

分譲マンション復興方法をめぐる合意形成過程のシステム・ドキュメンテーション Systematic Documentation of Decision Making Process over Restoration Planning of Condominiums

永田素彦*

By Motohiko NAGATA

1.はじめに

未曾有の都市型災害となった阪神大震災は、防災計画や災害復興をめぐる新たな問題をわれわれにつきつけた。震災で大被害を受けた分譲マンションの復興も、そうした問題の一つである。震災後3年半を経て、多くの分譲マンションが復興を成した。その裏には、住民をはじめとする当事者たちの、既定的な方策がない中で、必死の試行錯誤があった。

この未曾有の経験を記録し、教訓を残すことは、今後の防災計画を考えていく上で何よりも重要なことだろう。そして今後のマンション問題に政策的知見を提供するためには、個々の具体的事例を分析評価するフレームワークが必要となる。本稿では、まず、分譲マンション復興過程の実態を整理する。次に、特に、復興方法(建替か補修か)をめぐる住民間のコンフリクトが顕在化したマンション(コンフリクト・マンション)に注目し、合意形成過程のシステム・ドキュメンテーション技法の開発を試みる。

2.分譲マンション復興の実態

区分所有法および被災マンション法によれば、分譲マンション復興は次のように想定されている。①復興方法(再建、建替、大規模補修、小規模補修)は、客観的に確定された被害状況によって選択される。②各区分所有者は、(経済状況や生活設計に基づいて)復興方法—建替か補修か—についての選好をもつ。③一定以上の住民が賛成すれば、復興方法が確定する。以上が、分譲マンション復興の、いわば公

的なロジックである。

しかし、大被害マンション約40棟を対照とした調査¹⁾の結果からすると、分譲マンション復興の実態は、必ずしも上の公的ロジックに則っていない。分譲マンション復興の実態は、次のように整理できる。

①コンフリクトマンションの事例は、それほど多くない(7棟)。多くのマンションでは、住民の意見がほぼ一枚岩のまま、決議にいたっている。言い換えれば、住民が「建替か(大規模)補修か」の選択に直面したマンションは相対的に少ない。多くのマンションでは、住民は、むしろ復興方針を所与とした上で、「参加か不参加か」の選択を迫られていた。

②復興方法をめぐるコンフリクトが顕在化したか否かは、「被害程度」に規定される。すなわち、当初の補修見積が300万円/戸以下のマンションは概ね補修を、1000万円/戸以上のマンションは概ね建替・再建を選択していた。被害が軽微ないし甚大な場合、復興方法についてはほぼ意見が割れることがなく、その中間のマンションにコンフリクトが顕在化した例が多いわけだ。

③その「被害程度」は、区分所有者をはじめとする当事者たちによる合意の産物である。先述のように、法律によれば、客観的な被害程度に基づいて復興方法が選択されることになっている。しかし、特にコンフリクトマンションの復興過程が示しているのは、「客観的な被害程度」が社会的な合意の産物ということである。

④その意味で、復興過程は、初動段階から合意形成の連鎖に他ならない。言い換えれば、復興過程は、いくつかのハードルを乗り越え、復興へのコミットメントレベルを上げていく過程といえる。復興方法の決議に至るまでの主なコミットメントレベルは、

*キーワード：防災計画

正員、人環修、三重大学人文学部

〒514-8507 津市上浜町 1515

TEL:059-231-9700, FAX:059-231-9199

表 2 に示されている。

⑤この合意形成に関与する主体は多岐に渡る(表 1)。時間の推移、焦点となるコンフリクトの展開にともなって、合意形成の場自体、動的に変容する(表 2)。

表 1 関与主体

A: 積極的建替派(建替希望者で何らかのアクションをとる者)
B: 消極的建替派(建替希望者で特に具体的な行動をとらない者)
C: 積極的補修派(補修希望者で何らかのアクションをとる者)
D: 消極的補修派(補修希望者で特に具体的な行動をとらない者)
E: 理事会(マンション運営の執行部)
F: (集会的に)住民全体=A+B+C+D
G: 専門家住民(専門的知識を有する住民)
H: 管理・施工会社(震災以前からマンションに関与している専門家)
I: 契約業者(復興工事請負業者)
J: 外部コンサルタント
K: 近隣住民
L: 行政

表 2 各コミットメントレベルにおける関与主体

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
被害程度の確定	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
復興基本方針	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
復興事業計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
資金計画と費用負担	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
多数派形成	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
決議	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

*◎は関与の程度が強いことを示す

したがって、復興過程における、合意形成の場の動的な変容過程を分析し評価することが重要である。より具体的には、関与するプレイヤーの変遷、焦点となるコンフリクトの推移、住民の意見分布の推移などを、コミットメントレベルに照らして、包括的に記述・分析することが重要であろう。

以下、復興方法をめぐるコンフリクトが顕在化したマンションの事例を取り上げ、復興の経緯を記述する。次に、CED 変換モデルを援用した分析モデルを導入し、復興過程の動態がこのモデルによって分析できることを示す。なお、被災マンション全体の中では相対的に少ないコンフリクトマンションを取り上げたのは、復興をめぐる諸問題が明確になると考えたからである。

3. 事例報告

(1) マンション A

マンション A は、昭和 48 年竣工、139 戸のマンションである。いわゆる既存不適格物件である。

当初、住民の建築士 3 名と施工会社が、それぞれ補修可能との判断を示した。工事費用の概算見積

は、最低限の補修 300 万、補強 600 万、建替 2000 万と提示された。応急危険度判定の結果は「赤」。3 月には復興方法について住民アンケートが実施され、約 2/3 が補修・補強を希望した。理事会は、既存不適格で原型復旧が不可能なこともあって、補修方針を打ち出した。

ところが、建替を強く希望する一部住民が、これに猛反発した。彼らは、行政に対して規制緩和の請願をするなど、建替推進運動を積極的に展開した。さらに、8 月に既存不適格物件の救済策が発表され、原形復旧が可能となった。住民の意見分布も建替:補修=3:4 と変化した。理事会は補修方針を撤回、建替・補修両案が並行して検討されることになる。

96 年 2 月、建替派と補修派を同数として復興協議会が設置され、復興方法の一本化が図られた。しかし結局、協議会で復興方針を一本化することはできず、補修、補強、建替の 3 復興案を作成するに留まった。9 月、3 つの復興案それぞれについて総会で審議がなされたが、どの案も必要多数獲得に至らず、不成立となった。この責任をとる形で、理事会は総辞職した。

住民の間に危機感が広がった。まず、建替派と補修派を同数とする構成で、新理事会が組織された。理事会は、住民の意見分布を考えた上で、建替希望者が妥協するような「補修(補強)案」を検討していくという復興方針を提示した。同時に、建替希望者に対しては、97 年 1 月末を期限として、新たな建替案を募ることとしたが、結局、有力な建替案が提示されることはなかった。この基本方針は、圧倒的多数をもって承認された。

この補修計画には、不動産部門を有し買い取り請求への対応に協力的である、X が事業協力者として参画することとなった。理事会と X が協議して、工事計画を固めていった。不参加者の買い取り請求への対応も目処がたった。この補修(補強)案は、97 年 4 月、賛成 116、反対 21 で可決された。工事費用は戸当たり 400-600 万円となった。最終的に、9 戸が不参加、X の仲介で権利を売り渡した。

(2) マンション B

マンション B は、昭和 55 年竣工、178 戸、3 棟構成のマンションである。

応急危険度判定の結果は、1、2 号棟は「緑」、3 号棟は「黄」。震災後最初の集会では、管理会社から補修可能との説明があった。住民の間でも、補修を希望する声が多かった。こうして B マンションの復興は、補修の方向でスタートした。

4 月、施工会社から補修見積の概算(820 万円/戸)が提出されるが、多くの住民が高額すぎると不満をもった。また、第三者業者に依頼した見積は 480 万/戸と提示され、補修費用の適正価格について、住民の間に不信感が募った。こうしたことを背景にして、一部住民が、建替を復興の選択肢として考慮するよう、理事会に強引に迫った。

5 月、建替派の招致したコンサルタントが、建替が(補修よりも)格段に有利ととれる内容の講演を行った。また、専門的知識を有する住民らが基礎調査を実施し、補修の安全性に疑問があるとの報告をした。住民の意見分布は、建替意見が 7 割以上を占めるにいった。

8 月、臨時総会で、建替方針決議が可決された(法的拘束力はなし)。以降、補修に関する発言や情報は禁じられる。理事会も、建替派一色となっていた。解体同意書を提出しない補修派住民に対して、強引な説得がなされることもあった。

10 月、Y 建設が事業協力者に内定、Y 建設は、コンサルタントとしても関与することになる。96 年 2 月、建替希望者に総額約 5 億円の残債があることが明らかになった。Y 建設は、残債問題の解決を優先するよう主張したが、一部の建替派は、「そんなことをしては埒があかない」と反発。結局、Y 建設は、事業から撤退することになった。

5 月、新コンサルタントの提案で、理事会に補修派 3 名が加わった。しかし建替派が多数であることに変わりはなく、補修派の意見・提案が受け入れられることはなかった。補修派住民は、詳細調査を実施して被害程度の確認をするよう要請し続けたが、ことごとく却下された。

9 月、建替議案が総会に諮られるが、3 票差で否決された。その後、理事会は、決議反対者への説得工作を繰り返す。結局、97 年 1 月、前回とほぼ同じ建替案が、賛成 148 で決議された。一方、この決議を不服とする補修派住民は、グループを結成し、決議無効の訴訟を起こした(現在も係争中)。

4. 分析モデルの提示と考察

本章では、以上の復興過程の動態を捉える分析モデル—CS-IS モデル—を提示し、併せて復興方法をめぐる合意形成過程について若干の考察を加える。

前述のように、分譲マンションの復興過程は、コミットメントレベルの推移として表現することができる。一方、各レベルにおける合意形成は、CED 変換モデル²⁾に縮約して説明することができる。すなわち、住民をはじめ関与主体は、状況を判断し(cognition;C)、それに対する評価をし(evaluation;E)、それに基づいて行動を特定する(direction;D)。例えば、復興基本方針の策定段階では、住民は合意された被害程度を所与として、さまざまな情報を認知し、建替と補修のいずれが望ましいかを評価し、復興方針を決定する。D(例;復興方針を決定すること)は、そのレベルでの合意の実行可能性を担保し、次のコミットメントレベルに至ることを意味しているが、それが可能であるためには、その前提となる C,E にある程度の合意がなければならない。もちろん、C,E,D のそれぞれについて関与主体間のコンフリクトが生じることもあり、そうならば各レベルをクリアするのは難しくなる。このように、復興過程の動態は、コミットメントレベル(commitment level space;CS)と社会的な情報処理プロセス(information processing space;IS)の CS-IS 平面上に表現することができる(図 1)。

図 1 は、マンション A の復興過程の CS-IS 図である。紙幅の都合上、要点のみを記述する(アルファベットは表 1 と対応)。CED①では、G,H が被害程度の確認をし、補修可能と判断、F に伝える。既存不適格でもあったので、補修可能、建替の場合は原形復旧不可能ということが既定事実化する。続く CED②では、F の判断は建替(A+B):補修(C+D)=1:2 であり、E も補修が適当と判断、補修方針を提示しようとする。しかし、A が猛反発をする(図中 E←D の矢印)。CED③では、再び被害程度の確定が焦点となる。既存不適格マンションに対する緩和策が発表され、原形復旧が可能になった。これを受けて CED④では、CED②とは F の判断がやや変化し、建替:補修=3:4 となった。E は補修方針を白紙撤回

し、A と C がそれぞれ復興案を検討していくが、方針を一本化することはできず、デッドロックに陥る(E のループ)。CED⑤では、デッドロックであるという認知を大半の F が共有、それを背景に補修方針が支持を集める。

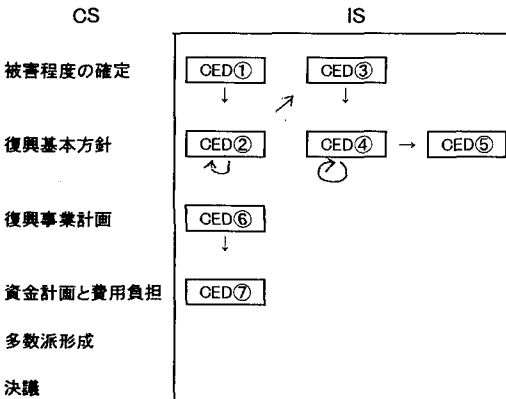


図1 AマンションのCS-IS図

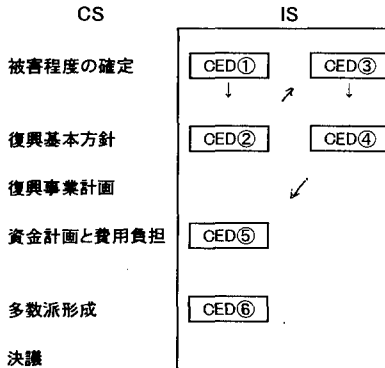


図2 BマンションのCS-IS図

図2はマンションBの復興過程のCS-IS図である。CED①では、応急危険度判定やHによる補修可能判断などで、補修可能との認知が広まる。CED②では、Eが補修方針を打ち出そうとするが、補修への不信感とAの反発から方針策定は実現しない。CED③では、G、Jが補修困難と判断、その認知がある程度共有される。CED④では、住民の7割以上が建替を支持、建替方針決議が可決され、建替方針が既定事実化される。ここで重要なのは、CED③の段階で被害程度がCには共有されていないことだ。以降、Cによる被害程度の確定の要請は、CED④の結果を盾にすべて却下される。CED⑤は資金計画をめぐるI=JとEの対立を示している。また、

CED⑥は、多数派形成をめぐるA(=E)のDに対する(強引な)説得がなされた状況を示している。

これら二つのマンションの復興過程は、被害程度の確定および復興基本方針の策定という、復興の基本レベルにおける住民間の認知の共有性において、対照をなしている。マンションAでは、CED④→CED⑤に見られるように、このレベルでの共有が徹底された。このためかなりの時間を要しているものの、それ以降のレベルは比較的スムーズにクリアしている。

実際、他の事例の分析結果も援用して述べれば、被害程度の確定や復興基本方針の策定のレベルで十分な合意の得られなかったマンションの帰趨は、ほぼ次の2つのパターンに大別できる。第1は、復興過程が何らかの意味でデッドロックであるとの認知が共有され、補修方針で再スタートしたパターンである。第2は、被害程度についての認知が共有されないまま、建替決議が強行されるパターンである。このようにデッドロック状況を「強行突破」した場合、対立が法廷の場に持ち込まれるという最悪の事態に進展することもある。

以下、CS-ISモデルについて若干付言しておきたい。ここでは復興過程を、関与主体全体によるCED連鎖として包括的に捉えたが、各CEDは、そこに関与する個別主体レベルのCEDから成り立っている。したがって各CEDのより詳細な分析が可能であり、またその必要があろう。さらに、復興過程全体を、よりマクロなCEDユニットとして捉えることもできる。すなわち、被害程度の確定(C)もとに復興方法の決議(E)を経て事業化に至る(D)。このように、復興過程はCEDの階層構造として把握可能である。

本稿では、(概略的ではあるが)分譲マンション復興過程の動態を、CS-ISモデルを用いて分析できることを示した。講演時には、特にデッドロック状況について、科学的分析技法の導入を予定している。

参考文献

- 1) 永田素彦：分譲マンション復興をめぐる合意形成過程——阪神大震災を事例として 土木計画学研究・講演集 20, pp.555-558, 1997
- 2) 岡田憲夫：土木計画プロセスとシステムズ・アナリシス 飯田・岡田編 土木計画システム分析 森北出版 第2章, 1992