

「法律実務の立場から」

平成7年11月11日

弁護士 坂 和 章 平

(坂和総合法律事務所、法律学)

震災復興の不動産学的諸問題のいくつかを法律学の観点から問題提起したい。

(はじめに)

渡辺先生の趣旨説明にあるように、大震災は瞬間的に大量の不動産の破壊をもたらすと共に、都市の生活そのもの、経済システムそのものを破壊した。

大量の不動産の破壊は、住民、商店、工場といった建物の破壊により一般市民の生活の基盤を奪った。

土地そのものは震災によって失われていないが、土地に付着した建物が大量に損壊したため、その建物という不動産の復興を如何に進めるかが、不動産学的には第1のテーマになる。

そして、趣旨説明にもあるように、都市部では「不動産（建物）の連担性」という形態があるため、その再建にあたっては、単なる個別の復旧ではなく、共同作業が必要となる。

そして、法律学においては、個別の建物の建て替えは、民法を基礎とした私法理論を前提とした上、建築基準法を中心とした法規に基づき、個々バラバラに行われるが、一定の範囲（の地区面積）の土地・建物を計画的に（権力的に）変動させるシステムとしては、都市計画法、都市再開発法、土地区画整理法など数々の「都市法」がある。

従って、震災復興の不動産学的諸問題を法律学の観点からみるについては、まず第1に、これらの都市法に基礎を置いた集団的な建物の復旧、復興プラス道路・公園等の社会基盤整備といった都市計画的まちづくりに従来のシステムは如何なる役割を果たしたのか、また、果たしているのか、あるいは、果たせていないのか、を検証する必要がある。

第1点

復興のための都計（決定）の必要性、更に、その決定のシステムは今回有効に機能したかについて。

(1) 復興のための都計（決定）の必要性は一般的には承認されている。

その根拠は何よりも、バラ建ちの防止（震災前と同じ建物を同じ状態で建てたのではダメ）イコール計画的復興（＝まちづくりといってもよい）の必要性ということ。

それなら、被災地すべてに都計決定をしたか（するか）というとそうではない。

都計決定は、より優先的に必要とするところ（地区）を選んでいる（そこしかできない）。

なぜそうなるかという、都計決定には計画を作り、法的な一定の手續にのせ、予算をつけるという法律上のシステムがあるから。すべての被災地ではやれない。

そうすると必然的に、都計決定しない（できない）けれども自力で計画的に復興していかなければならない地区が出てくる。

都計決定をして計画的に復興を進めていくことができるのは、面積的にみて一部にすぎないということをまず押さえておく必要がある。

それでは、そこからもれた部分（地区）はどうかは第2点で述べる。

2) 決定システムは有効に機能したか？

現行の都計決定システムの本質的特徴を3つ挙げれば、

- ① 都計決定の権力性（地区内住民は賛否を問わずまきこまれる）
- ② 都市法自体が複雑、難解なため、法的決定システムの理が困難なこと
- ③ 決定システムは地区内住民の主体的なものでなく、住民参加も不十分なこと

→①②③のため、残念ながら16地区254.8haの都計決定は余り有効に機能していない面がある。むしろ、地区住民の反発を受け、都計決定からはずしてくれという声もある（ex. 森南、芦屋西部地区など）。そして、行政×住民の対立という構図を生んでいる。

→機能していない原因を分析する必要あり。

私はこれを、

- ① 都市計画の権限の所在は
- ② まちづくりと地方分権
- ③ 日本の都市法体系の複雑性と難解性
- ④ 土地所有権をどうみるか
- ⑤ 行政不信の根源は
- ⑥ 住民参加システムの欠如
- ⑦ 都計決定と訴訟
- ⑧ まちづくりと情報公開

の視点から分析した。本日、参加者の意見を聞きたい。

第2点

1) 今回都計決定されたのは、16地区254.8ha。

被災地全体からみればごくわずか（神戸市の場合、都計決定されたのは150.5haなので、震災復興促進区域5887haと比較してもわずか2.5%にすぎない）

再開発の面積はごくわずか

フライパンの中の目玉焼き構造

（図は記載省略）

A 区画整理、再開発の都市計画決定区域（254.8ha）

= 被災市街地復興推進地域

B 重点復興地域（1225ha）（神戸市）

C 震災復興促進区域（5887ha）（神戸市）

都計（決定）の必要性は承認されながら、そもそも現行の都市計画法のシステムでは都計決定できない地区（面積）の方が大きい。

そこからもれた部分は、

B地区は、要綱事業に基づき、住宅市街地総合整備事業、特定優良賃貸住宅供給促進事業、密集住宅市街地整備促進事業などの各種事業要綱を活用しながら、基本的には私人のみの力で、

C地区は、条例で行政指導を受けながら個人の力で

それぞれ建物の再建を図らざるをえない構造。

A B Cの法的効果（拘束力）は全く異なる。また、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。

e x .

A 都計決定地区

- ┌・権力作用（反対なら裁判しかない）
- |・内容の修正可能性－通常はない。しかし、今回は異例。
- └・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 重点復興地域

「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で建設省が補助金を出す。

e x . 優良建築物等整備事業がうまくいくための2つの条件

- ┌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である
- └ こと。

C 震災復興促進区域

条例のみ。行政指導あるだけ。個人の建て替えに対してアドバイスだけ。

以上は、震災復興まちづくりを進めるについて、現行法システム上やむを得ない構造と考える。問題はこれがスムーズに理解されず、うまく進まない点。

問題点①

Aでは住民が反対。

- ・都計決定自体に対して大反発。
 - 住民が避難している間に、「いつ、誰が、何のために作ったのか」というもの
(大阪阿倍野、モノレール裁判と同じ)
 - ・都計決定の内容に対して反対。
 - 減歩おかしい。大きな道路いらない。大きな公園いらない。
(膨大な国の補助金、膨大な人的支援があるにもかかわらず)
- 他方、都計決定のないところは、「行政から見放された」との意見あり。

→このような現状をみれば、都市計画にあたっての法的システムが有効に機能しているとはいえない。

要するに、行政×住民の対立構造が顕著。

→ただ一部に例外あり。

e x . 新聞報道では、長田区鷹取地区。坂和の経験では、御屋敷通6丁目。

問題点②

B地区では、事業手法がうまく活用できない。

(∵ 事業手法があることを知らない。毎年のように変わるから一般には理解できない。)

そして、BC地区共に、違法建築がどんどん進むという憂慮すべき状況が新聞報道されている。

1つの解決策として、

1995・7・25パネルディスカッション・都市計画学会での阪大鳴海教授の提案が参考になる(134P)。

→街区再生事業制度という単純でわかりやすい制度を作ること

- ①既存の小街区を対象、無税で宅地の交換・分合
- ②地権者の従前資産や意向を考えて、戸建て、共同住宅を決める。
- ③減歩なしでこれらの建物を建てられるよう街区内を再編する。
- ④建物の共同化については優良建築物等整備事業で支援する。

第3点

(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年以内で定めることができるとされたが(7条)、現実にはこれは使っていない。

従って、復興法の役割は、地区の区画整理事業がどうなるかという点に集約されている。

→そういう視点で、区画整理事業の進展をみていく必要がある。

2) 罹災法(2/6適用)

問題多い。

限定的運用、限定的解釈がいられている。

そして、運用には、弁護士・裁判所の役割が重要。

近弁連は震災後直ちにQ&Aを作った。法律相談にあたった。

罹災法の適用が?の時は様子を見るしかなかったが、罹災法の適用の後内容証明郵便がとびかったといわれている(∵とりあらず、権利主張をするため)

(神戸地裁非訟事件(シ)第1号和解した。優先借地権主張のケース。読売新聞坂和コメント)→資料

震災に伴う借地借家関係の処理に、法律学は大きな限界があったことを露呈したといわざるをえない。

→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しかない。

→弁護士や法律家の役割の多くはその位置づけを説明することにあった。

(3) マンション再建

これは法律学が、いわばさぼっていた点。

「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?」(162P)というのは不動産学における1つのテーマだった。

しかし、深刻にならなかった。

その理由は、

- ①大きな目でみて、マンションの建て替え時期がまだきていない。
- 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えシステムが機能していたため、マンション建て替え問題は先送り。

今回はマンションが一挙に損壊

→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のか

が一気に噴出

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若干の修正をしたがつけ焼刃

定期借地権の導入も含め、抜本的な法律学的検討が必要。

付け加えれば、

マンション建て替えという社会的に必然的に起こるテーマに対し、法律学がさぼっていたのと同じ問題が、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についてもある。

「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。

→この更新が必要なのがわかっている。

しかし、都市のリニューアルは容易にできない。都市再開発法はそのテーマのための切り札的法律だが、今日までの現実はその役割を果たしていない。

都市再開発法は、駅前の商業集積地しかできず（再開発のできる場所）、「再開発の必要なところ」はできなかった。

法の不備を深刻に反省し、その再編に取り組む必要がある。

(4) 新規立法（借地借家、マンション問題）をめぐる指摘したい点2つあり

1つは、法的システムの整備云々という制度論より、資金問題の方がウェイトが大きいということ。

裏返せば、資金問題さえ解決すれば法的紛争は解決してしまう。

e x.

- ・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。
- ・新しい建物に入った借家人には、家賃のアップ分をすべて国が補助する。
- ・当面住むところのない借家人には、国が従前と同一の家賃で公的住宅を賃貸する。

2つ目は、規制緩和論（主として経済学者から）の抬頭

すなわち、

容積率の引き上げ、「規制解放区」の指定等の提案。

→しかしこれは危険

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と考える。

第4点

(1) まち協の生まれは、1980年地区計画制度が創設されたことに端緒がある。1981年神戸市まちづくり条例制定。

意義 = まちづくりの提案権を住民に認めたもの

震災前＝神戸市11件のまち協があった。

震災後＝各地でまち協結成の動きがあり、行政もこれを支援。

その意図は、都計決定の多少の修正は可能、早く事業計画を住民の納得のいく形で確定したいということ。

例えば、長田区の真野地区では、15年前から「まちづくり推進会」があった。その活動はいたるところで紹介。その意義も分析されている。

私は、まち協を考えるについて次の2つの問題点を指摘したい。

1つは、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を作ることは今まで縁遠いものだった。

従って、今回急に「まちづくりのため、住民が集まって相談して下さい。まちづくり提案をして下さい」と呼びかけても、その討議の仕方は、いわば小学生のホームルームにも劣る程チグハグ。これでは、いくら法律的にまち協というものの位置づけや意義づけをしても無意味。

従って、法律家はまず現状のまち協結成の仕方やその中での討論の仕方から始まり、現状分析、住民の置かれている位置、今やるべきことを選択等を指導していくことが求められている。

第2は、まち協への支援についてのコンサル等の専門家と法律家という専門家の役割のちがひ。

建築家、コンサル、コーディネーターは震災直後からどンドン現地に入り、住民の相談を聞いている。

e x. 共同再建支援チーム（立命館大教授・高田昇、きんもくせい第9号）

しかし、法律家が現地に入り、復興まちづくりについてのアドバイスをするのは極めて少ない（法律相談は熱心だが）。

（近弁連は「まちづくり支援機構」設立の呼びかけ、「阪神・淡路ルネサンスファンド」の設立準備の活動中）

コンサル等の現在の活動は、悪く言えば、今後の事業の中で商売に直結するもの。

従前の各地の再開発について、コンサル、コーディネーターが果たしてきた役割と同様。

従って、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。

しかし、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の関与しても、事件（訴訟）にならないとメシの種にならない。また、行政相手の訴訟になっても、しんどいだけで金にならない。

私が各地のまち協の状況を教えてもらったり、相談にのったりしている中で感じることは、いかにまちづくりの法的システムが複雑で、住民はそれをわかっていないということ。

従って、

㊦・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

㊨・ABCの地区のちがひについて十分な認識なし

という現状において、法律家がまち協の機能強化に対して果たす役割は大きい。

以上、私からのディスカッションのための問題提起としたい。

以 上