

災害に強いマンションをめざして

マンション問題に、これまでどう取り組んできたか これからどう取り組んでいくか

2011年3月 日本共産党千代田区議会議員 木村正明

はじめに

3月11日に東北地方太平洋沖地震が発生しました。日本では観測史上最大の巨大地震です。戦後最悪の大災害となりました。痛ましい犠牲となられた方のご冥福をお祈り申し上げます。同時に被災者と福島原発の事故で避難されている皆様に心からお見舞いもうしあげます。

いま被災地では、総力をあげた救援と命がけの原発事故対策がすすめられています。私も少しでもお役に立てればと、党支部のみなさんと救援募金を呼びかけているところです。同時に3月16日には、区議団として石川区長に対して「東北地方太平洋沖地震に関する緊急申し入れ」をおこないました。

さて、千代田区も震度5強という強い地震が襲いました。区は3月12日～13日の2日間、約1万棟を目視で調査しました。「直ちに危険な状況の建物」はなかったものの、ガラスの破損やタイルの剥離が約100件、ブロック塀等の倒壊5件、外壁のヒビが60件ほど確認できたといえます。

災害に強いまちづくりは、今日、区民にとってもっとも切実な願いのひとつではないでしょうか。このまちづくりは、マンション問題を抜きに考えられません。なぜなら今日、マンションは区民にとって主要な住まいの形態となっているからです。（財）まちみらい千代田が実施した実態調査（以下、「実態調査」）によると、区内の分譲マンションは約400棟、賃貸マンションは約300棟あります。その管理のあり方は、マンション住民の命に密接に関わります。同時にまちの安全をも左右します。管理を怠ると「自らの居住環境のみならず、周辺の住環境や都市環境の低下…を引き起こす」（「マンションの管理の適正化に関する指針」国交省）ことにもなりかねません。

私は、区議会に送り出していただいてから、系統的にマンション問題に取り組んできました。

今日は、マンション住民のみなさんと力をあわせ、これまでどのような問題に取り組んできたか、今後どう取り組みを強めていくかについてお話させていただきます。4つの時期にわけてお話しします。最初が1990年から2000年まで。第二の時期が2000年から2007年まで。第三の時期が今期（2007年から今日まで）。最後が今後の課題についてです。私が区議会で取り上げた項目を年表にまとめましたのでご参照ください。

【1】マンション問題にどう取り組んできたか（～2000年）～マンションに政治の光を

まず第一の時期です。私が力を注いだのは主に3つありました。ひとつは、マンションに行政の目をむけさせること。二つ目は地震対策。三つ目は管理組合への応援です。

「自己責任」論を越えて

私がマンション問題を初めて質問したのは、1990年の第3回定例会でした。取り上げたテーマは、「マンションの実態調査」と「マンション相談窓口の設置」です。当時、「マンションのことは管理組合の自己責任で」。これがほとんどの自治体の考えではなかったでしょうか。千代田区がマン

ション問題に目をむけるきっかけとなったのが、「マンション実態調査」だったといえるでしょう。千代田区まちづくり推進公社（現在、「まちみらい千代田」）が95年7月、「共同住宅等の現状及び課題整理についての調査・研究」をまとめました。

調査の中で、区内のマンション戸数が約9800戸であり、その8割が分譲であることが明らかになりました。マンションに初めて政治の光がそそいだ瞬間です。その結果を受け、97年度から同公社内に「マンション相談窓口」が設置されました。

地震対策の強化を

次は地震対策です。95年1月に発生した阪神・淡路大震災は、震災対策の強化を政治の中心課題におしあげます。私たち日本共産党区議団は、この年の第1回定例会と第2回定例会で「耐震診断と防災改修費への助成制度の創設」を連続して要求しました。同年9月の補正予算で千代田区の「耐震診断助成制度」が創設されることとなります。

管理組合への応援

この時期はハード面とともに、管理組合へのソフト面での支援も求めました。たとえば97年第1回定例会です。その際、私たち区議団は、マンション管理組合を“地域コミュニティの重要な担い手”と位置づけ論戦にのぞみました。

この立場から管理組合を“区民集会室の減免対象団体に”と要求しました。同年4月から管理組合が区民集会室の減額対象になるわけです。また、翌98年第1回定例会には「マンション管理アドバイザー派遣制度」の活用を求め、「積極的に活用していく」との答弁をひきだすことができました。管理運営に役立つ「パンフレットの作成と配布」を求めたのもこの時期です。

マンション問題の論戦 (1990～2000年)

- 90年第3回定例会
 - ①マンションの実態調査を
 - ②マンション相談窓口の設置を
- 93年第2回定例会
 - ①維持管理・修繕に役立つパンフレットの作成と配布を
 - ②マンション相談窓口の設置を
 - ③マンション受水槽の検査・清掃への助成を
- 95年第1回定例会
 - ①マンション耐震診断への助成を
 - ②防災改修費への支援を
- 95年第2回定例会
 - ①マンション実態調査の進捗状況は
 - ②耐震診断への助成を
 - ③防災改修費への支援を
- 95年6月26日
 - 「耐震診断・耐震補強工事に助成を」と区長に申し入れ
- 97年第1回定例会
 - ①マンション管理組合も、区民集会室の減免対象団体に
- 98年第1回定例会
 - ①マンション管理組合や居住者にアドバイスをおこなうために専門家を派遣する制度＝管理アドバイザー派遣制度の積極的活用を」

【2】マンション問題にどう取り組んできたか（2000年～2007年）

～「都市再生」でマンションが林立

2000年になると、マンション建設が急増します。下表をご覧ください。年代別ごとにマンション建築棟数を見ると二つの山があります。最初が1980年前後、二つ目の山が2000年代前半です。二つ目の山の背景にあるのが、小泉内閣の「都市再生」です。都市計画法や建築基準法など、まちづくりのルールがどんどん緩和されていきます。マンションが大規模化し住環境を脅かしていく。

相隣紛争もおきました。

環境守るルールづくりを

そうした背景のなか、マンション建設をまちづくりという大きな視点でとらえ、地域と共生できるよう、一定のルールづくりが求められてきます。

そのひとつが、2002年第2回定例会で制定された「千代田区建築計画の早期周知に関する条例」といえるでしょう。この条例は建築主に対して、「生活環境に配慮した建築計画とすること」、「事前標識や説明会などで地域関係者に計画内容を早期に周知すること」を義務づける内容です。特徴は、日影が学校等に及ぼす建築物も早期周知の対象としたところにあります。これらは企業のもうけ第一主義による強引な建築計画を、いわば手順・手続の面から規制するルールです。

条例が提案されるに至った原動力が、住環境、教育環境を守る住民や保護者の粘り強い運動であったことは言うまでもありません。

教育環境守れる条例を提案

同時に私は、この時期に「教育環境基本条例」を提案しました。それは、開発事業などに伴う大気汚染、騒音、日照障害から子どもたちの教育環境を守ることを区と教育委員会に義務づける内容です。中央区が1999年に制定し大きな役割を發揮していることを知り提案しました。残念ながら、千代田区ではまだ実現していません。

さて、1998年に建築基準法が改悪され建築確認が民間でもできるようになりました。06年には耐震偽装事件が起き、民間による建築確認でも、区が中間検査や完了検査を行う方針がうちだされました。そこで06年第1回定例会で私は建築指導課の体制強化を求めました。

マンション問題の論戦 (2000～2007年)

- 2000年第1回定例会
 - ①消費者保護の立場から、分譲会社を行政が点検・指導するしくみを
 - ②マンション対策係の設置を
- 2001年第2回定例会
 - ①区の住宅基本計画のなかに、マンションへの具体的支援策を体系化せよ。
- 2001年第4回定例会
 - ①教育環境基本条例の制定を
- 2006年第1回定例会
 - ①耐震偽装事件をうけ、建築指導課の強化を
- 2007年第1回定例会
 - ①「マンションの長命化」をマンション施策の基本に
 - ②地震対策の強化を
――マンション診断と耐震改修への支援を時限措置から恒久措置へ
――耐震ドアへの改修に助成を
 - ③バリアフリー化など共用部分の改善への支援を
 - ③大規模修繕など、建物の維持管理への応援を
 - ④管理組合やマンション自治会を区民集会室使用料の免除対象に

【3】マンション問題にどう取り組んだか（2007年～2010年）

次にこの4年間の取り組みについてです。ここでは二つご報告します。

第一は、耐震診断と耐震補強についてです。区の耐震促進事業は区民にほとんど利用されていません。それには理由があります。ひとつは高額な費用負担と住民合意の難しさ。いまひとつは06年4月の宅建業法施行規則の改正です。旧耐震のマンションの売買・賃貸時には、耐震診断の実施の有無とその結果について説明が義務づけられるようになったことです。耐震診断で「危険性が高い」という結果が出たら、放っておくことはできない。しかし耐震改修の費用は高額。区分所有者の合意も困

難…。多くの管理組合はどうしても耐震診断に二の足を踏んでしまうのです。

二つの提案＝「簡易耐震診断の創設」と「耐震補強の助成対象の拡充」

そこで私は区に2つ提案しました。ひとつは「簡易耐震診断の創設」です。横浜市が実施している制度で、市の契約している建築士会が診断をします。正式な診断ではありませんから、宅建業法でいう説明義務のない診断です。そこで管理組合は安心して診断でき、自分が住むマンションのおおその状況をつかむことができます。横浜では対象マンションの100%近くが実施されたといえます。

いまひとつは、「耐震補強の助成対象の拡充」です。国や千代田区の現行の耐震改修助成は、住宅を現在の耐震基準（「新耐震基準」）に適合させる工事が対象です。そのため助成が一定程度拡充されたとしても、高齢者や所得の少ない世帯にとって耐震改修費用が大きな負担となりがちです。

また建物全体を「新耐震基準」に適合させようとする、共用部分の工事だけではすまず、各自の居宅＝専有部分内の工事が必要になる場合もあります。そうしますと、その専有部分の区分所有者全員の合意が必要となり、耐震補強工事はますます難しくなります。

そこで、住宅の耐震対策をすすめるため、簡易補強などにより安全な建物にする改修工事も助成対象にしようと提案したわけです。なかなか一足飛びにいきません。それでも千代田区では耐震改修促進法の認定がとれないマンションも「区長が特別に認めた場合」は助成対象に加えました。

これからの助成制度は、法律の枠内にいかにあてはめるかではなく、マンションの実態に即したものに改善をはかる必要があるのではないのでしょうか。

やさしいマンションをめざして

＝バリアフリー化工事の助成を

第二は共用部分のバリアフリー化工事の助成です。マンション住民の高齢化がすすむなか、優しいマンションづくりはまったなしです。06年にできた区の「マンション安全安心助成事業」は共用部分のなかでも「避難階段への手すり」設置と、エレベーターへの「地震管制運転装置」の設置のみが助成対象でした。その拡充を繰り返しもとめ、昨年秋からようやく玄関口など段差解消に対しても助成されるようになりました。

マンション問題の論戦 (2007～2010年)

●2007年第3回定例会

- ①簡易耐震診断制度の創設を
- ②相談体制の拡充を
- ③耐震補強の助成の拡充を

●2008年第4回定例会

- ①共用部分の改修工事に助成を
- ②外断熱改修を助成対象に

●2009年第2回定例会

- ①マンション安全・安心整備事業の対象要件の緩和を。
- ②マンションのライフステージに応じた総合的かつ継続的支援ができる体制を

●2010年第1回定例会

- ①助成制度の手続きの簡素化と相談窓口の一本化を
- ②賃貸化、オフィス化が進むなか、住民登録率で補助率を変える、現行の助成要件の見直しを
- ③マンション住民を包括的に支援できる体制とマンション管理適正化条例の制定を

●2010年3月予算委員会

- ①共用部分のバリアフリー化の助成を
- ②マンションの長命化を施策の基本方向に

●2010年第3回定例会

- ①マンション担当課の創設を
- ②マンション基本条例の制定を

【4】マンション問題にこれからどう取り組んでいくか

～「住まいは人権」「マンションは住民が主人公」の立場で

最後に今後の課題についてです。東日本大震災は命を守れる防災まちづくりの視点の重要性を教えてください。同時に、区内の少なくないマンションが「二つの老い」（住民の高齢化とマンションの老朽化）に直面しています。そのなかで行政は支援の軸足をどこにおくべきなのでしょう。3つのことが大切だと思います。

エネルギー大量消費の超高層ビルづくりの転換

東日本大震災は改めて原発の恐ろしさを鮮明にしました。いま命がけの原発事故対策がすすめられています。

実は大震災の翌日、お茶の水駅頭で救援募金を呼びかけていましたら、ちょうど福島出身の方が通りかかりました。その方はこうおっしゃったのです。「救援は本当にありがたい。でも福島原発がつくった電気を東京の人が大量に使っていることを考えてほしい」——このお話をうかがい、私は改めて今回の大震災を契機に、低エネルギーのまちづくりへの転換に踏み出すときではないかと強く感じました。そもそも原発の技術は未完成です。全国の原発を総点検し、プルサーマルは中止する。いまこそ自然エネルギーの活用を推進すべきときです。

同時に、エネルギーを大量に消費する大型開発、超高層のビル建設をすすめる「都市再生」からの転換も必要ではないでしょうか。これが一つ目です。

長生きマンションを施策の基本に

二つ目は、長生きマンションを基本にすることです。日本の法定耐用年数は47年です。イギリス141年、アメリカ96年、フランス86年という世界の住宅寿命と比べても短すぎます（総務省住宅統計調査）。これからは、スクラップ&ビルドでなく、改修工事をしながら、新築時の機能・性能以上に向上させていく。「リノベーション」あるいは「リファイン」と呼ぶそうですが、そうすることで長生きマンションをめざす——これが時代の要請ではないでしょうか。

管理組合は新たな都市コミュニティ

三つ目は、コミュニティの活性化への支援です。区内のマンションには、一人暮らしのお年寄りの安否確認を管理組合が日常的に取り組んでいるところがあります。大地震の後、そこにお住まいのお年寄りに「怖かったでしょう」と電話をしたら、「管理組合が気遣ってくれているから安心です」との元気な声が返ってきました。素晴らしいですね。

こうした優れた活動をされている管理組合は他にもたくさんあると思います。その経験を交流できるネットワークづくりに行政はもっと力をいれていいのではないのでしょうか。千代田区では昨年9月、「マンション理事長連絡会」が発足しました。期待したいと思います。

マンションは所有者全員で管理組合をつくり共同で管理をおこないます。ここに新たな都市コミュニティを築く可能性をもっています。この可能性に行政はもっと着目すべきではないのでしょうか。

(2) いのち守れる、災害に強いまちづくりを 安全・長生きマンションめざして～5つの提案

最後に、災害に強いまちづくりをすすめる立場から、安全・長生きマンションをめざして5つの提案をしたいと思います。第一は、地震対策をつよめることです。東日本大震災は防災都市づくりの緊急性を教えています。

耐震促進の助成をもっと柔軟に

「実態調査」によると、区内には旧耐震基準の分譲マンション（1981年以前に建設）が約120棟あります。必要な耐震補強が求められますが、行政の支援はどうも形式的です。先ほどもふれましたが、区の助成制度をみると、耐震診断は予備調査、第一次診断、第二次診断、第三次診断をおこなうこと。耐震補強も耐震改修促進法の認定する本格的耐震補強工事をおこなうことが基本です。しかし、これが難しい。工事費が高額で住民間の合意も困難だからです。

そうではなく、マンションの危ないところを住民が知って、そこを補強する。たとえばピロティの柱を強化するなど、明らかに弱いところを補強して、少しでも地震に強い住宅に改善する。区はその工事を支援するという柔軟な助成があってもいいのではないのでしょうか。そうでないと、いつまでたっても補強工事ができないということになりかねません。

耐震ドアへの助成を

07年第1回定例会で求めた耐震ドアへの改修助成も引き続き求めています。地震によって新しいマンションでも壁がつぶれ玄関ドアが開かなくなり、避難路が絶たれたなどの事態が生じました。新築マンションには耐震ドアを義務付け、既存マンションでは耐震ドアへの改修に助成する制度を実現したいと思います。

緊急輸送道路沿道の耐震化促進条例について

都議会で決まった「緊急輸送道路沿道の耐震化促進条例」について一言述べたいと思います。「緊急輸送道路」とは、震災時に避難や救急・消火活動、緊急物資輸送の大動脈となる幹線道路のこと（図を参照）。麴町大通りや靖国通りなどです。

東日本大震災の惨事に直面し、首都直下型地震の対策もまったなしです。緊急輸送道路沿道の建物の耐震化が急がれることはいうまでもありません。しかし、



都条例にはいくつもの問題があります。

①都民には耐震性能を確保する責務を求めながら、都の責務が不十分であること、②耐震診断や耐震補強などの助成措置が不十分であること、③「特定緊急輸送道路」の指定（今年6月頃）などの手続きで都民参加が保障されていないこと、④耐震診断命令に違反すると罰金という刑事罰が科せられること、などです。

都民の声に耳を傾けず、都の財政支援も不十分なまま、耐震診断や耐震補強が強引にすすめられれば、弱者が排除されることにならないでしょうか。非常に心配です。急がばまわれです。都民参加で見直しが求められるのではないのでしょうか。

都には1兆円の基金があります。それを防災都市づくりに有効に使わせていこうではありませんか。

第二は、バリアフリー化や省エネ対策など、共用部分の改善を支援します。マンションを快適な住まいとして維持するには、社会全体の住宅水準の向上にあわせた建物の改善が欠かせません。中央区では、築20年以上経過した分譲マンションの「共用部分改修費用助成」として共用部分の修繕工事や防災対策工事を行う場合に設計費用と工事費用の一部を助成しています。こうした事例も参考に、バリアフリー化や省エネ対策など、社会的な要請に合致するものを重点に、マンションの共用部分にたいする助成制度などを充実します。

外断熱工事への助成を

建物を外側から断熱材で覆う外断熱の改修は、構造躯体の保護を強化して建物の寿命をのばします。同時に、コンクリートの蓄熱性を利用して冷暖房コストを低減し、結露やダニ・カビ対策にも有効だといわれています。外断熱による改修や、窓の高気密化などに助成を行うなど、省エネ対策への支援をすすめます。

第三は、管理組合のとりくみへの支援を強めることです。

管理組合は、都市における新しいコミュニティの担い手です。そのとりくみにたいする行政の支援を強化します。マンションの中のコミュニティ、マンション同士のコミュニティ、マンションとマンションがある地域とのコミュニティと、いくつものコミュニティがあります。すぐれた管理のとりくみを交流するなど、マンション居住者や管理組合のネットワークづくりを広げ、支援します。ネットワークの広がりや、「良心的な施工業者を紹介してほしい」（「実態調査」）といった管理組合の強いニーズにもきくと応えられるはずで。

マンション住民や管理組合同士の交流を応援する一例として、私は管理組合を区民集会室の使用料免除団体にすることを提案します。

第四はマンションリノベーションへの応援です。

日本の住宅の“平均寿命”は欧米諸国と比べたいへん短くなっています。建物の長命化をはかることは、居住者の資産価値を守るだけでなく、省資源化という社会的要請からも重要です。

助成の拡充にとどまらず、事例の情報提供や相談窓口の専門性の向上など、区が応援できる内容はいくらかでもあるのではないのでしょうか。

第五が、マンション担当課の設置とマンション基本条例の制定です。

千代田区民の約8割がマンションなどの集合住宅に住んでいます。地方自治体には「マンションの…管理組合又はマンションの区分所有者等の求めに応じ、必要な情報及び資料の提供その他の措置を講ずるように努め」（マンション管理適正化法第5条）る責務があります。

この責務をはたすには、区の体制が必要です。ひとつはマンション担当課の設置です。千代田区はマンション施策に4つの部署が取り組んでいます。まちづくり推進部、環境安全部、区民生活部、そして（財）まちみらい千代田です。非常にわかりにくいのです。

国には国土交通省住宅局に「市街地建築課マンション政策室」があり、都には都市整備局に「住宅政策推進部マンション課」があります。管理組合やマンション住民のハード、ソフト両面にわたる相談に総合的に対応できる担当課が千代田区にも必要ではないでしょうか。

もうひとつは「マンション基本条例」の制定です。

条例のなかには、「住まいは人権」「マンションの管理運営は住民が主人公で」という基本理念のもとに、マンションの長命化といった施策の基本的方向、管理組合への区の具体的支援策、マンションに関わる建築会社、分譲会社、管理会社、管理組合、区分所有者などの役割が定められるでしょう。

とくに、区の役割のひとつに分譲会社や建築会社への指導をしっかりと位置づける必要があると思います。「実態調査」では「修繕積立金の不足」の最大の理由は「当初設定が低い」（下表参照）でした。この背景には、その後の管理運営に無頓着な分譲会社のもうけ第一主義があるのではないのでしょうか。

また、マンション住民と地域との良好なコミュニティを考えるならば、建築主には周辺住民への環境に配慮した計画づくりが要請されるはずで、マンション基本条例は、そうした行政指導に法的根拠を与えるものになるでしょう。

安全・快適なマンションづくりは、災害に強いまちづくりを

以上、私の問題意識も含めてお話させていただきました。災害に強く安全で快適なマンションづくりは、良好な都市環境を確保と災害に強いまちづくりと一体のものです。この立場で、これからもマンション施策の充実に力をつくしていきたいと思えます。ご静聴ありがとうございました。

このパンフレットは、マンション住民を対象とした小集会でお話した内容をもとに、3月11日の東日本大震災をふまえてまとめたものです。ご意見・ご要望をお寄せいただけたら幸いです。