

大阪弁護士会行政問題委員会
行政問題研究会報告集

VOL.8

「まちづくりと弁護士の役割」

—行政分野への職域拡大に向けた試み—

講師 大阪弁護士会会員 坂和章平

大阪弁護士会行政問題委員会編集

2001年10月発行

第2 第2のテーマーまちづくり法と政治・経済等との結びつき	18
1 土地問題との結びつき	18
2 行政改革	18
3 地方分権	19
4 金融ビッグバン	19
第3 第3のテーマー弁護士として何が出来るか	20
1 立法・政策立案について	20
2 行政のアドバイザーとして	21
3 各種の審議会委員として	21
4 震災復興まちづくりに関して	21
5 オンブズマン活動	22
6 マンションの再建	23
7 お金のこと	24
8 参考例としての坂和流の活動	24
9 住管機構の弁護士	25
第4 坂和流弁護士活動のヒント	25
1 情報収集の努力	25
2 本音と建前をなくそう	26
3 異業種交流	26
4 趣味と実益の一致を目指そう	27
5 ターニングポイント	27
第5 質疑応答	28
終わりの挨拶	35
資料	37

「まちづくりと弁護士の役割」
—行政分野への職域拡大に向けた試み—
行政問題研究会報告集 目次

第一部 総論

可会挨拶	2
1 はじめに	2
(1) 配布資料、閲覧資料の説明	2
(2) 自己紹介	3
2 本日の3つのテーマ	4
3 本日の獲得目標	5

第二部 各論

第1 第1のテーマーまちづくり法とは何か	5
1 本レジメの紹介	5
2 まちづくりに関する法の体系	6
(1) 日本の都市法制のしくみ	6
(2) 日本のまちづくり法の4つの特徴	7
①絶対的土地所有権	7
②線引き・色塗り・数値による都市計画	7
③国家主導の都市計画	9
④メニュー追加方式	9
(3) 優良建築物等整備事業とは	11
(4) 都市計画法の大改正	12
(5) まちづくり法体系化の必要性	13
3 都市法の時代区分	13
(1) 田中角栄 日本列島改造の時代	14
(2) 中曽根アーバン・ルネサンス	14
(3) 土地バブルへの処方箋	15
(4) 地上げ	15
(5) 土地基本法	16
(6) バブル崩壊後の動き	16
(7) 土地政策の大転換	17
(8) 定期借家権	17

平成12年度 第1回 行政問題研究会

日時 平成12年9月11日

演題 「まちづくりと弁護士の役割」—行政分野への職域拡大に向けた試み—

講師 坂和章平

経歴

1 氏名 坂和章平 (さかわ しょうへい)

2 昭和24年 松山市生まれ

3 昭和46年 大阪大学法学部卒

同年 司法試験合格(26期)

昭和49年 大阪弁護士会登録

4 著書論文

「岐路に立つ都市開発」都市文化社1987年

「都市づくり・弁護士奮闘記」都市文化社1990年

「震災復興まちづくりへの模索」都市文化社1995年

「まちづくり法実務体系」新日本法規出版1996年

「実況中継 まちづくりの法と政策」日本評論社2000年

5 専門その他

都市問題、公害問題

芦屋市中央地区まちづくり協議会顧問

(レジュメ)

(講演録)

[司会挨拶]

本日は大変天気が悪いので、30名ほどの出席予定をいただいておりますが、集まりが悪いようです。先生の講演を頂く前に、行政問題特別委員会（なお、平成13年4月から、行政問題委員会に改称されております。）から簡単に委員会活動についてお話しさせていただきます。1998年から行政問題研究会というものを催しまして、定期的にこういう講演会を開くとともに、講演会の成果を報告集という形で出版しております。今日現在までに既にNO.5まで出版しておりますので、お手元になの方は事務局にお申し出いただけたら、と思います。今年度の企画の趣旨としては、大まかに2つの柱を考えております。1つは行政分野への職域拡大を図っていくという観点です。もう1つは若手弁護士への行政訴訟への習熟を図っていくという観点です。この2つを2本柱としまして、今年度の施策を考えております。

本日の講演は、行政分野の職域拡大という観点から、坂和先生にお願いさせていただきました。本日は坂和先生には大変お忙しい中、非常に貴重なレジュメまで用意していただきました。大変ありがたい貴重な講演になると思います。

それでは、時間もございませんので、先生の講演に入らせていただきたいと思います。

[坂和]

第一部 総論

1 はじめに

(1) 配布資料、閲覧資料の説明

ご紹介いただきました弁護士坂和です。26期ですので、約25年開弁護士をやってきたこととなります。最初の10年間は、大阪国際空港の騒音訴訟とか西淀川の大気汚染訴訟とか、公害関係の事件をライフワークとして取り組んできました。これは「一般の事件の処理」プラス「趣味的な活動」という位置づけです。そして最近の15年間は、まちづくり、都市問題というテーマで、趣味的な活動をしております。

本日は、「行政問題委員会の中でいろんな勉強会をやっている。ついては、お前がやってきた、まちづくりの分野での活動を紹介しろ」ということですので、かなり「自己流」の活動になっておりますが、それをご紹介することによって、「まちづくりの分野においても、弁護士の果たす

- 2 -

べき役割は非常に大きいものがあるんだ」、ということを知っていただけたら幸いです。

私は、一人の自由な弁護士の立場で活動しておりますが、例えば阪神淡路大震災のときに、弁護士会の中でいろんな委員会が活動したという例のように、弁護士会全体として取り組むケースも当然あります。このようにいろんなパターンがあるわけですが、今日は、「私なりの活動のスタイル」という位置づけで、ご参考にしていただければ、と思います。

レジュメを用意しております。また、「私の情報収集」ということで、新聞記事や映画のパンフレットなどもたくさん配布していますので、適当に参考にしながらお話を聞いてもらえたら、と思います。「何で映画のパンフレットなんや？」と思われるでしょうが、やっぱり法廷サスペンスの映画は見れば参考になります。つい最近ヒットしましたジュリア・ロバーツという美人女優が主演した「エリン・ブロコビッチ」という映画、これはアメリカの公害問題を扱ったもの、それから「インサイダー」という非常に面白い、アメリカの煙草産業を扱った映画・・・、そういう映画のネタからも勉強できるものがたくさんあるということです。そういうスタンスで、趣味と実益を兼ねているいろいろやっておりますので、そういう資料も一緒に見ていただければ、と思います。

まず、横書きの2枚だけのレジュメに基づいてお話をします。

(2) 自己紹介

最初に自己紹介を簡単にやります。私は愛媛県の松山市の生まれで、阪大に入り、司法修習生になって、大阪弁護士会に登録した、という経歴です。愛媛県の松山市は、司馬遼太郎の「坂の上の雲」で描かれた正岡子規と秋山兄弟の生まれた都市ですが、中堅都市として非常にきれいな街で、大好きな街です。そこから大阪に出てきて大都会の中で生活をしました。また修習生のときには東京での生活も経験しました。そういう中で、どんな街が自分の好きな街なのか考えると、松山という地方都市に育った経験というものがベースにあることがわかります。高校時代まで松山で生まれ育ったことを基礎に、自分のいろんな感覚がつけられているんだな、と思うわけです。

弁護士としての仕事は約25年間やっておりますが、ほとんど一般の民事事件が中心で、同時並行的に、最初申し上げましたように、10年間ぐらいを公害問題、15年間ぐらいを都市問題という形で行いました。都市問題に取り組むようになったきっかけは、大阪の駅前ビルの再開発問題が起ったことです。それが昭和59年で、この時から都市問題をやるようになりました。最初の自己紹介はこれぐらいにして、「坂和流」でやってきたことの内容は、後ほど詳しくお話

- 3 -

したいと思います。

2 本日の3つのテーマ

<テーマ1 まちづくり法とは何か>

今日のお話の主なテーマは、3つあります。1つは、ひとことで「まちづくり法」とか「都市法」と言っているわけですが、多分、そういう分野の法律を勉強したり、そういう事件を扱ったことがない弁護士の先生にとっては、非常に違和感のある、「何じゃそれは？」と感じる領域だろうと思います。借地借家の問題とか、あるいは、それに関連する土地の問題、家の問題というのはいくつかありますが、まちづくりに関する法律とか相談を聞くことは非常に少ないと思います。そこで、あえて「わが国の」という大風呂敷を広げますが、日本で戦後55年の間につくられてきた、まちづくりの法律とは一体何なのか、ということを知りたい、それを頭に入れていただきたい、というのが第1のテーマです。

<テーマ2 まちづくり法と政治・経済等との結びつき>

2番目には、今、日本では政治・経済・社会・文化など、あらゆる面でいろいろな問題が起こっていますが、日本でのまちづくりに関する法律は、そういう問題と極めて密接に結びついている問題なんだ、ということを知っていただきたいということです。

例えば離婚の問題とか、家族法の問題とかをひとつ考えても、これは当然、時代とともに変わります。戦前の民法と戦後の民法は、家族法の分野ではガラッと変わった。これは当然のことです。そういう意味で、まちづくりに関する法律も、時代の流れの中でいろいろ変わってきている。まちづくりに関する法律は、時の政治権力、あるいは経済状況、そういうものに非常にビビッドに反応する分野です。従って、日常的に新聞記事を賑わしている、例えば、選挙制度の問題であるとか、金融の問題であるとか、あるいは一時期の不良債権の処理の問題であるとか、そういう問題はすべて、まちづくりに関する法律に結びついているということです。バブルの発生とその崩壊はもちろん、十数年前の土地問題の噴出、これらはまさに日本の都市法、まちづくり法が生み出した問題なんだということを知ることが必要があるわけです。

そういう意味で、まちづくりに関する法律というのは、単なる条文の解釈よりも、それがいかに政治・経済・社会情勢と結びついて動いているかを理解することが大切です。また政治・経済を変えていくためには、法律専門家だと自称している我々弁護士が、まちづくりに関する法律についての意見、あるいはもっと言えば立法、そういうところで関与していかなければならないのではないかと思います。要は、まちづくりの法律が、政治・経済その他の分野にどのように結びついているのかということ、専門家としてのそれぞれの感覚で捉えてもらいたいということです。

- 4 -

2 行政のアドバイザーとして

次に、行政のアドバイザーとしての役割を果たす、という弁護士の役割があります。

最近、監査の分野で弁護士が役割を果たす制度が大阪府でできました。この制度は、もっと各都道府県に広げないとダメだ、と思っておりますが、なかなか他の都道府県では、弁護士と呼ばれる掛からないという状況にあります。会計監査の分野でも、純経理的な問題だけではなく、法律的なチェックが必要ですから、そういうところは弁護士がもっと入っていかなくちゃならない分野です。

3 各種の審議会委員として

弁護士が今までよく活動してきた分野として、都市計画審議会があります。私も昔、奈良県生駒郡の蓬島町というところで都市計画審議会の委員をやったことがあります。また大阪府でホテル審議会の委員をやったこともあります。いろんな審議会があるわけですが、その中に弁護士が法律専門家、あるいは実務家という資格・観点で入っていく、そして実践的な意見を出していくことが重要になります。特に、都市計画法が変わった、地方分権一括法ができた、また、市町村の都市計画審議会が法定化されたという流れの中で、その役割が更に大きくなります。そういう分野について、「俺はそんなこと知らないよ」、ということではなく、弁護士が、「俺もやりたい、俺もやりたい」、という形になっていって、それなりに役割を果たしていくことが重要ではないか。「やっぱり弁護士が入ってくると違うな、議論が締まるな」、という方向に持っていかなくちゃだめだと思えます。

ちなみに、多分、どこの都市計画審議会でも、平常時にやっている内容は、役所の都市計画の部局が事務局をつとめ、その事務局がテーマを決めて、招集をかけて、提案をする、そしてそれについて説明をして、質問が2、3出て、よっしゃそれでオッケー、という形で決めるというものだと思います。神戸の大震災のときの都市計画審議会での都市計画決定の審議、これはかなり賛否両論の議論があったようですが、そういう激しい議論をすることはほとんどないわけです。ちなみに、都市計画法の92年改正のときには、用途地域の変更であるとか、市町村マスタープランをつくらなく、そういうテーマでいろいろ議論しましたが、そういう議論もなかなか国民的な議論にはならなかった。ましてや、都市計画審議会での議論が国民に知られることはありませんでした。そういう意味では、各種の審議会が国民に開かれたものとして、実質的に大きな役割を果たしていくためには、弁護士がもっと登場し、発言する必要があると思えます。

4 震災復興まちづくりに関して

それから、復興まちづくりの分野では、兵庫県弁護士会や大阪弁護士会は大きな役割を果たしました。「阪神淡路大震災と弁護士の役割、弁護士の取組み」という形で、分厚い報告書を第3集ま

- 21 -

ほどの横書きのB4の本レジュメを参照して下さい。これは若干の宣伝も兼ねております。私は、日本評論社から『実況中継 まちづくりの法と政策』という本を、今年の7月31日に出版しました。これは、昨年11月、私が愛媛大学の法文学部で4日間、「まちづくりの法と政策」というテーマで集中講義をやったものをまとめた本です。本日の詳しいレジュメは、その集中講義の時に使ったものを一部カットしたものです。

2 まちづくりに関する法の体系

(1) 日本の都市法制のしくみ

最初のテーマである、「まちづくり法とは何か」については、本レジュメの2章、3章、本レジュメの6ページあるいは8ページを見ていただきたいと思います。まず、本レジュメの第2章に書いています、「都市法制の仕組み」ということをお話ししたいと思います。

日本で、まちづくりとか都市計画とかに関連する法律は大体200あると言われています。皆さんは、都市計画法という法律をご存じだと思います。しかし、国土総合開発法とか国土利用計画法とかになりますと、そういう法律があることは知っていても、それが具体的に弁護士の業務とか法律相談に関係するかと言うとまず関係しない、したがって、こういう法律を特に勉強したことはないだろうと思います。また土地収用法とか農地法とか、こういう個別の法律になりますと、土地収用法で土地を取りあげられそうだとこの相談を聞いた場合とか、あるいは農地法は、最近ではあんまり大きな社会問題になっていませんが、戦後は、農地解放の問題、地主対小作の問題、で大問題だったわけです。当時農地法は、弁護士にとって花形の分野だったのです。このようにたくさん、まちづくりに関する法律があるわけですが、そのごく一部しか弁護士は知らない、それも断片的にしか知らない、というのが実態です。

都市再開発法という法律があります。これは昭和44年にできた法律です。だからごく新しい法律です。昭和44年とはどういう時代か、と言うと、田中角栄が「日本列島改造論」を打ち出して、一躍、「時代の主役」として登場するとともに、日本に公害をばらまく元凶になった時代です。もっとも公害はばらまいたけれども、まさに日本列島が一つに結びついた、そしてある意味では大きな経済発展をもたらした時代です。そういう時代の中で、「都市再開発」というテーマが大きな役割を担うようになった、ということです。これは逆に言えば、それまでは都市再開発という制度や法律がなかったわけですから、弁護士や法律家が都市再開発に関与することはなかったということです。それまではせいぜい、土地区画整理法、土地区画整理というシステムはずっと昔からありましたから、この区画整理の制度によるまちづくりに関与する程度だったわけです。要するに弁護士は、このような個別の法律について断片的には知っていても、日本のまちづく

また難しいところです。線引きというのは、都市計画区域と都市計画区域以外を分ける線引きや市街化区域と市街化調整区域に分ける線引きのことです。市街化区域にも市街化調整区域にも入らないところは、白地帯ということになります。こういう線引きによって区域割りをするのが1つの特徴です。次の色塗りというのは、用途域のことです。商業地域、工業地域、住居地域などに色塗りして分けます。さらに住居地域でも、住居専用地域とか、単なる住居地域とかに分けて色塗ります。そして用途域によって、建ぺい率とか容積率とかを数値として決めていくのです。したがって、線引きと色塗りと数値、これによって、「俺の持っている土地はどういうふうに使えんだ」ということが決まるわけです。

たとえば、信州の長野県にスキー場がある、そのスキー場周辺に投資をして、マンションを建てて儲けたいと思った場合、信州のスキー場、そこは一体どういう区域なのか、都市計画区域なのかそれ以外なのか、白地帯なのか市街化調整区域なのか、そこでは容積率はどれだけあるのか、こういうことを調べなければ事業はできないわけです。したがって、土地の値段は何で決まるのかという、こういう要素から決まってくるわけです。すなわち、10階建てのビルを建てることのできる大阪の裁判所のすぐ近くの土地、それは値段が当然高い。しかし前の道路が非常に狭い、4mの道路しかない、だから、その道路に面した土地は容積率が300%しかない。そうするとその土地にはあまり大きい建物は建てられないから、その土地の価値は低い。このように、容積率によって土地の値段が決まる、というのが日本の非常に大きな特徴です。そしてそれが「土地バブル」を生んだのです。つまり、土地バブルを生んだ構造は、まさに日本のこのような都市計画の法制度にあったということです。それならば、「土地の値段を下げるにはどうしたらいいのか」。これは簡単なことです。容積率を下ればいいのか。ところが、容積率を下げるというような決定を、一体誰がするのか。誰ができるのか。勝手にどこかの大臣がやったら、それ、えらいことになる。またどこかの官僚が勝手にそれを決めたよ、ということになれば大問題になります。そこで、このような容積率を決めるという大切な都市計画の決定については、住民参加や市民参加が大きな問題になります。ところが、こういうまちづくりに関する法律は非常に難しい。「俺の土地の容積率は何%だ」ということくらいは知っていても、その他の複雑な法制度やその意味合いをきちんと知っている人はあまりいない。そうすると、「容積率を下げるよ」と言われても、「そうすると、結局どうなるんや?」ということが分からないため、なかなか意見も出せないという状況になるわけです。

ここから出てくる結論は、このような日本の都市計画の法制をちゃんと理解すること、これが非常に大事だということです。市街化区域などの線引き・用途域の色塗り、さらに、容積率・建ぺい率などの数値、こういうものによって日本の都市法制のあり方は決まる、と言って

りに関する法律はどういう体系になっているのか、それは一体どういう意味を持っているのか、については、なかなか分かっていないということです。本日のレジュメでは、それが実はこういう体系なんだ、ということをお話しています。つまり、都市計画法を「母なる法」とした、膨大な法体系になっている。都市計画法が母なる法だという意味の1つは、都市計画法に基づいて都市計画事業などが決まる、ということです。レジュメ6ページの図1の下のほうに書いてある地区計画、都市施設、市街地開発事業、促進区域、地域地区、こういうものがすべて都市計画法を基本として決まっているわけです。

他方、左の方に書いてあるのが、土地に関する計画法で、国土総合開発法とか国土利用計画法などの計画法の体系です。また、さまざまな規制法の体系もあります。このようなくつかの体系に分かれて、日本のまちづくりの法律ができています。日本の都市計画法は何を決めているのかというと、たとえば、地域地区の制度とか、市街化区域と市街化調整区域に分ける制度とか、あるいは用途域という制度があって、住居地域、商業地域、工業地域などを決めます。こういうことについては、それなりの断片的な知識はあるわけですが、それが体系的にどうなっているのか、ということになると、まず弁護士は知らない、大学の先生も知らない。こういう仕組みを知っているのは、まさに官僚機構、日本の建設者を中心とした、まさに今、中央官庁の再編成というテーマで大問題となっている、日本の官僚機構だけです。それと地方自治体においては、都市計画の部局の人たちが、こういう仕組みを一番知っているわけです。従って、そういう人たちが、まちづくりに関する法律や計画をすべて牛耳っている、というのが日本の現実なんだということです。

(2) 日本のまちづくり法の4つの特徴

レジュメ6ページに日本のまちづくり法の特徴を4つ書いています。1番目が絶対的土地所有権、2番目が線引き・色塗り・数値による都市計画、3番目が国家主導の都市計画、4番目がメニュー追加方式、こういうふうにとまめています。

① 絶対的土地所有権

細かい説明はしませんが、1番目の絶対的土地所有権というのは、日本の民法が一番最初に教わる、土地の所有権は地上から地下まで全部に及ぶ、ということで、日本の教育の大きな弊害です。日本では、土地所有権は誰からも侵害されない、と教わるわけで、それが非常に大きな問題点です。

② 線引き・色塗り・数値による都市計画

2番目の、線引き・色塗り・数値による都市計画。これが日本の非常に大きな特徴であり、

る、これは非常に大事な仕事だと思います。このように、まちづくり問題全般に目を向けますと、いろんな分野があることがわかると思います。

6 マンションの再建

さらに弁護士が果たす役割として、マンション再建の問題があります。区分所有法という法律があることは、弁護士である以上、皆さんご存じだと思います。ところが区分所有法に関連した裁判をやったことある人、と言いますと、多分100人のうちの2、3人だと思うんです。マンション建て替への相談を聞いたことのある人、なんていうと、今までほとんどいなかったと思います。ところが、今回震災でマンションが潰れたことによって、「マンション再建」が大テーマになった。その中で、たくさんの弁護士がこの問題に関与しました。そしてマンションの現場に入りました。神戸でも戒正晴弁護士などが率先してこの活動をやりました。しかし、多分、彼も「もうこんな仕事をやるのは嫌だ」と考えていると思います。

なぜならば、「とにかくしんどい」、んです。中に入っていけばいくほど、マンションの住人の利害が錯綜しています。弁護士として、普通の事件の依頼を受ける場合は、依頼者がいて、こちらは弁護士という立場で、向こうから頭を下げて、お金を持ってきて、「先生、お願いします」「よろしゅ」という形でいきます。しかし、こういうマンション再建などの問題になると、弁護士がそこに入っていくと、「俺に任せとけ」というわけにはなかなかいかない。賛成派の意見を聞いて、反対派の意見を聞いて、やっぱりこうすべきだという説得をしなきゃあかんわけです。そして説得することになりますと、賛成派は「あなたの言うとおりや」と認めてくれますが、反対派からは文句をつけられます。「当事者的」になれはるほど、反対派から文句をつけられる。これがしんどいんです。「あいつ、けしからん」「あいつ、何のために入ってきたんや」「あんな奴出て行け」、とこういう声が出るんです。私は、復興まちづくりの関係では、マンションの問題もやりましたが、最も力を注いだのは、芦屋の中央地区というところでやった、「まちづくり協議会の顧問」という立場での活動でした。ここには、復興まちづくりの区画整理案をつくるについて、賛成派と反対派がいます。区画整理を進めていくというサイドに立っているのと活動すると、反対派からはケチをつけられます。文句を言われます。「これはやむを得ない」と考えて私はやりました。しかし芦屋には悪口を書かれるわ、立看板はつけられるわ、で結構大変でした。

この点については弁護士によって、いろんなスタンスがあると思います。芦屋中央地区のケースで反対派の立場で相談を聞いて裁判をしている弁護士は、私の同期の友人の弁護士です。彼は彼なりのスタンスでやっている。私は私なりのスタンスでやっている。それぞれ、まさに弁護士である以上、それが自由にできるから、いい仕事だと思います。ただ、そういう活動をしている弁護士の

るまちづくりの住民団体とか、そういう人たちを自分なりにイメージしています。そういう異業種と交流をすると、ゼネコンのおっちゃんとか、なかなか食えない建築士とか、いろいろいます。そういう人たちとまちづくりの問題を話し合うと、割と話が通じます。しかし弁護士と話しをするとなかなか通じない。弁護士はみんな、「わしの決めた法律論」というのがあって、なかなか通じないという問題があります。

そういう意味で、弁護士会としての活動は大いに結構、弁護士会としてまとまった提言をすることも大いに結構、しかし、その中だけに閉じこもらずに、外に出て異業種と交流することが必要だ、ということをお2番目に申し上げたいと思います。

4 趣味と実益の一致を目指そう

3番目には、これは私の今の活動スタイルになっているわけですが、自分の趣味と実益を兼ねた形を目指したい、ということです。

今配っている映画評論にしても、私は、映画評論を書きたい、ということをお前からの人々に言っていました。ところが新聞も雑誌も、なかなかスペースをとってくれなかった、お呼びがかからなかった。自分がいろんな映画を見る中で、弁護士として自分なりの感想、評論を書きたいと思っても、そういうチャンスはなかなかめぐってこなかったわけです。そういう状況の時、たまたま、新日本法規から、「法苑」という小冊子に書く機会をもらいました。そこで最初に「レインメーカー」というジョン・グリシャムの法廷サスペンス映画の評論を書きました。2回目には「金融腐食列島」という、役所弘司さんが主演した日本映画の評論を書きました。そして3回目は「泉の城」と「プライベートライアン」という戦争の映画ですが、これをともに「公と私」というテーマで書きました。「金融腐食列島」も、見ている人は意外に少ないです。学生さんともあまり見えていない。でもこの映画の話をして、こういう問題点を描いているんだ、それは今のこういう問題と結びついているんだ、だから是非見なさい、見れば何か考えることがあると思う、という形で説明しますと、「見ました」というメールを送ってきたりするわけです。そういう意味では、自分が趣味でそういう映画を見て、自分なりの切り口で評論する、解説をする、意見を言う。そういうものを人に見てもらって、またそれがはね返ってくるということになると、非常に面白い。まして、それで多少なりとも原稿料でももらえれば、もう、「ありがたいごっちゃ、」ということです。

5 ターニングポイント

昨年11月の愛媛大学での集中講義の時、2日目の朝1番、何の話から切り出していいのかなと考え、「ターニングポイント」という、たまたま前日に見たテレビ番組の話をしました。「ターニング

ポイント」というテレビの番組で、たまたま歌手の「浜崎あゆみ」の人気が出てくる時の話が出ていました。それまでは全然ダメだった。ところが、あるプロデューサーと知り合って、「お前は歌がうまいんだ。十分にできるんだ」という話を聞いて、自信を持った。そしてこのプロデューサーのために頑張ろうという姿勢をもち始めてから、歌手として死んできた。このプロデューサーとの出会いが彼女にとってのターニングポイントになった、というお話だったんです。この番組では、さらに落合博満のターニングポイントの話などいろいろと出ていました。

私にとっては、昭和59年に大阪駅前問題研究会で、再開発問題の勉強会に参加したのが、自分にとっての大きなターニングポイントになりました。その当時、参加した弁護士は何人もいたわけですが、それぞれいろんな分野に散ってしまっていて、この分野でやっている弁護士は少なくなっています。今日参加してもらっている松村信夫先生は、その当時からずっとこの分野に取り組んでいる、数少ない弁護士の中の1人です。このようにそれぞれの人にとってのターニングポイントがあります。そういうことを考えますと、皆さん方が今日のお話を聞いていただいたこと、また資料を見ていただいたことが、都市問題に興味をもつ1つのターニングポイントになったらいいな、と思います。

もっともこのターニングポイントも、やはり自分がアンテナを張って自分で探さないとダメなんです。今や、「浜崎あゆみ」ではなく、「小柳ゆき」の時代になっています・・・?。こういう情報を仕入れるためには、そういう歌を聴いたり、テレビ番組を見たり、新しいパソコンで仕入れたら、そういうことをしなきゃできません。それを全部自分がやることはできないから、私は新しい曲をMDやテープそしてパソコンでとってもらって送ってもらったりしています。楽譜に歌詞が入ったものがピッと送られて来るわけです。自分でパソコンから歌詞カードを取り出します。そしてフィットネスで運動しながら、そういう歌を聞き、歌詞カードを見て、覚えるわけです。よく考えれば、単に「ミーハー」なだけかもしれませんが・・・。別にこれはお金にはなりません、そのうち、浜崎あゆみ論とか小柳ゆき論あるいは、そういう曲の解説の仕事の注文もきて、原稿料でももらえたら、この上なくハッピーだと思っています。そういう意味で、趣味と実益を兼ねた活動が、自分の活動として理想的だと思っています。

このように、自分で楽しみながら、土地問題に取り組んでいるということをお最後に説明して、今日の私のお話を終わらせていただきたいと思っています。どうも皆さん本日はご静聴ありがとうございました。

第5 質疑応答

(司会)

非常に内容の濃いお話を、1時間半の短時間のうちにご説明いただきましてありがとうございました。先生には、都市問題という、弁護士がなかなか関与しない分野で、いかに弁護士として隔々までアンテナを張り巡らせながら切り開いてこられたかというご努力、またその足跡を手に取るようにご紹介いただきました。

残り10分ほど、貴重な時間を割いていただいておりますので、参考になった弁護士としての姿勢とかいろいろあると思いますし、またそれぞれの方がかかっている具体的な問題もあるかもしれませんが、是非この機会にご質問をしていただきたいと思っています。いかがでしょうか。この講演につきましても、録音テープに録り、反訳して、また行政問題研究会の報告集という形で発表したいと思っております。質疑応答につきましても、皆さんの質問と先生のお答えを収録したいと思っておりますが、特に括弧になるから、ということで遠慮はされなくて、何でも結構ですので、ご質問をしていただきたいと思っております。

問(弁護士 松村信夫)：弁護士は浮気者、という話は、私にとっても大変耳の痛い話で、私も以前この問題をかじらせてもらったんですが、今は全く都市問題はやってないんです。先ほど坂和先生のお話にありましたように、この問題は、確かに弁護士にとって非常に取り組みにくい問題です。1つには、それは非常に法体系が複雑化して、簡単にサッと理解ができる問題じゃないということ、もう1つは、先ほどお話にありました要綱などが現実の制度の運用上、非常に重要な役割を果たしていること。しかも、それを坂和先生のように、毎日目を光らせていると、それなりに分かってくるのですが、ちょっと気を抜くともう全然分からない、というのが私の感想なんです。ですから、そういう意味では、先ほどの先生のお話のとおり、まず自分がしっかりとした視点を持って、丹念に情報収集をやっていくかというかんのでしようが、実際には、我々は他に日常の弁護士としての実務をやっていますので、他の実務に引張られてしまい、なかなか体系的に都市問題をやるというインセンティブが起こってこないのが事実だと思います。例えば、今日ここに何人かの震災問題協議会の委員が来ていますが、先ほどお話しにありました震災問題で、まちづくりに関係関与したり、弁護士会の委員会、あるいは震災問題協議会に関与した人の中には、結構これから都市問題を本格的にやろうと思ってるんですが、なかなかこれが実際に自分たちの今後の基本的スタンスとして通していくのか、という迷いがあると思います。弁護士会の委員会活動をしたら、いろいろと都市問題に出会うことがあると思うんですが、それにプラスアルファとして、弁護士の業務として、今後やっていくということについては、なかなかチャンスとか視点が見当たらない。だから2、3年やってるうちに、ついつい他のことに気を取られて、気が抜けてしまっていて、離れていくと、こういうのが実際じゃないかと思えます。

そこでその辺りについて、坂和先生が先ほどのお話しても大分言っておられました、坂和流の

都市問題に対する取り組み方から見て、これから若手弁護士の人たちが、こういうやり方で自分なりに勉強して都市問題に取り組んでいったらいいんじゃないかな、ということが、更にあれば、2、3点お聞かせいただけたら結構だと思います。いかがでしょうか。

答(坂和)：結論から言いますと、そういうのはないですね。継続してこういう問題に取り組めない、という理由の一番本音の部分は、やっぱり、お金に結びつかないと思うんです。勉強とか興味とかの面だけでやっていくには、やはり限界がある。日常の業務に追われている、というのはみんな基本的に同じですが、やはり、こういう仕事をやれば、勉強にもなるし、ある程度お金にもなるんだという状況にしなければあかんと思うんです。特に、弁護士会として、震災復興の活動などをやると、みんな「ええ格好」して、「お金はいんだよ」と言うんです。「被害者の支援のために弁護士に入るんだ、」という言い方をします。そうですよ。お金ももらってないでしょ、松村先生。弁護士会で現地に入るようなときは？

(松村)：そうですね、そこら辺の線の引き方が、弁護士会の活動で関与するとき、それからさっき坂和先生がおっしゃった、例えば、阪神液路まちづくり支援機構のような第三者機関的なもので入るとき、それから全く自分で個人的に業務として入るときというように段階がありますよね。ただ、実際にはそのチャンスがなかなか普通の弁護士にはないですよ。今回の震災のような大きなことがあると、訴訟問題とかが入ってくる。そうすると、どこまでが広い意味のプロボノ活動、弁護士会の活動であって、どこから先を自分の仕事にしたらいいのかという、ここら辺りが線引きが難しいように思います。

場合によって、裏にお金ももらってしまっていて、後で責任を取らなかんようになってくると困ると思うんです。特に神戸の実例を見ますと、神戸でマンション問題、都市問題に取り組まれた弁護士なんかも結果としていろいろ苦労しているところを見ると、これは難しいと感じたりします。裏にコーディネーター的な立場でマンションの問題で関与してしまった場合に、下手にすると足が抜けないという恐怖感がある。これは厄悪かもしれませんが、そこで、なかなか普通の弁護士としてはやりにくいですね。

答(坂和)：そういう意味では私も全く同じなんです。ちなみに、私が声屋のまちづくり協議会で顧問になってくれたという相談を聞いたときに、それはあくまでもプライベートな依頼ということで、顧問月5万円ということでやりました。月5万円ももらって、現地に何回も入り、ピラをつくらせて、本をつくらせて、やっていたんでは、お金の面で、ペイしないことは間違いありません。しかし、それでも、「タダでお願いします」ということであれば、「私は、やる気ないですよ」ということで、切ってしまいます。やはりある意味では、「親切の押し売り」的な部分は、できるだけなくしていく必要があると思います。そういう意味で、弁護士会の活動としても、あるいは任意の

団体のプロボノ活動ということにしても、「弁護士会だからとかプロボノの活動だから、市民に尽くすのが当たり前」というような感覚は、できるだけ払拭すべきだと思います。「ちゃんとそれだけの仕事をして、それだけの時間を割いて、それだけのアドバイスをするんだから、お金はもらうよ」ということをはっきり言わなきゃならん、と思います。そういう作業には当然お金はかかるんだ、ということも制度としてちゃんと定着させればいいわけです。

神戸市のまちづくり条例においても、専門家の派遣制度というのができたわけですね。そして専門家の派遣制度では、1つの事業で30万円なら30万円、50万円なら50万円というお金を出すことが制度化されているのです。そういう意味では、ちゃんと費用の問題を制度化していくことが大切です。規模によっては、50万円ではとても無理だ、100万円規模、300万円規模で要るんだ、ということが何回かやっていくと、分かるわけですから、当然それだけのお金を出してもらうようにしていくことが必要だと思います。芦屋でも、まちづくり協議会のための最初の助成金は、何十万円しかなかったのですが、2年目、3年目には、それが200万円、300万円に上がっていききましたから、そういう意味では、実際の協議会の活動を展開するのに必要最低限のお金は、役所から支払われていた、ということになります。

なお、私は、「見張り番」的な活動をしておられる人たちが、お金をどのようにしているのか知りませんが、彼らもタダでやっていることはないと思うので、そういうところは是非、オフレコのお話として結構なんです、本当の実態を話してもらいたいと思います。そして、基本的には、「お金は取るべし」という方向でやるべきだと私は思います。そうでなければ、若い人たちがそういう活動に入ってくることはなかなかできないことになります。「ええ格好」して、応援・支援、プロボノ活動ということだけでは限界があると思います。あくまで、「弁護士の業務として」、当然ペイするんだという体制でやるのが本来の変だと思っています。

問(弁護士 平井)：事件に関与して知識を得て、どんどん入っていくというプロセスだったかと思うんですが、そういう行政処分取消訴訟とかはいろいろあるわけですか、まちづくりの都市計画決定とか、あるいは事業計画決定とか、に対する取消訴訟というのは極めて少ないです。何件と言われても数字はわかりませんが、判例情報でも、年間で載るのは数件でしょう。10件も載らないでしょう。

答(坂和)：まちづくりに関する行政訴訟というのは、本当に極めて少ないです。再開発とか区画整理とか何か事業というのがいろいろあるわけですが、まちづくりの都市計画決定とか、あるいは事業計画決定とか、に対する取消訴訟というのは極めて少ないです。何件と言われても数字はわかりませんが、判例情報でも、年間で載るのは数件でしょう。10件も載らないでしょう。

少し質問に対する答えから外れるかもしれませんが、さっき言ったように、日本の都市計画というのは、地域地区制とか用途地域制とか、そういうことが根幹をなしているわけですが、用途変更ということについては、これは「処分性がなし」ということで、行政訴訟になじまないという論点

があります。そういう意味では、山村恒年先生などが一貫して主張しておられる、まさに「行政訴訟の幅が狭すぎる」、これを根本的に変えないことには、行政法が市民のものにならない、というのが大きな問題だと思います。だから、処分性についての議論、直接の影響が間接の影響か、あるいは直接の処分かどうかというような議論をやっている限りは、行政法なんて、本当に司法試験に受かるためとか、大学の単位を取るための学問であって、本当に意味のない学問だと思います。(平井)：プライバシー研究会とか、医療問題研究会とかに入っているんですが、医療問題研究会なんかは事件性がいろいろありまして、その事件に若手弁護士が入って行って、どんどん展開していく。そして、勝訴判決等もたくさん勝ち取って、熟して行って、研究会もかなり発展しているというふうに思います。その分、「開かれた医療」ということの実現に関与しながら、ペイもしているという状況にあると思います。他方、プライバシー研究会なんかは、あまりペイしていないというふうに思っています。ペイする努力をしていないのかな、という部分も感じておりますが・・・行政事件については、税金訴訟とかもあります。税金訴訟では我々若手の弁護士が事件に関与して、その中でいろいろと勉強して、興味持って、趣味のほうに向かいながら、ペイもしていくという実績があると思います。

しかし、私も行政事件をやってみたいなと思っはいますが、なかなか事件に出会わない。そして事件が少ないとなると、関心もなかなか湧かないというか、持てないというジレンマがあるんです。先生の場合は、最初の事件に出会って、関心を持たれて、はっきりしてこられたというプロセスになっておられるように思うんですが、そこら辺のきっかけがないので、自分としても免罪性がありません。今に至ってるといような感じがします。これは感想です。

答(坂和)：確かに、おっしゃるとおりだと思います。私も阿倍野再開発の訴訟とかモノレールの訴訟とかは、そういう意味では、たまたま事件に恵まれました。これらの訴訟は、最初から、「負けますよ」ということを納得させたい訴訟なんです。勝てないよ」ということを納得してもらわないと、訴訟ができないんです。そこが何よりも難しいんです。訴訟をやったら勝てるんだ、ということであれば、「任せとけ」といくらでも言えるけれども、訴訟は「負けるよ」、ただ「負けるけれども、こういうところに意義を見つけてやるんだよ」という説明になると、やはりなかなか難しいです。そういう意味では、大阪のモノレール訴訟は、立ち退き対象者たちが100名集まって原告になって、「とにかく最後まで頑張るんだ」ということで、十数年やってきたんです。それも、「弁護士団を組むので、1人2000円を集め、それで毎月の費用を20万円集めてくれ、それをとにかく総てでくす」ということを納得してもらってやったわけです。これができたのは、たまたまモノレール訴訟の場合は、住民運動をやる態勢ができていたということだと思えます。住民運動の能力を持った人がたくさんいたからできた。逆に言えば、そういう人がいないこ

あります。ただ、これは、都市計画決定取消の訴訟などよりはまだまだ楽、と思います。つまり処分性をやるか、訴訟をやることによって、相手側にそれなりの対策をとらせる見込みがある程度ありますから、行政訴訟よりはまだまだやりやすいんです。

もっともそういうマンションの事件になりますと、大手ゼネコンについておられる代理人の先生というのは、大阪弁護士会の某先生、某先生と、有名な大事務所の大先生です。その先生たちは、「あくまでこの紛争は、私と私の紛争だ。建築主は法律に基づいて、正当な手続きを踏んでやっている。だから、何も悪いことはない。従って何も譲る必要はない」と言われるわけです。その事件の当事者として、〇〇建設の顧問弁護士として、その事件を受任すれば、「そんなもん、変更する必要はない」、「10階建てを9階建てにする必要はない」とアドバイスして、その姿勢で関わるのが、事件の依頼を受けた弁護士としては、ある意味当たり前なんです。そこでさっき松村先生が言った、まさにプロボノの活動というか、自分が弁護士として、法律専門家として、都市問題考えた場合に、果たしてそれでいいのだろうか。顧問先の大企業ゼネコンが、「法律に合致しているから容積率いっぱい建てるでもいいんだ。それに対して文句を言われても全部切り捨てるんだ」というスタンスで本当にいいかどうか、ということぐらいは、ちょっと考えてほしいな、と思います。それは、依頼者の利益を守るということと、その依頼者の利益を守ることがどれだけ社会正義に合致するか、ということの価値判断になると思うんです。このようなケースにおいて、「たしかに法律には合致しているけれども、それは法律が遅れてるんだ。未来はやはりこんな高層建築物を建てるのはおかしいんだ」というふうを考えれば、「お前、確かに法律はこうやけど、やっぱり9階建てにしてやれや。そうすれば、お前とこの企業の株も上がるんや」と言えないのか。「法律に合致しているから10階建てを建てて何が悪いんや」、ではなく、「法律では10階建てができるけども、周辺の皆さんとの調和を考えて、あるいは、その意見を聞いて、9階建てにするんだ」ということが、企業の「売り」になるんじゃないかというような論議はできないのか。こんなことを思います。

今回の都市計画法の改正の議論の中にも、「周辺との調和」ということが1つのテーマとしてあるんです。これは、例えば容積率・建ぺい率はこれだけあります、しかし、みんなが容積率いっぱいの建物を建築したらどうなるのかという、たちまち水道が足りないとか、学校が足りないとかの事態になることは間違いないんです。要するに、「容積率は当然満杯に充たすべし」ということじゃないんです。「その数字まではできますよ」という線を決めているのが日本の法律なのであって、それを満たしたら偉いわけでも何でもないんです。「周辺との調和」ということで、本来は、10階建てができるんだけれども、8階建てにして、周辺との調和を図ったんだ、ということが、本当に「売り」になって、「あの企業は立派な企業だ、社会性のある企業だ」ということで売られるんじや

にはできないんです。途中でポシャってしまうんです。阿倍野の訴訟の場合でも、大阪駅前で大阪市が施行者としてやった再開発事業は惨憺たる状態になっていた。ところが阿倍野でも、既に都市計画決定をやっているからという理由だけで、更に続けて大阪市が事業計画決定をやるつもりでいる。もし、それをやったら、もうくちくちになってしまふ。多分大阪市もそのことは分かっているけれども、今更やめるわけにはいかん、ということに進んでいる。そういう社会状況の下で、今は民事再生の手段中となっていますが、当時裕福な企業だった高橋ビルが、自分たちは土地も買っているし、自分たち民間の手で阿倍野再開発をやりたい、大阪市が入らなくてもいい、ということと、高橋ビルとその周辺の住民が、「大阪市に任せたら、えらいことになる」という危機感からやり始めたわけです。これも、たまたま「高橋ビル」という大きな企業が原告になったから、お金の面ではそれなりに維持できました。だからできた。逆に言えば、零細な住民だけが10人集まって、という形ではとてもできなかったと思います。そういう意味では、たまたま条件が揃ったからできた。

裏返せば、阿倍野以外の再開発の現場でも、訴訟をやってほしいという相談はいくつか聞いたんです。しかしその現場では、「訴訟は負けるよ。それでもやるのか」という形で話を詰めていくと、結局できなくなつたんです。こういう例も、いくつあるんです。そういう意味では、裁判をやってもらいたい、裁判の中で何か解決方法を見出したい、と住民が願っても、なかなかその展望が見えないためにあきらめる。結局、泣き寝入りになってしまう、というケースが非常に多いんです。そういう意味では、非常に残念です。税金訴訟なんかは、刑事事件で無罪を主張するのと同じで、役所の方が自分の判断が正しいんだということを立証しなければならぬ、こちらは、「違うやないか」と言って、1つケチをつけたら、そこで破れる可能性がある。刑事事件でも、無罪を主張する場合は、基本的に、文句をつけられないわけですね。そういう意味では、税金の訴訟は、ある意味では面白くてやりやすい。「あら探し」、「ケチつけ」で勝てる裁判ですから、非常にやりやすいんです。それに比べて、まちづくりや都市計画の裁判というのは、とにかくしんどすぎる。だからその法律の制度自体を変えないことには、この分野に取り組むのは、かなりボランティア的にならざるを得ません。それが実情です。

このように、事件との関係で考えれば、やはりそうなりますが、事件以外にもっといろいろな要素があるでしょ、それを探してみたらどうですか、ということですね。

問(平井)：集団訴訟以外に、建物の建築の関係とかで代理人になって行政と交渉するようなことはあるんですか。

答(坂和)：それはいくつもあります。建物を建てるについて、どうい問題があるか、という相談はよくあります。それから、すぐ隣にマンションが建つので困る、という相談も、かなりたくさん

ないか、そういう時代が来るんじゃないかということは漠然と考えます。ただ現実には、そんな甘いことを言ってもだめだから、いつも喧嘩しなきゃあかん、ということになっています。

そういう意味で、大阪弁護士会の会長・副会長経験のある大先生が、そういう大企業の顧問をされている場合、大企業の建築に関する利益、それはあくまで適法なんです。違法な建築をやるのを擁護するような先生はいらっしゃらないけれども、適法建築だからそれでいいんだ、ということにこだわらないで、それとは違う次元で、まちづくりのあり方、建築のあり方ということを考えて、ご指導を願えたらな、というふうに思います。

終わりの挨拶

(行政問題特別委員会 委員長 祝前俊宏)

木日はお忙しい中、また足元の悪い中お集まりいただきましてありがとうございました。また坂和先生には、非常に内容の濃いお話を、立て板に水のごとお話いただきましてどうもありがとうございました。とにかく、どうも我々は業務対策的な感覚というのがあったわけですが、今のお話をお聞きしまして、また別の見方ということを十分感じることができました。

これを第1回目としまして、今年度まだまだ研究会を企画しておりますので、そちらのほうにも皆さん是非ご出席いただきますようお願いいたします。

では坂和先生、どうもありがとうございました。

⑩ 「行政問題特別委員会」は、平成13年4月から「行政問題委員会」に名称変更しましたが、講演当時の名称で統一しております。