

震災と区分所有建物

折田泰宏

一 はじめに

阪神大震災は都市のあり方について数々の問題を提起することになったが、そのなかでも分譲マンションの再建問題は大きな問題となっている。幸いにも軽微な被害ですんだマンションは別として、震災後五ヶ月を経た現在でも多くの被災マンションはいくつかある障害を前にして足踏みしている状態である。正式に区分所有法の建替え決議をしたマンションについての情報はない。

マンションの被害状況については、いまだにその正確な数字をつかめていない。最も正確であろうと思われるのは日本建築学会近畿支部と日本都市計画学会関西支部の調査資料をもとにした大阪市大堀浦研究室の調査結果であるが、六月二三日現在の中間集計によれば、兵庫県下（ただし神戸市、西宮市、芦屋市、宝

二 阪神大震災における被災 マンション救済策

阪神大震災は、建築・都市計画・危機

塚市、尼崎市、伊丹市）の二九五五物件のマンションのうち大被害（住める見込み是非常に少ない）九六物件（六五一七戸）、中被害（大幅な修理で住める可能性あり）九七件（六四〇一戸）、小被害（修理を加えると住める）は四〇六物件（一九〇三三戸）である。しかし、傾斜がひどい、あるいは一階、中間階が座屈して全壊あるいは大破とされる場合でもジャッキアップで復旧が可能であるとして、金銭的負担がかかる場合は、被災マンションはいくつかある障害を前にして足踏みしている状態である。正式に区分所有法の建替え決議をしたマンションについての情報はない。

マンションの被害状況については、いまだにその正確な数字をつかめていない。最も正確であろうと思われるものは日本建築学会近畿支部と日本都市計画学会関西支部の調査資料をもとにした大阪市大堀浦研究室の調査結果であるが、六月二三日現在の中間集計によれば、兵庫県下（ただし神戸市、西宮市、芦屋市、宝

塚市、尼崎市、伊丹市）の二九五五物件のマンションのうち大被害（住める見込み是非常に少ない）九六物件（六五一七戸）、中被害（大幅な修理で住める可能性あり）九七件（六四〇一戸）、小被害（修理を加えると住める）は四〇六物件（一九〇三三戸）である。しかし、傾斜がひどい、あるいは一階、中間階が座屈して全壊あるいは大破とされる場合でもジャッキアップで復旧が可能であるとして、金銭的負担がかかる場合は、被災マンションはいくつかある障害を前にして足踏みしている状態である。正式に区分所有法の建替え決議をしたマンションについての情報はない。

マンションのほとんどの区分所有者は緩和などの救済策が打ち出されている。不適格建物に対する総合設計制度の基準緩和などの救済策が打ち出されている。1 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法

マンションのほとんどの区分所有者は住宅ローンを抱えており、マンションを復興するには、今までのローンの負担に加えて、新たに復旧あるいは建替え資金を調達する必要がある。多くの管理組合では、この問題が具体的になるにつれて、再建計画の進行が停滞しているようである。ここでは現在準備されている公的融資を紹介するが、総合設計制度の利用によって以前より床面積が増加するような場合には増床分を売却することにより復旧・建設資金の一部を生み出す方法もある。

(1) 住宅金融公庫融資の拡充
住宅金融公庫は、マンションの補修、

難になると、平成七年三月一七日に「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」（平成七年法律第四三号）を制定し、同月二十四日に施行した。

これによると平成一〇年三月二三日までであれば敷地共有者の集会における五分の四の多数決決議でマンションの再建を決議できる。また、その間に民法の共

有の規定（民法第二五六条、第二六四条）により敷地に対して共有物分割請求がなされると事実上再建が困難となるので、平成七年四月二四日以後、平成一〇年三月二三日までの間分割請求が禁止された。さらに特別措置法は復旧決議までの買い取り請求の行使を一年とした。

2 資金問題

マンションのほとんどの区分所有者は住宅ローンを抱えており、マンションを復興するには、今までのローンの負担に加えて、新たに復旧あるいは建替え資金を調達する必要がある。多くの管理組合では、この問題が具体的になるにつれて、再建計画の進行が停滞しているようである。ここでは現在準備されている公的融資を紹介するが、総合設計制度の利用によって以前より床面積が増加するよ

復旧、建替えに対する貸付（災害復興住宅賃貸付）の限度額を引き上げ、据え置き期間の延長、金利引き下げ等の特例を設けた。またマンションの建替えに参画する事業について、区分所有権を先買いする地方公共団体に対する融資制度を創設し、また事業体に対するマンション建設資金の貸付金利を引き下げた。

(2) いわゆるダブルローンの救済措置

住宅金融公庫は、既存債務者に対する救済措置として元利金の払い込みの据置期間を最長五年に延長し、据え置き期間中の金利を一・五%引き下げた後の利率または三%のいずれか低い方の利率まで引き下げた。

また兵庫県は、すでに公的および民間住宅ローンの返済をしながら、新たに住宅金融公庫の災害復興住宅融資を利用し、県内に住宅を建設・購入しようとする場合に、ローン債務の額に応じて、負担が急増する六年目から一〇年目までの五年間にわたり平均二%ないし三%程度の利子補給をする制度をもうけた。

(3) 各自治体の低利融資制度等

兵庫県は住宅復興助成基金を設置し、被災県民が住宅金融公庫の災害復興住宅融資を利用して、県内に個人住宅を建設・購入する場合に、五年間〇・五%程度の利子補給を行う。また、「ひょうご県民住宅復興ローン制度」を設置し被災者への特別融資制度を創設した。とく

にマンションの再建については、区分所

有者自らが建て替える場合、あるいは事業者が建替えに同意しない区分所有者の区分所有権および敷地を買い取ることにより、区分所有者に代わってマンションを再建する場合には、その資金のうち住

宅金融公庫からの借入金に対する利子について一〇年間利子補給する制度を打ち出した。

この他各自治体でも特別融資制度が設置されている。

(4) 優良建築物等整備事業による補助金

この制度は、敷地の共同化を促進するために二人以上の地権者が共同の建物を建てる場合（共同化型）、老朽化等により機能低下した建築物を更新しようとする場合（高度化更新型）、建築協定、地区計画等に適合した地域に協調的な建物の場合（景観形成型）、公共用通路等の整備を併せて行う建物の場合（交通機能整備型）について、一定の要件を具備していることを条件として、国と自治体が建物の調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費の一部を助成する制度である。

3 既存不適格問題

マンションの再建のためにこの制度が拡充され、現行の施行地区面積一〇〇〇平方メートル以上の面積要件がおおむね五〇〇平方メートル以上または敷地面積三〇〇平方メートルに緩和された。また

補助率も現行の国三分の一が五分の二に引き上げられ、自治体からの補助率も同様に引き上げられたために合計で五分の四となった。すなわち、この制度を利用するとマンションの建替えの場合、設計費用等以外に共用部分の建設費の五分の四是補助の対象となる。

(5) その他の経済的支援策

住宅・都市整備公団、地方住宅供給公社が区分所有権の買取り、計画・建設等の実施・受託など、建替え事業への参加を準備している。また兵庫県は「被災マンションの建替支援制度」として、区分所有者が県の住宅供給公社、住宅・都市整備公団にマンションの敷地を売却し、その敷地について元の区分所有者らが定期借地権を設定して、敷地売却代金を頭金にしてマンションを建て替えるという制度を準備している。また、兵庫県はこの六月二三日、マンション再建の際の区分所有者間の合意および近隣合意形成を支援するため、再建計画の立案と周辺環境への影響調査計画・調査に対して八〇〇万円を限度とする補助金を支出することを発表した。

建設省は、この問題を解決するため建設省は、この問題を解決するため請願などの運動を進めており、すでにガレージ設置義務などについては規制を緩和した自治体もある。

建設省は、この問題を解決するため平成七年三月一七日、建築基準法に定める「総合設計制度」の基準等各種許可基準を緩和するよう被災地の自治体に通達を出した。これを受けて四月一三日、兵庫県と神戸市等六市は、総合設計制度についての具体的な特例措置と日影規制、用途規制については弾力的な許可にかかるしめることを発表した。

総合設計制度は、所定の公開空地（一般に開放される空地）を確保すれば容積率を割増す制度である（建築基準法第五十九条の二）。右特例の内容は次の通りであるが、適用される建物は震災の日から三年以内（平成一〇年一月一七日まで）に着工される建物とされている。

(1) 敷地面積要件の緩和

(現行)

第一種住居専用地域
三、〇〇〇m² □ 一、〇〇〇m²

(改正)

第二種住居専用地域又は住居地域

れる建物がある。

このようなマンションでは従来の床面積を確保できず、区分所有者全員が戻ることができるいか、一戸当たりの面積が大幅に減少するという事態となる。

こののようなマンションでは都市計画法の用途地域の変更や条例改正などを求めて請願などの運動を進めており、すでにガレージ設置義務などについては規制を緩和した自治体もある。

建設省は、この問題を解決するため平成七年三月一七日、建築基準法に定める「総合設計制度」の基準等各種許可基準を緩和するよう被災地の自治体に通達を出した。これを受けて四月一三日、兵庫県と神戸市等六市は、総合設計制度についての具体的な特例措置と日影規制、用途規制については弾力的な許可にかかるしめることを発表した。

総合設計制度は、所定の公開空地（一般に開放される空地）を確保すれば容積率を割増す制度である（建築基準法第五十九条の二）。右特例の内容は次の通りであるが、適用される建物は震災の日から三年以内（平成一〇年一月一七日まで）に着工される建物とされている。

(1) 敷地面積要件の緩和

(現行)

第一種住居専用地域
三、〇〇〇m² □ 一、〇〇〇m²

(改正)

第二種住居専用地域又は住居地域

一、〇〇〇〇m² 五〇〇m²

近隣商業、商業地域

五〇〇m² 五〇〇m²

準工業地域、工業地域、工業専用地域

二、〇〇〇m² 五〇〇m²

(2) 有効公開空地率の緩和

必要とされる有効公開空地面積（実際の公開空地面積に所定の係数を乗じたもの）の規模（有効公開空地率）を第一種住宅専用地域を除く地域では現行制度の1/2かつ20%以上とする。

(3) 前面道路幅員要件の緩和

前面道路幅員がハーメートルとされたのが六メートルに緩和（ただし第一種、第二種住居地域、住居地域を除く）。

(4) 割増容積率の増加

割増容積率算定の割増係数を引き上げ、現行制度（一般の総合設計制度）の五倍となる（ただし第一種住居専用地域を除く）。

(5) 容積率の割増限度の引き上げ

現行の基準容積率の一・五倍かつ20

○%増以内という限度を第一種住居専用地域では基準容積率の一・七五倍かつ震災前の延べ面積以下に緩和。

4 相談所、コーディネーター派遣等
被災マンションの復興については国は神戸市と西宮の二ヶ所に総合住宅相談所を設置し、また兵庫県住宅供給公社は住宅復興対策部で被災マンション建替えの

相談窓口を設置している。神戸市は分譲マンション復興支援グループを窓口として被災マンションの補修・復旧・建替えについて相談、専門家派遣などの支援をしている。

また兵庫県住宅供給公社は協力業者を組織して復興推進協力会を設置し、神戸市住宅供給公社も住宅メーカー等を集め三ヶ年計画で復興住宅メッセを開催している。

三 被災マンション再建の停滞と救援対策の限界

以上のよう、政府・自治体は被災マンションの復興に向けて多種多様なメニューを用意し、とくに自治体の取り組みは目覚ましいものがある。しかし、被災マンション居住者の精力的な動きにもかかわらずマンションの復興は難航している。

日本マンション学会では震災から一ヶ月後の二月一八日・一九日に全国マンション管理組合連合会と共催でマンション相談会を実施し、またその後も自治体や全国マンション管理組合連合会等が主催するマンション相談会やセミナーに専門家を派遣し支援してきた。これらを通じて各被災管理組合のマンション再建の意欲を肌で感じ、心強い思いをしたので

はあるが、しかしその後の動きははかばかしくない。具体的に相談の中から集約すると、マンション復興を困難にしている問題は、(1)現在の区分所有法の適用の困難さ、(2)資金問題、(3)既存不適格問題、(4)管理組合の未熟さにしばられる。

まず問題とされるのは、現行区分所有法は復旧・建替えについて、今回のような大震災の事態を想定して作られていないことである。しかも、このような事態を前提としなくとも、以前から指摘されていたように、区分所有法の復旧・建替えの規定が極めておざなりで実際的でないことが、このような現実を目の前にして明らかとなつた。実際、これまで区分所有法を適用して多数決による建替えがなされた事例はなく、約三〇数例あるこれまでの建替え事例は全て金員一致によるものである。

特別措置法は全部滅失の場合の多数決によるマンション再建を限定的にではあるが認めたものの、全部滅失の定義が曖昧なために周囲の危険のために早々に人為的に取り壊したマンションがこれに該当するか議論を残すこととなつた。

また、区分所有法の適用について実際の場面で困難な問題が多い。例えば、数棟が連結した建物で、その一部の棟が全壊した場合の再建問題がある。この場合の保護の問題があり、とくに罹災都市借

定が必要である。建築基準法上あるいは不動産登記簿上一棟とされていても、実態が異なる場合がある。その結果で一棟建物の復旧の問題（区分所有法第六一条）か、団地マンションにおける一棟の建替えの問題（同法第六条は団地管理組合に復旧・建替えの規定を準用しているので、一棟管理組合で決議される事項となる）かが分かれてくる。

なお、団地の場合の一棟管理組合の復旧・建替えについて、敷地の持分割合、敷地全体の建ぺい率・容積率の関係から従前よりも容積の多い建物を復旧・建替えすることはできないと考える。

区分所有法第六一条の復旧の場合には、大規模滅失か小規模滅失かの区別、反対者の買取請求権の時価の判定の問題があり、同法第六三条四項の建替えの場合には、非参加者に対する売渡請求の価格が問題となる。これについては不動産鑑定上まだ明確な指針が定まっていない。また大規模滅失とした場合には倒壊棟の区分所有者が単独で共用部分の復旧を行った場合に他の棟の区分所有者にその費用を請求できるかという問題がある。

さらに全壊した建物の区分所有権が消滅したとする、区分所有者としての権利義務はどうなるのか。管理組合の財産はどうなるのか。また抵当権者、借家人の保護の問題があり、とくに罹災都市借

地借家臨時処理法により借家人から再築権の行使があつたりするとさらに大きな混乱が予想される。

また建替え・再建決議後の建替え・再建替成者の組織や建替え・再建手続については区分所有法は何の規定も置いておらず、一般的に民法の組合契約に準ずると論じられているだけで、どのような組織を作り、何を決めていかなくてはならないのか手探りで進めて行くしかない状況にある。

さらに建替え・再建は同一敷地で主として同じ用途の建物であることが要件となつてゐるため、土地を交換して移転したり、近隣の住民と共同事業により広いマンションを再築するような場合は全員一致で進めざるを得ない。被災マンションが都市再開発や区画整理とかかわつて来た場合にも、区分所有法との整合性が全く図られないために、団体法的処理ができず、個別の権利関係の調整といふこととなる。

2 資金問題

資金問題については、建物全壊、半壊に対する義捐金の給付が区分所有者にのみなされて管理組合にはなされていないことが問題となつた。金融公庫の融資について建替え・再建団体に対する融資がまだ未整備である。これはこれらの団体が管理組合と異なり法律的に不安定な点があるからである。同様に、建替え・再

建の請負業者がこれらの団体と契約するについてリスクを避けるために担保を要求する事態も発生している。

また新規融資の場合にすでに設定されている抵当権等の処置をいかにするか金融機関の動向はまだ不明である。

3 既存不適格問題

建設省の総合設計制度の特例を利用して救済されないマンションは多い。特に芦屋市において顕著である。地域によつては区画整理・市街地再開発事業に組み込まれることにより、容積率、高度規制が大幅に緩和されるところもあるが、第一種住居専用地域などは絶望的である。また、用途地域の変更もこれまでの都市計画の方針を変更することとなり大変困難である。

建替えが困難であれば、建替えではなく復旧・補修の可能性を追求するしかなく、ジャッキアップ工法等による補修策を真剣に検討しているマンションもある。

4 管理組合の未成熟さ

分譲マンションは、昭和四〇年代後半から大都市を中心に急速に普及し、現在全国で約二五〇万户を超えていると見られる。とくに大都市地域（三大都市圏および政令指定都市地域）では分譲マンション戸数は持ち家専用住宅戸数の約一二・八%（昭和六三年現在）を占めている。分譲マンションは都市型住宅の形態

として定着していると言つてよい。

このように、現実に都市部において分譲マンションは重要な住宅ストックであり、現在販売が停滞気味であるとしても長期的には一層需要は高まるることは明白である。その理由として一戸建に比較して価格が安いことがあるが、利便性、灾害・犯罪に対する安全性、快適さとしての評価が高まっていることも大きい。今回の震災で比較的安全だったのはやはりマンションであった。⁽²⁾

しかし、分譲マンションは今回の震災等による建物被害に対する対応を区分所有者で自主的に対応せざるを得ず、幸いに何事もなく経緯しても老朽化という事態は必ず訪れるのであり、一〇年ないし一五年ごとに大規模修繕をなすことが必要となる。問題なのはこれまでの日本の住宅政策や住宅産業が住宅の量的供給やデザインばかりに力を入れ、質的向上がなおざりにされていたことである。分譲業者は販売すればそれまで区分所有者の建物の維持管理についての配慮が欠落していた。つまり、マンションの建築、設計、販売、管理の全ての過程、また法制度、行政の対応の全ての局面で分譲マンションの維持管理問題に適応した十分な対応がとられて来なかつた。建設省は平成七年で築一〇年を超えるマンション戸数は持ち家専用住宅戸数の約一

これらのマンションがスラム化していくことを如何に防止するかは、住宅政策上重要な課題であるはずである。しかし、分譲マンションの管理については、行政の窓口は存在しない。建設省の民間住宅課が唯一担当しているが、法的には何らの権限も有しない。建設省の外郭団体である財団法人マンション管理センターは管理組合に対する啓蒙事業や修繕費の公的融資の保証業務を行つてはいるが、東京に一ヶ所置かれているだけである。最近ようやく大都市をかかる地方自治体が分譲マンションの維持管理問題の重要性に気がつき、横浜市、東京都のいくつかの特別区ではマンションの給水槽の衛生管理について条例や要綱を制定し、また補修に対する公的援助を始めてはいる。神戸市でも昨年から約一五〇〇棟のマンションの実態把握に着手し、管理組合に対する教育セミナーを実施したばかりであった。マンション業界でも、今回の震災を契機に、社団法人日本高層住宅協会が販売の際に二〇年間の長期修繕計画を添付することを会員に義務付けることにし、また住宅金融公庫も公庫融資物件について長期修繕計画の添付と適正な修繕積立金を条件付けることを検討中であるとのことである。少しづつ風は変わりつつある。

いずれにしても阪神大震災におけるマンション被害は、分譲マンションに潜むものが約二〇%あると推定している。

この問題を露呈する」となったが、維持管理についてさえ十分に実行する自治能力を備えていなかつた阪神間のマンション管理組合にとって、極めて酷な状況に置かることとなつたのである。

四 今後必要とされるマンション復興対策

まず、根本的に解決を必要とするのは、現在の区分所有法が民法の特別法に過ぎず、区分所有建物が存在する限りにおいて所有権が団体的に規制されているに過ぎないという考え方である。

区分所有権は一九八三年の改正区分所有法によりその団体的特質が明らかとなってきたし、土地所有権の觀念は不可逆的に変更を受けたと見るべきではない。そうとすれば、建物が全部滅失したとしても敷地に対する団体的所有(合有)状態は変更なく、管理組合も存続するところができたのではないだろうか。特別措置法は土地に対する絶対的 ownership に敷地に対する団体的所有権に固執したために、マンションの実態に合わない法制度を固定してしまったように思える。むしろ、八三年法の発展として、団体法的觀念を拡張し、市街地再開発、区画整理に対しても個人ではなく管理組合団体が当事者として参加でできる、敷地の処分について多數決で決定

できる、建替え・再建について敷地・用

途の同一性を限定することなく管理組合の多數決による自治的判断に任せることの方向が考えられるべきである。このためには民法から独立した総合的なマンション法の立法が必要である。

立法論はともかくとしても、早急に必要な対策の一つは建替え・再建団体の法人化である。現行法では民法上の組合とされ、任意法人に過ぎないので融資を受けるにしても、請負契約を締結するにしても責任の主体がはつきりしない。このことが公庫からの融資、建設会社との請負契約締結のネックとなっている。法人格が認められ、敷地共有人が土地の持分をこれに現物出資すれば、社会的信用力も大きくなる。これらの団体を商法上の会社とする方法もあるが當利法人とするのは適当ではない。地方自治法の改正で地縁団体の法人化が認められ、区分所有法でも管理組合の法人化が認められているのであるから、事業を進めなくてはならない建替え・再建団体こそ法人格が必要とされる。

もう一つは区分所有権の売買、交換等にともなう時価評価の算定を行う公的機関の設置である。今後区分所有法上の買取請求、売渡請求の行使のみならず、任意の売買・交換が頻繁に行われることとなるが、公正で信頼ができる価格査定機関が設置されることで、取引が円滑に

促進するものと思われる。

次に抵当権問題の解決である。今後金融機関が一番抵当に甘んじて融資を実行する事が期待できない。これを解決するには、ダブルローンの場合に旧債務の返済分と一緒に借り受けるしかないが、この場合には担保価値以上の融資額が必要となることが予想される。結局、この方法は二通りある。

(1) 分譲マンション被害を総合的に調査した資料としては、この資料しか見当たらぬ。なお、物件数というのはほぼ棟数のみでよい。

(2) 社団法人不動産協会が会員の一五五社から得られた回答では、分譲マンションでは死亡者が出ていないことである。しかし、著者は少なくとも一件のマンションで一階部分の座屈により二階の居住者が死亡した事例の報告を受けている。

(おりた・やすひろ弁護士)

要とされる。最初の段階での補修か建替えかの決断、その後の補修、建替え手続の過程における費用見積り、設計、資金計画の作成、権利者の意見調整等に第三者的なコーディネーターが絶えず必要とされる。このような専門家援助組織を行政が供給するシステムは、今回の阪神大震災では神戸市が取り組んでおり、ある程度成功している。しかし、実際には専門家のボランティア的な協力があるからこそ可能となっているに過ぎない。阪神震災では神戸市が取り組んでおり、ある間においては、このような取り組みは間違いなく二年ないし三年ぐらいの長期的なものとなることが予想される。今後のマンションの維持管理問題を考えると、このようなシステムは永久的な制度として設置する必要がある。

(1) 分譲マンション被害を総合的に調査した資料としては、この資料しか見当たらぬ。なお、物件数というのはほぼ棟数のみでよい。

(2) 社団法人不動産協会が会員の一五五社から得られた回答では、分譲マンションでは死亡者が出ていないことである。しかし、著者は少なくとも一件のマンションで一階部分の座屈により二階の居住者が死亡した事例の報告を受けている。