

平成19年度
「マンションという住まい
の安全・安心の検証と確
保対策」に関する調査研究
報告書

安全安心社会研究所

(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構

平成19年度 「マンションという住まいの安全・安心の検証と確保対策」に関する調査研究報告書

(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構

はじめに

「マンションという住まいの安全・安心の検証と確保対策」は、磯辺康子特別研究員（神戸新聞社）が2007年4月から2008年3月まで従事した研究プロジェクトの調査研究報告書である。

報告では、阪神・淡路大震災で顕在化したマンションという居住形態の問題点を、発災後13年を経過した時点までの中長期にわたる影響を中心に居住者の視点から実態調査し、累次の法整備を経てなお残存する課題を明らかにするとともに、課題解決を目的とした4つの実践的な政策提言を行っている。

分譲マンションという居住形態は日本で1960年代以降急速に広がり、2005年末では全国の人口のほぼ1割以上がマンションに住んでいる。兵庫県はマンション居住率の高い県の1つであるが、阪神・淡路大震災の被災地では5261棟のマンションのうち48%が何らかの被害を受けた。そこからの復興過程において居住者は、マンションの補修や立て替えに始まる共同住宅特有の困難な課題に立ち向かわなければならなかった。

そうした経験をもとに、マンションをめぐる法整備は、マンション管理適正化法、マンション建替え円滑化法、改正区分所有法など2001年以降急速に進み、国土交通省には2005年初めてマンション管理対策室が誕生した。しかしながら、中長期的な問題を考慮に入れたマンション支援対策は緒についたばかりであり、実態調査によれば、多くのマンションがコミュニティ形成の困難さや高齢化の影響など不安を抱えている。

今後の解決策としてこの報告では、1) 自治体にもマンション専門部署を設けること、2) マンション購入者に対してマンションでの住まい方の学習の場をすること、3) 災害後のマンション補修支援制度を創設すること、4) 被災地からのマンションに関する情報発信を進めること、を提言している。

この報告が、災害時のみならず、今後老朽化を迎える全国のマンションに対して有益な示唆を与えることができれば幸いである。

2008年3月

安全安心社会研究所
所長 林 敏彦

研 究 体 制

研究責任者 林 敏 彦 安全安心社会研究所長
放送大学教授

研究会者（報告書執筆） 磯 辺 康 子 安全安心社会研究所・特別研究員
神戸新聞社 編集委員

報告書概要

日本では1960年代以降、都市部を中心に分譲マンション（以下、マンション）が急増し、2005年末時点で約485万戸に達している。居住人口は約1300万人にのぼり、日本の人口の1割以上がマンションに住んでいる計算になる。

わずか40年あまりで急速に広まった居住形態ゆえに、マンションをめぐる法制度や行政の施策は今なお十分ではない。マンション関連の法律としては1962年、「建物の区分所有等に関する法律（区分所有法）」が制定されたが、1995年の阪神・淡路大震災では、被災マンションの復興に関する合意形成過程で、法の解釈をめぐる住民同士の裁判に発展する事態も起きた。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」さえ存在せず、復興事業を進める以前の基本的な問題にぶつかったところもある。地震国でありながら、マンションが被災した場合の法制度や行政の施策は欠落していた。

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み、「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。マンション管理適正化法の施行により、専門的知識を持って管理組合の相談などにあたる「マンション管理士」の制度も誕生した。さらに、区分所有法の改正に向けた議論も活発となり、建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。2001年1月には、国土交通省にマンション管理対策室（2006年4月から「マンション政策室」）が設置され、国の機関で初めてマンションを専門的に扱う部署が誕生した。

不動産情報会社・東京カンテイの調査によると、阪神・淡路大震災の被災地では、5261棟のマンションのうち、2532棟(48%)が何らかの被害を受けた。被害程度は、「大破」が83棟(3%)、「中破」が108棟(4%)、「小破」が353棟(14%)、「軽微な被害」が1988棟(79%)で、9割以上は震災から5年以内に建替えや補修を終えて復興している。しかし、震災から13年を迎えた2008年1月時点でも、再建途上にあるマンションが3件ある。うち1件については、2008年1月現在、解体にも至っておらず、建替え完了は2009年の予定となっている。阪神・淡路大震災の被災マンションの復興は、長期化したケースでは地震発生から約15年の時間を要することになる。

大震災では、100件以上のマンションが建替えられた。その復興過程で住民は多大な経済的、精神的負担を負い、「二重ローン」も大きな問題となったが、根本的な解決策となる公的支援はなかった。また、公費解体など、建替え事業への支援策が打ち出される一方で、補修事業に対する支援が乏しかったという指摘もある。マンション復興をめぐる同様の問題は、その後、2005年の福岡県西方沖地震でも発生した。

本報告書では、震災から10年以上が経過した被災地において、短期では見られなかった中長期の復興課題を明らかにし、被災マンションで培われた知恵や教訓を引き出すとともに、マンションの安全・安心全般をとりまく現状と課題、政策提言を示すことを目的とした。震災で最も多くのマンションが被災した神戸市内で調査を実施し、その結果を踏まえたものとなっている。

調査結果からは、震災から約13年経った時点でも、被災マンションが補修箇所の劣化や修繕積立金の残金不足などの課題を抱えている状況が明らかになった。また、復興過程の課題としては「行政の支援不足」を挙げたマンションが最も多く、再建・補修費に対する経済的支援の乏しさ、復興を支援する施策や情報提供の乏しさが課題となっていた。震災の教訓としては「日常のコミュニティーづくり」を指摘する意見が圧倒的に多く、平時からの備えとして、居住者・区分所有者の名簿の整備、地震保険加入、非常時に備えた積立金の必要性などを訴える声が目立っている。

被災の有無にかかわらず、マンションの安全・安心をめぐる現状をみると、その対応策をめぐって苦慮している管理組合の姿が浮かび上がった。「住民の高齢化」「住民が管理組合の活動に無関心」という問題が特に深刻である。また、防災訓練をしていないマンションが全体の58.5%に及ぶなど、防災対策も十分には進んでいない。65.2%のマンションが区分所有者・居住者の名簿を作成しているが、「個人情報保護」の壁にぶつかり、作成できないという深刻な課題を指摘する意見もあった。

最近では、マンションの新たな問題として超高層の安全・安心が注目されている。超高層マンションは、阪神・淡路大震災後、大都市部に相次いで建設されたが、巨大地震の際の安全性については十分に検証されていない。災害復旧などの大事業はもちろん、普段の建物管理や大規模修繕、コミュニティーづくりにかなりの困難を抱えることが予想され、「素人」である管理組合がどこまで主体的にかかわることができるのか、疑問が残るところである。

こうした現状を踏まえ、本報告書では4つの政策提言を示した。最も重要な提言としては、「マンション問題を総合的に取り扱う部署を自治体に設けること」を挙げている。国レベルではマンション政策を総合的に取り扱う部署が設置されたが、地方自治体では、マンションにかかわる制度や施策を担当する部署がいくつかに分かれ、住民にとっては、住まいの安全・安心を確保していくうえでさまざまな弊害がある。神戸市内だけでも4分の1の世帯がマンション居住者となった今、都市部の自治体は、マンションの耐震改修、老朽化対策、防犯対策、コミュニティーづくりなどの課題に対する総合的、積極的な対応が求められている。

第二の提言は、マンション居住のルールや管理組合の活動を学ぶため、マンション購入前の層を対象に「住まい方」の学習の場をつくることを挙げた。第三には、阪神・淡路大震災などの復興施策の問題点を踏まえ、災害後のマンション補修の支援制度を充実させることを指摘し、第四には、阪神・淡路大震災の被災地から、マンション復興に特化した教訓の発信を積極的に行うことを提言している。

阪神・淡路大震災の被災地では、被災マンションの管理組合が建替えや補修についてのノウハウを蓄積している。しかし、その後、法制度などが大きく変わったため、次の大地震では阪神・淡路とは異なる問題が起こることも予想される。震災の教訓の上に、その後の制度の変化などを重ね合わせ、全国に発信していく取り組みは、災害復興だけでなく、「マンション居住」全般に対する人々の関心を高めることにつながり、日常のマンション管理対策としても有効であると思われる。

「マンションという住まいの安全・安心の検証と確保対策」に関する調査研究報告書

目 次

第1章 分譲マンションを取り巻く現状	3
第1節 分譲マンションの歴史と現状	4
1. 急増する分譲マンション	4
2. 分譲マンションをめぐる法制度・施策の変遷	5
第2節 阪神・淡路大震災における分譲マンションの被害と復興過程	7
1. 被害の状況	7
2. 復興過程の課題	7
第2章 分譲マンションの安全・安心をめぐる住民の意識	9
第1節 「マンションの安全・安心に関するアンケート調査」概要	10
1. 調査の目的	10
2. 調査の方法	10
3. 調査対象のプロフィール	10
第2節 阪神・淡路大震災の教訓—調査結果から①	12
1. 震災経験の継承に課題	12
2. 「行政の支援不足」に不満	12
3. 被災の影響は長期にわたって続く	14
4. 「日常のコミュニティーづくり」が教訓	15
第3節 分譲マンションの安全・安心をめぐる現状—調査結果から②	17
1. 「高齢化」と「無関心」が重い課題	17
2. 低い防災意識	18
3. 名簿の整備に課題—「個人情報」という壁	19
4. 長期修繕計画	21
5. 設計図書の保管	21
6. 防犯対策—「監視カメラ設置」は半数	22
7. 管理費や修繕積立金の滞納	22
第3章 分譲マンションの安全・安心の確保に向けた課題	25
1. 区分所有者・住民の課題	27
2. 行政の課題	28
3. マンション販売会社・管理会社などの課題	29
第4章 政策提言	31
1. 分譲マンション施策を総合的に担当する部署を自治体に設置する	32
2. マンション購入前の層を対象に「住まい方」の学習の場をつくる	32
3. 災害後のマンション補修の支援制度を充実させる	33
4. マンション復興に特化した震災の教訓を発信する	33
引用・参考文献、ウェブサイト	34



■ 第 1 章

分譲マンションを取り巻く現状

第1節 分譲マンションの歴史と現状

1. 急増する分譲マンション

「マンション」(mansion)は本来、「大邸宅」「屋敷」という意味を持つが、日本では一般的に、居住用の集合住宅を指す言葉として使われてきた。「アパート」に比べると、比較的規模が大きい集合住宅を指し、鉄筋コンクリート造である場合が多い。一方、「マンションの管理の適正化の推進に関する法律(以下、マンション管理適正化法)」(2001年施行)では、一般的なおおよそと異なり、マンションを「2人以上の区分所有者が存在し、居住部分がある建物」と規定している。「マンション」は戦後の高度経済成長期以降、急速に発展した比較的新しい居住形態で、明確な定義がないうえ、「分譲」「賃貸」という区別もあるが、この報告書では日本で一般的に「分譲マンション」とされる建物に焦点を絞ることとする。

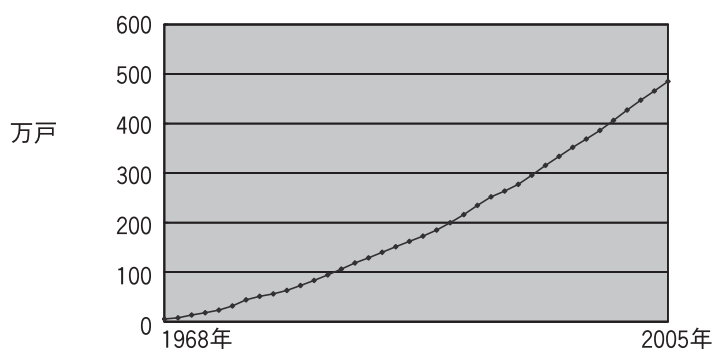
日本で初めての民間分譲マンションは、1956年、東京都新宿区に建てられた「四谷コーポラス」といわれる。しかし、それ以前でも、1923年に東京市営アパートとして建設された鉄筋コンクリート造の「古石場住宅」、関東大震災(1923年)の被災者向け住宅として「財団法人同潤会」が東京や横浜に建設した鉄筋コンクリート造の「同潤会アパート」、東京都建設局が1953年、公的分譲住宅として建設した「宮益坂アパート」など、現代のマンションの原点ともいえる集合住宅が誕生している。

マンションという居住形態が広まったのは、1960年代以降である。マンションの供給が始まった1950年代は、比較的高い所得の世帯を対象とした居住形態だったが、1960年代に入るといわゆる中堅所得層を対象とした物件が急速に増え、「マンションブーム」が始まる。1968年、全国に分譲マンション戸数はわずか約53000戸だったが、1981年には100万戸を突破した。2005年末現在では、約485万戸に達している。居住人口でみると約1300万人にのぼり、日本の人口の1割以上が分譲マンションに住んでいることになる。

わずか40年ほどで急速に広まった居住形態で、かつ、その建設は市場の動向に委ねられており、分譲マンションの課題やトラブルの解決に向けた行政の対応は今なお十分ではない。1985年、マンション管理についての相談事業や研究などを行う旧建設省の外郭団体「財団法人マンション管理センター」(東京)が設立され、その後、管理組合のネットワーク組織も各地で誕生したが、政府がマンションの問題に本腰を入れ始めたのは、1995年1月の阪神・淡路大震災以降である。大震災では軽微な被害を含めると2500棟以上のマンションが被災し(不動産情報会社「東京カンテイ」調査)、復興過程で多くの問題点が浮かび上がった。時期を同じくして、高度経済成長期に建設された大規模なニュータウンなどでマンションの建替えや補修をめぐるさまざまな問題も出始めた。こうした中、2001年1月には、国土交通省にマンション管理対策室(2006年4月から「マンション政策室」)が設置され、国の機関で初めてマンションを専門的に扱う部署が誕生した。地方自治体レベルでも、公的な相談窓口が整備され、兵庫県内では、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」などが開設された。

東京カンテイの調査によると、2007年時点で兵庫県内の分譲マンション戸数は約39万戸にのぼり、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（分譲マンション普及率）」は、東京都(23%)、神奈川県(21%)に次ぐ第3位で、大阪府(4位、16.7%)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。神戸市の中央区、東灘区ではすでに40%を超え、灘区、須磨区も3割弱に達している。また、兵庫県市街地整備課の調査によると、兵庫県内で築30年以上となるマンションはすでに4万戸を超え、今後、老朽化の問題に直面するマンションは確実に増え続ける。

大阪府の千里ニュータウンなどでは、老朽化したマンションの建替えをめぐり、住民、業者を巻き込んだ裁判になっているケースもある。2005年には一級建築士によるマンションの耐震データ偽造事件が発覚するなど、マンションの安全・安心をめぐる問題は近年、一気に噴出している現状がある。



【第1-1-1図 全国の分譲マンション戸数】

(出所 「マンション管理の知識」平成18年度版)

1	東京	23.24
2	神奈川	21.04
3	兵庫	17.31
4	大阪	16.67
5	千葉	15.18
6	福岡	13.98
7	埼玉	13.66
8	愛知	10.81
9	京都	10.33
10	奈良	8.82

【第1-1-2表 マンション化率の高い都府県】

(出所 東京カンテイ「カンテイ アイ」Vol.54)

2. 分譲マンションをめぐる法制度・施策の変遷

分譲マンションめぐる法制度は、マンションの急増という現実を追う形で整備されてきた。「マンション法」とも呼ばれる「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はさらに増え続け、区分所有者の権利関係、建物の管理などをめぐって、法が想定しないさまざまな事態が生じてきた。

区分所有法は1983年、大幅に改正され、全員一致の原則が多数決主義へと変わり、建物が老朽化した場合の建替えなどについても定めた。

それでも、新規のマンション入居者は「区分所有」に関する基本的な知識やマンション居住のルールを知ることなく購入するケースが多く、公的な相談窓口も整備されていない状況の中、既存の制度だけではマンション管理をめぐる課題に対応できない事態となりつつあった。1980年代から1990年代にかけては、管理会社の倒産、管理組合理事長による組合資金横領、ペット飼育をめぐる争い、駐車場の権利関係の問題など、マンション内での多様なトラブルがすでに広がり始めていた。

マンションをめぐる法制度の不備が最も顕著に現れたのは、1995年の阪神・淡路大震災だった。被災マンションを建替えるにあたって、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争う事態となり、建替えか補修かをめぐって住民同士の裁判となったケースは4例ある。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。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、建替えや補修という事業を進める以前の基本的な問題にぶつかったところもある。地震国でありながら、マンションが被災した場合の法制度や施策は欠落し、住民の危機管理意識も薄いものだった。

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。震災直後の1995年3月には、大規模災害で建物がすべて滅失した場合の再建について定めた「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が施行され、臨時的な対応がなされた。

法制度が大きく変わったのは、2001年以降である。「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(以下、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。

マンション管理適正化法の施行により、専門的知識を持って管理組合の相談などにあたる「マンション管理士」の制度が誕生し、マンション管理業者の登録制度、管理業務主任者の制度も創設された。また、同法では、管理組合に「マンションを適正に管理する」努力を求め、各区分所有者にも「管理組合の一員としての役割を適切に果たす」ことを求めた。国や地方公共団体の役割については、「管理組合や区分所有者の求めに応じ、必要な情報や資料の提供、その他の措置を講ずるよう努めなければならない」と定めた。

マンション建替え円滑化法では、区分所有法に基づく建替え決議後の事業の手続きなどを整備した。建替え前のマンションから建替え後のマンションへの権利変換の手続きが明文化され、建替え事業の主体となる法人「マンション建替組合」の設立などについても規定が盛り込まれた。

さらに、大震災を機に区分所有法の改正に向けた議論も活発となり、建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。それまでは、建替えの前提として「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以上の賛成で建替えを決議できるという規定)の要件が盛り込まれていたが、改正法ではその前提条件を削除し、5分の4以上の賛成があれば建替えができるようになった。ただ、この点については、「区分所有者の居住権を守るためには、客観的な前提条件を設けておくべき」という意見もあり、賛否は分かれている。

第2節 阪神・淡路大震災における分譲マンションの被害と復興過程

1. 被害の状況

東京カンテイは1995年、兵庫県内の8市(神戸、芦屋、西宮、伊丹、川西、尼崎、宝塚、明石市)にある5261棟の分譲マンションを調査しており、その結果によると、2532棟(48%)のマンションが何らかの被害を受けている。被害程度は、「大破」が83棟(3%)、「中破」が108棟(4%)、「小破」が353棟(14%)、「軽微な被害」が1988棟(79%)で、被害を受けたマンションの約8割は軽微な被害となっている。調査対象となった8市のマンション全体で見れば、38%が「軽微な被害」、52%が「損傷なし」で、9割のマンションが「軽微な被害・損傷なし」という状況となっている。

また、マンションでの死者は、他の住宅形態に比べると低率で(熊谷、1997)、「生命を守る」という点に限れば、マンションは比較的優れた建物だったといえるだろう。

ただし、東京カンテイの調査で、被災マンションを「1970年以前の建設」「1971年—1980年の建設」「1981年以降の建設」の3世代に分けて被害状況を調べた結果によると、「大破」は1980年以前のマンションが88%を占めており、大きな被害は旧耐震基準(1981年の建築基準法改正以前)の建物に集中していることが分かる。つまり、マンションの建設年代によって、その安全性は大きく異なっていた。

一方、兵庫県は、罹災証明で「全壊」または「半壊」の被害認定を受け、10戸以上ある分譲マンションについて、データをまとめている。「全壊」と「半壊」は合わせて172件のほり、震災から13年を迎えた2008年1月時点で、建替えを終えたマンションが106件、補修を終えたマンションが57件、土地を処分したケースなどが6件となっている。再建の途上にあるのは3件。2007年時点では4件が再建途上だったが、1件が2007年12月に建替えを終えた。

再建途上にある3件は、神戸市灘区、兵庫区、宝塚市のマンションで、神戸市内の2件は2008年中に建替えが完了する予定となっている。宝塚市のマンションについては、2008年1月現在、すでに建替えを決議し、住民が全員退去したが、解体には至っておらず、建替え完了は2009年の予定となっている。阪神・淡路大震災の被災マンションの復興は、長期化したケースでは地震発生から約15年の時間を要することになる。

東京カンテイが震災から5年の1999年12月時点でまとめた調査では、大破、中破のマンションの「復興完了率」(建替え、補修が完了した率)は96%に達し、震災から5年で大多数のマンションが復興を終えていた。しかし、住民同士の争いが裁判に発展したマンションなどで再建過程が長期化する傾向がみられ、2008年1月時点で再建途上にある3件は、いずれも、建替えか補修かをめぐって住民同士の裁判となった経緯がある。

2. 復興過程の課題

阪神・淡路大震災は、マンションが急増した高度経済成長期以降、高度に成長した都市を襲った初めての重大災害であり、マンションがこれほど大きな被害を受けたケースは過去

になかった。当然、100件以上のマンションが一時期に建替えられるという事態も初めてで、日本の都市部における防災、復興を考えるうえで大変重要な転機となった。

震災から5年で大多数のマンションが復興を終えたことは、驚異的なスピードではあるが、その復興過程で住民はかなりの経済的、精神的負担を負っている。老朽化による建替えや補修とは異なり、住民は全国各地に避難し、連絡さえ取りづらい状況にあった。避難生活や生活の再建に多額の資金を必要とする中で、建替えや補修に回せる資金は限られる。震災で仕事を失ったり、所得が減少したりした世帯では、なおのこと厳しい状況だった。建替えや補修で、「二重ローン」を背負うことになった人にも、根本的な解決策となる公的支援はなかった。

阪神・淡路大震災から3年後の1998年、議員立法で「被災者生活再建支援法」が成立した。阪神・淡路大震災の被災者にも復興基金を活用して同等の措置がとられたが、当時の法の給付額は最高100万円で、厳しい年齢・所得要件もあった(現在の法律は、年齢・所得要件が撤廃され、最高額は300万円)。当時の年齢・所得要件では、分譲マンションに住む中堅所得層の多くが支給の対象外となった。税の減免などの一部支援を除けば、公的支援は乏しかった。

公費解体、優良建築物等整備事業の補助率アップなど、建替え事業に活用できる支援策が打ち出される一方で、補修事業に対する支援は乏しかった。また、公費解体などの各種制度を利用する際、期限設定が早かったため、合意形成に多大な苦勞を要し、建替え決議などの手続きをきちんと踏まないまま事業を進めたマンションもあった。

マンション復興をめぐる問題は、2005年の福岡県西方沖地震でも起きている。この地震では、マンションの被害は半壊と一部損壊にとどまったが、所得や年齢制限のない金銭的支援策があった農漁村地域に比べて、都市部の中堅所得層への支援策が乏しく、マンション住民から不満の声が上がった。補修による復興であっても、一時的な転居や多額の復興費用を必要とするが、そうした世帯への公的支援は依然として乏しかった。

阪神・淡路大震災の復興過程では、司法の問題点も指摘される。被災マンションで、建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た。「被災地のマンションで最後」の再建となる宝塚市のマンションでは、高裁判決が確定するまでに6年以上もかかり、震災から12年以上を経た2007年7月にあらためて建替え決議を行った。このマンションは、兵庫県内で初めて「マンション建替え円滑化法」を活用した建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、住民はなお手探りの状況で事業に取り組んでいる。

震災後、区分所有法の改正により、区分所有者の5分の4以上の賛成があれば建替えが可能になったが、高齢化の進展とともに、建替えを希望しない高齢世帯などへの支援策は一層重要になってくる。法の改正だけでは、建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を解決することはできず、裁判という事態に発展する前にどのように合意形成を進めるかが、なお大きな課題として残されている。



■ 第 2 章

分譲マンションの安全・安心をめぐる住民の意識

第1節 「マンションの安全・安心に関するアンケート調査」概要

1. 調査の目的

阪神・淡路大震災の被災地では、多くのマンションが被災経験を持ち、マンション居住の安心・安全を考えるうえで、他地域にはない教訓、住民の知恵が培われているのではないかと考えられる。一方、震災から10年以上が経ち、3年、5年といった短期では見られなかった復興の課題が新たに出てきていることも推察される。

被災地全体で住民の入れ替わりが進んでいることから、マンションにおいても住民の転出・転入が繰り返されている状況が考えられる。震災の教訓がどのように継承され、根付いているかも検証すべき点といえる。

こうした現状を踏まえ、被災マンション数が最も多かった神戸市内で、「分譲マンションの安全・安心に関するアンケート調査」を実施することとした。

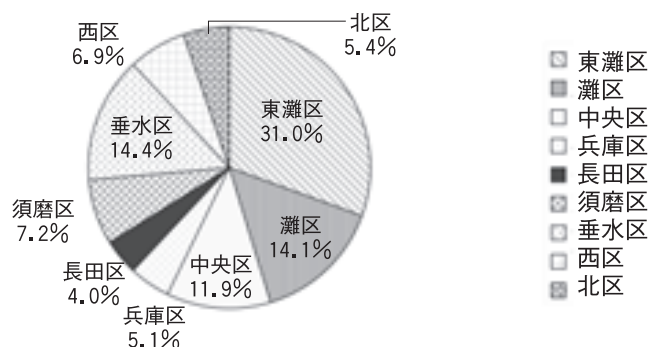
2. 調査の方法

2007年11月から12月にかけて、神戸市内で住所が把握できた分譲マンション管理組合2546カ所にアンケート調査用紙を郵送し、返信を依頼した。神戸市マンション管理組合ネットワーク、兵庫県マンション管理士会の協力も得て、一部の管理組合については役員に直接手渡す形をとった。原則として管理組合の代表者か役員が回答するよう依頼した。278通の回答があり、回答率は10.9%だった。

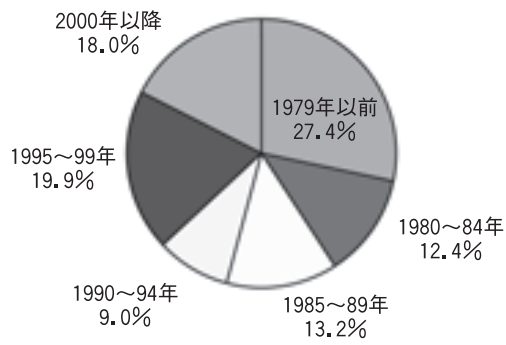
3. 調査対象のプロフィール

回答が得られたマンションの所在地は【第2-1-1図】のとおりで、神戸市内でマンション数が最も多い東灘区が、回答数でも最多となっている。建設時期は、【第2-1-2図】に示す。1970年代以前のマンションが27.4%を占め、震災以前（1994年以前）に建設されたマンションが、全体の約6割となっている。

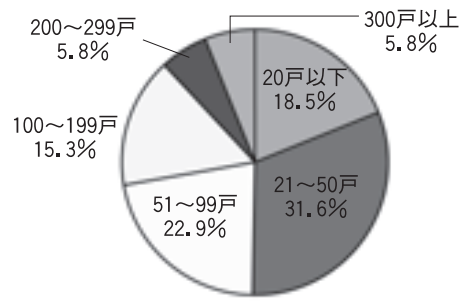
マンションの総戸数は【第2-1-3図】に示す通り、50戸以下が半数を占めたが、300戸以上の大規模マンションも5.8%あった。



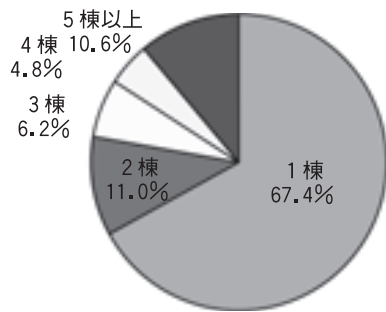
【第2-1-1図 マンションの所在地（区別）】



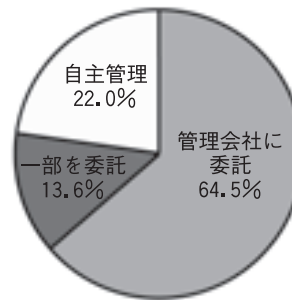
【第2-1-2図 マンションの建設時期】



【第2-1-3図 マンションの総戸数】



【第2-1-4図 マンションの棟数】

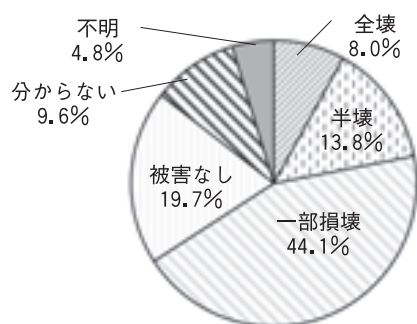


【第2-1-5図 マンションの管理形態】

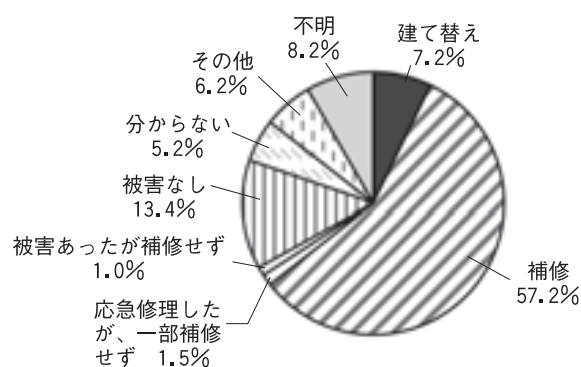
第2節 阪神・淡路大震災の教訓—調査結果から①

1. 震災経験の継承に課題

1994年までに建設されたマンションのうち、6割強が阪神・淡路大震災で何らかの被害を受けていた（第2-2-1図）。「一部損壊」の被害が最も多いが、死傷者があったマンションも15件あった。震災後の復旧方法については、「補修」が最多（第2-2-2図）だが、建替えも14件ある。被害程度や復旧方法の質問に対し、「分からない」という回答があるが、「震災当時は住んでいなかった」「役員でなかった」などの理由が散見され、現在の管理組合役員であっても震災当時の状況を知らない住民が増えつつある現状がうかがえる。震災経験の継承について、課題を示す一端といえるだろう。



【第2-2-1図 阪神・淡路大震災の被害(複数棟で被害が異なる場合は最悪の被害)】



【第2-2-2図 復旧の方法】

2. 「行政の支援不足」に不満

震災前からあるマンションに復興過程での問題点を聞いたところ、「問題があった」とした管理組合は約6割あり、何らかの被害があったマンションに限ると7割近くになっている。被害のあったマンションが、問題点の具体的な内容（複数回答）を回答した結果を、【第2-2-3表】に示した。「行政の支援が乏しかった」とする回答が40.6%で最も多い。自由回答形式の設問（震災復興で重要だったこと・震災経験から教訓として伝えたい

こと)などをみると、「行政の支援の乏しさ」が意味する内容として、二種類に大別されるところと考えられる。

第一点は、再建・補修費に対する経済的支援の乏しさである。当時は、「被災者生活再建支援法」(1998年成立)のような現金支給の法制度が存在せず、復興基金を財源とする「被災者自立支援金」の支給も高齢者・低所得層を中心とした支援策だった。分譲マンションなどに住む中堅所得層には公的支援が乏しく、復興基金による被災マンション支援メニューは建替えや補修の際に受けた融資の利子補給などに限られた。自由記述の設問では「経済的支援が皆無と感じた」「共用部分(補修)の負担金が多く、二重ローンとなり、家具の買い替えの費用負担も重荷となった」「個人負担には限界あり」「資金がなく、老人世帯にはこたえた」などの回答がみられる。2007年に「被災者生活再建支援法」が改正され、ようやく年齢・年収要件が撤廃されたが、同法は今も「半壊」や「一部損壊」の被害が対象外となっており、今後も、被災マンションの住民が公的支援の不足を感じる状況は変わらないのではないかと考えられる。

第二点は、マンションの補修・建替えを支援する制度や施策、情報提供の乏しさである。震災を契機に、地方自治体レベルでも管理組合やマンション住民の相談にあたる機関が常設されるようになったが、震災直後は、行政側にも管理組合の相談に応じるほどの知識や情報がなく、当然のことながら被災マンションに対する支援施策や情報提供は手薄だった。復興基金を財源とする「復興まちづくり支援事業」で、コンサルタントの派遣が行われたが、復興基金の設立自体が震災から3カ月後の1995年4月であり、実際に事業が動き始めたのは震災から半年以上経過してからのことだった。震災直後、住民が最も情報を求めている時期には具体的な支援メニューが示されず、住民は民間の団体や専門家個人が開く相談窓口で情報を求めざるを得なかった。また、行政や復興基金の支援制度を利用するにしても、マンションの戸数などさまざまな条件があったうえ、コンサルタントの派遣が補修事業には適用されず、多くの管理組合役員が基本的な情報を得られないまま右往左往する状況となった。

自由記述では「復興や管理運営について安心して相談できる公的機関の設置が必要」「行政の支援に一貫性がなく、一旦動きかけた方針が影響を受け、合意形成を長引かせる要因となった。補修に対する行政の支援が乏しかった。個々のマンションの被害状況に応じ、復興に対する技術的支援や合意形成に対するソフト面の支援制度を検討する必要がある」といった意見が出ている。

復興過程の課題では、「一部住民に管理組合の業務が集中した」も三番目に挙げられた。震災直後、管理組合の役員だった住民は自らの生活再建と同時に復興事業に取り組んだが、住民が散り散りに避難していることも影響し、全員で復興事業を支える体制にはなりにくかったと考えられる。また、日常的に、役員や管理会社に問題解決を任せてしまっていたマンションでは、一人一人の住民が主体的に復興に関わる態度になりにくかったと思われる。震災の経験から得られた教訓として、「住民の意識を高める日ごろの努力」を指摘する意見や、「人材育成と情報収集を普段から行っておくこと」「日常の活動が活発か乏しいかによって、合意形成の上でも、他者への配慮や相互理解に差が出る」などの意見があり、普段の住民の意識が復興事業に大きく影響することを示している。日常的なマンション管

理のなかで、住民がそれぞれに役割を担うことが、非常時にも役立つと考えられる。

行政の支援が乏しかった	40.6%
マンションの価格が下がった	38.5%
一部住民に管理組合業務が集中した	36.5%
復旧の方法を決めるのに時間がかかった	24.0%
住民が一時離散し集まるのが難しかった	21.9%
マンション復旧の情報が乏しかった	15.6%
復旧費用が高すぎた	13.5%
所有住戸を賃貸にする住民が増えた	12.5%
復旧工事の業者がなかなか見つからなかった	12.5%
復旧資金を用意できない住民がいた	11.5%
管理会社の協力があまり得られなかった	11.5%

【第2-2-3表 震災の復興過程での問題点（複数回答）】

3. 被災の影響は長期にわたって続く

災害後10年、20年といった長い期間で、マンションに被災の影響がどう残るかという点については、過去の研究では明らかになっていない。今回の調査では、震災から13年を目前にした時点で、被災マンションに残っている影響について質問し、現状の一端を明らかにすることを試みた。

地震で何らかの被害を受けたマンションのうち、「震災に起因する問題がある」としたのは、約4割だった。「問題がある」としたマンションにその内容（複数回答）を聞いた結果を、【第2-2-4表】に示している。「被災により補修工事をした箇所が、再び劣化している」という回答が最も多い。具体的には、「外壁の亀裂」「配水管の不具合」「防水不良」「漏水」などが主な内容となっている。自由回答でも「震災時の修理にいろいろ問題があったようで、その後始末に苦しんだ」などの意見があった。

二番目に多い問題点としては、「復旧に修繕積立金を使い、残金が少ない」が挙がっている。修繕積立金や管理費を震災復旧に使ったマンションが相当の数に上ることは、自由回答からもうかがえる。「積立金が役立った」「積立金があったため、問題なく施工できた」など修繕積立金の活用をプラスに評価する意見もあったが、復旧事業に充当して残金が少なくなったため、今後の大規模修繕などに影響が出るマンションもあると思われる。中には、「管理会社が修繕積立をしていなかったため、管理会社を替えた。管理費、修繕積立金を上げざるを得なかった。（現在は）積立金がたまった段階で、一番必要な改修を数回に分けて行っている」という例もあった。震災の教訓を聞いた設問の自由回答では、「積立金を余分に積み立てておくことが必要」という提言が複数あった。

震災後のマンション内のコミュニティーという点で見ると、「住民の結びつきが強くなった」という回答は2割程度にとどまる（第2-2-5図）。震災という経験を経て、一般的には、被災地住民の多くが「地域のつながり」の重要性を意識したとされているが、震災後の住民同士の付き合いは「震災前と変わらない」と回答したマンションが圧倒的に多い。「震災直後は絆が強まったが、時の経過とともに希薄化」などの意見も寄せられ、数は少ないが、「震災後、住民の結びつきが希薄になった」とするマンションさえある。震災復興の過程では、復旧方針、資金調達などをめぐって合意形成に苦しんだマンションが数多くあり、今回の調査の自由回答でも「意見を一致させることが非常に難しかった」

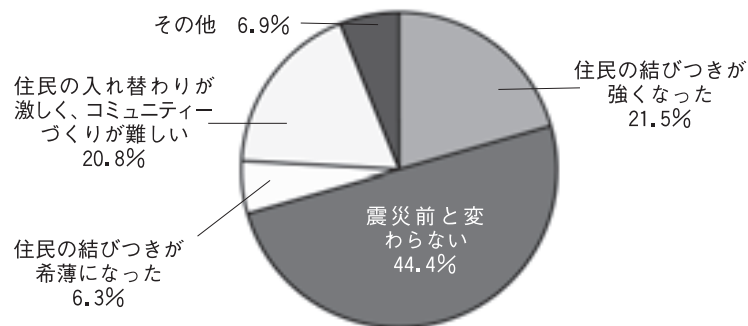
「組合の提案に不平・不満は言うが、協力的発言が少なかった」「一部の人の反対で何もできないことが多々あった」「費用の説明に苦労した」などの意見がみられる。こうした経緯から、住民の間に一種の「付き合い疲れ」のようなものがあるとも考えられ、「被災経験をを経て結束が強くなった」という単純な構図にはならないと推察される。

コミュニティーづくりという点では、被災マンションの2割が「住民の入れ替わりが激しく、コミュニティーづくりが難しい」と回答している点にも注目したい。神戸市では2007年12月現在、震災後に市外から転入してきた市民が4分の1を占める。震災後に出生した人口と合わせると、「震災を知らない市民」が約3割にのぼり、その率は、マンションが多い東灘、中央区ではすでに4割を超えている。震災前からあるマンションでも、住民の入れ替わりが進んで、震災を経験していない住民が増え、震災体験を持つ住民との意識の差が出てきていると考えられる。こうした意識の差は、今後の防災・防犯対策などにも影響するだろう。震災復興過程の問題点を聞いた設問で、「所有住戸を賃貸にする住民が増えた」という回答が1割あったことや、自由回答で「賃貸共用のマンションで、区分所有者の入れ替わりが激しく、管理組合の運営が困難を極めている」という意見が寄せられたことなどを考え合わせると、区分所有者と賃貸入居者の両方を考えたコミュニティーづくりも重要な課題となっていることが分かる。

今回の調査は回答数が限られており、この結果だけで断定することは難しいが、震災から10年以上たった現在も、被災マンションでは震災に起因するさまざまな課題が残っていることは明らかだろう。

被災後に補修工事をした所が劣化	19.4%
被災で建て替えたが施工に問題あり	0.2%
復旧に修繕積立金を使い、残金が少ない	11.2%
住民の入れ替わりが多い	10.5%
震災に起因する裁判が続いている	0.0%
その他	10.5%

【第2-2-4表 震災に起因して継続している問題(被害があったマンション、複数回答)】



【第2-2-5図 震災後の住民同士の付き合い(被害があったマンション)】

4. 「日常のコミュニティーづくり」が教訓

「震災の教訓として伝えたいこと」(自由回答)としては、多くの被災マンションの回答が「日常のコミュニティーづくり」という点に集約できる。災害直後の混乱した時期に住民が初対面というような状況では、復興事業という「本題」に入るまでに長い時間を要し、

話し合いもスムーズには進まないだろう。

具体的な回答としては「住民同士の助け合いが必要なので、日ごろからある程度知り合いになっている必要がある」「日ごろのコミュニケーション」「人としてのつながり」「住民の結束力」といった意見があった。同時に、管理組合理事長や理事会の「リーダーシップ」の重要性を挙げたマンションも多く、「歴代理事長経験者のコミュニケーション」の必要性を指摘した回答もあった。

「普段のコミュニティーづくり」と合わせ、多くのマンションから「教訓」として挙げたのが、平常時からの「備え」である。「地震保険への加入」「防災訓練」「非常時に備えた積立金」などの意見が出ており、震災経験から必要性を痛感したものとして、多くのマンションが「住民・区分所有者の名簿」を挙げている。防災対策として、高齢者・障害者などの「要支援者」を把握しておくことはもちろん、復旧に向けた集会の開催や必要事項の連絡のため、管理組合は住民の名簿を普段から整備し、災害後の避難先についても速やかに把握する必要がある。名簿の整備についてはなお課題が残されており、第3節で詳しく触れる。

第3節 分譲マンションの安全・安心をめぐる現状—調査結果から②

1. 「高齢化」と「無関心」が重い課題

震災経験の有無にかかわらず、分譲マンションは今、「住の安全・安心」をめぐるどのような課題を抱えているのだろうか。

「現在抱えている課題」（第2-3-1表）を複数回答で答えてもらったところ、最も多かったのは「住民の高齢化」だった。当然のことながら、建設時期が古いマンションのほうが「高齢化」を課題とする傾向があり、震災前からあるマンション（震災で被害を受け、建替えたケースも含む）では、62.6%の高率となっている。現在、日本全国で少子高齢化による地域社会の担い手不足が課題となっているが、都市部のマンションでも同じように高齢化の波が押し寄せていることが分かる。震災を経験したマンションからは「住人が高齢化してきたので、同じような震災がおこったらどうなるかと思う」「お年寄りが多くなってきたので、12年前より問題が多くなっていると思う。対策が必要」「高齢化に伴い、年金生活者が増加すると、災害後の再建は不可能」「（災害時に必要なものとして）お年寄りの把握、水くみなどの援助」などの意見が出ている。「震災後、積立金を値上げしたので、若い夫婦等が出て行った」というマンションもある。「マンション＝若い居住者」という従来の図式では、マンションの安全・安心対策はできないことが分かる。

「高齢化」と並んで多かった課題が、「管理組合の活動に住民が無関心」という点だった。震災前からあるマンションでは三番目になっているが、比較的築年数の浅い震災後建設のマンションでは最多で、「住民同士のつながりが薄い」も二番目に挙がっている。マンションでは、「騒音」「ペット」「駐車場」が三大トラブルといわれるが、こうした個々の問題よりも「管理組合の活動への関心度」が上位に挙がり、マンション住民がこの点に危機感を抱いていることが分かる。震災を経験したマンションの多くが、教訓として「普段のコミュニティーづくりの重要性」を挙げているが、簡単には実現できないということを示す結果ともいえる。

管理組合の活動に対する関心を高めたり、コミュニティーづくりを進めたりする対策としては、自由回答でさまざまな事例がみられる。「あいさつ運動」「掲示板や回覧板などで住民全員が情報を共有」「エレベーター内での声かけ」「年一回緊急連絡先を見直すことで、意識が上がってきている」「理事会の下に『工事』『環境』『規約』などのプロジェクトチームが結成され、住民のほとんどがいずれかのプロジェクトに参加」などの例があった。

住民の高齢化	47.7%
住民が管理組合の活動に無関心	40.5%
駐車場や自転車置き場の問題	37.9%
住民同士のつながりが薄い	35.2%
建物の老朽化	34.8%
ペットの問題	31.8%
管理費の滞納	25.0%
防犯対策	22.3%
修繕積立金の滞納	21.6%
騒音問題	20.5%

【第2-3-1表 マンションが抱えている課題（全マンション、複数回答）】

住民の高齢化	62.6%
建物の老朽化	46.7%
住民が管理組合の活動に無関心	41.8%
駐車場や自転車置き場の問題	39.0%
住民同士のつながりが薄い	35.2%
ペットの問題	33.0%
管理費の滞納	24.7%
防犯対策	23.1%
修繕積立金の滞納	22.0%
騒音問題	20.9%

【第2-3-2表 マンションが抱えている課題（震災前建設マンション、複数回答）】

2. 低い防災意識

震災の大きな教訓ともいえる「防災対策」は、今なお十分に進んでいない現状が浮き彫りとなった。

回答したマンション全体で見ると、防災訓練を定期的に行っているのは15.2%にとどまる（第2-3-3図）。頻度は、ほとんどが年1回だった。震災前からあるマンションは訓練の実施率がさらに低く、12.2%しかない。震災前からあるマンションの場合、震災の教訓を生かして訓練に取り組んでいるのではないかと予測されたが、高齢化が進むなか、訓練の開催が難しいという状況も推察される。

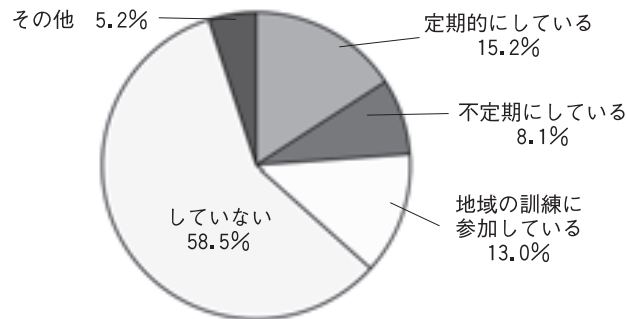
防災訓練をしていないマンションは全体の58.5%に及び、震災前からあるマンションでは59.4%となっている。訓練を「計画中」「準備中」というところもあるが、ほとんどは実施の予定がないとみられる。防災訓練は、火災、地震、水害などの基本的な備えであり、住民の防災意識の向上、コミュニティづくりに役立つが、震災を経験した神戸市内でさえこうした状況であり、マンションの防災の取り組みには、多くの課題が残されているといえる。

災害への備えとしては、共用部分の損害保険の加入も基本的な対策だが、地震保険に加入しているのは19.6%にとどまる（第2-3-4図）。地震や津波による損害は、火災保険ではカバーされず、阪神・淡路大震災やその後の福岡県西方沖地震でも問題となった。しかし、地震保険は単独では契約できず（火災保険に付帯して契約）、保険料の負担について住民の合意を得ることが難しいなど、加入にはさまざまな障壁があると思われる。震災前からあるマンションと震災後に建設されたマンションでは、加入率に大きな差は見られなかった。火災保険（「マンション総合保険」など、火災をカバーするものを含む）には、管理組合として当然加入しておくべきだが、何の保険にも加入していないとするマンションが3.3%あった。こうしたマンションが少なからず存在することは、深刻な課題といえるだろう。

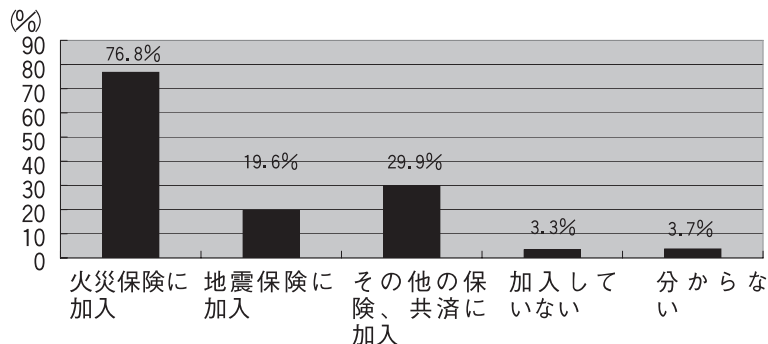
耐震診断については、全体で17.5%のマンションが「受けたことがある」とし、「検討中」が7.6%あった。震災前に建設されたマンションでは、「受けたことがある」の率が高まり、23.3%に達しているが、67.2%は実施していない。「資金がない」「住民の関心が低い」「話し合いがまとまらない」といった理由のほか、「震災でも被害がなかった」「大丈夫そうだから」といった意見もあり、建物の安全性に対する過信も垣間見える。近年、耐震データ偽造問題の発覚などで耐震診断への関心は以前より高まっていると思われるが、

実際に診断を受けるとなると、費用や住民の意識の面でさまざまな壁があることが分かる。

また、災害に備えて何らかの備蓄をしているマンションは12.8%にとどまり、大半のマンションはしていない。備蓄している物品としては「懐中電灯」が最も多いが、救出機材を備えているマンションも5件あった。



【第2-3-3図 防災訓練の実施状況】



【第2-3-4図 共用部分の保険加入状況】

3. 名簿の整備に課題—「個人情報」という壁

区分所有者や居住者の名簿の作成は、震災後、災害への備えとして注目されるようになり、今回の調査でも、震災の教訓の一つとして複数の管理組合が挙げた。自然災害に限らず、緊急時の対応には欠かせない対策といえるだろう。

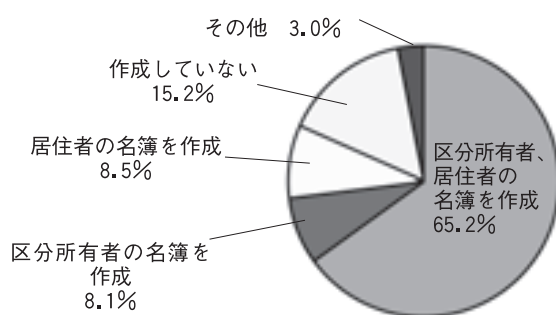
現状をみると、65.2%のマンションが区分所有者・居住者の両方の名簿を作成しており、「区分所有者の名簿を作成」「居住者の名簿を作成」という回答と合わせると、8割以上に達している（第2-3-5図）。名簿については、震災前からあるマンションのほうが、震災後建設のマンションに比べて、やや作成率が高い傾向にあった。

名簿の必要性はほとんどの管理組合が認識していると思われるが、「個人情報保護」の壁にぶつかり、作成できないという深刻な課題が浮かび上がっている。「作成していない」というマンションの中には、「個人情報保護法の誤解釈（で作成できない）」「プライバシーの問題（で作成できない）」を挙げたところがあったほか、「その他」として「プライバシー保護を理由に管理会社が提出を拒否」という回答もあった。名簿を作成しているマンションでも、「個人情報保護のため、災害弱者がどこに住んでいるのか不明」「個人情報の取り扱いが難しく、コミュニケーションが取りにくい」という意見があり、「個人情報」に対

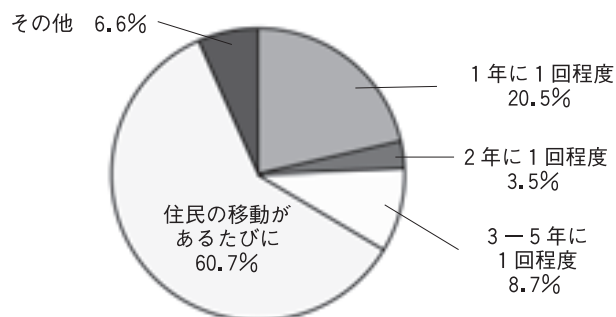
する対応で苦慮している管理組合の現状がうかがえる。

名簿を作成しているマンションに、更新頻度を聞いた設問では、「住民の移動があるたび」という回答が最も多く、約6割となっている（第2-3-6図）。1年に1回程度更新しているマンションと合わせると8割に達し、多くのマンションが名簿の更新作業の必要性を認識していることが分かる。「その他」では「特に決めていない」「不定期」という回答が多くなっている。

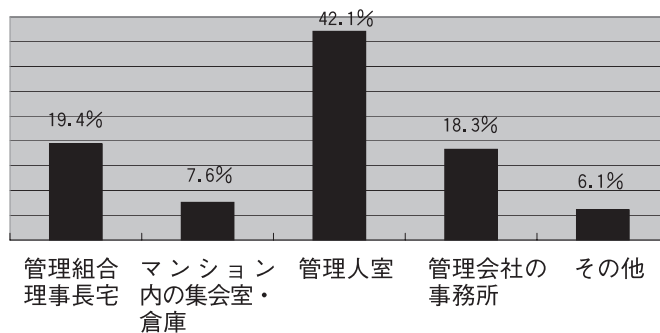
名簿の保管場所では、「管理人室」が最も多く、約4割（第2-3-7図）。次いで「管理組合の理事長宅」と「管理会社の事務所」がほぼ同数で、それぞれ約2割だった。「その他」では「住民全員が所有」が多い。「理事長宅」と「管理会社の事務所」など、複数の場所に保管しているマンションもあり、危機管理対策として重要な点と思われる。



【第2-3-5図 名簿の作成状況】



【第2-3-6図 名簿の更新頻度】



【第2-3-7図 名簿の保管場所（複数回答）】

4. 長期修繕計画

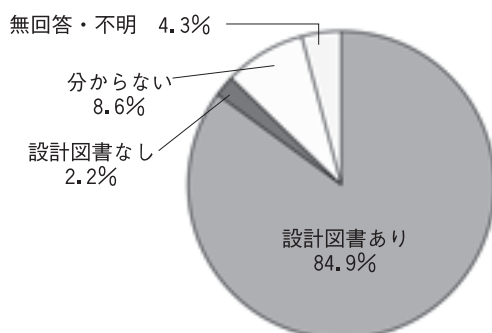
建物の安全性を確保するために定期的な修繕は欠かすことができず、マンションにおいて、長期的な視野に立った修繕計画の策定は不可欠となっている。国土交通省が2005年に発表した「マンション管理標準指針」では、一般的には25年程度、新築時に30年程度の長期修繕計画を策定することとしているが、古いマンションでは今なお計画が存在しないところもある。

本調査では、「分譲当初からある」が48.0%、「分譲当初はなかったが、現在はある」が31.5%で、合わせて約8割。一方で、長期修繕計画がないマンションが11.0%存在する。「その他」(4.4%)の具体的な内容では、「検討中」「作成中」「見直し中」などの回答が目立った。

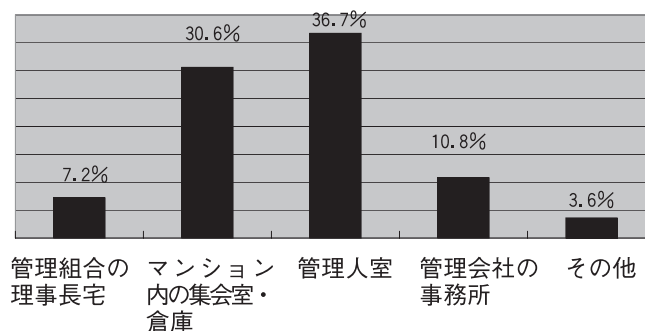
5. 設計図書の保管

災害後の復旧事業などで必ず必要となる設計図書は、「ある」としたマンションが84.9%だが、「ない」(2.2%)、「分からない」(8.6%)も合わせて1割を占めた。危機管理の基本的な対応として、設計図書の保管を強く呼び掛けていくべきだろう。

区分所有者・居住者の名簿と同様、管理人室で保管しているマンションが最も多いが、名簿と異なり個人の自宅で保管しているところは少なかった。



【第2-3-8図 設計図書の保管状況】



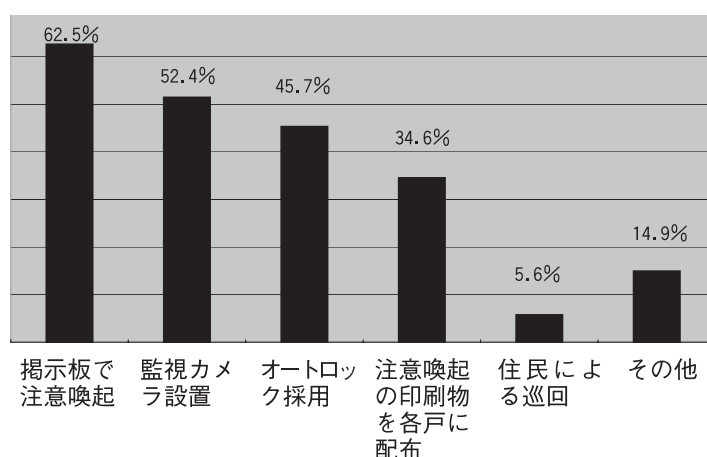
【第2-3-9図 設計図書の保管場所（複数回答）】

6. 防犯対策—「監視カメラ設置」は半数

不審者の侵入・窃盗、子どもや女性を狙った犯罪などがマンション内で頻繁に起こっている現状から、防犯対策もマンションが抱える重要な課題と考えられるが、現在抱える課題として「防犯対策」を挙げたマンションは全体の2割強で、「住民の高齢化」や「住民が管理組合の活動に無関心」といった項目に比べると、その率は低い。

ただ、多くのマンションでは、防犯を意識した何らかの対策を実施している。「掲示板での注意喚起」は6割以上あり、「監視カメラの設置」も半数を超えている（第2-3-10図）。「その他」の中の回答や自由記述でも、さまざまな対策が見られ、「センサーライトの設置」「鍵を2つにする」「外灯の増設」「エレベーター内のカメラ設置」など設備面の対応のほか、「常設の専門委員会『防犯・防災グループ』の結成」「あいさつの励行」など住民自身よるソフト面の対応を充実させているマンションもあった。

住民同士のあいさつ、声かけなどは、「コミュニティーづくり」のためだけでなく、「防犯」を意識しているという意見が数多くあり、住民同士のつながりが防犯対策として機能するという認識が広まっていることが分かる。



【第2-3-10図 現在行っている防犯対策（複数回答）】

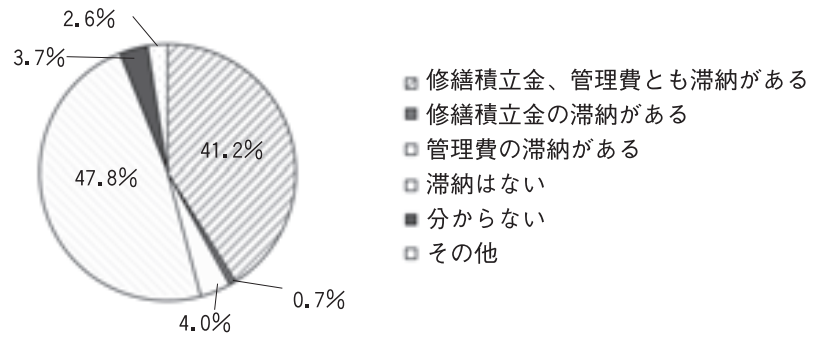
7. 管理費や修繕積立金の滞納

近年、管理費や修繕積立金の滞納が分譲マンションの大きな課題となりつつある。建物の管理や大規模修繕はもちろん、防災や防犯などの対策を管理組合として進める場合、管理費や修繕積立金の滞納は大きな問題となり、滞納戸数が多ければ事業の実施に深刻な影響を及ぼすことも考えられる。こうした観点から、今回の調査では管理費、修繕積立金の滞納についても、マンションの安全・安心を考えるうえで重要な課題として取り上げた。

滞納状況については、「管理費、修繕積立金とも滞納がある」としたマンションは、4割以上ある（第2-3-11図）。「修繕積立金の滞納がある」「管理費の滞納がある」を合わせると、45.9%にのぼり、滞納問題については多くのマンションに共通する問題と考えられるだろう。自由回答では、「修繕積立金の問題は、年金生活者が増えている現在、

困ったことの一つ」といった記述もみられる。また、前述のように、震災などの対応で修繕積立金が必要になるという意見も多く、滞納があれば、災害時に余分な問題を抱え込むことになりかねない。

回答の「その他」については、「以前はあった」「滞納はあるが、一時的なもの」「時々あるが、遅れて納入される」などで、特に深刻な内容はみられなかった。



【第2-3-11図 修繕積立金・管理費の滞納状況】



■ 第 3 章

分譲マンションの安全・安心の確保に向けた課題

分譲マンションという居住形態はわずか数十年で日本に広く定着したが、建物の維持・管理対策や住まい方の意識は成熟しておらず、その安全・安心をどう確保していくかという点については対策が始まったばかりといえる。

最近10年ほどの間に、マンション管理適正化法、マンション建替え円滑化法などの新しい法律が次々に施行され、区分所有法も大幅に改正された。国土交通省は「マンションの建替えか修繕かを判断するためのマニュアル」（2003年）、「マンション建替えに向けた合意形成に関するマニュアル」（2003年）、「改修によるマンションの再生手法に関するマニュアル」（2004年）、「マンション建替え実務マニュアル」（2005年）、「マンション耐震化マニュアル」（2007年）などを次々に発表した。分譲マンションに関する制度がめまぐるしく変わり、住民や管理組合はその動きに追いつけずにいるのが実情だろう。マンション管理適正化法の施行により、管理組合などの相談・助言にあたる専門家「マンション管理士」が創設されたが、制度スタートからまだ日が浅いうえ、マンションごとに抱える事情も異なることから、専門家として十分に機能するにはまだ時間がかかるものと思われる。

分譲マンションには、さまざまなタイプがある。一棟だけのマンションもあれば、敷地内に複数棟が建つ団地型もある。一般的に分譲マンションは居住用の集合住宅だが、住宅と店舗が混在した複合型もある。また、購入者が最初から賃貸を目的としている投資型マンション、セカンドハウスとして購入する人が多いリゾート型マンションもある。1950—60年代、住宅供給公社が建設した団地の中には、長期のローン返済が終わった時点で所有権が公社から入居者に移る「長期分譲住宅」という形態もあり、そこでは入居から30年以上たって初めて管理組合の設立という難題に取り組むことになる。高齢となった住民には重い負担であり、各地で問題となっている。また、築年数が経過したマンションの中には、住戸を賃貸にしたり事務所に転用したりする区分所有者が増え、コミュニティーづくりに困難を抱えるケースが少なくない。

高度経済成長期の日本の住宅政策は、国民の間に、「分譲マンションは一戸建てを買うまでの過渡的な住宅」とする意識を広め、多くの人々が値上がりを期待してマンションを購入した。多くの住民が、マンションを「住まい」ではなく「資産」という意識で捉えていたともいえるだろう。こうした意識が、マンション管理に対する関心の低さにつながり、今日のマンション問題の背景にある。政府の住宅政策は長らく、マンション問題を重要な政策課題として捉えておらず、国土交通省が専門部署を設置して取り組み始めたのも2000年代に入ってからだ。マンションの建設、販売を手掛ける企業は、販売後に入居者がどう住まうかを考えた対応はしておらず、政府が市場任せにしてきたつけが、阪神・淡路大震災時に深刻な課題として噴出し、近年になってその他の地域でも顕在化してきた。

最近ではさらに、新たな問題として超高層マンションの安全・安心が注目されている。超高層マンションは、阪神・淡路大震災後、東京や大阪などの大都市部に相次いで建設されたが、巨大地震の際の安全性についてはいまなお十分に検証されていない。東海、東南海、南海地震のような海溝型巨大地震では、「長周期地震動」に超高層建物が共振し、例のない被害が発生するとも予想されている。また、超高層マンションは、上層階と低層階の販売価格帯が大きく異なり、住民の意識にも差があることが指摘されている。こうしたマンションでは、災害復旧などの大事業はもちろん、普段の建物管理や大規模修繕、コミュ

ニティーづくりにかかなりの困難を抱えることが予想され、「素人」である管理組合がどこまで主体的にかかわることができるのか、疑問がある。

日ごろ、建物の管理やコミュニティなどに関心を持たない管理組合、投資型マンションやリゾート型マンションの管理組合は、今回のようなアンケート調査には積極的に回答しないと推察され、調査結果は、ある程度普段の管理に関心の高い管理組合のものと考えられる。しかし、そうした管理組合でさえ、日常の管理や災害対策などには多くの課題がみられた。

1. 区分所有者・住民の課題

住まいの安全・安心の確保において第一に重要なことは、区分所有者が、マンションを購入した時点からその財産について責任を持ち、区分所有者で組織する「管理組合」の一員であるという意識をしっかりと持つことだろう。阪神・淡路大震災では、こうした意識の欠如から、合意形成に困難を伴ったマンションも多く、住民は多くの教訓を学んだ。しかしながら、調査結果を見る限り、最も被害の大きかった神戸市内でも、その震災経験が十分に活かされているとはいいがたい。

震災の経験を持つマンションでさえ、定期的な防災訓練を実施していないところが多い。また、被害や復旧状況について「分からない」という回答や、火災保険などの損害保険に「入っていない」「分からない」という回答もみられた。区分所有者・居住者両方の名簿を作成しているマンションは65.2%で、この点もいまだ対策が十分とはいえない。「区分所有者の名簿のみ」「居住者の名簿のみ」というマンションもあるが、非常時には必ず、安否確認やさまざまな手続きのために両方の名簿が必要となる。「個人情報保護」「プライバシーの確保」を理由に名簿が作成できないという課題が浮かび上がったが、一部住民や管理会社が個人情報保護について正しい認識を持たないために、こうした問題が起きていると思われる。

国土交通省が2005年に策定したマンション管理標準指針では、「管理組合の標準的な対応」として、「年1回程度の定期的な防災訓練」「災害対応マニュアルなどの作成」などの項目を挙げている。また、「望ましい対応」として、「高齢者等が入居する住戸を記した防災用名簿の作成」「災害発生時の居住者の安否確認体制の整備」などの項目を掲げており、名簿の作成は必須と考えられる。名簿については、内閣府の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」など近年の災害対策をめぐる動向を見ても、被災者の生命や財産を守り、本人の利益になる場合は第三者に開示される流れとなっている。安否確認はもとより、その後の復興過程において、名簿は必ず必要になるもので、「個人情報保護」にかかわる正しい意識を周知していく必要があるだろう。

また、マンション管理標準指針では、管理組合の望ましい対応として、「災害時に必要になる道具・備品・非常食類の備蓄」も挙げているが、本調査の結果では、何らかの備蓄をしているマンションはわずかだった。場所の確保、費用負担、管理の難しさなど、さまざまな課題があると思われるが、少なくとも、非常時には公的機関の支援が期待できないこと、救出活動は近隣住民の助け合いがなければ進まないことなどを住民同士で確認し、

各戸で分担して備蓄をしておくなどの対応が必要だろう。

2. 行政の課題

阪神・淡路大震災の復興過程の問題点としては、「行政の支援の乏しさ」を挙げた管理組合が最も多く、自由回答でも行政の対応に改善を求める意見がかなりみられた。震災当時の被災者支援の法制度は、全国でマンションが急増する前に構築されたもので、マンション住民を意識した施策は皆無に等しかった。その後、復興基金などを財源にした支援制度がさみだれ的に発表されたが、住民にとっては復興にかかわる相談体制さえ十分ではなく、限定的な支援にとどまった。

震災を契機に、国はマンション対策に動き出し、法制度も大幅に改正された。大都市を抱える自治体でも、マンション耐震化の支援制度、日常の管理に対する相談体制の整備などがある程度進んだ。しかし、法制度や指針などが矢継ぎ早に出されるなかで、管理組合や一人一人の住民がその動向を十分に把握しているとは言えず、地方自治体でも、各地域の実情に合ったマンション施策は練り上げられていない。

阪神・淡路大震災の最大の被災地、神戸市でさえマンション復興の教訓が十分に継承されていない現状から見れば、他都市で大災害が起こった場合、再び同じような混乱が起こることは十分に予測される。特に、首都直下地震の発生時には、阪神・淡路大震災を大幅に上回る被害となり、マンション復興でもこれまではなかった多くの問題が生じるだろう。また、前述したように、超高層マンションは、海溝型の巨大地震で過去に例のない被害が出る恐れがある。阪神・淡路大震災の被災地では、震災から13年を経ても復興が完了していないマンションが3件あり、いずれも建替えか補修かをめぐって住民同士の裁判となった。提訴から判決確定まで、最も長い例では6年以上を要しており、その間に住民の生活環境や家族の状況、資金計画は大きく変わった。被災直後の段階で適切な支援策があれば、こうした混乱を最低限に抑えることができたかもしれず、多くのマンションを抱える自治体は常に先を見越した対策を考慮しておくべきだろう。その対策は当然、平常時の支援、緊急時の支援の双方を意識した内容でなければならない。超高層マンションなどについては、その建設の是非を含め、根本的な危機管理対策を示しておかなければならない。

国レベルでは、マンション問題を専門に扱う「マンション政策室」が設置されたものの、地方自治体の組織をみると、依然としてマンション政策の担当が複数の部署に分かれており、住宅供給公社などの外郭団体に相談窓口を置いているケースもある。耐震診断・改修は建築指導課、共用部分のバリアフリー改修は住宅課、コンサルタント派遣は外郭団体の公社一といった具合である。阪神・淡路大震災時にも、建物の解体、優良建築物等整備事業などの各種補助事業、ローンの利子補給—など、事業ごとに担当が異なり、「マンションの総合的支援」を担う部署が存在しなかった。日常の「縦割り」の状況から見れば、現段階で災害が起きても、対応は変わらないのではないかと考えられる。

3. マンション販売会社・管理会社などの課題

分譲マンションは、各戸の購入者が管理組合を組織し、管理の主体となっていかなければならない。国土交通省の「マンション管理適正化指針」（2001年）では「マンション管理の主体は区分所有者等で構成される管理組合」と明文化されている。しかし、分譲マンションの購入時、そうした主体性を意識して契約する住民がどれほどいるだろうか。

今回の調査では、4割の管理組合が「活動に対して住民が無関心」を課題に挙げ、自由回答でも「管理会社が何でもしてくれる、任せていて安心と思っている人がほとんど」などのコメントがみられた。住民の意識もさることながら、マンション販売会社も、販売時、管理に関する十分な説明責任を果たしているとはいえない。入居前に十分な情報を得ていないために、いざ管理組合を運営することになって初めてマンション管理の基礎を学ばねばならない住民は多い。いわば“素人”が入居してすぐ、マンションという大きな共有財産の管理にあたらねばならないのである。超高層マンションのような巨大な建築物の場合は、そうした素人集団で管理できる範囲を超えていると思われる。

本調査では、「賃貸共用で、管理組合の運営が困難を極めている。マンション購入の際は十分な知識を得た上での購入が必要」といった指摘もみられた。耐震データ偽造事件の背景にも、「造って売れば終わり」という企業姿勢があり、そうした企業体質に疑問を投げ掛ける声は多い。

調査では、マンションの管理業務について、管理会社に全部あるいは一部を委託しているマンションは約8割だった。マンション管理において、管理会社の果たす役割は大きい。管理会社の専門性の不足、業務内容の問題点を指摘する自由記述も複数あった。震災復興過程の問題点としても、約1割のマンションが「管理会社の協力があまり得られなかった」と回答しており、今後の課題と思われる。



■ 第 4 章

政策提言

1. 分譲マンション施策を総合的に担当する部署を自治体に設置する

分譲マンションが増えるにつれ、都市部では住まいや地域コミュニティーの課題が大きく変わってきているにもかかわらず、多くの自治体の住宅関連部署、施策はその変化に対応しきれていない。神戸市を例にとると、東灘区や中央区ではすでに4割を超える住民が分譲マンション居住層となっているが、マンション特有の課題に目を向けた対策は進んでいない。マンションは、日常の建物管理、防災・防犯対策、近隣とのトラブル対応など、あらゆる問題において住民の合意形成が必要な「運命共同体」であり、自治体の施策もそうした特性を踏まえたものでなければならない。

「民間住宅の問題は民間で考えるべき」というスタンスでは、もはや都市部の地域コミュニティーは維持できないところまできている。超高層マンションの建設は、その周辺地域住民の生活に大きな影響を与え、マンション内のコミュニティー形成にも問題を抱えるが、国は根本的な対策を講じず、規制緩和の流れを崩そうとしていない。

地方自治体にはまだ、マンション政策の専門的知識を有する職員が多くないと思われる。マンションにかかわる制度や施策を担当する部署も、いくつかに分かれており、住民にとっては、マンションの安全・安心をどのように確保してくかを考えるうえで、手がかりがつかみにくい状況となっている。

各自治体は速やかに、分譲マンションの問題を総合的に取り扱う部署を設け、日常の管理、耐震改修、老朽化対策、防犯対策、コミュニティー作りなど、現代のマンションが抱える課題に対応することが必要と思われる。高度経済成長期に建設されたマンションは今後次々に、建替えや大規模な補修、住民の高齢化などの課題に直面する。調査結果でも、すでにその兆しが見え始めている。相談窓口を設けて待つという消極的な対応ではなく、マンションを地域の良質な住宅ストックとして生かしていくための積極的なかかわりが求められている。

2. マンション購入前の層を対象に「住まい方」の学習の場をつくる

現在のマンション関連施策は、管理組合へのアドバイザー派遣など、すでにマンションに住んでいる層を対象としたものが多く、自治体や外郭団体の相談窓口が開くセミナーなども多くが管理組合や住民を対象としている。

阪神・淡路大震災時、多くの住民が区分所有法という法律さえ知らないような状況で困難な復興事業に取り組んだという経緯を考えれば、管理組合への情報提供や相談体制の整備はもちろん重要だが、まずマンションを購入する前に、マンション居住のルールや管理組合の役割などを学ぶ場が必要ではないかと思われる。マンション居住についての知識がないまま購入すれば、管理組合への関心が薄いのは当然だろう。自分の財産でありながら、「管理会社に任せておけばいい」という意識では、マンションの主体的な維持管理は成り立たず、現状ではそうしたマンションが多いといわざるを得ない。

販売会社は、マンション購入後に管理組合が抱える問題点について積極的に情報提供することはあまりないと思われる。公的機関は、マンションを含めた地域社会の安全・安心

を実現するために、マンション居住のルールについて事前に情報を提供し、販売会社にもそうした対応を求めていく責任がある。震災の経験が被災地内でさえ十分に継承されていない現在、「マンションが被災すれば何が問題となるのか」という意識を購入者に持ってもらうことも重要だろう。そうした地道な対策が、災害後の復興を早めることにもつながる。

3. 災害後のマンション補修の支援制度を充実させる

阪神・淡路大震災の被災マンションの多くが、行政の復興支援策に不満を持っており、中でも「補修に対する支援の不十分さ」は大きな課題といえる。公費による解体、優良建築物等整備事業の補助率アップなど、建替えに対する施策は打ち出されたが、補修を選択した管理組合は公的な支援の不足からさまざまな困難を抱えた。一部損壊の被害であっても、マンションの場合は共用部分の補修などに莫大な費用を要する。新耐震基準の建物であっても、細部の被害は当然発生し、その補修費用を積み重ねれば相当の額になる。復興のためにはもちろん、地震保険への加入など住民自身の備えが必要だが、建替えとの支援格差があまりにも大きければ住民の不満感は強くなり、復興への気力をそぐ結果にもなりかねない。2007年に改正された「被災者生活再建支援法」では、「半壊」「一部損壊」は支援対象外となっていることから、今後の大災害では、支援対象となっている「全壊」「大規模半壊」のマンションとの支援格差が課題となるだろう。補修ですむような被害のマンションに対しても、スムーズな復興を後押しする支援策が求められる。

4. マンション復興に特化した震災の教訓を発信する

阪神・淡路大震災の被災地では、震災の教訓発信の取り組みが続いてきたが、マンション復興という分野ではその発信が弱いのではないと思われる。もともと、行政自体がマンション復興の具体的な施策を打ち出せなかったことも一因と考えられるが、今後、首都直下地震や上町断層帯の地震では、都市部で相当の被害が出ると予想される。阪神・淡路大震災で課題となった短期・中長期の課題を改めて整理し、発信していくことが、次の災害への備えにつながるだろう。

建替えや補修に取り組んだ被災マンションの管理組合は、かなりのノウハウを蓄積している。しかしながら、その後法制度などが大きく変わったため、次の大地震では阪神・淡路とは異なる問題が起こることも予想される。震災の教訓の上に、その後の制度の変化、国の方針などを重ね合わせ、全国に発信していく取り組みが重要となる。そうした取り組みは、災害復興という問題だけでなく、「マンション居住」全般に対する人々の関心を高めることにつながり、日常のマンション管理対策としても有効であると思われる。

引用・参考文献、ウェブサイト

- 梶浦恒男編（2004） 「ストック時代の住まいとまちづくり スクラップアンドビルドを
のりこえて」 彰国社.
- 株式会社東京カンテイ（2008） 「カンテイ アイ」 V o l . 54.
- 株式会社東京カンテイ「東京カンテイホームページ」 (<http://www.kantei.ne.jp>)
- 神戸新聞社「神戸新聞ホームページ」 (<http://www.kobe-np.co.jp>)
- 財団法人マンション管理センター編（2006） 「マンション管理の知識 平成18年度版」.
- 財団法人マンション管理センター編（2006） 「マンション管理六法 平成18年度版」.
- 人的被害研究会（1997） 「地震時死傷問題に関する学際シンポジウム報告書」.
- 日本マンション学会(1998) 「日本マンション学会第7回大会(神戸)研究報告集」.
- 日本マンション学会（2000） 「マンション学」第9号.
- 日本マンション学会（2005） 「マンション学」第21号.
- 日本マンション学会（2007） 「マンション学」第27号.
- 日本マンション学会関西支部（2000） 「大災害を想定した分譲マンションの危機管理と
復興再生時の合意形成に関する総合的研究」.
- 平山洋介（2006） 「東京の果てに」 N T T 出版.
- 藤木良明（2006） 「マンションの地震対策」 岩波書店.
- 渡辺実（2007） 「高層難民」 新潮社.

マンションという住まいの安全・安心の検証と確保対策に 関する調査研究報告書

◆発行 (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 安全安心社会研究所
〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5番2号
TEL: 078-262-5576 FAX: 078-262-5593
<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/index.html>

平成20年3月