



完成後 ファインビュー西宮

阪神・淡路大震災における マンションの復興

- ◆門田 至弘(元兵庫県住宅供給公社審議役、震災当時住宅復興対策部長)
- ◆和田 良順(元兵庫県住宅供給公社審議役、震災当時住宅復興対策部調査役)

はじめに

大震災後11年が経過した。あれだけの大災害ではあっても、人々の記憶からややもすれば遠ざかっていくのは避けられないところであるかもしれないが、兵庫県住宅供給公社(以下「公社」という。)の創立40周年の節目に当たって、当時に振り返って復興事業の記憶を辿ってみることとした。

復興事業には、それぞれ実現に向け事業毎に内容の異なった困難が伴ったが、中でも最も複雑かつ労の際立ったと思われる被災マンション等再建事業について、振り返って記載してみることにする。

尊い命を失われた6,434名の方々のご冥福を改めて心よりお祈りし、稿を進めることとする。

震災復興事業

公社では大震災の発生した1月17日当日、管理住宅の被災状況の確認、一次調査着手、職員家族の安否確認等を行うと共に、災害対策執行体制の準備、翌日には「公社災害対策会議」を設置しその後の対策の組織化を行なった。

震災復興事業としては、先ず公社の管理していた長期分譲住宅、賃貸住宅113団地約9,500戸の復旧事業から始め復興事業に移行した。

公社の住宅復興3ヶ年計画は次のとおりである。

ひょうご住宅復興3ヶ年計画	125,000戸
公社住宅復興3ヶ年計画	10,000戸(実績 10,024戸)
内数	
災害復興(賃貸)住宅	4,000戸(実績 3,821戸)
被災者向分譲住宅	2,000戸(実績 2,388戸)
被災マンション等再建	4,000戸(実績 3,815戸)

上記のとおり、供給実績は10,024戸で、事業種別による若干の出入りはあるが概ね計画は達成できた。

これは、ひとえに実施に際して、兵庫県からの人材の出向を始め、全国の10公社より2年間に亘り延べ19人もの人材の派遣、(社)兵庫県建設業協会、(社)プレハブ建築協会関西支部、(社)日本ツーバイフォー建築協会兵庫支部、(社)兵庫県建築士事務所協会、(社)兵庫県建築士会、(社)再開発コーディネーター協会、(社)兵庫県宅地建物取引業協会、(社)全日本不動産協会兵庫県本部等各種団体等を含む348団体の「兵庫県住宅供給公社住宅復興推進協力会」の設置による各種団体等の協力はもとより、行政当局のバックアップによるところが極めて大きい。

改めて深く感謝を申しあげる次第である。

阪神・淡路大震災におけるマンションの復興

被災マンションの類型

被災を受けたマンションの被災の程度は、それぞれの立地、構造等によりさまざまであった。中でも被災の程度が甚だしかったのは、下部がピロティや店舗等で構造壁の少ないものに多くあったように思う。被害を受けた多くは全壊若しくは全壊に近いものも相当数あり、その内かなりのマンションが再建を旨としたが、半壊以上で補修により復旧するもの、半壊以上でも建替えを旨とするものなど所有者の意思によりさまざまであった。

半壊以上のマンションは次のとおりである。

区 分	棟 数	備 考
被災マンション数	172	
建替・再建	109	完了105
うち公社	36	着工準備中1、 調整中1を含む。
補 修	57	
更 地	6	

平成17年4月1日現在兵庫県土整備部市街地整備課調

全壊マンションの再建に際しては、平成7年3月に公布施行された「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」（以下「被災マンション法」という。）により、全壊でないマンションの建替えに際しては、「建物の区分所有等に関する法律」（以下「区分所有法」という。）により建替えを行ったが、後記のように明確でない部分があり問題もあったが、その後の区分所有法の改正、「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」（以下「建替え円滑化法」という。）の制定等により大きく改善された。（以下「全壊マンションの再建、全壊でないマンションの建替えを総称し「再建等」という。」）

今や全国のマンションストックは概ね510万戸、マンション人口は1,000万人を超え、築30年を超えるマンションストックはその約8.7% 44万7千戸に及び、マンションの建替えが既に大きな都市問題となっているのが現実である。

今後のマンションの建替えを考えるに際して、いささかの参考となれば幸いである。

被災マンション等再建等の課題

ア. 再建等の事業の主体

被災当時マンションの再建等にあたって問題となったのは、誰が再建等の事業の主体になるかであった。

区分所有者の任意の団体である管理組合（法人格を持たない管理組合が殆どといってよい。再建された中で法人格を有していたのは1管理組合のみと記憶している。）が再建等の事業主体となっても、建設工事の請負契約まで行うことが可能か、法人格を持たない管理組合と請負契約を締結する工事請負業者が果たして存在するか、既存マンションには概ね抵当権等担保設定がなされており、このことが再建の支障となり、デベロッパー等が再建等の事業主体となるのに腰が引けるのではないかと、管理組合が再建等の事業主体となるにせよ事業資金の調達が可能か等々、再建に際して余りにも課題が大きく自主での再建等は困難と考えられた。

また、以上のような課題に加え事業としての採算性等（事業期間の不透明性、保留床の少ないこと等から事業として成立するか。）から、マンションの元事業主等デベロッパー、元施行者等民間事業者の再建事業への取り組みが遅れがちであり、公

的機関の支援と共にその先導的取組みが必要であったことから、兵庫県の施策の実施機関である公社としては、率先してこの支援に取り組むこととしたものである。

再建等の事業支援にあたって、それまでの再建等の事業の課題を分析した上で、①再建等事業の事業主体となること、②転出者、事業の不参加者の土地等の買取、③保留床の販売主体、即ち販売に責任を持つこと、④再建等工事の施行者、即ち工事の発注者となり、ゼネコン等工事の請負業者に不安感を与えない、⑤事業資金の調達を公社が行うこととして、その支援方針を打ち出した。

実際に兵庫県がひょうご住宅復興3ヶ年計画を策定し、その中で公社が再建等の支援を行うと発表するや支援の要請が殺到し、70数地区から相談が舞い込んだ。

支援要請のあるマンションは、その事業の難易度にかかわらず支援を拒まないことを基本に、マンション等再建に対応するため震災後の平成7年4月に発足した住宅復興対策部のうち、復興住宅整備課、復興地域整備課の2課8名でその対策に取り組み、その後実情に即して充実を図ったものである。

イ. 区分所有法の問題点

a. 区分所有法第62条による建替えの場合の費用の過分性

区分所有法第62条による建替決議が成立する前提として、建物の価額その他の事情に照らし、建物がその効用を維持回復するのに過分の費用を要するに至る必要がある。つまり、このことが建替え決議の前提となり、これを充たしていないと建替え決議は無効であった。

この過分性に関し、その当時の区分所有法の定めでは、再建等反対者より常に決議無効を提起される可能性を否定できなかった。その後支援した中で、現に5地区で係争があった。最高裁まで上告されたものもある。一審の判決やその後の上級審でも、全て再建組合側が勝訴したものの、円滑に建替を推進するためには明快な指針等が整備される必要があった。建物の除却に対する国等の補助締切の期限等もあり、訴訟提起をされた場合には事業推進が極めて困難となるのは火を見るより明らかであった。

中には一審判決後明け渡しの仮処分を起こし、恐らくマンションでは全国初のケースと思われるが、強制執行による明け渡し断行をし再建等を実現した団地もあった。建替え反対者の売り渡し請求にかかる土地代金の一部を供託したときは、1億数千万円の現金を法務局に供託する必要があり、現金をどう安全に運ぶかなど記憶に生々しい。蛇足かもしれないが、その後そのマンションは団地内でのコミュニケーションが極めてよく、毎年お祭りを開き住民同士の交流と



親睦を深めている。震災復興を契機として、その困難な事業を通じて住民間でより緊密な絆ができていないかと思われる。その後区分所有法が改正され、過分性は削除され、建替え決議が成立するためには5分の4の多数決議のみでよいこととなったのはご承知のとおりである。なお、全壊であればこの過分性が問題にならなかったのは当然のことである。

b. 建替決議内容の明確化

建替決議に際して定めねばならない4項目即ち設計の概要、再建等建物の建築に要する費用の概算額、その費用の分担、再建等建物の帰属のうち、特に問題を提起すると思われる「費用の分担」及び「帰属」については明快な定め、指針が定めてある訳ではなく、「各区分所有者の衡平を害しないように定めなければならない。」の定めのみであり、どのように衡平を保つかが問われたところである。

これまで、区画整理事業における換地に際しても、或いは第1種市街地再開発事業における権利変換に際しても同様のことが言えるが、決定的に違うのは緊急を要したこと、市街地再開発事業の場合と違い整備後の床に余裕がない(殆どのマンションが容積率オーバー等不適格建築物であり、再建等のため震災復興総合設計を活用しても最大従前規模に回復できればよい方で、床の増加は見込めない。)ことから気に入った帰属場所を選ぶ余地がないことに加え、総合設計を活用するため空地等を確保することなどから、従前建物と大きく形状を変える(極端な例では、11階建ての屏風のような形状から29階建てのタワー形式に変更したものもある。)ことにならざるを得ないことにより、再建等の後復帰する区分所有者の衡平を確保するのに極めて困難が伴った。震災後で住いに困っているとは言え、大きな資金を投じて再び確保することなど困難な財産を確保するのであるから、どこの位置でもいいという訳にはいかない。調整が付き難いときは、纏めるため役員の方が自身の選定を一番にするなど、しのび難いものもあった。個人の時間や労力を犠牲にし、いろいろとご苦労いただいているのであるから、本来なら優先して選んでもらいたい気持ちであった。



また、帰属位置の選考の仕方にもさまざまなケースがあった。ズバリ帰属住宅位置を特定する、帰属位置をグループ分けし、そのグループの中で抽選、協議、その他の方法で決定する、更には決議の有効性に疑問があるが、決議反対者に参加するか否かの催告をした後参加すると回答した者に対して帰属位置の選考に参加できるように帰属位置を決めずに再建等決議をしたところもあった。

基本的には、いずれもできるだけ従前に近い位置を不動産鑑定士等専門家の指導のもとに帰属位置をあてはめ、転出者等による余りのある住宅があれば、改めて希望を募り再調整された。

帰属、費用の分担に関して各区分所有者の衡平を害しないように定めねばならないが、実務に際してはもう少し具体的なルールが必要である。

c. 全壊、半壊等の判断

区分所有建物が全壊であるか、全壊でないかの判断はどのようにして決定するかは極めて困難を呈する。特に連坦する数棟の建物で全壊であるか、全壊でないかの判断に際しては困難この上ない。

前述したように全壊であるか全壊でないかにより拠って立つ法律が異なることを始め、連坦する数棟の建物の中で棟によって被害の程度に差異がある場合や、連坦する数棟がエレベーター等の共用部分の設置状況や利用の状態によっては、エキスパンジョイントにより構造躯体が分かれているとしても、連坦する数棟が1棟となる場合や、それぞれの棟がそれぞれ1棟とみられることもあるなど、全壊であるか全壊でないかの判断にあたってはその範囲が異なることとなる。



実施に際しては、混乱したのは事実であり、専門家の中でも見解が分かっていたと思われ、また震災当初とその後とでは見解が変わってきたように思う。震災の尋常でない中で十分な検討に至らず決定した



ところもあったのではないかと考える。主として行政の被災度判定に依拠したところも多い。建築基準法等にもとづく判定と区分所有法にもとづく全壊であるか全壊でないかの判断は異なるものであろう。

上図のように連坦し、躯体構造上はともかく利用上、機能上各棟独立して成り立たない場合は、全壊である南棟のみで建替え決議を成立させることは困難であり、全体を1棟として被災の程度を判定する必要がある。

従って、上図のような場合は、全体で区分所有法による建替え決議を行うことになろう。無論被害の程度を調査し建替え決議の前提となる過分性を充たした上で、建替え決議を行わねばならないのは言うまでもない。区分所有法の改正後は5分の4の多数決議でよいのは前掲のとおりである。

d. 隠れ反対者(決議賛成者で事業に協力しない者、定かでないが、稲本東大名誉教授の定義と記憶する。)の取り扱い

建替え決議に反対し、再建等に参加しない者に対しては売渡請求権の行使等が定められているが、再建等参加者で再建等に必要手続き等に協力しない者が存在する。再建等にかかる条件を有利に展開しようとするものであるのかも知れないが、これに適切に対処することは全く困難であり、何らかの措置が必要である。このような事例では、賛成者ではあっても実質的に反対者であるとの一審の

阪神・淡路大震災におけるマンションの復興

判決事例も出たものの、明快な方途が待たれる。当時この取り扱いに困り果て、計画の一部見直しもあったことから、建替え決議を再度行い、幸いにもその隠れ反対者が決議に反対した(当時密かにそのように期待し、或いは誘導したと言えれば言い過ぎか。)ため、売渡請求権の行使を可能ならしめたところもあった。

e. 再建等に賛成する転出者の再建等決議での反対数へのカウント

自身は再建等に賛成であるが、資金その他止むを得ず転出せざるを得ない者は、再建等決議では反対票にカウントされる。決議反対者には売渡請求権の行使が認められているなど、反対者から半ば強制的に所有権を取得するのであるから、再建等に参加しない者が賛成票に数えられるのは不合理であると考えられているからであろう。

しかしながら、今回の震災では既存不適格建築物が多く、震災復興総合設計等で概ね従前の規模まで回復できたものの、平時には大幅に規模を減少せざるを得ないものと思われる。容積率が法定の倍以上のものもあり、その場合規模を半分近くに縮小するということは、相当数が転出せざるを得ないこととなり、もとより5分の4の建替え決議が成立しなくなるなど、問題は大きい。

一考を要するところではないだろうか。

f. その他

売渡請求権を行使し再建等反対者から土地等を買取ったが、土地価額は売渡請求権を行使したその時点の時価となる。

これまでのように地価が下落している中では高止まりの価額となり、再建等参加者で再建等期間中に、資金調達その他で心ならずも転出せざるを得ない者から土地等を買取る場合、買取る時点の時価であり、再建等反対者より低い価額とならざるを得ない。これが、決議無効の訴訟提起をされ再建等が大幅に遅れ、そのことの故に転出せざるを得なくなった者にとっては、割り切れない思いが残ることになる。もっとも、地価が上昇している時であればその逆であり一概にはいえないが、経済動向によりその評価が左右されかねないのは止むを得ないのであろうか。

同じことは建替え円滑化法にもいえる。

ウ. 抵当権等担保権の処理

再建等事業の事業主体として進めるにあたっては、再建等事業を円滑に進めるため、抵当権、根抵当権等担保権の再建等事業期間の間一時解除が必ず必要であったが、一定のルールができあがり処理されたものの、個別の協議過程にあっては理解を得られないケースもあった。

金融機関によっては取り扱いがマチマチで、一貫していたとはいえず、住宅金融公庫がその取り扱いを承認してからは、概ね金融機関の承認が得られるようになった。一件の処理の遅れから再建等の全体の工程に支障を来すこともあった。

大量の輻輳する権利を一括処理するための一定のルールづくりが望まれたが、今日では建替え円滑化法が制定され、権利変換が認められるようになったのはご承知のとおりである。

建替え円滑化法の制定に際しては、この大震災の経験が大いに参考とされたのは言うまでもない。

このたびの大震災から学んだマンションの建替えに際する問題

点を含めて議論するため、建替え円滑化法の制定に向け、国において「マンション建替え円滑化方策検討委員会」が設置され、当公社からも国の要請にもとづき委員を派遣したところである。

被災マンション再建等

ア. 再建等支援の公社の基本姿勢等

再建等事業の性格上「可能な限り早く」、「資金負担が少なく」、「安全・安心な建物」として再建等事業を完遂することをモットーに事業の組立を行い、円滑な合意形成、適正な資金計画、設計計画の確保、円滑な推進態勢の確立、整備を目ざした。

合意形成にあたっては、概ねの理解が得られるよう震災復興総合設計、建築審査会の許可を得ながら、可能なかぎり従前規模を回復できるための全ゆる手段を講じ、従前にできるだけ近い衡平な帰属位置の確保、工事費の節減はもとより、補助金の交付条件を充たすよう務めると共に、資金の調達等の調整を行った。

振り返ってみると、時間に追われるあまり強引に進めたところもあり、不満は表面化していなかったものの、十分な調整ができていたのかどうか明快には答え難いところも否定できないところか。

資金計画の策定に際しては、負担可能な資金計画の確保、事業資金の調達、負担軽減のための補助制度の導入を図った。資金計画に整合しない団地については、ゼネコンや設計事務所に大幅な値引きを要請し応じてもらった。ご協力に感謝申し上げたい。

設計計画の策定に際しては、設計事務所と連携し、バリアフリー等高齢者仕様は勿論のこと、適正な技術水準の確保やフリープラン、オプション、セレクションの導入等、権利者の要請に可能な限り応えるよう調整したが、時間的制約もあり設計事務所の協力姿勢やゼネコンの協力姿勢によっては、その柔軟度において団地間に差異が生じたのも否定できない。

推進態勢の確保に際しては、一定の期間内に相当量の再建等を実現するためには内部組織が極めて手薄であり、設計事務所、コンサルタント等と連携するいわゆる公民の連携による推進態勢を整備したところである。

イ. 再建等手法

再建等にあたっては全部譲渡方式、地上権設定方式、定期借地権方式を採用した。

a. 全部譲渡方式

再建建物を建設するに際して、土地等の所有権等権利を事業主体たる事業施行者即ち公社に一旦移転し、建物完成後既権利者に土地等と建物を再譲渡する方式であり、最も安定的に事業を遂行できる。

再建等が完了するまでの期間が比較的長期であること、大震災という想定だにできなかった災害により生活の基盤を失った人達や高齢の人達が多かったことなどに照らすと、破産、相続、差押え、競売等々通常では考えられないような事態が発生する可能性を否定できない。中には抵当権者に競売され、公社がその入札に参加した例もあった。その際競落者の応札した価額は、我々からみると法外な高価額であったため落札できなかったものの、一定の期間に代金の支払をし

なかったため競売は成立しなかった。とんでもない相手に落札していたら円滑な事業の推進など覚束ない。競売は、時として現実には得体の知らないプロが関わっていることの証左かも知れない。

このように不測の事態を想定すると、既存抵当権等を抹消の上土地等の権利を一旦事業主体に移転するという形が最も安定した状態を確保できることとなるが、再建等の間抵当権者等が無担保状態になることから金融機関等の理解を得ることは極めて困難であったため、再建等の初期段階にはこれに代わるべき一時的処理方策として地上権設定方式を採用した。その後金融機関等の理解も得られその後は全部譲渡方式による再建が軌道に乗ったところであり、再建等の概ね80パーセント29件をこの手法に拠った。

b. 地上権設定方式

建物の建設期間中土地等の上に事業施行者を第一順位とする地上権を設定し、再建等期間中の土地等の権利に関する様々な事態に対して安定的に事業を遂行できるようにするものであるが、地上権を第一順位とするためには、一時瞬間的に既抵当権を抹消し地上権設定後抵当権等を再設定するなど順位入れ替えを行い、再建等完了後地上権を抹消する。

また、再建等の前後で土地持分が変わることによる一部土地持分の変更（一部売買）を行うなど相当量の事務を必要とし、手続きが極めて煩瑣で余り現実的ではなく、再建等初期にこの方式を採用したが概ね5件15パーセントに止まった。

c. 定期借地権方式

前記の手法とは次元を異にし、再建参加者の住宅取得能力に着目したもので、主として高齢者でダブルローンとなるなど、再建等住宅の取得資金の調達に困難な再建等権利者について、既存土地等の権利を事業施行者が買収し、再建等建物を定期借地権付き分譲住宅として譲渡するもので、建物価額のみで住宅を確保でき、既ローン残額が無い方の場合は、土地等の売却代金で住宅の確保も可能である。現に負担のない方もあった。

更に、地代を通常の額に設定可能とするため、(財)阪神・淡路大震災復興基金より補助を行うものである。結果として2団地に止まったが、その団地はもともと所有権分譲の住宅であり、相続等を含め子供に不動産を残そうと考える傾向にあり、50年後更地にして土地を返却するという定期借地権方式では財産を引き継がないこととなることから、土地の所有権に固執する傾向が強いこと、全員が一致して定期借地権方式に同意せねばならないことから、少数実施に止まったものであると思われる。

全部譲渡方式による再建	29棟
うち 共同化再建	1棟
団地形式の1棟再建	1棟
地上権設定方式による再建	5棟
定期借地権方式による再建	2棟

ウ. 個別の問題

a. 団地形式の再建

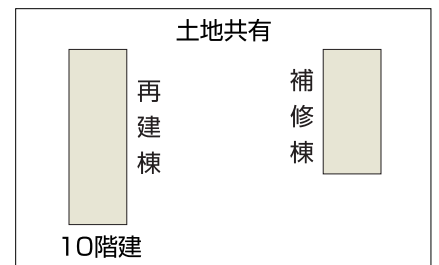
共有地に2棟が建っており、それぞれの棟で再建、補修に分かれた団地の再建事例があった。

再建等は棟毎に決議を行えばよいが、それに先だてて共有地の利用の変更を全体で決議しておく必要がある。再建棟の計画に際しては、建物の高さ、規模、エレベーター等の計画、駐車台数、駐車場の利用方法、ごみ置き場の位置等々これまでと相当違った計画となり、その計画について、補修棟の区分所有者の理解を再建参加者の合意に併せて得るということの難しさは、他の比ではない。補修棟の中にも本来再建等を希望した者もいるであろうし、手続きや合理性だけでは解決しがたい面も否定できないものがあろう。

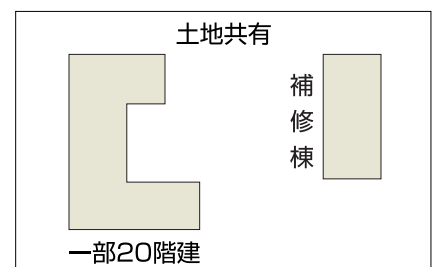
また、将来団地形式の中で一部を建替えする場合に、容積率に余裕のあるときにどの計画まで可とするか、全体計画を定めてその計画の中で棟毎に建替をするのか等共有地の利用の変更が不可欠である。

このことに関しても、共有地の建替え決議の手続等に関しては、区分所有法の改正により明確化されたところである。

再建前



再建後



b. 戸数規模の大きな再建

この度の再建マンションの一棟当たりの従前平均戸数は約70戸であり、100戸以上のマンションは19棟を数える。戸数が大きいということは、合意形成が戸数に倍加して困難になるということに他ならない。あちこちに散らばって生活している区分所有者への会合の案内や、同意書の徴収に限っても誠に大変である。多ければ多いほどいろいろな意見も多くなり、個性の強い人の数も多くなる。

多数の合意形成に際しては、それぞれが役割分担し、戸数の大きい再建等に関しては時としてゼネコンの人的協力も得、関係者の連携のもとに推進することが必要であった。

また従前約7,300戸109棟のうち約3,600戸(50%弱)36棟を支援したが、戸数の多いマンションが公社に支援を求めてきた割合が

阪神・淡路大震災におけるマンションの復興

比較的多く、戸数の多い困難性の故にそれだけ支援を必要としたのではないと思われる。

従前戸数

100～149戸	10棟（内 公社 5棟）
150～199戸	4棟（内 公社 4棟）
200～299戸	4棟（内 公社 3棟）
300戸～	1棟（内 公社 1棟）



おわりに

以上被災マンションの再建等について概略を述べたが、事業の推進過程では個別にはさまざまな問題があった。振り返って考えてみて、マンションの再建等は当初想定したよりも随分進んだのではないかとの感慨が深い。それぞれの区分所有者の切なる再建等への熱意、関係する設計事務所、コンサル、ゼネコンの熱意、各行政の取り組み姿勢等関係者の総力が結集した結果であろうと思う。

改めて、関係の皆様のご努力に感謝を申しあげたい。

しかしながら、未だ再建等が一向に進んでいないマンションが僅かではあるが残されている。これらのマンションが解決、整備が終わらないことには、震災によるマンションの再建等が終結したとは言えないのは勿論のことである。

いずれにせよ、震災当時事業の全てを読みきった上で事業化の判断をしていたのでは、恐らく間に合わなかったのではないかと思う。少ない情報の中で決めるべきことを決め、決断した限りは実現に向け全力投球する、ということではしか当時の状況では致しかたがなかったのではないかと思う。

走りながら考え進めたものであり、今日のように通常の状態で考えると、何と無謀にことを進めたものだとのお叱りをいただいても不思議ではない。事実大量供給の結果需給バランスに乖離が発生し、一時大量の売れ残りや空家を発生せしめたのは記憶に新しい。県の3ヶ年計画に対し、民間の供給が計画の2倍以上の供給実績となったこともその遠因となったのではないかとも思う。

公社では、被災マンションの中で最高裁の判決を得た後、その要請にもとづきその団地の再建等を支援し今日も取り組んでいる。

10年という期間は余りにも長く、再建等の参加者も10年の時間の経過の中で事情が激変し、参加できない者も多数生じる可能性が極めて大きい。保留床が大量に生じる中で、円滑に事業を進めるには、相当困難な展開も否定できないのではないと思われる。

担当する役職員の皆さんの一層のご健闘を祈念したい。

（なお、本稿に当たって、これまでマンションの再建等に関連し、関係方面の要請にもとづき寄稿したもののうち、一部重複して掲載していることをお断りする。）

