6. 調査結果の要約と結び

6. 1. マンション被害と復興状況

6. 1. 1. 被害マンションの数

まずはじめに、大震災で被害を受けた分譲マンションの数を大雑把に見ておきたい。大きな被害を受けたマンションの数をできるだけ正確に捉えようと努めてきたが、情報を捕えにくく、統計表を何回か改めることになったが、95年12月時点で集計したものがほぼ最終的なものと考えてよい。大被害マンションは122物件となっている。1物件は一つの管理組合を構成しており、ほぼ1棟と考えてよい。大被害マンションの定義は、構造材部分が破壊されたりしたものである。この大被害マンションが全て建て替えられるマンションだとは必ずしもいえず、大規模な補修で復旧するものもあり、また、中被害マンションでも事情によって建て替えを選択することもある。

6. 1. 2. 建替えに向かうマンションの数

震災から1年2ヶ月経って96年3月現在で、建物を解体したか解体に着手した分譲マンションは101件を数える。9月時点では57件であったから6ヶ月余りでかなり増えたことになる。今後さらに増える可能性がある。他の住宅タイプに比べて分譲マンションの被害状況は相対的に少なく、大変安全で、住み手を守る機能をよく果たしたといえどよいので、しかし、1000棟が解体されるというのは全く未曾有のことであって今度の震災被害の特徴の一つといえるであろう。

これらの解体されたマンションの内、どれくらいの数が再びマンションに建て替えられるかは推測しがたく、今後の推移を見る必要がある。

6. 1. 3. 被災マンション復興のステップ

①. 95年9月（震災8ヶ月後）の状態

被災マンションが震災後どのような過程を通って復興に向かっているのかをみてみる。まず居住者の状況を、震災直後と4月末（5月始め）、そして9月中頃の三つの時点で見てみると、中被害マンションでは、4、5月時点、そして9月になるとかなりマンションにもどってきているが、大被害マンションでは9月になっても7割のマンションではほとんどどの住民がもどってきていないうち。建物の状況はどうなっているかをみると、大被害マンションの場合は4、5月時点では
4分の3のもので、被災時の状態のままで手がつけられていなかったが、9月時点では被災時のままのものは3割に減っている。「解体済ないし解体中」のものが増えたのであって、夏をはさんで、40のマンションが解体に向かった。このように解体されるマンションが急に増えたのは、公費解体の申請を早くしないと秋には打ち切られるという情報が流れ、各マンションが復興の方針を充分討議し、決定しないまま、とにかく解体撤去する方向に向かったからである。

さて、9月時点のマンション復興の状況をもう少し詳しく、大被害のものをを中心にみてみる。

この時点迄に被災マンションは概して4つのステージを通って復興に向いつつあった。
まず第一は管理組合が被災状況を自らで把握する段階であって、ほとんどのマンションが、ほぼ3月頃までにこのステージを通している。第二のステージは、復興に向けて管理組合として組織体制を作り、専門家などによる詳細調査などを行って補修か建替えかの検討を行い、方針を決める段階である。初夏から7、8月の夏頃までに復興の方向を決めた組合が多いが、9月中旬に調査した時に、まだ方向の決まっていないものが大被害マンションで15%程見られた。補修か建替えかをめぐって区分所有者の合意形成が難航しているのが原因とみられる。第三のステップは復興の計画を一定の内容を盛り込んで組合総会で決定する段階で、9月の調査時には大被害マンションの半数近くがこのステージを通っていた。第四のステージは計画の決定を受けて事業化への準備を進め、事業化のメドがついた段階であって、9月の調査時には21のマンションがこのステージを踏んでいた。これより先に事業が着手されるという第5のステージがあるのだが、9月段階ではみられない。

②96年2月（震災1年1ヶ月後）の状態

9月以降、少しつつ復興過程を進めるマンションが増えしてきたが、全体として、先に述べたステージを大きく進んでいるという様子はない。神戸市などの資料で建替え対象のものの復興状況をみると、まず、2月、3月に工事が着工されるものは7件程あるとみられる。このグループが先頭団体といえる。つぎの団体は建替え決議がなされ、公的な補助（優良建築物等整備事業制度）が決まったりして、春から秋にかけて着工が予定されるもので、60棟ある。これらが先にみた第四ステージに達しているものといえよう。残りの40〜50棟近くのものがまだ第三ステージ迄の段階にある。

このようなマンション復興の進行状況は、大変遅いと言われるかもしれないが、しかし、1年を経過して着工のメドがついたというマンションは大変条件の恵まれた、ある意味では特別な事例であって、多くのマンションは次に述べるような様々な障害にあって、克服に努力しているといえる。95年の暮れから96年2月にかけて、いろいろな障害をのり越えて復興の方針を決め、建替え決議をし、事業のメドがたち出したマンションがいくつ
か出てきた。しかし大半のマンションが建替えや大規模補修の計画をかため、事業着手のメドがたつようになるには、さらに数カ月かかるであろう。それ程マンションの建替えを含んだ復興過程にはクリアしなければならない課題が多く、区分所有者の合意形成過程に特別なトラブルが起こらなくとも、かなりの時間を要するということである。

③. 戸数と復興の速度

ところで、マンションの住戸数は復興の速度に大いに関係している。区分所有者の合意形成は住戸数の多い小規模マンションの方が進みやすい。9月段階で方針の決わっていないうマンションは相対的に住戸数の多いところが多くなっている。補修や建替えの方針を決めたマンションの平均住戸数の概算は62.7戸であるのに対して、方針が決まっていないマンションの平均住戸数は112.5戸である。分譲マンションでは管理や災害復旧、建替えといった際に区分所有者の合意形成がスムーズに進むことが何より重要なことである。そのことを考えるとマンションの戸数規模をあまり大きくしないこと、供給時に管理単位の戸数規模を考慮することの重要性が指摘できる。

6. 1. 4. 復興方針の決定状況

少し話は前後するが、建替えか、補修かという復興の方針の選択は、いろいろな事情が絡み合っても決められており、必ずしも被害程度がストレートに復興方針を決めていけるわけではない。

われわれの調査研究グループが「大被害」と定義したもの、すなわち構造部分に損傷を受けたマンション107件の内で、「補修」の方針を決めたものが20件見られるし、逆に、構造体の損傷は少なく「中被害」と診たマンションでも7件が「建替え」の方針を決めていた（9月調査時点）。不明のものがいくつかみられたので、その後それぞれ件数が増える可能性がある。

このように被災マンションの復興の方向はどちらかというと「建替え」にシフトした流れになっている。その原因はいくつかある。第一は、被害の大きかったマンションは古いものが多く、住戸面積が狭かったり、設備が古かったりしていて、やがて建て替えられる必要があるだろうとの認識が居住者にあり、補修では資産価値を低めてしまうので、この際負担する費用の差が大きくなれば建替えを選択するという居住者（区分所有者）サイドの要因である。管理組合を支援しているコンサルタント達の話では、復興に要する共有部分負担額が一戸当たり500万から600万円当たりが、「補修」と「建替え」の判断を分ける分岐点だということである。

「建替え」に傾く要因の第二は行政的支援策が「建替え」に厚く、「補修」に薄い状況にあるということ策上のことである。「補修」ではコンサルタントの派遣を行政はしてくれ
ない。「建替え」の場合には震災型の「総合設計制度」による既存不適格物件の救済があり、「優良建築物等整備事業」による助成も可能である。一方「補修」の場合の施策には戸当たり150万円を限度とすることに金融公庫の無担保融資と自治体の利子補給が見られるくらいである。第三の要因は、復興の具体的進行に関わるデベロッパーなど関係企業や専門技術者等の対応が「建替え」のような新建築には慣れていてスムーズだが「補修」への対応は不慣れだという復興を受けとめる社会的システム面の要因である。「補修」サイドには「補修」による安全確保の基準の提示や補修技術の普及など課題が多く、日本の建設界全体が「建替え」を受け入れやすくなっている。

さらに第四に今回特別な事情として「公費解体」すなわち管理組合や区分所有者にとっては建物の撤去費が不要という条件が生まれ、その期限が決められ、申請がせかされ、解体撤去が復興方針を充分検討しないまますすめてしまうという特別な要因があった。

6. 2. 復興上の障害

6. 2. 1. 何が障害か

次いでマンションの復興過程で障害となっている諸問題を見てみたい。被災マンションの復興にとって欠けているものの、それは一口にいって「お金」である。そのことはマンションに限らず、一戸建てなども共通することである。ただし、費用の問題が復興を難しくしている全てではなく、以下に見るように、費用の問題をベースとして、制度上やマンションという住宅形態独特のハウジングシステム上の問題などが起こってきている。

アンケートで管理組合が、復興上でおこっている困難な問題点としてあげた項目をみると、もっとも多い項目は、復旧費用、資金捻出上の問題であって、第二に合意形成を難しくしている諸問題、この中には様々なことがあり、費用のこともからきている。第三に累積率に代表される既存不適格問題となり、つづいて、抵当権の問題や区分所有法の解釈に関連する問題などがみられる。事業に近づくと業者を見つけることが難しく、その選定が障害となっているということがある。

マンション復興の基本は住民の合意形成であるが、合意形成を難しくしている内容をみると、じつに多様である。どのような事項があるか、少し内容にたいってみてみる。

6. 2. 2. 合意形成を難しくしていること

分譲マンションの特質は共有部分を有し、その復旧には数十戸に及ぶ区分所有者達の合意形成が欠かせないことである。この合意形成は区分所有者によって構成される管理組合によってなされるのだが、彼らが、震災後の生活の混乱のなかで、自らの財産上のギリ
ギリの条件を提示しあいながら共通の方向を作り上げようとするのが、実に大変なことである。
区分所有法は5分の4や3分の2の特別多数決で建替えの決定や大規模失業の退去決定ができるとしているが、現実的には管理組合が目指すのは全員の合意であり、建替え計画に参画できない組合員の資金条件や住まいの条件を考慮し、何とか計画への合流を模索し、合意の方向を探ることである。その過程で次のような困難が見られる。
第一は住民達が意見を交わし合うことの合議条件設定上の困難点である、「避難をしていて連絡がとりにくい」とか住戸数が多く「大世帯のため意見交換がしにくい」といった例や、あるいは、住民の「法や制度に対する理解が充分でない」とか「外部の情報にふりまわされて議論が進まない」とする理解が充分でないとか「外部の情報にふりまわされて議論が進まない」といった合意の場の設定の難しさがまず現れてくる。
第二は、管理組合の運営が非民主的であったり、不手際があったり、あるいは一部の住民のエゴで組合にトラブルが起こるといった運営上の問題である。
第三は、区分所有者の基本的な利害の相違が表面化する例であって、店舗やオフィス部分と住居部分の意見の違い、複数住戸所有者や賃貸住戸所有者と、一般的な居住オーナーとの意見の対立などである。
第四は、かなり多くみられる事例であって、復旧の方向をめぐって、「建替え」と「補修」かに住民の意見が分かれ、合意形成が難航している場合である。この意見の対立には、住民間の費用の捻出の条件の違いや住まいに対する考え方の相違が反映し、加えて、先述した「建替え」にシフトした全般的な世間の勢いが影響している。すなわち、比較的若い世帯で将来マンションを買い替え、行く行くは庭付き戸建てを目標にしている層は、「補修」では賃貸価値が下がり、マンションを売って”住宅すすごく”を進んで行けなくなるから、少々無理をしてでも新しいローンを組み、「建替え」を選択しようとする。一方、高齢世帯はマンションでの水住を考え続けており、新しいローンによる借金を抱えたくないし、今迄の居住空間が戻ってればよく、「補修」を選ぼうとする。調査結果によると、資金捻出が難しいのはやはり高齢者に多くみられる。
合意形成を難しくしている第五、第六の問題は、連続棟の建物で部分的に被害の著しいところがあり、復旧の方針と費用負担をめぐって意見が分かれる「部分被害問題」と不動産設定の不備等が関連して意見対立が生まれたり、復旧が進みにくくなっている問題である。この点を以下に述べる。
6. 2.3. 部分被害問題と不動産設定に係わる問題
区分所有法はマンションの復旧及び建替えを一棟単位で行うように定めている。ところが今回の震災で一棟と認定されているものの一部が崩壊し、一部は小さい被害に終わった
ために、廃棄した部分のみで建替えの対象になる事例がでてきた。法律ではあまり考えていない場合といえるが、L字型とかコの字型などの様に見られる。このようなケースで一部の建替えになると、その共用部分建替え費用（全体の6割程度と見られる）は、全区分所有者の負担となり、補修で済まされる非建替え部分の区分所有者も建替え部分と同様の負担となってくる。一方新しく建て替えられ、一方は補修されるといえ以前のままとなる。にもかかわらず、費用負担は変わらないとならば当然不公平感が生まれ、非建替え部分から不満がでる。われわれの調査では一棟の建物で被害差のあるものは案外多く、7割程見られた。これらのなかには、軽被害のところも含めて全体を建て替えることにした合意形成したところもあるし、また一部建替えの方向で進んでいるところもある。被害差があっても一棟が全体として補修か建替えに統一されれば問題は少ないが、部分的な建替えという方向になる場合に問題となって、区分所有者の合意形成が難しくなっている。そのような問題を抱えるマンションは被害差のあるものの内14％程見られる。
一部被害マンションの9月時点の状態と復興方針の決定状況を全体と比べると、一部被害のものは「被災状態のまま」のものが多いく、方針も「決まっていない」ものが多い。復興が遅れていることがはっきり表われている。
以上のような部分被害問題とは少し性格を異にするのが、マンション供給時の不動産の設定の仕方や規定の定め方に不備があり、合意形成や復興の障害になっているものが、多くはないが見られる。例を挙げると「分譲会社が住戸と屋内駐車場を所有していて、その床面積がかなりを占めるが、これまで管理費や修繕積立金は区画数で負担していた床面積比ではなかった。それが不合理なので復旧費用を床面積比にすることにしたため、分譲会社が反対し、他の区分所有者と対立している」あるいは「敷地の持ち分が床面積の割合に比例しておらず、店舗部分の敷地持ち分が過大なため、解体すると住居部分が極めて少なくなり、従前のように建て替えられない」といったもの、「敷地の一部を道路や公園として市に移管してしまったため、敷地が小さくなったり分断されて一種に既存不適格となっ建替えができない」といったケースも複数見られる。もう少し軽いものとしては、規約による共有部分の定義が曖昧で復旧費用の負担をめぐって対立が起こるといったものがある。

6.2.4. 容積率既存不適格の問題

区分所有者の合意形成上の難点は別の復興上の最大の障害は、既存不適格物件の問題である。特に容積率の基準がマンション建設後に決められたために、被災前の容積のものが建てられないという容積率オーバーの物件が多い。大被害マンションの7割程を占めている。このような既存不適格物件を救うために総合計画制度の基準を緩和して従前の容積を確保する行政施策が取られた。この施策の効果は大きく、敷地規模の小さいものや第
一種住専地域のものを除くと大半のものが従前の容積を確保できる。しかし、制度適用によるいくつかの問題が派生してきている。一つは、容積は確保できるものの公開空地を取りるために階数が増え、高さ制限がクリアできなくなること、周辺の住環境への影響が変わり周辺住民の同意が得られにくいという問題。二つ目は公開空地のために、一階の床面積が以前より小さくなり、一階のフロアーを占めていた店舗部分の面積が狭くなってしまい、この部分の区分所有者の同意を得られないという問題。三つ目は、建物の形が被災前のマンションと違ったものになるために、再建後の住戸の位置をめぐって住居者間に確執が生まれ合意形成の妨げになっているという問題がある。コーポラティブ方式で共同住宅を建てる場合も、この住戸の位置を決める「位置決め」が事業の重要なポイントだということを聞くが、今回はコープの場合以上に合意ははかるのが難しい。というのは今回の建替えの場合は以前の住戸の位置が居住者の意識や居住習慣のなかにあって、それにこだわりがあること。またコーポラティブと違って希望して建設グループに加わったわけではなく、いやなら止めるというわけではないという事情もある。

四つ目の問題は、あまり大きくない敷地に公開空地を規定通り取らなければならないために、再建マンションの形態や構成、デザインが制限されて、あまりよいものにならないという問題などである。震災前の容積を確保するためには、この制度の弾力的運用以外に方法はなかったことだろうが、この総合設計制度の住宅地における適用も含めて、論議を深めるべき点が残されているようだ。

6. 2. 5. 建替え事業へ進む過程での問題

建替えの合意形成が住民の間でできてからも難しい問題が持ち上がっている。

第一は抵当権の問題である。マンションには抵当権が設定されているのが一般的だが、被災マンションを解体しようとする場合、抵当権者の同意が必要で、ある住戸の抵当権者が一人でも解体に反対していると、マンションは解体できず、建替え計画は進まなくなる。区分所有法は5分の4の特別多数決で建替えができるとしている。実際、5分の1の区分所有者の反対であっても建替えが決定される。ところが、一人の抵当権者が解体反対によって建替えは実質的に進まなくなる。市中銀行の多くが抵当権者として解体に同意する傾向にあると聞くが、全ての金融機関がそういった方向を取っているわけではない。抵当権者の同意が得られず復旧が立て生じている例がいくつかある。

第二は事業主体と事業過程のリスクカバー、事業進行を担保する方法の問題である。建替えの方向を決めたマンションの管理組合はその事業化へと進むのが、組合が事業主体になるのは難しい。戸数がかなり少なく、事業進行中に資金計画などの変更がなく、事業進行が確実だとみられる場合には、再建組合とコンサルタントの努力で何とか事業ができないことはないが、一般的には危険が多く、デベロッパーなどを事業主体として決め、事
業進行過程のリスクカバーなどを行ってもらう必要がある。まず建替え決議に賛同できなかった区分所有者の区分所有権の買い取りが必要であり、ついてで途中脱落者のカバーが必要になる。銀行ローンなどの残債を処理しないと再建の計画は進めないが、残された敷地をデベロッパーに買い取ってもらい、その代金で残債を処理していくすなわち先述した抵当権を抹消するという方法が取られる。建替え事業は今後の進行過程で新しい問題も生まれるであろう。事業手法のあり方は今後の大きな研究課題だといえる。

6．3．行政的支援策について

被災マンションの復興に対していくつかの行政的支援策がなされてきた。それらは積極的役割をはたし、評価できる点が少なくないのだが、問題もいくつかみられる。以上の文中にふれてきたが、結びにかえてまとめてみると次のようになる。

第一は支援策が建替え中心となり、補修に対して弱いという点である。第二は、マンションの解体、撤去を公費で行うというのは歓迎される施策であったが、一般のビルなどと違って復旧や処置の方針決定に時間がかかるというマンションの特殊性を考慮して、公費解体の期限を決めず、復興方針を区分所有者が充分検討し、結論を出してから解体できるようにしてはよかった。第三に容積率の既存不適格物件に対する総合設計制度の規準緩和策は、公開空地の確保だけでなく、周辺地価の住環境の向上、アメニティへの寄与という点を広く現地性を考慮して考えるような施策へと発展させるなど、施策の改善が望まれる。第四に建替えマンションに対して大きな支援となっている優良建築物等整備事業制度は、建替え支援の軸となっているが、自治体財政が苦しく、国庫補助がついても市の補助が出せず、せっかく震災用に特別に補助率が2/3から3/4にあげられても、その効果が出ていないところが少なくない。2/3から3/4にアップした補助部分をすべて国費で負担するといったことが望まれる。また、管理組合とコンサルタントで建替え事業への事務処理を行っているわけであるが、その事務的経費への公的補助といったことも望まれている。

過去の分譲マンションの建替え事例は、全て全員賛成の形態であった。今回、5分の4の特別多数決による建替えがいくつか生まれつつある。その過程に発生する問題には引き続き注目し、対応策の検討を進めていく必要がある。

6．4．管理組合の対応について

今回の震災において、マンションの管理組合は大きな役割を果たした。管理組合によって、また被害の程度によってその対応の状況は異なるが、概して、経営運営への住民の関わりが強く、コミュニティがうまく育っているところでは、機敏な行動が見られた。今回のレポートにも触れのように、尼崎市のあるマンションでは、震災後すぐに管理組合の役
員が中心になって建物と設備の点検を行い、居住者の安否を尋ねて巡った。給水が出来なくなったが、地下の貯水槽に残っていた残留水をポンプを購入して汲み上げて、高齢者や身体の不自由な人など弱者に配るといった活動がなされている。

このように震災当日から翌日にしては、多くの管理組合が建物被害状況の把握から怪我人のチェック、一人住まいの高齢者の安否の確認など居住者の状況をとらえること、またライフラインの確保といった作業を行っている。もちろん理事会や対策委員会などが急速開かれて、対策が講じられ始めている。

その後も、日数を経るにつれて、災害前の日常生活を取り戻すために必要なさまざまな取り組み、補修工事や復興のための対応をはじめ、罹災証明、見舞金取得、資金調達などについての情報伝達等、居住者の生活に必要な活動を積極的に行っている。このような状態はまさに、管理組合が一つの小さな自治体として、Small Private Governmentとして機能していることを表している。

一般的にマンションの近隣関係は冷たいといわれているが、今回の被災地のマンションで見られてもののは、大変困難な状況の中でも互いのプライバシーを尊重しながら、必要な時には気遣いをするスマートな近隣関係を、都市社会の中に育てている姿だった。

マンションは区分所有者が管理組合を構成し、共同管理を行うシステムとなっている。管理に関わらねばならないということは、時には煩わしいことであるが、しかし、管理を通じて居住者間の連帯ができ、コミュニティが育っていくのである。21世紀にむけて都市の集住社会は、不要なプライバシーへの干渉を退け、しかしながら必要な時には協力しあう近隣関係を生み出すことであり、その過程で生じる煩わしさを避けずに、共生の良さを積極的に評価していく姿勢であろう。そのような集住体をマンションは生み出しつつあることを、被災マンションの活動は教えてくれたといえよう。