

特集 1

今後のマンション政策のあり方について ～マンション政策に係る大綱のとりまとめ～



国土交通省住宅局参事官（マンション・賃貸住宅担当）付 企画専門官

2012年国土交通省入省、2022年4月より現職。

徳竹 忠義

1. はじめに

我が国で初めて民間の分譲マンションが誕生して以来約70年が経過し、今やマンションストックは、約700万戸に達します。試算によれば、約1,500万人、すなわち1割を超える国民がマンションに居住し、都市部を中心に主要な居住形態となっています。一方、現在、マンションを巡っては、「2つの老い」と言われている建物と居住者の両方における高齢化の進行とあわせて様々な課題が顕在化してきています。こうした課題に対応するため、区分所有建物の管理や再生の円滑化に向け、法務省において法制審議会区分所有法制部会（以下「法制審議会」という）が設置され、区分所有法制の抜本的な見直しに向けた議論が進められています。しかしながら「2つの老い」が急速に進行するなか、マンションの管理や再生の円滑化を強力に進めていくためには、区分所有法制の見直しのみならず、国土交通省においても、適切な管理水準への誘導や良好なコミュニティ形成、合意形成の促進、事業の安定性の確保などの施策を一体となって講じていくことが必要です。このような考え方のもと、法制審議会といわば「車の両輪」となる形で、2022年10月に「今後のマンション政策のあり方に関する検討会」（以下「検討会」という）を設置しました。検討会では、マンションの管理・修繕、再生の幅広いテーマにおいて課題の整理を行い、それぞれについて今後の施策の方向性を議論してきました。そして、2023年8月に、現時点で考えられる政策の方向性をマンション政策全般に係る大綱としてとりまとめを行いました。

以降は、とりまとめに示された現状認識や課題、

今後の施策の方向性について、その一部をご紹介します。

2. マンションの管理の適正化に向けて

（1）区分所有者の責務の明確化

マンションの管理の適正化の推進に関する法律（以下「マンション管理適正化法」という。）では、「マンションの区分所有者等は、マンションの管理に関し、管理組合の一員としての役割を適切に果たすよう努めなければならない」と規定されています。すなわち、各区分所有者は、共用部分を適切に管理するため、例えば、総会への参加などの一定の行動をとることや、管理費や修繕積立金などの一定の費用を負担することが前提ということです。一方、こうした区分所有者の責務が果たされず管理不全化が進行した結果、行政代執行によって除却したマンションの事例も確認されています。自ら住まう期間のことのみを考えていればよいとすると、その影響は、後の区分所有者やマンション全体に影響を及ぼします。適切に管理を行うことは所有者の責任ということを理解しておく必要があります。

現在、法制審議会では、民事法たる建物の区分所有等に関する法律（以下「区分所有法」という。）における区分所有者の責務に関する規定のあり方について議論が行われています。こうした状況を踏まえ、マンションの適切な管理のために区分所有者として果たすべき責務や行動について、区分所有者への普及・啓発を進めていきます。また、マンション政策としても、今後の具体的な施策の立案にあたっては、

区分所有者に果たすべき責務があることを念頭に置いた検討を加えていく必要があると考えています。このような考え方のもと「区分所有者の責務」については、検討会における議論の根幹となるものとして、とりまとめの最初に位置づけているところです。

(2) マンションの長寿命化の推進

現在、築40年以上を経過したマンションは約126万戸存在し、20年後には3.5倍の約445万戸まで急増することが見込まれています。マンションは、適時適切に修繕工事を実施すれば、相当長期間にわたってその機能が維持されると考えられます。一方、こうした工事を実施せず、劣化の進行が放置された場合、最終的に躯体にまで影響を及ぼしてしまい、もはや修繕工事等による機能回復は経済合理性の観点からは困難となり、建替えの実施か、居住環境が相当悪化したマンションへの居住を強いられることとなります。しかしながら、マンションの建替えは、長期間にわたる検討や調整を要するものであり、加えて、近年は利用可能な容積率の減少に伴い、建替えにあたっての区分所有者の負担も増加していることから、大きな困難性が伴います。こうした状況を踏まえると、現在のマンションの長寿命化を図っていくことが必要不可欠な取組といえ、国としても住宅政策の重要な柱の一つとして位置づけています。

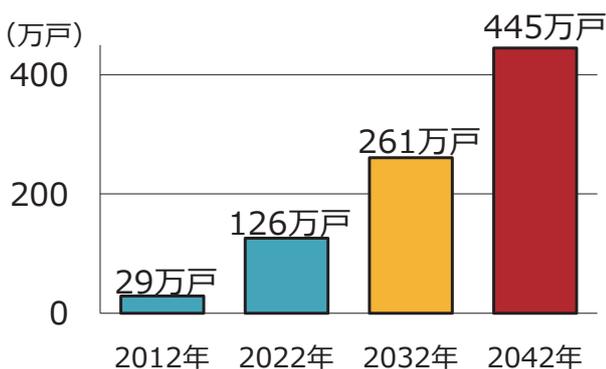


図1 築40年以上のマンションストック数の推移

一方、長寿命化によりマンションをできるだけ長く使うことの必要性や重要性については必ずしも区分所有者に十分に認識されておりません。これはマンションの長期修繕計画の計画期間が一般的には20年～30年となっており、管理組合においてマンションの寿命を意識しづらいことも一因と考えられ

ます。一部の研究では、一般的な長期修繕計画よりも長い超長期の修繕計画の有効性が指摘されています。超長期の修繕計画をもつことで、通常の計画では計上されない遠い将来に必要な工事費用を認識しておくことが可能となり、管理組合として急激な修繕積立金の引き上げが避けられ、長い期間をかけて緩やかに修繕積立金を確保できる効果が期待されるためです。加えて、個々の区分所有者の視点からすれば、超長期修繕計画は自らがそのマンションを生涯にわたって所有し続けるための修繕積立金額を把握し得る資料にもなります。このように管理組合において超長期の視点にもとづく意思決定を行いやすくする環境を整備するため、マンションの寿命を見据えた超長期の修繕計画のあり方について検討を行います。

(3) 適正な修繕工事等の実施

① 修繕積立金の安定的な確保

マンションの長寿命化を実現するためには、適切な長期修繕計画に基づき修繕積立金を安定的に確保していくことが重要です。一方、長期修繕計画を定めて修繕積立金を積み立てているマンションのうち、「現在の修繕積立金の残高が、長期修繕計画の予定積立残高に対して不足していない」と回答したマンションは約3割にとどまっています（平成30年マンション総合調査）。

修繕積立金の積立方式は、大きく「均等積立方式」と「段階増額積立方式」に分けられますが、「マンションの修繕積立金に関するガイドライン（国土交通省）」においては、将来にわたって安定的な修繕積立金を確保する観点から均等積立方式の方が望ましいとしています。

しかしながら、近年分譲されるマンションのほとんどが段階増額積立方式を採用しています。段階増額積立方式を採用した積立計画は、修繕積立金が計画通りに引き上げられることが前提となっていますが、大幅な積立金の引き上げを議案とする総会では、引き上げに対する反対意見が多く出る状況であり、予定通りに引き上げができないおそれがあります。このため、段階増額積立方式を採用する場合に参考となる適切な修繕積立金の引き上げ幅について検討を行います。

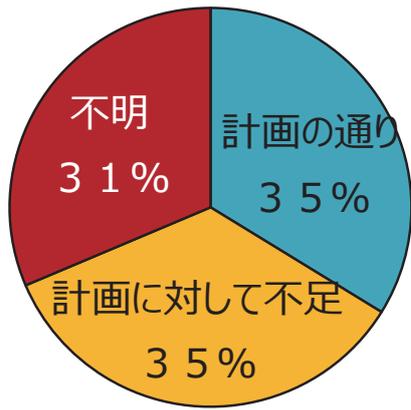


図2 修繕積立金の積立状況

均等積立方式 2%

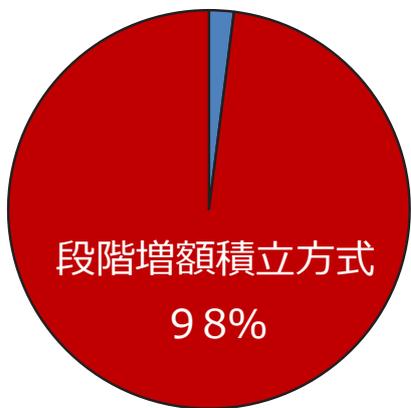


図3 修繕積立金の積立方式

②将来の解体等を見据えた対応

今あるマンションをできるだけ長く使用していくことが重要ですが、いずれは寿命が到来します。居住がままならなくなった場合には、建替えや敷地の売却などの方策も考えられますが、地理的な条件等により事業性が乏しいケースや、敷地の売却先が見つからないようなケースも想定され、全てのマンションで実現できるわけではありません。このような場合、老朽化マンションをそのまま放置すれば周辺地域への悪影響も及ぼしかねないため、区分所有者の責任と負担によって解体が必要となるケースもあります。既に一部の先進的な管理組合では将来の解体も見据えて、必要な解体費用を確保する形での積立が行われている事例も存在していますが、多くの管理組合でマンションの将来の解体等まで見据えた議論が行われていない状況です。また、いざ解体費用を確保するにしてもマンションの解体に必要な費用を算出する指標や相場がないといった問題もあります。このため、解体費の算出方法に係る検討を

進めるとともに、積立方式を含む解体費等の確保手法のあり方について検討を行います。

(4) 管理不全マンションへの対応

①管理組合による適切な管理

高経年マンションほど、賃貸化や空き室化による区分所有者の非居住化が進行する傾向にあります。また、こうした住戸の中には区分所有者の所在が不明になっている住戸もあります。区分所有者名簿等により区分所有者等の所在を正しく把握できていればよいですが、できていない場合は管理組合の運営に支障をきたすおそれがあります。一例をあげれば、区分所有者名簿は、総会の招集や管理費や修繕積立金の徴収の際に必要となります。一方マンション標準管理規約では、区分所有者名簿を作成することを位置づけておりますが、更新することは位置づけられていません。また、居住者名簿は、設備点検時や漏水事故等の発生時などで専有部分に立ち入りたい場合などに活用されますが、マンション標準管理規約では、居住者名簿を作成することは位置づけられていません。このため、マンション標準管理規約の改正を念頭に、管理組合において各種名簿の作成や更新、区分所有者の連絡先を把握しやすくする仕組みについて検討を行います。

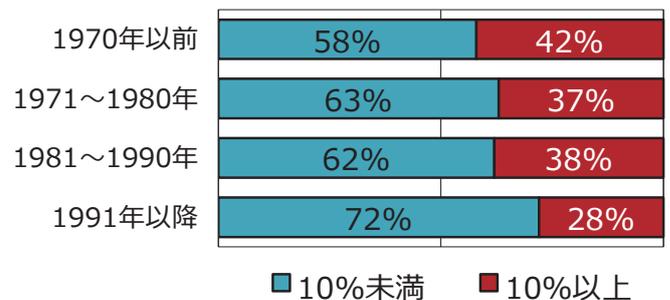


図4 マンション内の借家の割合（築年代別）

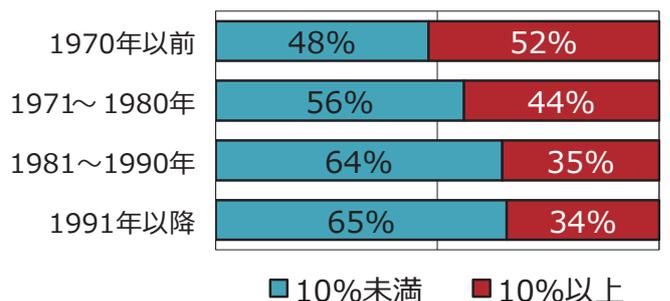


図5 マンション内の空き室の割合（築年代別）

②行政による対応

マンションの管理不全化が深刻化した結果、周辺地域への悪影響はもちろんのこと、現地調査や住民対応などの大きな行政コストが発生します。また、多額の費用を要して行政代執行により管理不全マンションを除却した地方公共団体も存在しており、そのような事態となる前にマンションの管理不全化を未然に防止することは行政としても重要な取組と考えています。



図6 行政代執行により除却されたマンション

2020年のマンション管理適正化法の改正では、管理不全マンションや管理不全の兆候のあるマンションに対して、地方公共団体が助言・指導・勧告できる制度が創設されました。一方、こうした制度の実績は現時点で少数にとどまっており、実効性が低いとの指摘があります。このため、地方公共団体が助言・指導・勧告等の実施を検討するに際して参考となる「マンションの管理の適正化の推進に関する法律第5条の2に基づく助言・指導及び勧告に関するガイドライン（国土交通省）」の充実化を図るとともに、地方公共団体の管理不全マンション等に対する更なる権限の強化に向けた検討を行います。

(5) 管理組合役員の担い手不足

高経年のマンションほど、区分所有者の高齢化が進行し、築40年以上のマンションでは、世帯主の48%が70歳以上となっています（平成30年度マンション総合調査）。また、国土交通省の調査によると、管理組合の運営を担う理事会の役員を引き受けない理由として、最も回答が多かったものは「高齢

のため」となっており、役員の担い手不足が深刻化しているところです。こうした背景等を踏まえ、現在、マンションの管理業務を受託している管理業者が、当該マンションの管理者となって理事会役員の役割を兼ねる形での管理方式が増加しています。管理業者が管理者となることは、高齢化等による役員の担い手不足等の課題に対して有効な方策となり得ると考える一方、管理業者でもある管理者が、自社の関係企業に修繕工事を優先的に発注し、区分所有者の費用負担が増大してしまうなどの懸念もあります。国土交通省では、過去に区分所有者以外の第三者が管理者となる場合に参考となる「外部専門家の活用ガイドライン（国土交通省）」を整備しましたが、このガイドラインは管理業者が管理者となる場合を想定したものではありません。このため、今後、管理業者が管理者となる場合の留意事項等を整理したガイドラインの整備に必要な検討を行います。

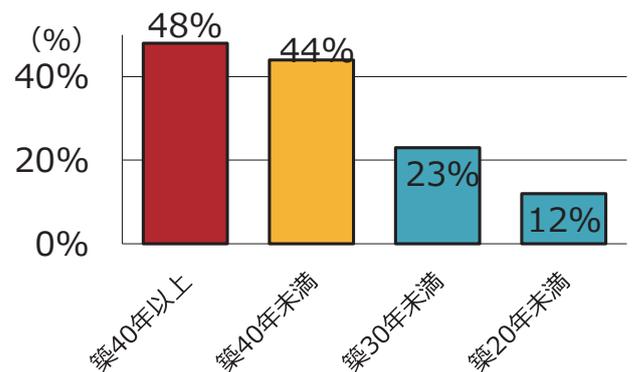


図7 世帯主が70歳以上の住戸の割合

(6) 定期借地権マンションの今日的評価

定期借地権マンションは、1992年に定期借地権が創設されて以来、1990年代後半から2000年代にかけて多く供給されています。この定期借地権マンションは、敷地の利用に係る契約の終了時に、建物の除却が地主との間で合意されているとともに、一般的には解体に要する費用の積立を行っていることが多いため、将来にわたって管理不全化が放置されるリスクが一般的なマンションと比べて少ないと考えています。制度創設当初は、一般的なマンションと比較して安価で好立地、広い居住面積が確保できるといった点が評価されていたとも言えますが、高経年マンションの急増が見込まれている現在、マンションの終活を見越しているという点で、定期借地権マ

ンションについて今日的に評価できると考えております。

一方、定期借地権マンションについては、契約期間中の地代の改定や徴収、解体を行う場合の合意形成等について管理組合の関与に係るノウハウが整理されていないとの指摘があります。また、マンションの長寿命化を進めていく上で、定期借地権契約の期間終了後も、解体せずに継続して使用していきたい場合の実務的な知見も蓄積されていません。初期に供給された定期借地権マンションは、築30年程度となっており、契約期間が近づいているマンションが存在していることも踏まえ、今後、定期借地権マンションの契約期間中の留意点や管理組合の関与のあり方、契約期間終了後の対応方策について整理し、必要な施策を検討していきます。

(7) 大規模マンション特有の課題への対応

2000年代に入り、超高層マンション（ここでは20階建て以上のマンションを指す）が多く建設され、一棟の規模が極めて大きく、管理組合の構成員が大人数となるマンションが多く存在しています。こうした大規模マンションを取り巻く課題について、検討会では主に三つの切り口で検討を行いました。

一つ目は大規模マンションにおける合意形成の困難性についてです。大規模マンションは区分所有者が大人数になるため当然それ以外のマンションと比較して合意形成が難しくなることが想像されます。それに加え、超高層マンションでは年齢、国籍、所得、所有形態（個人・法人）、所有目的（居住・投資）等の多種多様な属性の区分所有者がいるため、管理に関する意識の差が見られるとの指摘もあります。合意形成の円滑化の観点からコミュニティ形成が重要となっていますが、交流のきっかけとなるイベント等が開催されていないマンションも確認されています。国土交通省の調査によると、マンションの戸数規模によって総会への出席率（委任状及び議決権行使書を含む）に優位な差は見られない一方、戸数規模が増えるほど、委任状又は議決権行使書による出席割合が高くなることが分かっています。こうした傾向が大規模マンションの合意形成にどのような影響を及ぼしているか、今後、超高層マンションの管理等の実態に係る詳細な調査を実施した上で、必

要な施策について継続して検討することとしています。

二つ目に、大規模マンションにおける監査体制の確保についてです。大規模マンションでは、通常規模のマンションと比較して、管理費や修繕積立金により管理組合が取り扱う金額は多額となり、業務も膨大なものとなります。一方、国土交通省の超高層マンションを対象にした調査によると、専門家に監査業務を依頼している管理組合は非常に限定的であり、つまりは、膨大な資料を専門家でない区分所有者が監査している状況となっていることが分かっています。こうした状況を踏まえ、大規模マンションにおける監査のあり方について、専門家の活用を念頭に検討していきます。

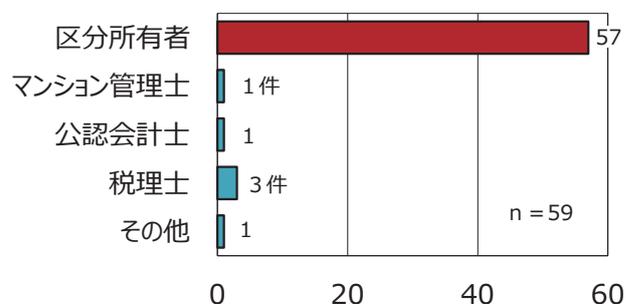


図8 超高層マンションの会計監査の実施者

三つ目に、超高層マンション特有の設備への対応についてです。超高層マンションでは、通常規模のマンションでは見られない特有の設備が多く存在します。一例をあげれば、非常用エレベーター、タワーパーキング、スプリンクラー、セントラルヒーティング、内廊下内の空調設備、非常用発電設備などです。こうした設備の一部は、長期修繕計画の作成の際に参考となる「長期修繕計画作成ガイドライン（国土交通省）」に位置づけられていないものもあります。これらの特有の設備項目についても当然、定期的にメンテナンスを行う必要がありますが、全てのマンションにおいて対応が図られているわけではありません。超高層マンション特有の修繕項目や工事費用の実態を把握した上で、長期修繕計画作成ガイドラインへ位置づける等の対応を検討していきます。

3. マンションの建替え等の円滑化に向けて

(1) 円滑な建替事業等に向けた環境整備

①住戸面積基準による区分所有者の負担増加や事業採算性の低下

近年のマンション建替えでは、マンションの建替え等の円滑化に関する法律（以下「マンション建替円滑化法」という）に基づく建替事業の事例が多数を占めています。マンション建替円滑化法に基づく建替事業を実施する場合、建替え後のマンションの各住戸の面積は原則50㎡以上とすることが求められています。この住戸面積基準は、良好な居住環境の確保を目的に、一定の世帯人数を仮定して定められております。

住戸の種別	最低面積
一般	50㎡以上
単身者向け住戸	25㎡以上
特別な事情によりやむを得ないと地方公共団体が認める住戸	30㎡以上
住宅事情の実態により必要があると地方公共団体が認める場合	都道府県知事等が定める面積以上

図9 建替後の住戸の面積基準

一方、近年、マンションに住む世帯の平均世帯人数は減少傾向にあるなど法制定時からの社会状況の変化が見られるとともに、建替事業の現場においても、住戸面積基準に適合させるにあたって区分所有者の費用負担が著しく増加してしまうケースがあるなど、当該基準が建替え事業の推進にあたっての隘路となっているとの指摘があります。このため、マンションの建替え後の住戸面積基準が適切な水準と

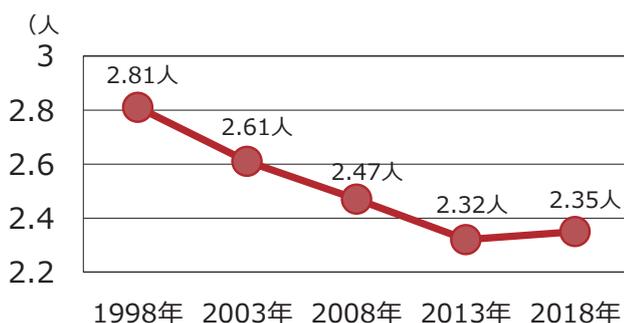


図10 マンション(持家)における平均世帯人数の推移

なっているか検証を行った上で、今日における住戸面積基準のあり方について検討を行います。

②建替事業における建築規制に基づく制約

建築基準法では、調和のとれた市街地環境の整備を目的として、敷地に対する建蔽率や容積率、高さに関する制限、日影規制等のいわゆる形態規制が設けられており、具体の基準については、地域のまちづくりの方針を踏まえ、地方公共団体において定められています。マンションの建築後に形態規制が適用された場合、建替えに際しては当該形態規制に適合させる必要があるため、建替え前の建物規模を確保できないことから、事業採算性や合意形成の確保が困難となるケースが多く存在しているとの指摘があります。

一部の地方公共団体では、マンションの建替え等を促進するため、一定の要件のもと、形態規制を緩和している事例が存在します。このため、地方公共団体が独自に行う規制緩和の考え方を収集し、他の地方公共団体の参考となるよう横展開を図っていきます。

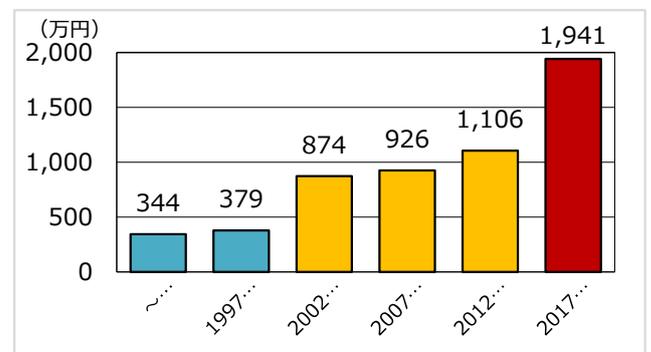


図11 区分所有者の平均負担額の推移 (建替事業の実施年代別)

③団地型マンションの再生円滑化

マンションストックのうち、団地型マンションの割合は約3分の1と推計されます。マンションストック全体の傾向と同様に、今後、高経年の団地型マンションの増加や居住者の高齢化が見込まれ、その対応は急務となっています。国土交通省ではこれまで団地型マンションの再生の円滑化に向けて、建築基準法の一団地認定に関して職権取消しの手続きや建築基準法不適合が発生しないための留意点等についてまとめたガイドラインや、団地型マンション

の再生に市街地再開発事業を適用する上での留意点等をまとめたマニュアルを作成・公表しているところです。また、2020年にマンション建替円滑化法を改正し、団地の敷地分割制度を創設したほか、現在、法制審議会において、団地型マンションの一括建替え決議要件の緩和、多数決による敷地分割請求などの検討も行われています。

一方で、検討会では、これまで講じてきた各種施策の活用状況等について検証が必要との指摘もあり、現行の規制や各種ガイドライン・マニュアルの内容を踏まえた行政における運用実態、事業者の建替えニーズ等の把握を進めた上で、引き続き、必要な施策の検討を行っていきます。

(2) 多様なニーズに対応した事業手法

①非現地への住み替えの円滑化

マンション建替えは、前述のとおり建築後に整備された建築規制により十分な建物規模を確保することが困難な場合や、建替えに伴う二度の引っ越しが高齢区分所有者等にとって負担になるなどの課題があります。こうした課題への対応として、非現地での建替事業を可能とする事業手続き等に関する要望があるところです。現状、非現地での建替事業は、区分所有法においても、マンション建替円滑化法においても認められていませんが、2016年にマンション建替円滑化法の改正により創設されたマンション敷地売却事業を活用して、マンションと敷地を売却し、得られた分配金をもとに、売却後の敷地に新たに建てられるマンションや非現地のマンションに住み替えることは可能となっています。

一方、マンション敷地売却事業を活用し、非現地のマンションへ住み替える場合、区分所有者が新た

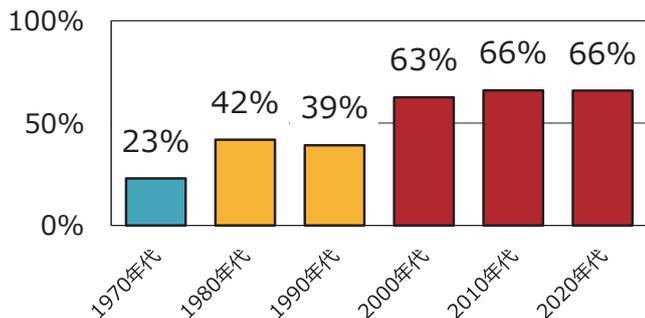


図12 建替後の利用容積率に対する建築前の利用容積率 (建替事業の実施年代別)

なマンションに入居するという点では実質的には建替事業と類似していますが、通常の建替事業と比較すると区分所有者が負担する譲渡税等の負担が異なります。このため、非現地における建替事業を制度的に可能とする事業手続きの必要性については引き続きニーズの把握等を行いつつ、非現地へ住み替えを行う場合の区分所有者の負担の軽減方策のあり方について検討を行います。

②隣接地を取り込む建替えや借地権マンションの建替えの円滑化

建替事業の実施にあたっては、隣接する敷地を取り込む場合や、借地権型のマンションを建替えに際して所有権型のマンションとするニーズがあります。いずれの場合も隣接地の所有者や底地の所有者の同意が必要となりますが、現行制度では隣接地や底地の所有者が建替事業に協力するインセンティブが不足しているとの指摘があります。このため、隣接地や底地の権利者の協力が得られた事例の把握を進めるとともに、隣接地や底地の権利者が建替事業に参加しやすくなる方策について検討を行います。

③区分所有建物の再生、区分所有関係の解消に関する事業手続きの整備

マンションの再生手法や区分所有関係の解消手法としては、区分所有法において建替え決議が定められており、マンション建替円滑化法ではマンション敷地売却決議が定められています。また、いずれの方法も、マンション建替円滑化法において決議後の事業を円滑に進めるための手続きに関する規定が整備されております。

現在、法制審議会では、高経年マンションの増加を踏まえ、建替えやマンション敷地売却以外の新たな手法を多数決で実施する仕組みについて検討しています。具体的には「建物敷地売却制度」、「取壊し制度」、「一棟リノベーション工事」などです。一棟リノベーション工事は、既存の構造躯体を維持しつつ、共用部分と全ての専有部分を更新するもので、機能性や居住性の観点で実質的に建替えと同様の結果を得ることができるとして、新たな再生手法として注目されています。

こうした新たな仕組みができた場合には、実際の事業を円滑に進めるために、それぞれの仕組みに対

応した事業手続きの整備が必要となります。このため、法制審議会における議論の状況を踏まえ、新たな仕組みに対応した事業手続きについて検討を行っていきます。

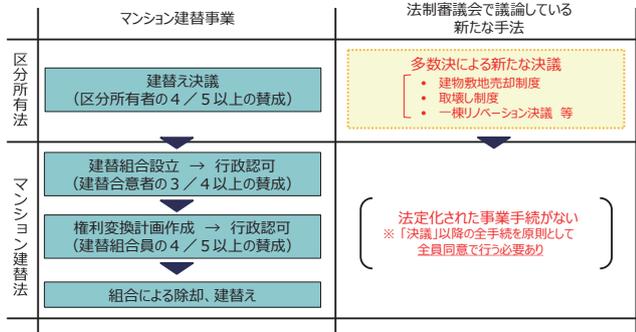


図13 事業手続きの整備の必要性

(3) 自主建替えの円滑化

一般的に、マンションの建替事業は、余剰容積によって新たに生み出された余剰床を販売することで建替事業における工事費用の一部を賄い、ディベロッパー等の事業協力者も利益を得る仕組みとなっています。一方、今後は必ずしも多くの余剰床を生み出すことができないマンションについても老朽化の進行により建替えを実施せざるを得ないケースが増加してくることが想定されます。このようなケースでは、建替えに関して豊富なノウハウや資金力を有するディベロッパー等の事業協力が見込めないため、管理組合が自ら主体性をもって建替事業を行う、いわゆる「自主建替え」を進めていくことが必要となります。自主建替えを実現させるためには、金融機関による支援や取組をサポートする専門的な人材が必要となります。自主建替えの円滑化に向けて、こうした点に留意しつつ、マニュアルの整備を進めていきます。

	自主建替え (ディベロッパー等不参加)	一般的な建替え (ディベロッパー等参加)
資金確保	・ 建替組合が事業資金を確保	・ ディベロッパー等が事業資金を確保
事業ノウハウ	・ 組合が主体的に合意形成、事業手続を実施する必要	・ 建替えコンサルタントやディベロッパーが、合意形成支援、事業手続、工事手続等を実施
保留床の処分	・ 組合自ら又は販売代理店等を通じて分譲販売	・ ディベロッパーによる分譲販売

図14 自主建替の特徴

4. おわりに

検討会についてはいったんのとりのまとめを行いました。とりまとめはゴールではなく、むしろこれからスタートとなります。今回掲載できなかったテーマも含めて、今後検討していくとしている事項については短期的に措置が可能なものから中長期的の検討を要するものもありますが、法制度、予算、税制、融資、ガイドライン等の各種政策ツールを総動員して、マンションの管理の適正化、再生の円滑化に向けた取組を進めていきます。一方、マンションの適正な管理や再生を進めていく主体はあくまで管理組合であり、様々な課題の解決を図るためには、管理組合において活発に議論が行われ、合意形成を進めていく必要があります。このため、本検討会で取り上げた課題や議論の内容について、関係団体を通じて個々の管理組合や区分所有者へ広く周知を行うことで、自らのマンションの状況と照らし合わせて、全国の管理組合で議論を呼び起こしていくことを狙いとしています。

国土交通省では、引き続き、関係省庁、関係団体等と連携して、将来世代にマンションを負の遺産として残すのではなく、優良なストックを引き継ぐことができるような政策を進めていきます。