

災害と都市計画法制の見直し

－震災復興まちづくりを契機として－

弁護士 坂 和 章 平 (大阪弁護士会)

(注 本文中の資料は掲載を省略しました)

第1. 災害と都市計画法制の現状

1. そもそも日本の「危機管理体制」は？

オウムサリン事件、地震・台風・水害、ミサイル、原発事故、毒物混入など

2. 阪神淡路大震災の災害対策は？

- ・非常災害対策本部 (災対法24条) (国土庁長官)
- ・緊急災害対策本部 (災対法107条) (総理大臣)

3. 「災害対策基本法」「災害救助法」のシステム

- ・災害対策基本法 S36年 伊勢湾台風を契機に制定
- ・災害救助法 S22年 救助のメニュー (23条)、機関委任事務 (国→都道府県)

→阿部泰隆『大震災の法と政策』

4. 日本の都市計画法制の複雑性・難解性⇔まちづくり法体系化の試み

- ・五十嵐敬喜『都市法』

都市法 の概念と体系、都市法の原理、都市法の歴史的分析、
都市法の論点、都市の再生

- ・坂和章平他『まちづくり法実務体系』

まちづくり法とは、まちづくり法の時代区分、まちづくりの計画法、
まちづくりの規制法、法律に基づくまちづくり、
まちづくりの各種手法、震災復興まちづくりの特例・・・資料7)

第2. 震災復興まちづくりの軌跡とその検討・・・資料1)2)

1. 都市計画決定方式とA、B、C分割方式の検討

1) その軌跡 (1995. 1. 17大震災)

- ・ 2. 1 建基法84条の建築制限 (神戸市) 6地区 (203ha)
- 2. 1 神戸市条例制定 ・ 2. 26 復興法制定・公布
- 3. 1 都市計画決定

2) 復興計画の全体構造

A地区 都市計画決定16地区 (254. 8 ha) →厳格な法定手続

- ・面積はごくわずか (復興促進地域5887haの2.5%)
- ・権力作用 (反対なら裁判しかないのが通常)
- ・内容の修正可能性 - 通常なし、都計審の公開は異例
- ・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地区 重点復興地域 (1225ha・神戸市)

- ・東部副都心の整備など地区毎の整備目標を定める
- ・「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の活用で補助金を出し住宅整備

C地区 復興促進区域（5887ha・神戸市）（白地地区）

・行政指導だけ、個人の建て替えに対してアドバイスだけ

3) 都計決定（A地区）の特徴

①二段階都市計画決定方式 ②まちづくり協議会方式

2. 復興計画検討の視点（行政と住民の対立はなぜおこるか）資料3)の1～5

（坂和章平他「震災復興まちづくりへの模索」 資料4）

- 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) 行政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

3. まちづくり協議会がキーワード、その検討

1) まち協の制度的意義

①S55年 地区計画、S56年 神戸市まちづくり条例

②神戸市でのまち協の実例（震災前11件）

2) まち協の能力・力量がクローズアップ

①運営方法の民主性 ②専門家の支援の程度、内容 ③住民提案の内容、水準

3) まち協が有効に機能するための3つの条件

- ① 住民内部のリーダーの存在（理論面、人格面、時間面（エネルギー面）、金銭面）
- ② まち協の総会、役員会、ニュース発行などを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

4) まち協方式は協働のまちづくりの芽生え、新たな地平線を切り開くもの（楽観的？）

但し住民の努力が必要。専門家の合理的な支援も必要。

神戸市だからこそできた（？）芦屋市、西宮市などは（？）

まち協をキーワードとした実践は今後の先例となりうるか？

→酒田大火や雲仙普賢岳とはスケールのちがう先例。試行錯誤中

5) まち協の合理的運営のための視点

- ① 都計決定の権力性と柔軟性の二面性の理解が不可欠
- ② 都市法全体の理解が不可欠（都市法の不十分さや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）は難しいこと、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

6) まち協の分類私案－住民の合意形成の4つのパターン

① 理想型（真の全住民参加型）——○地区

全住民が都市計画——事業計画——仮換地の各段階でのまちづくりのシステムや方向性を理解し、自分の意見を述べ、それらが一致
→100名規模になれば、知識、年齢、資力、熱意等に差異があり実現は困難

② リーダー依存型——○地区

有能・誠実かつエネルギーギッシュなリーダー個人への信頼が基礎となり、あの人に従えばまちがないという形で住民意思が一致
→日本ではこのパターンが多い。結果的に問題点は表面にはでないが、1)と

は大違いで不十分。

③ リーダー並立型（内部対立型）———○地区

区画整理・再開発を推進するリーダーAと反対するリーダーBが勢力拮抗

- ・このパターンも多い。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、急速に力量を身につけるプラス面あり
- ・両派の勢力が完全に1:1はなし。相対的多数で方向性は決まる
- ・考え方の相異が人格的対立に発展———日本のムラ社会の欠点

④不満ぶつけ型（行政敵対型）———○地区

原理・原則論、理念・理想論から出発し、その基準に照らせば「行政が不当!」「まち協不当!」と常に敵対者を攻撃するパターン

- ・当初はこれでもよいが、何年もこのパターンではダメ
- ・訴訟提起や世論の支持などがなければ衰退し、結局行政案どおりに収束
- ・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必要

7) まち協の課題

① 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（提案）を作ることは今まで縁遠かった

→今回急にまち協の結成+まちづくり提案の呼びかけをしても、実現は困難
日常的な組織として必要

② まち協の法的根拠

まち協は法律上の根拠なし（芦屋市は要綱、神戸市条例など例外的に根拠あり）

まち協の法的位置づけの構築が課題

8) 「協議型まちづくり」論の台頭 ex. 小林重敬編「協議型まちづくり」など

4. 専門家の支援の検討

1) 震災直後の各層専門家の活動

とくにコンサル・コーディネーター（支援ネットワーク等）

2) HAR基金（白地地区への資金的助成）

神戸まちづくり人材センター（コンサル派遣）

阪神淡路まちづくり支援機構（各界各層の専門家の横断的結集）

→それなりの成果。但し、専門家集団の継続性に不安あり

→今後の更なる拡充と恒常的かつ全国的なNPO組織の必要性

3) 専門家のスタンスの異同

①鎌田慧氏の復興「山分け」論をどうみるか・・・資料5)

②「原理派」学者・コンサルと「土着派」学者・コンサル・・・資料6)

第3. 震災復興まちづくりを契機とした都市計画法制の検討

1. その視点

1)二段階都市計画決定方式は機能したか

2)まちづくり協議会方式は成功したか（住民指導のまちづくりはお題目か?）

3)区画整理・再開発・復興法などの各種まちづくり法は機能したか

4)住宅復興のシステムは（住宅復興は実現したか?）

5)マンション法は機能したか（マンション復興は実現したか?）

6)借地借家の処理は機能したか（罹災法の総括）

7)戦後50年、日本の民主主義は機能しているか

2. 復興都市計画確定のプロセスの検討

1) 3.17 都計決定の評価

- ①時期（2ヶ月後） ②二段階の意義 ③住民参加（縦覧、公聴会）の手續
- ④建基 84 条（2ヶ月）と復興法（2年間）の建築制限
- ⑤面積、事業計画の内容 ⑥国と県・市、公団の役割（特に芦屋中央・西部）

2) 法定事業手法の限定性と局所性

3) 全体的な復興コンセプトの提示の必要性

3. 復興土地区画整理事業の検討

1) 区画整理の必要性。説明したか（行政）。理解できていたか（住民）

2) 道路幅（6m）、公園の規模（1ha）、画一的基準の押しつけ（修正可能）

（なぜ最初から柔軟にできないか？）

3) 復興法のメニュー（区画整理+住宅供給）は機能したか——不十分

・共同住宅区 尼崎市築地地区のみ ・公営住宅のための保留地 なし

4) ミニ区画整理の活用、柔軟な土地の交換分合（無税）制度の工夫

5) 住宅地区改良事業の改善とその積極的活用

4. 復興再開発の検討

1) 再開発の手法自体の限界（地価下落+経済不況）

2) 巨大再開発事業の危険性（新長田 20ha は大阪駅前 5.9 ha の再現か？）

3) 事業展開における柔軟性（変更可能性）が今後のポイント（従来の再開発事業の発想の大転換）

5. 白地地区の検討

1) B、C 地区とも各種要綱事業が適用されない地区は放置 = 自力復興のみ

2) 自力救済の基本は共同化再建、協調建替え

専門家支援の下に 1 部ミニ区画整理手法（神戸市湊川地区、神前地区）

3) 復興基金、H A R 基金等の支援や 3 年間の各種補助制度打ち切りの危機

→白地地区での自主的復興が基本形 →第 2 段階の補助施策の確立が必要

4) 密集新法の活用

6. まち協方式の検討

1) 日本ではじめての大規模展開→優劣が如実に現実化→各地区なりに収束化

2) まち協の今後

- ・解散（事業が収束すれば、まち協のエネルギーも収束）
- ・継続（平常時のまちづくり活動に継続）
- ・発展（まちづくり株式会社の設立、管理運営事業等）

3) 行政のまち協育成の姿勢は本物か？

（根拠条例の検討、専門家支援、費用助成）

4) 神戸発で各地のまちづくりに波及するか？→成功例の紹介・発信が不可欠

5) 対立した住民のコミュニティは復元するか？

7. 都計決定・事業認可取消訴訟の意義

- ・ 1例のみ（芦屋中央地区）なぜか？
 - 1) 訴訟の見直し暗い
 - 2) 時間、費用の負担大
 - 3) 行政も修正了解、まち協での提案可能など現実的な修正可能性
- ・ 取消訴訟は住民の武器となりうるか？→不十分

8. 借地借家（罹災法）の処理

- ・ 司法の協力で処理できたが不十分（氷山の一角のみ）
- ・ 災害時の借地借家の処理には大不安

9. 住宅復興（住宅供給）の検討

- 1) 仮設住宅の建設・供給・撤去＋ソフト問題
- 2) ・ 神戸市住宅整備3ヶ年計画（7.2 万戸）
・ 神戸のすまい復興プラン（2万戸）
→量的には十分供給、しかし入居なし、ニーズとのミスマッチ
- 3) ニーズに合わせた（需要予測）、質・量共にマッチした住宅の供給
→言うは易く行うは困難？

10. 戦後50年の民主主義の機能不全（?）

- 1) そもそも民主主義（民主的討議と多数決による決定＝合理的意思決定）は機能しているか（cf. 中坊公平「観客民主主義」）
 - ・ 日本の国政は？
（土地問題への対応、住専－不良債権処理－金融再生法、政党、投票率、総理大臣選出）
 - ・ 日本の経済は？（日米貿易摩擦、アジア経済と日本）
 - ・ 日本の司法は？（法曹人口横ばい）
 - ・ 日本の法律は？（危機管理法制、都市法制、少年法、倒産法、民事訴訟法・・・）
- 2) 「法化社会」への対応は？
規制緩和・自由競争社会の到来、金融ビックバン・保険の自由化の到来
→日本人は対応できるか？（外資系が占領の危険）
- 3) 「議員立法」の実効性は？
- 4) 社会全般の個人主義、無干渉主義、無関心主義の蔓延
（授業中の携帯電話 etc.）
の中、まちづくりをテーマとした真剣な「ディベート」がどこまで可能か？

第4. マンション復興の検討

1. 被害実態と法的対応

- 1) 阪神間122棟の被害
- 2) 95.3.24 被災マンション法施行（5分の4以上の建替え・再建決議 etc.）
- 3) 震災復興総合設計制度創設（要件緩和、容積率割増）
- 4) 優建事業の要件緩和（1000m²→500m²、補助3分の2→5分の4 etc.）
- 5) 各種融資制度拡充、特優賃などの助成拡充

2. 区分所有法、被災マンション法そのものの問題点

- 1) 区分所有法の問題点（弱点）の認識はあったのに、なぜその検討・法改正が先送りになっていたのか？（問題の先送り体質の一例）
- 2) 買取請求権・売渡請求権の問題点 →未解決のまま手探り中

3. 建替・再建の事業方式—— 自主再建方式と全部譲渡方式（手探りの工夫）

→①建替再建団体の法人化必要 ②全部譲渡方式の承認、決議要件、
手続の明文化 ③公団・公社の関与の明確化→いつ立法化？

4. 都市計画法制との結合

- ・マンション再建は社会性・公共性のある事業と認定
- ・総合設計制度の他、地区計画等の活用
- ・再開発法に準じた「権利変換」手続の工夫→いつ立法化？

第5. 都市計画法制（土地法制）の変遷

1. 10年前の土地対策（バブル対策）

- ① 87. 10 「土地は誰のものか」NHK特集
- ② 88. 6 総合土地対策要綱
- ③ 89. 12 土地基本法制定
- ④ 91. 1 総合土地政策推進要綱（閣議決定）

2. 近時の土地対策（土地の有効利用）

- ① 97. 2. 10 新総合土地対策推進要綱（閣議決定）
- ② 96. 6 共同住宅の容積率緩和
- ③ 97. 9 高層住居誘導地区の創設
- ④ 97. 5 密集新法制定

3. その他

1) 定期借家権論争の台頭

（1996. 10以降）土地住宅ワーキンググループ報告書

2) 97. 6. 3 都計中央審 中間報告

「今後の都市対策はいかにあるべきか」

3) 四全総終了。五全総の策定（1998. 4）

第6. 都市計画法制見直しの論点と方向性

1. 戦後50年の間、乱開発、バブルなどで地価高騰を3回体験→土地本位制の見直し必要

cf. 司馬遼太郎『土地と日本人』

「土地は国民の共有物だという大思想が日本に生まれる必要性」

風塵抄『日本に明日をつくるために』産経新聞（96.2.12）

「住専の問題がおこっている。日本国にもはや明日がないようなこの事態に、
せめて公的資金でそれを始末するのは当然なことである」

「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
一略一国民の一人一人が感じねばならない。でなければ、日本国に明日はない」

2. 規制緩和か規制強化か（容積率・高さ規制など）

→土地の理念の見直し。土地利用計画の必要性の確認。→本質的議論が必要

不動産の流動化 →不良債権処理についての国民的合意は？

3. 法律群（都市法体系）の見直し（他の分野も同じ）

まちづくり法 200 →シンプル化、わかりやすく
各種要綱（補助）の公示（国民にわかりやすく）

4. 都計法（92年改正法）の国民への周知と定着化

- ・キーワードは「計画化」と「分権化」→価値づけができるか？
- ・市町村マスターズプランづくりとまちづくり条例づくり→言葉の一人歩きか？
- ・それを支えるのが住民参加→日常的まち協の活動→日本の民主主義は？

5. 地方分権・行政改革（中央官庁再編）と都市計画法制

- ・都市計画の権限を市町村へ（機関委任事務の廃止）
→市町村の能力・住民の能力の有無が顕在化→それに耐えうるか？
- ・建設省・運輸省・国土庁・北海道開発庁を合体した国土交通省の出現
→公共事業重視、土建国家ニッポン再現の危険→国民はチェック可能か？

6. 行政訴訟制度の見直し（処分性・原告適格）→計画の事前チェック→協議型まちづくりの模索

7. NPO（非営利組織）とまち協→まち協の根拠論、組織論の充実を！

以 上