

平成30年度マンション再生協議会総会 講演会

『団地再生について』

国土交通省住宅局市街地建築課

マンション政策室課長補佐

山尾耕平様

平成30年6月29日

皆様、日ごろから大変お世話になっております、国土交通省のマンション政策室の山尾と申します。後ほど旭化成不動産レジデンス様、新日鉄興和不動産様より、実務に関するご講演があるということで、その前段として、マンション建替え等に関する現行の制度や、特に最近政策的にテーマとなっている団地型マンションの再生について、少しご説明をさせていただきます。

目次でございます。大きく分けて3つ、ご説明をさせていただきます。1つ目、「マンションの現状について」ということで、マンションストックに関連するデータ等の紹介でございます。それから2つ目、マンションの建替えに関する基本的な制度のご説明と、3つ目、先ほど申しあげました団地型マンションの再生に関してここ最近の指摘されている課題ですとか、団地型マンション再生に関する新しい施策を少しご紹介させていただこうと思えます。

1点目、「マンションの現状について」ですが、全国で644万戸ほどマンションストックがあると国土交通省にて推計しております。ここに、国勢調査の1世帯当たりの平均人員を掛けると大体居住者が1,500万人ぐらいになるということで、国民の約1割強の方がマンションに住んでいらっしゃる、と推計をしております。ちなみに、別の推計ですけれども、東京の23区に限定をして推計をしてみますと、持ち家のうち半分が共同住宅と推計をしているデータもありまして、そういう意味でいうと、都心であればあるほど、マンションに住むことがスタンダードになりつつあるということというような状況になっているのかなと理解をしております。

この中でもこれまで施策的に大きく焦点が当たってきているのが左1/3くらい、「旧耐震基準ストック」とございますけれども、ご案内のとおり、56年以前のストックでございます。これが大体104万戸あるということで、マンションストック全体の1/6ぐらいを占めているという推計をしておりますが、さらにこのうちの耐震性不足のマンションを一体どう再生していくのかということに、まずは政策的に焦点が当たっているというふうにご理解いただければと思います。

この旧耐震ストック、現在築37～38年以上のものだと思いますけれども、数年後には築40年ぐらい超の時期を迎えるということで、このぐらいの古いマンションがいまのペースで、積み上がると、将来的にどのぐらいの数になるのかという推計をさせていただいた

のが、このページです。現在は73万戸ぐらいということで、全体のマンションストック644万戸の1割強ぐらいなんです、10年後には2.5倍、それから20年後には5倍ぐらいに増えるというふうに推計をしております。20年後に約351万戸ということですので、今現在の、全国のマンションストック644万戸と比較すると、これらの高経年マンションストックの老朽化するを前にして何とかしないといけないというような状態なのかなというふうに思っております。

このような高経年マンションについて居住形態という観点から見て、3つほどデータをお示ししておりますが、居住者の高齢化、それから住戸の賃貸化、空家化、このあたりが老朽化したマンションについては顕著な傾向としてデータに出てくるということで、こんな現状も踏まえて、今後どんな対策が必要となるかを検討しているところです。

なお、2年半前に、住生活基本計画の全国計画ということで、その先10年間の、住宅政策の方向性として閣議決定されている計画がございます。この中でマンションストックについて、どのようなことが書かれているかという、特に2つ、政策指標としているものがございます。

1つ目が、下の丸からいきますけれども、適切な管理・修繕の観点ということで、25年以上の長期修繕計画が立てられ、計画に基づき適正に修繕積立金が積み上げられているマンション管理組合というのを70%まで今後10年間ですするという、こんな目標を掲げてございます。

それから、本日の話題の建替えに関して申し上げますと、平成26年時点で250件ぐらいマンション建替え等の実績がある訳ですが、いろいろな事業手法の建替えやマンション敷地売却も含めて、10年間で倍増させるという目標を掲げているというものでございます。なかなか、これはハードな目標かなというふうに思っております、施策的に既存の事業手法を使いやすくすることや手法を多様化することも必要になってくるのかなと思います。

先ほど少し、いろいろな事業手法というご説明をさせていただきましたけれども、この250件という数字、具体的にどんな事業手法が含まれているかというのが、真ん中の成果指標の算出式というところに書いているものでございます。

建替えの手法については後ほどご説明しますけれども、等価交換事業、権利変換事業、あるいはマンション敷地売却事業などなど、いろいろな事業手法がございますので、いろいろな事業手法で老朽化したマンションをトータルで再生していこうという目標になってございます。

ここからは「マンションの建替えについて」ということで、建替えの基本的な制度をご説明いたします。

「マンションに関する主な制度・施策の経緯」というページですが、これは過去からの区分所有法も含めた制度改正の経緯です。建替えに関して大きなところで申し上げますと、まずは平成14年にマンション建替え円滑化法ができるとともに、区分所有法で建替えに関

する過分の費用要件が削除され、団地の一括建替え決議等に関する規定が整備されたなど、大きな動きがあります。

それから平成25年に、被災マンション法が改正されて、例えば建物が大規模一部滅失してしまったような場合に、土地も含めて一括して売却するというような、被災マンションに特化したさまざまな決議が新しく創設されているという経過があります。

真ん中のマンションの管理のところは飛ばしまして、右のマンションの建替え等のところをご覧くださいますと、マンション建替え円滑化法は元々区分所有法に基づく建替え決議を経た上で建替えの手続きを円滑化するような法律ですけれども、先ほど申し上げたとおりこの法律は、平成14年に成立、施行しております。

これに加えて、平成26年にマンション建替法を改正して、マンション敷地売却制度というものを新しく導入しております。詳細については後ほどご説明します。

さて、先ほどマンション建替えには、等価交換事業と権利変換事業の2つの手法があるというふうにご説明させていただきましたけれども、それぞれについて基本的な進め方をお示ししているのがこのページです。左側がマンション建替法による建替え、いわゆる権利変換事業、それから右のほうが区分所有法の建替え、いわゆる等価交換事業となっております。

左のマンション建替法の建替えに関して、特徴的な点を申し上げますと、マンション建替組合の設立認可や権利変換計画の決定・行政認可など、行政の関与も経ながら確実に事業を進めることができるという点があります。これに対して、右側、区分所有法の建替えですが、建替え決議後に区分所有権を任意の売買で一旦集約していただく、そんな事業になっています。

このようなマンション建替えが、どのくらい実績があるのかというと、これまでの累計で232件、1万8,000戸にとどまってしまっているということで、再生手法の多様化なり柔軟化というのが、今後ますます必要になってくると理解をしております。

そんな再生手法の多様化の一環としまして、平成26年にマンション敷地売却制度というものを新しく創設しております。右半分にあるとおり、耐震性不足のマンションというものを対象として、5分の4の決議でマンションとその敷地を売却して取り壊すと、そういった制度を新しくつくっているわけです。なお、その1年前ですが、平成25年に耐震改修という意味でも、耐震改修促進法を改正して、耐震改修の必要性に関する認定を受けた場合について、大規模な改修であっても過半数の決議で耐震改修ができると、こういった改正もしてございます。そういった意味でいうと、ここ5年ぐらい、耐震性不足のマンションをターゲットとして、再生のための選択肢を増やしていくということをしてきています。

マンション敷地売却制度は、一番左に平成26年創設ということで、縦のラインがございますけれども、マンション敷地売却組合を設立して、売渡請求などで区分所有権を一旦組合に集約した上で、一括でマンションとその敷地を売却するとともに、買受人(デベロッパー)が耐震性不足のマンションを除却して、新たに土地の有効利用を行うという、こんな法定手続きの流れになっております。

「耐震性不足のマンションについての再生の実施状況」というページでございます。これ、直近で関連してどのぐらい実績があるのかということ調べてみたものですが、マンション敷地売却を活用する上での最初入り口になる除却の必要性に係る認定、要除却認と呼んでおりこれを受けることによって、マンション敷地売却制度が可能になるとともに、マンション建替型総合設計ということで、容積の緩和というメリットもあります。これについて、平成30年4月の段階で10件の実績があると把握しています。そしてさらに法定手続きに進んだ事例として、買受計画の認定3件となっております。

検討中案件は飛ばしまして、この制度がどういうケースで使われているのかというのを少し見てみますと、小規模なマンション、容積に余裕のないような、従来型の建替えが少し条件的に厳しいマンション、それから第三者に賃貸している割合が多いマンションなどで検討されているようです。それから、用途変更することによって、高い売却金額が得られるというマンション、こういったマンションにも活用され得るのではないかとも思っております。

相談中の案件はいま35件とありまして、最近、マンション政策室へもマンション敷地売却制度について具体的な相談が多くなってございます。そういう意味でいうと、今後1つ大きな事業手法の選択肢になり得るものなのかなというふうに考えているという次第でございます。

それから、先ほど、耐震性不足の認定を受けることで、容積率の緩和特例を受けられるというご説明をさせていただきましたけれども、具体的には容積率の緩和特例の概要というページがございます。

用途地域に応じて、敷地面積が1,000㎡、500㎡、300㎡といった広さがある場合について、耐震性不足の認定を受けたマンションを建替える場合に、市街地環境の整備・改善に資するものであることという要件をもって、容積率の緩和を受けられる、こんな仕組みになっており、一般的にマンション建替型総合設計などと言われてございます。

ここまでは基本的な制度のご説明でございますけれども、2ページほど飛ばしまして、最近の施策的な動向ということで、「住宅団地の再生の促進について」ご説明させていただきます。

全国に住宅団地がどのぐらいあるのかということと大体5,000団地ぐらいというふうに推計しております。

マンション政策的に団地というと、具体的にどんなものを指しているのかというイメージが、下に小さい字で書いておりますけれども、基本的に同一の敷地の中に土地を共有して複数のマンションが建っているようなケース、その所有関係等から再生の選択肢に制約の多いケースですが、このようなものを対象としています。

このうち、推計上、②のとおりおおむね50戸以上とそれなりの規模があるものをカウントさせていただくと、全国に5,000団地あると推計をしております。

この5,000団地に対応して、644万戸の全国のマンションストックのどのぐらいの

割合になるのかというのを推計してみますと、全国のマンション644万戸の3分の1ぐらいは団地型マンションになっております。全国の大体3分の1のマンションが、複数のマンションで土地を共有している団地型マンションになっているということです。

下の2のところ、立地別の推計は、大体ご想像のとおりかなと思いますけれども、マンションそのものが都市立地中心ですが、全国の団地型マンションのうち、三大都市圏に8割が集中していると、そんな状況になっております。

最初の方で、築40年超のマンションというのは、今後どのぐらい急増するかというご説明を少しさせていただきましたけれども、これに対応する団地型マンションのデータを見ると、老朽団地型マンションは、10年後に5倍、20年後に10倍となり、これもかなり増えて行くこととなり、将来的に大きな課題となると思っております。

一方で団地型マンションの建替えがどのぐらい進んでいるのかというのが、その次の建替え実績というページでして、こちらは124件、1万3,700戸ということで、さらにこれから再生を促進してゆく必要があると考えます。現行制度上は団地型マンションの再生のための選択肢がかなり限定されているところもございますので、再生の手法を増やす必要があると、そんな問題意識を持って、少しこの先のご説明をさせていただきます。

団地型マンションに具体的にどんな課題が顕在化しているのかといいますと、特に郊外の団地型マンションの場合、立地的に不利な場合が多いことと、居住者の高齢化が進行していること、それに伴って空き家化、賃貸化が進行しているということ。設備、をはじめとするハードの劣化、老朽化、陳腐化が進んでいるといった課題が進行しております。

こんな団地型マンションについて、再生の成功事例にどんな特徴が見えてきているのかというと、「近年の住宅団地におけるマンションの建替え事例の特徴」というページにあります。

特に郊外の団地型マンションなんかで典型的かと思っておりますけれども、従来型の容積を大きく増やしながらの建替がなかなか難しくなっておりますし、団地型マンションの一括建替え決議を経た単純な全棟建替えの手法では難しいケースが多くなっていることから、建替えにあわせた敷地の一部売却とか、事業採算性を向上させる工夫をされている事例が増えてきている傾向があります。

具体的に、下の石澄住宅も、それから町田山崎団地も、従前の団地型マンションの敷地の範囲を縮小しながら、部分的に敷地を売却して、事業費を賄うとともに、必要な数の住戸数を敷地の一部への建替えで確保するといった事例が最近の特徴として挙げられると思います。

このような近況も踏まえて、現在、住宅団地の再生のあり方に関する検討会という会議を、国土交通省に設置して、有識者の方々に今後の住宅団地の再生に必要な施策についてご議論をいただいております。

特にマンション再生関連や区分所有法がご専門の有識者で申し上げますと、戎委員や大西委員、鎌野委員、小林委員、宮原委員などにご参加いただいております。平成28年1月に

取りまとめをさせていただいております、当面実現すべき事項ということで、平成28年に都市再開発法を改正し、団地型マンションへの市街地再開発事業の適用するを円滑化するということをやっております。具体的には、団地型マンションを組合施行の市街地再開発事業で再生しようとする場合に、市街地再開発組合設立後に、従前、一筆共有の土地の共有者をこれは全員で1人の組合員として扱っていたわけですが、これを別々の組合員として扱うという改正です。これにより、3分の2の合意で、市街地再開発事業により団地型マンションの再生を図ることを円滑化するといったようなことをやっております。

それから、既存ストックの活用ということでこれも平成28年都市再開発法改正で創設された個別利用区、また一団地認定の職権取消しの明確化、こんなことを28年1月の取りまとめまでの間でご議論いただいております。

それから、今後中期的に実現すべき事項ということでは、いま引き続き検討を継続していることとも関連しますが、より広範な住宅団地に適用可能な柔軟な再生手法、という宿題や一団地認定の制度をもっと使いやすくするためには、どんなことが考えられるかという宿題が残っているという状況になっております。

先ほどご説明した平成28年の都市再開発法改正については、右下にわかりやすく模式図で描いてありますけれども、従前、AからLが、団地型マンションということで、土地を共有しているような場合に、市街地再開発事業を適用しようすると、土地都市再開発法は第20条に基づいて、全部を1つの組合員としてカウントしなければならないという規定がございました。住宅団地に市街地再開発事業を適用するに当たって、実質的には全員同意を得て事業を進める必要があったという状況がございましたので、これを別々の組合員として取り扱うという改正をしているということです。

それから、これに引き続いて、現在、住宅団地の再生のあり方に関する検討会(第2期)というものを設置して、有識者の方々にご議論いただいております。マンション関連では、ほぼ同じメンバーにご議論をいただいているところでして、29年度、30年度の2カ年をメドにとりまとめを予定しています。

29年度いっぱい、かなり実務的な各論についてご議論いただいて、3つアウトプットとして出しているものがございます。1つ目は、平成26年に創設をしたマンション敷地売却制度でございますけれども、これを団地型マンションに適用するための制度設計というものをご議論いただいて、必要な改正を行っております。

具体的には、土地を共有する全棟の耐震性が不足する場合に、右の模式図がわかりやすいと思いますけれども、A棟、B棟が耐震性不足である場合に、これを同一の買受人(デベロッパー)へ一括でマンションの建物とその敷地を売却すると、そんな仕組みを新しく設けています。これに伴って、マンション建替え円滑化法施行規則等を改正しています。

それから、下の2つですが、過去の制度改正の実務的な留意点等として、都市再開発法の改正であったり、詳細なご説明は省かせていただきますけれども、一団地認定の職権の取消しであったり、こういった制度改正を活用するための基本的な考え方を、ガイドライン、マ

ニュアル化して公表しております。

平成30年度いっぱいも、引き続き、ご議論いただいているというところで、当面、6月に1回、7月に1回開催するという状況になってございます。資料には書いておりませんが、委員のみなさまよりどういったご意見をいただいているのかというのを少しご紹介させていただきますと、例えば、施策対象として全棟耐震性不足ではない団地型マンションの再生のあり方を検討すべきとか、あるいは、今は団地の一括建替え決議として全てを建て替えるという仕組みしか選択肢がほぼないわけですが、柔軟に団地型マンションの再生を図ることが可能な仕組みができないだろうか、というようなご示唆をいただいています。

「住宅団地の再生について」ということで、私からのご説明は以上でございます。ご清聴ありがとうございます。(拍手)