

「震災復興まちづくりの特徴と検討の視点」

弁護士 坂 和 章 平

(注 本文中の資料は掲載を省略しました)

(第1.はじめに (自己紹介))

1. 昭和24年1月 愛媛県松山市生まれ
昭和42年4月 大阪大学法学部 入学
昭和46年3月 大阪大学法学部 卒業
昭和47年4月 司法修習生(26期)
昭和49年4月 大阪弁護士会弁護士登録
2. 都市問題に関する主な活動
昭和57年8月 大阪モノレール訴訟
昭和59年5月 大阪駅前ビル商人デモ——大阪駅前問題研究会参加
昭和59年9月 阿倍野再開発訴訟
昭和62年7月 「岐路に立つ都市再開発」出版
平成2年3月 「都市づくり・弁護士奮闘記」出版
平成3年10月 門真区画整理訴訟
平成7年8月 「震災復興まちづくりへの模索」出版
平成8年5月 「まちづくり法実務体系」出版

3. 活動の分類

- 1) 具体的事件を通じたまちづくり (訴訟・相談)
- 2) 出版、3) 講演・学習会、4) 論文

第2.震災直後の(法的)対応

1. 私の対応

- 平成7年1月17日の大震災直後から復興まちづくりの方向を模索
- 平成7年2月1日 都市問題研究会有志で「緊急アピール」発表
→・多様なメニューの設定 ・上モノの整備を目指す
- 平成7年2月10日 朝日新聞「論壇」投稿 ——資料1)
- 平成7年3月～ 各地のまちづくり協議会の活動の学習・現地調査
- 平成7年3月～4月 日経流通新聞「街づくり 私の視点」(7回)連載
- 平成7年8月1日 「震災復興まちづくりへの模索」(共著)出版
→都市計画決定をめぐる行政と住民の対立の分析とその解決方向の模索
- 平成7年9月～10月 朝日新聞「まちづくりの処方せん」(5回)連載
——資料2)の1～5
- 平成7年9月 芦屋中央地区まちづくり協議会の顧問就任・活動
- 平成8年8月 芦屋中央地区の皆様へのアピール 1)2)発表

2. 復興計画と立法の経緯

- 平成7年2月1日 建築基準法第84条に基づき建築制限
〔神戸市〕6地区(233ha)、芦屋も同様
- 平成7年2月6日 罹災都市借地借家臨時処理法施行
- 平成7年2月17日 神戸市震災復興緊急整備条例制定

平成7年2月26日	被災市街地復興特別措置法制定・公布
平成7年3月17日	都市計画決定・計16地区で総面積254.8ha
平成7年3月24日	被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 (被災マンション法) 施行
平成7年4月13日	神戸市震災復興総合設計制度

3. 住民の反応

1) 都市計画案の説明会・縦覧(2月22日～3月はじめ)

→反対署名提出

計画案の縦覧期間中の意見書提出

2) 反対運動の展開

- ・3月9日「阪神大震災による区画整理・再開発を考える市民連絡会」(仮称)を結成し、緊急アピールを発表(3/10読売・朝日)
- ・芦屋市西部地区で、地元住民は都計決定の取消を求める行政訴訟提起を決定(3/13産経)(その後、市側が住民との対話に応ずる姿勢を見せ、訴訟提起中止)。10月8日には300名がデモ実施。
- ・神戸市森南地区では、住民側が2080名の陳情書を市長宛提出。市長は返事の中で地元住民が参加できるまちづくりを確約。

3) 協働の動き

- ・長田区=住民と市が協力して、仮設店舗のテント村を建設(7年6月)。
- ・鷹取地区=早期復興のために、住民が市側の計画案を了解(7年9月)。

事業計画の合意第1号

4. まとめ

よくも悪くも、3.17都計決定で復興まちづくりの方向を決定。

その特徴 ① 2段階都市計画決定。道路・公園の根幹部分だけを決定。

詳細は第2段階の都計にゆだねる。

② まちづくり協議会結成のよびかけ

→各地でまち協を結成し、行政側の提案に対し、住民側が修正案を提出するという流れが決定。以降順次、事業計画決定の方向へ進んだ。

第3.復興まちづくりの展開

1. 全体構造

1) フライパンの中の目玉焼き

A地区 都市計画決定16地区(254.8ha)→厳格な法定手続

- ・面積はごくわずか(神戸市150.5ha、復興促進地域5887haの2.5%)
- ・権力作用(反対なら裁判しかない)
- ・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)

・条例のみ

・行政指導だけ、個人の建て替えに対してアドバイスだけ

2) その評価

・A B C各地区は法的効果が全く違う

・財政支援(補助金+人的支援)の内容も全くちがう

・行政と住民の役割もちがう

→以上は、現行法システム上やむをえない構造。問題はこれがスムーズに理解されず、うまく進まない点

2. 各地区の課題・問題点

< A地区 >

神戸市 区画整理事業——森南・六甲道駅北・六甲道駅西
松本・御菅・新長田駅北
・ 鷹取東第一・鷹取東第二
再開事業——六甲道駅南・新長田駅南

西宮市 区画整理事業——西宮北口駅北東

芦屋市 区画整理事業——芦屋市西部・芦屋市中央

1) 都計決定の権力性

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。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早期にこの合理的決断を下すことが大切

2) 他方、まち協からの住民提案を受け入れるという柔軟性あり。

→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)

→まち協や住民の能力が問われる

3) 補助金、人的スタッフで膨大な国家的援助をしている。どう住民が評価するか(プラス評価かマイナス評価か)

4) 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。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。

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)

5) 事業計画の住民合意ができた後

→(区) 仮換地計画策定→各換地での建築と集約換地された

共同住宅区での共同住宅建設

→(再) 権利変換計画策定→再開発ビルの建築

→個人の権利をめぐる利害対立

< B地区 >

1) まち協とまちコンと行政の努力目標が一致している限り協働歩調可能

2) まちづくりへの意欲の持続、費用負担、行政の人材不足などの問題が顕在化すると危険

< C地区 >

1) 基本的に放置。違法建築の取締りだけでは不十分。

2) 重点復興地域に指定してもらおうとの意欲の結集が可能か。

第4.復興まちづくりの法的検討の視点

1. 都市計画（区・再）決定のシステムは有効に機能したか？

(1) 権力的構造・行政からの一方的押しつけ（制度の硬直性）→住民反発

(2) もっと柔構造の街区単位の制度の工夫必要

都計決定のシステム変更の必要、区画整理事業に上もの整備をセットする必要、より早く復興まちづくりを進めるため「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」の提案等の工夫必要（cf 芦屋西部地区）

→たてわり行政、認許可システムにメスを入れること必要

(3) 計画変更の実績がもつ意味→非常に大きい

2. 復興法、罹災法、マンション法など既存、新設の法体系は機能したか？

(1) 復興法（2/26 制定）

区画整理に復興共同住宅区を取り入れるなど、斬新なものが多い。飛び換地などメニューも豊富にした。しかし現実的効用は？

(2) 罹災法（2/6 適用）

震災に伴う借地借家関係の処理に、法律学の大きな限界を露呈した。

→貸主と借主が共に被災者であることを前提に痛みを分け合い、合理的

な相互譲歩による解決が必要

(3) マンション再建

集合住宅についての建設や更新のシステムはどうあるべきかは不動産学の1テーマ。しかし未解決だった。今回はマンションが一挙に損壊し建て替えが必然的にテーマとなった。

そのため、1)合意形成のシステムの弱点

2)既存不適格建物をどう再建するトが一気に噴出

のかという先送りしていた問題」

→3/24 被災マンション法施行、4/13 震災復興総合設計制度ではつけ焼刃

定期借地権の導入も含め、抜本的な法律学的検討が必要。

3. 日本の都市法体系自体に問題はないか？

(1) 日本の都市法体系は複雑かつ難解

都市法体系、まちづくり法体系の根本的見直し必要

→都市法の体系化・シンプル化（法律の統廃合）

→戦後50年の膨大な都市法のチェックと整理

——「まちづくり法実務体系」（H8年5月、新日本出版）の試み——資料3)

(2) 法律以外の要綱・通達の占めるウェイト大（補助金行政）

(3) 老朽マンションの建替え、都市の更新（再開発）などのテーマに立法措置が十分対応できず後追い（日本的風土）

→法の不備を反省し、その再編に取り組む必要あり。

4. 日本の民主主義の根幹を見つめ直す必要性はないか？

(1) 戦後50年の日本の民主主義の総括が不可欠

(2) 行政改革、規制緩和、地方分権など言葉が一人歩き。内実の議論不十分

(3) 土地所有権（論）。まちづくりとは？土地利用とは？都市計画とは？

e t cの本質論の議論が不十分——その都度、つけ焼き刃的に対処

司馬遼太郎氏——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」との言葉の重み

第5.復興まちづくりの特徴その1——まち協論

1. まち協の制度的意義

(1) S55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. 2段階都計決定とまち協結成の呼びかけ

3. 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

4. まち協方式は協働のまちづくりの芽生えか？

(1) まち協をキーワードとする「協働のまちづくり」は可能か？

→まち協方式を前提として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（楽観的？）

資料4)

(2) まち協と行政との協働—新たな地平線を切り開くもの（？）

・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（？）

5. 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の例とは全くスケールのちがうまちづくりの先例として試行錯誤の作業中

6. まち協の課題

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。

7. まち協の法的根拠

まちづくり協議会は法律上の根拠なし（神戸市条例など例外的に根拠あり）

まちづくり協議会の法的位置づけをどのように構築していくか。

第6.復興まちづくりの特徴その2——専門家の役割

1. コンサル、コーディネーターの役割

(1) その成り立ち

(2) 今日まで再開発事業や区画整理事業の現場でコンサル、コーディネーターが

果たしてきた機能、役割

(3) コンサル、コーディネーターが震災復興まちづくりで果たす役割、機能

2. 法律家の役割

1) （復興）まちづくりとは何かを考える視点を示すこと

・いつまでに・どういう法的枠組みの中で

・どの法律、制度に従って・どのような手続きで……

特に、A区画整理事業、再開発事業 B 重点復興地域 C 白地区域 というランク付けの中で、どう考えるか

2) 複雑、難解な都市法（まちづくり法）を市民にわかりやすく解説すること →「まちづくり法実務体系」の狙い

——資料3)

まちづくり法—— 時代区分・計画法・規制法

└─ 法律に基づくまちづくり

└─ まちづくりの各種手法

3) 現実のまちづくりの展開の中で専門家として利害調整の役割を果たすこと 主張、立証を尽くし、双方の言い分を聞く中で、和解をするという弁護士の得意業務を生かし、行政×住民の和解、軟着陸の道筋をえがくこと

——行政側の顧問、デベロッパーの顧問、住民団体の顧問という形での役割

4) 住宅再建、マンション再建についても同様

この場合、税務処理、資金調達の手配、住民の合意形成等も重要な仕事

第7. 芦屋中央地区まちづくり協議会活動の

実践からの教訓——資料5)

1. まち協の組織運営について

(1) 震災後とにかくスタート（平成8年8月6日）。よちよち歩きの組織

しかし課題・任務は重大。市の公認団体→ 助成金交付

(2) まち協の目的=まちづくり提案をすること。しかし非常に困難

① 復興まちづくりのあり方をめぐって →分裂→「住民の会」結成

② まち協の運営の仕方 → 地元住民の対立

2. 認可された事業計画の内容と住民案の対比と優劣——資料6)

1) 都市計画道路（20mか12m）

2) 公園（ポケットパークでよいのか）

3) 区画街路（6m、8mかそれ以下か）

4) その他（路地の重要性？）

3. 検討点

1) 区画整理の基本的システムは？

2) 減歩率は何によって決まるか

3) 減価補償金とは？

4) 接道義務とは？

5) 都市計画法決定、事業計画認可の権力性と変更可能性

4. まちづくり協議会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、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

5. まち協における住民合意形成の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（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うえ、それぞれ自分の意見を述べ、それら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、この実現は困難。

2) リーダー依存型——○地区

有能・誠実かつエネルギー豊富なリーダー個人への信頼が基礎となり、あの人に任せればまちが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。

・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・再開発を推進しようとするリーダーAと反対だとするリーダーBが勢力拮抗するパターン

→・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というプラス面あり。
- ・両派の勢力が完全に1：1ということはないため、相対的多数で住民意思の方向性は決まる。
- ・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い。——日本のムラ社会的構造の欠点

4) 不満ぶつけ型（行政敵対型）———○地区

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シカランなど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できるかどうか。

6. まち協の合理的運営のための視点

- 1) 都市計画決定の権力性という本質と今回の都計決定の柔軟性という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土地区画整理法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。

第8.被災者への個人補償（公的支援）論

1. 個人補償の可否論———現在では克服

被災者への（損失の）補償は法的根拠なし。しかし被災者の生活保障は憲法25条の社会保障義務より可能

2. 災害救助法による支援にバラつきあり。

→「応急仮設住宅の供与」（23条1④）と「ガレキの公費処理」（23条1⑩）施行令9条2）のみ実施

しかし「住宅の応急修理」（23条1⑥）「生業資金等の給付」（23条1⑦）は実施せず

→再検討・メニューの再整備が必要

3. 震災復興基金による支援

6000億円の基金に約3000億円上積み→高齢世帯などに1.5～2.5万円給付

4. 被災者生活再建援助法（案）について

- 1) その是非論
 - 2) 全壊500万円、半壊250万円か、それとも困った順か
- #### 5. 地震強制保険について→その是非論

第9.まとめ

1. 戦後50年の今日、日本は政治、行政、司法をはじめ、経済、教育、防衛、文化、倫理などすべての分野で閉塞状態。制度の改革と価値観の転換が必要。→政治的、経済的な国際的地位の後退の中、日本を今の若者がどう舵取りするかが問われている。

2. 震災復興まちづくりは、1)行政対住民の対立、2)まち協の運営、3)専門家の支援、4)国家による経済的・法的支援などを軸に試行錯誤中（丸2年）

→その評価を本音で議論する必要あり。

3. 弁護士として法体系や法的諸制度の不備を痛感。

→まちづくり法全体の統廃合が必要だが、気の遠くなるような作業

(付録その1) 大阪モノレール訴訟について

1. 大阪モノレール訴訟とは

- ・モノレールを大阪空港へ進めるについて、阪急螢池駅と接続させるため、ルートがS字カーブとなり約250世帯の立退き。
- ・立退対象者に無用な立退きを発生させるS字ルートは不当、ルート選定の上で螢池駅との(直接)接続は大きな価値はないと主張。都市計画決定(1次訴訟-昭和57年)、事業認可(2次訴訟-昭和62年)の取消を求めて提訴。
- ・原告は約100名。弁護団は学生時代を螢池で過ごした坂和を団長とする6名

2. 訴訟の争点

- ・1次訴訟の争点は「都計決定は争訟成熟性があるか否か」という一般的なもの。1審、2審、最高裁まで進み、「訴却下」が確定。
- ・2次訴訟は建設大臣がS字ルートの事業計画を認可したことの取消を求めるもの。争訟成熟性はクリア。
- ・2次訴訟はルートの当・不当性をめぐって7年間の実質審理。平成6年4月19日結審。判決日が同年7月26日と指定。

3. 最後のどんでん返し——事実上の和解成立

- ・平成6年4月19日の結審の約1か月後、大阪高速鉄道の代理人より弁護団へ1審判決の如何にかかわらず控訴審になれば長期化必至のため、何とか和解できないかとの申入れ。
- ・訴訟団、弁護団は困惑と期待をもちつつ、和解の条件提示、交渉を開始
- ・最終的に、原告がS字ルートを承認するかわりに、1)豊中市・大阪府の公式の陳謝、2)誠意える立退補償の確約、3)周辺対策の確約、4)総額5,000万円の解決金の支払の4条件による事実上の和解成立
- ・判決日当日、訴訟取下げ、確約書提出、市長陳謝

4. 新聞報道の問題点

- ・平成9年2月16日、毎日新聞「訴訟団幹部に2,800万円の授受あり。訴訟取下げの裏工作資金として使われた」旨の一面トップ記事——資料7)
 - ・弁護団、訴訟団は翌2月17日記者会見し、声明発表——資料8)
- 金員の授受があったとしてもそれは再開発にからむ個人の問題。その金銭授受と2年後の訴訟の取下げ解決とは何ら関係がない。これを無理に結びつけた記事は迷惑。
- ・取材記者の「スクープ記事をとりたい」との思いが、行き過ぎ(1人よがり・思い込み)を招いたケース。問題が多い。

5. 震災復興まちづくりのマスコミ報道について思うこと

例1) 3・17都市計画決定について

→「強行した」「住民不在」の論調だけでは不十分

例2) 事業計画の合意過程について→反対運動のみを強調していないか

例3) 97・1・13・日経新聞(消えた商店、芦屋・甲陽市場の場合)

—————資料9)

→市が市場をつぶすつもりで土地を強引に買収したとの論調に終結

→区画整理の実施、減歩率の緩和のため、市が買収を積極的にすすめたことのプラス面の評価は？

(検討点)

- 1) 一面的、情緒的にすぎるのではないか
- 2) 批判の視点は当然として、「ならばどうする」という視点は十分あるのか
- 3) 個人補償の可否論、是非論についての報道も物事の両面を示しているか

(付録その2) 戦後50年の日本社会の現状認識

例1) 97・1・17・朝日新聞・社説(「自己愛」社会の索漠)——資料10)

猿岩石日記→利己主義、物質主義、拝金主義、理念と夢の喪失といった、

「自己愛」社会ともいうべき、日本全体の今の問題状況の投影

例2) 97・1・10・日経新聞(小学5年生「君たちは幸せですか」) 資料11)

・〇×式設問では日本の中学生は全体で上位3位

「

・しかし、考えを書く設問に対する日本の子供の正答率は41ヵ国 | 小学5年

・地域のうち37位

「生の教育

・「とても幸せ」「仕事で成功する」「よい親になる」と答えた割 | 水準

合は日本は6ヵ国で最下位

」

例3) 厚生省事件(岡光・茶谷)→批判は当然。しかし自分がその立場だったら? 同じことをやるのではないかと自問する必要あり(バブル時の土地・株投機も同じ?)

<まとめ>

- 1) 右肩上がり経済の終焉
- 2) 日本型政党政治、官僚支配の閉塞状況
- 3) 経済における国際競争力の衰退(アジア諸国の台頭)
- 4) 政治における国際的信用の低下
- 5) 「日本売り」の進行

(検討点)

- 1) 健全な市民・健全な政党・健全な若者は存在するのか?

——日常性の中での自我の喪失(平成の新遊民・97・1・12・日経新聞)

→非日常の中ではじめて自我の発見

- 2) タテマエ論が主流。本音を語る事がタブー視されていないか?

・規制緩和、自由論争とは一方で「敗者」をつくること、またそれを認めることではないのか?

・護送船団方式はダメ、自由競争といいながら、みんながハッピーになれるもの、という幻想をもっていないか。

- 3) 震災被害について、国民は国家にどこまで、何を求めればよいのか。国家は応えられる「体力」をもっているのか、という視点も必要。