

# 保留地処分及び自主財源による遠隔地郊外団地建替えの実現と課題

## ～町田山崎地区マンション建替事業におけるコンサルタントの役割～

はじめに

1. 町田山崎団地の概要
2. 当該建替事業推進の隘路と特徴
3. 立地の悪い郊外団地建替えの課題と解決
4. 合意形成のための配慮事項
5. 事業期間長期化の課題と解決
6. 建替えに対する行政支援
7. コンサルタントの事業協力者に代わる役割

おわりに

西 木 實

はじめに

筆者は、かつて昭和40年代に日本住宅公団（現(独)都市再生機構）において計画業務に携わり、東京都町田市内の大団地の計画を担当した。当時は大都市へ人口流入が盛んに行われ、そのための住宅政策の一つとして、都市計画「一団地の住宅経営（現一団地の住宅施設）」（以下、「一団地」という。）を活用して開発する団地に対して容積インセンティブを与えたため、殊に大都市周辺において一団地が多用され、大量の住宅供給がなされた。

今回ご紹介する「町田山崎住宅マンション建替事業」も、その当時の団地の一つであるが、郊外団地であることから、バブル崩壊の影響から脱していなかった当初段階はデベロッパー参加は見込めず、景気が好転した建替え決議前においても積極的な参加事業協力者のいない中で、保留地処分方式の建替えを決断し、組合員の負担金を中心とした自主財源での建替えを実現した。この事業が実現に至った要因と課題について論述する。

### 1. 町田山崎団地の概要

本地区は、小田急線新宿駅から急行で約40分の町田駅からバスで約20分のところに位置している。施行前後の概要は以下のとおりである。

#### 1-1 施行前の概要

##### a. 「一団地」区域の概要

- 一団地指定時期：昭和41年都市計画決定
- 敷地面積：約150 ha
- 住宅戸数：8,982戸
- 一団地の規制：建蔽率20%、容積率50%

旧空地地区指定：第二種空地地区（容積率30%）が指定されていた

現況都市計画：第一種中高層住居専用地域、建蔽率50%、指定容積率100%、第二種高度地区

#### b. 施行マンションの概要

敷地面積：約2.8ha（27,700㎡）

入居時期：昭和43年

建替え対象住宅戸数：旧公団分譲住宅300戸

現況住戸：全3DKタイプ

専有床面積：47.8㎡/戸

現況住棟：5階建て階段室型住棟9棟及び管理・集会所1棟の10棟で構成

#### 1-2 施行後の概要

当該施行マンション地区及び隣接小学校跡地を地区計画決定し、一団地から区域除外することによって建替え事業が推進された。

##### a. 「山崎第一地区」地区計画の概要

対象敷地：旧小学校跡地1.4ha + 施行マンション敷地  
2.8ha ≒ 4.2 ha



写真1 施行マンション（空撮）

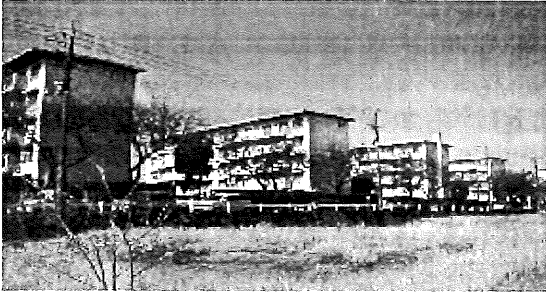


写真2 施行マンション (都計街路3-3-36から)

〈土地利用〉

- ・ 公共公益施設地区：小学校跡地及び隣接施行マンション敷地の一部 (市へ売却の保留地)
  - ・ 中高層住宅地区：施行再建マンション敷地 (≒1.5ha)、最高限度高さ31m、低中層住宅地区及び前面道路沿に壁面線3m
  - ・ 低中層住宅地区：保留地 (民間デベロッパーへ売却≒0.8ha)、最高限度高さ15m、壁面線1m、最小宅地面積120㎡ (主に戸建住宅の建設)
  - ・ 地区道路1号：保留地 (市へ売却)、施行再建マンション敷地外接道路 (幅員9~11m)
  - ・ 地区道路2号：低層住宅地区区内、市への移管道路 (幅員6m)
  - ・ 地区公園2カ所 (市へ移管、両公園を結ぶ桜の道も地区計画決定)
- ※中高層住宅地区=施行再建マンション敷地のみに最高限度容積率を設定  
 ※保留地面積≒町田市へ売却+民間デベへ売却≒0.5+0.8≒1.3ha

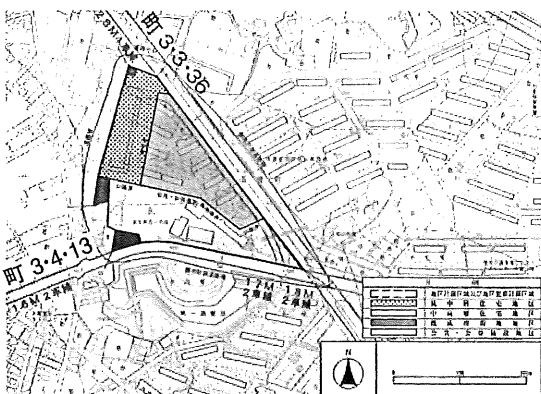


図1 地区計画の概要 (土地利用・地区施設)

b. 施行再建マンションの概要

敷地面積：1.5ha  
 住棟計画：10階建2棟、片廊下式、鉄筋コンクリート造

住宅計画：305戸、13タイプ (30~80㎡)  
 権利床戸数：265戸  
 保留床戸数：40戸  
 容積率：148%

1-3 当該事業の経緯

- 平成元年 管理組合員による建替えへの取り組み開始
- 平成6年 組合員作成の建替え案に対して通常総会で95%以上の賛成の下、市に対し「用途地域見直しの要望書」の提出
- 平成7年 組合に建替えプロジェクトチームを発足。建替え活動が本格化
- 平成10年 市「一団地、将来見直し計画調査」
- 平成11年 等価交換方式を前提とした小学校跡地との土地交換も視野に入れた数案の作成と行政協議
- 平成12年 地方分権一括法が施行。都市計画法の改正。「都市計画運用方針」の改正
- 平成13~14年 東京都及び町田市において「一団地の住宅施設の都市計画の見直し方針」や「変更の方針」を策定
- 平成14年 マンションの建替えの円滑化等に関する法律 (以下、「円滑化法」という。) 公布
- 平成15年 「区分所有法」改正  
建替組合設立準備委員会設立  
建替え推進決議成立
- 平成16年 行政から都市計画変更の前に建替え決議を先行せよとの強い指導
- 平成17年 市「優建事業補助金交付要綱」制定
- 平成18年 円滑化法第70条建替えのための規約改正  
一括建替え決議成立  
「一団地」変更の都市計画決定  
建替組合都知事認可
- 平成19年 権利変換都知事認可  
造成・解体工事着工
- 平成20年 建築工事着工
- 平成21年 工事完了。円滑化法第82条登記申請  
入居。建替組合解散総会

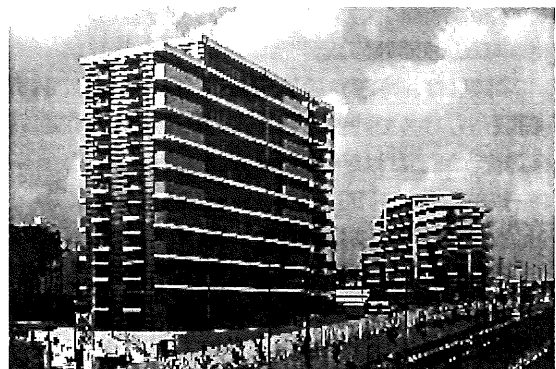


写真3 完成した都市計画道路側の外観

平成22年 建替組合解散都知事認可  
5月清算知事承認

## 2. 当該建替え事業推進の隘路と特徴

当該分譲団地は、昭和43年に入居を開始、入居後21年目にして既に建替えが模索されていたため、早い段階から組合員の建替えへの意識は高かった管理組合である。

しかし、施行再建マンションの完成は平成21年9月であり、建替えの提起から完成まで足掛け22年という長き歳月を要した。事業期間の長期化にも拘わらず、幹部理事達が“建替えを絶対に実現”という旗幟を鮮明にし、多くの組合員達が建替えへの高い意識を持ち続けたことが成功へと導いた要因と思われる。

当該建替え事業の特徴は第一に、東京都心から30kmを越える小田急線町田駅から、二次交通（バス）を必要とする立地の悪い郊外団地ゆえの課題解決のために、全国でも始めての様々な試みを内在させた建替え事業となったことである。第二に、300戸という大団地の建替えのため組合員の合意形成を図る上で、できる限り多くの組合員が参加可能となることに配慮したことである。第三に、前記したように極めて長期化した事業となったことである。

## 3. 立地の悪い郊外団地建替えの課題と解決

平成19年末の調査によれば、全国で分譲マンションストック528万戸（推計）の中で新耐震基準を満たしていない昭和56年以前の分譲マンションストックは106万戸、昭和52年以前の築30年以上のマンションストックは63万戸とされている。

東京都調査においては、平成20年現在140万戸のマンションストックがあり、築40年超のマンションは5万4,000戸、平成28年には24万5,000戸に上ることが推計されている。そのような社会状況の中で、今後当該団地と同様な立地及び開発条件を有した団地の建替えが多く出現してくることが予想され、当該団地建替え事業の経験を通じて、立地条件の悪い郊外団地の建替えでは、以下の課題対策が必要になってくると思われる。

### 3-1 住民負担の軽減化と事業協力者のいない建替えの組み立て

当該都市計画の一団地エリアは、市の都市計画マスタープランの中で提案されている8地域の中で唯一鉄道駅のない地域に立地している。従ってバス輸送が前提で、マンション立地としての魅力に乏しくバブル後の経済状況も影響し、平成11～13年当時の大手デベロッパーへのヒアリングでは、事業協力を申し出る業者の存在を期待できる状況ではな

かった。

しかし、当該団地は平成元年から建替えが提起され、後記する高齢者対策として行政課題ともなっている5階建て階段室型の住棟型式であり、エレベーター設置が困難であったことを主要因として、建替えへの意識・意欲は大変高いものであった。高齢化に対応すべくエレベーター設置も含め、多くのケーススタディーを行った結果、各種要望を満たすには住戸住棟の改変も必要となり、区分所有法上困難な問題も抱えることから建替えを選択した。

建替組合設立準備委員会は、建替えを是が非でも実現したいとの意識を持ち続け、建替え決議前には事業協力者のオファーもあったが、リスクヘッジを重視していたために建替え組合員の高コスト負担を余儀なくされることから、コンサルタントとともに円滑化法を活用した保留地処分方式によって事業協力を得られなくとも、自力建替えで事業推進して行くことの合意形成を図った。

自力建替えでの我々コンサルタントの役割は、まず事業資金金融機関の確定化であったが、自力建替えでは事業協力者による保証など保全措置を講じる手立てはなく、建替え事業の認識・理解も乏しい民間金融機関では融資実行の協議までには至らなかった。

自力建替えを進める上で自己負担金の軽減化はコンサルタントの重要な役割で、合意形成可能な自己負担金とするための保留地・保留床販売価額と工事費設定について、不動産鑑定調査並びに基本設計段階で工事費概算見積もりを行った。また管理組合の性格上、建替え事業のためのデベロッパー、ゼネコンとの覚書等での約束は困難かつ有効でないことから、準備委員会の了解を得てコンサルタントが不動産鑑定士等を加え、それらと接触し数社から部長名で現状での買取価格の回答結果を得て準備委員会へ報告した。

金融機関から事業資金の融資を一切受けない建替え事業は、かつての建替え事業にはなかったことであろう。事業としては、期中金利（建設利息）がないだけ自己負担金の軽減が可能となったものの、ゼネコン等への最終支払いに要する清算金の多くを占める自己負担金全額を確実に徴収することが事業遂行の大前提となり、その重要な役割をコンサルタントが担った。

### 3-2 自己負担金の徴収におけるコンサルタントの役割と金融機関とのリンケージ

自己負担金納入方法の内訳は、現金納入約70%、ローン利用約25%、(獨)住宅金融支援機構（以下、「支援機構」という。）の高齢者向け返済特例制度融資利用約5%の構成であった。

現金納入権利者に対してはコンサルタントがエビデンスの管理及び交渉を行い、2カ月毎に権利者に自己資金確保の状況変化のないことやその根拠となる資料の写しの提出を求めた。

また、工事費の最終支払い額の確定化及び建替え組合員の事業推進の当事者意識を醸成させる観点から、それを促す試みとして市中金利よりやや有利な金利（当時、大型定期預金金利0.04%に0.01%上乗せした0.05%）を設定し、組合への“早期納入制度”を早い段階から実施した。当初は納入する権利者が多かったが、暫時減少傾向となった。

しかし、平成20年9月に建物が完成し足場が取れた段階で大多数の権利者が納入を行い、当時の理事会において自己資金納入意識に与える影響の大きさについて、施行再建マンション建物のデザインの重要性が盛んに論議された。

当施行再建マンションは長大住棟となることから、地形の落差に対応してエキスパンションジョイントを設け4棟を垂直にずらし、スカイラインに変化を持たせ縦分節化を図るとともに、主にバルコニーデザインによっても縦分節化及び横分節化の要素を取り入れた外部空間構成とした。また、住棟外装材を原則全面タイルとし、カラーコントロールをアースカラー基調として各階層にグラデーションを施し、妻面を黒と白のストライプ及び各階バルコニー・廊下下端から幅30cm部分に黒タイルを水平方向に廻し、横分節化を強調するメリハリを持ったデザイン構成とした。この地域周辺には存在しないそのような住棟デザイン構成が、従来の団地とは相違したいわゆる“マンション”として大変好感を持って迎えられ、自己負担金の納入促進に好影響を与えたのではないかとされた。

ローン利用権利者に対してもコンサルタントが、権利者の状況に応じて金融機関、保証会社との交渉及び管理を行った。ローン利用権利者は、施行マンションのローン残債と新規ローンとのダブルローンの権利者、新規ローンのみの権利者、フラット35利用権利者に大別できる。コンサルタントにとってローン利用権利者への対応は、各権利者の利用金融機関との連携が非常に大切で、権利者へのローン申込み依頼とその金融機関との連絡等に多くの時間が割かれた。

コンサルタントは金融機関と綿密なリネージュを保ちながら、ローン利用のため各金融機関・保証会社の仮審査、本審査、金銭消費貸借契約まで、権利者のフォローを金融機関とともに実施していった。また、収入制限からローン利用が困難な権利者及び従前資産ローンの残債と新規住宅ローンのダブルローン活用が困難な権利者に対しては、消費者金融・

地元銀行への斡旋等もコンサルタントで対応し、消費者金融からの借入れ権利者に対する過払い請求にも対応した。

高齢者向け返済特例制度利用の権利者に対しては支援機構の協力を得て、この制度の特徴や有利な活用法を説明し理解を得ることに努力した。

### 3-3 事業資金対策

建替組合設立（「円滑化法」第9条）の認可基準（円滑化法第12条8項）では、建替え事業を遂行するために必要となる経済的基礎及びこれを的確に遂行するために必要なその他の能力が十分であることが、要件となる。そのため、管理組合の積立金の蓄積は事業認可の判断要素の一つとされる。当該団地では約9億円の積立金があり、建替組合設立後2年程度は組合が自立して事業推進可能な資金を有しており、認可要件の一つはクリアしていると見なされた。

一方、事業資金融資の確定化、安定化も要件の一つである。そのため、建替え推進決議後の平成15年から資金調達に関して金融機関との調査、交渉を開始していたが、以下のことが難航した。

当初（平成16年）民間金融機関との交渉では多数の金融機関が円滑化法を認識しておらず、本部へ案件を上げた段階で断られた。金融機関によっては、住宅戸数の多さ、60名以上の既抵当権設定者の存在及びデベロッパー、ゼネコン等の事業協力者が存在しないことから、保全措置を講ずることが困難であること等の理由で事業への融資協議は成立しなかった。

当時の住宅金融公庫（以下、「金融公庫」という。）においても、機関保証先である（財）首都圏不燃建築公社、（財）住宅改良開発公社も含め交渉を行ったが、同様に担保設定が困難であること、また例え可能としても保証限度が10億円ということであった。ところが、政治・社会状況の変化に伴い金融公庫の独立行政法人化は現実となった。本件のように立地も悪く、それに伴い事業協力者も存在しない案件への融資は民間金融機関では困難であるが、金融公庫からそのような社会的意義のある融資に対し、本社扱いとして積極的に支援していきたい旨の内諾を得ることができた。このことも知事認可を得ることができた一因となったと思われる。

しかしながら、金融公庫から支援機構へ移行したことも起因していると思われるが、当初と相違し支援機構は保全措置として円滑化法の逐条解説書にもある、組合再開発促進基金による債務保証制度の活用を模索した。その保証制度では物的担保設定（調査設計に対しては無担保、事業費に対しては10億円まではその同額、それを超える場合はその1.2倍）を条件としていた。しかし、組合は物的担保となる

資産を有しておらず、また、円滑化法では事業代行制度はなく人的担保による保証も不可能であることから、保証制度の活用が困難となり支援機構の無担保無保証融資となった。

そのため工事施工段階で厳しい融資条件を提示され、その条件をクリアすることは事業遂行をも難しくさせることが予想されたため、組合の支援機構からの融資を断念することとなった。そこで組合はコンサルタントとともに、金融機関から事業自体への融資を受けることが不可能となったことから、権利者個人の資産や権利者個人に対する融資を原資として進めていくこととなり、最終的に組合員の自己負担金を中心とした自主財源で建替えを実現させることとなった。具体的に総事業費は、概略60億円（解体を含めた工事費約80%、補償費約10%、調査設計費約6%、清算を含めた事務費等約4%）を下回り、その収入構成は約40%が保留地保留床の売却金であり、補助金・賦課金・その他収入が約20%を占めたため自己負担金は約40%であった。

組合員別の自己負担金は、還付を受けた組合員から約1,500万円の徴収が必要な組合員まで様々である。平均戸当たり自己負担金は、住宅規模を個人面談等で組合員の要望規模よりも大きく計画したにも拘わらず、多くが住戸選定段階でさらに大規模住宅を希望したことから平均すると約900万円/戸となった。還元率は平均すると62.39%である。

### 3-4 保留地処分方式の採用

前記したごとく当該施行マンション敷地は、開発前は既成市街地から遠く離れた急峻な丘陵地に存在し、旧都市計画法で第二種空地地区に指定されていたため低容積率（30%）の木曾山崎地域を一団地の都市計画で開発することによって容積率を50%に上げ、大造成して開発した地区である。現在でもその立地条件は変わっておらず、不動産鑑定評価においても戸建住宅としては十分需要は見込めるが、マンションの成立は厳しい地区とされていた。

平成11年当時は、東京都マスタープランの中で当該地区は重点供給地域に指定されており、東京都総合設計許可要綱で市街地住宅総合設計制度の活用が可能であった。そのため、より高度化を図る案や仮住まいの必要のない“居ながら建替え案”等を作成し試算を行ったが、当時は還元率が1を超えることは困難であった。また高度化してもこの地域で、それだけの住宅需要が見込めないことが予想された。

そこで、建替え決議案は円滑化法の施行に伴い清算金は必要となるが、その法的スキームに基づきより安定した事業計画を立案し、主に保留地処分方式による建替えでスタートすることの合意形成を得た。今後、昭和40年代前後に公的機関によって多く

供給された中層階段室型の分譲団地において、町田山崎団地に類似した分譲団地の再生問題が顕在化してくると思われ、保留地処分方式の建替えは有用となってくるであろう。

地区計画で主に戸建住宅地区を想定したデベロッパーへ売却した保留地の配置は、地区外の第一種住居専用地域と連担させるため施行マンション敷地西側で接する市道忠生33号線沿いに配置し、施行再建マンション敷地は第一種住居専用地域の既成市街地から距離を隔てる配慮を施した。

当該建替え事業の保留地は、行政と民間デベロッパーとの双方に処分した。行政へは道路用地として売却し、誘導容積型地区計画として施行再建マンションの高度化に活用し、民間デベロッパーへは事業的に有効な戸建住宅用地として売却した。保留地処分方式の建替えでは保留床処分に比し売却益は劣るが、購入業者にとっては早期事業化が可能となることから金利負担が軽減でき、組合にとっても事業費の早期捻出が可能のため事業資金計画に有効に働いた。

ゼネコンとの請負契約において支援機構からの代理受領が可能なることから、支払条件を前送金（発注段階）10%、中間払い金（上棟時）10%、最終金（完成時）80%（信用力のあるデベロッパー発注並みの条件と思われる）とし、賦課金（修繕積立金等）、保留地処分金及び支払い条件に応じた保留床処分金によって、最終支払いまで借入れの必要がないキャッシュフローのコントロールができたことである。

保留地単価の設定については、行政への売却単価は取引事例比較法による比準価格と開発法による価格とがほぼ同一であったため、ほぼその値とした。民間デベロッパーへの売却単価は、デベロッパー5社へ当該地区の開発に対する考え方及び購入意図と、購入希望単価等の各社部長決済回答書を勘案し、公示価格の85%とした。

### 3-5 施行再建マンションの高度化

前記したごとく、二次交通前提の立地条件の悪さは現在も変わらず用途地域が第一種中高層住居専用地域であるが、その中でも最低の100%の容積率である。そのため、建替組合員の清算金が大変多くなることから、建替え取り組みの当初から容積率増の要望を行政に行い協議の結果、要望を踏まえた地区計画となった。

1-2-aで施行再建マンション敷地のみに最高限度容積率が設定されていることに触れたが、これは施行再建マンション敷地に外接する地区道路1号（保留地として市へ売却）が、建築基準法の道路に位置づけられた時点で容積率を100%から150%として、申請可能な公共施設の整備と土地の有効利用を

一体的かつ効果的に誘導する、「誘導容積型地区計画」を採用したためである。

手続的には、まず平成18年10月にコンサルタントが建替組合の委任を受け、市長と特定行政庁に対し建築基準法に基づき誘導容積型地区計画の認定申請を行い、「山崎第一地区」地区計画を市において都市計画決定した。同年12月に東京都において「木曾山崎一団地の住宅施設」から「山崎第一地区」を区域除外するための都市計画変更の都市計画決定を行った。その後、建替組合認可後の翌平成19年3月の議会において道路法第8条に基づく市道認定を受け、同年7月に特定行政庁から建築基準法第42条1項4号指定を受け、それからの諸手続きを容積率150%として進めた。

#### 4. 合意形成のための配慮事項

##### 4-1 階段室型住棟の合意形成への活用

階段室型住棟では階段毎に近隣のコミュニティーが存在し、階段室単位に週1回のお掃除会や月1回の号棟委員会が行われていた。お掃除会では、建替えについて議論の花が咲く井戸端会議となり、様々な意見が飛び交う。

平成11年頃から号棟委員会を多く開催し、反対者の存在、建替え費用負担についての問題、借家人の動静について様々な意見の集約を行うとともに、今後の課題や進め方などをより平易かつ短文にした回覧板を、情報伝達ツールとして活用した。回覧板が滞っている住戸には、号棟委員に直接足を運び簡単な要旨を伝え回覧するよう心がける旨依頼した。

建替え事業推進においてこのような階段室型住棟の良さは、情報伝達手段として有効であった。

##### 4-2 小規模住宅・ワイドフロンテージ住宅の導入

###### a. 小規模住宅の採用

円滑化法では、建替え後の戸当たり住宅規模は原則50㎡/戸以上となっているが、建替えに加わり山崎団地に住み続けたいが経済的理由等によってそれが困難な組合員に対応すべく、大型住戸の下層階に1スパン2住戸とする小住宅導入の住戸・住棟計画とした。

###### b. ワイドフロンテージ住宅の採用

施行マンションは小規模で南面3室の住宅であったため、現在供給されている中央部分に水廻りを配する奥行きが深い住宅には馴染めないという組合員が多く存在していたため、ワイドフロンテージの2タイプ(39.23㎡/戸住宅10戸、53.85㎡/戸住宅38戸)の小住宅を計画した。その住宅は他の住宅とは奥行きが異なることから、他の住棟とは別棟とした。

ところが、住戸選定にあたって組合員が民間供給マンションの見学等の影響を受けたことを原因とし

てか、ワイドフロンテージ住宅を求める組合員は少なく、その多くが保留床となった。戸当たり専有床面積の平均規模が住戸選定で権利者住戸が保留床住戸よりも上回り、当初計画と比較し逆転した結果となったが、市域内の新規マンションでは小規模住宅の販売は少なく、一方「一団地」内には大量の賃貸住宅が存在していることから、新しい小規模マンションを求める高齢者を中心とした世帯階層からの需要によって、半年ほどで完売することができた。

##### 4-3 修繕積立金の事業費への投入

立地条件の悪い当該建替え事業では、蓄積された各組合員の修繕積立金を事業費へ投入することによって、事業資金計画への好影響と建替え事業へ参加意識の醸成等を図ることができた。その方法は、弁護士 の指導も受け、各組合員から承諾書を得て、各管理組合員の修繕積立金を建替組合が代理受領することとし、建替え事業計画に賦課金として計上した。

##### 4-4 仮住まい対策

建替えの合意形成において、仮住まいのために2回の引越しが必要になること、及び家賃負担対策が極めて重要となる。そのため当該建替え事業においても、隣地の小学校跡地との土地交換による仮住まいを必要としない案の検討も行ったが、教育委員会の了解は不可能との判断で断念を余儀なくされた。

仮住まい費用については建替え参加者の多額の修繕積立金を事業費に投入し、事業費の中から組合員全員に定額で配分した。仮住まい住戸については、建替組合が都市再生機構と法人契約を結ぶことによって10%減額家賃とし、約6割弱(152戸)の組合員が一団地内の都市再生機構の賃貸住宅を利用した。

#### 5. 事業期間長期化の課題と解決

##### 5-1 行政協議の初動期段階

組合と行政との協議は平成6年から、コンサルタントも含めた協議は平成11年から開始されたが、分譲団地を含む一団地の都市計画の変更については、国の方針が定まっておらず大きな進展はなかった。一団地は、都市の総合的な土地利用計画に基づき集団的、公益的に良好な居住環境を有した住宅及びこれに付随する必需施設の総合的整備を図り、市民の住生活の向上と都市機能の増進を目的とし、都市計画法において「都市施設」として位置づけられている。

そのため、公的施行者を対象とし施行後は公的管理の賃貸住宅を念頭においており、分譲住宅供給手法の未成熟であった時代に、持ち家政策推進のため一団地にはなじまないと思われる分譲住宅が、一団地内に供給された。そのため、当初想定外であった

分譲住宅の建替えが行われる時代となって、都市計画変更が必要となり問題点が顕在化し、行政との協議がなかなか進展しなかった。

### 5-2 都市計画運用指針の見直し後の展開

ところが、時代は急速な少子高齢化・人口減少化を迎え、地域構造の変革が求められる社会環境となった。平成12年に「地方分権一括法」が施行されるとともに都市計画法も改正され、それに伴い同年「都市計画運用指針」も改正され、「地区計画」等の活用により、引き続き良好な居住環境を確保した上で、「一団地を廃止するのが望ましい」とされた。

しかし都市計画運用指針を受け、平成13年から14年にかけて東京都及び町田市において「一団地の住宅施設の都市計画の見直し方針」や「変更の基本的方針」が示された。しかし、東京都では原則として全域に地区整備計画を作成し段階的に廃止すること、市の方針においても全域に「団地再生マスタープラン」を作成し漸次変更していくこととされたため、当該建替え事業の推進が再び暗礁に乗り上げた。

### 5-3 課題の解決

解決すべき課題は、賃貸住宅入居者が団地再生に対して極めてセンシティブになっていたこと、当該団地建替えで一団地が廃止されても指定容積率が100%であり、組合員の自己負担金が極めて多くなることで、より高度化を行政に要請していたこと等を踏まえると、以下の2つが事業推進のために重要となった。

- a. 一団地全域の地区計画の策定が困難なこと
- b. 都市計画を先行しても、建替え決議が成立しなかった場合、都市計画が担保されないため都市計画行政手続きと住宅行政手続きとの先行手順の相克

#### (1) 一団地からの区域除外

a. については、平成17年に東京都が「地区計画」内の地区道路1号に並行する都市計画街路3-3-36を事業決定することとなり、建替えを巡る状況が大きく変化してきた。

それは市が策定した「一団地の住宅施設都市計画見直し変更方針」の中で、地区指定の条件に“公共施設の存在及び地形の条件ないしは組合員の同意状況によっては、その地区を「一団地」全域から区域を除外し、地区計画をかけることも検討する”となっていたこと、及び平成16年東京都の「住宅市街地の整備開発の方針」においても、小学校跡地と町田山崎団地地区とで地区計画を行うことが明記されていたためである。

都市計画街路3-3-36が完成すると一団地区域の外辺に位置する当該団地の生活圏は、経年変化により開発後市街化された周辺地域と一体化してきて

おり、一層それが鮮明となる。そこで、保留地処分方式による計画案を基に小学校跡地を含めた地区整備計画の素案を作成し、市と協議を行った。その地区整備計画案は第一種低層住居専用地域であるが、周辺土地利用を考慮し民間デベロッパーへ売却予定の保留地の位置は、一団地の外辺に配し低中層住宅地とし、施行再建マンション地区の位置は周辺地区から隔て高度化を前提とした。

行政も受け入れ可能な、市街化された当地区周辺の交通事情にも配慮した地区内道路計画とするとともに、未だ公にできない将来の行政計画に対応可能な都市施設の誘導を前提とした土地利用計画も盛り込んだ提示案とし、行政側もその案に小公園を結ぶ“桜の道”を加えた地区整備計画となった。その後、行政協議によって当該団地及び隣接小学校跡地を地区整備計画エリアとし、一団地から区域除外し、除外区域以外の地区は従来と同様の一団地として区域変更の都市計画決定とする最終行政判断がなされ、当該課題は解決された。

#### (2) 建替え組合員の合意形成に基づく都市計画変更手続きの推進

b. については、「木曾山崎一団地の住宅施設」は2,000戸以上の大団地であるため、都市計画の変更には東京都の都市計画決定が必要とされる。しかし、その東京都から都市計画行政を先行させた場合、都市計画決定後に行われる建替え決議の結果によっては、変更した都市計画の担保が不可能なため都市計画変更前に、変更後に予定される都市計画を前提とした事業計画での建替え決議を先行させるよう強く指導された。

建替え反対者は、都市計画を変更する前に恣意的に都市計画変更後の土地利用で建替え決議を行うという、行政手続きの矛盾を喧伝していた。それは正鵠を射ており、反対運動の閾値となる可能性を秘めていたためその対策に苦慮した。

いわば行政側は、マンションの合意形成を優先させ合意形成がなされれば、その合意に基づき都市計画変更の手続きを進めていくとの方針であった。

そのため、行政側は組合に対し都市計画決定後に予定されている土地利用及び施行再建マンション地区の高度化に基づく建替え事業計画案で、建替え決議を成立させることを要請した。その前提として行政側は、建替え決議成立の半年後に市計審並びに都計審を経て、一団地からの区域除外の都市計画決定及び円滑化法に基づく建替え事業認可を行うこと、加えて意見書の扱い、各種集会に対する行政協力の確約を組合と行った。

そこで管理組合は、反対グループの行政訴訟対応も含め、その動向に極めて神経を払いつつも、平成

18年5月にコンサルタントとともに建替え決議を躬行し成立させた。

以上のような行政との協議の結果、当該建替え事業の推進が可能となった。



図2 都市計画「木曾山崎団地住宅一団地の住宅経営（施設）」

## 6. 建替えに対する行政支援

町田市には8団地約20,000戸が「一団地の住宅施設」で開発されており、その多くがいわゆる階段室型の中層住宅の旧公団・公社の住宅であり、市としてもこの型式の中層住宅は高齢化に伴う住宅行政課題として、地域再生課題とリンクして重要となってきている。

そのため、当該団地の建替えにおいては多くの行政支援を受けている。その一つとして、平成17年度に優良建築物等整備事業の補助要綱制定について議会承認を要望し、承認決議後その年から補助金交付が実施されている。また、「山崎第一地区」周辺の交通量増加に伴う都市施設整備の必要性に対する補完的役割を担う市道として、「山崎第一地区」地区計画の中高層住宅地区（施行再建マンション敷地）の前面道路を、建替え事業の保留地として市が購入している。

また、市は施行マンション地区の一部を公益施設用地として、広域的地域作りとしての公共施設整備のために“奇貨おくべし”との行政判断によって、保留地として購入した。

当該施行マンション地区は、行政にとっても地域の拠点として大切な位置を占めていること及び建替え運動の歴史の中で、長期にわたって住民が行政と協議を行っていたことも積極的な行政協力を得られた理由であろう。

## 7. コンサルタントの事業協力者に代わる役割

事業協力者不在の、いわば自力建替えにおいては、コンサルタントが当該立地に応じた保留地処分や地区計画での高度化等事業手法の提案とその組み立て方、保留地・保留床処分価額の不動産鑑定とデベロ

PPER各社との買取価額の事前了解調査に基づく事業採算性の提示、区分所有者への勘所を踏まえた個別対応や、課題別にグループ化した複数権利者への同時対応、及び情報伝達方法のヒエラルキー化等多様な合意形成手法の実行とともに、事業協力者的役割も担った。

組合施行による建替えでは、透明性・公明性の観点から収支報告書の細項目等の開示が求められる。参加可能にするためとはいえ個人の利益となる行為等について、組合員の合意形成が可能であればよいが、一旦その行為を総会で否決されると、その組合員は事業参加が不可能となる。事業協力者が存在しない当該事業では、公にすることによって合意形成が困難となるような案件について、コンサルタントが組合に代わって処理を行った。

具体的には建替え後の資産価値の上昇を見込んで施行マンションを購入したが、固定資産税及び不動産取得税を支払えず滞納し、行政から差し押さえられた組合員に対して、その差し押さえ金額の立替えや組合員の負債に対する仮差押登記解除のため、債権者へ負債金額の立替えを行った。また、権利変換後8名の建替え不参加者及び建替え決議未同意者が、施行マンションから退去しなかったため訴訟による解決では時間を要するため和解交渉を行い、その和解金を全額コンサルタントが立替えた。それらは債務名義となる公正証書を作成し立替えたが、82条登記後全て当社に返済された。

事業協力者が存在していれば問題を外部化することなく解決可能であるが、そうでないと実態を公にしなければならず、ある組合員個人への利益誘導ないしはゴネ得に対する他の組合員の不満の噴出に繋がり、事業推進に影響を与えることから、事業推進の合意形成を図っていく手段としてコンサルタントが事業協力者的役割を担った。

## おわりに

町田山崎地区では、デベロッパー不在の中で自力建替えを行ったが、組合の設立認可や融資の受け入れ等に相当苦慮することとなった。結果としては、組合員の現金資産やローンを活用することなどにより、組合としては借入れを行うことなく事業を実施することができた。しかしながら、今後の建替え事業実現のためには、資力の十分でない組合に対する資力確保のための方策や柔軟な認可の取り扱いなどが必要なものと考えられる。

例えば、建替組合に対する融資制度や債務保証制度などの公的支援の確立や、資金負担の困難な組合員が多少いたとしても、清算金徴収不足が資金不足を招くこととならないよう十分な手立てがあれば認



可を行うなどの対応が必要ではないかと考える。

清算金徴収困難な組合員の比率は、コンサルタントの努力及び組合員の協力等、対応方法によってほんの数パーセントにまで絞りこむことが可能である(当該事業では最終的にはゼロであり、組合員が自己責任を強く認識していることを痛感した)。

そのような実態を踏まえ、金融機関や保証機関が円滑化法の認識と理解の上に事業代行制度のない法定建替え制度で、物的担保に替わる事業の安定性、確実性の確保のためのノウハウの蓄積と仕組みを構築していくことが重要と思われる。

また、区分所有法の建替え決議は出訴期間の制約

がなく、いつでも決議無効の訴えができ法的安定性に欠けており、特に自力建替えにおいては不安定さを増すこととなる。このような法的課題についても改善が必要である。さらにいえば、建替え事業は市街地再開発事業とは異なり私的自治行為とされているが、住戸数の多さ、敷地面積の広さ、周辺に与える影響などを考えると、単なる建替えという視点を超えて地域の視点、都市計画の視点等から建替えの重要性を認識することが必要ではないかと考える。また、行政課題に対応した公共施設整備等に伴う、行政支援の可能性を探ることも重要ではないだろうか。