

# 復興への合意形成と法律学・上

稻本洋之助

本稿は、一九九六年二月二七日に、東京大学社会科学研究所月例スタッフセミナーで行った停年退官前の「最終報告」の速記録から本誌のために作成した抄録である。特集「震災復興と法」の一編として、したいといふ編集部の意向があるが、論説として執筆したものではないので、内容は報告のままとした。構成を目次に掲げ、紙幅の事情から二回に分載することとする。読者のご了承を乞う。

三 「住まいの復興」における合意形成  
(以降、次回)

四 被災建物所有者による復興の不自由  
罹災借家人の居住確保に関する問題

3 マンション復興への合意形成と法律学  
もう一つの合意形成 国民的連帯の模

はじめに

じめに  
 社会科学の観点から見た震災復興  
 1 震災によって何が失われたか  
 2 震災前の神戸における都市形成  
 3 復興についての考え方  
 「まちの復興」における合意形成  
 都市計画決定前後の状況  
 都市計画事業とくに土地区画整理事業  
 について  
 「まちの復興」への合意形成と法律学

はじめに 私と神戸市ないし被災地との関わりについて。神戸は戦災復興区画整理事業を本格的に展開した都市の一つであるが、それと今日の神戸における都市のあり方との関係、つまり戦災復興区画整理事業と都市形成の関係に、私はかなり前から注目をしていた。現市長の笹山幸俊氏には、一九九二年（平成四年）一〇月に都市計画中央審議会の区画整理部会で初めてお目にかかり、その際に私

「組織「都市的土地区画整理事業研究会」(代表者・稻本洋之助)は、一九八五年から学際的、業際的な研究会として広く土地・住宅・都市・環境などの問題を取り上げてきましたが、所期の目的を果たしたので、一九九五年三月に満十年をもって終了することとした。解散の直前に震災が発生したため、同研究会は、震災関係の調査研究事業に限り引き続き行うこととして解散した。<sup>(2)</sup>

このようないくつかの状況において、私たちは都市のあり方や住まいのかたを主要な关心事とする学際的学術団体として、言い換えれば「不動産学」という観点から何がでべきかを考えた。一ヵ月ほどの議論のうちに学学会員へのアンケートを手がかりとして震災に関する調査研究の拠点として、「阪神・淡路大震災の不動産学的研究」を目的とする研究分科会<sup>(3)</sup>を設置した。同学会は、法律学、経済学、工学の

日本不動産学会の代表をしていたので、同学会としてどのようにすべきかを考える立場にもあった。東大からも地震研究所の地震学、耐震工学の専門家をはじめ道路・鉄道・港湾等の土木や都市構造物の専門家、さらには建築・防災・都市計画など理工系の研究者が相次いで現地へ赴き、救援と同時に本格的な調査・研究活動を直ちに開始した。

九三年の一月から、つまり震災発生のちようど二年前からである。

東京大学社会科学研究所のグループ研究組織「都市的土地区画整理事業」(代表

の研究関心を伝え、研究計画について相談をしたのを機縁として神戸市における都市のあり方について研究を始めることになった。調査研究を目的として同市を訪ねるようになったのは、具体的には一九九三年の一月から、つまり震災発生の

の研究関心を伝え、研究計画について相談をしたのを機縁として神戸市における都市のあり方について研究を始めることになった。調査研究を目的として同市を訪ねるようになつたのは、具体的には一九九三年の一月から、つまり震災発生のちょうど二年前からである。

東京大学社会科学研究所のグループ研究組織「都市的土地区画研究会」（代表・稻本洋之助）は、一九八五年から学際的、業際的な研究会として広く土地・住宅・都市・環境などの問題を取り上げてきたが、所期の目的を果たしたので、一九九五年三月に満十年をもつて終了することとした。解散の直前に震災が発生したため、同研究会は、震災関係の調査研究事業に限り引き続き行うこととして解散した。<sup>(2)</sup>

震災発生の時期には、私は、他方で、

日本不動産学会の代表をしていたので、同学会としてどのようにすべきかを考える立場にもあつた。東大からも地震研究所の地震学、耐震工学の専門家をはじめ道路・鉄道・港湾等の土木や都市構造物の専門家、さらには建築、防災、都市計画など理工系の研究者が相次いで現地へ赴き、救援と同時に本格的な調査・研究活動を直ちに開始した。

このような状況にあつて、私たちは都市のあり方や住まいのかたを主要な関心事とする学際的学術団体として、言い換えば「不動産学」という観点から何ができるかを考えた。一ヵ月ほどの議論の中、特に学会会員へのアンケートを手がかりとして震災に関する調査研究の拠点とするべく「阪神・淡路大震災の不動産的研究」を目的とする研究分科会を設置した。同学会は、法律学、経済学、工学の

研究者からなる学会で、会員は広く理工系にわたっているが、その中では都市工学などソフトの分野の研究者が多い。したがって、ここでいう不動産的研究は広い意味での社会科学であり、そのような観点から見た震災とは何か、復興とは何かを研究して今日に至っている。

私の本日の報告は、都市的土地区画研究会と日本不動産学会研究分科会が一年にわたり緊密な協力のもとに行ってきた共同研究に多くを負っていることを、はじめに述べておきたい。

(1) 都市的土地区画研究会は、旧研究会解散から一年後の本年三月、新たな研究会として再発足した。問合せは、03-3247-5656(稲本)または03-3294-1294(事務局長・小柳春一郎)へ。インターネットのホームページは、<http://www.misawa.co.jp/tokken>(六月下旬より)。

(2) 日本不動産学会「阪神淡路大震災復興の不動産学的研究」分科会(代表者:渡辺俊一)。問合せは、学会事務局 03-3213-1844

## 一 社会科学の観点から見た 震災復興

### 1 震災によって何が失われたか

- (1) 「まち=コミニティ」の喪失
- (2) 「住まい=権利・受容・愛忍」による居住の喪失

他方で「住まい=権利」という決定的な事実がある。従前に権利を持って居住

失われたか》について、社会科学の観点から正確な学問的な認識を得たいと考えた。そして、《失われたものをどのようにして復興するか》という課題に社会科学の観点から参加することを望んだ。この観点から被災地を見ると、すべてういう観点から被災地を見ると、すべてといえるほど多くのものが失われているが、とりわけ、コミニティとしての「まち」が喪失し、さらに「住まい」、それが『家屋』という意味の住まいではなく、「住まい」が失われたということを強く感得した。私たちはこのような「まち」と「住まい」の喪失を調査研究の対象にしようと考えた。本日配布した資料冊子には「まち=コミニティ」と書いてあるが、「コミニティ」という言葉もそれ自体かなり多義的である。不動産学という観点からこれを捉えると、コミニティとは『特定の地域において不動産が連担して存在している、そのあり方によって形成される社会関係』であると考えられる。そのような社会関係が一気に喪失したという事実認識を基点として研究をすすめることとした。

2 震災前の神戸における都市形成(1) 地域的分化  
こうで、震災前の神戸において都市がどのように形成されてきたか、その中でどのような地域を中心的に私たちが研究をしようとしてきたか、また現在研究しているかを話したい。かなり図式的な言い方になるが、第一には、いわゆる「インナーシティ」と呼ばれる地域が神戸では一番古い地域である。

第二に、六甲山の南麓にかかる山手のほうにかなり良い住宅やマンションが多く見られる。「山手の生活」のイメージのある市街地であり、その多くは戦災復興区画整理事業地域(事業実績二一六九ヘクタール)とほとんど重なっている。「インナーシティ」といわれるこの地域が神戸では一番古い地域である。

第三は、臨海部の都市開発・再開発地域であって、六甲アイランド、ポートアランド、そして再開発という意味でハーバーランドなどである。住宅という観点からいえば、「高層マンション群の出

していった人々にとって、今や現実のモノとしての住宅は存在しない。また、権利はないが周りの人から受容されて住んでいた人々がかなりの数に上った。加えて、周囲の人びとから認められていない市街地を大づかみに「インナーシティ」と呼び、問題についてはさらに地域を限り、そのことが日常の生活の限りではさほど大きな事件となっていないようない人々、受容されているに過ぎない居住者にもかかわらず長く、また短く住んでおり、それが特徴的ですらあった。

この言葉は神戸に限っても多義的である。

現」が特徴である。

そして臨海部の埋立事業とある関係のもとに六甲山脈の北・西部が開発された。これが第四の「北神・西神宅地開発地域」である。「居住環境」という点でも、また「都市施設の整備」という点でも田舎らしいものがあり、都心部への交通条件も三宮まで三・四〇分、大阪までは北区東部から四・五〇分というところである。

## (2) インナーシティの状況

神戸市は、特徴的にはおおよそこの四つの地域に分化しているが、ここで取り上げるのは「インナーシティ」と呼ばれる第一の地域である。戦災復興区画整理事業の結果、この地域では神戸市の基幹となる幹線道路はおむねよく整備されおり、私たちがそこを車やバスなどで通過する限り、よく整備された都市という印象すら持つのが、しかし、いったん幹線道路から外れると驚くような実態に接する。戦災復興区画整理事業は、百メートル四方の区画を単位として幹線道路を配置したが、この約一ヘクタールの区画の内部には道路といえるような都市施設がほとんどない。公道はなく、道路として用いられているところも単なる私用の通路でしかない。それもきちんと整備されておらず、舗装もなく、

ほとんど設計図のないまま自然にできたような道が大部分である。

したがって、この地域の第一の特徴は「区画内道路の欠如・未整備」だといえる。他の都市に比べてはつきり言えることだが、区画整理事業が大々的に行われたにかわらず、区画内において道路は大変未整備であることが特徴的である。

第二の特徴は、道路の未整備と深い関係にあるが、区画内における「建築物の過密・老朽・基準外（違法）」ということである。戦災復興区画整理事業には焼跡だけではなく焼け残りの土地も多少含まれているが、そういうところでは戦前からの二戸一長屋住宅など、古い小規模な長屋住宅がまだ存在している。東京や首都圏における諸都市において見られるものと比べてもなお、住宅の質は格段に悪い状況にある。

そういうところではまた、「用途の著しい混在」が目立つ。住宅と商業的な若干の施設と（住宅とは言い難い）作業員の宿泊施設が混在している。単に平面的にではなく、上下階の立体的関係においても、複雑を極めている。ケミカルシユーズ産業に代表されるような零細経営においては、作業工程がかなり閉鎖的で、加工中の製品の運搬がだいたい自転車かりヤカーワークなし数ヘクタール

の範囲内で日夜行われているという状況である。

インナーシティの第四の特徴として「権利関係がはなはだ不明確」であることをあげる必要がある。これも驚くべきことだが、あの大都市においていまだ登記簿上空白の土地が存在している。地籍の調査がなされていて、権利者も不明確で、登記が未了である。したがって権利の公示と関わりなく、またおそらくは権利の実態とも関わりなく建物の建築や売買や建替えや賃貸がなされている。私がいま「権利」といったのは「敷地に関する権利」だが、それとも関わりなく建物が建てられ、売買され、建て替えられ、賃貸されている。そこにおいては借地なし借家といえるかどうかかも疑わしいよう、しかし、ある程度の了解のもとに続いている不動産の利用が重複的に形成されていると見られる。

元せよ、というものである。

震災直後からこのような観点を強調した提言がかなりたくさん出され、マスコミにも一定の影響を与えた。法律学の一部にもそのような「人災論」が見られた。しかし、これはほどなく影響力を持つていった。私は、行政の責任は確かにあるし、これは今後とも明らかにされるべきことがらであると考えているが、「人災」ないし「行政の責任」を指摘するだけの議論では所詮復興論としては成り立ち得なかつたのではないかと思う。これまでいろいろな機会に繰り返されてきた同じパターンの言説が「ここでやや声高に語られた」という印象である。

事実は、このよろこんで震災が起き、「まわ」が失われ、「住まい」が失われたということであった。これに対しても、「復興」についてはどのような考え方方が主張されたか。震災発生から約一ヶ月の間をとつて私たちが検証したのは、復興に関するおおよそ次のような

三つの議論であった。

いずれも私の命名だが、「拡散的復興論」、「復元的復興論」、「再生的復興論」である。この三つの中では、第二の「復元的復興論」が一番早く主張された。これは、今回の震災は自然災害というよりはむしろ「人災」であり、「行政の責任」である。したがって、そのような観点から国を含む行政は、被災者に元のまちを返せ、皆が以前のように住めるまちを復元せよ、というものである。

いづれも私の命名だが、「拡散的復興論」、「復元的復興論」、「再生的復興論」である。この三つの中では、第二の「復元的復興論」が一番早く主張された。これは、今回の震災は自然災害というよりはむしろ「人災」であり、「行政の責任」である。したがって、そのような観点から国を含む行政は、被災者に元のまちを返せ、皆が以前のように住めるまちを復元せよ、というものである。

神戸市において自然災害をここまで拡大したのは、これまでのような人口と商工業活動を神戸市に集中させるような都市整備のあり方が悪かったからで、このことを踏まえれば、復興のあり方としては後背地に分散的に都市を形成していくような考え方方が大切だというものである。裏返していえば、神戸市に集中した人口や経済力を周辺に拡散しようということ、どちらかというと兵庫県の観点であり、貝原（俊民）知事が当初の発言で主張したものであった。たとえば、インナーシティでは東部、中央部、西部のそれぞれの中心地に三つの大きな震災記念のメモリアル・パークをつくるという構想が二月のある時期まであったが、それは、「ここでいう「拡散的復興論」の系譜に属するものであつただろう。

三番目は「再生的復興論」と仮に呼んでいるものだが、被災したその同じ土地において都市を再生させる。しかし、すでに住宅は過密であり権利関係も複雑した状況にあつたから、被災地をそのまま再生することは不可能であり、したがって、従前地域において「まち」を再生することを考える場合には、工業系・住居系の土地の用途の純化、業務用と居住用の建物の分別をしながら、住宅を中心とした建物の共同化と建築の協調化を推進

しなければならない。従来と同じ場所で、しかし新しい「住まいかた」で。これが神戸市の主張である。これには多大な困難が伴うだろう。私は土地所有秩序の再編なしに果たしてできるだろうか、少なくとも土地所有権の觀念の大きな転換なしにできるのだろうかという疑問をもつてゐるが、今日ではこの「再生的復興論」が唯一残って、復興事業の中心的な軸を形成していると言つてよい。

以下、便宜上「まちの復興」と「住まいの復興」に分けて、合意形成に触れたがら話をしていくたいと思う。

## 二 「まちの復興」における 合意形成

合意形成

1 都市計画決定前後の状況

で、どちらかというと兵庫県の觀点であり、貝原（俊民）知事が当初の發言で主張したものであった。たとえば、インナーシティでは東部、中央部、西部のそれを中心地に三つの大きな震災記念のメモリアル・パークをつくるという構想が二月のある時期まであったが、それは、「」でいう「拡散的復興論」の系譜に属するものであつただろう。

三番田は「再生的復興論」と仮に呼んでいるものだが、被災した同じ土地において都市を再生させる。しかし、すでに住宅は過密であり権利関係も輻輳し

な軸を形成していると言つてよい。  
以下、便宜上「まちの復興」と「住まいの復興」に分けて、合意形成に触れないで話をしていきたいと思う。

## 二 「まちの復興」における 合意形成

### 1 都市計画決定前後の状況

都市計画決定については、別表①「都市計画決定までの経過」に一月二六日から四月二八日までの経緯をまとめた。

これを見ていたたぐと一特別措置法

「公布・施行」の記述が中央の列にあるが、しかしその列にはそれ以外の記述がない。この被災市街地復興特別措置法は公布され、施行され、一定のインパクトをもって存在しているが、具体的な復興の事業を推進するうえでは直接には稼動

の事業を推進するうえでは直接には稼動

していいないというか、今日までのところ同法に基づく特例的施策が縦横に活用されるという展開ではない。むしろ従前からの都市計画法、都市再開発法、建築基準法、それから神戸市の条例等の枠組みのもとで、今日までいろいろなことがらが決定され、施行されてきている。

「従前の経緯」に多少触れることにしよう。都市計画事業は、別表②「土地区画整理事業および市街地再開発事業地区の状況」に掲げた六つの地区において行なうことが計画され、これについて住民の意見が求められ、そのうえで都市計画審議会を経て市長が決定をするということになる。うち五地区については、震災から二ヶ月目の三月一七日に都市計画決定の告示がなされ、残る三宮地区についても、四月二八日に地区計画決定の告示がなされた。

ここで土地区画整理事業に関わる地域を見ていくと、森南という地区だけが戦前の耕地整理によって整備されたところである。それ以外の土地区画整理事業区域はすべて戦災復興区画整理事業の地域であった。先に述べたように、戦後に主として外枠つまり幹線道路を整備する土地区画整理事業が行われている。このような地域において、震災からまだ半月も経たない時期に市の側では都市計画事業を行

うことを予定して建築基準法八四条による建築制限を課し（一月一日）、この制限措置を一ヶ月延長したうえで震災復興都市計画案を公表し（二月二一日）、住民の意見を求めるという運びとなつたので、大きな反響を呼んだ。手続が性急すぎる、一方的である、住民の意見を求める前に大綱がすでに決められている、市議会など市民の代表が関与する仕組みどなつていらないなどたくさんの批判的な意見が寄せられた。その内からいくつかの特徴的な意見を紹介しよう。

これは、四つの地域の四人の意見であるが、全部で一二三五六通の意見書から他の意見書の主張などを要約しているような内容のものを例示的に挙げた。私の手元には二三五六通の意見書の写しがあるが、住所・氏名が記載されているので、ここではそういう形で提示するにとどめる。意見書の大要を説明することも時間の関係で無理があるので、ここでは、「たとえば……」などと話すに止める。

東灘区森南地区の場合、区画整理事業計画の中に「一七メートルの道路を新たに敷設する」というのがあった。またJRの新しい駅を設けて、そこに駅前広場をつくることが計画されている。土地区画整理事業には、資金の面でいえば、一

9—復興への合意形成と法律学

般会計でなされるものと道路特別会計でなされるものがあり、道路特別会計はガソリン税を財源としているので、一般に「あらのほうが潤沢である。そのため、自治体はできる限り道路特会のほうで土地区画整理事業をし、自己の負担を少なくしようとするが、森南地区の場合、一七メートルの道路と駅前広場は道路特会のお金を使うこと深い関係にある。これに対して住民の意見を見ると、たとえば一七メートルの道路は要らない。道路の拡幅よりもむしろ山手幹線の全面完成が必要である、と言っている。問題の、山手幹線は神戸市内は開通しているが隣の芦屋市内の部分は開通していないため大阪方面に通じていない。だから、芦屋のほうの道路は通してもらいたい、自分の地域には他の地域のための通過道路は不要らしい……。このように読めるが、それでも当該住民からすれば無理もない気持ちを反映していると思われる。

また、駅に近接している森南地区では歩いて数分でJRに乗れるので駅前広場はあまり要らないが、駅から徒歩二〇分、三〇分というやや遠い周辺の地域にとってはバス・タクシー乗場の設置など利便施設としての駅前広場は重要な意味を持つだろう。とすると、駅前広場は他町の住民にとっては必要でも地元では要

らない、というように聞こえるおそれがある。

私はこれを良いとか悪いとか言つていいのではない。実際、各地区的住民から寄せられる意見はこういったものをたっぷりと含んだものであつて、それを一概に住民工事と片づけず、調和点や妥協点を見出していくことが必要であろう。

もう一つの例として、西部の長田区新長田駅北・鷹取第一地区の場合を見るに、性急な手続の進め方に対する批判がかなり目立つが、具体的な提案や反対意見の理由の表明はあまりない。また、同じ神戸市でも東部に比べて西部の諸地区では同じ文章で緩られた意見書が多いことも特徴的であった。東のほうが個別的に、かつ、住民として市の計画案を搬ねつける姿勢が強く、西のほうが寄合的的で市当局に私の土地をどうしよう願い出るという空気が感じられた。このような表現が適切であるかは別として、神戸市における東西の差異は、風土の違いのように存在している。

告示された都市計画決定に従つて、各地域ごとに事業計画を策定し、利害関係者の意見を微し、事業レベルでの計画決定を行うという局面にいま移つてきているが、神戸市はこの事業区域内に新たに「まちづくり協議会」をつくることを方針として挙げた。配布した資料冊子では、神戸市の文書の表題でもあるという意味いで括弧をつけて「住民参加と公民協働による復興まちづくり」と記載したが、ここでいう「住民」とは『地域の住民』をいう。「参加と協働」というの見の理由の表明はあまりない。また、同じ神戸市でも東部に比べて西部の諸地区では同じ文章で緩られた意見書が多いことは、神戸市長の発意による市のスローガンであつて、「公民協働」の場合の「公」は『市民の立場』だという。この市民の立場は市長が代表する。「民」は『住民の立場』であつて、市が援助し、それを活用する。神戸市は今まで大体において自治体主導型でやってきた。市は、政令指定都市であつても国や県とはかなり色合いが違うので、私たちから見れば興味深いものがある。国・都道府県と住民の間には、よほどの場合でない限り「公民協働」というフレームは考えられないが、それが市と住民の間では可能となる、いや本質的にそうあるべきだ、というのが神戸市の主張である。しかし、「公」つまり『市民の立場』は市長が代表する、『住民の立場』は地域の住民が

告示された都市計画決定に従つて、各地域ごとに事業計画を策定し、利害関係者の意見を微し、事業レベルでの計画決定を行つという局面にいま移つてきているが、神戸市はこの事業区域内に新たに「まちづくり協議会」をつくることを方針として挙げた。配布した資料冊子では、神戸市は全国に先駆けて、昭和五六年に「まちづくり条例」という、法律上特段の根拠のない条例をつくって、今日までやってきた。そのなかで「まちづくり協議会」が重視されている。実際には、インナー地区の再開発やさまざまな整備・改良事業について市の方針を住民に伝える広報的な機能と住民の側の意見や反応を市の側で知る情報収集的な機能を

表明し、それを市が援助し活用するという考え方によく注意してほしい。自治体はやはり地方における政府であるから、自治=統治の手段として「公民協働」のイデオロギーが採用されているよう考えられる。

神戸市は全国に先駆けて、昭和五六年に「まちづくり条例」という、法律上特段の根拠のない条例をつくって、今日までやってきた。そのなかで「まちづくり協議会」が重視されている。実際には、インナー地区の再開発やさまざまな整備・改良事業について市の方針を住民に伝える広報的な機能と住民の側の意見や反応を市の側で知る情報収集的な機能を

表明し、それを市が援助し活用するという考え方によく注意してほしい。自治体はやはり地方における政府であるから、自治=統治の手段として「公民協働」のイデオロギーが採用されているよう考えられる。

神戸市は全国に先駆けて、昭和五六年に「まちづくり条例」という、法律上特段の根拠のない条例をつくって、今日までやってきた。そのなかで「まちづくり協議会」が重視されている。実際には、インナー地区の再開発やさまざまな整備・改良事業について市の方針を住民に伝える広報的な機能と住民の側の意見や反応を市の側で知る情報収集的な機能を

表明し、それを市が援助し活用するとい

## 2 都市計画事業とくに土地区画整理事業について

### (1) まちづくり協議会

ところで、土地区画整理事業を中心とした都市計画事業は、昨年三月一七日によ

表す、「住民の立場」は地域の住民が

表明し、それを市が援助し活用するとい

う考え方によく注意してほしい。自治体

はやはり地方における政府であるから、

自治=統治の手段として「公民協働」の

イデオロギーが採用されているよう考

えられる。

## ① 都市計画決定までの経過

	震災復興緊急整備条例	被災市街地復興特措法	都市計画法・建築基準法
1月26日	復興事業適用方針		
2月1日			建築基準法 84条制限 6地区 233ha
2月16日	条例施行 震災復興促進区域指定 5887ha		
2月17日			84条制限 1ヶ月延長
2月21日			震災復興都市計画公表 6地区 233ha
2月26日		特別措置法公布・施行	
2月28日			5地区都市計画案総覽
3月14日			神戸市都市計画審議会
3月16日			兵庫県都市計画審議会
3月17日	重点復興地域指定 24地区 1225ha		都市計画決定告示 5地区 150ha
4月4日			三宮地区計画案総覽
4月28日			地区計画決定告示 三宮地区 71ha

## ② 土地区画整理事業および市街地再開発事業地区の状況

地区	都市計画	再開発方針	面積	公共用地率	意見書数
森南	区画整理	2号地区	16.7	23.70%	524
六甲道駅周辺	区画整理	2号地区	19.7	19.80%	209
	再開発	2号地区	5.9		464
三宮	地区計画	2号地区	70.6	—	—
松本	区画整理	1号市街地	8.9	14.50%	49
御耆	区画整理	2号地区	10.1	23.90%	31
新長田駅周辺	区画整理	2号地区	69.2	24.00%	951
	再開発	2号地区	20.0		45
計・平均			221.1	22.55%	2,356*

\* その他83件を含む

達という点で大変重要な役割を果たしてきたか。これ  
は今まさに動き始めたところであって、結論的なことは言えないが、現地で話を聞きたながら抱いた印象のようなことを少しく述べておきたい。

(2) まちづくり協議会の現実的機能／都市計画決定から事業計画決定への  
まちづくり協議会の現実的機能／都市計画決定から事業計画決定への

「まちづくり協議会」の現実のあり方を調査して私たちが得た認識では、まず、一般的にこの地域組織が広報的な機能を果たしていることは間違いない。また、住民側の批判や要求、それらの一  
致や不一致を行政側に知らしめる情報伝

どのような役割を果たしてきたか。これ  
は今まさに動き始めたところであって、結論的なことは言えないが、現地で話を  
聞きたながら抱いた印象のようなことを少しく述べておきたい。

プロセス  
「まちづくり協議会」の現実のあり方を調査して私たちが得た認識では、まず、一般的にこの地域組織が広報的な機能を果たしていることは間違いない。また、住民側の批判や要求、それらの一  
致や不一致を行政側に知らしめる情報伝

達という点で大変重要な役割を果たしている。住民の側に市当局に対する抵抗が存在するとき、意見の伝達によって抵抗が整序され軽減されるという効果も軽視できない。各地域から出される意見や要  
求は相当に厳しいものがあり、事業者で  
ある市にとって容易には呑めないものが

あるが、このルートなしには意思疎通が図れず、事業の進展が見込めないので、市のほうではこの「まちづくり協議会」の役割を非常に重視している。  
ところで、震災復興における土地区画整理事業は、一般的の土地区画整理事業とはかなり趣が異なっており、制度的な組立ても異なる。なぜかといえば、土地の区画・形質を変更して合理的な土地利用の基盤を創出するだけではなく、同時に、その上に建築物や都市施設を実現していくしかなければならないからである。そのため、事業計画の策定に際して住民の意見を求めるとき、それはどのような「まちづくり」が望ましいかという一般的な意向伺いではなく、どこにどのような「上もの」を配置し、どのような負担においてそれを実現し、どのような「住まい方」をしてもらうか、を説明して大方の了解を得ることに努めなければならぬ。これは公権力の作用としての土地区画整理事業の従来の考え方からは一歩も二歩も踏み出したものである。事業計画の策定にあたって、「まちづくり協議会」を事業者側への意見伝達のパイプとして位置づけているうちに、住民の選好や負担意識が計画の中身を決めるような仕組みにならざるをえない面もある。

こういったことは蓋然的にはわかつっていた

が、現実に「まちづくり協議会」を動かしていく過程であらためて認識することになった。協議会を介しての住民の側の意思形成も、このような状況に対応して今後ますます大きな意味をもつていくであろう。

ここで、土地区画整理事業の事業計画決定を進めるプロセスで「協議会」の組織を通じてどのような意見が出されるかを若干紹介したい。

事業計画においては、ほぼ百メートル四方の区画内に公道つまり道路敷地の所

有権が市に属する新たな区画道路をつく

る」となるが、その基準は幅員六メー

タードである。これを「四・五メーターナー」として、「いや四メーターにしてく

れ」、「なるべくとつてくれるな」、「減歩

は無しにしてくれ」という要求が地元側

から出される。また、区画内に公園施設

を設けたいという事業者側の提案に対し

「分散してくれ」「縮小してくれ」という要求が強い。他方、もう二

度とあのような火災は経験たくないとい

うことで、市の計画にはなかつた「ま

ちのなかにせせらぎをつくってくれ」と

いう要求もある。これは流れの勾配を考

えると無理なところが多いのだが、あのとき近くに水が流れていたらという想い

は市の側でも同じであろう。

各地区に共通して強く望まれるのは

「受け皿住宅」の供給である。はじめに述べたが、「再生的復興論」では、従来とは異なつた仕方であっても被災者が被災地に住むことを理念としている。この観点からすれば、過密な状況で生活してきた人々が低廉な負担で住める公営賃貸住宅等を当該地域内に土地区画整理事業の一環として造つてくれという要求はま

つどうなものである。土地区画整理事業の本来の主体ではない借家人もここでは住民として遠慮なく発言をしている。

### 3 「まちの復興」への合意形成と法

#### (1) 爭論の構造

さて、「まちの復興」に関してはいろいろな角度から議論がなされているが、法律学の觀点から見ると、次のようなことが言えるのではないか。

まず、大きく分けて二つの面において

意見の不一致が存在している。見出しには「争論の構造」としたが、その一つは

市民的觀点と住民的利害の不一致であ

る。『市民の立場』は市長が代表し、『住民の立場』は住民団体が代表するとして、それがしばしば一致しない。先ほど述べたように都市計画決定の過程において随所にこの対立の構図が見られた。都

市計画とともに土地区画整理事業における

神戸市のこれまでの実績は政令指定都市のなかでもダントツのレベルにあり、現にソフト、ハード両面においてすぐれた

計画・施工能力を持つている。住民側の合意の調達についても、市の側では相当のノウハウと自信をもつっている。これに對して被災地の住民の側は苦立ちを感じている。

市の側で「これが市民の立場を考えた

最も合理的で長期的な都市整備の方針に適うものだ」といえば、住民の側では

「それは市全体のためにはなっても、自

分たちのところが市のためにこんな負

担を強いられるのか」と異議を述べる。

これを具体的な事項に即してさまざま

条件をつけながら部分修正を重ねてまと

めていくのであるから、市の側の苦労は

大変だが、しかし、これもノウハウのう

ちである。

まず、従来、土地区画整理事業において「上もの」の整備はどのような位置づけにあつたかといえば、早く言って、

「上もの」の整備は土地区画整理事業の課題ではなかつた。

現行の土地区画整理法においても「上もの」に関する若干の

例外的な規定、たとえば立体換地の規定

(土地区画整理法九十三条)などがあるが、

それを除くと平面的な土地区画の整理

の地域における住民としての立場と

個々の土地を所有し、または借地をして

いる地権者の立場とは同じではなく、利

害の不一致がいろいろと目立つてくる。

このことは、神戸市が震災後い

ち早く一月二六日に定めた「復興事業適

過程における問題ではあるが、それまでは「まちづくりと一緒にやろう」といってきた人たちの間で、自分の土地は取られない、一番いいところへ仮換地の指定をして欲しい、共同化や集約換地は御免蒙るということになる。個々の権利調整のレベルで調整できない不一致がある限り、『住民の立場』からの要望をいくら満たした事業計画をつくつても、その実現の可能性はないことになる。

思ふをもう少し深めてみると、土地区画整理事業の本来的性格と復興事業の間に大きな矛盾があるのでないだろうか、と思う。

まず、従来、土地区画整理事業において「上もの」の整備はどのような位置づけにあつたかといえば、早く言って、

「上もの」の整備は土地区画整理事業の課題ではなかつた。

現行の土地区画整理法においても「上もの」に関する若干の

例外的な規定、たとえば立体換地の規定

(土地区画整理法九十三条)などがあるが、

それを除くと平面的な土地区画の整理

の地域における住民としての立場と

個々の土地を所有し、または借地をして

いる地権者の立場とは同じではなく、利

害の不一致がいろいろと目立つてくる。

このことは、神戸市が震災後い

ち早く一月二六日に定めた「復興事業適

用方針」の第一項目として挙げているところを見てもわかる。「面的に建築物が倒壊または焼失した被災地のうち、主要な区画道路が不足する地区については、土地区画整理事業を適用する」としている。ここでは直接には区画道路のことを言っているが、幹線道路についても同じである。要するに、道路と土地の平面的な整備——もちろん、これには物理的な意味でのインフラ整備が伴うが——が土地区画整理事業のほとんどすべてであって、その上にどのような建物を建てるか、誰が住まうか、どのような商工業活動が展開するかということは、別に都市計画として定めがあつても、それを実現する義務はない。東京から首都圏各地に向かうJRや私鉄の車窓からはきれいに整地されていながらもう十年も二十年も家が建っていない区画をたくさん見ることができる。それらの多くは土地区画整理事業によって造成された土地であるが、住宅が建つべくして建たない。つまり、土地所有者は、建てるも建てないのも、売るも売らないも、使うも使わないも、また使わせるも使わせないも自由である。わが国の土地所有権の觀念に忠実な土地区画整理事業制度の本質がここに現われている。

業は、何と「まち」を、そして「住まい」を再生することを緊要の課題としてなされるものであるから、土地と「上もの」との一体的整備が不可欠となる。本来、このような事業が必要などころでは市街地再開発事業を行なうべきものとされていた。これにも第一種と第二種があるが、震災復興土地区画整理事業は第一種の市街地再開発事業にかなり近いものとなる。このことは行政組織のあり方にも影響しよう。縦割り行政を少なくとも機能面で再編することが、部分的にではあれ、不可避だらうと思われる。

そこでは、土地区画整理事業は、「共同化」、「立体化」、それから「土地の所有よりは利用」という考え方を前面に出すことにならざるえない。このような理念に従つて、たとえば、過小な土地については其所有分をもつて換地とする、または換地に代えて清算金を払う、または清算金に代えて住宅を給付する、このようことが土地区画整理事業の特例としてできることになった。被災者の受け皿としての公営賃貸住宅を実現するうえでも、このような新しい手法は効果を發揮することができるだろう。

る。本来、土地区画整理事業には土地の所有者が関わりをもつわけだが、協議会などに出てくる人を見ると、所有者よりも借地人のほうが多いのではないかと思われる地区がある(兵庫区松本地区など)。また、長田区御菅地区のなかの御藏地区では、借家人が「まちづくり協議会」の半数に近い数を占めている。そういうことになると、「協議会」の性格もいろいろな意味で変わってくる。「特別措置法」で想定しているものよりもさらにはみ出すことになるのではないか。「まちづくり協議会」というのはまずは計画づくりへの住民の参加を確保するものであり、私たちの観察するところ、從来はどちらかというと住民を誘導し、馴致し、最後には納得していただくという仕掛けであったが、これからはその性格も変わっていくであろう。たとえば、「借家人はもう帰つてよろしい」というわけにはいかなくなるだろう。借地人はもっと長く、固有の利益と負担に任じて協議に参加するだろう。土地所有者も自分たちの換地について、また、その上に建てられる「上もの」について計画上で具体的な決めをすることを求めるであろう。つまり、この事業は、土地区画整理事業制度を変えるとともに、「まちづくり協議会」という住民参加の組織の性

(3)

## （）土地区画整理事業に伴う私法的関

次に、土地区画整理事業に伴う私法的関係の処理という悩ましい問題がある。本来、土地区画整理事業はすべて公法的な世界の現象であるが、これが震災復興のステージにのぼると私法的な関係と密接に関わることになる。

借地について兵庫区松本地区のケースを一つ紹介しよう。地区の状況は刻々と変わっているので、私が先週土曜日（二月二十四日）に現地で聞いたことが、今日はもう変わっているかもしれない。土曜日に現地の人たちが語ってくれたのは、

格を変化させようとしているのである。

変化の兆しは、一つには換地計画への住民としての関心の表明である。また、

事業が行われた後の地域管理への関心の表明でもある。さうことは、「まちづくり

協議会」が地域管理の主体となりたいが、そこにはどうしたらよいかどう。

つまり、現在のところ法律上なんら根拠はない、「まうづくら筋義会」などは、

を有しない、また「くりかえ会」たが  
これに法人格を与えるというのである。

これからずっと何十年にもわたって法人という立場で責任をもつてその地域を

(3) 土地区画整理事業に伴う私法的問題

次に、土地区画整理事業に伴う私法的  
係の処理

本来、土地区画整理事業はすぐれて公法

的な世界の現象であるが、これが震災復興のステージにのぼると私法的な関係と

密接に関わることになる。

を一つ紹介しよう。地区的状況は刻々と変わっているので、私が先週土曜日(一)

月二四日)に現地で聞いたことが、今日はもう変わっているかもしれない。土曜

日に現地の人たちが語ってくれたのは

「こうじう」ことであった。立体的区画整理という観点を打ち出したい。そういう考え方から権利調整を積極的かつ柔軟に進めていきたい。地主さんからは「土地の優先使用权」——そのような概念は法律にはないが——を設定してもらつて、「まちづくり協議会」として「上もの」を表現する。そのように土地の利用の権利関係に踏み込んで共同でその地域を復興し管理するのだというのである。これと事業者である市はいつたいどこでどのようにして手を結ぶことになるのだろうか。これからが注目されるところである。

借家については、先ほど少し触れたが、菅原地区と隣接して一つの事業区域にまとめられている御藏地区という地域にある。ここでは圧倒的に借家人が多い。貸主はあるいは地主であり、あるいは借地人であるのだが、自分たちが土地区画整理事業を進めても借家人が住むばかりだという懸念をもつているのである。この「協議会」に出てくる人たちで熱心なのは家主たちではなく借家人たちである。このような多くの借家人の要求を満足させるためには、「復興共同住宅区」を設けて集合住宅を建てたとしても量的に不足する。そのため、百メーター四方の区画の真ん中の「あんこ」の部分に——そこには高層住宅は建たないので

——長大なる長屋を建造することを考えなければならない。借家人は、「建てたら入る、入るまで粘る」という。そうすると誰が建てるかということになるが、かつての家主・地主か事業者かということになると、おそらく事業者がかなりの責任を負わざるをえないような状況である。今までおよそ経験したことのないことが、借家人を中心とした「まちづくり協議会」がこの事業の計画・立案に一定の関わりをもつているのである。

#### (4) 事業区域内外格差および市民的公平に関する問題

次に、事業区域内と区域外の格差の問題がある。これが理論的にも、将来においては現実的にも大きな問題となるのではないか、と思われる。問題になるといふのは、トラブルになるということではなく、ここに学問的に解明すべき問題がたくさんあるのではないかということである。

これは長期的な土地取得の努力の成果として、大いに評価すべきものである。しかし、それでも減歩率を一〇パーセントにとどめるには足りない。そのため任意買収を進めなければならぬが、任意買収というのは被災地の所有者から神戸市に話合いによって土地を売つてもらうことであるから、慎重に進める必要がある。震災後、市からの呼びかけで何十人も入り現地の不動産鑑定士などと協力も得て推計をした結果が、震災前との比較で「一五パーセントのダウン」ということであった。他方、これと同じ五月二五日に神戸市の不動産評価審議会が開かれ、審議の結果「震災補正率は住宅においてはマイナス三パーセント、

だから、それを一〇パーセントでやろう

はないか。

というのは普通には無理なことである。なぜこういうことができるかといえれば、それは神戸市が震災前から非常にこれまでに土地の公共取得を直接・間接に進めてきたからである。とくに、将来において区画道路の整備が必要となる震災復興土地区画整理事業地区において、公共取得を進めてきた。その結果、平均して二二・五パーセントという非常に高い率の公共用地が現に存在している。他の市たとえば隣の芦屋市では一五・九パーセント、西宮市では一〇・三パーセントしかない。これらに比べると、神戸市は、以前から備えはあつたといわんばかりである。

五月一五日の新聞に日本不動産研究所が「神戸の地価は一五パーセントの下落」という報告をまとめたことが報道された。日本不動産研究所は地価評価について非常に実績のあるところで、従来、同研究所がまとめた地価動向を参考資料の一つとして土地政策が進められてきたといつても過言でない。そのスタッフが延べ何十人も入り現地の不動産鑑定士などと協力も得て推計をした結果が、震災前との比較で「一五パーセントのダウン」ということであった。他方、これと同じ五月二五日に神戸市の不動産評価審議会が開かれ、審議の結果「震災補正率は住宅においてはマイナス三パーセント、

この任意買収価格をいくらにすべきかが次の問題となる。巷間においては地価はもう著しく下落している、神戸市の土地などは二束三文であるというデマが伝えられた。早速、土地買占めが入つて、いろいろとか、その背景には〇〇組があるとか、いろいろなことが語られた。そのような事実は部分的にはあつたと思われる。このような雰囲気の中で、市は、六月一日以降、任意買収の手続きを開始する」となり、買収価格をどのように設定したらよいかが問題となつた。

商業地においてもマイナス六・八パーセント」という判断をまとめた。この数値は、もとより、公表されるべき性質のものではない。

このように、新聞報道などを通じて

「一五パーセント減」という地価下落に関する情報が伝えられ、それなりの理解が形成された後に、六月一日以降の個別的な買収交渉のなかで住宅地については「三パーセント減」相当の価格が提示されることになった。この二つの数値の差が土地所有者を納得させ、神戸市としては、任意に買収に応じて土地区画整理事業に協力することとなる土地所有者に特別の配慮をしたということになるであろう。転出者の心理的抵抗はこのことによつて大きく減殺されるのである。

反面において、被災地に残り、土地区画整理事業による「まちの再生」によって将来利益を享受するであろう人たちの負担が長期的に見て適正かという問題がある。減歩率一〇パーセント以下のこと自体が破格のことであるが、さらに一〇年後神戸市が震災の打撃から完全に立ち直って人と金と情報が集積する魅力あるまちとなるものと想定すれば、その時期の地価に反映するであろう「復興開発利益」について、今からどのように考えておくべきかである。また、同じ神戸

市の被災地の中、市施行の土地区画整理事業が行われるところとそうでないところでは早晚地価の格差が生じ、かつ、拡大するであろうこともほぼ確かなことがらである。

開発利益の還元に関する理論的な問題の検討は、一九九〇年の土地政策審議会答申以来盛んに行われており、神戸市においても、地価の長期変動予測ではかなりの復興開発利益が発生するものと見込まれている。しかし、いまその種の検討を行うということを公にすれば、被災した土地所有者等の地権者からの反発、とくに感情的な反発を避けることは難しいであろう。私たちはこの研究を震災復興の調査研究とは別個の場において神戸市の都市局長の参加も得て行つているが、そのような場でも「開発利益」まではいいが「還元」という言葉は使わないこととしている。震災復興のように、公共の資金が大量に投入される開発・再開発事業から一部地権者に開発利益が生じることは十分に予想されるが、大切なことは「社会的公正の担保」ということであり、また還元の方法も多様であつてしかるべきだと考えるからである。

(いなど・ようのすけ

明海大学不動産学部教授)