

【ポイント】

- ・老朽化マンション対策としては、区分所有者数を減らしていく「軟」な手法と、強制的に区分所有権を事業者が取得する「硬」の手法の双方の観点が必要である
- ・「軟」な手法としては、「先買い制度」と「計画提出及び買取協議」という既存制度の法改正案を提案する。
- ・「硬」の手法としては、収用権が発生する「一団地の住宅施設」について、運用改善案を提案する。

1. はじめに

老朽化マンション対策については、国土交通省の資料¹によっても、分譲マンションの老朽化ストックが増加してきており、周辺への外部不経済の発生、マンションの大規模課に伴う合意形成の難しさなどの問題が指摘されている。また、まだ問題が顕在化していないものの、いわゆるタワーマンションといった大規模な分譲マンションでは区分所有者が1000人を超える場合もあり、合意形成が将来極めて困難になるという指摘もある。

さらに、観光地などでの既にリゾートマンションなどでは、その地区のマンションは1円でも売却できないという実例が集積している地区が発生している。

これらの老朽化マンション対策としては、建物区分所有法に基づく建替決議、さらに建替決議後に都市再開発法に準じた権利変換方式を接合しているマンション建替法という手法が整備されている。ただし、この手法はあくまで区分所有者の自主的な判断によって居住環境を改善する手法であり、行政側が積極的に取り組む手法としての位置づけは弱い。

今後、老朽化マンションの問題はより深刻になることが予想されることから、一方では、より行政が正面に立って強制力をもって対応する強い手法を検討するとともに、関係権利者を減らしていった事業をやりやすくするといった柔軟な手法もといった多様な手法が必要になると考える。

よって、本稿では、老朽化マンション対策として、硬軟双方からの整備手法についてのアイデアを提示する。なお、本稿は、当研究所で実施されている「都市計画と法政策学との連携推進研究会」²での議論の一部を紹介するものである。

2. 老朽化マンション対策としての硬軟手法の切り口

(1) 「軟」の手法の切り口

老朽化マンション対策として、柔軟な手法としては、もとより補助金などを増やすという金銭的な手法も想定できるが、それ以外としては、大規模修繕や建替のための合意形成を円滑に進めるため、関係権利者を減らすというのが1つの方向と考えられる。例えば、様々な機会を捉えて、区分所有権を買い集めていった関係権利者を減らしていくことは、1つの有効な切り口として仮定する。

よって3. 及び4. において、関係権利者を減らす手法として、「先買い制度」と「計画提出及び買取協

議制度」について既存制度の分析及び仮に老朽化マンション対策に適用する場合の制度提案を述べる。

(2) 「硬」の手法の切り口

老朽化マンション対策のうち、最も強力な手法としては、強制的に建物区分所有権をとりあげる「収用」が想定できる。実際に用いられる場合には課題は多いものの、制度提案を行う上で、思考実験としては、最も強力な「収用」制度を老朽化マンション対策に用いることを仮定して、5. において、分析を行う。

3. 老朽化マンション対策としての先買い制度

(1) 老朽化マンション対策として先買い制度を活用するイメージ

老朽化マンション対策としては、建物区分所有法に基づく決議などを活用して大規模改修や修繕を行っていくが、区分所有権が転々と売買されていくと、これらの決議などの合意形成が極めて難しくなる。

先買い制度というのは、第三者に土地等を売ろうとした場合に、届出を義務付け、特定の者が買い取ることが可能とする制度である。

所有者に対する一定の義務付けにはなるものの、売買という機会を捕まえているので、区分所有者にも負担が少なく、柔軟な制度として受け入れられる可能性が十分にあると考える。この考え方を前提にして、まず、現行法における先買い制度を整理する。

(2) 現行法における先買い制度

現行法における先買い制度を整理すると、表1の通りである。

特徴を述べると、

- ①1～4番と6番は、通知によって自動的に売買が成立したとみなすという強い効果（公拡法解説書によれば「一種の収用に近い制度」と説明している³⁾）を持つものと、一定期間の協議の義務付けに止まるもの（緑のセル）がある。
- ②届出を受け、また買取をする者は地方公共団体という行政主体か、独立行政法人又は法律に基づく法人（道路公社等）に原則は限定されている。しかし、事業主体と定義されているものもあり（赤のセル参照）、ここには理論上は民間事業者も入りうる。
- ③対象となる土地等については、文化財保護法を除き、都市計画決定をした区域内の土地等だが、例外として、公拡法では、都市計画区域内の一定面積以上の土地を対象にして先買い協議の対象としている（青字の部分参照）。

(表1) 現行法における先買い制度

| | 条文 | 対象区域等 | 届出義務者 | 届出先 | 買い取り先 | 効果 |
|---|---------------|--|--|------------------------------|-----------------|--|
| 1 | 都市計画法第52条の3 | 都市計画に定めた市街地開発事業等予定区域内 (=新住・工業団地造成事業、新都市基盤、20ha以上の一団地の住宅施設、一団地の官公庁施設、流通業務団地) | 市街地開発事業等予定区域内の土地建物等を有償譲渡しようとする者 | 施行予定者(事業ごとの異なるが、国、地方公共団体、UR) | 同左 | 施行予定者の通知により売買が成立したとみなす(形成権) |
| 2 | 都市計画法第57条の4 | 施行予定者が定められている都市計画施設又は市街地開発事業の区域 (=対象施設・事業は20ha以上の一団地の住宅施設、一団地の官公庁施設、流通団地、新住、工業団地、新都市基盤) | 施行予定者が定められている都市計画施設内の土地建物等の譲渡をする者 | 施行予定者(一団地の住宅施設のみ法制上の限定なし) | 同左 | 施行予定者の通知により売買が成立したとみなす(形成権) |
| 3 | 都市計画法第57条 | 都市計画施設で指定したもの、市街地開発事業(新住、工業団地、再開発、住宅街区、防災街区)の区域 (=都市計画法第53条の許可をしないことができる区域) | 事業予定地内の土地を有償譲渡しようとする者(土地と建物等がセットの場合を除く) | 都道府県知事(市の区域は市長) | 同左 | 都道府県知事(市の区域は市長)通知により売買が成立したとみなす(形成権) |
| 4 | 都市計画法第67条 | 都市計画事業認可した事業地内 | 事業地内の土地建物等を有償譲渡する者 | 都市計画事業施行者 | 同左 | 施行者の通知により売買が成立したとみなす(形成権) |
| 5 | 公拡法に基づく先買い | 公拡法 | 都市計画区域内の都市計画施設内、道路、都市公園、河川、文化財保護法の史跡等の区域、港湾施設区域、高速自動車国道区域、新幹線行為制限区域、生産緑地等市街化区域内の5000㎡、その他の都市計画区域内10000㎡以上の土地 | 上記区域内又は面積以上の土地の有償譲渡をする者 | 都道府県知事(市の区域は市長) | 都道府県、市町村、土地開発公社、港務局、地方住宅供給公社、地方道路公社、UR 都道府県知事(市の区域は市長)の通知により、都道府県知事等が定めた者との協議の義務付け(3週間) |
| 6 | 文化財保護法に基づく先買い | 文化財保護法第46条・第83条 | 重要文化財、重要有形民俗文化財 | 重要文化財等を有償で譲渡しようとする者 | 文化庁長官 | 国 文化庁長官の通知により売買が成立したとみなす(形成権) |

(3) 老朽化マンション対策のための先買い制度の検討

①現行法で適用可能な先買い制度の現状と課題

あまり現実味がないものの、まず、思考実験として、現行法で適用可能な先買い制度をイメージしたうえで、その制度の要件がどの程度緩和可能かを検討する。

現行法上は、

- 20ha以上の「一団地の住宅施設」について
- 老朽化マンションに対して都市計画決定し、
- マンション再生を行う事業者を都市計画に施行予定者に定めるか、都市計画事業認可を受けた場合に
- マンションの区分所有権を売却しようとする者は、事業者に対して届出し
- 事業者が通知した場合には、自動的に事業者への売却とみなされる。

この運用の課題としては、

- 20ha要件が大きすぎること
- 個人の財産を再生するプロジェクトに対して市町村が都市計画決定することは事実上難しいこと
- 同様にマンション再生を行う事業者を施行予定者に定め、又は事業認可することも都市計画決定権者である市町村、事業認可者である都道府県にとって抵抗が大きいことがある。

(4) 先買い制度を実務上運用可能な形に修正する可能性

まず、i) の20ha要件は、1995年の都市計画法改正で、一団地の住宅施設の面積要件（1ha）が撤廃され、50戸要件だけになったこと、また、2014年の東日本大震災特別区域法改正で5戸以上の小規模団地でも都市施設とみなされたことから、より現実的な戸数を要件にすることは可能と考える。

その一方で、ii) iii) の都市計画決定要件については、先買いの効果として、自動的に売買が成立する形成権を前提にする限り、これは「収用類似」の効果を持つことから、都市計画決定を不要とすることが難しい。

そこで、公拡法に準じて、効果としては、一定期間の協議義務付けのための先買い制度と整理した上で、都市計画決定などの要件緩和を検討する。

① 都市計画決定要件の緩和

公 拡法が、公有地拡大の目的が必要な場合に、それに役立つ一定面積の土地であれば、漏れなく、一定期間の買取協議義務を発生させていることを参考にすれば、老朽化マンションに対して、都市計画決定までの手続は求めずとも、一定の老朽化マンションを市町村長が指定して、その区分所有権の譲渡について一定期間の買取協議義務を生じさせることは、可能と考える。

② 買取主体要件の緩和

買取協議を受ける主体としては、行政主体ではなく、マンションの再生を目指す事業主体にしないと現実には動かない。この事例としては、表1の赤セルが参考になる。

この都市計画事業者などに準じる主体としては、具体的なマンション再生主体として法制上は明確になっている、マンション建替法に基づくマンション建替組合、または、区分所有法に基づく建替決議（5分の4）が成立した管理組合が想定される。また、実務的には建替決議以前の少し早い段階から区分所有者を減らすことが必要であることから、市町村長の指定制度などで特定のマンション管理組合について、建替決議前であっても買取主体として特定するといった工夫が必要と考える。

4. 老朽化マンション対策としての計画提出及び買取協議制度

(1) 老朽化マンション対策として計画提出及び買取協議制度を活用するイメージ

老朽化マンション対策としては、2(1)で述べたとおり、関係権利者を減らしていくことが有効である。先買い制度は、区分所有者が区分所有権を売却しようとするときに介入して買取協議をする制度であるが、「計画提出及び買取協議制度」は、売買時期にかかわらず、所有者に一定の計画提出を求め、改善が行われない場合には、買取協議を義務付けるものである。これは売却時にこだわらずに、買取協議を行うという点で、先買い制度に加えて、制度論として議論する価値があると考えられる。

(2) 現行法における計画提出及び買取協議制度

現行法では、表2のとおり、国土利用計画法及び都市計画法に基づく遊休土地に対して、この制度が整備されている。

その特徴を述べると、

- ①公拡法の先買い制度を同じく、買取協議は一定の期間の協議義務付けに止まっていること

- ②対象となる遊休土地の定め方としては、2の遊休土地転換利用促進地区は、都市計画決定が必要だが、1の国土利用計画法に基づく遊休土地は知事の通知のみで足りること
- ③買取先としては、2の遊休土地転換利用促進地区では、地方公共団体、UR都市機構など法定の公的主体に限定されているのに対して、1の国土利用計画法の遊休土地では、国又は地方公共団体の2分の1以上の出資の法人も対象となっていること。

(表2) 現行法における計画提出及び買取協議制度

| | 条文 | 対象区域等 | 協議義務者 | 協議開始行為 | 買い取り先 | 効果 |
|---|--|---|----------|---------------------------|---|-----------------------------------|
| 1 | 国土利用計画法に基づく遊休土地に関する措置 国土法第28条から第35条 | 規制区域(市街化区域内の1000㎡、非線引き3000㎡、その他の区域5000㎡以上)、監視区域(県の規則で定める面積)、その他の区域(市街化区域2000㎡、非線引き5000㎡、その他の区域10000㎡)以上の面積の一団の土地で、取得後2年経過知事が遊休土地と通知通知後6週間以内に利用・処分計画提出知事の勧告に従わないとき | 遊休土地の所有者 | 知事の買取協議通知(勧告に従わないときは必ず) | 地方公共団体(都道府県、市町村等)、土地開発公社、港務局、独立行政法人都市再生機構、独立行政法人水資源機構、独立行政法人中小企業基盤整備機構、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、地方住宅供給公社、日本勤労者住宅協会、独立行政法人空港周辺整備機構、地方道路公社 土地の造成処分を目的とする法人で国又は地方公共団体出資が2分の1以上 | 知事の通知により、市町村長が定めた者との協議義務付け(6週間) |
| 2 | 遊休土地転換利用促進地区内における買取協議 都市計画法第58条の7 | 遊休土地転換利用促進地区内で市町村長が遊休土地と通知した土地 通知後6週間以内に利用・処分計画提出市町村長の勧告に従わないとき | 遊休土地の所有者 | 市町村長の買取協議通知(勧告に従わないときは必ず) | 地方公共団体(都道府県、市町村等)、土地開発公社、港務局、地方住宅供給公社、地方道路公社、独立行政法人空港周辺整備機構、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構、独立行政法人中小企業基盤整備機構、独立行政法人都市再生機構、日本下水道事業団、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、独立行政法人水資源機構及び独立行政法人労働者健康安全機構 | 市町村長の通知により、市町村長が定めた者との協議義務付け(6週間) |

(3) 計画提出及び買取協議制度を実務上運用可能な形で展開する可能性

計画提出及び買取協議制度についても、基本的には、3(4)で述べた先買い制度の修正と同様な内容での法改正は実現可能性があると考えます。

①都市計画決定要件の緩和

対象となる老朽化マンションについて、表2のうち1の国土利用計画法の遊休土地が、一定面積の土地であれば、漏れなく、一定期間の買取協議義務を発生させていることを参考にすれば、老朽化マンションに対して、都市計画決定までの手続は求めずとも、一定の老朽化マンションを市町村長が指定して、区分所有者に対して計画提出を求め、改善に応じない場合には、一定期間の買取協議義務を生じさせることは、可能と考える。

②買取主体要件の緩和

買取協議を受ける主体としても、表2の1の国土利用計画法の例で見れば、行政主体以外も認めていることから、市町村長が指定するマンション管理組合又はマンション建替組合であっても、対象とすることが可能と考える。

なお、計画提出及び買取協議制度を老朽化マンション対策に適用する場合には、区分所有者に求める計画提出については、マンション建替事業に対する参加意向及び事業終了後に床取得意向など、既

存の遊休土地関係の制度とは内容の変更が必要なことは当然である。

5. 老朽化マンション対策としての収用制度

(1) 老朽化マンション対策として収用制度を活用するイメージ

マンションの建替などのための事業に協力しない場合に、マンション建替を行う事業者が強制的に区分所有権を取得する、あるいは強制的に取得する権限を背景にして買収する、これによって事業の進捗を図るイメージである。

(2) 現行法で、老朽化マンション対策に使える収用制度

①市街地再開発事業における対応

第一種市街地再開発事業の公共性は、現状における劣悪な市街地を改善する点にあることから、分譲マンションであっても劣悪な状態になれば、適用可能性がある。

実際に、2016年の都市再開発法で、組合員が従来は共有の場合は一人にカウントしていたのを、マンションを再開発する場合には、個々の区分所有者を一人としてカウントして、3分の2同意で事業ができるようにしている。

ただし、この改正によって分譲マンションの再開発が実態として円滑に進んでいるわけではない。

また、第二種市街地再開発事業は収用型なので当然老朽化した分譲マンションも収用できるものの、前提として、施行区域要件が厳しすぎるという課題がある。

②一団地の都市施設の活用

一団地の都市施設のうち、2021年に創設された「一団地の都市安全確保拠点施設」は、整備する施設が避難空間などを整備することを求めているものの、従前地の要件は求めていることから、災害対策（風水害や地震など）を行うべき地区にある、老朽化マンションでは活用できる。また、補助事業も存在する。

ただし、老朽化マンション対策としては、避難空間整備が必要な地区など、極めて限定的にしか活用することができない。

これに対して、一団地の住宅施設は住宅供給自体に着目した収用制度であり、より老朽化マンション対策には相応しい。以下、(3)で論じる。

(3) 収用制度を実務上運用可能な形で展開する可能性

現行法の都市施設である「一団地の住宅施設」制度の運用を改善して、老朽化マンション対策に用いる可能性について論じる。

「一団地の住宅施設」は、50戸以上の住宅供給のために市町村が都市計画決定を行う仕組みであり、知事の事業認可手続を経て収用権が発生する。3の先買い制度、4の計画提出及び買取協議制度については、老朽化マンションという私的財産に対する都市計画決定にはハードルが高いということで、市町村長の指定という手続を提案した。しかし、収用という強制力を発揮するためには、都市計画決定は不可欠と考え、この部分の要件緩和はできないと考える。

「一団地の住宅施設」を老朽化マンション対策に活用した場合のメリットは、強制的に区分所有権を取得できるということ以外に、以下の点がある。

- ①市街地再開発事業のような従前地の要件が法律上は不要であり、柔軟な対応が可能であること
- ②事業実施後の要件としては、50戸という戸数要件しか存在しないこと

なお、一団地の住宅施設は、マンション一棟に対して適用できないといったイメージがあるが、1995年の都市計画法改正によって、住宅による高度利用を促進する観点から、一団地の住宅施設の要件であった「1ha、かつ、50戸以上の要件」のうち、1ha要件が撤廃され、いわゆる分譲マンションなど高層住宅供給のために「一団地の住宅施設」が活用できるようになっている。

このため、事業後に50戸以上のマンション供給を前提とする限り、マンション建替のために活用することは解釈上の問題はない。なお、3(4)において、東日本大震災特別区域法では、5戸以上も収用対象事業化されていることから、実態的にニーズがあれば、50戸の引き下げを内容とする法改正も可能と考える。

- ③計画事項として、必須なものは、名称、位置、区域のみで、その他は努力義務であること

「一団地の住宅施設」については、高度成長期に定めた計画内容（位置、区域に加え、面積、建築物の建蔽率の限度、建築物の容積率の限度、住宅の低層、中層又は高層別の予定戸数並びに公共施設、公益的施設及び住宅の配置の方針）が厳密すぎて、その後の建替などに支障が生じている事例が多く存在する。

そのため、一団地の住宅施設の都市計画決定自体が困難と考える市町村職員も多いかもしれないが、2011年都市計画法改正で、上記の計画事項のうち、位置及び区域以外はすべて必須の都市計画決定事項でなくなっている。

- ④都市計画事業認可を受ける主体として、マンション管理組合、建替組合、さらに、民間事業者など多様な主体が可能であること

都市計画法第59条第4項の規定のとおり、民間事業者など主体を限定せず、都市計画事業認可申請は可能である。東京都の芝公園、後樂園公園などは民間事業者が認可を受けた事例である。

ただし、「一団地の住宅施設」を老朽化マンション対策に活用するためには、以下の点の改善が必要である。

- ①マンション建替にあたっては、容積率割増しなど建築基準法の形態制限の緩和が必要となる。しかし、現行の一団地の住宅施設は、戸建て住宅を前提にした第一種低層住居専用地域の規制緩和（建築基準法第86条の6で容積率、建ぺい率、高さが緩和されている）のみしか制度化されていない。他の用途地域における容積率、建ぺい率、斜線制限などの形態制限の緩和措置を整備することが必要となる。
- ②現状では、「一団地の住宅施設」に対しては補助制度が存在しないが、老朽化マンション対策に活用するためには、優良建築物等整備事業のような強制力のない事業に対する補助制度よりも手厚い補助制度、少なくとも、同じ収用事業である第二種市街地再開発事業と同等の補助事業制度が必要である。
- ③マンション管理組合などの主体に対して都市計画事業認可を下ろす経験は知事にはないことから、法律では可能ではあるものの、都道府県の担当者が躊躇する可能性もある。国から、具体的な指針を

示して、担当者の判断を後押しすることも必要である。

以上の三点を運用改善が行われれば、老朽化マンション対策として、「一団地の住宅施設」制度を活用する可能性はあると考える。

6. まとめ

本稿では、老朽化マンション対策として、「軟」の制度として、先買い制度、計画提出及び買取協議制度を、「硬」の制度として、収用制度について論じた。従来、あまり、老朽化マンションに特化した議論がされていない分野なので、今後も研究を深めたい。

なお、老朽化マンション対策としては、建替事業自体の採算がとれない問題が深刻だが、この点については、次の研究課題としたい。

(佐々木晶二)

¹ 以下の国土交通省資料参照。<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001313642.pdf>
(2021/10/04 最終閲覧、注 2 も同じ)

² 以下の URL 参照。<https://www.lij.jp/kenkyukai.html>

³ 建設省都市計画課編著『市街化区域内の土地の先買い制度』(住宅新報社、1972) 29 頁参照。