

「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」答申案

はじめに

マンションという言葉がわが国において集合住宅を指すものとして定着したのは、昭和30年代以降、鉄筋コンクリート造の集合住宅が広く普及する過程においてである。鉄筋コンクリート造の集合住宅の歴史は、同潤会アパートなど戦前の賃貸集合住宅にまで遡る。同潤会アパートを継承した住宅営団が、戦後閉鎖された際、その多くは分譲され、民間集合住宅の先駆けとなった。戦後の住宅難への対処や都市不燃化の推進のために、高輪アパートなど公的賃貸集合住宅が建設されるようになり、昭和20年代末から、東京都心部に近い地区で、民間会社や地方公共団体による、集合住宅の分譲が始まり、昭和30年代からは、日本住宅公団及び民間会社により中高層の分譲住宅が大量に供給され、分譲マンションは都市における一般的な居住形態として普及してきた。

(備考) 日本では高度経済成長期にマンションという用語が使用され始めたが、本来、英語の mansion は、大邸宅、館を意味する。集合住宅をアメリカでは apartment、イギリスでは flat といい、やや高級な分譲集合住宅をアメリカでは condominium という。

マンションは、大都市への人口集中に伴う土地利用の高度化の進展に伴い、職住近接という利便性や住空間の有効活用という機能性に対する積極的な評価、その建設・購入に対する融資制度や税制の整備を背景に、供給の増大が続き、現在では、我が国の総人口の約1割にあたる約1,300万人が居住する重要な居住形態として定着するに至っており、今後もますますその重要性を増していくことが見込まれる。また、区分所有者が建物に居住することを目的として取得する一般的なマンションのほか、二次居住用として取得するリゾートマンション、資産運用を目的として取得される投資型のマンション、商業その他の用途と複合したマンションなど、分譲マンションには様々な目的と運用形態が存在し、普及しているところである。

しかしながら、一つの建物を多くの人が区分して所有するマンションは、集合住宅という建物形態と区分所有という財産所有の形態ゆえに、各区分所有者等の共同生活に対する意識の相違、多様な価値観を持った区分所有者間の合意形成の難しさ、利用形態の混在による権利・利用関係の複雑さ、建物構造上の技術的判断の難しさなど、その維持管理を行っていく上で多様な課題を有している。また、今後、建築

後相当の年数を経たマンションが急激に増大していくものと見込まれ、これらを円滑に再生していく必要性も高まることを見込まれる。

こうした課題に対して、国としても、建物の区分所有等に関する法律（昭和37年法律第69号。以下「区分所有法」という。）、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。以下「適正化法」という。）、マンションの建替えの円滑化等に関する法律（平成14年法律第78号。以下「円滑化法」という。）等の法制度の整備を実行し、適正化法において、二以上の区分所有者が存する建物で人の居住の用に供する専有部分のあるもの並びにその敷地及び附属施設等（以下「マンション」という。）をマンションとして位置づけるとともに、一定の施策を講じてきたところである。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。

こうした経緯と状況を踏まえ、社会資本整備審議会では、住宅宅地分科会にマンション政策部会を設置し、旧住宅宅地審議会時代を含めて住宅宅地政策において今回初めてマンションをテーマとして審議を行ってきたところであり、本答申は、良質なマンションストックを形成するとともに、将来世代へ承継するための具体的なマンション政策のあり方について提言するものである。

1. マンションの現状及び課題

(1) マンションストックの状況

国土交通省の推計によると、大都市部を中心に毎年約20万戸のペースでマンションの供給が続いており、平成19年末時点のストック総数は約528万戸、約1,300万人の人々が居住している。

その中で、築30年を越えるストックは約63万戸、新耐震基準策定（昭和56年）以前に供給されたストックは約106万戸にのぼっており、今後は、こうした老朽化したマンションがさらに増加していくと見込まれる。

老朽マンションには、様々な問題が存在する。平成15年住宅・土地統計調査のデータをもとに国土交通省が再集計したところによると、昭和45年以前に建設されたマンションでは、延べ床面積が50㎡未満のものが36%を占めるなど、こうした老朽マンションは、住戸面積が狭い。また、エレベーター未設置等バリアフリー未対応のものが多く、昭和45年以前に建設された中層マンション（4・5階建）のエレベーター設置率は、6%にとどまっている。このように、現在の

居住者ニーズを満たしていないという問題があるだけでなく、建物の劣化に対応するための大規模修繕や改修など、管理組合として取り組むべき問題が増える傾向にある。

(2) 居住者の状況

平成15年度マンション総合調査によると、マンションへの永住意識は、昭和55年時点では22.5%に過ぎなかったが、平成15年時点では、48.0%にまで高まっている。そうした変化を背景に、マンションの世帯主の高齢化が進行しており、昭和55年時点で7.9%に過ぎなかった60歳以上の世帯主のマンションの割合は、平成15年時点では31.7%になっている。また、賃貸化率の高いマンションも増加しており、平成15年時点で、賃貸化率が20%を超えるマンション管理組合は、27.8%にのぼる。さらに、管理組合運営における将来への不安として、「管理組合活動に無関心な区分所有者の増加」を挙げる管理組合が4割を超えており、こうした高齢化、賃貸化、無関心化等は、管理組合の役員の成り手不足、管理組合活動の停滞、管理上生じる問題への対応力不足を招き、マンションの適正な維持管理に支障をきたすおそれがある。平成19年度の国土交通省の調査によると、区分所有者が無関心で理事会も総会も開かれず、修繕積立金がほとんどなく滞納金も長期にわたり放置されているなど、実際に、管理組合が機能していない事例も見受けられるところである。

老朽マンションにおいては、居住者の高齢化等の問題がより進行している。平成15年住宅・土地統計調査のデータをもとに国土交通省が再集計したところによると、平成15年時点で「60歳以上のみ」の世帯の割合が、全マンションの平均16.7%に対して、昭和45年以前に建設されたマンションでは、平均39.4%となっており、居住者の高齢化が進行しているだけでなく、「一般借家」世帯の比率が1割を超えるものが全マンションの6%に対して、昭和45年以前に建設されたマンションでは11%と、賃貸化も進行している。こうした老朽マンションの現状から、管理組合の役員の成り手不足、ひいては管理の空洞化が懸念される。

(3) 管理等の状況

① 管理主体等

マンションの管理等の主体は、マンションの区分所有者等から構成される管理

組合であり、これまで、この管理組合を中心としたマンションの管理等が行われてきた。このような管理組合においては、複数が連携し、知識や情報を共有し、管理の担い手やコミュニティを育てている事例も見られ、自立的な運営に努められてきたところである。

しかし、マンションの管理等は、専門的な知識を要する事項が多いにもかかわらず、管理組合を構成するマンションの区分所有者等は必ずしも管理等に関する専門知識を持ち合わせているとは限らない。このことは、管理組合によるマンションの管理等に当たって生じる、専門的事項への対応力不足の懸念要因となる。

管理組合や区分所有者等の相談に応じて助言、指導をすべきマンション管理士の登録数は、平成19年度末時点で15,661人にのぼり、個別のマンション管理組合との顧問契約、相談会やセミナーを通じたサポート等、多様な活動を行っているところである。

平成15年度のマンション総合調査によると、区分所有者である理事長が管理等の中心的主体となる管理者となっている管理組合が87.0%にのぼり、管理業者が管理者となっている管理組合は4.9%に過ぎない。一方で、平成20年度の社団法人高層住宅管理業協会の調査によると、約9割の管理組合が管理業者と管理委託契約を締結し、適正化法で定める管理事務を委託している。したがって、マンションの管理の適正化を図る上で、管理業者の果たす役割も重要なものとなっている。ただし、平成15年度のマンション総合調査によると、管理会社への委託に関する管理組合の意向では、管理業者にすべて任せたいほうがよいとする管理組合が1割に満たないのに対し、管理業務を管理業者に委託しても、方針は管理組合で決めるとしている管理組合が8割強になっており、管理組合の自治意識や、管理業者に対するチェック機能の意識がうかがえる。

② 計画的な維持管理に対する取組み

マンションの快適な居住環境を確保し、資産価値の維持・向上を図るためには、適時適切な維持修繕を行うことが必要である。実際の大規模修繕は、工事の種類にもよるが、約10～15年周期で実施しているものが多い。こうしたマンションの経年による劣化に対応するためには、あらかじめ長期修繕計画を策定し、必要な修繕積立金を積み立てておくことが重要である。

平成15年度マンション総合調査によると、83.0%の管理組合が長期修繕計画を作成しており、長期修繕計画に基づいて修繕積立金額を設定している管理

組合は77.1%になっているが、25年以上の計画期間をもつ長期修繕計画を設定している管理組合の割合は約20%にとどまっている。長期修繕計画は、約半数の管理組合において管理業者が策定主体になっており、長期修繕計画を作成している管理組合のうち、管理組合が作成主体になっているものは20.5%に過ぎない。要因としては、適切な長期修繕計画の策定にあたっては、専門的な知識や検討、調査・診断のための費用負担等が必要であり、そのための管理組合内の合意形成が容易でないことが挙げられる。

実際に徴収されている修繕積立金の戸当たり平均額は、平成15年度マンション総合調査によると、平成15年時点で戸あたりの修繕積立金の額は9,066円/月となっており、管理組合あたりの平均積立額は、7,665.8万円となっているが、同調査によると、実際に大規模修繕工事を行った管理組合のうち27.8%が、工事費の一部又は全部を一時徴収金又は借入金等の修繕積立金以外の資金調達手段により大規模修繕工事を行っており、必ずしも積立状況は十分ではない。

③ マンションの管理等をめぐる紛争

一つの建物を多くの人が区分して所有するマンションは、各区分所有者等の共同生活に対する意識の相違、多様な価値観を持った区分所有者間の意思決定の難しさ、利用形態の混在による権利・利用関係の複雑さ、建物構造上の技術的判断の難しさといった特殊性があり、それはマンションの管理等の現場における様々な紛争を誘発している。平成15年度のマンション総合調査によれば、過去にトラブルが発生していないとする管理組合は、約7%に過ぎず、ほとんどのマンションは何らかのトラブルを抱えている。マンションの管理等をめぐる紛争に関しては、適正化法に基づきマンション管理適正化推進センターとして指定され、相談業務を行っている財団法人マンション管理センターに平成19年度に寄せられた約9,000件の相談の中でも一定の割合を占め、その内訳は、理事会・管理組合の運営、区分所有法や標準管理規約の解釈、管理費等の滞納、騒音やペット等の近隣紛争等、非常に多岐に渡る。区分所有者や管理組合等の関係者にとって、紛争処理への対応は大きな課題となっている。

特に、適時適切な維持修繕を実行するための長期修繕計画の実効性を確保するためには、修繕内容及び資金計画を適正かつ明確に定め、それらをマンションの区分所有者等に充分周知させることが必要であるが、実際には、平成15年度の

マンション総合調査によれば、滞納に関するトラブルが発生しているマンションの割合は41.4%、3ヶ月以上の滞納が発生しているマンションは32.0%にのぼり、多くのマンションにおける深刻な問題になっている。

こうした紛争は、今後マンションストック数の増加、建物の老朽化、居住者の高齢化、賃貸化の進行等を背景に、ますます増加し、それらをきっかけとして、マンションの管理機能が低下していくことも懸念される。

④ 多様なマンション形態の存在

一つの建物に多くの人々が居住するという形態の中でも、様々な形態が存在する。

団地型マンションは、単棟型のマンションと異なり、団地内の棟数、建物規模、構造の差異、分譲時期の差異等が、維持管理上の条件に影響を及ぼすため、長期修繕計画や修繕積立金の設定に十分な考慮が必要となり、そのための合意形成に困難が伴う。特に、団地型マンションは、高度経済成長期に大量供給されたものも多く、老朽化が進んでいると考えられるため、そうしたストックを円滑に再生させていく必要がある。

超高層マンションは、ここ10年程度でその供給量が大幅に増えてきた比較的新しい居住形態であり、現在のところ、老朽化が進んでいないが、高機能の設備や共用のスペースが設けられていることが一般的で、今後、大規模修繕等の時期を必然的に迎えるものであることを踏まえると、適切な維持管理が行われることが特に重要である。

(4) 改修・建替えの状況

① 改修の現状

老朽マンションを中心として、現在の居住ニーズに見合うようマンションの性能をグレードアップさせるため、マンションの改修の必要性が高まっているところである。耐震性の確保やバリアフリー化等のニーズを背景に、共用部分のグレードアップや耐震性能の向上、防犯性能の向上、エレベーターの設置、情報通信設備の設置、外断熱化等の改修工事を行った事例が報告されているが、まだ改修が一般的に行われるような状況には至っていない。

改修工事を実施するに当たっての課題としては、事業費や検討費用の確保、管理組合への知識・情報提供などが挙げられている。

耐震改修については、国庫補助制度が設けられているが、耐震改修以外の改修についてはこれまで補助制度がなく、耐震改修に対する補助制度についても、その活用は分譲・賃貸を含む共同住宅で2,000戸強にとどまっている状況である。

管理組合への知識・情報提供については、国におけるマニュアルの整備のほか、地方公共団体及び関係団体における相談窓口の設置や専門家の派遣等の取組みによって対応しているところである。

これまでの改修事例をみると、十分資金を確保できたマンションにおいては、大規模修繕工事と併せてさらにグレードアップを図る改修の実施まで行われているという状況がある一方、修繕積立金だけでは資金が十分ではないことから、補助金や借入金などによって資金調達を行っている状況も見受けられる。

② 建替えの現状

マンションの建替えに関しては、これまで、平成20年10月時点で129件（被災マンションは含まない。）の完了事例があるが、老朽マンションのストック全体の一部にとどまっている。

建替えの実施に関する課題としては、現在のマンションが建築基準法上既存不適格であるという問題や、検討費用の確保、修繕・改修又は建替えのいずれにするかの判断の難しさ、高齢居住者や低所得者などの個別の事情への配慮が必要であること等が挙げられている。

マンション建替えについては、優良建築物等整備事業においてマンション建替タイプの補助制度があるほか、融資、税制等の支援制度が整備され、活用されているところである。

管理組合への知識・情報提供については、改修と同様、国におけるマニュアルの整備のほか、地方公共団体及び関係団体における相談窓口の設置や専門家の派遣等の取組みによって対応しているところである。

これまでの建替え事例をみると、都心や駅前など、立地条件の良いマンションについては、事業協力者の協力によって建替え事業が進められているが、郊外のマンションや建築規制の厳しいマンションでは、事業協力者の協力が得られにくいため、建替えが進まない状況が見受けられる。さらに、かつて供給された大規模な団地では、更新期を迎えているものの、何棟もの敷地が共有状態となっているため、建替えの実現が難しい状況が見受けられる。

2. マンション政策の経緯と現状

(1) 国の取組み

マンションが国民の重要な居住形態として定着する過程においては、国においても、各種の施策を実施してきた。

昭和30年代後半、建物を階層的に区分所有する事例が増えたことを受けて、従来の民法の規定ではその権利関係が適正に規制できなくなったことから、建物の区分所有関係を民法から独立して規律するため、昭和37年に区分所有法が制定され、区分所有建物の共用部分の管理等のルールが確立された。

その後区分所有法は、昭和58年に、マンションの著しい普及等に伴って発生した新たな権利関係、管理関係の問題に対処すべく、規約や集会、管理者等の制度についても規定を拡充する等を主旨とする改正がなされ、また、平成14年には、建替えの円滑化のために、建替え決議要件を緩和すること等を主旨とする改正がなされた。

マンションストックの数量的な増加により、マンションの管理をめぐる諸問題が顕在化したことを踏まえ、適正化法が平成12年に制定され、マンション管理士制度、マンション管理業の登録制度、マンション管理適正化推進センターの規定等が整備されるとともに、同法に基づいて国土交通省が作成した「マンションの管理の適正化に関する指針」（以下「適正化指針」という。）においては、管理組合によるマンションの管理の適正化を推進するための方向性や必要事項が示された。

また、建築後相当年数を経たマンションが急速に増加していくことが見込まれたことから、その円滑な建替えを推進するため円滑化法が平成14年に制定された。

国土交通省は、こうした法律等の趣旨を踏まえ、各種ガイドラインやマニュアル等の策定、普及啓発に努めてきた。

個々のマンションが管理規約を定める場合の標準モデルとして、昭和57年に「中高層共同住宅標準管理規約」を定め、活用を促してきた。昭和58年には、区分所有法の改正の趣旨に併せて改訂し、その後、適正化法制定、区分所有法改正及び円滑化法制定を受け、平成16年に、管理組合が各マンションの実態に応じて、管理規約を制定、変更する際の参考という位置づけとして、新たに「マンション標準管理規約」として公表し、「マンション標準管理規約コメント」とともに、その周知を図ってきたところであり、平成17年には、マンションの適正な管理に関する基本的事項についての標準的な対応を示すため、「マンション管理標準指針」を

策定した。平成18年に閣議決定された住生活基本計画（全国計画）では、25年以上の長期修繕計画に基づく修繕積立金額を設定している分譲マンション管理組合の割合を、平成15年度の20%から、平成27年度には50%とする目標が掲げられる等、マンション政策に関する基本的な施策や指標が位置づけられた。平成20年には、適正な長期修繕計画に基づいた維持修繕を促進するため、「長期修繕計画標準様式、長期修繕計画作成ガイドライン及び同コメント」を策定した。

改修・建替え等については、円滑化法第4条第1項に基づく「マンション建替えの円滑化等に関する基本的な方針」に従って、国土交通省は、管理組合や専門家の取組みを支援するため、平成15年に「マンションの建替えに向けた合意形成に関するマニュアル」及び「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」を、平成17年に「マンション建替え実務マニュアル」を策定した。さらに、改修の取組みを促進するため、平成16年に「改修によるマンション再生手法に関するマニュアル」を、平成19年に「マンション耐震化マニュアル」を策定した。

また、管理組合が大規模修繕工事等の履歴を登録し、必要なときに参照できるようにすることにより、適切な長期修繕計画を策定し、修繕工事を実施できるようにする等管理等のレベルアップを図り、また、インターネットを通じてマンションの管理情報を公開し、マンション購入希望者に対して管理情報を提供することで市場における流通の促進を図ること等を目的として、マンション履歴システム（マンションみらいネット）が整備され、その普及が図られている。

なお、マンション管理の現状、マンション居住者の意識等については、マンション総合調査をおおむね5年毎に実施しているところであり、現在は平成20年度の調査が行われているところである。

（2）地方公共団体の取組み

大都市圏を中心として、多くのマンションが存在する地方公共団体では、区分所有者等を支援するための取組みを行っている。

実態把握の取組みとしては、定期的に域内のマンションの実態を把握するための調査を実施し、又は、マンションの登録制度を設けている地方公共団体がある。

情報提供や苦情相談のための対応としては、地方公共団体の内外に相談窓口を設置し、マンション管理士会等の専門家団体と連携して相談会や説明会等を実施しているほか、ガイドライン、マニュアル等を作成している例がある。また、一部の地方公共団体では、管理や建替えに関する専門家をアドバイザーとして派遣している。

改修・建替えに対する支援としては、相談窓口の整備等のほか、耐震診断・耐震改修・建替え等に対して補助や融資、利子補給等の支援を行っている地方公共団体がある。

3. 今後のマンション政策における基本的な考え方

(1) 住宅ストックとしてのマンションの重要性

我が国におけるマンションは、土地利用の高度化の進展に伴い、都心居住という利便性や住空間の有効活用という機能性に対する積極的な評価等もあり、国民の約1割が居住する重要な住宅ストックとして位置づけられる状況にある。近年は、単棟のマンションや団地型のマンションのほか、超高層マンションの出現等、居住ニーズ等に対応した多様な形態のマンションも見られるところである。また、マンションは、居住者にとっての生活基盤であるとともに、地域にとってまちづくりやコミュニティ活動の拠点となる重要な社会基盤でもある。良好なコミュニティが形成されていることは、マンションの管理等において重要であり、地域における社会活動の持続や安全・安心な市街地の形成という観点からも重要となっている。このように、マンションは、個人の私的生活の場にとどまらず、活力・魅力ある地域社会を形成する上でも重要な要素であり、このような社会的なストックとしての重要性からすれば、マンションについては、日々の管理のみではなく、改修・建替えといったマンションのライフサイクル全体をとらえ、そのあるべき姿を念頭に置いて維持管理・再生をすることにより、マンションが良質な住宅ストックとなるよう、マンション政策を実施していく必要がある。

(2) マンションの管理等に行政が政策的に関与することの意義

マンションの管理については、適正化法に基づき、国が策定・公表した適正化指針において、管理組合はこの指針の定めるところに留意してマンションを適正に管理するよう努めなければならない等と示されている。また、適正化指針においては、マンションの管理の主体は、マンションの区分所有者等で構成される管理組合であり、管理組合は、マンションの区分所有者等の意見が十分に反映されるよう、また、長期的な見通しを持って、適正な運営を行うことが重要であるとともに、管理組合を構成するマンションの区分所有者等は、管理組合の一員としての役割を十分認識して、管理組合の運営に関心を持ち、積極的に参加する等、その役割を適切に果たすよう努める必要がある旨も示されているところである。このように、マンション

の管理についての責任は、管理組合や区分所有者等にあるのは当然であるが、これに国等の行政が政策的に関与することには、一定の意義があるものと考えられる。

行政が関与する意義としては、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る取引費用の軽減の問題、③マンションの管理等には専門的な知識が必要であるという問題といった3点が挙げられる。

①周辺環境等の外部性の問題に対する関与の意義

マンションは、国民の約1割が居住する重要かつ普遍的な居住形態となっており、その適切な維持管理・再生が行われないと、マンションの居住者のみならず、周辺の居住環境やコミュニティにも悪影響を及ぼす懸念がある。こうした外部性の問題を解決するためには、国及び地方公共団体の関与が必要である。

②区分所有者間の合意形成等に係る取引費用の軽減の問題に対する関与の意義

一つの建物を、多様な価値観を持った多くの人々が区分して所有するがゆえの区分所有者間の意思決定の難しさ、利用形態の混在による権利・利用関係の複雑さ等といった区分所有形態の特殊性に対して、国の関与によって法令、指針等の制度面での環境整備を通じて、情報の取得、合意形成・交渉及び管理等の実施に至るために費やす労力やコスト、いわゆる取引費用を軽減することである。これまでも、マンションの管理等に関しては、区分所有法、適正化法等の諸法令、マンションの管理に関する標準管理規約等、私法のみならず行政法においても合意形成に係る手続きに関する必要な制度等が定められ、これらを国及び地方公共団体が運用することによって、円滑なマンションの維持管理・再生が行われているところである。

③マンションの管理等には専門的な知識が必要であるという問題に対する関与の意義

通常、区分所有者等が管理組合を構成し、マンションの管理等をしていることが多いが、マンションの管理等には、建築、法令、会計等の専門的な知識を必要とすることが多く、多くの区分所有者にとって差し迫った課題となっている。この課題に対処するため、まず、適正化法において、マンションの管理の適正化の推進を図るため、マンションの管理に関する資格制度の創設、業規制の導入が行われており、また、国及び地方公共団体は、マンションの管理の適正化に資するため、管理組合や区分所有者等の求めに応じ、必要な情報提供等の措置を講ずるよう努めなければならない旨規定している。その上で、国及び地方公共団体においては、専門家による支援措置といった管理組合や区分所有者等に対しての情報提供等の支援、啓発活動等を行っているところである。

これらの行政の関与に当たっては、国は全国規模で適用される法令や制度の創設、運用指針等の策定などを行い、地方公共団体は、地域の実情等の把握やこれに対応した相談体制の充実等の施策の実施を行う等のそれぞれの役割を担うものと考えられる。

このように、マンションの管理等に対する国、地方公共団体の関与は一定の意義があり、引き続き適正に行われるべきものである。

(3) マンションの管理等についての専門家による支援の重要性

マンションの管理等は、区分所有者等で構成される管理組合が行うことが一般的であるが、専門的な知識を必要とすることが多く、また、高齢化、賃貸化、管理への無関心化等の進展により、区分所有者による管理等が十分に機能していない状況もみられるところである。このため、マンションの管理等に対しては、マンション管理士、マンション管理業者等のマンションの管理等の専門家が積極的に区分所有者や管理組合を支援していくことが一層重要となっている。

また、区分所有者の主体性・自主性に基づく管理組合方式による管理の適正化を原則としつつ、区分所有者以外の専門家の関与等による管理も選択肢の一つとして、新たな仕組みや運用も必要となっている。

(4) 老朽マンションの再生の重要性

今後老朽マンションの増加が見込まれるところであり、その再生のための改修・建替え等の円滑化が重要となっている。マンションの共用部分は居住者が安心して快適な生活を営む上で不可欠な基盤となるものであるが、居住者の高齢化等に伴い、通路、階段、エレベーター等の共用部分がバリアフリー対応でない等居住者のニーズに適合しなくなるなどの状況が見受けられ、旧耐震基準によって建設された耐震性の低いマンションも多く存在する。国においては、住宅の質の向上を図るため、新耐震基準への適合や共同住宅ストックの共用部のユニバーサルデザイン化等について住生活基本計画において数値目標を定めて施策の推進を図っているところであり、マンションについても、国民の豊かな住生活の実現のため、ストックとして課題のあるマンションの改善について、適切な改修・建替え等を支援していく必要がある。特に、耐震性の劣っているマンションのほか、都市全体の居住環境に影響を及ぼすマンションや、保安上危険又は衛生上有害な状況にあるマンションについては、都市環境や住宅政策の観点から国及び地方公共団体としても積極的に改善

を求めていく必要がある。

このように老朽マンションの再生が重要とされる一方で、改修・建替え等の実施に当たっては、管理組合や区分所有者については、資金面や専門的な知識等の面で必ずしも十分ではない、マンション内の多数の区分所有者の合意形成が必ずしも容易ではない等の状況が見受けられる。このため、資金面での支援措置の充実、改修・建替え等のノウハウ等を有する専門家等の関与による事業の実施の推進、円滑な合意形成を可能とする制度や運用等についての検討を行っていく必要がある。また、様々な支援制度が、管理組合や区分所有者等にとって活用しやすいものとなるよう、国、地方公共団体及び関係団体において、分かりやすく制度を紹介するための広報活動や、相談体制の整備に積極的に取り組むことが必要である。

改修については、区分所有者の費用負担が問題となるほか、専有部分・共用部分の区分、専有部分の増改築や専有部分に影響が及ぶ共用部分の改修を行う場合の合意形成等が問題となることがある。また、建替えについては、事業を実現するまでに様々な手続が必要となり、建築基準法上既存不適格となっているマンションではマンション単体で不適格状態を解消することは難しいなど、法制度上の問題で建替え実現に至らない場合や円滑に進まない場合がある。円滑化法制定から6年が経過しているが、建替え事例は多いとは言えず、制度が十分浸透していない一方、建替え事業の実施には迅速な対応が求められる。また、大規模な団地では合意形成が容易でないばかりか、建替えを円滑に行うことが難しい、仮住居の確保が難しいといった問題がある。このほか、管理組合や有識者等が指摘する多くの課題が存在する。

このように、マンションが区分所有建物であるがゆえの問題が多く存在し、合意形成等に要するコストは相当程度掛かるものであるが、このコストの低減等を図るという観点から、引き続き、老朽マンションの再生に資する政策を行っていくことが重要である。

4. 今後のマンション政策としての具体的施策

(1) 管理組合による計画的な管理等の推進

マンションにおいては、区分所有者等が管理組合を構成し、管理等を行うために、管理規約を適切に定めるとともに、集会を開き、管理に関する意思決定を適切に行っていくことが重要である。管理規約について、当該マンションの実態及びマンション区分所有者等の意向を踏まえ、適切なものを作成し、その見直しを適時適切に行っていくとともに、常日頃からマンションの維持管理を適切に行っていくことが

重要であり、居住者間及び地域とのコミュニティ形成にも努めることが必要である。

また、経年による劣化に対応した将来の大規模修繕等に備えて、長期修繕計画を適切に作成し、これに基づき修繕積立金を計画的に積み立てていくことが重要である。マンションの快適な居住環境を確保し、資産価値の維持・向上を図るためには、適時適切な維持修繕を行うことが重要であり、適切に維持修繕が行われていないマンションにおいては、早急に修繕等を行う等の対応が求められる。

このため、国土交通省においては、平成20年6月、長期修繕計画の標準様式、同計画作成ガイドライン等を定めているが、管理組合においては、これを参考にしつつ、長期修繕計画の策定・見直し等に努めていくことが必要であり、国、地方公共団体及び関係団体においては、普及啓発活動等を継続的に行っていく必要がある。

なお、現在、マンション管理適正化推進センターが行う修繕積立金の算出のためのサービス（長期修繕計画作成・修繕積立金算出サービス）が存在するが、長期修繕計画の標準様式、同計画作成ガイドライン等に準拠した内容であるので、同算出サービスの活用を推進していくべきである。

また、様々な規模や形態のマンションに対応した修繕積立金の算出をサポートするためのシステムの充実も必要である。

さらに、長期修繕計画の策定等に当たっては、マンション管理士、マンション管理業者等の活用が考えられるため、これに対応した研修等の充実も必要である。

また、修繕積立金が計画的に積み立てられるよう、あらかじめ、滞納者への督促手続きを管理規約等に定め、その実効性を確保することが重要である。

（2）管理状況の適正な評価等

マンションにおける適切な管理状況として、管理組合の運営状況、修繕積立金の積立状況、修繕履歴や長期修繕計画の内容等について情報開示され、市場でこれらが適切に評価されることは、マンションの取引が適正に行われるための重要な前提である。また、このような評価により、区分所有者等にとっても、開示対象の各項目がマンションの管理等が適切に行われているかどうかを示す指標的な役割を持つこととなり、良質なマンションとして適切に管理等を行っていくためのインセンティブになるという点で重要である。

このような観点から、マンションの取引の際に行われる重要事項の説明等において、修繕積立金の積立状況や管理規約の内容等についての説明が適切に行われることが肝要である。

また、マンションの管理に関する情報が適切に開示されれば、取引における市場価格に反映され、資産価値の維持向上に対する区分所有者の意識が強まるとともに、中古市場のマンションの活性化につながるものと考えられるため、マンションの管理状況が開示されることにより、当該マンションの市場での評価額にどのように反映されるのかについて、実態の把握や検証を行っていく必要がある。

マンション履歴システム（マンションみらいネット）は、マンションについて管理組合から登録を受け付け、その管理状況や修繕履歴等を情報開示する仕組みであるが、管理組合においては、その情報開示によるメリット等についての理解がなお十分には浸透していない状況にある。現在、登録による各種の情報提供や支援サービス等のインセンティブ付与のための取組みも行われているところではあり、引き続き、その充実等を図りながら、情報開示のメリットを訴え、普及を推進していくべきである。

これらは、既存住宅の流通の促進という観点からも重要であり、既存住宅の流通促進策との連携も図っていくべきである。

（3）マンションの管理等の専門家の活用

マンションの管理等は専門的な知識を必要とすることが多く、区分所有者等は、問題に応じ、マンション管理士、マンション管理業者等専門的な知識を有する者の支援を得ながら対応する必要がある。

適正化法においては、マンション管理士やマンション管理適正化推進センター、マンション管理業者等の制度が位置づけられており、建築士、弁護士等の専門家とともに、必要な助言、業務等を行ってきているところであるが、マンション管理士、マンション管理業者等の能力向上・維持のための、体系的かつ定期的な研修や人材育成の実施・充実により、マンション管理士、マンション管理業者等の専門家の能力を向上させ、マンションの管理の適正化に資することが重要である。

また、地域レベルでは、地方公共団体及び関係団体による相談窓口の設置や相談会の開催、専門家の派遣等の取組みが行われているところも見受けられ、こうした取組みを積極的に推進する必要がある。さらに、マンションの管理等に関する支援制度や法制度等について、国、地方公共団体及び関係団体が区分所有者等に分かりやすく普及・周知させるための広報等の取組みも必要である。

（4）第三者管理者方式の活用による管理の適正化促進

区分所有法では、マンションの管理等を行わせるために、管理者を選任することができるが、この管理者には、区分所有者でも、区分所有者でない第三者でもなることができることとされている。区分所有者がマンションの管理等の専門家ではないこと、さらに、最近では区分所有者の高齢化、賃貸化、管理への無関心化等の進展により適正な管理等が必ずしも行われていないマンションも見受けられるようになってきたことから、マンションの管理等に精通した者を管理者として選任し、マンションの管理等を行わせる、いわゆる第三者管理者方式の活用を図る事例は、今後増加することが見込まれる。また、投資型のマンション等の一定の形態のマンションでは、区分所有者による管理組合方式の採用が困難で、第三者管理者方式が採用されている事例も見受けられるところである。

この第三者管理者方式には、管理等に関する権能が集中し、専門家として効率的に業務を遂行できるというメリットがある一方で、区分所有者ではないこと等から、区分所有者の意思を離れて、不適切な管理等が行われるおそれがあるというデメリットもある。また、第三者管理者方式の場合、区分所有者が管理者となる場合と比較して新たな管理コストが生じるなど、コストの上昇が想定される。このように、第三者管理者方式については、管理等を依頼する区分所有者や管理組合の側においても、管理等を依頼されるマンション管理業者等の第三者管理者側においても、現在、実際の運用においては、必ずしも、お互いに安心して依頼し依頼される関係の構築に至っていない。このため、これまでの第三者管理者方式についての調査検討成果も踏まえて、第三者管理者方式が、管理者となる者及び管理組合の双方にとって有益な選択肢となり、かつ、第三者管理者方式が適切に活用されるよう、さらに具体的な検討等を行っていくべきである。

まず、第三者管理者方式が機能している様々な事例等の実態把握や第三者管理者方式を導入しようとするモデル的な管理組合への専門家派遣等の支援等を行い、事例集の取りまとめ等を通じてノウハウ蓄積を行うべきである。その過程では、マンション管理業者等の第三者管理者による区分所有者等への定期的な業務報告といった情報開示及びその業務に対する監査等のチェックの仕組みや運用、管理コストの低減につながる管理方法、第三者管理者方式の場合の財産の分別管理等のあり方等の実務面での課題を抽出し、そのうえで、これらの課題に対する対応方針を検討し、対応策を講ずるべきである。

さらに、マンション管理士、マンション管理業者等の関係団体において、適切な第三者管理者方式が実施されるよう、研修や人材育成等を行うことも有益と考えら

れ、このような自発的な取組みも期待されるところである。

(5) マンションの管理等をめぐる紛争処理への対応

マンションの管理等をめぐる紛争は多岐にわたり、それぞれの紛争の形態等に対応した処理が求められる。例えば、技術的・専門的な知識の不足に伴う紛争については、専門家等の指導・助言による支援体制を整備することで一定の対応が可能であると考えられる。

また、マンションの管理規約は、マンション管理の最高自治規範であることが適正化指針に示されているところであるが、マンションの管理規約、使用細則等において、マンションの管理等をめぐる紛争を未然に防止するための具体的なルールを定めておくことが重要である。

たとえば、管理費等の滞納の紛争については、現在、深刻な問題の一つであり、現行制度上少額訴訟や区分所有権の競売の請求等の対処策が用意されてはいるが、一定の要件があるなど、滞納に係る紛争の円滑な解決という観点からは必ずしも十分ではないとの指摘もあり、滞納に対する段階的な督促手続きや管理組合による滞納者への制裁措置等を定め、滞納に対する管理組合の姿勢を区分所有者に明示して、予防的に対応することも考えられる。

また、管理組合の運営や管理組合の役員の不適切な業務実施をめぐる紛争、マンションでの相隣関係をめぐる紛争についても、同様に、予防的な措置等をあらかじめ定めることが考えられる。

これらの管理規約等の定めについて、事例研究等を行い、参考となる規定事例集の作成とその普及啓発を行うことも有効であり、推進すべきである。

さらに、今後、多岐にわたるマンションをめぐる紛争の中で紛争解決の対象として適切なものを特定した上で、第三者機関による裁判外紛争解決手段（ADR：Alternative Dispute Resolution の略）を導入することも検討すべきである。この場合、裁判外紛争解決手続きの利用の促進に関する法律に基づく認証等を活用して導入することも考えられる。

(6) 多様なマンション形態に対応した施策

現在、多様な形態のマンションが存在し、これらの形態に対応した施策を行っていくことも必要である。

団地型のマンションにおける管理については、複数の棟のマンションが団地を構

成していることから、団地全体の管理と各棟の管理との間で、例えば、管理費や修繕積立金の額を棟ごととするのか団地全体での一律の設定とするのかなど、調整を要する。各棟により事情が異なる場合は、なるべく、諸事情に対応して棟ごとに、管理費等の額の設定や徴収等を行うことが望ましいと考えるが、円滑にこれらが実施されるように、団地型マンションにおける管理のガイドラインの作成、その適切な管理に資する啓発等が必要である。さらに、団地型マンションの改修・建替え等の再生についても、前述の通り、その円滑な実施の上で課題が多い。これらの課題解決のための検討を進めるべきである。なお、団地型マンションの管理等の実態に関しては、管理規約の現状等、必ずしも明らかではない面があり、その実態把握等を行うべきである。

さらに、近年、超高層マンションが多数出現している。その供給量は最近急増しており、これから本格的に大規模修繕などが必要な時期を迎えることが見込まれるが、超高層マンションでの管理の実態等は必ずしも明らかでない面もあり、引き続き、その実態把握及び課題の抽出を行うべきである。その上で、必要に応じて、課題に対応した制度、運用等の見直し等を検討していくべきである。

(7) 管理組合が機能していないマンションへの対応等

管理への無関心化や担い手の不足により、管理規約が存在していない等、管理組合が全く機能していないマンションの存在が指摘されている。また、今後、高齢化、賃貸化、無関心化の進行等を背景に、こうしたマンションが増加するおそれがあるにもかかわらず、こうしたマンションに対して、現行の制度では、積極的に管理の適正化を促す有効な施策が行われていない。

国、地方公共団体及び関係団体は、引き続き区分所有者等への啓発活動を実施し、こうしたマンションの発生及び増加を未然に防ぐとともに、こうしたマンションの実態把握に努めつつ、諸外国の事例等も踏まえながら、こうしたマンションに対する関与のあり方について検討すべきである。

また、将来的には、集合住宅の居住形態について、区分所有権による居住のみならず、賃貸化や所有・利用の分離化を行うなど、様々な居住形態へと移行していくことも考えられ、このような居住形態についてそのあり方を検討していくことも求められる。

(8) 老朽マンションの再生の促進

老朽マンションの再生は、喫緊の重要課題である。老朽マンションの再生に当たっては、区分所有者において、改修・建替え等の再生方法を選択することとなるが、その過程に関しては、資金面・ノウハウ面での不安、区分所有者間での合意形成の困難性への懸念等が見受けられるところである。したがって、これらの懸念等に対応して、改修・建替え等に対する支援措置の充実を図っていくほか、区分所有者がより容易かつ円滑に改修・建替え等に取り組むことのできるよう、情報提供、ノウハウ等を有する専門家等の関与による事業の実施の推進、円滑な合意形成を可能とする制度や運用等についての検討を行っていく必要がある。これらについて、国及び地方公共団体は、資金面での総合的な支援に努めるほか、必要となる情報の提供、相談窓口の整備、専門家の派遣等の対策を進めていくことが重要である。また、こうしたマンションの再生が行われる場合には、区分所有者や賃借人の協力を得ることが求められるが、地方公共団体においては、地域の状況を踏まえつつ、転出や仮移転をするこれらの居住者の居住の安定確保のため、公共賃貸住宅の活用その他の多様な支援に努めることが求められる。

資金面については、区分所有者等による負担を基本としつつも、居住者が安心して快適な生活を営む上で不可欠な基盤であることに配慮し、必要な助成のほか、資金の確保について十分な支援措置が必要である。特に、初動期においては検討費用の確保が難しいことや、費用負担の困難な高齢者、低所得者等も存在することなどに配慮し、きめ細やかな対策を講じていくことが重要である。地方公共団体においては、地域の状況を踏まえて各種の対策が講じられている一方、財政状況等の事情から新たな支援措置を設けることが難しいなどの課題もあるところであるが、特に耐震改修の促進については支援措置の充実が求められるところである。

また、耐震性の劣っているマンションのほか、都市全体の居住環境に影響を及ぼすマンションや、保安上危険又は衛生上有害な状況にあるマンションについては、都市環境や住宅政策の観点から、国及び地方公共団体としても積極的に改善を求めていく必要がある。こうしたマンションの改善が行われる場合には、区分所有者や賃借人は改善に協力することが求められるが、区分所有者や借家人の転居が必要になる場合も多いと考えられることから、国及び地方公共団体において居住の安定の確保について必要な施策を講ずるよう努めるべきである。

このほか、大規模な団地における建替えや建築基準法上の既存不適格の解消など、マンション単体では解決が難しい問題については、国及び地方公共団体としても、地域の実情に応じて適切な対策を講じていく必要がある。既存不適格の問題につい

では、これまでの事例においては、隣接地の取得や、マンション建替えにおける総合設計制度の活用などによって対処しているところであるが、従来の枠組みでは再生を図ることが困難な面もあり、既存不適格マンションの再生について、多角的な視点から検討することが必要である。

また、老朽マンションの再生に関しては、規制改革会議におけるヒアリングや管理組合等に対するアンケート調査等の結果、建替え決議、団地における建替え決議、被災マンションの再建、円滑化法における認可手続等に関して、管理組合や有識者、事業者が指摘する多くの課題が存在する。

このため、建替えに関する手続の合理化を図る観点から、円滑化法等について法制度上隘路となっている問題の解消を図るなど、適切な措置を講じていく必要がある。また、耐震性の低いマンションの建替えや被災したマンションの再建が円滑に進むための措置や、団地における一括建替え、一部建替えや段階的な建替えを行いやすくするための方策等について、広く検討を行っていく必要がある。この際、多くの区分所有者等が関係する老朽マンションの再生に当たっては、合意形成等のための取引費用の軽減を考慮すべきであること等を踏まえて、その仕組みや運用を考えていくべきである。

むすび

マンション政策は、マンションの着実な増加等に伴い、今後、ますます重要となっていくものと考えられる。また、マンション政策は、国土交通省のみならず、法務省その他の関係省庁、地方公共団体、管理組合、関係業界・団体等の多くの関係者・関係機関との連携の中で推進していくべきものである。併せて、マンションに関する制度、支援策等は多岐にわたり、また複雑なもの等もあり、管理組合や区分所有者等に対して、分かりやすく広報等を行っていく必要がある。

国土交通省においては、本答申を踏まえ、住宅政策等の観点から、順次、政策の実施、必要な検討等を進めるとともに、関係者・法務省等の関係機関と情報を密にする等により今後のマンション政策のあり方について検討を行い、必要な施策の立案等の取組みを行われない。