

日本不動産学会誌

阪神・淡路大震災復興の現状と課題

〔第1部・基調報告〕

〔シンポジウム・基調報告〕

阪神・淡路大震災復興の現状と課題

新玉 正男 大野喜久之輔
齋藤 博 川畑 正大
安藤 嘉茂 佐藤 賢
齋藤 修 田中 啓一
坂和 章平

〔論文〕

東京圏における地価変動の時空間的波及

内田 隆一

——拡散モデルによる実証分析——

安藤 朝夫

〔資料〕

韓国における都市開発事業への民間活力導入の条件整備に関する研究

宋 賢富
熊田 慎宣

21世紀の住生活ビジョンについて

周藤 利一

不動産関係判例の動き(32)

不動産判例研究会

平成7年度日本不動産学会賞選考結果報告

小高 剛

平成8年度定期総会報告

新玉 正男 (不動産鑑定士)

大野喜久之輔 (広島市立大学教授)

齋藤 博 (兵庫県都市住宅部次長)

川畑 正大 (ワシントン大学教授・東海大学教授)

安藤 嘉茂 (神戸市震災復興本部総括局長)

佐藤 賢 (不動産鑑定士)

齋藤 修 (神戸商科大学教授)

田中 啓一 (日本大学教授・日本不動産学会会長)

坂和 章平 (弁護士)



No.41 1996 VOL.11 No.2

22

復興まちづくりと不動産学の課題

日本不動産学会誌/第11巻第2号/1996.8

基調報告 5

復興まちづくりと不動産学の課題

弁護士 坂和章平

大阪の弁護士の取組とご紹介します。復興まちづくりの観点から日常的に考えていることを申し上げて問題提起をしたいと考えております。一つは復興に向けての都市計画のシステムが有効に機能しているかどうかという点、もう一つはまちづくり協議会が非常に注目されているわけですが、まちづくり協議会の意義と課題、この2つが中心です。レジメをみていただきたいと思っております。最初に現在の復興まちづくりの全体構造がどうなっているか、これを一応便宜上、ABCという3地区に分けております。A地区は都市計画決定のされた、厳格な法定の手続きによって復興まちづくりが行われるところ、つまりこれは、区画整理と再開発が決定された地区です。B地区は、重点復興地域に指定されたところで、ここは建設省の作った要綱事業の活用で、それぞれの地区の復興が行われることとなります。最近、京都府立大の広原盛明先生が書かれた本によると4段階に分けておられますが、趣旨は一掃でして、法定の事業を適用するところ、住宅市街地総合整備事業とか、密集市街地整備促進事業とかの要綱事業を使うところ。それから最後の復興促進地域、つまり条例で促進地域に指定されたところという意味合いで基本的には同じような分け方だと思います。C地区は、条例で復興促進地域に指定されていますが、個々の建て替えについて行政指導だけがされる区域で、悪く言えば、放っておかれる地区です。各種要綱事業がされたところを除くと、8割くらい

が放置された地区ということになっています。このABCは各地区によって、法的な拘束力、土地に対する規制、あるいは国からの支援のお金、人的な支援の量がまったく違うという構造になっています。このようにABC各地区の位置づけとこの相異点をまずおさえる必要があると思っております。新聞等で焦点になっているのはA地区が中心ですが、平成8年の3月末までにできるだけ沢山の事業計画を確定したいといわれています。A地区については事業決定が8年度のはじめにはできると思いますが、仮換地計画や再開発の全体の計画ができたとしても、つぎに個人の権利をめぐって、この建て替えをどうするのか、権利変換をどうするのかということになると、さらに利害が錯綜して、個人的な利害対立がより大きくなると思っておりますので、事業計画ができた後も、大変じゃないかと思っております。B地区は、わりと緩やかな協力でやっているので、行政の努力目標が決まっているところの地区内の住民が、目標に向かってがんばろうという姿勢を示しています。そして、まちづくりコンサルタントがかなり献身的な努力をしているので、意欲や費用が持続している間は、かなり前向きに向かうんじゃないかと、感じられます。しかしその意欲がどこまで持続するかが問題だと思います。C地区については、新聞の報道等でも違法建築が増大しているといわれています。基本的に放置されているのだから、早く復興したいと考えると、

日本不動産学会誌/第11巻第2号/1996.8

復興まちづくりと不動産学の課題

23

どうしてもそういう問題がでてくるので、制度的に良好なまちづくりはむずかしいのではないかと、思っています。

以上が前提で、次は、復興のための都市計画決定のシステムは有効に機能したかというテーマです。なんといっても今回の大きな特徴は、2段階都市計画決定の表明、それからまちづくり協議会をつくって、地元から提案していただきたいということ、行政が申し入れたということだと思います。これはこれまでの日本の都市計画制度にはなかった、ある意味では非常に画期的なやり方だと思います。しかしこれを正当に評価するためには、それが現実に機能しなければなりません。

一般論として、個々バラバラに、お金のあの人から順番に、復興、復旧するだけではダメだ、計画的なまちづくりのためには、まちづくり協議会が重要だということは承認されていますが、都市計画決定という権力的なやり方を使うことについては住民の大きな反発を受けています。しかし、これについては都市計画決定がどういうシステムで運用されるのか、ということについて、住民の理解がどの程度あるのか。住民が参加するまちづくり、システムが現行法上あるのかという根本的な問題があります。

つまり、日本の都市計画法、都市計画のシステムは非常に複雑で難解なためなかなか理解できない。そして理解できないということから、感情的に反発してしまう、という部分がかかりあるのではないかと、思っています。そういう意味で、現在の都市計画の制度が機能していない原因を分析していけば、今述べた日本の都市法体系が複雑、難解であるということ以外にも、まちづくりと地方分権という問題があります。これはここ数年、ずっとテーマとして言われておりましたが、実は都市計画というものについては、日本の国家公権という基本的な姿勢が流れているため、市町村のもの、ましてや住民のものになっていないということ。現在、地方分権推進法に基づいていろいろな検

討がされております。中でも、機関委任事務を全廃する、とくに都市計画の権限については、自治体に移していくことが議論されております。しかしこれが骨抜きにならないように、本当に実質的な都市計画の権限を、市町村のものにしていくという方向づけが必要ではないかと思っております。

それからもう一つは、土地所有権についての国民的な議論が、かつてバブルの時には土地基本法の制定をめぐってなされました。

しかし現在は土地所有権の根本をどう考えるべきなのか、という議論が忘れられてしまっています。先日、司馬遼太郎さんが亡くなりましたが、彼は「公と私」というテーマで土地の所有権についていろいろ述べておられます。それは要するに土地を無用にさせることがいかに悪であったか、という趣旨のご発言です。私は土地が公共的なコントロールに服するべきという基本概念をどのようにして国民のものにしてゆくの、という議論が必要なのではないか、と思っております。このようなかなり根本的な議論をしないと、都市計画によって権力的に事業を進めていくことは、反発が大きくなるのではないかと、思っています。

一方、今回の都市計画決定によるやり方について、そういうやり方はけしからんとマスコミの一部も報道しておりますし、一部の学者の意見もそういう傾向が強いです。しかし、都市計画決定による復興まちづくりというシステム自体は、私は絶対必要だと思っております。それを批判するだけではダメなんで、現在のシステムをいかに修正しながら、あるいは補強しながらやっていくということがテーマだと思っております。そういうシステムが機能したかどうかを十分議論して、これからそれをどう変えていかなければならないかというところをいろいろ考えています。次にレジメの3ページですが、ここではまちづくりの法的システムの課題を挙げています。一つは都市法体系、あるいはまちづくり法体系の根本的な見直しをしなければならぬということ。戦後50年の経

過の中でいろいろな法律がグチャグチャにつくられてきました。しかしこれらは要するに理解しがない訳です。日本の都市法の計画分野がどうなっているのか、土地の規制がどう定められているのか、建築規制あるいはそれによる集団規制がどうなっているのか、というようなことを体系的に理解するのは極めて困難な状況になっているのです。

したがって、日本の都市法、まちづくり法体系をシンプルにしていく、体系化していくということから法律家に課せられた重要な役ではないかと思えます。次に都市計画決定のシステムについて、例えば現在の区画整理でもこれはまさに土地の区画整理だけで上物については知らんということになっていますので、もっと小さい規模で土地の区画整理と上物の建設を上手にやれるような制度が必要だと思えます。いろいろと検討されてはいるようですが、日本の現在の縦割り行政の下ではこれなかなか実現しないのではないかと思います。

現在の復興に向けての法的なシステムとしては、復興法の問題、あるいは震災法の問題、あるいはマンション再建法の問題があります。これらについてはいくつかの新規立法ができました。しかし例えば復興法によって、共同住宅という制度ができましたが、共同住宅が本当に今の区画整理の事業の中で機能するかどうか。というのは、事業計画が決まるようになっている現状においても、事業計画の公告の日から60日以内に換地申込みをしなければならないと決まっていますが、果たして今、区画整理の現場でこういうことの理解があるかどうか、極めて疑問です。

したがって、復興法によるメニューはいろいろできたものの、そのメニューの理解がなかなかできない。メリット・デメリットがどういうものかという比較もできない、というのが現状です。しかしそういうことを理解しなければ、復興法の諸制度は全然機能しないことになりますので、そういうことを知らしめていくのが法律家の一つの大きな課題ではないかと思えます。

それから法的なシステムの整備は当然大事ですが、法的なシステムよりも経済的な問題、つまりお金の援助があれば理由はすつとんでしまう、ということがあります。例えば、家主がなかなか建て替えができないのは借地借家人の権利関係をどう処理するかという問題があるわけですが、震災で建物がつぶれた場合、仮にすべて国が家主に建て替え費用を出すとすれば問題は解決してしまうわけです。そういう意味で資金問題と法的な整備をどうするかという問題とを分けて考える必要があります。またマンションの再建については規制緩和をすれば簡単にできるという面がありますが、安易な規制緩和は問題があるということをおさえながら進める必要があると思えます。

今日の私の大きなテーマであるまちづくり協議会ですが、これについては「都市計画研究」3月号で、いろんな観点から特集がされております。東京理科大学の渡辺俊一先生も、まちづくり協議会の意味を書かれております。神戸ではまちづくり協議会はかなり大きな実績がありました。そのため芦屋市とか、西宮市でも、神戸のまねをしようということ、まちづくり協議会をつくって住民提案をお願いしますという形でやっております。

ところが、現実にはまちづくり協議会が機能するためには、かなりの学習がいるし、かなりの実践が必要なおわけです。付け焼きたてでちょっと集まって議論しただけでは、まちづくり協議会は機能しない。ところが現実には、まちづくり協議会の実質と中身が検討されないまま、まちづくり協議会の提案であれば、それは受けましょう、ということになると行政の御用機関になってしまう恐れがある。私も芦屋市の中央地区というところでまちづくり協議会の顧問という形で関与していますが、その運営や規約の制定をめぐって、あるいはまちづくり協議会からのまちづくり提案の仕方や内容をめぐっていろいろな議論があり、いっこうにまとまらないという現状にあります。ところが行政は、御用機関としてのまちづくり協議会の提

案であれば、よっしゃよっしゃということを受け入れてしまう体制になっています。そうなると一緒に何が問題なのか、本当に住民が議論すべきテーマは何なのか、ということが見えなくなってしまう。

したがって、まちづくり協議会という住民自らの提案によって復興まちづくりをやらうということ自体は非常にすばらしいことだと思えますし、現に神戸のいくつかの地域では、それが機能していますが、まちづくり協議会が脆弱なところが沢山あります。一度日経流通新聞がまちづくり協議会の特集を組み、分析したことがあります。それによってもまちづくり協議会を機能させていくためには、住民自身の学習がかなり必要だし、それを支援する専門家の対応が必要だと述べています。

そういう意味で、今回の震災復興を一つのステップとして、まちづくり協議会方式によるまちづくりが全国的な一つの先進例になっていくとは思いますが、それを推進するためには住民の学習はもとより多くの専門家が支援しなければならぬと思います。支援ということでは、現在は、コンサルタント、建築家を中心に、弁護士等の法律専門家の関与、支援は非常に少ないのが現実です。弁護士は法律相談ではかなり入っていましたが、まちづくりという大きなテーマ、あるいはそれが具体的な自分の仕事に関連するかどうかということになると、なかなか難しいこともあって十分入っていけないのが現状です。ボランティアだけでは継続しないと思いますので、それぞれの職能として、まちづくり協議会への支援を位置づける必要があると思えます。

そういう意味でまちづくり協議会の活動、あるいはまちづくり協議会をキーワードとしたまちづくりについては、これから注目していく必要があります。一つ心配事は、まちづくり協議会は良くも悪くも、行政と対峙する、あるいは行政に提案するというレベルでは機能しますが、いったん事業計画が決まってしまう、合意ができてしまうと、

まちづくり協議会全体としての活動目標自体がなくなってしまう、目標を失ってしまうこととなります。つまり事業計画が決まった後は、個別の、個人の権利の評価とかの問題に入りますので、まちづくり協議会が機能しなくなるのではないかと、先ほどの都市計画審議会での議論はしては、さらに検討する必要があると思えます。

それから最後に復興まちづくりの議論の方法論の課題です。マスコミ報道では、都市計画審議会の公開を求めて、住民がプラカードを掲げて乱入している姿とかがいつも出ています。マスコミの復興まちづくりのとらえ方というのは、ちょっと偏っているのではないかと思わざるを得ません。

先ほどの都市計画審議会での議論にしても、これは、土地の所有権というのは絶対ではないんだ、それに対しては制限をかける必要があるんだ、都市計画とはそういうものなんだ、という視点も必要であると思えます。それから、神戸大学の阿部泰隆先生が「大震災の法と政策」のなかで、「パターン化した常識の非常識」というテーマで、「区画整理や減歩はけしからん」という単純な論法で反対するのはおかしいのではないかと、述べております。私もこれは大賛成でして、単に理念的な、例えばどっから与えられた情報にしたがって、区画整理や減歩はけしからん、だから反対だ、という単純な論法でなくて、自分の土地をどういうふうにして立ち直らせるのか、自分の建物をその上にどうやって建て直すのか、ということを含めた都市法体系のもとで粘り強く考えていくという、地に足をつけた議論が必要であると思えます。

日本人の特徴である熱しやすく冷めやすい議論のなかで、震災後1年を経過した現在、震災復興まちづくりという問題意識はだいぶ薄れていっています。東京のほうでは特に薄れてきているという状況ですが、私は自分の立場で、震災復興まちづくりについての興味を持続させていきたいと思っています。