

# 日本不動産学会誌

## 【特集：阪神・淡路大震災復興の不動産学的研究】

震災復興—その阻害要因の総括的検討	——	稲本洋之助
神戸市復興まちづくりの都市計画的意義	——	渡辺 俊一
震災復興都市計画事業をめぐる利害対立と その解消過程	——	谷下 雅義
3.17都市計画決定の「権力性」と「柔軟性」からみる まちづくり協議会の役割	——	坂和 章平
芦屋西部地区における「まち再興」への模索	——	岡村 泰郎
緩やかな不動産利用規制としてのまちづくり協定制 度に関する考察	——	中井 檢裕
まちづくりにおける住民協議会とコンサルタンの 経済的機能	——	田中 一行
住宅復興における「公共性」の機能と可能性	——	森反 章夫
——神戸市の住宅復興を中心に		
阪神・淡路大震災が中古住宅の取引価格に及ぼした影 響	——	生田目 裕
震災復興地域における土地市場の特性	——	清水 千弘
——復興指標・合意形成指標としての土地価格		
すまい・まちの震災復興支援制度について	——	明石 照久
——ごうすまい・まちづくり人材センターの2年の歩みを中心 に		
複数棟からなるマンションの建替えについて	——	大西 誠
複合形成と鑑定評価：「被災マンション再建と評価につ いて」	——	池田 太一
——札幌市を対象として		
被災者向け住宅供給としての特定優良賃貸住宅 の役割とその問題点について	——	難波 里美
震災復興における罹災法の役割	——	小柳春一郎
平成8年度日本不動産学会賞選考結果報告	——	小高 剛

## 特集 阪神・淡路大震災復興の不動産学的研究 分科会報告

### 3.17 都市計画決定の「権力性」と「柔軟性」 からみるまちづくり協議会の役割

坂和 章平\*

#### 1. 3.17都計決定の必要性と時期

1995年1月17日発生した阪神大震災の2カ月後たる3月17日、区画整理(10地区)・再開発(6地区)の都市計画決定(計254.8ha)(3.17都計)がなされた。

3.17都計については  
①マスコミによる「被災者が避難している間に、何の相談もなく…」という類の「情緒的」な批判  
②「山を削り海を埋めた神戸市開発株式会社…」と発想する「行政悪玉論」の視点からの批判

しかし私は区画整理、再開発の都計決定という、法的には「権力的な」まちづくりの枠組みの定めは不可欠であったと考える。

大震災の2カ月後の3.17というのは、建築基準法84条に基づく「建築制限」が2カ月で切れるためという点に意味があることはいうまでもない。但し、2月26日には復興法が施行されたため、その活用によって建築制限をかけることが可能となったから「2カ月後」は絶対ではなく、都計決定は3カ月後、6カ月後でも可能であった。しかし抽象的に「被災住民の納得」を旗印に掲げて「そ

れが得られていないのに…」(裏返せばそれが得られるまではゲーム)という論拠にもとづく「都計は時期尚早」との批判はナンセンスである。

「早く都計を」という視点は、復興まちづくりの上で不可欠であった。震災を契機とした修正を前提としつつ、現行日本の「都市法」(まちづくり法)下での現実的な復興まちづくりを模索する限り、復興まちづくりのためには「都計決定」が必要といわざるべきでない。この観点からは、都計決定ができたのは16地区254.8haと被災地全体の約3%にすぎなかったと自身が逆に不十分・不満足というべきである。重点復興地域(神戸市1225ha)は要綱事業適用のソフトな復興まちづくりをめざすもの、復興促進区域(神戸市5887ha)は自立再建を期待するしかないものだが、都計決定地区以外はこのよう手法しか策がないのが全体的な実情と評価すべきである。

#### 2. 3.17都計の「権力性」と「柔軟性」

都計決定は、現行日本のまちづくり法体系上「権力的」なものであり、裁判(行政訴訟)で取り消されない限り効力がある。また区画整理や再開発の都計決定の取消訴訟は「争訟成熟性なし」として却下(門前払い)され、都計決定の変更・修正は「お上」の都合でやる場合以外前例がない。

\*坂和章平(さかわけしやうへい)・正会員 坂和総合法律事務所

従って私が弁護士として関与した阿倍野再開発訴訟(注1)や大阪モノレール訴訟(注2)等の行政訴訟の体験からみる限りでは、3.17都計を本当に取消・撤回させるつもりなら、後の事業計画決定(認可)取消訴訟もいらない、訴訟提起すべきであり、反対運動の展開だけでその変更・修正ができること考えるのは甘すぎるというのが率直な感想である。

現実には都計決定の取消訴訟は1件も提起されず、事業認可取消訴訟1件が芦屋中央地区で提起された(注3)だけである。訴訟提起をしない以上、都計決定も事業認可も法律上は異議なきものとして承認されたものになる。もちろん、このことは都計決定された各地区での行政と住民との協議による計画の修正可能性を否定するものではない。しかし、その協議の中で一定の部分的修正は可能であろうが、事業中止、事業の枠組み(公園・道路の位置)の根本的変更、さらには減歩率を0にせよなどの修正要求は到底認められないことを認識すべきである。従ってこれを旗印として掲げた運動の展開は事態を混乱させるだけのものといわざるをえない。ちなみに復興の現場に深く入り込み「復興市民まちづくり支援ネットワーク」を作ったり、「きんもくせい」を発行しているコンサルタンの小林節雄氏は、大学の先生やプランナーを「原理派」と「土着派」に分類する。そして土着派のプランナーである同氏にとっては、原理派の大学教授は「自分の主義主張が反映されないコンサルティングはありえない」という切り口で迫るため地元にとっては結果的にマイナスになるのではないかと指摘する(具体的には森南地区・御着西部地区・芦屋西部地区)。私も全く同感である。私は自らを「現実派」と標榜し、1995年8月以降芦屋中央地区のまち協の顧問弁護士として区画整理事業に関与しているが、ここでも「事業計画を撤回せよ」「減歩率を0にせよ」と訴える「原理派」の学者・コンサルタントが対極に存在しているため、多くの対

立軸が存在している。  
なお3.17都計をめぐる混乱と住民投票の提案を結びつけて、住民投票をやり、地区内住民の1/2(2/3)以上の賛成があれば都計決定をするという阿部泰隆教授の提案(注4)は興味深い。  
他方3.17都計は次の2つの特徴がある。  
①柔軟性=2段階都計決定(今回は道路・公園の根幹部分だけを決定し、詳細は第2段階の都計決定にゆだねる)  
②まちづくり協議会(まち協)の結成を行政から住民へ呼びかけ(助成金、コンサル支援なども約束した)  
これは行政自らが住民主体の復興まちづくりの実践を「期待」したもので、住民による協議・住民からの事業計画の提案を推奨し、これを積極的に検討かつ受け入れる姿勢があることを表明した前例のないものである。ここに何よりも3.17都計の特徴がある。  
この3.17都計の柔軟性のため、復興まちづくりはまち協がキーワードとなった。

#### 3. まち協の実態分析の必要性と4つのパターン

まち協は震災後各地で結成され、試行錯誤の「苦闘」を続けている。  
まち協は、結成されたこと自体に意味があるのではなく、現実にとりだけ活動をし力量を発揮しているかという内容に意味があり、これを正確に分析することが大切である。まち協の力量とは、組織をまとめる能力、人材(役員)の能力、企画力、行動力(エネルギー)、提案力、交渉力、収束能力などすべてを意味するもので、いくつかのまち協は大いなる力量を発揮している。  
他方十分機能していないまち協をみて、「やはりまち協によるまちづくりは無理」などと評価するのはあまりにも短絡的である。  
まち協の実態分析には多くの視点が必要である。また多くの事例収集も必要である。日本不動産学

会をはじめ多くの研究者がまち協をキーワードとする研究を深めているが、本稿では現時点での私の体験・視点による、現状にみるまち協(という組織)の4つのパターンを示したい。

- ③ 理想型(真の全住民参加型)  
全住民が都市計画-事業計画-仮換地(権利交換)の各段階でのまちづくりのシステムや方向性を理解したうえで、それぞれ自分の意見を述べ、その方向性が一致するパターン。  
住民が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④の実現は事実上困難。
- ④ リーダー(顔役)依存型  
有能・誠実かつエネルギー豊富なリーダー個人あるいは社会的・地域的顔役への信頼が基礎となり、「あの人が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。  
日本ではこのパターンが多い。またマスコミ等からもこのパターンのリーダーは注目されるため、多忙で煩雑ではあるが、それなりの充足感・満足感をもって活動している人が多い。しかしこのパターンでは(一般)住民は本当の意味合いを理解していない面が強い。従って、結果的には問題点が表面に出ないケースもあるが、④型とは成熟度において大違いである。
- ⑤ リーダー並立型(内部対立型)  
事業計画を推進しようとするリーダー甲とこれに反対するリーダー乙が内部で対立するパターン。  
このパターンは多く、どの組織でも大なり小なり⑤型の要素はある。両派の対立でマイナス面もあるが、互いの競い合いによるエネルギーは大きく、急速に両派ともに力量を身につけるというプラス面も大きい。  
両派の勢力が完全に拮抗したまま長期間推移するということはなく、時間をかけた議論の中で、相対的多数をどちらかが取り、住民

意思の方向性が決まっていくケースが多い。従って④型と⑤型を対比すると、長期的にみれば④型のほうがベターな面が多い。  
問題は、まちづくりの方向性をめぐる考え方の相異が、人格的対立にまで発展するケースが多く、日本の「ムラ社会」構造の欠点が露呈する点である。

- ⑥ 不満ぶつつけ型(行政対峙型)  
リーダーが常に原理・原則論、理念・理想論から出発した立論をし、その基準から「行政はケンカラン」と常に敵対者をつくり攻撃するパターン。  
当初はこれでもよいが、何年もこのパターンでは運動は続かない。世論の支持の持続がなければ衰退してしまう。  
⑦型には、「妥協点」「落とし所」の模索、「軟着陸の可能性」など、現実的判断ができるかどうかの理性・知性が問われるといえる。  
以上の4つの分類は私の試案にすぎないが、私が特に強調したいのは次の2点である。すなわち①十把ひとらげでまち協の役割を評価してはダメで、各地のまち協の実態を正確に集約したうえで個別に評価する必要があること。  
②きれいなこと、建前論だけで分析せず、リーダーの陰の部分や本音の部分、個々の住民のエゴの部分などもとりこんだ本当の姿を評価すること。

#### 4. おわりに

最後に抽象的になるが、私はまち協が機能するための視点として、次の3点を挙げておきたい。

- ①住民内部のリーダーの存在(理論面、人徳面、時間面、エネルギー面、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アドバイスできる専門家の存在

また、私はまち協の理想的運営のための視点として、次の4点を示しておきたい。

- ①都市計画決定の権力性という本質と3.17都市計画の柔軟性という二面性の理解が不可欠。
- ②都市法(まちづくり法)全体の理解が不可欠(都市法の不十分さや土地区画整理法等の問題点を理解しつつ)。
- ③誰が事業の責任をもつのか、事業の効果は結果的に誰に向くのか、という現実論の中で、時間の観念、相対的多数の観念を頭に入れて方針をたてることが不可欠(理念論、理想論だけではダメ)。
- ④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意)は非常に難しいことを念頭におき、意思の一致のためには一定の妥協、譲歩が必要なことを理解すべき。

注

注1) 大阪の南のターミナルである阿倍野地区28haの第2種市街地再開発事業のうち、A1地区について昭和59年6月11日なされた事業計画決定に対して提起された地元住民による取消訴訟。1審判決(大阪地判昭61・3・26判時1215号38頁)は「事業計画決定には行政処分性なし」として訴を

却下したが、2審判決(大阪高判昭63・6・24判時1283号21頁)は1種事業と2種事業のちがいを、本件決定がもつ実質的な法的効力を具体的に分析したうえで行政処分性を認めた。大阪市は上告したが、最高裁判決(平4・11・26最判集46巻8号2658頁)は上告を棄却し確定した。これを受けて原告らは大阪市と協定書を締結し事実上和解で終了した。

注2) 大阪モノレールを大阪空港(伊丹空港)まで延伸するについて阪急堂ヶ池駅との接続に困執したため無理なカーブ(S字)を描く路線となった。これにより堂ヶ池地区の住民250世帯が立ち退きを余儀なくされたため地元住民100世帯が都市計画決定、事業計画決定(認可)の取消を求めて提訴したもの。都市計画決定に対する取消訴訟は却下されたが、事業認可取消訴訟は証人調べなどの実質審理を13年間続け、平成6年4月19日結審したが、判決言渡の直前たる平成6年7月26日市長の謝罪などの条項を含む協定書を締結のうえ、訴を取下げた事実上和解で終結した。

注3) 芦屋中央地区の区画整理事業に反対する住民2世帯6名が、平成8年6月18日になされた建設大臣の事業認可の取消を求めて同年9月17日提訴したもの。

私見では、原告数も少なく十分な反対勢力としての訴訟活動になっていない上、その主張をみても形式論に終始しており認容されることは到底考えられない。

注4) ジュリスト No.1103・46-47頁