

表題 分譲マンションの復興支援の課題安全安心社会研究所
特別研究員 磯辺 康子**要旨**

1995年の阪神・淡路大震災では、分譲マンションの復興をめぐり、住民の合意形成、再建資金の確保など多くの課題が生じた。震災から13年を目前にした現在の時点で、3件のマンションが今なお再建途上にある。2005年の福岡県西方沖地震でも、福岡市中心部で多くのマンションが被害を受け、同様の問題にぶつかった。分譲マンションは今、約1300万人、日本の人口の1割を超える人が住む居住形態となっており、住宅政策における位置づけや法制度などを再検討する必要がある。特に、地震国の日本においては、大災害に備えた復興支援策を事前に用意しておくべきである。

阪神・淡路大震災の被災マンション、3件が再建途上

兵庫県の調査によると、阪神・淡路大震災で全壊・半壊した分譲マンション（10戸以上）は172件にのぼる。2007年7月の時点で、105件が建て替え、57件が補修を終えていた。そのほか、土地などを処分したケースが6件あり、残り4件が再建されていなかった。¹

4件は神戸市灘区、同市兵庫区、芦屋市、宝塚市の各1件で、神戸市と宝塚市内の計3件は震災後、建て替えか補修かをめぐって住民同士の裁判となった（いずれも、すでに判決は確定）。芦屋市の1件は住民の話し合いが進まず、震災から10年後の2005年9月ようやく建て替えを決議した。2007年12月、芦屋市のマンションの再建が完了し、震災から13年の時点で再建が終了していないマンションは3件となる。²

災害時の復興に限らず、分譲マンションは、そこに住む人々の合意がなければ日常的な建物の維持・管理が成り立たない居住形態であり、住民は「運命共同体」といわれる。しかし、その居住形態は1960年代から急速に広まった比較的新しいものであることから、国や地方自治体、また住民自身も、マンション特有の課題を十分に認識しているとはいえなかった。マンションを分譲する企業側も、購入する住民に対し、入居後の維持・管理の問題などにかかわる情報を十分に提供してこなかったといえるだろう。

日常的な管理組合の運営についてさえ十分な知識を持たない住民が、建て替えや大規模な補修という大事業に取り組むことは、相当な困難を伴う。しかも、建物の老朽化による建て替えや補修と異なり、災害時は住民の日常生活が崩壊している中での事業となる。住民は避難のため散り散りになり、連絡を取り合うことさえ難しい。多くの住民が日常生活の立て直しに必死で、マンションの再建について話し合う時間さえ持てない。財産を失い、再建資金を用意できない住民も少なくない。マンション住民の高齢化が進み、ローンを組めない人も多数存在する。こうして、震災から13年たっても、被災マンションの再建が終わらないという事態が続いている。

マンションをめぐる法整備

日本で、「マンション法」とも呼ばれている「建物の区分所有等に関する法律（以下、区分所有法）」が制定されたのは、1962年だった。民法の特別法として制定され、区分所有の概念、区分所有権の対象となる「専有部分」と区分所有者が共有する「共用部分」の区別などが定められた。しかし、法の制定以降、団地やマンションの建設が急速に進み、区分所有者の権利関係、建物の管理などをめぐってさまざまな問題が生じてきたことから、1983年に大幅な改正が行われた。区分所有者で組織する団体(管理組合)によるマンション管理を明確にし、集会での多数決主義、建物が老朽化した場合の建て替えなどについて定められた。

マンションという居住形態をめぐる法制度の整備はある程度進んでいたが、1995年の阪神・淡路大震災では、法が実態に即しておらず、住民の混乱に拍車をかけることになった。建て替えにあたっては、法律上、前提となる条件があやふやだったため、その解釈をめぐる住民が裁判で争う事態となった。そもそも、当時の法制度は大規模災害で建物が倒壊するような事態を想定しておらず、再建の手続きなどを定める法もなかった。被災マンションの復興に的確なアドバイスができる専門家、行政担当者も存在しなかった。古い被災マンションの中には、区分所有者で組織すべき「管理組合」さえなく、建て替えや補修という事業を進める以前の問題にぶつかっていたところもある。地震国でありながら、マンションが被災した場合の制度や施策、意識が欠落していたのである。

阪神・淡路大震災を契機に、マンションをめぐる法整備は急速に進んだ。まず、「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」（マンション管理適正化法）が2001年、「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」（マンション建替え円滑化法）が2002年にそれぞれ施行された。また、建て替え要件の緩和などを盛り込んだ改正区分所有法が2003年に施行された。それまで、建て替えの前提としていた「費用の過分性」（建物の維持に過分の費用を必要とするようになった場合に限って、区分所有者・議決権それぞれの5分の4以上の賛成で建て替えを決議できるという規定）の要件を消し、5分の4以上の賛成があれば建て替えができるようにした。

住民の高齢化に対応した支援策を

2001年1月、国土交通省にマンション管理対策室が設置され、国が本格的にマンション対策に乗り出して約7年になる。兵庫県内でも、神戸市の「すまいの安心支援センター（すまいるネット）」、財団法人兵庫県住宅建築総合センターの「ひょうご住まいサポートセンター」など、公的な相談窓口が整備されてきた。しかし、全国的にマンションの老朽化が進む今、建て替えなどをめぐる住民間の紛争は絶えず、災害時の支援策も十分に準備されているとはいえない現状がある。

2005年の福岡県西方沖地震では、全壊したマンションはなく、被害は半壊と一部損壊にとどまったが、外壁が崩れたり、玄関の扉がゆがんだりして避難しなければならなかった住民は多数存在した。現在の耐震基準は、人命を守るために主要構造部の損壊を防ぐことを基本としており、主要構造部に含まれない壁などはある程度被害を受けるものとされている。しかし、主要構造部以外の被害でも、住民の生活は大きな影響を受け、大規模な補修も必要になる。福岡市は、農漁村地域について「職住一体のコミュニティーで特別な支援が必要」として、所得や年齢制限のない支援金制度を設けたが、都市部向けの支援策は所得や年齢制限などがあり、マンション住民からは不満の声が上がった。マンション住民の相談先も民間非営利団体が中心で、行政による支援は農漁村地域に比べると乏しかったといえる。³

阪神・淡路大震災の被災地でも、2007年12月時点で再建されていない3件のうち、神戸市内の2件は再建工事が始まっているが、宝塚市の1件は被災当時のままで残っている。震災後に一旦、建て替えを決議したが、補修を主張する住民が建て替え決議の無効確認を求めて提訴し、判決確定まで6年4カ月を要した。阪神・淡路大震災の被災マンションで、建て替えか補修かをめぐって住民同士が法廷で争ったケースはいずれも判決確定までに長い時間を要し、司法のあり方の問題点も指摘されて

いる。宝塚市のマンションは、2007年7月にあらためて建て替え決議を行い、兵庫県内で初めて「マンション建替え円滑化法」を使った建て替え事業を実施することになったが、同法に基づく事業を実際に手掛けた行政担当者や専門家は少なく、住民も手探りの状況で事業に取り組んでいる。

マンション再生協議会（事務局・東京）の調査では、円滑化法に基づくマンション建て替え事例は全国で20例以上あるが、その大多数が東京を中心とする関東圏で、関西はほとんど例がない。⁴ 今後、兵庫県内でも建て替えを検討するマンションの増加が予想されることから、過去の建て替え事例の教訓などを整理し、マンション住民に的確なアドバイスができる体制づくりが望まれる。

阪神・淡路大震災時には、公費解体、優良建築物等整備事業の補助率アップなど、建て替え事業に活用できる支援策が打ち出される一方、補修に対する支援は乏しかったことも教訓として残る。今後の災害での復興支援策を考えるうえで検討すべき点といえる。

また、現在、老朽化による建て替えを検討している各地のマンションでは、住民の高齢化という課題に直面している。震災後のマンション復興でも同様の問題が生じたが、再建資金がなく、ローンも組めない高齢世帯をどう支援するかが、今後さらに大きな問題となるだろう。区分所有法の改正により、区分所有者の5分の4以上の賛成で建て替えが可能になったが、これは言い換えれば、5分の1の住民の居住権を多数決で奪うことが可能になったともいえる。建て替えを希望しない高齢世帯などに対する支援策を具体的に示さなければ、建て替えを望む住民と補修して住み続けることを望む住民との紛争は、今後も起こり続けるだろう。

「マンション化率」高い兵庫県

兵庫県内の分譲マンション戸数は約38万戸にのぼり、県内全世帯の17%が居住している。全世帯に占める「マンション化率」は、東京都、神奈川県に次ぐ第3位で、大阪府（4位）をも上回る。神戸市に限ると、その率は26%に達し、4分の1以上の世帯が分譲マンションに住んでいる計算になる。神戸市中央区、東灘区ではすでに40%を超えている。⁵

また、県内で築30年を超えるマンションはすでに4万戸以上となっており、今後、老朽化の問題に直面するマンションが数多く存在する。⁶

こうした現状からみると、マンション対策は、自治体の住宅政策の中でさらに比重を高めてもいい分野ではないかと思われる。各自治体はマンションの耐震診断、耐震改修への補助制度なども設けているが、一戸建てと比べて「住民の合意形成」というハードルがあり、耐震化は容易ではない。また、近年、マンションの建設ラッシュとなった地域では、マンションの急増が既存のコミュニティーに与える影響も大きい。新しいマンションでは、管理組合の活動に対する意識、地域社会への帰属意識が希薄で、災害時などは住民による助け合いが十分に機能しないことも懸念される。

震災を経験したマンション管理組合からは、日常のコミュニティーづくり、建物の適切な維持・管理が、災害対策に欠かせないという指摘が多く聞かれる。ただ、マンション住民によるボランティア的な活動だけでは限界がある。震災の教訓を受け継ぎ、地域社会の中でマンションを良質な住宅ストックとして生かしていくために、公的なサポートの充実が求められている。

1 兵庫県市街地整備課調査による。（<http://web.pref.hyogo.jp/>）

2 2007年12月10日付神戸新聞夕刊

3 2005年4月22日付神戸新聞朝刊

4 マンション再生協議会・マンションの建て替え参考事例一覧（<http://www.manshon.jp/>）

5 東京カンテイ「カンテイアイ50号」（2007）

6 兵庫県住宅計画課調査による。