

建替えの合意形成において管理組合が果たすべき役割

Roles of Management Association in Consensus Building of Condominium Reconstruction

Fumitake MENO: Building Research Institute

米野 史健*

This paper aims to examine the consensus building process of condominium reconstruction project and to clarify roles of unit owners' management association in decision making. The process of consensus building among condominium owners consists of four stages: 1) preparation, 2) examination, 3) planning, 4) enforcement. And each stage consists of four procedures: A) organization, B) introduction of expertise, C) examination and coordination, D) decision making. On this process objection from some owners is the most serious problem, and to solve this problems management association should carry out two types of roles: coordination and initiative.

Keywords: Condominium, Management Association, Consensus Building
マンション, 管理組合, 合意形成

1. はじめに

マンションは敷地及び建物を複数の人々が区分して所有する形をとっており、これを維持管理するには区分所有者の同意と協力が必要である。特に老朽化した建物を解体し再築する「建替え」という行為には、区分所有者の5分の4以上の賛成が必要とされ、このための合意形成が大きな課題となっている。

近年では、この建替えを円滑に行うための法制度の整備が進められている。建替えを行う団体の法的位置づけや運営のルールを明確にし、事業を行う際の権利変換の仕組みを定めた「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」が平成14年6月に公布され、また建替え決議の要件やその手続を整備した「改正区分所有法」が平成14年12月に成立している。これらによって、区分所有者間での最終的な合意である建替え決議を実施する手順と、その後建替え事業を安定した形で進める方が整えられたが、建替え決議に至るまでの過程、

つまり発意を受けて意向をまとめ決議が出来る形へと話を進める道のりについては、区分所有者が自らの責任で行わなければならないことには変わりはない。制度や実施のための環境が整えられた分だけ、区分所有者が果たすべき責任が明確になったといえる。

つまり、区分所有者によって構成される団体である「管理組合」が、集団としての意思決定をしなければならないということである。通常の維持管理を長年に渡って行ってきたこの組織が、建替えにおいても適切に機能し、合意形成を進めていかなければならない。本稿ではこれまでに建替えが行われた事例での状況をもとに、建替えの合意形成の過程において管理組合が果たすべき役割を整理し、今後のあり方について検討する。

2. 建替えに関わる主体

建替えに関わる主体は[図1]に示す5者に整理できる⁽¹⁾。建替えに際して区分所有者の団体の

中では、所有者を代表して管理組合を運営する「理事会」の他に、建替えを中心的に推進する「建替え組織」が構成される。一般には建替え組織は理事会の諮問機関として位置づけられ、理事(長)自らが建替え組織を主導する、あるいは理事が建替え組織に参加し活動を支援する場合が多い。建替え組織が計画の検討や提案という実務の部分を担当し、理事会がこれを受けて区分所有者の意思の取りまとめを担う形である。一般の区分所有者は、建替え組織に対して事業への賛否や計画への要望を提示して意見を交換し、また理事会の主導のもとで管理組合全体としての意思を決定する。

区分所有者の他に、外部から事業に参加・協力する事業協力者がいる。建替え組織の活動を支援する「コンサルタント等」と、事業を請け負い実施する「デベロッパー」「建設会社」である。コンサルタント等は建替え組織から意見・要望を受けて、計画提案や活動への助言などを行う。デベロッパー等は個々の所有者との契約に基づき、設計・事業計画の策定や工事の実施を請け負う。

3. 建替えの合意形成プロセス

これらの主体によって行われる合意形成のプロセスは、概念的には[図2]のような形で示される⁽¹⁾。まず合意形成は、大きく4つの段階を経て進められる。建替えを希望する所有者有志が勉強

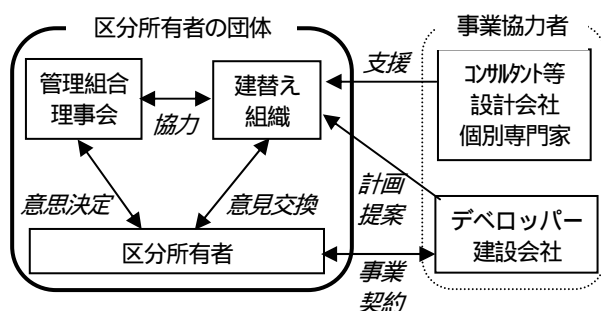


図1：建替えに関わる主体とその関係
会を開き、管理組合として正式に建替え検討を行

うことへの了解を得る「 .準備段階」、建替えの必要性及び可能性を検討し、本格的に建替えを推進することへの同意を得る「 .構想段階」、具体的な計画を検討し、建替えの実施に対する所有者の合意を得る「 .計画段階」、及び実施計画を作り契約を締結して事業を行う「 .実施段階」である。なお、「 .実施段階」は建替え決議がなされた後であり、決議によって基本的には合意は確認されているので、本稿では扱わない。

そして、各段階での合意形成の活動は、4つの手順によって構成される。活動を担う建替え組織を結成する「A.組織の形成」、必要な情報を集め専門家の参画を受ける「B.専門情報の導入」、区分所有者の意向を反映して計画を検討、提案して内容を調整する「C.計画の検討・意見の調整」、所有者全体で建替えに対する意思を決める「D.意思の確認」である。

以下、各段階での活動内容をみていこう。

.準備段階

建替えの発意がなされ、賛同する区分所有者が集まって勉強会が結成される[A]。勉強会では、建替えに関する基礎的な知識や先行事例の情報などが集められ[B]、建替えにはどのような方法があり、どのような建替えができるかがメンバー間で議論される[C]。勉強会での情報や議論は、理事会や他の区分所有者に対しても適宜伝えられ、建替えについての啓発・意見交換が行われる。この過程を経て建替えの可能性が見いだされると、建替えを管理組合として正式に検討するよう勉強会から問題提起がなされ、管理組合総会等の場で正式組織の設置が決定される[D]。

.構想段階

管理組合理事会が再生方法を検討する組織を諮問機関として正式に設置する[A]。建替え以外の大

規模修繕なども含めた幅広い再生の方法に関して情報を収集し[B]、比較検討の中でそれぞれの方法の必要性や意義が議論される[C]。区分所有者の間で意見交換がなされ、その結果として建替え以外の方策（修繕等）が選択される場合もあるが、建替えという方向でまとめると、建替えを検討する組織に改組されるなどした上で[A]、協力を依頼するコンサルタント等の専門家が選定されて[B]、建替えの構想が検討される[C]。構想の内容は区分所有者に提示されて意見交換が行われ[C]、多くの所有者から総論での賛成が得られた時点で、管理組合として建替えを目指す（建替えを推進する方向で継続的に検討する）という方針が確認され、「建替え推進決議」が決議される[D]。

計画段階

事業を本格的に推進するための組織が設置（改組も含む）され[A]、建物の設計や事業性の検討を依頼する事業協力者が選定される[B]。区分所有者が建替えに求める意向が把握され、それらを反映しながら事業協力者によって基本計画案が検討される[C]。策定された計画案は建替え組織を通じて区分所有者に提示され、所有者間で意見交換を行う中で内容が変更・調整される[C]。中には建替えへの参加をためらう、あるいは建替えに賛成しな

い区分所有者も出てくるため、個々の事情の相談に乗ったり、同意を得られるよう話し合うなどの個別の対応が行われる[C]。これらの活動を通じて計画の内容が固まり、区分所有者の合意が得られたことが確認できた段階で、全体として事業を実施することへの合意を建替え決議等の形で確定する[D]。

建替え過程のモデルは以上のようにまとめられるが、現実には理事会役員等が建替えを発意したため準備段階を経ずに正式組織が設置される場合や、準備段階からデベロッパー等が参画し検討を積極的に主導したため専門家選定が行われない場合、他の方策との比較により必要性を十分に議論しないまま建替えの方向で話が進められる場合など、様々である。

総じて言えば、建替えの経験がほとんどなかった古い事例及び物理的条件がよく等価交換でほぼ無負担で建替えが出来た事例ほどプロセスの構造は曖昧であり、近年の事例及び条件が悪く費用負担が必要な事例ほど、このモデルに近い構造がみられるようになる。近年の方がモデル化されたプロセスに近い形を示すのは、事例を積み重ねる中で基本的な手順が明確になったこととともに、等価交換建替えが成立しにくい経済状況及び物的属

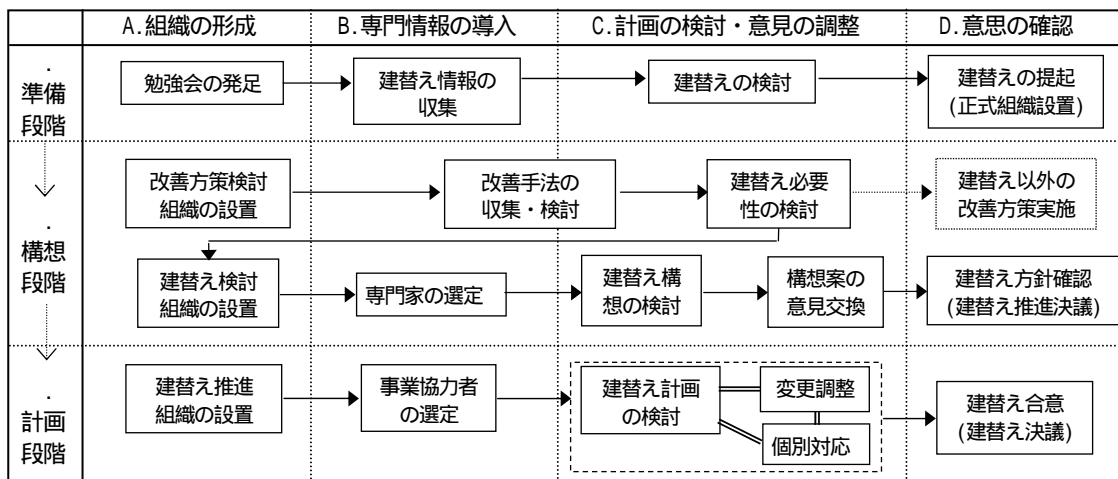


図2：建替え合意形成の基本的なプロセス

性のもとでは、明確な手順を踏まないことには区分所有者の合意が得られないという側面もあるものと思われる⁽²⁾。

4. 合意形成において生じる問題

以上の過程においては、様々な理由から問題が生じ、これによって合意の進行が阻害されることとなる。中でも建替えに賛成しない・反対する区分所有者が出てくるのが一番の問題であり、建替え組織及び管理組合理事会は、これへの対処に最も多くの労力を費やすこととなる⁽³⁾。建替えが実現した事例でみられた、所有者が建替えに賛成しない理由・要因をプロセスとの対応で整理すると、[図3]のようになる。賛成しない理由としては、建替えを行うこと自体を受け入れない(建替えの是非)、事業・設計両面で計画内容に不満を感じる(計画の内容)、建替え組織または管理組合理事会の合意の進め方に反発する(進行の方法)の大きく3つの種類に分けられる。

準備段階においては、建替え自体が必要ない・まだこのままで住めるとか、建替えに伴う生活の変化が煩わしいという、建替えの是非に関する意見が中心である。これらの意見は構想段階での必要性検討で議論されるが、ここでの説明や情報提

供が不十分であると、建替えに対する疑問を抱かせることとなり、後の構想検討や推進決議の際に問題となる。

計画の内容に関しては、準備・構想段階の初期では、提案通りに出来るのかという不安や、修繕の方が効果的、現状の建物で十分との意見から賛同が得られない。その後必要性への理解が全体で得られると、所有者も建替えを現実のこととして考え始め、現状の環境を維持したい・部屋を改修したばかりなので先延ばししたいとの要望や、費用負担への不安など、具体の課題が挙がってくる。これらの疑問や不安に対する建替え組織からの説明が不足したり、もしくは疑問に答えることなく独断的に話を進めるようだと、進行の方法に関する不満が生じ、組織に対する不信感として決議の際に表面化する。なお、このような不信感は準備段階でも提案者への不信という形で表れ、これにはそれまでのマンション内での人間関係や管理運営上の問題が影響している側面が大きい。

推進決議に賛同が得られても、具体的に計画を詰める段階になって、再度進行方法に起因する反対が生じる場合がみられる。事業協力者の選定が問題となり、選定の手順が不十分・不透明だと意見が出たり、選ばれた業者の妥当性が疑問視されるなどである。手順の問題は計画内容に関しても

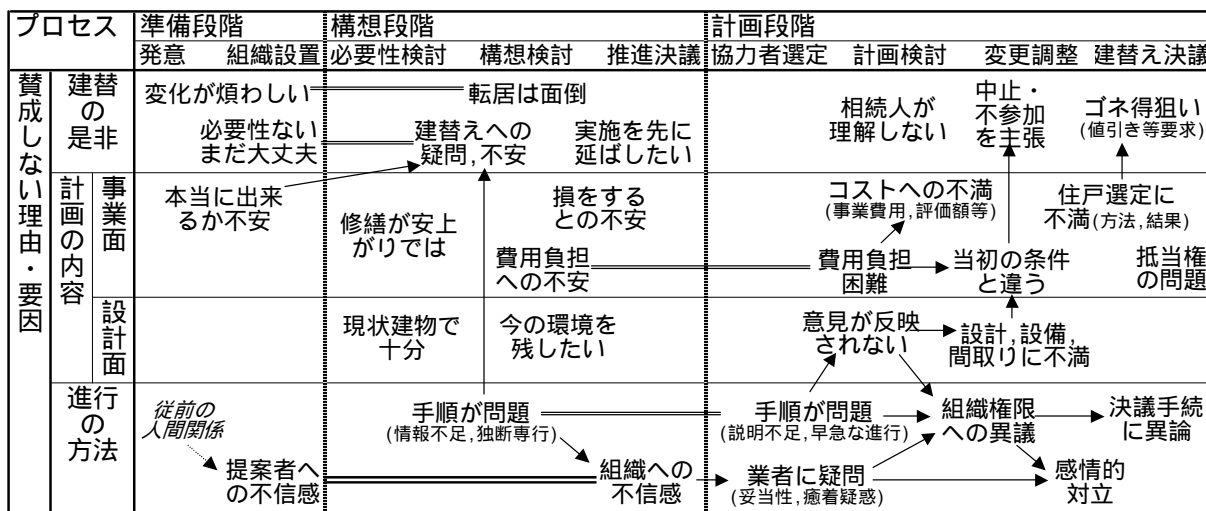


図3：合意形成の過程でみられる建替え非賛成の理由・要因

影響し、設計に意見が反映されないとして不満をもたれたり、費用負担が困難な所有者がいるのにこれに配慮した事業計画が作られないとして、コスト面への不満が出されるなどである。その結果、準備段階での提案や構想段階での条件とは話が違うとして、この段階に来て建替えの中止や事業への不参加を主張する所有者が出たりする。

これらの進行方法への疑問、及び計画内容での不満は、結果として建替え組織の権限に対する異議として表明されることとなり、区分所有者と建替え組織、あるいは管理組合理事会と建替え組織との間での感情的な対立に発展してしまう場合もみられる。異議や対立が十分に解決されないままだと、建替え決議の実施という最終段階になって手続への異論が提示され、決議を延期せざるを得なくなったり、決議はしたものの必要な割合の賛同が得られないなどの状況が生じる。

この他計画段階では、元の所有者から住戸を相続した人が建替えの意義を理解せず再度必要性の議論に立ち戻らなければならないという問題や、建替え後の住戸位置の選定方法または選定結果に不満を持ち、決議直前になってゴネて勝手な自己主張をするなどの問題もみられる。

このように、賛成しない理由の3種類は相互に関連しあっており、いずれかで生じた問題が別の種類の問題を増幅する、あるいは問題が種類の間で移行・転化していくという状況がみられる。特に「進行の方法」が及ぼす影響は大きく、進行方法上の問題が建替えの是非についての不安や反対意見を助長させ、また計画内容に関する判断や意見にもマイナスの影響を与えることとなる。これより、生じた個々の種類の問題へ個別に対処し解決するというだけではなく、別の種類の問題が及ぼす影響についても考慮して、総合的な対応を取ることが望ましいといえる。

5. 問題への対応策

先に示した問題について、建替え組織あるいは管理組合理事会がとる対応には、大きく分けて次の2つの志向性がみられる。

a. 調整的対応

区分所有者から不平・不満が出ないように、手続を的確に行い、個々の意向を把握し反映して、全体としての調整を図る。

b. 主導的対応

取るべき方向性を明確に提示して全体を強く引っ張り、区分所有者の関心や興味を促して、賛同を得る。

この両者の対応はある意味相反するもので、主導性が強すぎれば調整性が果たせず、逆に調整性が強ければ事業を主導的に進めることは出来ない。事例にみられる問題でも、組織権限への異議の多くはそれまでの進行が主導的すぎたことによるものであり、また調整性を意識しすぎたため議論が進まず所有者が建替えの意欲を失いかけた例もある。2つの志向性の両立あるいは適切な切り替えがうまくいかなければ、合意を得ることは難しいと思われる。

これら2つの対応がどのように用いられているかを問題の種類別にみると、「建替の是非」の論点に対しては、準備・構想段階における主導的対応で建替えの必要性や明確なイメージを提示して理解や納得を得る形であり、「進行の方法」に関しては特に計画段階において調整的対応を重視することで、問題を事前に回避するあるいは異議や異論を沈静化する形である。「計画の内容」については、構想段階で主導的にプランを提示して説得する形、計画段階では調整的に意見を反映していこうとする対応がみられる。

プロセス全体でいえば、準備・構想段階という初期には主導的対応が、計画段階及び実施段階に

においては調整的対応が、主に取られる傾向がみられる。これは、初期に調整をしようとしても区分所有者は建替えを十分に理解しておらず意見や要望が出にくいこと、及び後期になり規定割合の所有者の合意を得るためには個々の意見を聞き調整せざるを得ないこと、が原因といえよう。

ただし、これらの志向性は建替え組織の考え方、特にリーダーの持つ意識によって大きく左右される。最初から最後まで主導性を強く押し出して短時間で話を進め、進行の方法について多少の異論や反対意見があってもこれを押し切る実務型のタイプ、あくまでも調整性を重視して時間がかかってよいからゆっくり確実に手続を進める配慮型のタイプ、所有者と個別に話し合い調整性を保ちながらも自らの主導する計画への理解を求める根回し型タイプ、前半は積極的な提案で主導するが後半反対に遭うとなんとか賛同を得ようと調整にとりくむ熱意型タイプなどがみられる⁽⁴⁾。

以上のタイプは建替え組織と管理組合理事会との関係によって規定される面も大きい。理事会の役員自らが建替えを発意し建替え組織のリーダーを兼ねる場合に実務型が多くみられ、構想段階で作られた正式な検討組織の長に理事会役員が就任したような場合に配慮型が、準備段階で建替えを発意した一所有者がそのまま正式組織でも中心的な役割を担う場合には熱意型が多い、などの傾向がみられる。

6．管理組合が果たすべき役割

以上をまとめると、建替えの合意形成において管理組合が果たさなければならない役割として、次の点が挙げられよう。

- 1) プロセスに示される4つの手順を適切に実施し、4つの段階毎に必要な意思決定を行い、合意のレベルを上げていく。

- 2) 各段階で生じた問題を曖昧に扱うと、次の段階でより大きな問題として再燃する可能性があるため、先送りせず適切に解決する。
- 3) 問題への対応では、調整的対応と主導的対応の両者が必要であり、段階や状況に応じてバランスよく使い分ける。

これらの役割をどの主体が担うべきかについて考えてみる。まず1)に関しては、各段階での合意は区分所有者の団体である管理組合の意思決定として行われる必要があり、よって管理組合理事会が責任を持って対処するのが適当であろう。一般に建替え組織に参加する所有者は建替えへの希望が強いと、段階を一つ一つ登るといっても一気に実現させたいとの意識が強い。理事会はこれを抑え、区分所有者に理解が得られるよう必要な手順を踏み、適切な時間をかけて話を進めていくことが必要であろう。

2)は基本的には建替え組織が担うことになる。賛成しない3種類の理由のうち、建替えの是非については必要性の十分な検討とその結果についての詳細な情報提供が必要であり、計画の内容については個々の所有者の意向把握とそれを反映した計画づくりを心がけなければならない。進行の方法では、適切な手順で行われているか、常に理事会による確認を受けながら、慎重に進めることが求められる。ただし、これらの対応を区分所有者の中の有志だけで行うことは難しく、実際にはコンサルタント等の専門家の関与は必要不可欠であろう。現時点ではマンション建替えを専門とする専門家はほとんどいないが、今後はマンション管理会社やマンション管理士などがこの部分まで対応する、あるいは再開発等のコンサルタントがマンションを視野に入れて活動するなどが必要と思われる。

3)については、一つの主体が状況によって使い分ける・切り分けるというのはやはり限界がある

と思われ、何らかの形での役割分担が必要と考えられる。ありうる形としては、建替え組織は構想・計画の検討及び提案という主導的対応を行い、管理組合理事会は所有者間の意思決定という調整的対応を担うというものである。このような分担によって、建替え組織にとってはより積極的な提案が可能となり、理事会としても建替えという管理組合にとって非常に重要な判断のイニシアティブを握れるという点で利点があるといえる。

なお、このように役割を分担するには建替え組織と理事会との人員・組織などの分離が必要であるが、これは小規模なマンションでは困難である。所有者が少なく、その中で管理業務に積極的に関わる者も少ない状況では、2つの別々の組織を維持することは難しく、その分参加者一人当たりの負担が大きくなると予想されるからである。この場合には、建替え組織が担うべき主導的対応は支援を受けるコンサルタント等に全面的に委託する他はないであろう。2)の部分も含めて、業務を外部化するというのも積極的に考えなければならないが、その際にも管理組合として自らが行わなければならない部分はどこかを十分に意識した上での委託が必要といえる。

これらの役割は、建替えが検討されはじめたからといってすぐに担えるというわけではない。日常の管理の中で培った経験やノウハウがあってはじめて可能となるものであろう。その意味では、建替えが必要になるであろう将来のことを踏まえて、維持管理に関する意思決定を適切な手続を踏んで行うこと、及び管理を決まり切ったルーチンワークとして進めるだけでなく主体的な提案・判断を行うという意識を常に持つことが必要になると思われる。

注：

(1) これらの整理は、国土交通省総合技術開発プロジェクト「投資効率向上・長期耐用都市型集合住宅の建設・再生技術の開発」(通称：マンション総プロ)の中課題3「分譲マンションの円滑な建替え手法の開発」の一環として行われたものである。

(2) 本稿では主に老朽化したマンションの建替えを扱っているが、阪神大震災の被災マンションの再建において、モデルのプロセスで想定した、他の改善方策との比較による建替え必要性の検討、建替え推進決議による方針確認、などの構想段階での手順が明示的にみられる。

(3) 建替えへの反論や別の意見が出されること自体はもちろん悪いことではないが、建替えを推進する組織の立場からすると克服すべき課題といえるため、ここでは「問題」という表現を用いている。

(4) これらのタイプについては、次の文献で詳しく記述している。米野史健「分譲マンション建替えの合意形成における住民リーダーの特徴」市街地再開発第384号，pp22-30, 2002年4月