

阪神大震災での復興経験からマンションの更新、建替を考える

梶浦 恒男（大阪市立大学副学長）

キーワード：1）阪神大震災，2）分譲マンション，3）建替，4）区分所有法，5）住民の合意，6）補修

まえがき

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災はこれまでにない住宅被害をもたらした。分譲マンションの被害は、ほかの住宅タイプに比べると相対的に軽微だといえるのだが、しかし建物が崩壊し、建替を余儀なくされるといったこれまでにない被害が少なからずみられた。また、この住宅タイプの所有形態の複雑さやシステムの不備などが影響して、復旧に多くの障害が生まれた。

震災で大きな被害を受けたマンションは百数十棟を数えたが、それらは建替や大規模な補修などによって復旧されていった。震災後、約6年を経過した2001年1月現在、訴訟にかかわるもの3棟を除いて、ほぼ復旧を終えたといえる。分譲マンションの建替は複数の区分所有者の合意形成をはからねばならないなど難点が多く、震災以前には成功した事例は全国で49カ所であり、失敗したりプロジェクトを凍結したりした事例がいくつかある。従って、震災復興で100を超える物件が建て替えられたということは驚嘆されることであって、その経験を整理し教訓を得ることは意義あることといえよう。

本稿では、まず第1に被災マンションの6回にわたる調査^(注1)を利用して建替完成の要因と復興過程でみられた問題点を明らかにしてみる。次いで、被災マンション以外の一般建替事例との比較を行い、また建替を計画したが断念した事例を考察しながら、分譲マンションの更新、建替のあり方を考えてみたい。

1. 被災マンションの建替

1.1 マンションの被害実態

まず分譲マンションの被害状況についてみておく。震災で建物被害の大きかった明石市から神戸市を経て尼崎市に至る阪神間の7市（芦屋、西宮、宝塚、伊丹の各市を含む）には約3000棟、総戸数約16万3000戸の分譲マンションがあった。これらのマンションの被害状況をみると、建物の構造材が破壊されていたり、建物の明白な傾きで基礎部分の損傷が予想され、建替あるいは大規模補強補修を必要とする「大被害」は4.2%、8000戸あまりみられた。構造材以外の壁などに損傷がみられる「中被害」は6.4%、軽い損傷の「小被害」は18.5%で、71%

が無被害であった（表1-1）。

なお、以上は被害の大きかった阪神間7市の状況であって、マンションの震災被害は大阪府下など周辺地域にもみられる。その状況は広範囲に及んでいるため正確には把握されていない。上記の「大被害」レベルに当たる事例は大阪府内に2件把握しているが、7市以外の地域にはその2件以外はないとみてよい。

しかし、「小被害」はかなりの数があったとみられる。大阪府下の兵庫県寄りの7つの市域（大阪市西区、西淀川区、淀川区、豊中、吹田、高槻、茨木、箕面、池田の各市）のマンション管理組合に震災被害を問うアンケート調査を行った結果によると、外装や外構、設備などに大きな被害があつて、中規模の補修工事を必要としたマンションは10～30%ほどみられ、軽微な補修工事を行ったところは60～90%近くみられた^(注2)。この結果から、かなりの数のマンションが小規模とはいえ被害を受けたと考えられるが、その数は明らかでない。

このような分譲マンションの地震被害は、わが国はもちろん、諸外国でも例をみない大規模なものであった。しかし、マンション以外の住宅タイプと比較してみると、被害は相対的に軽微であつて、分譲マンションは安全であつたといえるのである。建物被害の著しいエリアにおける住宅タイプ別全壊率は、戸建22.1%、長屋建41.5%、共同低層（多くは木造）40.5%に対して、分譲マンションは6%であつた^(注3)。

表1-1 分譲マンションの被害別復興状況

（2000年12月末現在）（件数）

	合計	建替完了	着工済	解体未着工	補修	方針未定	非再建
大被害	122	79	1	2	33	3	4
中被害	189	20	0	3	163	3	0
小被害	542	3	0	1	536	2	0
被害状況不明	9	4	0	1	0	0	4
被害あり合計	862	106	1	7	732	8	8
被害なし	2071						
合計	2933						

(注) ①大被害…建物の全体もしくは一部が構造材の破壊、損傷を受けたり、明白な傾きをなし、建物の建替もしくは大規模補強補修を必要とするもの
 ②中被害…構造材以外の壁などの損傷がみられ、大規模修理が必要なもの（構造材の損傷は軽微）
 ③小被害…壁の小さいひび割れや外構、設備部分の損傷など比較的軽い損傷で修理が必要なもの
 ④無被害…被害がないもの

分譲マンションの被害の形態を大・中被害についてみると、建物部分については、図1-1、1-2のようになっており、「壁の亀裂」に続いて、「1階の柱や梁の亀裂、崩壊」が多い。大被害の形態をタイプ分けしてみると、図1-3のようになっていて、1階部分、ピロティ部分あるいは地階の柱、梁、耐力壁などが崩壊したタイプが最も多く、大被害の4割強がこのタイプであった。大・中被害のマンションで火災が発生したのは約7%であって、これも少ない。

外構部分の被害は地盤の沈下や亀裂が多く、アスファルト舗装駐車場の地割れや沈下、タイル床やレンガのひび割れなどの被害が目立った。

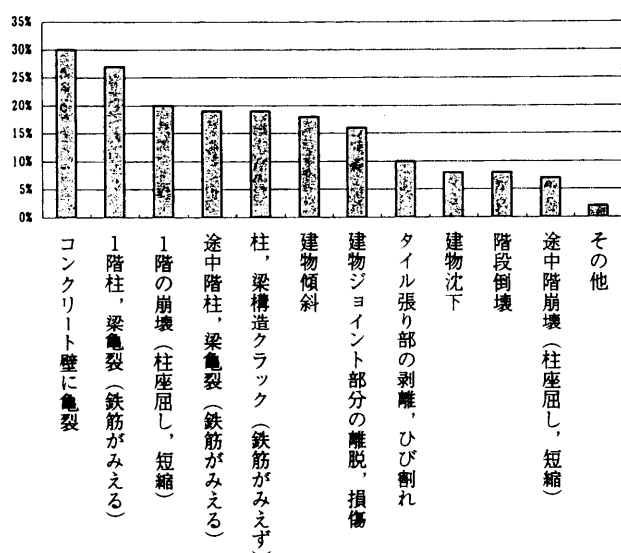


図1-1 建物の被害状況（大被害）

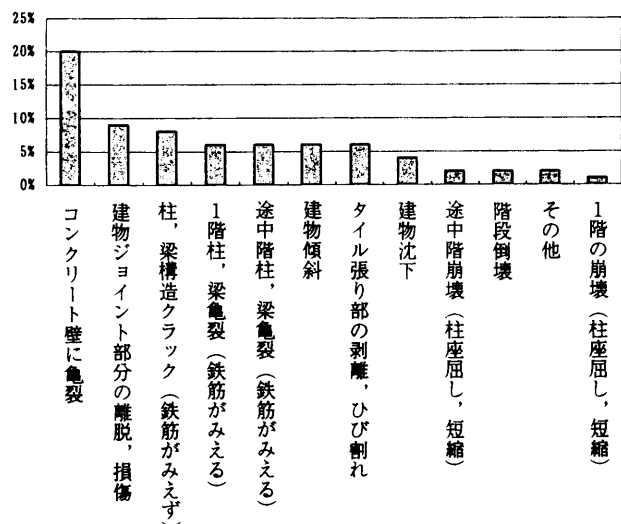
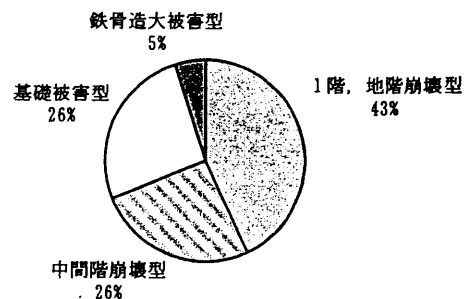


図1-2 建物の被害状況（中被害）

マンション被害で特徴的なことは、竣工年度によって被害程度に明確な傾向がみられたことであって、建築基準法施行令改正前（1971年以前）に竣工した物件は被害が大きく、次いで1972年から新耐震基準施行前の1981年までのものに被害がみられ、1982年以降のものは被害が最も少なかった^{注2)}（表1-2）。



- (注) ①基礎被害型・・・建物の明白な傾斜あるいは一部分の沈下がはっきりみられるもので、基礎部分の損傷が予想されるもの
 ②1階・地階崩壊型・・・RC型、SRC造の1階部分、ピロティ部分または地階の柱、梁、耐力壁など構造材が崩壊しているもの
 ③中間階崩壊型・・・RC型、SRC造の中間階の柱、梁、耐力壁など構造材が崩壊しているもの
 ④鉄骨造大被害型・・・鉄骨造の柱、梁など構造材が変形したもの

図1-3 大被害マンションの被災タイプ

表1-2 竣工年度別にみた被害状況

	大被害	中被害	小被害	合計
～1971年	35 45.5	12 15.6	30 39.0	77 100
72～1981年	38 18.5	35 17.1	132 64.4	205 100
82～1994年	16 5.9	42 15.5	212 78.2	270 100
不明	7 25.0	7 25.0	14 50.0	28 100
合計	96 16.5	96 16.5	388 66.8	580 100

(単位：物件数/%)

1.2 復興過程と諸障害

以上のような被害を受けたマンションのなかで、大被害を受けたもの、そして大被害ではなかったが建替に向かったものに焦点を当てて、その復興過程の諸障害をみていくことにする。まず建替に向かった100棟あまり（2001年1月現在、107カ所を確認）について検討する。

(1) 建替事例の場合

地震の発生からマンションの再建、再入居までの大雑把なプロセスは、①復興に向けての管理組合での体制づくり、②復興方針の検討、事業手法の検討と方針の大すじ決定、③法に沿った建替決議、④建替計画の詳細決定や施工者決定、⑤工事着手、⑥完成、再入居となる。

この過程は決してすんなりと進むわけではなく、特に②の復興方針の検討と居住者たちが「方針決議」と呼んだ方針の大すじの決定に至る過程、また③の「建替決

議」に至る過程は、最も住民と関係者が苦勞をし、混乱を含んで進行した部分である。

これらの被災から再入居までの過程の時間をみると、最も早いものは1年8カ月で完成しているが、平均すると3年2カ月を要しており、2年半から3年半かかったものが多い（図1-4）。大被害で補修を行ったものは、半年から1年程度で補修を完了している。

震災から9カ月を経た1995年10月時点で、補修か建替か方針の定まらないマンションの管理組合にその理由を問うと、「復旧の費用問題で意見が分かれること」、「補修だと資産価値の低下が心配になること」、「部分崩壊のため復旧方法の意見が分かれること」、「既存不適格のため」といった回答が返ってきた。また、組合の方針が固まっても、次のステップに進みにくい理由については、「資金問題」、「既存不適格」、「合意形成の難しさ」などが指摘されていた（表1-3）。

以上のような組合アンケートの結果などを参考にして、復興過程の障害を整理してみると、それらは大きく内的障害、すなわち居住者個人の諸条件や管理組合内の合意形成にかかわる問題と外的障害、すなわちマンションの外部環境ともいえる法や制度、供給のあり方などに起因する問題に分けられる。

(2) 内的障害

まず内的障害からみていくと、第1は建替費用の捻出である。この点が最も基本的で最大の問題であることには変わりないが、この点が解決すればすべてうまく運ぶとは限らず、費用以外にもさまざまなバリエーションがあった。また、費用の問題は例えば補助策のあり方など外的な条件との関連で変わり、被害調査の方法や建替か補修かなど復興方向の選び方で変わるといふ事情がある。しかも専門家に問うても復旧予算が明確でなく、幅がある情報のなかで、住民たちが自宅の復旧プランを立てにくいといったことがあった。

内的障害の第2は住民の合意形成における問題であって、これには住戸数が多く、なかなか意見の集約がはかどらないといったことから、組織運営の不利や非民主性といった住民間の意思の疎通を疎外する要因がある。対立が深刻になり、混乱を生むことが少なくなかった。住民の意見交換はたとえ時間がかかっても丁寧に行うことが極めて重要だと教えられた。

しかし、住民の意見交換が良好になされても基本的な意見の対立はある。それには第1に述べた費用の問題がかかわり、建替か補修かといった復旧方針をめぐる利害対立や建替計画の内容をめぐる対立などがある。

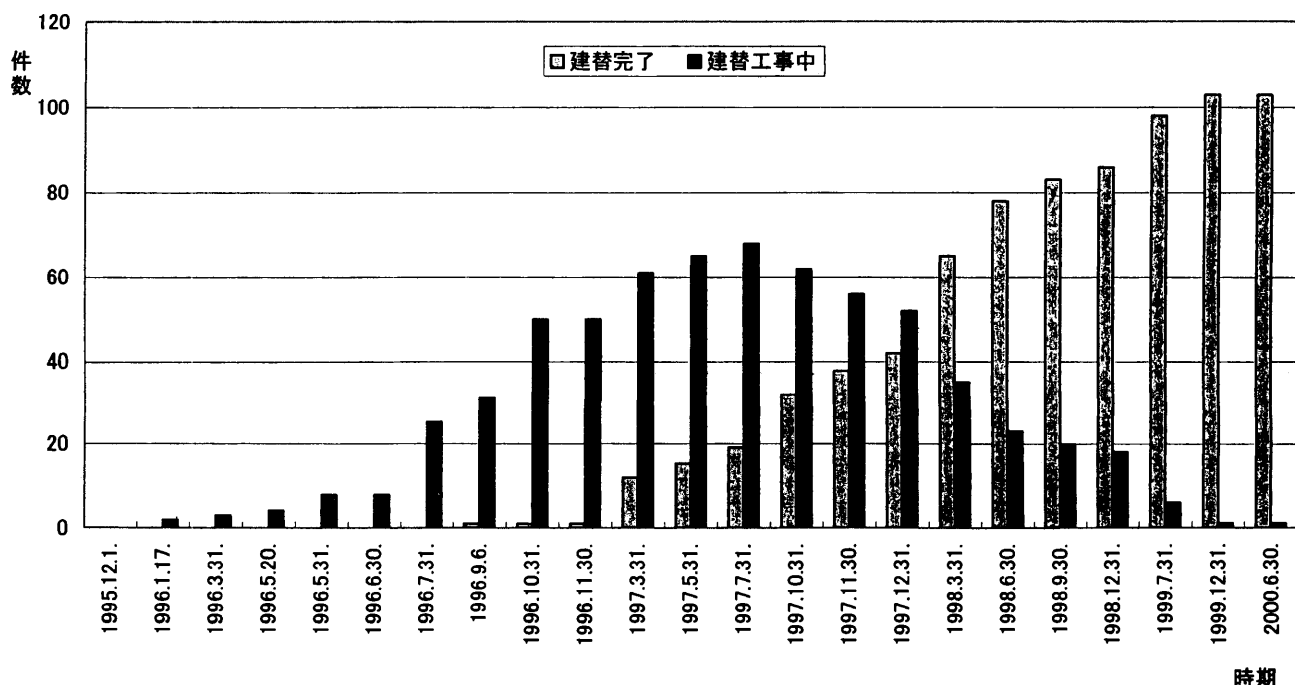


図1-4 被災分譲マンション復旧状況

表1-3 次の段階に進まない理由

(建替例のうち、回答を得られた79件に対する比率)

	資金問題 で難航	容積率など 既存不適格 条項	合意形成 が難しい	近隣住民 の同意の 問題	抵当権の 問題	区分所有 法の不備	資産価値が 下がること が心配	業者選択 の問題	その他
件数	35	29	25	19	11	5	3	1	2
割合	44.3%	36.7%	31.6%	24.1%	13.9%	6.3%	3.8%	1.3%	2.5%

(3) 外的障害

①既存不適格

外的障害は少なくなかった。第1は容積率における既存不適格問題であって、容積率の基準がマンションの建設後に設定されたため、被災前のマンションの容積は基準をオーバーしており、もし被災マンションを解体して取り壊してしまうと従前の容積のものは建てられず、戸数を減らすか、住戸を狭くせざるを得ない。大・中被害のマンションを調べてみると、約7割が容積率で既存不適格であり、芦屋市、西宮市に多かったが、これらの物件の容積率オーバーは少々のもではなく、300%以上オーバーしているものが8割を占めるという極端なものであって、少々戸数を減らしたり、住戸を狭くする程度で解決できるものではなかった。結局この既存不適格問題は、震災特例の総合設計制度による基準緩和措置で救われることになったが、従前より建物の高さが高くなって周辺居住環境への影響を生み出すなどまちづくり上の問題を生んだ。これにより、マンション再建に対して近隣住民から反対意見が出され、近隣同意が得られないといった新たな障害が発生した(表1-4)。

表1-4 大被害マンションにおける容積率の状況

立地	合計	容積不適格					容積適格					不明
		不明	400	300	200	%	不明	400	300	200	%	
神戸市東灘区	29	1	9	4	2		1	6	1	1		4
灘区	12		1	1	1	1		6				2
中央区	9			4				1	1	2		1
兵庫区	7	1	4					1				1
長田区	4	1	1					2				
須磨区	6	1	2					1	1			1
芦屋市	17		8	4	4			1				
西宮市	17		7	3	2	1		3				1
尼崎市	2		1		1							
宝塚市	3	2		1								
伊丹市	1		1									
合計	107	6	34	17	10	2	1	20	3	2	2	10

②区分所有法の問題

外的障害の第2は区分所有法の不備やその解釈、適用の複雑さなどに基づくことで、その1つは建物が消滅してしまったと判断されると区分所有という形態がなくなり、法による建替決議などが有効性を失うという矛盾についてであったが、これについては、急きょ「被災マンション法」^{注3)}がつくられ、対応がなされた。しかし、それ以外に1棟の建物の一部分が破壊され、建替を考えねばならないが、他の部分の被害は軽微で補修で済むといった「部分被害問題」、あるいは数棟が団地を形成し、敷地を共有しているところで、1棟が建て替えねばならない場合の再建合意の方法に難点や複雑さを持っている「団地型マンション問題」等が障害となっていた。また区分所有法による復旧の最大の問題点は、62条の建替決議にかかわることであって、条文のなかの5分の4以上の多数による建替決議の要件が大きな問題となった。す

なわち「(建物の効用の維持、回復に)過分の費用を要するに至ったとき」についての解釈が分かれることであって、この点をめぐっては複数の訴訟が起こされ、住民の合意形成は震災から6年を迎える現在もなされておらず、被災のままのマンションもあるという状態である。

③時価評価の問題

また、物件の時価評価の方法にかかわる問題がある。評価の方法が確立しておらず、いくつかの場合に問題が起きる。

1つ目は、建替計画に参加できず転出する区分所有者の敷地持ち分の評価である。この評価は、いつの時点で、どういう条件下でなされるかによって異なることとなる。

2つ目に、区分所有法61条7項と8項に、大規模滅失で復旧決議が4分の3以上でなされた場合(7項)と、大規模滅失で6カ月以内に復旧・建替の決議がなされなかった場合(8項)の買取請求権が定められている。特に8項の買取請求における時価の評価は、将来の復旧または建替の可能性が分からないなかでの評価になるため、これによって建物の区分所有権や敷地持ち分の買取請求がなされた場合、裁判所で争われることも予想される。

3つ目に、区分所有法62条に定められている建替決議がなされた場合の売り渡し請求においても、同様に評価方法をケースに応じて確立しておくことが望まれる。

以上に挙げたようないくつかの場面で物件の時価評価が問題になるが、物件の評価についての考え方の整理と方法の提示が求められている。

④分譲時の問題

外的障害の第3はマンション分譲時の不動産の設定や規約作成の不備である。

1例を挙げると、初期に建てられた店舗付きのマンションで、住戸の分譲価格を低くおさえるために住居部分の敷地共有持分を少なくし、1階などの店舗部分の敷地共有持分を非常に大きく設定した事例があった。従前建物では住居部分の床面積は多くを占めるけれども、それに比例した敷地の持ち分を有していないため、建物を壊して撤去すると再建に際して従前の床面積を住居部分は得られないということになる。あるいは別の事例だが、敷地内の道路を自治体に移管してしまったために再建が難しくなったというものもみられた。

特に、団地型マンションの場合、団地共用部分の設定の仕方と規約等のルールづくりを適切に行っておくことが重要であることを知らされた。

⑤事業手法の問題

第4は、建替事業に入る段階になって表面化するもので、マンション建替の事業手法が確立していない問題で

ある。管理組合は事業主体になれないことと事業進行過程で起こるリスクをどのようにカバーするかが明らかでなく、不安をかかえて事業を進めざるをえない。結果として事業手法は、デベロッパーが一度権利をすべて買い取って進める全部譲渡方式、居住者や組合が工夫をして行う自主再建方式と事業代行方式の3つが多くを占めたが、通常の場合の建替と比較して、自主再建方式を採ったところが4分の1強あるのが特徴的である。今後マンション建替の事業手法を研究する上で、被災マンションで採用された多彩な方法は参考になるであろう(表1-5)。また同時に、抵当権の問題も事業進行上大きな問題となった。

表1-5 建替事業手法

事業手法	比率
全部譲渡方式 (デベロッパー買取方式)	51%
自主再建方式	26%
デベロッパー事業代行方式 (自主再建)	14%
地上権設定方式	5%
定期借地権方式	2%
土地信託方式	1%

(注) 住宅金融公庫大阪支店「平成8～9年度地域住宅
特性検討委員会報告書」

⑥ 抵当権の問題

マンションには抵当権が設定されているのが一般的だが、被災マンションを解体しようとする場合、抵当権者の同意が必要で、ある住戸の抵当権者が1人でも解体に反対していると、マンションは解体できず、建替計画は進まなくなる。区分所有法は5分の4以上の特別多数決で建替ができるとしている。すなわち、5分の1の区分所有者の反対があっても建替が決定される。ところが、1人の抵当権者の解体反対によって建替は実質的に進まなくなる。結果的に市中銀行の多くが抵当権者として解体に同意していったが、事業の進行に影響した面は見逃せなかった。

1.3 住民の合意形成過程と問題点

被災マンションの復興過程は、以上にみたような諸々の障害を乗り越えて住民の合意を形成していったのだが、その合意形成はどのように進められていったのか、その過程で生じた問題点と、得られた教訓はどのようなものであったか、この点は今後のマンション更新や再生を考える上で大変興味あるテーマだといえる。

住民の合意形成は短期に順調に進んだマンションもあるが、少なからぬところで大、小のトラブルが生まれている。先述したように建替決議の無効を訴えた4件の訴訟があり、逆に補修の決定に対する訴訟が1件ある。訴訟に至らないが、組合内部で深刻な対立が生じ、組合役員の交代やコンサルタントの変更がなされたり、決議に異論が出されるといった内部トラブルが表面化した事例は建替マンションの4分の1にみられた。

こういったトラブルをかかえたマンションも含めて、全体としての合意形成の流れを建替を行ったマンションを中心に概観し、そこでの問題点をみえる。

建替を行ったマンションの復興方針の選択過程を大雑把に述べると次のようになる。

まず被害当初の応急危険度判定をみると、8割強が「危険」の判定であった。この判定に影響された面があったのか、当初の管理組合の判定は78%が「全面建替」となっており、「判断つかず」が17%弱で、「補修・補強」はごくわずかであった。しかしその後、専門家からの被害状況調査の結果を受けた後には、「全面建替」は64%に減少し、「補修・補強」が18%となってくる。

その後、公的支援策などの情報を得ながら組合内部で復興方針の議論を積み重ね、最終的な結論に達するが、その結論は全員合意の建替選択が10%弱で、区分所有法の特別多数決(5分の4以上)によるもの30%弱、被災マンション法の特別多数決によるもの60%弱である。

結局9割のマンションでは決議に反対だったり、態度を保留したり、建替に参加できない人たちがいたということである。

(1) 合意形成プロセス

合意形成に至る過程を述べると次のようになる。まず管理組合ではマンションの被災状況を自ら把握し、復興に向けての組織体制をつくるところから始める(図1-5)。

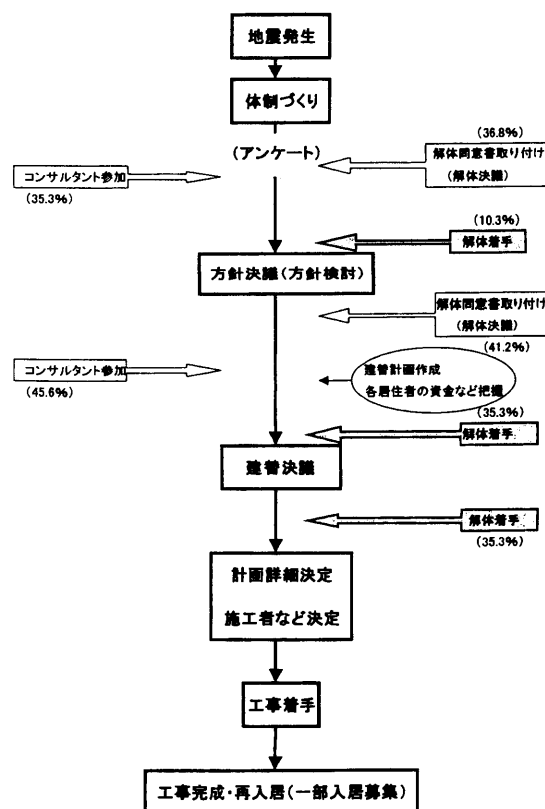


図1-5 建替に向けた合意形成フロー図

理事会と別の特別委員会をつくることもあるし、理事会がそのまま復興のための組織となっていくところもある（特別の委員会で進めたもの6割）。

次のステップは被災状況の詳細な調査を外部に依頼して行ったり、さまざまな情報の収集を行うこととなる。震災後の混乱のなかで情報は入り乱れ、変化した。管理組合や住民は、公的支援策、法や制度の解釈・適用方法、補修・補強の方法とその安全性の保証、建替の方法とそれぞれの費用などの情報を求めた。

ある程度の情報が集まり、その確実性が確認されてくると、管理組合は復興の方針をさぐるために住民の意向把握を始める。住民にアンケートを取る組合も少なくなく、住民の意向が建替の方向で固まってくると、組合として復興方針の確認として採決を行っている。組合の多くはこの採決を「方針決議」と呼び、後でなされる法律の定めによる「建替決議」と区分している。先の情報収集の段階とこの段階ではコンサルタントがかかわることが多くなり、建て替えたマンションの37%でこの時期にコンサルタントの参加をみている。

この方針決議段階はまだ建替事業の詳細は固まっておらず、住民のなかには自らの住まいの復興の方向が決断できていない人が少なくない。最終的に建替に至ったマンションにおいても、この段階では半数のところに反対者があり、約4分の3のところに保留の人が存在しており、その数も決して少なくなかった。反対の理由は、「資金が不足していて参加できない」、「補修で復興できる」といったものが多い。また態度保留の理由は、「ほかに住宅を確保するかもしれないから」とか「建替費用が提示されていないから」といったものが多く、全般的に資金や計画内容が具体的にでないことへの不安が決断をとどまらせていた。

この方針決議の段階で、建替と補修が比較できるように工事の見積りが提示されたかどうかを調べると、両方を見積りが出されたものは32%のマンションで、35%のマンションでは建替の見積りのみであり、22%ではいずれの見積りも出されていないという状態であった。

大被害を受けたマンションで「補修による復興」を選択したところでは、ほとんどのところで見積りを取って検討を行っている^{注4)}。

復興の次のステップは建替決議に向けてより詳細な建替計画を検討する段階であって、コンサルタントなどの専門家がかわっている。区分所有法62条の建替決議では再建建物の設計概要や費用概算、費用分担など4つの項目を提示することが求められているが、ほぼ全体の建替マンションが4項目を問題なく提示していた。ただ取得する住戸の位置を明示することはできておらず、位置決めルールと住戸ごとの負担費用を示すといった方法を探るところが少なからずみられ、そのような提示の仕

方で建替決議がなされていた。

このように法による建替決議の段階になると、資金や公的補助内容などが明らかになり、自ら取得する住戸のイメージもはっきりしてくる。そのことによって反対や態度保留の意見が事業参加の方向、すなわち建替決議賛成に変わってくる。そのような賛成に態度を変えた住民は建て替えたマンションの6割強にみられた。それらの人々の態度変更の理由は、「建替の計画が明確になったから」、「優良建築物等整備事業の補助事業の情報を得たので」とか、「資産価値が上がるとの情報を得たから」といったものが多かった。「建物解体費の公的負担」も理由となっていた。

(2) 公費解体の問題

以上のようにして建替決議がなされていったのであるが、このような住民の合意形成過程を通じていちばん問題となる点は、建物解体費用の公的負担にかかわることである。

被災マンションの復興において復興方向の選択には全体として公的支援施策が大きな影響を与えた。

公的支援策は補助制度やコンサルタント派遣制度等々「補修・補強」に比べて「建替」の方向にはるかに有利に準備され、その結果管理組合の復興方針の選択が建替方向に大きくシフトすることになった。公費による建物解体も、実質的な建替経費の公的負担といえるのであって、全体の意向が建替に向かうのに経費の面で大きな影響を与えた。

また、公費解体はその制度の適用過程において住民の合意形成をゆがめる働きをした。

それは次のような内容である。

被災した建物の解体処分を廃棄物処理して、厚生省管轄の費用で行うという方針は震災から10日程経て決まるが、その公費解体対象に認めてもらうためにはマンションの区分所有者全員が押印した同意書を市役所に提出せねばならない。予算は限りがあり、年度内執行が条件であるから急いで同意書を提出しないと公費で解体してもらえなくなるという情報が伝わり、各マンションは同意書作成を急いだ。1人でも同意しない人がいると受け付けてもらえないということから、管理組合では「解体決議」ということを行い、全員の解体への同意を促すことが行われた。取りあえず全員の解体同意書を作成し、役所に提出することにマンションの管理組合は奔走した。その結果奇妙なことが起こった。マンションを建て替えるか補修で復旧するか議論を煮詰めて合意を形成する前に、建物を解体する全員の同意書を取り付けることが組合役員らの手で進められていった。合意形成の決議前に解体したマンションも出てきた。建物を解体してしまえば、補修という復旧方法はありえないから、復旧方法を

議論することが意味をなさないのであるが、混乱した状況下で住民合意のプロセスがゆがめられていった。

調査結果にみると、建物解体の同意書取り付けは、37%のマンションで方針決議を行う前になされており、41%のマンションで方針決議と建替決議の間か、方針決議をせずに建替決議前の時点で行われている。合わせて7割近いマンションで正式な建替の決定がなされる以前に、建物を解体する同意を全員から集めていたわけである。実際の建物解体も、方針決議前に着手されたものの10%を含めて、合計45%強の建物で法の定められた建替決議前に解体が始められた。

このような逆立ちした執行過程について疑問を提起する住民もいたのだが、「取りあえず全員の同意書を集めておくので協力してほしい」といわれたり、「反対が1人でもいれば公費解体の対象とならない。そうなれば解体費用は住民全員で負担しなければならない」などといわれて同意書に押印せざるをえなかったようである^{注5)}。

(3) 建替不参加者の発生

以上のような経過で各マンションは建替を決めていったわけだが、建替賛成の意向を持ちながらも事情があって建替事業に参加できない人が相当数いる。まず、方針決議の段階で建替には賛成あるいは態度保留でいた人で、最終的な建替決議の折に反対の立場、すなわち建替に参加しないことになった人のいたマンションは4割強ある。1つのマンション平均4.5人であって最も多いところでは42人の人が不参加に変わった。また、建替決議時には賛成（すなわち建替事業に参加）であったが、事業の進行する過程で参加できない人のいたマンションは6割あった。平均して1つのマンション当たり6.3人で最大40人の不参加者が出ている。このような理由を問うと、「資金の目どが立たなくなったから」と「他に住宅を確保したから」の2つが大部分を占めていた。このように当初賛成でありながら事業段階で参加できない人が出てくると、建替計画の変更が余儀なくされてくるし、売却しなければならない住戸が増え、デベロッパーは困ることとなる。不参加者の数を大雑把に推計してみると、復旧方針の検討段階で建替を支持していたが、建替決議時点で不参加者になった数は180戸余であり、建替決議段階で参加としながらその後事業化段階で不参加者になった数は380戸程ある。この後者の数が事業者を困らせることになるが、事業をサポートしていたコンサルタントが不参加者を予想できていたのは3割弱のところ、多くは予想外を含み、2割強のところでは全員予想外だったと答えている。逆に当初建替に反対であったが、建替事業に参加する人もいる。約4分の1のマンションでそういった人がみられたが、人数は先の賛成から不参加に変わる人よりも少ない。

1.4 建替達成の要因と教訓、課題

被災マンションの建替が100数カ所においてなされたことは、次のような2つの面から評価する必要がある。

1つは、被災建替以外の一般のマンション建替において、合意形成に至らずとんざした事例のいくつかあることを考えると、一般建替に比べて合意形成は全般的にみると成功しているということである。それと同時に2つ目として、数は少ないとはいえ深刻な住民の対立を生んだ事例がみられ、マンション建替の法制度や社会システムの欠陥が浮き彫りにされ、早急な改善が求められていることである。この両面をみておくことが大切だ。

(1) 建替達成の要因

一般的な建替に比べて成功した部分の要因はどのような点にあったか、まず第1は、さまざまな公的支援策がなされたことである。その主な内容は次のようになる。

①公的資金による建物解体

一般的な建替時の撤去費を考えると、1戸当たり数百万円の資金が軽減されたとみられる。

②震災復興特例の総合設計制度の適用

建て替えられたマンションのなかの容積率既存不適格物件のほとんどがこの制度の適用を受け、従前の床面積と住戸数をほぼ確保した。ただし、建物が以前のものより高くなることによる周辺環境への影響や時限的規定であるといった問題を含んでいる。

③優良建築物等整備事業の適用

通常の場合よりも補助率を上げ、共用部分建設費の5分の4が公的に負担された。建て替えられたマンションの9割がこの制度の適用を受けており、戸当たり400万円程度の補助に当たるといわれており、その資金面の支援効果は大きなものがあった。

④住宅金融公庫などの特別融資

住宅金融公庫では阪神大震災被災者向けの特別融資を設けていたが、マンションの再建事業に参加した人のうち、この融資を受けた人が50%を超すマンションは半分近くとなっている。

⑤自治体による専門家派遣制度

神戸市が震災前から集合住宅の共同建設など住民のまちづくりを支援するためにコンサルタントの派遣施策を行っていたが、震災復興に当たり「こうべすまい・まちづくり人材センター」による専門家派遣制度を設けた。また、兵庫県も都市整備協会のなかに「ひょうご都市づくりセンター」を設置して、アドバイザーやコンサルタ

ントの派遣を行っていった。

⑥公的デベロッパーとして兵庫県住宅供給公社の建替事業への積極的取り組み

事業手法が整備されておらず、リスクの多い建替事業を県公社が引き受けることによって、事業を助けた面は大きかった。

建替成功の要因の第2は、民間の支援であって、デベロッパーやゼネコン、建設業、金融機関などの企業の支援、あるいは建築や都市計画等のコンサルタントの活動などは自治体のコンサルタント派遣制度と連動してマンションの管理組合や住民を支援し大きな役割を果たした。

第3の要因は震災による特別な事情のなかで、平常時と異なる有利な条件が生まれたことである。借家人の問題もその1つであって、通常の建替のケースでは借家人への対応は大きな問題となるが、この震災の場合は借家人の多くがほかに住まいを求めて避難しており、移転をめぐる問題などはあまり聞かなかった。マンションの復旧をめぐるマスコミの報道の影響も見逃せない。一見堅ろうにみえる分譲マンションが大きな被害を受けたことや、その復旧における住民の合意形成の難しさなど特別な課題が存在したことで、マンションの被害とその復旧問題はマスコミによって数多く報道され、世論を刺激した。そのようななかで、銀行が抵当権の一時解除を行うとか、つなぎ資金を貸してくれるといった特別の配慮をしてくれたりした。一般の建替時に常にみられることではない。

マンション復興にたずさわったあるコンサルタントが建替成功の1つの理由として、通常の場合と違った特別な配慮がいろいろな場面であったことを挙げ、それで何回かのピンチがしのげたと語ってくれたが、震災時の特殊事情への配慮は決して小さいものではなかった。

(2) 得られた教訓

住民の合意形成は大勢としては、上述したような有利な条件もあって成功したのであったが、深刻な事態も少なからずあり、それらの経験から得られた教訓は次のような点である。

①全員合意を目指すこと

区分所有法では5分の4以上の多数決で建替決議ができとしているが、管理組合での取り組みはあくまでも全員合意を目標に、限りなく100%に近づける努力がなされるべきだということである。通常の組合での決定事項と違って、財産の処分、生活する場所の将来にかかわる重要事項であって、十分な時間をかけ、考えられるだけの手を打って住民の合意をはかることが最善の道だということを知ることである。

自ら居住したマンションが被災し、その建替のために

中心となって活動した映画監督の大森一樹氏は、その経験を振り返って、「(法では5分の4以上で決議ができるとなっているが) 反対する人を限りなくゼロに近づけるよう努力を続けないと破たんする」、「全員の意見集約のために、時には回り道することも大切だということを痛感しました」と述べている^{注6)}。これはマンション復興にたずさわった多くの住民リーダーたちのおそらく共通した述懐であろう。

②基本的条件の確保

建替をやりとげたマンションの管理組合の意見をみると、再建がうまく進んだ理由は図1-6のようになっている。住民の合意形成がうまくいったことが成功の理由として最も多いが、次いで、良きリーダーがいたこと、あるいは適切な専門家のアドバイスや協力、資金問題の解決、行政の支援などが挙げられている。これらの回答を参考に住民の合意形成をうまく行っていくためにどのようなことが大切だといえるか、それを整理してみると、第1には前提条件といえることがらといえなくもないが、建替か補修かを選択するための判断基準と合理的な費用基準が示され、それらを住民が納得して受け入れる社会的基準として確立していることである。そのような納得できる基準が示されたなかで、必要な資金確保の方法を住民はコンサルタントのアドバイスなどを得ながら探ることとなる。その上で個々の区分所有者が資金不足であれば建替参加以外の方法を選択するのであって、基準が明確であれば資金不足が全体の合意形成をさまたげることにはあまりならないように思われる。

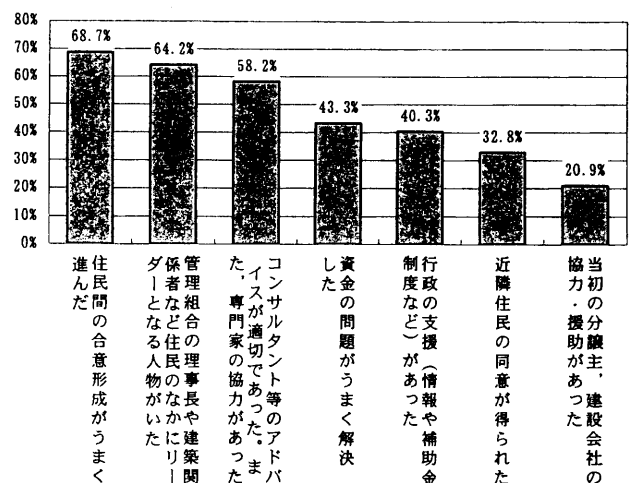


図1-6 再建がうまく進んだ理由と考えられること(複数回答)

③住民合意プロセスを適切に丁寧に

さて、そういった基本的条件がそろった上で第2に大切なことは、住民合意のプロセスが適切に進められることである。正確な情報を公平に伝えることや住民から出された意見に丁寧に答え、不明瞭なことのないように一

歩一歩確実に進行させることである。この点ではコンサルタントなど専門家や住民のなかのリーダーの資質と役割が大変重要となる。

④住民合意しやすい条件を

第3には、日常的なマンション生活や管理の進め方、マンションの条件などを合意形成に少しでもプラスに整えることである。住民の合意形成がどのようなマンションでうまくいったか、マンションの特性が合意形成に与える影響をみてみると、住戸数が多くないこと、店舗部分などを有していないこと、定住者の割合が高いこと、住民同士の付き合い状態が良好なことなどが関連しているとみられた。すなわち、住戸数の多いところや店舗部分を含んでいるところでは建替不参加者が多く、また不参加者を事前に予想できなかった比率が高くなっていった。また、借家などの多いところ、定住者の相対的に少ないところ、住民同士の付き合いが相対的に良好ととらえられていないところでは、合意形成にほかより時間がかかっている。もっとも、合意形成の良否にはこのようなマンションの性格が影響はするけれども決定的な要因とはいえない。例えばさまざまなトラブルを起こしたマンションの性格を分析してみると、一般的に条件の良いと思われるところで起こっており、特別な要因をみつけることは難しい。住民個々の性格に左右されることも大いにあるといえるからである。

(3) 今後の課題

被災マンションの復興過程には、成功裏に進んだ面とともにさまざまな問題点が明らかになった。それらを踏まえながら課題となる点を整理すると次のようになる。

①考え方の転換

第1に、今回の震災の場合や一般的な老朽マンションの場合も含んで、対応策は「建替」のみではなく、「補修」や「建物、敷地の処分」など多様な選択肢があり、「建替」も「現在の居住者の多くが戻る建替」もあれば、「現在の居住者がほとんど戻らない建替」もあるのであって、大事なことは、区分所有者の全体が望み、多くの居住者の居住が確保され、所有者の権利が保障される最適な方法が模索され、選ばれるようにすることである。そのような観点から外部の支援策を考え、社会的なシステムとしてつくり上げることである。

第2に、今回復旧が建替偏重になった原因には、わが国の建築界、ハウジングを取り巻く全体の体質が「スクラップ・アンド・ビルト」になっている点に基本的な問題がある。今後地球環境や資源活用が重要な課題となる21世紀を考えると、この体質改善は重要な課題である。

②マンション支援システムの課題

第3に、具体的なマンション支援システムの課題を以下に挙げておきたい。

再生基準の提示システム

1つ目は、復興の方針選択をめぐって対立が生まれたり、方針決定前に建物解体を進めるといったプロセスの混乱がみられたが、こういった点を解消するためには、「再生基準の提示システム」を確立することである。

被害を受けたマンションの被害程度の把握と補修による復旧のレベルについて、科学的、合理的基準を示し、住民合意をやすくすることだ。通常の場合でいえば老朽性の判定基準を示すことである。被災マンションの再生過程は、被害程度の調査を行い、再生の方針を考え、その費用算出などを行って区分所有者間で協議し、再生の方針を決めていく。補修を選ぶ場合には、どこまで調査を詳細に行うか、補修をどういう方法でどのレベルまで行うか（その際には安全性の保証等が問題とされる）といったことが論点となるが、このような点について、区分所有者を納得させる基準がなく、合意形成過程は難航することになる。一方、建替の場合には、新築する際の建築基準法の基準があつて、それにより問題なく区分所有者を安心させることができる。建替の場合と同様に住民を納得させる基準を補修の場合にも提示することが求められる。この方法は、災害復旧の場合のみならず、通常の老朽建替の場合にも必要であつて、どの程度の老朽性をもって建替を特別多数決で決めうるか、その点の明確な判定基準を示すことが必要だ。

法の整備

2つ目に、復旧、建替などマンションの再生に対する区分所有法のあいまいさを改めることである。区分所有法はマンションの復旧、建替についての定めを置いているが、この条文のあいまいさが住民合意を難しくしている。建物の滅失が2分の1以下の場合とそれを超える場合とで復旧の手続きが異なるが、2分の1の滅失をどのように判定するか明確でない。その滅失基準とその判定を一定の権威ある機関や専門家によって行うようなシステムが必要である。また、62条では5分の4以上の特別多数決で建替決議ができる要件を述べているが、そこでの「過分の費用」とは何を指すのか明確でない。さらに連続棟や団地型マンションの場合で、一部の棟が壊れた場合、その復旧、建替についての方法も整備されていない、これら法律の未整備な部分を改める課題がある。

分譲時の指導

3つ目に、マンション供給時の不動産の設定の仕方が適切でなかったり、規約の定め方に不備があつたりして、

それが原因で合意形成が難航した例がみられたが、これらの点については、これまでもマンションの管理上に支障をもたらしていることから、行政上の指導を分譲業者などに行うべきだといわれてきた。その結果、新しい物件を中心に改められてきているものの、まだこの種の欠陥が残っている。既存のマンションの管理組合に対して、意識的な点検と規約等の整備作業を促していく必要がある。

規約の整備に関しては行政施策として標準管理規約を示して指導する方法が採られているが、この方法は善意をもって良好な規約を作成しようという場合には有効だが、規約の定め方の効果をよく知り抜いていて、意図的に開発側や管理会社側などに有利なような規定を盛り込もうとする場合には効果はほとんどない。マンションの購入者を守ろうとするのであれば、不利益が起る可能性のある条項を具体的に指摘し、改めさせるような施策を行わねばならないだろう。

管理組合のマネジメント能力の向上

4つ目に、管理組合のマネジメント能力を向上させる支援策が求められる。マンションの組合運営が拙劣で、区分所有者の自覚や責任感がなく、支援に赴いたボランティアがあきれてしまうといったマンションがみられた。組合運営の能力アップは、これまでも繰り返し指摘されてきたことであるが、引き続き、各方面からの努力が必要である。マンションの管理組合に対する啓発活動などは、マンション管理センターや管理組合の連絡組織の活動などによって成果を上げてきたが、これらの諸活動から漏れていて、管理組合活動に無関心なマンションへの働きかけをどのように行うかが、考えねばならない課題である。新しくつくられた「マンション管理適性化推進法」などの効果が期待される場所である。

また、調査結果で明らかになっているが、マンションの管理組合活動への住民の参加が活発であったり、コミュニティ活動が活発であると、相対的に復旧が良い方向に進んでいる。住民コミュニティの活性化も重要な課題である。

専門家の育成

以上とも関連して、5つ目に、マンション管理・更新にかかわる専門家の育成が大事な課題となっている。震災復興過程で、コンサルタントが活躍したことは先に触れた通りとなっている。そこには慣れない仕事ゆえの問題点も少なくなかった。建物のメンテナンスや補修などハード面で管理組合や居住者を助ける専門家は比較的育ちやすい。今後必要とされているのは、建築のハード面の知識や不動産、都市計画などの諸知識を持ちつつ、ソフト面のマネジメントの部分について、管理組合をサ

ポートできるプロフェッショナルである。マンションのマネジメントの責任主体は複数の区分所有者および管理組合である。この部分の主体性をないがしろにせず、適切なかじ取りができるように、情報の提供、事実に基づくデーターの提示、合理的考え方の提案などを行い、全体の合意形成を支援する専門家が求められている。震災でのコンサルタントの対応から教訓となった第1は、「コンサルタントは自分の考え方を前面に出さないこと」であった。管理組合を自らの考えで引き回すのは優れたプロとはいえない。専門家の仕事の内容、性質などを明確にしつつ、社会的に認知されたプロを育成することが課題となっている。

新しく生まれるマンション管理士制度は今年から動き始めるが、専門性、経験、倫理性などの面でレベルの高いマネジメント支援のプロの誕生を願ってやまない。

6つ目にマンションの建替、再建の事業が障害なく進んでいくためのシステムづくりが必要であって、マンション建替事業法など、建替事業の進行過程でのリスクをカバーする制度を考えることである。この点も今回の震災が提起した課題であった。

1.5 建替以外の事例経験

(1) 補修による復旧

先述した大被害のマンションのうち「補修」による復旧を選択したものは30数例あるが、これらのマンションについての調査結果^(注7)をみると、補修を決めた主な理由は「被害程度で判断した」とするものが7割強を占めるが、「既存不適格で建て直すことができないので」が15%あり、「資金調達や抵当権の問題が解決しなかった」^(注8)とするものも4%みられた。補修で復旧を選んだマンションが復旧過程で問題になったことは、「被災状況の把握」や「建替か補修かの判断」、「どの部分をどのように補修するか」、「工事見積額の妥当性判断」などが多かった^(注9)。いずれも復旧を行うに当たっての復旧工事の判断基準にかかわることであって、合理的で住民の納得できる基準がそれぞれの判断局面で提示されることが必要なのだといえる（図1-7）。

強い建替意見が出たマンションの場合、住民の間での議論が総会などで行われ、補修可能性を示す専門的調査結果や既存不適格問題、法の建替決議における費用の過分性問題、抵当権問題、多額の建替費用を負担できない人への対応の難しさなどの諸点を議論し、根気よく説得して回り、合意を形成している。なかには第三者の立場の専門家に住民の個別ヒアリングを依頼して費用負担への住民の本音を集約し、補修に合意形成したところもあった。復旧方針をめぐる建替か補修か意見の分かれたマンション全体をみると、最終的に建替を選んだ方が圧倒的に多くを占めるのであるが、組合で議論した結果

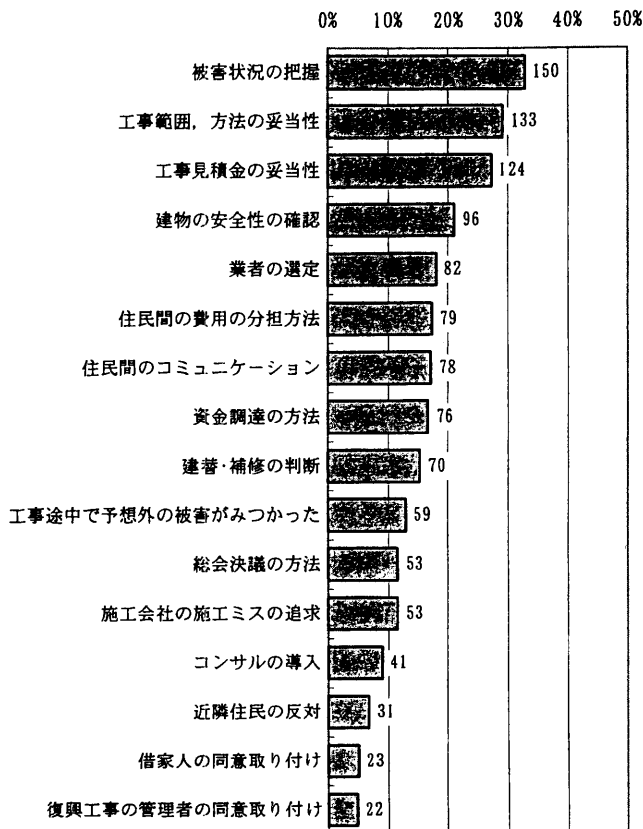


図1-7 復興までの過程で問題となったこと
(複数回答)(補修事例の場合)

「補修」に決定した上記のような事例は、大被害マンション122のうち1割強あったとみられるのである。また、被害状況の把握からあまり問題が起らず「補修」を選択したものが大被害マンションのうちの1割弱みられたわけである。

補修事例での復興過程の問題で、建替事例と異なるのは、補修部分が共用部分なのか専有部分かの判断に異論があり、費用負担方法が問題となったケースが割合みられたことである。住民の共用部分についての理解不足が主原因であった。

補修を選んだ事例の復興過程をみると、正確な被害診断調査と補修費用の提示が、第三者的な立場からなされることが、住民の合意形成を進める上で極めて大事だということが分かる。そのシステムの確立が今後の重要な課題であると指摘できる。この点は建替事例と共通している。

なお、補修を選択したマンションのなかで、地震保険に加入していたものが2例あったが、これらは補修費用の80～90%を保険金で賄っていて、補修への合意形成をスムーズに進める主要因になっている。危機管理対策としての地震保険の有用性を評価すべきだと大西氏は指摘している^{注9)}。

(2) 区分所有関係解消、非再建の事例

被災マンションのなかで、補修や建替を選ばず、建物を取り壊して区分所有関係を解消した事例が8例程ある。どのような理由で、どのような経過を経て「解消・非再建」に至ったか全体については明らかでないが、経過の分かる2例についてみると、1つは借地に建てられた12戸のマンションで、区分所有者が建替を望んだが、地主の同意が得られず区分所有関係を解消した。借地に建つマンションの場合、一般的にいて従前の区分所有者が継続して区分所有者となる建替は難しそうだ。被災マンション以外の事例で、借地マンションで区分所有関係を解消し、地主が新しく分譲マンションを建て、従前と全く関係のない人々が入居している例がある。もう1つの解消事例は、総戸数8戸の小規模マンションで、震災による被害程度は明らかでないが、応急危険度判定で「赤紙」(立入禁止)が張られ、「倒壊の危険あり」とのコメントが付けられていたことから居住者たちは補修による復旧をあきらめていたようで、被災後の比較的早い段階に集会を開いて、何人かが抵当権を付けていた某銀行の系列住宅販売会社に売却を決定した。マンションが建てられてから27年を経ている古さを感じたことも影響したのかもしれない。この決定は特に紛糾することなく「あっさり」なされた。この敷地はその後市が購入し、再開発による立ち退き補償用地として使われ、現在戸建住宅が一部に建てられている。

解消・非再建事例で共通していることは、いずれも小規模マンションだということであり、7例中5例が20戸未満、多いもので42戸が1例あるが、平均19.6戸である。

住戸数が少ないことから合意形成が比較的しやすいと考えられるが、ほかにどのような条件が区分所有関係の解消・非再建の方向を採らせたのか明らかでない。いずれにしても住民たちが震災後の混乱からより早く居住の場である住まいを復旧させるのに、この方向がベターなものであったならば問題はないのであって、被災マンションの解体が避けられないものであっても、従前の区分所有者が再入居する建替が唯一の復旧方向だとはいえないのであって、そのような多様な復旧方向も視野に入れた対策が必要であろう。

2. 被災建替と一般建替の比較

はじめに

以上、みてきた被災マンションの建替の経験をこれまで実施された一般建替のケースと比較して、今後の建替に参考になる点をもう少し探してみたい。比較した事例は、関西で1999年末までに建替がなされた一般マンション21例と大震災の被災建替マンションである^{注10)}。

2.1 どんな建物に建て替わったか

まず被災マンションがどんな建物に建て替えられたかを簡単にみておく。建物の構造はRC造、SRC造が増え、S造はなくなった。震災型総合設計制度の利用により、階数は増加し、平均約2階高くなった。棟の型はL字型が減少し、一字型が増加するなど構造的に安定する型を選んでいる。住戸数はそれほど増えず、平均3戸程度の増加である（住戸数を減らしたものの27%、変化なし43%で増やしたものの30%である）。住戸専有面積は平均5.8㎡増やしている。50㎡未満という狭い住戸が大きく減り、60～80㎡当たりが増えている。80㎡以上の広い住戸は変化していない。

マンションの共用部分の充実が著しい。駐車場はほとんどのところで増やし、平均14台分増加している。集会所の設置率は倍増し、面積も増え、設備も充実させている。エントランス部分を充実させているのも建替後の特徴である。住戸の間取りは通常の建売り分譲に比べて自由度があったようだが、コーポラティブのようにそれぞれが好みをプランに反映するという形のもの全体として多くない。オプションとして変更を加える程度である。竣工時期の早いものに間取り選択の自由度が高かった。

建替後の管理方式をみると、管理形態に関しては、自主管理のマンションが大きく減少し、ほとんどのマンションで、一部委託または全部委託の形式を採用ようになった。管理組合活動については、従前から多くのマンションで行われていた理事会の定期開催や居住者名簿の整備、修繕積立金の積み立てなどに加えて、従後は長期修繕計画の作成、建物診断の実施なども行われるようになり、管理活動がより整備された。

管理規約の変更を行ったマンションは6割以上、理事の定員数の変更をしているマンションが約5割あることから、マンションの建替に伴い、震災時の教訓や今までのマンション生活での経験から出た希望に合わせて、変更を行っていることも分かった^{※7)}。

2.2 建替前後の比較

次いで建て替わったマンションの建物状態、入居者の変化、合意形成過程などを一般建替と比較してみる。

(1) 建物の変化

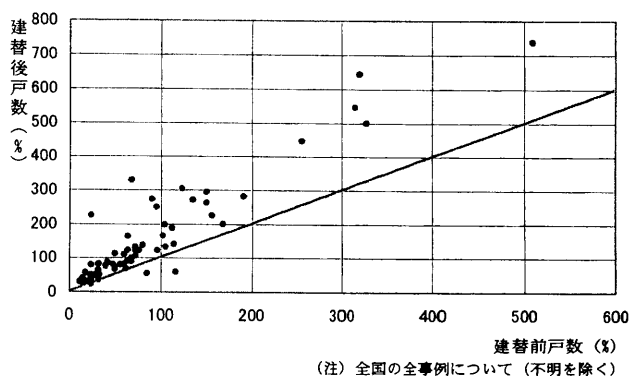
被災マンションの建替は、先にみたように震災による突発的な事態によって、生活の場を確保することが強く求められ、さまざまな支援策を受けて実施された。これに対して一般建替の場合は、建替費用の捻出が容易な容積増によるいわゆる等価交換方式によって行われている。従って、建替前後の建物の比較をすると、住戸数、住戸専有面積、延床面積とも一般建替の場合において著しい増加をみており、被災建替との差は大きい。一般建替に

おいては住戸数を平均38戸増やしており（全国の全事例で計算するとともに増え、61戸増えている）、住戸の専有面積も10～40㎡ほど増加させているものが4分の3を占めている。平均約21㎡の増加である。延床面積も平均3倍に増やしている（表2-1、図2-1～5）。

表2-1 建替前後の住戸数と延床面積

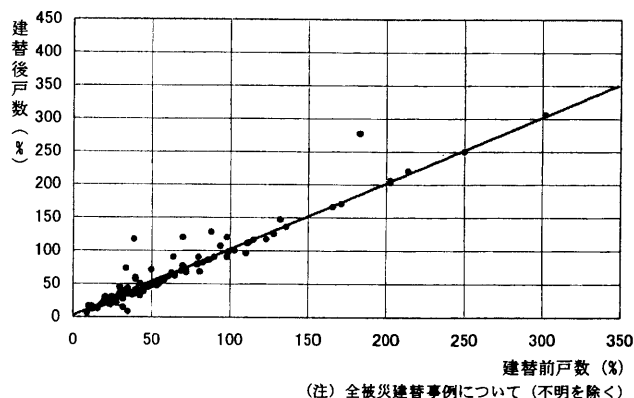
	住戸数（戸）		延床面積（㎡）	
	建替前	建替後	建替前	建替後
一般マンション建替	50.25	88.00	3087.20	9308.34
被災マンション建替	91.83	95.00	8769.18	9562.91

（注）サンプル調査の結果による



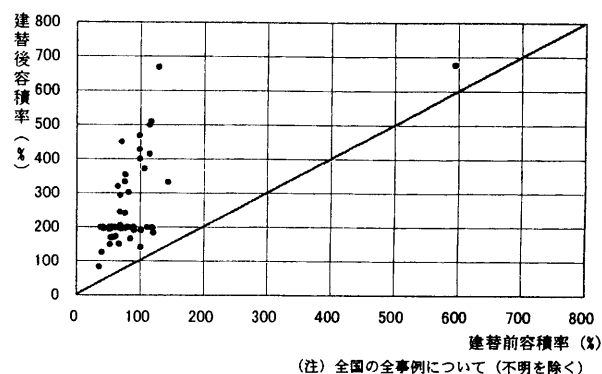
（注）全国の全事例について（不明を除く）

図2-1 建替前後の住戸数の関係（一般建替）



（注）全被災建替事例について（不明を除く）

図2-2 建替前後の住戸数の関係（被災建替）



（注）全国の全事例について（不明を除く）

図2-3 建替前後の容積率の関係（一般建替）

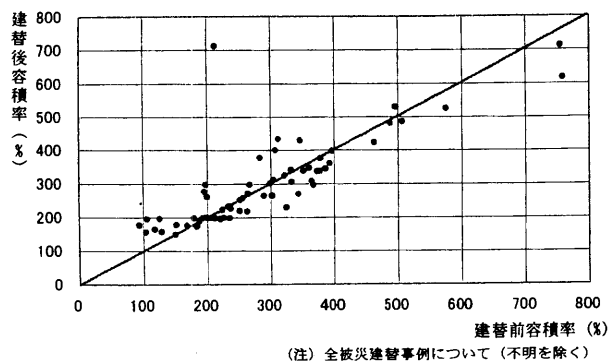


図2-4 建替前後の容積率の関係 (被災建替)

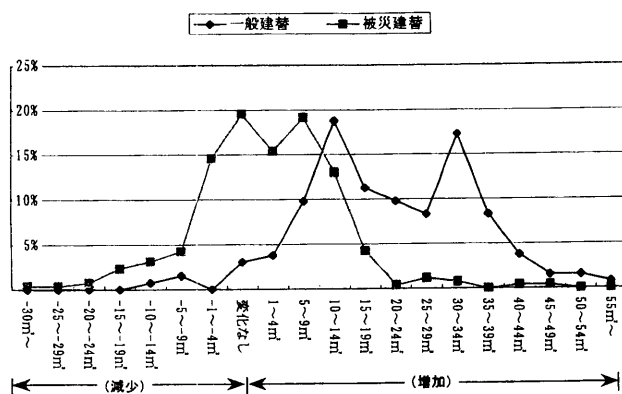


図2-5 住戸専有面積の変化

(2) 入居者の変化

マンションの建替前に入居していた人が建替後どの程度戻ってきているのか、マンションの性格によって違いがみられるのであるが、従前区分所有者だった人が建替後も区分所有者になっている比率を「再入居率」として比較してみると、一般建替の場合最も低いマンションは13.3%で、最高は100%、平均71.5%である。再入居しない主たる理由は「資産処分のため」と「他の住居に移り住むため」が多い。従前のマンションを借家にしていた場合や法人所有で社宅となっていた場合などに資産処分が多く、高齢者などの場合で建替に伴う2度の転居が負担となり「他の住居に移り」建替住戸を処分するケースが多くなっている。

被災建替の場合は再入居率は平均64.5% (被災建替61ケースについて) で60~80%のものが多くなっている (表2-2)。前章でみたように、建替決議の段階では建替賛成 (すなわち建替事業に参加) の意思を持ちながら、事業化段階で参加できなくなった人々が多かったことが一般のケースより再入居率を低くしているとみられる。

表2-2 再入居状況の比較

		~50%	~60%	~70%	~80%	~90%	~100%	合計	平均
被災建替	件数	12	7	13	17	10	2	61	64.50%
	割合	19.7%	11.5%	21.3%	27.9%	16.4%	3.3%	100.0%	
一般建替	件数	5	2	1	5	1	6	20	71.50%
	割合	25.0%	10.0%	5.0%	25.0%	5.0%	30.0%	100.0%	

このように区分所有者の30~35%が変わっているから、入居者も変化することとなる。入居者の世帯主年齢を建替前後で比較すると、一般建替、被災建替ともに似た傾向を示し、全体として60代が減少し、30代が増え世帯主年齢が若くなっている (図2-6)。

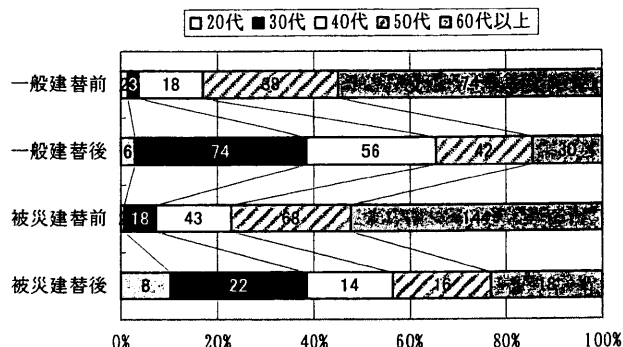


図2-6 世帯主の年齢の変化

(3) 合意形成期間

合意形成に要した期間を一般建替と被災建替で比較すると建替発意 (地震発生) から建替決議もしくは建替全員合意までの期間の平均は、一般建替が59.5ヵ月 (約5年) に対して被災建替は13.5ヵ月 (約1年2ヵ月) と一般建替は被災建替の4.4倍の期間を要している (表2-3)。このように、一般建替と被災建替の合意形成の期間に大きな違いがみられるのは、一方が震災という突然の事態を受けた建替であって当然のことといえる。

一般建替の事例で最も長いのは発意から建替決議まで10年9ヵ月 (最短は1ヵ月)、発意から竣工まで12年7ヵ月かかっている (最短のものは2年7ヵ月)。

表2-3 合意形成に要した期間

	発意 (地震発生) から 全員の合意取り付け (建替決議) まで	発意 (地震発生) から 建物解体着手まで	発意 (地震発生) から 竣工まで
一般建替	59.5 ヵ月 (4年11.5 ヵ月)	66.3 ヵ月 (5年6.3 ヵ月)	86.62 ヵ月 (7年2.62 ヵ月)
被災建替	13.5 ヵ月 (1年1.5 ヵ月)	22.6 ヵ月 (1年10.6 ヵ月)	37.6 ヵ月 (3年1.6 ヵ月)

2.3 費用負担について

(1) 建替における費用負担

建替に伴って区分所有者が負担した費用の概略を比較すると、一般事例と被災事例ではかなりの差がみられる。

区分所有者が建替に要した費用 (転居費用を除き、敷地持ち分の一部売却などを含まないもの) をみると (表

2-4)、一般建替の場合、500万円未満が27.4%で等価交換方式による効果が出ている。1500万円以上の負担が3分の1程みられるが、これらは無償還元された床面積以上に住戸を広くしたりした分の超過負担分といえる。被災建替の場合は1500万円以上が8割を超えていて高額負担となっている。粗っぽく平均額を算出すると、一般建替1374万円、被災建替2029万円となる。被災建替の場合、従前のローンがかなり残っていたことから、二重ローン世帯も少なくないと推測される(表2-5、表2-6)。被災建替では優建による補助があり、また建物解体費用を税金で負担してもらっていても(解体費は戸当たり250万円程だといわれている)、以上のような費用負担が求められたわけで、やはり建替はかなりの費用が必要だということが再認識される。

建替に伴う転居中の家賃負担は(表2-7)、一般建替では約8割が300万円未満であったのに対して、被災建替では約6割が300万円以上の負担となっている(平均一般事例224万円、被災事例253万円)。これは仮住まいの期間が一般建替では平均約1年8カ月であったのに対して、被災建替では平均約2年6カ月を要したからである。

(2) 補修における費用負担

被災マンションの復旧補修工事にどの程度の費用がかかったか、400余の管理組合のアンケート結果でみると^{※5)}表2-8のようになっている。地域別にみて激震地の神戸市東灘区、灘区とこれに隣接する芦屋市を中心にして、そこから遠ざかる程工事費は下がっている。補修費用は当然被害程度の大・小によって違って来る。建物の構造体に大きな被害が出た「大被害補修物件」では半

表2-8 被災マンションの復旧補修工事平均金額(万円/戸)

	補修金額		補修金額
神戸市 東灘区	123.0	伊丹市	114.7
灘区	162.0	尼崎市	106.5
中央区	45.0	明石市	29.2
兵庫県 兵庫区	85.0	大阪府 豊中市	41.0
長田区	98.0	吹田市	50.4
須磨区	22.0	高槻市	19.4
垂水区	38.0	茨木市	26.0
北区	16.0	箕面市	6.6
西区	32.0	池田市	13.1
西宮市	109.3	大阪市 西区	8.9
芦屋市	298.7	西淀川区	17.0
宝塚市	123.2	淀川区	23.4

表2-4 建替に要した総費用(転居費用を除く)

		500万円未満	500～1000万円未満	1000～1500万円未満	1500～2000万円未満	2000～2500万円未満	2500～3000万円未満	3000～4000万円未満	4000～5000万円未満	5000万円以上	不明	合計
一般建替	度数	37	24	25	13	13	8	4	5	2	4	135
	割合	27.4%	17.8%	18.5%	9.6%	9.6%	5.9%	3.0%	3.7%	1.5%	3.0%	100.0%
被災建替	度数	4	6	37	120	52	23	25	5	0	4	276
	割合	1.4%	2.2%	13.4%	43.5%	18.8%	8.3%	9.1%	1.8%	0.0%	1.4%	100.0%

(注) サンプルマンションの居住者アンケート結果。建替後に入居した人は除いている。

表2-5 建替決定時のローンの残高

		500万円未満	500～1000万円未満	1000～1500万円未満	1500～2000万円未満	2000～2500万円未満	2500～3000万円未満	3000～4000万円未満	4000万円以上	不明	合計
一般建替	度数	39	11	2	2	1	1	0	0	1	57
	割合	68.4%	19.3%	3.5%	3.5%	1.8%	1.8%	0.0%	0.0%	1.8%	100.0%
被災建替	度数	40	25	17	9	12	4	4	1	1	113
	割合	35.4%	22.1%	15.0%	8.0%	10.6%	3.5%	3.5%	0.9%	0.9%	100.0%

表2-6 建替費用のねん出方法

		全て自己資金	自己資金とローン	ローンのみ	その他	合計
一般建替	度数	82	36	10	4	132
	割合	62.1%	27.3%	7.6%	3.0%	100.0%
被災建替	度数	91	152	27	5	275
	割合	33.1%	55.3%	9.8%	1.8%	100.0%

表2-7 転居中の家賃負担

		100万円未満	100～200万円未満	200～300万円未満	300～400万円未満	400～500万円未満	500～1000万円未満	1000万円以上	合計
一般建替	度数	10	30	39	14	4	3	0	100
	割合	10.0%	30.0%	39.0%	14.0%	4.0%	3.0%	0.0%	100.0%
被災建替	度数	18	27	26	38	42	24	1	176
	割合	10.2%	15.3%	14.8%	21.6%	23.9%	13.6%	0.6%	100.0%

(注) サンプルマンションの居住者アンケート結果。建替後に入居した人は除いている。

数以上が200万円以上かかっている。構造体に被害がなく、外装・外構・設備に小規模な被害の出た「小被害補修物件」では9割近くが50万円未満で済んでいる。構造体に受けた大被害が大きい程補修金額は高くなっている。京都大学の西澤英和氏の調査事例では、大破したピロティを構造補強などして修復した事例や沈下した建物をジャッキアップして基礎補強した修復事例など、補修工事のなかでも大型のものも戸当たり240万円から350万円程の工事費で実施されている^{※8)}。

復旧工事の費用には修繕積立金を充てた例が多い。補修復旧の場合6～7割のマンションが修繕積立金のみで処理している。兵庫県下の各市では一時徴収金を集めているところが多くなっている。

まとめ

一般建替の事例はいずれも容積率に余裕があり、延床面積を3倍にして保留床を売却して建設費に充てるという方法を採用していることから、専有面積を30㎡増やしながら費用負担は少なくて建て替えている。一方、被災マンションの建替は、容積率に余裕のない場合の建替とみてよい。専有面積は平均6㎡弱増やしているけれども、7割の住戸が面積を減少させるか、増減なしの状態であるから、ほとんど従前状態を再建するという建替であったといつてよい。それにしても一般建替のケースに比べて700万円あまりの増加程度で新築建物に建て替えられたのは、優建などの補助、解体費用の公費負担、公的デベロッパーによるリスク負担などの公的援助等、前章で指摘したような支援策があったからだといえよう。

3. 建替不成功・凍結事例の考察

(1) 原因と経過

建替を一度計画し管理組合として検討を始めながら、さまざまな理由で不成功に終り、計画を断念したもの、あるいは計画を一時凍結し、ほぼ白紙に戻したもののや、訴訟となっているものなど、計画がうまく進まなかった事例を取り上げて、その原因を探ってみる。

関西地域の一般事例で7事例（うち、訴訟3例）を調査し、かかわりのあったコンサルタントなどに聞き取りを行った。すべて住宅公団（当時）や住宅供給公社が30～40年以前に供給したものである。

当初からの経過などのよく分かる人に指摘してもらった、不成功・結事例の原因と考えられることを整理すると表3-1のようになっている。「リーダー不足」、「人間関係の不良」、「そもそもの建替計画における悪条件」、「反対者の存在」、「合意形成期間の長期化」、「市場悪化による条件悪化」などが挙げられている。

不成功や凍結に至る過程を全体として描いてみると次のようになる。

表3-1 合意形成上の阻害要因ないしは建替不成功・凍結の原因と考えられること

(複数回答)

要 件	件数	%
・リーダーがいなかった	5	71.4%
・マンション内部の人間関係の不良	4	57.1%
・建替計画における悪条件	3	42.9%
・合意形成の長期化	3	42.9%
・市場変化による条件の悪化	2	28.6%
・組織化の失敗	2	28.6%
・強固な反対者の存在	2	28.6%
・建替決議の失敗	2	28.6%
・全住民への情報提示の不足	1	14.3%
・多数の反対者の存在	1	14.3%
・近隣住民の反対	1	14.3%

(注) かかわりのあった専門家など経過の分かる人への調査から

住民の合意形成を始めるに当たって、建替計画が専門家サイドから提示される。その際、等価交換方式による無償還元の専有面積や住戸面積を増やす場合の費用負担などの条件が示される。建築基準法や都市計画法の上でクリアしなければならない条件なども提示されるが、その条件が悪いと、反対者を含めて住民説得にパワーが必要になり、力量のあるリーダーがいないと難航する。

また、マンション内部の人間関係が元々悪かったり、全居住者への情報提示をせずに建替計画を勝手に進めたり、居住者全員の疑問にすべて答えていかないことがあったりすると、内部の人間関係が悪くなる。こういったことが原因となって建替推進委員会などの組織化の失敗が起こり、凍結することになる。

上記の要素を含んでいても、それらを乗り越えて建替推進委員会の組織化を無事に達成した場合、その後合意形成のための活動をすることになるが、反対者の説得がうまくいかないと合意形成は長引く。また、建替計画の条件が悪いことから行政との調整が長引いたりして合意形成が長期化する。その間に市場が悪化し、条件が下方修正される。その結果反対者の増加を招くなどして、居住者全員の合意形成ができなくなり、凍結する。合意形成の長期化や反対者の説得がうまくいかないことで、しびれを切らした建替推進派は、居住者の5分の4以上の賛成が得られると踏んだ場合、区分所有法第62条の特別多数決の建替決議を実施する。建替賛成が多くを占めても、建替反対側は決議に踏み込んだことに納得がいかず、訴訟を起こし、計画は中断する。おおよそこのような経過がみられる（図3-1）。

(2) 反対者の理由

次いで、反対者が出る理由について考察してみる。建替計画の進行プロセスに不満を持ったり、リーダーなどへの不信が原因で反対者が生まれる例もあるが、基本的には建替に対する意見の相違がある。建替賛成者の賛成理由は、①建物や設備が古くて、住戸が狭い、建て替え

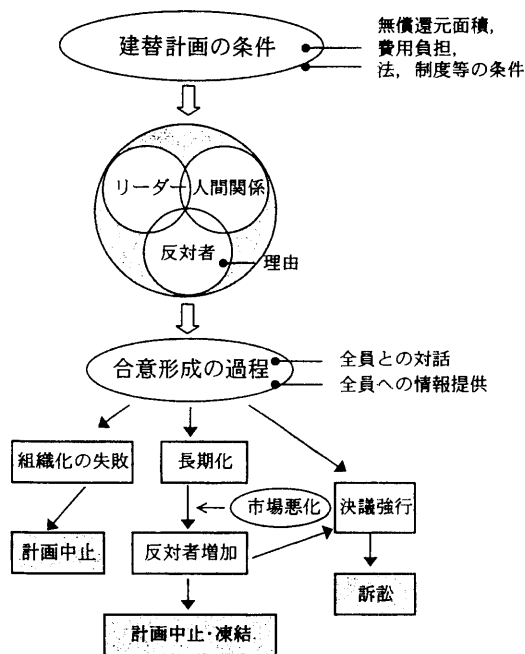


図3-1 不成功・凍結事例のフロー図

ることによって新しくなり広くなる、②資産価値が上がる、である。

これに対して反対者の反対理由は、①建物は寿命がきたわけではない、補修で対応できる、②建替は高層化、高密度を生み、環境が悪くなる。また、③高齢化した居住者からは転居がイヤだという意見がある。

建替はいずれも容積率に余裕があって、等価交換で保留床を処分し、建設費をねん出する方式で計画されている。新しく広い住戸が少ない費用負担で可能ならば建替を実施したいという計算がなされている。従って市場の悪化などプロジェクトの条件が悪化してくると反対者が増え、計画は不成功に終ったり、中断や凍結といった事態になってくる。

(3) 成功事例との条件の比較

以上にみた不成功・凍結事例と建替を成功させた事例について、「マンションの性格」や「建替計画の条件」などを比較し、建替の難しさの要素を考えてみる。

マンションの性格として、「住戸数」「分譲年度」「容積率」「従前住戸の利用状態（社宅、借家、空家等）」などを比べる。

またそれぞれのマンションについて作成された建替計画の条件として、「住戸数の増加率」「容積の上昇率」、また無償還元される「住戸専有面積の増加率」、従前の住戸専有面積を確保するについての「負担金の有無」、建築基準法や都市計画法などの関係で「クリアせねばならない条件の見通し」、そして合意形成の期間について比較してみた（表3-2）。

成功事例、不成功事例とも指定容積率に対する率や築

表3-2 建替成功事例、不成功・凍結事例の比較

	成功事例（関西21例）	不成功・凍結事例（関西7例）
マンションの性格	従前住戸数	12～150戸、平均49.0戸
	従前分譲年度	1955～1968年
	築後年数	建替竣工時 24～45年、平均35.07年
	従前容積率	42.89～143.9%、平均78.81%
	指定容積率に対する活用比率	0.21～0.63、平均0.39
建替計画の条件	従前住戸利用状態	自己居住：65.6%、社宅：18.4%、借家：11.9%、空き家：2.7%
	住戸数増加率	1.32～3.17倍、平均1.90倍
	平均住戸増加数	44戸
	容積上昇率	1.45～4.56倍、平均2.77倍
	無償還元専有面積増加率	0.57～1.67倍、平均1.18倍
	負担金の有無	6件（28.6%）
	クリアする条件	特になし
合意形成の期間		発意から合意まで 1カ月～10年5カ月、平均約5年

年数、住戸増加率、容積上昇率などあまり違いはない。両者が異なる事項は、「従前住戸数」「従前容積率」「従前住戸利用状態」での「社宅、借家、空き家の比率」「建替後の住戸増加数」などであって、不成功事例は住戸数が多く、容積率もいく分大きく、従って建替後の住戸数の増加が多く、それだけ売却せねばならない部分が多くなって、事業推進の条件が特に不況下では厳しくなる。また社宅の割合が低く、それだけ区分所有者数が多くて合意形成に相対的に手間がかかるといえる。

建築基準法や都市計画法に関連してクリアせねばならない障害があったことも影響して、合意形成の期間も長くなっている。

このようにみえてくると、容積率の利用状況に加えて「マンションの規模」は建替の成功に大きく影響する要素であることが再認識される。

結び

以上、被災マンションの建替の経験、一般建替との比較や建替不成功事例などをみてきたが、これらの考察を通して、分譲マンションの更新、建替のあり方について私見をまじえ、まとめてみたい。

第1に指摘できることは、一般的に分譲マンションの「建替」といわれているものは、従前住民（区分所有者）が再入居する形でマンションを建て替えることをいっているが、このプロジェクトは、なかなか難しい。

容積率に余裕があり、敷地持ち分の一部を売却して建設費に充てるいわゆる等価交換方式の採れるところ以外は大変難しい。容積率に余裕のあるところでも、不成功に終る事例がみられている。この建替プロジェクトは外部からのかなりの支援策がないと成功しないだろう。阪神大震災の経験によると、従前の広さの住戸に建て替えるとしてもかなりの額の援助が必要だといえる。

なお、敷地が借地の分譲マンションの場合、再入居建替はまれにしか生まれないであろう。借地マンションの建替については同じように議論できない。

第2に、マンションの更新については、建替ばかりを考えず、補修・改善（リノベーション）策をはじめ多様な方策を考えることが大事で、そのためには建替偏重を生み出してきたスクラップ・アンド・ビルトのハウジングシステムの転換が必要だ。その動きは生まれつつあるが、さらに環境やエネルギー面に配慮した補修・改善（リノベーション）策の公共性を認めて、公的支援を行うといった施策が求められる。

なお、つけ加えたいことは更新を考える以前にマンションのメンテナンスと運営管理を重視して、まず建物を長持ちさせる努力を強めることである。昭和30年代から40年代始めに建てられた初期のマンションを調べてみると^{※9)}、維持管理の善しあしが建物の状態に決定的な影響を与えているのが分かる。管理を担当した人がこまめに補修をし、日常のメンテナンスを行ってきた建物は、生き生きとした住まいとして機能している。一方、メンテナンスを怠ってきたものは、一見して暗く、荒廃したかのようにみえる。管理が適切に行われていく社会システムをさらに充実させることが必要だ。

第3に難しいとはいえ、経済的条件にめぐまれたところなどで建替は生まれてくることから、その際中心的課題となる住民の合意形成を成功させるための方策について述べておく。

①合意形成は全員の合意を目標としてねばり強く行い、プロセスを丁寧に間違いないに進めること

区分所有法の5分の4以上の建替決議条項は、住民たちに誤った理解を与えていることがある。1つは決議ができれば、建物は建て替えられるものだという誤解である。その結果、決議成立のために、5分の4以上の確保にばかり目が向き、5分の1未満に目が向かなくなる。もう1つは、法にいう建替賛成は、建物を建て替えることを是とし、かつ建替事業に参加できる場合をいうのだが、建替を是とする部分が5分の4以上あればよいと理解している場合がある。その結果、建替参加者が5分の4に満たない場合が起きたりする。

全員の合意を目指すということは、全員が建替を是とするところまで、すなわち「自分は建替に参加できないが、多くの人々が建て替えたいというし、この建物を建て替えねばならないのは理解できる」という態度に、不参加の住民もなっていく状態をつくらねばならないということである。建替そのものに反対の人や裁判に訴える人たちは（すべてがそうとはいえないが）、建替が納得できないのである。この部分を克服しないと5分の4以上の数を集めてもプロジェクトは成功しないであろう。

もちろん、なかには理不尽な意見もある場合があるが、誰が聞いても道理にあわない意見ばかり残っているという状態まで住民の合意形成過程を進めることであろう。

②建替決議の「5分の4以上」を緩和するのは大いに疑問だ

以上に述べたように、住民の建替についての納得を得ることに努めず、特別多数決の要件のみに目を向けている状態で決議要件を緩和すると、決議はできやすくなるかもしれないが、逆に訴訟は増えることにならないだろうか。

一般建替の成功事例では、区分所有法62条の建替決議を行ったのはごく少数であって、ほとんどが全員賛成の形で建て替えている。この場合全員賛成といっても全員が建替事業に参加し、再入居しているわけではない。建て替えることを納得し、自分は参加できないので住戸を売り渡し、転居したりしている人がいる。このように自分は参加しない（できない）が、建替には賛同するという人たちへの対処が、転居先の確保など、リーゾナブルな状態で行われればよいのであって、そのための条件づくりが建替を成功させるために重要であろう。

全員が建替そのものを納得する状態をつくり出すことが大切だと述べたが、そのためには先の各章で述べてきたように、再生基準を提示する社会システムの整備などが欠かせない。その内容は、科学性や合理性、第三者性などを持った更新（補修か建替か）の判断基準、調査・診断の基準、補修の場合の補修・補強レベルの基準、それぞれの費用基準などの提示であり、合意形成を助ける専門家の育成などである。

<注>

- 1) 阪神大震災マンション復興問題特別研究委員会（主査：梶浦恒男）の第1次（1995年4月、5月）、2次（1995年9月）、3次（1996年11月）と4次（1997年11月）、5次（1998年11月）および大阪市立大学梶浦研究室で行った合意形成プロセス調査（1998年12月）、一般建て替えと被災建て替えの比較調査（1999年12月）、不成功事例調査（2000年11月）である。特別委員会の構成等については（文1）参照。
- 2) 被害実態の詳細については（文4）参照。
- 3) 正式には被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法。
- 4) 大西一嘉、梶浦恒男「被災地マンションの補修に至る意思決定過程に関する研究」日本マンション学会第8回（仙台）大会、第1研究分科会口頭発表、1999.4.24による。
- 5) 公費解体の問題については島本慈子「倒壊」筑摩書房、1998.12、pp.92～94参照。
- 6) マンション管理センターのシンポジウムでの講演から、産経新聞2000年10月14日参照。また復興過程の諸体験は大森一樹「震災ファミリー」（平凡社、1998）参照。
- 7) 補修による復旧事例の調査は、「大被害」物件のなかで補修選んだマンションに対して神戸大学大西一嘉研究室の調査結果

- を活用させてもらった。(注4)の日本マンション学会第8回(仙台)大会,第1研究分科会口頭発表,参照。
- 8)大阪府下の被災地も含んだ地域の調査で503件のマンションから回答を得た。9割強が補修を選んでいる。(文5)参照。
- 9)(注4)のマンション学会第8回(仙台)大会の報告から。
- 10)被災地建替マンション全体について分かるデータはそれを使い,より詳細な内容については被災建替マンションのなかから無作為に選んだ17サンプルの管理組合と居住者アンケートのデータによった。(文6)参照。

<参考文献>

- 1)阪神大震災マンション復興問題特別研究委員会:阪神・淡路大震災による分譲マンションの被害実態と復興過程,1996.3
- 2)松尾光洋他:阪神大震災による分譲マンションの被害実態と復興過程の研究(その4),日本建築学会近畿支部研究報告集第37号・計画系,p.625,1997.7
- 3)阪神・淡路大震災住宅問題研究会:阪神・淡路大震災による住宅被災の実態並びに住宅復興問題調査報告,住宅総合研究財団,p.5,1996
- 4)金印會,梶浦恒男他:阪神・淡路大震災による分譲マンションの被害実態と復旧上の問題,日本建築学会技術報告集第1号,pp.281~284,1995.12
- 5)松尾光洋,梶浦恒男他:阪神大震災による分譲マンションの被害実態及び復興過程の研究,その6-地域別被害状況と管理組合の対応-補修と中心にして-,日本マンション学会第6回大会(千葉)研究報告集,pp.158~161,1997.4
- 6)岡空伊都子,梶浦恒男他:分譲マンションの一般建て替えと被災建て替えの比較考察,日本建築学会近畿支部研究報告集第40号・計画系,p.813,2000.6
- 7)檜崎正也(研究代表者)他:大災害を想定した分譲マンションの危機管理と復興再生時の合意形成に関する総合的研究,平成9年度~平成11年度文部省科学研究費補助金研究成果報告書,pp.183~244,2000.3
- 8)毎日新聞(東京版):新住まいを考える,被災マンションの復旧⑤~⑨,2001.2.8~3.8
- 9)梶浦恒男:初期分譲共同住宅の建物変貌と管理状態について,日本建築学会大会学術講演梗概集,pp.1185~1186,1999.9