

1996年（平成8年）3月22日

弁護士 坂 和 章 平

第1 復興まちづくりへの対応

一、特別立法

- 1. 2/6 罹災都市借地借家臨時処理法適用
- 2. 2/26 被災市街地復興特別措置法制定
- 3. 3/17 被災区分所有建物再建特別措置法成立 + 神戸市震災復興総合設計制度の創設

二、行政の対応（施策）

- ・ 1/31 神戸市震災復興の基本方針発表
- ・ 2/1 建築基準法84条建築制限区域を指定
- ・ 2/16 震災復興緊急整備条例制定→震災復興促進区域指定（5887 ha）
- ・ 3/17 都市計画決定
→神戸市5地区・西宮市2地区・芦屋市2地区・宝塚市3地区、北淡町1地区
（254.8 ha）（10地区、6地区）
- ・ 3/17 神戸市重点復興地域指定（24地区・1225 ha）
- ・ 3/27 神戸市復興計画ガイドライン発表
- ・ 6/30 神戸市復興計画発表
- ・ 8/4 兵庫県阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画） 決定———国レベル
└—12月以降事業計画決定に向けた動き

三、特徴・意義

1. 特別立法の素早さと意義・問題点

- 1) 罹災法の適用 やむをえない面と問題多い面あり→特に優先借地権— 紛争多発（？）
- 2) 復興法で共同住宅区などの多くのメニューをつくった—上もの整備のため
→照応の原則を大幅に修正した点で画期的だが現実の活用は今後のテーマ
- 3) 被災マンション法は必要最低限のみ—これだけでマンションの復興は困難
—従来から区分所有法の限界知りながら放置してきたことの責任

2. 都計決定の強行と2段階都市計画決定の表明+まちづくり協議会方式の表明

- 1) 震災2ヵ月後の都計決定強行の是非
└—是 復興計画は100年の計、バラ建ち防止、補助金獲得、買替え | 特例適用
└—否 住民不在、権力的、復興よりも復旧

2) 2段階

・今回は地区と根幹部分だけを決定。詳細は今後（9月頃）に委ねるのは前代未聞（？）
→都計決定、事業決定と進んでいくという意味ではあたり前。詳細は未定だから住民の声を聞きながら決めると表明した点は前代未聞。

3) まち協

・まち協の結成を行政が呼びかけ、更にまち協提案により行政提案修正の可能性を明言
→画期的。神戸市だからできたこと。まち協の意義があらためて脚光。第2 復興まちづくりの全体構造と各地区の課題

一、全体構造———（フライパンの中の目玉焼き）

都市計画決定

→厳格な法定手法——

重点復興地域

地区 地区 →各種事業要綱の活用（補助金

地区
の地区毎の
活用)による住宅整備・東部
整備目標を定める

→住民と行政との協働のまちづくり

復興促進区域

→住宅建て替えに行政指導

→は法的効果が全く違う

区画整理、再開発の都市計画決定区域16地区(254.8ha)

被災地全体からみればごくわずか(神戸市150.5ha、震災復興促進地域5887haの2.5%)

=被災市街地復興促進地域

重点復興地域(1225ha)(神戸市)

震災復興促進地域(5887ha)(神戸市)

都計決定地区

- ・権力作用(反対なら裁判しかない)
- ・内容の修正可能性——通常はない。しかし、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

重点復興地域

「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で建設省が補助金を出す。

ex. 優良建築物等整備事業がうまくいくための2つの条件

- 1)一定の資金があること。
- 2)有能なコンサルを含めた一定の知的レベルであること。

震災復興促進区域

条例のみ。行政指導あるだけ。個人の建て替えに対してアドバイスだけ。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

→以上は震災復興まちづくりを進めるについて、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。

二、地区の特徴

1. 都計決定へ協力が反発か

(協力) | (中間) | (反発)

新長田 | 六甲道 | 森南

六甲道 | 芦屋中央 | 芦屋西部

森具 | |

2. まち協結成の早遅。及び住民側への専門家の協力の大小、住民の結束の強弱

まち協結成の | | 専門家の協力 大 | 小

早 | 遅 | 住民の結束 強 | 弱

新長田 | 芦屋中央 | 新長田 | 芦屋中央

六甲道 | 西宮北口 | 六甲道 | 森具

森南 | | 森南 |

芦屋西部 | | |

3. 現状

- 1) 鷹取東、森具 - 事業決定
- 2) 新長田駅 - 協議会から住民案提出、協議中
- 3) 森南 - 17m道路撤回、協議中
- 4) 芦屋西部 - 絶対反対のデモ→でない住民対案提出
- 5) 六甲道 - 合意
- 6) 芦屋中央 - 行政修正案、協議中

三、地区の特徴

1. まち協、まちコンの活躍

- 1) 従来からのまち協の機能と役割+まちコンの役割

長田区真野地区 (宮西悠司)

鷹取東地区 (森崎輝行)

- 2) 震災後のまちコンの素早い動き

まちづくり支援ネットワーク (小林郁雄)

共同再建支援チーム (高田昇)

- 3) 地区はまち協・まちコンと行政の協働作業の宝庫

——まちづくり活動の1つの理想形。しかしまち協は任意団体、住民の

二面性、行政の対応力 etc の中困難な活動

——10ha、1000人単位のまち協が一朝一夕で有効に機能するほどまちづ

くりは簡単ではない。又地域活動の民主主義の成熟度

は高くない

2. 各地区の整備目標に向けての要綱事業の活用

- 1) 要綱事業とは？

1) 建設省の制度要綱や通達で定めるもの、補助金を出す、毎年統廃合

2) 法定事業との違い - 権力性・厳格な手続きうすい

- 2) 現在よく活用されているもの

└優良建築物等整備事業

└住宅市街地総合整備事業

- 3) 行政官僚の知恵・能力の出どころ。しかし縦割り行政の最たるもの

- 補助金をめぐって市-県-中央の構図を固定化

四、地区の特徴 (白地地区)

1. 地区への法的支援 - なし。個人の復興・再建に期待

条例にもとづき建築確認の際行政と協議

2. 実例

- 1) 兵庫区「御旅センター市場」

→地主と借家人32名の粘り強い協議により市場と住宅の共同再建案を 合意

- 2) 東灘区森北町「甲南コーポラス」(32戸)

→既存不適格の区分所有マンションとしてはじめて震災復興型総合設計 制度を適用し再建合意 →他方、一日も早い住宅復興を願う被災者

→自分の敷地での建築始める = バラ建ち

この際少しでも大きい容積を = 違法建築増大 →手のうちようなし五、各地区の課題

1. 地区

○住民合意→事業決定→└ 仮換地計画策定

└ 権利変換計画策定

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 + 転出

再開発ビルの建築

○その手続中も一方では旧所有地での「仮設」建物の建築

→現状維持、事業不要論台頭

→事業長期化の危険

2. 地区

○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

○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

3. 地区

○基本的に放置。違法建築の取締りだけでは不十分。

○促進地域から重点地域に指定してもらおうとの意欲の結集が一つでもできるか。

第3 復興のための都計（決定）の必要性、決定のシステムは有効に機能したか

一、復興のための都計（決定）の必要性は一般的に承認

1. その根拠→バラ建ちの防止（震災前と同じ建物を同じ状態で建てたのではダメ）＝計画的復興（＝まちづくりといってもよい）の必要性

2. しかし被災地すべてに都計決定せず。都計決定は、より優先的に必要とするところ（地区）を選出。

→都計決定には計画を作り、法的な一定の手続にのせ、予算をつけるという法律上のシステムのため、すべての被災地ではムリ。

→必然的に都計決定しないで復興の地区発生。都計決定をして計画的に復興を進めるのはごく一部。

二、決定システムは有効に機能したか？

現行の都計決定システムの本質的特徴

1) 都計決定の権力性（地区内住民は賛否を問わずまきこまれる）

2) 都計法の複雑性、難解性→決定システムの理解の困難性

3) 決定システムへの住民参加の不十分性

→このため16地区254.8haの都計決定は有効に機能していない

→地区住民の反発を受け、都計決定からはずせとの声あり（森南、芦屋西部地区）。

→行政×住民の対立構図

三、機能していない原因の分析の視点

1. 都市計画の権限の所在、まちづくりと地方分権

→都市計画の権限は実質的に市町村になし

2. 日本の都市法体系の複雑性と難解性

○ や の法定・ハードな手法の他、多くの要綱事業があり複雑

○日本の都市法は約200-都計法、建築基準法、都市再開発法、土地収

事業、規制

、誘導、補償などがバラバラに立法化

用法などの体系化不十分→計画、

○まちづくりのためにはその理解は不可欠

（会社を設立するには会社法、車を運転するには道路法）

3. 土地所有権の絶対性-土地を単なる私財ととらえ、所有権に絶対性を認

めるか

それとも公共的コントロールという内在的制約を

認めるか

4. 行政不信、政治不信、民主主義の成熟度、戦後50年、自民党単独政権

崩壊、連立政権、

政治改革、規制緩和、官僚支配、無党派知

事 etc

→政治（立法）、行政（官僚）は国民が決定するという民主主義の根幹を 確認する必要

5. 住民参加、都計決定と訴訟、情報公開→不十分さを確認する必要

六、他方、都市計画決定による復興まちづくり（地区）への批判は妥当するか？——しない。

1. 多少の時期的ズレはあっても都計決定による権力的、ハードな現行の法定手法によるまちづくり手法の採用は必要。

2. 都計決定の強行批判論者は対案が必要。

七、まちづくりの法的システムの課題

1. 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

2. 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（鳴海邦碩）等」の工夫必要

3. 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。

建築制限2年以内で定めることができるとされたが（7条）、現実にはこれは使っていない。

従って、復興法の役割は、地区の区画整理事業がどうなるかという点に集約されている。

→そういう視点で、区画整理事業の進展をみていく必要がある。

4. 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。

→弁護士や法律家の役割はその位置づけを説明すること。

5. 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？」は不動産学における1つのテーマだったが、深刻にならなかった。

その理由は、

┌1)大きな目でみて、マンションの建て替え時期がまだきていない。

|

|2)都心のマンションを売って郊外の戸建てを買うという買い換えシステムが機能していたため、マンション建て替え問題は先送り。

しかし今回はマンションが一挙に損壊。

→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のかという先送りし┌トが一気に噴出

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若干の修正をしたが、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。

6. 都市の更新

マンション建て替えと同じ問題が、もっとスケールを大きく考えれば、都市の更新というテーマ。

┌木造の劣悪な住宅密集地

└

┌道路が狭く、消防車の入れない地域└がいたるところにある。

→この更新が必要ながわかってはいたが、都市のリニューアルは容易にできなかった。都市再開発法はそのテーマの切り札だが、今日までその役割を果たしていない。

→都市再開発は、駅前の商業集積地しかできず（再開発のできる）、「再開発の必要なところ」はできなかった。

法の不備を深刻に反省し、その再編に取り組む必要がある。

7. その他

1) 法的システムの整備という制度論より、資金問題の方がウェイトが大きい。

→裏返せば、資金問題さえ解決すれば法的紛争は解決してしまう。

e x.

・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する。

・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する。

・当面住むところのない借家人には、国が従前と同一の家賃で公的住宅を賃貸する。

2) 規制緩和論（主として経済学者から）の抬頭

容積率の引き上げ、「規制解放区」の指定等の提案。

→しかしこれは危険

法律学的観点からは、都市計画における規制の重要性を訴え めたてた
る必要あり。

第4 まち協の意義と課題

一、まち協とは

まち協の生まれは、1980年地区計画制度の創設。1981年神戸市まちづくり条例制定。

意義=まちづくり提案権を住民に認めた

震災前=神戸市11件のまち協

長田区の真野地区では15年前から「まちづくり推進会」

→長年のまち協活動の実績をベースに「まち協」方式が実現

震災後=各地でまち協結成。行政もこれを支援。

→都計決定の多少の修正は可能、早く事業計画 を住民の納得のいく形で確定したいため。

二、まち協をキーとする「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？）

・ 面的整備のハードな手法、減歩は憲法違反といわれた区画整理事業に上もの整備としての共同建て替え（優良建築物等整備事業など）を
専門家（まちコン）の支援の下に同時実践中

・ 神戸市震災復興住宅整備緊急3ヵ年計画における特優賃の展開→官・民の連携の重視とその実践

三、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（？）

○コミュニティ主体のまち協方式とマクロ的・権力的な（区）（再）の法定事業方式との調和

○「地域開発型」の中央集権的決定とコミュニティレベルでの住民間の「合意」形成との合致（東経大・森反章夫）

四、まち協をキーとした復興まちづくりの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 の先例として多くの教訓を生む

→まちづくりにおける 1)立法の変革、2)行政の対応の変革、3)住民のまちづくりへの参加の形態や意思の変革、4)各層・専門家の意思の変革
につながりうるもの

五、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、その討議の仕方はチグハグ。

→これでは、いくら法律的にまち協の位置づけをしても無意味。

→従って、法律家は現状のまち協結成の仕方やその中での討論の仕方から現状分析、住民の置かれている位置、今やるべきことの選択等の指
導が要請。

2. まち協への支援についてのコンサル等の専門家と法律家の役割のちがひ。

1) 建築家、コンサル、コーディネーターは震災直後からどンドン現地に入り、住民の相談

他方、法律家が現地に入り、復興まちづくりについてのアドバイスは少ない（法律相談は熱心だが）。

（近弁連は「まちづくり支援機構」設立の呼びかけ、「阪神・淡路ルネサンスファンド」の設立準備の活動中）

2) コンサル等の現在の活動は、今後の事業の中で商売に直結するもの。従前の各地の再開発について、コンサル、コーディネーターが果た
してきた役割と同様。

→いわば、メシの種として再開発の相談、区画整理の相談、まち協の相談、共同・協調建て替えの相談に乗れる。

3) 弁護士はちがう。まち協の結成に動き、まちづくり提案のため学習に関与しても、事件（訴訟）にならないとメシの種にならない。また、
行政相手の訴訟になっても、しんどいだけで金にならない。

各地のまち協の活動をみて感じるのは、いかにまちづくりの法的システムが複雑で、住民はそれをわかっていないかということ。

→従って、

┌・都市法の複雑性・難解性

│・まちづくりの法的システムにもともと住民参加のシステムなし └・の地区のちがいについて十分な認識なしと

という現状で、法律家がまち協の機能強化に果たす役割は大

第5 復興まちづくりの議論の方法論の課題

1. マスコミ報道（国民の興味のもち方と表裏）

1)都計決定強行批判はあまりに単純ではなかったか？

2)各地での復興を目指す動き、問題点・改善点を的確にとらえ、ほり下げた議論をしているか？

2. 学識者の議論

1)パターン化した常識の非常識（阿部泰隆『大震災の法と政策』20p～27p）を前提とした組み立てをしていないか？

1)減歩は土地のただ取り？ 2)高齢者は災害弱者だ 3)仮設住宅は遠くて不便？ 4)都心の公営住宅に住みたい 5)T A K E & T A K E の発想 6)震災を奇貨？ 7)御霊に報いる

2)「弱者保護」という「水戸黄門の印籠」のため、本音の議論から逃げていないか？

→堂々と次の発言をしその内容を議論できるか？

1)都計決定という権力行使は必要だった！ 2)建築制限は復興まちづくりのために不可欠だ！ 3)優先借地権は本来不要だ！ 4)避難所廃止は当然だ！ 5)国家（政府）が個々の被災者に補償することは不可能だ！

3. 一般国民の興味の持続

日本人－熱しやすく冷めやすい

震災復興も一見したところ進み、少なくとも「非日常」「非常時」からは日常性を取り戻している →震災時の状況を思い出して議論できるか。

それとも過去のこととして興味を失ってしまうか。

→復興まちづくりは一部の地域の一部の人の活動にすぎなくなる。

第6

三、復興計画の意義と現実の機能→（？）

1. 各レベルの復興計画の内容

1) 6月神戸市 神戸市復興計画発表→10年目標。地域別復興計画。シンボルプロジェクト17
5年以内着手。

2) 8月兵庫県 ひょうごフェニックス計画発表→3年事業－12万5000戸の恒久住宅の建設。

5年事業－やを含む18地区の住宅再建。10年事業－防災道路、アジアタウン。 3) 10月「阪神・淡路復興委員会」（首相

の諮問機関）復興計画の基本方針提出

→10年間、総事業費17兆円。11兆円は大規模開発事業。

前期5ヵ年の上海長江交易促進プロジェクトなど4つの復興特定事業。

3年間で10万戸の住宅復興。

2. その特徴

1) 官僚の「作文」計画にどこまで意味があるか？

2) 時間（5年10年という全体期間だけ）と金（今後の各省庁の予算で決定）の要素が不明確なまま、プロジェクトを並べているだけ？

3) 縦割り行政の固定－補助金獲得の陳情？

→現実に中央から県、市に「天下り」人事

4) 計画の実効性なし、法的拘束力なし

3. 本来の復興計画のあり方

1) プロジェクト毎、事業毎の復興計画ではなく復興まちづくりのための従来の方法論の不十分さの改善と具体的システムの創設が大切

2) 具体性、実効性が必要 (cf 阿部泰隆『大震災の法と政策』348P は 1)家賃補助、公営住宅の 郊外・小規模建設案、2)崩壊宅地復旧
促進補助事業、3)定期借家制度、4)倒壊マンション の敷地の多数決売却制度などを例示)

以上、私からのディスカッションのための問題提起としたい。

以 上