

震災復興都市計画と権利制限

神戸大学法学部教授
山下 淳

はじめに

復興のための都市計画が進行している。今回の震災復興都市計画が、関東大震災後の帝都復興都市計画のように、わが国の都市計画のあり方を大きく変革するエポックメイキングなものであるのかどうかは、なおもう少し時間が必要であろう。しかし、都市計画の法制度についてみれば、将来に大きなインパクトをもたらすことはなからうというのが、現時点での私の感覚である。今回の震災復興都市計画はできるかぎり既存の制度を活用ないし転用して、そしてできるかぎり通常の手続をとって実施されつつある、と感じられるからである。

以下においては、権利制限の側面

に視点を置きつつ(一)、復興都市計画の法制について中間的な検討をしておくこととしたい。

一 建築基準法八四条に基づく建築制限

建築法八四条によれば、「特定行政庁は、市街地に災害があった場合において、都市計画または土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、災害が発生した日から一月以内の期間を限り(建設大臣の承認を得た場合は、さらに一月を超えない範囲で期間を延長することができる)、区域を指定して、区域内における建築物の建築を制限し、または禁止することができる。

今回の震災でも、神戸市、西宮市などにおいて、二月一日に建築法八

四条に基づく建築制限区域の指定がなされ、二月一七日には指定期間が一ヵ月延長され三月一七日までとされた。

建築法八四条に基づく建築制限は、都市計画または土地区画整理事業のため必要があるところについてなされる。すなわち、かかる建築制限の性格は、都市計画・区画整理による本格的な復旧・復興事業を通じて計画的な街づくりに着手するまでの間、権利制限を行って復旧・復興の妨げとなるような無秩序な建築行為等が行われないようにしようという、暫定的な性格のものであるとみることが出来る。面的な整備事業による計画的な街づくりのための手続が進行し、都市計画法・土地区画整理法などに基づく権利制限へと引き継がれていくことが予定された仕組

みである。

そして、かかる性格づけから、次の点をまず指摘しておこう。

第一に、建築法は、制限の内容について明文の規定を欠いているが、都計法五三条の建築制限とはほぼ同じ内容の規制がおこなわれたことである。例えば西宮市では、次のようである。

「次項に掲げる区域内においては、建築物の建築をしてはならない。ただし、以下に掲げるものについてはこの限りでない。

- (1) 国・地方公共団体等が震災復興事業の一環として建築する建築物
- (2) 主要構造物が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類する構造で、階数が二階以下で、かつ容易に移転し、もしくは除去することができる建築物

(3) 停車場、郵便局、官公署その他これらに類する公益上必要な用途に供する応急仮設建築物

(4) 工事を施行するために現場に設ける事務所、下小屋、材料置場その他これらに類する仮設建築物

(5) 前各号に掲げるもののほか市長が震災復興事業の施行に支障がないと認めて許可した建築物

(平成七年二月一日付西宮市告示第五五六号、特定行政庁・西宮市長)

都計法などの権利制限が次のステップとして予定される以上、それとバランスをとるということが当然に発想されよう。

第二に、時間であり、最大二ヵ月で計画化のために十分かということがある。一九七六年の酒田大火では、火災発生から土地区画整理事業の都市計画決定まで一ヵ月弱しかかかっていない。事業計画認可は二ヵ月後に行われている⁽³⁾。今回の震災は酒田大火とは事情が大きく異なる。被災地域が大きく、被害状況(全壊、半壊、全焼など)や地域の状況(商店街、住宅地、戸建て・集合住宅など)が一樣ではなく、さまざまに混じりあっている。被災者の数も多く、しかも、権利関係も錯綜して

いる。計画技術的な難しさに加えて、後述する住民意識の反映という難しさもある。そのために被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域およびそれと結びついた最大二年間までという権利制限の仕組みが、急遽制定されたといえる(もつとも、その実態については、四)。

第三に、面的な整備事業を実施することはすでに区域指定を行った時点で予定されており、したがって、(特別立法がなお不確定であった二月はじめの時点ではすでに)二ヵ月後の期限切れまでに都市計画決定することに向けて、しやにむにスケジュールが組み立てられてきたということをも意味している。実際に、二月はじめから住民に対しては、八四条指定による建築制限がかかることとともに、区画整理などの予定事業についてもアナウンスされている⁽⁴⁾。

したがって、行政はそれなりの対応はしていたのだという評価も可能であろうし、しかしまた、十分なものではなかったために、適切なガイドダンスと説明があれば、つまり、上述のような事業予定的な建基法八四

条の性格・趣旨や予定されている事業の性格などの上手な説明があれば、その後の住民サイドにとつても、二月はじめから区画整理などへの心構えができたはずではないか、というのは酷であろうか(なお、注⁽¹⁵⁾も参照)。

なお、関連して言及しておきたいのは、三月一七日には都市計画決定することをめざして、各自治体の復興・都市計画部局では、他の自治体や住都公団からの応援部隊も含めて、ハードな突貫作業で計画化がすすめられたようであるが、また逆に、権利制限の時間的空白をつくらないことが自己目的的に至上命題とされすぎたきらいがないではないとも感じられる。

第四に、八四条区域の指定にあたっては、都市計画・土地区画整理によって災害等の復旧を行う可能性がまったくないところでは使えない(なお、注⁽⁹⁾、⁽¹⁴⁾)。

各自治体において、「震災復興緊急整備条例」が制定され、それに基づいて、震災復興促進区域、重点復興区域が指定されたが、その趣旨は、「八四条区域Ⅱ復興都市計画で対応」を核の部分として、その周辺

を重層的に整備していくための受け皿なのである⁽⁵⁾。

(1) 復興都市計画の法制度のうち、権利制限の側面について言及したものととして、本稿とはトーンがやや異なるとはいえ、五十嵐敬喜「阪神・淡路大震災と都市計画(一)」法律時報六七巻六号七八頁、とくに八二頁をあわせ参照されたい。

(2) 神戸市では、建築基準法八四条による建築制限区域は、六地区約二二三ヘクタールである。そして、その後、三月一七日に土地区画整理事業五地区約一二四・六ヘクタール、第二種市街地再開発事業二地区約二五・九ヘクタールが、四月二八日に地区計画五地区約七〇・六ヘクタールが都市計画決定された。西宮市では、二地区約四五・一ヘクタールが指定されており、土地区画整理事業、第二種市街地再開発事業が決定された。

(3) 酒田大火の際の手續進行については、五十嵐・注⁽¹⁾八三頁。また、甲斐道太郎「酒田大火と復興」法律時報五六巻七号九〇頁。

(4) 神戸市については、例えば、震災復興まちづくりニュース(第一号)(二月五日)には、建築が制限される区域、期間、許容される建築物に関する記述とともに、予定されている街づくり(事業)に関する記述がみられるし、同第三号(二月九日)には、制限区域内で検討している区画整理、再開発、地区計画の区域および事業の簡単な説明がみられる。計画法が公にされるのは、同第三号(二月二三日)によってである。

西宮市の復興ニュースもほぼ同様であり、それと並行して、二月九日付の指定区

域の住民への「お知らせ」で区画整理・再開発を実施することがアナウンスされており、二日頃からは区画整理事業などの仕組みの簡単な説明パンフレットの配布と街づくりアンケートの実施などがなされている。計画案が公になるのは、二月一六日のお知らせである。

(5) 各自治体において、二月から三月にかけて「震災復興緊急整備条例」が制定されたが、神戸市をみると、条例の内容は、(一)震災復興促進区域(甚大な被害を受けた市街地のうち、災害に強い街づくりをすすめる必要性のある区域)を指定し、(二)建築物等の建築の届出(確認申請の三〇日前まで)を義務づける。非常災害のため必要な応急措置として行う建築物等の建築のほか、主要構造部が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これに類するもので、階数が二階以下であり、かつ、地階を有しない建築物等の建築などは除外されている。(重点復興地域では届出を要する)。(三)重点復興地域(①促進区域のうち、②建築物の集中の倒壊及び面的焼失その他甚大な被害を受けた地域であり、かつ、③災害に強い街づくりの観点から特に緊急的及び重点的に都市機能の再生、住宅の供給、都市基盤の整備その他の市街地整備を促進すべき地域について、整備目標を定める)を指定し、整備目標を定め、(四)やや強い届出制を採用する、(五)そして、建築主と、災害に強い街づくりに関する情報(将来の街づくり、事業の動きの紹介、建築物の防災に関するアドバイス、共同化の誘導、とくに重点復興地域では、地域整備の目標に沿った建築への誘導)を提供し、届出に関する協議を行う、というものである。震災復興

促進区域は、五八七七ヘクタール、東灘区から須磨区にかけての市街地の大部分が指定されている。重点復興区域は、二四地区、一二二五ヘクタールが指定されている。

震災復興条例の趣旨は、復興都市計画を行う被災市街地復興推進区域を核として、その周辺を広くカバーする重層構造をイメージしている(そして、そうだとすると、被害の程度、復興(事業)の緊急性などからみて、規制の程度は緩やかなもの、つまり、届出制であるということになる)。震災復興促進区域や重点復興区域を「建築法八四条区域Ⅱ都市計画」によって復興整備する区域」と考えるならば、それ以外の事業手法なりソフトな誘導手法を活用して復興整備をはかる区域を性格づけることができる。

重点復興地域では、都市計画・市街地開発事業といった手法ではなく、住宅市街地総合整備事業、密集市街地整備促進事業、住環境整備事業などを実施していくことが、促進地域では、街づくり建築誘導として、地域・街区単位での共同・協調建て替え、個別建築物の建築誘導支援(分譲マンション建て替えなど)が打ち出されている。

条例は、建築等について届出制をとっているが、少なくとも神戸市当局は、届出を規制の仕組みとは考えていないようである。市の助成制度について情報提供したり、災害に強い良好な建築物とするために必要なアドバイスを行うために、事前に届出をしてもらうにすぎない。指導のための具体的なガイドラインがつけられておらず、どのように指導・誘導していくのか、不明確だともいえるようが、逆

に、届出をうけて、行政と関係者が煮つめていく共同決定的な街づくりのための契機にすぎないとするは、納得がいかないわけでもない。その評価にあたってはおそらく、事業手法と、さらに、従来からそれなりの成果をあげてきたともいわれる、神戸市地区計画及び街づくり協定等に関する条例との継続性、それに基づいて組織されている街づくり協議会などの実績を踏まえて、検討していかねばならないのではないかと思われる。

二 被災市街地復興推進地域と権利制限

被災市街地復興特別措置法(6)は、新しい都市計画として「被災市街地復興推進地域」を創設した(形式的には、都市計画法一〇条の四として定められた。決定権者は、市町村である)。推進地域の指定の効果には、土地区画整理事業・第二種市街地再開発事業の特例、住宅の供給等に関する特別措置などがあるが、ここでは、建築行為等の制限について、やや詳しく触れておこう。

(ア) 被災市街地復興推進地域の指定

被災市街地復興推進地域は、大規模な火災、震災その他の災害により

相当数の建築物が滅失した市街地の計画的な整備改善を推進して、その緊急かつ健全な復興を図る必要があると認められる土地の区域について定めるが、かかる地域指定には建築等の制限がリンクしている。つまり、都市施設・土地区画整理事業などの都市計画決定がされるまで、一定の建築行為等を制限することができ

る。指定のための具体的要件としては、次のように定められている(五条)。すなわち、「都市計画区域内における市街地で、①大規模な災害により当該区域内において相当数の建築物が滅失したこと、②公共施設の整備状況、土地利用の動向からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあること、③緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業やその他建築物整備事業、公共施設整備事業を実施する必要があること」である。

そして、①名称、位置、区域、面積(都市計画法一〇条の四第二項)、②緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備改善の方針(緊急復興方針)、③建築行為等の制限がおこなわれる期間の満了の日が、都市計

画として定められる。

(イ) 被災市街地復興推進地域における建築等の制限(七条)

復興推進地域の指定とともに、一定の建築行為等が制限される。具体的な仕組みは、概要、次のようになっている。

① 許可の対象となる行為…土地の形質の変更、建築物の新築・増築・増築には、知事の許可を受けなければならない。

② しかし、次の行為は除外される…(ア)通常の管理行為、軽易な行為、その他の行為で政令で定めるもの、(イ)非常災害のため必要な応急措置としておこなう行為、(ウ)都市計画事業の施行としておこなう行為、またはこれに準ずる行為として政令で定める行為(国、地方公共団体等が都市施設に関する都市計画に適合して行う行為)

③ また、次の行為については、知事は許可しなければならない(七条二項)…

(a) 自己の居住の用に供する住宅または自己の業務の用に供する建築物(住宅を除く)で、次の要件に該当するものの新築・改築・増築、お

よび、そのための土地の形質の変更。

(i)階数が二以下で、かつ、地階を有しないこと

(ii)主要構造部が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これに類する構造であること

(iii)容易に移転し、または除去することができること

(iv)敷地の規模が三〇〇平方メートル以下であること

(b) 推進地域に関する都市計画に適合する〇・五ヘクタール以上の規模の土地の形質の変更で、当該推進地域の他の部分についての市街地開発事業の施行その他市街地の整備改善のため必要な措置の実施を困難にしないもの、

および、当該土地の区域内における建築物の新築、改築、増築。

(c) 自己の業務の用に供する工作物(建築物を除く)の新築、改築、増築の用に供する目的で行う土地の形質の変更で、その規模が三〇〇平方メートル未満のもの。

(d) しかし、③(a)の(i)(ii)(iii)に該当する建築物の新築、改築、増築、および、そのための土地の形質の変更については、所有者から買取請求が

ありながら土地を買い取らないこととした場合には、許可しなければならない。

すなわち、③(a)の(i)(ii)(iii)に該当する建築物の新築、改築、増築、および、そのための土地の形質の変更については、土地所有者から「許可されないときはその土地の利用に著しい支障を生ずることとなることを理由として」買い取りの申出があったときは、知事(もしくは、買い取り

の申出の相手方として公告された者…都道府県、市町村、住都公団、地域振興整備公団、地方住宅供給公社、土地開発公社)は、特別の事情がない限り、当該土地を時価で買い取るか(八条三項)、そうでなければ、許可しなければならない(七条二項一号ハ、二号)。

④ 建築等の制限は、原則として、災害の発生した日から二年以内で都市計画に定められた日までか(五条二、三項)、もしくは、都市施設、市街地開発事業、地区計画等の都市計画決定がなされるまで(七条三項)である。

(6) 被災市街地復興特別措置法の概要は、五十嵐注(一)、大森政輔「阪神・淡路大震災についての救援・復興に関する特別立法について」法律時報六七巻六号九四頁、九八

頁を参照。

三 若干の検討

以上のような復興推進地域の性格および権利制限の仕組みから認められる特徴について、まず、簡単にコメントをしておこう。

(1) 復興推進地域の指定要件および建築制限の内容からみれば明らかに、特別な措置法七条に基づく建築制限も、建基法八四条と同様に、基本的な性格は公的事業による復興整備のための、しかし、暫定的な制限といえることができる。そして、それは、事業制限的な性格をもっているといえることができる。

第一に、制限区域の指定の要件にかかわることもあるが、建基法と特別措置法を比較すると、一方で、要件などの表現が洗練されているといえることができるが、他面で、都市計画・土地区画整理事業などの事業実施の必要性という点では、変更がないように思われる。復興推進地域は、事業手法(都市計画事業・市街地開発事業など)により面的に復旧整備されることが予定される地域

なのであって、その意味では、やはり事業「予定」区域としての性格をもたされている。建築制限も、次のステップとして、かかる事業とリンクした都市計画制限・事業制限(都計法五三条など)に引き継がれることが予定されている(7)。

第二に、時間的な制限でいえば、二年間のタイムリミットをおく仕組みは、市街地開発事業等予定区域や施行者が定められた計画の仕組みと類似している(8)。しかし、上述のような意味で事業制限類似の制限ないしは計画過程中の制限であるとすれば、そして、それが緊急の復興のための計画であるとすると、最大二年間という期間の限定は果たして適切であろうかという疑問も残る。つまり、正式の計画決定までにはたして二年もの期間が必要なのだろうか。六ヶ月程度で十分ではないか。あるいは逆に、絶対的な期間の枠をおくことなく、端的に事業の計画決定までとだけするべきではなかったのか(9)。

(2) 建築等の制限の強度および仕組みは、都計法五三条の都市計画制限と類似している。

第一に、制限される行為をみる

と、確かに、建築行為に加えて、土地の形質の変更も対象となっており、また、許可基準には微妙に差異があるが、ここでもキーとなっているのは、「階数が二以下で……」という③(a)(i)(ii)(iii)であり、かつ「容易に移転除却できること」なのである。

第二に、軽微なもの、都市計画事業の施行として行行行為などが許可除外行為とされ、さらに、許可基準に該当するものについて「許可しなればならない」とされているのも、五三条規制と同様である。

第三に、許可制と買取請求の関係である。

五三条制限の場合、都市計画施設区域内で知事が指定した区域(10)または市街地開発事業(ただし、用地の取得を前提としない区画整理は除外されている)の施行区域については、許可基準に該当する場合であっても、特例的に不許可とすることができる(都計法五五条一項)。そして、不許可とされた場合には、土地所有者は、その土地の利用に著しい支障をきたすこととなることを理由として、土地の買い取りを請求することができ、知事は、特別の事情が

ない限り、時価で買い取らなければならないとされている(都計法五六条)。特別の事情によって買い取らないとした場合には、不許可処分を撤回し、許可しなればならないと解されている。(都計法五五条一項但書)(11)。

復興推進地域内では、不許可とすることができ、その際に買取請求されるのは、③(a)(i)(ii)(iii)でかつ三〇〇平方メートル以上のもの(d)を満たさない)である。その意味では、規制の強度は五三条規制よりも緩い。

しかし、興味深いことは、ここでも「不許可」買取請求のセットが維持されていることであり、買取請求が補償に代わるものと位置づけられていることに鑑みると、立法者が、③(a)(i)(ii)(iii)の建築行為を認めないこと(許可しないこと)を制限の目的とのバランスでは財産権の本質にかかわる制限であるとみているのではないかと考えさせられる(12)(13)。

(7) 制限を解除することとなる計画決定としては、次のようなものが掲げられている(七条三項)。この場合、制限が解除されるのは、計画化された区域のみである。

① 都市施設または市街地開発事業に関

する都市計画決定の告示(都市施設の区域または市街地開発事業の施行区域(↓都計法五三条の都市計画制限がかかってくる))

② 地区計画等に関する都市計画決定の告示

(7) 地区計画(↓地区整備計画が定められた区域(↓建築等の届出(都計法五八条の二)、市町村の条例に基づく建築制限ないし緩和(建基法六八条の二)(六八条の八)がかかってくる))

(4) 住宅地高度利用地区計画(↓住宅地高度利用地区整備計画が定められた区域(↓建築等の届出(都計法五八条の二)、市町村の条例に基づく建築制限ないし緩和(建基法六八条の二)(六八条の八)がかかってくる))

(5) 再開発地区計画(↓再開発地区整備計画(↓建築等の届出(再開発法七条の八)、市町村の条例に基づく建築制限ないし緩和など(建基法六八条の二)(六八条の八)がかかってくる))

(4) 沿道整備計画(↓沿道整備計画の区域(↓行為の届出(幹線道路沿道整備法一〇条)、市町村の条例に基づく建築制限ないし緩和など(建基法六八条の二)(六八条の八)がかかってくる))

③ 土地区画整理事業・市街地再開発事業の施行に関する公告

(7) 個人施行の土地区画整理事業の施行認可の公告または組合施行の土地区画整理事業の設立認可の公告(ないし事業計画の変更認可の公告)―施行地区内(↓土地区画整理法七六条の建築等の制限がかかってくる)

(4) 個人施行の第一種市街地再開発事業の施行認可の公告(ないし事業計画の変更認可の公告)―施行地区内(↓

再開発法七条の八)、市町村の条例に基づく建築制限ないし緩和など(建基法六八条の二)(六八条の八)がかかってくる))

(4) 沿道整備計画(↓沿道整備計画の区域(↓行為の届出(幹線道路沿道整備法一〇条)、市町村の条例に基づく建築制限ないし緩和など(建基法六八条の二)(六八条の八)がかかってくる))

都市再開発法六六条の建築等の制限がかかってくる)

(7) その他の施行者の場合には、先行して都市計画決定をしなければならぬが、まず①により対応される。

④ 市街地開発事業に準ずる事業として省令で定めるものとして、住宅地区改良事業の告示一地区内(住宅地区改良法九条の建築等の制限がかかってくる)

(8) 次のステップへのタイムリミットが定められている計画として、市街地開発事業等予定区域と施行予定者が定められている都市計画がある。

市街地開発事業等予定区域では、三年以内に市街地開発事業等を都市計画決定しなければならず、期間を経過したときは、予定区域の計画は効力を失う(二二条の二第四項、五項)。

施行予定者が定められている都市計画については、二年以内に都市計画事業認可・承認(都計法五九条)申請をすることとされている。二年以内に申請がなされないときは、通常の都市計画制限がはたらく(都計法六〇条の二)。

なお、建設省都市局都市計画課監修『逐条問答都市計画法の運用(第二次改訂版)』(一九九〇)一五八六頁は、同条の趣旨を、厳しい現状凍結的な制限が課されていることとの関係でできる限り早期に都市計画事業を実施する必要があるためとし、二年という期間を、「都市計画事業の認可または承認の申請にいたるまでの実体的な経過を参考にする」とともに、できるだけ期間を短くすべきであるという私権制限との関係から生じる要請をも勘案して定めたものである」と説明する。

(9) 建基法八四条の区域指定もしくはは

被災市街地復興推進地域の地域指定がなされ、建築等の制限が行われたか、その後、都市計画が策定されないか、あるいは区画整理等の事業区域に含まれないか、といった事態が生じうる。かかる土地に対しては、定められた期間が満了するまでは権利制限を受けるが、期間の満了により制限は解除され、しかし、復興整備のための事業からも排除されることになる(あるいは、二ヶ月ないし二年間という期間を超えてから計画化がなされる場合も想定される)。

この権利制限が、基本的に、公的事業による復興整備のための、しかし、暫定的な制限であるとする、結果的に無意味な制限を課したことになる。

おそらく、将来の計画化という予測を伴う判断の故に、遡って地域指定および権利制限を「違法」とするものではないからう。

しかし、「補償もしくは賠償」の可能性がないわけではないようにも感じられる。ある種の計画担保責任が生ずる可能性があるのではないか。

なお、都市計画法五三条の権利制限でも同様の問題は生じうる。都市施設・市街地開発事業の計画区域に含まれていたが、後に計画が変更され区域から除外された場合もしくは計画が廃止された場合である。また、市街地開発事業等予定区域および施行予定者が定められている都市計画については、計画変更や期限切れの場合に損失を補償する規定がある(都計法五二条の五、五七条の六)。

都計法におけるこの相違は、立法者の発想としては、権利制限の強さなしい厳しさに着目したものであらうと思われる。都計法五二条の五、五七条の六に基づく制限が

事業制限に進ずる現状凍結的なものであり、したがって(補償に代わる)買取請求を認めているのに対し、都計法五三条の権利制限は、一定の建築行為は許可されるという意味で緩やかであり、補償を必要としない制限なのだ。制限の強さに着目すれば、建基法八四条もしくは特別措置法七条に基づく復興推進地域の制限は都計法五三条の制限とほぼ同じである。すると、次の計画化がなされないまま終わってしまった、別段補償は要しないということになるか。

しかし、計画担保責任とは、計画に基づく制限に着目したものとより、計画が計画を信頼し、計画を前提として行動するべきことが予定されたものであり、計画を信頼し、前提とした行動に対する「補償」ないしは「賠償」という性格を本来もっているはずのものであらう。

土地取用法九二条に関する小澤道一『逐条解説土地取用法(下)』(一九八七)三三三頁の記述が示唆的である。

(10) 特別措置法二〇条によれば、復興推進地域では、都市計画施設についても、知事の指定がなくても一般的にこの制限を認め、計画制限を強化して早期の用地取得の便を図っている。この特例は、都計法五五条の特例であり、復興推進地域であり、かつ都市計画施設区域であれば適用がある。

(11) 参照、逐条問答(注8)五〇七頁以下。

(12) したがって、不許可買取請求のセットが機能しない事業、つまり、区画整理などは適用を排除されることになっている。そして、それは、市街地開発事業等予定区域、施行予定者が定められた都市計画

についても同様である。

以上のような仕組みから、区画整理施行区域について、木造二階建ての本格建築がすむことになるが、それは好ましくなく、二年程度であれば仮設住宅しか建てさせざるべきでないとし、しかし、制限の代償として種々の措置を提供すべきだというアイデアが考えられている。阿部泰隆「震災救助・復興のために法システムはなぜ動きにくい」法律時報六七巻四号五五頁。

いずれにしても、震災復興の区画整理事業では減歩率を一〇%程度におさえることが公約されているが、そのためには結局のところ施行者が先行的にかんりの土地を取得することが前提となる。区画整理についても、不許可買取請求のセットを用意してもよいと考えられる。

(13) 以上の記述は、現実の運用に着目したところが多分にある。精確にみれば、③(a)(i)(ii)であっても「容易に移転もしくは除去すること」ができないものは許可しないことができる。また、買取が義務づけられるのは、不許可により「土地の利用に著しい支障をきたす」、つまり、社会通念上相当の土地利用ができなくなる場合である。その意味では、③(a)(i)(ii)のみ着目することは、必ずしも精確ではなく、個別具体的な侵害の強度に着目して「特別の犠牲」を判断しているということもできるかもしれない。

四 権利制限と手続

三月一七日の都市計画決定では、復興推進地域には、一三地区、約二五五ヘクタールが指定され、同時

に、土地区画整理事業と第二種市街地再開発事業の施行地区が決定されている。復興推進地域の建築制限は、実際にはほとんど機能しなかったといつてよからう⁽¹⁴⁾。かかる対応には批判が強い。

すでに繰り返し指摘されているところであるが、被災地の復興にあたっては、一方において、無秩序な建築や開発行為を許さず、「計画的に」整備していかねばならない。しかも、被災者の生活や地域の社会経済のためには、「迅速に」復興がおこなわれなければならない。しかし他方において、被災市街地の復興は、被害が大規模であるほどに、被害が大きいところほどに、そして「復旧」ではなく「復興」であるほどに、地域・街区の状況を一変させる。そこに居住する住民にとって、震災それ自体以上に生活環境を激変させる性格をもっている。住民から復興都市計画に対する「参加」の声が出てくることは当然であった。しかも、被災し精神的な安定を失っている住民は、計画について考え話し合う余裕はない。住民にとって計画化には時間が必要なのである⁽¹⁵⁾。

なおひとつ付言するならば、「土

地利用を制約しているのだから、長く制限をかけるべきではない」という意見がある。しかし、事業のための権利制限ないし次のステップのための権利制限では、制限の強度なり期間は、いつまで我慢すればよいのかという予測や、我慢すればどういう未来が待っているのかという期待と相関関係にある。不安定なままでの権利制限は厳しい苦痛をもたらす。かかる意味で権利者・住民のいわば受容（がまん）とかかわっているように思われる。しかし、そうすると、復興まちづくりのヴィジョンを早く作らないければならないのである。

この相容れない要請をどのように調和させるべきだったのか、私にはよくわからない⁽¹⁶⁾。いづれにしても、特別措置法の定める復興推進地域とそれとリンクした権利制限は機能しなかった（あるいは、今回は制定が二月末だったために、時間的に間に合わなかった（？））、しかし、住民サイドなどからは、三月一七日の都市計画決定では復興推進地域のみを決定し、それ以外は、少し時間をかけて住民の意見を聞き住民の参加のもとで行われるべきだと、計画反

対の声が多くそして強く出される、という結果が残った。そして、なにゆえに、復興推進地域の指定にとどめ、区画整理、再開発、街路・公園の都市計画決定を少し先に延ばさなかったのかという事情は、住民にも私にも納得のいく説明は聞こえてこない⁽¹⁷⁾。

もちろん、感想めいたものを私自身が抱いているというだけで、事情はよくわからない。住民サイドにも感情的・情緒的な側面があったようにも感じられなくもないが、住民の反対が行政の対応のいったいどこに向けられたものだったのか、計画化のどの段階に向けられたものだったのか、計画のどの内容に向けられたものだったのか、住民の反対運動なり住民の意見分布なりを精確に調査する必要があろう。今回の計画化の過程の法社会学的な分析がなされることを期待したい。

また、こうなってしまった復興都市計画のための最良の方策は、おそらく、モデル的に特定の地域だけでもいち早く事業を実施し、完成に近づけて、ああこういうふうになるのかと、目に見える形で理解を求めることであらうか⁽¹⁸⁾。

(14) 情報不足と私の誤解であるかもしれないが、復興推進地域の指定にあたっては、第一に、事業手法がはっきりしないところは除外されたのではないか。事業手法が固まらないのに、復興推進地域をかける権利制限をすることを恐れたのではないか。

第二に、復興推進地域がかけられた区域の事業手法は、土地区画整理事業と第二種市街地再開発事業だけである。建基法八四条指定区域のうち地区計画が指定された区域は復興推進地域に指定されていない。また、第一種市街地再開発事業は、八四条区域も復興推進地域もかかっていないところである。結局のところ、特別措置法・復興推進地域制度は、事業のための特例なり事業補助獲得の前提条件としてのみ機能しているのではないか。

(15) もっとも、三月一七日の都市計画決定の前の状況、つまり、二月・三月の状況は、「参加」以前のレベルの問題であったという感がしないでもない。むしろ、「説明」が十分でなかったし、まずかったと感じている。私の友人にも、三月六日夜のNHK番組「クローズアップ現代」によつてはじめて、区画整理区域に編入されるらしい、区画整理なるもので、土地の一部を取りあげられるらしい、そうだけでなく、かなりの金額の負担を強いられるらしい、などたびたびくりくりした者がいる。番組自体のできがよくなくて区画整理について誤った印象を与えたことは残念だったが、「震災でやられて、さらに神戸市に殺られる」という感覚をもった人は多かったように思う。神戸市が配布した「震災復興まちづくりニュース」第三号からも、区画整理をしない一般の市民が事業の仕組みを理解できるようなものではない。これからな

にがどういふふうにするんでいくのか、そもそも区画整理とはいったいどういう事業なのか、区画整理による増進と減歩はどういうものなのか、などなど説明することが(十分では)なかったのではないか。

なお、法定の手続きはもちろんとられているのであるが、縦覧場所が神戸市の場合一カ所であり、不便な避難生活のなかでわざわざ不便な交通機関を乗り継いで計画家を見に行くなどということは途方もなく困難であったことも事実である。しかも、縦覧に供される文書は素人に分かりやすいものではない。都計法の定める縦覧等の手続の不備はこれまでも指摘されているところであるが、今回のように広域的で関係者が多くしかも利害がより切実で、数多くの都市計画決定が一度になされるといふ事態では、その欠陥がいつそうあらわに出たともいえよう。

(16) 区画整理事業については、二段階計画論が採用されたという。つまり、通常の決定では、区域、幹線街路、近隣公園、補助幹線街路、主要な区画街路、街区公園まで決定されるが、三月一七日段階では、枠組み(区域、幹線街路、近隣公園)のみ決定し、その他の都市施設については、住民との協議を踏まえて、秋以降に決定するという(産経新聞三月一七日など)。

(17) 行政の発想として、すでに計画原案ができている以上、そのままいこうという気になることがあったのかもしれない。また、真偽はわからないが、平成六年度補正予算による事業補助のために建設省サイドから事業の都市計画決定をするよう強く指導があったともいう。

(18) 帝都復興の際の区画整理反対の住民運動とそれに対する啓蒙活動が想起され

る。帝都復興都市計画は、一九二四年から三〇年にわたって実施されたが、その中心は土地区画整理事業であり、既成市街地における土地区画整理事業の転用が初めて本格的に行われた。石田頼房『日本近代都市計画の百年』(二九八七)一五八頁以下、越沢明『東京の都市計画』(一九九二)五六頁以下。

(やました・あつし)

