

「減築・改修・一部建替え」による 再開発ビルの再生・リニューアル事業

—区分所有法の建替え決議を活用した山鹿市広町地区の事例—

株式会社 都市問題経営研究所
代表取締役 大島 憲明

1. はじめに

1969年（昭和44年）に成立した都市再開発法に基づいて整備された再開発ビルの多くは、都市の中心部、中心市街地に立地している。地域社会、都市構造等、環境の変化による中心市街地におけるオフィスや商業床需要の変化によって、特に地方において都市中心部の空洞化が著しく、その象徴的な現象が「商店街のシャッター通り化」であり、「再開発ビルの空洞化、空き床の増大」である。

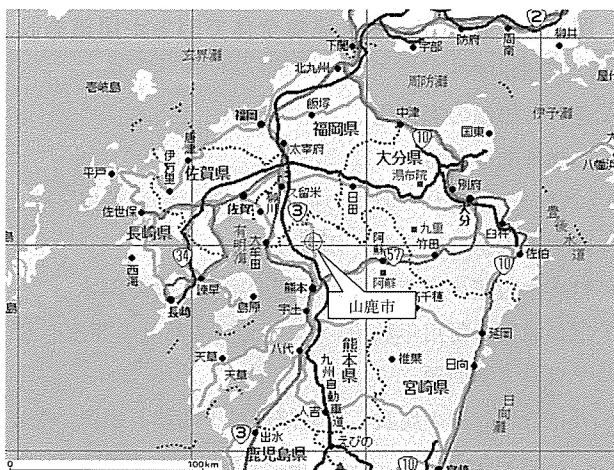
70年代、高度経済成長期に建設された再開発ビルは、加えて経年による老朽化と耐震性能の課題も抱える。

再開発ビルは、通常多くの所有者による区分所有建物であり、課題の解決のためには、区分所有者の合意が大前提となる。1975年（昭和50年）に竣工した熊本県山鹿市の再開発ビル「プラザファイブ」（竣工当時の名称「温泉プラザ山鹿」）は、「減築・改修・一部建替え」という手法によって再生され、山鹿市の貴重な社会的資産として生まれ変わることができた。しかし「減築・改修・一部建替え」に関する法制度の不十分さが事業を極めて困難なものとした。この事例を紹介し、「減築・改修・一部建替え」等再生・リニューアルに関する法制度の課題、問題を明らかにしたい。

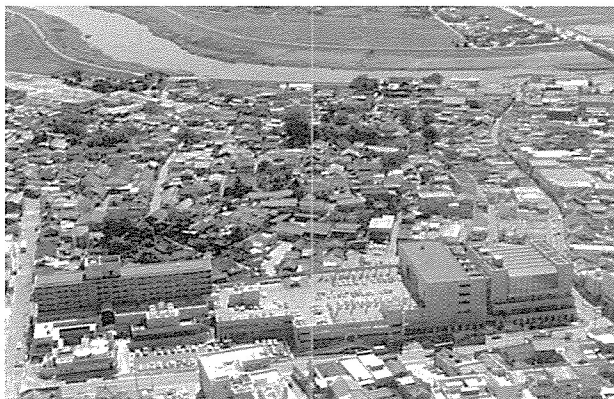
2. 「プラザファイブ」の問題

「プラザファイブ」のある山鹿市は、熊本市と福岡市の間に位置する平安時代から開けた温泉街である（図-

1 位置図参照）。人口約58,000人、平成13年に大修復、復元された明治の芝居小屋－八千代座（国の重要文化財）、豊前街道の街並み、山鹿灯籠祭、千人灯籠踊りなどで知られる地方の小都市である。



図－1 山鹿市の位置



写真－1 再開発ビル全景（竣工記念事業誌より）

「プラザファイブ」は、八千代座を核とする歴史的な街なみの残る豊前街道と国道325号とが交差する中心市街地であって、4階に温泉プール、1階に市営の共同浴場「さくら湯」を収容した市営温泉などユニークな施設が設けられた、九州で竣工第1号の再開発ビルである。

「プラザファイブ」は、竣工後30年、1986年（昭和61年）に行われた大規模改修後からでも20年を経過する中で、以下のような問題を抱えていた。これらは70年代に竣工した多くの再開発ビルに共通する問題でもある。

①建物の空洞化

イ. 商業施設の空洞化

- ・郊外店の影響による大規模店の撤退（平成14年）、専門店の空店舗の増加により商業床の60%が空き床
- ・ピーク時から売上げが1/4にダウン
- ・通行量は盛時の1/10に激減

ロ. 公共施設の閉鎖

- ・4階の温泉プール（市営、1,200㎡）が老朽化により閉鎖（平成15年、結果建物全体で54%が閉鎖施設、空店舗状態に）

②建物、設備の老朽化

イ. 物理的な老朽化

- ・外壁のひび割れや躯体の押出し損傷、錆汁汚損・屋上防水層の劣化の進行、雨漏り
- ・給排水設備の経年劣化、配管の腐食による漏水
- ・空調設備の耐用年数超、メンテナンス部品の調達不可、フロンガス問題
- ・ガス管理設備の腐食、地盤陥没による撓み損傷 等々

ロ. 社会的な老朽化

- ・新耐震基準に合致せず、耐震診断で耐震補強の必要性が示された（東西方向（鉄骨ブレース補強）106箇所、南北方向（同）197箇所、工事費約25億円）
- ・バリアフリーについて、ハートビル法の最低基準に未到達
- ・機器類の経年による光熱費ロスの発生（省エネ未対応）

③管理運営の限界

イ. 大規模区分所有者の撤退による管理費収入減、管理費が不足

ロ. 空洞化による運営の限界

- ・営業店舗と空店舗が分散、混在する状態

- ・経年による売上げ格差、営業意欲の格差
- ・空店舗対策、活性化への意欲が減退 等々

3. 再生方法の検討と再生方針決議

全館の耐震改修を含む改修に要する費用は、住宅部分を除き約25億円と見積もられた。しかし、区分所有者の負担が大きすぎ、改修後の空床解消の目処がないこと、空床となっている区分所有者が費用負担に応じられないこと、等から実現は困難と判断された。

全館建替えに関しては、改良住宅（市営住宅）が公営住宅法に定める耐用年数の期限未到達のため建替えができず、耐震補強での対応を検討せざるを得ないということから、この手法も困難と判断された。

こうしたことから管理組合法人では、老朽化、改修対策と空床対策として「建物のダウンサイジング（減築）による耐震改修を含む改修」を内容とする再生方針を打ち出した。

①建物の減築

- ・最も荷重負荷の大きい市民会館・温泉プール部分を撤去し、建物規模を縮小したうえで耐震補強を行う。

②費用負担の軽減

- ・全館耐震補強（25億円）に比較して、建物規模を縮小により大幅に費用低減が図れる（9億円程度）。

③商業施設の再生

- ・商圈調査と需要予測、投資額と返済計画、工事期間、仮設店舗等の検討から、「空店舗の集約、建物規模の縮小（減築）により魅力ある商業施設づくりが可能。

④さくら湯の再生（復元）

- ・減築する敷地部分に山鹿市が減築解体される部分の市営共同浴場「さくら湯」を明治時代のもに復元する。

上記のとおり「減築・改修・一部建替え」の方向性は定まったが、これをどういう手続きで進めるのか。最終的に後掲するリスクを抱えながら区分所有法の「建替え決議」で進めることとなったが、以下のような事業手法と課題が検討された。

①都市再開発法の再適用

- ・都市再開発法の規定に適合しない可能性、一部存置を前提にした事業は再開発法になじまない、都市計画と

としての位置づけが可能か、都市計画決定や事業認可等行政手続きに時間がかかる、等。

②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。）の適用

- ・公営住宅の耐用年数から建替えを行わないことが市の方針として出されたため、住宅の建て替えを前提とした円滑化法の適用も難しい。

③区分所有法の建替え決議の適用

- ・区分所有法では4／5の多数決での建替えが規定されている。建物の一部解体の規定はないが、区分所有法第62条※の建替え決議の手続きで全面建替えではない「減築・改修、部分建替え」ができる可能性があるのではないかな。
- ・事業推進にあたって区分所有法や再開発事業に詳しい数名の弁護士から「適用可能」の見解を確認したが、非賛成者から「決議無効」を提訴された場合、事業の延期や停止、中断のリスクがある。

※（建替え決議）

第62条 集会においては、区分所有者及び議決権の各5分の4以上の多数で、建物を取り壊し、かつ、当該建物の敷地若しくはその一部の土地又は当該建物の敷地の全部若しくは一部を含む土地に新たに建物を建築する旨の決議（以下「建替え決議」という。）をすることができる。

4. 減築・改修・一部建替えの事業内容

プラザファイブの再生・リニューアル事業は、区分所有法の建替え決議に基づく「経済状況や周辺環境の変化により、再開発ビルが現状にあわなくなったため、ダウンサイジング（減築・改修）し、商業施設を集約して一元運営体制を構築する、再開発ビルに収容された『さくら湯』を明治時代の姿に復元する」という事業である。

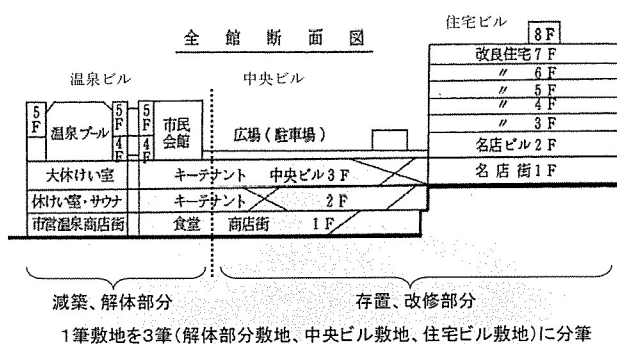
事業は、再開発ビルの減築・耐震改修を「温泉プラザ建替え組合」、内装工事と床取得、商業施設運営を「協同組合山鹿温泉商店街」、「さくら湯」復元を山鹿市がそれぞれ担当する、というように役割分担して行われた。

また、中心市街地活性化法に基づき認定された中心市街地活性化基本計画に位置づけられた事業で、国土交通省の「暮らし・にぎわい再生事業」、経済産業省の「戦略

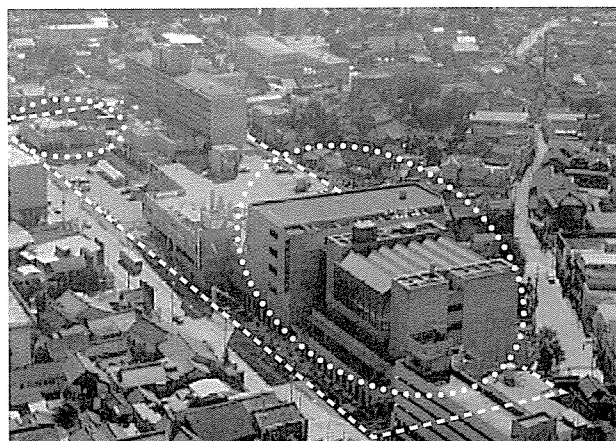
的中心市街地商業等活性化支援事業」を活用している。

「減築・改修・一部建替え」の具体的内容は、以下のとおりである。

- ① 1棟の再開発ビル（図－2 全館断面図参照）のうち温泉ビル（共同浴場「さくら湯」「温泉プール」と商業施設で構成）の全部と中央ビル（「市民会館」商業施設、屋上駐車場で構成）の一部を解体除却、更地化

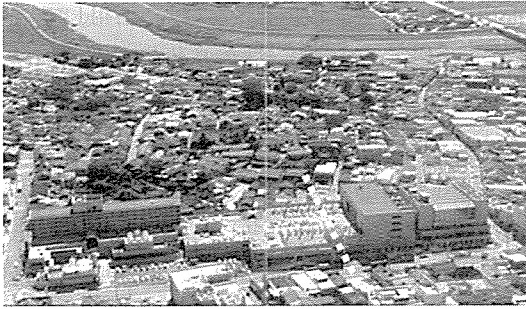


図－2 全館断面図（竣工パンフレットより）

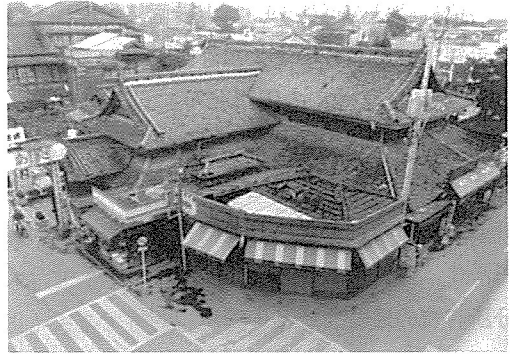


建物の解体部分

写真－2 減築・解体部分



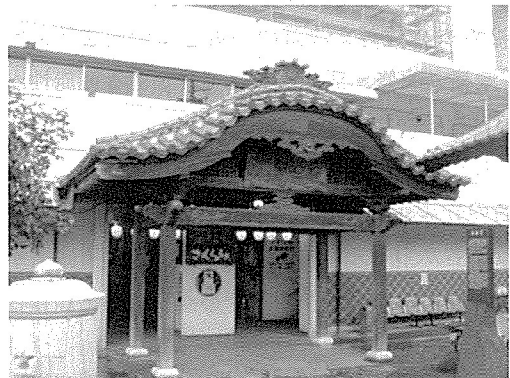
写真－３ 再開発ビル全景（点線は減築切断ライン）



写真－７ 往時のさくら湯



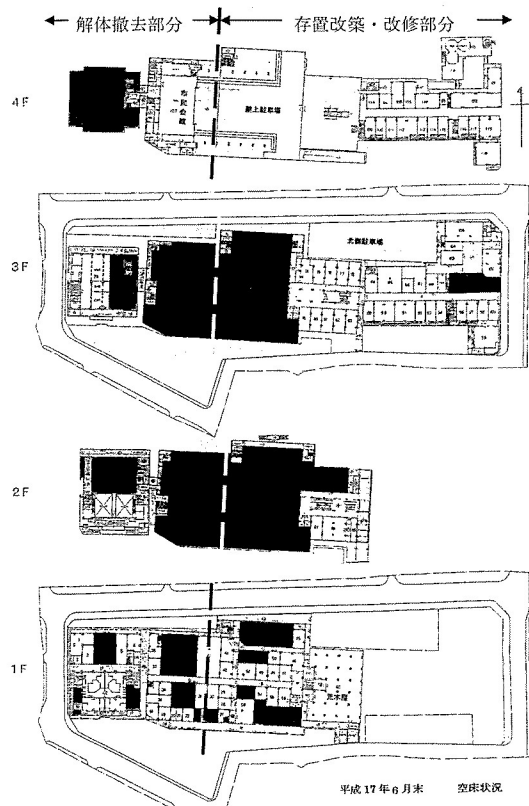
写真－４ 減築による切断面の化粧（手前の解体敷地にさくら湯を復元・建替え）



写真－８ 再開発ビル内に収容されたさくら湯



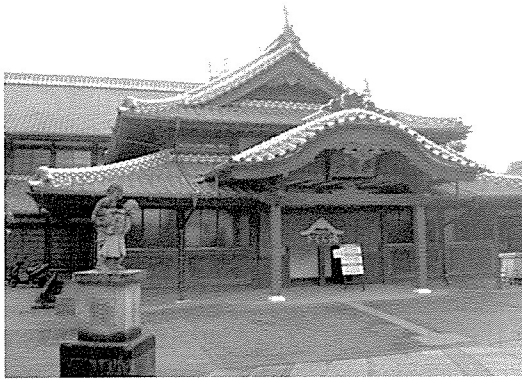
写真－５ 減築切断面の補強と化粧



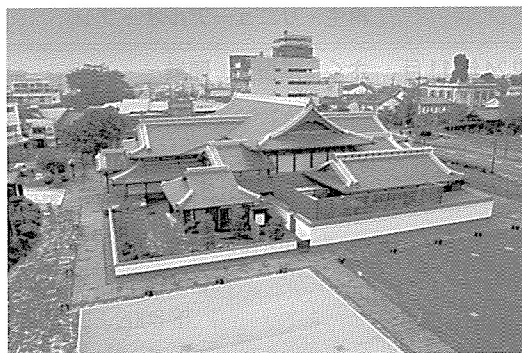
図－３ 空店舗・閉鎖施設の状況と解体・存置区分



写真－６ 解体前の市民会館・温泉プール（手前仮囲い）



写真－9 減築敷地に建替え、復元されたさくら湯



写真－10 復元されたさくら湯全景（ホームページより）

- ②存置した中央ビルを耐震改修、改裝し、商業機能を集約、更新
- ③住宅ビル（市営住宅等）は存置、別途耐震改修事業を山鹿市が実施
- ④解体除却、更地化された敷地に木造共同浴場「さくら湯」を往時の姿で山鹿市が建替え、復元
- ⑤敷地（1筆）をさくら湯敷地、存置中央ビル敷地、改良住宅ビル敷地の3筆に分筆

5. 建替え決議での事業の課題

再開発法や円滑化法では、①建替え組合等事業主体の法人化、②権利変換手続き（多数決）による権利（所有権や借家権、抵当権等）の一括処理、③登録免許税等の非課税、④抵当権等の円滑な移行、⑤権利変換時の売渡し請求、等が可能である。

しかし、区分所有法の建替え決議に基づく事業では、これらが規定されていないため、建替え決議以後の事務処理の煩雑さやそれらに要する費用や時間の負担増、そして何よりも大きな問題は、建替え参加者、関係権利者全員の合意によらなければならない、たとえ建替え決議段階で合意を得ても、それ以降に建替え参加者が破産や相続等で変わるおそれがあり（事実あった）、事業停止の可能性を含みつつ事業進捗を図らなければならない、という点である。

また、商業施設であることから、テナント等の動向や意向等による建替え決議時点からの施設計画や資金計画（工事費費の変動、資金調達計画の見直し）等、事業計画変更への対応、専有部分の形状変更や統合、共用部分の廃止や付替え等の権利調整、借家権の取扱い、建物の一部解体撤去による敷地権（共有持分）の変更等々、どの要因で未同意者が生まれ、いつ全員合意の状態が崩れるか分からず、一步一步薄氷を踏むような事業進捗が図られている。

先述のとおり「減築・改修、部分建替え」が「建替え決議」の手続きにより可能かどうかについても、法的判断は定まっておらず、この点でも不安定な状態で、「全面建替え」でも「改修」でもない再生・リニューアルへの法解釈又は法制度上の課題が残っている。

マンションのように均質な用途、同規模の利用の場合

表－1 減築・改修・一部建替え 事業前後の指標

		事業前	事業後
敷地		10,600㎡（1筆）	10,600㎡（3筆）
延床面積		29,200㎡	18,700㎡
専用面積	商業床面積	17,500㎡	8,000㎡
	市民会館	1,250㎡	解体撤去
	温泉プール	1,240㎡	解体撤去
	さくら湯	970㎡	1,000㎡（独立棟）
	住宅	3,600㎡	3,600㎡
駐車場		130台	217台

と異なり、多数の所有者の属性や所有、利用形態、規模が異なる商業施設の場合、減築、改築等に建替え決議が適用できず、また建替え決議が適用できたとしても、建替え決議以後の諸手続が民法の原則どおり「全員合意」が前提となれば、実質的に建替えや減築等によるリニューアルは極めてむずかしく、場合によっては不可能となる。

その立地条件や果たしている機能からみて社会的に重要な資産となっている再開発ビルの再生・リニューアル事業を、より円滑に進めるための法制度の充実、極めて重要な課題であり、公共の利益、社会的利益に合致するものと考えられる。人口減少、高齢社会という総需要の縮小の時代－「減築の時代」にふさわしい法制度の整備が望まれるところである。

【再開発ビルオープンから 再生・リニューアル事業完了までの主な経過】		
昭和50年 8月	再開発ビル（「温泉プラザ山鹿」） オープン	
昭和61年 12月	大規模改修、リフレッシュオープン	
平成14年 1月	キーテナント「サンリブ山鹿店」閉店	
平成15年	市営温泉プールが老朽化により閉鎖	
平成17年 3月	耐震診断調査実施（管理組合法人）	
平成17年 10月	再生方針決議（管理組合法人臨時総会）	
平成18年 5月	暮らし・にぎわい再生事業採択	
平成20年 2月	建替え決議（管理組合法人臨時総会）	
平成20年 2月	建替え組合設立	
平成20年 6月	建替え決議非賛成者の全員が 事業に合意	
平成20年 11月	中心市街地活性化基本計画認定	
平成21年 7月	戦略的中心市街地商業等活性化支援事 業採択	
平成21年 7月	工事着工	
平成22年 3月	「温泉プラザ山鹿」 再生・リニューアルオープン	
平成24年 11月	さくら湯復元、開業	