

阿部泰隆 著

『大震災の法と政策』

——阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』

一 本書のなりたち

震災後一年半経過した今あらためて本書を読んで、著者が「法政策論の観点から大震災の援助と復興」のため、半年間いかに精力的に書き続けたかに驚かされる。

本書は九五年一二月の出版だが、著者の「連帯・我慢・公平」をキーワードとした「被災者の救援と被災地の復興」のための政策は既に震災直後の、①論壇「被災者の合意得やすい特別立法を制定せよ」(二・六朝日)、②「被災地復興に政策法学を」(五・五日経)、③「住宅復興に向け法的工夫を」(八・一八毎日)の新聞記事に発表されていた。

また著者は、法律時報三〇五月号でタイムリーな論文を発表した。

震災直後発表された救助案・復興案は、情緒的な行政批判やないものねだ

坂和章平

りの内容が多かった中、著者の大胆な論調は異色・新鮮であった。そこでは、きれいなとや理念だけの議論を排斥するとともに、批判だけでなく代替案を提示する責任感が顕著であった。

とくに四月号論文は明快で、区画整理事業について、「本格的木造二階建てを許す建築制限では不十分。それを後押しする公庫融資はおかしい。焼け野原には仮設しか建てられないようにし、仮換地計画ができた段階で本格建築を可とすべき」旨を述べた。

私は弁護士有志グループで、二・一「弁護士有志緊急アピール」を出し、朝日新聞「論壇」(二・一〇)に「被災地復興は多様なメニューで」を発表し、『震災復興まちづくりへの模索』(八・一)を出版した。日本のまちづくり法の複雑性・難解性、都市計画決定というシステムの頑強さ、住民参加

のまちづくりという美しい言葉とは裏腹の脆弱なまちづくり運動——こういう現実下で復興まちづくりを進めるについては、私達も悩み試行錯誤を繰り返していた。

「批判だけでなく現実的な提案」を合言葉としたわれわれの活動の中で目に触れた多くの文献の中、著者のそれは異質で新鮮であった。

二 本書の構成

本書は、序章「本書への誘い」、第一章「震災に対する国家と法の守備範囲」、第二章「危機管理体制と超大規模災害対策基本法の提唱」、第三章「緊急援助のための超大規模災害救助法の提案」、第四章「安く、早いまちづくり、復興の提案」、第五章「復興計画と地方自治・財源」、終章「危機迫る、関東・東海大震災など対策特別立法の提言」で構成されている。

このうち、第一章・第二章・第三章・終章は危機管理・災害救助に視点をおいた記述で、第四章・第五章が復興まちづくり・復興計画に関する記述である。そして序章では、「合理的な法制度の設計」という政策法学を研究のテーマの一つとしてきた著者独自の「視座」を明確にする。

そこで述べる「縦割立法の欠陥」「罹災都市借地借家臨時処理法復活の誤り」「本格建築を許容して、あとか

ら新築住宅街を取り壊して区画整理する愚策」「副都心づくりは再開発だ」という思いこみ」等の視座は、現実的かつストレートな本音である。

また「パターン化した常識の非常識」として公理のごとく疑問なく主張される点についての「減歩は土地のただ取り?」「TAKKE&TAKKEの発想」「震災を奇貨?としたまちづくり」等の論述は強烈である。

本書は、著者が震災後半年間提案してきた救援案・復興案を整理・体系化したものである。本書すべての論点の紹介は不可能だが、私なりに数点の論点にしばって本書の特徴を述べ、阿部理論の検証を試みたい。

三 3・17都市計画決定の評価

3・17決定についてマスコミは、「被災者抜きの一方的・強権的手統」との批判論調一色となった。TVにはプラカードを掲げて都市計画審議会や市役所に抗議する住民の姿が写り、インタビューでは住民は涙ながらに「自分達が避難している間に一体誰がこんな計画を作ったのか!」と訴えた。

著者も「二ヶ月後」については疑問をもっており「今予定されている都市計画決定の案は、今とにかく決めないといけないもの以上のものを決めていく」と批判する。しかし他方「建築制限の必要性」と「区画整理の都市計画

決定の必要性」は明快である。

著者は「建築基準法八四条の建築制限（災害から二カ月）の期限が切れる三月一七日までに都市計画決定をしないと、従前通りの無秩序な建築が許容されてしまい、整然としたまちづくりをする機会を失ってしまうので、緊急に都市計画決定をして、建築制限を続行する必要がある」「反対運動には都市計画決定を一時棚上げせよという意見があるが、私はその意味でこれに同調することはできない」「二カ月に限定されている建築基準法八四条の建築制限を延長すべきではないかという意見もあるが、それは法改正が必要なので今更である」と述べ、3・17決定を性急だとして批判する多くの論文に疑問を呈する。

これは私達が『震災復興まちづくりへの模索』で「もつと時間をかけてやれ」というマスコミ報道は、次々と個別建築が進み都市計画の実現が不可能になる危険性の側面を無視した一時的に聞こえのよい論調にすぎない」と述べた見解と同一で、現実直視論である。

3・17決定は、「早急性」とともに「権力性」を有していたが、他方、二段階式都市計画（今回は区域と基幹となる大きな道路・公園だけを決め、細部は後にあらためて決める）と、まちづくり協議会方式（住民がまち協を結成し、まち協から住民提案を出し行政

案を修正する）の二点が大きな特徴であった。そのキーワードは権力性と対置される「柔軟性」である。私達が過去体験した都市計画は、すべて行政が一方的に提示する権力的で変更可能性のないものであった（それに反対するには勝訴の可能性の低い行政訴訟しかなかった）のに対し、3・17決定は行政自ら修正可能性を明言した。

そして現在、約六割でまち協提案をうけて修正された事業計画が合意されている。3・17決定の性急さを批判するだけではなく、同時に都市計画決定の必要性を説いた本書の現実性・先見性は明らかである。

#### 四 「減歩は土地のただ取り?」「震災を奇貨?としたまちづくり」という問題提起

3・17決定後、神戸市はいち早く土地の事前買収（減価補償金買収）により「減歩率一〇%以内」と発表したが、地区内では「減歩」という言葉自体に拒絶反応が起こり、マスコミも短絡的にこれを取り上げた。「区画整理法は土地をただ取りする天下の悪法」との論者も多く、「行政の都合で行う事業だから住民は犠牲者だ」「震災で痛めつけられ、家屋を失った者から震災を奇貨としてさらに土地をただで巻き上げるのか」との反発が強まった。しかし復興まちづくりで道路や公園

を造る必要性を認めるならば、土地収用か区画整理しかない。そして前者は収用の対象となった地権者は買収・移転を強いられ残った地権者のみが改善されたまちの恩恵を受けるのに対し、後者は地権者が少しづつ土地を供出するかわりに利益も全員が受けるもので、著者は「区画整理の減歩はそれなりに合理的な手法である」と明言する。

率直に「区画整理によってまちがよくなり地価も上がるだけでなく利用価値も上がる」と認め、四m幅の道路を区画整理で造ることにより違法建築だった敷地でも適法に建築できるメリットを力説する。また「四m幅の道路の設置は沿道土地所有者の財産権内在的な義務であると考えれば、もともと補償は不要である」「区画整理は土地のただ取り手法だ」という批判は当たっていない」と述べる。このように単純な区画整理悪玉論、減歩悪玉論に対する、著者の「パターン化した常識の非常識」との切返しは痛烈である。

さらに、減歩率を公共負担との関連で把える著者の見解は明快である。少し長いが引用する。「減歩率を下げるということは、土地所有者には有利になるが、公共の負担が重くなるということである。区画整理施行地区がごく限られている通常の場合にはそれでもよいかもしれないが、大規模な区画整

理を財源の乏しい中で行う今回の場合に、このような考え方で、実際に事業が最後まで行えるのか、途中で金がなるとか、あるいは、同じ予算の中で、区画整理施行地区にばかり金を投下することににならないのか、全体の見込みがわからない。しかも、国の予算は単年度主義なので、今回は頑張ってくれているが、事業が長引くと、いつまでつきあってくれるのか、わからない。その意味では、減歩をかぎりなくゼロに近づけようという地権者の要求が妥当とは思われない。土地所有者ももう少し我慢して、合意して欲しい。」

物事の一面だけを見ず「公平で合理的な仕組みをどう作っていかればよいか」を考える阿部学説の神髄を見る思いである。私が弁護士として体験した区画整理の現場では事業計画の策定に悪戦苦闘したが、それは「何でも反対論」と「現実的な妥協論」とのせめぎあいであり、阿部学説は後者のバックボーンとして機能した。

#### 五 まちづくりの課題への切り口

第四章第二節「まちづくりの課題」はユニークな切り口で面白い。「私権の制限へのアレルギーの排除」「ミニ開発を押しさえ、道路幅員は四mを確保すべき」「違反建築物への種々の対策」「土地買収・補償につきゴネ損方式としての早期買収協力感謝金制度の提

## BOOK & ARTICLE REVIEW

案」新築を壊す愚一區画整理地区では本格建築を禁止し、その補償として簡易な住宅を各人の宅地に建築してあげる方式の提案」等、著者独特の流れられるような文章で次々とアイデアを披露しており、大いに参考になる。

なおここで、著者は「ソフトなまちづくり予算補助事業」として住宅市街地総合整備事業、密集住宅市街地整備促進事業等の仕組みと現状を検討し改善策の提案を試みているが、この点は突っ込み不足の感がある。

現実のまちづくりは、法律以外に要綱事業が大きなウエイトを占める。これは建設省が制度要綱をつくり、補助金を出す仕組みのため国民にはわかりづらい。また毎年のように統廃合され、日本のまちづくり法を複雑・難解にする要因となっている。

したがって著者も、この点については、A事業よりもB事業の方がベターとか、新たにX事業を創設すべきというアイデアまでひねりだすのは大変だったようである。優秀な建設官僚諸氏にはこの際、復興まちづくりにおける各種要綱事業の位置づけや評価を率直に話してもらいたいと思う。

六 個人補償の可否と強制地震保険  
震災直後「人にやさしい政治」を標榜した村山連立内閣は、国費による「個人補償は不可能」と明言し、大き

な非難を浴びた。「国家がローンを棒引きせよ」「被災者に国費による私的財産の補償を」「雲仙並みの補償を」等の提案は経済学者を中心にさらされた。しかし著者は「これらは被災者に優しい案であるが、法制度として仕組むには、法的な吟味が必要である」

「経済学の知見だけで法制度の提案をする最近の経済学帝國主義傾向とか、人情論だけで法制度の提案をする傾向には賛成できない」とし「個人補償せよなどと単純な主張をしても、何も進まない。個人補償はできないことを認めた上で、被災者の生活・営業支援として可能で、かつ合理的な施策を工夫するために知恵を絞ることが大切である」と結論する。「被災者に個人補償を」の主張に同調しない点を一面的に強調すると、阿部学説は「被災者の立場に必ずしも優しくない」ようにみえるが、実は「連帯・我慢・公平」というキーワードに沿って様々の工夫をし弱者に優しいケアをしている。

個人補償はできないのが原則だが、現行制度の中にも「マンション建築費への二〇%の補助」等、個人の財産への救済制度がある。このバランスを考え、個人の住宅再建への利子軽減や震災復興基金の無利子処遇を面的整備区域外でも認めるよう提唱するのはその一例である。また震災復興基金の規模が六千億円の運用による利息であるこ

とに対し「この経済大国でなんとというケチな政府であろうか」とタンカを切り、一兆円の規模の基金を提唱するのも阿部流である。著者の政策法学の面目躍如たる由縁は、単なる情緒論を排斥し、理論的なバリアをパスさせる努力により行政当局に制度を作りやすくさせようとしている点である。

なお現行地震保険が任意加入で加入率が悪かったため、被害の補填が十分だったことの反省に立つ強制地震保険の提案に対し著者は大反対をする。その論拠はさまざまだが要するに、

①強制は違憲・有害である、②高い保険料の徴収が困難で結局機能しない点である。

これから地震保険を強制してそれと今回(過去)の地震の救済に当てることとが法的に許容できないことは明白なうえ、数々の論点を十分検討しないまま情緒的に地震保険の強制だけが先走りしても数年後には忘れ去られてしまっただろう。

本書のように地に足をつけた論点の詰めが不可欠である。

### 七 まとめ

本書はとにかく震災からの救助と復興に関する「阿部流」政策法学が充満している。書店に並ぶ数多くの解説書や提案・ハウツーものとの「異質性」は読みはじめればすぐにわかる。

また、文章は平易で学者言葉・官僚言葉ではない。さらに難しい論点を扱っていても語りが平易なため、専門家だけでなくも十分理解できる。

筆者は「本書の主張は、事態が進行しているこの震災対策としては、もはや時機に遅れた抗弁のような面もある。出版に時間がかかるのも残念である」と述べる。私も本書のうち「復興まちづくり」のテーマはもっと早く出版してほしかった。そうすれば、3・17決定後の事業計画案策定の試行錯誤の時期において本書がより役立つと思うからである。危機管理や災害救助の法的システムの再構築は息の長いテーマだが、復興まちづくり案の策定は時間との競争であり、そのためには合理的・現実的な思考方法の提示とその学習が不可欠で、本書はまさに格好の教科書である。

事業計画が策定されても、まちづくりは完了しない。重点復興地域や白地地域においては、復興まちづくりは未だ緒についたばかりともいえる。

復興まちづくりが正念場を迎えようとしている今、私はきれいなことではなく現実論を述べ、建前論ではなく本音で語る本書を、被災各地の住民に読んで勉強してもらいたいと思う。

(さかわ・しょうへい 弁護士)

〔本書は、日本評論社刊、一九九五年一月〕  
〔発行、A5判、四一五頁、定価四六三〇円〕