

### 3 マンション居住の課題

#### 3.1 マンションの課題

##### 3.1.1 管理の課題

国土交通省の平成 20 年度マンション総合調査によれば、マンション居住で最も問題(トラブル)となることは、「居住者間のマナー」63.4%である。次いで「建物の不具合」36.8%、「費用負担(その大部分は管理費等の滞納)」32.0%、「近隣関係」18.4%、「管理組合の運営」12.2%となっている。これら問題の解決にあたっては、「管理組合内で話し合った」75.7%が最も多く、次いで「マンション管理業者に相談した」50.9%、「当事者間で話し合った」28.8%の順が多い。

マンション管理組合は、マンションの区分所有者から構成され、マンション管理上の最高意思決定機関である。「管理組合の運営」が問題とされることもあるが、問題処理機能も含め、マンション管理上、重要な機能を担っている。

しかしながら、近年、とりわけ築年数の長期経過したマンションの管理組合においては、多くの課題がみられる。国交省の統計では、マンション管理組合運営への将来不安は、「区分所有者の高齢化」51.1%、「管理組合活動に無関心な区分所有者の増加」35.9%、「居住ルールを守らない居住者の増加」28.3%があげられる。

表 2 管理組合運営における将来への不安

区分所有者の高齢化	51.1%
管理組合活動に無関心な区分所有者の増加	35.9%
居住ルールを守らない居住者の増加	28.3%
大規模修繕工事の実施	27.5%
修繕積立金の不足	24.4%
賃貸住戸の増加	24.0%
大規模地震による建物損壊	20.8%
管理費等の未払いの増加	20.2%

(出典)国土交通省(2010.7)「分譲マンションの政策に関するご意見募集について」より本小委員会作成

また、東京都内のマンション管理の課題には、管理組合不在のマンションがあること(「管理組合がない」1.0%)、「不明 4.2%」、管理規約の認知度が高くはないこと(認知していない割合 31.9%)、管理規約不在マンションが存在すること(0.7%)、今後の懸念として、居住者の高齢化が進む中で、管理組合役員のなり手不足、管理組合活動への無関心層の増加、賃貸化による賃貸オーナーと居住者との意識の違い、などがある。これら要因が管理組合の運営をより困難にし、ひいてはマンション管理の空洞化が懸念されるところである。

こうした管理の課題に対し、管理組合独自の取り組みが行われている。複数の管理組合が連携し、知識・情報や経験を共有し、マンション内の管理担い手やコミュニティを醸成することで、自立的な管

理運営を行う事例がみられる(社会資本整備審議会, 2009)。また国は、「マンションの管理の適正化の推進に関する法律(平成 12 年法律第 149 号)に基づき、一定の施策を講じてきた。東京都では、管理に係るガイドラインの作成(平成 17 年施行、平成 21 年改訂)や、相談支援(分譲マンション管理アドバイザー制度平成 12 年施行、専門相談制度平成 14 年度施行)等の政策支援を行ってきた。

しかしながら、マンションの急増と老朽ストックの増加に加え、居住者の高齢化とマンションへの永住意識が高まる現在、課題を抱えるマンションへの数量的な対応が今後の課題である。

### 3.1.2 修繕・改良の課題

マンションに限らず建物の多くは、躯体の安全性や環境の快適性の確保、不動産の資産価値の維持向上のため、計画的な管理や修繕が必要である。戸建または共同の住宅形態に関係なく、国民が住まいの住み替えや改善を行う目的は、住環境の快適性の確保と、ライフスタイルの変化に伴う居住空間の改善にある(国土交通省, 2010.6)。

一般の建物や住まいと同様に、マンションの維持管理においても計画的な修繕・改修や改良が必要であり、またマンション建替えの理由も、建物の物的劣化や市場的陳腐化への対応を事由とすることが多い。

マンションの修繕周期の目安は、屋根防水や外壁塗装などの簡便な修繕を行う場合は 12 年、設備修繕における部位取替を行う場合は 30 年～40 年程度が、標準とされる。

これら物的劣化への修繕工事に加え、その時代の社会環境や技術水準に応じて、居住機能のグレードアップを行う改良工事も必要である。特に老朽化マンションでは、耐震性能向上やバリアフリー化、情報通信設備の整備など、マンションの大規模修繕や改良が必要である。更に、このような修繕・改良を実施し、マンションの計画的維持管理を実現するには、長期修繕計画や修繕積立金が準備されていることが重要である。

しかしながら、マンション所有者の間では、マンションの修繕・改良の必要性への認識の差や、工事費用支払能力の有無、ライフスタイルやライフサイクルに違いがあることから、マンション全体での修繕・改良に向けた気運醸成が難しく、工事へと至るための合意形成が容易ではない。

マンション修繕や改良を阻害する具体的な課題は、管理組合の役員に、修繕や改良工事に関する知識や経験が乏しいこと、長期修繕計画策定率が低いこと、定期的な計画修繕を実施しているマンションは少ないこと、修繕資金の蓄積が実際修繕にかかる費用と比較して不足する傾向にあること、修繕積立金の滞納が多く、計画的修繕・改良の実施を妨げていることが、指摘されるところである(財団法人日本住宅総合センター, 2004)。

老朽化マンションの修繕・改修や改良が進まない一方で、建物劣化に対して「当面の居住には差し支えない程度の修繕」を行い、マンションの老朽化による問題を一時的にしのいでいるマンションが出現していることは、先項 2.3.2 で述べたところである。

本来、このような問題を先送りするような応急措置ではなく、ある一定の水準に達した修繕や改良を行うべきであるが、いくつかの課題が相俟って阻害要因となり、マンションの修繕や改良を妨げている実情にある。

### 3.1.3 建替えの課題

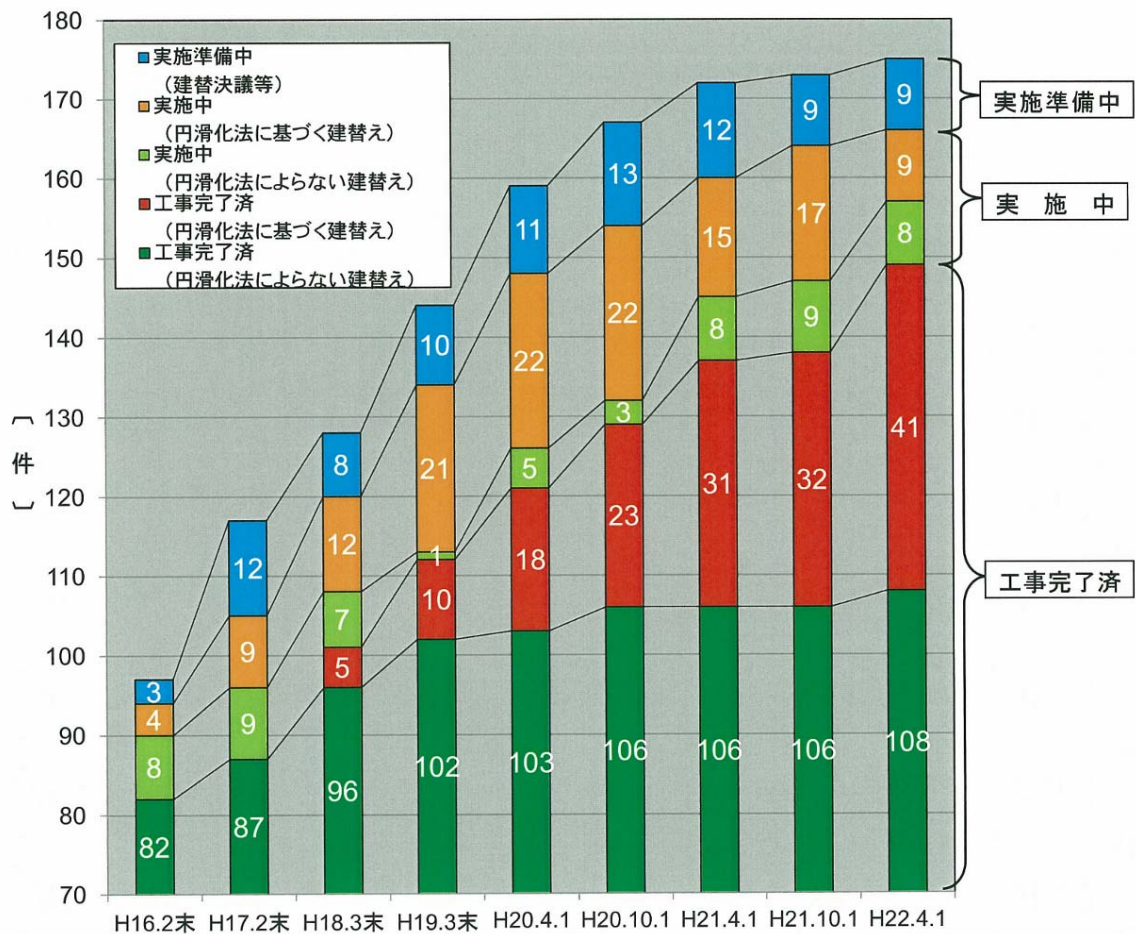
マンションの建替えは、管理組合での検討すら進んでいない。国土交通省の平成20年度マンション総合調査によれば、全国のマンション管理組合では、建替えを「具体的に検討している」0.5%、「検討しているが問題が多く進んでいない」1.4%と、建替えを検討している管理組合は少なく、「全く検討していない」65.7%、「建替えより当面は改修工事に対応していく」13.8%であり、建替えよりも修繕改修を予定している管理組合が多いことが伺える(図5)。

東京都においても、4割以上の管理組合が建替えをまったく検討しておらず、建替えへの関心の低さや、建替え費用の負担が、建替え検討の阻害要因であることが明らかにされている。

実際、全国のマンションの建替え事例は平成21年10月時点で138件、実施中も35件と少ない(図5)。また東京都においても、都認可の(マンション建替え円滑化法による)建替え件数は、平成21年10月までで21件であった(東京都都市整備局, 2010)。

マンション建替えの具体的な課題には、現在のマンションが既存不適格(斜線制限、容積率規制、2項道路規定、用途規制等)である場合の問題や、検討費用の確保の難しさ、修繕・改修や改良または建替えの判断の難しさ、高齢居住者や低所得者などの個別事情への配慮が必要であること、などがある。

図5 全国のマンション建替えの現状



(出典)国土交通省(2010)「マンション建替え事業の実施状況」

## 3.2 都市の課題

### 3.2.1 日常の課題

老朽化マンションの課題を放置しておくことは、防犯性や資産価値の低下を招き、マンション全体や、地域社会に悪影響を与える可能性がある。

マンションの老朽化が進み、適切な管理が行われていない場合、建物や生活上のトラブルが多発するケースが多い。老朽化による課題を放置しておけば、建物躯体のさらなる劣化、マンションの資産価値の逡減、居住者の愛着の低下、居住者の流出、マンション賃貸化や転賃化、管理への無関心拡大、管理組合運営の困難さ拡大、入居者減少と、環境の悪化要因が連鎖する可能性が高い。

一旦、マンションに空き部屋が出現し増加すると、マンションコミュニティが崩壊、適正管理がきわめて難しくなり、物的にも質的にもマンションが荒廃していく。

これまでの研究調査では、共同住宅の管理不足や荒廃が、廃棄物の不法投棄等の環境犯罪と強い関連があること、適正管理の行われない民営借家率は、住宅侵入窃盗等の犯罪被害率を高めること(雨宮, 2009)、1950年代から60年代のイギリスでは、高密度で、管理要員や管理装備が欠けた大規模な共同住宅(社会賃貸住宅等)では、深刻な犯罪被害が社会問題になったこと、一方、全体規模が小さく住民が自主管理する共同住宅では安全安心性の高い居住生活が営まれたこと(カフーン, 2009)、世界的な統計データからは、犯罪発生場所は偏っており、都市の一部の脆弱な場所に集中すること、英国など幾つかの先進国では、自然災害と同様に、都市計画や居住政策と犯罪・犯罪不安とを結びつけた解決プログラムが採用されていること、国連ハビタットの‘Safer Cities Program’の主要戦略として、都市計画政策による物的環境変化が、犯罪抑止のアウトカムを生んでいること(シュナイダー, 2009)、などが明らかにされている(社団法人日本都市計画学会, 2009)。

老朽化マンションの課題放置がもたらす日常の課題に対し、マンションの立地する地域において、防犯まちづくり活動が期待される場所である。しかし、地域まちづくりでは、自治会や町内会が主体となることが多いが、日頃からマンション居住者との接点が乏しく、マンション居住者との関係構築に頭を悩ます自治会や町内会が多い。したがって、老朽化マンション課題から派生する地域課題の根本的解決を、地域まちづくりのみに期待することは難しい。マンション管理組合を主体として課題に取り組まない場合、マンションの課題は、そのまま地域の不安要因や課題となりかねない。

### 3.2.2 災害時の課題

老朽化マンションへの懸念は、日常の市場価値の低下や、防犯性低下に留まらない。

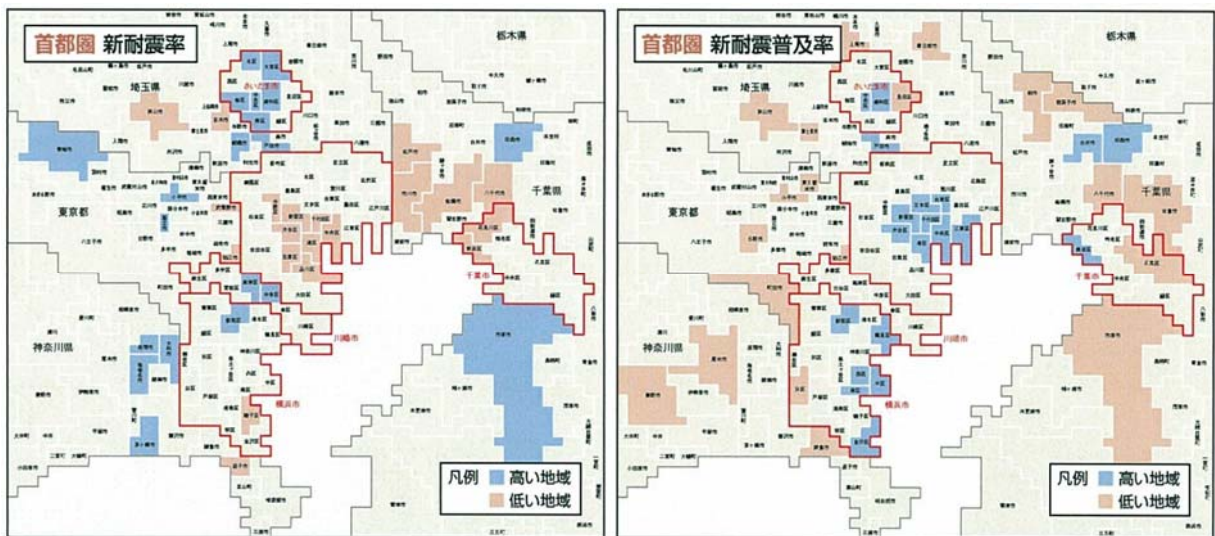
老朽化マンションの多くは、耐震性も懸念されるから、災害時における建物倒壊の可能性が高い。建物が倒壊した場合、都市構造にダメージを与え、災害時の緊急対応活動へ影響を与えると考えられる。

とりわけ緊急輸送網である環状道路が、建物倒壊による瓦礫で塞がると、緊急時や災害時に緊急輸送網が機能しない。本小委員会の調べでは、環状七号線および環状八号線沿道にも、耐震性の懸念される老朽化マンションが数多く認められるところである(図6)。これら老朽化マンションの課題を放置することは、大規模災害時に二次災害を引き起こすリスクを抱えているといえよう。

図6 環状七号線、八号線沿いの老朽化マンション(築30年以上)の分布(本小委員会作成)



図7 マンション建物旧耐震/新耐震の比率(左)、居住世帯当たり/新耐震普及率(右)



(出典)東京カンテイ(2005)「マンションストック‘500万戸時代’」

尚、東京都では、2011 年度(平成 23 年度)から「特定緊急輸送道路」沿いの旧耐震基準時の中高層建築物や分譲マンションの耐震診断を条例で義務付けることが、先日決まった(平成 22 年 12 月 14 日)。

これに合わせ、延床面積 1 万平方メートル以下のビルと分譲マンションに限り(沿道対象建築物の 96%)、基礎自治体及び建物所有者が負担してきた診断費用の全額を、東京都が負担する助成制度を来年度から 2013 年度までの時限措置として実施する。助成制度の来年度予算額は 8 億円を計上する見通しである。3 か年の時限措置とはいえ、所有者負担金額がゼロ(国が 3 分の 1 負担、都が 3 分の 2 負担)となることから、耐震診断および耐震補強の促進が大いに期待されるところである。

マンション居住は、都市型ライフスタイルとして国民に選択されてきた。したがって、初期のマンションの多くも都心に集中している。つまり、老朽化に伴う耐震性が懸念されるマンションの多くは、都心部に集中しているということである。

東京カンテイでは、首都圏のマンション建物の新旧耐震比率(市区内マンションのうち、旧耐震と新耐震のいずれが多いか)と、総世帯数に占める新耐震建物比率(市区内マンション居住世帯総数のうち、旧耐震居住世帯と新耐震居住世帯のいずれが多いか)をまとめている(図 7)。

前者を示す図 7 左からは、新耐震マンションの比率が低い、つまり、旧耐震マンションが多い都市(赤色)は、東京都の都心部と千葉県の西部に集中している。また旧耐震よりも、新耐震マンションの比率が高い、つまり旧耐震より新耐震のマンションが多い自治体が、東京都区部には 1 つも存在しない。

次に、「総世帯数に占める新耐震基準のマンションストック比率の高い自治体、低い自治体」を見たものが図 7 右である。東京都心部は、全世帯数に占めるマンション世帯の比率が高く、中央区では全世帯のうち実に 89.7%、港区では 81.5%、千代田区では 79.2%がマンション世帯となっている。図 7 右(青色)では、都心 3 区のいずれの区においても、マンション居住世帯全体としては、新耐震マンション居住の方が多いことが伺える。これらは近年の都心回帰に伴うマンション建設ブームで建設された超高層都心マンションが該当する。

この東京カンテイの分析に基づくと、東京都心 3 区では、建物件数としては旧耐震のマンションストックが多いものの、マンション居住世帯数では、新耐震マンションへの居住世帯が多い、という実態が伺える。つまり、マンション居住者の多くは、近年新築されたタワーマンションを選択する一方、老朽化マンションは、入居者が少なく、空室化しているといえよう。マンションが数多く林立する都心部においては、物件の新旧によって市場ニーズが大きく異なり、競争も激しいことから、老朽化マンションの課題はより強調されて顕在化する可能性が高い。その結果、都心部の老朽化マンションでは、資産価値が低下し、適正な管理や更新がなされない場合、老朽化による課題が加速的に現出する危険性がある。このような老朽化マンションが頻出すると、都市の中に脆弱性の高い空間を生み出すことになりかねない。詳細な実態把握とともに、課題解決策の検討が必要である。

### 3.3 市場の課題

マンションの大規模修繕や建替えでは、始めに区分所有者が大規模修繕または建替えなどの手法を選択する。いずれの手法でも「資金」や「ノウハウ」の獲得、「区分所有者間での合意形成」が必要である。しかしながら、一般に、これらのプロセスを管理組合のみで行うことは極めて困難であり、これまでの成功事例は、事業者の事業参加や専門家による支援があった。事業者や専門家が事業参加できる背景には、マンションの立地の良さや、建替えによって保留床が確保できるなど、市場性の高さがあった。現在は、このような好条件のマンションは減少しつつあり、市場性の低いマンションの修繕・建替えをどのように進めるかが課題である。

#### 3.3.1 市場に乗らないマンションの制約

市場に乗らないマンションとは、端的に言えば、「郊外地」「建築規制の厳しい地域」「権利関係の複雑な地域や大規模な団地型マンション(都市計画法に基づく一団地の住宅新設、建築基準法に基づく一団地認定の法規制が掛かっている)」等である。

これらの地域を「立地地域」の利便性(都心・駅への近接性)と「供給戸数」から類型化し、民間事業者(デベロッパー等)が協力可能なマンション建替えのケースとして整理したものが表 3(吉野, 2010)である。

表 3 民間事業者(デベロッパー等)が協力可能なマンション建替えのケース

保留床戸数 立地地域	大量	～50 戸程度	20 戸程度	わずか・ゼロ
都 心	◎	◎	◎～△	×
郊外駅近	○	○～△	△	×
郊外駅遠	△～×	×	×	×

凡例 「◎」: 事業化が容易な場合

「○」: リスクを管理した上で事業化が可能な場合

「△」: 民間ベースでは事業化が困難な場合

「×」: 民間ベースでの事業化は不可能な場合

(出典) 吉野智幸(2010) 本小委員会第2回「マンション問題調査研究小委員会」プレゼンテーション

民間事業者からの事業協力は、①都心・駅から離れれば離れるほど、②供給戸数が小規模になればなるほど、得られにくい。事業者側の採算が取りづらくなるからである。ただし、仮に、①、②のどちらかで悪条件であっても全体として採算性が確保できれば、事業者側の事業協力が望める場合がある。

一方、郊外駅近の地域、例えば、供給戸数 500～2,000 戸の大規模団地(例: 多摩ニュータウン)の場合には、売れ残りなど事業者側のリスクも大きい。こうした地域のマンション建替えも一般には難しい場合が多い。そして、両条件が悪い地域、すなわち、「郊外駅遠」で「マンション需要も小さい」地域は、民間事業者の市場参入を最も望めないケースである。

また、既存不適格建物では、建替えによって、住戸面積の縮小が余儀なくされる。こうしたケースも民間事業者等の参入が困難な事例である。

建替え成功事例に共通するのは、都心や駅前など立地条件の良く、保留床の確保できる物件が多く、事業者の協力が得やすい事例である。

しかしながら今後は、事業協力者の得られにくい郊外地や建築規制の厳しい地域、あるいは、敷地が共有になっている大規模団地などの権利関係の複雑な地域において、どのように建替えを行っていくのが重要な課題である。

市場による建替えが進まない物件について、行政には、民間事業者の参入を容易にするための環境整備や、場合によっては行政の直接介入が可能な政策展開が望まれるところである。

区分所有者は、事業者の事業参画のインセンティブをどのように働かせるのか、行政、専門家の協力を得ながら、マンション建替えのスキームを早い段階から話し合うことが重要である。

### 3.3.2 都市計画・地域まちづくりとの整合

マンションの建設は、その一定の敷地面積や容積の大きさから、地域社会に与えるインパクトが大きい。とりわけ低層住宅地に高層マンションを建設する場合は、地域住民とマンション建設側とが、紛争になるケースがある。このようなマンション紛争を避けるため、近年、基礎自治体の都市計画・まちづくりの施策では、マンション建設に対する規制が強化される傾向にある。

従来の都市計画制度の用途地域、都市計画法に基づく開発許可や建築基準法の建築確認など土地利用関係法令による規制、更に 2000 年以降は、本格的な地方分権時代を迎え、強制力のある直接条例としてのまちづくり条例の策定が各地で制定されつつある。

「秦野市まちづくり条例(2000年)は、土地利用規制に本格的に及んだもので、これまでの指導要綱や委任条例と比べて強制力がある。このような直接条例であるまちづくり条例と、地区計画や高度地区の指定によって、中高層のマンション開発に一定の規制をかける狙いがある。

地域住民のみならず、マンション居住者にとっても、良好な地域環境の維持形成は重要である。人口減少時代で、経済成長が停滞する市場の中、安全で良質な真に資産価値の高いマンションの建設には、都市計画や地域まちづくりとの整合性が重要である。



## 3.4 課題解消の方向性

### 3.4.1 老朽化マンションの課題放置がもたらす新たな課題

これまでの議論をまとめると、老朽化マンションの課題の放置は、マンションの適正管理を阻み、ひいては、マンションの空間やコミュニティの質の低下、資産価値の低下をもたらし、マンションの荒廃につながる。マンションが荒廃することで、マンションが立地する地域には、日常的には犯罪が、災害時には二次災害が誘発される可能性が高まる。このような日常的にも災害時にも危険性が懸念される場所ができることで、都市の中に脆弱性の高い空間が出現する。こうなると、都市全体の課題として対処する必要が生じ、問題解決にかかるコストも、問題発生当初より、一層負担が大きくなる可能性が高い。またその段階に至るまで課題を放置しておくことは、居住者はもとより、地域社会や都市全体が、何らかの被害(犯罪被害や自然災害被害、心理的不安、経済的損失など)を既に被っている可能性が高い。

### 3.4.2 マンションの管理等に行政が政策関与することの意義

マンション管理は、マンション管理の適正化指針に基づき区分所有者等で構成される管理組合が、長期的な見通しを持って適正に運営すべきである。

マンション管理の責任は、一義的には管理組合や区分所有者等にある。しかしながら、近年のマンション居住をめぐる課題の諸事情を鑑みるに、行政が政策的に関与することは意義がある。

#### ①周辺環境への影響等の外部性の問題

マンションは一定規模を有した居住空間であり、同時に、国民の約1割が選択した居住形態である。したがって、その維持管理や再生が適正に行われられない場合、マンションのみならず周辺の居住環境やコミュニティの維持にも悪影響を及ぼす恐れがある。こうした外部性を解決するには、その予防措置を国や基礎自治体が政策誘導するなど一定の関与が必要である。

#### ②管理組合や区分所有者のマンション管理の適正化の促進支援

マンションの管理適正化の促進支援については、区分所有形態の複雑さ故の合意形成の難しさに対し、これまでも区分所有法、適正化法等の法令、マンション管理に関する標準管理規約、合意形成に関する手続き制度等が定められ、国や基礎自治体が、これら制度を運用してマンションの維持管理・再生を促進している。

こうした諸制度には、建築・法令・会計等の専門性を問うものも多く、マンションの適正管理や再生に取り組むべき管理組合や区分所有者には、それら専門知識に関する理解が不可欠である。既に、国や基礎自治体は、適正化法の規定に基づき、管理組合や区分所有者等に情報提供や普及啓発を行っている。今後もこうした行政の関与には一定の意義がある(注1)。

### 3章 注釈・引用参考文献

(注1)国土交通省社会資本整備審議会(2009年3月)では、「分譲マンションストック500万戸時代に対応したマンション政策のあり方について(答申)」の中で、マンション管理等に行政が政策的に関与することの意義として、1)周辺環境への影響等の外部性の問題、2)区分所有者間の合意形成等に係わる取引費用の軽減の問題、3)マンションの管理などには専門的な知識が必要であるという問題、の3点を挙げている。

- ・国土交通省(2009)「平成20年度マンション総合調査結果について」平成21年4月10日
- ・国土交通省(2010.5)「全国の分譲マンションストック戸数について」平成22年5月21日
- ・国土交通省(2010.6.)「平成20年度住生活総合調査の調査結果(確報)」平成22年6月30日
- ・国土交通省(2010.7)「分譲マンションの政策に関するご意見募集 別紙 1:分譲マンションの政策に関するご意見募集対象」平成22年7月29日
- ・国土交通省(2010)「マンション建替え事業の実施状況」
- ・社会資本整備審議会(2009)「分譲マンションストック500万戸時代に対応したマンション政策のあり方について(答申)平成21年3月」
- ・東京都都市整備局(2009)「東京のマンション2009」平成21年10月
- ・東京都(2010)「防災都市づくり推進計画」
- ・東京都都市整備局(2010)平成22年10月、本小委員会資料
- ・財団法人日本住宅総合センター(2004)「分譲マンションの維持管理のあり方に関する調査－抜粋版－」
- ・雨宮護(2009)「日本における都市防犯研究の現状と課題」、都市計画282号、日本都市計画学会、p11-17.
- ・イアン・カーフ(2009)「防犯とコミュニティ・デザイン:英国と日本を比較する」、都市計画282号、日本都市計画学会、p20-22
- ・リチャード H. シュナイダー(2009)「防犯は警察だけの責任ではない～都市計画への『場所に基づく防犯』の編集」、都市計画282号、日本都市計画学会、p66-67.
- ・社団法人日本都市計画学会(2009)「都市計画」282号、「[特集]防犯とまちづくり」p8-67.
- ・吉野智幸(2010)「マンション建替えの課題と最近の動き」、本小委員会資料
- ・成田隆一(2010)「東京の防災計画と老朽マンション建替え手法(試案)」、本小委員会資料
- ・東京新聞(2010.12.15)「幹線道沿線の耐震診断義務化 所有者負担実質無料に 都が助成拡大」
- ・都政新報(2010.12.17)「耐震診断、自己負担ゼロに 3か年の時限措置 緊急輸送道路沿道で」
- ・東京カンテイ(2005)マンション価格情報サービス「マンションストック‘500万戸時代’～老朽化マンションと新耐震基準マンションの急増がもたらすもの～」
- ・社団法人都市住宅学会(2009)シンポジウム「マンションの自力建替え～その可能性と課題～」、都市住宅学、65号、p42-54.