

ビジネス法研究

第4号 平成9年11月

理事長挨拶 石川 明 1

ビジネストーク

▶ 震災復興まちづくりの特徴と検討の視点 坂和章平 2

JABL シンポジウム

規制緩和と消費者の利益

▶ 規制緩和と消費者利益 遠藤英機 25

▶ 公的規制の現状と緩和の必要性 波光 巖 28

研究発表

▶ 譲渡担保の債務者破産における債権者の法的地位
——特にドイツ倒産法との比較について—— 鈴木貴博 36

▶ 技術系学生に対する特許教育のあり方に関する一考察 木村友久 47

▶ 「素敵な」デンピング・「素敵な」アンチデンピング考
——日本におけるビジネスとビジネス法のしめやかな関係—— 見玉克治 74

▶ 一括手形の現状と課題
——有価証券法的分析を中心として—— 櫻井 隆 85

▶ サイバースペース時代における法律問題(2)
——特に民法によるオンライン・サービス・プロバイダーの名誉毀損に
関する民事責任を中心にわが国判例との若干の比較検討—— 水野健司・生駒正文 96

日本ビジネス法学会

2

JABLビジネストーク

震災復興まちづくりの特徴と検討の視点

坂和章平
(弁護士)

I はじめに

「ビジネストーク」という要請にうまく合致するかどうかわからないが、本日は、私が震災復興まちづくりの活動を展開してきた中の特徴と検討の視点を述べたい。あえて「ビジネストーク」との接点を見出すとすれば、ビジネスは合理性を追求するものだし、復興まちづくりも最も合理的な意思決定を模索するものという点にあると私は考えている。

II 私の都市問題への関与と震災直後の活動

(1) 私は、昭和59年5月の大阪駅前商人デモ、昭和59年9月の大阪阿倍野再開発訴訟以降再開発問題を通じてまちづくり全般に興味をもち、研究と実践を重ねてきた。昭和62年7月には「岐路に立つ都市再開発」を、平成2年3月には「都市づくり・弁護士奮闘記」を出版し、各地の再開発や区画整理の現場に関与した。阿倍野再開発訴訟では「都市再開発法により市が施行する第2種市街地再開発事業の事業計画決定は抗告訴訟の対象となる行政処分にあたる」という画期的な判決（大阪高判昭63・6・24判時1283・21）を獲得したし、門真土地区画整理訴訟では組合施行の土地区画整理事業において、法定の同意要件である借地権者の3分の2の同意を得ておらず、いわば「水増し」であったことを理由として「組合設立の認可処分の取消」「仮換地指定処分の取消」という判決（大阪地判平7・7・28）を獲得した（これらはその後依頼者の要求を大幅にとり入

震災復興まちづくりの特徴と検討の視点（坂和） 3

れた和解により終了しているが、相手方がもっと早く現実的・合理的な対応をしてくれれば早期解決が可能だったと考えている。

(2) 平成7年1月17日の大震災。私の自宅は大阪府の南部の方にあったため被害はなかったが、連日観るTVの映像や新聞報道の中、これは復興まちづくりが大テーマになると直感し、従前から共に活動していた「都市問題研究会」の弁護士仲間と急きょ召集をかけた。そして2月1日には「緊急アピール」を発表し、復興まちづくりのための多様なメニューの設定・上モノの整備を目指す必要性を訴えた。また2月10日朝日新聞の「論壇」に同様の趣旨を投稿した。さらに3月～4月には日経流通新聞に「街づくり 私の視点」（7回）を、9月～10月には朝日新聞に「まちづくりの処方せん」（5回）を連載し、「法を市民の手に」「独立採算の盲点」「同意・協力への道」等の視点の重要性を訴えた。そして8月1日「震災復興まちづくりへの提案」（共著）を出版。都市計画決定反対を叫んだり抽象的な住民参加を唱えるだけではなく現実的対応の必要性や、行政と住民との対立の原因をさぐりその克服を目指す協働作業の必要性を訴えた。

(3) 平成7年8月からは芦屋中央地区のまちづくり協議会の顧問を要請され受諾したため、さまざまな利害や主張の対立する復興まちづくりの現場に「準」当事者的に入り込むことになった。私が弁護士として意見を述べ復興まちづくりの方向性に影響力をもつようになればなるほど「反対派」からは煙たがられ、批判の矢面に立たされることになった。このような住民同士の葛藤、「消耗戦」的な内部対立を何とか脱け出し、住民自身が減価補償金と減歩との関係、道路整備と建築可能性の意義などを主体的に考え、学習する中で合理的意思決定をしてもらいたいとの思いから、私は平成8年8月「芦屋中央地区の皆様へのアピール(1)(2)」の小冊子を発表した。これは現場での現実的対応の必要性を説く私を批判して、一部学者・コンサルが「減歩率を限りなく0にしろ」等の主張を繰り返していることに再批判するとともに、「減価補償金買取」という実はほとんどその内容を理解していない制度の重要性等を具体的にわかりやすく書いたもので、大きな反響を呼んだ。また「アピール(1)(2)」は平成7年3月17日の都市計画決定に対しいつまでも反対を唱えることの無意味さを説き、極力的な

都市計画決定の枠の中に入れられたことを前提として、現実的・合理的な復興まちづくりを進めることの重要性を説いたのであった。

III 震災直後の法的対応と3・17都市計画決定

(1) 平成7年1月17日の震災直後、政府・自治体はさまざまな法的対応を示した。第一は、2月1日実施の建築基準法84条に基づく建築制限である。これはまちの計画的復興のため、建物の「バラ建ち」を禁止する不可欠の措置であった。2月26日には被災市街地復興特別措置法が制定・公布され、3・17都市計画決定に至った。神戸市は2月17日、神戸市震災復興緊急整備条例を制定した(他の自治体も同様)。政府は借地借家人対策のため2月6日には、震災都市借地借家人臨時処理法を施行、また、マンションの再建のため3月24日には被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法を施行した。また建設省は優良建築物等整備事業の拡充や補助率の引き上げ等数多くの震災関連の特別措置を実施した。自治体も建物解体費の公費負担等数多くの手をうった。

(2) 本稿はこれらすべてを検討することが目的ではない。復興まちづくりは3・17都市計画決定を核として進んでいるため、それを中心に検討したい。

3・17都市計画決定は16地区254.8haでなされた。地元住民は、長田区で仮設のテント村を建設する(6月)等協働の動きも一部あらわれたが、多くはこれに反発した。すなわち「被災者が避難している間に、誰が、いつ、何のためにこんな決定をしたのか!」と訴えた。テレビではプラカードをかかげ、涙ながらに訴える姿が映し出され、デモ行進がニュースとなった。

震災2ヵ月後になされた3・17都市計画決定は次の2点に大きな特徴がある。

第一は2段階都市計画決定である。すなわち、今回は道路・公園の根幹部分だけを決定し、詳細は第2段階の都市計画決定にゆだねるという方式である。

第二は行政によるまちづくり協議会(まち協)結成の呼びかけである。すなわち各地区ごとに住民がまち協を結成して復興まちづくりに積極的に参加すること、また行政提案に対する住民側の修正案提出を行政自ら求めたのである。

この3・17都市計画決定により、各地区でまち協の結成が進められ、以降順次、事業計画の検討、修正案の提示、事業計画決定の方向に進んでいった。

IV 復興まちづくりの展開

(1) 良くも悪くも、3・17都市計画決定により復興まちづくりの方向性が決まり、被災地全体の復興まちづくりは大きく3つの地区(レベル)に分けられることになった。

まずA地区は前述の都市計画決定地区である。A地区は土地区画整理法や都市再開発法による厳格な法定手続きが進められる地区だが、面積は被災地全体の約2.5%とごくわずかしかない。都市計画決定は権力作用であるから、これに反対するなら裁判で取消すしか方法はないのが原則である。また内容の修正可能性も通常はない。まち協の結成による住民からの修正案要請はきわめて異例である。そのかわり、人的支援や補助金の交付は膨大なものがある。

B地区は重点復興地域といわれ、神戸市では24地区・1,225haにのぼる。これは例えば、「東部副都心の整備」等各地区ごとの整備目標を定め、「行政と住民との協働のまちづくり」をキャッチフレーズとし、建設省が作った各種事業要綱の活用、コンサル派遣などの支援を通して、住宅整備とまちづくりの促進を目指す地域である。

C地区は条例で復興促進区域と定められた地域で、神戸市では5,887haにのぼる。この地区は、個人の建物の建替えに対し行政指導の形でアドバイスをするだけで、人的・物的支援は格別なされず、白地地区ともいわれている。

(2) このように、A・B・Cの3つのレベルに分けたこと自体は、わが国のまちづくりの法制度上やむをえない構造であったと私は考えている。レベル分けの最も重要な意味は、分類された以上、各地区によりその法的効果が全く異なるということである。すなわち財政支援(補助金・人的支援)の内容も全く違っており、行政と住民の役割も全く違うのである。これはきわめて当然のことだが、残念なことに一部論者の意見やマスコミの論調においては、この全体の位置づけを明確にしないまま行政批判の論調のみが先行していた。すなわち「なぜ、俺の土地について勝手に都市計画決定したのか!」「放っておいてくれ!」という意見、これが本当に理性的な意見なのか、それとも情緒的な反発にすぎないのかを十分に分析することなく、この言い分の肩をもつことはナンセンスであ

る。本当にそう考えているのかどうかを、都市計画決定を受けたことにより膨大な人的・金銭的支援がなされ、公的に整備されるという「効用」と対比しながら冷静に再検討してみる必要がある。冷静に再検討した上で、都市計画決定区域内の大多数が本当に都市計画決定が不要だということであれば、国・行政は「おせっかいだった」として都市計画決定を撤回し、その「公的支援」を他の地区に回すことを考えるべきである。この点、阿部泰隆教授が提示する「都市計画決定に住民投票をセットする考え方」(ジュリストNo.1103-46頁)は非常に合理的である。しかし前述の都市計画決定反対を叫ぶ声は、本質的には情緒的な反発である。白地地区(C地区)の多くの住民が「行政から何らの支援も得られない!」「見捨てられた!」と嘆いていることと対比すれば、A地区は各種権利制限や減歩の反面、いかに膨大な「公的支援」を受けているのかについての理解を深めるべきである。

(3) このように、A・B・Cの各レベルに分けて復興まちづくりが進んでいるが、各地区とも多くの問題をかかえている。

A地区の問題点は第一に、都市計画決定の権力性をどう理解するかという点である。私がここでいう都市計画決定の権力性とは、賛成・反対にかかわらず、地区内の住民は必然的に計画にまき込まれるため、①反対であれば訴訟しかない、②訴訟をしなければ賛成とみなされるという現実である。この都市計画決定の権力性の意味合いを理解した上で、早期に訴訟をしても反対・取消を求めるのが、それともまち協を通じて修正案の提示・協議を進めるのかの合理的判断を下すことが重大な分かれ目である。現実には事業計画の認可取消訴訟が提示されたのは1件だけで、他はすべて協議の途が選ばれた(また訴訟も大きな社会的影響力をもっていない)。しかし協議の方向性については「対立型」と「協調型」に分かれ、神戸市東灘区森南地区ではまち協の分裂という事態も発生、各地で試行錯誤を繰り返している。

A地区の第二の問題点は、行政がまち協の住民修正案を受け入れるという柔軟性を示したことにより、問われることになったまち協の能力・力量の問題である。他人(行政)のやることに文句をつけ、批判するのは容易だが、自分が責任をもった提案をしようにとした場合、これがいかに難しく、真の能力を問わ

れるかは、村山連立内閣時代の社会党(社民党)の例をみても明らかである。

A地区の第三の問題点は、事業計画について住民と行政との合意が成立しても、区画整理の場合は仮換地指定、再開発の場合は権利変換決定の段階で個人の権利の評価をめぐる利害対立が出てくるため、これにまち協がどこまで関与できるか(すべきか)という点である。西宮市森貝地区は事業計画についての合意形成が順調に進み、最も早く区画整理の仮換地に入ったが、仮換地指定については40名以上の住民が行政不服審査請求をおこなうという混乱が生じている。まち協の個人の権利への関与の仕方は微妙で、今後の展開を注意深く分析する必要がある。

(4) 他方B地区は、まち協・コンサル・行政三者の努力目標が一致し、かつ「優建」などの要綱事業による補助の獲得など現実的効用が目に見える限りは協議歩調が可能だが、まちづくりへの意欲の持続・費用負担のアンバランス、行政の人材不足等の問題が顕著化すると、協働のまちづくりは頓挫する危険がある。またB地区については現場に入っているコンサルはその実情と問題点を把握しているが、A地区と違って要綱事業の適用とその展開が公開されないため、国民にわからないという根本的問題がある。マスコミもこれらの詳しい手続や内容を知らないため、時折なされる報道も不正確・不十分なものが多い。

(5) 最後にC地区は、基本的に「放置された」地区であるため、違法建築の増加が報道され、大いに懸念される。これに対して当面建築基準法の厳格な適用と行政指導の徹底しか方法がないのは、いかにもわが国のまちづくり法の貧弱さを示すものといわざるをえない。その反面、白地地区の中でコンサルの指導の下に自発的な住民の意思を結集し、地区の整備目標を定め、重点復興地域に指定(格上げ)してもらおうという地区が現れたのは喜ばしい。すなわち神戸市兵庫区深川町東部地区(7.1ha)は、平成9年12月重点復興地域に指定されるとともに「密集住宅市街地整備促進事業」地域に指定され、共同化住宅の再建が促進されることになった。

(6) 以上のように、A・B・C各地区ともそれぞれの悩みをかかえながら復興まちづくりの試行錯誤を続けている。

V 復興まちづくりの法的検討の視点

復興まちづくりを法的に検討する上で私の視点を数点示したい。

(1) 第一は震災の2カ月後になされたA地区における区画整理・再開発の都市計画決定のシステムは有効に機能したかという視点である。

前述のように都市計画決定の権力的構造、行政からの一方的押しつけ(制度の硬直性)に対し多くの住民が反対をした。まち協方式との「だきあわせ実施」により、結果的には都市計画決定、これを前提とした事業計画決定、そして仮換地指定という一連の流れは多くの地区で曲がりなりに進展しているが、この2年間の行政と住民との「消耗戦」の原因の多くは都市計画決定のシステム自体の不十分性にあるといわざるをえない。都市計画決定のシステム自体の変更の必要性がある上、土地区画整理事業に上モノ整備をセットする必要がある。例えば鳴海邦頼教授の「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」の提案等の工夫が必要である。

(2) 第二は、前述の復興法・罹災法・マンション法など既存あるいは新設の法体系は機能したかという視点である。

2月26日制定の復興法は、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を多用し、飛び換地などのメニューも豊富にしたが、復興法の現実的効用は未だ十分に見えていない状況である。

2月6日制定の罹災法は、震災に伴う借地借家関係の処理について倒壊した建物の借地・借家人を保護する上で一定の役割を果たしたが、「優先借地権」をめぐる、あたかも無償で借家人から借地人にクラ変えできるかの如き誤報が流れる等、大きな混乱を生んだ。またこの法律の恩恵を受けた者と無知・あきらめその他の要因から借地・借家関係の解消に至った者との間に大きな差異が生まれたが、その実態は十分把握されていない。弁護士会が精力的に取り組んだ罹災都市臨時相談センターや、震災被災者法律援助事業も、借地・借家問題での利用が3分の2以上を占め一定の役割を果たしたが、利用者は次第に減少し十分効果をあげたとはいえない。法律家の多くは罹災法の解釈論を展開し、「詳しい震災と借地借家の法律相談」(中栗道太郎監修)、『震災復興のま

ちづくりと法」(神戸弁護士会震災復興対策本部編)等の労作も生まれた。私はこの作業の必要性を否定するものではないが、復興まちづくりの現場で奮闘してきた一人の弁護士としては、貸主も借主も共に被災者であるとして痛みを分け合い、これを前提とした合理的な話し合いの中で相互譲歩による早期解決が不可欠であることを痛感する。そしてそのためには罹災法の解釈論より、もっと弁護士が現場に入りこんで活動することが要請されているのではないかと感じる。またマンション再建については、「集合住宅の更新のシステムはどうあるべきか」が不動産学の一つのテーマだったが未解決のまま放置されていた分野である。震災で多くのマンションが一挙に損壊したためその建替えがテーマとなり、区分所有建物についての①合意形成システムの不十分さ、②既存不適格建物をどう扱うかという先送りしていた問題が一気に噴出した。3月24日施行の被災マンション法や4月13日制定の震災復興総合設計制度だけでは付け焼刃にすぎないことは明白で、特に「既存不適格マンションの容積率をどうみるか」は、抜本的検討を要する大テーマである。定期借地権の導入等も含めた法学的検討が不可欠である。

(3) 第三の視点は日本の都市法(まちづくり法)をどうみるかという問題である。

日本の土地や都市に関する法律は約200あるといわれているが、その体系は複雑かつ難解で一般人はもとより弁護士でも、これを十分理解している人は少ない。これを知っているのは建設者の役人と自治体の都市計画部局関連の人達そしてコンサルにすぎないといっても過言ではない。これらのまちづくり法体系の根本的見直し(体系化・シンプル化)が必要である。私はこの問題意識から平成8年5月『まちづくり法実務体系』を出版して一つの試案を提示し、複雑・難解な日本のまちづくり法の理解を深める必要性を訴えた。

具体的には、

- ①まちづくり法を歴史的に時代区分して考えるべきことや、
- ②土地利用に関する計画法の体系と土地利用規制法の体系とを明確に区別した上、
- ③前者については計画の乱立と計画間の調整の欠如、市町村マスタープラン

の効用の不十分性等を、

④後者については、開発許可制度の限界、地域地区制・用途地規制の問題点、建築確認による建築規制の問題点、集団規制と単体規制という分類の問題点等、を詳細に検討したのである。

さらに同書は基本型の地区計画の他、誘導型地区計画等多くのバリエーションをもついわゆる「ボーナス型地区計画」についても、これが現実を果たしている役割の重要性を考え詳細に解説した。さらに日本のまちづくり法では法律以外の要綱・通達占めるウエイトや補助金行政の役割が非常に大きいかもかわらず、その実態は従来の法学の分野(教科書)では十分明らかにされていないため「優良建築物等整備事業」はもちろん、「街並み・まちづくり総合支援事業」や「住宅市街地総合整備事業」についてもその狙いと制度内容を細かく解説した。同書による体系化の試案は大きな意義があるものと確信しており、これに続く議論を期待したい。また前述のように老朽マンションの建替えや都市(木造密集地域)の更新(再開発)などのテーマについては立法措置が十分対応できず後追いとなっていたことが明らかであり、これら法の不備を反省し、その再編に取り組むという視点が必要である。

(4) 第四の視点は戦後50年の日本の民主主義の根幹を見つめ直す必要性である。

現在橋本内閣の下に行政改革・規制緩和・地方分権のテーマが大上段に議論されているが、これらは抽象的な言葉や目標だけが一人歩きし内実の議論が不十分である。橋本総理が会長を務める「行政改革会議」のビジョンによる省庁の再編案は単なる「編成がえ」や「数合わせ」の感があるし、自民党の行政改革推進本部が示す住宅都市整備公団等4つの特殊法人廃止の方針も「思いつき」的で、またその「族議員」の「活躍」が予測される。厚生省の「両光事件」を契機とした補助金の見直しも一時しのぎで、「然し易くさめ易い」日本人はあと数年もすれば忘れてしまう危険すらある。平成8年12月の規制緩和と小委員会の報告書等規制緩和に関する各論や政府の地方分権推進委員会が予定する平成9年6月の第2次勧告の各論ではそれぞれ一定の成果が期待できる。しかし政府・官僚のみならず国民自身にも染みこんだ「総論賛成・各論反対」の体質を

脱却し、本当に痛みを分け合いながら「既得権益の切り捨て」を含む「改革」を実行することはきわめて難しいと言わざるをえない。このような閉塞感を脱却するため、今こそ国民の英知を結集して戦後50年の日本の民主主義の総括・再検討が必要である。また土地所有権論の絶対性を前提とした日本の土地所有権の問題点は、バブルの最盛期には真剣に論じられたが、バブル崩壊後は地価の値下がりによる不景気という現実の対応に埋没している。そして土地所有権についての本質的議論は不十分なまま忘れ去られた感が強い。平成8年2月12日死亡した可馬達太郎氏が、住専処理のための公的資金投入について、「その始末の痛みを通じて、土地を無用にさわるのがいかに悪であったかを国民の一人一人が感じなければならない。でなければ日本国に明日はない」と述べた言葉の重みを国民一人ひとりが十分噛みしめる必要がある。

VI 復興まちづくりの特徴その1——まち協論(芦屋中央地区の実例から)

(1) まち協は昭和55年の都市計画法の改正により地区計画の制度が創設されたを受け、昭和56年「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」ではじめて法制化されたものである。神戸市では震災前11件のまち協が活動していた。この意味で神戸市は何といっても「まちづくり」の意欲については先進自治体であったことは疑いない。そして3・17都市計画決定で行政自らまち協の結成をよびかけたため、その後各地で100件以上のまち協が結成された。この「にわか集め」のまち協の結成により、まち協の能力・力量がクローズアップされることになった。まち協の力量をはかるメルクマールは、①まち協への結集の程度と運営方法の民主性、②まち協活動への総体としてのエネルギー結集の程度・内容、③まち協のまちづくりに関する知識・学習水準、④専門家の支援の程度・内容、⑤事業計画についての住民提案の内容・水準等である。まち協をキーワードとした「協働のまちづくり」は前述のように試行錯誤の状態であるが、都市計画決定から2年後の今日、7割以上の地区で事業計画についてまち協との合意が成立している状況に照らせば、まち協方式による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と私は評価している。なお私は「区画・再開発通信」№3211(96年9月)に同趣旨を掲載したが、これについて

は賛否両論が寄せられたと聞いている。

まちづくりを論じるうえで、まち協方式の意義と改善の方向の検討・分析は、今後長期的な大テーマになることは疑いない。酒田の大火や雲仙普賢岳災害における復興まちづくりの例とは全くスケールの異なる復興まちづくりの先例としてその分析が不可欠である。

(2) 芦屋中央地区まち協は、神戸市内のまち協と比べてその発足は平成7年8月6日と大幅におくれた。同地区は13.4ha。地区内の土地所有者・借地人のみならず借家人も自動的に会員となる会則で、会員は約800名(世帯)にのぼる大組織である。その根拠は、神戸市のようなまちづくり条例のない芦屋市では「芦屋市補助金等の交付要綱の一部を改正する要綱」である。つまり(形式的な)位置づけは、要するに市が助成金を交付する公認団体というにすぎない。しかし芦屋市が復興土地区画整理事業のために住宅都市整備公団に事業を委託したため、公団がこの事業に投入しているヒト・モノ・カネの量は膨大で、まち協のウエイトも次第に大きくなっていく。平成8年6月18日事業計画が認可された後、仮換地の手続に移り、平成9年3月には仮換地案の個別説明が終了、いよいよ仮換地指定に向けて大きなヤマ場を迎えている現状である。まち協発足時から事業計画が描く道路・公園に対する異論、減歩そのものに対する抵抗の声が強く、反対派は別途「住民の会」を組織し、学者・コンサルの支援も受けながら、まち協執行部の事業計画を早期にまとめようとする路線に異論を唱え、そのためまち協の意見は容易にまとまらず、平成8年7月27日の総会は「荒れる総会」となり、審議未了の事態に至った。私が「アビール(1)2」の小冊子を出したのその直後である。会員数把握の不十分性とか、委任状の記載の不備性とか重箱のスキをつくる議論の展開は、もともと「やわらかな組織」で一般的な会則しかもたないまち協を自らつづすことになること、そしてそれは被災地の住民自身の不幸であることを訴え、事業計画の内容についての学習と実質的な議論の必要性を訴えたのである。小冊子は同時に、何らの根拠もないまま「減歩を限りなく0へ」とか、財政的裏付けもないまま大公園をやめて「ポケットパークの建設を」とか、さらに訴訟のしんどさ・勝訴の見込み等に触れないまま安易に「地元が反対すれば都市計画決定や事業計画の変更は可能」な

どと無責任に「住民の会」の反対論を支援する(煽る)一部学者・コンサルを批判したのもであった。

私の簡便な提案を受けて平成9年3月に至りやっと「まち協専属のコンサル」も発足した。私は専門家チームの一員として現地相談所での相談等、常に現地の動向にアンテナをはる毎日を通している。

(3) 私はこのようなまち協の活動を「準」当事者として実践する中で、まち協が有効に機能するためには条件として次の3点が必要であると考えている。

①住民内部のリーダーの存在(理論面・人格面・時間面・金銭面等)。

②まち協の総会・役員会・各種勉強会・ニュース発行などの活動を実質的に支える有能な事務局人材の存在。

③まち協活動の大方針についてアドバイスできる専門家の存在。

この3つの条件が揃わなければ、形の上だけまち協を結成しても有効に機能することは不可能である。まち協の先進例とされ、17m道路の必要性をめぐり最も激しく3・17都市計画決定を争った神戸市東灘区森南地区が、その後「早期受け入れ」派と「あくまで反対」派に分かれ、結局平成9年1月には3分裂した例をみれば、まち協の運営がいかに難しいかがわかる。また芦屋市西部地区は当初から3・17都市計画決定に対する反対が強く、ここでも「住民の会」が結成されデモ行進まで行われた。そして市が「押しつける」区画整理等に対し、学者・コンサルの支援を受けて「区画整理によらない自主的再建」を目指す方向が合意され、平成8年3月「芦屋西部地区まち再興協議会」が発足した。その後住民合意の計画策定に向けての協議が続けられているが、容易に合意に至らず、イライラがつづいている現状である。これなどもまち協とは若干スタイルは異なるものの「住民主体のまちづくり」や「住民合意」という言葉を増えるのは易しいが、その実現へのハードルがいかに多く高いものかを示す事例である。

(4) まち協の合意形成のパターンは、多くの例を集約しこれを実証的に分析する中で検討すべきテーマであるが、私は前述の実践による感覚から、試案として次の4つに分類して諸氏の意見を聞きたいと思う。

④理想型(真の住民参加型)

これは全住民が都市計画・事業計画・仮換地(権利変換)の各段階におけるまちづくりのシステムや方向性を理解した上、それぞれ自分の意見を述べ、それらが民主主義のルールにのっとって集約されて、方向性が定まり、合意していくパターンである。住民が10名程度であればこの④型も可能性があるが、100名規模になれば、知識・年齢・資力・熱意等に差異があるため、当然この実現は困難である。しかしあくまで理想型としてイメージしておく必要がある。

⑤リーダー依存型

これは有能・誠実かつエネルギーをリーダー個人への信頼が基礎となり、「あの人の従えばまちがいない」という形で住民意思が一致するパターンである。日本ではこのパターンが多い。神戸市長田区や六甲道駅のまち協にはまち協に全エネルギーを注いでいるような例外的リーダーも存在するが、自治会の会長などがそのまままち協をリードするケースが多い。⑤型の場合住民意思の合致が得られれば結果的に問題は表面にでないが、必ずしも十分事業計画の内容の討議がなされたとは限らず、ましてやまちづくり法の基本学習がゆきとどいたものではないケースが多い。④型と違って「激論」することがないため、住民自身に争点がわかりにくく、下手をすると「シャンジャン総会」による形式的合意という悪しき日本的体質の現れとなる可能性もある。

⑥リーダー並立型(内部対立型)

これは区画整理や再開発を推進しようとするリーダーと反対だとするリーダーが現れ、両派の勢力が拮抗するパターンである。各地の現場をみるとこのパターンも多い。これは両派の対立で「消耗戦」を展開するというマイナス面もあるが、互いの「競い合い」というエネルギーの結果は大きく、急速に住民が力量を身につけるといったプラス面がある。

芦屋中央地区まち協はこの⑥型の典型で、逆説的にいえば、まち協執行部は、「住民の会」の反対・抵抗をバネとして勉強・活動して力量を身につけ、一定の路線を確立してきたともいえる。「対立構造」を100%否定する必要がないことは、行政と住民との対立も同様で、行政への反発をバネに住民がはじめてまちづくりを勉強するというパターンは非常に多い。また両派の勢力が完全に1対1ということとは通常なく、相対的多数で住民意思の方向性は決まっていく。

したがってむしろ⑥型よりも「議論の中で方向を決める」という観点からは④型の方がベターともいえる。ただ④型の欠陥はまちづくりの方向性をめぐる考え方の相違が人格的対立にまで発展するケースが多いことであり、これは日本のムラ社会的構造の基本的欠陥である。

⑦不満ぶつけ型(行政敵対型)

これは常に原理・原則論、理念・理想論から出発した立論をし、その基準に照らせば「行政がケセカラン」と常に行政を敵対者として攻撃するパターンである。このパターンはわが国では非常に多い。当初はこれでもよいが、何年もこのパターンのままでは長続きするはずはない。訴訟提起や世論の支持がなければ、不満をぶつけ続けるだけでは運動は続かず、長引いた挙句結局行政案通りに収束されることも多い。要は合理的な妥協点、落とし所の探求、「枕着陸」の可能性など現実的な対応と判断ができるかどうか問われるのである。

(5) 復興まちづくりのために結成された各地のまち協の現状や問題点をみる中で、私はまち協の合理的運営のための視点として次の4点を挙げたい。

第一の視点は、復興まちづくりを考えるにあたっては、3・17都市計画決定の「権力性と柔軟性」という二面性の理解が不可欠だということである。

3・17決定の権力性の側面だけを見て「反対だ。訴訟だ!」という運動のみを展開するのは、まち協からの修正案を受け入れるという姿勢を示した3・17決定の柔軟性の側面を見逃す一面的な運動となる。むしろ3・17決定については、その柔軟性の面を大きく意義付け、これを最大限生かすための運動すなわちまち協が専門家・コンサルの力を借り、実現可能な修正案を行政に提示していく運動が大切だと思われる。

第二の視点は、現行日本のまちづくり法の不十分さや土地区画整理法など個々の法律の問題点を理解しつつ、まちづくり法全体の理解が不可欠だということである。

前述の⑤型(行政敵対型)のパターンが生まれる原因の多くは、住民が現行まちづくり法を知らないことにある。逆にいえば、行政は当然ながら法律の定めに従ってやっているのである。たとえば3・17都市計画決定について、多くの住民は都市計画審議会の公開を要求したが、少なくとも法律上はその公開は要

求されていない。その他計画案の縦覧も公聴会の開催も行政は法律の定める手続に従った措置をとっただけである。しかし今回はじめて都市計画決定が自分の身にふりかかってくることを知った住民は、それに対して質問もしたいし意見も述べたいが、法律上(わが国のまちづくり法制度上)それをする機会がない(不十分)ことをはじめて知り、「そんなバカな!」と感じたのである。この感覚は非常に大切で、自分の土地・建物や権力的に組みこまれる都市計画に対して、自分が意見を言えないというのは確におかしいのである。そこで何をどうすべきなのだろうか。それは、今回だけ自分の意見を言わせるように運動することではない(それはそれで大いに意義があるが)。

大切なことは①まちづくり法制度がそのようになっていることの不合理性を知り(学習し)、②その改善の必要性を確認し、また改善の方向性を学習すること、③現行法の範囲内でまちづくりに住民が主体的に参加する必要性を確認し、④そのためには住民同士がどのような議論をする中で一つの合意案をつくっていくのかを考えることである。

「行政案は机上のプランだ!」と住民は批判した。確かに行政案は机上のプランであった。また「震災直後にわか仕立てで作ったものだ!」と批判した。これも確かにその通りである。急がなければならないという至上命題の下、徹夜しながら作ったプランであることは明らかである。しかしそれは、行政がやろうと住民が自分の手でやろうと同じことであるから、こんな観点から行政案を批判しても無意味である。住民自身がまちづくり法を学習するなかで、①3・17都市計画決定がどのような法的ルールの下なされたか、②そのためどのような不十分性をもっているか、そして③それを克服するため住民と行政は何をすべきかを考えることが大切で、まち協運動にはその視点が不可欠である。

第三の視点は、誰が事業の内容に責任をもつか、また事業が完成した時の効果は誰に向くのか、という現実論の中で、時間の観念を十分頭に入れて方針をたてることか不可欠(裏返せば理念論・理想論の展開だけではダメ)だということである。

「みんなが納得するまで十分議論をして……」という言い方は抽象的には正しいが、この言葉だけが一人歩きすれば非常に危険である。「平常時」のまちづ

くりならともかく、復興まちづくりについては常に時間の要素を考える必要がある。例えば「大公園は不要だ。ポケットパークにしろ!」という意見だけを出し、「その財源的裏づけはお前(行政)が考えろ!」というのは無責任でこんなことで時間が長びけば結局そのツケは住民全体にはお返ることになる。芦屋中央地区の事業計画案は、当初のイメージ図では2つの公園であった。まち協から統一の修正案がつくれなかったため住民の意見をそのままバラバラに行政に提出した。その結果「妥協的」に公園は3つに分割されたが、当初案よりも修正案の方がベターとは言えない。行政は多少なりとも妥協した方が事業がスムーズに進むと判断した結果妥協したわけであるが、仮換地指定の今日、道路に一面しか接していない1,000㎡の中途半端な公園の計画が一つの障害になっている。このように「妥な妥協」は結局住民自身にはお返ってくることを思い知るべきである。

第四の視点は、まちづくりの民主主義(まちづくりにおける住民の意思の合致)は非常に難しいことを念頭におき、意思の合致のためには相対的多数の親念や一定の妥協が必要なことを理解すべきことである。

まち協が何百名という組織である以上、路線をめぐる意見の相違は大小必ず存在する。そこで住民同士が議論をつみあげ、最終的に総会で方針を決定するわけであるが、そこでは必然的に相対的多数で方針が決まることになる。この時少数派には不平・不満が残るのが人間の常である。この時の対応の姿勢によって少数派の能力と見識が問われるが、多くはここで「少数派の意見を無視した」とか「議長が横暴だ」とかの声が出て、対立・分裂という方向になってしまう。国民の代表者たるべき国会議員による国会運営をみても、「?」ばかりが目につくのであるから、まち協運営における民主主義がいかにか難しいかもわかっていくものである。「たまたま同じ地区内に居住している住民」というだけのつながりでまち協が結成・運営されているのであるから、理想論ばかり展開してもダメで、まち協の合理的運営のためには、この難しい民主主義をどの程度の内容で定着させるのかを十分考える必要がある。

VII 復興まちづくりの特徴その2——専門家の役割

(1) 復興まちづくりは、専門家とりわけコンサル・コーディネーターの役割を大きくクローズアップさせた。震災直後平成7年2月5日付で神戸市から配布された「震災復興まちづくりニュース(第1号)」は6地区・233haに建築制限がかけられたことを伝え、2月末にはまちづくりの案を記載した広報誌が配布された。このような市役所の素早い対応の陰の力となったのが、「再開発コーディネーター協会」傘下のコーディネーター・コンサルタントであった。「阪神大震災復興市民まちづくり支援ニュース」と銘づいた「きんもくせい」創刊号が2月10日付で配布され、コンサル・コーディネーターを中心とした「支援ネットワーク」事務局もつくられた。コーディネーター協会は、震災後ただちに建設者に呼ばれて協議の場がもたれ、再開発プランナーの派遣、現地対策本部の結成等の手が矢張り早にうたれた。またコーディネーター協会は、国・建設者に対して各種補助制度の拡充、事業採択要件の緩和、事業代行制度の拡大等実務的にきわめて重大な要望を提出し、一つひとつこれを実現させ、現実の施策に移行させていった。

ルポライターの鎌田慧氏はこれらコンサルの活躍をプレイボーイ誌上の連載で「災害直後に決定していた復興山分けプランの実態」「ひそかに練られたシマ分けを暴露する」と厳しく批判する。つまり「1月末には、管中工務店、大林組など、これまで神戸市の開発に関係の深いゼネコンをはじめとして、日建設計や、ここに特筆されているゼネコンをふくむ再開発コーディネーターとの談合によって再開発の地区割りが完成し、それぞれの絵が描かれていたのである」という構図でとらえるのである。しかし私はこのようにとらえ方は肯定することができない。「ならば、未曾有の震災直後の復興計画プランを一体誰がいつどのようにしてつくれば満足するのか!」と逆に問いたいのである。

コンサル・コーディネーターという職種は比較的最近のもので、昭和44年の都市再開発法制定(近代都市法の成立)以降、(再)開発の拡大の中で成立・発展してきたものである。そして彼らの職種はハード・ソフトの両面とも、再開発や区画整理の「現場」がなければ成立せず、ゼネコンとのつながりも当然密接

なものがある。しかしそうかといって彼らが専門家として再開発・区画整理の現場で果たしてきた企画力や法律・要綱の運用力あるいは地元の複雑な権利調整機能(能力)に大きな役割があったことを否定することはできない。そしてこれらの能力は、壊滅的打撃を受けたまちの復興に何よりも最初に必要な専門家としての能力である。震災直後の彼らの徹身的な努力を「復興山分けプラン」とか「シマ分け」と表現するのは、彼らの仕事に吸込みに直結するものとしてその価値を割引いたとしても、あまりにも一面的で失礼なものといわざるをえない。誤解を避けるためあえて付言すれば、鎌田氏の前述の批判は一つの見方であるが、決して虚偽のルポをしているわけではない。事実は鎌田氏の言う通り各地区毎にコンサルが担当分けして配置され、復興まちづくりのプラン作成が徹夜作業で進められ、これが行政案の基礎となり提案されたのである。したがってポイントは、これらの作業を「シマ分け」「談合」「住民無視」という視点でとらえるか、それとも率直に専門家集団の総力をあげての復興まちづくりプラン策定への努力にとらえるか、という視点の相違である。そして私は単純にこの後者の役割を評価したいのである。

(2) これらコンサル・コーディネーターに対し、復興まちづくりの中で法律家(弁護士)が果たしてきた役割はかなり不明確である。従来まちづくりの現場において弁護士は「批判勢力」としての役割がクローズアップされるケースが多く、まちづくりを進めていく方向での役割の位置づけは十分検討されていないのが実情である。

震災後神戸・大阪を中心とする弁護士は、被災地に入り法律相談活動を精力的に展開した。罹災法をめぐる紛争については、法務省・裁判所とも連携をとり「罹災都市臨時示談仲立センター」の設置等実務の改善も数多く実施した。また住宅復興や公的住宅の整備などの各種提言を発表し国の施策に対してもアピールした。さらに徐々に復興まちづくりに目を向け組織的な学習活動を展開し、各層の専門家との徹底的な連携を模索した結果、平成8年9月4日には弁護士会・税理士会・司法書士会・土地家屋調査士会・建築士会等9団体による「阪神・淡路まちづくり支援機構」を発足させ、神戸弁護士会がその事務局となった。さらにマンション再建の現場に弁護士が公費派遣による専門家の

一員として入っているケースもある。このように弁護士(会)は震災後専門家としてさまざまな活動を展開しているが、私は復興まちづくりの現場での自分の活動の中で、弁護士(法律家)が専門家として果たすべき役割は次の諸点にあると感じている。

①第一は復興まちづくりとは何なのかを考える視点を示すことである。具体的には、復興まちづくりを進めるため、いつまでに、どのような法的枠組みの中で、どの法律や制度にしたがって、どのような手続で、進めていくのかという枠組みを示すことである。特に前述のA・B・Cとランクづけされた各地区の中で、それぞれがいかなる法的枠組みの中におかれているのか、またそれを前提としてどのような手続で復興まちづくりを進めていくのかを示す必要がある。

②第二は複雑・難解なまちづくり法を住民に分かりやすく解説し勉強してもらいきっかけを与えることである。前述の「まちづくり法実務体系」の出版も、この狙いによるものであった。小手先だけの法技術の習得ではなくまちづくりの法体系を理解し、個々の手続がどのような位置づけの下で進められているのかを理解しながら復興まちづくりを進めていくことが、結局これに参加する住民の理性的な議論・合意形成の基礎であると私は確信している。

③第三は現実のまちづくりの展開の中で、弁護士の職能を生かして利害調整の役割を果たすことである。

弁護士は、

○主張を尽くし(訴状・準備書面で自己の言い分をわかりやすく、説得力をもって文章で表現する)。

○立証を尽くし(自分の言い分に合致する各種の証拠を収集し、これを整理してわかりやすく料理して提出する)。そして、

○判決ではなく和解で互いに譲歩して早期に解決する落とし所を決める、という業務を日常的に展開しているプロである。この弁護士の特性・能力をまちづくりの実践に生かさない手はない。弁護士の活動力と説得力によって行政と住民との対立から和解の道、軟着陸の道をえがくことは十分可能である(この趣旨を述べた論文として、坂和幸平「再開発の現場における弁護士の役割とその活用」

再開発研究1994年11月、77頁参照)。

④第四に復興まちづくりに限らず住宅再建(共同化)やマンション再建についても同様で、共同建替え事業における住民意思の集約は本来弁護士が得意とする分野である。またこれに伴う税務処理や資金調達システム等についてのアドバイスも弁護士あるいは弁護士を含む専門家チームが果たすべき重要な役割である。

Ⅷ 被災者への個人補償(公的援助)についての若干のコメント

(1) 被災者への個人補償(公的援助)をめぐる議論が今さかんである。その焦点は、被災者を公的に援助するための「市民立法」として「被災者生活再建支援特別措置法」の提案(立法化)が作家小田実氏らを中心に進められている点である。震災直後、同情的な面も含めて「被災者に対して、国家が税金を投入して個人補償をせよ」という意見が出されたが、これに対して政府(村山内閣)は明確に「それは無理」と否定した。また法律学的にも「人情論だけで法制度の提案はできない」ものであり、①国は天災に法的責任を負わない、②違法でも過失がなければ国は補償できない、③税金は強制的に徴収したのだから、合理的理由がなければ配分できない、と解釈されている(河部泰隆「大地震の法と政策」78頁以下参照)。

「補償」という言葉は、法学では違法な国家活動により財産権が制限・剝奪された場合の損失「補償」を指す。これに対し生活「保障」は、被災者の生活を軌道に乗せるため社会連帯の観点からこれを支援するものだから、国家の社会保障義務を定めた憲法25条によって許されるし、憲法の要請するものでもある。このように「補償」と「保障」は法的に違う概念である。

他方、公的「援助」という言葉はより幅広いあいまいな概念である。今回の震災においては損壊建物の自治体による公費解体の措置がとられたが、その法的根拠は災害救助法23条1項10号・同法施行令9条2項に定める「災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去」にあった。このようにガレキの処理一つにしても法的根拠が必要である。ここで問題は、災害救助法が定める救助のメニューはガレキ

の処理だけでなく、他に「災害にかかった住宅の応急修理」(同6号)や「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」(同7号)があったにもかかわらず、これらは全く実施されなかった点である。つまり「生業資金等の給与」というメニューは「災害申慰金の支給等に関する法律」において、「被災者の生活の立て直しのため」の災害援護資金の貸付制度が充実しているとの理由により完全に死文化されたのである。

小田実氏らの「市民立法」運動は、大上段からの「個人補償」を求めるのではなく、公的援助は前述のような現行法のメニューにもあることを前提として、災害保障のメニューを拡充し、全壊500万円・半壊250万円・一部損壊50万円の生活基盤回復援助金の給付等を定める法律の制定を求めたものである。「市民立法」は、現在約100名の国会議員の協力を得て立法化が目指されている(なお新進党案も提案されている)。

(2) 小田実氏らの「市民立法」が成立するか否か、また成立した場合どのように修正されているかは注目されるが、私はこの公的援助をめぐる議論について次の2点だけコメントしておきたい。

第一は「総論賛成・各論反対」の議論で終わる危険である。被災者に対し公的援助をすること自体に反対する人はいないはずだから、総論賛成は目にみえている。しかし国民の一人ひとりが自己の痛み(税金負担)とひきかえにこの法案を了解するかどうかの各論になると、例えば1人1,000円の税金アップでも納得できないという国民が出て、結局結論がまとまらないという危険である。

第二は理念・理想をとるか、現実論をとるかという問題である。つまり市民立法として被災者への「公的援助」法をつくる運動の目的の一つはこの運動を通じて「国家の役割とは何か」を考える点にある。しかし現実論になると、例えば「災害申慰金の支給等に関する法律」の支給金の枠を拡大すれば援助の拡大は可能などと、官僚のテクニック・匙加減一つで法案が実現する可能性もある。だが果たしてこれでよいのかという問題である。いずれにしてもこの法案の成否については十分な総括が必要である。

IX おわりに

以上私なりの震災復興まちづくりの特徴と検討の視点を述べた。復興まちづくりは各地とも苦闘しているが、それは「生みの苦しみ」である。私が願うのは行政と住民を中心とする試行錯誤の復興まちづくりを、内部抗争の消耗戦とすることなく、合理的な意思決定の積み重ねとすることである。本稿がその一助となれば幸いである。