

# 阪神・淡路大震災復興特別立法の緊急提案

三〇万被災者が住み続けることのできるやさしい街づくりへ

阿部泰隆

## 1 はじめに

去る（一九九五年）一月一七日早朝（朝五時四六分）、兵庫県淡路島・明石海峡を震源地とする直下型地震が兵庫県（一部は大阪府）の浜側を襲った。神戸市の須磨、長田、兵庫、中央、灘、東灘の各区の山陽、JR、阪神線沿い、芦屋市、西宮市、宝塚市さらには、川西市、豊中市、伊丹市、大阪市で、多数の建物の崩壊、大火、阪神高速道路の五〇〇メートルに及ぶ落下、交通・港湾その他の多数の公共施設の破壊などにより、死者・行方不明者が五〇〇〇人をこえ、避難者が三〇万人という、先進国では近来にない大災害になった。都心の広い面積が焦土と化し、ライフラインが切断され、消防も病院も気象台も機能しくくなつた。新幹線も、高架が落下して、危険な状態になつたが、不幸中の幸いで、始発前であったので、人命の被害はなかつた。阪急、阪神、JR、山陽電鉄、神戸電鉄などの鉄道は一部は始発後であつたが、幸いにして人命の被害はなかつた。もし、この地震があと一、二時間後に発生したとすれば、電車、新幹線が多

数転覆し、高速道路からはもっとたくさんの自動車が転落し、民家の火災もはるかに増え、ビル・地下街もパニックだったはずである。救援活動は今回でも遅すぎたといわれるが、もしこうした事態であれば、それに従事できる者が激減し、救援ラインが切斷され、はるかに困難になつたであろう。したがつて、犠牲者の数はおそらく一桁は多かつたと推定しなければならないであろう。今後の地震対策はこの地震が昼に起きたと想定して行われるべきであろう。

神戸に住む筆者は、知人・学生などにも多数の死傷者、また、家を失つた者を出し、まことに心痛むものがある。今日、被災者の救済が第一の緊急の課題である。それともに、こんな災害を繰り返さないよう

に、新しい街づくりをすることが課題である。その課題としては、被災者に対して、住宅・医療・福祉・雇用など多様な側面からの支援が必要であるとともに、災害廃棄物を適切に処分し、災害時の初動体制・広域救援体制を整備し、交通・港湾などの公共施設を再建し、さらには、経済地盤の沈下・失業の防止のために産業への緊急支援を図ること、災害に強い街づくりを

すること、暴騰すると予想される家賃や建築費の抑制などがある。また、労働災害補償制度の運用緩和、地震と保険、借地借家、取引、区分所有マンションなどに関して多数の法律問題が生じている。

これに関しては、多数の法解釈問題があるうえ、特別措置、特別立法の必要性がある。政府・神戸市・兵庫県でも、特別措置・特別立法を検討している。その案は種々伝えられるが、本稿では、災害に強く、かつ、住みよい街づくりをすることによつて、被災者が

従前のコミュニティを維持して今後とも安心して住み続けられる、活力ある都市を再建する必要があるとの観点に立つて、緊急復興立法と特別措置の基本構想を提案したい。

なお、家族や家を失い、避難テントや避難所生活で絶望の中に筆舌につくしがたい苦労を味わつてゐる被災者からみれば、こんな長期的な対策など考える余裕もないでの、こんな提案には、神経を逆なですといふ非難が予想される。しかし、このままでいけば、焼け跡に、復興の槌音高く、従来の密集木造住宅街が再生して、悲劇を繰り返す心配が大きいので、建築が始

まる前に、早急に法制度を整備し、また現行制度を活用する必要があるのである。そして、私見では、後述するように、被災者の権利を制限するばかりではなく、被災者全体からすれば権利制限を受けた甲斐がある。被災者に決して不利なものではないのである。

本稿執筆中（二月一日まで）の報道によれば、政府・兵庫県・神戸市は防災モデル都市に向けて、震災復興の手法を検討している。当初政府には、建築制限を六ヶ月にする私権制限案があつたが、これは被災者に厳しいので、建築制限は二ヶ月にして、大都市法（大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法）の区画整理促進地域の制度を震災地域にも適用できるよう法改正をするという案も伝えられる（朝日新聞一月二十九日一面）。

また、神戸市は、市内の被災地域に市が施行主体となつて大規模な区画整理（六ヶ所）と駅周辺などの再開発事業（二ヶ所）を行うという（読売新聞一月三〇日一面）し、兵庫県は、公有地（約四〇〇ヘクタール）を活用するほか、工場跡の遊休地（神戸製鋼・川崎製鉄の六七ヘクタール）を取得して、そこに、中小企業向けの仮設賃貸工場や震災に強い住宅・オフィスを整備し、被災者を受け入れるとともに、焼け跡を防災モデル都市として整備する、いわゆるツイン区画整理を行うという（日本経済新聞一月三一日一面）。

いずれも、それそれ有用な案である。これらがどのように調整されいくかが注目されるが、ここではこれらの復興計画に関して留意すべき点を多少述べることにする。なお、筆者の研究室も使用できない状態

で、緊急に執筆したので、誤りや不十分な点も少なくない点はご寛恕戴きたい。

## 2 基本的な視点

もともと、私権を尊重しすぎ、土地所有者のほぼ自由な建築を許容してきた（建築自由の原則）ことが、街の環境を悪く、かつ、災害に弱くした原因である。

関東大震災、戦災の復興などのさいに、しっかりと都市計画をすれば、こんなに悲惨なことにはならなかつたのである。もつとも、当時は国力もなく、無理だったのかもしれないが、黒字をため込んで世界から恨まれ、内需拡大が求められている今日、しっかりと街づくりが必要である。そのためにはある程度の私権の制限が必要である。

政府は私権の制限は慎重に、などと及び腰であるが、結局は住民の多くに喜んで貰える街をつくれば、私権の制限の甲斐があるというものである。ここで、留意すべきは、計画・事業主体に強力な権限と財政力を与える必要があるが、それだけでは住民の権利意識が強くなっている今日、実際には運用が困難で、担当の職員が苦労するだけである。下手をすれば、被災者の抵抗もあって、さらには、私権の制限は違憲だといった訴訟まで起きて、現場では計画を策定し、事業を推進するのに支障を来たし、そのうちに、建築制限の期限が切れてしまうことも予想される。そこで、制約を受ける土地所有者の我慢に報い、災害に強い、健全な街づくりに努力する被災者を優遇することによって、被災者の合意形成をスムーズに行う法システムを作ることが肝要である。また、土地所有者の利益を多

るよう工夫し、職場・店舗を用意して、従来のコミュニティを維持できるようにすべきである。これは土地所有者に不利益に見えるが、実はこうしてはじめて、障害者などの弱者も、その借り手を見つけられるので、この地にとどまれるようにすべきである。

それにしても、住民は、どうなることか、土地を取り上げられ、家賃が高騰し、職を失い、住めなくなると、心配している。住民の不安を解消し、計画実現に協力して貰うためには、早く、復興の青写真をつくり、人々に希望を与えることが必要である。その青写真は抽象的なおいしい言葉を並べた作文ではなく、具体性を持つものにする。そのさいに、住民参加が必要であるが、土地所有者の言い分ばかり聞くのではなく、借家人層も高齢者も障害者も住めるように幅広く意向を聴取すべきである。

この復興事業にはかなりの国費を投入する必要があるが、社会連帯の精神、さらには、災害に強い街をつくることは個人のためというより社会の利益でもあるという観点により正当化できる。財源論は最後に述べるが、土地は個人の用途に供する部分は買収する必要はなく、建物の建築についても、本来なすべき住民の自助努力を支援するにとどまるから、後述のように開発利益を公的に吸収する制度を組み込めば、この豊かな日本の国力で耐えられないことはないだろう。以下、私案の基本構想を述べる。

## 3 防災都市の建設

被災原因の解明はまだ十分にはなされていないの

で、今後の検討に委ねるべき部分が多いが、今回の被害を見れば、倒壊した建物の多くは木造である。特に、瓦屋根で古い木造の被害が多い。鉄筋・鉄骨は、崩れたものも少なくないが、びくともせずに立っているビルも少なくない。特に、一九八一年の建築基準法の改正後の基準で設計されたものに壊れる率が低いと伝えられる。そこで、最新の耐震設計の基準（ただし、震度五ではなく、六以上）を満たし、工事監理をしっかりと手抜き工事を防止すれば、同程度の地震が起ても、多くは大丈夫、少なくとも、人命の多くは守れると推測される。滅多にこない地震のために巨額の資金を投下するのは過大投資だという心配もあるが、これはリスク管理の問題である。耐震建築強化のために要する費用の増加は数パーセントと言われるのでは、過大投資とはいえない。また、火災の延焼も主に建物が密集しているためである。

そこで、基本的な考え方としては、工場と住宅・商店ができるかぎり分離するとともに、木造密集住宅街の再生を防止して、基本的には耐震・耐火構造物に変え、空き地（公園・緑地）・道路を広げ、防火水槽などで、対策を充実することによって対処すべきであろう。

他方、地震でも絶対に壊れない建物を全国どこでも建てさせることは経済的にも不可能であり、できるだけ人命が損なわれないように配慮すれば、建築物の損傷などのある程度の犠牲はやむをえず、災害後の救援

急いで、現行法ができる限りの計画策定に当たるとともに、特別立法を制定する。建築基準法八四条では建築禁止は最大二ヶ月が限度である。これは法律の改正を待たずに、直ちに発動すべきである。兵庫県・神戸市はすでに一部これを発動した。

のはもう一つの新築分だけであるから、その建築が制限されても重大な制限ではないとして、補償を要しないという考え方には理由がある。

そして、一般に、災害は個人では防止できず、防災はお互いの利益である。そこで、防災都市を造るのは、公共の利益のためだけではなく、お互いの義務であるから、のために必要やむをえざる制限には補償は不要であるとも考えられる。

被災者はその間は恒久的な建物の建築を禁止され、仮設住宅住まいでの、まともな商売もできない。ただし、簡易な住宅・店舗は許容される。もし、この制限に不満をもち、勝手に建て始める者がいると、実際上は处罚も困難であるから、この制度は実効性を欠く。そこで、建築確認のほか、これに応じない建物には水道・電気・ガスを供給しないという特例規定をおいて担保することが考えられる。しかし、実際上はそんな規定期をおかなくとも、焼け野原の被災地ではまわりどこにも電気・ガス・水道が来ていないから、勝手に建て始める者はまずいといふ氣をする。

次に、これに対して、直ちに提起される疑問は、この権利制限に対して補償を要するので、とても財政的に耐えられないのではないかということである。

一般に、区画整理では事業計画が公告されたら、建築が制限され、例外的に建築が許可される場合も、許可には期限その他の条件がついていて、その違反につ

そうすると、仮設住宅が提供されるか、右記の補償  
が行われる限りは、建築制限によって土地所有者の被  
る不利益は重大とはいはず、容忍の限度内にあるとし  
うべきである。要するに、建築制限それ自体によって  
は補償は不要であるが、許可を得て建てられた簡易建  
築物には補償を要するということである。

気になるのはその費用であろうが、仮設住宅をすべ  
ての避難者に提供するとしている目下の兵庫県などの  
方針からすれば、この補償が必要になる場合も少なく  
であろうし、問題となるほど巨額ではあるまい。しかし  
がって、補償が気になるから建築制限を見合わせる  
いう政策には賛成できない。

建築の制限・禁止と補償

傷などのある程度の犠牲はやむをえず、災害後の救援対策を充実することによって対処すべきであろう。

ないと結局は自由に建築できるようになるので、何のために制限したのかわからないことになってしまふ。ところが、大都市法の区画整理促進地域は、建築制限の期間制限がないので有用である。しかし、この制度は長期間建築制限をするという難点がある。もともと、この促進地域は、市街地にあるが、まだ建物が建つてない地域において、バラ建ちを防止するための制度で、建築の必要性が緊急でない地域を念頭においている（同法五条一項一号）。しかし、被災地域は、建物を緊急に建てる必要のある地域であるから、こんなのがんびりした規制にはふさわしくない。また、大都市法は、住居系の地域に適用する（同法五条一項四号）ので、準工業地域などに適用するには法改正が必要であるが、それよりは被災地域の用途地域を変更するのが筋であろう。大都市法では、建築規制はあるが、区画整理法ほど厳しくはない（同法七条）。それにより許可を受けて建てられた建物を区画整理で移転する場合には補償されることになるが、これでは区画整理の事業はやりにくいという感がある。

また、大都市法では建築制限を受けた土地の買い取りの規定があり（同法七条）、買い取った土地は公営住宅または義務教育施設の用に供するようにという努力義務規定がある（同法八条）。しかし、個々の土地所有者からバラバラに土地を購入しても、広い面積を必要とするこうした用途には活用できない。やはり区画整理のさいに土地の交換をする必要がある。

このように、大都市法はそのままでは、本件被災地にはふさわしくないと思う。

もっとも、原稿執筆時の最新の情報によれば、建設省は、大都市法を改正し、区画整理と住宅供給を一体

として推進する事業を緊急立法に盛り込む方針ということである。これによれば、空き地や駐車場など、都心に混在する低・未利用地を集約し、宅地として供給したり、良好な三階建て以上の中高層マンションの供給を促進するのが狙いで、マンションの階段やエレベーターなどの共用部分の建設費については、国、自治体がそれぞれ三分の一ずつ補助する。区画整理事業採択の規模面積を引き下げ、買い取った土地を公営住宅や学校だけではなく、病院や図書館、駐車場なども建設できるようにする。マンションの共有部分への補助については、建設省は〇・〇三ヘクタール以上の敷地、戸数は一〇戸以上を対象とする方針で、法律成立後政省令で定めるという（読売新聞二月四日夕刊一面）。

権利制限の期間内にまとまらなかつた場合、自由に建築できるのは、まとめようといインセンティブに欠ける。行政も迅速に計画を立案して、強力に合意形成を図らなければならない。住民の意向は十分にふまえるべきであるが、この混乱と時間の制約下では十分にはできないので、多数の合意が得られると思われれば推進するしかない。

ただ、地区計画は街区単位で、土地所有者の意向を最大限尊重して決める制度であるから、他の地区では条例に基づく行政指導であったものを地区計画によって強制力をもたらせるという。

時間がかかり、今更間に合わないかもしれない。

次に、その地域内で土地の交換・買替えが必要になつてくる。しかし、土地の交換をしていたのでは、時

被災地の町には住宅のほか工場も商店もあって、混在している。住宅併用店舗はむしろ人情味のある町として好ましいかもしれないが、住工混在は環境上好ましくないので、住宅地と工業地を分離する施策が必要である。

そのため、まずは、被災地域の用途地域を緊急に変更する。従来は、住宅・工場・商店が混在していた

ところでは、そのどれも許容する準工業地域とか住居地域に指定されていたところが多かつた。こうした利用は災害にも危険で、住環境としても、好ましくないが、既存の利用を永久に保護せよという地権者の要請によりやむをえず認められたものであつた。既存の利用が消滅した今、振出しに戻つて、住・商と工は分離する。したがつて、準工業地域とか住居地域は原則として指定しない。工業地域、商業地域、近隣商業地域、第一種、第二種住居専用地域を中心とする。

長田区の真野地区では地区計画で、工場用地と住宅街を分離することになつて。このモデルを可能なら限りは他の地域でも活用する。神戸市は三宮の南側などに適用する。具体的には、高さを一〇メートル以上とする、外壁を道路から一メートル以上後退させる、地域の景観にマッチしたデザインとする、一階にはシヤッターを設けないといった内容で、従来は都市景観条例に基づく行政指導であったものを地区計画によつて強制力をもたらせるという。

ただ、地区計画は街区単位で、土地所有者の意向を最大限尊重して決める制度であるから、他の地区では条例に基づく行政指導であったものを地区計画によつて強制力をもたらせるという。

兵庫県が企業の遊休地六七ヘクタールを買収し、約四〇〇ヘクタールの公有地と合わせて、被災企業に提供しようとするとか、神戸市が同市の造成した企業団

地への移転を促進しようとするのはその種の施策である。

べきである。

大阪湾岸の遊休地は一二〇〇ヘクタールとも六〇〇ヘクタールともいわれる。所有者の企業は、バブル時代の発想で、これをテーマパーク、大型ショッピングセンター、レジャーワールド、マリーナなどに利用して儲けようとしているが、とても需要があるとは思えない。この際にこれを都市改用に活用すれば、所有者の企業も助かるし、被災者や被災企業の移転用地も確保できて、再開発はスムーズにいき、一石数鳥である。ただ、企業がこの際に遊休地を開発見込み地としての価格で売れるとは公平ではない。もともと工場用地の多くは埋立地の廉価分譲を受けたものなので、用途を転換するならば、本来は地価の値上がり分を公共に提供すべきである。企業の言い値が時価であれば、県はそれならその土地を買わないとか、企業が活用したくとも商業・住居系への用途地域の変更を認めないとして圧力をかけて、時価よりも安く譲渡させるべきである。あるいは、時価といつても、開発を見込んだ価格ではなく、公共インフラもなく、工場用にも売れないという現状での、無用の長物を前提とした価格として評価すべきである。

その上で、自治体がそれを開発して、開発利益を入手すれば、インフラ整備の費用も福祉施設用地も出る。あるいは、被災企業が遊休地を安く購入できれば、差益で再建資金にできる。土地所有者自身が開発する場合でも、大阪湾臨海開発整備法<sup>(1)</sup>では開発負担金の納入を求めることができるがら、それをおおいに活用する。この機会に同法に基づく大阪湾臨海地域及び関連整備地域の整備等に関する基本方針<sup>(2)</sup>をこの方向を強化するように再検討し、それにそった整備計画を立て

## 6 小規模土地対策

日本では土地が細分化され、マッチ箱のような土地に小さな建物が建っている地域が多い。土地がないからとか、日本は貧乏だからといつてしまえばそれまでだが、前記のように、大阪湾岸遊休地を活用すれば、土地は出てくる。「ないのは土地ではなく、土地政策にすぎない」。

そこで、建ぺい率、容積率を指定し直す。従来は過大に設定されているといわれるので、それよりは低めに設定する。建ぺい率はせいぜい六〇%まで、容積率は普通の中層住宅地域では一五〇%までとする。

狭い土地の一戸建てとか鉛筆ビルはできるだけ建てられないよう、建ぺい率に関し、一定面積を控除する。たとえば、一〇〇平方メートルの敷地の場合、三〇平方メートルを控除して建ぺい率を算定する。これはこの地域ばかりではなく、本来は建築基準法に一般法として盛り込むべきである。

耐震・耐火の観点で一定の基準を満たす建築しか許容しない。防火地域の指定も広くとる。

なお、神戸市は、震災復興緊急整備条例を制定し、重点復興地域として指定された地域では、届出—指導のシステムを用意し、建築主に対して、防災に関するアドバイスやビル共同化の要請など地域整備の目標に沿った建築指導を行う（読売新聞二月五日一面）。これは許可制ではなく、やわらかい指導手法である。耐震建築への融資の優遇措置などを組み込めば、これも機能するであろうが、本来なら、建築基準法に授權規定をおいて、建築確認に組み込むべきである。

## 7 土地の交換・売却

特に小規模土地所有者、工場用地所有者などには土地を売って転出しようとすると者も少なかろう。これがバラバラの個人やデベロッパーのものになつたのでは、都市計画の実現は困難になるので、その土地を買い集める公的機関を設置する。土地開発公社でもよい。同公社などはこの買い集めた土地をたねに、工場用地と住宅・商業用地とを交換するようにする。ま

震災地域だけなぜこうした制限が加えられるのかと  
いう疑問もあるが、そもそも密集市街地だったため

にこうした制度を適用することは実効性がないとしてあきらめていたのであった。焼け野原になつた土地に

関しては、改めて理想に近い制度を作るべきだといふことである。土地所有者からは、泣き面に蜂、損するばかりだといった不満がでるが、これに対しては、良

好な建築計画に関しては、ボーナス制度を用意して、土地所有者は計画によつては全体としてはあまり損しないようすればよい。

また、これは個人の財産権を著しく制限するので、違憲ではないかという反論ができるが、震災・火災に弱い建物は、近隣住民に対する危険を潜在的に内在しているのであって、震災に耐え得る建物の建築は近隣住民のみんなの安全のために不可欠であり、お互い様であるだけではなく、その所有者にとっても利益になる

うえ、安全な街づくりをすればボーナスが貰えるのであるから、この程度の制約は財産権の社会的制約の範囲内、公共の福祉による制限の範囲内にはいるものとして、憲法二九条に適合するというべきであろう。

た、所有者同士の売買・交換を促進する。これらの土地の売買にかかる税金は軽減・免除する工夫をする。不動産業者の斡旋手数料は、売り主・買い主からそれぞれ3%プラス六万円が限度である。実際上もこの限度額をとる業者が多いが、たとえば、一億円の土地の売買斡旋で六一二万円の手数料は高いので、軽減する。そのためには法改正は必要ではなく、単に建設大臣の告示の改正で済む（宅地建物取引業法四六条）。この手数料の制限は国中画一的なものであるが、もどもと高いので、一般的に軽減すべきであろう。もしそれが無理なら、被災地では土地取引が増えるので業者の事業効率は他の地域よりもよいという理由で、被災地での取引だけ安くすべきである。なお、この手数料率は最高限なので、売り主・買い主が団結して値下げる方法もある。

現行の公有地拡大法では、土地開発公社は区画整理事業の施行区域とか都市計画施設の区域内で先賣権を行使する。代替地用にも買い取りできる。これには租税特別措置がリンクしているので、収用事業のためにしか購入しない。上記のような土地の売買交換は民間の仕事と考えられている。そこで、本来は、まずは区画整理事業を行うことができる。地方住宅供給公社も同様である（同法三条の四）。住都公団は、行政改革、特殊法人の民営化問題で窮地に立っていたところ、この大きな事業を見つければ、生き延びそうである。これでは火事泥、焼け太りという批判もあるが、県・市でも対応できない場合には、別の組織を考えるよりも、現在ある組織を活用するほうが効率がよく、行革になるのであるから、やむを得ない。住都公団は県・市の都市計画の方針に従って事業を行う必要がある。

区画整理でまとまつた土地には、再開発事業により耐震構造の中高層住宅を建てる。あるいは、はじめから再開発事業を行う方法もある。第二種再開発事業のよう

に全面買収するのもよい。そのさい、公共施設や

平行して区画整理を行う。防火水槽、道路の拡幅用地を用意する。減歩率を低く抑えるために、ある程度度額をとる業者が多いが、たとえば、一億円の土地の売買斡旋で六一二万円の手数料は高いので、軽減する。そのためには法改正は必要ではなく、単に建設大臣の告示の改正で済む（宅地建物取引業法四六条）。この手数料の制限は国中画一的なものであるが、もどもと高いので、一般的に軽減すべきであろう。もしそれが無理なら、被災地では土地取引が増えるので業者の事業効率は他の地域よりもよいという理由で、被災地での取引だけ安くすべきである。なお、この手数料率は最高限なので、売り主・買い主が団結して値下げる方法もある。

兵庫県が考へているツイン区画整理もよい工夫である。これは被災地のほかに、湾岸遊休地を一体として、土地の交換も含めて区画整理する。行政処分により土地の交換を行う手法である。

公示などの手続を簡略化することも考へられる。

区画整理は、住民の組合、県・市のほか、住都公団が行う。住都公団は土地区画整理法三条の二により区画整理事業を行なうことができる。地方住宅供給公社も同様である（同法三条の四）。住都公団は、行政改革、特殊法人の民営化問題で窮地に立っていたところ、この仕事と考へられている。そこで、本来は、まずは区画整理事業を行うと決定して、そこで、先賣権を行なうのであれば、現行法の範囲内である。しかし、区画整理事業の決定を行う時間的な余裕も必ずしもない。この震災地域に限つては、公的機関の仕事を、焼け太りとの批判はあっても、拡張することが考へられる。もっとも、兵庫県や神戸市で考へている工場団地の移転でかなり対応できよう。

地を用意する。減歩率を低く抑えるために、ある程度度額をとる業者が多いが、たとえば、一億円の土地の売買斡旋で六一二万円の手数料は高いので、軽減する。そのためには法改正は必要ではなく、単に建設大臣の告示の改正で済む（宅地建物取引業法四六条）。この手数料の制限は国中画一的なものであるが、もどもと高いので、一般的に軽減すべきであろう。もしそれが無理なら、被災地では土地取引が増えるので業者の事業効率は他の地域よりもよいという理由で、被災地での取引だけ安くすべきである。なお、この手数料率は最高限なので、売り主・買い主が団結して値下げる方法もある。

兵庫県が考へているツイン区画整理もよい工夫である。これは被災地のほかに、湾岸遊休地を一体として、土地の交換も含めて区画整理する。行政処分により土地の交換を行う手法である。

公示などの手続を簡略化することも考へられる。

区画整理は、住民の組合、県・市のほか、住都公団が行う。住都公団は土地区画整理法三条の二により区画整理事業を行なうことができる。地方住宅供給公社も同様である（同法三条の四）。住都公団は、行政改革、特殊法人の民営化問題で窮地に立っていたところ、この仕事と考へられている。そこで、本来は、まずは区画整理事業を行うと決定して、そこで、先賣権を行なうのであれば、現行法の範囲内である。しかし、区画整理事業の決定を行う時間的な余裕も必ずしもない。この震災地域に限つては、公的機関の仕事を、焼け太りとの批判はあっても、拡張することが考へられる。もっとも、兵庫県や神戸市で考へている工場団地の移転でかなり対応できよう。

都市防災施設、福祉施設を用意する。住民の土地所有権は再開発ビルのフロアの権利か、現金になる。

区画整理に協力して土地を売却した場合の譲渡所得

税に関しては、現在は二〇〇〇万円控除（居住用の土地・建物を売却した場合には三〇〇〇万円控除）であるが、土地収用並に五〇〇〇万円控除の方針で検討されている（読売新聞一九九五年二月一日夕刊一面、租

税特別措置法三三条の四、三四条）。

区画整理でどれだけの換地をもらえるかについては、土地の評価次第であるが、現在の焼け野原の土地は値段が下がっていて（と推測される）、行政がインフラなどを整備して始めて有効に利用できる住みよい街になるのであるから、区画整理によって価値は大幅に上がると言えるべきである。特に、再開発ビルを建てる場合には、土地所有者の取り分けは、等価交換の原則上、土地とフロアをどのように評価するかにかかるが、地価は震災前の価格ではなく、震災によって崩壊した街の価格で評価すべきである。これは土地所有者が厳しいが、厳しいのは行政とか政治ではなく、地震であるから、やむをえない。半壊した建物を震災前に価格で評価せよという要望があるが、時価補償といふ損失補償の一般原則に反するほか、もともと家屋を持っていた者にだけ資産を補償し、もともとゼロの者にはゼロのままというのは、もともとの持てる者優遇として不合理である。また、このように評価しないと、土地所有者・建物所有者の権利ばかり守られ、借家人層の家賃を軽減できないので、人が住む街は戻らず、土地所有者の権利も実際には内容の乏しいものにならざるを得ない。

区画整理でまとまつた土地には、再開発事業により耐震構造の中高層住宅を建てる。あるいは、はじめから再開発事業を行う方法もある。第二種再開発事業のよう

もある。神戸市は、三宮南側について、避難場所などを確保するために空地を取り、その分高層化してビルの容積を確保しようとする。これまでの容積率が六〇〇一八〇〇%であるのに対し、五〇%くらいの割増をしようという（読売新聞二月一日夕刊一面）。再開発に関しては、震災地に適用できるようにその要件や補助制度を見直す必要があろう。

## 9 ローン免除？・補助金・融資

被災者は、財産を失い、ローンだけ残って、気の毒であるので、その免除の要望が出ている。昔の徳政令のようなものである。しかし、法理論上、これを免除するのは不可能である。地震保険に入っていないかった者のローンの返済を免除するとすれば、保険に入っていた者と入っていない者の不公平は覆いがたく、地震保険制度が崩壊するし、貸している銀行と住宅金融公庫の負担が重くなる。事後立法で銀行の債権を一方的に免除されば、国家がそれを補償しなければならないが、大変な負担であろう。災害緊急事態の布告が発せられる場合（今回は発せられなかつた）でも、緊急措置として金銭債務の支払の延期の規定はあるが、その免除の規定はない（災害対策基本法一〇九条）。公庫の債務だけ免除するにしても、それは、公庫から借りた者だけ優遇される不公平があるし、他に財産があるのに、融資を受けている者にまで免除すべきではないから、資産調査を必要とするが、日本には生活保護以外には資産を調査する制度はない。國家の税金の使い方としても、車にはねられ、雷に当たって、賠償を得られない人との均衡を欠く。あるいは、孤児になつた者（原因是震災とは限らない）のほうがはるかに気

の毒である。震災被災者のローンを免除するなら、公

平上これらを救済した上、一切の天災の被害を救済すべきである。本来は、利子の中に天災補償の分を組み込んで、高くすべきであるが、それは地震保険と同じで、地域格差を設ける必要がある。合意を得るのは大変であるし、事後立法ではできない。それでも、ローンを得た被災者は土地が残るだけまだましである。マンションでも、共有地の土地は残るから、建物を壊して土地を売れば、ある程度のローンは返還できる。また、家屋の損害分の所得控除として雑損控除（所得税法七二条）の制度がある。マンション共有地の売却を全員一致（民法二五一条）ではなく、特別多数決でできる特例法をつくればかなり解決がつく。建替の場合には五分の四の多数決ができる（建物の区分所有等に関する法律六二条）が、反対者の権利をティベロップ

パーが買い取る制度をつくれば建替も少しは進む。一つの敷地にある建物のいずれかのみを修繕・建替する必要がある場合には、敷地を分割する制度も考えられる。

## 10 借家人対策—家賃の低減

土地などの財産をもたない者には借家しかない。しかし、建物を新築耐震耐火建築にすれば、家賃の高騰化で、従前の借家人の多くはここには住めなくなる。そこで、低家賃住宅を大量に建設する必要がある。しかし、土地を買って建設するのでは、家賃が高くなりすぎるが、国庫の持ち出しが巨額になりすぎるの現行の公営住宅制度に見るとおりである。

ローン債務の残存という事態を避けるには、天災保険を義務化するか、国家が天災にもすべて補償するという制度を用意すべきであるが、いずれも難しいことであろう。差しあたりは、災害减免法の適用とか、公庫の金利を軽減し、銀行ローン利子分の一一定割合を税額控除するくらいであろうか（所得控除は高額所得者だけ有利になる）。なお、全国から寄せられた災害義援金の一部をこれに活用する方法もある。雲仙普賢岳の災害の場合にはこれでローン地獄の解消に寄与したと聞くが、今回の地震は規模が大きすぎるので、足りないであろう。前述のように土地は売ればよいから、

そのローン分は義援金でも助ける必要はない。

新築のほうの補助金・融資の点では、一戸建てより建造物に関しては、共用部分（階段、エレベーター、玄関など）については、個人の利用に供するものではないとして、補助金を手厚く投入する。賃貸住宅に関しては、特定優良賃貸住宅法（一九九三年）による優遇措置を講ずる。

## 住宅金融公庫

住宅金融公庫は被災者特例の融資を始めたが、さらには、良好な建築には優先的に融資するような制度をつくる。たとえば、住工分離地域、地区計画区域、区画整理区域などの実情に即して、災害安全・優良環境住宅割増を用意するべきである。

その部分は、土地を購入しなくとも建物を建てる」とができるのであるから、それは土地代を原価にいれず建築費だけを原価として、家賃を計算し、低家賃住宅として、一定の低所得者（被災者優先）に賃貸する」ことを義務づける。あるいは、自治体が同様の条件でこのフロアをまとめて借り上げ、公営住宅として活用する。新規に土地を買って公営住宅を建設するとは異なって、自治体の負担は少ない。そのうえで、所得を考慮して、公営住宅の一種として、災害応急住宅を恒久化する。公営住宅入居のための所得制限は、震災を受けた地域の特殊性を考慮して緩和する。<sup>③</sup>

容積率のアップにともなう義務づけは総合設計でも行われているが、それは公開空地を取るという方法でアップ分の利益を吐き出させるものである。ここでは公開空地を取る代わりに、家賃の軽減に当てようというアイデアである。

さらに、定期借地権により分譲価格を安くする方法もある。

これらの再開発ビル入居者募集のさいには、この地域の従前の居住者や地域内に勤務先、通学校がある者の優先権を作る。学生用のアパートが払底して、神戸の大學生は皆困っている。日本には学生用の住宅施策が乏しい。学生が借りられるような住宅を量と数ともに満たせるようにして欲しい。

## 11 災害都市借地借家臨時処理法の復活への疑問

政府はこの法律を今回の被災地に適用した。この法律には罹災した借家を地主が再建しない場合には、借家人が借地人になつて、建物を建てられるといった驚

くべき規定（二条）がある。一戸建ての借家を念頭においた規定であろう。しかし、これを本件に適用する」と、零細土地の統合が困難になつてしまふので、適切ではない。また、共同建物の借家人にはなおさら適用すべきではない。ただ、借家人が再建された建物を優先的に賃借できる（同法一四条）とする規定は、この場合も意味を持ちそうだ。個々の地主が建て替えるよりも、区画整理後に共同ビルにすることも多いし、供給も確保されるのであれば、この法律を復活する必要はそれほどないよう思う。また、再開発ビルの入居者募集で従前の住民優先にすれば、この制度は必要がないし、しかも、この法律では優先権を持つのは従前の借家人だけであるが、私見ではこの地域の従前の住民とし、従前は自宅に居住していた者でも、建替ができないために再開発ビルに入居しようとする者にも優先権を作ろうというので、この法律が適切とは感じない。この法律を適用するにしても、早急に見直しが必要ではないか。

## 12 工場・店舗再建策

工場・店舗には土地担保の長期低利融資は可能であろう。返済ができるかぎり猶予するべきである。実際、こうした工夫がなされつつある。

また、工場の再建にも補助金を出すという考え方もありうる。農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律では、農業用施設のほか、農地についても、原状復旧事業について高率（五〇一九〇%）の国庫補助を出す。これは農家への個人助成の色彩が濃く、国庫補助の法定化については議論があつたが、農林水産業は自然を相手にしていること、経営規

模が零細であることから、あわせてその経営の安定化を図ることを目的として制度化されたといわれている。町工場の類に関しては、経営規模が零細であることは同じであるし、自然を相手としている点も、自然ではない。また、共同建物の借家人にはなおさら適用すべきではない。ただ、借家人が再建された建物を優先的に賃借できる（同法一四条）とする規定は、この場合も意味を持ちそうだ。個々の地主が建て替えるよりも、区画整理後に共同ビルにすることも多いし、供給も確保されるのであれば、この法律を復活する必要はそれほどないよう思う。また、再開発ビルの入居者募集で従前の住民優先にすれば、この制度は必要がないし、しかも、この法律では優先権を持つのは従前の借家人だけであるが、私見ではこの地域の従前の住民とし、従前は自宅に居住していた者でも、建替ができないために再開発ビルに入居しようとする者にも優先権を作ろうというので、この法律が適切とは感じない。この法律を適用するにしても、早急に見直しが必要ではないか。

## 13 福祉施設

ノーマライゼイションの時代において、障害者・高齢者も従来の住み慣れた街でケアを受け、生活できるようになります。しかし、福祉施設は、金が足りないので既成市街地では土地を確保することは困難である。しかも、障害者の施設には差別もあって、なおさら困難である。そこで、こうした施設は市街化調整区域などの遠方であるとか、神戸市でもしあわせの村と称して、市のはずれに造られている。それさえも十分ではないのは、家族がとても見きれない重い障

模が零細であることから、あわせてその経営の安定化を図ることを目的として制度化されたといわれている。町工場の類に関しては、経営規模が零細であることは同じであるし、自然を相手としている点も、自然ではない。また、共同建物の借家人にはなおさら適用すべきではない。ただ、借家人が再建された建物を優先的に賃借できる（同法一四条）とする規定は、この場合も意味を持ちそうだ。個々の地主が建て替えるよりも、区画整理後に共同ビルにすることも多いし、供給も確保されるのであれば、この法律を復活する必要はそれほどないよう思う。また、再開発ビルの入居者募集で従前の住民優先にすれば、この制度は必要がないし、しかも、この法律では優先権を持つのは従前の借家人だけであるが、私見ではこの地域の従前の住民とし、従前は自宅に居住していた者でも、建替ができないために再開発ビルに入居しようとする者にも優先権を作ろうというので、この法律が適切とは感じない。この法律を適用するにしても、早急に見直しが必要ではないか。

また、NTT株の売り払い収入は社会資本の整備という名目で民間にも無利子で貸し付ける（日本電信電話株式会社の株式の売り払い収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法）。この発想をできるだけ拡充して、本件震災地域に適用して欲しい。

なお、最新の報道によれば、国の低利融資に自治体が利子補給して、実質的に無利子・無担保にするようである。

害者や要介護老人の在宅・入所待ちがたくさんある」とで明らかである。

しかし、今回、既成市街地という事情は消滅してしまった。そこで、この機会に市街地に福祉施設を設置するように用地を確保すべきである。住民に与えられる区画が決まる前に先に福祉施設用地が決まれば、住民も反対しにくい。

もちろん、その用地は区画整理の減歩で生み出すのではなく、自治体が購入すべきものである。自治体は福祉計画を緊急に変更して、土地を買うべきであり、厚生省はこれを支援する特別措置を講ずるべきである。

なぜ被災地域でだけ福祉施設を充実するのかといふ反論もあるが、この機会でなければできないのである。全国で順番などといつては、あとになって土地の余裕がないので、福祉の充実は不可能なのである。福祉計画を前倒しすればよい。

今回の被災地である神戸市の板宿では昭和四〇年代に区画整理の計画があった（まだ、完成していない）が、住民の反対で計画を練り直し、その機会にハードな土木工事の計画だけではなく、民生局が土地を購入して、福祉用地とすることになった経験がある。区画整理が終わってからは土地はどこからも出てこないからである。

## 14 財 源

財源論を抜きに、とにかく復興に金を出して欲しい。阪神間を復興しないと、寂れて、税収は上がりづく、福祉費用ばかりかかるので、国家はかえって永久に損する。ここで国家資金を投下して、阪神間を復興

すれば、後で税収が上がる。金の卵を生む鶏に餌をやるか、もつたいないと思って、餌をやらずに病気にしてしまうかの判断が求められる。

そうすると、財源は、国債か、増税か、予算の組み替えかに帰着する。その議論は時間がかかるが、単純に赤字国債か、増税かというのではなく、もっと財源探しに知恵を絞る必要がある。これまで何度も議論して、できなかつたものであろうが、やはりもう一度、「日本改造」を試みるべきである。「公平」をキーワードにすれば、財源が出てくる。多少、長期的な視点を述べる。

まず、前記のように開発利益の吸収を行い、公的な負担を軽減する。住金（住友金属）埋立地の譲渡を考える。公害工場の海上移転用に埋め立てたが、移転をやめる。できた土地を関電に八〇〇億円で売るとかいふ話であるが、もともと譲渡を目的に住金に埋立を許容したのではないから、住金のものにしないで、いつたん国家の物にすれば、国家は開発利益を吸収できる。

一般的にも開発利益の吸収の制度をつくる。たとえば、市街化調整区域の開発許可にさいして開発負担金をある程度取る。新幹線の新駅の周辺の開発利益を吸収する、台湾流の区段徵収（駅周辺の土地を収用し、開発して、一部を地主に返還し、残りを公共のものとする）を活用すれば、整備新幹線の建設費も安くつく。

道路、港湾、河川等の予算は、日本全国の中で阪神間の整備が緊急の課題であるから、阪神間を優先するよう組み替える。他の地域の事業は遅れるが、緊急性の高い需要が生ずればやむをえない。これを本年度

予算でできるかどうかは政治の問題である。

さらに、無駄な事業の見直しが必要である。西宮マリーナシティ、神戸の空港計画、レジャーワールド、淡路島日仏友好モニュメント、姫路のマリーナなどは、緊急性がない、バブル時代の発想であるから、少なくとも震災復興が終わるまで延期・見直しする。

国的にも、漁港の整備、農村空港など、効果の少ないものをやめて、同じ省庁の予算でも、阪神間に支出するように組み替えれば、新規の予算はそれほど不要である。村をあげてダム建設に反対している徳島県木頭村のダムのようなものも、環境を破壊し、利水の必要性も薄いのであるから、このさいやめればよいのである。建設・土木業界としても、震災特需で十分な仕事を始めたから、仕事の方針を切り替えるべきである。

増税の前に、売上げ記録義務づけ制度を導入すべきである。現在、法人税、所得税、消費税とも、税務職員が苦労しても、所得の捕捉が難しい。自動的に收入を把握する制度をつければ、税務職員を増やすことも、税率をあげなくとも、增收になり、むしろ、税率を下げることができる。給与所得者や著作者は収入を自動的に捕捉されているので、どの商売でも、業として金を受け取る以上金銭登録機に記録するようすべきである。実際に大部分の業者はそうしているので、パチンコ（年商一七兆円とか）、自由診療の医師、各種自営業者、バー、居酒屋などにこれを義務づけるのは、不当な負担の義務づけでないばかりか、かえって

公平である。消費税の改善策として論じられる伝票方式よりも、記録の負担ははるかに軽い。国民の大部分には有利なので、抵抗は少ないのである。導入が論じられている納税者番号でもこの種の収入は捕捉できない

い。これで、税務職員を増やさず、正直な国民の負担を増やすしないで、大幅增收だと考える。<sup>(6)</sup>

税制に関して述べると、所得税は重すぎ、相続税は安すぎる。相続税を、庶民の標準以上の分は大幅増税率を下げるのが筋である。納税者番号制で、利子税を累進課税などにするという案もあるが、それでは財金利子の手取りが安すぎて、かえって不公平になる。貯

金の資産から取るのも相続のときでよい。

同じ増税でも、酒・タバコ税なら日常生活への影響は少ないし、競輪・競馬・モーターボート開催日数を増やし、補戸に本邦唯一のカジノを開催するアイデアもある。

国債を発行する場合、その償還財源は将来阪神間で得られる収入（税収・福祉費用）と、震災対策をしないで放置した場合の国家の収入の見込みの差額を当てればよい。この収入の中に、JR西日本の売却予定の株の収入を見込む。JRを支援しなければ、株の売却もできなくなるが、ここで支援すれば、JRの経営内容も良好になり、株の売却益となつて、国家に還元される。

いずれにせよ、一〇年間で六三〇兆円と予定されている公共投資のほんの一端を震災都市復興に当たれば可能であろう。

## 15 最後に

本稿は、焼け野原になつた地域を念頭においている。その地域でも、今回復興するにあたつては、災害に強い、かつ、福祉の街づくりだけではなく、歴史や文化、景観を尊重した街づくりをして欲しい。

難しいのは、かなりの建物が破壊されたが、かなり残つている地域である。そこで、区画整理・再開発をするには、住民合意も資金もはるかに難しくなる。か

らない。この機会に建ぺい率、容積率などの規制を強化し、最新の耐震設計で建てるという義務づけを考え欲しいが、それさえ難しいかもしれない。

もっと難しいのは、今回震災に合わなかつたが、震

災が来ればひとたまりもないと推測される都市が日本では少なくないことがある。これを災害に強く、住みよい町に変えていくことはたいへん難しい。これまで存在する適法な建物をわざわざ撤去して、建て替えるだけの金は個人にも国家にもないし、建築自由の原則のもとで抵抗も強く、補強するだけでも大変である。

しかし、今後は都市改造を重要な国策に掲げ、用途地域を変更し、地区計画を迅速に策定し、これから建てる建物に関しては、耐震構造にすることを義務づけて、できるだけ早く災害に強い町にするように、力を合わせて行くべきであろう。

また、災害があつてから特別立法の議論をしていると後手後手にまわるので、今回の特別措置を一般法化して、災害があつた日に政府が直ちに適用することにしておくべきである。

(1) 阿部泰隆「大阪湾臨海地域開発整備法」ジユリスト  
一〇一八、一〇一九号（一九九三年）。

(2) 阿部・政策法務からの提言（日本評論社、一九九三年）二一七頁以下。

(3) 阿部・政策法務からの提言一八四頁以下。

(4) 阿部「埋立地の用途変更・譲渡の法的規制」環境と公書二三巻一号一五頁以下（一九九三年）。

(5) この問題に関しては、連載中の「こんなものが欲しい」（書齋の窓、有斐閣）に近く紹介する予定である。さらに、藤田恵「ダム建設阻止へ条例」日経一九九五年二月六日二二面。

(6) 阿部・政策法務からの提言一四頁以下。

このほか、阿部・国土開発と環境保全（日本評論社、一九八九年）参照。本稿の要点を朝日新聞二月六日付け論壇に掲載した。

（あべ・やすたか 神戸大学教授）