

# マンションの建替えの円滑化に向けて

平成 13 年 11 月 30 日

マンション建替え円滑化方策検討委員会

## 目 次

はじめに	1
委員名簿	2
．マンションの建替えに関する現状と課題	3
1．マンションストックの現状	3
2．建替えをめぐる現状と課題	5
（1）マンション建替えの現状	5
（2）マンション建替えをめぐる主要課題	6
（3）団地型マンションの問題	8
（4）既存不適格マンションの問題	9
．マンションの建替えを円滑に行うための方策	10
1 マンションの建替え支援の基本的考え方	10
2 マンション建替えの円滑化のための具体的施策	13
（1）マンション建替え事業の円滑化のための新たな法制度の整備	13
（2）マンション建替えに関わる区分所有法制のあり方	15
（3）合意形成促進のための支援	16
（4）居住の安定の確保に関する措置	17
（5）建替え事業に対する財政上の支援	17
（6）都市計画・建築規制上の措置	18



## はじめに

本委員会は、建替え時期の到来したマンションの建替えを円滑に実施していくために必要となる制度的枠組みと支援のあり方について、国の施策立案の基本的方向性を示すことを目的として、本年5月、国土交通省住宅局内に設置され、以来計6回にわたって論議を重ねてきた。本報告書は、現行区分所有法制を踏まえたこれまでの論議の成果をとりまとめたものである。

この間、「改革先行プログラム」(10月26日 経済財政諮問会議決定)において、平成13年度中に措置する事項として、「マンション建替えの事業を円滑化するための法制度の創設(区分所有権等を建替え後の建物に円滑に移行するための措置、建替えの主体への法人格の付与等)」及び「建替え要件見直し等区分所有法の改正に向けた試案の公表(パブリックコメントを経て14年秋までに改正法案を作成)」が盛り込まれたところである。

政府においては、改革先行プログラムに基づき、マンション建替え事業の円滑化に関する法律案を次期通常国会に提出するものと考え、本委員会での論議の成果が適切に反映されることを望む次第である。また、区分所有法の速やかな改正をはじめ、政府における引き続いての取り組みを望むところである。

マンション建替え事業の円滑化に関する法制度が整備され、昨年度に制定されたマンションの管理の適正化の推進に関する法律とともに、マンションに関する住宅施策の両輪となって、都市における居住形態としてのマンションに対する信頼が揺るぎないものとなることを期待したい。

## マンション建替え円滑化方策検討委員会委員名簿

(五十音順)

穂山 精吾 全国マンション管理組合連合会会長  
有馬 正樹 (株)長谷工コミュニティ顧問  
戎 正晴 戎・太田法律事務所長  
大澤 元毅 国土技術政策総合研究所住宅研究部長  
大西 誠 都市基盤整備公団再開発都市街地再開発課長  
小川 富由 東京都住宅局住宅政策担当部長  
小野塚 実 住友不動産(株)マンション事業本部企画調査部長  
鎌野 邦樹 千葉大学法経学部教授  
城戸 義雄 (社)全国市街地再開発協会専務理事  
久米 良昭 那須大学都市経済学部教授  
小林 重敬 横浜国立大学大学院工学研究科教授  
坂田 隆史 (財)マンション管理センター専務理事  
佐藤三千男 読売新聞論説委員  
西谷 剛 横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授  
福井 秀夫 法政大学教授 政策研究大学院大学客員教授  
堀口 浩一 (株)日建設計開発計画事務所計画室長  
丸山 英気 千葉大学法経学部教授  
門田 至弘 兵庫県住宅供給公社審議役  
柳沢 厚 横浜国立大学講師  
吉田 徹 法務省民事局参事官

：委員長

## ・マンション建替えに関する現状と課題

### 1. マンションストックの現状

マンションの供給は、昭和40年代後半から本格化し、近年の新規供給量は年間20万戸弱に及んでいる。そのストック総数は、平成12年度末で385万戸となっており、マンションという区分所有による共同居住形式は都市における居住形態として広く普及してきている。

一方、建築後相当の年数を経過したマンションが増加してきており、例えば、建築後30年を経過したものは平成12年度末で12万戸であるが、今後さらに急激に増加し、10年後には93万戸に達すると見込まれている。

平成10年の住宅・土地統計調査のデータ等をもとに、建築後30年を経過したマンションを中心にストックの状況をみると、まず住宅の水準については、建築後30年を経過したストックでは、50㎡未満の住戸が約3分の1を占め、住戸内の設備機器も老朽・陳腐化しており、今日の水準からみて居住性能が不十分なものが多い。共用部分についても、例えば4、5階建てでエレベーターのない棟が96%と殆どであるなど、高齢者等が暮らしやすいバリアフリーの構造になっていないものが多い。また、いわゆる新耐震設計法が制度化される前に建設されたストックの中には、耐震性能の向上が必要なものも少なくないと見込まれる。

次に住戸の利用状況についてみると、年数の経過とともに、空き住戸、賃貸されている住戸、高齢者のみの居住する住戸が増加する傾向があり、建築後30年を経過したストックでは、一つの棟における平均値として、空き住戸が11%、賃貸されている住戸が24%、60歳以上のみの居住する住戸が36%となっている。

こうしたストックの状況を背景として、本委員会での検討に関連して

建築後30年を経過したマンションを対象に実施されたアンケート調査（以下、「アンケート調査」という。）によれば、管理組合等において、今後の修繕費用の増大に対する懸念、安全性への不安、居住性への不満等から、建替えに対する関心の高まりが伺える。アンケート調査では、建替えについて、「現在検討中」、「以前検討した」、「関心がある」の3つの回答の合計が約3分の2にのぼっているところである。

## 2. 建替えをめぐる現状と課題

### (1) マンション建替えの現状

これまでの区分所有マンションの建替え事例としては、老朽化等に伴うものが69件、阪神・淡路大震災の被災マンションの再建が108件、合計177件が把握されているところである。

このうち老朽化等に伴う建替え事例については、住宅需要のある地域に立地し、かつ、建替え前の容積率に余裕があり、民間事業者等の積極的な参画のもと、いわゆる等価交換方式により区分所有者の負担を大幅に軽減することが可能であったケースにほぼ限られているところである。また、すべて、区分所有者全員の同意のもとでの建替えとなっている。

一方、被災マンションの再建の事例では、逆に、容積率等の条件に恵まれた例や区分所有者全員の同意が得られた例は少数となっており、その再建の現場では、法制面、経済面、技術面等の多岐にわたり、種々の困難に直面したことが報告されている。それを乗り越えて多くの被災マンションの再建が成った背景には、再建に向けての区分所有者の団結はもちろんではあるが、地方住宅供給公社、民間事業者等の特段の理解と協力があったところである。

マンションの建替えを相対的に容易にする条件としては、住宅需要のある地域に立地していること、建替え前の容積率に余裕があること、権利者調整の都合上戸数があまり多くないこと等が挙げられるが、今後の老朽化等に伴うマンションの建替えにおいては、このような条件に恵まれ、民間事業者等の積極的な参画が期待できるものは限定的になると見込まれる。したがって、今後の建替えは区分所有者たちの自助努力による事業の実施が基本となると考えられ、その認識の上に立って、マンション建替えをめぐる種々の課題に対し、早急に、総合的な対応方策を講じていかなければならない。

## (2) マンション建替えをめぐる主要課題

これまでの事例やアンケート調査等を踏まえ、マンションの建替えをめぐる主要な課題を挙げれば、以下のとおりである。

### 合意形成の促進に関する課題

マンション建替えを円滑に進めるためには、先ず初動期において、各区分所有者の意向把握に努めながら検討を重ね、着実に合意のレベルを高めていくことが重要である。マンションの建替えの検討にあたっては、法律、建築、不動産、金融、税制等の広範囲にわたる専門的知識が必要となる。特に、建替えは、補修との選択において検討されるのが通例であり、それぞれの所要費用、改善効果等を客観的に把握し、比較することが求められる。しかしながら、現状では、専門家からアドバイスを受けること等が容易にできるようにはなっていない。

また、管理費や修繕積立金から十分な検討費用を捻出することが困難な場合も多く、そのための資金の確保が課題となっている。

### 建替え決議に関する課題

区分所有法の建替え決議に関する規定については、いわゆる「費用の過分性」等の要件の具体的内容や判定基準が不明確なため、トラブルを生じやすく、これまでに訴訟も数件起きている。また、建替えの前後において、その敷地及び建物の主たる使用目的が同一でなければならないとされている点も、建替えを行うにあたっての選択肢をせばめる要因となっている。これらの点を含めて、マンションの建替えの円滑化を図る上で、区分所有法の見直しが大きな課題となっている。

### 建替えの事業主体の確立に関する課題

建替えの事業主体に関し、区分所有法には特段の規定は設けられて

おらず、建替え決議に賛成した者等で民法の組合類似の団体を構成すると解釈されているものの、意思決定の仕方等の団体の運営ルールや権利義務関係が不明確で、現実の適用には多くの困難が伴うものと考えられる。また、これらの団体には法人格がなく、各種契約行為を円滑に行うことが困難となっている。

#### 建替え不参加者等の権利の買取りに関する課題

建替え事業の一環として、区分所有法に規定する売渡し請求や任意の契約により、建替え不参加者等の権利を買い取ることが必要となる。しかしながら、民間事業者等の参画がない場合に、権利の買取りを建替えに参加する個々の区分所有者が行うことを期待するのは、実際上困難である。

#### 権利の円滑な移行に関する課題

これまでの建替え事例においては、民間事業者等に一旦権利を譲渡し、再建後に再び買い戻す方式をはじめとして、様々な事業方式が採られてきているが、いずれの方式も、区分所有権、敷地利用権、抵当権その他の権利の再建マンション等への確実な移行を担保するしくみを欠いているところである。とりわけ、建物に関わる権利が一旦消滅せざるを得ないことから、金融機関が抵当権の抹消に難色を示すこと等も予想されるところであり、担保権をはじめとする権利の円滑な移行を可能とするしくみが不可欠である。

#### 居住の安定の確保に関する課題

高齢者等で建替えに参加することが困難な区分所有者、家賃の上昇により再建マンションでの居住継続が困難な賃借人等においては、条件に見合う賃貸住宅等に住み替えることが必要となる。また、再建マ

ンションに再入居する者においても、建替え工事のために一旦移転することが必要となる。したがって、建替えに伴い高齢者、低所得者等が住宅に困窮することのないよう、適切な住み替え先の住宅及び工事期間中の仮住居が確保できるようにする必要がある。

#### 事業資金の確保に関する課題

マンションの建替えに要する経費は、調査設計計画費、権利の買取り費、移転費、工事費等であり、建替え事業主体において、これらに充てるための事業資金が適時適確に調達できるようにする必要がある。

投下した事業資金は、建替え参加者からの負担金の徴収、事業主体が取得した再建マンションの一部（いわゆる保留床）の売却収入等により回収することとなる。このため、併せて、建替え参加者や保留床購入者において円滑に資金を調達できるようにする必要があり、特に、高齢の建替え参加者における資金の手当てが課題である。

#### （３）団地型マンションの問題

建築時期の古いストックほど、複数の棟で敷地等を共有している団地型マンションの割合が高くなっており、例えば、建築後３０年を経過したストックでは、棟数でみて４８％が団地型となっている。

団地型マンションの建替えにおいては、単棟型のマンションにはない固有の問題がある。

まず、区分所有法において団地の建替えに関し特段の規定が設けられていないため、例えば、団地を構成する一部の棟で建替えを実施する場合に、敷地利用の変更等について建替え棟と存置棟との間で調整が必要となるにもかかわらず、そのための法律関係及び手続きが明確でないという問題がある。また、団地全体で建替えることが土地の有効利用等のた

めに強く望まれる場合においても、建替え決議が成立しない棟が出れば、それが実現できなくなる。

都市計画・建築規制の面でも、一団地の住宅施設の都市計画により周辺より著しく低い容積率に規制されている団地がみられるほか、建築基準法に基づく一団地の総合的設計の認定を受けている団地では所定の調整と手続きを要するなど、建替えにあたり団地固有の難しさを伴うケースがあるところである。

#### (4) 既存不適格マンションの問題

古いストックには、法令の改正、都市計画の変更等により、現行の建築規制に適合しなくなったいわゆる既存不適格のマンションが相当数あると見込まれる。最も多いのは、容積率規制の全面導入に伴い既存不適格となったものであると考えられ、簡略な推計の結果ではあるが、例えば昭和50年以前に竣工した東京都内の民間分譲マンションでは6割程度が現行の容積率規制値を超えているおそれがあるとみられる。

既存不適格マンションを建替える場合には、現行の建築規制に適合させる必要があるため、そのままでは従前より床面積を減少せざるを得ないことから、合意形成等により多くの困難を伴うところである。

## ・マンションの建替えを円滑に行うための方策

### 1. マンションの建替え支援の基本的考え方

マンションは我が国の都市における居住形態として広く普及してきている一方、その老朽化による居住水準の低下も進みはじめていることから、今後、その維持管理の適正化を一層推進しつつ、必要な建替えが円滑に行われるようにすることが、国民の居住水準向上の観点から極めて重要である。

また、都市においては、空間を高度に利用し、利便性が高く、環境負荷の小さいコンパクトな都市構造を実現することが求められており、そのためにも、建替えに対する不安を払拭し、都市における居住形態としてのマンションに対する信頼を高めることが重要である。

この場合、マンションも、他の形態の住宅と同様、基本的には個人の資産であり、従って、その改善である建替えは、所有者の自助努力により行われることが原則である。すなわち、マンションの所有者である居住者等が、自らの意思に基づき、自らの責任において建替えを実施することを基本と考えるべきである。

しかしながら、マンションの特性とストックの置かれている現状を踏まえると、以下のような観点から、その建替えを円滑化するため、制度の整備を含めた国や地方公共団体による公共的な支援が必要であると考えられる。

#### 多数の関係者による意思決定の困難性

個人の戸建て住宅等では、所有者一人の意思によって建替えを実現することができるが、マンションでは、物理的に一体の建物が多数の者により区分して所有されているため、これらの者が共同して意思決

定を行うことが必要である。この場合、個々の居住者の価値観は多様であり、また、その年齢、世帯構成、経済状況なども様々であることから、その意見の調整は一層複雑なものとなる。

このような特性を踏まえて、区分所有法は、区分所有者間の権利の調整の方法として、一定の場合に区分所有者の特別多数決により意思決定を行う建替え決議の制度を用意している。

この場合、このような意思決定に到達するためには、多数の関係者の意見や利害調整のプロセスを経たうえ、総会、決議などの手続きを経ることが必要である。また、建替え決議後の事業実施段階においても集団的な意思決定を適確かつ効率的に行えるような仕組みが求められる。

このため、建替えの決議を行う場合や事業を進めるに際しての意見の集約・決定に関するルールの明確化など、制度の整備を含めた合意形成や意思決定の円滑化のための環境整備が必要である。

#### 建替え事業の技術的困難性

マンション建替えでは、戸建て住宅の建替えに比べ、はるかに大規模な建築工事の設計・施工の発注が必要となり、高い専門性が求められる。また、再建前後の権利の評価を適正に行ったうえ、複雑な権利関係を調整することも必要となる。

しかしながら、マンション建替えの当事者は、基本的にこれらについての専門知識を持たない一般の生活者たる居住者等の集団であるのが実態である。このため、事業の円滑で適正な実施を図るためには、専門的かつ公平な立場からの技術的支援が必要である。

#### 都市の居住環境への影響

建設時期の古いマンションストックにおいては、給排水施設の老朽

化や、エレベーターがないことによる高齢者等の生活への支障など、入居者自身にとっての居住環境の低下が顕在化してきている。また、そのことが、空き住戸の発生等をまねき、コミュニティの機能低下が問題化している例も見受けられる。

マンションの居住環境の悪化は、その規模の大きさゆえに周辺地域に及ぼす影響も大きく、さらに、そのようなマンションが都市全体で放置されることとなれば、大量の不良住宅ストックが形成されて、都市環境の劣悪化につながることも懸念され、将来的にはその解消に膨大な社会的コストを必要となることが考えられる。

このため、居住者自身の手による自主的な建替え事業を財政面も含めて公共的に支援することは、このような大きな社会的コストの発生未然防止につながるだけでなく、都市環境の効率的な改善を図る観点からも望ましい。特に、近年の経済環境の下でかつての等価交換方式のような事業の実施が期待できにくくなった状況では、このような自主的な取組みの促進への要請は一層強まっているものといえる。

#### 建替えへの参加が困難な者等の居住安定の必要性

多数の関係者による集団的な意思決定の結果として、マンションの建替えに際しては、高齢者や低所得者などの経済状況や生活設計上の理由から建替えに参加することが困難な者や、建替えに伴って契約関係の継続が困難となる借家人等が必然的に発生する。

このため、建替えを進めていくに当たっては、それに伴い住居に困窮する者が生じないよう、住宅政策の観点から、これらの者の居住の安定を図るための措置を講じていくことが必要とされる。

## 2. マンション建替えの円滑化のための具体的施策

### (1) マンション建替え事業の円滑化のための新たな法制度の整備

マンション建替えをめぐる様々な課題に対応して、区分所有者による良好な居住環境を備えたマンションへの建替え事業を円滑化するため、住宅政策の観点から、以下の考え方により、所要の法制度の整備を行うべきである。

#### 1) マンション建替え組合

区分所有法に基づく建替え決議が行われた場合に、当該建替え事業の参加者は、行政処分である認可に基づき、マンション建替え組合（以下「組合」という。）を設立できるものとする。

この場合、居住環境の改善など住宅政策の観点からの一定の基準を満たす事業を対象として、組合の設立が認められるものとする。

組合は、法人格を有するものとする。

#### 2) 組合の運営

組合は、総会を開き、定款を定め、理事その他の役員を置くものとするなど、その運営ルールが明確化されたものとする。

#### 3) 建替え事業

組合は、建替え事業に参加しない者からその所有する区分所有権等を買収することができるものとする。

組合は、関係権利者の必要な同意を得て、建替え事業による関係権

利の変動の内容を明らかにした計画（以下「計画」という。）を定めるものとする。

計画に従い、担保権や借家権を含む関係権利が円滑かつ確実に再建建物に移行することとなるよう必要な措置を講じるものとする。

組合は、計画に同意しない者に対し、権利の売渡し請求など必要な措置を講じることができるものとする。

建替え事業に伴って必要となる登記は、一括して申請することができるものとする。

#### 4) その他

高齢者など建替え事業への参加が困難な者等の居住安定のための措置を講じるものとする。

参加組合員や個人施行の制度など、民間事業者等の参加を円滑化する措置等を講じるものとする。

国及び地方公共団体は、組合又は組合を設立しようとする者の求めに応じ、必要な情報の提供、技術的援助その他の措置を講じるよう努めなければならないものとする。

建替え事業に必要な資金が確保されるよう所要の措置を講じるものとする。

団地型マンションの建替えに対応して、複数棟を一体的に建て替え

る事業を円滑に実施できるよう、必要な措置を講じるものとする。

老朽化の著しいマンションについて、行政が建替えを働きかけることができる制度を設けるものとする。

建替え事業に関する紛争を、専門的知見に基づき、簡易・迅速に解決するための紛争処理機関を設けるものとする。

## (2) マンション建替えに関わる区分所有法制のあり方

マンション建替えを円滑化するためには、先に述べた建替え事業円滑化の法制度の整備に加えて、区分所有法制において、次のような課題への取組みが行われることが期待される。

### 建替え決議に係る要件の明確化等

区分所有法の建替え決議に関するいわゆる「費用の過分性」等の要件については、その不明確性が各方面から指摘されてきており、これまでの建替えをめぐる訴訟においても争点はおおむねこの点に集中している。このため、建替え決議のいわゆる客観的要件がより明確化されることが望まれる。

また、いわゆる敷地の同一性要件等も見直されることが望まれる。

### 団地の建替えに関する取扱い

団地型マンションは、マンションストックのかなりの部分を占めており、土地の合理的な利用を図りながら都市の住宅を再生していくうえで、その建替えの円滑化が極めて重要な課題となっている。

しかしながら、複数の区分所有建物の敷地が全体の共有となっている場合には、各棟毎の建替え決議に加えて、多くの場合は敷地の共有権者の合意を別に得ることが必要になり、敷地利用や権利関係をめぐる調整に困難を伴うところである。このような場合の法律関係の整理や所要の手續の整備がなされることが望まれる。

### (3) 合意形成促進のための支援

管理組合や区分所有者が建替えに関心を持つようになるのは、老朽化等に伴う修繕費用の増大をきっかけとする場合が多いが、もとより、マンション管理の延長上に適切に建替えを位置付け、周到な準備のもとに建替えを実施することが望まれるところである。このため、管理組合及び区分所有者においては、必要に応じ、マンション管理士等の支援を得ながら、建替えも視野に入れて長期修繕計画を策定することが望ましい。

建替え委員会等の組織を設けて本格的に建替えの検討を行う段階においては、高度な知識を有する専門家のアドバイスやコーディネートが必要となるため、専門家に関する情報提供体制の整備を図るべきである。また、建替えか補修かの選択に関し、それぞれの所要費用、改善効果等の客観的比較による区分所有者の適切な選択に資するため、国において判断指針を作成すべきである。

建替え決議前に、建物計画、資金計画等について十分に検討しておくことは、その後の円滑な事業実施を図る上で極めて重要であるが、そのためには一定の検討費用を要するところである。現行の補助制度(優良建築物等整備事業)は、建替え決議後の費用に補助対象が限られているが、建替え決議前においても補助制度が利用できるように拡充すべきである。

#### ( 4 ) 居住の安定の確保に関する措置

高齢者等で建替えに参加することが困難な区分所有者、家賃の上昇により再建マンションでの居住継続が困難な賃借人等において、それらの者のニーズに適う住み替え先が確保できるよう、地方公共団体において、賃貸住宅等の情報提供やあっせんに努めるべきである。また、これらの者に対しては、その住宅に困窮する状況、地域の住宅事情等を踏まえて、必要に応じ、公共賃貸住宅への優先入居、従前居住者用の賃貸住宅の供給等に配慮すべきである。

工事期間中の仮住居についても同様に、高齢者等が支障なく確保できるよう、地方公共団体において、情報提供、あっせん等に努めるべきである。

なお、老朽化が著しいマンションについては、行政が建替えを働きかけることが考えられるが、その場合においては、関係者の居住の安定に十分配慮して行う必要がある。

#### ( 5 ) 建替え事業に対する財政上の支援

マンション建替えの事業主体に対する財政上の支援措置としては、既に、補助制度（優良建築物等整備事業）及び融資制度（住宅金融公庫の都市居住再生融資）が設けられており、これらの制度により、建替え事業に要する種々の費用の殆どに対して補助あるいは融資が措置されているところである。さらに、今後、都市の居住機能の強化を図るべき地域において、適切に老朽マンションの建替えを誘導するため、必要に応じ、これらの制度の適用要件を見直すとともに、建替え組合に対する信用補完措置として、公的債務保証制度の充実を図るべきである。

また、建替え参加者の負担金や保留床購入資金についても、都市居住再生融資が利用できるようになっており、特に、高齢の建替え参加者においては、存命中は利子の支払いだけで済む死亡時一括償還の方法が利

用できるようになっている。これらの制度について、今後、積極的に周知に努め、普及促進を図るべきである。

#### (6) 都市計画・建築規制上の措置

都市計画・建築規制は、全ての建築物を対象とした基礎的な社会的ルールであり、いわゆる既存不適格マンションの建替えに対して都市計画・建築規制上の緩和措置を一律に講じることについては、合理性がなく、また、公平性の観点からも問題があるものと考えられる。

この面に関しては、優良な建築プロジェクトに対して容積率等の緩和を行う総合設計等の特例制度を活用し、市街地環境の整備改善に寄与しつつマンションの建替えの円滑化を図っていくことについて、今後、特定行政庁等において一層の配慮を行うべきである。この場合、住宅が他の用途に比較して公共施設に対する負荷の影響が小さいこと等を適切に評価し、必要に応じ、制度の適用要件の見直し等を図るべきである。

また、土地の高度利用による都心居住の推進を図るべき地域等について、公共施設の整備状況等を踏まえつつ、用途地域や指定容積率の見直しが図られることは、老朽化したマンションの建替えを円滑化する観点からも望ましい。

大規模な団地型マンションでは、建替えにあたり、都市計画・建築規制の面において関係機関との間で複雑な調整を必要とする場合が多いと考えられ、迅速な対応等に留意すべきである。特に、建設当時に決定された一団地の住宅施設の都市計画により、容積率が周辺よりも著しく低く抑えられているものについては、現在の住宅市街地の計画水準等を踏まえて都市計画の見直しを行うべきである。また、建築基準法の一団地の総合的設計について、団地型マンションの建替え円滑化の観点から、認定等の手続きの迅速化、合理化を検討すべきである。