

震災復興と再開発

坂和章平

はじめに

三月一七日神戸市など五市町は一六地区二五四・八haを被災市街地復興特別措置法（以下復興法と略称）に基づく復興推進地域に指定し、兵庫県知事はその内一〇地区二二一・四haで区画整理事業の、六地区三三・四haで再開発事業の都市計画（以下都計と略称）決定をした。本稿はこの都計決定を中心に検討し、再開発の論点を指摘したい。

一 都市計画決定は手続的に妥当だったか

震災直後計画的な復興まちづくりのため建物のバラ建ちを制限する必要性が説かれ、建築基準法八四条に基づき二月一日以降四市一町一四地区三三六・一haで

建築制限が実施されたが、この期間は最長二カ月であった。そこで三月一七日以降も建築制限をかける方法としては次の二つがあった。

①復興法に基づき二年以内の建築制限期間を定め、その間に区画整理や再開発の計画を練り、都計決定をした時点で都計法五三条による都計制限に移行する。

②復興法による建築制限の満了日を三月一七日と定め、同日区画整理や再開発の都計決定をして都計制限を実施する。

現実の選択は②であったが、多くの被災者が避難所生活を送り、都計案の縦覧も不自由な状況下での決定強行には批判が集中した。現行法上住民には案の縦覧と意見書提出の権利が確保されていないが、公聴会の開催は可能である。また復興法四条は「地域住民の理解と協力を得るよう努めなければならない」と定めているのだからせめて各地区で公聴会を開催し、可能な限り地元住民や各層の専

門家の意見を聴取すべきであった。これ

に対し行政側は都計決定をしないと、「地権者から土地建物を買収しても五千万円控除の特例が適用されない」、「事業の補助金が出ない」ため早く決定し、その後住民の意見を聞き必要ならば修正すればよいと説明した（二段階都計決定）。確かに区画整理については道路・公園の根幹部分を決定しただけだから詳細は後日の決定に委ねられるが、再開発については街路・街区はもとより建築物の用途・容積・高さ等も決定されているから

その修正の可能性には疑問がある。決定直後、芦屋市西部地区で報じられた取消訴訟の提起はその後の協議で一段落したが、最初のボタンのかけ違えが後に禍根を残す例は多い。今回の決定強行は手続的に問題が多く、せめて三カ月程度は議論の期間をおくべきであった。

二 法定再開発の変容と行き詰まり

バブル崩壊後再開発の現場では、ホテル・デパート等のキーテナントが再開発から撤退しはじめた。バブル期の再開発は駅前中心・商業中心で高容積の再開発ビルをつくり大量の保留床をキーテナントに売却する形態で十分採算がとれ、施行者もデベロッパもキーテナントも十分幸せだったが、バブル崩壊後生き残りをかけて事業の変容が議論された。コーディネーター協会は平成四年七月以降「転換期にきた再開発の現状と課題」の大特集を組み、従来どおりの手法の限界、地権者中心・住宅中心を目指し地価を顕在化させない再開発の必要性を討議した。また平成六年には「市街地再開発事業の今後のあり方について」を発表し、再開発情勢の困難さ、右肩上がりの事業継続の不可能性を分析した。

都市再開発法は、昭和四四年の制定以来再開発拡大の方向に数回改正された。すなわち、①面積要件の緩和や施行主体の拡大方向へ、②再開発促進区域や再開発方針の創設等、都計決定の前の段階で一定の法的効果を与える方向へ、③権利者が多く広い面積でも再開発を可能とするため二種事業創設へ、④再開発地区計画や用途別容積型地区計画の創設等、都

計法の改正と歩調を合わせ「計画性」あるものに対する規制緩和の方向へ。

他方、バブル期の土地（地価）問題噴出の中で土地基本法が制定され、土地所有権は絶対ではなく、「公共の福祉の優先」や「適正かつ合理的な利用」の原則がうたわれたが、これは理念にとどまり事業法たる再開発法の改正と直結しなかったため、独立採算制や借家人対策等の問題点が改善されずに継続した。このように現場では従来の図式は大きく変容したが、法制度上はバブル期の手法が継続したまま改善されず、法定再開発は行き詰まりの様相を呈している。

三 法定再開発の位置づけ（相対的比重）

今回決定された再開発は再開発法に基づく事業（法定再開発）だが、区画整理に比べると面積的に少ないうえ、従前計画の延長である。従前計画の基礎があったからわずか二カ月間で都計決定できたにすぎず、震災復興を指して新たに計画を練ったものではない。法定再開発をわずか二カ月で都計決定するのは不可能である。なぜなら、再開発の都計決定には施行区域や面積のほか、公共施設の配置および規模・建築物および建築敷地の整備計画を定める必要があるが、これを決めるには地区内権利者の把握はも

ろろん合意の見込みが不可欠であり、それには相当の年月を要する。今回決定した地区は、いずれも数年前既に大枠の合意が成立していた地区である。また現在、芦屋市中央・阪神西宮駅南・西宮北口駅南で再開発の都計決定を準備中であるが、これも従前から計画進行中の地区に限定されている。このように、復興まちづくりの手法として法定再開発の重要性が認識されてもその都計決定は容易ではない。さらに、右の地区はすべて駅前再開発で、住宅中心の再開発が一つも具

体化しない原因は前述の法定再開発の制度上の欠陥にある。

平成六年度二次補正予算において、推進地域で実施される二種事業および推進地域以外の被災市街地で市町村が策定する復興計画に従って実施される再開発事業について、①通常の補助率（三分の一）から災害時補助率（五分の二）へ、②組合施行再開発の面積要件を五千㎡以上から二千㎡以上に緩和、③住宅型プロジェクト並の厚い補助の適用、④防災機能強化補助の手当てがされた。

これは、住宅系再開発の重要性を認識した措置として評価できるが、今後推進地域以外で組合施行の住宅系再開発を進めていくには多くのハードルが予想され、都計決定に至るのは容易ではない。独立採算制の見直し等、多くの法定再開発の問題点にメスを入れる必要がある。

四 広義の再開発の多様な展開の位置づけ

被災地の中での法定再開発は地区・面積共少ないが広義の再開発は広く展開している。広義の再開発とは、A要綱・通達に基づくもの、B建築基準法の規制の例外的緩和によるものである。Aは都計事業ではなく、各省庁が事業要綱や制度要綱をつくり補助金を出すもので、昭和五八年以降の中曽根内閣による民活・規制緩和路線の中で拡充された。Bは建ぺい率や容積率の一般的規制を、総合設計や特定街区の制度で例外的に緩和して優良な建物づくりを進める制度で、その実績も毎年拡大した。住宅市街地総合整備事業は、制度要綱に基づき市街地住宅の建設と公共施設の整備を総合的に行うことを目指す事業だが、被災地では既に八地区八五八・八haを建設大臣が承認、三年間で約一万三千戸を着工予定で、国の出す補助金も膨大な額になる。また密集住宅市街地整備促進事業（木質住宅の密集地区での老朽住宅の除却・建替えを目指す事業）が九地区で決定されたほか、まちなみデザイン推進事業（まちづくり協議会による良好なまちなみ形成を補助する事業）等、多種多様なメニューがある。神戸市が復興条例に基づき重点復興地域に指定した二四地区一二二五haでは

地域ごとの整備目標とそれに合わせた各種要綱事業を準備している。区画整理地区では、復興法で共同住宅区や飛び換地などユニークな手法が新設されたが、それでも所有地が二〇坪程度に細分化されている地区は減歩されれば前と同じ容積の建物は建てられず、住宅の復興には建物の共同化が不可欠となる。そのため建設省は震災直後、優良建築物等整備事業を、①地区面積五〇〇㎡以上、敷地面積三〇〇㎡以上に緩和、②補助金を三分の一から五分の二へ拡大した。これは区画整理だけでは復興まちづくりは進まず、共同建替えの援助という広義の再開発が不可欠なことを示している。さらに、被災マンションの再建特に既存不適格が大きな社会問題となったため、建設省は三月一七日総合設計制度による容積率の割増についての上限（基準容積率の一・七五倍もしくは三〇〇％増の低い方）や算定方法について特定行政庁の弾力的な取扱いを認める等の通達で対応したが、これはBの手法である。この活用によりマンション再建は一定数促進されようが、容積率の安易なアップは周辺に与える影響が大であるから慎重を要する。このように、被災地全体で進んでいるAB手法による広義の再開発の数・面積は、法定再開発をはるかに上回る。問題は、このAB手法による復興まちづくりは要綱や通達に基づくため国民にはその内容や問

題点がわかりにくく、「法律による行政」の枠外となる点で、国民のチェックがなければ広義の再開発は行政（建設省）のやり放題になる危険をはらんでいる。特にAはバブル期に拡充したが、つとに弊害が指摘される行政の縦割り機能を助長し、また補助金を餌として地方分権の流れに逆らうものともいえる。すなわち、建設省の優秀な官僚は知恵を絞って、①時代のニーズに応じて事業手法を考え出し、②これに予算をつけて実績を残し、③翌年はその実績を元に予算要求し、④時代の変遷に合わせて修正して新規手法をつくり出す作業を繰り返した。また先日、地方分権推進法が成立し機関委任事務の廃止を目指しているが、要綱事業による補助金に頼らず知事の機関委任事務とされている再開発の都計決定権限を市町村に移譲させようとする動きは弱い。都計事業として、法律上、国民のチェックを経る法定再開発は容易に進まず、建設省の判断だけで進む要綱・補助金事業だけが肥大するのは望ましい姿ではない。また、AB手法は、補助金等のインセンティブを与えるが権利者の合意形成自体には関与しないため、そのネックを抱える地区では事業は進展しない。市町村に都市計画の権限を移譲し、住民参加を進め、再開発の「できる所」ではなく「必要な所」で合意形成を可能とする法制度の構築が望まれる。

五 法定再開発計画の内容は妥当か

新長田駅南の二〇haは、公共団体施行の再開発の平均的面積（二〜三ha）に比べると広大で、ここに二〇棟の高層ビルが建てられる。六甲道駅南は、五・九haのうち一haが公園でこれを囲んで六棟の高層ビルが建てられる。他地区もすべて高層ビルの計画である。事業費を施行者が負担するという再開発法の大原則のため、大量の保留床をつくりこれを処分するべく駅前に事業が偏るとい問題が指摘されてきたが、今回の計画はその反省がなく従前の発想の延長である。高層化・高密度化・用途純化は、必ずしもベストの計画ではない。新長田駅南では、用途混合があってもよい。六甲道駅南では住民側対策のごとく、大公園ではなく小公園を街区ごとに配置する、超高層ではなく中層と高層を配置するという案もありうる。さらに復興まちづくりには理念が必要だが、それは「災害に強い」だけではなく「水とみどり」「多様な人々の共生」「コミュニティ」「老人へのやさしさ」等も重要である。行政は住民や各層の専門家とまちづくりの理念を協議し、街区構成や再開発ビルの大きさ・用途についても大胆な変更を含めた具体的な協議を進めるべきである。

六 なぜ二種事業か。多様な権利変換システムの創設は

復興法は区画整理につきさまさまの画期的手法を創設したが、再開発については推進地域内の再開発は二種事業にすると定めただけである。一種は権利変換で残留が原則転出は例外だが、二種は管理処分転出（買取）が原則残留は例外という相違があるほか、二種は土地収用法が適用され、設計の概要の認可が収用の事業認定とみなされ、事業計画決定の公告が事業認定の告示とみなされる等大きな相違がある。復興法が二種と定めたのは、権利者の残留を前提とする権利変換より、転出に個別買取という権力的構造の方が進行が容易と考えたためと推測される。しかし一種に比べ二種の実例は少数だし、権力的構造の強い二種を採用する必要はない。

また、復興法が再開発の権利変換システムに何らの工夫も加えなかったのは問題である。二種であれば施行者は市と公団に決まっているから、再開発区域外で市や公団が所有する土地建物との権利変換等の工夫ができたはずである。二種で個別買取だから転出者は「売却代金を元手にお好きなように」というのは、無責任にすぎない。メニューの追加は今からでも可能である。再開発の施行区域内での

権利変換に限定しない多様なメニューを検討し、復興法の追加を目指すべきである。

七 再開発における借家人の立場は

超高層複合再開発ビルでは零細な借家人は営業実態に適合せず、また家賃や共益費の高額化に対応できないため、転出が多く借家人の保護に欠けることが法定再開発の問題点として指摘されてきた。

兵庫県の「ひょうご住宅復興三か年計画」や神戸市の「震災復興住宅整備緊急三か年計画」では、零細な借家人のための公営公団住宅や優良賃貸住宅の提供を検討しているが、今回の法定再開発の決定内容は高密度・高容積・用途純化の近代的高層ビルの建設であり、零細借家人の保護（入居の可能性）を考えているとは思えない。入居が無理ならせめて地区外でも近い所に施行者が賃貸用住宅を建設して賃借させるシステムを構築しなければ、復興法定再開発は震災で大打撃を受けた借家人の追い出しを推進した事業として悪名を残すことになろう。これに関連して政府は、二月六日、罹災都市借地借家臨時処理法を適用する政令を公布したが、私は罹災法は貸主対借主の個の関係を固定化するもので計画的復興まちづくりや共同化の趣旨に適合しないた

め、適用を撤回すべきと考える。

建物の滅失によって借家権が消滅することから借家人を保護するには、罹災法ではなく現在の借地借家の実態に立脚したうえで、最小限の特別法にすべきであった。借家人の優先借地権の主張に対して、地主が自己使用の必要性等の正当事由の主張で対抗した場合、その紛争の解決は長期化が予想される。現実の審理でも、①双方が借地上に建てる予定建物の比較、②土地価格の算出・承諾料の試算、③地主が提供する借家の条件等あらゆる争点の検討が必要で混迷を深めている。個人的な争いであればまだしも、これが法定再開発や要綱事業の地区だったり共同建替え検討中の場合は、権利の確定ができず事業の混乱は必至である。政府は、今回の震災による建物の滅失に限っては借家権は消滅しない等最小限の特別立法を工夫し、英断をもって罹災法の適用を撤回すべきである。

八 再開発事業での仮設住宅は

震災直後被災者向けの仮設住宅の建設が緊急の課題となつていち早く建設が始まり、既に約四万戸が建設された。これは災害対策基本法と災害救助法に基づき厚生省の所轄で知事が機関委任事務として行うもので、数だけは確保できた。遠

いので不便、したがって当選したのに未入居者が多い等の問題が報道されているが、建設省所轄の再開発事業での仮設の提供はこれとは全く別の問題である。

再開発での仮設の要請は通常事業計画が決まり、ビル建設のため従前建物取壊しの段階で発生する。また法は必ず仮設を提供することを義務づけず、明渡しに伴う通損(九七条)補償として仮住居の費用を補償すればよいため仮設住宅の例は少ない。しかし今回は、建物が焼失・倒壊した中での再開発だから、その実施には当面の住宅・店舗の確保が課題となる。その確保なくして、地区内権利者には再開発への協力はありえない。彼らは厚生省所轄の遠方の仮設への入居は無意味で地区内での仮設を要求するが、現実にはその確保は困難である。そこで地権者が従前の敷地に知事の許可を得て木造二階建の本格建物を建ててしまえば、もはや再開発に協力する動機が失われ、事業反対の立場に回るため事業は進展しなくなる。

長田区久二塚地区では、復興街づくり協議会が再開発の決定を受け入れ、巨大なテナント村の共同仮設店舗をつくったが、地区内権利者の組織的協力をすべての地区で期待するのは安易で、施行者は私有地を借り上げる工夫や買収した私有地での早期の仮設提供をする必要がある。しかし市は、権利関係が錯綜するた

め私有地借り上げを拒否するなど、頭の固さは変わらない。夏を迎え、国費で仮設へのクローラー取付けを実現する等、国への働きかけは抜け目が無いが足もとで現実的で柔軟な対策を実施すべきである。

九 都市計画決定と事業計画決定での争訟可能性は

都市決定直後、芦屋市西部地区では取消訴訟を準備したが、市が話し合いの姿勢を示したため協議継続となった。右訴訟を提起しても、従来判例では都市決定段階では争訟成熟性が認められず、訴が却下されるのは確実だった。今回注目すべきは、自由な個別建替えは復興まちづくりの障害となるため建築制限の必要性が強調され、これが明確に私権制限として論じられた点である。したがって「都市決定は抽象的、青写真にすぎない」「都市制限は私人の法律的地位への間接的効力にすぎない」等、従前の訴却下の理論の欺瞞性が露呈された。八四条制限は法律で私人の建築行為を二カ月間制限するし、都市制限は事業認可の告示まで直接私権を制限する。制限が直接的間接的かは関係なく制限を受けるといふ事実自体が問題なのである。震災復興と私権制限の議論の延長として都市決定の争訟可能性を議論し、都市決定に行政処分

性を認める説の台頭を望みたい。また復興法が、推進地域内の再開発を二種事業と定めたため、私達が提起した阿倍野再開発訴訟で二種事業の事業計画決定に行政処分性を認めた最高裁判決が俄然注目される³⁾。つまり、知事による設計の概要の認可を経た市の事業計画の決定と告示には、取消訴訟の提起が可能である。市は、二種事業の採用と引換えに、争訟可能性を背負いこんだことを肝に銘じて住民合意を目指す必要がある。

(1) 私は『岐路に立つ都市再開発』(一九八七年、都市文化社)で、再開発が岐路に立っていることを指摘しその改善の方向を提示したが、問題点は法制度上何ら改善されなかった。

(2) 高容積・超高層近代ビルの公共益費や水道光熱費が従前の数倍になり、これが再開発ビルに入った零細商店主の経営を圧迫したことは大阪駅前第二ビルの例で実証されており(『苦悩する都市再開発』一九八五年、都市文化社)、岐路に立つ都市再開発もその問題点を分析している。

(3) 私達は、阿倍野再開発訴訟で二種事業の事業計画決定の争訟成熟性を主張し、これを認める画期的判決(大阪高判・昭和三年六月二十四日・判時一八三三二頁、最判・平成四年一月二六日・民集四六卷八号二六五八頁)を獲得したが、これには一種と二種の相違の議論が根拠となった。

(さかわ・しょうへい 弁護士)