

第34回都市的利用研究会
「都市再生－まちづくりの発展」
－都市再生シリーズ第2回－
『都市再生の主体論』
弁護士 坂和章平

第1章 弁護士坂和章平のホームページ⇒ホームページアドレス

www.sakawa-lawoffice.gr.jp

ホームページ目次

1. 坂和総合法律事務所の概要

・・・坂和総合法律事務所ってどんなところ？

2. 求人・採用

・・・就職希望の方へ

3. 事件紹介

・・・阿倍野再開発・モノレール訴訟・門真土地区画整理事業など

4. 講演・講義

・・・弁護士坂和章平が行なった大学・各種団体等での講義・講演・シンポジウムなどを掲載

5. 著書（単著・共著）

・・・弁護士坂和章平が出版した著書を紹介

6. 論文・小論文など

・・・弁護士坂和章平が雑誌等で発表した論文や小論文を紹介

7. その他読み物（随想・コラムなど）

・・・弁護士坂和章平が書いたさまざまなコラム。小稿など

8. 新聞掲載のページ

・・・弁護士坂和章平の新聞掲載記事を紹介

9. 坂和章平による映画の採点と評論

・・・結構すごい本数。そして映画評論も充実・・・。

10. 趣味のページ

・・・①フィットネス ②ゴルフ ③映画 ④ミュージカル・演劇・落語会 ⑤将棋 ⑥カラオケ ⑦レコード ⑧旅行記 ⑨交遊録 と

多趣味な弁護士の趣味のページ。

旅行記などは内容充実・・・。

第2章 震災（1995・1・17）復興まちづくりの活動

第1. 専門家のスタンスは？

(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

<参考>『再開発コーディネーター』1997年第68号65頁・・・資料1

②「原理派」学者・コンサルと「土着派」学者・コンサル

<参考>『再開発コーディネーター』1997年第69号60頁・・・資料2

第2. 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？
- (2) まち協と行政との協働—新たな地平線を切り開くもの（？）

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？

6. まち協の課題

7. まち協の法的根拠

第3. 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
- (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— 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
- (4) 住宅再建、マンション再建についても同様

第4. 芦屋中央地区まちづくり協議会活動の実践からの教訓

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

- (1) 都市計画道路 (20mか 12mか)
- (2) 公園 (ポケットパークでよいのか)
- (3) 区画街路 (6 m、8 m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
- (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。

7. まち協の自主解散

2000年6月4日第7回総会で、（自主）解散決議——資料3

（1995年から5年間）。

〔その理由〕

- ①仮換地指定が98%完了によりまち協の役割終了
- ②「震災復興」まち協は永久的なものではない
- ③今後は、一般的なまちづくり協議会の結成が必要

8. 仮換地指定と強制執行

O氏宅が仮換地指定を受けたが、建物を仮換地へ移転しないため公団が建物移転の強制執行

→しかし、直前の2001年10月末、話し合い成立により強制執行なし

9. 富田助役による芦屋市汚職事件

1998年7月復興まちづくりのため建設者から助役（キャリア組、技官）派遣

→権限を利用して談合＝汚職事件へ

第3章 行きつまる駅前再開発

第1. 再開発のシステムとその破綻

資料4の1～2

（2001年3月28日付 朝日新聞、2001年11月5日付 日本経済新聞）

1. 公共事業（補助金あり）だが、独立採算制（保留床処分が宿命？）
2. ハードな手法であるため、事業の長期化
3. 法定手続きであり、任意事業、要綱事業ではない
（→多数決原理が不十分、全員同意が原則）
4. 地価下落と経済不況により大打撃を受けるシステム

第2. 再開発問題についての坂和の基本スタンス

- (1) 大阪駅前再開発問題－『苦悩する都市再開発』
→都市再開発法の規定する市街地再開発事業の独立採算性の問題点の研究
- (2) 安倍野再開発訴訟
→二種事業の事業計画決定の争訟可能性および原告適格

(3) モノレール訴訟

→ 行政の都市計画決定、事業計画決定の(不)合理性=裁量権の範囲

(4) 『岐路に立つ都市再開発』での再開発の分析

→ 事業完了の133地区をパソコンで入力し、①土地②人③金④床の視点から分析

第3. 関西再開発研究会からの提言 その1 2000年6月

1. 再開発事業の「まちづくり事業」としての公共的な位置付けを明確にするとともに、事業実施における公共団体の役割と責任を明確にすべき。
2. 再開発事業の「まちづくり事業」としての共同事業的性格にもとづき、一定の法的要件を充足した事業の機動的推進方策について、検討されるべき。
3. 保留床を取得する第3セクター等の管理法人に対する支援策として、無利子融資制度の拡充を図るべき。
4. 再開発組合が市中銀行から融資を受けやすくする為、公的な信用保証機関を設置すべき。
5. 再開発事業の保留床を取得する企業に対しては、他で床取得するよりも有利となるような税制上のインセンティブを付与すべき。
6. 容積率をアップし、大規模な保留床に依存しなくても、再開発事業が成り立つような仕組みを検討すべき。
7. 再開発事業完了後、商業環境等が悪化したため、再開発ビルの経営が破綻している地区に対し、公的な支援策が講じられるべき。

第4. 関西再開発研究会からの提言 その2 2001年6月

- 1-1 事業の位置付けの明確化と手続きの弾力化
- 1-2 合意形成・権利調整手法の多様な展開
- 2-1 整備目標・事業採算性に応じた助成制度の拡充
- 2-2 保留床取得者の経営支援・新しい民間資金の導入支援制度
- 3-1 再開発ビル管理等に関する情報の集約機関の設置及び専門家の養成・関与見直し
- 3-2 柔軟な配置転換等を可能とする区分所有法の改正提案
- 3-3 大規模リニューアル等に対する支援制度の創設

第5. 破綻する再開発事業

1. . H地区の例(資料5)

- (1) 事業の時期が悪く事業採算がとれず
 - キーテナント撤退
 - 保留床売れ残り
 - テナントの賃料安い
- (2) 第3セクターの役割が中途半端
 - 駐車・駐輪場の買い取りに二の足(赤字必至のため)
 - 保留床の買い取りも二の足(赤字予想のため)
 - 議会の承認のないことを隠れ蓑——問題先送り
 - 第3セクターの破綻の危険性を武器(?)
- (3) 再開発ビルは完成しても保留床処分できないため、再開発組合の解散ができない
 - 再開発組合が保留床の所有権登記-賃貸、管理を代行

→再開発組合の「破産能力」が現実的テーマに

2. その理由の分析

- (1) 地区毎の特殊性
- (2) 全国に共通する理由
 - 地価下落
 - 経済不況

3. 事業の主体、責任者は誰か

- (1) 法的（形式的）なシステムは明白。

組合＝施行者

市＝補助事業主体

県＝認可権者

- (2) しかし実態は、市が全面的にバックアップして、職員派遣や組合の幹部になる。

⇒久居再開発では、当時の田中市長が3セクの代表取締役、駒田（元）助役が組合の理事長兼3セクの専務取締役。

- (3) またゼネコンや参加組員が実質的に事業をリードするケースが多い。

⇒久居再開発では、ゼネコンはリード役を果たさなかったが、三交不動産が参加組員として住戸の分譲をリードし、3セクの株も200株（5%）取得。

- (4) 組合主体といっても、その理事長は長い間市の助役で、また3セクも市長が代表取締役で、助役が専務取締役となっていた。地区内の権利者が組合の役員になっても、彼には実質的な事業推進能力なし。

- (5) 県は事業を認可するだけ。県による事業代行については、再開発法112条に規定があるが、機能せず。実例なし（国交省）。

- (6) コンサル、コーディネーターがうまく役割を果たしたケースは成功しているが、久居再開発では、コンサルの和敬は機能不十分。問題を解決できずより大きくさせてきた。

4. H地区の解決策

- (1) 保留床を損切り覚悟で、とにかく早く売り、経済的清算を本音で
- (2) テナントと賃料交渉——まともな賃料に
- (3) 再開発ビル全体の管理運営をまともに
- (4) 3セクの役割を再確認する

5. 調停申立の意義——久居再開発の問題点を明確にして解決の方向性を提示

- (1) 久居再開発の問題の本質は？

銀行の貸付金の回収問題は、一部分にすぎない。

問題の本質は、保留床が処分できず、組合が解散できず、管理問題、賃貸問題などを先送りしていること、また市、市議会、3セクが無責任な対応を続けてきたこと、にある。

- (2) 坂和弁護士の役割

調停申立という方法によって、

①久居再開発の問題点の本質を明確にして、この問題点を公表して、

②保留床処分（銀行の損切り処理）による早期解決

③3セクの機能回復

を目指すこと。

(3) 調停の解決を妨げるもの(抵抗勢力)

- ① 市、市議会、3セク、銀行、三交不動産、再開発組合、管理組合等すべての関係者のセクト主義と官僚主義、そしてスピード不足と決断力のなさ。
- ② 今までの人間関係、人脈に関連する村社会的構造。
事業にからむ登場人物(田中市長、駒田助役その他)がどの時期にどういう役割を果たしたか?
→その検証が必要(かもしれない)。

第6. 平成13年11月16日川西市でシンポジウム開催

全国協議会の結成————資料6)

→ 今後どのように広がるかを期待

第7. 今後のテーマ

- (1) 破綻の実態の収集、整理、公表
——国土交通省の役割重大
- (2) その分析に専門家の知恵結集
コーディネーター、コンサル、プランナー、都市計画家、学者、弁護士
- (3) 新たな制度の策定
- (4) 必要ならば公的資金投入
——道路特定財源からの注入も視野に
- (5) 都市再生との関係を明確に
——80年代の「打ち出の小槌」としての再開発(経済的再開発、商業再開発駅前再開発)の再現ではダメ

第4章 小泉内閣と都市再生

第1. 聖域なき構造改革

1. 経済財政諮問会議(骨太の方針 6/21)(竹中平蔵経済財政担当相)
2. 行政改革・規制改革(石原伸晃行革担当相)
3. 地方分権
4. 公共事業ビッグバン(大改革)

第2. 都市再生の展開

1. 都市再生の具体論
 - (1) 21世紀型都市再生プロジェクト(6月14日)
 - ① ゴミゼロ型都市への再構築
 - ② 東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備
 - ③ 中央官庁施設のPFIによる整備
→首都圏の都市再開発や環状道路整備事業など13事業を例示
 - (2) 都心部の公務員宿舍敷地を民間に売却-大規模再開発-容積率の緩和
 - (3) 道路特定財源から6000億円を都市再生に(塩川財務相)(7月13日)
2. 総合規制改革会議——規制改革の基本方針(7月24日)

<都市再生について>

- (1) 不動産市場の透明性の確保
- (2) 都市に係る各種制度の見直し
 - 容積率に係る制度の合理化
 - 合意形成ルールの明確化等による市街地再開発事業等の迅速化
 - 市街地再開発事業の施行区域要件の見直し等

(3) マンション建替えの円滑化

第5章 大局的検討の視点

第1. 坂和の問題意識

1. 時限性

(1) 都市計画決定の際に期限を設けることの可否

(2) 都市計画決定の変更とその法的検討（補償処理）

⇒ 震災復興まちづくり

－新長田の巨大再開発の修正が不可欠

－都市計画決定の見直し、事業計画の見直しを誰が責任をもって行うのか？

⇒ 都市計画決定の廃止・変更のルール必要性

○都市計画決定をしたまま放置しているもの多い

→これは問題の先送りだけ

○必要な補償をしても実現不可能な事業を廃止する必要あり

○奈良、西大寺の再開発中止の英断を注目

(3) 敗戦処理の議論の重要性

2. スピード

(1) 多数決原理の導入の可否

(2) 強制執行活用の可否

第2. 今後の課題

1. 戦後55年の日本の民主主義の見直しの必要性

⇒観客民主主義、問題点先送り体質、集団無責任体制の見直し

(憲法・集団的自衛権の見直し問題に注目)

2. 戦後55年の今日、日本の政治、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。

→小泉総理や中曽根康弘元総理・石原慎太郎都知事の発言・行動をどう評価するか

3. 政治的、経済的に日本の国際的地位が後退する中、今の若者が日本をどう舵取りするかが問われている。

① 民主主義と政治（政党）の機能は？

○ 聖域なき構造改革は進むか

○ 政党や国会の議論は機能しているか

② 経済不況の克服は？

国債発行枠30兆円、不良債権処理、世界同時不況、株安、特殊法人改革、失業率5%、中国経済1人勝ち etc.

③ アメリカ同時多発テロへの対応は？日本の国際的位置づけは？

憲法、集団的自衛権、自衛隊 etc.

④ 司法改革は？

法曹人口、ロースクール、法曹一元、裁判員制度 etc.

第3. 坂和提言（コメント）

1. 戦後55年の日本の本質的問題点の検討

①戦後 55 年間の自民党的体質（土建国家、利益誘導、公共事業依存）

（再開発も公共事業の 1 つ）の反省と克服の必要性

②戦後 55 年の日本の民主主義の問題（観客民主主義、問題点先送り体質、
集団無責任体制）

③-1. 戦後 55 年の日本の法体系の見直しと司法制度改革の必要性

○今なお文語体の民法

○借地借家法、労働法など社会法の見直し

○商法などスピーディな改正が必要

○政治改革、行政改革に続く司法改革は現実化するか？

法曹人口の増員、ロースクール、陪・参審制、裁判の迅速化など

——あまりにも国民の感覚とかけ離れた法律、司法の改革ができるか？

②-2. まちづくり法を官僚（建設省）の手から国民のものにする必要性

○あまりにも複雑、難解

→ 国民にわかるまちづくり法の必要性

○政令、要綱、通達による官僚指導の改善の必要性

③-3. 改正都市計画法はどこまで定着するか

——1968 年以来 32 年ぶりの改正が「都市化社会」から「都市型社会」へ

の移行という社会状況の変化をふまえたものという国民の共通認識を
形成できるか？

2. 再開発事業の問題点の克服は可能か？

① 都市再開発法および再開発事業の問題点とその克服の方向の研究

（メニュー）は十分になされている。

克服のためのキーワードも豊富（病巣は明らかとなり、治療方針もほぼ
確立している）。

→研究発表されている各種のメニューを 1 つずつ実施するだけで十分。

② 毎年の法改正、制度改正により対症的に少しずつは改善している。

③ 予想以上にバブルの克服、不良債権処理が長引き、平成不況の克服が

できない。この間、予想もしなかった、そごうや銀行の倒産まで発生、構造
改革のできていない業種・業態は青息吐息。

→日本丸、日本株式会社自体の危機、国際的競争力の低下、が現実となっ
ている。

④ 従って、再開発事業に限定した技術上の対症療法だけでは、もはやどうし

ようもない状態。抜本的に日本経済が元気にならないとどうしようもない
状態。

⑤ そのためには、官から民への移行と政治主導が必要。マスコミのあり方

の問題も含めてリーダーシップをもった指導者が必要。小泉総理は救世主
か（？）

3. 都市計画・再開発の分野での大胆な改革の必要性

①都市計画決定の廃止・変更のルール必要性

○都市計画決定をしたまま放置しているもの多い

→これは問題の先送りだけ

○必要な補償をしても実現不可能な事業を廃止する必要あり

○奈良、西大寺の再開発中止の英断を注目

②現在、事実上破綻している再開発の現場について、早急に不良の実態を明らかにする必要あり。

——事実上破綻して破産状態にあるもの多い（かつての不良債権と同じ）。

——大蔵省が不良債権の実態を把握しておりながら公表しなかったことが、その処理を誤らせたことを考えれば、不良再開発事業の実態を把握している建設省はそれを公表し、公的資金を導入して救済するのか、それとも切り捨てるのかの基準を明確に国民に示すべき。

——不透明かつ場当たりの処理は大局を誤らせるもと。

③再開発の現場毎の事業収益の状況、採算状況を公表するシステム

（第三者による監査を含む）の必要性

○再開発の独立採算制といってもその実態把握は難しい。

○大阪駅前事業、阿倍野事業の採算状況把握できず→それではダメ
再開発は公的事业だから収支はわかりやすく公表すべき（事業完了後の固定資産税の増収分、雇用拡大による経済効果なども入れ込んで）。

○また、第三者による監査やコメントも議論のために必要。

④ 管理運営会社のプロはなぜ生まれないのか？その必要性

○再開発完了後の管理運営はある意味ではおいしい仕事。

○しかし大体どこでもダメ。

○その原因は、まちづくり会社の素人性、無能力にあるのではないか。

⑤ その他

4. 権利調整についての弁護士の活用

(1)弁護士の職能——権利調整、和解

(2)再開発の現場での弁護士の果たしうる役割——その1（権利調整）

- ① 再開発の計画立案段階
- ② 住民説明会・都市計画決定・事業計画決定・組合設立認可等の手続
- ③ 権利者との個別対応
- ④ 権利調整のカギ——地元権利者に対する再開発のマイナス情報の伝達

(3)再開発に関して弁護士の果たしうる役割——その2（共同研究、マスタープランづくり等）

- ① 再開発関連法制の共同研究
- ② マスタープランづくりへの関与等
- ③ その他－複合ビル管理問題など

5. 再開発プランナーについて

平成4年建設大臣告示による資格審査証明事業（2410名）

→平成13年1月告示廃止（規制緩和）→コーデ協独自の資格制度

(1)コーディネーターとプランナーとの役割分担

→（ゼネラリスト）×（スペシャリスト）

(2)プランナーの質

学科試験、実務研修のレベル高い

——法学部の学生、弁護士では不合格（？）

(3)プランナーの量（数）

全国の再開発の数、広がりからみればまだまだ不足

(4)プランナーの活動舞台

- 今までは法定再開発が主
- それが任意事業や要綱事業にも拡大
- まちづくりコンサルタントとしての役割は？
- まちづくり協議会での役割は？
- 震災復興まちづくりの活動の総括が必要

(5)プランナーの職域、権能と報酬

- プランナーの報酬は全く見えない
- 事務局員としての作業賃（給料）か、それとも専門職能としての報酬か
- 報酬基準を明確に（弁護士も同じか？）

(6)他の専門職域との連携は？

- 今までは不十分—— 1つの現場で孤立した役割のみ（？）
- 再開発の専門屋のイメージ（？）
- 阪神・淡路大震災ではじめてチームとしての活動
cf. 阪神・淡路大震災まちづくり支援機構
→しかし平時において日常的に継続するか？→疑問あり。

(7)プランナーの指導力は

- 技術屋や便利屋として使われるのではなく、全体的な見通し、戦略を示し語るができるか———ムリ（？）
- ムリだとしたら、プランナーの試験内容が技術論に偏っているせい（？）

(8)プランナーの権利調整、交渉能力は

- 一定の専門知識をもった知識人というだけなら、権利調整、交渉能力はムリ。全人格的能力が必要（弁護士との対比？）

(9)プランナーの目指すべき方向

- 雇われ人ではなく、独立した専門職として位置づけるべき。
- そのためにはそれなりの報酬が必要
- 都市基盤公団の職員やゼネコンのサラリーマンでいくのか、それともプランナーとして独立するのか——それが問題。

以 上