

分譲マンション建替の初動期における区分所有者の意思決定

第一研究部 科学技術特別研究員 米野 史健

1. 背景と目的

分譲マンション（区分所有集合住宅）は現在までに全国で 300 万戸以上が供給されており、これらの既存ストックを適切に維持管理し、必要に応じて修繕を行うとともに、老朽化が著しく進行した場合には建替という対応をとることが今後重要な課題となる。建替とは既存の建物を解体し新たに建設するという大きな変化を伴う行為であるが、区分所有者が自らの所有・生活する環境をあるべき状態に制御するという意味からは、建替も日常的な管理行為の延長線上に位置づけられるものであり、修繕と同列の一つの解決策として区分所有者が判断・選択を行うものと捉えることが出来る。

よって、建替を行う場合には、その検討の初動期において通常の維持管理・修繕という対応から建替という方向へと連続的に移行しうるか、そして区分所有者全体として建替という判断を選択することが出来るかがポイントといえる。この意味では、区分所有者内における意見の調整は、建替という結論に向けて所有者の理解を得る「合意形成」というよりも、様々な管理行為の選択肢の中から建替という方向性を決める「意思決定」という観点でみる方が適切と思われる。

このような観点から先行研究を見ると、建替の際の合意形成を扱った論文として合意が成立した過程を分析するもの⁽¹⁾や課題・問題点を指摘するもの⁽²⁾⁽³⁾はみられるが、維持管理行為の中から建替という方向がどのように見いだされ、意思決定がいかになされたのかを扱った論文はみあたらない。

そこで本論文では、区分所有者の間で建替への意思決定がなされた過程を分析し、適切な意思決定を行うために必要となる要素、及び意思決定上の問題点を明らかにし、今後のマンション建替の際の管理運営のあり方を考察する。

2. 考察の枠組

分譲マンションは、個々の住戸が特定の主体によって所有されるとともに、階段等の共用部分を住戸を所有する主体が全員で共有する形となっている。このためマンション全体としての意思決定は、個々の区分所有者による決定と、これらの意思が集まった形での区分所有者総体としての決定の、二段階から成るといえる。区分所有者の総体は管理組合という団体を構成しており、この団体が区分所有者全体としての判断・決定を行うことから、意思決定は区分所有者である個人と、管理組合という法人との間の相互作用に基づくとみることが出来る。さらに、管理組合を実質的に動かすのは理事会等の運営組織であるから、個々の区分所有者と運営組織との間の関係が、建物全体としての意思決定を規定するといえる。

ここで意思決定の手順を、システム分析の枠組を参考にして、以下に示す三つの段階によって捉える。第一段階は状況を把握し、何が問題であるかを認識する「問題把握」、第二段階は問題解決のための対応策を検討し、その効果を予測する「対策検討」、第三段階は検討結果の評価を行い、最適と思われる対応策を選択・判断する「評価判断」である。

マンションの場合、この手順は個々の区分所有者のレベルと、管理組合としてのレベルの二段階が並行し関連しあいながら進むと考えられる。その際に管理組合 - 実質的には運営組織 - は、個々の所有者の意思決定を促すとともに、出された意見を調整し全体としての決定をまとめなければならない。

これより、意思決定の各段階に応じて、管理組合が担うであろう機能は、次のように想定することが出来る。これら機能と、個々の所有者の意思決定との関係を示したのが [図 1] である。

- ・問題把握：現状を的確に把握し、これを分析することで、課題及び問題点を明確にして、所有者に提示する
- ・対策検討：とりうる対応として複数の代替案を検討し、それぞれの効果と問題を予測したうえで、所有者に示す
- ・評価判断：所有者の意向を考慮して代替案の評価を行い、最も望ましい選択肢を判断し、所有者の理解を得る

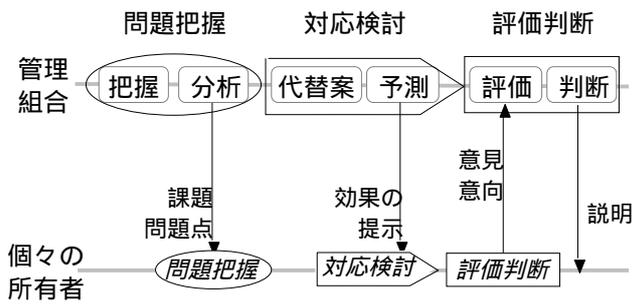


図 1：意思決定の手順と管理組合の機能

これらの機能を個々の所有者に向けて行い、全体としての意思決定につなげていくのであるが、対応のあり方は所有者の特性によって異なるものとなる。なぜなら、所有者の状況や関心に応じて的確な情報提供を行うほうが、所有者個人の意思決定をより促進することが出来ると考えられるからである。そこで、先行研究等をもとに区分所有者の特性について考えると、[図 2] に示す 4 つの階層によって捉えることが出来る。

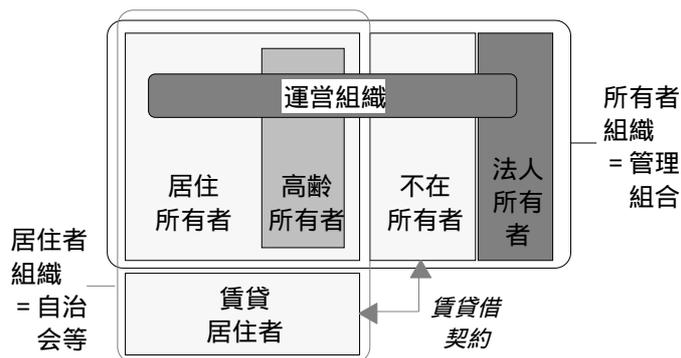


図 2：区分所有者の階層構造

まず区分所有者が実際に住戸に住んでいる「居住所有者」があり、このうち高齢者については「高齢所有者」として階層を分けて考える。

所有者が住戸に住んでいない場合は、所有者が個人である「不在所有者」と、会社等が社宅として所有する「法人所有者」とに分けることが出来る。このうち不在所有者分の住戸では、賃貸借契約に基づいてそこに居住する「賃貸居住者」が存在することとなる。

これらの関係する階層のうち、所有者からなる総体が管理組合であり、この組合の行動を制御する理事会等の「運営組織」が各階層の所有者の間をつなぐ役割を担っているといえる。またこれとは別に、居住する住民からなる組織として自治会等が存在する場合もあるが、建替の場合には主に所有者組織としての管理組合が検討の中心であり、居住者組織が関わることは少ない。

このようにみると、管理組合及びその中枢としての運営組織は、各階層に応じた情報提供・対応をとるとともに、階層の間で生じるとされる意見の相違・対立をうまく調整して、全体としての意思決定を進める必要があるといえる。

以上の観点に基づき、管理組合における運営組織の行動を中心にみて、所有者全体レベルでの意思決定を行うための諸機能が果たされているか、これらが個々の所有者と適切につながり個人レベルでの意思決定が円滑に進むよう機能しているか、及び階層の異なる所有者の間をつなぎ意見を調整するよう働いているかについて、これまでに建替が行われた事例の状況をもとにして考察する。

対象は首都圏で行われた 13 の建替事例とし、これらの事例において管理組合等の運営組織で主要なメンバーとして活躍した人物、及び事業に関わったデベロッパーの担当者へのヒアリング調査より、意思決定の実態を把握した。これら事例での区分所有者の状況を [表 1] に示す。調査によって得られた情報をもとにして、建替の初動期（建替を行うという基本的な判断がなされるまでの時期）を中心に、意思決定に関わる管理組合の行為から機能の充足状況を評価し、課題及び問題点を考察した。

表 1：事例における所有者の状況

事例	所有者数	うち			高齢者割合	管理形態	管理組合	終了迄の期間
		居住	不在	法人				
A	35	12	12	11	15%	委託	有	4.4
B	24	12	12	0	-	委託	無	3.8
C	42	-	-	12	-	自主	有	12.1
D	67	28	25	14	15%	自主	有	9.6
E	18	16	2	0	0%	自主	有	2.6
F	72	53	17	2	19%	自主	有	4.8
G	15	5	8	2	10%	自主	無	7.5
H	38	21	1	10	20%	自主	有	7.3
I	58	37	18	3	-	自主	有	3.8
J	99	47	24	17	37%	委託	有	6.7
K	45	44	1	0	6%	自主	有	5.7
L	96	45	30	21	30%	自主	有	7.0
M	47	10	18	19	-	自主	無	7.0

(- は不明を表す)

(単位：年)

なお前述の意思決定の三つの段階、及びそこでの機能は理論的なモデルであり、実際の意思決定の過程は必ずしもこの順序では進まないこともあるが、機能の評価に当たってはモデルの各段階に当てはまる行為を過程から抽出して考察を行う。

3. 問題把握における機能

ここで果たすべき機能は、生じている問題の実態を早期に把握すること、問題を分析しその状況を明確にすること、及び結果を各階層の所有者に提示して個人レベルでの問題把握を促すこと、といえる。以上について、実態把握に関しては建替の発意がなされた場面を、分析に関しては運営組織による問題の検討の状況を、結果の提示に関しては所有者への情報提供の方法をみることで考察を行う。

管理組合が適切に機能すれば、老朽化の問題を把握する中で建替という対応も必要な状況ではないかとの意見が運営組織内から出てくると考えられるが、事例ではそのような形よりも居住する所有者からの発意が多くみられる。この場合は主に主婦層からの問題提起であり、給排水管の水漏れや詰まり、雨漏りなどの日常生活上の不便さに直面したことによるものである。運営組織内の組合役員からの発意の場合では、劣化した設備の度重なる修繕に伴う費用が膨大になることに困り、建替という方向を考えるようになったケースが多い。また外部の業者からの提案がきっかけのものもある。

続く問題の分析では、発意が運営組織の外からであっても、提起を受けとめて実態を把握し問題を考え始めるのであれば機能は果たされるといえる。実際に、居住者からの建物・設備への不満と建替という提案を受けて、問題の把握と建替の検討が進められる場合が多いが、居住者からの提案を組織が理解せず、そのため発意した個人によって独自の検討が進められる事例もある（事例 G,J）。また発意が運営組織内からの場合でも、管理組合の特定の役員が提起したが管理組合としての対応はなされず、役員が一個人として検討をはじめられる場合もみられる（事例 A,F,I）。このように運営組織としての対応が行われない事例では、社宅が多いために問題を真剣に考えない、管理組合が実質的に活動していない、理事長による私的な検討と管理組合としての公的なものとの区別が明確でない、などの状況がみられており、管理組合の運営に問題があったことが原因といえる。

最後に所有者への情報提供については、この段階で広く所有者全体に対して行われている事例はほとんどなく、自らも居住者である理事会役員や、私的に検討を始めた居住者または役員から、顔見知りの居住所有者に対して話があった程度に過ぎない。この意味では、劣化による影響を体験している居住所有者に対してのみ情報提供がなされ、まだ問題を把握しておらず建替の必要性も理解出来ない

不在・法人所有者に対してなされていないのは、所有者全体として現状を把握するとの観点からは問題が大きいといえる。また居住所有者への情報提供も、建替を検討するための準備会への呼びかけという形が大半であり、建替に賛同し協力が得られる居住所有者、つまり部屋の狭さや設備の劣化を問題に感じ、改善しようとする行動力や経済力がある所有者を中心に話がなされたであろうことを考えると、建替の必要性をあまり感じていない高齢所有者への対応も十分ではなかったとみられる。

以上のようにみると、問題把握に関する運営組織の機能上の問題点としては、最初の時点で実態の把握が出来ていない場合もあること、問題を分析する必要性を理解していないまたは分析するだけの能力・行動力がないこと、身近な範囲にしか話をせず広く所有者全体に情報を提供する必要性を感じていないこと、が挙げられる。この部分の機能を一定程度補完しているのが居住所有者を中心とした自主的な検討組織であり、本来運営組織が行う機能を別の組織が担わざるを得なかったといえる。これら自主検討組織の大半は、後に管理組合の一部門として位置づけられ、中心的役割を担っている。

4. 対策検討における機能

ここでの機能は、代替案の検討に際して必要となる情報や専門的知識を入手すること、対策として取りうる複数の代替案を設定すること、各案で得られる効果とかかる費用及び実施した際の問題等を予測すること、そして代替案とその予測結果を広く所有者に提示し個人レベルでの対応検討に必要な情報を提供すること、である。これらに関して、建替及びその他の代替案に関する情報をどこから入手しているか、代替案として特に建替と修繕との場合の比較を行っているか、案の策定及び効果や費用の予測をどのように行っているか、結果についてどのような情報をどんな方法で所有者に提示しているか、をそれぞれみることによって機能の実態を把握する。

まず建替等に関する情報入手では、最初の時点では新聞等を通じて建替事例を知ったものが多い。その上で事例を手がけた建設業者に連絡をとり情報提供を依頼する場合と（事例 F,J）、所有者の個人的なつてを頼って一般の建設業者に依頼する場合（事例 G,I,K 等）、及び所有者内部の専門的知識を持つ人の協力を受ける場合（事例 E）などがある。業者に依頼した場合は事業として成り立ちにくいということで断られるケースも多く、協力が得られるまでに時間がかかるという問題が見られる。この他管理業務を委託していた場合は委託先に相談して協力を得たり他団体の紹介を受けており（事例 A,B）、また業者から建替提案があった場合は提案元からの情報提供で話が進んでいる（事例 L,M）。

代替案の設定では、多くの事例で建替と修繕のどちらにするかが議論になってはいるが、両者を明確に位置づけて比較を行うものは少なく（事例 C,G,I）、修繕しても状況は良くならない／埒が明かないという意見に基づいて建替が中心になる場合が多い。これは実現事例が広さや設備の面で社会的に劣化していたこと、及び等価交換により建替でも費用負担が基本的に必要ないという特別な事情による部分も大きい。主に居住所有者を中心に話が進められたため、生活実感を共有する者の間では主観的な判断が一致しており、客観的な比較を行う必要性を感じなかったとも考えられる。建替のみを扱う場合でも、代替案を明示的に設定しているのは自主建設・等価交換等の事業方式を比較する事例 E や、複数の業者にプランの策定を依頼した事例 H などわずかである。このようにみれば、全体として合理的な比較検討を行おうとする意識に欠けていたとみられ、このために後の評価判断の段階で不在・法人所有者や高齢所有者から疑問や反対意見が提示されることになったと思われる。

代替案または単一の建替案の策定と予測では、管理組合が独自で行うものは少なく（事例 E）、多くの場合は外部の建設業者等の団体に頼っている。この場合に、運営組織の方から一定の条件を提示してそれに基づいたプランを求めるものや（事例 C,I,J）提示されたプランをもとに独自の見直し作

業を行うものもあるが（事例 L）、その他では提示された案を受け取り説明を受ける形となっている。管理組合の内部に策定及び予測を行う能力がない場合はやむをえないが、全てを外部に任せきりにして主体性が弱くなっているとすれば多少問題があるといえる。

最後に個々の所有者への情報提供であるが、提示される主な内容は、建替に関しては建物全体の大きなプランと必要となる費用（等価交換が多いため実際には無償変換される住戸面積）であり、修繕を検討する場合は工事の内容と一人当たりの負担額となっている。これらの情報によって所有者に建替の妥当性を示し判断を得ようとしているが、所有者全体レベルでみた場合の情報しか示されず、個人レベルで取りうる選択肢に関して、例えば参加しない場合に住戸の権利がどのように評価されるかなどが提示されることはほとんどない。この意味では、全体としての判断を個人に受け入れてもらおうとしており、個人の独立した意思決定が可能な形になっていないことは問題である。

情報提供の方法としては、管理組合総会等の場を用いた説明会の開催や、情報を記した文書を配付または送付する形が取られることが多い。しかしこれらの方法では、会への出席が難しく郵送等でも連絡がとりにくいと思われる不在・法人所有者への対応が十分とは言い難く、結果的に居住所有者が中心にならざるを得ないと考えられる。また、特に高齢所有者に多いと思われるが、専門的な知識を持たない所有者では、情報を提供しても内容が十分理解出来ないという危険性もあろう。このような点を補完すべく、不在・法人所有者を中心に訪問し個別の説明を行う事例も見られる（事例 A,J）。この対応は有効と思われるが、その分運営組織にかかる負担が大きくなることが課題といえる。

以上をみると、対応検討における機能上の問題としては、代替案検討のための専門的知識の入手が難しいこと、複数の代替案の検討、特に建替と修繕の場合との客観的な比較が行われにくいこと、案の策定と予測に主体的に取り組みず第三者任せになる場合もあること、個々の所有者が判断を行うのに必要な情報が十分には提供されず、また全所有者に行き渡らない可能性があること、が挙げられる。

5. 評価判断における機能

この段階では、区分所有者個人の判断を明確に意思表示出来るような状況を作ること、所有者の意向を各階層から広く把握すること、個々の所有者の判断を受け全体としての決定を適切に行うこと、そして決定を各階層の所有者に伝え理解を得ること、という機能が必要である。これらについて、所有者の意思表示及び意向の把握に関しては運営組織がどんな形で所有者の意見を聞いているか、全体の決定に関しては建替を行うとの判断がどのような手順で出されたか、そして決定の伝達に関しては所有者全体で建替という方針をどのようにして確認したのか、をみることで考察を行う。

まず意向の把握方法をみると、いずれの事例でも何らかの形で区分所有者の意向の確認は行っており、方法としてはアンケートによる意見の収集が最も多く、続いて管理組合総会や説明会等での意見交換がみられる。アンケートは全所有者に向けて配付が行われるが、説明会等の場合は居住所有者が中心で不在・法人所有者の出席は少ない傾向がみられる。この他、対策検討段階の情報提供として行われた所有者への個別の説明の際、またはこれとは別の訪問によって、個々の意見や要望のヒアリングが行われているものもある（事例 A,C,J,M）。個別のヒアリングでは所有者は自分の意見を自由に提示することが出来るといえるが、アンケートの場合には単に建替への賛成・反対を問うだけのものも多く、具体的に意見を聞く場合でも提示された代替案に対する要望を聞く形が主である。これでは建替案を前提としての賛否の確認、もしくは修正要求の提示でしかなく、個人が自己の意思を表示出来る形にはなっていない。このような傾向は説明会等の際により強くみられ、運営組織から検討の経過や判断の結果が示された後に、意見・異議を受けつけるという手順が中心となっており、先に全体

としての判断が示されたところで個人の意志を他の所有者の前で提示するのは難しいと思われる。特に高齢所有者に多くみられる、建替自体に反対をするわけではないが生活の変化に対する不安が大きいので積極的には賛成出来ない、というような意見になるとさらに提示しづらであろう。

建替という判断を出す手順としては、アンケートで賛成の所有者が大半を占めた結果を元に運営組織が判断を行う場合が中心であり、その上で管理組合総会等の場で所有者の承認を受ける形が多い。しかし先の意向把握でみたように、先に建替という結論があったうえでの判断及び承認であるとみられる部分も多く、判断に際して所有者の意向を反映するという本来的な機能は十分に果たしていないともいえる。特に運営組織が強い力を持つとみられる事例でこの傾向が見受けられ、役員らの評価に基づいて判断された結論を提示して、所有者からの理解を得ようとする手順がとられている。この場合比較的短期間で意思決定がなされているようにみえるが、その後の過程で異論が出されたり（事例 I,J）、または運営に疑問を抱く所有者の反対で取り組みが一時止まるものもあるなど（事例 C,D,H,M）、指導力があるがゆえに逆に民主性が阻害されることによって生じる問題もみられる。

所有者全体での確認の方法としては、管理組合総会等の場で所有者からの承認を受ける際に、議決などの方法で確認が行うものがほとんどである。この他に同意書を集めたり準備金の出資を募るなどしてよりはっきりした形で確認を取るものもある（事例 C,E,I）。これらの対応は、総会等には出席することの難しい不在・法人所有者からも明確な形で確認を取ろうとするものといえる。

以上より、評価判断での機能上の問題として、個々の区分所有者が自らの意思を明確に表示出来る形になっていないこと、全体としての判断が個人の意思決定よりも先に提示されており個々の意向が反映されているとは言い難いこと、が主な点として指摘できる。

6.まとめ

本論文では建替に至る過程を区分所有者個人及び全体での「意思決定」として見たわけであるが、事例の実態としては、所有者個人が自ら判断を行うための詳しい情報が運営組織から提供されることは少なく、また個々の所有者の意思表示を受けて運営組織が全体としての判断を行う形にはなっていないことからすれば、全体としての判断が先行したうえで、これに対して個々の所有者の理解を得ていく「合意形成」という形で進められているといえる。このようになった要因としては、運営組織が建替を望む居住所有者を中心に動いているため、建替以外の対応策について十分な検討がなされないこと、及び居住所有者以外の階層への対応及び意向把握が十分に行われなことが挙げられる。

これまでの建替事例では基本的に条件が良かったため、建替という方向性を先に決めても後から合意を得ることが可能であったが、今後行われる建替では条件はより厳しくなるため、各階層の所有者個人の判断をもとに全体の意思を構築していくことが重要になる。よって、意思決定の各段階において必要となる機能を明確に規定したうえで、これらを適切に果たせるよう運営組織の能力を高める、またはこれを支援する外部の専門的組織等のシステムを整備することが必要であろう。

参考文献：

- (1)米野史健(1998)「分譲マンション建替の合意形成プロセスに関する研究 - 首都圏における実現事例を対象として」建築学会計画系論文集 No.505, pp151-158
- (2)長谷川洋(1999)「分譲マンション建替の問題点と実現事例にみる対応策」建築学会計画系論文集 No.523, pp235-242
- (3)斎藤広子・長谷川洋・早田幸・八木澤壮一(1999)「マンション建替における管理組合の合意形成能力」都市計画論文集 No.34, pp307-312
- (4)橋爪大三郎(2000)「価値と意思決定」,今田高俊・橋爪大三郎編『社会理工学入門』日科技連,pp47-72