

## 第1. はじめに (自己紹介)

一、昭和49年4月 大阪弁護士会弁護士登録

昭和57年8月 大阪モノレール訴訟

昭和59年5月 大阪駅前問題発生

昭和59年9月 阿倍野再開発訴訟

昭和59年～ 都市問題研究会発足

昭和60年 「苦悩する都市再開発」(共著)出版

昭和62年 「岐路に立つ都市再開発」(共著)出版

平成元年 「都市づくり弁護士奮闘記」出版

二、昭和59年から再開発問題に興味をもち、各地の再開発の現場での相談を受け、対応。

1月17日の大震災直後から復興街づくりの方向を模索

2月1日 都市問題研究会有志で「緊急アピール」発表

2月10日 朝日新聞「論壇」投稿

## 第2. 復興計画と立法の経緯

2月1日 建築基準法第84条に基づき建築制限

〔神戸市〕6地区(233ヘクタール)

- ・東灘区森南地区(約19ヘクタール)
- ・灘区六甲道駅周辺地区(約28ヘクタール)
- ・中央区三宮地区(約75ヘクタール)
- ・兵庫区松本地区(約9ヘクタール)
- ・長田区御菅地区(約10ヘクタール)
- ・長田・須磨区新長田駅周辺地区(約92ヘクタール)

〔西宮市〕2地区(約47ヘクタール)

2/9

〔芦屋市〕2地区(約35ヘクタール)

〔宝塚市〕3地区(約4.1ヘクタール)

〔北淡町〕1地区(約21ヘクタール)

2月6日 罹災都市借地借家臨時処理法施行

2月15日 神戸市震災復興緊急整備条例成立、2/16施行

2月26日 被災市街地復興特別措置法制定・公布

2月22日～ 都市計画案説明会開始(4市1町14地区)

2月28日～ 都市計画案縦覧

3月13日

3月7日 西宮市が「震災に強いまちづくり条例案」を決定

3月9日～ 三宮地区(三宮駅南、税関線沿道南、旧居留地、三宮

3月22日 西、税関線東)の地区整備計画の決定素案の縦覧

3月14、15日 市町都計審

3月16日 兵庫県都計地方審は関連49議案を原案どおり可決

3月17日 都計決定=計13地域(16事業地区)で総面積約250ヘクタール

- ・13地区(合計約254.6ヘクタール)を特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域に指定(JR住吉駅南地区は指定なし)

(1)神戸市

①新長田駅周辺地区

・区画整理（新長田・鷹取地区、約69.2ヘクタール）

→幹線街路9線決定。区画街路は適宜配置。

→公園2ヶ所（他は適宜配置）。

・再開発（2種）（新長田駅南地区、約20ヘクタール）

→幹線街路7線、区画街路14線、特殊街路1線、ビル20棟、住宅約2400戸、  
公園1ヶ所決定。

## ②六甲道駅周辺地区

・区画整理（六甲道駅西地区、約19.7ヘクタール）

→幹線街路3線決定。区画街路は適宜配置。

→公園1ヶ所決定（他は適宜配置）。

・再開発（2種）（六甲道駅南、約5.9ヘクタール）

→幹線街路6線、区画街路3線、特殊街路1線、ビル6棟、住宅約850戸、公園1ヶ所決定。

## ③森南地区

・区画整理（約16.7ヘクタール）

→幹線街路4線決定。区画街路は適宜配置。

→公園2ヶ所決定（他は適宜配置）。

## ④御菅地区

・区画整理（約10.1ヘクタール）

→幹線街路3線決定。区画街路は適宜配置。

→公園未定（適宜配置）。

## ⑤松本地区

・区画整理（約8.9ヘクタール）

→幹線街路2線決定。区画街路は適宜配置。

→公園未定（適宜配置）。

## ⑥J R住吉駅南地区（但し、震災復興事業ではない）

・再開発（1種）（約0.9ヘクタール）

→幹線街路2線、区画街路1線、ビル1棟、住宅約240戸決定。

## ⑦その他

・高度地区、高度利用地区、用途地域、計画道路の変更

(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

3月17日 神戸市はJ R新長田駅周辺地区等の24地域約1225ヘクタール  
を条例に基づく重点復興地域に指定。各地域毎に整備目標が定め  
られている。

(例) 中央区、灘区にまたがる「東部新都心」は区画整理等により新都心  
にふさわしい街づくりを進める。兵庫区の「新開地周辺」と「キャナルタウン  
兵庫」は住宅地総合整備事業で重点住宅供給地区とする。灘区、東灘区  
の「六甲」と長田区、須磨区の「新長田」は区画整理等の他に住宅整備を  
行う地域を含めて広域の面的整備を進め東西の副都心とする。

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公布、施行

### 第3. 住民の反応

#### 一、案の説明会・縦覧（2月22日～3月はじめ）

- ① 芦屋市では市の説明会において、「早く家を建てたいが、換地はいつになるのか」、「もっと具体的な計画案を早く提示してほしい」、「移転の補償はあるのか」等の住民の不安の声が多数あり（毎日新聞・2月24日）
- ② 長田区・旭若松地区では、住民らでつくる震災復興本部が2月26日に「住民主導の再開発を進めよう」と地元住民に対する説明会を開き、同時にアンケートを実施。「再開発賛成」の意見が多ければ行政への働きかけも積極的に進めるとのこと（産経新聞・2月27日）
- ③ 東灘区・森南地区では2月22日の説明会で計画を知った住民らが「道路の拡張は交通事故量の増加につながる」、「住民の意見が計画に反映されていない」と同日、市都市計画局に約2000人の署名を提出（読売新聞・3月1日）

#### 二、反対署名提出

〔神戸市〕

- 2月28日 東灘区・森南地区住民が土地区画整理事業案の見直しを求める陳情書並びに2080人の反対署名を神戸市に提出（産経新聞・3月1日）
- 3月9日 東灘区・森南地区住民が市の都市計画案に反対する意見書並びに16239人の反対署名を神戸市都市計画審議会に提出（朝日新聞・3月10日）

#### 三、計画案の縦覧期間中の意見書提出

##### 1. 神戸市

防災拠点となる若松公園拡張で長田区の新長田一番街商店街の商店街振興組合が案の見直し要求の署名を、区画整理の行われる新長田・鷹取地区と兵庫区の松本地区では、防災公園、道路拡張に反対の意見書の提出準備中（読売新聞・夕刊・3月11日）

3月13日の時点で賛否合わせて約2000件程度の意見書の提出あり（日本経済新聞・3月14日）

##### 2. 西宮市

西宮北口駅北東地区、香櫨園市場周辺の2地区、計約45haで土地区画整理事業や市街地再開発事業を計画している西宮市では計596件の意見書の提出あり（朝日新聞・3月14日）

##### 3. 芦屋市

芦屋市中央、西部の2地区で土地区画整理事業を実施する予定の芦屋市では計402件の意見書の提出あり（朝日新聞・3月14日）

##### 4. 宝塚市

「宝塚駅前市街地再開発事業（花の道）」など3ヵ所で市街地再開発事業の実施を目指す宝塚市では計27件の意見書の提出あり（朝日新聞・3月14日）

#### 四、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、緊急アピールを発表（読売新聞・朝日新聞・3月10日）
- 白紙撤回を求める

また、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めている（産経新聞・3月13日）

#### 五、都計審での攻防→都計決定へ

・都計審は関連49法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。

#### 第4 建築基準法第84条、条例、特別措置法の内容・検討

##### 一、建築基準法第84条

###### 1 .市街地に災害のあった場合に、都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業

のため必要があれば1ヶ月間建築の制限・禁止をすることができる。建設大臣の承認を得た場合には更に1ヶ月延長できる。

→神戸市は2/1に長田区等(233ヘクタール)を建築制限区域に指定。

###### 2 .山形県酒田市の例(2/16読売・大沼明市長)

1976年10月29日発生の大火災により市の中心街22ヘクタール、一千世帯余が焼失したが、2年半という異例のスピート復興を成し遂げた。

土地区画整理・再開発事業、商業近代化事業等あらゆる制度・手法が利用された。焼け跡地への建築禁止、がれき処理方針、仮設住宅・仮店舗建設等大まかな建設場所の設定等を5日間で着手し、約1ヶ月間で当面の処理を完了した。

復興計画の同意は困難だったが、自己調整能力のある自治会組織や全国の識者の声で可能になったと分析している。

##### 二、条例の内容・特徴

①市長は計画策定の責務、市民・事業者は協力責務(4、5条)。

②市長による震災復興事業者に対する事業推進の要請(6条)。

③震災復興促進区域(東灘区から須磨区への5887ヘクタール)、重点復興地域(9地区約1000ヘクタール)の指定(7、8条)。

④促進区域内における建築の届出義務→協議を行う(行政指導)(9、10条)。

##### 三、特別措置法の内容・特徴

###### 1. 被災市街地復興推進地域の指定(5条)

①3つの要件(相当数の建築物が滅失したこと、不良な街区の環境形成のおそれ、土地区画整理・再開発事業等を実施する必要性)を具備した地域を推進地域に指定する。

②推進地域の都市計画においては緊急復興方針を定める。

###### 2. 市町村の責務(6条)

・市町村は指定地域について、緊急復興方針に従ってできる限り速やかに地域計画などの都市計画の決定、土地区画整理・再開発事業の施行等を行わなければならない。

###### 3. 建築制限措置(7条)

・推進地域内においては2年間の建築行為等が制限され、建築行為等については原則として知事の許可が必要となる(都計制限と同じ)

###### 4. 復興区画整理(10~18条)

###### ①復興共同住宅区の指定(11条)

・宅地の換地を復興共同住宅区内に定めることができる(12、14条)

・一定規模以下の宅地について共有化することができる(13条)

###### ②宅地の一部について換地を定めず、その清算金に代えて施行者がその宅地の換地内に建設する住宅を与えることができる(15条)(住宅の給付)。

###### ③宅地の全部について換地を定めず、その清算金に代えて施行者が地区外に建設・取得する住宅等を与えることができる(16条)(飛び換地、住宅の給付)。

###### ④推進地区内の宅地について権利関係者全員の同意を得たうえ、公営住宅等の用地として

一定の土地を保留地として定めて、その処分金を権利関係者等に交付することができる  
(17条)。

#### 5 第2種再開発施行区域の特例(19条)

・推進地域内の土地については、都市再開発法に定められた要件を具備していなくとも、  
第2種市街地再開発事業を行うことができる。

#### 6. 住宅供給等の特例(21~23条)

・滅失建物の居住者及び都市計画事業等により移転が必要となった建物の居住者について、  
公営住宅及び改良住宅の入居者資格を認める。

#### 7. 監視区域の指定(24条)

・地価高騰のおそれがある区域を国土利用計画法に基づく監視区域として指定するよう努力  
する。

#### 8. 施策における配慮(4条)

・地方公共団体は、施策の策定・実施にあたって、地域における創意工夫を尊重するとともに、  
地域住民等の理解と協力を得るよう努めなければならない。

### 四、評価

1. 推進地域の指定により、2年間の建築行為等の制限が可能となったため、建築基準法  
第84条は事実上不要となった。

2. 条例は全体5887ヘクタールを促進区域に指定している点に効果がある。また、1225  
ヘクタールを重点復興地域に指定している点に効果がある。

→今後推進地域の拡大(都計決定)をするかどうか注目される。

3. 従来の照応の原則を修正して、「住宅の給付」や「飛び換地」を認めたりして、かなり  
急進的な内容となっている。

4. 従来の建築基準法や都市計画法以上に土地の所有権に対する規制を強くしているが、  
これは、まちづくりは土地所有権に対する強い制約がなければ実現できないという意味で  
規制強化であり、従来の原則を破るという視点からいえば圧倒的な規制緩和である。

### 第5. 従前立法の限界

#### 一、借地・借家——→ 罹災都市借地借家臨時処理法

1. 借家権消滅という事態を回避するため適用(借地借家人組合からの 強い要望あり)  
(2月6日)

2. 優先借地権の申出に関する規定(2条)の問題点

・借家権——→ 借地権に

①零細土地の統合が困難になる。

②共同建物の借家人の場合には、早いもの勝ちとなる。

③再開発ビルの入居者募集の際に従前の住民を優先すれば足りる。

3. 資金(建物の建設費、保証金・敷金)がないと事実上無理

・弱者を保護する趣旨であるのに、「有産者」だけが保護され、「無産者」は救済されない。

#### 4. その他

①金銭的評価(保証金・敷金・地代は地価を基準に決定される)どうするか?

= 1/1時点の評価では落差が大きすぎるし、震災後の評価は困難なため、3月下旬  
に予定されている国土庁の地価(路線価)公示について評価の方針は未だ立っていない(2/1産経)。

②裁判所は機能するのか?

= 借家人が優先借地権の申出をし、地主がこれを拒否して紛争となった場合等には

裁判となり、この裁判は早急に解決される必要があるが、裁判官の人数等の関係から処理能力に疑問あり。

③本法は一戸建ての借家を念頭においたものであり、共同建物の借家の場合を想定していないため、共同建物の借家人が優先借地権の申出をした場合等については何ら規定されていない。

・再開発事業の場合どう適用されるのか？

＝優先借地権の申出をするには建築許可が必要となるが、知事の許可が得られるのか。事業手続との関係上、優先借地権の申出は何時までにすべきなのか。事業手続において、借地権の評価はどのようにすべきなのか。

→借家権を保証して、再開発ビルの入居者募集の際に従前の住民を優先すれば足りる。

## 二、区分所有法（マンション法）

### 1. 法律論

#### 1)復旧決議（6 1 条）

- ・小規模滅失（建物価格の2分の1以下）＝過半数
- ・大規模滅失（建物価格の2分の1超過）＝4分の3以上
- 反対者は賛成者に対して時価での買い取り請求ができる。

#### 2)建て替え決議＝5分の4以上(6 3 条)

→賛成者は反対者に対して時価での売り渡し請求ができる。

3)但し、全壊の場合には民法の原則に戻り、全員の同意が必要となるが、事実上不可能。

→政府は法改正を検討していたが、3/24に特別措置法が公布・施行され、5分の4の同意で建替可能となった。

#### 4)買取請求権（6 1 条）

- ・一部滅失で6ヶ月以内に復旧決議も建替決議もない場合、各区分所有者は他の区分所有者に対して時価での買い取り請求ができる。 →ゴーストタウンとなる？

### 2. 神戸市内のマンション被害状況（3/15時点）

#### 1)被害状況

①50戸以下のマンション111棟中

建替必要＝19棟

大規模補修必要＝23棟

②50戸以上のマンション1005棟中

建替必要＝28棟

大規模補修必要＝43棟

→大規模マンションは古いものが多く、構造も複雑であるため被害が大きかったが、小規模マンションは新しく、構造も単純であるため被害が少なかった。

#### 2)対応

- ①被害状況の調査、調査結果集約中
- ②除却費用は公的負担とする方針決定

### 3. 事実上の問題点

#### 1)管理組合の機能不十分

- ・組合員の大半が避難しているところ
- ・管理組合のないところ
- ・管理組合あっても事実上機能していないところ

- ・区分所有法上の団体である管理組合と現実の居住者の集合たる自治会は必ずしも構成員が一致しないが、混乱している者が多い  
(3/14現在の管理組合の登録受付約200件)

## 2)自己居住部分と賃貸部分とが混合している場合の調整困難

- ・賃貸人の意見をどのように集めるか
- ・賃貸部分の区分所有者は遠隔地に住んでいることが多い

## 3)専有部分と共用部分の区別が困難

- ・各専有部分の境界の壁等については、学説上対立あり。

## 4)全体共用と部分共用

A + Bが全体共用でBのみが被害を受けた場合

→Aの区分所有者もBの修理費用等を負担するのか？

B部分だけが新しくなるため、Aの区分所有者は納得しないのでは？

## 5)評価どうするか 1/1時点か震災前か震災後か？

- ・建替決議等の場合における「建物の価格の2分の1」の評価

- ・買取請求、売渡請求の場合における「時価」の評価

## 6)既存不適格の場合の建て替えはどうするか？

- ・昭和46年の建築基準法の改正により、「高さ制限」が「容積率制限」に変更された。また、都市計画上の地域・地区の指定・変更で容積率が下がったケースあり。そのため、現行法上の規制をオーバーしている建物が多数生じた。今回の地震でこれら既存不適格建物も多数滅失したが、現行の厳しい基準に適合する建物しか建てられないことになれば、当然、新建物の戸数は減り入居できない者が生ずる。

→容積率アップによる救済の議論はあるが容易にその方向に進むことは危険。

しかし、建設省は容積率を大幅に緩和する方針を決定し、兵庫県、大阪府、神戸市及び芦屋市等に通知した(3/18産経)。

↓

現行の総合設計制度では、住宅部分が延床面積の4分の1以上あれば、特例として基準の容積率の1.75倍又は300%増が認められている。被災地では住宅部分の比率をおおむね3分の2以上とすることを条件にこの特例を更に緩和することにした。容積率の上積については自治体が独自に決定する。また、神戸市では上記制度の適用対象面積の下限を現行の1000m<sup>2</sup>を500m<sup>2</sup>に引き下げる。

## 三、区分所有法の改正の方向

- ① 現行法では、全壊の場合の建て替えは全員の同意が必要とされているところ、3年以内に5分の4以上の多数決で建て替え決議をすることにより建て替えを可能とし、反対者に売り渡し請求権を認める。
- ② 現行法では、共有物の分割請求は何時でもできるとされているところ、分割請求を3年間禁止する。
- ③ 現行法では、半壊した共有建物の買い取り請求の行使期間は6ヶ月となつているところ、1年に延長する。

→3/17特別措置法成立、3/24施行

## 四、区画整理法、再開発法、建築基準法の改正

### 1. 再開発法

- ・現行法では、耐火建築物の敷地面積の合計が地区内の建物の全建築面積の3分の1以下という要件となっているところ、この要件に敷地面積の3分の1以下という要件を追加した。

これにより、現行法では空き地が多い地区には再開発事業を適用できなかったのが、建物が焼失し更地になった被災地にも適用できるようになった。

## 2. 建築基準法

- ・延べ面積の敷地面積に対する割合、建築物の各部分の高さに関する規定を一部改正。

## 五、大都市法の改正の方向

- ① 特定土地区画整理事業を0・5ヘクタール以上の小規模な開発にも適用できるように要件を緩和して、都心部の低未利用地を優良な住宅市街地として再住しやすくする。
- ② 人口流出が続く東京23区と大阪市、名古屋市の住宅供給重点地区を対象に都心共同住宅供給事業を創設し、1戸当たりの床面積が50m<sup>2</sup>以上の良質な住宅を10戸以上供給する事業者に対し、エレベーター等マンションの共用部分の建設費を最高2分の1まで補助する（2/7日経）。

## 第6. 私たちの考えた復興案

### 一、内容面

1. 全体を震災復興のための特別地域に指定し、特別の法的効果を付与する。

- ① 被災地全体を地域指定
- ② 従前の借地・借家の権利保障
- ③ 個別建て替え制限（建築制限）
- ④ 自治体の先買権（住民の買取請求権）

→ c f ・神戸市の区画整理・再開発事業の区域内において、

3/17現在で土地売却の申出463件あり（271カ所、約5ヘクタール）。

神戸市は計画道路や防災公園のための公共用地を買収を中心に進める方針。

- ⑤ 区画整理と再開発で上もの建設+多様な権利変換メニュー

再開発地区

共同建て替え地区（マンション再開発地区）

区画整理地区

個別建て替え地区

### 二、手続面

1. 自治体が主体となって計画策定する
2. 被災者の権利関係について調査を尽くす
3. 権利関係者の意向は十分に聴取し、計画策定への参加を求める
4. 弱者の立場を考慮する

### 三、特徴

#### 1. 借家人対策

- 1) 罹災法では個別建替を促すことになり、秩序あるまちづくりできない点に問題あり、適用するとしても特例必要と指摘
- 2) 従前の権利を保障することを明確にすれば十分
2. マンション建て替え——現行法では無理
- 1) 区分所有者全員に資金力がない。また、協議が整わない
- 2) マンション1つだけでは無理→周辺建物と一緒に共同建て替えまたは再開発が必要
  - ・総合設計制度の充実（敷地内に広い空地等を有する良好な建築物の建築により市街地環境の整備改善を図ることを目的とする（建築基準法第59条の2）

→建設省は制度の運用緩和を決定・通知（3/17）

- ・用途別容積型地区計画制度の活用（都心周辺部等の商・住混在地域における住宅戸数の供給増大を図ることを目的とし、(1)地区整備計画で一定の要件を定めた地区計画を策定すれば、(2)その全部又は一部を住宅にする建築物の容積率を最高1・5倍まで割増するというもの)

3. 基盤整備だけではなく、上モノの計画をたてるよう提言し、かつ権利変換の多様なメニューを用意するよう提言

→特別措置法の共同住宅区などに現実化

4. 地区計画等多様な手法を提言

- ① 三宮地区（5地区に分けた地区整備計画）で採用
- ② 「住宅改良事業」も検討中
- ③ 「優良建築物等整備事業」は兵庫県8市・5町、大阪府1市で実施→効用大きい

第7. 新聞紙上における各種提言について

①早川和男(朝日新聞・夕刊・1月21日)「被害広げた開発行政」

市の開発行政批判

- ・神戸市は山を崩し、海を埋めて人工島を造り、これを売る等の巨大開発を続けてきたが、市民の安全や生活の保証は後回にしていた。
- ・今回の地震でも老朽木造住宅が密集する長田区等が大きな被害を受けた。
- ・経済効率中心の都市開発が被害を甚大にした。

②越沢明(産経新聞・夕刊・1月23日)「都市災害と復興計画」

- ・神戸では戦災復興事業において、東西3本の幹線遺路、南北の河川沿い緑地、市街地の公園等が建設された。
- ・これら戦災復興事業の遺産は今回の地震でも市民の避難路、避難地、火災の延焼阻止の役割を發揮。
- ・広幅員道路、河川、公園、緑地等の骨太のインフラの重要性を改めて思い知らされた。

③高田昇(朝日新聞・1月25日)「英知を集め本物の都市創世を」

- ・復興はまず、空き地や公有地に仮設型の集合施設をつくりつつ、1～2年後には本格的な都市づくりに着手する2段階方式が有効。
- ・地域ごとにその具体化プログラムを提示すること。
- ・専門家チームによる再生プランの緊急提案、ボランティアの組織化、住宅・都市整備公団等の最大・最強の技術者集団の投入にすぐに着手すると同時に、市民の参加システム、特に女性、高齢者の視点の確立。

④内田雄造朝日新聞・2月2日)「マンション再建に行政参加を」

- ・マンションの補修・建て替えについて、権利者まかせにしていたのでは、費用の負担等の問題で権利者の意見がまとまらずに時間が経過していくという最悪のケースも予想される。
- ・管理組合の意見が一致し、その意見が自治体のまちづくりと背反しない場合、自治体は費用の負担も含めて管理組合の活動を最大限にバックアップすべき。

⑤中筋修(読売新聞・2月2日)「復興計画に必要な発想」

- ・関東大震災等の過去の震災復興の経験からして、(1)少なくとも6ヶ月から1年の「凍結」期間を設けて安易な再建を許さない、(2)全ての権利関係の早急な調整を行う、(3)区画整理事業の手法や新しい街づくりのコンセプトについて濃密な議論や新鮮な提案を広く喚起することが必要。
- ・現段階での最優先事項は「仮設都市」づくりである。被災者を長期間放置することは

できないため、3～10年単位で機能する「仮の街」をつくる。

⑥石川幹子(朝日新聞・2月3日)「防災都市づくりは緑地を基盤に」

- ・関東大震災の際には、公園と緑地が市街地の延焼を阻止する役割を果たした。
- ・高度経済成長期の都市整備においては耐震構造の強度、建築物の不燃化が防災都市であるという短絡した考え方が支配的で、技術偏重に陥っていた。
- ・今回の復興計画においては、公園緑地と緑道網を都市計画の下敷きとすべき。

⑦加茂利男(朝日新聞・2月3日)「自治ベースの防災体制を」

- ・今回の地震で国の危機管理体制の不備等が主張されているが、そればかりに目を向けるのは間違い。
- ・住民参加型のまちづくりで知られる長田区の真野地区で被害が最小限に食い止められたことからわかるように、日頃から市民にまちづくりへの参加を求め、区に重心を下ろして市民と日常的に連係できる行政システムをつくるといった「草の根に届く分権化」が安全な都市づくりのために必要。

⑧阿部泰隆(朝日新聞・2月6日)「被災者の合意得やすい特別立法を」

- ・震災復興特別法等については、被災者の生活再建に最大限の施策を講ずる他、災害に強く、住みよい活力ある街づくりをすることによって、被災者が従前のコミュニティを維持して安心して住み続けられるようにすべき。

⑨篠塚昭次(読売新聞・2月9日)「震災復興と住宅の法律」

- ・国の復興計画では通常、道路の拡張が提案されるが、道路の拡張により街区が分断され、「向こう三軒両隣」がなくなり、コミュニティが消滅してしまう。
- ・道路を広げた分だけ宅地が狭くなり、建物が高層化されることになるが、今回の地震により高層マンション等が決して安全ではないことが明らか。
- ・罹災法は一戸建ての建物を前提としているため、共同住宅の借家については、国等が借家人の権利を「預かり」という形にして、公共財政で建物を建築し、建物の所有権を公有にすることにより解決すべき。
- ・土地の「地上げ」を防止するため、国土利用計画法の規制区域に指定して、土地の取引を規制すべき。

⑩坂和章平(朝日新聞・2月10日)「被災地復興は多様なメニューで」

⑪野口悠紀雄(朝日新聞・2月11日)「私的財産の損失補償は疑問」

- ・私的財産の損失については、原則としては自助努力原則を貫くべき。
- ・不動産を個人で所有することの危険性を認識すべき。
- ・復興のための公共投資は都市に厚く配分すべき。

⑫新藤宗幸(朝日新聞・夕刊・2月13日)「復興の権限を自治体に」

- ・自治体は住民生活にとって最も身近な政府であるが集権的で且つ割拠的な官僚制によって、総合的な都市の建設機能を阻まれてきた。
- ・今回の地震で日本の土地行政の欠陥が露呈した。
- ・被災地の復興計画は知事と市長の協議体を創設してそこに権限を集中的に移譲し、中央政府は財政・金融面から援助すべき。

⑬大沼昭(読売新聞・2月16日)「阪神復興と酒田の経験」

- ・行政は先が見え過ぎて近くが見えず、市民はより近くが見えると言われるが、その間をつないで、行政の先走りを抑え、市民の「欲」を調整する何かがないと戦力が一にならない。
- ・酒田市の場合、それを果たしたのは、自己調整能力のある自治体組織や全国の識

者の声であった。

⑭堺屋太一(日本経済新聞・2月21日)『『テーマ都市』生む好機』

- ・今までは災害が起こると、必ず統制を強化し俟約を奨励したが、官僚主導の統制思想では新たな夢も新しい産業も興らない。
- ・総合的なビジョンを持った計画性と「民」信じる仕組みによって未来に役立つモデルを創るべき。
- ・まず復興する都市のあるべき「テーマ」を明確にして、各都市の関西都市圏と全国地域構造における位置づけをしっかりと見極めておく必要あり。

⑮野口武彦(朝日新聞・夕刊・2月21日)「震災で階級格差あらわに」

- ・今回の地震は一億総中流家庭化の外装を、化粧壁をはぎとり、それにおおわれていた階級格差をあらわにした。
- ・目下「復興」計画と呼ばれている都市再建構想は、新しいスケールでの階級対立を前面に押し出すことになる。
- ・「無産者」はうちのめされ、きわめて無力な状態に置かれている。  
「有産者」はそれをも条件として取り込める・資産の有無は自己回復力の有無である。

⑯大獄秀夫(読売新聞・夕刊2月27日「再考すべき公と私の関係」

- ・民間主導の礼賛(民間主導で復興すべき)や自由化論的競争原理の導入(家は個人で持つものではない)だけでは・リスク管理は充分でない。公と私の関係について再考すべき教訓を今回の震災は提示している。

⑰八田達夫(朝日新聞・3月1日)「大震災を機に『定期借家権』導入を」

- ・現在の借家人の既得権を守りながら借家の供給を増やすには、現在の借家権はそのままにして、新たな定期借家権(家主は更新を拒否できる)を導入すべき。
- ・これにより、家主は安心して大型借家を供給できる。

⑱中田作成(毎日新聞・3月2日)「『幻想都市』神戸の再現を許すな」

- ・神戸市は大規模開発を続ける一方で、長田区等の古くからの街には手をつけなかつた。今回の地震ではこのような地区が被害を受けた。
- ・華やかでハイカラなイメージを与えていた震災前の神戸は「幻想都市」であった。
- ・震災後の神戸の街づくりは「お任せ」でなく、住民が自分達ですべき。

⑲植田政孝(日本経済新聞・3月3日)「都市経営、市民に主眼を」

- ・地震で、神戸市の開発優先型都市経営の陥穽が浮き彫りになった。
- ・都市経営の陥穽を克服するには、政策科学としての究極的合理性を求めることより、その主眼を市民の存在に向け、その活力と創造力の高揚を追求すべき。

⑳塩崎賢明(朝日新聞・3月3日)「高速道路は再建すべきか」

- ・密集市街地における高架道路は危険であり、公害発生の元となる。
- ・復興計画においては、密集市街地における高架道路建設の必要性について情報を市民に知らせたうえで合意を形成していくべき。

2.1. 中坊公平(読売新聞・3月5日)「被災地の枠を超えて意識改革の先導役に」

- ・建物の耐震基準は、大地震がある毎にその教訓を生かして強化されてきたが、既存建物には手を付けずに、被災地だけの問題として処理されてきた。
- ・今回の地震でも、旧基準の建物の多くが被害を受け、新基準の建物は被害を免れた。
- ・既存建物の耐震性を改良する運動が緊急課題となるが、メディアが国民の意識改革の先導役になるべき。

2.2. 児玉善郎(朝日新聞・3月8日)「復興計画に市民の声を」

- ・日本では、都市計画案の縦覧、意見書の受付という「形式的な住民の同意」を得て、計画を決定しており、実質的な住民参加、意向把握なし。
  - ・市民の声を計画に反映させるためには、行政が地元グループに専門家を派遣して、住民主体の代替案づくりを支援する、あるいは住民の意見を踏まえて行政が2,3の計画案を提示したうえで、合意形成を図るといった手続をとる必要あり。
- 2 3. 五十嵐敬喜(日本経済新聞・3月14日)「神戸復興、まず借家人救済」
- ・住民参加のない計画案に対して住民の協力が得られるのか疑問あり。
  - ・画整理や再開発によって計画されている高層住宅や業務ビルに入居できない被災者が多数取り残されるおそれあり。
  - ・事態の抜本的解決には、被災者を入れた「マスタープラン」づくりと借家人の救済が必要。
- 2 4. 塩崎賢明(朝日新聞・3月14日)「復興都市計画の決定は延期せよ」
- ・今回の都市計画案は、物理的に住民が内容を知ることができず(住民の多くは疎開している。縦覧の内容を理解できない)、審議委員がまともに議論できないものであるため(縦覧・意見書提出期限の翌日開催)、計画決定は延期すべき。
  - ・被災市街地復興特別措置法により、最長2年間の建築制限が可能となったため、計画を急ぐ必要なし。
- 2 5. 山村恒年(毎日新聞・3月15日)「復興案は数種類を」
- ・日本での住民参加はアンケート、説明会、公聴会程度で本当の意味で住民の意思を聞いていない。復興案の提示も1つだけで異議がでて当たり前である。  
→ニューヨークでは現地常駐の専門家が何ヶ月もかけて住民の意思を聞き、プランを作成し、市に提出。具体案も4案を住民に提示し、実行。
  - ・地域ごとの都市特性に即し、①全体的なイメージ②そのもとでの区画ごとの再建プラン③近所付き合いのできる単位内の町並みや住居のデザイン、構造、など3つくらいのレベルごとに住民の意向を代弁する計画専門家が数種類の計画案を提示するのが望ましい。  
→その結果、行政案に欠落している①暮らしにやさしいエコロジカルな視点②住民主導の計画が確保できる。
- 2 6. 湯川利和(朝日新聞・3月23日)「復興都市計画3つのポイント」
- ・被災市街地の復興には地区計画制度を活用すべき。都市計画では街路と公園の計画が示されるだけなので住民は納得しがたい。地区計画では環境を左右する生活施設や業務施設の位置・階数・平面形態等が示されるため住民も納得しやすくなる。この際、複数の案を提示すべき。
  - ・土地を公有化する必要があるが、公示価格を基準として買取価格を決定すると地主に不当な利益を与えるだけでなく、家賃原価が高騰したり、高層化により周辺地区の日照を奪うことになるため、各土地の利用形態に即した収益還元地価を基準とすべき。
  - ・多額の担保権付の業務用地の買取は不可能であるため、地区外の市有地と等価交換する必要あり。借家権者・借地権者には金銭又は公的賃貸住宅への優先入居により補償すべき。計画の早期実現のため、市町に用地を強制収用できる権限を与えるべき。
  - ・計画を円滑に進めるため、家賃の支払能力のない被災者に対しては、各収入に応じて減額する等の家賃補助制度を導入すべき。そうでなければ、仮設住宅に居座るか、強制的に立ち退かされて路頭に迷うしかない。
- 2 7. 高田昇(朝日新聞・夕刊・3月24日)「再整備へ都市計画のこれから～きめ細かなプランを」
- ・復興の都市計画は住民への十分な説明がないまま決定されたが、異常な状況にある

ことを考慮して、計画決定によって無秩序な再建に歯止めをかけたことに意義を見だし、今後市民との信頼関係を回復しつつ、市民参加システムのなかで計画づくりをすべき(かつて神戸市では、須磨区板宿の区画整理事業の際に計画決定後に市民、行政、専門家が協議したうえ計画を見直した経験がある)。

- ・都市まるごとをつくり直す十把ひとからげの「都市大改造」ではなく、きめ細かな、地域の実情に合ったまちづくりが必要。
- ・区画整理が行われない重点復興地域約1200ヘクタールでは、市民と行政が共同で復興計画をつくるべき。
- ・実際に広い範囲で市民の「まちづくり協議会」をつくり、その活動を応援し、事業能力をもつようにしていくには、多くの行政、技術者、コンサルタント等のマンパワーが不可欠。
- ・今市民と行政が対立している場合ではない。地元にしわ寄せがいかないように、国は資金と制度面で、専門家は企画力と調整能力で、周辺自治体は人材面で、さらに多くのボランティアの時間と労力で支えつつ、パートナーシップ型のまちづくりをするべき。

## 第8. 復興計画立案の哲学理念の議論の必要性

一、酒田市の例(2/16読売)の教訓から、「早く」と「計画的に」とを両立させるには、1~2年の間使用できる仮設住宅・店舗・工場を直ちに建設し、その間に恒久的な街づくり計画を確定する他ない。

二、道路・公園の整備必要=そのためにはその部分に勝手な建築を禁止すること必要

- ・都市計画決定による建築制限(都計法53条)
- ・都市計画事業認可による建築制限(都計法65条)
- ・被災市街地復興推進地域の指定(特別措置法7条)
- ・建築基準法84条

しかし、これにより住民の権利が制限されるため、住民の納得、了解が得られる将来像の提示と補償が必要

——→ 住民の納得する計画であること、仮設住宅・店舗が提供されることが不可欠

——→ しかし、この点いつも不十分なため行政×住民 対立

三、なぜ都市計画をめぐって対立の構図になるのか?原因の分析重要

### ① 政官財の癒着-行政改革進まず

縦割り行政の弊害(建設省と農水省は全く別、都市局と住宅局とは全く別等)

→日常的な行政不信

### ② 都市計画法、区画整合法、再開発法、建築基準法等街づくりの基本法について国民の理解不十分(無知)=これは都市づくり法制(体系)の複雑性、理解困難性によるもの(約200もの法律が入り組み専門家・弁護士でも理解困難)

→理解しているのは行政の都市・住宅部局の一部の役人とコンサルタント・コーディネーターだけか?

### ③ 住民に専門的知識を援助する専門家集団や調査費用の援助なし。

→行政(計画立案側)と住民とは情報・知識・資力において不平等。

→わかりやすい法律体系への整備が不可欠(今回の特別措置法でも理解するのは大変)

### ④ 行政はプラス情報だけを示し、マイナス情報を示さない。

・プラス情報=道路・公園建設、耐火建物の建設等。

・マイナス情報＝交通渋滞、高層建物の不便性・管理費等の高騰等。

#### 四、住民合意形成の途

- ① 都市計画の意義（建物をバラバラに建てることのマイナス面）を十分勉強・理解してもらうこと。
- ② 計画立案について、住民に自主性・責任を持ってもらうこと。
- ③ 主役はあくまで住民であり、行政は支援の形にすること。
- ④ マイナス情報を十分に説明すること。
- ⑤ 専門家の公費による派遣制度を作ること。

→今回でも現地説明会の開催は評価できるが、中立的な立場で住民に説明できる専門家がないため計画案の理解が困難→内容の問題に入る前に手続論で争いになってしまう。

- ⑥ 複数の案（代替案）を提示すること。

→今回は提示なし

#### 第9. 現行各計画の問題点

##### 一、手続上の問題点

1. 「2ヶ月の建築制限内（3月17日）に都計決定を！」の欺瞞性

＝建築制限は特別措置法で推進地域の指定をすれば2年間可能

従って、2ヶ月以内に都計決定の必然性はない

この意味でインチキ

しかし、「2年間でゆっくり」とすれば、その間に建物がバラバラに建ってしまい計画の実施は不可能になろう。

→都計道路の例多くある。

2. ①住民が避難中に都計決定おかしい——そのとおり

②説明会 不十分 —— //

③もっとゆっくり時間をかけてやれ——その間にバラバラの建築

が進んでいく危険性がある。

→その調整をどうとるかについて責任をもった議論必要。

3. 住民への専門家の援助・派遣制度なし

→武器対等でない

##### 二、都市計画審議会とは（その役割）？

1. 都市計画は学識経験者等による審議会の討議を経て行政が決定するという構成（すべてこの方式）

→本当に機能しているのか疑問。非公開が原則。

→公開できないのか？ できないことはない。

2. 縦覧期間中の意見書の提出は2100件以上あったが、一般市民が都市計画案を理解すること自体困難。縦覧ではコピーも配付されなかった。

→実質的に十分検討する余裕もなく意見書を提出しているのでは？

3. 今回は冒頭に住民の意見陳述の機会が与えられた点は評価できるが、意見を聞いただけに終わった。

→意見書も配付されただけ。

→アメリカのような数日間にわたる公聴会をなぜ開催しないのか？

4. 委員の選任状況は？

5. 決定に対してどこまで責任を持つのか？

##### 三、審議会後の市長談話の内容・意義

- ①区画整理における減歩率を10%未満にする。

- ②地権者らによる「まちづくり協議会」を設けてもらい、まちづくりの方針や建築物、公共施設のデザイン、建築物の共同化等について意見を交わす場とする。

③現地相談所を開設する。

④専門家を派遣する。

→どこまで実施できるのか監視する必要がある。

→住民への説明が不十分だったのでとの質問に対しては「緊急措置だったため、確かに説明不十分ということはある。しかし、放っておいたら不法占拠等が起こる危険性があり、住民の権利保護を優先させるために建築制限等を通して計画の策定を急いだ」と緊急事態での措置だったことを強調した。

四、内容上の問題点

第10. まとめ

以 上