

5 東京マンション政策への提言

5.1 政策の基本的方向性

東京のマンション政策では、都市や住まいの安全安心の確保を基礎に、良好な住環境の実現と良質な住宅ストックの形成、それを実現する住宅市場の環境整備が求められる。これらの実現のため、政策には下記の基本的方向性が必要である。

- ①マンション政策のより一層の強化を図る
- ②住宅政策単独ではなく、都市政策との連携によって都市更新と連動した政策推進を図る
- ③建替えについては、特に都市の日常および災害時の安全性確保の観点から、防災都市づくりと連動して推進を図る

5.2 マンション政策の推進強化

近年、マンションの適正な維持管理や修繕・建替えは、喫緊の社会課題の一つとされ、国や地方公共団体は、それぞれマンション政策への取り組みを強化する現状にある。

政府の社会資本整備審議会では、平成20年5月から平成21年3月にかけて、住宅宅地分科会にマンション政策部会を設置、旧住宅宅地審議会時代を含め、住宅宅地政策において初めてマンションをテーマとし、「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在り方について(答申)」(平成21年3月)を発表した。

審議会は、答申の中で、昭和37年建物の区分所有などに関する法律、平成12年マンションの管理の適正化の推進に関する法律、平成14年マンションの建替えの円滑化等に関する法律等の法整備や、様々なガイドラインやマニュアルの整備など、国のマンション政策の経緯や現状を踏まえ、「しかしながら、マンションをとりまく社会情勢の変化及び今後想定される状況を鑑みるに、従来の施策だけではマンションの適正な維持管理・再生がなされるかどうか懸念もある」(社会資本整備審議会,2009)ことを指摘、今後の4つのマンション政策の基本的な考え方と、8つの具体的施策を提言した。

東京都では、マンションの適正管理・耐震化・建替えの施策を総合的に進めるため、平成21年4月、都市整備局にマンション課を新設し、新たな組織体制の下、東京のマンション政策への取り組みを推進している。

「東京マンション2009」(平成21年10月発表)では、都民の4人に1人がマンション居住者で、マンションが都民の居住形態として定着している現状や、居住者の永住意識も高くなっている実態を踏まえ、マンション耐震化促進や長寿命化、建替え円滑化のための施策をまとめている。

また、マンション居住の課題として、居住者の高齢化や管理組合活動に無関心な区分所有者の増加、そこから生じうる管理組合運営の困難化、適正管理の欠如による建物老朽化の進行、マンション購入時の管理への関心の低さ、実際の修繕費用よりも修繕積立金が低く抑えられることの多い実情、耐震化や建替えへの関心の低さ、修繕・改修と建替えの選択の難しさ、既存不適格マンションの存在、などを挙げている。

国や東京都が、マンションは私有財産の集合体でありながら、「その規模の大きさゆえに、都市の

中での影響の大きな存在として、公的な立場からも適正管理や再生の支援に取り組む必要性が一層高まっている」(東京都都市整備局, 2009)とみなす背景には、マンションの修繕や建替えが思うように進んでいない実情がある。

マンション建替えは、国全体としての事例は129件(平成20年10月時点)、そのうち、マンション建替え円滑化法による建替え実績は45件である。東京都におけるマンション建替え事例(うちマンション建替え円滑化法による建替え認可)件数は、平成15年度から平成21年度迄(10月末時点)で21件である。全国的にみると、建替え事例のほとんどは、事業性が高く、等価交換方式による事業であったことが指摘されている。逆に、区分所有者の関心が低い、既存不適格や好立地ではない、保留床が見込めないなど、事業性の低いマンションは、民間市場では取扱うことが難しく、建替え促進の面からは膠着状態になりつつある。

マンションの適正管理や再生を推進することは、マンション居住者のための良好な環境と資産形成を促し、同時に、良好な住宅ストックを都市に形成することにつながる。それは、区分所有者や居住者自身の効用を高めるだけでなく、社会全体の都市資産の価値を高めることにもつながる。ここ最近では、マンション取引の逡減はあるものの、職住近接などの利便性を高く評価する近年の都心回帰現象や、土地有効活用の点からマンションは評価が高く、老朽化マンションの再生が、今後より一層重要となってくる。

更に首都圏では、首都直下大地震や巨大災害による住宅被害も懸念されることから、マンションの耐震化が政策として推進される現状にある。既存不適格や事業性の低いマンションも含め、マンションの適正管理と再生をいかに進めていくのか、社会全体で議論を深化し、マンション問題の膠着状態を瓦解する必要がある。

そのためにも、マンションの抱える課題に対する公的支援のさらなる強化を望みたい。行政の政策実施のみならず、区分所有者や居住者を始め、各種関係業界が相俟って、打開策の検討に留まらない一歩踏み込んだ具体的展開を模索し、問題瓦解へ向けて動く時期に来ているといえよう。

尚、東京都では、平成22年10月に「分譲マンション維持管理促進キャンペーン」を行った。今後、関係主体が連携を強化することで、さらなる波及効果を期待するところである(注1)。

5.3 マンション政策と都市政策の連動性の促進

我が国の住宅政策は、社会福祉の一環として政策を推進する西欧諸国(野口, 2010)と比べると、戦後初期の頃から強い市場依存的性格を有し、これまでの公的政策の関与は極めて限定的であった(原田, 2001)。

「住宅宅地審議会答申」(2000年6月21日)は、「住宅宅地は、各々の国民がその多様な価値観に基づいて、自らの努力で手に入れ、利用していくもの」であり、「住宅宅地の取得、利用は国民の自助努力で行われるべきという原則に立った上で」、住宅政策の意義は、国民の自助努力に応じた住宅宅地の取得が可能となる環境整備にあることを述べている(原田, 2001)。

一方、西欧諸国では、建物や住宅は、単に各個人の私的財産たるに留まらない、より公共的な性格をもった財産とみる視点が社会に定着している。

例えば、我が国の住宅・都市政策が長年お手本としてきたイギリスでは、土地はもともと女王のものであり、公的な許可がなければ自由には利用できない(建築不自由)という土地所有権意識が根底にある(五十嵐, 2010)。フランスの都市計画は、住宅供給計画、地域圏内における交通計画、環境保護や景観保護など、単なる都市計画という領域を超えて伝統文化と都市文化の創造と調和という観点から制度が推進されてきた経緯がある(財団法人自治体国際化協会パリ事務所, 2007)。歴史的に美しい都市を形成してきたドイツでは、もともと建築不自由の社会認識が慣習法として根付いていたが、更にワイマール憲法(1919年)に「所有には義務を伴う」という社会化の条項を含むことによって、住宅政策・都市政策は福祉国家形成のもとに行われるべきという法理念が確立している(野口, 2010)。

そのため欧州では、住宅の建設・供給に対する積極的な公的介入への受容が高く、戦後の比較的早い段階から、住宅問題を都市政策の一環とし、都市計画に基づく都市整備や新市街地建設政策と密接に結び付く形で住宅政策を積極的に推進してきた経緯がある。

我が国のマンション問題に立ち返ると、昨今は、区分所有者や居住者の無関心や情報・専門知識不足など、2000年答申の指し示すところの「自助努力」による問題解決が強く求められる部分も確かに認められる一方で、先章までに見てきたように、合意形成に係る取引コストの多寡や、技術的専門性の観点など、区分所有者・居住者自身やマンション単体で解決策を見出すことは難しいケースが多く、今後は、更に同様事例の増加が予見される。

とりわけ既存不適格など、市場と政策の両面から膠着状態にあるマンションの再生は、都市全体の更新の仕組みの中で考えなければ、何ら適切な管理や修繕などが行われない場合、老朽化の一途を辿る以外に道はない。したがって、都市政策として、市街地更新の仕組みにマンション更新を組み込む方法論を早急に検討する必要がある。

マンション再生への積極的なアプローチでは、都市のまちづくり政策と住宅政策との連動が必要であり、このことにより、優良な住宅ストックと良好な市街地の形成がこれまで以上に期待できるであろう。

都市政策と連動したマンション再生を全国的に推進することは、従来の土地所有・持ち家重視、私有財産不可侵の絶対視、新築建設重視、住宅戸数重視の政策方針から、持ち家・借家を問わない多様な居住形態重視、私有財産権と都市の公共性のバランスまたは両立する社会システムの構築、新築のみならず中古をも含めた住宅産業の確立、資産価値の高い良質な住宅・市街地の整備へと、政策方針の転換を促し、成熟した都市社会へ適応する住宅と都市空間の実現を可能にするだろう。

現在進められるまちづくりの中で、マンションの位置づけを捉えなおすことは、都市と住宅の連带的市街地整備の第一歩となる。とりわけ、都心部において、都市マスタープランや各種事業計画の中で、都市更新とともにマンション再生のビジョンを描き、地域住民や区分所有者・マンション居住者をはじめ、関係者全体で将来像を共有しておくことが肝要である。そのことにより、街の更新サイクルと、マンション建物の更新サイクルに加え、区分所有者や居住者のライフサイクルの3つを重ねて検討することが可能となり、より現実的な課題や実現策の検討につながるだろう。

これらのまちづくりと連動した事業では、事業計画の早期段階でマンション側への働きかけが求められ、マンション再生後の適正な維持管理のためにも、コミュニティ育成を副次的目的に、多様な主体の事業プロセスへの参画が保障されることが重要であり、プロセス重視のスキーム設計が望まれる。

5.4 マンション建替え政策への提案

(1) 都市とマンションの安全性の促進

区分所有者は、マンション価値の低下や、耐震診断したところで耐震化工事はできない、ということを経由に耐震診断を行わないケースが多い。都市の安全性を鑑みても、マンション耐震化は、区分所有者や居住者のみの問題ではなく都心全体の課題につながることは明らかである。

耐震診断への支援策は用意されているが、利用が進む現状にはない。よって、可能な限り、区分所有者や管理組合に任せるのではない方法で、耐震診断を速やかに実施し、その後の建替えを誘導する方法論が必要である。

加えて、防災都市づくりと合わせたマンション修繕・改修や建替えを、一層促進することが求められる。

(2) 老朽化マンション再生への公的介入(フランス集合住宅管理モデルの援用)

フランスの「荒廃」区分所有建物への公的介入プログラムは、我が国の老朽化マンション対策として大いに参考にすべきである。

中でも、「荒廃」予防のための、築15年以上経つ区分所有建物の建物技術診断の義務付けや、司法による適正な管理者不在の「欠如宣言」、その後の臨時支配人の任命、「荒廃」改善のための「荒廃」特定調査と、環境改善事業は、我が国の硬直化したマンション問題の解決にとって有効である。

これからの東京都のマンション政策では、このフランスモデルの検証を一層進め、援用が可能な要素については積極的な採用を希望するところである。

(3) 隣接地譲渡時の優遇政策

マンションの建替えでは、保留床が獲得できれば、事業採算性が採れやすく、事業者の参入が容易となる。事業者が参入すれば、管理組合だけでは膠着しがちな建替え問題に動きが出る可能性が高い。しかし、これからのマンション建替えでは、単体の建築のみで保留床を確保することは難しいケースがほとんどである。隣接地を取り込んで事業を行う場合、隣接地所有者が参加組合員として事業参画することや、隣接地所有者に対する特定分譲(区分所有権・敷地利用権・借家権を有していた者、等への公募によらない譲渡)は可能である。しかし、隣接地所有者が、参加組合員になるための「必要な資力および信用を有する者」という条件はハードルが高く、結果的に、これまでの建替え事例では大手事業者に頼った資金調達がなされてきた。

また、税制面での課税特例がなく、課税が事業の阻害要因となりかねない。マンション建替えにおいて隣接地の譲渡買収が可能な場合、参加組合員要件の特別枠の適用や、課税の繰り延べ等、事業参加者要件の特例と税制面の優遇措置を強く期待したい。

(4) 再開発手法の援用による事業手法の整備

これからのマンション建替えでは、隣接地の容積率未消化の土地と合わせて事業採算性を高めることが重要である。しかし、現行のマンション建替え円滑化法では、建替え組合が一度隣接地を購入する仕組みとなっており、直接隣接地所有者が参加組合員になるには高いハードルがある。

都市政策との連動によるマンションの建替え手法では、マンション建替え円滑化法よりも補助金など利点の多い法定再開発事業が利用される現状にある。しかしながら再開発事業は、基礎自治体の許認可などのハードルに加え、昨今の経済状況から、再開発事業自体が進まないという実情がある。

隣接地とのマンション共同建替えを考えた場合、現行の隣接地共同事業よりも規模が大きく、再開発事業よりは簡便なツール(事業手法)が必要である。今後、マンション建替えを都市更新のプロセスと兼ねて行うための事業手法の整備を望む。

(5) 賃貸集合住宅の建替え支援の拡充

区分所有マンションと異なり、賃貸マンションなどのオーナーズマンションでは、オーナーの経済状況がマンション管理や建替えの推進に直接的に強く影響する。特に老朽化マンションの場合、建物の建替えを行わなくても、採算性が取れる場合、建替えはなかなか進まない。

一方で、建物の老朽化が進行すれば、建物の資産価値は逡減し、老朽化によって地域の安全性への懸念が高まる。したがって、賃貸集合住宅への建替えを促進することは、都市全体にとっても効用が高いと思われることから、今後一層の賃貸集合住宅の建替え支援策の拡充を希望する。

(6) 法整備の推進、区分所有法の「解消」手法の導入

マンションの建替え決議に係る事項は、我が国をモデルとしたアジア特有の法体系である。マンション居住に係る法整備は、世界レベルで未だ整備途上であり、長くても西欧諸国の70年程度の実績を有するに留まっている。その中でも、我が国の区分所有法およびマンション建替え円滑化法は、未だに法整備の途上であり、昨今のマンション建替え事例から多くを学び、適切な法制度の改正が必要である。特に、アメリカモデルの「解消」手法は、膠着状態である我が国の建替えの一助となる可能性が高く、今後も政策手法を熟慮しつつ、導入を図るべきである。

(7) 管理方式・方法論の模索

等価交換によるマンション再建は、今後数を望むことは極めて厳しい。先行の非常に恵まれた事例を念頭に同等の建替え条件を望むような等価交換の呪縛から、区分所有者は目を覚ます必要がある。戸建なら修繕・建替え・日々の管理を自ら行うのは当然である。集合住宅においても、同等の意識を持つことが重要である。ところで、マンションの建替えを議論するには、管理組合の存在が重要であるが、管理組合の維持の難しさが問題となっている。

高齢化し、意欲の低い居住者に管理を輪番制で押し付けたところで、望ましい管理を期待するのは難しい。したがって、ドイツの独立した管理者による管理業務の在り方や、フランスの所有者欠如の場合の臨時支配人制度など、海外政策の比較研究を進め、我が国に適した新しい管理方式を検討することが重要である。

(8) 相談支援策や専門家登用支援策の利用促進

東京都をはじめ地方公共団体では、専門家を登用した相談支援策を用意しているが、実態としてはあまり利用されていない。利用されない要因としては、区分所有者や居住者の無関心、技術的困難、費用、居住者の高齢化などが要因と推察されるが、このまま区分所有者や管理組合任せでは、現状

は打開できない。

現制度をこれまでのように運用しているのみでは、いつまでも相談件数は増えず、無関心問題に切り込んでいくことは不可能ではないだろうか。現行の派遣制度より更に敷居の低い出前相談会など、行政や専門家の側から、マンション側へアプローチする機会を多く設置し、多様な形態の会を設定することで、支援策の利用が促進され、区分所有者や管理組合側の関心喚起につながると思われる。

支援策が、なぜ、あまり利用されないのか、利用阻害要因のどこを改善・支援したら利用が進むのかを詳細に把握し、利用促進へとつなげる努力を行政や専門家に期待したい。

(9) 出口論の議論の活性化(マンション再生トレーニングの実施)

先行研究によれば、マンション建替え問題は、建替え決議とそれまでの計画づくり、計画内容への合意形成の段階において、取引コストが最大となる。そこで、マンション再生について、シミュレーションに基づく建替えトレーニングを日頃の管理の延長として実施することは有益ではないだろうか。

また、地域の日頃のまちづくり活動の中で、マンション再建や建替えを議論することは、マンション住民と地域住民が向き合うことを誘発する。地域全体でマンション問題をとらえ直す機会となると同時に、マンション内や区分所有者自身、居住者自身の個人的課題の抽出をも可能にする。あくまでトレーニングとして、多様な選択肢や可能性を検討することは、たとえ賛成派、反対派があっても、突然マンション建替え問題に直面する場合の重責さや深刻度合いを考えれば、公平で自由な議論を行うことが可能である。また、そのことにより、区分所有者や居住者にとっては、建替えや災害に向けた備えとなると同時に、日常のマンション管理の適正化や活性化につながりうるし、行政や業界関係者にとっては、そのニーズや課題と解決策をさぐる一助となるだろう。

日常のまちづくりの文脈において再生トレーニングを行うとなると、様々な観点からアドバイスを行う専門家やファシリテーターの存在が不可欠である。現在のマンションアドバイザー制度以外に、マンション再生トレーニングに向けた、建築士や都市計画コンサルタント、大学研究者、法律、会計、社会福祉など、多様な専門家の存在が不可欠である。現行の制度を活かしながら、これら士業との連携による再生トレーニング支援のフレームを検討する必要がある。

5章 注釈・引用参考文献

(注1):東京都では、2009年より10月を「分譲マンション維持管理促進キャンペーン」期間と位置づけ、区市や関係団体と連携し、集中的にマンション管理に関するセミナー等を開催している。平成22年度は、18区6市と8業界団体とともに、セミナーや相談会等を実施している。

- ・東京都都市整備局(2009)「東京のマンション2009」
- ・東京都(2010)「防災都市づくり推進計画」
- ・財団法人東京都防災・建築まちづくりセンター「分譲マンション建替え・改修アドバイザー制度 改訂」(パンフレット)
- ・日本都市計画学会(2007)「都市計画267.特集:地震災害を乗り越え‘備える’都市づくり・地域づくり」VOL.25
- ・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」
- ・国土交通省住宅局市街地整備建築課マンション政策室(2009)「行政ニュース 社会資本整備審議会答申『分譲マンション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』の概要について」, 都市住宅学, 都市住宅学編集委員会編, 2009.spr. pp76-78.
- ・原田純孝(2001)「1. 現代日本の住宅法制と政策論理-イギリス、ドイツ、フランスとの比較の視点から-」, 住宅・土地問題研究論文集第23集,財団法人日本住宅総合センター, pp1-59.
- ・野口和雄(2010)「都市の改革」季刊まちづくり28、pp101-105
- ・五十嵐敬喜(2010)「現代総有論」季刊まちづくり28、pp90-100
- ・財団法人自治体国際化協会パリ事務所(2004)「フランスの都市計画-その制度と現状-」クレアレポートNo.257
- ・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
- ・田村誠邦(2009)「ストック時代における居住者参加型集合住宅供給の実現プロセスに関する研究」東京大学審査学位論文
- ・田村誠邦(2010)「事例にみるマンション建替えの実態と課題」、本小委員会資料
- ・株式会社コスモスイニシア(2010)「マンション建替え事業について～事例研究～」, 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

6 おわりに

6.1 全日本不動産協会の今後の取り組み

これまでの提言内容の実現支援を目的に、当該協会でも下記のような取り組みに向け検討を進めていく所存である。下記の支援策は、それぞれ、マンションの老朽化問題や再生への課題の解決への一助となることを期待している。

(1) 地域密着型営業に努め、「マンションの適切な維持管理」について啓発を行う。

- ① 居住者コミュニティ・管理組合の育成に協力する。
- ② マンション居住者と地域住民の現状と課題について普段の業務活動を通じて事前に把握し、コミュニティ形成への助言や建替え検討時の意思形成を支援する。
- ③ 建替え・大規模修繕のシミュレーションに基づくトレーニングを日頃から行うことによりマンション居住者の生活設計や資金計画の準備とオーナーの意識改善を促す。
- ④ マンション再生に伴うリスクの存在を予め周知し、リスク回避の手段を提案する。

(2) 良好なまちづくりとあわせ住宅の建替えを推進するため継続的な要望活動を行う。

[協会]

事業化が困難なマンション(「郊外地の物件」「建築規制の厳しい地域にある物件」「既存不適格建築」あるいは「小規模(10戸～20戸)物件」など)の再生化への支援として下記を行う。

- ① マンション居住者に対する補助制度や住宅資金融資・利子補給あるいは税制優遇制度の充実
- ② 再生マンション分譲の際の税制優遇措置の充実
- ③ マンション再生事業に参加しやすいような事業者に対する税制優遇措置の充実

(3) マンションの建替えと大規模修繕に取り組むための人材育成に向けた専門講座を開設する。[協会]

- ① 通常のマンション管理だけではなく、建替えあるいは大規模修繕に対応できる専門家(会員・管理組合対象)の育成に協力する。
- ② 「マンション建替え問題」に特化した研修会を開催し、専門家を育成することでマンション建替え・大規模修繕の促進に協力する。

(4) 「マンション建替え・大規模修繕相談センター」を設置する。[協会]

協会内にセンターを新設し、マンション管理組合や会員への助言を行う。

- ① マンションの建替えと大規模修繕について専門家を登用した相談支援体制の確立・充実
- ② 東京都の相談支援事業の周知と活用場の提供
- ③ 既存団体の相談業務の紹介と活動内容の案内
- ④ マンション建替え・大規模修繕を取り巻く関連法規の調査研究

(5)行政との協力関係の構築を図る。[協会]

日常の協会活動から地域行政との接点を図り、地域活動を充実するため行政補完型の事業に取り組む。

- ①まちづくりへの協力を通して地域行政との結びつきの構築
- ②地域住民が必要としている情報の発信(自治体独自のまちづくり制度に関するセミナー)
- ③マンション建替えに係わる仮住まい探しあるいは住み替えについて行政との協力体制の構築及び推進

以上

◆調査・研究小委員会メンバー

委員長	青山 侑	(全日東京アカデミー学院長、元東京都副知事)
副委員長	今井 克治	(東京都本部顧問弁護士、伊東・今井法律事務所)
副委員長	原嶋 和利	(東京都本部 本部長)
委員	成田 隆一	(東京電力株式会社 総務部部長)
	河上 牧子	(明治大学危機管理研究センター研究員)
	手嶋 享子	(東京都本部 理事)
	駒田 悠紀男	(東京都本部 理事)
	石原 弘	(東京都本部 理事)
	菅沼 博	(東京都本部 理事)
	風祭 富夫	(東京都本部 理事)
	林 直清	(東京都本部 理事)
	高橋 民雄	(東京都本部 理事)
	荻原 武彦	(東京都本部 理事)
	高山 和男	(東京都本部 理事)
	吉野 智幸	(三菱地所レジデンス株式会社 街開発事業部長)
	藤岡 英樹	(株式会社コスモスイニシア 市場戦略部部長)
	田村 誠邦	(株式会社アークブレイン 代表取締役)

東京マンション政策への提言

[発 行 人]

原嶋和利

[企画・編集]

全日東京アカデミー運営委員会 調査・研究小委員会

[発 行]

社団法人 全日本不動産協会東京都本部
東京都千代田区平河町 1-8-13 全日東京会館
Tel.03-3261-1010 / Fax.03-3261-6609
<http://www.tokyo.zennichi.or.jp/>

[発 行 日]

平成 23 年 1 月

[印 刷]

株式会社 日本システム印刷

(H23.1 B8,000)