



平成7年2月26日 被災市街地復興特別措置法制定・公布

平成7年3月17日 都市計画決定

・計16地区で総面積254.8ha

1)神戸市=区画整理5地区、再開発2地区

2)芦屋市=区画整理2地区

3)西宮市=区画整理2地区、再開発1地区

4)宝塚市=再開発3地区

5)北淡町=区画整理1地区

・全地区を推進地域に指定

平成7年3月24日 被災区分所有建物の再建等に関する  
特別措置法（被災マンション法）施行

平成7年4月13日 神戸市震災復興総合設計制度

平成7年4月28日 三宮地区（三宮駅南、税関線沿道南、  
旧居留地、三宮西、税関線東）の  
地区計画の都市計画決定

### 3. 住民の反応

1) 案の説明会・縦覧（2月22日～3月はじめ）

2) 反対署名提出

3) 計画案の縦覧期間中の意見書提出

4) 反対運動

・3月9日「阪神大震災による区画整理・

再開発を考える市民連絡会」（仮称）を結成し、

緊急アピールを公表（3/10 読売・朝日）

——→ 白紙撤回を求める。etc.

・芦屋市西部地区で計画されている土地区画整理事業に対し、地元住民は3月17日の都計決定後に決定の取消を求める行政訴訟を起こすことを決定（3/13 産経）。その後、市側が住民との対話に応ずる姿勢を見せたため、行政訴訟の提起は見合わされた。

→しかし、依然として根強い反対があり、10月8日には市民団体メンバーら約300名がデモを実施。

・神戸市森南地区では、都計決定された土地区画整理事業に対し、住民側が2080名の署名による陳情書を市長宛に提出。市長はこれに対する返事の中で地元住民が参加できるまちづくりを行うことを確約。

### 5) 協働の動き

・長田区=住民と市が協力して、仮設店舗のテント村を建設。

・鷹取地区=早期復興のために、住民が市側の計画案を了解。

事業計画案の縦覧を終えて、事業決定の認可申請中。

・その他の地域でも、住民側の提案を行政側が検討し、修正案を出す という方向での協働の動きあり。

### 6) まとめ

・都計審は関連49議案を原案どおり可決した。

しかし

→復興を急ぐため骨格部分だけという異例の内容で、

今後住民と協議して、第2段階の計画を立てる。

→住民不在の計画であるとして一部の委員が反対し、

「街づくりを進める各段階で、住民と十分意見交換

をすること」という付帯意見をつけて可決した。

→行政側の提案に対し、住民側が修正案を提出し、

行政側がこれを 検討の流れ。順次、事業計画決定の方向

### 第3. 復興まちづくりの展開

#### 1. 全体構造

##### 1) フライパンの中の目玉焼き

A地区 都市計画決定 16地区(254.8ha)

→厳格な法定手続

- ・面積はごくわずか（神戸市 150.5ha、復興促進地域 5887ha の 2.5 %）
- ・権力作用（反対なら裁判しかない）
- ・内容の修正可能性——通常なし、都計審の公開は異例
- ・補助金——法律で細かい定め ・人的支援——膨大なものあり
- ・行政が主体——住民は従うものという構図

B地区 重点復興地域（1225ha・神戸市）

- ・東部副都心の整備など地区毎の整備目標を定める
- ・「行政と住民の協働のまちづくり」がキャッチフレーズ
- ・建設省が作った要綱事業の活用で補助金を出し住宅整備

e x. 優良建築物等整備事業がうまくいくための条件

┌1)一定の資金があること

└2)有能なコンサルを含めた一定の知的レベル

C地区 復興促進区域（5887ha・神戸市）

- ・条例のみ
- ・行政指導だけ、個人の建て替えに対してアドバイスだけ

#### 2) その評価

- ・A B C各地区は法的効果が全く違う
- ・財政支援（補助金+人的支援）の内容も全くちがう
- ・行政と住民の役割もちがう

→以上は、現行法システム上やむをえない構造。

問題はこれがスムーズに理解されず、うまく進まない点

#### 2. 各地区の課題・問題点（資料2)3)4)5)）

##### 1) A地区 神戸市

区画整理事業——┐——森南

┌——六甲道駅北

┌——六甲道駅西

┌——松本

┌——御營

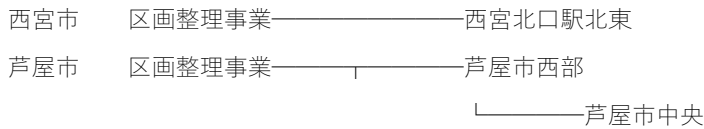
┌——新長田駅北

┌——鷹取東第一

┌——鷹取東第二

再開発事業——┐——六甲道駅南

┌——新長田駅南



・都計決定の権力性

賛成、反対にかかわらず、地区内の住民は事業にまきこまれる。

従って、

- 1) 反対であれば、訴訟しかないので訴訟に踏み切る
- 2) 訴訟しなければ、賛成とみなされる
- 3) 早期にこの合理的決断を下すことが大切

・他方、住民提案を受け入れるという柔軟性あり。幹線道路以外は柔軟

→権力性を自ら放棄したもの（権力としてもどちらでもいい）

→住民はこれにどう対応するのがベストかという重大な選択を迫られた・補助金、人的スタッフで膨大な援助をしているが、それをどう地区内住民に理解してもらうか。

・結局は10年、100年単位でまちづくりを考えるか、当面の生活復旧を考えるかの相違だが、その日常的議論がないまま決断を迫っている（迫らざるを得ない）ところに問題の根源がある。

→逆に、日常的にまちづくり活動をしていれば、行政×住民の対立は少ない（e x. 真野地区）

・住民合意→事業決定

→（区）仮換地計画策定

→各換地での建築と集約換地された 個人の権利

共同住宅区での共同住宅建設 ↳の評価をめ

→（再）権利変換計画策定→再開発ビルの建築 ↳ ぐる利害対立

・その手続中も一方では旧所有地での「仮設」建物の建築

→現状維持、事業不要論台頭 →事業長期化の危険

2) B地区

・まち協とまちコンと行政の努力目標が一致している限り協働歩調可能

・まちづくりへの意欲の持続、費用負担、行政の人材不足

などの問題が顕在化すると危険

3) C地区

・基本的に放置。違法建築の取締りだけでは不十分。

・重点地域に指定してもらおうとの意欲の結集が可能か。

第4. まちづくりの法的システムの検討

1. 都市計画（区・再）決定のシステムは有効に機能したか？

1) 権力的構造・行政からの一方的押しつけ（制度の硬直性）

→住民反発

2) もっと柔構造の街区単位の制度の工夫必要

都計決定のシステム変更の必要、区画整理事業に上もの整備をセットする必要、より早く復興まちづくりを進めるため「街区単位での土地の交換・分合により住宅再建や住環境の再生を促進する「街区再生事業」の提案（鳴海邦碩）等」の工夫必要（cf 芦屋西部地区）

→たてわり行政、認許可システムにメスを入れること必要

3) 計画変更の実績がもつ意味

2. 復興法、罹災法、マンション法など既存、

建設の法体系は機能したか？

### 1) 復興法（2/26 制定）

区画整理に復興共同住宅区を取り入れるなど、斬新なものが多い。

飛び換地などメニューも豊富にした。

建築制限2年以内で可（7条）→しかし、現実には使っていない。

→復興法の役割は、地区の区画整理事業に集約される（そういう視点で、区画整理事業の進展をみる必要）

### 2) 罹災法（2/6 適用）

震災に伴う借地借家関係の処理に、法律学の大きな限界を露呈した。

→貸主と借主が共に被災者であることを前提に痛みを分け合い、合理的な相互譲歩による解決が要請

→弁護士や法律家の役割はその位置づけを説明することにあり

### 3) マンション再建

集合住宅についての建設や更新のシステムはどうあるべきかは不動産学の1テーマ。しかし未解決だった。

（理由）1)大きな目でみて、マンションの建て替え時期未到来

2)都心のマンションを売って郊外の戸建てを買うという買い

換えシステムが機能していたため、建て替え問題は先送り。

今回はマンションが一気に損壊し建て替えが必然的にテーマとなった。

そのため、1)合意形成のシステムの弱点

2)既存不適格建物をどう再建するかが一気に噴出

のかという先送りしていた問題

→3/24 被災マンション法施行、4/13 震災復興総合設計

制度ではつけ焼刃定期借地権の導入も含め、

抜本的な法律学的検討が必要。

### 3. 日本の都市法体系の不十分性

#### 1) 日本の都市法体系 複雑かつ難解

都市法体系、まちづくり法体系の根本的見直し必要

→都市法の体系化・シンプル化（法律の統廃合）

→戦後50年の膨大な都市法のチェックと整理

——「まちづくり法実務体系」（H8年5月、新日本出版）の試み

（資料6）

#### 2) 法律以外の要綱・通達の占めるウェイト大

#### 3) 老朽マンションの建替え、都市の更新（再開発）などのテーマに立法措置が十分対応できず後追い（日本的風土）

マンション建て替えと同じ問題が、もっとスケールを大きく

考えれば、都市の更新というテーマ（木造の劣悪な住宅密集地

、道路が狭く消防車の入れない地域がいたるところにある）

→この必要性はわかっていたが、都市のリニューアルは容易

にできなかった。都市再開発法はその切り札だが、十分な役

割を果たしていない。

→都市再開発は、駅前の商業集積地のみ（可能なところ）で

実施、「必要なところ」はできなかった。

→法の不備を反省し、その再編に取り組む必要あり。

#### 4. 日本の民主主義の根幹を見つめ直す必要性

##### 1) 戦後50年の日本の民主主義、法体系の総括が不可欠

2) 規制緩和、地方分権など言葉が一人歩き。内実の議論不十分

3) 土地所有権（論）。まちづくりとは？土地利用とは？

都市計画とは？

規制とは？e t cの本質論の議論不十分

——その都度、つけ焼き刃的に対処

5. その他

1) 法的システムの整備という制度論より資金問題の方が

ウェイトが大きい

→裏返せば、資金問題さえ解決すれば法的紛争は解決する。

・家主が建物を建て替えられない時、従前の賃貸借契約の存続を条件に国が建て替え費用全額を支給する。

・新しい建物の借家人には、家賃のアップ分を国が補助する。

・住むところのない借家人には、国が同一の家賃で公的住宅を賃貸する

2) 規制緩和論（主として経済学者から）の抬頭

容積率の引き上げ、「規制解放区」の指定等の提案→これは危険。法律学的観点からは、都市計画における規制の重要性を訴える必要あり

第5. 復興まちづくりの特徴その1——まち協論

c f. 稲本洋之助「復興への合意形成と法律学・上」（法律時報H8年6月号）

1. まち協の制度的意義

1) S55年 地区計画

S56年 神戸市まちづくり条例

2) 神戸市でのまち協の実例（震災前11件）

2. 都計決定の特徴——2段階決定とまち協提案

→神戸市のみならず西宮市、芦屋市にも波及

3. まち協の能力・力量

1) 運営方法の民主性

2) 専門家の支援の程度

3) 住民提案の内容

4. まち協方式は協働のまちづくりの芽生えか？

1) まち協をキーワードとする「協働のまちづくり」は可能か？

→まち協方式を前提として住民と行政との協働のまちづくりの可能性がみえてきた（楽観的？）

・面的整備のハードな手法、減歩は憲法違反といわれた区画整理事業に上もの整備としての共同建て替え（優良建築物等整備事業など）

専門家（まちコン）の支援の下に同時実践中

・神戸市震災復興住宅整備緊急3ヶ年計画における特優賃の展開→官・民の連携の重視とその実践

2) まち協と行政との協働—新たな地平線を切り開くもの（？）

・但し住民の努力が必要。専門家の合理的な支援も必要。

——神戸市だからこそのできた（？）芦屋市、西宮市などは（？）

・コミュニティ主体のまち協方式とマクロ的・権力的な（区）（再）の法定事業方式との調和

5. まち協をキーワードとした実践は今後の先例となりうるか？

→酒田大火や雲仙普賢岳の例とは全くスケールのちがうまちづくりの先例として多くの教訓を生む

6. まち協の課題

1) 西ドイツのFプラン、Bプランのような法的システムがない日本では、住民がまちづくりの計画（提案）を作ることは今まで縁遠かった

→今回急にまち協の結成+まちづくり提案の呼びかけをしても、実現は困難。しかし、提案を実現している地区も多い。

→法律家はまち協結成の仕方、討論の仕方、やるべきことの選択の指導が要請される（c f 芦屋中央地区）。

## 第6. 復興まちづくりの特徴その2——専門家の役割が脚光

### 1. コンサル、コーディネーターの役割

#### 1) その成り立ち

2) 今日まで再開発事業や区画整理事業の現場でコンサル、コーディネーターが果たしてきた機能、役割

3) コンサル、コーディネーターが震災復興まちづくりで果たす役割、機能

4) 各地区でのコンサル、コーディネーターの現実の役割と相異点

### 2. 法律家の役割

1) まちづくりとは何か（特に復興まちづくりとは何か）を考える視点を示す こと

・いつまでに

・どういう法的枠組みの中で

・どの法律、制度に従って

・どのような手続きで・・・

特に、A 区画整理事業、再開発事業

B 重点復興地域 トというランク付けの中で、

C 白地区域 ヲ どう考えるか

2) 複雑、難解な都市法（まちづくり法）を市民にわかりやす

く解説すること

c f 「まちづくり法実務体系」（新日本法規・平成8年5月出版）の狙い

まちづくり法

┌ 時代区分

| 計画法

└ 規制法

| 法律に基づくまちづくり

└ まちづくりの各種手法

3) 現実のまちづくりの展開の中で専門家として利害調整の役割を果たすこと 主張、立証を尽くし、双方の言い分を聞く中で、和解をする

という弁護士の得意業務を生かし、行政×住民の和解、軟着陸の道筋をえがくこと

——行政側の顧問、デベロッパーの顧問、住民団体の顧問という形で役割を発揮することが望ましい

4) 住宅再建、マンション再建についても同様

この場合、税務処理、資金調達の算段、住民の合意形成等も重要な仕事

5) まちづくり協議会は法律上の位置づけなし

——神戸市条例など例外的に根拠あり

まちづくり協議会の法的位置づけをどのように構築して

いくかが大きな課題

6) 個々の弁護士の活動と弁護士会の活動との相異点

3. まち協への支援についてコンサルと法律家の役割の相違

1) コンサルは震災直後から現地に入り、住民の相談

法律家が現地に入ってから、復興まちづくりのアドバイスは少ない（法律相談は熱心）。

2) コンサルの現在の活動は、今後の事業の中で商売に直結するもの。

従前各地の再開発について、コンサル果たしてきた役割と同様。

→いわば、メシの種として再開発の相談、区画整理の相談、まち協の相談、共同・協調建て替えの相談に乗れる。

3) 弁護士はちがう。まち協の結成に動き、まちづくり提案のため学習に関与しても、事件（訴訟）にならないとメシの種にならない。しかし、

・都市法の複雑性・難解性

・まちづくりの法的システムにもともと住民参加のシステムなし・A B C各地区の法的効果、ちがいについて十分な認識なし

という現状で、法律家がまち協の機能強化に果たす役割は大

#### 4. 阪神まちづくり支援機構について

- 1) 設立の動機と準備活動
- 2) 設立の意義、目的
- 3) 問題点
  - 1) 資金的問題 2) 専門家の結集の可否
  - 3) 異種専門家の共同作業の可否

#### 5. 神戸復興住宅メッセについて

- 1) 意義、目的
- 2) 相談窓口の特徴
  - 1) 地主、借地人、借家人の権利調整が前提  
→ 罹災法が十分機能せず、三者三すくみ構造のまま
  - 2) 狭小宅地に建物がたたない  
既存不適格（容積、建ぺい、道路）

### 第7. 芦屋中央地区まちづくり協議会活動の実践からの教訓（資料7）

#### 1. 芦屋中央地区とは

芦屋市公光町、大榭町及び茶屋之町

#### 2. 復興まちづくりの歩み

- 平成7年3月17日 都市計画決定  
平成7年7月31日 イメージプラン提示  
平成7年8月6日 まち協設立総会  
平成7年11月9日 修正計画案  
平成7年12月2日 事業計画案  
平成8年4月22日  
～5月16日 約80名建設省への意見陳述  
平成8年6月1日 「住民の会」が住民案提示  
平成8年6月18日 建設大臣事業計画認可  
平成8年7月27日 まち協第2回総会  
平成8年9月17日 1部住民（6名）事業計画取消の行政訴訟提起

#### 3. 認可された事業計画の内容と住民案の対比と優劣（資料8）9）

- 1) 都市計画道路（20mか12m）
- 2) 公園（ポケットパークでよいのか）
- 3) 区画街路（6m、8mかそれ以下か）
- 4) その他（路地の重要性？）

#### 4. 検討点

- 1) 区画整理の基本的システムは？
- 2) 減歩率は何によって決まるか
- 3) 減価補償金とは？
- 4) 接道義務とは？
- 5) 都市計画法決定、事業計画認可の権力性と変更可能性

#### 5. まち協の組織運営について

- 1) 震災後とにかくスタート。よちよち歩きの組織



しかし課題・任務は重大

- 2) 市の公認団体→ 助成金交付
- 3) まち協の目的=本来はまちづくり提案をすること。

しかし非常に困難

- 4) ① 復興まちづくりのあり方<sub>1</sub> をめぐって  
② まち協の運営の仕方 <sub>1</sub> 地元住民の対立  
→分裂→「住民の会」結成
- 5) 「住民の会」は事業計画に反対運動  
まち協とも対立

6. 坂和アピール小冊子出版（平成8年8月末）（資料10）

- 1) 認可された事業計画支持（住民案合理性なし）
- 2) まち協総会を合理的に

7. まち協の合理的運営のために

- 1) 規約の確定とその理解
- 2) 会員数の把握。借家人も会員とするかどうか。
- 3) 役員選出の方法——総会で選出、欠員の場合の補充は？
- 4) 総会の議決は？

成立要件・議決要件は？委任状の扱い（白紙委任もOKか？）

- 5) 学習会（区・再の全般的理解）はOKだが、減歩、共同建替え、協調建替え、道路幅員、容積率、建ぺい率 e t c の理解困難
- 6) 住民提案を作成するについての、意見集約、意見対立をどうさばくか？
- 7) 専門家の支援をどう位置づけるか。その費用は？
- 8) 事業計画決定後、区画整理審議委員の選挙へどう関与するか？
- 9) 仮換地、権利変換など個人レベル手続に移行したときのまち協の役割は？第8. 復興まちづくりにおける事業手法活用の例

1. 地区計画の具体的適用について（資料11）

1) 街並み誘導型地区計画制度（H7年導入）を適用（12月に条例化）

野田北部地区（6.4ha）と鷹取東第一地区（8.5ha）。

→1)50cmの壁面後退

2)建物の高さ制限

3)敷地面積の最低制限80m<sup>2</sup>

4)風俗営業の禁止などの用途制限

の規制。その代わりに容積率や斜線制限を緩和し、

同じ形態の建物が並ぶ街並へ誘導。

→「街並み環境整備事業」で補助。

壁を50cm後退させた空間をいかすような道路提案。

2) 今後、各地区での適用の見込みは？

（e x . 用途別容積型地区計画）

2. 「道路整備型グループ再建制度」の創設とその活用（資料12）

3. 再開発事業で震災による焼失建物の評価をどうすべきか（資料13）

→0評価では住民追い出しになってしまう。

以 上