

「震災後9ヶ月を経た現在の法律学的諸問題」

第1 法律学的問題点の整理

1 震災直後の法律問題（法律相談、訴訟等）

（一） 法律相談

借地・借家に関する相談が圧倒的に多かった。

データ整理－近弁連

（二） 関係書物の出版

・「地震に伴う法律問題Q & A」

近弁連編・商事法務研究会（3／16）

・「Q & A・被災不動産の法律相談」

丸山英気他編・清文社（7／10）

・「詳しい震災と借地借家の法律相談」

震災救済法研究会編・日本評論社（9／20）

・「被災不動産の法と鑑定」

丹治初彦他編・三省堂（10／1）

→個別紛争の論点整理はほぼ完成。罹災法の区画整理や再開発への適用問題は私見の提案。地価鑑定の手続も具体的に提示。

（三） 訴訟・調停

・8月末までに神戸地裁管内で提起された震災関連の訴訟は204件、調停は1601件。うち8割が借地借家関連か？

・借地借家に関する非訟事件は神戸地裁で62件。決定で解決したケース

はまだない（c f. 神戸地裁平成7年（シ）第1号事件「（罹災法2条の申出に基づく）借地権確認、相当な借地条件を確定する」との申立、3／22申立、10／5和解成立）。

・近弁連は、平成7年4月17日に罹災都市臨時示談斡旋仲裁センターを開設し、

同年9月25日までの申立件数は271件。うち51件が示談等が成立。

うち50件は相手方が話し合いを拒否。

（四） 震災被災者法律援助事業

（財）法律扶助協会・法務省・近弁連の主催により平成7年7月から開始。

国の補正予算により法律扶助の枠を拡大。罹災都市臨時示談斡旋仲裁センター

における鑑定費用・成立手数料を立替。8／10現在、326件の相談から33件の扶助申込あり。

2 マンション再建問題

（一） 区分所有法の補修、復旧、建て替え、再建、滅失などの概念を含む解釈問題噴出

（二） 損壊の程度の判定問題噴出

・全壊、半壊、一部損壊のどれか。

・補修か建て替えかの方針決定困難。

・建築士、コンサルの活躍と連携（共同建替支援チーム e t c）

（三） 関係書物の出版

・「マンションの復旧・建替え・再建に関する法律相談ハンドブック」

都市的土地利用研究会（6／25）

・「被災マンション法Q & A」

法務省民事局参事官編・商事法務研究会（7／27）

3 復興都市計画づくり

後述

4 特別立法の役割とその評価

(一) 罹災都市借地借家臨時処理法 (2/6)

- (1) その適用の是非自体が議論されるべき。
- (2) ・他に手段がないため、やむを得ず適用したもの。
 - ・現実の紛争処理にあたって、本法の解釈と適用に十分な工夫が必要。

—————資料①

- (3) 現実の紛争の処理の中で問題点を整理して、近い将来改正 or 新規立法の提案が必要。

→十分な事例の収集と分析が不可欠。

(二) 被災市街地復興特別措置法 (2/26)

復興計画との関係で大きな役割。

- (1) 2年以内の建築制限をかけず、都計法53条に委ねたことの是非の議論。
- (2) 震災復興区画整理での新メニューは現実的に如何なる効用があるかが焦点。
 - 区画整理の現場での検証が必要。

(三) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 (再建措置法)

(3/24) + 神戸市震災復興総合設計制度 (4/13)

(1) マンション再建に一定の効用あり

- ・マンション法の限界があることを十分に知しながら手を打ってこなかったことのツケが噴出した。
- ・一時しのぎの立法では不十分なこと明らか。
- ・老朽マンションの建て替えというテーマについて法的システムの整備、建基法、都計法の進展に伴う既存不適格問題の処理等課題は多い。

(2) 合意形成のシステムの問題とその実践の難しさ

- ・管理組合の総会、理事会等、自主的に管理、運営していくための民主的討議の実践が難しい。
- ・役員のなり手が無い。立場(年齢、資力、職業 etc)の違いや、エゴのぶつかり合い。
- ・避難しているため会合への出席自体困難 etc。
 - 復興まちづくりのためのまちづくり協議会の結成と運営の難しさと共通。

日本人の民主主義の成熟度。意見を明確に表明する経験の少なさ、役所まかせ=役所への文句でケリをつけてきたことのツケ。 etc

(3) いくつかの経験、先進例の紹介と分析が必要(新聞で特集、連載)

(例)

- ・「サニーヒル東館」(芦屋市、68戸)

→兵庫県住宅供給公社による再建支援。優良建築物等整備事業の申請
(4/28日経)

- ・「雲井東ビル」(神戸市中央区、70戸・10店舗)

→既存不適格マンションで初の建て替え決議。震災復興型総合設計制度の適用
(6/30読売)

- ・「甲南コーポラス」(神戸市東灘区、32戸)

→既存不適格マンションの建て替え決議。総合設計制度(公開空き地の設置)の適用 (7/16産経)

- ・「ローズハイツ芦屋」(芦屋市、184戸)

→補修決議（9／26読売）

5. その他

（一） 火災保険の免責問題

70名が17社相手に合計約11億円もの保険金の支払を求めて集団訴訟を提起
（8／24朝日）

（二） 倒壊建物の欠陥

建設会社に対し、施工不良を理由に訴訟提起（8／1読売・夕）。

ゼネコン最大手の清水建設が施工不良を認めて、補修費用の分担を申出

（6／20読売）

第2 復興計画について

1 全体的視点

フライパンの中の目玉焼き構造のどこに位置するかで、復興の手法、
法的拘束力と補助金が大きく異なる。

→都市計画決定の権力性との対比、すなわち（神戸市の場合）

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）

C 震災復興促進区域（5887ha）

→この構造は基本的には他の市も同じ。

2 個々の位置づけと問題点

（一） A 厳格な法定手法

B 各種事業要綱の活用（補助金活用）による住宅整備・東部副都心の整備などの
地区毎の整備目標を定める。

→住民と行政との協働のまちづくり

C 住宅建て替えに行政指導。

（二）・A、B = 住民は「行政による大きなお世話だ」と文句。

・C = 住民は「行政が放置した」と文句。

→これではダメ。

・A、Bは国の膨大な補助金が出るもので、Cより恵まれているという自覚を
持つことが必要。

3 Aの問題点

（一） 都計決定の権力性

（1） 賛成、反対にかかわらず、地区内の住民は事業にまきこまれる。

（2） 従って、

① 反対であれば、訴訟しかないので訴訟に踏み切る。

②訴訟しなければ、賛成とみなされる。

③訴訟しないのなら、事業を協働で進める協力をした方がベター。

→早期にこの合理的決断を下すことが大切。

（二） 他方、区画整理については、「都計決定」に振り回されず、住民提案を受け入れる という柔軟性あり。

幹線道路以外は柔軟

→権力性を自ら放棄したもの（権力としてもどちらでもいい）

→住民はこれにどう対応するのがベストかという重大な選択を迫られている。

- (三) 補助金、人的スタッフで膨大な援助をしているが、それをどう地区内住民に理解してもらうか。
- (四) 結局は10年、100年単位でまちづくりを考えるか、当面の生活復旧を考えるかの相違だが、その日常的議論がないまま決断を迫っている（迫らざるを得ない）ところに問題の根源がある。
→逆に、日常的にまちづくり活動をしていれば、行政×住民の対立は少ない（e x 真野地区）。

4 Bの問題点

(一) 各種要綱事業の展開

- (1) 住宅市街地総合整備事業
→神戸市8地区（神戸駅周辺、兵庫駅周辺、真陽、六甲、東部新副都心周辺、松本周辺、御菅、新長田）
- (2) 優良建築物等整備事業
→尼崎市、伊丹市、明石市の3市、10地区
- (3) 特定優良賃貸住宅供給促進事業
データ不十分
- (4) 密集住宅市街地整備促進事業
データ不十分
- (5) 住宅地区改良事業
→尼崎市内3地区の計画を可決（9/19朝日）。
- (6) 総合住環境整備事業
データ不十分

(二) 要綱事業の問題点

- (1) 毎年変更、追加されるため制度の内容の理解が困難。
→パンフなど不十分。制度の公示性がなさすぎる。
- (2) 縦割り行政（省別、局別）で補助金を出すシステムのため、横の連携一切なし。
- (3) 補助金をエサに中央－地方の力関係維持（東京通い）
- (4) 要綱事業の決定、進捗状況などが公示されないため、住民（国民）のチェックが困難（都計事業との決定的ちがい）
- (5) コンサル（まちコン）の力量のウェイト大。横の連携も重要（阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク）
- (6) 従前からのまちづくり活動の実績の状況により、進捗状況が異なる。

5 Cの問題点

(一) 行政指導のみ

個々の建て替えが、どの程度進んでいるのか全く不明。

(二) A、Bでバラ建ちが進めば事業の進捗に問題が出る。

→被災地での一戸建て住宅の着工が本格化。例年の数倍強の受注件数（10/17産経）と報道されたが、大丈夫か？

第3. 区画整理、再開発の現状（A地区）

〔一覧表〕（10/17読売）

表の記載は省略

1 区画整理の現状

(一) 神戸市

- ・森南地区→まちづくり協議会が独自の対案を反対提出。復興まちづくり憲章を市に提出（8/25産経）。
- ・六甲道駅西地区→住民対案－今どうなっているのか？
- ・松本地区
- ・御菅地区
- ・新長田・鷹取地区→鷹取東地区で行政と住民が減歩率9%で合意し、確認書締結（9/11読売）。9/18～10/1に事業計画案を縦覧（9/18読売）。御屋敷通6丁目の住民が対案を提出（10/4）

—————資料②

(二) 芦屋市

- ・中央地区
10月以降坂和がまちづくり協議会の顧問として相談を受けている。
行政案に対する修正案を作成中（但し、公園の配置換え程度の修正）
- ・西部地区
住民による反対根強い。デモ実施（10/9毎日）。

(三) 西宮市

- ・森具地区
- ・北口駅北東地区

(四) 尼崎市

- ・築地

(五) 北淡町富島地区→防災策巡り住民と町が対立（10/3産経）。

3. 再開発の現状

(一) 神戸市

- ・六甲道駅南地区
- ・新長田駅南地区→まちづくり協議会が事業用仮設店舗を建設。

(二) 西宮市

- ・北口駅北東地区→行政が規模縮小の計画案を提示（10/7日経）。

(三) 宝塚市

- ・売布神社駅前土地区
- ・仁川駅前地区
- ・宝塚駅前地区

——データ不十分。

第4. 要綱事業等の現状（地区）

1 新長田駅周辺地区の住宅市街地総合整備事業

住宅局、住宅・都市整備公団が平成7年2月に地区復興計画を作成。
真陽地区8.2ha。進捗状況のデータ不十分。

2 六甲地区の住宅市街地総合整備事業

住宅局が平成7年3月に整備計画を作成。約296.7ha。
進捗状況のデータ不十分。

3 その他

第5 まちづくり協議会の活動等

1. 震災前の状況、その根拠、意義等

(一) 震災前の状況

認定済11件。

(二) 根拠

1980年 地区計画制度創設

1981年 神戸市まちづくり条例

(三) 意義等

住民からの提案権あり。

2. 震災後の意義、役割

行政の認定を受けたもの12件？

その他、認定を受けていないが活動中のものが多数あり

—————資料③

・芦屋市中央地区の区画整理事業に関するまちづくり協議会（坂和顧問）

→多人数での結束が可能か等の問題あり

・須磨区連合まちづくり協議会発足（10/14）→行政提案を前向きに受け止め。

3 ボランティア団体の役割

4 専門家集団の役割

・共同建替チーム

・阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク

・コーディネーター協現地対策本部

5 近弁連による「まちづくり支援機構」の設立の呼びかけ

(一) 5/26 日弁連総会

「阪神・淡路大震災の被災者救済と市民本位の復興等を求める決議」採択。

「被災地の広範囲の復興については、各分野の専門家と市民の代表を中心メンバーとする住民のまちづくりのための機関の設置」を提言。

→まちづくり支援機構の検討開始。

(二) 近弁連

土木学会、建築学会、都市計画学会等に働きかけて協力要請→大筋OK

→平成8年1/17 発足予定。

(三) 目的

(1) 行政による計画を住民の立場からチェックし、行政に修正等の提言を行い、場合によっては対案を作成する。

(2) 未だまちづくりの計画が立案されていない地域について、住民による計画作成を支援する。

(3) 土地、住宅、商店街、工場等各地域の被害実態を調査し、地域住民の復興に関する具体的なニーズを把握する。

(4) まちづくり関連法規の研究により、運用上の改善を提言し、あるいは立法的提言を行う。

(5) まちづくり途上における紛争の処理、住民間の権利調整を図る。

(四) 「阪神・淡路ルネッサンスファンド」(HAR)の設立準備

・復興まちづくりの計画づくり支援

→1年間で100地区予定。1地区にコンサル、プランナー各1名宛派遣。

1地区1000万円-10年で200億円

・マンション建替計画づくり支援

→1000棟予定(1年100棟)。1棟に建築士1名、コンサル1名派遣。

1棟1000万円-10年で200億円。

e t c

第6. マンション建替問題、借地借家問題、住宅再建問題、避難所解消問題等

1 マンション建替問題

- (一) 震災直後は絶望的にみえた。
- (二) 区分所有法の解釈による指針、被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の成立、総合設計制度の適用
→道が見えてきた。
- (三) 問題点
 - ・所詮、できないものはできない(経済的問題、二重ローン)
 - ・規制緩和(制限撤廃)の議論と都市計画的規制の必要性の議論の重要性(ペンシルビル化の問題、近隣との調整問題)

2 借地借家問題

罹災都市借地借家臨時処理法の解釈をめぐる問題

訴訟、非訟の提起。仲裁制度の発足。

→泥沼化or沈静化(?)。罹災法の限定的解釈の必要性和判例蓄積による解釈の定着を矛盾しないようにする必要あり。

3 住宅再建問題

兵庫住宅復興3か年計画、神戸市震災復興住宅緊急3か年計画等いろいろあるが、社会的弱者が入居できるような低家賃の借家の再建は無理。→所詮は経済問題、財政問題になるのか?

4 避難所解消問題

近弁連へ人権救済の申立あり→どう評価するか?本音の議論が必要。

単なる弱者救済論でよいのか?

第7. 国、県、市の復興計画、住宅復興計画、経済対策をどうみるか

1 復興長期計画をどう評価するか

- (一) 県 阪神・淡路震災復興計画(ひょうごフェニックス計画)(平成7年7月)
2005年を目標。660事業。10兆円規模。
- (二) 市 神戸市復興計画(平成7年7月)
2005年を目標とする10年計画。先導18シンボル17事業。
- (三) 国 阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針(平成7年7月)
2005年を目標。生活の再建・経済の復興・安全な地域づくりを復興の基本的課題とする。
→縦割り行政のもとの実効性に疑問あり(中央官僚支配の継続・強化)。

2 住宅確保に関する計画をどう評価するか

- (一) 県 兵庫住宅復興3か年計画
- (二) 市 震災復興整備緊急3か年計画

問題点

- ① 民間ウェイトが大きい。
- ② 融資が中心。

③ 分譲は臨海部・西神→転出

3. 経済問題

(一) 国の「当面の経済対策」発表（9/20）

・総事業規模1兆4千200億円

→うち阪神大震災の復興事業分は1兆4000億円程度。

・兵庫県の補正予算

震災復興分として849億円（c.f. ひょうごフェニックス計画のうち8割を3年以内に着手）

→計画どおりに機能するのか？

(二) しかし、国の財政援助は今年度限りではないかとの心配が広がっている

資料④

→経済問題が最大の焦点になりつつある（資料4）でも経済問題が第1のテーマ。

(三) 国の補助金支出のシステム

→任意再開発・誘導再開発の動きの情報不十分

→住市総事業などの予算・補助金の動きのフォローはなかなかできない。

(四) 中央と自治体との人事面におけるパイプ

e.g. 兵庫県、芦屋市＝建設省から役人が出向

→自治体と国との折衝（パイプ）が不可欠なことを物語っている。

しかし、折衝の内容は国民にはわからない。

第8. 法的課題の検討点（坂和の視点）

1. 従来の法的システムは住宅復興に有効か？

(一) 復興まちづくりは、道路・公園の基盤整備の他、早期に大量の住宅

（マンション、一戸建て、貸家）をいかに建設するかが大きなテーマ。

しかし、現行の法的システムでは住宅の建設は容易に進まない。

(1) A地区

膨大な国家的補助金が出るが、

・区画整理は基本的には基盤整備だけで、建物再建は個人の責任。

・再開発は面積的に小さすぎる。

・区画整理でも小規模宅地では共同建て替えがテーマとなり、B地区と同じ問題。

(2) B地区

各種要綱事業の活用が唯一の法的手当。

→しかし、所詮資金がなければ、要綱事業の活用ができず、

建物の再建はできない。

(3) C地区

各自の建物再建に行政指導するだけ。

→各自任せ（法的システムは無いに等しい）。

(4) マンション再建

若干の法的システムの整備をただけ（老朽化マンションの建て替えは事実上困難なことは震災前からわかっていたが、有効な手を打ってこなかった）。

(5) 「都市の更新」という大テーマに対しても、再開発法では限界があることが

わかっていたが、有効な手を打ってこなかった。

→現行の法的システムは、住宅の早期大量の復興に十分役立っていない

との批判は妥当する。

(二) 規制緩和論（とくに経済学者からの）の台頭

資料⑤

・容積率引き上げ、「規制解放区」の指定等の提案。

→理解はできるが、法律家としてはあくまで都市計画的観点が必要と主張すべき。

(三) 経済的援助の必要性をどうとらえるか？

法的システムでは解決できないことも、国の資金援助さえあれば解決してしまう。

(例)

・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。

・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。

・当面住むところのない借家人には、国が従前と同一家賃で公的住宅を賃貸する。

e t c

→住宅復興問題はすべて経済問題になってしまう（所詮、金がなければ何もできない）がそれでよいのか？

2 まちづくりと地方分権という視点

(一) 都市計画の権限委譲が現在焦点になっている。地方分権推進法でも機関委任事務の縮小 or 廃止を検討中。

→市町村アンケートでは、都市計画の分野での権限委譲の要望が強い。

c f. 沖縄県知事による、米軍用地強制使用に関する代理署名拒否。

(二) 復興計画づくり（国レベル、県レベル、市レベル）をめぐって、縦割り行政の現状、補助金配布のシステム、中央官僚の権限の大きさ等が逆に浮きぼりになっていないか？

・補助金、予算の陳情のため東京通い。

・中央とのパイプ確保のため、人的援助を中央に求める。

(例) 兵庫県 溜水義久副知事（建設省都市計画部局出身）

芦屋市 西村安裕新助役（近畿地建出身） 等

(三) 市レベルのまちづくり計画で、市×住民の対立が生まれ、結局、計画策定ができないという事態になると、自治体には所詮まちづくり能力なしという評価が定着するおそれがある。協働のまちづくり、まち協のまちづくり提案の実効性・実現可能性が問われている。

→これがダメなら、地方分権とか住民によるまちづくりなどは、所詮空念仏で、日本では無理となってしまう。

(四) 既成政党に対する不信から、無党派層の支持による青島知事、横山知事の誕生という市民的民主主義の盛り上がりは幻想だったのかという検証

→イメージ、パフォーマンスだけでは政治はできないという意識が定着すれば、既成政党の政策立案能力、実務処理能力を持つ有能官僚への回帰が始まるおそれあり。

→地方自治、地方分権、素人でも政治はできるという発想への逆流となる危険あり。

→中央官僚統制の維持、腐敗した政党政治の維持のおそれあり。

(五) 震災復興緊急整備条例の権能、役割、効用の検証

震災復興緊急整備条例は現実に役割を果たしているのか？

→実態は全く不明。これではダメ。

(六) 都計審の機能、役割の見直し

→これは可能。直ちに実施すべし。

- ・人選（c f. 大阪市の委員は10以上兼任）
- ・開催時期（役所の必要な時だけ開催）
- ・議論の方法（非公開、市民の意見表明なし）

↓

地方分権、都市計画のための住民参加システム構築のための処置

(例) 地方選挙の時に住民投票による委員選出 or 信任投票

→これにより、少なくとも住民に興味、関心を持たせることが可能

(人選がうまくいかどうかという効用は無理としても)

3. 情報公開の視点

(一) 都計審の議事録を公開条例に基づいて請求して入手（芦屋市の場合）

→参考になる。

- ・我々弁護士でも、各地の都計決定の具体的内容の把握が困難。
- ・行政はもっと公開すべきだが、情報公開条例の活用・工夫、経験交流も必要。

(二) コンピューター時代における都計決定の内容公開

住民票を請求するのと同じ感覚で、料金を払ってインプットすれば情報が入手できるシステムが必要。

そうすれば、住民の学習意欲もわいて、理解も深まる。

(例) 欲しい情報

- ・まち協はどこにいくつできているのか？
- ・住市総の決定区域は？その進捗状況は？予算の執行状況は？
- ・区画整理・再開発の進捗状況は？補助金の額は？

現在の予算の執行状況は？地価は

現在いくらと算定されているのか？

e t c 無数にある。

→個人のプライバシー保護との抵触がない限り、すべて公開する必要あり。

これによって、

→合理的、理性的、民主的討議が可能となる。

→消耗的、対決的、行政への責任なすりつけ的議論が減る。

→結局、まちづくりへの市民参加、市民と行政との協働作業が可能となる。

4 都市法の複雑性と難解性の克服の方向

(一) 都市法の複雑性、難解性

五十嵐敬喜「都市法」ぎょうせい・昭62を参照

→よりシンプルに、よりわかりやすくする必要あり。

(例) 法律（厳格すぎる）と要綱（わからなさすぎる）との整合性を図る。

(二) 体系化の必要性（専門家からのアプローチ）

A 五十嵐敬喜「都市法」（1987年 ぎょうせい）

B 水本浩「不動産法制概説」（1993年 青林書院）

Aを参考にして、まちづくり法の体系化必要。

→坂和らは「まちづくり法」というイメージで新日本法規から出版予定。

計画法、事業法、

規制法、補償法を体系化する他、要綱事業の位置づけ、解釈も加える予定。

(三) 学習の必要性（市民からのアプローチ）

手形法、会社法、相続法、道交法と同じく、市民にとってまちづくり法の理解が不可欠なことを知る必要あり。

→現状では、学習すればわかるとはいえないが、少しでも学習すれば問題点はわかる筈。

問題点を理解することが、まちづくりの学習への出発点となる。

震災は否応なく、①学習の必要性、②まち協結成の必要性を招いた。

以 上