

災害と都市計画法制の見直し

坂和章 平

一 大阪の弁護士坂和章です。本日私は「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」というテーマで報告致します。私の報告は、本来の弁護士業務のかたわら現場で動き回り、その中で考え、感じたことをまとめただけですから、①その分析は不十分、②理論的根拠づけも不十分、③体系化も不十分ですが、現場の第一線からの報告ということで御容赦願います。レジメと資料を用意しましたがこれは広く問題意識を並べていますので、ポイントだけを報告します。

二 まず、レジメ第1は、災害と日本の都市計画法制の現状です。

1 危機管理体制は、阿部泰隆「大震災の法と政策」に詳しいので述べませんが、一言でいえば、お寒い限り、不十分平和ボケ、危機管理体制不十分です。また災害の定義・災害対策・災害復興の体系は昨日の安本典夫報告で述べられたの

で省略し、議論が不十分な点を本音で議論し、方向性を定めていく必要の重要性の指摘にとどめます。

2 日本の都市計画法制については、その複雑性・難解性が大きな問題です。これは、震災復興まちづくり（復興都市計画）を考へる場合も、最初にある問題点です。

まちづくりは平時でも何らかの活動をやっていますが、非常時にはそれが凝縮されます。すなわち、①広い範囲で多くの地権者の了解を得て②短時間で③多額の費用の配分を考へてやらなければならない。ここで指摘したいのは、地権者（自治体）が、現行日本の都市計画法制を理解しながらまちづくりを進めることは本当に可能かという問題、それが難しいとすればその原因は何か、その改善の方向如何という問題です。

「都市法」という概念を最初に体系化した人は、五十嵐敬喜法政大学教授で、昭和六二年の「都市法」です。同書の目次（巻末）はレジメ一頁の通りです。その定義がどこまで正

た。本日が述べることも要旨はここに尽きますので参考にしてください。

2 復興計画の全体構造を私はA・B・Cの三つの地区に分けました。なお、広原盛明京都府大教授は、①重点復興・法定事業（九%）、②重点復興・住居（八%）、③重点復興・密集事業（五%）、④促進区域・自力更生（七九%）の四つのレベルに分けています。レベル別の意味は、要するに各レベルによって適用される法律・分網が異なる、従ってそれにより法的効果（強制力・補助金・人的支援）が違ってくることを認識する点にあります。この法的効果の違いを無視して、何故自分たちに相談もなく区画整理区域に入れたのかという短絡的な批判はナンセンスです。白地地域では何らかの人的・金銭的支援がないことと対比して考へる必要があります。

3 震災二ヶ月後の三月一七日になされた、A地区の都市計画決定の特徴は、二段階都市計画決定方式とまちづくり協議会方式です。二段階方式とは、当初は施行区域と根幹的都市施設の大枠だけを定め、細部の計画内容は、地権者との協議により後日の都市計画として定める方式です。また、まち協方式とは、行政が住民に対してまち協の結成を呼びかけ、協方式とは、行政が住民に対してまち協の結成を呼びかけ、行政提案に対するまち協からの修正提案を求め、行政自ら修正の可能性を宣言したものです。私達は、九五年八月に出版した「震災復興まちづくりへの模索」で、復興計画検討の視点として、行政と住民の対立は何故起こるのかを考へ、それを①都市計画の権限の所在、②まちづくりと地方分権、③日

本は戦後五〇数年間、概ね自民党の一元支配だったため、良くも悪くも継続性がありました。すなわち、①戦後復興、②池田内閣（所得増進政策）、③田中内閣（日本列島改造政策）、④大平内閣、⑤中曽根内閣、⑥バブル崩壊、⑦細川連立内閣、⑧自社政、⑨橋本内閣、という流れです。この流れの中で都市問題を位置づける必要があります。なおその間、地価高騰が三回発生し、その都度土地問題とその処方箋が議論され、「土地利用計画確定の必要性」がうたわれました。しかし現実にはバブルとその崩壊を見ればわかるように、法律や政治よりも経済の力が大きかったのです。例えば、国土

本日の都市計画法制の複雑性と難解性、④土地所有権をどうみるか、⑤行政不信の根源、⑥住民参加システムの欠如、⑦都市計画決定方式と訴訟、⑧まちづくりと情報公開の八点から検討しました。

三 一七都計決定に対する地元住民の反対の声は大きくマスコミでとりあげられ、また、学者の議論も反対論が大多数でした（阿部泰隆「大震災の法と政策」二五〇頁）。しかし私は大阪駅前再開発問題を通じて阿倍野再開発訴訟を提起し、また大阪モノレール訴訟を闘ってきた弁護士であるにもかかわらず、三・一七都計決定を行政と住民の対立構造でとらえることに否定的でした。反対論は、①住民の意見を聞け（納付を得てからやれ）、②住民が避難している間に、十分な説明もなく決定するのはダメ、③何故急ぐのか（二ヶ月は性急すぎ）、④というものでした。①②はもっともですが、③は問題です。何故なら二ヶ月は性急すぎるといっても、復興計画を都計決定しなければ、建物のバラ建ちや不法建築が進むこと必至で、そうしなければ計画的な復興が難しくなること明らかです。計画的・体系的な復興まちづくりのためには、権力的に建築制限をかけた上で、都市計画事業として進めてゆくしか方法はありません。

私は、二段階方式とまち協方式をセットで実行した二ヶ月後の三・一七都計決定は、短期間で良くやったと思います。なお、九七年一月の復興まちづくり報告の中で、溜水副知事は、「行政が三月一七日の時点で強権を発動したことは、

公法研究

第六十一号

特別講演

日本公法学会創立五〇周年に思う 佐藤 功 1

人権の概念と主体

人権の概念と主体……………佐藤 功 43

「集団」の「人権」……………藤田 井 46

自己決定能力と人権主体……………高 一之 70

子どもの「権利」——アメリカ児童法に……………森 田 明 82

おける保護とオートノミー……………

「女性の権利」をめぐる——ジェンダーに……………若 尾 典史 98

敏感な視点からの判例分析……………若 尾 典史 111

「法人の人権」論……………若 尾 典史 123

集団の人権——発展の権利を中心に……………若 尾 典史 135

第一部会 討論要旨

災害と公法

大震災対策における（憲）法解釈と法政策……………阿 部 泰 隆 151

災害復興と法——災害復興まちづくりに……………阿 部 泰 隆 177

焦点をあてて……………安 小 工 206

震災と国家の責務……………山 本 和 洋 217

自然災害からの保護を求める憲法上の権利……………山 本 和 洋 238

災害と都市計画法制の見直し……………山 本 和 洋 250

災害応急対策の組織・体制の課題……………山 本 和 洋 257

コメント……………山 本 和 洋 260

第二部会 討論要旨

学界展望

憲 法……………藤 村 栄 武 266

行 政 法……………藤 村 栄 武 295

追悼 芦部信喜先生……………藤 村 栄 武 344

学会記事・他

有斐閣

1999

確かは別として、とにかく都市法というカテゴリを体系化しようとした意欲は凄いのものです。他にユニークなものとして、「都市・建築企画開発マニュアル」（九五年度版）があります。これは企画・開発ファイルとして、事業手法など一三五の類型を取録したもので、少なくとも法律学者が書いた都市計画法・建築基準法・土地区画整理法・都市再開発法等の本より分かりやすいこと確実です。何故なら、①実践的な視点で書いてある、②関連事業や任市給などの要綱事業も説明してある、③条文解説ではなく実質的な内容を書いてあるからです。

3 私達が九六年に出版した「まちづくり法実務体系」は、資料の目次を見ればその狙いがわかるかと思いますが、私達なりのまちづくり法の体系化と理解を目指したものです。

都市計画法制は政治家や政治の動きによって変わりますが、日本は戦後五〇数年間、概ね自民党の一元支配だったため、良くも悪くも継続性がありました。すなわち、①戦後復興、②池田内閣（所得増進政策）、③田中内閣（日本列島改造政策）、④大平内閣、⑤中曽根内閣、⑥バブル崩壊、⑦細川連立内閣、⑧自社政、⑨橋本内閣、という流れです。この流れの中で都市問題を位置づける必要があります。なおその間、地価高騰が三回発生し、その都度土地問題とその処方箋が議論され、「土地利用計画確定の必要性」がうたわれました。しかし現実にはバブルとその崩壊を見ればわかるように、法律や政治よりも経済の力が大きかったのです。例えば、国土

法の届出は土地バブルの前夜にボディーブローとして効いたものの、不動産融資の総量規制という経済政策が最終的なツクアウトパンチとなりました。このような視点で都市計画法制のあり方を考へれば、私の主張は、まちづくり法は①複雑・難解なものではダメ、②国民に分らないものはダメ、③分かりやすくシンプルにする方が大切、ということだと思います。公法学者の先生方には是非その検討をお願いいたします。

三 次はレジメの第2、震災復興まちづくりの軌跡とその検討です。

1 その軌跡は、レジメ記載の通りです。震災直後朝日新聞の論壇などで、復興まちづくりのための基本戦略やもの考へ方が、各種各様の学者・実務家・運動家の間で論じられました。私は、震災直後の二月一〇日付朝日新聞論壇で、「被災地復興は多様なメニューで」（レジメ第2（参考）①）と訴えました。これは、区画整理が復興まちづくりの基本だが、特に上モノ整備の大切さ、さらに各種要綱事業を含めた多くのメニューの必要性を訴えたものでした。また同レジメ（参考）②の「4年目の課題」を九八年五月二二日発表するについては「都市計画法を国民のものに」をタイトルとし、二段階都市計画決定とまち協方式の特徴を述べた上で、区画整理は曲がりなりにも進んでいるが、新長田の再開発は心配で、大阪駅前再開発の二の舞になる危険があることを訴え、また白地地区の課題や被災マンション復興の課題を訴えまし

議論、③政府官庁と国民・住民の共同責任論、④一種の行政免罪論、⑤行政に協力する都計コンサルタント免罪論である

と批判した。芦屋中央地区復興区画整理事業についての私の考え方は、「芦屋中央地区の皆様のアピール」(二〇〇六年八月)、「岐路に立つ芦屋中央地区」(一九九七年七月)で具体的に展開している

5 レジメ第24の専門家の支援の検討を少し補足します。その理由は、①神戸市という大都市、②大規模な災害、③全国的な注目という三点にあります

第一は、コンサルの役割が、①事業計画の作成(修正)と②それについての住民の合意形成にあることが明確になったこと、これぞプロというコンサルが持っている地区は、復興事業がうまく進んでいます

4 次に復興まちづくりのキーワードである、まちづくり協議会です。まち協の制度的根拠は神戸市まちづくり条例にあり、その活動は概ね積極的に評価されてきました

私は九五年八月芦屋中央地区画整理事業のまち協の顧問を依頼されました。芦屋市のまち協は条例ではなく、補助要綱に根拠をもちますが、①まち協の結成が震災から約半年後と遅れ、②行政提案の事業計画に対してまともな住民修正案の提示がでない、という状況でした

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

四 次にレジメ、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に入ります。これは第2で述べた報告をも少し広げたもので、その視点は、①二段階都市計画決定方式は機能したか、②まち協方式は成功したか、③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機能したか、⑤マンション法は機能したか、⑥補償法の総括、⑦戦後五〇年、日本の民主主義は機能しているかです

ち協の活動が容易に一本化せず、反対派との内部抗争等に多くのエネルギーが使われました。まち協に弁護士が顧問として入る例は多くありませんが、コンサルは各地のまち協に入り、特に事業計画の修正などの場面でよく活動しています

この論評は決して嘘ではなく実態はその通りで、問題はそれを「悪」と評価するかどうかという視点です。私は震災直後多くのコンサルがビジネスをやったにせよ、各地のまち協に入り活動したことを、このような一面からのみ批判するのはナセンスだと思えます

私は九五年八月芦屋中央地区画整理事業のまち協の顧問を依頼されました。芦屋市のまち協は条例ではなく、補助要綱に根拠をもちますが、①まち協の結成が震災から約半年後と遅れ、②行政提案の事業計画に対してまともな住民修正案の提示がでない、という状況でした

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

という計画内容を建設省に説明し、了解を取ればよいのです。逆に建設省も、地元住民が了解しそれが基準を大幅に逸脱することでは、地方分権の議論がよくいわれる「都市計画の権限を市長村に」という議論も共通します

提示したものの、これで建設省を納得させる努力は何一つしていません。これで実現可能性が見えないこと明らかです。復興法は、復興法が新設したメニューは機能したかという点です

この論評は決して嘘ではなく実態はその通りで、問題はそれを「悪」と評価するかどうかという視点です。私は震災直後多くのコンサルがビジネスをやったにせよ、各地のまち協に入り活動したことを、このような一面からのみ批判するのはナセンスだと思えます

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

の表現は容易でない指摘されています。現実には、共同住宅区は尼崎市・築地地区だけだし、保留地の実例は零です。昨日の安全報告も、復興法では事業計画の段階で共同住宅区をつくることとされているが、その段階では共同住宅区の計画はとも無理だと指摘されています

第四に、区画整理事業改善の方向を検討します。これは白地区の復興まちづくりとも共通しますが、①ミニ区画整理の活用、②敷地整形型区画整理の利用、③住宅地改良事業の活用、④密集新法とのドッキング等です

3 次に、復興再開発事業を検討します。区画整理は前述の新しいメニューを新設しましたが、再開発は、適用要件の緩和以外制度上の変化はありません

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

援助機のような専門家の組織が結成されたこと、特に各分野の専門家が集まるのに結成された支援機構が、九八年八月発表した「震災三周年復興まちづくりへの提言」は現実的・具体的な提言として注目されます

建築物の共同化に規制上の優遇措置を認めさせる等のテクニックも必要となります。要するに白地地区での集約的復興まちづくりのポイントは、一定の地域での地域内住民の合意形成を前提として、①街路整備、②土地の整理、③建築物の共同化・協調整備を進め、そのための④事業の補助金、⑤規制上の優遇措置等を講ずることにあります。現在①優建事業、②地区計画、③ミニ区画整理、④住居再建、⑤地区改良事業、⑥敷地整理型区画整理(安全市街地形成区画整理)等多くの制度がありますが、ヨチヨチ歩きの私的集団でも右と同意旨を指すものならばこれを支援する柔軟なシステムの構築が要請されます。このような制度は、安本報告の「複線のかつ引き返し可能なプロセスの構築」と同意旨だし、その必要性について一般的な合意はあります。しかし、その基準をどう定めるか、どのように補助していくか、その順序をどうすべきか、公平の基準をどこに求めるべきか等多くの問題があります。これをあまり厳格にしようと、形式的になって審査ばかりにエネルギーを使うことになり、逆にあまり柔軟にすると恣意的な運用になってしまいます。なお支援機構提言が、モデル地区での取り組みとして復興地区計画の発想等を述べている点(二二九頁)は注目されます。このような柔軟なまちづくりの実践的な課題です。

5 次、レジメ第36まち協方式を検討します。これはまち協方式が有益なものとした上で、まち協方式を都市計画

再開発では二〇階以上の超高層ビルが数十棟建設予定ですが、元々高層階の多い住居・商業・複合施設・商業の混合地域でこのような高層ビルを建設しても、保留地の処分・従前権利者へのビルへの入居可能性は大きな疑問です。

第二に、復興再開発事業はすべて二階再開発事業として行われますが、これは大阪駅前や阿倍野と同じくスラップアンドビルド方式で、いったんすべての土地を施行者が取得した上で、入居を希望する者には入居を認めるという方式です。借家人が多い新長田の再開発では借家人問題の発生が不可避で、行政はこれを受け皿住宅で対応しようとしています。それだけでは不十分だし、家賃の高額化の問題は深刻です。第三に考えるべきは、再開発の手法として「超高層ビルは必然か」という根本問題です。大量の保留地を売却できる可多額の補助金をもたらえ、しかも、工事費は高くなり、保留地処分後の不安も大きくなり、売れ残れば事業費を圧迫します。平成大不況の中「再開発事業の採算性」は深刻に議論された問題ですから、中層建築物での再開発事業の採算性を真剣に考えるべきです。新長田の各地区では、まち協の協力を進めて事業決定がされ、一部は管理処分計画まで進んでいますが、若松町・大橋町等のケミカルシューズ業者の多い第三地区では、事業決定はされたもののビル内容はまだ煮詰まっています。新長田の再開発が計画どおり進めば大問題となることは必至で、「進むも地獄、退くも地獄」です。行政もこのまま

法制の中にいかに位置づけるかというテーマです。興味の一つはまち協方式によるまちづくりは今後、本場に根づくのかという点です。小林重敏教授が九四年に「協働型まちづくり」を出版した際、まち協がこんなに結成されるとは考えていなかった答です。震災後百件以上のまち協が結成されましたが、これはこのまま続くわけではなく、事業が終わればその運命は①解散、②継続、③発展の三つのパターンに分かれます。発展とは、例えば、松本地区のようにまち協を株式会社組織に発展させ、まちづくり会社がまちづくり事業を収益事業として展開する形です。真野地区でも「真野つこ」を住民出資による株式会社と構想しています。復興事業が終われば、まち協の継続は難しく、解散する可能性が高いと思われれます。株式会社組織に衣替えすることは、①まち協会員が自ら会社に出資することで親民主主義から脱却し、当事者の参加となる、②まちづくりを受け身だけで考えたと不平を述べがちな、自分でやると全員の満足は難しいことがわか、③株式会社だと組織体制がはつきりするため、意思決定がしやすく、責任の所在も明確になる等のメリットがありますが、他方現実にはその経営・運営をめぐる法人としてのトラブルも予想され、難しい点も多々あります。

第二の興味は、行政の立ち場も協成の姿勢は本物が否かです。私の結論・本音をいえば、まだ偽物だと思っています。つまり行政は、本心ではまち協の意見を聞き修正しながら進めたいとは思っていない(それは面例だけ)のです。これは、まち協

進む危険性は認識しても事業をいかに縮小するかの検討は困難なため、地獄にまっすぐ進んでいるのが現状です。学者はその危険性を指摘し、事業の縮小可能性の道筋を示す必要があり。事業を縮小する場合に交付した補助金の返還等の困難な問題が生じますが、それは住民の英知の結果の中で解決すべき問題です。

4 次に、面積的には被災地の八〇%を占める白地地区を検討します。白地地区とは、条例で復興促進区域に指定されたものの基本的に自力復興のみで行政から何の法的支援もない地域です。白地地区では行政から見捨てられたという感覚を持っている点を、面積的に五%に満たない都計決定区域の住民は真剣に受け止めるべきです。被災地でも一般的に西宮地区等復興に経済力が西側に比べて強いため、個々の建替えによる自力復興の可能性は大です。また一般的に白地地域では集団的・計画的な復興まちづくりの立ち上がりは困難です。ただ震災前からまちづくりの運動の芽があった地区、例えば、津川地区や神前地区では、専門家の支援の下にまち協による集団的復興まちづくりの動きがあり、ミニ区画整理の手法を活用し、復興まちづくりが進んでいます。個々の建物の建替えではなく、一定の面積の中で道路整備と敷地の整理をするには、土地の交換・分合の合意、建築物の共同化・協調建替えの合意、区画街路の整備の合意が必要だし、その合意形成を支援する専門家が不可欠です。また土地の交換・分合

相談は多く、その処理のため法務省や弁護士会は大変な努力を払いました。しかしそれでも、解決法や司法は十分機能しな

8 次、住宅復興の問題です。震災直後、公営住宅の大量建設がうたわれ、現在すでに量的には十分な供給がされています。しかしそれがニーズにマッチしないため、大量の空き家を抱える状況が生れ、ミニスマにあわせた必要子別は言うは安く行は難いもので、ミニスマはある程度つきものです。また住部公団が行政改革で消滅するという議論もありましたが、復興事業を契機に公団は復活し、親方・日の丸方式で建物を建て分譲・賃貸を行いました。しかしそのやり方は民間に比べて下手で、公営住宅の大量売却残りの問題は今後の大きな問題です。

協成を本心に定着させるつもりなら、大阪市等の周辺自治体がまち協結成の動きをしたか否か、また、まち協に法的根拠を与えるための条例をつくらうとしたか否かを指す動きがあります。兵庫県ではまちづくり基本条例の制定を目指し動きが近時報道されましたが、他の自治体ではこのような動きもみえません。このように、多くの自治体が本音でまち協を結成し育てようという意欲を持っているか否かは疑問です。

第三の興味は、神戸発のまち協専門家の支援方式によるまちづくりは各地に普及するかという問題です。成功例の全国への紹介・情報発信は不可欠です。例えば渡辺俊一(東京理科大学)は被災地の調査に入った後、まち協方式に興味をもった「徹底した住民参加によるマスタープランづくり」(都市間問題研究八三年三巻)をまとめた活動を行っています。復興まちづくりのまち協の役割・限界について十分に検討し、全国のまちづくりに活用していく必要があります。

第四の興味は、芦屋中央地区のように、復興まちづくりをめぐって対立したコミュニティは復元するかどうかという問題です。私はかなり否定的で、復元のための話し合いはもたれてもいるものの、復興まちづくりをめぐる路線対立の修復は難しく、それが地域の人間関係の破壊に至ることが懸念されます。第五の興味は、まち協の法的根拠をいかに明確にするかという点です。神戸市では条例上の根拠がありますが、芦屋市では要綱だけです。全国の各自治体でも、まち協の根拠となる条例はほとんど制定されていません。従ってまち協の法的

決定には当然時間がかかります。従って逆に一定の時間内に一定の意思決定がなされれば、民主主義自身が機能しなくなり。戦後五〇数年の日本の政治・経済・社会を見渡した場合は、日本の民主主義そのものが機能不全に陥っているのではないかと、その修正のために何をすべきかという問題意識を深刻に共有する必要があります。第二は、法的枠組みを明確にし、法的価値判断で社会を律していくという法治社会が現在強調されていますが、日本はこれが未発達で、自己責任の原則も不十分という観点です。第三に、近時議員立法が様々な分野で主張され、官僚支配に対する国会の優位性が強調されています。例えば定期借家権の議員立法を目指す動きも顕著です。この議員立法は、政治と国民を結びつけるものとして注目され、今後の広がりが期待されます。第四に、社会全般における個人主義・無干渉主義・無関心主義の中でそれをいかに修正し、まちづくりをテーマとした市民同士の真剣なダイアログがどこまで可能かを考える視点も重要です。

5 レジメ第4マンスン復興の検討は課題だけ列記します。第一は区分所有法そのものの法的検討が先送りされてきた問題です。老朽化マンションの建替えの必要が重要課題であること、そのための法技術的対応が不十分であることは認識されていたのにその立法化が遅れました。被災マンション法でとりあえずの補強はしたものの、買取請求権や充て込み請求権の問題点は未解決のままです。これは法制審議会の機能不

根拠を明確にする条例づくりは今後の課題です。

6 次は、都計決定・事業認可取消訴訟の意義についてです。芦屋中央地区では、都計決定・事業認可取消訴訟が原告二家族のみによって提起されましたが、影響力はあまり大きくありません。私は大阪モノレール訴訟を住民側弁護団として一二年間闘い、また大阪阿倍野の裁判では最高裁で第二種再開発事業の事業計画決定は争訟成熟性があり、取消訴訟の対象になるという画期的判決を獲得した弁護士らの立場で、本場に都計決定に反対するのならば、原告二家族からしか裁判が提起されないのをおかしと考えています。本場に反対する方がないわけですから、費用や見通しはともかく訴訟を提起するのが筋です。逆に訴訟をしないならば、消極的に承認したということでも都計決定を前提とした事業を進めるべきです。震災直後、取消訴訟をする場合、弁護団を引き受けてくれるかとの問いに対し、私は、今回の復興まちづくりは受けつけられず、早く進めるべきであり訴訟で時間をかけて白黒をつけるべきではないと考えているため、その委任は受けたくありません。取消訴訟は勝敗取りむしる抵抗の論理としての行動ですから、事業反対の主張を通そうと思うなら訴訟しなく、また、①事業の取消は元々無理、②事業が遅ればそれでO・K、③訴訟の中で事業が修正されることを実質的に求めるというスタンスで闘うべきです。

7 次は、震災法です。震災直後、借地借家をめぐる法律

研究報告 227

きです。

第二に、制度要綱や通達・補助要綱などを含んだ法律群の見直しが必要です。これは今日の行政改革の必要性とも直結します。つまり建設省の官僚役人が制度要綱をつくり、これで県・市を支配する状況を改革し、法律で統治する必要があるのです。そのため行政法規を分りやすくシンプルにする、不要な法律は廃止する等のメスが必要です。五十嵐敬喜教授が提唱する「立法学」という分野も今後重要で、第三は、地方分権・行政改革と都市計画法制のテーマです。地方分権は橋本内閣の崩壊とともに赤信号がともりました。行政改革も省庁再編のみが一人歩きし、逆に今まで以上の権力集中心が危惧されています。公法学者はこの領域特に現在の赤信号状況について積極的に発言する義務があります。

非常に雑駁な報告でしたが、以上で私の報告を終わります。ご清聴ありがとうございました。

〔追記〕 紙幅の関係上、レジメの中の〈参考〉は出典のみの明記に止めましたことをお断わりいたします。

229 災害と都市計画法制の見直し

全として大きな問題です。第二に、マンションの建替えには自主再建方式と全部譲渡方式があることが震災後分析されましたが、その実践は手探り状態で、その体系化・明文化が課題です。第三は、マンション再建と都市計画法制との結合が課題です。つまり都心部では戸建てではなく、共同住宅を推進すべしという価値判断を認め、マンションの建替えを自己に公共性があるという価値判断ができるかという問題です。九七年四月、安全市街地形成土地区画整理事業等とともに都心居住再開発事業が都市構造再編促進事業の一つとして定められました。都心居住再開発事業とは、要綱に従って行われる①都心居住再開発促進調査と②都心居住再開発促進事業です。これはつまり、都心居住のための建物供給と敷地の整備を自己が公共性ありとの価値判断に基づくものですが、この点の議論は未だ不十分なままです。

六 次に、レジメ第五都市計画法制(土地法制)です。八九年二月の土地基本法の制定と軌を一にするかのように、パブルが崩壊しました(これが主に経済要因によることは最初述べました)。しかし一〇年後の今日、九七年二月新総合土地対策推進要綱の閣議決定、九七年五月密集新法の制定、九七年六月都市計画法・建築基準法の改正(高層住居誘導地区の創設)等が進み、近時は「土地の有効利用」が大テーマとなっています。土地利用の計画性の必要性は昭和四〇年代から言われていたものの、制度化は困難でした。九二年改正都

計法による計画化をキーワードとするマスタープランづくりは、行政と住民が一体となって進めるべきテーマですが、容易に実現しません。まちづくり条例も制定例はわずかです。新都計法の他方のキーワードは地方分権ですが、これも後退し赤信号がともっています。マスタープランづくりや地方分権のテーマにおける公法学者の役割は重要です。

七 最後は、都市計画法制見直しの論点と方向です。第一に土地所有権の絶対性の是非論の検討が必要です。規制緩和か規制強化かは常に論争されますが、本質的には「土地利用計画の策定がなくては土地は自由に利用できない」という規制強化の考え方が必要です。ただ日本の場合、経済優先社会となっているため、パブル崩壊から平成大不況になると「土地を動かすことによる景気回復」という発想が台頭するため、長期的な土地対策ができません。土地政策は本来数十年のオーダーで考えるべき問題で、経済や景気の動きによりコロコロ変わるべきではありません。

司馬遼太郎氏が死亡直前に言い残した「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」「その始末の傷みを通じて、土地を無用にさわるべきでない。でなければ、日本国に明日はない」(風塵抄「日本に明日をつくるために」産経新聞九六・二・一二)という言葉をかみしめるべ