

都市政策

季刊 第104号 '01.7

特集 阪神・淡路大震災と司法の課題

災害と司法処理の諸問題	潮海一雄
法という「壁」を越えて	長沼隆之
罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題	亀井尚也
団地型マンション再生の法的課題と展望	戎正晴
欠陥住宅問題	永井光弘
地震保険に関する説明義務	鈴木尉久
震災が関連する訴訟の事例	奥山俊宏
阪神・淡路大震災と境界の混乱	松岡直武

特別論文

TQM法による市民の生活再建の総括検証	立木茂雄, 林春男
神戸市まちづくり条例と都市景観条例における取り組み	松下綽宏
震災復興と都市整備IX	高寄昇三
電子申請にかかる諸問題	竹内伸二

行政資料

政策研究プロジェクトチーム報告書	
—電子市役所の実現に向けて—	
……………神戸市政策研究プロジェクトチーム	

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第103号 主要目次 特集 IT革命と地方自治体

高度情報化社会と地方公共団体……………	林 敏彦
IT革命と自治体行政……………	芝 勝徳
人が誇らしく生きるためのIT革命……………	竹 中 ナミ
神戸におけるIT産業の成長について……………	滝 野 秀一
行政広報の意味とIT革命がもたらすもの……………	桜 井 誠一
神戸市におけるIT施策の新展開……………	松 崎 太亮
第13回(叻)神戸都市問題研究所・宮崎賞……………	編 集 部

特別論文

廃食油の回収による環境保全活動……………	中 岡 丈 恵
高齢者・障害者に向き合って……………	黒 田 裕 子
震災復興と都市整備Ⅷ……………	高 寄 昇 三

行政資料

神戸経済の新生のために……………	神戸経済新生会議
「神戸市消防基本計画(後期)推進プログラム」の概要 ……………	神戸市消防局総務部庶務課

次号予告 第105号 特集 「災害における住宅等の被害認定基準」

2001年10月1日 発行予定

大規模災害における住宅等の被災者支援……………	室崎 益輝
木造建築の被害認定基準について……………	坂本 功
災害住宅被害認定基準について……………	安邊 英明
集合住宅の被害認定基準について……………	中埜 良昭
阪神大震災と災害住宅被害認定について……………	不老 嘉彦
水害と被害認定基準の適用について……………	岡島 守

は し が き

これまで一般に、災害における復旧・復興が論じられる場合、明示的にせよ黙示的にせよ、もっぱら「行政」がその議論の対象であり、行政の災害対策、復興事業や公の施設の管理について、市民からそれらの不備・不作為を糾したり一定の給付を求めるといった形式が多かった。

ところが、阪神大震災のような大規模災害では、借地権・借家権、欠陥建築、火災保険の問題など、市民間、あるいは市民・企業間の紛争も多く発生し、これら「民民」の紛争は行政が介入したり公金を支出する等の施策により解決できない場合が多く、最終的には法廷に持ち込まれることとなる。

そしてこれらの紛争は、当事者双方がともに被災者の場合、その対立・緊張は一層深刻なものになる（被災マンションの再建、被災企業の雇用関係など）。避難所となった学校施設からの退去問題や公園の工作物撤去・明渡しなど、形式上は被災者・行政間であるが被災者間の問題ともいえよう。

ところで阪神大震災では、既存の制度の枠をはるかに超えた事態が生じ、特に迅速な解決が求められる被災者の生活再建やまちづくりにおいて、現行法では解決できないケースや、関東大震災以来の法令・判例が持ち出されるなど現実に適合しない法制度が浮き彫りとなった。さらに土地境界の移動による境界紛争といった、従前まったく予想もされなかった事態も発生した。

これら諸問題は、震災時の特例がその後の制度改正の母体となったものも多いが、復興の進展とともに未解決のまま残されたものも決して少なくない。

そこで本号特集では、阪神大震災後6年を経て集積された裁判例を中心に、震災復興にかかる「法の壁」と、それに対する司法・立法的解決について実証的に検証することをテーマとして設定し、将来の災害対策をはじめとする危機管理体制に即した法制度を提言することを目標とするものである。

特 集 阪神・淡路大震災と司法の課題

災害と司法処理の諸問題……………	潮 海 一 雄	3
法という「壁」を越えて……………	長 沼 隆 之	17
罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題……………	亀 井 尚 也	30
団地型マンション再生の法的課題と展望……………	戎 正 晴	45
欠陥住宅問題……………	永 井 光 弘	59
地震保険に関する説明義務……………	鈴 木 尉 久	73
震災が関連する訴訟の事例……………	奥 山 俊 宏	84
阪神・淡路大震災と境界の混乱……………	松 岡 直 武	101

特別論文

TQM 法による市民の生活再建の総括検証		
……………	立 木 茂 雄, 林 春 男	123
神戸市まちづくり条例と都市景観条例における取り組み		
……………	松 下 綽 宏	142
震災復興と都市整備IX……………	高 寄 昇 三	151
電子申請にかかる諸問題……………	竹 内 伸 二	163

潮流

京都議定書 (181)	個人情報保護基本法案 (182)
不良債権処理 (185)	神戸医療産業都市構想 (187)

行政資料

政策研究プロジェクトチーム報告書	
—電子市役所の実現に向けて—	
……………	神戸市政策研究プロジェクトチーム 191

新刊紹介

災害過程と再生過程 (212)	ハイテク型開発政策の研究 (213)
都市再生の都市デザイン (214)	1930年代の「日本型民主主義」 (215)
ごみ減量再資源化政策 (216)	

災害と司法処理の諸問題

潮 海 一 雄

(甲南大学法学部教授)

1. はじめに

死者6,432人、家屋の全半壊約25万棟の被害を出した阪神・淡路大震災から6年半となる。震災復興、被災者の支援・救済の面で、「行政」、「立法」のほかに、地味ではあるが「司法」の果たした役割は大きい。しかし、紛争がまだ解決していない問題もあり、課題も残されている。これまでの状況をふり返りながら問題点についても全般的な概観を行うのが本稿のねらいである。

2. 司法機関の震災直後の対応

(1) 神戸地方裁判所の対応¹⁾

避難者の受け入れについては、震災当日緊急やむを得ないと判断されて、裁判所庁舎1階の交通裁判所待合室を避難場所として提供された。適切な対応だったといえる。裁判所所長、裁判官等の登庁については、官舎が徒歩登庁可能範囲にあったことが幸いしている。危機管理等を考慮すると、新しく官舎を建設する場合、徒歩で登庁することが可能な範囲に設置することが必要である。

事件処理については、震災当日開廷の予定であった分（民事事件194件、刑事事件17件）は審理ができないということで延期、請求のあった令状事件5件は即日処理、その後については、2月3日(金)までに予定されていた事件（民事事件1,248件、刑事事件93件のすべて）は期日を延期、ただ身柄を拘束されている被告人の刑事事件については、1月30日(月)以降、通常どりの審理を行っている。通常の開廷を予定していた2月6日(月)以降については、2週間の間に開廷できた件数は、当初の予定件数の4割ぐらいで、弁護士も被災にあって記

録が取り出せないという事情もあったようで、やむをえない状況だったといえよう。

その他に裁判所が執った措置としては、①不動産の競売事件の期間入札の最終日であった1月18日(水)を2月8日(水)に延伸、売却決定期日についても延期、②電話加入権の売却の配当手続きにつき期日指定分の変更、③債権執行の配当手続きにつき期日指定分の変更等、④不動産競売事件の配当手続きにつき期日指定分の変更等、⑤借地非訟事件につき期日指定分の変更、⑥破産事件につき、2月3日までの債権者集会、免責事件の審尋期日についての変更、⑦あらゆる事件の申立てについては、通常どおり受付のできる態勢を執ったこと、⑧督促事件については、債務者の住所や営業所が被災地の場合、債権者の了解の上、その正本送達を原則として4月1日以降にしたこと等であった。きめ細かな対応がなされていたといえる。

民事調停事件を処理する態勢の充実については、神戸簡裁に調停係を二係新設、西宮簡裁に調停係を1つ新設、裁判官・書記官・事務官の増員は神戸地裁以外からの応援も得て行われた。調停委員の大幅増員(管内全体で411人から618人に増員)については、大阪地裁、大阪家裁の調停委員をしている弁護士の中から選任されたものなども含めてやりくりをされた。支援態勢が確立されていたようである。物的設備については、調停室の増室(16室から22室)、仮設の受付相談コーナーと相談室8室が設けられている。

広報については、新聞、テレビ、ラジオ、行政機関の広報紙などにより周知されたことで無駄な紛争はかなり除去されたといえる。

(2) 神戸家庭裁判所の対応²⁾

神戸家庭裁判所も神戸地方裁判所と同様、本庁と9支部、1出張所があるが、被災地にある庁としては、本庁と伊丹支部、尼崎支部、明石支部、洲本支部であった。

被害の状況については、神戸家庭裁判所の建物が昔「五郎池(ゴロ池)」と呼ばれた池の上に建っていた建物であったので、本館(裁判棟)の玄関から南側の部分、西側の別館をつなぐ渡り廊下が崩落寸前になり、渡り廊下を通過

別館の調停室へ行けなくなったことにより7つの調停室が当分の間使用停止となった。震災直後の2日間くらいは、宿直室を除いて執務に使える部屋はないという状況であった。また記録庫の棚が倒れて記録が散乱（4月ごろから記録庫使用可能となる）、図書室の書架がこわれて参考文献をかなりの期間使用できなかったとのことである。地震当日に職員が被害状況をビデオテープに撮影、そのビデオテープを早い段階で高裁、最高裁へ報告したことは、とても適切な処理だったと思われる。建物に被害があったこともあって、避難の申し出はなかったと言われている。

事件処理の状況であるが、震災当日は、裁判官、調停委員とも何とか確保したが、調停事件、審判事件とも当事者としてこられる方はなく、少年審判事件の期日指定のものもなかったこと、18日から20日くらいの間は審判事件の申立てが1件あった程度である。23日に緊急の処理方針を立て、1月31日までに予定されている事件については全期日を変更とした。少年事件については、身柄事件について予定どおり実施、在宅事件については期日を取り消して次回期日を追って指定、年令切迫事件については、少年が成年に達するまでに処理しなければならないので個別に早急処理の態勢をとっている。

家事調停については、調停委員の方々が自発的にきてくださっていたこと、参与員の方々も震災の翌日からきてくださる方がおられたとのことである。弁護士の方々も協力的であった。

大震災の場合、登庁できる職員の確保が大変であり、震災のない上級庁のいろんな部署から個別に同じような事項について報告を求められるのはつらいというか困られたようである。

事件関係で特徴ある事柄としては、震災で両親や親を失った未成年者の後見人の選任事件があり、震災による義援金の受け取り、生命保険金の受領に必要であったこと、相続放棄の申述期間の延期の要請、被相続人の債務の状況が震災後の混乱の中で調査できないこと、子供の養育料の履行勧告を求める事件、遺産分割の事件では分割の対象となる建物の全半壊、少年事件については、避難所での家裁調査官による調査がプライバシーの関係できわめて困難であった

こと等が指摘されている。

(3) 神戸弁護士会の対応³⁾

弁護士会館への被災者の受け入れについては、震災当日から6月10日まで最大時600人、常時400人ほどの市民が利用した。

弁護士会の当初の活動としては、①会員の安否の確認作業、②法定期間、控訴期間についての申し入れ、③法律相談所の立ち上げ（1月23日）、④災害対策本部の設置（1月25日）、⑤電話による法律相談の開始（1月26日）、⑥面談による相談の開始（2月1日）、⑦市内各地に法律相談の開始（1月後半から2月までの間、11ヵ所）などである。こういった法律相談に対応するため近畿弁護士会連合会が『地震に伴う法律問題Q & A』（商事法務研究会）を出版したのが注目される。第一版というか元になるものは、震災が起って間がない1月中にはできていたようである。その後何度も改訂していった書物である。対応の迅速さ、協力の熱意には驚くべきものがある。

組織づくりとしては、震災直後の1月25日に神戸弁護士会災害対策本部の設置を決定、4月からは災害対策本部を震災復興対策本部に発展的に改組し、その中に「法制度専門部会」と「復興まちづくり専門部会」ができた。前者の「法制度専門部会」には4つの委員会があり、第一小委員会は罹災都市借地借家臨時処理法関係、第二小委員会は建物区分所有法関係、第三小委員会は紛争処理制度関係、第四小委員会は倒産関係となっている。各委員会の活動状況、提起された問題点等⁴⁾は、第一小委員会では、罹災処理法自身が小規模な一戸建て建物を前提とした法律で、大規模、高層化建物の罹災に適用するには無理があること、優先的借地権といっても、借地権設定のときの対価や地代などについては白紙であること等が指摘されている。第二小委員会では、被災地で多く発生した分譲マンションの損壊について、その修復や建て替え等の法的手続が検討された。具体的問題点⁵⁾は、損害と滅失など建物の客観的状態の判定、連担棟の問題、鑑定の問題、費用の過分性（区分所有法62条1項）のとらえ方、事業遂行の困難性（どのようなプロセスをたどってマンションを建て替えたらいのか）等があげられている。第三小委員会は、震災により大量に生

じた紛争を迅速かつ円滑に処理していくためにはどうすればよいのか、紛争処理システムのあり方を検討する委員会であるが、裁判所との意見交換会の実施、震災関連紛争の処理のための調停制度の人的物的拡充、調停の運営について意見交換と窓口の設置などが試みられた。第四小委員会は、震災による被災により被災地の中小企業や個人の支払不能による倒産が激増することを予想して最終的には立法的な提案を行うことも目的として、自己破産を中心とした既存の倒産制度の運用上の問題点の検討を行ったが、銀行協会による手形不渡の猶予措置や大規模な公的融資の実行により被災地における企業、個人の倒産件数は少数にとどまったので、立法的提言には至らなかった。以上の「法制度専門部会」の四つの小委員会に対し、「復興まちづくり専門部会」は、街の復興と住民の権利をどう確保するかとの関係を調べるため、都市計画決定地区、重点復興地域、重点復興地域以外の地域、阪神間の市等の中から八地区を選んで実態調査を行っている。

以上のほか平成7年12月には、自然災害保障制度特別委員会が発足、個人が自立できるまでの段階での公的支援がもっとなされなくては被災者だけが取り残されてしまうということから、日弁連や兵庫県の提唱している地震共済制度を支援し、被災者に対する公的保障のあり方を検討しようという委員会も注目される。

また、平成7年4月には近畿弁護士連合会が、罹災都市臨時示談斡旋仲裁センターを発足させている。このセンターの設置目的は、阪神・淡路大震災の被災者を対象とし、震災を原因として発生した緊急の法律上の紛争を、簡易・迅速・適正かつ低額で解決し、被災地の復興の支援に資することにある。ここで取り上げられた事件の若干の例には、次のようなものがある⁶⁾。①マンション等価交換地主から施主の不動産販売会社へ引き渡しの遅れによる損害の分担、②損壊家屋修復工事のため隣地使用の申立、③二戸一建物の解体についての隣人間の争い、④借家人から地主への優先借地権の主張、⑤地主から借地人の全壊建物再建についての条件協議の申立、⑥借家人から家主への罹災法上の主張及び建物解体に伴う損害賠償の申立、⑦損壊建物の賃借権の存続をめぐる借家

人から地主への申立等である。

平成7年7月には、財団法人法律扶助協会近畿地区協議会、近畿弁護士会連合会、法務省の共催で、震災関連事件に対する扶助事業、法律相談業務を行う法律扶助事業を実施することになり法律援助センターが設置された（神戸と西宮）⁷⁾。

神戸弁護士会は、震災の年の3月、全国の弁護士会へ法律相談の支援要請を行ったところ、289名のボランティア弁護士があったことも特筆すべきことである⁸⁾。

震災の翌年ではあるが、平成8年9月、阪神・淡路大震災の復興街づくりで法律や建築、都市計画などの専門的立場から住民を支援しようという「阪神・淡路まちづくり支援機構」が発足、神戸、大阪の両弁護士会や日本建築家協会近畿支部など9団体で構成し、主に区画整理などが行われる都市計画事業区域以外の街づくりを対象に専門家の派遣や情報提供なども行うもので、本部事業所は神戸弁護士会館に置かれた。弁護士会が学会や他の専門家集団と一緒にあって街づくりを支援する試みは初めてであり、評価すべきことである。

3. 個別的問題に対する司法処理

震災に関連してどういう法律問題が生じたか、訴訟に発展した問題に司法がどう対応したか、について検討してみたいと思う。

(1) 罹災都市借地借家臨時処理法関係

今回の阪神・淡路大震災に罹災都市借地借家臨時処理法（「臨時処理法」と略称）が平成7年2月6日付で大阪府下の12市、兵庫県下の10市11町に適用されたが、判例を登載した雑誌（判例時報、判例タイムズにとりあえず限定）をみても裁判例はそれほど多くはない。今回の震災は、貸主、借主ともに被災者となり、金を出す余裕がないことが臨時処理法の働きをにぶくしているのではないかと思われる。

① 優先的借地権の取得（臨時処理法2条・3条）

罹災借家人は、政令施行の日（平成7年2月6日）から2年以内に、他の者
都市政策 No.104

に優先して、相当な借地条件で、土地所有者に対して罹災建物の敷地の貸借を申し出ることによって、借地権を取得することが認められる（法2条）。また、罹災借家人は、罹災建物の敷地またはその換地に借地権が存在する場合には、その借地人に対し、政令施行の日から2年以内に、借地権の譲渡を申し出ることによって、他の者に優先して、相当な対価で、借地権を譲り受け、借地権を取得することが認められる（法3条）。

神戸地決平成8年2月5日（判例タイムズ902号252頁）は、臨時処理法2条により土地所有者に正当の事由がないとして、罹災借家人に優先的借地権が認められたのであるが、相当な借地条件については、鑑定委員会の意見を聴いてこれを定めることになっている（臨時処理法15条）ので、本決定は、従前の建物の借地権相当額の2分の1の額を罹災借家人に帰属すべき経営的利益とみて、これを借地権価格から控除した額を一時金の額とした鑑定委員会の意見を採用した。本件の場合、有効宅地部分の面積は51.22㎡で貸借権設定にあたって交付される一時金（権利金）は410万円、賃料1ヵ月あたり1万5260円となっている。

神戸地決平成8年3月21日（判例時報1596号100頁）は、臨時処理法3条の借地権譲渡の対価額決定申立事件である。鑑定委員会は、借地権譲渡の対価を857万2000円としたが、裁判所は、①鑑定委員会が、本件対価を、罹災借地でない通常の場合の借地権価格の50%（本件土地の基礎価格の27.5%）としたのは低きに失する、②鑑定委員会が、通常の場合に地主に支払う借地権譲渡の承諾料を含めて本件対価を算出しているのは相当ではないとして、本件土地の基礎価格の40%（通常の場合の借地権価格の約72.7%）に相当する額から罹災借家人に帰属する経済的利益の額及び借地権譲渡承諾料相当額をそれぞれ控除して、本件対価を1144万3000円と決定した。鑑定委員会の意見と裁判所は多少違いがあるが、臨時処理法15条は、一切の事情を斟酌して決めることができるとしており、これでよいのではないかと思われる。

大阪高判平成9年2月14日（朝日新聞平成9年2月15日付朝刊）は、“立ち退きを求められた被災者、法律独学し逆転勝訴”の見出しで新聞に紹介されて

いたケースである。罹災賃借人（自動車修理工場を経営）が土地の所有者に工場の再建を希望したが拒否され、逆に「土地を売る必要がある」として、工場などを建設しないよう工作物の設置禁止などを求める訴訟を提起された。一審の神戸地裁では、ほとんど立証もできないまま敗訴。控訴審に入って罹災賃借人は震災関係の法律書を買って勉強し、臨時処理法2条を見出して頑張ったという。大阪高裁は、所有者が土地を売却する必然性に乏しいと判断し、賃借人が逆転勝訴したものである。仮設住宅に住んで再建を目ざしているが、経済的理由から弁護士もつけられなかったという。法律相談にどうして行けなかったのか、気になるところである。

神戸地決平成8年11月5日及び抗告審の大阪高決平成9年6月19日（判例時報1624号102頁）は、罹災建物にいた複数の借家人が臨時処理法3条に基づき順次借地権譲渡の申出をした場合において、同法16条に基づき借地を割り当てた事例である。一棟の罹災建物に複数の借家人がおり、順次臨時処理法3条に基づき借地権の譲渡の申出をしたときであっても、その譲渡が確定するまでに複数の申出があったときは、同法16条所定の「借地権の譲渡の申出をした者が数人ある場合」にあたるとしたもので、先例のない分野の問題である。本件では、罹災建物が2階建てであり、譲渡の申出をした者が実質的に2人であったので、借地を分割してもなお建物を建築できるため、借地の割当という方法をとっても不都合は生じないが、申出をする者が多数であったり、土地が狭い場合には、借地を分割することは妥当ではない。このような場合は、例えば借地権の準共有を認めて割り当てるか、一部の者に限って割当てる方法をとるか、いずれかということになる。

大阪高決平成9年11月7日（判例タイムズ966号271頁）は、臨時処理法2条に基づく賃借の申出に対する拒絶につき正当事由が肯定された事例である。罹災借家人が賃借しようとする本件土地部分は本件土地の中央部分に位置し、本件土地及びその隣接地の有効利用を阻害する可能性が大きいこと、罹災借家人は期限付きであるが現に借家に居住しており、土地所有者が相手方に対し、近隣に所在する所有建物を代替貸家として提供しているのであり、右提供貸家が

相手方にとって特に不利益ないし不都合とする事情は認められないと判断して、正当事由を認めている。本決定は原審の結論と異にしており、正当事由については、厳格に解する見解と緩やかにとらえる見解とがあるが、本件については、地主側が所有家屋を代替家屋として提供したことも正当事由の補完する事情になっており、こうした考え方は認めてよいと思われる。

また、大阪高決平成9年1月29日（判例時報1599号88頁）も、臨時処理法2条に基づく賃借の申出に対する拒絶につき正当事由が肯定された事例であるが、原決定を取り消したものである。本件では、土地所有者の原告人（70歳の未亡人）も建物が全壊し借家住まいをしている被災人であり、罹災借家人の被告人も仮設住宅に入居中の被災者である。本決定は、双方の家族事情、資産状態、震災後の生活状況、言動、震災後の土地の利用計画、利用の意志等の事情を考慮し、原告人が拒絶の当時、具体的な利用計画がなくても、その後に建物の建築確認を受け、建設工事に着手（被告人に賃貸する意向のもと）したのに対し、被告人が罹災土地に居を構えなければならない必要性は高くない等として拒絶の申出につき正当事由があると判断したものである。

(2) 隣接建物の倒壊に伴う法的問題

地震によりB所有建物が傾き倒壊の危険が生じ、危険予防措置をとることが可能であるのに相当な期間内に危険予防措置をとらなかった場合において倒壊してAに新たな損害を生ぜしめたときは、Bに損害賠償責任が発生することがある。今回の震災でも、平成7年5月12日の早朝、神戸・三宮のオフィス街で解体準備中の8階建ビルが突然くずれおち隣の4階建ビルも一緒に倒壊してしまった⁹⁾。被害を受けた4階建ビルの所有者が倒壊したビルを所有する商事会社に約7500万円の損害賠償請求訴訟を提起、ビルの解体を請け負った土木会社が補助参加、結局両社が約900万円を支払うことで和解した¹⁰⁾。早期解体を要求していた矢先の出来事であっただけに当然の結論と伝える。倒壊前の段階では、妨害予防請求権の行使が考えられる問題である。

(3) 欠陥建築の賃貸マンションの倒壊

賃貸マンション（3階建）の一階部分が地震により倒壊し一階部分の賃借人

が死亡した事案につき、神戸地裁平成11年9月20日判決は、マンションの設置の瑕疵を認め、賃借人・所有者の土地工作物責任を肯定した。工作物の瑕疵と自然力とが競合する場合、本件のような賠償額の算定に当たり自然力の寄与度を5割と認め、5割の限度で土地工作物責任を認めている。責任があるかないかの二者択一の解決だけでなく、本件のような割合的解決の手法ももっとひろく活用されるべきであろう。

(4) 手抜き建築工事による建物の半壊

神戸・元町のビルが地震で半壊したのは、建築会社が下請け業者の手抜き工事を十分監督していなかったのが原因であるとして、ビル所有者が建設を請け負った企業と設計事務所を相手取り、総額約9700万円の損害賠償を求めた訴訟につき、神戸地裁平成13年1月25日は、建物の欠陥を認め、請け負った企業に下請けを管理・監督する使用者責任があるとして、約2800万円の支払いを命じた¹¹⁾。大震災で建売住宅に被害を受けた住民らが手抜き工事があったとして販売元と建築業者に対し損害賠償請求訴訟を大阪地裁に提起した報道も、震災直後に見られた¹²⁾が、手抜き工事のケースは十分ありうることであり、ただ訴訟提起、司法判断に至るものが少ないようである。

(5) 阪神高速道路の倒壊による人身事故と法的責任

阪神高速道路の倒壊で死亡した者の遺族が阪神高速道路公団を相手どり神戸地裁尼崎支部に民事訴訟を提起（平成9年1月16日）しているが、法的判断はまだ下されていないようである。この問題の訴訟提起前のレポートについては、筆者編の『阪神・淡路大震災と法』¹³⁾を参照されたい。

4. 未だ全面解決に至っていない問題

(1) マンションの再建問題

マンションが震災で被害をうけた場合、建て替えか、補修かをめぐる考え方の違いが入居者の間で発生する。「建物の区分所有等に関する法律」（区分所有法）は、62条で、「……建物はその効用を維持し、又は回復するのに過分の費用を要するに至ったときは、集会において、区分所有者及び議決権の各5分の

4以上の多数で、……」建替え決議をすることができると定めている。この点をめぐって争われたのは「六甲グランドパレス高羽」である。ここでは、平成9年1月、住民の5分の4以上の賛成で建て替え決議がなされたが、建て替え反対派の住民から、補修に過分の費用がかかる場合の要件を満たしていないとして、決議無効確認の訴訟を神戸地裁に提起、これについて、一審の神戸地裁は、平成11年6月21日、「過分の費用」については、「多数の区分所有者の判断で決まる」との判断を示し、建て替えの方向に軍配をあげた。¹⁴⁾ 二審の大阪高裁平成12年7月13日、補修するとすれば、どの程度の工事をすべきかという水準については多面的な考慮事項があり、その補修が以前のマンションを超える機能などを持たせるものでなく、一応合理的であれば、多数の判断を尊重するのが妥当であるとして、建て替え決議を有効とした一審判決を支持する考え方を示した。本件は最高裁に上告中で解決に至っていない。

規程の上で「過分」の判断基準が明確に示されていないことなど法の不備もあり、年月の経過で経済的な面での生活の苦しさが増すにつれ、解決がむずかしくなっていくのが現実である。

一方、神戸市兵庫区の「東山コーポ」マンションでは、同じ決議無効確認訴訟であるが、補修派の住民の訴えが認められ、建て替え決議は無効であるとの判断が出されている（神戸地裁平成13年1月31日、日本経済新聞平成13年2月1日付朝刊）。判決は、登記簿上、複数戸を所有する住民の票は1票と数えるべきであるとして、戸数と同数の票を与えていたのは誤りであるとしたものである。

マンションの再建は、被災マンションの場合だけでなく、老朽化したマンションについても起りは始めている（大阪府の千里ニュータウンに昭和42年に建設された分譲マンションの建て替え決議無効訴訟についての大阪地判平成11年3月23日は、建て替え決議を有効と判断）。建物の老朽化とともに住民の高齢化も進み、補修で足りるとする住民は、少なからず存在すると思われる。何らかの公的助成は容易ではないとしても検討してみる必要はある。

(2) 地震火災保険訴訟

阪神大震災による火災で家を失った人たちは、火災保険に入っているから保険金を受け取れると信じていたら、火災保険の約款に地震免責条項が盛り込まれていて、保険金を受け取れない仕組みになっている。契約時に約款の説明もなく、その存在すら知られていない現実がある。生命保険も、自身の際に免責条項を定めているが、生命保険協会は震災でこの約款を適用せず、全額支払いを決め実行している。消費者保護を重視する現代法の視点からすれば、免責条項は、保険会社側が作るものであり、「作成者不利の原則」から可能な限り狭く解釈するべきであろう¹⁵⁾。仮に地震免責条項が有効であるとの立場に立ったとしても、「地震」をひろく解釈して、延焼・拡大による損害をすべて免責にしていのかどうか、地震以外の他原因・他事情があるのではないかと、割合的解決を試みる余地が十分あるのではないかと考える。筆者の考えは、「地震火災保険訴訟と割合的解決」¹⁶⁾で述べているので参照されたい。なお、本特集では、松本隆行弁護士が火災保険問題を論じられるので、各種訴訟を通しての論点はそちらをみていただければ幸いである。

(3) 被災者支援金訴訟

自然災害で住宅を失った被災者に、最高100万円を支給する「被災者生活再建支援法」は平成10年5月に成立したが、同法が適用されない阪神・淡路大震災の被災者にも同じ水準の支援をしようということで、被災者自立支援金制度ができた。ところが受給資格を判定する基準日を平成10年7月1日としたため救済の対象にならなかった人々が生じた。震災後結婚した女性が結婚で世帯主でなくなったのを理由に支援金の支給申請を却下されたのは法の下に平等に反するとして支援金の支払を求めた訴訟の判決（神戸地判平成13年4月25日）があり、震災から3年半後を基準とした世帯主要件は、合理的理由のない差別で無効であるとして、阪神・淡路復興基金に100万円を支払うよう命じた。敗訴した復興基金は控訴したので、未だ解決をみていない状況である。被災した高齢者が子供の世帯に身を寄せた場合でも受給資格を失っている人もあり、問題を残したままになっている。

5. おわりに

阪神・淡路大震災を契機に被災者に対し、立法、行政によるさまざまな救済措置がなされたが、被害が大きく被災者の数多くて一人一人になされた救済は手厚いものとは必ずしも言えない。新しい世紀に入って、自己責任、自助努力、規制緩和が強調され、被災者を含めて弱者への配慮がうすれてきている感がしないでもない。また、震災直後の倒壊家屋の解体でも、解体費用の公費負担が誘い水となって、修繕すれば十分使用できる家屋までも解体されていくのを目の当たりにした。罹災都市借地借家臨時処理法もせつかく借家人、借地人を保護する規定などがあるにもかかわらず、経済の低迷、不況も重なって立ち直れない被災者が多く、あまり機能しなかったといえる¹⁷⁾。これに対し、司法機関、法曹関係者の行動や判断は、おおむね評価できるが、火災保険金訴訟などでは、被災者の人権、救済の視点に立って判断していない判決もいくつかみられる。震災から6年半、司法により未だ解決されていない問題があり、早期に妥当な判断が下されることが望まれる。

注

- 1) 潮海一雄編『阪神・淡路大震災と法』デジタルグラフィック(株)、1997年5頁以下参照
- 2) 前掲注(1)13頁参照
- 3) 前掲注(1)28頁参照
- 4) 田辺重徳「震災復興対策本部この1年」神戸弁護士会月報第9・10合併号1頁以下
- 5) 「被災マンション問題への取組み、戒神戸弁護士会会員インタビュー」自由と正義47巻3号160頁
- 6) 山田康子「時の氏神 罹災仲裁センター ―未来に向かって舵を取れ―」神戸弁護士会月報第9・10合併号5頁
- 7) 後藤由二「阪神・淡路大震災被災者法律援助について」神戸弁護士会月報第2号1頁以下 正木靖子「阪神・淡路大震災被災者法律援助事業持込事件のお願い」神戸弁護士会月報第3号1頁以下
- 8) 田辺重徳「ボランティア弁護ありがとう！」神戸弁護士会報第5号1頁以下

- 9) 読売新聞平成7年5月12日付夕刊
- 10) 日本経済新聞平成12年8月22日付夕刊
- 11) 朝日新聞平成13年1月26日付朝刊
- 12) 朝日新聞平成7年8月1日付夕刊
- 13) 前掲注1)184頁以下参照
- 14) 齊藤修「震災によるマンション再建訴訟」
- 15) 長尾立命館大学教授の読売新聞平成11年11月7日朝刊紙面での発言
- 16) 『西原道雄先生古希記念論集』(近刊)所収
- 17) 森川憲二弁護士の読売新聞平成11年11月17日朝刊紙面での発言

法という「壁」を越えて

長 沼 隆 之

(神戸新聞社社会部)

はじめに

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、神戸市をはじめとする高度に都市化した地域を襲い、被災地の人々に筆舌に尽くしがたい惨事をもたらした。6400人を超す尊い人命を奪うとともに、都市機能や生活の基盤を一瞬にして崩壊させた。被災者は生活や人生の設計変更を余儀なくされた。震災直後には絶望感さえ抱いた、復旧・復興への道のりも、発生から6年余りが過ぎ、21世紀を迎えた今、さまざまな課題を残しながらも着実に進みつつある。

だが、住宅をはじめとする生活再建の過程で、私たち被災者はさまざまな「法」や制度の壁にぶちあたった。本来、「法」とは私たちにとって心強い味方であり、明日の再建への強力な後押しとなるはずであった。しかし、現行制度の「壁」は厚かった。その意味ではこの6年余りは、長く厳しい苦難の日々であった。

それは、被災者救援の最前線に立った自治体も同様であった。前例のない事態に突き当たり、判断を迫られた地元の県や市と国との間には数々のあつれきも生じた。

そうした中、新しい支援の仕組みを求めて被災者は声を上げ、自治体は新しい仕組みを国に提案した。懸命の願いと努力が実って、新たな仕組みが実現したものもあれば、今日まで積み残したテーマもあり、地震や風水害など各地で災害が頻発する中、私たちに今なお教訓と課題を突きつけている。

神戸新聞社では、阪神・淡路大震災から5年を前にした1999年6月から11月にかけて朝刊1面で連載シリーズ「震災からのメッセージ」を計6部にわたり

掲載した。

このシリーズでは、4万8300戸にのぼった過去最大の仮設住宅の建設・運営にはじまる「住」や、最も身近でありながら険しい道のりであった被災者への「支援」、「防災」、「まちづくり」、「産業」などさまざまな角度から復興5年の歩みと課題をたどった。

そのシリーズの一つとして、筆者は、震災が問いかけた「法とは何か」という重いテーマを胸に、被災地を歩き、取材を重ねた。

以下、取材を通じての所見と、被災地が乗り越えてきた「壁」をめぐるさまざまな模索と実践、残された課題などについて私見を述べてみたい。

柔軟性を欠いた「前例主義」

震災後、法的な「壁」にぶちあたった被災者からはさまざまな裁判が起こされた。

阪神・淡路大震災後の主な法律・訴訟の経過を<別表1>に記す。

中でも、火災保険の支払い請求▽被災マンションの再建▽借地借家の権利をめぐる争い▽欠陥建築による被害の損害賠償請求—の4つは、被災者の暮らしと密接にかかわる裁判として注目を集めた。各論については、本号に執筆されている専門家の稿に譲らせていただくが、訴訟経過からは、現行法では解決できないケースや、法に従って判断すると被災者の救済に必ずしもつながらない現実が浮き彫りになった。本来なら私たちを守るはずの「法」が被災地復興の過程でその限界と矛盾を見せつけたといえよう。

震災を受けて、国が見せた特別立法の動きもまた、法と被災者との距離、国と被災地との距離を浮き彫りにしたものだ。

緊急措置として、震災直後の1995年2—3月に制定された特別立法は、<別表2>の通り16本。被災者の税減免や制度緩和、財政的な支援が目立っている。

兵庫県などは当初、地元主導の復興と財源措置を法的に位置付けた包括的な特別措置法の制定を国に迫った。しかし、これは実現しなかった。

本土復帰時の沖縄復興で唯一立法例があった特別措置法。成立していれば、

別表1 法律・訴訟の歩み

▼1995年	
1月17日	被災各市町で災害救助法適用指定
2月17日	所得税や住民税などの減免措置を盛り込んだ緊急特別立法3法案が、初の震災立法として成立 貝原知事、復興特別措置法を提唱
24日	復興基本法施行
26日	被災市街地復興特別措置法が施行
3月1日	財政援助など関連5法が施行
13日	選挙期日等の臨時特例法施行
17日	調停申し立て手数料の特例法施行
24日	被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法が施行
4月4日	神戸市営バスのガイドが「震災解雇は不当」と仮処分申請
6月9日	災害対策基本法改正案と地震防災対策特別措置法案が成立
14日	そごう神戸店がパート従業員に雇用関係不存在を求めて訴訟
28日	火災保険の支払い求めた初提訴明らかに
8月23日	震災関連で初の集団提訴。火災保険の支払い求める
9月7日	マンション補修費用の分担金めぐり初提訴明らかに
11月27日	東灘・魚崎北町の73人が火災保険金の支払いを求めて集団提訴
▼1996年	
2月1日	地震保険の支払いをめぐり初提訴明らかに
5日	神戸地裁が罹災都市借地借家臨時処理法に基づき、借家人に優先借地権認める決定
7月11日	震災翌日の中毒死で遺族がガス会社を提訴
8月9日	「欠陥建築で圧死」と遺族がマンション所有者などを相手に提訴
9月17日	芦屋市の復興区画整理で住民が認可取り消し求め提訴
12月18日	神戸市の小学校避難者に退去求め、市が提訴
▼1997年	
1月16日	阪神高速倒壊事故死で遺族が初提訴
3月2日	神戸市の小学校避難者に退去命令
4月28日	灘区のマンションで建て替え決議めぐり提訴
6月30日	震災を受けて災害救助法の運用基準改正
8月26日	東灘区の全壊住宅の欠陥認定、販売会社に賠償命令
9月8日	芦屋市の弔慰金不支給決定で遺族の請求棄却
10月25日	芦屋市のマンションで補修派住民に明け渡しを強制執行
31日	芦屋市のマンションで補修派住民が決議無効を訴え提訴
11月17日	芦屋市の区画整理認可で反対住民の訴え却下

▼1998年	
2月24日	震災後の盗難被害保険金，支払い請求を却下
3月19日	特定非営利活動促進法（NPO法）成立
4月13日	震災当日の火事，大阪地裁の保険金請求棄却明らかに
27日	震災6日後の火事，共済金支払い命令の判決
29日	芦屋市の弔慰金不支給決定で地裁判決を取り消し，大阪高裁が震災死として支払いを命じる
5月15日	被災者生活再建支援法が成立
6月16日	震災倒壊死，ホテル増築欠陥で神戸地裁が初の賠償命令
8月25日	芦屋市のマンションで補修派住民の区分所有権買い取りの請求認める
9月3日	借家倒壊で敷金を全額返還すべきとする最高裁初判決
▼1999年	
3月30日	長田区の被災飯店舗，撤去を命令
6月21日	灘区のマンションで建て替え決議は有効と認定する判決
7月1日	神戸地裁が，避難先の公園から立ち退き命令
8月3日	被災者の自立支援金却下に対し，神戸市長や復興基金を提訴
▼2000年	
3月1日	東灘区の火災保険集団訴訟で，全労済などに支払い命じる判決
4月25日	東灘区の火災保険集団訴訟で，損保13社に一部支払い命じる判決
7月13日	大阪高裁，一審を支持し灘区のマンション建て替え決議有効と判断
▼2001年	
1月31日	兵庫区のマンション建て替え決議を無効と認定
3月23日	東灘区の火災保険集団訴訟で市民生協相手の訴訟で原告勝訴確定
4月16日	長田区の震災仮設工場，神戸地裁が明け渡しの強制執行に着手
4月25日	自立支援金訴訟で復興基金に支払い命じる判決

災害法体系上画期的なケースとなったが，マイナスをゼロに戻す「復旧」からプラスを目指す「復興」への段階の見極めをどのあたりに置くのか，国と地元自治体，あるいは被災者との視点の違いを思い知らされた事例だった。

最初に特別法が成立したのが震災1ヵ月後。「地方税法の一部改正」は損壊した家屋などを雑損控除対象とする内容で，兵庫県内の住民税雑損控除申請は，前年の860倍にまで増えている。

ハードの復旧・復興には力が注がれた。「震災に対処する特別の財政援助および助成に関する法律」では災害復旧の助成対象を拡大。コンテナバースが大

法という「壁」を越えて

別表 2 阪神・淡路大震災を受け直後につくられた特別法

※ いずれも1995年

	法律名称	成立日	主な狙いと効果
①	地方税法の一部を改正する法律	2月17日	住宅や家事の損失額を雑損控除の適用対象とした。県内の控除申請額は前年の860倍、約2900億円
②	災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部改正	2月17日	②は災害減免法の所得限度を600万円から1000万円に引き上げ、所得税に適用。③は住宅損失などを所得税の雑損控除対象とし、②か③いずれかを選択。被災地の所得税還付金件数は前年比2倍以上の約61万件に
③	震災被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律	2月17日	
④	震災復興の基本方針及び組織に関する法律	2月22日	復興理念を定め、国に復興対策本部を設置。同本部は復興推進のまとめ役となったが、2000年2月で期限切れ
⑤	被災市街地復興特別措置法	2月24日	16地域を指定し、2年を限度に区画整理などの妨げとなる建築を制限できるようにしたが、1件も適用されず
⑥	震災に対処する特別の財政援助及び助成に関する法律	2月28日	公共施設などの復旧で国が5-8割を補助。県内社会福祉施設、51件の補助額は約2億3000万円に
⑦	震災に対処する平成6年度における公債発行の特例等に関する法律	2月28日	震災による約6000億円の税収減を補い、災害救助費などを手当てするため、約8000億円の赤字国債を発行
⑧	地方交付税の総額の特例等に関する法律	2月28日	特別交付税を9600億円に積み増しし、兵庫県、大阪府や災害救助法適用を受けた市町に約440億円を交付
⑨	震災に伴う許可等の有効期間延長等に関する緊急措置法	2月28日	運転免許証などの有効期限を延長。県内では更新作業停止で、3月に前年同月比1.5倍の12万人以上が殺到
⑩	被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法	2月28日	被災地公共事業で無技能労働者の4割を被災失業者から雇うよう求めた。98年までに求職約200人の半数を雇用
⑪	震災に伴う地方公共団体の議会議員及び長の選挙期日等の臨時特例	3月8日	被災地統一選を6月に延長し、首長、議員任期も延長。災害による統一地方選期日の延期は初めて
⑫	震災に伴う民事調停法による調停申し立ての手数料の特例	3月10日	震災関連紛争の調停申し立て手数料を免除。神戸、大阪地裁管内の同調停は95年2500件、96年1100件
⑬	震災に伴う法人破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律	3月17日	大阪、兵庫の企業で最低資本金制度適用を1年延期。16万社あった最低資本金未達成企業のうち12万社がクリア
⑭	被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法	3月17日	集合住宅で敷地使用权5分の4の賛成で再建可能に。被災マンション172件のうち108件が建て替え決定
⑮	震災被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法の一部改正	3月24日	倒壊建物敷地の地価税免除など。近畿の免除は95年914件、96年355件、97年315件で、95年免税額は50億円
⑯	地方税法の一部を改正する法律	3月24日	損壊で新改築した時の固定資産税などを4年間半額、その後2年間3分の1に減額。98年度の減免は約37億円

破した神戸市埠頭公社は復旧費の約8割を同補助でまかなうなど、特別法の制定が大きな力となった例もあった。しかし、95年2月24日に成立した「被災市街地復興特別措置法」は、最長2カ月だった建築制限を最長2年にまで延長したものの、実際には1件の適用もなく、ちぐはぐな印象を残した。被災地では、住民と自治体がじっくりと協議できるはずだった復興区画整理や再開発事業など都市計画決定（95年3月）をめぐる対立や混乱が生じただけに、法が十分に生かされたのか、課題を残した。

国土庁（現内閣府）は、「16本の特別法が今後の災害対応の前例になる」との見方を示していた。自衛隊法や災害対策基本法も改正された。だが一連の対応は、私たち被災者の目には、既存の枠組みのなか、特例措置で対処しようとした国の姿勢として映った。順調に進んだ道路や港湾施設などハードの整備に比べ、生活や住宅の再建は時間の経過とともに格差が広がっていった。国が公営住宅への家賃補助などに踏み出したのは震災翌年の96年6月のことだった。さらに現金を支給する「被災者生活再建支援法」が難産の末に国会で成立をみるのは、震災から3年4ヶ月が過ぎた98年5月まで待たなければならなかった。この問題については後述したい。

緊急・柔軟対応に残った課題

神戸市は、避難者がピーク時で24万人に達し、被災自治体では最大規模だった。

住宅復興のあり方が、コミュニティーや暮らしの再建にいかにか大きな影響を与えるか。

とりわけ災害直後の住宅対応となる仮設住宅の規模や設置費用を規定したのが災害救助法の「運用基準」である。

災害時の救助については、災害救助法に基づく厚生労働省の事務次官通達により、各都道府県が行う。仮設住宅の供与など「現物支給」が基本である。ただしこの通達は、阪神・淡路大震災レベルの巨大で長期化する災害を想定していなかったため、大震災では「特別基準」という形での対応が目立った。1947

法という「壁」を越えて

年の成立以来、一度も見直されていなかったため「時代遅れ」とも指摘され、一時は改正論議も盛り上がったが、結局、改正にまでは踏み込まず、97年6月、運用基準を見直したのにとどまった。これによると、避難所の生活レベルを向上させ、高齢者や障害者向けの「福祉避難所」の設置などを明記。介助員や相談窓口の設置、器具の準備など「特別な配慮」への実費加算も認められた。仮設住宅の広さや設置費用、住宅の応急修理費もそれぞれ引き上げられた。神戸市など地元自治体の切実な主張が一部盛り込まれてはいるが、これらの見直しだけで、今後の災害で直後における緊急対応がスムーズに運ぶのだろうか。

震災後、兵庫県は、災害の規模や被害状況は起きてみないとわからない点もあり、「特別基準」での対応を基本姿勢とした。仮設住宅の数に始まり、予算、広さなどかなりの部分を特別基準でしのいだ。

規模も状況も異なる災害には、柔軟な解釈が可能な現行法の方がよい、との意見も確かにある。被災地でも最善を求め、さまざまな模索が続けられたが、課題は完全に解消されたわけではないということは強調しておきたい。

過去最大の4万8300戸にのぼり、解消まで5年を要した仮設住宅。行政が建設し被災者に提供した仮設住宅の数はもっと少なくて済んだのでは、という議論が被災地には根強くある。神戸市は、市街地において、復興公営住宅の建設も考えながらの仮設住宅の用地確保が困難だった経験や、被災者自身も住み慣れた土地で暮らしたいという願いから、自分の土地に自力で仮設住宅を建設する場合の補助制度の検討を求めた。しかし、受け入れられなかった。西宮市は、民間賃貸住宅への家賃補助という提案をした。だが「災害救助法に前例がない」と認められなかった。後に阪神・淡路大震災復興基金を活用した支援メニューとして打ち出されたが、震災から1年9ヵ月が過ぎていた。

災害は、個人の責任ではないはずだ。だから最低限の補償は社会全体でやり遂げるべきだろう。もちろん復旧は時間との戦いだ。しかし、応急修理や自力での復興への補助の前には、災害救助法は自力で再建可能な人々を対象としていない—という建前の「壁」が厳然と存在する。何よりも、被災者支援のメニューを多様化しようとするればするほど、さまざまな局面で「個人補償にあたる」と

いう理由が、被災者支援に対する制度の「壁」として立ちはだかった。住宅再建支援のあり方にも影響をもたらす、その解釈の範囲など困難な状況は、今もなお変わっていない。

同じ家なのに損壊判定が違った

私たちは、家屋の損壊判定が釈然としない、との不満を被災者から何度も聞かされた。

連載で紹介した神戸市長田区で店舗を営む男性の例をみってみる。加入していた地震保険会社の判定は「全壊」、神戸市の判定は「半壊」と分かれた。地震から1ヵ月後に訪れた保険会社から受け取った500万円を家屋の修理にあてたという。一方で、その2ヵ月後、義援金の申請で区役所へ行き神戸市の判定を初めて知った。地震保険のことを話し、当時の家屋内部の写真を見せて再調査を依頼しても判定は変わらなかった。

「罹(り)災証明」。その後の生活再建や、さまざまな支援策など法律とのかかわり全ての基本となる証明書だ。被災地の市町がそれぞれ発行した。被災者生活再建支援法の資格対象の判断基準ともなっている。男性は支援金の受給資格があると思って、修理内容を添えて申請した。だが、対象は「全壊か半壊で解体証明のある世帯」。却下された。

損壊判定。全壊や判定の認定根拠となったのは、1968年の内閣総理大臣官房審議室長の通達である。全壊・全焼は「損壊部分の床面積が延べ床面積の70%以上に達したもの、または住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の50%以上に達した程度のもの」▽半壊・半焼は「住家の損壊は甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもの。具体的には損壊部分はその住家の延べ床面積の20%以上70%未満のもの。または住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のものとする」—とそれぞれ明記していた。通達では一部損壊には触れていないが、厚生省監修の「災害救助の実務」では「損壊程度が半壊に達しない程度のもの」とある。

それまで消防や警察、厚生省など各省庁間でばらついていた判定基準を統一

したものだった。だがこの基準は判定の実務に結びつくものではなかった。ゆえに混乱が生じた。

阪神・淡路大震災は全・半壊だけで40万世帯を超えた。被災地全体で何人が判定に当たったのかの記録も残っていない。各市町でばらつきも生じた。判定が信用されず、銀行の融資を受けられなかったという話もある。判定に携わったある職員は「当時、被災者の多くが避難所などに避難しており、建物内部に立ち入っての調査は難しかった。外観から判断せざるを得なかった。全壊、半壊など境界線上のきわどい判断は難しく、判定者の見方によるものもあったと思う。全てが適切な判断だったかと言えば難しい面はある」と振り返っている。

通達が想定していなかった、液状化により住宅が傾いた芦屋市の芦屋浜では、判定の基準をめぐる論議が起き、専門家をまじえ、市が独自の判定基準を決めた。

各市町は判定への被災者の不服に応じるため、再調査を実施した。被害が最大だった神戸市では、通達を元に独自の判定基準をつくり、外からの目視で判断したが、罹災証明書の発行総数約54万枚（一世帯への複数発行を含む）のうち6万件以上が再調査を要望した。その結果、全壊で約1万2500件、半壊で約2万3400件増えた。

震災直後の時間のなさや緊急性が生んだ事態といえるが、罹災証明書が発行された当時は判定が適用されるのは、税の減免と義援金配分と限られた分野だった。しかし、その後の新たな支援策についても、罹災証明書が基本となった。とりわけ全壊、半壊と一部損壊との間では大きな差が生じた。被災者の中には、証明書の発行当時に再調査を求めておけばよかった、と今なお悔んでいる人がいる。「うちは全壊でよかった」と逆説的なつぶやきを聞いたこともある。判定そのものがあいまいさを含み、その後の支援策と予想以上に連動していったことが、やりきれない思いを持つ被災者を生んでしまったのだ。

神戸市は、震災を教訓に、地域防災計画で建物の各部分の損傷率から全体の損壊度を正確に計算する独自の判定マニュアルを作成した。具体的な判定方法と人材の育成が不可欠となるが、当初「判定は自治体の仕事。基準の具体化は

判断を難しくする」としていた国も動いた。

今も議論が続く住宅再建支援は、被災者生活再建支援法以上に住居の診断が重要となる。内閣府に設けられた被災住宅の被害認定基準検討委員会は2000年12月、家屋の全壊や半壊などの判定基準を見直し、「居住のための基本性能が確保されているかどうか」を基本的考え方とする方針を了承した。具体的には、主要構造部への被害を重視していた現行基準を、壁や柱、床、はり、階段、屋根など個々の「主要な構成要素」への被害を重視するよう変更。さらに①「被害額」に関する規定を、復旧に必要な費用を加えた「復旧費相当額」に②「住宅の時価」を、再建に要する費用という意味の「再建築価格」とそれぞれ明確化した。さらに、家屋全体がどの程度傾いているかや、住宅の各部分が本来の性能を発揮できるかも、判定基準に反映させていくことで合意した。

従来の損壊部分の床面積割合による判断基準では、傾斜や基礎など部分的損壊により人が実際に住めない状況でも全壊とは判定されないケースがあったが、見直しの実現でより実態に近づけた被災者対策の進展が可能になる—という内容だった。

そして、2001年3月29日、同検討委員会は、人が住めるかどうかの視点を重視し全壊や半壊を判定する新たな認定基準を決めた、と発表した。1968年の基準策定以来初の見直しがようやく実現した。

新基準では、全壊を「居住のための基本的機能を喪失」と定義。倒壊など見た目は重大な被害はなくとも、家屋の傾斜など高額な補修費が必要となるケースについても被害を正確に判定できるようにする。具体的には「主要構造部の被害額が時価の50%以上」（半壊は20%以上）だった基準を「主要な構成要素の経済的被害を全体に占める損害割合で表し、損害割合が50%以上」（同）と変更した。

そして、被害の算定については、運用指針となる判定マニュアルを使う。在来工法やプレハブなど建物の種類ごとに壁や柱の状態を詳しくチェックするとしている。

阪神・淡路大震災から6年余り。ようやく見直された損壊判定。「壁」の一

法という「壁」を越えて

つが崩れたことになるが、混乱時に被害実態に即した判定が本当に可能なのか。被災者の不満や不安の解消へ、極力公正かつ正確な基準づくりへの検証が欠かせない。

新たな枠組みはできたが

最も身近だが道のりは険しかった生活再建支援。「個人補償はできない」。立ち上がる国の論理を前に、暮らしを支えるお金の仕組みづくりに被災地は声を上げ続けた。善意の義援金に頼るだけでは再建が進まない現実を前に、私たちはその仕組みづくりからは始めなければならなかった。運動は、98年5月、「被災者生活再建支援法」という新たな枠組みの成立に一定の結実をみた。災害での公的支援を初めて位置付けた同法は、この国の災害行政の転換点となった。支給額の少なさや基準の問題は残るが、被災地の市民が声を上げ、行政や議会を巻き込んで法成立にこぎつけたプロセスは、政策決定システム上も特筆すべき出来事であり、今後の大規模災害への大きな支えとなった。

支援法は全壊、全焼、全流出世帯や、半壊などでもそれと同等の被害で解体証明を受けた世帯に最高100万円を支給する。同法の成立経緯を詳しく述べることは紙数の関係もあり省略する。被災地では、現行制度で踏み込めない生活再建支援の分野で、実態に合わせた現実施策を可能にしたのが「阪神・淡路大震災復興基金」だった。支援法適用以前の阪神・淡路の被災地で同程度の被災者自立支援金を可能にしたのもこのシステムだった。

2001年2月末現在、約14万5600世帯に約1400億円が支給されている。

詳しくは触れないが、基金が徐々にメニューを拡大し、被災者への現金給付へ踏み出していったプロセスは、時間とともに深刻化、多様化した生活再建の厳しい現実を浮き彫りにした。最大の節目は97年3月、6000億から9000億円へ増額し、高齢世帯に最高月額2万5000円を支給する生活再建支援金の実現だった。個人給付を拒んできた国の壁を初めて越えたのだ。以後生活対策の事業費が膨らんでいく。

支援法は施行されたが、さまざまな課題も浮かび上がる。支給額の低さや世

帯を基準とした支給問題，政府の「現物支給」へのこだわりを示すという指摘がある一部の購入品について領収書をもらい実費支給する経費の問題などだ。

阪神・淡路の被災地では，震災後3年半を経てなお再建困難な世帯を救済するため98年7月を基準日とした。このため，震災後に結婚した女性や子どもと同居した高齢者の中には世帯主でなくなり，対象から外れるケースが出た。99年8月，神戸市内で被災した女性の夫が支給却下の取り消しを求め提訴した。今年4月，神戸地裁は「世帯主要件は合理的理由のない差別を設けるもので，公序良俗に違反し無効」として復興基金に支援金100万円の支払いを命じる判決を下した。同基金は判決を不服として控訴した。

おわりに

阪神・淡路の教訓を踏まえ，その後の災害では画期的な動きもみられる。

2000年10月に発生した鳥取県西部地震では，鳥取県は被災住宅の再建に被害程度や収入にかかわらず，一律300万円を，補修に最大150万円の支給を決定。住宅に対する全国初の公的支援の実現だった。さらに，県が中心となり，全国で初めて所得や年齢制限なしに被災者の住宅再建を支援する基金を2001年度中にも創設する。県内の全39市町村が参加を表明しており，今後県と市町村が年間1億円ずつ拠出し，25年間で50億円を積み立てる。自然災害で被害に遭った住宅再建に対し，建て替えに300万円，補修に117万円を支給するというものだ。島根県も2001年3月，地震や台風などで被災した高齢者向けの住宅修繕支援基金を創設した。さらに同月発生した芸予地震では，愛媛県が被災高齢者らの住宅修繕費用を補助するなど独自の支援策を発表した。

兵庫県が提唱する住宅地震共済制度など，国としての住宅再建支援制度のあり方は今も論議が続いている。国土庁の検討委員会が2000年末にまとめた最終報告書は，これまで「個人資産」とされてきた住宅の公共性を認め，再建には「共助の精神」が必要とした。災害多発国である日本では，鳥取県の決断が特例ではなく，全国の災害により手厚く適用されることが不可欠である。「自助努力」の名のもとに不十分な支援状況に置かれた，中間所得層や二重ローン救

済策など課題も多く残されたままだ。

私たちは、大都市災害の実態に合わない法律がそのまま運用されたり、効果を発揮しなかった現実を見せつけられてきた。阪神・淡路大震災が教えてくれたのは、日常生活にかかわる法がいかに不備であるか、ということだった。「壁」を突き崩すのは並大抵の努力ではないが、法や制度をどう生かし、どう育てるか。多くの尊い命を無駄にしないためにも、私たちは経験と教訓を発信し続けなければならない。

罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題

亀 井 尚 也

(弁 護 士)

1. はじめに

阪神・淡路大震災により、神戸市および阪神間を中心に多数の家屋が倒壊したが、兵庫県の震災対策本部の発表その他の統計によれば、家屋の全半壊は約25万棟、約44万所帯にのぼった。このうち神戸市内がその6割程度を占めているが、その多くは、東灘区、灘区、兵庫区、長田区の木造家屋に集中している。

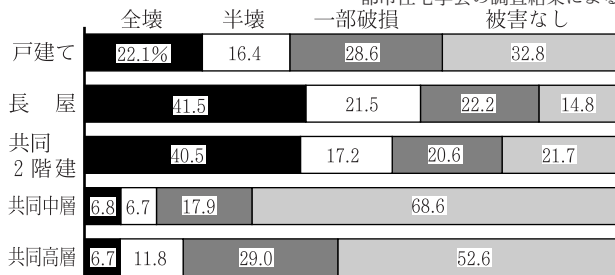
図1は、都市住宅学会が震災後に神戸市の東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨の各区と西宮市、芦屋市で実施した住宅被災戸数調査の結果であるが、これによると、長屋は45,414戸のうち41.5%にあたる18,865戸が全壊、共同2階建ては51,667戸のうち40.5%にあたる20,932戸が全壊であり、この両者で全壊の比率が特にきわだっている¹⁾。長屋と共同2階建ては、ほとんどが木造の借家であり、今回の震災で住居を失った人の多数を借家人が占めていたことがわかる。

借家や借地をめぐる権利関係は、利害対立のゆえに法律問題を生じることの

図1 住宅別の被災度

(神戸-垂水, 西, 北区を除く - , 芦屋, 西宮市)

都市住宅学会の調査結果による



中層…5階建て以下

多い分野であるが、震災による建物の倒壊に伴い、弁護士会その他の法律相談機関に寄せられた法律問題の約6割を借地借家問題が占めた²⁾。その内容は、当初は建物の滅失による賃貸借関係終了に伴い、借家人が家主に敷金の返還を求めたことに起因する問題と、そもそも賃貸借関係が終了となる程度の損壊と言えるかどうか、それとも修繕により修復可能な損壊程度なのかをめぐる紛争が多かったが、本稿で検討する罹災都市借地借家臨時処理法が適用された後相当期間を経てからは、同法をめぐる法律問題がその中心を占めるようになった。

神戸弁護士会（平成11年4月より名称を「兵庫県弁護士会」と変更）所属の弁護士をはじめとして、震災に伴う借地借家問題を日常扱ったことのない弁護士たちが、この問題に対して、現場での対応とその中で法解釈の展開のみならず、あるべき立法政策も含めて奮闘を重ねたが、その中で様々な壁につきあたったことも事実である。本稿は、この点に関して振り返るとともに、今後のあるべき方向をさぐった小論である。

2. 罹災都市法の概要と阪神・淡路大震災への適用³⁾

罹災都市借地借家臨時処理法（以下「罹災都市法」と略する。）は、もともと戦後の復興時に適用された法律であり、これが火災、震災、風水害等の大規模災害にも政令に基づいて準用されてきたものであるが、阪神・淡路大震災に際しても、被災地に借地借家がきわめて多いことから、政府が地震直後より検討を行ったうえ、平成7年2月6日から兵庫県下、大阪府下あわせて22市11町に罹災都市法を適用することとした。

罹災都市法は、附則を除くとわずか26箇条という法律であるが、その中心は、

- ① 罹災借家人による優先借地権の取得とこれに対する土地所有者による正当事由に基づく拒絶（2条）
- ② 罹災借家人による借地権優先譲受権と、これに対する借地権者による正当事由に基づく拒絶（3条）
- ③ 罹災借家人による優先借家権の取得（14条）
- ④ ①～③により罹災借家人が権利を取得できる場合の、裁判所による借地条

件、借地権譲渡対価、借家条件等の決定（15条）

⑤ 罹災借地人の有する借地権の残存期間の延長（11条）および対抗力の付与（10条）

である。

罹災都市法の趣旨は、上記の中心的規定から明らかなように、罹災によって居住や営業の本拠としていた建物を失った借家人や借地人が、元の場所に戻って居住や営業を再開できるようにしようとしたものである。ただし、その方法として、罹災借家の建っていた場所に土地所有者ないし罹災建物の所有者が建物の再建をしない場合には、罹災借家人自らが借地権を取得して建物を建築する途もあわせて認めたものである。いわば建物を建てる意図と能力のある者に建物の再築をさせようとしたものにほかならない⁴⁾。

3. 罹災都市法適用の是非論

罹災都市法が被災地において現実にどのように運用されたかについては、後に詳論するが、政府が震災後きわめて短期間のうちに罹災都市法を適用したことの是非について、ここで一言述べておきたい。

罹災都市法は、確かに前述したように、いくつかの一般的条項が規定されているのみで、その解釈適用は裁判所の判断にゆだねられているものの、法律が制定された当時と現在との間にギャップがあることは否めない。例えば、

- ① 今日の借家の多数を占める集合住宅を想定した規定が罹災都市法にはほとんど見当たらないこと
- ② 都市計画事業との調整がほとんど念頭に置かれていないこと
- ③ 借地権が価値の大きい権利となっており、そのために現時点では借地権の設定・取得に相当額の対価を伴うという問題が出てきていること
- ④ 今回の罹災都市法の適用は地代家賃統制令が廃止（昭和61年12月31日）された後の適用であり、以前と異なり新たな借地条件、借家条件等の決定には市場原理が反映されざるを得ないこと

等がそうである⁵⁾。

このような要因のゆえに、罹災都市法自体が時代遅れの法律であり、同法の適用がかえって権利関係の混乱をまねき、都市計画等を含めた震災復興の阻害要因になった、との議論も一部になされた。

しかし、罹災都市法をそのまま現在に当てはめることの限界性は別として、もし今回の震災後に罹災都市法が全く適用されずに被災地が推移した場合にどのようなになっていたであろうかを、まずもって指摘しておく必要がある。

すなわち、もし罹災都市法が適用されていなかったと仮定すれば、建物の倒壊により住居ないし店舗を失った借家人や借地人は、元の場所に戻って来れるという保障もなく被災場所を後にせざるを得なかったはずであるが、そのことによる動揺が多大なものであったことは想像に難くない。また、かような動揺を尻目にして、何らの権利の制約なき土地が「地震売買」されて、罹災借家人や罹災借地人が強引な追い出しにさらされた可能性もある。そのような事態が生じれば、被災地が一種のパニックに陥っていたおそれもあるのであり、罹災都市法の適用がこれを第一次的に防ぐ役割を果たしたことは、指摘されるべき重要な点である⁶⁾。

4. 罹災都市法の現実の運用状況

(1) 優先借地権の成否

前述したように、罹災都市法2条により、罹災借家人には罹災建物の敷地を優先して借地することにより建物を再築する権利が認められたが、この権利については適用当初から評判がよくなかった。借家権しか有していなかった者が何故に借地権を取得することができるのかという原理的な批判に加え、土地所有者による土地の有効利用の阻害要因になるという反対論、更に資力の乏しいことが多い罹災借家人に借地権を認めると細切れの借地と建物が出現し、震災に強い街づくりの要請に反することとなるという政策論も唱えられた。現実にも、罹災借家人による借地権の申し出に対し土地所有者がこれを拒絶し、借地権の成否をめぐる紛争となった事例は多く見られた。

裁判所では、上記のような反対論、特に密集住宅を避けてある程度大きな区

画の建物を建てるべきであるという街づくりの視点を反映して、優先借地権の取得を容易に認めない傾向を示した。

神戸弁護士会の罹災都市借地借家臨時処理法非訟事件決定例集（平成11年3月）では、罹災都市法2条をめぐる裁判例21例が整理されているが、その概観として、

- ① 決定例の大まかな傾向として、地主側が建物再建の具体的な計画と意思をもって準備作業を作っている場合は、罹災借家人側の事情をあまり問題とせず、基本的に拒絶の正当事由を認めていること
- ② 拒絶の正当事由が認められるか否かに関して、地主側で再築する建物が罹災借家人に再度借家権を取得させることができるような建物であることを要するとはされていない傾向にあること
- ③ 地主側に建物再築の計画がない場合は、基本的には拒絶の正当事由が否定されていること

が指摘されている。

要するに、土地所有者が建物再築の具体的な計画を有しているか否かが罹災借家人の優先借地権取得の成否を分けているとあってよいのであるが、土地所有者が再築する建物について、罹災借家人が再度借家できるように、建物の規模・用途等について罹災借家人側の要望を取り入れることは必ずしも必要とされておらず、例えば店舗兼住居であった建物の後に居住用マンションを建築することや、居住用長屋であった後にテナント用のビルを建築することは基本的に制約がないとされたわけである。この点は議論の分かれたところであり、このような解釈を認めると、罹災借家人が元の場所に戻って居住や営業を再開できるようにしようとした罹災都市法の趣旨に反するとし、少なくとも罹災借家人の要望を考慮した再築計画を立てるか、或いはもし要望に沿えないのであれば、罹災借家人に何らかの金銭的補償をしてはじめて拒絶の正当事由ありと考えるべきではないか、との論も有力に唱えられた⁷⁾。しかし、裁判所は、このような金銭的補償によって正当事由を補完するという考え方について、明文の規定を欠くためか、裁判例としては採用していない。ただし、調停や示談交渉にお

いては、土地所有者が罹災借家人の要望を取り入れた再築建物の計画をすることによって、罹災借家人が借地権の申し出を撤回したケースも多く見受けられた。また、後述するように、土地所有者が解決金による金銭的補償をすることと引きかえに、罹災借家人が罹災都市法上の権利を放棄して解決がなされたケースも多かった。

このように、優先借地権の規定は、消極的な意味において土地所有者に建物再築を促す効果があったとはいえよう⁸⁾。

(2) 優先借地権および借地権優先譲受権が認められた場合の対価

罹災都市法3条により、罹災借家人に借地権の優先譲受権が認められた場合はもちろんのこと、罹災都市法2条により、罹災借家人に優先借地権の取得が認められた場合にも、借地権は第三者への譲渡が可能でかつ更新も可能な強い権利であることから、罹災借家人による借地権の取得には多額の対価を一時金として負担しなければならないとされた。

すなわち、前掲の罹災都市借地借家臨時処理法非訟事件決定例集では、罹災都市法2条関係で3例、罹災都市法3条関係で5例が整理されているが、大まかな傾向として、罹災借家人が支払うべき借地権取得の対価として、更地価格の5割前後の借地権価格を算定したうえで、これをそのまま対価とすることはせず、罹災建物が存続していた場合の借家権相当額を家主と罹災借家人とで折半する考えに立って、その2分の1相当額を罹災借家人に帰属する経済的利益として借地権価格から差し引いた額を対価とする、との考え方を示している⁹⁾。

このように、罹災借家人に帰属すべき経済的利益を考慮している点はあるものの、基本的には借地権価格を基に算定した金額を支払わなければならないのであり、罹災借家人はそのうえに建築コストを負担するわけであるから、ある程度資力のある罹災借家人でなければこの権利を行使することは不可能なのである。

(3) 優先借家権の成否および借家条件

以上に見た優先借地権に比べて、優先借家権については、罹災借家人が元の

場所に戻る権利を端的に保障するものとして、適用当初から評価は高かった。しかし、実際の運用状況の中で、大きく言って2つの問題点が浮かび上がってきた。

第一は、罹災借家人が借家権を取得できるような建物を地主・家主が再築してはじめてこの権利は実現できるのであるが、問題は、地主・家主に再建を促すような規定がないために、地主・家主がいつまでも再建計画を立てない場合には、前述したように資力のある罹災借家人が多額の対価を支払って借地権を取得できるような例外的な場合を除き、優先借家権は画餅に帰してしまう点である。或いは地主・家主が罹災借家人の要望を取り入れた規模・用途の建物を再築してくれない場合も同様である。

第二は、仮に地主・家主が建物を再築し、罹災借家人が優先借家権を行使することができたとしても、賃料が従前に比べて非常に高額となるケースが多かったことである。すなわち、冒頭に述べたように、長屋や共同2階建ての借家が震災被害のかなりの部分を占めたのであるが、震災前の家賃は、古い木造住宅であるだけに、ある程度低額に抑えられていたことも事実である。しかし、震災後に同様の建物を建てることは、安全性の面からも現実的でなく、鉄筋建てマンション等のコストのかかるものに建てかえられたのであるが、そうなると家賃相場は震災前の何倍にもはね上がった。たりした。

このような場合に、借家条件に関して当事者間で協議が整わないときは、裁判所がこれを決定するのである（罹災都市法15条）が、実際の裁判例においても家賃がはね上がった例は多い。前掲の罹災都市借地借家臨時処理法非訟事件決定例集でも4例が掲載されているが、いずれも新築建物の建築コストを基に算定した正常賃料をベースに賃料が決定されており、いずれも震災前に比べて賃料は大幅に増額している。

この賃料をめぐっては、罹災前建物時代からの継続賃料と考えるか、そもそも全く新しい建物の新規賃料と考えるか、という論点が存したのであるが、実務は後者の考え方を取ったわけである。地代家賃統制令が施行されていた時代であればともかくとして、現代においては理論的には新規賃料と考えざるを得

ず、実際にも、もしそう考えなければ採算の取れない借家をわざわざ地主・家主が建てることはありえないからである。

しかし、このことが結果として、高額家賃に耐えられない罹災借家人が元の場所に戻ることを断念せざるを得ないことにもつながったのである。

(4) 罹災都市法上の権利の放棄による解決

以上のように、罹災借家人に認められた優先借地権、優先借家権ともに、現実の権利行使実現には困難を伴ったことに加えて、地主・家主の例でも、ともかく罹災借家人の権利行使ないしその可能性という負担を解いておきたいとの思惑が重なり、多くの場合に、地主・家主が罹災借家人に解決金を支払うかわりに、罹災借家人が罹災都市法上の権利を放棄する、という形での解決がなされた¹⁰⁾。

表1は、神戸弁護士会震災復興対策本部が平成9年3月までの間に収集したところの、解決金の授受と罹災借家人の権利放棄によって解決がなされた調停・示談例11例を整理したものであるが¹¹⁾、解決金額と従前の罹災借家の面積・賃料額との相関関係はある程度は認められるものの、かなり個別事情によって差異があることと、解決金の額がそれほど高額ではないことが窺われる。

このような解決方向は、もとより罹災都市法が意図したところの、罹災借家人が元に戻る権利を保障しようとしたところとは逆の、皮肉な結果に終わっている。罹災都市法の規定の中には、このような補償金ないし解決金による権利の放棄を認める規定、まして補償金等の金額を裁判所が決定できるような規定はもちろん存在しない。現実の利害関係と、その中で当事者或いは代理人・調停機関の努力等によって、このような結果がもたらされたものと言ってよく、その意味では、罹災借家人に一方的な不利益が課せられるのを防ぎ、経済的な公平を一定程度図る解決方法であったと評価することはできよう。しかし、本来の罹災都市法の目指す方向ではなく、また資力のある地主・家主には解決金を出すことは可能であるが、地主・家主の側にも罹災借家人の側にもともに資力がない場合は、かような解決すらなされず、罹災借家人が特段の補償を得ることなく、元の場所に戻れずに終わったケースもそれ以上に多かったであろう

表 1 罹災都市法上の権利の放棄と解決金額

(兵庫県弁護士会・勤法律扶助協会兵庫県支部編「被災地弁護士会の活動の軌跡」187頁より抜粋)

	解決金額	所在地	建 物 構 造	借家部分(現況)面積	月額賃料
1	20万円	東灘区	鉄骨造 3 階建 共同住宅兼事務所	住宅部分(面積不明 6 畳・ 4.5畳・台所・風呂)	61,000円
2	50万円	長田区	木造 2 階建店舗	店舗及び居住部分 58.88㎡	17,500円
3	76万円	長田区	木造 2 階建店舗居宅	24㎡ (店舗を含むか不明)	20,000円
4	80万円	長田区	木造瓦葺 2 階建居宅	居宅約10坪	24,000円
5	80万円	長田区	木造瓦葺 2 階建居宅	居宅約 9 坪	24,000円
6	98万円	長田区	木造 2 階建店舗居宅	29㎡ (店舗を含むか不明)	22,000円
7	109万円	灘 区	鉄筋コンクリート 5 階建店舗・共同住宅	30㎡ (店舗か住宅部分か不明)	91,000円
8	120万円	西宮市	木造 2 階建居宅	店舗30㎡	95,000円
9	130万円	中央区	鉄骨 4 階建店舗・ 事務所・共同住宅	不明	不明
10	150万円	長田区	木造平屋建居宅	居宅 (面積不明)	不明
11	216万円	長田区	木造 2 階建店舗・居宅	70㎡ (店舗を含むか不明)	54,000円

ことがあわせて指摘されるべき点である¹²⁾。

(5) 罹災借地権の保護に関して

罹災借地人の有している借地権については、前述したように、震災により建物が滅失した場合でも第三者に対する対抗力を付与するとともに、借地期間も最低10年間は存続する扱いとした(罹災都市法10条, 11条)。

しかし、建物を再築できる資力のある罹災借地人であればともかくとして(なおその場合でも、法的には地主の承諾は不要であるものの、現実には今後

の権利関係の安定のためにある程度の承諾料を授受した例も多く見られた)、高齢等のために資力のない罹災借地人としては、手の施しようがない。このような場合には、借地権を第三者に譲渡する方法により、その対価を得て今後の生活の源資にできればよいわけであるが、現行の借地借家法上は、建物とともに借地権を譲渡する途しか規定されておらず(借地借家法19条)、建物の存在しない借地権の譲渡は想定されていない。したがって、地主の承諾が得られなければ罹災借地人は借地権を売却することができず、やむなく地主に借地権を買い取ってもらう交渉をすることとなるが、地主側でこの際ある程度の対価を出して土地の有効利用を図ろうという意思と資力を有する場合はともかく、そうでない場合は、建物の存在しない借地権だけが存続し、借地人は地代のみを支払わなければならないこととなる。いきおい、地主の提示する条件での借地権の買取りないし借地の返還に応じざるを得ないこととなる¹³⁾。

この点は、少なくとも建物が滅失した罹災借地人の借地権についても、借地借家法と同様に、借地権譲渡の裁判所による許可制度を設けるべく、罹災都市法を改正すべきである、との提言がなされているところである¹⁴⁾。

5. 罹災都市法をめぐる今後の方向

以上のように、罹災都市法の現実の運用は、罹災都市法が目的としていたところの、罹災借家人や罹災借地人が元の場所に戻れるように、との方向に必ずしも沿わない結果となったことは確かである。しかし、そのことをもって、罹災都市法に震災復興の重要な部分を委ねようと期待したことに無理があったとか、弊害が出た面を強調して罹災都市法を今回の震災に適用すべきでなかった、等の意見を唱えることには賛同し難い。罹災都市法が目指した方向は、被災者が一日も早く戻ってこれることを保障しようとしたものであり、基本的にはこの趣旨を生かす途を考えるべきである。

(1) 優先借地権をめぐる方向

この点で、まず一つの問題として、罹災借家人に与えられた優先借地権をどう考えるのかは、検討すべき点である。前述したように、借地権は強い権利だ

けに、裁判所も容易にその成立を認めない傾向を示したし、仮に認められた場合にも、多額の対価の譲受を伴うことが必然的であった。

かような、強い権利だけにそれが容易に取得できないという逆説的な結果を根本的に解決する方向として、村田博史教授は、罹災都市法が非常時の法制度であることを強調し、優先借地権は罹災都市法5条に規定された10年間限りの継続性を伴わない定期の借地権として、設定についても借地権価格等を考慮せず、また賃料についても旧家賃を算定基準として計算することとし、かような非常時に採られた制度を10年経過後の平常時に改めて当事者間で権利調整を行うことを提唱する¹⁵⁾。

確かに同教授の考え方は、罹災都市法が立法時にイメージしていた本来の姿に近いのかもしれない。しかし、この方向が真に現実的なのかどうかには、疑問をぬぐい切れない。同教授は、非常時の権利義務関係から平常時の関係に軟着陸させる視点を提示されるのであるが、果たして借地権がいったん成立して10年間経過した後に、当事者間で円満に権利調整を行うことが可能なかどうか、むしろその時点で新たな紛争を生じるだけとならないか、また継続性のない定期の借地権となると、罹災借家人はそれを前提にして仮設建物を建てざるを得ないことともなるが、それがよいのかどうか、等々の問題点がある¹⁶⁾。既に、罹災都市法に規定された優先借地権は法定更新が行われる通常借地権である、との最高裁判例¹⁷⁾が実務上は動かし難いものになっており、これを根本的に変更する解釈を採るだけの必然性は乏しいように思われる。

やはり、借地権という権利を付与することによって罹災借家人の権利を保護しようとしたことに限界があるのは否定できないところであり、問題は、土地所有者が建物を再建してくれない、或いは罹災借家人が再び入居できるような建物を建てようとしてくれないために、やむなく優先借地権を行使するほかないケースが多かったことにあるのではなからうか。それならば、端的に土地所有者ないし家主による建物再建を促し、罹災借家人の優先借家権を実現・保障する途を探求するのが本筋であろう¹⁸⁾。

(2) 優先借家権をいかにして実質的に保障していくか

しかし、優先借家権については、前述したように、地主・家主に再建を促すような規定がないことと、仮に優先借家権を行使できた場合でも家賃が大幅に増加することという、二点の大きな問題がある。罹災都市法という私人間の権利関係調整のための法律に委ねることには限界があると指摘される所以である¹⁹⁾。地代家賃統制令といった統制的な法規があれば第二点目の家賃増加については抑えられそうにも思われるが、現在の法体系に合致しないことは否めず、また経済合理性を無視して地主・家主に犠牲を強いる方法を採用すれば、結局は地主・家主が再建をしなくなる結果となるだけである。

やはりここで強調されなくてはならないのが、公的支援の実施とのリンクであろう。筆者は、以前行った報告の中でも、今回の罹災都市法の適用が公的な住宅政策と切り離された私的な権利調整法としてなされたにすぎなかったところに問題があったことを指摘した。そして、今後の方向として、罹災都市法は維持しつつ、家主が建物の再建を積極的に行って優先借家権の実現を約束する場合には建設費の補助・家賃の補助・税制上の優遇措置を与える、といった経済的誘導によって優先借家権を実現し、これを公的住宅の供給不足を民間活力で補う公的な施策として位置づけることを提唱した²⁰⁾。

私のこの考えは現在でも基本的に変わらないが、従来の我が国の法体系において、公費の支出は公法の中で公益的な事業が立法目的としてうたわれている場合にその範囲においてのみなされる、という原則があり、私の上記提言は、罹災都市法という私法の領域に公費の支出を連動させるもので受け入れがたい、との反対論もありえよう。しかし、私法という一般的法規自体が何らかの政策目的を有していることも確かであり、私法領域と公法領域を硬直的に分離しなければならない必然性は、今日では乏しくなっているというべきであろう。また、強いて法領域の区分にこだわるのであれば、罹災都市法はそのまま維持したうえで、家主が借家建物の再建を行う場合には建設費の補助・家賃の補助・税制上の優遇等を行うという立法を端的に行えばよいのである。実際に、特定優良賃貸住宅の建設等において、事実上このような公費負担が部分的に行われ

たのであるし、また不十分にせよ財団法人阪神・淡路大震災復興基金による家賃補助が一定程度行われたこと、民間活力を導入した経済活動にはこれまでも様々な形で公費が使われてきたことからしても、このような立法を行うことについて現行法上の障害があるとは思われない。個人財産への補償が現行法上困難であるかのような論が震災当初唱えられたが、その後の個人補償をめぐる議論の中で説得力を失っていき、現実にも鳥取県西部地震において住居の再建に公費補助が実施されたわけであり、一定の公共的な政策目的に沿った公費支出であれば、何ら問題はないのである。罹災都市法の趣旨を活かす途は充分可能であると考えられる所以である。

また、阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編「提言・大震災に学ぶ住宅とまちづくり」は、家主に経済力があっても借家人の再入居を嫌って意図的に建物再建をしない場合に、家主に建物再建を強制し、又は家主に代わって建物再建を実現するための新たな制度として、建物公的再建制度（仮称）の創設を提言している。すなわち、借家人が従前の生活の維持のために建物再建が必要であり、かつ借家人が家主に対し一定の期間を定めて建物再建を催告した場合は、家主に建物再建の義務が生じるものとし、家主がこの義務を履行しない場合は公的機関が家主に代わって建物を再建し、これを適正価格で家主に買い取らせる、という方法である。そして、その場合の建物買取代金の低減や分割払の許容、あるいは家主がこれを望まない場合の公的機関による土地の買い上げもあわせて提案している。

このような方法は、公法と私法とをドッキングさせるだけでなく、土地収用法等と同様にかなり私権制限的な色彩が強い点で、議論のあるところであろうと思われるし、憲法29条3項との関係も検討する必要があるだろう。しかし、家主に建物再建を強力に促し、優先借家権を実質的に保障する方法の一つとして、傾聴すべき提言であることは確かである。

いずれにせよ、罹災都市法の趣旨を活かすには、公的な施策とのリンクが不可欠である点は間違いないところであり、その方法の具体的検討が今後の課題であると言えよう。

注

- 1) 神戸新聞平成8年6月17日朝刊
- 2) 兵庫県弁護士会・財団法人法律扶助協会兵庫県支部編「被災地弁護士会の活動の軌跡」32～33頁
- 3) 震災に伴う罹災都市法の適用を含む借地借家をめぐる実務的な諸問題について、震災後間もない時期に全般的に論じたものとして、升田純「兵庫県南部地震と財産法上の緊急課題(1)～(11)」(NBL563～573号)、同「罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題と裁判例(1)～(8)」(判例時報1532～1542号)、中本敏嗣「震災関係調停・罹災都市借地借家臨時処理法による非訟事件の実情と問題点」(判例タイムズ879号6頁)など。
- 4) その意味では、罹災借家人の優先借地権(2条)も、従前に比べて過大な権利を与えることが目的のではなく、元の場所で生活を続けることを保障するための一手段に過ぎないのであり、地主・家主に過大な犠牲を強いているとの批判は必ずしも当たらない(震災復興・都市づくり研究会編「罹災法の実務Q&A」(法律文化社)の西原道雄教授序文における指摘など)。
- 5) ①②の点は、既に震災後間もないころから指摘されていた点である。例えば、安永正昭「大地震に伴う借地・借家の法律関係」(ジュリスト1070号152頁)など。
- 6) 前掲西原道雄教授序文、神戸弁護士会震災復興対策本部「震災復興のまちづくりと法」(三省堂)222～223頁など。
- 7) 前掲・神戸弁護士会「震災復興のまちづくりと法」207～208頁
- 8) 前掲の神戸新聞平成8年6月17日朝刊記事の中で、安永正昭神戸大学教授が「被災者が元のところに戻る権利は必要だ。借家借地人の権利保護からみて、やはり適用は妥当だったと思う。土地所有者は権利を取られるのを防ぐために、再建計画を立てざるを得ない。借家の立ち上がりを促す役割もあるだろう」と指摘しているのも同旨である。
- 9) 神戸地裁平成8年2月5日決定・判例時報1559号117頁など。この考え方は丹治初彦・増成牧編「被災不動産の法と鑑定」(三省堂)61頁で提唱された説である。
- 10) 前掲の神戸新聞平成8年6月17日朝刊では、このような解決金による決着は6割を超えているのではないかと指摘されている。神戸新聞平成8年8月27日朝刊でも、地主は解決金を払ってでも、権利負担を消す方がよいと考えて、こういった解決が多くなっていることが紹介されている。
- 11) NBL618号70頁以下に、「神戸弁護士会・震災関連事件の結果報告」として掲載され

ている。

- 12) 筆者が平成8年10月9日に日本土地法学会で行った報告「居住権保障の法政策と罹災都市法の果たすべき役割」の中でも、この点を詳しく指摘した（土地問題双書32「震災と法」（有斐閣）40～42頁）。
- 13) 前掲「神戸弁護士会・震災関連事件の結果報告」（NBL618号70頁）では、借地権の地主による買取り事例4件が掲載されているが、借地面積62～124平方メートルに対し、買取価格ないし解決金の額は340万円～800万円となっており、借地権価格の相場に比べて低額であるうえ、個別事案毎に相当開きがある結果となっている。
- 14) 前掲・神戸弁護士会「震災復興のまちづくりと法」224頁など。
- 15) 村田博史「大地震時における借地・借家関係」（法律時報69巻12号28頁）
- 16) 前掲・安永正昭「大地震に伴う借地・借家の法律関係」でも、震災後の応急的措置としてはとりあえず公的仮設住宅・仮設工場等でのし、復興については安全で災害に強い恒久的な街作りがむしろ望まれるとして、今日における罹災都市法は、旧借家人の従前の生活関係を保障する特例的規定と位置づけるべきであるとしている。
- 17) 最判昭和36年3月24日・民集15巻3号572頁
- 18) 本文の末尾に触れた阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編「提言・大震災に学ぶ住宅とまちづくり」（東方出版）は、建物公的再建制度（仮称）の創設を提言する代わりに、優先借地権の制度を廃止することを提案している（同書112頁）。
- 19) 前掲・神戸弁護士会「震災復興のまちづくりと法」227頁でも、罹災借家人の住居を民間借地借家関係内において保障、解決しようとしているところに根本的な問題があると指摘されている。
- 20) 前掲報告「居住権保障の法政策と罹災都市法の果たすべき役割」（土地問題双書32「震災と法」）の45～47頁

団地型マンション再生の法的課題と展望

－いわゆる部分建替えの問題をめぐる－

戎 正 晴

(弁 護 士)

1. はじめに

阪神・淡路大震災は、被災地のマンションにも大きな被害をもたらした。マンションの被災という事態が史上初めてであったこともあり、その復興過程において「建物の区分所有等に関する法律」（以下「区分所有法」という）の解釈等様々な問題が生じた¹⁾。震災後のマンション法制をめぐる議論は直接には被災したマンションの問題であったが、これまでに指摘された建替え法制の問題点こそは400万戸に達するといわれる膨大なマンションストックの更新・再生という一般的な課題そのものであるといつてよい。

ところで、被災マンションの中にはいわゆる団地型のものであり、団地を構成する数棟のうちの一部の棟が震災により全部滅失ないし一部滅失するケースが見られた。後述するように、区分所有法は建替えや団地に関してわずか数箇条しか設けておらず、団地型マンションの復興は先例もなく、明確な基準や手順のないまま、いわば全くの手探りで実施されたのであるが、これらの貴重な体験から団地型マンションの建替えには、①区分所有法の規定が簡素すぎること、②多数の関係者による合意形成が予想以上に困難であること、③団地空間の処理など単体型のマンション以上に私法のみならず公法との接点での問題が多いこと等の問題が存在することが改めて認識されるに至った。マンションストックのうち建築時期の古いものには住棟数の多い大規模な団地型マンションが多く見られるが²⁾、今後その老朽化が進行するに伴い、それらのマンションの建替えへのニーズが増大することは確実であると思われる。本稿は、被災マンションの復興事例をふまえ、主として団地を構成する数棟のうちの一部の棟

を建替えるケース（以下これを「部分建替え」という）を中心として団地型マンションの再生についての法律問題と若干の展望を素描するものである。

2. 被災マンション建替え・再建における団地型マンションの事例

(1) 神戸市内の団地型被災マンションの建替え・再建事例

神戸市内の団地型マンションの建替え・再建事例は5件であったが、そのいずれもが部分建替えの事例であった。詳細が判明している4件のうち1件は敷地が棟毎に独立している事例³⁾、他の3件は敷地が全体の共有であるが、そのうち1件は1棟が全部滅失して再建された事例（神陵台東住宅53号棟）である。他の2件は、①全11棟のうち2棟が一部滅失して建替えられた事例（須磨一の谷グリーンハイツA・B棟）、②全2棟のうち1棟が一部滅失して建替えられた事例（ローレルハイツ神戸1号棟）である。

(2) 各事例の紹介

① 神陵台東住宅53号棟（ケースA）

14棟中の1棟が建て替えられた、建替え棟が団地における少数派であった事例である。一団地で余剰容積率があり（200%のところ82%）、1棟は全部滅失したため、震災後に制定された「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」により再建された。近い将来他の棟も建替え時期を迎えるため、まず容積率の各棟均等配分や隣接棟の日照時間の確保等を内容とする団地全体の建替え計画基準（マスタープラン）を立案して団地管理組合の総会で決議（5分の4以上の賛成）し、そのマスタープランの枠内での再建計画を建替え棟の5分の4以上の賛成で決議した。

② 須磨一の谷グリーンハイツA・B棟（ケースB）

11棟中の2棟が建て替えられた、建替え棟が団地において少数派であった事例である。一団地で余剰容積率があったが、団地全体の余剰容積率を各棟に均等配分し、使用をその80%までとすることや隣接棟の日影への配慮、建替え棟の議決権の総量を変えないこと等を内容とした各建替え棟の計画を団地管理組合で決議（4分の3以上の賛成）し、その後建替え棟の5分の4以上の賛成で

建替えを決議した。

③ ローレルハイツ神戸1号棟（ケースC）

2棟中の1棟が建て替えられた、建替え棟が団地において多数派であった事例である（306戸と50戸）。一団地で容積率300%のところ400%近く建っていた既存不適格建物であった。震災型総合設計制度を適用して元の大きさまでの容積を確保した建替え棟の建替え計画を団地管理組合の総会において4分の3以上の賛成で決議し、その後、建替え棟の5分の4以上の賛成で決議した。

3. 団地関係の法的取扱い

団地における建替えを考察するにあたり、その前提として団地の法的な取扱いを確認しておこう。

(1) 公法上の取り扱い

建築基準法上一つの敷地には一つの建物しか建築できないのが原則である。したがって、一団の土地に複数の建物を建築しようとするれば、原則として建物ごとに敷地を設定して各々の敷地が道路に接するようにしなければならない。しかし、そうすると建ぺい率・容積率や隣地斜線・道路斜線などの制限も敷地ごとあるいは建築物ごとに判定されるため有効な土地利用が妨げられてしまう場合がある。そこで、行政庁が各建築物の位置及び構造に防災・衛生の観点から支障がないと認めた場合には、接道義務、容積率、建ぺい率等の適用にあたって同一の敷地にあるものとみなすことができるとされている（建築基準法第86条）。これを一団地の総合設計制度というが、団地を公法上の取り扱いの違いで分類すると、a) 一団地の総合設計制度（いわゆる一団地認定）の適用のある団地、b) 適用のない団地の2つのタイプがあることになる。

(2) 私法上の取り扱い

① 団地建物所有者の団体

団地に関しては区分所有法に規定がある。一団地に数棟の建物があって、その団地内の土地または付属施設がそれらの建物の所有者の共有に属する場合には、全員で、その団地内の土地、付属施設、建物の管理を行うための団体を構

成し、一棟の区分所有建物に準じて団体的な管理を行うことができるとされる（区分所有法第65条）。単体の区分所有建物の場合（同法第3条）とは異なり、当然に団体が存在するものではないが、団体が構成される場合にはその構成員を「団地建物所有者」といい、団体そのものは一般に「団地管理組合」と呼称されている。なお、区分所有法上団地内の建物は「区分所有建物」であるとは限らないが、本稿では区分所有建物からなる団地を前提にして論を進める。

② 単体の区分所有建物に関する規定の準用

団地に関しては一部滅失時の復旧や建替えの規定を除き、単体の区分所有建物の管理に関する規定がほとんど準用されている（同法第66条）。例えば、団地規約の設定・変更・廃止や団地敷地の利用形態の変更などには、原則として団地建物所有者数及びその議決権の4分の3以上の賛成が必要となるのである。

③ 団地敷地

区分所有法上は、「団地内の土地が共有」であれば足りるので、団地の私法上の敷地形態としては、ア）敷地が単筆であれ二筆以上であれ団地建物所有者全員の共有である場合と、イ）敷地が、建物ごとに当該建物の所有者のみの共有である敷地と団地内の、例えば通路部分として使用している団地建物所有者全員の共有の土地からなる場合に分類される。

(3) 私法上・公法上の敷地の観点から見た団地の類型化

私法上・公法上の敷地の観点から団地を類型化すると

① 敷地が全体の共有であり、一団地認定の適用のある団地

② 敷地が全体の共有であるが、一団地認定の適用のない団地

③ 敷地が各棟ごとに独立であるが一団地認定の適用のある団地⁴⁾

④ 敷地が各棟ごとに独立であり、一団地認定の適用のない団地

の4つのタイプに分けられることになる。2で紹介した各事例の団地はいずれも①のタイプであった。

また、公法上いわゆる既存不適格状態にあるか否かという区別も重要であるが、ケースCは①のタイプの既存不適格マンションであった⁵⁾。

本稿においては特に断りのない限り、既存不適格状態にない①のタイプのマ

マンションを前提として論を進めることにする。

4. 部分建替えの原則的な手続き

(1) 公法上の手続き

① 総合設計制度の変更

一団地認定の適用のある団地の部分建替えの場合に、認定区域が従前従後で変わらないときには一団地認定の変更手続きが必要になる。すなわち、再建建物の位置や構造が他の棟の位置・構造との関係で安全上、防災上及び衛生上支障がない旨の特定行政庁の認定を受けなければならない（建築基準法第86条の2）。また、変更の場合には当初の認定とは異なり、区域内の土地所有者等の同意を得ることは要件とはされていないが、関係権利者への説明のために講じた措置を記載した書面の提出が必要とされている（同施行規則第10条の16第2項第2号）。

② 都市計画の変更が必要な場合

建替え計画にもよるが、一団地の住宅施設に関して都市計画決定がなされている場合（都市計画法第11条）には、容積率等について当該都市計画の変更の手続きが必要になることがある。

(2) 私法上の手続き

① 建替えを団地で決定することはできない。

3-(2)-②で述べたとおり、区分所有法上、団地関係には単体の区分所有建物の管理に関する規定が準用されるが、同法第1章第8節「復旧及び建替え」の規定については団地への準用を認めていない。すなわち実務的にいえば、棟の建替え自体には団地管理組合の権限が及ばないということである。その理由は、建物の復旧・建替えについては、当該一棟の区分所有者のみの決定に委ね、またその負担もその者だけにさせるのが適切であるとされるからであるが⁶⁾、要するに、個々の建物に関しては何ら共有関係にない以上、「管理」であればともかく建物所有権の「処分」の場面にまで団体的処理（統制）を及ぼすべきではないということである。

② 棟ごとの建替え決議と団地の承認決議

建替え棟の建替えは全員一致によるのではない限り、区分所有法第62条以下の定めるとことにしたがって進める必要がある。建替え決議は、区分所有者及び議決権の各5分の4以上の賛成で可決される必要があり（同条第1項）、決議後の翻意のための催告（同法第63条第1項）、売渡請求権の行使の手続き（同条第4項）を経て、建替えを目的とする合意（組合類似の法律関係と解されている）の成立がみなされる（同法第64条）ことになる。仮に、従前と同じ位置に同じ大きさの建物を再築するだけであれば、従前と敷地の利用や建替え後の団地管理に何ら変化はないから団地建物所有者の承認を得る必要はなく、私法上も当該棟の建替え決議のみで部分建替えが可能である。しかし、そのようなケースはむしろ皆無に近く、保留床を生み出すために建物の大きさ・高さも従前より増し、位置も変更になる建築計画（増床建替え）が一般的である。そのようなケースでは、敷地の利用形態や建替え棟の団地建物所有者の団地敷地の持分割合、管理の形態が変更になる場合がほとんどであるから、法文上「建替え承認決議」というような制度はないが、敷地利用の変更と団地管理組合規約の変更という二つの趣旨での団地管理組合の決議をもって事実上建替え棟の建替え計画が承認される必要があると解されている（区分所有法第66条、第17条、第31条）。

5. 部分建替えにおいて検討すべき問題点

(1) なぜ部分建替えを検討するのか

団地の再生ということを考えた場合、団地全体で、すなわち全棟が一斉に建替え（全面建替え）をした方が建築計画の自由度も高く、良好な団地環境・屋外空間の形成をより容易に実現できる。しかし、一度に大量の保留床を生み出す可能性がかえって事業性への不安をかき立て事業協力者であるディベロッパーが事業参画に消極的になることや周辺地区において一時的に大量の仮住居を確保することが困難である等の支障に加えて、大規模な団地になれば棟数及び団地建物所有者数も多数にのぼるため、全棟において同時に建替え決議を成立さ

せることは極めて困難である。そのため今後とも、マンションの規模等にもよろうが、団地全体の建替えを最終的に実現することを目的とする場合でも、確度の高い建替え計画の策定や合意形成の容易性などから、実務上は部分建替えが実施される場合が多いと考えられる。部分建替えの検討が中心となるのはそのためである。

(2) 他棟の不利益をどのように防止するか

4-(2)-①で述べたように建替えそのものは各棟が単独で決定することが可能である。しかし、敷地を共有し合っている他の団地建物所有者が一部の棟の建替えによって権利を侵害されたり不利益を被ることを甘受しなければならない理由はない。そこで、明文こそないものの、部分建替えが実施される場合には、それによって他棟が不利益を被ることのないようにしなければならないという大前提が一般的に承認されている。部分建替えの課題の抽出は詰まるところ、他棟に不利益を及ぼさないための計画や手続き、そして他棟との調整はいかにあるべきかを検討することに外ならないが、「不利益」の内容については、大きく分けて空間利用という観点と敷地持分権その他の権利・利益という観点の2つのものを考えることができる。

(3) 団地空間の利用に関する団地全体での調整の必要性

① 余剰容積率の先喰いと空間利用の調整

3-(3)-②④のタイプの団地の場合には、各棟ごとに建築基準法上の敷地を設定し、それらが接道条件を満たしていれば、「一建築物一敷地の原則」に基づいて確認申請を行うことになるので、建替え棟と他の棟との間で公法上規定される団地空間は存在しない。したがって、これらのタイプの団地の場合には空間の利用に関して団地全体で調整しなければならないという問題は生じない。しかし、同①③のタイプの団地の場合には、公法上も団地全体で一敷地として扱われ（特に同①のタイプ）、都市計画法や建築基準法による空間利用上の制約が団地全体に課せられているため、いわば団地空間を共有しているような関係に立つ。したがって、増床建替えのように団地空間の利用に変動を生ずる計画の場合には建替え棟と他の棟との間で改めて空間利用についての調整をする

必要があると考えられる。ところで、4-(1)-①で述べた一団地認定の変更の手続きは、建替え棟の建替え計画が、申請時に現建物との関係から見て公法上の制限をクリアしているかどうか、団地全体として公法上適法であるかの確認のみを目的とするものである。したがって、申請のあった建替え棟の建替えが当該時点で適法でさえあればよく、例えば他の棟が将来において同じ団地であるにもかかわらず公平な条件での建替えができないのではないか（他棟の建替え可能性）というような観点からの公法上のチェックは全くなされない。極端に言えば、建替え棟が余剰容積率を先喰いしてしまい、将来、他棟が増床建替えの可能性を完全に喪失してしまう場合であっても、団地全体として公法上適法であれば当該棟の建替えは公法上何ら問題がないということになるのである。しかし、団地全体でいわば空間の利用権を共有している以上、空間利用に関しても他棟に不利益を与えないことが不可欠である。

② 空間利用の変更のための私法上の手続き

a) 多数決による承認

公法上のチェックが働かないとすれば、私法上の手続きによって他棟の不利益を防止することが考えられなければならない。問題は4-(2)-②に述べた「団地管理組合の承認決議」という多数決によって空間利用についての他棟の不利益を与えることが正当化されるかである。さらに具体的には、団地敷地の利用の変更（区分所有法第66条、同法17条）は当該団地敷地が生み出す団地空間の利用の変更までも含むかである。容積率はいわゆる公法の反射的效果にすぎず、それ自体は私法上特別の権利ではなく（後述するように別の「利益」ではあるが）、土地所有権の一内容であると考えられるから、敷地利用の変更は基本的にその土地の容積率の処分をも含むものと解するべきであろう。そうだとすると、団地建物所有者の団体の集会（実務上は団地管理組合の総会）において、団地建物所有者及び議決権の各4分の3以上の決議があれば他棟の不利益に関しては考える必要がなく、空間利用についての調整としては十分であるということになる⁷⁾。被災マンションの復興事例の多くはこの手続きによったものであるが、ケースBのように建替え棟が団地全体において少数である場合

にはそれほど問題はないとしても、ケースCのように建替え棟のみで団地全体の4分の3以上を占めるような場合には多数をもって他棟の建替え可能性を奪うことも可能にもなるため些か躊躇を覚えるところではある。このため、空間利用の変更は区分所有法第66条、同法第17条の適用範囲外の問題であり、したがって民法の共有規定（民法第249条以下）によって処理されるべきであるから、団地建物所有者（敷地共有者）全員の同意が必要である（同法第251条）との立場もあり得るところであるが、このような立場を取れば部分建替えは事実上不可能になろう。いずれにしても空間利用（権？）の私法上の性質や私法上それを処分する場合の法形式等については学説上あまり深められているとはいえない状況にあり、今後一層の理論的解明が期待されるところである。

b) 対価の支払い

余剰容積率（空中権）は、それ自体が一つの利益・価値であることに疑いはなく、独立した金銭評価が可能である⁸⁾。そこで、先喰いされる容積率を評価し、建替え棟の団地建物所有者が他棟の団地建物所有者に対して評価額を対価として支払うというスキームが考えられよう。但し、これは団地建物所有者間の個別の契約によらざるを得ないであろうから、現実的な処理は極めて困難なものにならざるをえない。

③ 建築計画上の工夫

団地内での紛争を未然に防止しようと思えば、建替え棟の建築計画（建替え決議）をできる限り他棟の利益に配慮したものにすることが望ましいことはいうまでもない。特に、建替え棟が団地内で少数である場合には、そのような計画でなければ団地全体の承認を得られないので実務的には工夫を要するところである。ケースAやケースBで容積率を各棟に均等配分し、配分された容積率内での建築計画にしているのはその一例である。

(4) 敷地利用権その他の権利・利益についての調整の必要性

① 敷地利用権の調整

部分建替えによって他棟の団地建物所有者の敷地に関する権利を侵害することは許されない。したがって、増床建替えの場合、建替え棟の保留床たる専有

部分の敷地利用権は、団地建物所有者が全員で合意して現実に敷地共有持分権の移転を行うのでない限り、建替え棟の団地建物所有者の敷地共有持分権の中から生み出さなければならない。そのため、再築後の建物の敷地利用権となる敷地共有持分権の割合は従前に比して減少することになるのが一般的である。

② 敷地の利用形態の変更の調整

部分建替えの結果、それまで緑地帯であった場所が駐車場に変わったり、通路や遊戯施設になったりすることがある。そのような場合には建物の位置・大きさだけでなく物理的にも敷地の利用形態が大きく変わるため、前述したとおり、その変更に対する団地管理組合の承認が必要である（区分所有法第66条、同法17条）。そして、敷地の変更によって専有部分の使用に特別の影響を及ぼす場合（例えば、緑地に隣接した専有部分が機械式駐車場に隣接し景観が一変したケースや建替え棟の日影によって従前の日照が妨げられるケースで紛争になる）には、当該専有部分の団地建物所有者の個別の承諾が必要になる場合がある（同法17条第2項⁹⁾）。

③ 団地規約の変更による調整

部分建替えによって生じた変更が規約事項である場合には団地規約を変更しなければならない（区分所有法第66条、同法第31条）。①で述べた敷地持分割合の変更は規約事項であるから必ず規約（通常は別表）の変更を伴うことになる（同法第66条、第14条第4項）。また、ケースB及びケースCにおいては建替え棟の周囲に建替え棟固有の構造物が生じたため、建替え棟のみがその責任で管理すべき敷地の範囲（いわゆる規約上の管理区分）を規約を改正して設定している。さらに、団地規約上団地と棟との会計の二元化が徹底されていない団地において、例えばケースBのように建替え棟にのみエレベーターや地下駐車場が設置されることとなるような場合には、棟別の管理費に大きな差が出るため、団地規約を改正して会計の二元化を図る必要がある¹⁰⁾。なお、規約の変更によって一部の団地建物所有者に特別の影響を及ぼす場合にはその者の個別の承諾が必要である（同法第66条、同法第31条後段¹¹⁾）。

(5) その他の問題点

① 「複数の棟」要件を欠くことになった場合の団地関係の存続

団地の要件として複数の棟の存在が規定されている（区分所有法第65条）。そこで、ケースCのように2棟からなる団地において、1棟が部分建替えをした場合に建物を取り壊したとき、団地関係が存続するかという問題がある。取り壊しによって建替え棟の区分所有者は区分所有者ではなくなるから、団地敷地は第65条の「団地内の数棟の建物所有者の共有に属するもの」という要件を欠くことになる。したがって、その管理について同法第66条が準用する第17条や第18条、第31条等を適用することもできないことになり、団地敷地に関しては民法の共有規定が適用されると解される。団地関係が消滅しているとすると、例えば取り壊し前に団地管理組合において承認した建替え計画に変更が生じた場合、その変更を諮るべき団体の機関（団地管理組合総会）も存在しないことになるが、この場合建替え計画の変更が「共有物の変更（民法第251条）」に該当するとすると、敷地共有者全員の合意がない限り変更できないことになってしまう。実務上大きな問題になる場合がある。

6. 団地の効率的な再生に向けて¹²⁾

(1) 基本的な考え方

これまで現行法を前提とした部分建替えを検討してきたが、そもそも団地の再生は敷地全体としての空間利用の見直しの問題であるにもかかわらず、団地全体で団地空間の利用について決定できる法的な仕組みが存在しない。そのことが根本的な問題であろう。区分所有法上すなわち私法上、団地は、現在の建物の存在を前提として建物・敷地を管理するために便宜上認められた存在にすぎない。公法上いかに空間を共有し合っていたとしても、単体での管理こそが原則であり、団地建物所有者の団体はあくまでも任意的である。しかし、団地の団地たる所以は一団地認定によって空間を共有し合っているという公法的な側面にこそ存するというべきである。私法上も団地が団地の全体空間を処分することのできる仕組みを備えることが何よりも必要であろう。

(2) 区分所有法の改正

① 団地を再定義すること

まず、区分所有法上「団地」を再定義することが必要であろう。少なくとも最も多く存在する3-(3)-①のタイプの団地に関しては、「建物」「敷地」に加えて「空間」を管理対象とすべきであろう。また、団地建物所有者の団体を任意的なものとするのではなく、単体の区分所有建物の場合（区分所有法第3条）に準じて当然に団地建物所有者の団体が存在すると規定すべきである。

② 団地建物所有者の団体に建替えに関する権限を明文で付与すること

一団地認定の適用のある団地に関しては、団地全体の建替え（再生ないし更新）決議を新設し、団地建物所有者の団体に団地全体の建替えをする権限を付与すべきである。例えば、団地建物所有者数及び議決権の各5分の4以上の決議で団地内の全棟の一斉建替えができるようにすべきである。なるほど、一棟の建物と比較して各々の建物に関して相互に何ら共有する部分を有しない団地建物所有者の団体に各棟の建替えの権限を付与することには所有権論との関係でも相当な無理があることはたしかであろう。しかし、共有された団地空間をあたかも一棟の区分所有建物の屋上や外壁、躯体のようなものと発想することが許されるとすれば、団地空間全体を団地建物所有者が全員で有する共用部分であるかのように取り扱うことは不可能ではないではなからうか。このような改正が実現すれば、ケースAが試みたようなマスタープランの決議に法的な拘束力を持たせることも可能になり（現行法上は残念ながら紳士協定的な効力しか認められない）、一部建替えを実施する場合でもマスタープランに基づく建築計画を義務づけられよう。そのことによって不統一な建替えが実行されることを未然に防止できるようになるとともに、個々の建替えにおける他棟との調整もスムーズなものとなる（マスタープランにおいて調整するため）。また、団地に建替えの権限を付与するのであれば、棟を超えた団地建物所有者間の売渡請求の制度の新設もまた必要であろう。

(3) マンション建替え事業法の制定

区分所有法は純粹の私法であるから、建替えの合意形成までしか関心がなく、

建替えという一大事業をどのような法的な枠組みで遂行していくのかという事業法的な発想を全く持たない。しかし、団地に限らず建替えの実施には個別の合意・契約によるのではなく安定的な枠組みの中で一括した処理が可能になるような事業法的枠組みが是非とも必要である。そのため、現在、法人格を有する建替え組合、権利変換システム、参加組合員制度等を備えた第一種再開発事業に類似したマンション建替え事業法の制定が検討されている。団地の再生に関していえば、大規模団地などで広い区域を長期間にわたって安定的に事業遂行していくための工区分割制度や工区間で価格差を生じた場合に最終的な精算ができるような仕組みを導入することが考えられよう。

7. おわりに

本稿は現行法を前提とした部分建替え実施上の問題について検討したものである。しかし、団地のトータルな再生を目指そうと思えば、やはり団地全体で団地空間全体の再生を決定できることが不可欠であると筆者は考える。こと団地の問題に関する限りは、双方に跨る領域なのであるから、公法・私法各々の固有の理論・前提にとらわれすぎることではなく、団地の再生・更新にとっては、どのように考え、どのように制度を設計することが合理的かという合目的な思考こそが何よりも求められているというべきである。

- 1) 戒正晴①『住宅復興と私法上の課題～区分所有と借地借家関係を中心に～』（財団法人神戸都市問題研究所編都市政策論集第18集「震災復興住宅の理論と実践」所収）、
②同『震災復興における私権の調整』（同研究所編「季刊都市政策」第99号所収）
- 2) 長谷川洋『住棟形態と居住者特性から見た分譲共同住宅「住棟」の実態と地域特性』（日本建築学会計画系論文集No.532）
- 3) 渦森団地14号館，同17号館
- 4) 4筆4棟からなる団地で2筆ごとに一団地認定の適用がある場合
- 5) 既存不適格マンションの建替えはそれ自体深刻な問題である。一団地認定の適用のある団地において、区域外に対する日影規制や斜線制限に係る一部の住棟の既存不適格は団地全体の既存不適格になる。部分建替えの実施によって既存不適格状態を解消

できない場合には直接には既存不適格建物でなくても、特定行政庁の許可（建築審査会の同意が必要）を得て建替えを実施しなければならない。日影規制の特例許可については「～土地の状況等により周囲の居住環境を害する恐れがない」場合に許可を受けることができる（建築基準法第56条の2但書）。斜線制限や容積率の特例許可については総合設計制度（同法第56条の2本文）を適用することになるが、この制度の許可基準をクリアできない場合には他の方法で既存不適格状態を解消できない限り部分建替えを実施できない。

- 6) 稲本洋之助・鎌野邦樹『コンメンタールマンション区分所有法』368頁（日本評論社）
- 7) 将来の空間利用は現在の「専有部分の使用」とは関係がないから個別同意の制度（区分所有法第17条第2項）は機能しない。
- 8) ①土地評価理論研究会編『特殊な権利と鑑定評価』第1章（清文社）、②梨本幸男『空中・地下・海・山の利用権と評価』第4章ないし第6章（清文社）
- 9) 大阪高裁平成4年1月28日判決（判例時報第1428号89頁）を参照
- 10) 国土交通省標準管理規約「団地型規約」を参照
- 11) 「特別の影響」とは、規約の変更の必要性及び合理性と、これによって受ける一部の区分所有者の不利益とを比較して、一部の区分所有者が受忍すべき限度を超える不利益を受けると認められる場合をいう（前記コンメンタールマンション区分所有法173頁以下）。
- 12) 本年5月より法制審議会区分所有法部会において区分所有法の改正が検討され始めた。また、同じく5月より国土交通省の「マンション建替え円滑化方策検討委員会」が発足し、法務省における区分所有法の改正と連動しながら平成15年の通常国会までに建替えを円滑にするための新法を提出する予定である。同委員会には筆者もメンバーとして参加しているが、団地の再生についてもかなりつつこんだ議論がなされている。

欠 陥 住 宅 問 題

永 井 光 弘

(弁 護 士)

1. 阪神・淡路大震災と欠陥建築

(1) 阪神・淡路大震災における死者

阪神・淡路大震災についての統計によれば、その人的被害は死者6,432人、住家被害は合計51万2,880棟（全壊10万4,906棟、半壊14万4,272棟、一部破損26万3,702棟）である（自治省消防庁災害対策本部；平成12年1月11日第104報）。

人的被害について、兵庫県監察医による死体検案（約2,400体）と兵庫県警の依頼による臨床医の死体検案（約1,200体）合計3,651体については死因が比較的明らかであり、その中で「比較的ゆっくりとした外力が加わったと考えられる圧迫による死亡」が死因とされる者は2,767体である（日本建築学会編「阪神・淡路大震災調査報告共通編－1 総集編」61頁）。

地震発生時間からみて、上記圧死者の多くのは就寝中その居住建物の崩壊により圧死したものと考えらる。とすると死因が比較的明らかなもののうち実に約76%が建築物の下敷きにより死亡したといえる。

このように、阪神・淡路大震災は、生活の器でありまた安全であるべき「住居」が、そこに生活する者に対する凶器となったことを明らかにした。

(2) 建物の崩壊原因

それでは、これらの多くの圧死者は、住居の下敷きとなったとしても、天災によるものとして仕方がなかったのか。考察の前提として、建物崩壊の原因として報告されている事例につき、住宅の施工不良事例を中心として概観する（上記建築学会調査報告書387頁以下、鹿島都市防災研究会編著「建築物の地震被害」19頁以下を参照した）。

① 木造住宅（在来軸組工法）

いわゆる一般の木造住宅である。倒壊建物においては、壁量の不足・偏在、筋交いの不足、仕口等の接合部の不良が多く指摘されている。

なお、木材が腐朽若しくは蟻害にあって強度が不足し、倒壊に至っているケースも数多く指摘されている。

② 鉄筋コンクリート造建物

住居との関係では、主としてマンションがこの構造に該当する。鉄筋コンクリート造は、本来、鉄筋とコンクリートという相互補完的な材質の協働により、本来、丈夫な構造であるはずである。

しかし、鉄筋についてはコンクリート内の配筋の不良、帯筋そのもの不足・間隔不良、また、コンクリートについてはその強度不足（海砂による塩害等品質不良・コールドジョイント等の施工不良）等が指摘され、倒壊の原因と位置づけられている。

③ 鉄骨造建物

住居との関係では、軽量鉄骨による3階建住宅や、下階を店舗とする店舗兼居宅である場合が多い。

倒壊原因として、鉄骨をつなぐボルト関連で高力ボルトを使用せず普通ボルトを使用した例、また、溶接関連で完全溶け込み溶接が求められているのに隅肉溶接や外形上溶接形状を整えたのみという悪質な事例が指摘されている。

④ その他（基礎構造等）

住宅に採用されることの多い直接基礎（いわゆる布基礎、ベタ基礎）に関しては、敷地を構成する盛土の移動や沈下、敷地を取り囲んでいる石垣や擁壁の移動、崩壊により、倒壊しなくとも居住性を喪失するほど不同沈下している事例が指摘されている。

また、被災地区には、埋立地上に住宅が形成されているケースも多く、これら建物については地盤の液状化による不等沈下が報告されている。

(3) 天災を理由として免責されるか

現行の建築基準法上の耐震規定が1980年法改正により盛り込まれたことから

(以下「新耐震」という)、同年以前の建物は既存不適格として倒壊してもやむを得なかったとする論調も多い。

しかしながら、【表1】によれば、新耐震のみがエポックではなく、個別規定についてはそれ以前から整備が図られているものもある。例えば、前述のように木造建物の倒壊原因とされる「筋交いの不足」については1924年、1950年改正から、また、「壁量」については1950年改正から、建築基準法上一定の義務づけは為されている。また、鉄筋コンクリート造については1970年改正において柱の帯筋の間隔を30cmから10～15cmとするよう義務づけが為されている。

倒壊建物について、最低限、建築時点の建築基準法に違反することはなかったか。

いずれにせよ新耐震のみを基準とし、その前後で一律に倒壊やむ無しとする論調は妥当ではないであろう。

更に、新耐震以降の建物についても、法の想定を超える地震力を理由に、不良施工があった建物についても、適切な施工をしても倒壊したゆえ不可抗力である旨の抗弁がなされることが多い(特に裁判事例において)。

確かに建築当時の建築基準法基準を設計・施工を通じて遵守していた場合には、人知を超える自然災害として諦めざるを得ないかもしれない。しかしながら、構造に関する建築基準法令を遵守しない不良施工若しくは手抜き工事を含む建築物であった場合、建物の倒壊は基本的には明らかに人災である。少なくとも適切に施工されていたとしても倒壊を免れなかったことを、裁判上は争う側の方で厳密に立証しなければ採用できないとのルールの確立が望まれる。

表 1

	1924年市街地建築物法 施行規則改正	1950年建築基準法施行令 制定	1959年 改正	1970年改正	1980年改正
構造 方法 関係 規定	<ul style="list-style-type: none"> 木造の柱の小径の強化、筋かい・方づえ義務づけ 石造のがりょうの設置義務づけ、壁長・壁厚の強化 鉄骨造のブレース・方づえ・壁の設置義務づけ、帳壁の緊結義務づけ 鉄筋コンクリート造の主筋の継手長さの規定新設、はり鉄筋の複筋化、柱の小径の強化、柱の鉄筋比の規定新設 	<ul style="list-style-type: none"> 構造設計の原則の規定新設（壁のつりあいよい配置義務づけ等） 木造の柱の小径の強化、筋かいの寸法の具体化、必要軸組量や壁倍率の具体化 鉄筋コンクリート造の柱の鉄筋比の緩和、はりのあばら筋間隔の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> 木造の柱の小径の強化、必要軸組量の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 構造設計の原則にじん性の確保の規定追加 基礎の規定の新設（作用する荷重外力の地盤への伝達等） 木造に一体のコングリート造等の布基礎を義務づけ 組積造に布基礎を義務づけ 鉄筋コンクリート造の柱の帯筋間隔の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 屋上水槽の耐震安全の規定新設 軟弱地盤区域の木造・組積造の基礎の鉄筋コンクリート造義務づけ 木造の必要軸組量の強化 組積造・補強コンクリートブロック造のへいの高さ制限の強化 鉄筋コンクリート造の柱の帯筋比の規定新設、耐力壁の規定新設
構造 計算 規定	<ul style="list-style-type: none"> 地震力規定の新設：水平震度0.1以上 許容応力度法（長期・短期の区別はなし）。許容応力度は材料強度の1/3程度の数値（これらについては改正による変更なし） 	<ul style="list-style-type: none"> 地震力の変更：水平震度0.2以上、高さ16mを越える部分は割増し、軟弱地盤区域の木造は0.3以上 許容応力度計算を長期・短期の二本立てに変更（地震時は短期）。木材・コンクリートの短期許容応力度はほぼ2倍に。鉄材は降伏点の1/1.5 市街地建築物法施行規則の規定も特例として存続 	<ul style="list-style-type: none"> 市街地建築物法施行規則の特例規定を廃止 	<ul style="list-style-type: none"> 地震力を下式の層せん断力に変更： $C_i = ZRtA_iCo$（Z：地域係数，Rt：振動特性係数，A_i：高さ方向の分布係数，Co：標準せん断力係数で0.2以上、（軟弱地盤区域の木造は0.3以上、必要保有水平耐力計算時は1.0以上）） 地下部分の地震力を新設（水平震度） 層間変形角，剛性率，偏心率等，保有水平耐力の計算規定新設（二次設計） 保有水平耐力計算用の材料強度の規定新設 	<ul style="list-style-type: none"> 地震力を下式の層せん断力に変更： $C_i = ZRtA_iCo$（Z：地域係数，Rt：振動特性係数，A_i：高さ方向の分布係数，Co：標準せん断力係数で0.2以上、（軟弱地盤区域の木造は0.3以上、必要保有水平耐力計算時は1.0以上）） 地下部分の地震力を新設（水平震度） 層間変形角，剛性率，偏心率等，保有水平耐力の計算規定新設（二次設計） 保有水平耐力計算用の材料強度の規定新設
その他	<ul style="list-style-type: none"> 木造、複五造、石造等の高さ制限強化 				<ul style="list-style-type: none"> 配管設置・エレベーターの耐震対策義務づけ

出典：阪神・淡路大震災調査報告集編（00.3.25 社）日本建築学会）

2. 欠陥住宅訴訟について

(1) 全国的な問題

阪神・淡路大震災の経験により、建築基準法に定める最低限の構造の安全性を無視した建築物が、そこに住まう人間の生命を奪うという問題が衝撃的な形で提起された。

ところが、より重大なのは、構造上の安全性を始め住宅性能に問題のある欠陥住宅は被災した阪神間だけの特殊な事象ではなく、全国的な問題であることが明らかになった点である。第1で建物倒壊原因として述べた不良施工は、被災地域特殊のものではなく、震災後に新築された全国各地の建物でも続々と指摘され問題とされているのである。

阪神・淡路大震災をうけて、平成8年から日弁連が行っている欠陥住宅110番には、全国的に例年800～1,000件の電話相談があり、そのうちの少なくない数が構造安全性の不足を含む相談事例である。内容の詳細は不明であるが、国民生活センターに寄せられる住宅に関する消費相談件数も例年伸び続けている（なお、阪神・淡路大震災後の裁判事例については、欠陥住宅被害全国協議会編「消費者のための欠陥住宅判例 第1集」民事法研究会を参照されたい）。

これら全国的な問題である欠陥住宅問題につき、裁判所は司法的に有効な解決を与えているだろうか。以下、専門的訴訟としての欠陥住宅訴訟に含まれる問題点について述べる。なお、巷間「欠陥住宅」という場合には、いわゆる建築クレームから命にかかわる欠陥まで様々な欠陥の類型を含むようだが、以下では、構造・耐火性能に欠ける命にかかわる場合及び雨漏りなどで基本的な住性能を欠く場合を念頭に置く。

(2) 裁判上の問題

① 専門知見訴訟としての位置付け

欠陥住宅訴訟においては、訴訟の中心はいうまでもなく「建築」という専門的な分野となる。

裁判官にとっては基本的な建築専門用語である「筋交い」、「火打ち」、「壁量」等ですら初耳である場合が多く、更に各論的な「ダイヤフラム」「アルカリ骨

材反応」等になると完全にお手上げになってしまう。更に、構造の安全に関しては「長期荷重・短期荷重」に言及すると、どうしても構造式と構造計算が関係し、ほとんどの場合裁判官の主體的判断は停止してしまう。

この点、裁判所においては平成11年頃から、建築訴訟を医療過誤訴訟等と並立的に専門知見訴訟と位置付け、①争点整理段階から付調停も含め建築士等の専門家を参加させ専門的知見を補充する仕組みや、②適切な鑑定人をより迅速に選任する仕組みを模索し始めている〔これら裁判所の動きについては、判例時報1710号・判例タイムス1029号（建築訴訟）、判例タイムス1010号、1018号、1035号（専門知見訴訟一般）に詳しい〕。

② 裁判所の動向に対する危惧

欠陥住宅訴訟に対するひとつの司法の対応と目すべきものであり、それが司法の適正・迅速な判断に資するものであれば歓迎すべきである。しかしながら、現状を前提とする限り、必ずしも手放しでは賛同できない。以下は、当職の裁判経験からする当面の意見である。

まず、建築物について欠陥か否かの判断基準が、欠陥住宅被害者若しくは被害者側弁護士（以下単に「被害者」という）と、審理に参与若しくは鑑定人となるであろう建築専門家（以下単に「いわゆる建築専門家」という）との間でニュアンスを異にするからである。

すなわち、裁判所において被害者は、構造安全性に関する建築基準法・同施行令及び学会標準仕様書（JAS）等を基準に考えて、「建築法令では（構造等に関し）Aと規定されている。現実の施工はAに達していないので、違法建築であって最低限の構造安全性を欠く。だから欠陥だ。」と主張する。いわば、構造等に関する建築基準法令等を行為規範であり、かつ、評価規範として捉えているのである。

これに対し、いわゆる建築専門家の多くは「確かに建築法令は（構造等に関し）Aと規定している。私も自分が建築するならばAを遵守する。しかし、Aという基準自体は相当な安全性を見込んで規定されており、現実の施工がAを下回ってA'であっても、実際建ってしまっている建物の現実的な安全性とし

では十分だ。だから欠陥ではない。」との考え方をする。いわば行為規範としては認めるが、既に建築済みの建物については評価規範ではないと考えるものようである。

しかしながら、被害者は少なくともAであることを当然の前提として、住宅の代金若しくは請負代金を支払っている。建築されただけで建築基準法令が評価規範ではなくなるというのはいかにもおかしな話である。そして、裁判所はこのいわゆる建築専門家の意見を無批判に取り入れがちなのである。

次に、建築物の欠陥が明らかになった場合の「損害の算定」方法について被害者といわゆる専門家の考え方が違う。

被害者は、通常、欠陥部分を建築基準法を遵守するように補修する費用を算定し、これを損害として挙げる。即ち、A'を除き建築基準法令のAに施工し直すための補修費用である。これが金銭的に取り壊してもう一度建て替える費用よりも大となるならば、取り壊し建て替え費用で満足する。要は、契約時に想定された建築物の交換価値を取り戻し、Aが遵守された建物が供給されればよいからである。

ところが、いわゆる建築専門家は、例えば耐震改修マニュアル等を根拠に必ずしもAレベルに復帰しない補修方法を提案することが非常に多い。先述のように建築基準法令は評価規範ではないという発想のもとでは、問題となっている建物が欠陥住宅であっても、耐震改修マニュアルが前提とする既存不適格建物であっても、問題状況が全く同一としか認識できないからである。

そして、困ったことに、建物をできるだけ保全し、そこそこ改修するという保守的な傾向は、裁判所の保守的な考え方にぴったり当てはまってしまふ。

以上のように、裁判所において安易にいわゆる建築専門家の参画を導入することは必ずしも賛成できない。被害者が裁判の場で求めているのは、建築基準法令を評価規範として判断することだ、という点につき十分理解しているかどうか多大な不安を持つからである。もしもいわゆる建築専門家の知見を導入するというのであるならば、前提として、この点の徹底的な研修を受けてもらうことが不可欠である。

③ その他（時間と費用）

建築訴訟は時間がかかる。一般の事件では、証人尋問まで経た案件で平均訴訟期間は約22か月である（平成10年度の数字）。これに対し、建築訴訟については大阪地方裁判所が平成11年頃に調査した結果、終了事件の平均審理期間は30か月（2年半）であり、また、未終了の事件のみを調査すると証人尋問に至るまで既に40か月（約3年半）かかっているという（判例タイムスNo.1029）。

この傾向は東京地方裁判所でも同じで、同時期に調査した結果、終了事件の平均審理期間は31.5か月（約2年半）であり、和解で終了したものを省けば45.8か月（約4年）かかっているという（判例時報No.1710）。

欠陥住宅訴訟は、司法的解決が長期化しているという問題を提起している。

また、建築訴訟は先行投資的費用負担が非常に重い。欠陥住宅訴訟を提起する場合、印紙代・弁護士費用・建築士の私的調査報告書作成料等、被害者には相当な負担を強いる（ほとんどの場合、被害者は住宅ローンの支払も抱えておりその負担感は尚更である）。現在、司法制度改革審議会において「弁護士費用敗訴者負担制度」が議論されている。この制度が欠陥住宅訴訟類型に採用されるとするならば、現段階でも負担の重い欠陥住宅被害者はおおよそ訴訟という手段を選択する自由すらなくなり、その裁判を受ける権利は有名無実に戻る。

(3) 小括（裁判的救済の限界）

以上、欠陥住宅問題は震災被災地域特有の問題ではないこと、司法的救済は専門性や救済までの時間・支出する費用からハードルが高いことを述べた。更に、仮に勝訴したとしても、被告である業者側に資力がなければ、被害者にとって何ら現実的救済にはならない（医療訴訟、交通事故訴訟では損害が保険でカバーされているのと決定的に異なる）。

こうしてみると欠陥住宅問題では、欠陥住宅を掴まないことこそが一番肝要である。しかし、個人レベルで欠陥住宅を掴まないことを推奨しても、現に欠陥住宅が建築供給されている以上、誰かがこれを掴むことになるし、社会的にみても当該欠陥住宅は不良住宅ストックを構成することになる。

そこで、根本的には欠陥住宅を造らせないシステムが重要となる。もちろん建設業界の多重下請け構造（下請けには元請けが得た金額の「半値8掛け2割引=32%」しか渡らないといわれる）や、建築課程において設計・施工・監理の三権分立が図られていないという点も重大問題であるが、ここでは指摘に止める。

次章では、阪神・淡路大震災以後に欠陥住宅問題につき、どの程度立法的な解決が図られてきたかを述べる。

3. 阪神・淡路大震災を受けての法改正

(1) 建築審議会答申

阪神大震災以降の建築行政は、平成7年11月大臣諮問に対する建築審議会答申（『21世紀を展望し、経済社会に対応した新たな建築行政のあり方に関する答申』平成9年3月）に基づくものであり、基本的には規制緩和の流れを汲んだものである。

しかしながら、阪神・淡路大震災の経験をも経て答申されたものでもあり、建築物の安全性確保及び適切な品質管理や維持保全を目指そうとする方向性も明瞭である。

以下の2法も、この流れから改正若しくは立法されている。

(2) 建築基準法の改正

『建築基準法の一部を改正する法律』が平成10年6月12日に成立し、即日、平成11年5月1日及び平成12年6月1日に分けて段階的に施行された。

① 改正内容

改正内容は大きく分けて3つである。1つ目は、「建築確認等手続の合理化」である。これは従来行政のみが行ってきた建築確認申請受理や完了検査の業務を一定の資格審査を経た民間にも開放するものである。2つ目は、「建築規制内容の合理化」である。これは建築基準法の仕様規定（工法、材料、寸法等の仕様を具体的に規定して規制する規定、例えば鉄骨に対するコンクリートの被り厚さを5 cm以上とする施行令79条の3等）を、同等の性能を有しているかの

観点から規制する性能規定化することにより、新しい技術、工法を規制せず取り入れる余地を認めるものである。他に、連担建築物設計制度等の土地有効利用に関する改正もこの項目に含まれる。3つ目は、「建築規制の実効性確保」である。これは、中間検査制度の導入が主たるものであるが、確認検査等に関する図書の閲覧制度の創設も含まれる。

即日施行分は建築規制内容の合理化のごく一部（旧29条日照規定廃止）であり、欠陥住宅問題との関係で重要な改正である建築確認等手続の合理化（確認業務の民間開放）と建築規制の実効性確保（中間検査制度）に関する改正は翌11年に、建築規制内容の合理化（性能規定化）は翌々年である12年に施行された。

② 改正の意義

欠陥住宅問題との関係で、重要なのは建築規制の実効性確保についての改正（中間検査の導入）である。

改正前において、建築基準法は、着工にあたり建築主事の建築確認（法6条）、工事完了の際には完了検査（法7条）を求め、また、その中間である施工中は、建築士である工事監理者を定めることを要求し（法5条の4第2項3項）、制度的に確認申請図面どおりの施工が確保されること図っていた。しかしながら、本来100%であるべき完了検査率は低く（ちなみに平成7年度の兵庫県における完了検査率は26%、東京都32.3%、最も高かった北海道でさえ77.1%）、また、施工と監理の分離が著しく不十分なため工事監理も有効に機能しなかった。その結果として確認申請とは全く異なる違法建築物が数多くみられた。

改正法は、確認申請どおりに施工されることを確保するため、建築主事（＋民間確認機関）が、工事の中間段階において「中間検査」を行う制度を導入した（法7条の3）。

③ 残された課題

中間検査は、全ての建物について行われるわけではない。「その地方の建築物の建築の動向または工事に関する状況その他の事情」を勘案して建築主事により指定される建物についてだけ、しかも基礎工事時、棟上げ時等の「特定の

工程」を指定して行われることになっている。

中間検査の趣旨を徹底し欠陥住宅の発生を防止するためには、一般住宅に多い木造2階建が含まれる建築基準法6条1項4号建物が、対象建物として指定される必要がある。しかしながら、欠陥住宅被害全国連絡協議会が、平成11年夏時点で全国107自治体（回収は95団体）を対象に行ったアンケート調査によると、4号建物に対し現場検査を含む中間検査を行っていると回答した自治体は、神奈川県、横浜市、堺市等のわずか8自治体に過ぎない（なお、4号建物には含まれないものの、問題が多く、完了検査率の悪い木造3階建て建物については、神戸市を始め多くの自治体が特に対象建物に指定している）。

4号建物について対象建物に指定しない理由は、ほとんどの場合、中間検査側の人員体制が整わないという点にある。しかし、欠陥住宅予防の観点からは4号建物について対象建物にする必要性は高く、人員体制の整備も含めて今後の課題である。

(3) 住宅品質確保法の成立

『住宅の品質確保の促進等に関する法律』（以下、「品確法」と略称する）が、平成11年6月15日に成立（同23日公布）し、翌年から施行されている（平成12年4月1日に瑕疵担保特則部分、同年7月19日に性能表示制度部分等の残部）。

① 品確法の制度内容

同法の内容は大きく分けて3つである。1つ目は、平成12年4月1日以降に契約（売買・請負双方を含む）された新築住宅取得契約について、民法の瑕疵担保責任規定の特例を設けた（同法87条～90条）。2つ目は、住宅性能表示制度の新設である。これは、国が住宅性能につき一定の基準を定め（日本住宅性能評価基準、同法3条）、この基準が施工段階でも確保されるよう国指定の評価機関による評価（中間検査・完了検査を含む）を経て、住宅性能を表示して販売等を行うことを認めたものである。3つ目は、新たな紛争解決制度の創設である。これは住宅性能表示制度を利用して販売・完成された新築住宅について紛争が生じた場合、各単位弁護士会に設置され指定住宅紛争処理機関において、低廉な費用で紛争解決を求めることも可能となったことである。

本法は制度施行後日が浅いため、法律家においてさえ十分に内容が周知されているとはいえないので、誤解しやすい点を念のため触れておく。

第1に、住宅性能表示制度自体は任意の制度である点が重要である。性能表示制度（及びこれに付随する紛争解決制度）は全ての新築住宅に強制されるものではなく、あくまでも任意のものとされている。住宅供給者にすれば性能評価住宅として高い付加価値をつけて新築住宅を市場に供給するかどうかは任意である。また、住宅取得者からすれば、市場において性能評価住宅として評価料等（約20万円程度とされる）が取得金額に上乘せされた新築住宅を取得するか、それとも従来どおりの形態で新築住宅を取得するかは、その自由な選択に委ねられる。

第2に、瑕疵担保特則部分については、住宅性能表示制度の利用の有無を問わず、平成12年4月1日施行後に「契約」された全ての「新築」住宅に適用となるが、同法によって瑕疵担保期間10年間（片面的強行法）とされるのは、住宅についての瑕疵全てではなく住宅の「構造耐力上主要な部分及び右雨水の浸入を防止する部分」（詳しくは同法施行令6条）に限られるということである。住宅に関する全ての瑕疵につき瑕疵担保期間を10年とするわけではないので、それ以外の瑕疵について行使期間が契約書等で短期に制約されている可能性があるので注意すべきである。

第3に、建築基準法との関係である。今次改正内容として建築基準法の「性能規定化」が挙げられているので混乱が生じやすいが、建築基準法は住宅を含めた全ての建築物が遵守すべき最低基準を定める（同法1条）公的な規制法である。これに対し、本法の建物住宅性能表示制度は、住宅性能について公的・客観的ものさしを提示することによって、よりよい住宅ストックの形成に資そうとするものであり、趣旨・性質を異にするものである。住宅性能評価制度により評価を受けたからといって、建築基準法上の中間検査や完了検査が省略されることは有り得ず、むしろ住宅性能表示制度による評価書交付段階では、建築基準法上の検査済み証が前提となるべきものである。

② 品確法の意義

耐震性等を含む建物の構造安定性や、健康に直結する室内ホルムアルデヒド濃度（シックハウス問題）等は、新築住宅を取得する者にとっては無関心ではいられない問題である。にもかかわらず、従来はこれらの住宅性能についてはなんらの客観的な物差しもなく、いわば住宅供給者のセールストークを信用するしかなかった（現に、震災後の阪神間では、どれだけ多くの業者が確たる根拠もなく地震に強いことを住宅販売のセールスポイントにしたことか）。更に、設計段階でいかに高い住宅性能が謳われていようとも、この設計内容がそのまま施工されたかどうかについてはほぼ業者任せであり、全く保証の限りではなかった。

これに対し、住宅性能表示制度は、住宅性能9項目〔1 構造の安定（耐震性等）、2 火災時の安全性（耐火等級、避難性）、3 劣化の軽減、4 維持管理への配慮、5 温熱環境（省エネ対策）、6 空気環境（室内ホルムアルデヒド濃度、換気性）、7 光・視環境、8 音環境（遮音性）、9 高齢者等への配慮（バリアフリー達成度）、なお8音環境は必須項目ではない〕につき、概ね建築基準法レベルを最低ランクとし4段階程度の等級を付けて住宅性能を示し、更に当該等級が達成されたかについて中間検査・完成検査を行い、その結果「建設性能評価書」を発行する制度である。

したがって、この住宅性能表示制度を利用した性能評価住宅を取得する限り、従来の新築住宅購入者が置かれていた問題状況は大幅に改善できる仕組みとなった。

更に、このような新築住宅購入者の選好を通じ、国民の住宅ストックを徐々に良質なものに誘導していくことで、併せてマクロに欠陥住宅問題に対処しようとするものであると評価できる。

瑕疵担保期間の特則の規定は、民法の瑕疵担保規定が任意規定とされるため、従来は約款で瑕疵担保期間が短期に制限されていた（概ね、引き渡しから2年とされることが多かった）点を片面的に制限し10年を法定したものである（これより短い定めは無効）。これは、住宅という商品が、通常生涯で最も高価な

買い物であり耐用年数も長期に渡るものであることまた、住宅の構造に関する深刻な瑕疵（例えば、基礎の瑕疵）ほど短期間では顕在しにくい、という特性を認め、法律上も住宅供給者に対し瑕疵担保期間の長期化を強制したものである。

欠陥住宅についての交渉や訴訟において、不当に入口の問題とされていた点につき立法的に解決したと評価できる。

③ 残された課題

品確法はその制度目的に異論はないものの、制度の細部については妥協の産物という要素はある（同法70条基準の一人歩きの問題、法34条に自己評価要素が残存している点等）。

しかしながら、品確法及びこれに基づく性能評価住宅が広く国民に受け容れられなければ法制度自体の効用も発揮できない。何よりも性能評価住宅が、住宅取得者の選好を通じ国民に広く取得されることが重要である。この点、法律の施行後1年を経て未だ周知されていると言い難いのは残念である。

地震保険に関する説明義務

鈴木 尉 久

(弁 護 士)

第一 はじめに

火災保険約款には地震免責条項が存在するため、地震後の火災の場合には、通常、火災保険金がおりにない。ただし、地震保険に加入していれば、地震後の火災であっても、地震保険金を受領することができる。しかし、阪神・淡路大震災の際に多数の苦情が出たことから明らかなように、地震保険や地震免責条項については、知らなかったという市民も多く、損害保険会社が契約者に説明を十分にしていたとは言えない実情にあるようである。

そこで、本稿では、損害保険会社が地震保険についての説明を怠っていた場合には、契約者に対してどのような責任を負担することになるのかを検討することとしたい。

第二 原則自動付帯方式

地震保険は、原則自動付帯方式により引き受けされる。原則付帯方式とは、家計火災保険の契約締結の際、損害保険会社において必ず地震保険の説明を行い、契約者が地震保険を付帯しない旨の意思表示を行わない限り地震保険が付帯されるという方式をいう。要するに、地震保険は、火災保険を申し込むと、それに付随して自動的に加入するのが原則であるという仕組みとなっており、契約者のほうで、地震保険はいらないという意味の印鑑を火災保険申込書中の「地震保険確認欄」に押印すれば、例外的に加入しないという扱いになっているものである。

このような原則付帯方式は、昭和54年6月14日付けの保険審議会答申におい

て採用が具申され、国会審議を経た上で地震保険法の第四次改正にあたって採用されたものである。

第三 地震保険が取り外されるまでの契約締結過程

このような原則自動付帯方式が採用された結果、火災保険契約締結過程において、地震保険取外しの意思表示がなされるまでの経過は、次のようになる。

- (1) 保険会社は、契約申込者に対し、地震保険契約が自動付帯される火災保険契約書の書式を提示する。保険会社側は、必ず、地震保険付帯の形で火災保険契約の締結を求めることになるのである。
- (2) 契約申込者は、火災保険契約締結の意思をもって、保険会社側が提示する契約書式に署名押印する。この時点で火災保険契約が成立することになるが、地震保険原則付帯方式が適用される結果、このとき成立する火災保険契約は、地震保険付きの火災保険契約となる。
- (3) 地震保険付帯の火災保険契約が成立した後、保険会社から契約者に対し、地震保険に関する説明がなされる。

具体的には、保険会社から、契約者に対し、①地震免責条項の存在及びその内容に関する情報提供、すなわち、火災保険約款中には極めて広汎な免責を規定する地震免責条項が存在し、火災保険だけでは地震後の火災には保険金は一切支払われないことになるであろうという説明、②地震保険の存在及びその内容に関する情報提供、すなわち、右地震による危険を填補するため地震保険制度が存在しており、地震保険を付帯しておれば、地震後の火災の場合でも保険金が支払われるという説明、③地震保険の付帯方式に関する情報提供、すなわち、地震保険は火災保険に原則付帯されているものの取外しは可能であり、これを取り外す場合には契約申込書中の地震保険確認欄に押印する方法によるべきこと、及び、④地震保険を取り外した場合には、その分だけ保険料が安く済むことの説明がなされる。

- (4) 契約者において、保険会社から説明された情報をもとに、特に、①地震保険を取り外した場合の危険性、すなわち極めて広汎な免責を規定する地震免
- 都市政策 No.104

責条項が火災保険約款中に存在するため、地震後の火災には保険金は一切支払われないことになるであろうという、地震保険付帯の動機付け要因と、②地震保険を取り外した場合のメリット、すなわち地震保険を取り外すとその分だけ保険料が安くて済むという、地震保険不付帯の動機付け要因とを比較考量の上、不填補の危険を覚悟で地震保険取外しを決意した場合には、「地震保険を申し込みません」との地震保険確認欄に押印がなされ、この押印が地震保険契約の取外しの申出となる。

第四 説明義務違反による地震保険契約の成立

地震保険が原則自動付帯方式で引き受けされている結果、火災保険契約を申し込んだ市民のほうで、地震保険取外しの意思表示をしなかった場合には、地震保険が付帯されたままの形で火災保険契約が成立することになる。

契約者の地震保険取外しの意思表示なき限り、地震保険付帯火災保険が成立するというのが、まさに原則自動付帯方式の意味するところなのである。

ところで、実際には、損害保険会社ないしは保険代理店においては、地震保険に関する説明の手間を惜しみ、火災保険申込書に申込印を押印してもらう際、火災保険の申込印のみならず、何らの説明もしないまま地震保険確認欄へも押印を求める取扱いをしている例が見られる。このような場合、契約者は、損害保険会社側から一切説明がないため、火災保険に申し込むには二箇所を押印がいるのだと誤解して、地震保険を取り外すことになるという意味内容をまったく理解しないまま、地震保険確認欄へ押印することになる。

しかし、形式的に火災保険申込書中の「地震保険を申し込みません」と細かな文字で印刷されている地震保険確認欄に契約者が印鑑を押印していた場合であっても、その意味内容を損害保険会社から説明されなかったため契約者の側では理解しておらず、火災保険契約申込の手続の一環として通常とられる手続であると誤解していたとか、単なる「捨印」だと思っていたような場合には、そのような形式的な押印をもって地震保険取外しの意思表示としての実質を持っていると理解することはできない。このような形式的な押印は、無効であり、地

震保険取外しの意思表示とみなすことはできない。

以上のように、損害保険会社が、地震保険についての説明を怠った場合には、たとえ「地震保険を申し込みません」との記載のある地震保険確認欄に契約者が押印していても、その押印は、地震保険取外しの意思表示としての効力がなく、地震保険は取り外されず、原則どおり、自動的に加入されることになる。

第五 地震保険自動付帯に関する問題点の検討

(1) 問題の所在

損害保険会社が地震保険に関する説明をしなかった場合には、地震保険は取り外されることなく、契約者は自動的に地震保険に加入することになり、震災後の火災の場合でも、地震保険金を受領することができるかと解される。

しかし、火災保険と地震保険とは別個の種類別の保険契約であるのに、地震保険について契約申込の意思表示は必要ないのだろうか、地震保険料を支払っていないのに地震保険に加入することになるのだろうか、成立したとされる地震保険の内容は定まっているのだろうかといった問題が存在する。

(2) 契約申込の意思表示

地震保険についての契約申込の意思表示について検討する。

地震保険契約は、法律上単独では申し込むことができず、必ず他の家計火災保険に付帯されるものとされており（地震保険法2条2項3号）、しかもその引受方式として原則付帯方式という抱合せ販売の手法がとられている結果、火災保険契約申込の意思表示がなされると同時に、それに包含される形で地震保険契約の申込の意思表示がなされる仕組みとなっているものであり、地震保険契約のみに関する独立した申込の意思表示は予定されていない（法律上地震保険契約を単独で独立して申し込むことはできない）のである。

「地震保険」は、例えて言えば、「グリコのおまけ」である。江崎グリコ株式会社が発売しているキャラメル菓子である「グリコ」は、そのキャラメル本体が入った紙箱の上部に、幼児用のおもちゃである「おまけ」が入った紙箱が付帯し、両者が一体となってパッケージされている。販売過程において、「キャ

ラメル菓子」と「おまけ」は一体化しており、売主側からも買主側からも、「おまけ」に関する別個独立の意思表示は予定されておらず、単に「おまけ付きのキャラメル」についての売買の契約がなされるにすぎない。この例えにおいて、「キャラメル本体」は「家計火災保険」に、「おまけ」は「地震保険」に、「おまけ付きのキャラメル」は「地震保険が自動付帯された火災保険」に、それぞれ相当する。「キャラメル本体」と「おまけ」とは別個の種類の商品ではあるが、両者が抱合せ販売の手法で一括して販売されている以上、「おまけ付きのキャラメル」（地震保険が自動付帯された火災保険）について契約申込がなされるのであって、「おまけ」（地震保険）のみに関する契約申込は予定されていないのである。

(3) 地震保険料の不払いについて

契約は、合意のみによって成立するのであり、保険契約においても保険料の支払が現実になされることが契約成立の条件となっているわけではない。しかし、地震保険約款第2条3項には、「当社は、保険期間が始まった後でも、この保険契約の保険料とこの保険契約が付帯されている保険契約の保険料とを合算した保険料領収前に生じた事故による損害に対しては、保険金を支払いません。」との規定が存する。この規定を損害保険会社が援用して、地震保険金の支払を拒むことができるのではないかが問題となる。

右の約款条項は、保険会社が保険料を算定し、その支払を明示的に保険契約者に対して催告したにもかかわらず、保険契約者が保険料の支払を遅滞する場合に備え、保険金を支払わないという制裁を課することによって保険会社の保険料収入を確保しようとする趣旨であるから、制裁を課す理由がない場合には保険金支払義務の発生を認めることが衡平であり、契約当事者の通常の意味に合致する（最判平成9年10月17日・判例時報1621号146ページ参照）。右規定は、保険会社自身が保険契約が不成立であるとして保険料の計算及び支払請求さえしなかった場合にまで、保険契約者に保険金不払の制裁を課すことを認めるような規定ではないことは明らかである。

特に、損害保険会社は、地震保険の内容について説明を怠っているのはもち

ろん、地震保険料の額についても何の説明もしていないのが通例であり、みずから説明を怠って額の告知さえしていない地震保険料が支払われていないとして、地震保険金の支払拒絶を認めるのでは、帰責事由のある当事者が、みずからの帰責事由を援用して、契約上の責任をのがれることを許すことになる。このようなことは、信義則上、許されるべくもない。

したがって、損害保険会社が右約款条項を援用して、地震保険料未収のゆえに地震保険金支払義務がないと主張することはできないと解される。

(4) 成立した地震保険契約の内容

地震保険の当事者、保険目的物については、地震保険が家計火災保険契約に付帯して締結される関係上、右付帯される火災保険契約におけるのと同通である旨、規定されている（地震保険約款23条）。

また、地震保険の保険料率は、保険の目的が建物か家財かの区分、建物の所在地域及びその構造によって、あらかじめ決められており、保険金額さえ確定すれば、自動的に保険料が計算できる仕組みがとられている。

地震保険の保険金額は、唯一、自動的に決定されることなく、契約者に一定の選択の幅が認められている契約要素である。阪神・淡路大震災当時には、地震保険契約の保険金額は、それが付帯される主契約の約定保険金額の30%から50%に相当する範囲で（地震保険に関する法律2条4号）、かつ、保険目的物が居住用建物の場合には1000万円、生活用動産の場合には500万円を上限として（地震保険約款4条2項）、決定される仕組みとなっていた。

したがって、地震保険契約においては、当事者、保険目的物、保険料率、保険期間は、個別に合意されることを要せず、法令又は約款により定型的に定まるのであって、唯一、約款により自動的に決定されず、契約者に選択の幅が認められているのは保険金額のみである。保険金額が決定されれば、保険料その他のすべての契約要素は約款により確定的に定まるのである。

地震保険金額については、選択の余地があるが、選択の主体はあくまで契約者である。したがって、次のように考えることが許されるであろう。

第一次的には、契約者が付帯しうる地震保険金額の上限、すなわち主契約の

火災保険金額の50%相当額が黙示的に選択されていると見うる。保険契約者は、通常、火災保険約款中の地震免責条項の存在を知らず、地震後の火災であろうとも全額火災保険金が支払われると信じていたものであるから、これを合理的に解釈すると契約者の地震保険原則付帯火災保険契約申込時における意思内容としては、主契約の保険金額の100%の地震保険金額を選択するつもりがあったと理解するのが正当である。ただし、右のような主契約たる火災保険金額の100%を保険金額とする地震保険は、法律上及び約款上存在しないため、右意思は法律及び約款による制約を受ける結果、約款及び法律上の最上限である50%の保険金額として、地震保険契約が成立することになると理解するのが、契約者の意思にもっとも合致する。

第二次的には、契約者が、地震保険金額について何ら特定していないとすれば、民法401条1項が、種類債権について当事者が品質を定めなかった場合に中等の品質の給付を求めている趣旨に鑑み、これを類推し、地震保険契約の保険金額が主契約の約定保険金額の30%から50%の範囲とされているところから、その「中等」として、主契約の約定保険金額の40%相当額が選択されていると考える。

第三次的には、契約者が地震保険不付帯の意思表示をしていない以上、ともかく地震保険契約は成立しているところ、地震保険金額については最下限でも主契約の約定保険金額の30%とされているのだから、これが選択されていると理解しうる。

第六 説明義務違反による損害賠償

(1) 損害賠償論の概要について

損害保険会社が地震保険についての説明をしなかった場合には、契約者に対して損害賠償責任を負担することになるという考え方も成り立ちうる。すなわち、契約者が捨印的に地震保険確認欄に押印したとしても、右押印をもって地震保険取外しの意思表示をしたとみなしうるのと立場に立ったとしても、右取外し意思表示は機械的な押印の方法によってなされたものであり、地震保険に

ついて十分な情報提供を受けた上で吟味を経てなされたものではない以上、地震保険の加入によって地震の危険を回避するという自己決定の機会を喪失した契約者としては、地震保険に関する説明義務を懈怠した損害保険会社に対し、地震保険金相当額の損害賠償を請求しようと解されるのである。

(2) 説明義務の発生根拠について

地震保険に関する損害保険会社の説明義務の発生根拠は次のとおりである。

1) 理論的根拠

① 情報面での格差

保険は、無形不可視の役務商品であり、その内容は約款により定型化されているものであるところ、保険約款を作成した保険会社は、みずから作成した約款条項の内容を熟知しているのに対し、家計保険の契約者である消費者側は、膨大かつ複雑な約款条項をいちいち吟味する能力はなく、保険約款の条項に関する知識は著しく、その情報格差は非常に大きい。

特に、地震保険については、保険審議会の答申においても、消費者に情報が乏しいことが指摘されており、一般の消費者は、説明を受けなければ、火災保険約款における地震免責条項も知らなければ、その地震免責条項で免責される範囲を付保する保険として地震保険制度が存在すること自体も知らないのが通例である。このような情報面での格差は、説明義務を根拠づける。

② 地震保険に関する情報の重要性

地震保険に関する情報は、消費者が、地震災害にどのように対処するかを決定するについて不可欠の情報であり、従前の裁判例からみて、地震保険に関する情報は、募集法16条1項1号所定の「保険契約の契約条項のうち重要な事項」に該当する。また、適正な情報提供の徹底は大蔵省通達によっても強調されているところである。

③ 地震保険制度自体の持つ公共的性格

地震保険制度は、新潟地震の後、火災保険が地震免責条項の存在により、地震災害にはまったく役に立たないことが国会で批判され、大蔵大臣から、地震災害に際しての国民の生活安定に資する制度をすみやかに確立する必要がある

がその方策如何との内容の諮問を受けた結果、保険審議会が制度発足を答申したとの歴史的由来を持つ。

このようにして発足した地震保険制度は、「地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的とする」（地震保険に関する法律1条）、国が再保険引受の形で財政的支援を行なっている、国家的事業としての取組みがみられる社会公共性の高い制度である。

このような公共性の高い制度については、契約窓口となっている損害保険会社は、適切に国民に対して説明をすべき責務がある。

2) 制度的根拠

① 地震保険意思確認欄制度

昭和52年7月に設けられた地震保険意思確認欄の制度は、火災保険契約の締結時に、契約申込者に対して、火災保険における地震免責条項の存在と地震保険の存在、特に地震火災による損害について火災保険金が支払われないことを明確に記載した書面を必ず交付して、十分に説明して、地震保険に加入するか否かの意思確認を十分にして、地震保険を選択する意思決定の機会を十分に与え、地震保険意思確認欄に押印させることによって、加入しない場合の意思をより明確にする制度を創設することとして、これを実行することを損保業界が決定したものであり、火災保険契約申込者の地震保険選択の意思決定権、ないし、自己決定権の行使の機会を制度的に保障するためのものであると評価することができる。

このような地震保険意思確認欄制度は、損害保険会社において保険契約者に必ず地震保険制度を説明し、これを付帯するか否かについての意思決定の機会を与えようとする制度的保障をしたものと位置付けられる。

② 原則付帯方式制度

地震保険は、原則付帯方式により引受けされる。

具体的には、各損害保険会社は、保険事業の免許を受けるために主務大臣に提出すべきものとされている事業方法書（旧保険業法1条2項2号）の中で、「地震保険の元受保険を地震保険に関する法律2条2項3号の規定に従い、普

通火災保険（住宅火災保険を含む）、住宅総合保険、店舗総合保険、長期総合保険又は団地保険に付帯して引き受ける。ただし、保険契約者から地震保険を付帯しない旨の申し出があった場合はこの限りではない。」というような規定をしているものである。

原則付帯方式は、保険会社において契約時に必ず地震保険の説明を行い、契約者が地震保険を付帯しない旨の意思表示を行わない限り地震保険が付帯されるという制度であるから、原則付帯方式は、端的に損害保険会社に地震保険の説明を義務づけた制度であると評価しうる。

(3) 因果関係について

地震保険は、加入率が高いとは決して言えない保険である。そうすると、損害保険会社が説明をしていたとしても、契約者が地震保険に加入したとは限らないのではないか、そうすると地震保険金相当額の損害を生じたとはいえないのではないかとこの疑問が生じる。

このような疑問は、地震保険が原則自動付帯方式で加入されることを考えると払拭される。地震保険は原則付帯方式により引き受けられているため、火災保険契約者は、火災保険契約締結時に全員が一旦は地震保険にも加入することとなり、そのまま何の手続きしなければ地震保険を付帯し続けることになる。因果の自然な流れは地震保険加入の方向で流れているのである。損害保険会社側は、このような自然な因果の流れに介入し、契約者に対し、何の説明もないまま、あたかもそれが火災保険加入手続上当然に要求されている事柄であるかのように地震保険意思確認欄への押印を促した結果、地震保険意思確認欄への押印がなされるに至っているのである。因果関係は、「あれなければこれなし」という関係であると言われるが、損害保険会社の説明のないままの地震保険意思確認欄への押印従行為（あれ）がなければ、地震保険意思確認欄への契約者の押印（これ）はなかったであろうことは明白であり、説明義務違反と損害との因果関係の存在は明らかである。

(4) 損害について

損害保険会社は、地震保険に関する情報提供義務を懈怠したまま地震保険確

認欄への押印を慫慂したことにより、契約者が地震保険を付帯する機会を奪ったものであり、賠償されるべき損害額は、契約者が地震保険に加入していたならば得られたであろうところの地震保険金相当額である。ただし、地震保険料相当額については損益相殺されると思われる。

第七 まとめ

以上のとおり、地震保険について説明を怠った損害保険会社は、契約者に対し、地震保険金ないし地震保険金相当額の支払義務を負担すると解される。なお、本稿で論じた論点は現在係属中の裁判で争点となっており、追って、裁判所の見解が判決の形式で示される予定である。

震災が関連する訴訟の事例

奥 山 俊 宏

(朝日新聞大阪本社社会部)

裁判所の法廷で阪神大震災はどう裁かれただろうか。この6年間余り、震災が引き起こしたさまざまな紛争が裁判所に持ち込まれ、争われた。ある訴訟は決着し、ある訴訟は今も続いている。これらの法廷で、何が明らかになったのか、何がどう解決したのか、どんな人間模様があったのか、朝日新聞夕刊（大阪本社発行）の社会面で昨年、「震災法廷」というタイトルで企画記事を連載した。

このシリーズでは、計12本の記事により、8件の民事訴訟を取り上げたが、この8件以外にも、このシリーズで何を取り上げるかリサーチする過程で、多くの訴訟の内容を検討した。裁判例データベースや各新聞社の記事データベースなどを「震災」「地裁」「提訴」などのキーワードで検索し、訴訟の把握に努めた。ちなみに、95年以降、今年6月上旬までに、朝日新聞記事データベースには「震災」「地裁」の双方の言葉を含む記事597件が収録されており、また、TKC法律情報データベースには5月初旬までに「阪神大震災」または「阪神淡路大震災」のいずれかの言葉を含む判決や審決の要旨が計123件、収録されている。

この原稿では、このリサーチや取材の過程で私が知り得た訴訟のいくつかについて、訴状や準備書面、判決文を抜粋・要約しながら紹介し、コメントしていきたい。

1. 地震による損失をだれが負担するべきなのか

防ぐことのできない地震という外力によって、被災地の人や企業、地域は莫

大な損害を被った。その損害をだれがどう分担していくべきなのか。それを調整し、妥当な結論を出していくという役割が民事訴訟には期待された。

下記の訴訟もその1つだ。

★ 退職金未払金請求

95年6月28日提訴（神戸地裁）（ワ）751号

96年3月21日和解成立（神戸地裁）

原告：男性（提訴当時60歳）

被告：神戸市中央区の港運会社

（原告の請求）

原告は1962年に被告会社に入社し、32年8カ月間、一貫して神戸港で通関貨物受け渡し業務を担当し、95年4月2日に退職した。被告会社には退職金規定が存在し、この規定によれば、原告は1093万円余りの退職金を受領しうる地位にあった。しかるに、被告会社は765万円余りを支払っただけである。よって、不足金の328万円の支払いを求める。

なお、被告会社は震災の影響を受けたため、95年3月28日に労使協定で、賃金と退職金の3割カットに合意したことを根拠に不足金を支払わない。しかしながら、この協定の効力は原告には及ばない。退職金は32年間の勤務に対する賃金の後払いの性格をもっており、原告の同意もないまま、定年退職のわずか5日前に労働組合と合意したからといって、3割カットは許されることではない。

（被告会社の主張）

退職金を7割とする労働協約を被告会社と労働組合が締結した当時、原告はその労働組合の組合員であり、かつ、被告会社の従業員だったのだから、当然、それに拘束される。

退職金については、①功勞報償説②賃金後払い説③生活保障説の3種があって、現実の退職金は、そのいずれの性格をも含んでいるものが多いのではないと思われる。しかし、退職金につき賃金の後払いであるとの定めのないときは、退職以前にはいまだ具体化した賃金ではない。仮に退職金が賃金の後払いという主張が正当であるとしても、労働協約が退職金規定に優先する。

（被告会社社長の陳述書）

大震災により、事業基盤である神戸港、保有施設およびアクセス道路が壊滅し、本来業務は完全に停止した。社内はもちろん、外部からも会社存続が懸念される事態に陥っ

た。

だれの目にも会社存続が危ぶまれるあの惨状の中、労使合意は、例外なく全員が痛み、全員を救うことを前提とした苦悩の選択、決断であった。

原告にしてみれば、長年にわたり勤めあげた末の定年退職を目前にして起こった地震による会社の損害を一部とはいえ被らされた。原告には何の過失もない。

会社に見れば、あれだけの地震があったのだから、その損失は株主だけでなく、従業員も負担するべきであり、地震の前後により、退職金の額が変わるのは当然だということになる。従業員による損失負担がない限り、取引先や銀行の信頼も得られず、会社が倒産の憂き目にあい、結局は、現役の従業員やその家族が路頭に迷う事態となる可能性もあると考えられた。

会社や現役の従業員の側には、辞めていく人間に負担を背負わせ、そのぶん、現役の従業員の負担を軽くするという選択肢を採ろうというインセンティブが発生していたことも見逃せない。世代間の負担の押し付け合いという側面を読みとることもできる。

訴訟では、退職金の法的性格をめぐる主張がやりとりされていたが、最終的には、裁判所の和解勧告に原・被告双方が応じることになった。「ここで例外を認めれば、他の従業員にも波及する」という会社側の懸念に配慮する形で、和解調書には、和解に至る「特殊事情」として、「原告としては退職間際の労使協定であったこと、および定年退職であること、被告としては、震災によって深刻な経営危機に陥っていたこと」と記載された。会社は原告男性に150万円を支払うこととなり、そのうち100万円に「解決金」、残りの50万円には「見舞金」という名目が与えられた。

損失負担をめぐる問題の悩ましさを裁判所が十分に理解した上での和解だったことがうかがえる。

下記の訴訟も、震災を原因として閉店を余儀なくされた百貨店を舞台にした労働関連の裁判の例だ。

★ 雇用関係不存在確認等請求

95年6月14日提訴（神戸地裁）（ワ）647号

原告：そごう

被告：パート従業員33人

（そごうの請求の趣旨）

- 一、被告らは95年5月31日限り、そごうとの雇用契約が終了し、そごうとの雇用関係が存在しないことを確認する。
- 二、そごうは被告に対し、95年6月1日以降、一切の賃金の支払い債務が存在しないことを確認する。

★ 従業員地位確認等反訴請求

95年9月7日反訴（神戸地裁）（ワ）1202号

反訴原告：パート従業員15人

反訴被告：そごう

（パート従業員の請求の趣旨）

- 一、反訴原告らがそごうの従業員（フリースタッフ社員）たる地位にあることを確認する。
- 二、そごうは、反訴原告らに対し、95年6月1日から反訴原告らを復職させるまで、毎月15日限り、月額給与相当額を払え。

（パート従業員の主張）

反訴原告の勤続年数は最長で19年に達している。雇用期間は一応1年と定められているものの、実質は正社員と同様に期限の定めのない契約として運用することが予定されていた。雇止めは「解雇の法理」に準拠すべきなのに、会社は単に期間満了を形式的に告知したに過ぎない。

（そごうの95年9月12日付答弁書）

フリースタッフはあくまでも正社員の補助職。神戸店の復旧再開のめどはたっていない。379名のフリースタッフの9割5分は、そごうの現状を理解し、自主的に退職した。

（訴えの取下）

99年5月24日、両当事者が訴えを取り下げた

最終的には、そごうがパート従業員の側に1億円余りを支払うという内容の和解が裁判外で成立したようだ。

被災による閉店が理由とはいえ、痛みを分かち合うという姿勢を経営者自身が十分に示すことなく、パート従業員を一方的に解雇するというやり方は不適切だったと、そごうの関係者もこの件を振り返っている。

2. 本当に不可抗力による災難だったのか

阪神大震災では多数の建物や高速道路、あるいは、ガス管や水道管などの社会基盤が壊された。そうした災難は本当に不可抗力によるものだったのか、そうした災難による損失をだれが負担するべきなのかを議論した訴訟がいくつかある。

ただし、「あれだけの大地震災だったのだから」という、あきらめの雰囲気が社会にひろがったためか、訴訟の中で損失の分担をきちんと議論した事例は、被害の規模の割には意外なほど少ない。

損失には、その構造物や社会基盤それ自体の価値のみならず、その破壊を原因とする人的損害、営業不能などの損害も含まれており、そのことが問題をより深刻かつ複雑にしている。

下記の訴訟は、神戸市東灘区にあった東神マンションの倒壊により亡くなった4人の遺族7人がマンション所有者を相手取って起こした訴訟の概要である。この裁判では、このマンションの倒壊により2日間も生き埋めになっていた住人本人（息子夫婦を亡くした遺族でもある）の心的外傷後ストレス障害（PTSD）についても、判決で、その損害が認められ、慰謝料を算定する根拠とされている。

★ 損害賠償等請求

96年8月9日提訴（神戸地裁）(ワ)1533号

99年9月20日一審判決（原告勝訴）

原告：遺族ら計7人

被告：建物所有者ら

（訴状や原告主張書面）

震災が関連する訴訟の事例

東神マンションは阪神大震災により一階部分が完全に押しつぶされて倒壊し、原告らの子4名が死亡した。また、原告のうちの1人は長時間、生き埋めとなり傷害を負った。

周辺地域ではほかに倒壊建物はなかった。このような被害状況から、原告らは、東神マンションが欠陥建物だったのではないかと考えた。原告らは、現場において測量した柱の位置や、確認した建築材料、倒壊現場の撮影写真等により、専門家の判断を仰いだところ、東神マンションは実際には、軽量鉄骨と空積みのコンクリートブロックを組み合わせた建物にすぎなかった。

東神マンションは建築当時の建築基準法令の技術的基準に適合せず、特に地震等の水平力に対する抵抗要素が皆無の、常軌を逸脱した危険な建物であり、その設置に瑕疵があった。

(被告主張書面)

東神マンションは昭和39年に建築された。被告の亡妻は昭和55年に東神マンションを買い受けているが、その際、売り主から建築確認書の交付は受けていない。しかし、東神マンションが建築確認もうけず建築されたとは考えられない。東神マンションは適法な建物である。建築当初から建築基準法に違反した建築であったという事実をうかがえるものはない。原告は「常軌を逸した建物」と言うが、その立証はできていない。

阪神大震災は神戸地区において予想もされておらずかつ観測史上も最大の地震動を観測した震度7の激震であり、震災は被告らに予期しえないものであり、東神マンションの倒壊による損害の結果回避の可能性はまったくなかった。だから、被告に東神マンションの設置保存の瑕疵はなかった。

(判決)

東神マンションは補強コンクリートブロック造として設計されたものと推認することができる。補強コンクリートブロック造の設計および施工は細心の注意を払って行わなければならないところ、東神マンションは設計上も壁厚や壁量が不十分であり、それを補うために軽量鉄骨で補強するとの考え方で設計されたとしてもその妥当性に疑問があり、さらに、実際の施工においても、コンクリートブロック壁に配筋された鉄筋の量が十分でない上、その鉄筋が柱や梁の鉄骨に溶接等されていないため壁と柱とが十分緊結されていない等の軽微とはいえない不備がある。結局、東神マンションは、建築当時を基準に考えても、建物が通常有すべき安全性を有していなかったものと推認することができる。したがって、東神マンションには設置の瑕疵があったというべきである。

東神マンション周辺では、その大部分が倒壊したというわけではないものの、震災に

より被害を受け解体撤去された建物が多数ある。

震災は現行の設計震度をも上回る揺れの地震であったのであり、東神マンションが仮に建築当時の設計震度による最低限の耐震性を有していたとしても、阪神大震災により倒壊していたと推認することができるし、逆に、建築当時に想定されていた水平震度程度の揺れの地震であったとしても倒壊したと推認することができる。

東神マンションが結局は震災により倒壊する運命にあったとしても、仮に建築当時の基準を満たしていたとすれば、その倒壊の状況は、実際の施工の不備の点を考慮すると、実際とは大いに異なるものとなっていたと考えるのが自然である。一階部分が完全に押しつぶされる形での倒壊には至らなかった可能性もある。賃借人らの死傷は、震災という不可抗力によるものとはいえない。東神マンション自体の設置の瑕疵と想定外の揺れの震災とが競合してその原因となっていると認めるのが相当である。

判決は、慰謝料のほかに、亡くなった賃借人たちの死亡による逸失利益と葬儀費用を計算し、その半分の賠償を被告に命じている。すなわち、生じた損害のすべてを被告に負わせるのではなく、競合する各原因（建物の設置の瑕疵と想定外の自然力）の寄与度を割合的に認定し、被告の責任の割合（この場合は5割）に応じて賠償額を算定している。

このケースでは、建築当時の施主や施行業者は不明である。本来は施工業者が責任を負うべき問題であり、マンションを買い受けただけの所有者に責任を負わせることは酷であるようにも見える。が、この所有者は建設会社社長の経歴を持っており、その点は証拠調べの中でも明らかにされている。

この裁判では、震災の翌日から、建築・土木に詳しい遺族が現場に入り、写真撮影や測量、周辺の被害状況の確認など、証拠収集に努めたことが請求一部認容判決につながった。建築当時から違法建築だったと推認できるという判決の骨子はこの遺族の調査に負っている。

下記の訴訟でも、被害者の側の調査が裁判の行方に決定的な影響を与えた。

★ 損害賠償請求

96年2月27日提訴（神戸地裁）(ワ)289号

99年7月22日和解（神戸地裁）

原告：遺族

被告：ビル所有者、ビル施工業者

（訴状）

本件ビルは兵庫県南部地震で一階と二階の境目で地面に水平に折れ、ビルの二階から上の部分が倒壊して、南側に隣接する原告所有の木造二階建て住宅の上に落下し、この住宅を押しつぶした。当時、住宅の二階には原告の息子とその妻が就寝中であり、本件ビルの下敷きになって死亡した。

原告らが本件ビルの倒壊原因の調査を建築専門家に依頼したところ、本件ビルの一階と二階の境目の鉄骨の溶接に、通常では考えられない瑕疵が発見された。これは施工業者の手抜き工事に起因する。

（被告ビル施工業者主張）

仮に本件ビルが倒壊しなくても、住宅は地震によってみずから倒壊したことが容易に推定される。だから、本件ビルの倒壊と原告らの損害との間には、そもそも何らの因果関係も存しない。

ビルの建築にあたって要求される安全性とは、いかなる事態が発生しても倒壊することのない絶対的な安全性ではなく、通常備えるべき相対的安全性である。本件ビル付近の地震動は少なくみても800ガル以上のきわめて強大なものであったが、そもそも、被告にとっては、800ガル以上の地震動によっても倒壊しない程度の建物を建築する義務はなかった。

（原告主張）

ビルが住宅の上に落下してこなければ、住宅の一階床部分から屋根部分までが約1メートルに圧縮された形で住宅が倒壊することはなかった。

予想することのできない大規模地震が発生したと被告は主張するが、かかる主張は、ビルの施工に何らの瑕疵がない場合に初めて問題となりうるものである。

（和解金額についての地裁の照会書）

人的損害に関する原告らの主張はおおむね妥当なものと考えます。右損害額から、地震による影響を考慮して割合的因果関係に基づく減額をし、本件の和解金額としては7千万円（訴状記載の請求額のほぼ77%にあたる金額）が相当と考えます。

最終的には、裁判の長期化を望まない遺族の側の意向により、地裁が示した

額よりも少ない額で和解が成立した。

このケースではたまたま、遺族の知人に建設会社の社長がいた。この社長が「これはおかしい。建築のプロとして、このまま済ませるわけにはいかない。解体の前にすべてを調査しておこう」と考えたことが提訴の発端となった。この会社の技術者たちが溶接の不備を明らかにし、証拠を収集した。裁判ではこの会社が作成した調査報告書が証拠とされている。

上記の2つの例では、裁判所は、未曾有の大地震だから損害は不可抗力だったという論理は採用せず、構造物の瑕疵を丁寧に認定した上で損害の一部の賠償を命ずるという姿勢を採っている。そのような際に重要なのは、その瑕疵をどういう証拠で認定するか、ということになる。

建物倒壊により被害を受けた側がその建物の瑕疵について、被災後すみやかに、みずから調査し、証拠を集め、立証する必要があるという教訓を読みとることができる。上記の2つの例は、被害を受けた側の近親者や知人にその能力を備えた人物がいたという偶然により、瑕疵を立証することが可能になった。裏を返せば、そのような能力が被害者側になければ、その建物は取り壊され、その建物の瑕疵の立証は永久に不可能になり、被害者側は泣き寝入りせざるを得なくなる恐れがあった。

震災が原因とみられるガス管の破損により、都市ガスが漏れ出し、一家5人のうち4人が死亡した事件について、遺族がガス会社の側の過失責任を問うた下記の訴訟でも事実上、損害が不可抗力によるものではないということを認める和解内容になっている。

★ 損害賠償請求

96年7月11日提訴（神戸地裁）(ワ)1342号

98年4月6日和解（神戸地裁）

原告：遺族4人

被告：洲本ガス、洲本ガス役員8人

（訴状）

震災が関連する訴訟の事例

家族5人は95年1月17日、出勤・登校し、帰宅後にコタツに入り、テレビを見入り、あるいは自室にいた。そして、都市ガスに気づかず、吸い続けていたため、全員が一酸化炭素中毒に陥り、両親と長女、三女が死亡し、二女が意識不明の重体となった。

ガス漏れが生じていることが予想されたにもかかわらず、被告は長期間にわたり、都市ガス供給を漫然と続けて、有毒な一酸化炭素ガスを漏出させた過失があるので、損害賠償責任を負う。

(被告らの主張)

ガス漏れは通報がなければ気づかない。本件の場合、ガス漏れに気づいた者が何人もいながら、被告会社や警察・消防にはなんら通報することなく、ガス漏れ警報器の電源を切ってしまったようである。これでは、被告会社にガス漏れの事実がわかるわけがない。

(和解調書)

被告らは、各原告に対し、連帯して、損害賠償・見舞金として、総額で8,600万円を支払う義務があることを認め、払う。

和解調書では、「損害賠償」であることを被告が認めており、過失責任を認めた形になっている。

上記の3つの事例のような責任追及の訴訟は、被害者の損害を加害者にも負担させるということを目的とするものではあるが、訴訟の過程を通じて、損害の原因を分析して総括し、それを教訓として世に知らしめ、将来の再発を防ぐ効果をもたらすという意味の社会的意義も見逃すことはできない。

3. 避難所をめぐって

震災は、人間的な生活を送ることができるかどうかというギリギリの状況に多くの市民を追いやった。劣悪な環境の避難所で肺炎を患って亡くなった被災者も存在する。震災による被害が行政の不作为により大きくなったとして行政の不法行為責任を追及しようという考えも一部の弁護士の間にあったものの、現実にはならなかった。

一方で、行政が被災者を訴えた裁判の事例はいくつかある。

★ 建物明渡等請求

96年12月18日提訴（神戸地裁）（ワ）2395

97年2月28日判決（原告勝訴）

原告：神戸市

被告：女性（提訴当時50歳，神戸市兵庫区）

（原告・神戸市の請求）

震災により神戸市は災害救助法の適用地域となり，神戸市長は神戸市兵庫区東山町4丁目の市立東山小学校を避難所として設置した。被告女性は兵庫区内の自宅の倒壊により同校に避難した。神戸市長は95年8月20日，東山小を含む避難所を閉鎖した。しかし，被告女性は東山小の東校舎一階の生活科準備室に居住し，占有している。

神戸市は被告女性に対し，被災者用の一時使用住宅の入居申し込みの斡旋を行い，被告女性は山の街住宅が当選した。神戸市は95年5月，被告女性にカギを渡したが，被告女性はこれに入居しなかった。

（被告・女性の主張）

当選した山の街住宅は坂道がきつく，駅から徒歩30分という通勤困難な場所にあり，ここに居住すると体を壊す原因になりかねない。

被災者には居住権，生存権という基本的人権が十分保障されるべきである。普通の生活に戻りたいという気持ちを持っているが，出ていきたくても出ていけないのが現実である。現在，移転先を探しており，当分の間の明け渡しの猶予を求める。

（判決主文）

被告女性は神戸市に対し，教室を明け渡せ。

（判決理由）

被告女性の主張は正当な権原の主張とは認められない。

本来，災害救助法の趣旨からして，避難所の開設期間はできるだけ短期間に止めるようにすることが相当である。小学校の教室については，児童の教育の必要上これを早期に明け渡す必要性が特に強いと考えられる。移転先の仮設住宅を神戸市が提供している。これらの事情を総合すると，被告女性が相応の負担を受けるものであるとしても，神戸市による明け渡し請求が権利の濫用に当たるものと認めることはできない。

仮執行宣言は付さない。

裁判所は神戸市の請求を全面的に認めたわけではなく，判決確定前の強制執

行は認めなかった。裁判所は女性との話し合いをなお神戸市に促したのだ。

★ 工作物撤去土地明渡請求

99年4月12日提訴（神戸地裁）(ワ)777号

99年6月30日判決（原告勝訴）

原告：神戸市

被告：男性（提訴当時60歳，神戸市東灘区）

（請求の趣旨）

被告は市に対し，本庄中央公園からテント，コンテナ，ログハウスを撤去して，土地を明け渡せ。

（訴状）

被告が震災前まで住んでいた建物は震災で全壊した。本庄中央公園は95年8月20日まで，災害救助法に基づく避難所として扱われていたが，8月20日，閉鎖された。避難者数はピーク時（2月23日）は120人であったが，8月21日には14人であった。95年11月29日以降は被告一家1世帯7人だけが住んでいる。市は被告に対し，仮設住宅や公営住宅の入居を斡旋したが，被告はことごとく拒否した。

（被告男性意見書）

市から公営住宅の斡旋を受けたときに踏み切れなかった理由の一つは，公営住宅では犬が飼えないということです。このごに及んで犬のことよりも，と思われるかもしれませんが，犬も，私にとっては大切な家族です。

厳しい避難生活の中で，犬は，なぐさめと安らぎを私に与え，家族の一員として，大切にしています。

男性の意見書は結審後に地裁に提出され，証拠や主張として検討されることはなかったようだ。市の請求を認める判決が言い渡された。

4. 司法が「震災」を長引かせた

訴訟が長引くことによる弊害はさまざまな事例で指摘されているが，震災に関連する訴訟での審理長期化の不幸は特に際だっている。

多くの場合，当事者は被災者であり，被災者にとって，訴訟の遂行は震災に

引き続き第2の苦しみであり、それ自体がまさに「震災」であるからだ。被災者の多くにとっては、訴訟のために時間が経過していくこと自体が新たな被害であり、場合によっては、カネで済む問題ではない。

★ 災害弔慰金不支給決定取消請求

原告：女性（提訴当時68歳）

被告：芦屋市長

96年1月31日提訴（神戸地裁）（行ウ）2

97年9月8日一審判決（原告敗訴）

98年4月28日二審判決（原告勝訴）

芦屋市が最高裁に上告

（二審判決の理由）

集中治療室で治療を受けていた原告の夫の死亡について、芦屋市長に対し、災害弔慰金支給に関する法律などに基づく災害弔慰金500万円の支給を請求したが、震災と死亡との間に相当因果関係が認められないとして芦屋市長から不支給決定を受けたため、その取り消しを求めた事案である。

夫は、震災により機器類が停止し、集中治療室が機能していなかったため、通常であれば受け得たのと同様の延命治療の措置を受けることができず、これが原因で震災発生の約1時間後という時期に死亡したもので、震災がなければ、その治療の継続により、なお延命の可能性がある、少なくともその時期にはいまだ死亡という結果が生じていなかったものと認めるのが相当である。

そうすると、不支給決定は、震災と夫の死亡との間に相当因果関係があるのに、これがないと誤認した違法な処分というべきである。

「自然災害により死亡した市民の遺族に対する災害弔慰金の支給を行い、市民の福祉および生活の安定に資する」という芦屋市の弔慰金支給条例の目的に照らすと、この裁判が震災後6年を経て、なお争われている事態が仕方ないこととはとうてい言えないだろう。一審、二審では主に事実関係が争われてきたが、原則として事実審理をするわけではないはずの最高裁に3年も係属しているのは異常である。原告の女性はもう74歳で、提訴以来、5年も訴訟の当事者

の立場に置かれている。

被災して壊れたマンションを建て替えるか補修するか、住民同士が意見を一致させることができず、争っている訴訟も、その緊急度に相反して、長期化している。被災地では4つのマンションで、建て替え決議の有効性をめぐって、訴訟が起こされ、うち3カ所で、建て替えにも補修にも着手できず、震災直後の無残な姿のまま、多くの人の時間と財産を無駄に費消させている。

自然災害による損傷を原因とするマンション建て替え決議の有効性をめぐる裁判については、公職当選者の選挙違反事件に迅速に判決を下すために公職選挙法が設けた「百日裁判」の制度と同じような集中審理の仕組みを整備すべきだと私は考える。当事者の間では提訴以前に争点はある程度出そろっているはずであり、制度がなくても、週1回以上のペースで弁論を開くことを原則とするなど、「百日裁判」に準じた運用がなされるべきだと思われるが、現実はこの逆となっている。

このような現状を裏返して、裁判に持ち込むこと自体をまるで復興に対する妨害であるかのように非難する声も存在したが、これは筋違いで、裁判に訴えて司法の判断を仰ぐことは正当な権利行使だ。訴訟を提起したこと自体ではなく、訴訟の長期化が、復興に対する妨害になっているのである。

神戸市兵庫区にある東山コーポをめぐる裁判では今年1月、建て替え決議を無効とする判決が出て、確定した。復興への道は、震災直後の振り出しに戻ることになった。

★ 建替決議無効確認請求

原告：東山コーポ住人ら9人

被告：東山コーポ管理組合

97年10月1日提訴（神戸地裁）(ワ)1842号

2001年1月31日判決原告勝訴

(訴状)

管理組合は97年9月14日開催の臨時総会において、91票のうち73票の賛成があったと

して、東山コーポを建て替える旨の決議をした。本件決議は、区分所有法の「老朽、損傷、一部の滅失その他の事由により、建物の価額その他の事情に照らし、建物がその効用を維持し、または回復するのに過分の費用を要するに至ったとき」との建て替え要件を欠くので無効である。東山コーポは震災により損傷を受けたが、低額の補修負担で十分居住しうる。

(2000年1月28日付の裁判長の求釈明)

区分所有法は、建て替え決議の要件として、「区分所有者の5分の4以上の多数」の賛成が必要であると規定しているが、この規定については、複数の専有部分を有している区分所有者も区分所有者としての定数は1であるとして計算するものと一般に解されているのではないかと思われる。そうすると、本件決議は区分所有者の5分の4以上の多数でなされたとはいえないのではないか、という疑問がある。そこで、本件決議が建て替え要件を満たしていると主張する根拠を明らかにされたい。

(被告管理組合の主張)

そもそも建て替え決議の前後にわたって、区分所有法の「区分所有者の5分の4以上の多数」の要件の充足の成否について問題とされたことなど全くなく、この点については、原告ら自身、従前この点を争ったことなど全くなかったのである。

(判決)

登記簿上、1人で3戸を所有している人と、1人で2戸を所有している人がおり、この2名については、「区分所有者」としては各1人として計算されることになる。その結果、正しくは、全区分所有者88人であり、賛成者70人となる。したがって、5分の4以上に達しないことが明らかであるから、本件決議は要件を欠く無効な決議であるというほかない。

したがって、その余の争点について判断するまでもなく、請求には理由があることが明らかである。

この裁判では当初、区分所有者数の「5分の4の賛成」の要件は問題にされず、原告が問題にしていたのは、「費用の過分」の要件のほうだった。97年11月11日に第1回口頭弁論が開かれ、同年11月13日に将積良子裁判長ら3人の裁判官の合議体で審理することが決まったが、以降、原告・被告の準備書面や口頭弁論調書を読む限り、「5分の4」要件が法廷で問題とされたことは

なく、もっぱら「費用の過分」の要件の成否をめぐり、双方の主張が展開された。99年4月12日の第9回口頭弁論からは水野武裁判長に交代したが、状況はやはり同じで、99年8月23日の第11回口頭弁論で、水野裁判長は弁論の終結を宣言し、99年12月20日に判決言い渡し期日を指定した。

状況が一変するのは判決予定日のわずか12日前の99年12月8日で、この日、水野裁判長は判決言い渡し期日を2000年2月29日に先延ばしすることを決めた。さらに、翌2000年1月28日には「さきに閉じた口頭弁論の再開を命ずる」とした上で、問題の「5分の4」要件について、被告管理組合に釈明を要求し、2月29日までに準備書面を提出するよう求めた。被告管理組合の側が2月29日に準備書面を地裁に提出すると、水野裁判長は口頭弁論の期日を5月2日と指定した。この口頭弁論の際、水野裁判長は当事者双方に和解を勧告したが、結局、7月18日に和解協議は打ち切られた。9月19日の第13回口頭弁論で水野裁判長は判決言い渡し期日を12月12日と指定した。しかし、この期日も判決予定日のわずか5日前に年明けの1月31日と変更された。

結局、判決は、「5分の4」要件が満たされていないことを理由に決議を無効とし、「費用の過分」の要件の成否は判断しなかった。

原告・被告の双方の当事者には代理人として弁護士が助言していたはずである。また、裁判所も2年以上も審理に時間をかけていた。にもかかわらず、建て替えの客観要件である「5分の4」について、いったん結論した後になるまで問題点が明確にされなかったのは、専門家たちの大きな失態である。97年5月の建て替え決議以降の一連の手続きは、原告・被告の双方にとって、まさに時間の無駄だったわけで、マンション復興を遅らせる結果をもたらしたただけだった。裁判所が「5分の4」要件の不充足の疑いに気づいた後に判決まで1年以上も時間をかけていることも理解しがたい。

被告管理組合の側は準備書面の中で、「マンション復興事業は本件訴訟によって中断を余儀なくされている。市井の1市民らに過ぎない被告らにとって、このような状況が長期にわたって継続することは、耐え難い負担・苦難と言わざるをえない」と述べている。これは原告・被告の双方について、言えることで、

そのような負担や苦難を少なくするためにも、専門家の適切なアドバイスと裁判の集中審理・迅速審理の必要性は大きく、東山コーポ訴訟は今後の教訓とされるべきだろう。

5. まとめ

被災者の救済や被災者同士の損害の公平な分担という面で訴訟は大きな役割を果たしたと言えるだろう。なぜ建物や構造物があんなにもろく壊れたのか、なぜ迅速で十分な救援がスムーズに行われなかったのか、などの疑問点については、訴訟の場で司法の判断をおおぐ事例がもっと数多くあったほうがむしろよりよかったのではないかとさえ思える。

できるだけ当事者同士の話し合いや調停などで問題を解決しようという試みがあり、現実には、そのようにして多くの問題は円満に解決されたのだが、一方で、裁判に訴えること自体を白眼視するような社会的な雰囲気があったために、訴訟に持ち込むべき問題で訴訟が起こされなかったのだとすれば、それは正義に反している。そのような社会的な雰囲気が醸成される背景には訴訟が問題の解決につながらなかった一部の事例の現実や訴訟の長期化があるのかもしれない。

今も続く訴訟がある。一刻も早く妥当な結論が出ることを望む。

阪神・淡路大震災と境界の混乱

松 岡 直 武

(土地家屋調査士)

1. はじめに

土地は動かないもの、文字どおり「不動産」と捉えられ、大地を細分化し一筆という呼称で区画された夫々の部分を特定する境界についても不動のものであると定義されてきた。

ところが今次の大震災による地殻変動は、大地の隆起、陥没、地すべり、水平移動、垂直移動、液状化といった現象をもたらしたほか、人口と建物の密集地における広範囲に及ぶ火災の発生、倒壊や火災の後片付け、復旧工事に伴う境界の混乱という事態を招いた。

本稿ではこの未曾有の大災害に関して地殻変動を直接・間接の原因とした土地境界の混乱とその收拾、指摘された課題とその克服への取り組みの現状について報告する。

2. 震災による土地境界の混乱

(1) 境界混乱の原因

地震を直接・間接の原因として土地の境界が移動もしくは不明となり、後日の復興の大きな妨げとなったが、境界混乱又は不明の原因には大きく分けて次のような類型がある。

① 広範囲な火災による境界の混乱

地震の第二次災害とも言える火災が震災直後から翌日、翌々日と広範囲に発生した。全焼家屋は7,119戸、半焼337戸という数（平成8年1月5日兵庫県調べ）に上っているが、それによる建物や構築物の焼失によってそれまで黙視で

きた境界が不明になった場合がある。

② 建物・工作物の撤去解体作業による境界標識の亡失

震災に伴う家屋の全半壊は、兵庫県下では全壊が92,877棟、半壊は99,829棟と報告（平成8年1月5日兵庫県調べ）されており、大阪府下でも住家のみの数として全壊が896棟、半壊が7,179棟と報告（平成7年12月13日大阪府調べ）されている。震災後まもなく建設省（現・国土交通省）国土地理院や法務省から倒壊・焼失建物の撤去工事にあたっては、境界標識や測量標識の保全に特段の注意を払っていただきたい旨のアピールを関係先やマスコミを通じて市民に呼びかけている。

自衛隊が工事にあった家屋等では境界標識の保全にかなり配慮した工事がなされたことが報告されているが、民間工事業者が担当したところでは、早急に危険を排除するという見地から、また被災者を刺激しないという配慮からも解体・撤去工事の緊急性が優先され、法務省等が呼びかけた境界標識や境界付近の地物が保存されなかったところが殆どであり、現在に到る境界の混乱という事態に一層の拍車をかけたとも言える。

③ 地殻変動と境界の移動

震災に伴う土地境界の混乱というテーマにとって最も象徴的な原因が地殻変動と土地境界の関係である。阪神・淡路大震災では地震活動による地殻変動により、地球の地表面が垂直・水平に大きく移動したことが報告された。

(2) 地殻変動に伴う地表面の移動と境界の混乱

国土交通省・国土地理院では震災直後に影響のあったと思われる区域の三角点の緊急観測を実施しているが、30センチ～1メートルにも及ぶ位置の移動が確認されている。

移動の程度や方向も一定ではなく、さまざまな方向にさまざまな量の移動が観測されている。淡路島の釜口山三角点では南方向に1メートル、江崎山では91センチ南西方向に移動、神戸市の須磨三角点では48センチ、不動山では42センチ、六甲山では28センチいずれも北北東に移動、芦屋市、西宮市や神戸市の和田岬三角点では、西向きから西北西に移動していたことが報告された（図1）。

動できることはなく、即ち不動のものと考えられてきた。

ところで大地の一部を区画した一筆毎の範囲を明らかにするのが土地境界である。しかし、明治期の地租改正・地券交付に伴う土地調査の際には永久性のある境界標識は埋設されなかったと思われ、昭和26年に施行された国土調査法に基づく地籍調査事業においても多くはその初期において、永久性に欠ける目印を埋設したに過ぎない。

その後、ごく近年の不動産登記法施行細則の改正によって境界確認を伴う登記の際には境界標識の設置または永久的地物からの引照点を記載することとされたが、それまでは「境界標識があるところは地籍測量図に明記しなさい」となっていたに過ぎず、境界の管理について国家は何ら積極的な役割は果たしておらず、専ら所有者の自己責任に属するものと思われてきた経緯がある。

(2) 登記所備え付け地図と境界

(2)－1 不動産登記と地図・境界

土地境界に最も関係の深い法律のひとつが不動産表示に関する登記制度であるが、不動産登記の実務上、土地の境界を確認する際の根拠資料として信頼され活用されるのは不動産登記法第17条に規定する地図（法17条地図）と分筆や地積更正の登記申請の際に調査・測量の成果図として申請書と共に登記所に提出され、備え付けられている地積測量図である。神戸市の中央部では震災の直前に土地区画整理事業が完了し、換地処分がなされたばかりの地域もある。それらの地域では土地区画整理事業の成果図が不動産登記法17条に規定する現地復元性のある地図として登記所に備え付けられている。

これらの法17条地図の多くは国家基準点又は公共基準点に連動した座標値を持っており（但しほとんど開示されていない）、明治初期のそれと違って、地球上の相対的な位置関係を含め、高度に復元能力を有する地図であり、資料として数学的、地理学的、測量学的に筆界を容易に探索できるものである。

しかし、登記所備え付け地図の大部分を占める公図（明治初期の全国的な土地調査によって作成され、土地台帳の付属地図として税務官署（昭和25年以降

は登記所)に備え付けられた地図)や土地の分筆や地積の更正等の登記に際して登記所に提出され備え付けられている「地積測量図」は各筆の大まかな位置関係(前者)や当該一筆毎の面積、形状、境界の表示を目的(後者)としており、又不動産登記法に基づきなされる分筆や地積の更正等のための調査・測量が測量法の適用を受けてこなかったこともあり、国家基準点等とは何ら関係を持たない任意に設置した基準点を使用した測量とその成果図が殆どである。いわば地球上の相対的な位置関係を論じることのできない地図ともいえる。

(2)ー2 登記所備え付け地図による境界の復元

つまり、①土地区画整理事業、国土調査法による地籍調査の完了した地域等、数値資料のある地域にあっては国土地理院等による基準点の改測成果が出れば原筆界点を復元することは容易である。②一方、分筆等による地積測量図しかない地域では一筆毎の区画形状や辺長、面積は特定できるものの、相対的な位置関係が不明であるため、相似形に復元することはできても原位置と同一であるかどうかの判断は難しい。

③位置を推定できる資料としては公図しかない地域では、隣接土地との相互位置関係を知ることはできるものの、細部の状況を知ることはできない。

したがって震災により混乱した境界の復元のためにこれら登記所に備え付けられている資料や地図を活用しようとした場合、①の場合、原筆界点が判明したとしてもあくまでもそれに固執し、復元点からはみ出す、或いは建築基準法等で許容されないこととなる部分を除去するために構築物を移動したり、交換分合の手続を強要することが果たして妥当なのか、経済的、精神的損失と従来の法秩序(境界は不動のものであるという)の維持の双方をバランスにかけた判断なり措置が必要になってくる。

また、②③の場合、国家基準点もしくは公共基準点と何ら関連づけられていなく、両隣接者間で従前に取り交わした境界確認書等の図面に図示されている地形や地物の位置や形状が変わってしまっていることもあって、もはや震災前の元の位置を正確に復元することは困難か不可能な状態となった。仮に復元できたとしても、①の場合と同様に現実にずれた構築物等をどのようにして処理

し解決するのが問題となる。

土地の境界（筆界）は不動・不変のものとするこれまでの不動産登記法上の境界に関する考え方の延長線で占有境界と筆界を一致させようとした場合、無数の分筆登記，所有権移転登記，構築物の撤去・移動が行なわれなければならなくなる。

4. 震災と境界の画定の需要

(1) 被災地復興との関係

(1)－1 復旧・復興のための建築工事・土木工事と境界確認

震災から日時を経過するに従って復興のための建築，まちづくりが一定の軌道に乗ってくるに従って土地の境界の確認・確定の必要性が急増することとなった。

建築，都市計画に関する法令等の殆どが街路の位置，幅等を許認可を判断する要素の基本部分として組み立てられていることもあって，被災地の復興にあたっては，それが行政が主導する土地区画整理事業や，市街地再開発事業であれ，或いは個々の住民によるビルや住宅建設であっても土地の境界の画定が最初に必要であり，特に，街路境界との画定作業がなされなければ計画の基本さえ立てられないこととなった。

(1)－2 境界の確認を必要とする登記申請の増加

一方，神戸地方法務局管内（兵庫県下一円）の各登記所における境界確認を必要とする登記である分筆の登記，地積変更・更正の登記の推移を見ると，震災前の平成6年度は，分筆登記申請件数は約26,300件（約75,600筆），地積の変更・更正申請件数は約4,700件だったのが，平成8年度の土地の分筆登記申請件数は約30,000件（約85,500筆），地積の変更・更正の登記申請件数は約5,700件となっている。

また，建物の表示登記申請件数については，平成6年度が一般建物30,980戸，区分建物は12,960戸であったのが，平成8年度では一般建物56,100戸，区分建物19,400戸と激増している。復興のため，被災地以外の地域での経済活動が鈍

化したことを考えれば、被災地でのこれら境界の確認を伴う登記申請件数が増大していることが伺える。

(2) 早期解決を妨げるもの

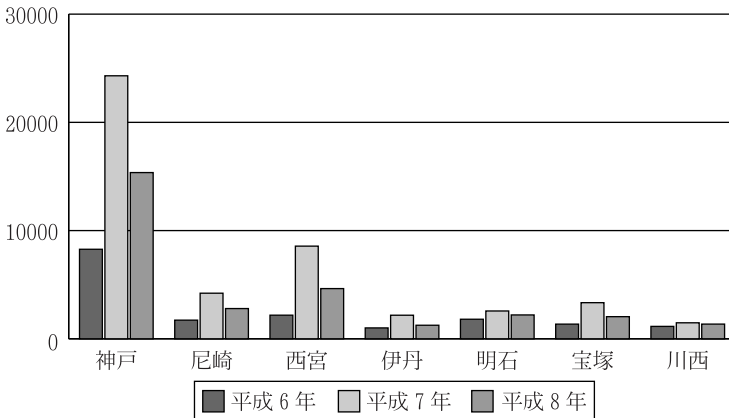
(2)－1 公共用地との境界画定

当然のことながら復興のための被災地での建物建築のために役所に提出される建築確認・計画通知も急増、平成6年度神戸市では8,273件だったのが、震災の年7年には約3倍の24,303件に、平成8年度でも6年の倍の15,360件となっている(図2)。そして建物や工作物の築造にはほとんどの場合、敷地境界の画定が必要となってくる。

(図3)(図4)は、神戸市の管理する道路について道路境界明示申請件数の推移である。

神戸市全体では平成5年度が官庁申請、民間申請を合わせて1,453件、同6年度は、1,293件であったのが平成7年度には一挙に2,753件と倍増、同8年度

図2 被災地における建築確認・計画通知の件数推移



	神戸	尼崎	西宮	伊丹	明石	宝塚	川西
平成6年	8273	1724	2183	1006	1808	1356	1147
平成7年	24303	4214	8563	2179	2571	3338	1479
平成8年	15360	2795	4640	1253	2205	2046	1359

図3 神戸市の管理（当時）する道路等の官民境界明示申請と未終了件数の推移

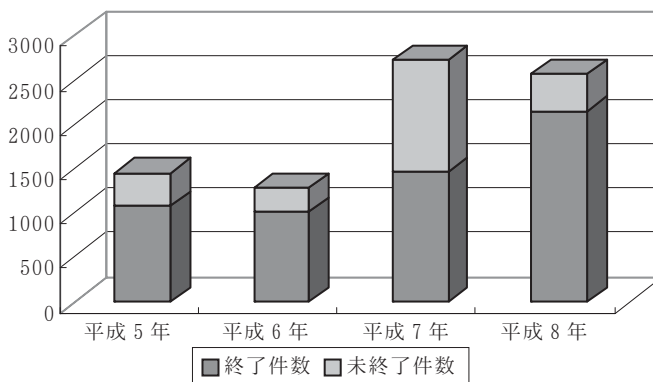
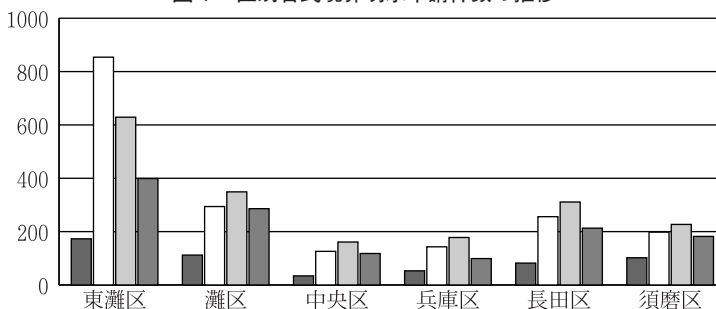


図4 区別官民境界明示申請件数の推移



	東灘区	灘区	中央区	兵庫区	長田区	須磨区
平成6年	173	112	34	53	82	102
平成7年	854	294	126	143	256	198
平成8年	629	349	161	178	311	227
平成9年	399	286	118	99	213	182

においても、2,574件と衰えていない。神戸市役所の6階にあった道路管理課が震災で庁舎が潰れたため、実質的には1月17日から3ヶ月は明示申請の受付が行われなかったことを考えれば、その量の多さが伺える。

激震地の東灘区・灘区・中央区・兵庫区等は軒並み3～5倍の申請件数となっている。

一方、申請に対する完了率を見ると、平成5年度は申請に対して完了したのが75%、6年度が78%となっているのに対し、7年度は、2,736件の申請に対して完了したのが1,458件となり、53%である。8年度においても420件程が完了せず積み残しとなっている。

未完了となった原因は当該隣接地の所有者が行方不明等の場合もあるが、大部分は境界線についての隣接地所有者との確認合意ができなかったケースと見られる。

(2)ー2 民有地の境界画定と相隣関係

不明になった境界を復元したり特定するために不可欠（少なくとも不動産登記に関する取り扱い上）なのが両隣接者間の現地立会による境界確認作業である。しかし、被災地においては、それぞれの資金事情、家族関係、土地利用の事情等によって復興への対応に明暗が見られる。被害の大きかった人、少なかった人さまざまであり、震災で倒れた塀が隣人の家の倒壊を招いたり、その始末をめぐってお互いの感情をこじらせている場合もある。

平時であれば問題ないことも、被災地故にトラブルの要素となっている場合もあり、境界の確認作業に支障を与えていることも少なくない。都会地における境界争いは5センチ、10センチがその対象であるといったように文字通り「寸土を争う」状態であると同時に境界の争いは、「位置の争い」というより、「その人の生きざまを掛けた人格の争いである」とも言われるほど複雑なものでもある。

さらに、震災による地殻変動と、その結果としての境界の移動は、所有地の面積に増減をもたらし、結果として得をした地権者と損をした地権者があることも、解決を更に難しくすることとなる。

5. 混乱の收拾への取り組み

(1) 表示登記の視点からの検討

土地家屋調査士会近畿ブロック協議会では震災直後に震災対策本部を設置し、その中に置かれた研究部門では移動もしくは混乱した境界の対策について専門

委員会を設け研究していたが、その中でも各地から寄せられる事例や質疑を前に、「境界線（点）が動かないというのは、土地が動かない、まさに不動産であったときのものであり、今回の地震で土地そのものが動いたのだから、従前の考え方を修正し、現実的な対応が必要であろう」という考え方が台頭してきた。

議論はいくつかのポイントに絞られたが以下に要約すると、

- ① 大地は常に動いているものであり、土地の境界が、その大地の地表面においてその一部を区画しているにすぎないものであれば、境界もまた、大地の移動と共に、相対的に移動すると考えた方が自然ではないか？
- ② 地球地表面のある区画を特定の人が所有したり、或いは使用・利用するための範囲を明確にすることが土地の境界の意義とすれば、地球外の衛星やクエーサーから天文学的に、あるいは地球物理学的にその位置関係を復元できるからといって、そのことにどれほどの価値があるのか。
- ③ およそ地震によって混乱した境界の復元は「位置の復元」よりもある程度の範囲の地域の相対的なバランスを勘案した上での「形の復元」が優先してしかるべきではないのか。
- ④ 仮に正確に原位置の復元ができるとしても、結果として隣地にはみ出ることになった建物や擁壁の処置の為に被災地では夥しい改築・移築や土地の交換分合が行なわれなければならない、経済的負担、手続面の負担は相当なものになり、費用対効果から考えていかなものか。
- ⑤ 原位置を特定し、正確に復元できる数値資料がある土地と、それが無い土地との整合をどのように図るのか。
- ⑥ 従来からのいわゆる「土地の地番境である筆界は不変のものである」という考え方に基づいて処理してきた登記手続ははじめ各分野での取り扱いとの整合は。

そういった議論の中から、現実には土地が移動したという事実を前に、社会生活の安定、経済活動の円滑さの確保、利益・不利益との関係から、これまで「土地の筆界は常に不動のものである」という考え方を基盤として境界の鑑定、

表示に関する登記の実務に携わってきた土地家屋調査士等の専門家や、法務局（法務省）等の担当者からも次第に「地殻変動に伴う地表面の移動と共に土地の境界も相対的に移動したものとして考えるべきではないか」という提言がなされるようになった。

(2) 境界に関する法務省の通達

土地の境界確認を伴う分筆や地積更正等の表示の登記が復興作業の初期段階で発生することもあって、自治体等からも登記の現場での土地境界の取り扱いについて緊急に指針の発出を迫られていた法務省は、震災発生直後から諸外国における類似のケースについて研究しており、こういった境界の専門家である土地家屋調査士や登記行政を担当する法務局の現場の声を参考に、震災から二ヶ月半後の3月30日、次のような通達を発した。

地震による地殻の変動に伴い広範囲にわたって地表面が水平移動した場合には、土地の筆界も相対的に移動したものとして取り扱う。

なお、局部的な地表面の土砂の移動（崖崩れ等）の場合には、土地の筆界は移動しないものとして取り扱う。

（平成7年3月29日 法務省民三第2589号 神戸地方法務局長宛民事局長回答）

法務省では、この通達の運用に関する解説（資料1～3）の中で、①地表面の移動にあたり土地の区画の形状の変化を伴っている場合の考え方や、②地表面の移動・区画の形状の変化の程度が法定された地図の誤差の限度内にある場合の考え方等のことを示したが、具体的には日常の境界不明の場合の隣接者による立会確認と同じように「合理的な合意を尊重する」という甚だファジーな表現をとっている（後記資料参照）。

地域や各土地毎に移動・変化の様相が異なっており、画一的な運用ができないためである。

しかし、通達という「広範囲な地表面の移動」なのか、局部的と判断するの

かをめぐっても立場・視点の違いにより見解が分かれ紛糾にいたることもある。

6. T地区の場合

(1) 概要

西宮市T地区は、約20年前T池を造成してできた土地であるが、

- ① 昭和55年に分譲のため分筆登記をし、法務局に地積測量図が備え付けられていた。
- ② この宅地分譲をした際、道路部分は西宮市へ帰属し、震災前までは道路の形態を道路台帳により西宮市が管理していた。
- ③ 震災により、西宮市が他の道路を基準にして当該地域の以前の境界ポイントを復元した所、一部で数拾センチメートルのズレが確認された。

(2) 当初の西宮市の見解と対応

- ① 西宮市役所備付道路台帳を基に震災後広範囲に亘り測量確認した所、当該地域に於ては、現況の構造物と大きい所で約50cmのズレがある事が分かった。しかし近隣地域の変動の程度と比較して、この地域の官民境界の取扱いについては、前記法務省通達によるところの「局所的な地表面の土砂の移動」に該当するとして「土地の境界は移動しないものとする」という考え方にに基づき既存資料数値に基づき原位置に境界杭を復元した。
- ② そして境界線からはみ出ることとなった構造物の今後の取扱いについては、現状で道路構造が私有地に入り込んでいる部分については直ちに改修工事を実施して道路は公有地内にのみ存するようにする。又、私有の構造物が公有地に入り込んでいる部分については、今すぐにはではないが、今後建物の建替えの際には確認された境界線内に存するように工事すること等を要請した。

(3) 住民の対応と取捨

しかし住民から、震災により構造物が大きく移動しているため、市が考えているような取り扱いでの筆界の決め方をすると、あらゆる所で紛争が発生し、ひいては官民共に復旧作業に多大な影響を及ぼすこととなるばかりか、関係者

に多大の経済的負担をかける事になるので現況構造物を維持した形で、そこを官民境界線と認定してほしい旨の要望書を西宮市長あてに提出（平成8年7月）。

要請を受けた市では検討の末、大部分の住民（所有者）が（移動した）現況構造物での境界線の画定を望んでいるならば、利害関係者全員の合意と承諾印の取り付けを前提として現状追認の形を採用することに方針を転換、混乱した境界についての解決を図ることとなった。

その後、この地域の境界の確認・画定については震災を契機として組織された弁護士、税理士、土地家屋調査士、司法書士、不動産鑑定士、建築士等の専門資格者によって構成される非営利の復興支援団体である「阪神・淡路まちづくり支援機構」が全面的にバックアップし、地元地権者間の合意形成と規約作り、測量・調査作業を経ての自治会、西宮市、法務局等の関係機関との協議調整、税金問題の処理等を支援し既に全面解決している。

7. 土地境界の安定と今後の課題

(1) 境界杭の設置と管理

今回の震災で、境界標識があったとしてもそれが動いてしまっているので意味がないのでは……と考え勝ちであるが、境界標識があればこそ、震災後の測量データと照らし合わせて、その移動量や移動の方向、移動の傾向がわかり関係者に数値データを示すことにより早期解決を図れる。また、現地に杭がなければ境界の調整や立会いといってもあいまいな主張しかできないことが多いが、現地に「杭」があれば付近の基準点の移動のデータや地物との関係の目安ができ、場合によっては移動しているであろうことが、ほぼ推測できる場合でも既存の「杭」の位置で境界同意ができることも少なくない。

「数値の安定よりも現地の安定」が土地境界にとっては重要な視点と考えるとき、境界標識を積極的に設置していかなければならない。

(2) 境界測量と公共基準点の活用

土地の境界について最も信頼されている情報の一つが土地に関する表示の登記（地積更正の登記や分筆の登記）の際に法務局に提出され、一般の閲覧に供

している「地積測量図」であるが、この測量図には大きなウィークポイントがある。

それは、地籍調査事業や区画整理事業の完了等によって備えられる一部の図面を除いて不動産登記における調査・測量は測量法の適用外にあること、及び登記に関する測量の対象地の多くが面的な拡がりや纏まりがあるものではなく、100㎡、300㎡といった日本の国土、或いは地域全体からみれば豆粒程の範囲を、それも多くの場合、当該地一筆のみを測るということもあり、国家基準点や公共基準点とは全くリンクしていない任意の基準点、任意の座標で測量された成果としての測量図である。

この為、今回の国土地理院による国家基準点の緊急測量、神戸市等による復興基準点の測量成果等との対比による位置のズレ具合の確認等も殆どの地域ではできなかったのも事実である。

被災地に放ける境界の復元は、「人工衛星やクエーサーから見た位置の復元」では対応できず、「街区ごとの形の復元」にその力点があったとしても、境界紛争や境界混乱の調整の現場では数値によるデータ比較（地殻変動に伴う土地の水平移動がどの程度、その地区に影響があったのか）、それもできれば現地に設置された境界坑の測量成果との比較……が最も説得力のある調整根拠となることは間違いない。

平成10年度では全国で登記申請された境界の調査・確認作業を伴う地積の変更・更正は185,080件、736,370筆、分筆の登記申請は933,231件、2,691,574筆であったことが報告（法務省統計年表より）されている。

被災地における境界の混乱とその調整の難しさを教訓として、不動産登記はじめ土地の境界が関係する各種の測量には国家基準点、公共基準点を使用した測量による各筆の境界数値データの蓄積が望まれる。

(3) 地図の整備と街区基準点の高密度整備

法務局の備え付け地図（公図）が必ずしも現地与合致していないケースも多々あり、過去にも公図と現地の不一致を原因とする境界訴訟はじめ土地所有権関連訴訟も多く、神戸・西宮・宝塚・大阪の吹田・豊中地区でも例外ではない。

前述の登記申請件数が語るように、境界の確認がなされた土地の地積測量図を一層活用できる、より有用な土地情報として役立たせる図面にするためにも、登記に関する測量においても公共基準点の活用がなされなければならない。そのために市町村等が主体となって、少なくとも1つの街区に2～3点は公共基準点と連動した街区基準点を設け、以後のあらゆる測量はその高密度に配備された街区基準点を使って地積測量図に反映させていくこととすれば、地図の整備、ひいては土地境界の安定にも寄与できるのではないかと考える。

(4) 地籍調査事業の促進

阪神地域は国土調査法に基づく地籍調査の実施地域が極端に少ない地域でもある。

兵庫県では平成3年に「ひょうご総合土地政策」を策定し、より適正な土地施策を展開するために県土利用の実態を総合的、且つ科学的に把握するため、地籍調査事業を実施することがうたわれている。

しかし、県下の地籍調査は38の市・町で着手（平成10年現在）されているに止まり、都市地域や中山間地域では着手するにいたっていないのが現状であり、地籍調査実施済面積は要調査面積の10%に過ぎず全国平均の43%を大きく下回っている。

特に神戸市の実施状況はわずか7%であり、市街地においては0%となっている。

大化の改新のときの班田収授制度の検地、太閤検地、明治初期の地租改正時の地籍調査そして現在進められている国土調査法に基づく地籍調査事業等々あるが、土地情報の基盤整備という視点に加えて、所有者の財産の保全と適正な土地利用、将来の境界紛争の防止－予防司法としての側面－からも地籍調査事業のいっそうの推進が望まれる。

(5) 境界鑑定機関、境界紛争調整機関の設置

権利意識の高まり、高度情報化社会の到来による基盤情報としての土地情報の整備要請、都市化の促進による高度に土地を利用せざるを得ない地域事情、不動産価格の高騰、加えて、境界紛争は人格権の争いであるとも言われるほど、

人々の内面的な問題をも包含しているという多面性が作用して、境界問題に端を発する紛争、或いは紛争に至らないまでも問題があると見られるケースが数多く見受けられる。

司法制度改革議論の中心課題の一つとして、裁判の迅速化をはかること、同時に専門的知見を要する事案については専門職能の裁判制度への活用、さらに裁判外で紛争を解決する手法としてADR（Alternative Dispute Resolution）の設置と活用が提唱されている。既に医事紛争、建築工事紛争、工業所有権に関する紛争等では裁判外での各種紛争解決制度が機能しているが、土地境界紛争の解決にもADR制度がその効果を発揮するとして現在法務省、日本土地家屋調査士会連合会の双方で研究がなされている。法務省で検討されているADRでは、専ら筆界の裁定を行う行政委員会を創設し、法務局長を行政庁とする境界確定委員会に筆界を裁定させる事となっている（但し筆界のみを対象とし、所有権の及ぶ範囲としての境界は取り扱わないことを予定）。

一方、日本土地家屋調査士会連合会で検討されているADRでは、争いの端緒であり解決を求められているのは地番境（筆界）もさることながら、占有・所有の範囲の争いの解決であるという視点から、公法上の境界である筆界の鑑定部門（各府県の土地家屋調査士会には既に境界鑑定委員会が設置され裁判所からの境界鑑定依頼等に対応している）と所有権の及ぶ範囲としての境界紛争を解決できる仲裁・調停機能を兼ね備えたADRを創設することを目指している。

裁判になれば長期化する、あるいは費用対効果から考えて解決が先延ばしになっているという境界紛争を裁判外で解決するこれら制度の早期創設が望まれている。

8. おわりに

震災による地殻変動は、これまで不動のものであると定義されてきた土地の境界にも発想の転換を求められた。境界や地図を含む地籍に関する研究そのものが地味な存在であるだけに、学者・研究者の間でも積み上げられた研究は少

ない。前章で記したように今後検討し、取り組まなければいけない課題も多いが、境界は社会的な存在でもあるといわれるように、単に個人の所有地の限界としての目印というにとどまらず、都市計画・建築・土地利用・課税等、行財政施策の基盤的存在でもある。阪神・淡路大震災がもたらした境界の混乱はこの置き去りにされがちな土地境界が、しかし重要な存在であることを再認識させてくれたが、地籍の安定に向かって、官民一体となつての取り組みを熱望するものである。

~~~~~  
(以下は平成7年3月29日付法務省民事局長回答とその解説および登記の取扱いに関し事例によるQ&Aを同省が示したものである。)

[資料1-①]

兵庫県南部地震による登記の取扱い

不 第 133号

平成7年3月20日

法務省民事局長 殿

神戸地方法務局長

兵庫県南部地震による土地の水平地殻変動と登記の取扱いについて（照会）

この度、建設省国土地理院が阪神間の一・二等三角点について緊急測量を実施した結果、本年1月17日の兵庫県南部地震により、三角点の水平移動が数センチメートルから数十センチメートル生じていることが判明しました。

については、上記地震により水平移動した地表面を測量した地積測量図を添付した登記の申請・嘱託事件等の取扱いについては、基本的には次のような考え方によって処理することとしてよいか、お伺いします。

記

地震による地殻の変動に伴い広範囲にわたって地表面が水平移動した場合に

は、土地の筆界も相対的に移動したものとして取扱う。

なお、局所的な地表面の土砂の移動（崖崩れ等）の場合には、土地の筆界は移動しないものとして取り扱う。



法務省民三第2589号

平成7年3月29日

神戸地方法務局長 殿

法務省民事局長

兵庫県南部地震による土地の水平地殻変動と登記の取扱いについて（回答）

本月20日付け不第133号をもって照会のあった標記の件については、貴見のとおりと考えます。

[資料1-②]

### 水平地殻変動と筆界の考え方についての解説(抄)

#### 1. 地殻の変動と地表面の移動について

土地の筆界は、地表面において特定される（境界標識等により明らかにされている）ものであるところ、地震等により地殻が変動すると、それに伴って地表面も移動するので、土地の筆界もその地表面の移動とともに相対的に移動したものとして取り扱うこととするのである。ここで地殻の変動によることを問題としているのは、それが絶対的な条件だということではなく、地殻の変動があれば地表面のまとまった移動が生ずることが想定されるのであって、その場合には、筆界の移動を認めることができるからである。したがって、地表面の移動が地殻の変動と程度において一致しない場合であっても、地殻の変動に伴うものであるときは、地表面の移動とともに筆界も移動したものとして取り扱うのである。

今回の場合、地表面の移動の程度は一樣ではないと考えられるが、建設省国土地理院の緊急測量成果による三角点の変動とおおむね同程度のものである場合は、地殻の変動によるものとして取り扱うこととする。

## 2. 広範囲について

建設省国土地理院による阪神間の一・二等三角点の緊急測量の結果によれば、この度の地震においても、相当広範囲に設置されている三角点についてほぼ一定方向への水平移動が確認されており、土地がまとまって広範囲に移動しているものと認めることができる。

## 3. 地表面の水平移動について

地表面の移動としては、水平方向に移動する場合と垂直方向に移動する場合とが考えられるが、地積（各筆の土地の面積）の定め方については、水平投影面積により、平方メートルを単位として定めることとされており（不動産登記法施行令第4条）、土地の筆界も、地表面上の境界を水平投影したものであるといえるので、水平移動のみを問題としているのである。

## 4. 局所的な地表面の土砂の移動（崖崩れ等）について

崖崩れ等の地表面の土砂の移動、すなわち、地殻変動によらない地表面の土砂の移動の場合は、通常、局部的に発生する現象であり人為的な復元が可能であると考えられることから土地の筆界への影響はないものとして取り扱う。

今回の地震においても、地震の影響として崖崩れが生じたものもあろうが、地殻の変動に伴う程度のものでなければ、筆界への影響は1の「地表面の移動」とは切り離してとらえるべきである。なお、地殻変動によらない地表面の土砂の移動は、建設省国土地理院の緊急測量成果による三角点の変動と別個のものと考えられるものをいい、周辺土地の地表面の移動なども参考として、総合的に判断することとなる。

## 5. 地図または地積測量図の誤差の限度内について

地図の精度は、土地の利用状況等に応じた精度区分を定めている（不動産登記事務取扱手続準則25条4項）。

地図または地積測量図は、作成当初から、一定限度内の誤差が認められている。この度の地表面の移動・土地の区画の形状の変化が地図等の有する誤差の範囲内である場合には、変動がないものとして取り扱う。

## 6. 地表面の移動等の確認について

地表面の移動または土地の区画の形状の変化の程度は、地震前の区画の形状と地震後の区画の形状の比較により確認することとなるが、そのためには、登記所備え付けの地図または地積測量図の調査及び地震後の土地の測量が必要であること。

### [資料1-③]

#### 兵庫県南部地震による土地の水平地殻変動と登記の取り扱いに関するQ & A

Q 1. 地表面の移動によって土地の区画の形状が変化を生じている場合はどのように対処すべきか。

- A. (1) 土地の区画の形状が変化を生じている場合には、関係所有者間で筆界の調整を図る必要がある。
- (2) 土地の区画の形状の変化は、登記所備え付けの17条地図または地籍測量図による地震前の区画の形状（筆界点座標値等を含む）と、地震後の区画の形状（関係土地所有者等によって確認されたもの）の測量の結果との比較により判断する。
- (3) 関係土地所有者間での筆界の調整は、実質的には合理的な合意を尊重するものであって、通常のとおり取り扱いは変わらない。なお、区画の形状の変化に伴い地積に変更が生じているときは、地積変更の登記を要する。

Q 2. 地表面の移動・土地の区画の形状の変化が地図の誤差の限度内である場合はどうか

A. 地表面の移動・土地の区画の形状の変化が地図の誤差の限度内である場合には、変動がないものとして取り扱う。

Q 3. 分筆・地積更正等の登記を地震前の測定の成果に基づき申請する場合は、どのようにすべきか。

A. 地震前の測定の成果に基づく地積測量図を添付する場合には、地表面の移動ないし区画の形状の変化の程度を調査測量した結果についての具体的状況を調査書（資料、写真等添付）により登記官に説明することになる。

Q 4. 再測定の結果、誤差の限度内である場合、地震前に作成された筆界確認書、立会証明書及び公共用地協定書の取り扱いはどうか。

A. いずれも有効であるが、再立会することが望ましい。

Q 5. 分筆・地積更正等の登記を地震後の測定の成果に基づき申請する場合はどうか。

A. 申請書に添付された地積測量図が関係土地所有者間での調整に基づき作成されたものである場合には、通常のとおり取り扱いたい。

なお、この場合においては、可能な限度で座標値の記載及び座標法による求積をすることが望ましい。

Q 6. 地積変更の登記を申請する場合、事務取扱基準第13による既提出の測量図の変更の申出は必要か。

A. 必要なし。地積更正登記の場合も同様と考える。

Q 7. 地積変更登記における原因日付はいつか。

A. 平成7年1月17日変更とする。

Q 8. 国土調査の成果に基づく登記等の申請，囑託する場合はどうか。

A. 国土調査の成果に基づく登記，土地改良法または土地区画整理法の換地処分に基づく登記についても，分筆・地積更正等の登記申請の取り扱いと同様である。

Q 9. 地図等の取り扱いはどうなるのか。

A. 地震前に備えられた地図，地図に準ずる図面及び地積測量図のうち『座標値が表示されているものについては，地震により変動が生じている可能性があるので，留意されたい』旨を関係庁の事務室（閲覧席）に掲出する予定である。

#### 参考図書

松岡直武 「地震による境界線の混乱と調整」 日本土地法学会 土地問題叢書 33  
震災と都市計画・定期借家権（1995年）

松岡直武 「阪神・淡路大震災の境界紛争解決に見る問題点」 愛知県土地家屋調査士会  
地図読み人（1998年）

土地家屋調査士会近畿ブロック協議会 「震災地不動産表示登記報告会 資料集」（1996年）

兵庫県土地家屋調査士会 「震災から復興への記録」（1998年）



## TQM 法による市民の生活再建の総括検証

—草の根検証と生活再建の鳥瞰図づくり—

立 木 茂 雄

(同志社大学文学部教授)

林 春 男

(京都大学防災研究所教授)

### 1. 市民の生活再建の総括・検証の論理を求めて

震災から5回目の記念日を前に、神戸市はそれまでの震災復興の試みを「草の根」検証することを企画した。一方、兵庫県は「国際検証会議」を組織し、主として地元以外の研究者を国内外から招聘し復興の外部評価を行った。また同じ時期、震災復興に取り組んできた市民活動団体のリーダーを中心に「市民検証研究会」が発足し、ヒヤリングや検証フォーラムを開催した。この三つの検証作業のどれも共通して取り扱っている課題に、被災者の生活再建がある。

生活再建とは、今回の震災ではじめて登場した問題である。しかも、その事業規模は従来とは比較にならないほどの大規模なものであった。量の拡大は質を変えるとされるように、神戸市・兵庫県・市民活動団体それぞれが直面してきた生活再建支援は、これまでの災害対応では取り扱われたことのない、まったく新種のイベントである。

生活再建を検証するための方法は、兵庫県と神戸市・市民活動団体では異なる。兵庫県の「国際検証会議」では、震災復興を第三者の目から客観的に評価することに力点をおいた。これに対して神戸市の「草の根検証」と「市民検証研究会」は、市民による、市民のための、市民の生活再建にかかわる検証とともにミッションとした。この点をさらに掘り下げて考えてみよう。

兵庫県の「国際検証会議」は多数の第三者（専門家）の客観的評価という通常科学の方法に基づくことで震災復興の検証に科学性を与えようとした。通常

科学の方法とは、「自己と自己以外（非自己）に世界を二つに分けて考えて、自己（主体）が自分以外のもの（客体）を自分中心的に見てその意味を解釈する」（清水、2000:7頁）ものである。いわば白衣の科学者たちが試験管の中の被災地市民を客観的に評価する－自他分離に基づく通常科学的検証－、これが国際検証会議の方法であった。客観評価は、客観的な数値的指標や測度が得られる対象については極めて有効な手段となる。

図1 阪神・淡路大震災からの復興計画の基本構造

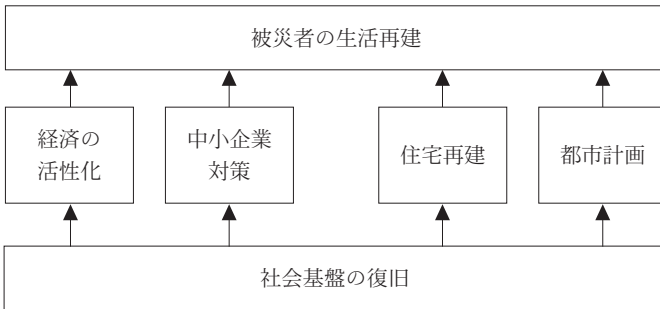


図1に、筆者らが考える阪神・淡路大震災からの復興計画の基本構造を図示した。復興計画は、社会基盤の復旧を第1期とし、それに続く第2期に住宅・都市計画、中小企業対策、経済活性化策などが打たれた。そしてこれらを受けて第3期には被災者の生活再建策が最重要課題となった。これが震災から5年目を迎えた時点での復興過程の見取り図である。このうち、被災者の生活再建に至るまでの第1期・第2期の諸対策については、その効果を客観的な数値に基づいて検証することは可能である。従って、その評価を第三者に委ねるのは極めてフェアな方法といえる。つまり、生活再建に先行し、外生的に影響を与える要因の検証においては、通常科学の方法－「国際検証会議」の方法－は極めて妥当なものである。

これに対して「草の根検証」や「市民検証」は、市民それぞれのところの内に潜む生活再建の内生的要因の解明に力点を置いた。生活とは「生きもの」である。その中枢の過程は第三者の目に直接触れるものではない。ならば生活の再建の検証は、当事者である市民自らがその内面の体験を語る行為を抜きにし

ては不可能ではないか。生活の再建の検証は、第三者に他人事として委ねることができない。このために「草の根検証」も「市民検証」も「市民による、市民のための、市民の生活再建にかかわる」検証という姿勢を使命とすることになったと言える。

震災からの5年間、生活再建をめざして被災地の人々は被災者も市も県も市民活動団体も、試行錯誤を通して精一杯対応してきた。しかし、体験したことは即、理解を意味しない。なぜならば、個々人が体験できるものは、どんなに強烈であっても依然として主観的な断片に過ぎないからである。

個々人の体験を大切に、神戸市民が直面する市民自らのこのころの内に潜む生活再建の実相を、神戸市民自らが明らかにする。これは極めて困難な作業である。自他分離的な通常科学の方法は、この場合に適用できないからである。被災者である私たちが、(自分たちを除く他の)被災者の生活再建の課題を、(他人事として)いかにして科学的に明らかにできるか？その時に語られる被災者には、当の語り手である私たちは含まれない。だから私たちの語りは被災者全てを語ることにはならない。

しかも、私たちの体験の諸断片は、決して相互に整合的なものではない。むしろ、体験は時と場に依存するものであるから一見すると矛盾する内容が併存しても自然である。従って、私たちの語りは多くの場合矛盾をはらむものとなる。そのことを私たちが、今この文章を読んでおられるあなたに伝える。これは、まさに下の引用文と同じ状況である。

「クレタ人はうそつきだ」(クレタの哲学者のことば)  
「神戸市民の発言には矛盾がある」(神戸の市民のことば)

このころの中核にある断片的な体験をただボトムアップ的に積み上げるのではなく、つじつまのあったものへとつなぎ合わせ、生活再建の全体像を再構成すること。体験を教訓に変えるためには、体験全体の俯瞰や要約が必要となる。けれども、体験はこころの内にあるのだから自他分離を旨とする通常科学の方

法は適用できない。では、どのような方法があり得るか？

生活は「生きもの」であると述べた。それは、比喩的な意味を込めたものであったが、清水博によれば「生きもの」の本質とは、自らが自らの機能や形態を場に応じて創出していくこと（自己言及的創出性）にあるという（清水、1992）。そこで生命科学の方法は「自己と非自己（対象）に世界を二分しない方法、すなわち自他非分離的方法をうまく使うことが鍵になる」（清水、2000:9頁）。清水は生命科学の方法を2つの観点から解説している。自己の2領域論と関係論である。

自己の2領域論とは、「（自他分離して）自己中心的に場所を捉える」という通常科学の思想と、「場所の方から自己を捉える」という禅や西田哲学の根底にある思想とを統合する考え方である。清水は次のように語っている（清水、1996:193頁）。

自己中心的自己は、「見るもの」と「見られるもの」とを区別して、自他分離的にものごとを捉えます…場所中心的自己というのは、自他の区別なく超越的な観点で自己を含むあらゆるものごとを関係として捉えます。人間は「私」がおこなっている行為を、もう一步高いところから見ている超越的な自分が存在していると感じることができますが、それは場所中心的自己の働きによるものです。

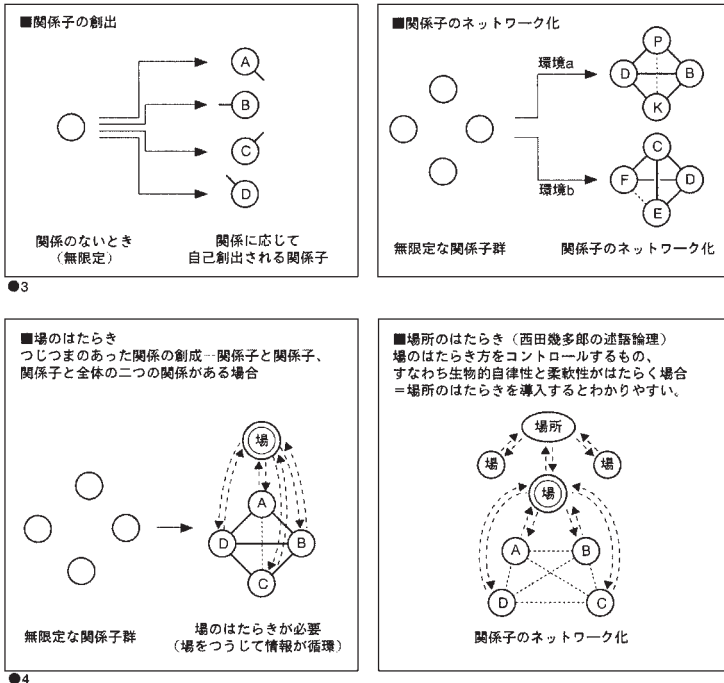
一步高い所から自己を含むあらゆるものごとを捉える「場所中心的自己」を想定することによって、自己言及（クレタ人はうそつきだ）がおちいるパラドックス（クレタの哲学者のことば）を回避させることが可能となる。

関係論は、生命細胞（要素）はそれが置かれた場（要素間の関係）に応じてその機能や形態が変わることに対処する考え方である。通常の工学的な方法では、「まず要素の性質を決定し、その決定された性質をもった要素のあいだにさまざまな関係を導く」（清水、1992:24頁）ことを考える。しかしながら、このような要素をボトムアップ的に積み重ねていっても生命というシステムは理解できない。なぜなら生命システムでは、要素間の関係が文脈としてあって、その文脈が変われば要素の機能や形態が変化するためである。

生命科学の方法とは多様な要素間の関係論と自己の二領域論を統合することによって、多様性を基盤とした生きものの「共同体を取り扱う」(清水, 2000:10頁) ことを目指すものであるとする。このような生命科学の特徴は、個々の生活再建の体験を要素として生活再建全体の見取り図を手に入れるという私たちのニーズにも合致する。

清水は、生命科学がとりあつかう要素(「関係子」と清水は呼ぶ)と、場や場所との関係を以下のような図示している(清水, 1992:27頁)。これを私たちのおかれた場に即して考えてみよう。

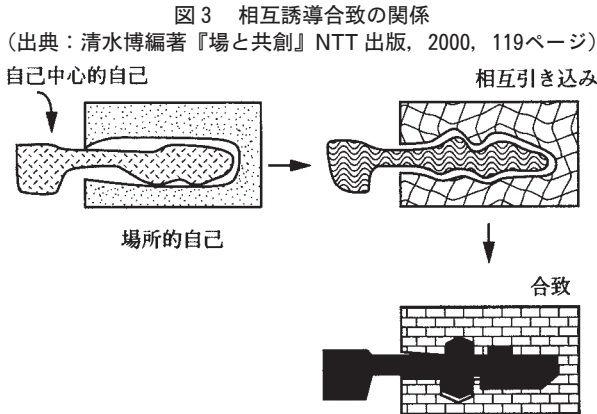
図2 関係子・場・場所の概念  
(出典：清水博『生命と場所』NTT出版, 1992, 27ページ)



上記図2の左下では、個々の生活再建の体験は「場」のはたらきを通じてつじつまのあった関係へとネットワーク化され、今度はその「場」を通じて個々の体験の記述が更に深化しうることを示唆している。さらに、そのような体験

と「場」の循環的な相互作用がおこるために、「場」をコントロールする「場所」のはたらきが想定される。

生命を観察すると、「要素（関係子）」と「場所」との相互循環は、整合的である。何故そのようなことが可能か。それは両者の間に「相互誘導合致」（清水，2000:119頁）の循環が存在するからだ、と清水は言う。相互誘導合致を説明するのに鍵と鍵穴のたとえが用いられる。ここで鍵は自己中心的自己（主観の体験）である。鍵穴とは場所から俯瞰された自己およびその周囲の像である。鍵も鍵穴も固形物ではなく、「互いに他の形（構造）を誘導するようにしながら交互に変形していき、最終的には鍵と鍵穴がピッタリと合致するように矛盾なく合致していく」（清水，1996:197頁）プロセスが想定される。これが相互誘導合致である。



震災からの5年間、生活再建支援をめざして被災地の人々は精一杯対応してきた。その体験を私たちは一つも無駄にせずに採用しながら全体像を再構成しようと考えた。そこでTQM (Total Quality Management) 手法による「草の根検証ワークショップ」を実施した。このいとなみは、まさに生命科学の方法そのものであったと言える。一人ひとりを見ると断片的な体験をつなぎ合わせる「場」が草の根ワークショップであった。そして全体像らしきものを模索する。すると、場所的自己（生活再建の全体の俯瞰図）に関する予想が示唆さ

れる。そこで示唆された場所像を「拘束条件」として逆に残りの断片（総数1,623枚のワークショップ意見カード）の位置づけを再考し、全体像を再配置する。その結果、体験と体験のネットワークに変化が生まれるから、全体の俯瞰図が微妙に変化する。これが次なる循環の拘束条件となる。以上のような相互誘導合致の過程を経ることによって、一人ひとりの主観的な体験が、他の主観的な体験との「つじつまのあった関係」という文脈の中で位置づけられた。そして、生活再建の全体像に関する一応の俯瞰図が手に入った。TQM 手法が、体験をネットワーク化させる「場」（ワークショップ）のはたらき方をコントロールしたのである。

市民活動団体のリーダーが中心となって進めた「市民検証研究会」も、自他非分離の方法を取り込んでいる。たとえば「コミュニティ・まちづくり部会」の検証の「売り」は「うずまき発展型ヒヤリング」であり、「ヒヤリング対象になった人たちが次のヒヤリングや検証討議に参加することによって検証メンバーに巻き込んでいく」（市民検証研究会、2001:11頁）ことになった。これは、自己中心的自己（ヒヤリングのインフォーマント）と場所中心的自己（検証討議メンバーやその後のヒヤリング検証メンバー）をうずまき発展型に相互誘導合致させるしかけと言える。このような検証の一つの結論として、『住民自らの手で生み出してきた「場』（市民検証研究会、2001:33頁）が地域内外のネットワークの拠点として意識化され自律（自治）の拠点となる、というものであった。市民検証研究会の方法も、「関係子」（市民）や「場」、「場所」のコントロール（自律・市民自治）という生命科学の論理から説明できるものである。

以上の議論をまとめると、兵庫県の「国際検証会議」が生活再建の外生的規定因を客観的・第三者的立場から捉えようとしたのに対して、「草の根検証」も「市民検証」も生活再建の内生的要因の検証に重きを置いた。そこで、後二者の検証は市民のこのころの内にある生活再建像をつじつまだってネットワーク化し、相互誘導合致のプロセスを経て一人ひとりの体験の相互関係づけをし、全体の俯瞰図をさぐる道をたどった。「市民検証研究会」のうずまき発展型ヒ

ヤリングも、「草の根検証」のTQMプロセスも、そのような相互誘導合致のプロセスとして理解してよい。

本稿では、筆者らが直接当事者（自己中心的自己）として関わったTQM法による市民の生活再建の総括検証作業について、場所中心的立場からふりかえてみることにしたい。

なお本論に移る前に、若干の説明をしておく。神戸市の震災復興総括・検証研究会は1999（H11）年6月に設置された。総括・検証研究会の第1回目の会合で、林は検証にあたって以下の5つの大局的な方針を提言した。

- ・草の根による検証
- ・現場処理の最前線として苦労した点など、現場に即したものを取り上げる。
- ・市民との協働による検証
- ・復興に関する意識の共有化を図る。
- ・取り組みの中で21世紀への芽を積極的に出していく。

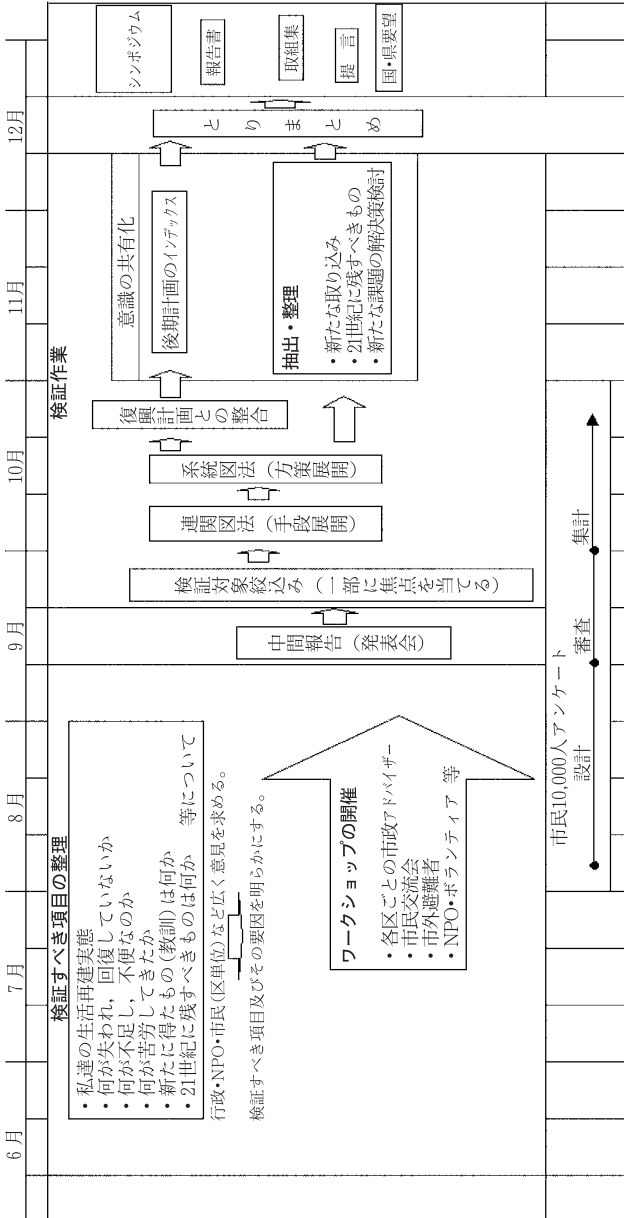
この5つの視点は、生活再建の検証を実施するうえでも最大限に尊重し、取り入れていくことにした。その上で、生活再建分野の検証（これが「草の根検証」である）にあたっては、なによりもまず①「生活再建とはなにか」を定義し、②復興後半5年間の「生活再建」の進捗状況をモニターできる指標を手に入れること、の2点を課題として設定した。

以上のような方針に基づいて生活再建部会は検証を4つの行程にわけて段階的に進めることにした。①市民参加型の草の根ワークショップの市内各地での開催による生活再建実感の収集と整理、②草の根ワークショップ中間発表会での生活再建の鳥瞰図の提示と共有化、③生活再建課題の相互因果連関の導出、④生活再建の進捗状況の指標案の提示と、生活再建を推進する施策の方向づけの提案、という4段階のサイクルである。

本稿では、紙数の制約から特に最初の二段階である草の根ワークショップと生活再建の鳥瞰図づくりに焦点をあてて論じることにする。



図4 生活再建の総括・検証の行程



## 2. TQM 法による体験のネットワーク化と生活再建の鳥瞰図づくり

### (1) 草の根ワークショップの開催

検証作業の第一行程は「生活再建とは何か」を定義し、「検証すべき項目とその要因を明らかにする」ことであった。そこで、草の根による検証を重視する視点から、できるかぎり多くの市民の声を聞き、その人たちの認識を検証に反映するため、1999年7月19日から8月28日までの間に12回のワークショップを神戸市内各地で開催し（表1参照）、それぞれのグループで「生活再建実感」について討議を市民自身の手で進めていただいた。検討にあたってはTQM法における問題発見の手法として用いられる親和（KJ法図）図にまとめていただいた。

TQM手法とは工場の生産ラインにおいて製品の品質向上のために用いられ、発展してきたものである（納谷，1987）。ワークショップと呼ばれる小集団による検討会を開き、あるテーマにそって、1意見を1カードに記入していく。その後、意見カードを集約する。その際、「意味がほとんど同じ」と判断できるカードを島にする。その枚数は2枚が好ましいとされる。このとき頭の中にあらかじめトップダウン的に分類の枠をつくってカードを当てはめるのではなく、自然にカードが寄っていく感覚が大切である。続いて島の中のカードの意味を過不足なく表現する文章を名札として島の上にのせ、クリップでとめ、またカードの束のなかに戻し、他のカードと同じ扱いをする。この作業をくり返し、言語データの抽象度を少しずつアップさせていく。無理なく寄せることのできるカードがなくなるまで、カード寄せを行う。混沌とした状態の中から、事実あるいは推定、予測、発想、意見などを言語データとして捉え、それらの言語データを相互の親和性を手がかりとしてまとめあげ、構造を明らかにするのが親和（KJ法）図法である（田村・立木・林，2000）。

ワークショップ参加者は合計269名（市政アドバイザー177名、仮設・復興住宅居住者24名、市外避難者42名、NPO関係者26名）であった。この参加者の大半を占める市政アドバイザーとは、市民の神戸市政に対する意見が歪みなく反映されるように、全区全市民から無作為に抽出されたボランティアである。

TQM 法による市民の生活再建の総括検証

出来る限り多くの市民からの声を震災復興検証に反映しようという研究会の目的を果たすためには最適の調査対象者と判断した。

表1 市民による「震災復興の総括・検証」ワークショップ開催状況一覧表

|                 | 対象者                | 日        | 場 所        | 参加者数 |
|-----------------|--------------------|----------|------------|------|
| NPO・ボランティアセッション | NPO・ボランティア         | 7月19日(月) | こうべまちづくり会館 | 26名  |
| 市民交流会によるセッション   | 復興住宅居住者            | 8月8日(日)  | こうべまちづくり会館 | 24名  |
| 西区セッション         | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月12日(水) | 西神中央出張所    | 21名  |
| 市外避難者によるセッション   | 市外避難者              | 8月21日(土) | 県民会館       | 42名  |
| 灘区セッション         | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月21日(土) | 動物園ホール     | 20名  |
| 兵庫区セッション        | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月21日(土) | 兵庫区役所      | 24名  |
| 北区セッション         | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月21日(土) | 北区役所       | 17名  |
| 東灘区セッション        | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月22日(日) | 東灘区役所      | 22名  |
| 中央区セッション        | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月22日(日) | こうべまちづくり会館 | 11名  |
| 須磨区セッション        | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月22日(日) | 須磨区役所      | 14名  |
| 垂水区セッション        | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月25日(水) | 垂水区役所      | 26名  |
| 長田区セッション        | 第3, 4期<br>市政アドバイザー | 8月28日(土) | 長田区役所      | 22名  |
| 合 計             |                    | 12セッション  |            | 269名 |

草の根ワークショップの進め方

① アイスブレイク（バースデーライン）＜30分＞

初めて会った参加者同士ではなかなか話がはずまないのので、簡単なゲームで少し気持ちをほぐす。バースデーラインとは、参加者がお互いに誕生日を明かさずに、検討をつけて誕生日順に一列に並び、後で自己紹介とともに誕生日を明かす。その後、誕生日の近い人同士で1グループ5人を目安にグルー

プに分かれる。

② 「私の履歴書」づくりと自己紹介<20分>

あらかじめ用意した紙に、震災からの心に残る出来事を履歴書風を書いてもらう。その中で、一番心に残ったエピソードを一つ紹介しながら、グループの中で自己紹介する。こうすることで震災の体験を思い出してもらう。

③ 言語データの作成<25分>

震災後「自分のこと・まわりのことで、できていること、できていないこと」を4色のカードに、1枚のカードに1意見を記入するというルールで、それぞれ書いてもらう。

④ 各グループでの話し合い<40分>

各グループで話し合いながら、それぞれ生活再建についての言語データを親和図法に基づいて、グループごとに模造紙にまとめてもらう。

⑤ 「生活再建実感」の報告<30分>

グループごとに代表者を決め、各グループの作成した親和図を、全員の前で発表してもらう。

(2) 生活再建の鳥瞰図づくり

全体で12回の草の根ワークショップから、合計で1623枚の意見カードが得られた。これらの意見カードを集約して、研究会メンバーの手で親和図づくりを再度行った。まず全ての意見をエクセル・シートに転記した。各カードの属性情報（ワークショップの場所・開催日時）やどのような名札にグルーピングされたのか、といった情報もエクセルのフィールドに記入していった。

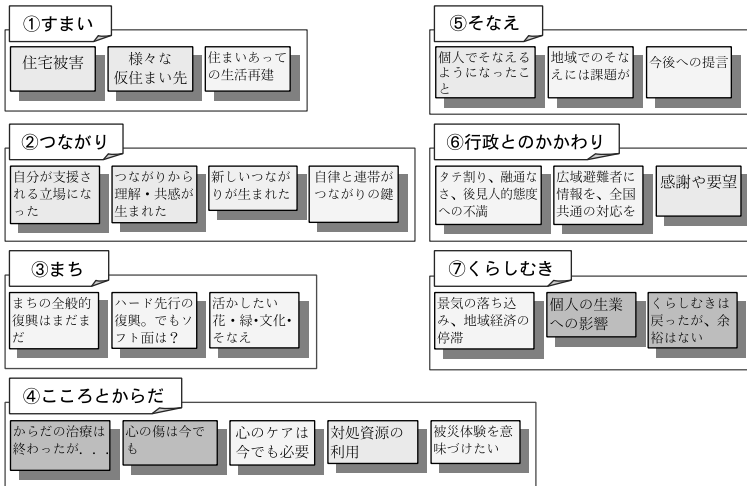
次にカードの島に付せられた名札に注目した。これらは意見カードをつじつまのあるネットワークに結びつける「場」のはたらきをするものである。そのような多数の「場」は、さらに生活再建の全体像というより大きな鳥瞰図のなかで位置づけられ、関係づけられるはずである。そこで、各回のワークショップの場で得られた名札（これを一次ラベルと呼んだ）を、鳥瞰図づくりという「場所」のなかで再度位置づける試みを行った。具体的には、一次ラベルを対

象に親和図法を用いて、より抽象度の高い二次ラベルを求めた。

続いて、二次ラベルによってまとめられた意見カードをすべて印刷し、「もとの意見カードが当該の一次ラベルおよび二次ラベルの島に所属して妥当か」の検討を行った。妥当ではない、と判断されたカードは島から出して、より妥当な所属先（原則として一次ラベル）を探った。また、二次ラベルによってまとめられた一次ラベルの相互関係が「場所」としての全体的整合性を欠くと判断した場合には、その二次ラベルを破棄し、集約をやり直した。

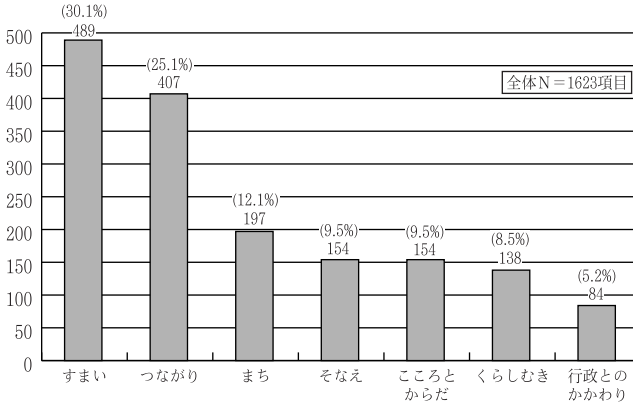
以上の過程は、自己中心的自己から発せられた主観的体験（意見カード）と、場所中心的自己からみた生活再建全体の構図（二次ラベル）との相互誘導合致としてまとめることができるだろう。その結果、生活再建課題として「すまい」、「人と人とのつながり」、「まち」、「そなえ」、「こころとからだ」、「くらしむき」、「行政とのかかわり」の7要素が抽出された（図5参照）。鳥の目をもって神戸市民の生活再建の全体像を俯瞰するなら7つの課題に集約される。これら7課題が、神戸市が生活再建の施策決定・実施をすすめていく上での「拘束条件」になる。それを指標化し、時系列的变化をとらえ、今後の施策決定・実施に活かしていくことが大切となる。

図5 市民の生活再建実感の鳥瞰図



ワークショップで出された意見（全1623枚）を7つの要素で整理すると、各要素に分類されたカードの枚数は図6のような結果となった。

図6 生活再建課題7要素のカード枚数



ここで生活再建の7要素の内容を素描すると、以下のようになる。

① すまい

すまいに関する意見は全体の意見カードの3割を占めるものであった。住宅は市民にとって、単なるハコもの「物理的な居住空間」であるだけではない。そこが土台となって人々のぐらしが展開されるという視点が大切である。確固とした住宅を確保することによってぐらしに誇りや安定感が回復する。「終の棲家」が恒常的な生活の基盤となる。生活再建を語る上で「すまい」のもつ意味の大きさが、意見数の多さからも確認された。

② つながり

「すまい」に次いで、意見カードの2割5分を占めたのは「人と人とのつながり」である。さまざまな形で人はつながりを求めている。それは目には見えないがとても大切なものである。被災をするというのは、それまでのつながりを失う反面、そこでまた新しいつながりをつくるということである。こうした人間関係の変化は人々に大きなストレスを与える。特に人間関係が持てない時に問題が発生しがちである。住宅再建に一応の目処がたったこれからは、「人と人とのつながり」が生活再建の中で最重要課題となることが示

唆されたと言ってよい。

③ まち

公共のインフラの復旧は完了し、個人住宅については、まだらもよう。全体として、まちの復興はまだまだという印象を市民がもっていることが示唆された。

④ ころとからだ

生活を進めていくうえで、「心身の健康」は、大前提であり、被災体験の意味付けを含めて考えると、人々が5年後でも「ころ」の健康に大きなウエイトをおいていることが分かった。

⑤ そなえ

安全都市基盤に関連する項目である。安全都市とは、単に社会基盤の災害に対する強さを向上させるだけではなく、個人の意識をはじめいろいろな生活慣習にまで係わる「そなえ」となって具現されなければならない。

⑥ 行政とのかかわり

災害からの復興の過程の中で、わが国の場合には、災害復興の取り組みをいろいろな形でパイロットする水先案内人として、行政が果たす役割は非常に大きい。その行政に対する市民の態度には震災を機に多様化が進んだ。一方では、市民自治を前提にして行政との協働をめざす考えがある一方で、従来型の後見人的立場を行政に望む意見も見られた。

⑦ 暮らしむき

景気、生業、暮らしむきに関しては、一応生活は落ち着きを取り戻したが、余裕が無いことが不安感をかもしている。

「すまい」、「まち」、「そなえ」、「暮らしむき」というのは、まさしく今回の検証のテーマになっている「安全都市」、「住宅・都市」、「経済・港湾・文化」という他の3つの検証分野に関連しており、それらが個々人にとって、あるいは市民全体の生活再建に影響を与えることを示している。同時に「つながり」、「ころとからだ」、「行政とのかかわり」が生活再建分野に独特なものであり、

生活再建施策を推進するとは、これらの要素について取り組みを進めていくことだ、ということが今回の草の根検証作業から確認された。

### 3. 生活再建を進める市民力

本稿では、1999年の夏より神戸市の震災復興総括・検証研究会のメンバーとして行った生活再建分野の検証過程のうち、検証の論理と生活再建の鳥瞰図づくりに焦点を絞って論じた。「生活の再建とは何を意味するのか」について、わたしたちは被災者や関係者の考えを出来るだけ忠実に把握したいと考えた。そこで神戸市全域で住民参加型の検討会（ワークショップ）を開催し、合わせて1623枚の意見カードを集めた。その意見を整理・分類すると、生活再建の実感は大きく7つの要素から成り立つことが分かった。

当初私たちは、生活再建の基本はすまい、続いてお金や仕事だろうと考えていた。たしかに「すまい」に関するものは全体の3割を占め、枚数も一番多かった。ところが予想に反して、お金や仕事といった「くらしむき」に関する意見は全体の1割にも満たず、順位にして6位に過ぎなかった。

「すまい」に次いで多く出された意見とは何だったか。意外にも、それは人と人との「つながり」に関するものであり、全体の4分の1を占めた。人はパンのみによって生きるのではない。衣食住が足りた後で、人が人として生きていくためには、つながりが不可欠である。それが神戸市民の生活再建の実感だった。

つながりを豊かにするには2つのことが大切だと草の根検討会から学んだ。自分が動かなければ誰も助けてくれない。でも、限られた資源を皆で分かち合うためには「足るを知る」ことも大切だ。被災地では略奪もなく、みんな列を作って炊き出しに並んだ。そのとき、「自分から動く」ことの大切さとともに、「自分だけは特別」という気持ちは許されないことも知った。自分一人で生きているのではないのだ。自律（自分を自分でコントロールする）と連帯（自分一人で生きているのではない）という2つの気づきから市民の新しいこころざしが生まれた。震災後の各地での市民のとりくみからも、そのことがはっきり



とあらわれている。具体的な事例をいくつか記してみよう。

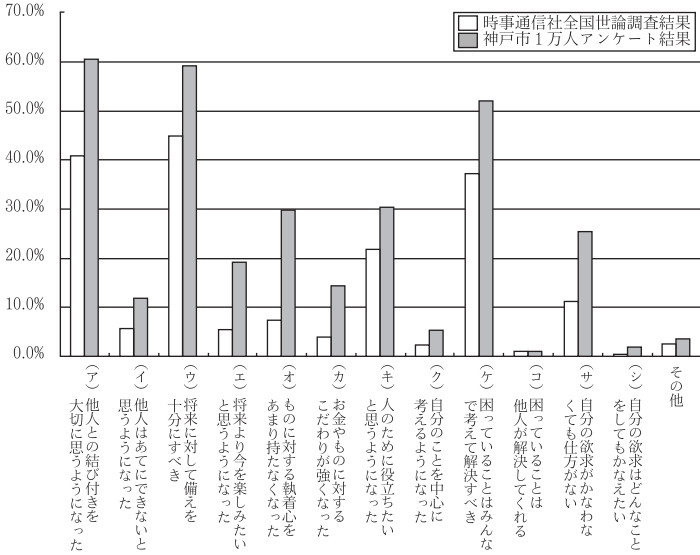
1999年夏の草の根ワークショップの結果を受けて、同年秋に神戸市自治会連絡協議会の役員の方々と行ったワークショップの席上で、東灘区の自治会長さんは、震災後にだんじり祭りが活発になり、これが原動力になって新しい人たちとのコミュニケーションが強まってきたと語った。

神戸市の灘区や中央区、兵庫区では、地域のボランティア活動を中間的に支援する市民団体を公募し、その団体に行政の遊休施設を事務所として貸与する試みも始まった。また、市民みずからが市民活動への出資者になることをめざして創設したしみん基金・KOBÉも公開審査会をもとに助成活動をおこなっている。2001年のボランティア国際年を記念して兵庫県社会福祉協議会ボランティア・市民活動センターが始めたボランティア・市民活動元気アップアワードでは、市民団体・企業・行政という三者の参画と協働によって第1回の活動助成を成功させた（立木，2001a）。

だんじり祭りも、市民団体によるボランティア活動支援も、しみん基金・KOBÉも、参画・協働型の元気アップアワードも、伝統や因習に依るのではなく、市民一人ひとりが個として自律し、他者と連帯する市民意識を發揮した結果うまれたものである。そして、断言してもよいのだが、これらはもし震災体験がなければ決して神戸・阪神間には存在していなかったものだ。

草の根ワークショップの結果を踏まえて、同年（1999年）の秋に神戸市民1万人を対象に意識調査を実施し、その中で震災後の考え方の変化についてたずねた。その具体的な項目は「自律と連帯」度を測るものだった。また時事通信社が同じ年の暮れに実施した全国世論調査にも、神戸市調査と同一の「自律と連帯」度の質問を加えてもらった。結果を比較すると、自律と連帯に関するほとんど全ての項目で、神戸の市民意識は全国平均より1割から2割高いものであった。この結果に被災地の市民は誇りを持ってよい（図7参照）。

図7 神戸市民と他都市市民の市民意識の比較



さらに兵庫県の委託で1999年3月に筆者らが行った調査でも、約1千名の被災者の回答から、震災を契機として、被災地では自律と連帯に基づく市民意識が高まったことが確認された。その上、自律・連帯度の高い人ほど、個人としての災害からの復興度も高いことがわかった (Tatsuki & Hayashi, 2000)。

震災は私たちから多くのものを奪ったが、あの震災の体験を通じて、市民が確実に手にいれたものもある。自律と連帯にもとづくところざしがまさにそれであり、復興を進める「市民力」(立木, 2000)となるのだ。

「市民が公共性を紡ぎだす」(立木, 2001b)という市民力の実践は、自らのおかれた場所を一步高い所からながめ直すことと表裏一体一鍵と鍵穴の相互誘導致一の関係にある。気づくこととところざすことの循環を通じて被災体験への意味づけは確信へと昇華する。「私が人生に何を求めるのか」ではなく、「私の人生が私に何を求めているか」(Frankl, 1959)を考えること。自己を歴史の中に位置づけることから、人生が私に課す責任を誠実に果たす勇気一自立と連帯のところざし一が生まれてくるのだと思う。

参考文献

- Frankl, V. E. (1959). *Man's Search for Meaning*. NY:Pocket Books.
- 兵庫県震災対策国際総合検証会議 (2000), 『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 報告書』兵庫県 (抄録<http://web.pref.hyogo.jp/syoubou/kenshokaigi/index.htm>)。
- 納屋嘉信編 (1987). 『おはなし新 QC 七つ道具』日本規格協会。
- 市民検証研究会編 (2001) 『くらし・地域アクションプラン2001－震災復興市民検証報告書－』震災復興市民検証フォーラム実行委員会。
- 清水博 (1992), 『生命と場所－意味を創出する関係科学－』NTT 出版。
- 清水博 (1996), 『生命知としての場の論理－柳生新陰流に見る共創の理－』中公新書。
- 清水博編著 (2000), 『場と共創』NTT 出版。
- 震災復興総括・検証研究会 (2000), 『神戸市震災復興総括・検証 報告書』神戸市。
- 田村圭子・立木茂雄・林春男 (2000) 「阪神・淡路大震災被災者の生活再建課題とその基本構造の外的妥当性に関する研究」『地域安全学会論文集』2, 25-32。
- 立木茂雄 (2000), 「震災復興進める市民力に期待」朝日新聞「論壇」2000年1月17日。
- 立木茂雄 (2001a) 「ボランティア・スクエア2001を終えて」『With You』(兵庫県社会福祉協議会ボランティア・市民活動センター情報誌) 2001年3・4月号。
- 立木茂雄編著 (2001b) 『ボランティアと市民社会－公共性は市民が紡ぎだす』晃洋書房。
- Tatsuki, S., & Hayashi, H. (2000). Family system adjustment and adaptive reconstruction of social reality among the 1995 earthquake survivors. *International Journal of Japanese Sociology*, 9, 81-110.

## 神戸市まちづくり条例と都市景観条例における取り組み

松 下 綽 宏

(神戸市都市計画局長)

### 1. はじめに

神戸市では、住民・事業者・専門家・市などまちづくりに取り組むそれぞれの主体が、みずからの責任と役割を認識し、お互いに協力しながら物事を進めていく、「協働」を理念として、昭和53年に神戸市都市景観条例を、昭和56年には「まちづくり条例」を制定し、地域特性を大切にしまちづくりを展開してきた。

この住民主体のまちづくりの経験は、震災後の復興まちづくりにも協議会方式のまちづくりとして生かされ、今年でまちづくり条例制定20年を迎える。

20年を振り返り、2つの条例における協働のまちづくりへの取り組みについて述べる。

### 2. 神戸市まちづくり条例における取り組み

#### (1) まちづくり条例制定の経緯

神戸市におけるまちづくりの取組は、昭和40年代に全国的に広がりを見せた住民主体のまちづくり活動に先駆けて始まっている。

板宿地区（須磨区）においては都市計画事業を契機として、昭和47年10月に地元委員、学識経験者及び市委員の特別委員から成る「板宿地区都市計画協議会」が結成されこの協議会でまちづくりの具体的な構想を検討し、その成果を事業に反映するという協議会方式による住民参加がおこなわれた。また昭和51年11月には、真野地区（長田区）で、公害問題を考える運動がまちづくり運動へと発展し、「真野まちづくり推進会」に結成されるなどいくつかの地区で先



すと、市長はこれを条例に基づく協議会として認定する。

- ③ まちづくり協議会は、当該地区の将来像を「まちづくり提案」として策定し、市長は住み良いまちづくりを進めるにあたり、これに配慮するよう努める。さらにまちづくり協議会は、まちづくりのルールを定めた「まちづくり協定」を市長と締結し、建築行為等の届出制度に基づき、まちづくりの誘導・実現を図ることができる。

まちづくり条例では、事業によりまちを改造する「ものづくり」と、まちづくり協定や地区計画により緩やかにまちを改善していく「ルールづくり」という2つのまちづくりの流れを示している。また、住民自らまちづくりに参加することにより、活動を通じて人と人とのつながりがうまれることも期待される。

### (3) まちづくりの状況

このまちづくり条例に基づき、各地区で協議会が設立され、まちづくり協定や地区計画などの緩やかなルールを定めることにより、協働のまちづくりが進められている。

#### ① まちづくり協議会の設立状況

神戸市内には、阪神大震災以前に27のまちづくり協議会が設立しており、震災後、震災復興土地地区画整理事業や、再開発事業をはじめとする復興まちづくりを進めるために設立した74を加えて、101団体（2001年4月末時点）になっている。このうち、神戸市まちづくり条例に基づく認定申請がなされ、神戸市でまちづくり協議会として認定している協議会は69団体である。これらの協議会等には、まちづくりコンサルタントを派遣して、技術的支援を行うとともに、活動費を助成し、財政的支援も行っている。震災後は、神戸市のまちづくり助成と復興基金を活用したまちづくり活動助成を行っている。

#### ② まちづくり協定の締結状況

「まちづくり協定」は、条例に基づき、市長とまちづくり協議会との間で締結するまちづくりのルールであり、協定が結ばれた地区については、建築行為等を行うものに対し、市長とまちづくり協議会が届出を要請し、その内容が協定に適合していない場合には、市長は届出をした者と必要な措置について協議

することができる。

平成13年4月現在、6地区で協定が締結されている。

**まちづくり協定締結地区**

| 地区名       | 決定年月日        | 地区面積    |
|-----------|--------------|---------|
| 真 野       | S 57. 10. 25 | 約 39ha  |
| 岡 本       | S 63. 5. 29  | 約10.8ha |
| 北 須 磨 団 地 | H 2. 6. 15   | 約 102ha |
| 深 江       | H 7. 11. 13  | 約 170ha |
| 新 在 家 南   | H 8. 6. 26   | 約 27ha  |
| 西 二 郎     | H10. 12. 25  | 約 21ha  |

それぞれの地区で、協定にもとづき届出された建築物等について規制・誘導をおこなうことによって、個性ある街並みの形成が進められている。これらの地区では、「ルールづくり」だけでなく、「ものづくり」も並行して進めており、深江地区については地域の緑化など緑のまちづくりを推進し、新在家南地区については酒蔵や西国浜街道等の歴史を生かして街なみ環境整備事業等による建物の修景や道路の整備をおこなっている。

③ 地区計画の決定状況

地区計画制度は、地区の特性にふさわしい良好な環境を整備、保全するため、地区レベルの土地利用計画により、無秩序な開発・建築に対する計画的コントロールを強化するものとして、創設された制度である。その後、建築物に対する規制を定めるだけでなく、規制の緩和により良好な都市環境の形成を誘導していく制度も新たに発足している。

神戸市では、神戸市まちづくり条例により地区計画の都市計画決定手続きを定め、住民参加のもとで地区特性に応じたきめ細かいまちづくりを推進するために地区計画制度を活用してきた。特に震災後は様々な地区計画制度を活用して、震災復興に役立てており、これまでに神戸市内で決定した地区計画は57地区となっている。

### 3. 神戸市都市景観条例における取り組み

#### (1) 都市景観条例制定の経緯

神戸は、海・坂・山という変化に富んだ地形と美しい自然に恵まれ、地域の歴史や文化を背景に、多彩な都市景観をはぐくんできた。このような資源を大切にし、すべての人が住み続けたい、また訪れてみたくなる魅力あふれる都市の実現を目指して、以前から、神戸らしく美しい都市景観をまもり、そだて、つくるための施策を進めてきた。

高度経済成長が頂点に達する昭和40年代を過ぎるころから、歴史的街並みや環境の保全に対する関心が急速に高まり、生活環境の充実が求められるようになった。神戸市では昭和48年ごろから都市景観に関する研究に取り組みはじめ、昭和52年には都市景観審議会を設け、神戸市の都市景観をまもりそだてる施策のあり方についての答申をいただいた。この中で、都市景観の基本計画作成や地区別整備計画の作成と事業の実施など、6つの提言が示されているが、最初に取り組んだのが、昭和53年の都市景観条例の制定である。

#### (2) 都市景観条例の内容

この条例の特徴は、以下のようなものである。

- ① 都市景観をトータルなものとしてとらえ、古い街並みや文化財を「まもる」だけでなく、より積極的に「そだてる」、「つくる」という目的を有している。
- ② 神戸らしい都市景観を形づくっている地域については都市景観形成地域として指定し、建築物等に関する基準を定めて、地域の特性を大切にしたい景観形成を図る。地域内で建築行為等を行う際には届出を求め、助言・指導を行う。それ以外の地域でも、大規模な建築物については届出を求めて助言・指導を行う（景観形成指定建築物等届出制度）。さらに、都市景観形成地域と法律に基づく地区指定（美観地区・伝統的建造物群保存地区）の組み合わせにより相乗効果をねらっている。
- ③ 地域の景観形成を進めるためには、行政だけでなく市民の主体的な参加と協力が不可欠である。そこで、市民の自主的な景観づくりへの取り組み



## 神戸市まちづくり条例と都市景観条例における取り組み

を支援するため、景観形成を目的とした市民団体を「景観形成市民団体」として認定し、専門家の派遣や活動費の一部助成を行う。

- ④ 景観形成を積極的に進めるための誘導策として、市民団体への活動助成のほか、景観形成に対する助成や技術的援助について定めている。

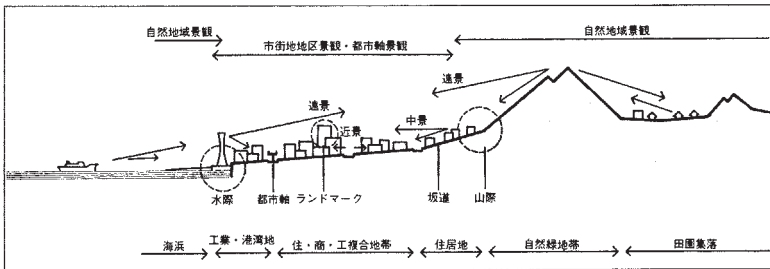
その後、都市景観に対する社会の関心が高まり、求める内容も多様化してきたことから、昭和63年には都市景観審議会から「都市景観行政の新たな展開について」の答申が、またこれを受けて平成2年には「都市景観条例改正の基本的方向について」の答申が出され、条例の改正により以下のような内容が拡充された。

- ① 都市景観形成地域の要件をウォーターフロント等にも拡充する。
- ② 屋外広告物に関する届出制度を設ける。
- ③ 景観形成重要建築物等の指定制度を設ける。
- ④ 市民相互の協定を支援する景観形成市民協定の制度を設ける。
- ⑤ 表彰制度（神戸景観・ポイント賞）について、サイン等や市民活動も対象とする。

### (3) 都市景観形成の状況

都市景観条例を制定する一方、昭和57年には都市景観形成のマスタープランである「神戸市都市景観形成基本計画」を策定した。これは、神戸の都市景観の特性を下図のようにふまえて、景観形成の基本方針、景観類型別の景観形成計画、具体的な整備手法と推進施策について示したもので、現在も景観施策を

神戸市の地形特性と景観上の特色



進める上での基本的な考え方となっている。

また、条例に基づき、神戸らしい都市景観の形成をめざした様々な施策を進めてきた。

都市景観形成地域については、昭和54年に指定した北野町山本通地区をはじめ、旧居留地地区、須磨舞子海岸地区、南京町地区など7地区を指定している。このうち北野町山本通地区については、その一部を伝統的建造物群保存地区として指定している。

都市景観形成地域

| 地区名    | 指定年月日        | 地区面積    |
|--------|--------------|---------|
| 北野町山本通 | S 54. 10. 30 | 約 32ha  |
| 税関線沿道  | S 56. 6. 30  | 約 36ha  |
| 旧居留地   | S 58. 6. 1   | 約 22ha  |
| 神戸駅大倉山 | S 60. 3. 20  | 約 60ha  |
| 須磨舞子海岸 | S 63. 9. 10  | 約 179ha |
| 岡本駅南   | H 2. 10. 15  | 約 11ha  |
| 南京町    | H 2. 10. 15  | 約 3.6ha |

条例に基づく届出制度としては、都市景観形成地域内の届出と、景観形成指定建築物等届出制度（大規模建築物の届出・屋外広告物の届出）があり、これまでの届出数は、大規模建築物2,925件、屋外広告物851件となっている。

景観形成市民団体としては、北野・山本地区をまもり、そだてる会、旧居留地連絡協議会、神戸南京町景観形成協議会、美しい街岡本協議会の4団体を認定している。また、一定の区域内の市民相互による身近な都市景観の形成を目的とした協定を認定し、活動の支援を行う景観形成市民協定の制度では、トアロード地区、新長田駅北地区、栄町通地区、魚崎郷地区、新長田駅北・西地区の5地区を認定している。

さらに、歴史的な建築物や地域のシンボルとなっている建築物など景観上重要な建築物等について、所有者の同意を得て景観形成重要建築物の指定を行い、保存・活用を図っていく制度を設けており、平成12年に11棟の建築物を指定している。

## 神戸市まちづくり条例と都市景観条例における取り組み

都市景観の形成に寄与している優れた建築物を表彰する制度としては、昭和61年から神戸景観ポイント賞を設けており、これまでに130件の建築物等を表彰している。また、講義やまちなみウォッチングを通して広く景観について考える機会を持ってもらう、まちなみゼミを平成12年度から市民向けに開催している。

### (4) 震災復興への取り組み

平成7年の阪神淡路大震災により、神戸を代表する街並みや都市景観も大きな被害を受けたが、住民と行政の協働により、街並みの復興に取り組んできた。旧居留地地区のように震災前から活発な市民活動が行われてきた地域では、復興計画の策定、地区計画による街並みの誘導、防災委員会の設置など、いち早く復興に向けた活動を進めてきた。また、昔ながらの酒蔵群が大きな被害を受けた魚崎郷地区などでは、街並みを復興しようとする住民の熱意により、新たに景観形成市民協定が締結された。

景観形成に寄与する建築物等への助成については震災前から行っていたが、震災後は街なみ環境整備事業や景観ルネサンス・街並み保全事業など様々な手法を活用して、優れた建築物の復興に対して助成を行ってきた。

このように、市民団体の活動、市民協定や景観助成制度など、景観条例に基づいて震災前から進めてきた事業制度や地域の活動が、震災後のまちなみの復興にあたって役立ったといえる。

## 4. 今後の展開

神戸市では、全国的に展開された住民主体のまちづくりに先駆けてまちづくり条例を制定した。条例制定後は、これに基づき特徴ある住民主体のまちづくりを進めてきた。阪神・淡路大震災からの復興を進めるにあたっては、住民や地権者で構成する「まちづくり協議会」が主体となり、地域の状況や特性を踏まえつつ住民の意向を集約してきたといえる。

また都市景観条例は、それまで都市景観というものが特別な歴史的景観・自然景観を「まもる」ことに限られていた時代から、景観を生活環境の一部とし

てとらえ、ふつうの場所として「まもり、そだて、つくる」ことをめざす時代への変わり目に生まれた。その後、都市景観に対する考え方は、広くまちづくりの中で景観を捉え、まちづくりの契機や目標とする方向に広がってきた。

都市景観は単に街なみの表装部分をきれいに整えることだけでなく、生活文化そのものでもある。優れた都市景観は市民の貴重な財産であり、地域の個性やにぎわいを生み出し、産業や文化の振興にもつながっていく。都市景観は総合的な都市環境であるという視点から、これまで展開してきた取り組みとともに、震災により再認識された光の効果を活用し、神戸らしい夜間景観の形成をも新たな視野に入れ、より都市魅力の創出と活性化を進めていきたい。

2つの条例制定後、住民主体のまちづくりが着実に進んでいる中で、今後も神戸が活力と魅力にあふれ、安全で安心な都市として発展していくためには、景観をはじめとする既存の地域資源を大切にしながら個性豊かなまちづくりを進めていく必要がある。また近年は価値観の多様化により、まちづくりの手法には多角的な展開が求められている。

神戸市では、昨年8月「今後の神戸の都市づくり」として地域のまちづくりの課題について、市民と協働で取り組んでいく方針を打ち出した。

これらについても、条例制定以降培ってきた住民主体のまちづくりの実績を生かし、市民との協働によって新しい時代にも対応した総合的な視野からのまちづくりを進めていきたい。

## 震災復興と都市整備 IX

——神戸市街地形成史——

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

### 1. 復興事業の課題

震災復興事業は、当初から多難な事業化が予測された。震災復興事業の特色をみると、第1に、さきの政府の方針にそって、神戸市の復興計画も、その後、教育文化復興、緑地設定、交通・通信・電気・ガス、地区街路、産業金融復興、貿易・海運・港湾計画要綱が決定され、直ちに実施に移された。

実際の復興事業は、政府の震災都市復興事業にもとづいて実施され、今日の神戸市の基盤整備の骨格をつくりだしていった。三大幹線建設、大規模公園造成（王子・御崎公園）などである。

これらのプロジェクトは、困難な行財政環境のもとで、後にみるように、行政の知恵と財源の有効活用によって、もたらされたものである。

しかし震災復興事業計画は、きわめて大規模な事業であり、実施には財源的に大きい課題をかかえてのスタートであった。それは災害復興事業は、一般的にあって、被災地方の経済的打撃が大きく、事業能力が低下しており、平時より事業遂行能力がないのに、事業計画だけは、かなり無理をして策定される通弊が免れないのである。

第2に、財源的にも10億円という復興事業費は、当時の予算4億1,550万円（昭和22年度）の2倍であった。22年度予算をみると、震災復興事業事業費は7,043万円であり、予算歳出構成で17%をしめていた。

しかし復興事業が頼りにしたのは、当然、国庫補助金であった。第1表にみられるように補助率は、昭和20年度に限定すれば、9割補助というかつてない高率補助であった。しかし20年度の事業は、区画整理事業ではなく、実質的に

はガレキ処理であって、いわゆる整地事業として処理されたのであった。

阪神大震災でも、災害廃棄物処理は、政府・被災自治体間で大きな懸案事項となったが、結果的には政府が、倒壊家屋等を廃棄物とみなして、補助金と交付税措置で面倒をみることになった。戦災復興においては、結局は、区画整理事業のなかにはめ込むという、苦肉の策で見事に難問の解決をみている。

このような災害復興事業において、被災自治体は、そのごの復興事業費の補助裏負担だけでも、巨額の財政支出を余儀なくされるので、実際問題としてガレキの処理まで、自己財源の単独事業ではできないことは、財源的にみても歴然としているのである。

しかも戦災復興事業も、当初の復興気運が冷えてくると、この補助率も削減されていき、現実に後にみるように昭和24年のドッジラインの導入で、戦災復興事業は、財源的には大幅削減を余儀なくされていった。

このような事実からみても、災害復興事業は、慎重審議している間はなく、政府の復興支援のムードが高まっている間に、事業化を決定しなければ、事業環境が次第に悪化することは、十分に考えられることなのである。ある意味では、阪神大震災の復興事業は、多くの非難をあびたが、事業化を決定するならば、早期決定がのぞましかったのである。

第1表 土地区画整理事業補助率の推移

(単位 %)

| 項 目        | 昭和20 | 昭和21 | 昭和22 |
|------------|------|------|------|
| 土地区画整理事業街路 | 90   | 80   | 80   |
| 幹 線        | 75   | 75   | 75   |
| そ の 他      | 50   | 50   | 50   |
| 上 水 道      | 50   | 33   | 33   |
| 下 水 道      | 66   | 66   | 66   |
| 公 園        | —    | 66   | —    |

第3に、行政的にも事業遂行は、財源不足は覚悟しなければならなかったが、問題は住民の理解をえられるかどうかであった。

この点について、神戸市都市計画局編『都市計画事業のあゆみ』（昭和57年3月）でみると、次のように行政サイドも配慮していった様子がうかがえる。

面積にして650万坪は、既成市街地の大半をしめ、しかも約2割の減歩率である。ほとんど全部の地籍の移動をとまなうし、行政権限で強制的に執行できない。

したがって先の『あゆみ』が「このような大規模な事業を円滑にすすめていくには、市民の理解と協力が、ぜひとも必要である」<sup>1)</sup>と記述している。これは、当時の神戸市行政当局の偽らざる心境であろう。

しかし神戸市サイドにおいて、このような公共事業における住民参加のシステム・意識は、必ずしも十分でなかった。一方、住民サイドについても、区画整理事業への知識は、きわめて乏しかった。

第1に、神戸市・神戸市民が、既成市街地の区画整理事業の体験・経験が皆無にちかいことであった。

先の『あゆみ』は「神戸市では、組合施行による区画整理事業では、全国的にみても古い歴史をもっていたが、その施行地は市街地周辺部に限られていたため、市民全体として区画整理事業に対する知識や関心の度合いが比較的少なかった」<sup>2)</sup>のである。

戦前、既成市街地で活発に行われていたのは、耕地整理事業であった。曲がりなりにも、いったん市街地化され、住宅が建設された地区を再編成する事業は、事業としては未経験の分野であった。

第2に、神戸市は、ともあれ区画整理事業のPRに努めていかざるをえなかった。まず「昭和21年7月には、神戸市公報の復興計画特集号を発行し、町内会を通じて全市民に回覧するとともに、復興計画図を作成して、希望者に頒布することにした」<sup>3)</sup>と、とりあえず事業計画の通知は、告示だけではなく、実際に住民の手元に届けられた。

しかし阪神大震災後よりも、土地所有者などの多くは疎開をし、現地に必ずしもいない地域もすくなくなかったであろう。

一般的な広報としては、「昭和21年9月には大規模な復興博覧会を開催し、復興計画の啓蒙と宣伝に努め、事業に対する全市的な関心を呼び起こした」<sup>4)</sup>が、要するに区画整理事業のプロパガンダであった。

第3に、これらの情報は、行政サイドの事業PRであって、市民の区画整理事業への不安や疑念に応えるものではない。そこで「復興本部計画局内に復興相談所を設け、直接市民と相談を行い、事業の正しい認識と協力を訴えた」<sup>5)</sup>とされている。

阪神大震災後の区画整理事業でも、まず区画整理事業システムの基本的理解が必要であり、ついで個々の所有者の権利関係の処理の問題があった。

したがって現地での無数の住民との接触が、本来は事業化への不可欠の前提条件であったが、時間・マンパワーの不足から十分な対応がなされなかったであろう。

第4に、事業への住民参加への対応である。区画整理事業は、当時でも法律制度としては、住民主導型であったが、問題は運用であった。

まず「今日でいう住民参加のはしりとして、昭和21年から22年にかけて、各地区ごとに事業区域内に土地所有者、借地権者の代表、町内会役員、県市議会議員などからなる復興整地協議会を開催し、その意見をきき事業執行の上に反映させるなどの措置をとっている」<sup>6)</sup>と、行政サイドの対応が説明されている。

いわゆる地区有力者参加方式の行政参加であるが、地域住民とのコンセンサス形成には、不十分なシステムである。

法律的制度としては、「特別都市計画法に基づいて土地区画整理委員会が設置され、各地区において昭和22年1月、土地所有者、借地権者ごとに委員選挙が行われ、159名の委員が選出され」<sup>7)</sup>、区画整理委員会が設立された。

しかし土地区画整理事業が、財源と対話で片付く問題であるとは、行政も市民も楽観していなかった。政府も復興計画事業は5ヵ年と計画していたが、本心は長期事業になることは、当然に予測していた。

## 2. 戦災復興と過大都市論

戦災復興事業計画は、先にみたように、数次の縮小を余儀なくなされていくが、復興事業計画の策定サイドにも、無理な計画決定や政策思想の甘さがあったことは、否定できない。



第1に、戦災復興事業は、迅速にかつ先行集約的に都市部に資本を投入していかなければ、都市の過密化は増幅され、都市整備コストは倍増していくことになる。

しかし政府に、このような危機感・焦燥感は、なかったのではなからうか。戦災復興事業の遅延は、たしかに財源問題であったが、それでも「価格調整補給金」「復興金融金庫」などの動向をみれば、政府資金による先行投資が、財源的に戦災復興事業への優先的資金投入が、不可能であった訳ではない。

政府は、復興基本計画を策定したが、実態は実施の目処はなかったにひとしい。昭和20年9月に「罹災都市応急住宅簡易住宅建設要綱」を閣議決定し、ついで「戦災復興促進並びに戦災者の生活安定確保に関する建議」が、衆議院で可決されるが、当時の政府の能力では、焼け跡にバラック住宅を建設するのが、精一杯であった。

しかもこれらの緊急住宅施策すら、法律関係の障壁にはばまれて、順調には進展しなかった。すなわち住宅復興の隘路となった借地・借家関係法令の整備のため、罹災都市借地借家臨時処理法（昭和21年8月27日、法律第13号）が、公布され9月15日から施行されたが、緊急の住宅対策としては、効果は期待できなかった。

基本的には、政府は放任型の都市政策しかとれなかったが、それでは経済復興・生活再建をもとめて、大都市へ集中する企業・人口に、どう対応するのかの目算はなかった。

日本の都市政策の通弊ではあるが、都市問題の現実を直視する勇気が欠落していた。そして観念的理想論か財源的制約論が、力説されるだけであった。

戦災復興区画整理事業も、換地をする以前にバラック住宅によって、被災地は埋めつくされ、焼け跡という更地における、街路・宅地整備というメリットはなくなっていった。

第2に、戦災復興事業は、将来、大都市に殺到する企業・人口の受け皿づくりという、正攻法の都市政策の政策志向は欠落していた。

昭和21年9月1日に「復興国土計画要綱」が策定されたが、都市膨張に関する

る認識の甘さがあった。すなわち「依然として過大都市抑制・地方振興という観念に、こだわったことである。戦後にあっても過度集積・周辺緑地帯構想が、そのまま引き継がれたこと」<sup>8)</sup>のである。

東京都の「帝都復興改造計画構想」(東京都計画局都市計画課)にみられる構想は、第2表のように、国土計画版の首都計画版であり、都市集中に対する対応策は欠落したままで、牧歌的都市分散政策である。

第2表 帝都復興改造計画構想の主要目標

|   |                  |
|---|------------------|
| イ | 都市能率取り分け生産能率高キ都市 |
| ロ | 観光価値アル都市         |
| ハ | 文化構造ニ適応セル都市      |
| ニ | 生鮮食料ノ自給度高キ都市     |
| ホ | 心身ノ保健化ニ適応セル都市    |

出典 石川栄耀「戦災復興の原理と実際」128～129頁。

東京都区部の復興計画は、区部人口を350万人に抑制・削減するものであり、「さながら理想都市の計画」と揶揄されたが、「余りにも非現実的でしたが、あるいはそれだからこそ、東京戦災復興都市計画は見事な計画でした」<sup>9)</sup>といわれている。

第3に、都市計画関係者にも、都市化に関する認識の甘さがあった。東京都の計画局は、「帝都再建方策」(昭和20年8月27日)を敗戦直後に発表し「国家百年の計」の下に、東京を再建すると、次のように提唱している<sup>10)</sup>。

「その具体案として、①都内の住宅は敷地75坪に1戸建てを建設し、その周囲には、自給農園をつくる。②道路は50～100メートルのものを数十本つくる。③大緑地を数カ所につくる。④学園街を35カ所につくる。⑤これまでの消費都市を生産都市にする。とし、以上をまとめて東京の規模は人口300万人で緑の健康都市とし、都市構造は“農工一体”のものとする」

如何に敗戦直後とはいえこの方策は、都市政策ビジョンとしては、支離滅裂であり、東京を農工一体の田園都市にしたいという願望である。願望は願望で

よいが、それならば殺到する企業・人口に対して、どのような受け皿を準備するのか、また排斥する有効な手段があるのかである。

このように東京都自身が、その後の都市集中になんらの警戒心をもっておらず、この政策パターンは、昭和21年になってもかわっていない。

昭和24年、震災復興事業は、ドッジラインで大幅な縮小を余儀なくされるが、大都市のなかで一番事業化が遅れていたのは、東京都（区部）であり、その計画事業の削減が、大都市のなかで最大であったのは、このような東京都の楽観的な政策論と、無関係ではないのではなかろうか。

もっとも大都市抑制論者であっても、大都市の震災復興・基盤整備は、鋭意推進しなければならないことはみとめていた。しかし第3表にみられるように、昭和20～24年度でわずか52億円であり、もっとも必要とされる20、21、22年度では14億円強である。

第3表 震災復興事業年度別事業費 （単位 千円）

| 区 分       | 事 業 費      | 国 費        | 全体計画変遷     |
|-----------|------------|------------|------------|
| 当初全体計画    | 59,597,365 | 28,494,216 | 59,597,365 |
| 昭和20年度    | 27,755     | 18,683     |            |
| 昭和21年度    | 456,621    | 332,579    |            |
| 昭和22年度    | 877,089    | 651,058    |            |
| 昭和23年度    | 1,709,859  | 1,230,295  |            |
| 昭和24年度    | 2,146,555  | 1,053,003  |            |
| 昭和20～24年度 | 5,217,879  | 3,285,618  |            |
| 昭和25年以降   | 54,379,487 | 25,208,598 |            |
| 再検討5カ年計画  | 21,937,810 | 10,968,905 | 27,155,689 |
| 改訂昭和26年以降 | 25,484,854 | 12,742,427 | 34,488,433 |
| 改訂昭和30年以降 | 17,568,664 | 8,784,332  | 46,229,153 |
| 改訂昭和34年以降 | 1,310,000  | 655,000    | 46,427,289 |
| 合 計       | 46,427,289 | 23,890,322 |            |

出典 「震災復興誌・I」468・469頁。

### 3. 震災復興事業の再検討

このような制度の不備、政策の甘さは、ある程度までは、全国都市の共通の

欠点であった。神戸市でも復興計画は、今日の総合基本計画に匹敵するものであり、その後の根幹施設もほぼ網羅されている。

しかし地域開発計画の「マスタープラン」と同様に、多くの事業計画は挫折し、今日も未完成のものもある。少なくとも、第1次計画案は、全国的にも神戸市でも、大幅修正を余儀なくされた。

すなわち復興計画は、もともと背伸び計画であった。先にみたように神戸市の事業計画をみたが、都市計画区域も第4表のように、戦後、数倍に拡大されている。

このことは、周辺町村の合併もあり、昭和22年には418km<sup>2</sup>と拡大された。用途地域制の問題もあり、先行的指定の効果は大きいですが、事業計画は、用途制と同様にはいかない。

戦災復興事業では、590万坪の区画整理事業、100mの幹線道路など、先にみたようにかなりの大風呂敷であったが、事業の進行につれて、数次の縮小を余儀なくされていった。

第4表 神戸市都市計画区域変遷表

| 告示年月日      | 都市計画区域面積 | 行政区域面積 | 市域外面積 |
|------------|----------|--------|-------|
| 大正11年4月24日 | 134.03   | 63.58  | 70.45 |
| 昭和16年7月1日  | 166.02   | 115.05 | 50.97 |
| 昭和23年3月1日  | 418.25   | 390.50 | 27.75 |
| 昭和26年7月1日  | 479.88   | 479.88 | 0     |
| 昭和31年11月1日 | 493.36   | 493.36 | 0     |
| 昭和33年6月16日 | 529.39   | 529.39 | 0     |

出典 神戸市編「神戸市史・第3集行政編」350頁。

神戸市のみならず、全国的にみて事業実施は、困難な状況が日増しに加わっていった。この間の状況について、建設省『戦災復興誌』は次のように説明している<sup>11)</sup>。

「戦後におけるインフレの趨勢はとみに激化して、物価の高騰甚だしく、ために事業費は増大する一方資材の調達<sup>マ</sup>の困難、事業の疎達者不足に基因する仮換地指定の遅延並びにこれに伴うバラックの増加、更には街路計画に対する地元民の反対運動の台頭等諸

種の条件から、1億8千万坪を5カ年以内に完遂する見透しは困難となった。一面事業の原動力たる国庫補助予算も数次に亘って台風、地震等の天災に対し災害復旧費の支出を余儀なくされる等の関係で、国家財政の面よりみて、逐年予定どおりの予算を計上することが困難視されるに至ったのである。」

ことに震災復興事業を、停滞させたのは、経済財政問題であった。激しいインフレで国家財政は混乱し、昭和24年のドッジラインの設定で、財源削減の断行がせまられていた。

震災復興事業が、その対象となる恐れは十分にあったが、「たまたま東京都市計画緑地内の建築許可の問題に端を發した都市計画過大論、更には各地における街路計画等に対する反対の世論等は、遂に復興都市計画の再検討まで発展した」<sup>12)</sup>のである。

政府は、経済9原則に即応して、財政再建にそって、24年6月24日、「震災復興都市計画の再検討に関する基本方針」が閣議決定され、25年には「震災復興事業検討5カ年計画」が閣議決定され、区画整理事業の縮小がきまった。

結局、このような経済状況は、公経済には不利であり、震災復興事業予算の財源不足につながっていき、震災復興事業に対する補助率も、低下していった。

震災復興土地区画整理事業は、戦後の混乱状況に巻き込まれて、事業消化は行政努力・市民協力があっても、困難な状況にあった。ここで再度、区画整理事業方式の課題が浮上してきた。

第1に、震災復興事業の難問は、復興事業のシステムの未成熟もあった。政府は、震災復興事業を円滑に実施するため、特別都市計画法（昭和21年法律第19号）が制定された。旧都市計画の特別法で、神戸市の復興事業もこの規定に準拠して施行されたいった。

その主要な特別規定は、

- ① 行政庁に土地区画整理事業施行権限をみとめた。
- ② 土地区画整理を必要とする地区を早急に決定するために、施行地区に編入できる土地の範囲を拡大した。

- ③ 土地所有者その他権利者の同意を得て、換地を交付せず金銭で清算できることとした。
- ④ 過小宅地及び過小借地の整理に関する規定を設けた。
- ⑤ 換地予定地に関する規定を設けた。
- ⑥ 建物等の所有者に対する移転またはその占有者に対する立ち退きの強制ができることとした。
- ⑦ 用地補償金は15%以上の減歩が行われた場合に交付されることになった。

旧特別都市計画法との対比で、注目すべき点は、第1に、過小宅地に対する規定で、増換地によって適正規模にする措置であるが、公平性の原則に反するし、脱法的に悪用されるという批判があった。

しかし土地区画整理が、本来、宅地整理を目的とするものであり、零細宅地の整理という事業目的から是認されるべきである。また増換地については、当然、精算金を支払うのであるから、形式的には不公平にはならないとの見解が政府の考えであったが、多くの批判があびせられた<sup>13)</sup>。

過小宅地の処理は、地方団体において必ずしも一致しなかった。大都市では過小宅地を30坪にしたが、場合によっては45坪の設定する市もあった。さらに地方都市圏では200坪という都市もあった。

第2に、土地区画整理における減歩率が、関東大震災では10%以上の減歩には補償された。戦災復興事業の土地区画整理では、15%以上となり、土地所有者にはきわめて不利な規定となった。

政府は、関東大震災の東京・横浜の区画整理の減歩率が1割5分程度であったので、この程度は受益者負担の限度とし、戦災復興では3割程度の減歩率を見込んでいるので、1割5分の負担は、適当であるとの見解であったが、過小宅地問題よりも、区画整理の核心的問題として、激しい論議がおこった<sup>14)</sup>。

区画整理方式のアキレス腱ともいべき減歩について、新憲法の制定もあり、昭和22年6月18日に、香川県知事から、同月10日には高知市長から、戦災復興院総裁に対して、憲法違反の疑義がだされた。

復興院は、必ずしも違憲でないとの見解であったが、総司令部は違憲との見

解を曲げなかった。建設省は、受益者負担の原則からこれを肯定しようとしたが、1割5分という固定的基準を設定したため論理的な矛盾ができた。

すなわち減歩は1割5分であったが、地価は1割しか上昇しない場合、5分は無償の公的収用となり、新憲法に違反することは免れなかった<sup>15)</sup>。

そのため特別都市計画法が、昭和24年4月に改正され、土地区画整理事業施行の結果、地区に宅地価格の総額が、施行前の宅地価格の総額に比して、減少したときは、その減少した額について、土地所有者および関係者に補償金を、交付することになった。

この改正について、「これは減価がない限り減歩率がいかに大きくても補償しなくても良いということに道をひらいたことで大変な問題でした<sup>16)</sup>」といわれている。

事実、改正措置は、行政庁の自由裁量余地をより大きくした結果、実質的な減歩率の上昇を開く契機になる。そして高度成長期、地価高騰を背景にして、減歩率20%以上の区画整理事業が広がっていく制度的根拠をつくりだしたのは、歴史の皮肉である。

問題となった土地評価については、「復興土地区画整理換地計算標準」(昭和22年3月14日・戦復発第113号戦災復興院次長発知事宛通牒)では、「土地の評価は原則として、従前の土地については、賃貸価格を基準として行い、整理後の土地については、路線化方式で行う」と決定された。

## 注

- 1～7) 神戸市都市計画局「都市計画事業のあゆみ」19頁。
- 8) 高寄昇三「地域開発思想史」「甲南経済学論集」平成9年12月、14頁。
- 9) 石田頼房「日本近代都市計画の百年」(以下、石田・前掲「都市計画」) 226頁。
- 10) 東京都「東京百年史・VI」152頁。
- 11) 建設省編「戦災復興誌・I」(以下、前掲「戦災復興誌・I」) 3頁。
- 12) 前掲「戦災復興誌・I」4頁。
- 13) この点の論争については、岩見良太郎「土地区画整理の研究」(以下、岩見・前掲書) 357～361頁参照

14)・15) 岩見・前掲書349～357頁参照。

16) 石田・前掲「都市計画」228頁。



## 電子申請にかかる諸問題

竹 内 伸 二

(財神戸都市問題研究所研究員)

### はじめに

ここ数年のいわゆる IT 革命は、行政の各分野においても、ワンストップ窓口・24時間ノンストップ窓口などの市民サービスの向上と行政事務の効率化を迫っている。一方、国においても、認証基盤や電子商取引の法的枠組みを整備するとともに電子政府の実現に具体的期限を設定して取り組んでおり、同時に地方公共団体に対しても変革を促している。

本稿は、このような状況下、地方公共団体の視点から、「電子市役所」の実現のための課題整理の試みを行うものである。ただし、電子市役所全般を論じることは紙幅の制約から不可能であるので、「電子認証」と「電子決済」の2点に絞った。

インターネットというオープンなネットワークを通じて情報をやり取りする際には、相手方自身をはじめとする様々な電子的情報（人、商品、サービス、コンテンツ、交換価値、日付、時刻）について確認（認証）することがまずは出発点となるのであり、その意味で電子署名・電子認証はインターネット社会が成立するためのインフラとして重要な役割を果たす。また、手数料等のネットワーク上でのスムーズな課金（電子決済）は、電子申請がそもそも成立するか否かにかかわる。従って上記の2点、いわば電子市役所の起点と終点に対する理解と準備がとりわけ重要であると思うからである。

ところで、市民がインターネットを介して役所から住民票など電子証明書の交付や免許の更新等を受け手数料を支払うことと、消費者（ユーザー）がホームページから音楽や情報などのデジタルコンテンツを購入して対価を支払うこ

とは、本質的な違いはない。加えて、IT の分野で特に要請される国際的整合性の確保からは、我が国の行政分野独自のシステムを考えることはもはや許されないことも、明らかである。本稿では、行政手続きと電子商取引（EC）とをことさらに区別していないが、それはこのような認識に基づくことをあらかじめお断りしておく。

なお以下で「電子申請」という場合は、1) インターネットというオープンなネットワークを通じ、2) 行政機関と不特定多数の市民との間でなされる大量少頻度な電子申請・証明であって、3) 手数料が比較的少額なもの、例えば住民票・納税証明・印鑑証明など（図表1参照）を、4) 市民が家庭のパソコンから市役所のホームページを通して交付を受け手数料を納入する状況を取りわけ念頭におき検討するものとする<sup>1)</sup>。

#### ※ その他の問題点

「共通課題研究会」<sup>2)</sup> は、本稿で取り上げた以外の課題として、1) 電子文書の原本性確保（保存・管理、見読性の問題）、2) 申請・届出等の到達時期（発信・到達の否認防止、確定日付の問題）をあげる。これらに加えて、3) 電子文書の原文書性（原本とコピーの区別）、4) 関係法令の整理（例えばオンライン禁止条項の廃止、「文書による」と定める要式手続きの改正）なども検討課題としてあげられよう。

#### ※ 国の動き

国の電子政府に向けた動きの中で、「電子申請」がどのように位置付けられているか。

以下、①『申請・届出等手続の電子化推進のための基本的枠組み』<sup>3)</sup>及び②「IT革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」<sup>4)</sup>を要約すると、

- ・平成15年度までに、国においてインターネット等を利用した手続のオンライン化を図る。
- ・電子認証では「公開鍵暗号方式によるデジタル署名」が利用される。
- ・「申請者側の認証」は法人用と個人用があり、公的機関（自治体等）でも民間でもよい。
- ・「行政機関側の認証」は中央省庁用（GPKI）と地方自治体用（LGPKI）があ

る。政府、地方公共団体の電子認証システムについて、平成15年度までの運用開始を目指す。

- ・法人に対する「商業登記に基礎を置く電子認証制度」に対応するものとして、個人に対する、印鑑登録証明と同様の機能を持った電子認証システムを地方公共団体において整備する必要がある。

図表1 戸籍、住民票、諸証明等取扱件数（神戸市）

(99年度)

| 種別     | 取扱件数      | 手数料         |
|--------|-----------|-------------|
| 戸籍     | 366,309   | 戸籍謄本：1通450円 |
| 住民基本台帳 | 1,367,332 | 住民票：1通300円  |
| 印鑑証明   | 898,657   | 1件300円      |
| 税務証明   | 401,517   | 1件300円      |
| その他    | 101,682   |             |
| 合計     | 3,135,497 |             |

上記出所：平成12年度区政概要（00.9.30神戸市市民局）  
なお神戸市の人口は150万人、61万世帯（01.6.1現在）

## 1. インターネットによる申請・取引等の課題

まず、電子申請や電子商取引について、書面による場合と異なり問題となる点を整理する。

第一に、インターネットを利用して行う場合、オープンなネットワークであるため、送信途上において内容が他に漏れるおそれがある。

第二に、書面の場合は、署名や押印によって作成者を確認でき、特に押印は、印鑑証明によって押印者を確認することができるが、電子的な情報については物理的な署名や押印をすることができず、作成者を確認できない。また書面の一部が改ざんされているかどうかは、改ざんの痕跡が残っているかどうかを調べれば分かることが多いが、電子的情報は痕跡を残さずに簡単に修正できるので、改ざんの有無を確認したり立証することは困難である。

第三は証拠法の問題で、書面の契約書でさえ改ざんされたかどうかの問題となるのに、はたして電子データが証拠として耐えうるのか、ということである。

この点、現行の民事訴訟法及び刑事訴訟法においては、自由心証主義、即ち証拠資料の証拠力の評価は裁判官の自由な心証に任され、法による制約を受けないとしている（なお署名された文書について自由心証主義が制限されていることについては後述）。したがって、電子署名に関する法律がなくても、裁判所では電子署名の効力が認められるということはあるが、事件のつどに鑑定を受けて立証しなければならないことになる。

以下、第一の点は「2. 公開鍵暗号方式」で、第二の点は「3. 電子認証」で、第三について「4. 電子署名法」で、それぞれ扱う。

## 2. 公開鍵暗号方式

本項では、本来の暗号機能のみならず、のちにみる電子認証や電子決済の基礎となっている公開鍵暗号方式についてみる。

従来の暗号方式の標準であった『共通鍵暗号方式』は、暗号化と復号化に同じ「鍵」（一群のデジタル情報）を用いる暗号方式である。送信者と受信者で同じ鍵を共有する必要があるため、この名で呼ばれる。この鍵を持っていればだれでも復号化が可能なので、情報を共有したい人以外には鍵を知られないようにしなければならない。この共通鍵による暗号化は演算の単位が短く、演算の論理も単純なので、処理速度が速いという長所があるが、反面、何十万、何百万の相手方がいる場合に、それぞれ別の共通鍵を第三者にわからないように渡すことは不可能である。

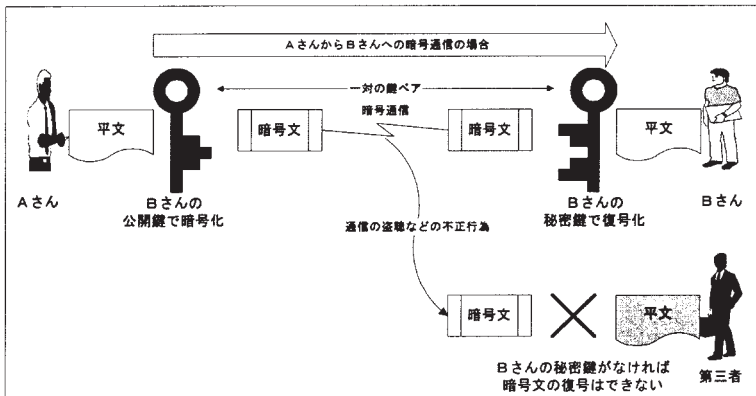
一方、『公開鍵暗号方式』は米国で70年代初めに考案されたもので、データの暗号化・復号化に、対になった2種類の鍵（秘密鍵と公開鍵）を使う方式である。秘密鍵は文字通り秘密にしておき、公開鍵は公開するが、公開鍵から秘密鍵を割り出すためには天文学的な計算時間を要しほぼ不可能な仕組みになっている。秘密鍵で暗号化されたデータは対応する公開鍵でしか復号できず、公開鍵で暗号化されたデータは対応する秘密鍵でしか復号できない。通信者間で共通の「秘密鍵」を保有する必要がなくてもいいという画期的な方式であり、先述の共通鍵方式に比べ、鍵を安全な経路で輸送する必要がないため、鍵の管

理が容易で安全性が高い。

通常は本人だけが秘密鍵を持って他人には秘密にしておき、公開鍵だけを公にする。相手方が本人へデータを暗号化して送るには、本人の公開鍵を使って暗号化してから送信する。こうすることで復号化できるのは対となる秘密鍵を持っている本人だけになるわけである。

暗号化する公開鍵をインターネット上で配布すれば、インターネット上で不特定多数と暗号でやりとりすることが可能となる。

図表 2 公開鍵暗号方式による暗号化



出所：「総合行政ネットワーク構築に関する調査研究 最終報告書」自治大臣官房情報政策室, 00.3

※ 鍵の生成方法

秘密鍵と公開鍵の対は、原理的には、乱数を発生させた上で、それを基に複雑な数学的処理を行うことにより生成されるが、実際には、利用者は、市販の電子署名用ソフトで、自らのパソコンに秘密鍵及び公開鍵を生成することが可能である。

また、電子署名用ソフトを備えた一般のインターネット閲覧ソフトにより、認証事業者のホームページ上で電子証明書の発行を申し込むと、認証事業者は利用者のパソコンに鍵の生成を指示する信号を送出し、当該利用者のパソコンのホームページ閲覧ソフトは利用者の秘密鍵及び共通鍵を自動的に生成する。

※ SSL (Secure Socket Layer)

しかし公開鍵にも問題がある。公開鍵・秘密鍵とも鍵自体が1024ビットと共通鍵(64ビット)にくらべて格段に長いうえ、暗号化や復号に複雑な論理を使用してい

るため、処理に時間がかかりパソコン等への負担が大きいことである。

そこで、公開鍵の方式を使いつつ、処理速度を速くするために考え出されたのが、インターネットプロトコルである SSL である。

SSL はウェブサーバー（ホームページ情報が格納されているサーバー）とウェブブラウザ（ホームページを見るためのソフトウェア）との間の暗号通信方式である。まず「公開鍵方式」で利用者とサーバーとの間でそのとき限りに利用できる「共通鍵方式」の共通鍵をやりとりする。そしてお互いに共通鍵を受け取った後は、その共通鍵で暗号通信を行うもので、「公開鍵方式」と「共通鍵方式」をミックスしたものと見える。この場合の共通鍵は、安全のために取引ごとに使い捨てになっている。SSL はネットスケープ、エクスプローラーの代表的ブラウザに標準仕様として採用されており、例えば電子商取引でクレジットカードの番号を安全に送信する方法として用いられている。

### 3. 電子署名・電子認証

第1項で述べた諸問題のうち、1) 本人性の確認、および2) 改ざんの防止の2つの問題を解決するため、公開鍵暗号方式を応用したのが、電子署名・認証である。

本人を確認する場合、手書きの署名であれば筆跡により確認できるが、それがいったん電子情報に置き換えられインターネット上でやりとりされると、その署名がネットワーク上で盗み見られコピーされることになる。そこで、暗号技術を利用した個人認証手段である電子署名が必要となってくる。

本稿ではとりあえず、電子文書の名義人の同一性及びその内容が改ざんされていないことを確認することを「認証」と呼ぶ。また、公開鍵暗号方式に限らず、様々な認証技術に基づき電子的に作成された固有の識別子（署名）の総称を「電子署名」と呼び、このうち、公開鍵暗号方式に基づく電子署名を「デジタル署名」と呼称することとする。

#### (1) デジタル署名 (Digital Signature) のしくみ

ある公開鍵で暗号文を解読できたら、その暗号文の出所は、その公開鍵と対になる秘密鍵の持ち主であることがわかる。公開鍵暗号方式のこの特性を利用

したのが、デジタル署名である。ハッシュ関数を併用すれば、内容が改変されていたら復号できないので、秘密鍵の持ち主から自分に伝わる間に内容は改変されていないことが保証される。

※ ハッシュ関数

与えられた原文から固定長の疑似乱数を生成する演算法。生成した値は「ハッシュ値」と呼ばれる。「要約関数」とも呼ばれる。不可逆な一方関数を含むため、ハッシュ値から原文を再現することはできず、また同じハッシュ値を持つ異なるデータを作成することは極めて困難である。

まず送信者が、電子文書(メッセージ)を作成し、次にメッセージとハッシュ関数を用いて、メッセージの縮小版である「メッセージダイジェスト」を作成する。

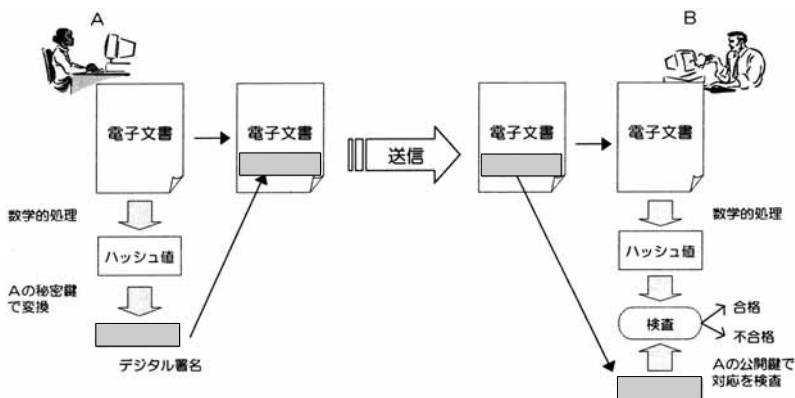
メッセージダイジェストを元のメッセージに戻すことはできない。またあるメッセージから作成されるメッセージダイジェストは常に同じものとなる。

メッセージダイジェストを秘密鍵で暗号化したもの、これがデジタル署名となるのである。つまり、デジタル署名はメッセージごとにその内容が異なるのであり、この点が手書きの署名や実印と大きく異なる(そのため、用語としては「署名」よりは、「符号」「記号」の呼称のほうがよいと思う)。

受信者は、送信者の公開鍵を使って、暗号化されたメッセージダイジェスト(=デジタル署名)を復号化(暗号化されたものを読めるように元に戻すこと)する。

このデジタル署名により、次のことが可能となる。

図表3 公開鍵暗号方式による認証の仕組み



出所：共通課題研究会<sup>2)</sup>，00.3

### ① 認証機能

発信者Aは、自分の秘密鍵でメッセージを暗号化（署名生成）した上で、メッセージを受信者Bに送信する。Bは、Aの公開鍵（その入手方法は後述）でメッセージを復号することにより、Aにより署名されたメッセージであることを確認することができる。Aの公開鍵により復号できるものを生成するにはAの公開鍵に対応する、Aの秘密鍵で暗号化する（署名する）以外困難な仕組みとなっていることを利用し発信者本人を確認するのである。

### ② 非改ざん性

ハッシュ関数を用いて生成された「ダイジェスト」を秘密鍵で暗号化して送信し、受信者は受信した平文のデータを自ら「ハッシュ関数」で処理して「ダイジェスト」を生成し、それを送信者から送られた「ダイジェスト」と比較し、その同一性が確認されれば、途中の改ざんおよびデータの脱落はないということが検査されることになる。

### (2) 認証局と電子証明書

もっとも、それらの鍵が本当にその人自身の所有するものであるということまでは証明できない。そこで、なりすまし防止のための本人確認を行うには、信頼のおける第三者機関が、鍵のペアが間違いなく本人の所有物であるという



「お墨付き」を与える必要がある。そのために発行するのがデジタル証明書と呼ばれるものであり、発行する機関を認証局（CA）という。秘密鍵と電子証明書の関係は、いわばリアル社会の印鑑と印鑑証明の関係にあたる。

受信者Bは送信者Aの公開鍵を、認証局によりホームページ上に公開されているデジタル証明書を検索するか、もしくは、Aからデジタル署名と共にデジタル証明書を送付してもらうことにより入手できる（デジタル証明書のなかにAの公開鍵が含まれている）。

※ 認証サービス事業者

現在、国際的な信用力を持っているのは米国系の認証事業者であり、大手ではベリサイン社、サイバートラスト社などがある。96年には日本法人の日本ベリサインが設立され、97年に国内で最初の認証局を設置した。NTTグループの三社や新日本製鐵、住友クレジットサービス、ソフトバンク、日本電気などが出資している。

#### 4. 電子署名法

インターネットを利用した電子申請や電子商取引などの経済活動をさらに発展させるためには、電子署名が少なくとも手書きの署名や印鑑と同様に通用する法的基盤が確立するとともに、認証業務の「健全な発展」が必要である。諸外国では電子署名や認証業務についての法的な位置付けを与える法律の整備がすすむなかで、わが国ではそのような立法が遅れ、それが電子商取引の普及がなかなか進まない原因となっているという指摘がなされていた。そこで制定されたのが、本年4月1日に施行された「電子署名及び認証業務に関する法律」（電子署名法）である。

(1) 電子署名の定義

電子署名法において「電子署名」とは、「電磁的記録に記録された情報について作成者を示す目的で行う暗号化等の措置で、改変があれば検証可能な方法により行うもの」をいい、具体的には次の2つの要件を満たすものとしている。

- ①「当該情報が当該措置を行った者の作成に係るものであることを示すためのものであること」（本人性の確認）と、
- ②「当該情報について改変が行われて

いないかどうかを確認することができるものであること」(非改ざん性の確認)である。

このように電子署名は広く定義されているが、これは現行の公開鍵暗号方式に限定せず、今後の技術発展により新たな技術が実用化された場合でも、これを電子署名として法律上で扱えるよう「技術的中立性」を保つため、電子署名が果たすべき機能の面から定義しているものである。したがって、指紋などを利用したバイオメトリックス技術に基づく電子署名も、この法律にいう電子署名に該当しうる。この電子署名のうち、公開鍵暗号方式に基づく電子署名が「デジタル署名」と呼ばれる。

## (2) デジタル署名の推定効

文書の形式的証拠力について、民事訴訟法第228条4項は、「私文書は、本人又はその代理人の署名又は押印があるときは、真正に成立したものと推定する」と、私文書に関して押印の法的有効性を規定しているが、電子署名は同法の署名や押印として認められていなかった。

この点について、電子署名法第3条は、電子署名がなされた電磁的記録について、署名・押印の効力と同様、真正な成立の推定を規定している(図表4)。ただし、推定効が働く一定の電子署名とは、「これを行うために必要な符合及び物件を適正に管理することにより、本人だけが行うことができることとなるもの」に限られている。したがって、民訴法と同様の推定効が認められるものは、他人が公開鍵から秘密鍵を解読することができない程度の暗号の強度をもっている場合、即ち現在の時点では公開鍵暗号方式に基づく電子署名(デジタル署名)に事実上限られてくるのである。

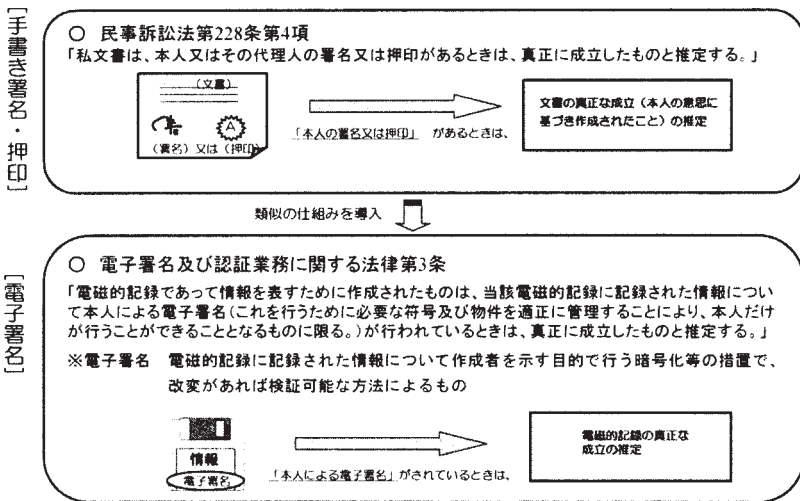
### ※ 電子公文書の場合

なお公文書の場合は、「方式」による推定を認めた民事訴訟法228条2項が電子文書の場合であっても直接適用できるので、電子署名法上は対象を私文書に限定している。

(3) 認証局

電子署名法は、デジタル証明書を発行する認証局についても規定しており、一定以上の長さの暗号鍵を利用し、電子証明書の発行に必要な一定水準の設備を備える認証事業者に対する国の「特定認定業務」の認定の制度を設けている。これは、電子署名における国際的整合性の確保のため、認証局について許可ではなく、任意の認定としたものである。例えば認定を受けない大規模な企業組織内の認証局による認証も有効であるが、国から認定された認証局により認証された電子署名については、前述の推定効が働きやすくなると考えられる。

図表 4 電磁的記録（電子文書）の真正な成立の推定



出所：「時の法令」No.1630, 00.11.30

※ 地方公共団体による認証局の構築

実社会における本人の同一性及び意思の確認は、実印、認印、単なる記名押印や記名のみなどの方法が使い分けられているが、公的機関が発行した文書が用いられるケースも多く、その場合は住民基本台帳が基本となっている。従って、行政手続きのうち特に厳格なものについては、民間機関による個人認証では限界がある。

「地方公共団体における個人認証基盤検討委員会」<sup>5)</sup>では以上のことから、1) 住民たる個人を認証する法的根拠を有する地方公共団体が個人認証基盤を構築し、電子

商取引においても活用されること、2) 利用者の秘密鍵は、ICカードである住民基本台帳カードの空き容量に格納、3) デジタル証明書の形式は、ITU（国際電気通信連合）の標準『X509 Ver.3』に準拠、を提言している。

## 5. 電子決済

本項では、これまでと視点を変え、電子申請・電子商取引のほぼ最終段階である電子決済について考える。

電子申請において、申請自体はオンラインで行えても、手数料等の納付のために行政機関の窓口に向かなければならないとすれば、申請者の負担軽減、行政サービスの向上の意義は大きく減殺されてしまうのは言うまでもない。

市民からすれば、手数料支払にあたり、1) 市役所窓口に向く場合と同額か、できれば（通信料は別として）割安の手数料・経費であること、2) 特別なソフトウェアをインストールやダウンロードする必要がないこと、3) 複数の決済手段を選択できること、が期待されるであろう。

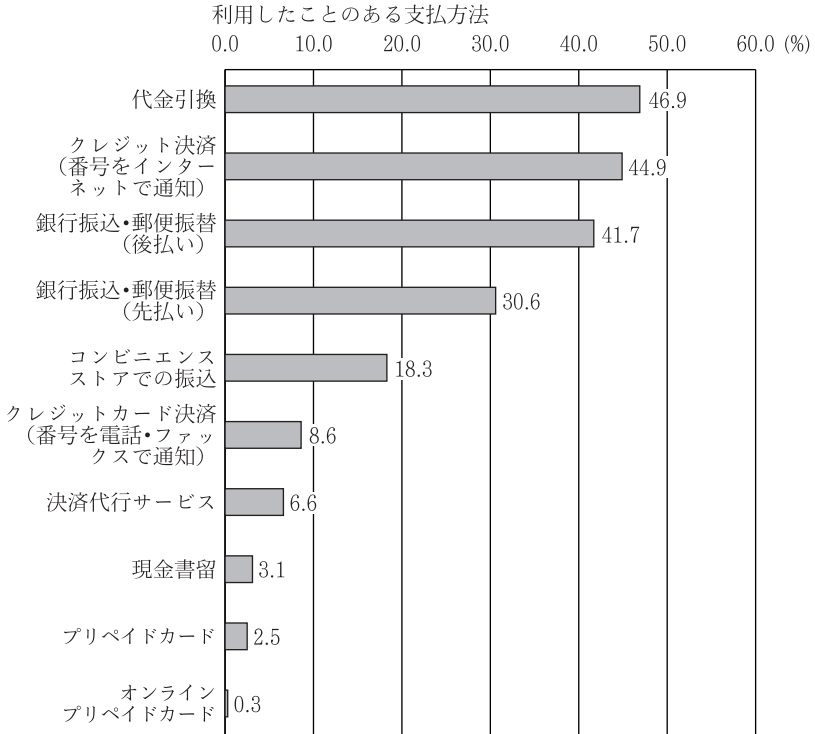
行政機関にとっても、銀行振込・郵便振替やクレジットカード決済は入金確認が必要となるが、例えば住民票の交付事務など、一部の市町村では自動交付機でも行っている事務について、電子申請ではいちいち入金確認するとすれば、電子申請自体が無意義なものになる。

本稿では、以上のような視点から、電子申請における決済を、インターネット上でオンラインで行う「電子決済」に限定して検討する。

ところでユーザーが電子商取引で利用したことのある決済方法としては、①「代金引換」が最も多く（46.9%）、それに②クレジットカード決済（番号をインターネットで通知）、③銀行振込・郵便振替（後払い）、④銀行振込・郵便振替（先払い）、⑤コンビニでの振込み、と続く（図表5）。このうち純粋な「オンライン決済」は②のみである。

企業の電子商取引における料金回収方法、特に本稿で検討対象とする、手数料が低額の電子申請（図表1参照）のような少額決済（マイクロペイメント）については、後に見るように銀行等への振込やクレジットカード決済が困難な

図表5 最近1年間のインターネットショッピングで利用したことのある支払方法（複数回答）



出所：「MIN 第14回アンケート」(株)情報通信総合研究所00.6

状況にあり、未だに決定的な方法が確立されていない。しかし、インターネットを通した「課金」の問題が解決しないと、電子申請の主要な部分の実現せず、ひいては「電子政府」の実現自体が絵空事に過ぎなくなってしまうのである。

### (1) 主な電子決済

#### ① クレジットカード決済

インターネットでクレジットカード決済を行うには、一般に注文時点でクレジットカード番号を画面入力して送信する。

電子申請において、インターネットでのクレジットカード決済を行う場合には、下記の問題点があげられる。

- 1) 手数料の入金確認業務が必要であるが、それを省略しようとするれば、行政機関からクレジットカード会社への申請者の信用照会に対する回答をもって収納されたとみなすことが必要である。
- 2) 申請者・行政機関とカード会社間で契約締結が必要であるが、クレジットカードは審査基準があり、誰でもカードを持てるわけではない。
- 3) 信用照会用ネットワークの行政機関との接続が必要。
- 4) カード会社への手数料が高い(手数料7~10%)ので、少額決済には向いていない。
- 5) 行政・加盟店側にクレジット番号が残ることによるセキュリティの問題(もっともこれは、インターネット決済による問題ではない)。

これらのことから、クレジットカードによる決済は電子申請には不向きであるといえる。<sup>6)</sup>

#### ※ SET (Secure Electronic Transaction)

SETはインターネットによるクレジット決済のため、2大カード会社が定めた統一規格であり、ユーザー・EC商店双方のセキュリティを高めると同時にプライバシーの保護も図っている。ただしSETを使うにはユーザーもEC商店側もあらかじめパソコンに「電子財布」といわれる専用ソフトを組み込む必要があり、インストールに手間がかかること、そのソフトがカード会社で互換性がないこと、またEC商店側も投資が必要となることから、日本ではあまり普及していない。

#### ② 電子マネー決済

ECOM(電子商取引実証協議会)の定義によると、「電子マネー」とは『現実に流通している貨幣価値に裏付けられた電子的な価値情報であって、支払の手段として利用し得るもの』である。電子マネーには、電子マネーを使用する「メディア(媒体)」により、ICカード型、ネットワーク型、プリペイド型に区別される。

電子マネーには、下記のような特長があげられる。

- 1) 現金並みの即時決済で入金確認・与信管理が不要。
- 2) 一般に取扱手数料が1~2%と低いので、少額決済に適している(もっ

ともプリペイド型電子マネーは13%～19%と高い)。

- 3) 一般に利用限度額が低いので安全性が高くユーザーが安心して使える。
- 4) ユーザーの名前が EC 商店側に残らないので、ユーザーのプライバシーが保たれる。

現在、電子マネーについては、実用化に向けた検討、研究、実験等の取り組みが進められているが、専用ソフトや決済端末の必要などの課題があり、現在のところ普及が軌道に乗ったものはない(図表6)。

図表6 主な電子マネー

|         | 名 称       | 主な推進企業                            | 現 状                     |
|---------|-----------|-----------------------------------|-------------------------|
| カード型    | Edy (エディ) | ソニー, NTT ドコモ                      | 01年秋からコンビニなどで実用化        |
|         | ビザキャッシュ   | ビザ・インターナショナル(米)                   | 98年以降、東京や神戸などで実証実験を行った  |
|         | モンデックス    | マスターカード・インターナショナル(米), 日立製作所, 三和銀行 | 一部地域で実証実験中              |
| ネットワーク型 | スーパーキャッシュ | NTT グループ                          | 99年から新宿で続けてきた実験を終了      |
|         | ミリセント     | KDDI グループ, コンパック(米)               | 日本での事業を01年9月で終了         |
|         | eキャッシュ    | デジキャッシュ(米)                        | 98年11月に事実上倒産            |
|         | サイバーコイン   | サイバーキャッシュ(米)                      | 業態変更, 01年3月に米連邦破産法の適用申請 |

プリペイド型を除く。出所：日本経済新聞01.5.21

### ③ プロバイダ決済

プロバイダ決済は、インターネット接続業者(プロバイダ)による料金収納代行である。インターネット利用者が加盟しているプロバイダの接続料金と一緒に請求できるため、少額決済に適している。ユーザーにとっても、接続料金・電話料金と一緒に支払えるという利便性がある。

ただし、プロバイダ間での振替はできず、ユーザーが利用できるのは現に契約しているプロバイダが運営する電子モール等の EC 商店に限られる。

#### (2) 電子決済の課題

以上で主な電子決済方法をみたが、本稿で考える不特定多数の市民からの大量・小頻度な申請に関しては、現状では決め手となる電子決済方法は確立していない。電子マネー・プリペイドカードの普及が待たれるのであるが、その他

IC カードの多目的利用やネット専業銀行によるウェブ上の新たな口座振替方法などの導入が期待される。

さしあたり、電子調達、電子納税などオフライン決済との併用が容易な手続きから電子化をすすめることになると思われる。

## 6. 電子申請の課題

電子申請は、市民にとって使い勝手がよいものでなければ結局利用されず従来からのシステムがいつまでも並存することとなり、行政にとっても巨額な費用を投入して電子政府を構築しても、設備や人手を二重に要するだけの結果になりかねない。以下、これまでの検討結果を踏まえ、筆者なりに気づく点を覚えとして記して、まとめにかえたい。

第一に、電子署名・電子認証の普及が必要である。我が国では電子商取引が十分に発達しておらず、市民はもちろん行政実務者も電子署名や認証に不慣れである。そこで、行政が先導し電子調達などにおいて電子署名・認証を活用していくことが求められる。

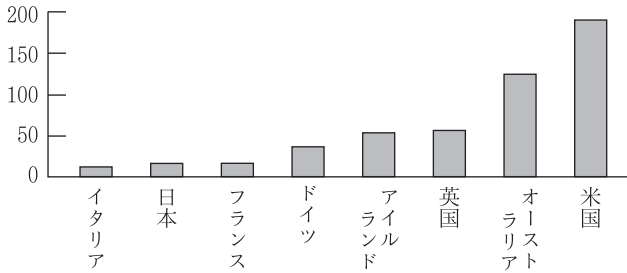
第二に、電子署名の効力を強化すべきである。デジタル署名がしてあると、署名行為の否認やメッセージ改変が事実上できないなど、手書き署名と比べて強力な効力を持つから、少なくとも非改ざん性の推定は付与すべきであるという指摘がある<sup>7)</sup>。韓国、シンガポールでは本人性の推定効まで与えられており、我が国も、政策として電子商取引の普及を推し進めていくということを明確に打ち出すべきである。

第三に、前述のように、地方公共団体において、平成15年度を目途にLGPKI ならびに電子署名の個人認証基盤の構築が期待されているが、与えられた時間は決して多くない。統一基準の早急な確定が望まれる。

なお、本稿の守備範囲外であるが、電子市役所の達成のためには、その前提となる縦割り行政の是正、組織のフラット化、迅速な意思決定なども重要課題である。



図表 7 住民100万人当りの電子商取引用サーバーの数



出所：日本経済新聞01.5.10

#### 注記

- 1) このような申請等が、認証・決済手段が特に問題になるからである。これに対し、ア．申請・交付の相手方がある程度限定できる場合（電子入札，EDI など）、イ．専用回線を経由する場合（現在計画されている住民基本台帳システムなど）、ウ．毎年反復される場合（電子納税など）は別異に検討する必要がある。
- 2) 「インターネットによる行政手続の実現のために」共通課題研究会，00.3
- 3) 「申請・届出等手続の電子化推進のための基本的枠組み」（平成12年3月31日行政情報システム各省庁連絡会議了承）
- 4) 「IT 革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」（平成12年8月28日 情報通信技術（IT）革命に対応した地方公共団体における情報化推進本部決定）
- 5) 「地方公共団体における個人認証の在り方について」（地方公共団体における個人認証基盤検討委員会00年3月）
- 6) 反復的に申請される場合は、クレジットカード決済も有用である。「電子内容証明サービス」（郵政事業庁）では利用者登録のうえクレジットカード決済が利用できる（カード番号は電話で通知）。
- 7) 「ジュリスト」2000年8月1・15日合併号

#### 参考文献・ホームページ

- ・上田徹一郎「民事訴訟法（第二版）」97年
- ・井上能行「電子決済システムのしくみ」日本実業出版社，00年

- ・「情報通信アウトルック2001」(株情報通信総合研究所, 01年)
- ・<http://www.e-words.ne.jp>

## 潮流

# 京都議定書 個人情報保護基本法案 不良債権処理 神戸医療産業都市構想

## ▨ 京都議定書

### 1. 背景

地球の表面には窒素や酸素などの大気を取り巻いており、地球に届いた太陽光は地表での反射や輻射熱として最終的に宇宙に放出されるが、大気存在により急激な気温の変化が緩和されている。とりわけ大気中の二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の量はわずかではあるが、地表の平均気温を15℃程度に保つ大きな役割を担っており、こうした気体を温室効果ガスと呼んでいる。

19世紀以降の産業の発展とともに、人類は石炭や石油などを大量に消費するようになり、大気中のCO<sub>2</sub>の量は200年前と比べ30%程度増加し、地表の平均気温は過去の100年間に約0.5℃上昇した。このまま対策をとらなければ、さらに地表温度は上昇し、今後、さまざまな深刻な影響が現れる可能性がある。

具体的な影響としては、陸地では洪水、渇水、干ばつの発生、大気では光化学スモッグの発生による人の健康への影響、また、海洋では海水の熱膨張や氷河が融けることによる海面の水位上昇のほか、熱帯産の病害虫による農産物への被害の増大などが考えられる。

### 2. 京都議定書の概要

地球温暖化によるこれらの問題を未然に

防ぐため、1992年の地球サミットで「気候変動枠組み条約」が締結され、これに基づいて、95年、ドイツで「COP1（第1回気候変動枠組み条約締約国会議）」が開かれ、さらに97年12月、京都で開催された「COP3」において、「先進国などがCO<sub>2</sub>など温室効果ガスの排出量を、2008から2012年の5年間に90年比で5%以上削減する。」という目標が定められた（京都議定書）。主要国・地域の削減率は、日本6%、米国7%、欧州連合（EU）8%となっている。

ただ、京都議定書は日米欧のほか中国、インドネシア、ロシアなど84カ国が署名しているが、その発効には、①先進国を中心とした55カ国の批准が必要であり（日本の場合、国会承認）、さらに、②批准した先進国（削減目標をもつ国）のCO<sub>2</sub>排出量（90年度）が全先進国の排出量の55%以上になるという2つの条件を満たしてから90日後に発効することになっている。01年3月、ルーマニアが先進国の中で初めて議定書を批准し、これにより、議定書を批准した国は全部で33カ国となっている。

また、京都議定書では、温暖化ガスの削減手段として、海外での削減分を自国の削減に算入する排出権取引や、植林による吸収効果を考慮する方法を認めている。森林や土壌によるCO<sub>2</sub>の吸収能力については、

国連の「気候変動に関する政府間パネル (IPCC)」が科学的な分析を進めたところ、締約国の新たな植林活動の結果、CO<sub>2</sub>吸収量を年間2.1億トン増やせること、さらに森林や土地の保護・管理でも吸収量が5.2億トン増加し、合計すると議定書で定められた削減量の7.5億トンをほぼ達成できることが判明した。森林や土地の保護・管理を進めれば、化石燃料の消費を抑えなくても京都議定書の目標を達成できることになり、今後の温暖化対策に影響を与える可能性がある。

### 3. 現状と課題

京都議定書での各国の温室効果ガスの排出削減目標が「08年から12年」の間に設定されていることから、「地球サミット」10周年にあたる2002年は各国が議定書を批准するかどうかの事実上のタイムリミットとなる。02年発効のためには、排出枠の国際取引引きなど京都議定書の中身を早期に詰める必要があるが、01年3月、世界最大の温室効果ガスの排出国（世界のCO<sub>2</sub>排出量の20%超）である米国が、「京都議定書」からの脱退を表明するという新たな問題が発生した。

米国は京都議定書に署名したものの、削減義務受け入れについては会議前から産業界が強く反発しており、会議後も、中国を含む発展途上国が削減義務から除外されていることなどに議会が強く反対し、批准していない。米政府は、京都議定書が97年に採択されながら各国の批准が遅れている点から発効の可能性は低いと明言するとともに、先進国に重い温室効果ガスの排出削減を課した京都議定書は不平等であるとして、

地球温暖化に対して独自の防止措置をとることを表明した。この米国の脱退により、地球温暖化防止への枠組みづくりが大きく遅れることは必至とみられる。

### 4. 今後の展望

日欧は4月、東京で環境閣僚級による協議を行い、協調して米国に交渉復帰を促すことで合意している。我が国は同議定書に代わる米国の新提案を待って妥協策を探る構えであるが、欧州は米国抜きの議定書発効も視野に入れつつ、米国への譲歩案を検討する硬軟両様の姿勢をとっており、今後、7月にボンで再開する地球温暖化防止会議に向けた日米欧三極の駆け引きが本格化すると思われる。ただ、我が国も6%の温暖化ガス削減は、そのままでは産業界などの負担が大きいの声が強くなり、京都議定書の運用ルールをめぐるこれまでの交渉でも、排出権取引や植林による吸収効果の算定を積極的に認めるよう提案するなど、米国と共同歩調をとってきた経緯があり、一方的に欧州にくみすることには今のところ慎重である。米国の新提案は同国がかねてから主張している途上国への温暖化対策の義務づけや排出権取引の活用などを盛り込んだものになるとみられ、米国の出方次第では欧州が排出権取引などを大幅に認める譲歩案を打ち出す可能性も強まっている。

いずれにせよ、地球温暖化によるさまざまな問題を未然に防ぐために、早期に国際社会全体で対策を立てていく必要がある。

## 個人情報保護基本法案

### 1. 背景

近年、情報通信技術の発展により、民間

企業や行政機関など全般にわたり、コンピュータや情報通信ネットワークを介して、電子化された情報を大量且つ迅速に処理することが可能となり、個人情報の有用性が高まっている。

個人情報は、一旦誤った取扱いをされると、個人に取り返しのつかない被害を及ぼすおそれがある。インターネット社会の到来で、本人の知らないままに大量の個人データが漏えいし、プライバシーが侵害されるケースは後を絶たない。事実、企業の顧客名簿などの個人情報が大量に流出したり、個人情報が売買の対象にされたりするケースが生じている。

一方、行政機関においても京都府宇治市の住民基本台帳データが21万人分も持ち出され、名簿業者がこれをインターネット上で販売した事件もあるように、今日あらゆる場面において、個人情報の取扱いに対する社会的な不安が広がっている。個人情報の保護は、88年に個人情報保護法が制定されたものの、対象が政府保有の情報に限られており、民間事業者に対する法的規制は皆無に等しく、業界の自主規制に委ねられているのが現状である。

また、国際的にも個人情報の適正な取扱いに対する取組みが行われている。

このような状況の下、政府はIT基本法で個人情報保護を義務付けると共に、高度情報通信社会推進本部内に個人情報保護法制化専門委員会を設置して専門的な検討を重ね、00年10月、「個人情報保護基本法制に関する大綱」を発表した。その後大綱を踏まえて、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする個人情報保護基本法案（以下本法という）

が01年3月に国会に提出し、現在審議中である。

## 2. 概要

本法は、総則、基本原則、国・地方公共団体の責務、個人情報の保護に関する施策、個人情報取扱業者の義務などを定めている。総則は、本法が個人情報保護に関する施策の基本法であることを宣言している。対象となる個人情報は、現に生存している個人に関する情報であって、氏名、住所、生年月日だけでなく、個人の身体、財産、社会的地位に関する事実、評価を表す情報など、特定の個人を識別することができるものを含む。この点において、取材・報道における「プライバシー権」よりも保護範囲は広い。

次に、「基本原則」として、公的部門・民間部門を通じて個人情報を取り扱う全ての者が個人情報の保護のために自ら努力すべき一般ルールを定める。即ち、個人情報を「個人の人格尊重の理念の下に慎重に取扱われるべきもの」として、憲法上の人権に由来したものであると規定した上で、「利用目的による制限」、「適正な取得」、「正確性の確保」、「安全性の確保」、「透明性の確保」など5つの基本原則を定めている。

また、個人情報をデータベースに入れて事業に用いる事業者（以下、個人情報取扱事業者という）の義務として、利用目的の特定やデータ内容の正確性の確保等を規定している。

更に、民間団体による個人情報保護の推進策として、個人情報の適正な取扱いを確保するための苦情処理団体の認定や、主務

大臣の関与規定などを定めている。

本法は、報道、学術研究、宗教活動、政治活動の用に供する目的で個人情報を取り扱う報道機関、学術研究機関、宗教団体、政治団体については、個人情報取扱事業者に対する規制を一部適用除外している。また、本法の違反者に対して、6ヶ月以下の懲役または30万円以下の罰金を科している。

### 3. 問題点

本法は、これまで無秩序状態であった個人情報の不正流出に法規制の網をかけるものであり、欧米各国に比べて立ち遅れていたプライバシー保護の面からは前進したと言える。

また、民間企業に「利用目的などの本人への通知や公表」など義務規定を課した点や、監督官庁の主務大臣による業務の改善や中止命令規定、違反者に対する罰則規定など、個人情報の不正流出には強力な歯止めとなることが期待される。

その反面、法規制を優先させた結果、「報道目的」等の個人情報収集に制限が及ぶ可能性があり、国民の「知る権利」や「表現の自由」が制約される懸念もある。

日本新聞協会や日本民間放送連盟などは、報道を法規制の対象とすることは表現の自由を侵害するとして、「報道目的の個人情報は、同法の適用対象から全面的に除外されるべき」との見解を主張している。この点で、政府案が表現の自由を妨げないように「配慮規定」を法案に盛り込んだ一部適用除外案と対立している。

特に、日本弁護士連合会は、来年度より施行される住民基本台帳法改正（住基法）との関連において、個人情報を11桁の住民

票コードで一元管理することは漏洩や不正使用の懸念があるとして、政府部門への規制強化を要請している。法案を「公的部門における個人情報保護のための具体的な措置は定めていない」と指摘し、「個人情報保護法制としては不適切」であり、改正住基法の施行は延期すべきと主張しているなど、各界からの法案に対する警戒感が高まっている。

### 4. 自治体の責務と今後の課題

神戸市では、86年に「神戸市電子計算機処理にかかる個人情報の保護に関する条例」を制定し、個人情報の保護対策の充実・強化を図ると共に、個人情報を含むデータの管理および行政の円滑な運営と信頼性を確保するために、「電子計算機処理に係るデータ保護管理規程」を定めて厳格な処理を行っている。98年4月には「神戸市個人情報保護条例」が施行され、手作業処理や民間部門における個人情報の取扱いについても保護措置を定めている。具体的には、行政組織が個人情報を取扱う際の責務、市長の付属機関である神戸市個人情報審議会の設置、個人情報の開示請求手続き、法人および個人事業者に対する助言指導などを定めている。

本法が施行される場合、事業者に対する規制につき条例・規則等の改正が必要となる。法案は、国と協力して地方公共団体が保有する個人情報の適正な取扱いを確保するための必要な措置や、取扱事業者および住民への支援、苦情処理斡旋などの必要措置を講じる義務を地方公共団体に課している。

電子政府や電子市役所の構築が進められ

ている中、今後 IC カードの導入や個人認証の問題などを踏まえて、個人情報保護をより厳格に担保するために、「何から何をどう守るか」という情報セキュリティポリシーの確立が必要である。例えば、国際的な情報セキュリティ評価基準である ISO 15408等の情報処理システムのセキュリティ管理手法を導入するなど、個人情報保護対策として市民に理解を求めるための基準の提示が考えられる。

また、苦情処理や法の適正運用のために、独立した審査会（第三者機関）の設置や、個人情報保護委員の設置、個人情報の漏洩に対する罰則規定などを制定する自治体もある。

本法の施行にあたっては、今後の法制化作業や国会審議を通じて法律の実効性を確立するとともに、「知る権利」や「表現の自由」との整合性等の課題についても、地方自治レベルでの十分な論議と社会的コンセンサスが必要である。

## ▣ 不良債権処理

### 1. はじめに

バブル崩壊後、新聞の経済面に「不良債権」という言葉が載らない日がないほど、我が国において不良債権という言葉は日常化している。不良債権とは、銀行など金融機関が企業や個人に融資した貸出金などの債権が相手先から金利や元本の返済が不可能となったもの、もしくは不可能となることが懸念される債権のことを指す。現在では、金融機関の経営の屋台骨を揺るがすほど巨額となっており、現にいくつかの金融機関が破綻に追い込まれている。また、破綻に至っていない金融機関にあっても見込

まれる損失は大きく、経営体力が疲弊し、成長産業向けなど新たな貸し出し余力も奪われ、我が国経済全体へも深刻な悪影響を与えている。このような状況の中で、金融機関のバランスシート（貸借対照表）から不良債権を完全に切り離し、不良債権問題から完全に決別する、最終的な「不良債権処理」をすべきとする主張が国内外で急速に高まっている。

### 2. 不良債権等の基準と現在の状況

不良債権等は、金融庁、銀行業界、学会などで試算されているが、ここでは金融庁が公表している基準を中心に紹介する。金融庁が公表している不良債権等には、①「リスク管理債権」②「金融再生法に基づく開示債権」、③各金融機関が自己査定の結果を積み上げた合計額である「問題債権」がある。

リスク管理債権とは、貸し出し資産の健全性に関する情報を株主・投資家・預金者などに提供することを目的として、全国銀行協会の自主開示基準に基づき開示されるものであり、平成10年12月の銀行法施行規則の改正を受けて、平成11年3月期から金融機関ごとに情報が開示されている。その内訳としては、「破綻先債権」、「延滞債権」、「3か月以上延滞債権」、「貸出条件緩和債権」がある。従来から公表されてきた「破綻先債権」、「延滞債権」に加えて、「3か月以上延滞債権」、「貸出条件緩和債権」を公表の対象に加えたことにより、概ね米国基準に近づけたことが特徴である。「3か月以上延滞債権」とは、元金または利息の支払いが、約定支払日の翌日を起算日として3か月以上延滞している貸出金で「破綻先

債権」、「延滞債権」とされていないものであり、「貸出条件緩和債権」とは、金利の減免や支払猶予、債権放棄、代物返済の受け入れなどを行ったもので、貸出金の返済が継続されていても該当する場合があります、従来より広範囲の債権が含まれるようになった。また、「金融再生法に基づく開示債権」は金融再生法の規定に基づき算定されるものであり、「正常債権」「要管理債権」「危険債権」「破産更生債権及びこれらに準ずる債権」に区別されるが、概ね、リスク管理債権が対象とする債権と類似しており、両債権とも、2000年9月現在の総額で約32兆円（貸し出し総額の約6%）とされている。一方、金融機関が自己査定した結果「問題債権」とされた額は、リスク管理債権の約2倍に達しているとされており、不良債権拡大につながる潜在的なリスクの大きさを示している。

### 3. 「間接処理」と「最終処理」

不良債権の処理の方法は、大きく分けて①「間接処理」と、②「最終処理」がある。間接処理とは、融資先との円滑な関係を維持するとともに、一度に巨額の損失を計上することなく、段階的に損失を処理する方法である。代表的な手法を紹介すると、金融機関は、不良債権となった場合に備え「貸倒引当金」を計上し、段階的に損失を計上する。しかし、融資を行った際、不動産等の担保部分に対応する債権については、担保を処分すれば債権が回収できるものと考えられ貸倒引当金の対象としないため、現在のように不動産市況が下落している場合は結果的に担保処分では回収できない部分が増加し、さらに引当金の上積みが必要

となるなど根本的な解決に至らない、いわゆる「問題の先送り」となりかねない危険をはらんでいる。さらに担保価値が下がった場合は、損失額が雪だるまのように増加し、傷口をさらに広げる懸念もある。

一方、最終処理とは、金融機関が期間損益が赤字になることも覚悟して、一気に不良債権を処理し、自らのバランスシートから消し去る方法である。代表的な事例として、①「債権放棄」、②「法的整理」、③「債権の売却」が挙げられる。

債権放棄とは、企業のメインバンク等がとりまとめ役となり、当該債務企業への債権を「棒引き」することであり、企業の債務を減らすことによって、経営再建が可能となることが前提となる。最近では、熊谷組、ハザマなどゼネコンに対して適用されることが多いが、債権者の利害を調整することが難しいことや、旧経営陣の責任が不明確にされる「債務者のモラルハザード」を招きかねないなど多くの問題点を内包している。一方、法的整理は、債務企業が民事再生法や会社更生法の適用を受けて、抜本的な債権処理を行う方法であり、最近では、「そごう」や第三セクターである宮崎市の「フェニックスリゾート」の例がある。この方法では、保全管理人や管財人といった第三者が経営再建の手続きを行い、衆人監視の下、透明なプロセスにより進められるという長所がある反面、他の方法と比較すると、債権のカット率が高いため、債権者に大きな損失が生じるとともに、設備の大幅な廃棄や人員の削減など、当該企業が立地する地域社会や経済に大きな悪影響を与えてしまうという問題点が指摘されている。また、債権の売却（「バルクセール」



とも呼ばれる。)については、「ハゲタカファンド」と呼ばれる海外の投資家などに大幅なディスカウント率により不良債権を売却してしまうことによりバランスシートから当該債権を消し去る方法であるが、金融機関が一度に大きな損失をかぶることは避けられない。

どのような方法を取っても問題が生じることになるが、金融機関が毎年、巨額の不良債権処理を行っても、総額は減るどころか増加している現実を踏まえて、金融機関に甚大なダメージを与え、企業の破綻などにより一時的に失業者が増大したとしても、最終処理を2～3年で終わらせる「ハードランディング」を行うべきであるとする主張が急速に強くなってきている。その背景として、①デフレ状況下では、担保価値は益々目減りし、間接処理を続けることが傷口を広げかねないという認識が高まってきたこと。②これまで経済を下支えしてきた財政が極めて厳しい状態となって、もはや公共事業などを大幅に増やすことにより景気を下支えすることも困難となる中で、直接処理など経済の構造改革を行うしか新たな経済成長への展望を描きにくくなってきたこと、③不良債権への対応で精一杯であるため、金融機関が本来果たすべき「新産業への資金提供」ができず、経済成長への芽を摘んでしまうといった弊害が大きいという認識が広まってきたことが挙げられる。しかしながら、金融機関によっては直接処理を行って巨額の赤字を計上することにより、債務超過に陥ることが懸念される場所もあり、比較的体力のある金融機関しか抜本的な直接処理ができないという現実がある。そのため、2000年9月期においては、

不良債権の総額が32兆円あるにもかかわらず、直接償却額は約9,000億円しか行われず、むしろ処理額は減少している。

#### 4. 今後の展望

小泉政権は、「構造改革」を唱え発足したが、政治・行政・財政改革とともに最も必要とされている改革は「経済の構造改革」である。我が国では、バブル経済崩壊後に構造的な「3つの過剰」(①債務の過剰、②設備の過剰、③雇用の過剰)に陥っており、これらの過剰は金融機関に限らず、我が国の企業全般に共通する課題である。このような状況においては経済マクロ的に見て、ケインジアン的な「有効需要の創出」では根本的な解決は困難で、供給サイドの抜本的な調整が不可欠である。その過程で競争力のない企業は淘汰され、国民にも失業や収入の減少など大きな痛みを伴うことは不可避である。しかし、その痛みを恐れて構造改革を躊躇すれば、これからの10年が我が国にとって「失われた10年」だけで済まず、「史上最悪の10年」となりかねない。国をはじめ行政は、そのことを国民が理解することに最大限努力し、不良債権の最終処理を含む経済の構造改革を積極的に進め、一方で、企業の破綻や失業増大に備えて、セーフティネットの構築など、国民の痛みを和らげるシステムの整備を行っていく必要がある。

### 神戸医療産業都市構想

#### 1. はじめに

21世紀は、医療技術が大きく進歩すると予測されている。最先端の医療関連機関や企業を神戸に集積することで、市民に高度

な医療サービスを提供し、さらに、既存産業の高度化や新産業の創出による雇用の場の確保により神戸経済を活性化することを目指して、現在神戸市では、京都大学、大阪大学、神戸大学や国立循環器病センター、神戸市立中央市民病院など、京阪神の大学、医療・研究機関、民間企業と協力しながら、「神戸医療産業都市構想」を推進している。

## 2. これまでの経緯

構想の基本的な枠組みについては、神戸市立中央市民病院の井村名誉院長（総合科学技術会議議員）や京阪神の医学界の先生方の参画を得た「神戸医療産業都市構想懇談会（平成10年10月設置）」で、幅広い観点からご検討いただき、平成11年3月に「報告書」が提出された。報告書では、構想の中核施設として、①研究開発機能と臨床研究支援機能を有する「先端医療センター」②空港を利用することで中国やアジア諸国も対象にして、人材育成支援機能を担う「トレーニングセンター」③各種のビジネス支援機能等からなる「メディカルビジネスサポートセンター」を、早期に整備すべきとされた。

その後、平成11年8月に、国内外の医療関連企業や地元企業（平成13年5月末現在約360社）、京阪神の大学・研究機関、さらに経済産業省・厚生労働省・文部科学省も参画する「神戸医療産業都市構想研究会」を設置した。そして、個別、具体的なテーマに関して専門の学識者、企業、各省庁の参画により①映像医学センターワーキング②臨床研究支援センターワーキング③再生医学ワーキング④都市インフラ整備ワーキングを組織し、構想の早期具体化に向けた

検討を鋭意行っている。

## 3. 中核施設

中核施設である先端医療センターは、経済産業省の新事業創出促進法に基づく新事業支援施設として、現在、ポートアイランド第2期に建設中である。昨年7月に着工した医療機器棟は既に今年3月に完成しており、オープン型MRIやPETなど、臓器の形や動きなどを画像化できる最先端の機器を導入している。同月には研究棟も着工しており、今後、臨床棟の着工を経て、平成14年度には全施設が完成する。また、国内初のヒト細胞・組織の培養の研究、治験から生産までを一貫して行う「（仮称）細胞培養センター」も、先端医療センター研究棟内に整備されることとなった。なお、先端医療センターの運営主体としては、神戸市、兵庫県および民間企業からの出捐により、平成12年3月に先端医療振興財団が設立されている。

## 4. 研究の状況

先端医療センターでの研究テーマは、①医療機器の研究・開発②医薬品等の臨床研究支援③再生医療等の臨床応用である。そして、研究成果はいち早く臨床の場に応用して、市民の方に、高度な医療サービスを提供することを目指している。但し、その前提としては、取り扱う医療技術が最先端であることから、倫理性を確保するため、国の基準に基づくだけでなく、さらに、医療以外の法律や倫理学の専門家や市民の代表の方の参画を得て、倫理委員会を設置する予定であり、関係者への倫理教育にも取り組んでいく。

#### 〔医療機器の研究・開発〕

医療機器の研究・開発では、医学者と工学者の連携が不可欠である。昨年3月に経済産業省から「医学・工学連携型研究事業」を受託しており、悪性腫瘍や脳血管障害の早期診断技術や患者の体により負担の少ない治療方法の研究開発を行っている。また、神戸市機械金属工業会では、平成11年11月に「医療用機器開発研究会」（現在、参加企業53社）を発足し、磁力を用いる機器：MRIでも使用できる非磁性のメスやピンセット等の手術用具の開発など、医療関連分野への進出に精力的に取り組んでいる。さらに平成12年5月には、神戸市、神戸市機械金属工業会、先端医療振興財団、新産業創造研究機構、神戸市産業振興財団、キメック(株)で構成する「神戸医療機器技術実行委員会」が設置され、医療機器メーカーや大学等との情報交換も活発化している。〔医薬品等の臨床研究支援〕

臨床研究は、新薬や開発された治療技術の人体への安全性や有効性を確認するために必要不可欠なものである。先端医療センターでは、国の新しい基準（新GCP）に基づく安心で信頼できる医薬品の臨床実験いわゆる「治験」を実施する。医学や法学の専門家と市民の代表の方からなる治験審査委員会が審議したあと、期待される効果と副作用などを十分に説明したのち、患者の自由な意思により文書による同意を得た上で、治験に参加していただくこととなる。今年3月からは、医師と患者の間にとって治験を支援する「治験コーディネータ」の養成講座も開設している。

#### 〔再生医療等の臨床応用〕

再生医療とは、細胞や組織を増殖・分化

されて失われた組織や臓器を再生・復元するもので、21世紀の夢の医療と言われている。先端医療センターでは、隣接地に誘致された、文部科学省の特殊法人である理化学研究所が整備・運営する「発生・再生科学総合研究センター」との連携を前提に、文部科学省から「地域結集型共同研究事業」を受託しており、再生医療の臨床応用について、京阪神の第一級の研究者と製薬・バイオ関連企業、さらに地元企業等の参画を得て、世界的レベルの共同研究と産業化に向けた取り組みを開始している。今後、前述の細胞培養センターを活用しながら、発生・再生科学総合研究センター、尼崎に整備中の、独立行政法人の産業技術総合研究所が運営するティッシュエンジニアリングセンターや京阪神の各大学との密接な連携のもとに、再生医療の実用化とバイオベンチャーなど企業の集積を図り、再生医療関連の世界的な拠点を目指していく。

#### 5. 産業クラスター形成に向けて

平成11年度に実施した「神戸医療産業集積形成調査（バクテル社、スタンフォード・リサーチ・インスティテュート他に委託）」では、米国の成功クラスターの事例に基づき算出した結果として、本構想による神戸への経済波及効果は、20年後に雇用者数約18,000人、市内生産誘発額約3,300億円と推定されている。実際、既に、医療関連企業5社がポートアイランド第2期に進出を決定しており、他にも協議中の企業が10数社ある。先端医療センターの南向いに、外国・外資系企業や医療関連企業等に対して、低廉で利便性の高い事務所、工場スペースや研究開発用のラボ等を提供するため整備

される「神戸国際ビジネスセンター」も、1期棟が今年7月に供用開始するが、進出決定が相次いでおり、ほぼ満室の状況である。2期棟も平成14年6月に完成を予定している。また、ポートアイランド第2期を、賃料補助や固定資産税等の優遇措置が受けられる「神戸起業ゾーン」に指定し、さらに、昨年9月に先端医療振興財団に20億円の「研究開発支援基金」を創設、今年1月には、地元金融機関と共同で「神戸バイオメディカルファンド」も設立するなど、進出企業に対する支援策の充実にも努めている。

なお、「メディカルビジネスサポートセンター」については、当面この神戸国際ビジネスセンターを活用し、ソフト機能の整備を予定している。また、「トレーニングセンター」については、早急に具体化を目指していきたいと考えており、センター運営等のノウハウを持つ有力な企業や大学との協議も進めているところである。

## 6. むすび

神戸市では、今後も、健康で活力あるまち「神戸」を目指して、先端医療センターなどの中核施設を核に、神戸空港も最大限に活用して、本構想の具体化に取り組んでいく。

## 行政資料

# 政策研究プロジェクトチーム報告書

－電子市役所の実現に向けて－

(要旨)

2001年3月

神戸市政策研究プロジェクトチーム  
財団法人 神戸都市問題研究所

### はじめに

私たちの研究チームに設定された課題は、神戸市がIT（情報技術）革命と呼ばれる時代に即した「電子市役所」の実現に向けて、現時点でいかなる行動をとるべきかを考え、そのための政策提言の試みを行うことである。

今日、急速に普及したインターネットに代表されるITが我々の日常生活を大きく変え始めている。先行して進む民間分野ではITを活用し、便利なサービスを展開するとともに、経営改革を押し進めている。市民は民間企業からインターネットを通じて様々な情報を入手するとともに、予約や購入等までできるようになってきており、簡単かつ便利なサービスが当たり前になりつつある。

当然ながら行政サービスに対しても同じような状況が期待されるのであって、自治体のIT化はまさに喫緊の課題であり、すでに先進的な自治体の取組みも各地でみられる。

そのばあい、市民が要望するサービスが提供できるかどうかによって自治体間に格差が生まれる。いいサービスの自治体に市民が集まり、電子市役所が活気づくとともに様々な情報交流が行われ、よりサービスが向上していくという好循環になる反面、IT化が遅れ行政サービスが低下すれば直ちに都市の魅力の低下につながる。

このような意義をもつ電子市役所の実現には、財政上の制約はもとより、ITを手段として使う職員の意識改革や情報リテラシーの向上など、多くの課題が考えられるが、それら障害を乗り越えて神戸市においても一刻も早く「電子市役所化」をすすめる必要があると考える。

### サマリー（提言）

提言1：「電子市役所」実現のための第一歩として業務のネットワーク化が不可欠であり、できるだけ早期に「一人一台PC導入」が必要である。→（第2章）

提言2：業務のネットワーク化とグループウェアによる情報・知識・ノウハウの共有化（ナレッジマネジメント）をすすめるべきである。→（第2章）

提言3：「一人一台PC導入」のための財源は、コピー用紙削減、コピー税などにより捻出可能である。→（第3章）

提言4：職員の情報リテラシーの向上と、専門的人材の確保、特にセキュリティ担当者には有能な人材を配備することが必要である。→（第3章）

提言5：「電子区民会議室」を設置し、区役所を中心とした市民ネットワークを構築する。  
→（第4章）

提言6：ICカード（住民基本台帳カード）の利用分野の拡大については、カードの仕様自体が未定ではあるが、その活用分野、技術的障害、費用対効果など、解決すべき諸問題について早急に検討を行う必要がある。→（第4章）

提言7：障害者の情報リテラシーの向上支援と在宅就労支援のためのモデル事業の実施→（第5章）

提言8：新たな時代の社会を支える重要なインフラは、その地域と世界を結ぶ情報通信ネットワークと交通ネットワークであり、これらの継続的な整備を進めなければならない。→（第6章）

提言9：企業向けホームページの作成による企業とのコミュニケーションの活性化により、ビジネスの起業、新規誘致、継続発展を図るべきである。→（第6章）

提言10：ブロードバンド時代に必須の都市インフラとして、市内各家庭への光ファイバー（FTTH）、無線（FWA）等の加入者系高速通信網を他都市に先行して整備するため、民間通信事業者との連携をはかるべきである。→（第6章）

## 第1章 地方公共団体のIT化

市役所の究極の目標は、市民満足度（CS）の向上にある。

ではITによるCSの向上とは

＝市民が低コスト、瞬時に市政サービスにアクセスすることが可能となることである。

それを達成するための手段は

＝電子市役所の実現が求められる。

### 1. 電子市役所とは

市役所のIT化の進展で市民が低コスト、瞬時に市政情報等にアクセスできることにより、

- ・行政サービスの高度化
- ・申請・証明・公共施設の予約等のIT化による住民の負担軽減、利便性向上
- ・保健・福祉・教育・文化などの諸政策への活用
- ・行政情報の共有、双方向化による市政への市民参画（21世紀型協働）の展開

が可能となる。

そしてそれを実現するためには、電子市役所化、即ち

- ・ITを活用した業務のネットワーク化
- ・行政の質の向上（情報・知識・ノウハウの共有）
- ・ITによる行政改革（組織のフラット化・スリム化、意思決定の迅速化など）
- ・職員の情報リテラシーの向上

が必要となる。

民間企業では、ワンツーワン・サービス、電子商取引、ネットバンキングなどが急速に進展しており、行政に対しても同様に質の高い（迅速、双方向など）、多様なサービスが求められる。

諸外国に目を転じると、市民や企業に対する広汎なサービスのオンライン化により、24時間365日ノン・ストップ、ワン・ストップのサービス提供を実現する試みが、米国、イギリス、シンガポール、スウェーデンなど各国で進められている。ロサンゼルスでは既に80%の行政サービスがオンラインで提供されている。オーストラリアのビクトリア州政府が97年、ワンストップサービス等、世界初の電子公共サービスを開始したのを皮切りに、米国では個人の税務申告手続を電子化しているほか、英国政府は2008年を目標にすべての行政手続を電子化する予定である。

## 2. ITの急速な普及

IT化の進展で、インターネットやモバイル通信が急速に普及している。

99年度のパソコン国内出荷台数は994万台で、カラーテレビ（1,015万台）に迫っている。99年度末のインターネット利用者数（15～69歳）は2,706万人（対前年比59.7%）で、2005年には7,670万人に達するものと推計されている。

99年度末にはモバイル通信（5,685万台）と加入電話（5,545万台）の契約数が逆転した。また、iモード等、携帯電話端末単体でのインターネットアクセスサービスにより、インターネットはより身近なものとなった。

インターネットやモバイル通信は、常時かつ瞬時に世界中の情報にアクセスすることや、即時のレスポンスを可能にし、ビジネスやくらしの構造を大きく変えようとしている。

## 3. 国の「電子政府」実現への動き

2003年に目標を設定した国の「電子政府」化の動きは、地方公共団体のIT化も要請しつつ、下記のスケジュールですすめられており、行政のIT化はまったなしの状況であるといえる。

○ ミレニアム・プロジェクト「電子政府の実現」（99.12.19内閣総理大臣決定）

『2003年度までに、民間から政府、政府から民間への行政手続をインターネットを利用してペーパーレスで行える電子政府の基盤を構築する。』

- ① 2000年度中に総務省はブリッジ・認証局（CA）を、先導的省庁は各局CAを構築。民間認証技術を活用。
- ② 2003年度までに各省庁がCAのシステムを構築
- ③ 2003年度までにセキュリティ対策のための評価体系の構築と汎用的情報通信システムを開発。
- ④ 2003年度までに、各省庁において、原則として行政手続がインターネット等のネットワークを経由して行えるように努める。
- ⑤ 2003年度を目途に電子入札について試行実験を行い、2005年度までに導入するよう取組む。
- ⑥ 2000年度に、地方公共団体間ネットワーク構築の実証実験及び国の霞が関WANとの接続のための実証実験を行う。
- ⑦ 2001年度中に全都道府県及び政令指定都市、2003年度までにその他の市町村まで



の総合行政ネットワーク（LGWAN）の構築を要請し、LGWANを整備するとともに、それと霞が関 WAN との接続が図られることが期待されている。

国の行政機関ではすでに、97年度で本省で一人一台 PC が達成され、99年4月時点では出先機関を含めても1.6人に一台の割合で PC が整備されて、省庁間を LAN ネットワークした霞が関 WAN が（旧26省庁）37機関で利用されている（00年3月時点）。また電子認証機能を付加した省庁間電子文書交換システムが整備され、2000年3月から霞が関 WAN の基本機能として運用開始されている（30機関）。

対市民の面でも、各省庁の白書データベースシステム、総務省の情報総合クリアリング（所在案内）システムの整備のほか、申請・届出等手続の電子化について、実施困難な手続（3,766件）を除く当面実施可能な手続5,323件のうち、99年度末までに3,024件（約6割）について電子化（フロッピーディスクでの申請、オンライン申請の容認）が行われている。

#### 4. 民間企業の PC 導入状況

通産省の99年度調査では、民間企業の PC、LAN の導入状況は、全業種平均で1.6人に1台である。これを業種別にみると、多数の顧客を抱える公益的企業と思われる「電気・ガス・熱供給・水道業」では、一人あたり0.98人に1台であり、すでに「一人一台 PC 導入」を達成していることが注目される（平成11年情報処理実態調査（速報）、通産省電子政策課00.1.10）。

## 第2章 電子市役所へのアプローチ

### 1. 市民の情報アクセス

地方公共団体、特に市役所は、地域住民・事業者と直結した公共サービスを提供する最も身近な役所である。従って CS（市民満足度）の面からでは、行政の IT 化は国、県よりむしろ市役所が先導すべきである。

#### (1) ホームページ（HP）の充実

HP は、IT 時代の市民と市役所との新しい接点である。神戸市 HP へのアクセスは00年には約660万件（1日1万8千件）であったが、特に01年1月は前年同月の約2倍に急増している。平成11年度版「通信白書」によると、自治体の公式HPは11年度末で7割以上の開設率である。

しかし自治体のホームページに対する市民意識調査によると、99年11月時点での調査ではあるが、半数以上の人が自治体 HP をほとんど利用しておらず、自治体 HP に対するイメージの上位回答には、「市民交流の工夫がない」「必要な情報がない」「情報がどこにあるか分からない」「最新の情報がない」等の否定的な指摘がされている。

更新頻度の低い概要情報を、自治体から市民へ片方向に提供する媒体にとどまる限り、自治体 HP はもはや市民にとって魅力を失っているといえる。

HP では、市長会見、議会・審議会議事録、記者発表資料などの情報に加え、観光・イベント情報、公共施設利用情報など市民・事業者の需要に応えた情報をリアルタイムで提供することが求められる。同時に、住民からの意見、要望、問い合わせの受付等にインターネットを活用することにより広く住民の声が行政に反映されるよう努め、市民参加型行政を推進する必要がある。



## (2) 行政情報クリアリングシステム

市民・事業者が、電子化された行政情報にアクセスでき、有効に活用できる体制として行政情報のクリアリング（所在案内）システムを設立することが必要である。これは行政が保有する情報の中で、住民・事業者が求める有用な情報を瞬時に検索、ダウンロード、保存できる機能を備えるものである。またこれには、企業等が神戸に立地・事業展開する際のビジネスに有用な情報も含まれるべきである。

行政の側からの積極的な情報提供は、同時に、情報公開を補完することにもつながる。HP への行政情報発信のためは、電子化された情報のサーバーへの蓄積が基本課題である。しかも、生きた（最新の）情報を発信するためには、それぞれの職場が直接発信しなければ不可能である。したがって、原則として全ての広報文書・資料は HP への転載を前提に作成段階から電子化するという業務体制、各課での簡易な入力により HP 作成が可能なシステムの構築、ならびに職員の研修等による情報リテラシーの向上が必要である。

## (3) 生きた広聴

住民参加の促進、市政への住民意見の反映のためには、市政に関する市民との双方向コミュニケーションをスムーズに行い、生きた広聴を進めることが必要である。

今後急激に増加すると予測される、市民からの Eメールからの問合せについても、素早く回答することが要請され（クイック・レスポンス）、軽易な問合せは現場担当者の判断で回答できるシステムも必要である。それぞれの職場の頻度の高い基本的な質問と回答（FQA）をデータベースとして整理し、それをインターネット上に掲載することは、市民の便宜とともに、職員による市民との Eメール交換の負担軽減を図る上でも有効である。

## (4) パブリックコメント

パブリックコメントは、国の行政機関において99年3月閣議決定「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続き」に基づいてスタートした。十分に修正可能な段階で政令、省令などの原案を公表（HP、窓口配布、新聞・雑誌、広報誌、官報、報道発表など）してコメントや対案などを募集し、それを考慮して最終的決定に至るものである。これら制度を自治体 HP 上でも展開することにより、市民参加を促進することが期待される。

## (5) 申請・届出手続の電子化

市役所を訪れなくても身近なところで申請・届出ができるようにするため、まず HP で各種様式等が取り出せるようにし（※神戸市「申請便利帳」は01年3月25日開始予定）、また申請者の電子認証や電子文書の原本性の確保など技術的課題の解消が大前提であるが、可能な手続から順次インターネットによる受け付けを増加していくことが必要である。

## 2. IT による行政改革

IT 革命は、財政的に厳しい状況のなかで、今までの仕事の進め方を見直すいい機会であり、行政改革の契機として捉えるべきである。

### (1) 文書の電子化と業務のネットワーク化

文書の作成・決裁・保存・利用・公開から廃棄に至るまでの流れを一貫して管理する総合的な文書管理システムの構築が必要である。現状では、パソコン一人一台体制が整っていないことから、情報の共有化、電子文書の送付等が可能な部署はごく限られた範囲に留まっている。IT 化の効果を最大限に生かすためには、業務の高度情報化それ自体による効率化にとどまらず、業務のネットワーク化（庁内 LAN の構築）を一層すすめて、業務そのものを見直すとともに、組織のスリム化、フラット化、意思決定の迅速化をすすめるべきである。

具体的には、文書の電子化、ネットワーク化と文書管理システムの導入により紙文書を削減し、文書共有、検索システムとグループウェア（協同作業支援ソフト）の有効活用により事務の簡素化、効率化をすすめる。

そのためには、現在10.7人に1台にとどまっている神戸市のパソコン整備について、できるだけ早い時期に「一人一台パソコン」を実現すべきである。

自治省「情報化施策等の推進に関する指針」では、地方公共団体が早急に取組むべき事項冒頭に「庁内 LAN、一人一台パソコンの整備」を掲げる。

## (2) IT化による効果

### ① 直接的な効果

IT化による直接的な効果として、1) 総務事務の集中化、2) 共通事務システムの導入、などによる行政内部の事務効率化が可能となる。

また国や他の行政機関との報告、資料請求、照会事務の効率化にも活用できる。

### ② 波及的な効果：仕事の質の向上—ナレッジマネジメント

グループウェア（電子掲示板、電子メール、会議室・公用車等予約、スケジュール管理などの統合ソフト）の導入と活用により、庁内に散在する貴重な知恵やノウハウを共有し、政策決定や日常業務に生かすナレッジマネジメント（知識管理）が可能となる。これは市役所がいわば一つのシンクタンクになることを意味する。

例えば電子ファイリングシステムにより各種報告書、議事録、マニュアル、FQA等が部局を超え LAN で結ばれた全職員と共有できる。

また、庁内のみならず、総合行政ネットワーク（LGWAN）により他の自治体、国と、また HP を通じた情報公開や電子市民会議室（第1章1.参照）を通して住民と、知識・情報の共有が可能になる。

## （第2章のまとめ）

**提言1：「電子市役所」実現のための第一歩として業務のネットワーク化が不可欠であり、できるだけ早期に「一人一台 PC 導入」が必要である。**

**提言2：業務のネットワーク化とグループウェアによる情報・知識・ノウハウの共有化（ナレッジマネジメント）をすすめるべきである。**

## 第3章 電子市役所の実現へのプロセス

### 1. 「一人一台 PC」の経費試算

業務の IT 化は、ハード導入期に経費がかかり、また業務の IT 対応が完了するまでは二重業務になり研修等も必要となるため、すぐには経費削減効果は現れてこないが、それを恐れては何もすすまない。逆に「一人一台 PC 導入」が整わないとペーパーレス化は実現せず、コストの削減も徹底できない。

本研究チームは、既に「一人一台 PC 導入」を達成した自治体をヒアリングした結果（本庁のみ達成を含む、図表3-2）などをもとに、本庁で「一人一台 PC 導入」経費と、それに伴うコピー用紙削減効果を比較した。また、経費削減ではないが、PC 導入予算の捻出とコピー使用の抑制を兼ねて、本庁内でコピー1枚使用に対して3円の負担金「コピー税」を導入し、導入予算に充当するという仮定で試算表を作成した。

その結果、PC、LAN 経費はコピー用紙削減効果と「コピー税」により賄えるという結果を得た。

図表3-1 神戸市 本庁「一人一台 PC 導入」費用関係試算

(単位：千円)

|             | 00年度 | 01年度     | 02年度     | 03年度    | 04年度    | 05年度    | 06年度     | 07年度    |
|-------------|------|----------|----------|---------|---------|---------|----------|---------|
| (費用)        |      |          |          |         |         |         |          |         |
| PC 本体       | 0    | 270,000  | 0        | 0       | 0       | 0       | 675,000  | 0       |
| LAN 他       | 0    | 135,000  | 0        | 0       | 0       | 0       | 0        | 0       |
| 小計①         | 0    | 405,000  | 0        | 0       | 0       | 0       | 675,000  | 0       |
| (経費削減/予算振替) |      |          |          |         |         |         |          |         |
| コピー経費削減     | 0    | 0        | 33,000   | 66,000  | 99,000  | 132,000 | 132,000  | 132,000 |
| コピー税収       | 0    | 99,000   | 89,100   | 79,200  | 69,300  | 59,400  | 59,400   | 59,400  |
| 小計①         | 0    | 99,000   | 122,100  | 145,200 | 168,300 | 191,400 | 191,400  | 191,400 |
| 単年度差引②-①    | 0    | -306,000 | 122,100  | 145,200 | 168,300 | 191,400 | -483,600 | 191,400 |
| 累計          | 0    | -306,000 | -183,900 | -38,700 | 129,600 | 321,000 | -162,600 | 28,800  |

## 2. 課題

### (1) ナレッジマネジメントの周知徹底

前述のようにグループウェアの導入等によりナレッジマネジメントが可能となるが、これは決して IT 化すれば自然に、また短期間に形成されるものではない。

ヒアリングでは、ほとんどの自治体が、グループウェアを庁内に普及させ活用させる第一の条件として、「トップマネジメントが率先垂範し、自ら実行すること」を指摘する。

これは、文書・口頭での報告・連絡・相談といった永年の慣習を一挙に変える必要があるからである。

また、民間企業では、有用な提案・知識・情報の提供者に対し所定の評価や褒賞を与えることにより活用に成功した例もある。

### (2) 申請・手続のオンライン化に伴う問題

#### ① 電子申請

ネットワーク上で各種行政手続の申請を行う場合には、申請者の電子認証、電子文書の原本性の確保、手数料徴収方法についてそれぞれ検討する必要がある。

1) 電子認証とは、電子申請・商取引における本人確認の問題である。

2) また電子文書は、内容の改ざんが容易、記憶媒体の経年劣化、大量・秘密裏の盗難、漏洩、盗み見等の可能性、見読性に欠ける等の性質があり、その原本性確保についても問題となる。

3) 不特定多数の者がオンライン申請・届出を行う場合は、より簡便な手数料納付方法を検討する必要がある。米国の多くの州では、住民のクレジットカードによる税金・手数料の納付を認めている。

各地で多機能 IC カードの実験的導入（第 4 章 2. 参照）や、電子マネー実用化を目指した実験が行われており、これらの先進的事例の成果を慎重に検証し、可能なものは試験的に導入していく必要がある。

#### ② 認証基盤

電子的な情報については、書面のように押印や署名をすることができず、情報の改変があっても痕跡が残らないため、情報の作成者や改変の有無を確認する仕組みを別に考える必要がある。このような仕組みとして、近年、電子署名が実用化されている。

図表3-2 地方公共団体における「一人一台 PC 導入」の状況と経費削減効果

| 団体名                | 導入状況                                              | 時期         | 経費削減                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
|--------------------|---------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----|-----------|--------------------|-----|-----------|--|-------|------------|
| 三重県                | 行政職 1人1台<br>5,322台                                | 00年6月      | ① 時間の節約 年間20万時間<br>(人件費換算 8億3,600万円=職員50人分)<br>② 経費の節減 年間△967,000千円<br>・紙、コピー、郵便、電話△21,000千円<br>・旅費△76,000千円<br>・ロッカー等備品削減△34,000千円<br>・時間外人件費△836,000千円<br>※IT化経費：3,562,000千円(98～00年度)                                                                                                                                                                                                                                                     |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
| 静岡県                | 本庁 1人1台<br>2,348台                                 | 99年7月      | ・本庁コピー用紙が34%削減(△700万枚/年)<br>(巻末資料5参照)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
| 藤沢市                | 行政職1.2人/台<br>1,211台                               | (00年度)     | <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;"></td> <td style="text-align: right;">費用計</td> <td style="text-align: right;">310,600千円</td> </tr> <tr> <td>・費用対効果<br/>(01年度見込)</td> <td style="text-align: right;">効果計</td> <td style="text-align: right;">439,690千円</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">費用対効果</td> <td style="text-align: right;">△129,090千円</td> </tr> </table> |  | 費用計 | 310,600千円 | ・費用対効果<br>(01年度見込) | 効果計 | 439,690千円 |  | 費用対効果 | △129,090千円 |
|                    | 費用計                                               | 310,600千円  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
| ・費用対効果<br>(01年度見込) | 効果計                                               | 439,690千円  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
|                    | 費用対効果                                             | △129,090千円 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
| 横須賀市               | 職員1.2人/台<br>1,530台                                | (00年度)     | ① 情報化による費用削減効果<br>・97年度 △67,300千円<br>・98年度 △149,000千円<br>・99年度 △345,400千円<br>② 電子入札による経費節減<br>・平均落札率95%→85%, △20億円                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
| 兵庫県                | 本庁 1人1台<br>3,400台                                 | 98年度       | ・2003年度に出先を含め全職員に1人1台配備を計画<br>・2005年度時点での試算で、コピー用紙の41.5%削減<br>(年間△5,200万枚)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |
| 大阪府<br>(計画)        | 本庁 1人1台：01年度<br>(4,500台)<br>出先機関 1人1台：<br>01～03年度 |            | ○下記のとおり目指す<br>・総務サービス機能の集中で約150人の職員削減<br>・超勤時間の約10%削減<br>・旅費の約10%削減<br>・紙使用料の約60%削減                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |     |           |                    |     |           |  |       |            |

出所：各団体の資料から作成

電子署名は暗号技術を利用した個人認証手段であり、その方式として現時点で広く用いられているものが「公開鍵暗号方式」である。公開鍵暗号方式では、内容の秘匿とともに名義人の同一性、内容の改ざんの有無の確認、送信否認の防止が可能である。しかし本人でないものが本人に成りすまして鍵を生成することは防止できない。そのため、公開鍵証明書(「印鑑証明業務」に相当)を発行する「認証業務」が必要となってくる。

現在、電子証明の認証機関は民間組織が行っているが、電子申請等における行政機関側の公開鍵証明書は、行政側が発行することが望ましいとされているため、国では政府認証基盤(GPKI)の整備が進められることとなった。総合行政ネットワークでも各行政単位の組織認証が必要になってくると思われるが、本研究会のヒアリングでは、各自治体とも国の動き待ちの状態であった。

市民はもちろん行政実務者にとっても、「電子証明」「電子署名」は、手書きの署名や公印の押印のような長年の慣行がなく、なじみが薄いから、その制度・法的位置づけに関する理解の増進が不可欠である。

### (3) セキュリティ対策

電子データのコピーは、ほとんど無費用、瞬時に、大量かつ完全な複写物作成が可能であるという特性をもつため、行政の IT 化に伴い、個人情報・プライバシー保護の必要性がますます高まってくる。

しかし一方で、行政の IT 化に際しては民間業者へのアウトソーシングも重要になる。

また最近、コンピューター・ウィルスで汚染された添付メールが大量に発信されるなど、ウィルスによる被害の件数が急増している。したがって、行政内部でのセキュリティ対策がとりわけ重要となる。

職員研修の徹底による情報リテラシーの向上はいうまでもなく、特に情報システム部門のセキュリティ担当者に有能な人材を配備する必要がある。

### (4) 市民の電子市役所に対する理解と協力

我が国のインターネット利用者は10～30代までが全体の78.8%を占めている。またインターネット全体の普及率が3割に満たず、PC を使えない市民も多いのが現状である。

他方で、家庭のパソコンや公共端末から電子申請を行えるようにする場合は、ある程度の知識が市民の側にも求められることになる。

経費をかけて IT 化をすすめても、市民から活用されなければ意味がないから、電子市役所の意義と必要性を市民に訴え、理解と協力を得る必要がある。

(第3章のまとめ)

提言3：「一人一台 PC 導入」のための財源は、コピー用紙削減、コピー税などにより捻出可能である。

提言4：職員の情報リテラシーの向上と、専門の人材の確保、特にセキュリティ担当者に有能な人材を配備することが必要である。

## 第4章 広がる IT 活用領域

### 1. 「電子市民会議室」の事例（藤沢市）

#### (1) 藤沢市のこれまでの取組み

全国に先駆けて、HP 上に「電子市民会議室」を開設した藤沢市に、これまでの取組みや今後の展開についてヒアリングした。

(先方：藤沢市情報統計課・井出主査，市民自治推進課・川口主査)

藤沢市の地域情報化は、慶応大学藤沢キャンパスや地元企業などの協力を得て、96年7月「藤沢市地域情報化推進会議」（学識，有識，市民代表10名）が組織されることにより本格化した。97年3月に「地域情報化基本計画」を策定し，様々な分野でインターネットの活用を進めることを決定。

98年2月から、「市民電子会議室」実験（第1期）に着手し，現在は99年6月からの第3期実験期間内であるが，これまでの経験に基づき会議室専用ソフトを更新し，実質的にはほぼ完成したといえる。01年4月から本格稼働の予定である。

#### (2) 概要

市民電子会議室の概要は次のとおり（巻末資料8参照）。

- ◇ 目的：①新しい市民参加制度の確立，②ネットワーク上のコミュニティ形成
- ◇ 会議室数：市役所エリア11室，市民エリア56室（01年1月現在）
- ◇ 平均閲覧数：270件／日，平均発言数：20件／日

留意点としては、次のことが指摘される。

- ① 会議室における発言等を HP で公開するには藤沢市個人情報保護条例との関係が問題となったが、条例上の例外規定である「あらかじめ公開を前提として作成した文書」と解釈して公開している。
- ② 発言について事前に会議室「運営委員会」や HP 管理者でチェックすることはしていない。
- ③ 「問題発言」については、電子会議室の「世話人」に委嘱している人が専属で監視している。しかしいまのところ、誹謗中傷などの発言を強制削除した事例はない。発言者自身が自分の発言を訂正・撤回するケースのみ。

最近では各会議室の雰囲気成熟し、進行役が手馴れてきたこともあり、「問題発言」が出にくい状況に安定してきたと思われる。

### (3) 課題

今後の課題としては、1) 各種団体への働きかけ参加をさらに拡大すること、2) 進行役や世話人などを NPO に依頼するなど市民運営を進める、3) 市職員の参加を促す、などが必要と思われる。

なお、藤沢市では従来から市民参加のまちづくりをすすめてきたが、電子会議室の運営に携わって感じられることは、市民が真に望むことは、行政に対し一方的に要望を発言することではなく、市職員と同じテーブルについて対等に話をするのではないかと、このことである。その意味で、休日・夜間でも家庭から発言でき、それに職員も参加する電子市民会議室は、真の市民参加を促進し、市民満足度の向上に非常に有意義と思われる。

### (4) 「電子区民会議室」

神戸市においても、区役所を中心に市民との協働の市政がすすめられているが、さらに協働への取組みを推進していく意味でも、電子会議室などの形でネット上の市民（区民）との接点を持つことは、これからの神戸市政にとって大きなプラスになるであろう。

市民ニーズの把握、市政（区政）への市民参加、地域や市民のコミュニティ形成、NPO やボランティア活動のネットワークづくり、災害時の情報伝達など活用範囲は広い。

例えば、電子会議室を通じて今まで市政や地域運営に対して比較的積極的ではなかった若年層のニーズをくみ上げることができれば、『新たな市民経営』をすすめるうえでも有効であろう。また、電子会議室を媒介として区役所が市民ネットワークの中心となり、協働の『担い手の裾野を広げる』役割を担うとともに、『神戸版 PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）』の確立に向けた『行政の調整機能の強化』を図ることが可能であろう。さらに、職員も市民と同じテーブルに参加できるようになれば、『市民理解から行動へのステップアップ』がいっそう促進されるであろう。まさに、電子会議室は新しい時代の市民ネットワーク構築のための強力なツールになると思われる。

## 2. IC カード実験の事例（静岡県豊田町）

IC カードとは集積回路（IC）を埋め込むことでカード自身が暗号解読等のデータ処理を行えるようにしたカードで、キャッシュカード等に使われている磁気ストライプカードに埋め込まれた CPU が制御するため、偽造が困難であり、外部からの不正なアクセスに対するセキュリティが強く、さらに保存できる情報量が大きいため、今後幅広い用途が生まれるものと想定されているところである。

03年からは、住民基本台帳カードを IC カードとして希望者に配布することが国において計画されている。住民票記載事項以外においても、自治体の責任でオプション等の追加

が想定されているため、どのように有効活用するかが各自治体で検討されている。

静岡県豊田町において、自治省（現総務省）の地域カードシステムモデル地区の指定を受け、98年度より IC カードのモデル的導入が行われており、以下その事例について紹介する。

#### ① 町の概要 一略

#### ② IC カードの概要

配布対象は町民全体であり、任意の希望者の申請に基づき発行している。記載事項は住所、氏名、性別、個人番号、生年月日、緊急連絡先、保健情報等である。

- ・15歳以上は成人用（証明書等発行対応）15歳未満は子供用（乳幼児医療対応）
- ・発行枚数 成人4,855枚、子供2,414枚 計7,269枚（人口の24.4%）
- ・仕様は S 8 型（暫定仕様）、8 K バイト。標準化を前提としていたため、モデル地区で統一して使用している。今のレベルでは少し古い仕様になっている。
- ・発行経費は1万枚作成で@1,350円

#### ③ 住民票等の自動発行

IC カードには窓口で利用頻度の高い住民票の写し及び印鑑登録証明書が自動交付できる機能が備わっている。自動交付機にカードを入れ、暗証番号を押し、使用目的、部数等をタッチパネルで指定し、手数料を入れれば発行される。自動交付機は役場庁舎内と町立複合施設（体育館等）にあり、庁舎外にある交付機は休日・平日ともに午後8時まで使用可能となっている。サラリーマン等には便利であり、昼間でも申請書不要で待たなくても良いと好評なうえに、窓口事務の軽減にもつながっている。発行総数の約1割をしめる。

#### ④ その他の活用内容

保健分野では訪問指導、母子保健、健康管理の分野で使用し、保健指導で訪問した際に、訪問指導・介護情報を記録し次回訪問者へ伝えるほか、乳幼児検診などの検診結果を記録し、活用している。

福祉分野では高齢者情報管理支援、施設利用情報管理支援、訪問活動支援の分野で、福祉サービスの受給状況、身体状況、介護状況などの情報を蓄積し、効果的なサービスに活用している。

医療情報分野では、医療情報管理等の分野で、健康診断の結果情報及び在宅介護状況、予防接種の実施状況を登録し診療支援等に活用している。

カードの磁気部分を使用して提携金融機関のキャッシュカード機能の追加も可能であるが、利用者は少ない。

#### ⑤ 運用上の問題点

導入時点から施策・制度等周りの状況が大きく変わり、その対応に費用がかさんでいる。

#### ⑥ 今後の導入にあたって

IC カードを利用したサービスの違いで、自治体間にサービスの格差が生じる可能性がある。導入にあたっては企画・立案から実務者によるデモ等も必要であり、一定の時間を要するため、導入分野の検討は早急に始めるべきである。

保健・福祉・医療などの分野への導入が考えられるが、それぞれ専門性が高い場合が多く、導入にあたっては現場の実務担当者との調整等が重要になってくる。また、同じシステムで使える範囲が広いほど有効であり、広がりをもたせることも大切である。

#### （第4章のまとめ）

**提言 5：「電子区民会議室」を設置し、区役所を中心とした市民ネットワークを構築する。**



提言 6：IC カード（住民基本台帳カード）の利用分野の拡大については、カードの仕様自体が未定ではあるが、その活用分野、技術的障害、費用対効果など、解決すべき諸問題について早急に検討を行う必要がある。

## 第 5 章 IT を活用した障害者の就労支援

IT 化の進展は、人々のくらしやビジネスのあり方そのものを大きく変えようとしている。就労形態の多様化など働き方の変革もそのひとつであり、障害者の就労機会の拡大につながるものと期待されている。

IT による CS の向上は、手続きの利便性の向上によるものばかりでなく、IT を活用して生活の質そのものを向上させることによっても実現できる。

本章では、IT による障害者市民の満足度の向上という視点から、IT を活用した障害者の就労の促進・支援策について考える。

### 1. 障害者の就労の現状

#### (1) 障害者の就労の意義

「人が生きる」ということの中で、「働きがい、やりがい」のある仕事を持ち、余暇を楽しみ、ボランティア活動等を通じて社会貢献を行うことによって喜びのある生活がおくれるということは、障害がある人にとっても障害がない人にとっても同じことであり、ノーマライゼーションの根幹である。

障害者は就労を通じて、ビジネスマナーやソーシャルスキルを身につけることにより、社会人として成長することができる。また、「保護される」立場から、「自立」した生活を確立することは、心身ともに自信をもった人生をおくることにつながっていく。

また、障害者の就労を進める事は、21世紀の重要な課題である少子高齢化にともなう労働力不足への対応という面からも、意義がある。

#### (2) 障害者の雇用状況

神戸市における障害者数は、身体障害者約57,600名、知的障害者約6,500名、精神障害者約3,300名（00.12末現在）である。

長引く不況の影響で、障害の有無にかかわらず雇用状況は厳しく、公共職業安定所における一般職業紹介の状況によれば、00年11月の有効求人倍率（季節調整値）は全国で0.65倍、うち兵庫労働局管内は0.46倍とさらに低い数値となっている。

障害者（身体障害者及び知的障害者）の雇用に関しては、「障害者の雇用の促進等に関する法律」において、「障害者雇用率制度」が設けられ、常用労働者数（全従業員数から除外率相当の労働者数を除いた数）が56人以上の一般民間事業主は、その1.8%以上の障害者を雇用しなければならない。

しかし、実際の雇用率は00年6月1日現在で1.49%にとどまっており（労働省職業安定局集計）、兵庫県内においても1.69%と、法定雇用率を満たしていない。

#### (3) 障害者の雇用上の問題点

「障害者雇用実態調査」（労働省、98年11月）によれば、障害者の雇用上の主な問題について、現に雇用している事業所は「会社内に適当な仕事があるか」「職場の安全面の配慮が適切にできるか」など障害者の適性、能力にあった仕事の有無や安全管理に関するものをあげている。また、雇用上の配慮としては、「工程の単純化等職務内容の配慮」「業務



遂行を指導、援助する者の配置」の他、身体障害者に対しては「職場移動や作業を容易にする施設・設備・機器の改善」をあげるところが多い。

一方、雇用されている身体障害者の職場に対する要望は「能力に応じた評価・昇進・昇格」「コミュニケーション手段や体制の整備」など処遇やコミュニケーションに関する事項が主であり、知的障害者の要望は「今の仕事を続けたい」「職場で相談できる人がほしい」などである。

障害者の雇用促進にあたっては、これらの課題の解消を図るとともに、その前提条件として通勤上の障害を除去するための公共交通機関のバリアフリー化等が必要と言える。

## 2. IT化の進展と障害者の就労

### (1) ITの急速な普及

近年、パソコンやインターネット、モバイル通信が急速に普及している。平成12年版通信白書によれば、99年度末のパソコン国内出荷台数は1,000万台に迫っており、99年末のインターネット利用者数（15～69歳）は2,706万人（対前年比59.7%増）と推計され、05年には7,670万人に達するものと見込まれている。また、99年度末にはモバイル通信と加入電話の契約数が逆転し、iモードなどの携帯電話端末単体でのインターネットアクセスサービスにより、インターネットはより身近なものとなっている。

### (2) ITの活用と障害者

身体障害者のインターネット利用率は7.8%であり、利用していない理由は、「内容（どのようなことができるのか）がわからない」「始めるきっかけがつかめない」「利用方法を教えてくれる人がいない」等である（郵政研究所「身体障害者、高齢者にやさしい情報通信のあり方に関する調査研究報告書」98年1月実施）。

一方、ITの活用により、1.(3)で述べた課題のいくつかは解消することができ、障害者の雇用促進につなげることができる。例えば、音声入力とインターネットの活用により、視覚障害者は健常者と変わりなく書類作成や配布作業を行うことができる。

また、テレワークやSOHOという就労形態が可能となり、通勤上の交通機関や社屋等物理的なバリアによる制約を受けることがなくなる。企業側にとっては、オフィスコストの削減にもつながる。

さらに、IT関連ビジネスは新たな成長分野であり、IT技術者の需要は多いため、障害者がITの知識や技術を身につければ、就労の機会は増大する。

### (3) 在宅就労と障害者

実際に在宅就労している障害者の意見は以下のとおりである。通勤が不要であり、体調や生活のリズムに合わせて働くことができる在宅就労は、障害者にとって身体的・精神的に負担の少ない働き方といえる。

## 3. 取り組み事例

### (1) 社会福祉法人 東京コロニートコロ情報処理センター

82年より、重度四肢障害者の就労を目的としたコンピューター技術訓練とその後の就労事業を行っており、ITを活用した障害者の在宅就労の先駆者となっている。

障害者の在宅就労を実現するために、センターでは教育・雇用支援・就労支援の3部門を設置し、支援を行っている。

#### ① 在宅パソコン講習事業（東京都重度身体障害者在宅パソコン講習事業）

東京都から年間700万円の補助を受け、一般の専門学校やパソコンスクールに通うのが

困難な身体障害者を対象に、在宅で情報処理技術を身につけられる2年間の講習を行っている。情報処理の技術講習だけでなく、就労のために必要なビジネスマナーや社会性の習得にも力をいれて人材育成を行っている。

講習内容は、1年次には、通産省第2種情報処理技術者試験を視野においたアプリケーションソフト操作の基礎、プログラミング基礎、情報処理基礎理論を行い、2年次には、アプリケーションソフトコース（表計算アプリケーションソフトの実務処理への利用技術、データベースソフトを利用したアプリケーションの開発、Webコンテンツ作成等）とプログラマコース（業務プログラム開発のための工程管理・テスト手法、データベースを利用したプログラミング等）の選択制とし、いずれのコースも企業実習、卒業制作を実施している。

講習方法は、1名の講師が5～6名の障害者を担当し、インターネットやパソコン通信を使用して、学習報告や質疑応答、課題添削を行い、また、2週間に1度、講師が自宅を訪問してマンツーマンの指導を実施している。

利用者負担は、年間6万円で、毎年、5～6名の募集に対して30名以上の応募がある。00年6月現在で41名がこの講習を修了し、36名が就労している。

#### ② 職業紹介・コンサルティング事業

企業の業務が遂行できる障害者を対象として、よりきめ細かな職場開拓や就労斡旋を行うため、公共職業安定所と連携を密にしながら、有料の職業紹介事業を実施している。企業側から、企業の負担となってもかまわないので、センターが責任をもって障害者を紹介してほしいという希望が強かったため、求人希望する企業から紹介料をとるようになった。

本センターではパソコンを活用した訓練を行っているため、訓練と仕事がつながりやすい。

職場開拓は、各企業へセンターのPR紙を送付したり、IT関連のイベントに参加し、企業の人事担当者へ働きかけを行う等の方法で行っている。しかし、実際は、大企業での仕事はとりにくく、ベンチャーやNPOの仕事が多数となっている。

障害者が企業へ採用された後の継続的な相談・支援についても、ボランティアではなくビジネスとして、企業との契約により有料で行っている。

#### ③ SOHO 支援事業

SOHOは、移動のハンディを克服でき、体調や障害に合わせた働き方が可能であるが、単独での受注は難しい。そのため、受注開拓を行うとともに、個々のワーカーの能力に応じた仕事の割り振りや調整、進行管理、クライアント・関係機関とのコミュニケーション代行等のバックアップを行っている。

就職後事故により障害者となった人が多いため、技術も社会性も備えている人が多く、活動を通じて作業能力が向上する例も多い。

業務内容はWebコンテンツの企画・制作・運営、データベース設計、プログラム開発、サーバ保守等、多岐にわたっている。

#### ④ 行政への要望

- ・ITを活用した就労支援を行うNPOの立ち上げ及び運営についての支援。特に場の提供
- ・公共職業安定所と企業のつなぎ
- ・業務の発注

## (2) 特定非営利活動法人 リクリエイト協会

本会は、明石市に本部を置き、86年から教育・研究・障害者施設に中古のパソコンを寄付する活動を開始し、現在は障害者の自立支援を目的として障害者へのパソコン指導や障害者の心身の特徴に合わせた、パソコンのソフトウェアの研究開発を行っている。本会の特徴は、精神障害者と知的障害者を対象としているところにある。

99年3月に知的障害者の小規模作業所「ハッピークラフト」を開設し、通所する知的障害者にパソコン教育を行っている。ここでは、一人一台のパソコンを配置し、個々の障害者の状況にあったパソコンに改良することから始まり、ホームページ作成等の作業が行える程度までの技術習得を目標にし、その間に指導員が職場開拓を行って就労に結び付けている。

99年5月には、兵庫県通院患者リハビリテーション事業を活用して、精神障害者の受入れを開始し、知的障害者と同じ作業場でパソコンの教育を行っている。

精神障害者、知的障害者ともに障害の状況、程度がさまざまであったが、作業所を開始してしばらくすると、障害者同志が教えあい、助け合って指導員が指導、助言をしなくても、各人のプログラムをすすめ、技術の向上が見られた。中・軽度知的障害者はワープロや経理を行い、精神障害者は補助具の開発や障害者向けのパソコン指導を行っている。

現在は、地域のホームページ作成や企業の下請け業務を中心に行っているが、成果物もほとんど障害者のみで完成させている。

この活動を進めるため社会福祉法人の認可を受け、01年4月より、神戸市西区において知的障害者通所授産施設を開設し、パソコンを活用した知的障害者の就労支援を一層促進することとしている。ここでは、授産科目に、全国の知的障害者通所授産施設では例のないパソコン訓練を取り入れ、パソコン技術を活用して就労へ結びつけていく。知的障害者には一人一台のパソコンを配置し、パソコンも各利用者にあったものに改造して訓練を開始する。指導員も積極的に職場開拓を行い、企業との結びつきを重視したパソコン訓練を行い、就労への中間施設として運営を行っていく。

## (3) 社会福祉法人 プロップステーション

「チャレンジド（障害者）を納税者に」を目標とし、パソコンを活用して、障害者の自立と社会参加、就労の促進、雇用の創出を目的に活動している。

障害者のためのパソコンセミナーでは、障害者自身が講師となり、足や口を駆使してキーボードを操作し、顧客の希望に添える処理を指導している。

仕事の受注開拓、障害者の心身の状態にあった仕事が請け負えるよう企業と障害者の間に入り、仕事のアレンジ、マッチング等を行っている。

また、啓発活動を積極的に行い、企業や行政と連携しながら、各地でフォーラムや講演会、セミナー等を開催し、全国への情報の発信地となり、情報提供事業を行っている。

障害者の情報教育についてのノウハウを評価されて、00～01年度、緊急地域雇用特別交付金を活用した大阪府教育委員会の養護学校等の情報教育アドバイザー派遣事業を受託している。これは、府内40カ所の盲・ろう・養護学校教員の情報リテラシーの向上を図るものである。

## 4. 本市における課題

### (1) 職業訓練の場の確保

課題の第1は障害者に対するIT技術の教育・訓練の場がきわめて少ないことである。

現在、就労を目標とした訓練の場としては、職業訓練校や障害者職業リハビリテーション

ンセンターが中心となっており、就労を希望する障害者の需要を満たしきれていない。また、訓練科目も木工、金属加工等が多く、職域を拡大しにくいものとなっている。

障害者が在宅または身近な地域で IT 技術の教育・訓練が受けられるよう訓練体制の整備・多様化を図るとともに、その情報を広く周知する必要がある。

## (2) 在宅就労についての企業への PR

企業が障害者を雇用する場合は、マイナスイメージが先行してしまい、障害者は当初から求人の対象からはずされているのが現状である。

企業での IT を活用した業務は、今後も増加していくものと予想されるため、企業に、障害者の在宅就労について積極的に PR し、障害者の雇用を促進していく必要がある。

在宅就労を企業が取り入れる場合は、労務管理や業務把握の方法等の実施にあたっての新たな課題が生じるため、対応方法も含めて企業側に提案し、活用に結び付けられる PR を行う。

## (3) 企業と障害者のコーディネート

障害者の就労を促進するために最も重要なのは、「企業とのコーディネート」と「仕事のアレンジ」である。

東京コロニートーコロ情報処理センターでみられたように、雇用という形態をとる場合は、センターの支援者は、雇用企業側に必要な諸制度や福祉的な知識、過去の事例等を伝え、時には雇用主と一緒に職域の開拓を行っている。請負形態の場合は、障害者の力量を把握し、その人にあった質・量の仕事を割りあてる。どちらの形態とも障害者の在宅での労働環境や心身の健康状態のサポートは欠かせないものである。

障害者の職業能力は必ずしも低いわけではないが、日常生活動作の困難さから生じる制約が就職上のチャンスを奪い、選択肢を狭めていると考えられる。障害者の個別の事情に合わせて仕事を作りだし、教育をしていくという柔軟なスタイルが確立されれば、障害者の労働人口は増加する。

そのためには、雇用側と障害のある人の間に立ち、双方のニーズを確認した上でコーディネートできる専門家が必要である。

## (4) 多様な就労形態に対応した助成の確立

現行の障害者雇用に対する助成制度では、原則的に 1 日 8 時間・週 5 日のフルタイム勤務を助成の対象としており、パートタイム就労に対する助成は対象・内容とも極めて限定的なものとなっている。

障害者の就労を促進するためには、企業や障害者のニーズにあった多様な就労形態に対応した、柔軟な助成方法、内容とし、雇う側にとっても就労する側にとっても活用しやすいものとする必要がある。

## 5. 提言

提言 7：障害者の情報リテラシーの向上支援と在宅就労支援のためのモデル事業の実施

### (1) 障害者の情報リテラシーの向上支援

障害者が IT 化進展の恩恵を享受できるよう、障害者の情報リテラシーの向上を支援する必要がある。

01年 4 月から実施予定の IT 講習会は、IT に触れるきっかけとなることから、当然のことながら障害者の受講を視野に入れ、障害者に配慮した会場の選定、運営を行う。

## (2) 総合支援機関の設置

IT 技術を習得することができ、かつ、習得した技術を生かせる職場開拓、マッチング、就労のための相談・助言、さらには在宅業務遂行の確認方法や労働時間管理の研究・提言を行う総合的な機関の設置が必要である。

障害者に対するきめ細かな対応を行うためには、障害者の身近な地域において NPO 等がその運営にあたることが望ましい。

本市は、このような総合支援機関の設置に向け、場の提供あるいは整備運営補助を行うなど、障害者の在宅就労に向けての側面支援を行っていく。

## (3) モデル事業の実施

本市の事業あるいは企業の協力のもと、モデル的に IT を活用した障害者の在宅就労を実施し、企業、障害者等関係者から幅広く意見等を聴取して在宅就労の課題・問題点等を明らかにし、障害の状況にあった業務内容、就労時間、パソコン技術等の研究、分析を重ねることによって、在宅就労の促進につなげる。

## 第 6 章 IT による産業活性化

### 1. 企業誘致と起業支援のあり方

#### (1) IT 時代の企業環境

これからの社会では、手に入れにくい知識や情報を求めて、これらが集積する都市へ企業の立地が進むと考えられている。

このような中、世界の企業で「ひとり勝ち現象」と「ゆきだるま効果」が顕著に見られている。都市を発展させるためには他都市に先駆けて好循環、すなわち「雪だるま効果」を作ることができるかが課題となる。

本研究チームでは、以上のような問題意識のもと、神戸市内企業のいくつかを選び、IT 政策に関し市役所に対し望むこと等をヒアリングした。ヒアリング先は、

#### 1) ITベンチャー企業として

- ◇ メディカルサイバースペースグループ（本社：大阪市，医療関連）
- ◇ ニューセンチュリーグローバルネットワーク（株）  
（シアトルが本社の外資系企業，FWA 事業（後掲(3)参照））
- ◇ ヤノ電機（本社：西区，IT 周辺機器の製造販売）

#### 2) 従来型産業の企業として

- ◇ 三菱倉庫神戸支店（神戸発祥の物流企業）

（ヒアリング結果）

（IT について）

- IT 産業だけでは雇用者は大きく増えず、十分な街の活性化にならない。これからは IT を活用した労働集約産業が立地することが重要。例えばヘルプデスク（障害者も雇用可能）や介護ケアハウスやなど。
- 通話料の負担が大きすぎる。特に神戸は回線等のインフラが遅れている。特定の通信事
- 業者の独占体制から自由競争へ移行するよう市としても尽力して欲しい。
- 情報通信インフラは民間が中心となって進めることが望ましい。

（起業について）

- 大企業や官庁からの外注情報をもっと欲しい。立地において重要なことは、仕事を得

られること。

- 人対人の情報交換が基本であり、IT はあくまで便利なツールにすぎない。
- 役所主催の連絡会議等は大企業主導になってしまうが、ベンチャーを中心とした企業交流の場が欲しい。
- IT 技術者などの良い人材が見つかるかが勝負。特にサーバー管理者は重要。行政が人材をコーディネートできないか。  
(市への要望など)
- 行政の担当者とのコミュニケーションが必要。最後はフェースツーフェース。行政内の窓口を一本化して欲しい。
- 行政の保有する各種情報が入手しやすいことが重要である。
- 神戸の街は、気候が温暖で風光明媚、住環境が良く、利便性も高い。学校・病院宗教などの施設の充実ぶりなどにより、外国人にとっても住みやすい街と言われているなど、既に大きな財産を有している。この点を今後も PR し、利用していくべきである。
- 教育、交通、物流、文化などの基礎体力づくりがまだまだ必要。

• また前掲（第1章）の「神戸経済新生会議 提言」（01.1.19）では、  
「SOHO プラザを設置し、ベンチャー企業に対する支援と、ベンチャービレッジ相互間をネットワークで結ぶ。」

「企業や行政は、実績主義にとらわれず、ベンチャー企業との取引機会を拡大する。」と明記されているところである。

## (2) 新たな時代の企業立地のための社会資本整備と財政支援

### ① 社会資本整備

これからの社会では知識や創造を行う人材が重要な社会資本と考えられている。これは、企業ヒアリングにおいて人材確保の重要性が上げられていたことから明らかである。

また、知識の伝達、すなわちコミュニケーションも重要である。IT 企業にも行政のもっている情報が重要であることが企業ヒアリングでも明らかとなった。

企業には、公的団体の信用力をバックにした情報の支援が必要であり、市からの正確な情報発信が望まれている。そこで企業の情報ニーズを把握しすばやく提供するシステムが必要となる。

すなわち、サイバー上で神戸市の存在感をアピールし、企業とのコミュニケーションの活発化を目指す必要があるのである。

そして、コミュニケーションはインターネットだけではなく、最後はフェース・トゥ・フェースが重要であることが企業ヒアリングでも指摘されている。

このようなことから、新たな時代の社会を支える重要なインフラは、その地域と世界を結ぶ情報通信ネットワークと交通ネットワークである。

神戸におけるこれらのインフラ整備は、企業ヒアリングの中にもあげられているように、まだまだ不十分なものである。

情報通信インフラは技術革新が目覚しく、臨機応変な対応・整備を考えると民間が中心となって進めることが考えられる。

一方、交通インフラは、市のマスタープランに基づいた整備を進めるとともに、人、物、金の交流を活性化させるため新たな社会のニーズに合わせ再構築していく必要がある。

また、知的交流のためのハードとソフト、すなわち国際会議場やホテルの整備、そこで開催される会議やパーティを通じた企業間の交流などが必要となる。



このように、新たな社会を実現していくためには、既存のインフラを新しい視点で再構築しながら新たなインフラの整備をたゆまず進めるとともに、これらを活用するソフトを充実していく必要がある。

## ② 財政支援

企業ヒアリングにおいて、当初経費が安く出来なければ起業できないとの声があった。また、経済企画庁の調査などにおいても財政的な支援が望まれていることが指摘されている。

既に実施されている FAZ や起業ゾーン条例によるポートアイランド 2 期での優遇措置を拡充していくとともに、都市部や近郊住宅地で起業を支援する SOHO の提供や家賃補助、既存企業の IT 化のための支援などを検討していく必要がある。

アメリカのジョージア州ラグランジェ市では市民税、法人税を 0% とした結果、企業の立地が進んでいる。また、市の商工会議所のホームページには、このような財政的優遇措置の話だけではなく、住環境、教育環境などの良さも PR されている。

これからは、企業活動に対するメリットだけでなく、住み良い街など市全体のメリットを PR し、都市セールスを強力に進めていく必要がある。

## 2. 情報通信インフラの整備促進

### (1) ブロードバンドが常識に

2001 年は日本の「ブロードバンド元年」と呼ばれている。2000 年末、東西 NTT でも通常の電話回線で高速インターネットが可能な ADSL（非対称デジタル加入者線）によるサービスが開始され、大都市を皮切りに、01 年春からは全国の県庁所在地や主要都市でも事業化が始まる（神戸市内では 5 月から開始予定）。

既に ADSL が普及しているアメリカや韓国に比べて、日本はインターネットの高速化の遅れや接続料の高さが指摘されてきた。本研究チームのヒアリングでも、「IT インフラの整備に関し望むことは」との問いに対し、全ての企業から「安くて早い回線」という答えが返ってきた。また「行政の役割は」との問いには、「行政自身がインフラ整備の主体となることではなく、民間通信事業者間の規制緩和と競争原理の導入」との答が圧倒的であった。

#### ① 光ファイバー

現在のブロードバンド技術の中心は、前述のように CATV インターネットと ADSL であるが、将来的に「次世代のブロードバンド」として最も有力視されているのが、光ファイバー（FTTH）である。光ファイバーでは従来の総合デジタル通信網（ISDN）より約 150 倍の通信速度が可能になり、政府は 2005 年までに 1,000 万世帯への普及を目指している。

#### ② FWA「スカイファイバー」事業の例

（ニューセンチュリーグローバルネット社）

光ファイバーと FWA（加入者系無線アクセス）を組み合わせ、ブロードバンドインターネットサービスを提供する。

この方式は、大掛かりの敷設工事や設備投資を必要とせず、光ファイバーと同等の伝送能力を持つため、アメリカで急成長している。ローコストで次代が求める高速回線に切り替えが可能となる。

### (2) ブロードバンドの活用

各家庭・企業へのブロードバンド接続が実現することにより、電子商取引への活用に加え、音楽配信や映像オン・デマンドサービスなど、大容量のコンテンツ（情報の中身）配

信の新規事業が可能になる。

前掲（第1章）の「神戸経済新生会議 提言」（01.1.19）には、

「高速・大容量の情報通信網や加入者系アクセスの整備・活用により、IT関連企業の育成・創出を図る。」

とブロードバンド基盤の整備の必要性が明記されている。

民間通信事業者が進出するためには採算が取れるだけの需要（ユーザー数）が見込まれることが必要であるが、東京・多摩ニュータウンではNPOが中心となった住民の署名活動により通信事業者にはたらきかけ、ADSLサービスを「誘致」した例がある。

また岡山市では、「高度情報通信設備が整備された地域は不動産価値も高い」ことから、下水道管に光ファイバーを敷設し、家庭に100Mbps、事業所・学校に1Gbpsのインターネットサービスの提供を目指すFTTHの実験を01年3月から行っている（岡山市HP）。

### 3. 市と企業間のコミュニケーションの活発化

—企業向けホームページ「神戸シティーワーカー」の作成—

産業界が厳しいIT化にさらされている中、最先端の人材のブラッシュアップは各企業の領域であるが、コンピュータリテラシーを始めとするITの能力レベルには企業環境や世代によって相当の差が生じている。

そこで、神戸市及び周辺エリアで働くあらゆる人・企業のためのホームページを作りサポートする。この中で市役所の企業への窓口を設けるとともに行政・市民・神戸ファンの交流を行う。そして、神戸で起業したり、新規に進出を考えたり、あるいはビジネスを継続・発展させる企業とその社員のためのポータルサイトとする。

◇「神戸シティーワーカー」

- ・ビジネス上、必要になる神戸市の最新データをはじめ住宅・教育・交通・文化などの都市環境をまとめて紹介する。
- ・ネット上の神戸情報を毎日集めて紹介する。
- ・メーリングリストを形成したり、メールマガジンの発信を頻繁に行い、電子アンケートを随時実施できるようにする。
- ・ネット化するビジネス社会では他社・他業界の事でも知らないではすまされない部分も多い。そうした業界の基礎知識を掲載するとともに、神戸関連企業のホームページへリンクを貼る。
- ・オフィシャルではないが企業内の組織・個人の作成したセミ・オフィシャルページへもリンクを貼る。
- ・市内の優秀なIT企業、IT人、ホームページ等を紹介・表彰する。
- ・ビジネスの合間にちょっと見てもらえる有用な情報も盛り込む。
- ・運営には外郭団体やNPOなども活用する。

以上のようなコンセプトのもとに、市職員に働きかけ、コンベ方式でホームページのフレームをつくり、公募方式による運営のためのプロジェクトチームを結成する。

（第6章のまとめ）

**提言8：**新たな時代の社会を支える重要なインフラは、その地域と世界を結ぶ情報通信ネットワークと交通ネットワークであり、これらの継続的な整備を進めなければならない。

**提言9：**企業向けホームページの作成による企業とのコミュニケーションの活性化により、



ビジネスの起業，新規誘致，継続発展を図るべきである。

提言10：ブロードバンド時代に必須の都市インフラとして，市内各家庭への光ファイバー（FTTH），無線（FWA）等の加入者系高速通信網を他都市に先行して整備するため，民間通信事業者との連携をはかるべきである。

## 研究会名簿

（指導）

（敬称略）

|       |          |
|-------|----------|
| 新野幸次郎 | 神戸大学名誉教授 |
|-------|----------|

（研究員）

（五十音順）

|       |                                   |
|-------|-----------------------------------|
| 桎原 伴子 | 保健福祉局障害福祉部育成課知的障害福祉係長             |
| 川田 安子 | 企画調整局調査室主幹（都市活性化推進担当）             |
| 佐藤 一郎 | 交通局総務部職員課長                        |
| 鈴木 雅子 | （財）国際エメックスセンター EMECS2001事務局業務運営部長 |
| 鳥居 聡  | 建設局道路部計画課計画係長                     |
| 仲田 文人 | 港湾整備局空港整備本部空港計画課主査                |
| 根岸 芳之 | 都市計画局計画部新都心整備室計画係長                |
| 広瀬 朋義 | 西区市民部まちづくり推進課長                    |
| 安田 東平 | （財）こうべ市民福祉振興協会しあわせの村事業部緑地課緑地係長    |
| 矢野 正人 | （財）神戸港埠頭公社総務部総務課長                 |

（事務局）

|       |                 |
|-------|-----------------|
| 竹内 伸二 | （財）神戸都市問題研究所研究員 |
|-------|-----------------|

## 新刊紹介

# 災害過程と再生過程 ハイテク型開発政策の研究 都市再生の都市デザイン 1930年代の「日本型民主主義」 ごみ減量再資源化政策

### ■ 災害過程と再生過程

阪神・淡路大震災については、様々な分野で調査・研究が行われた。震災後6年が経過し関心も薄れ多くの点で風化が進んでいるが、その教訓や残された課題・問題点を整理することは益々重要となっている。本書は、数名の社会学者が共同研究として継続的に行ってきたフィールドワークに分析を加え、今後の災害に対応するうえでの基本的な視点を提供することを目的に作成されている。

本書で扱っている共同研究の研究課題としては、4項目が設定されている。すなわち、①家族・世帯特性と震災被害の現われ方の相関関係、②復興過程における家族、地域、行政、企業による支援の役割、③都市部と農村部の被害現象と復興経過の特徴および支援の役割、④復興過程に必要な具体的な援助活動や社会的援助制度である。これらの課題は、一定期間以上の継続的なフィールドワークが前提となるものであり、5年を超える研究の積み重ねが、研究成果の価値を上げている。

第一の世帯特性と被害との関連についての成果をみていくと、震災による直接の被害は住居の建築年数や耐震性などにより大きな差異が生じたが、住居の差は各世帯の社会的・経済的な条件に規定されるものであり、結果的に高齢者、低所得者、単身者

などの世帯に被害が集中したことを指摘している。

第二に、被災者の生活が復興過程にある中で、家族、地域、行政、企業がどのような役割を果たしてきたかについて、発災から緊急期には「近隣・地域」が、応急期から再生準備期には「親族・家族」が、再生準備と再生期には「公共・行政」の支援機能が重要であったと結論づけている。特に、著者たちは定住・恒久住宅の確保の局面でどのような支援が実質的に効果を持ったのかを分析することを重視しており、行政による仮設住宅や復興公営住宅の整備が相応の役割を果たしたことを評価しつつ、一方で、それらの配置場所や居住性には大きな課題・問題点があったことを指摘している。また、企業の役割として、大企業においては自社従業員に対して手厚い支援が行われたが、多くの中小・零細レベルでは震災によって受けた経営的な痛みもありむしろリストラが進むなど、自ずと役割には限界があったと結論づけている。

第三に、災害現象と地域差という視点からは、同じ強度の災害に襲われた場合でも、地域により被害の軽重が生じることを指摘している。本書では、都市部である「長田区A街区」と農村部である「富島B街区」をフィールドワークの対象として選び、それぞれの街区の被害や住民構成などについ

て比較・分析を行っている。

両街区は特に、復興・再建段階に入って、他の街区よりも土地利用の再開が遅れるなど現象的には多くの共通点を有しているが、その背景として震災前から長田A街区では「都心部の空洞化」、富島B街区では「島嶼部の過疎化」があることを指摘している。

第四に、復興過程に必要な具体的援助活動や社会的援助制度についての提言として、再生・復興の最重要施策は「地域社会に人を呼び戻すこと」であり、言い換えれば人為的な呼び戻しでなく、地域の活力を保持するために「住民構成の多様性を回復すること」が重要であると指摘している。本来、地域社会とは年齢、性別、職業、所得など種々さまざまな属性を持つ個人や世帯が共生・共存する場であり、その多様性こそが、バランスの取れたコミュニティ機能を発揮するための原動力となるためである。

今回、フィールドワークの対象となった長田A街区及び富島B街区においても、住民構成に偏りがあったり、旧来の住民が戻りきらず、地域の「過疎化」が進んでいることが指摘されており、まちづくりに関して課題が残されていることを示している。

本書では、フィールドワークによって求められた膨大なデータを統計的手法により、その傾向が分析されている。タイムシリーズデータやクロスセクションデータの処理の仕方やデータの妥当性を確認する方法など、今後、自治体の政策立案のために地域や住民の現状分析調査などを行ううえで、多くのノウハウを提供している。

これらのノウハウにより、本書は長期的に社会現象を観察・分析するうえで、卓抜

した手腕を発揮する社会学者たちの貴重な成果に触れる機会を提供しており、震災復興対策関係者だけでなく、調査・研究・統計・計画業務などを行っている方々にもご一読をお勧めする。

（晃洋書房 辻 勝次著）  
本体4,300円

## ■ ハイテク型開発政策の研究

### ー テクノポリスとは何だったのかー

「テクノポリス」という言葉を記憶しておられるだろうか？。当時、どこか近未来的なイメージと共に新たな期待を背負って華々しくデビューしたその言葉も「IT」という言葉が席卷する今日、ほとんど話題に上ることすらない。

テクノポリス（高度技術集積都市）は、1980年3月通商産業審議会の公式文書「80年代の通商産業政策ビジョン」で登場して以来、20年間にわたって、高度経済成長終焉後の日本経済の構造的転換に対応した地域開発政策として推進された。テクノポリスは、ハードなインフラストラクチャーの整備だけでなく、研究開発機能・人材養成機能・情報機能等のソフトなインフラストラクチャーの整備等、広範な領域に及んだ。また、集権的行財政構造の枠内ではあるが、自治体の創意工夫によって地域独自の政策が模索された。

80年代後半以降の急激な円高と日本企業の本格的な多国籍化、グローバル・リストラクチャリングによる国内設備投資と新規工場立地の大幅な減少は、ハイテク型産業を誘致して地域産業の知識集約化を図ろうとする誘致型テクノポリスの経済的基盤を崩壊させた。

さらにテクノポリスの中核的推進機関として設立されたテクノポリス開発機構も超低金利政策の下で財政破綻に追い込まれていった。1998年に「高度技術工業集積地域開発促進法」は廃止され、同時に「テクノポリス」という言葉も忘れ去られていこうとしている。だが筆者は、今日こそ、テクノポリスの果たした役割と果たそうとしてかなわなかったその理想を検証することに意義があるとしている。

本書は、その考察対象をハイテク化・情報化と国際化時代に対応した内発型テクノポリスへの転換の可能性とそのため地域産業政策のあり方に焦点を絞り、テクノポリス開発政策の総括を通じて、自治体独自の試行錯誤の中から地域産業政策の教訓を引き出そうとしている。総論に続く各論の中で、テクノポリス法による指定を受け、地方自治体が事業主体となって推進した全国26地域のうち、既存の工業集積が量的にも質的にも高く、今後内発型テクノポリスとしての潜在的可能性を持った地域のひとつとして浜松テクノポリスをあげている。さらに同様の視点から富山テクノポリス及びそれと対照的な熊本テクノポリスを取り上げている。さらにいわゆるナショナルテクノポリスである筑波研究学園都市にも触れ、ローカルプロジェクトとの対比を試みている。

筆者は最後に、地域問題の研究を通じて「普遍的法則は個別具体的で特殊な存在の中に多様な形態で貫徹している」こと、「ローカルな問題の中にナショナルな経済法則が必ず貫徹している」ことを認識できたと言う。いい古された言葉ではあるが、本書を一読することで、筆者の思いを改め

て具体的に認識することができる。いつまでも過去にとらわれていては、未来は見えてこないが、未来を確実に捕まえるために過去の教訓を生かすことは必要不可欠である。また経済学におけるフィールドワークの意義を問い直すためにもご一読をお勧めする。

(ミネルヴァ書房 鈴木 茂著)  
本体4,500円)

## ■ 都市再生の都市デザイン ープロセスと再現方法ー

現在、全国的に都市景観行政は停滞期にある。それは「景観」というものが、一般に、都市や建築を美しく化粧することを目的に、工作物の色彩や建物の表面的な意匠あるいは外構の植栽などを整えていくことと捉えられてきた結果、潤沢な資金のあったバブル期には華々しい取り組みがあちらこちらで報告されたものの、不況の訪れとともに、不要不急のものとして真っ先に削られる分野に位置づけられてしまったことが原因のひとつである。

これは、都市景観がデコレーション（飾り）でとどまり、都市デザインの段階まで達していないと考えられるのだが、著者はこのことを「近年、自治体をはじめ多くの主体において“景観形成”の言葉のもとに都市空間の表層を美しくしようとする取り組みがなされるようになってきているが、一方で、都市空間そのものを適切に計画、構成し、設計しようとする取り組みはまだ充分でない。」と語る。

つまり、都市景観の形成と都市空間の構成は異なるとし、「都市空間の構成」を「このようにして規定される空間を、その

空間が備えるべき社会、経済的な意味やそこで展開される活動、また、心理的、審美的欲求に対応して、その機能、形態、スケール等を適切に構成し、3次元でデザインすること」と定義づけた上で、都市デザインは本来、景観形成と空間構成の双方を包含した概念であるとする。

本書は、その都市デザインのプロセスと実現方法を、著者の関わった具体的なプロジェクトから抽出し、体系化しようとした力作である。ここでは、都市デザインのプロセスを①基本構想段階、②基本計画段階、③設計段階、④工事監理段階に分け、それぞれの段階ごとに、都市デザインの技法と実現のための方策を提案している。例えば、目次から拾ってみても「都市デザインの展開にも配慮した事業区域の設定（基本構想段階）」「パブリック・アートの導入に係わる基本的考え方の提示（基本計画段階）」「基盤施設と隣接する建物との一体的設計（設計段階）」「現場模型による施工の確認（工事監理段階）」など、著者の実体験にもとづく具体的な内容が示されており、興味深い。

著者の加藤源氏は、1940年生まれ、30年来都市デザインの総合コンサルタントを営む実務家として知られ、関わったプロジェクトも数多い。それだけに、本書の内容は理論先行の頭でっかちなものにならず、実際家としての著者の面目躍如たるエピソードも随所におりませながら、しかもただの経験談に終わることなく、都市デザインとは何かが体系的にわかるような工夫もされている。博士論文を単行本化したためかやや難しい表現等が多いが、読み応えのある本といえるだろう。

（学芸出版社 加藤 源著）  
（本体4,000円）

## ■ 1930年代の「日本型民主主義」

### －高橋財政下の福島県農村－

長引く不況、米欧諸国との摩擦、社会全体を覆う閉塞感など、今日の社会状況には1930年代のそれと相通じるものがあると言われ、今、当時の歴史に多大の関心が寄せられている。本書は、まさに1930年代の世相に焦点を合わせた興味深い研究である。

1920年代から1930年代にかけて、日本社会（特に農村）は、世界恐慌後の長い不況に苦しんでいた。そして、5・15事件、2・26事件等の発生に見られるように社会不安を顕在化させながら、日本は国際的な孤立を深め、泥沼の15年戦争に突入していった。著者は、この危機の30年代を高橋是清の財政政策の展開を縦糸に、福島県伊達崎村等の地方の動きを横糸として、興味深い世相史に織り上げている。現代史の記述は、ともすれば平板になりがちであるが、本書では、福島県議会の会議録や伊達崎村の村長（大槻氏）の日記等、豊富な資料を駆使して、1930年代における福島県の農村の世相を活写している。

著者は、丸山眞男に代表されるような「エリートの学んだ民主主義」の視点からのアプローチではなく、村レベルの合意形成過程に焦点を当てたアプローチの重要性を強調している。その分析の中で、戦前の村レベルの合意形成過程において、村長を始めとする地方リーダーが意外とも思えるほどの努力を傾注して、当事者の説得に当たり、全員一致の合意を達成していることに着目している。著者は、このような

『村』や『部落』という場を媒介に強化された意思形成方式」を「日本型民主主義」と名付け、日本型民主主義には「決められた枠組の中」で全員一致の決定に到達できるようにフレキシブルな対応ができる長所が有る反面、受動的に外から与えられた枠組の範囲内でしか動くことができず、能動的にその枠組自体を批判したり、独自に新たな枠組を形作っていくことが難しいという限界が有ると主張している。そして、著者は、このような「日本型民主主義は、戦後は農村だけでなく、企業や職場や学校の論理として、個人の自立ではなく集団への埋没を奨励してきた」と述べている。著者の努力は、1930年代の「村」における合意形成過程に焦点をあてることによって、戦後の社会にも持ち越されている「日本型民主主義」の原型を探ることに注がれており、その分析を通して「日本型民主主義」を乗り越えて、個の確立を容易にする「目指すべき民主主義」のモデルが模索されている。

さらに、著者の関心はジェンダー・フリーな社会のあり方にも向けられている。戦争に彩られていた1930年代における「男女の固定的性別役割分担を当然のものとしたうえで女性の役割の重要性を強調する論理」の展開過程を跡付け、個人が市民としての主体性を育み、ジェンダー・フリーの社会を実現するためには、日本型家族主義的分業構造の破壊が不可欠であるとの結論を導き出している。

本書は、9章から構成されており、300ページを超える大部の研究ではあるが、豊富な註が付されているため、興味深く読み進むことができる。日本型システムの制度疲労が論じられることの多い今日、日本型

合意形成システムの原型に迫ろうとする本書の内容は、有益な示唆に富んでいる。また、女性の視点で問題を捉え直そうとする姿勢は、従来の研究には無い新鮮さを感じさせる。多くの方々に一読をお勧めしたい一冊である。

（ 栗原み著）  
（ 日本経済評論社 本体5,900円）

## ■ ごみ減量再資源化政策

### 一 財政破綻を招かないために一

従来、市町村におけるごみ行政の関心は、いかにごみを効率的かつ安価に処理するかという点にあった。しかし、増え続けるごみの排出量と環境破壊の現状を考えると、もはや自治体にとって、このようなごみに対する量的対応では、問題が解決しないことは歴然としており、各自治体とも、すでに減量再資源化のシステムの形成を模索しつつある。

自治体のごみ行政が新しい転換期を迎えるなか、本書では、自治体はごみ行政を環境政策と位置づけて、従来のごみ行政のコペルニクスの転換を図っていかなければならないとしている。その理由は第1に、ごみ処理問題が環境問題の一環として対応が求められているからであり、自治体は焼却・埋立方式よりコスト高であっても減量再資源化施策を展開していかなければならない。第2は、ごみ処理問題が対政府・企業の対応という政策レベルの問題となりつつあることである。第3は、ごみ処理問題は民間連携型行政への転換を遂行していかなければ、施策・政策成果の達成が不可能となってきたことである。これまで、ごみ行政は単なる処理業務とみなされ、自治体におけ

る政策行政とはみなされてこなかったが、今日のごみ行政は、施策の選別・政策の選択によって行財政を運営していく典型的な政策行政へと変貌しつつある。

本書は4つの章で構成されており、ごみ行政における政策的実践に役立つ情報・施策が随所に示され、示唆に富む内容となっている。第1章の「循環型社会とごみ行政」では、循環型社会への要請を踏まえ、新しいごみ行財政システムをどう形成していかねばならないかを説いている。第2章の「ごみ収集処理の行政課題」では、各種のごみ収集方式のメリット・デメリットの比較やごみ処理施設の大型・広域化といった課題などが整理されている。第3章の「減量再資源化の政策」では、自治体の分別収集の様々な事例や容器包装リサイクル法、家電リサイクル法などを紹介しながら、減量再資源化施策の検証を行い、拡大生産者責任に立脚した責任負担になっていない点、デポジット制・課徴金制などの企業者負担が課せられていない点などを指摘している。最後の第4章「ごみ問題と自治体政策」では、コストや財政的側面からごみ処理問題にメスを入れ、減量再資源化へのインセンティブとして、ごみ有料化の有効性について論じている。自治体は、ごみ事業を病院・下水サービスなどと同類のサービス事業として有料化すべきであり、また、ごみ行政の特別会計・公営企業化を図り、ごみ行政に関する財務情報を市民・企業・自治体が共有して透明性ある事業を展開していくべきであるとする。そして、自治体の行政サービスの考え方として、民間でできるものは、民間が行政から委託・支援を受けて行うのがベストの執行体制であり、

地域団体と連携していかに連携・共生社会を創造するのが問題であるとしている。

今日、自治体のごみ行政は、行政費用の増加のみでなく、埋立処分地の枯渇など次第に閉塞状態に追い詰められており、事態の打開は自治体が施策・政策行政の実施によって、自ら「行政の知恵」を発揮して突破口を切り開いていくしか活路はない。そういう意味で、ごみ行政をいろいろな観点から詳細かつ的確に分析し、具体的に有益な打開策をわかりやすく示している本書は、自治体のごみ行政に携わる職員はもちろん政策・財政担当部局の職員にとっても必読の書であるといえる。

（高寄 昇三著）  
（ぎょうせい 本体2,000円）



# 地方自治職員研修

毎月15日発行  
B5判 130頁  
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験V講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 7月号特集…住民参加と議会  
(直接民主制と代議制の、調整のあり方を検討)
- 6月号特集…スクラップ&ビルド時代の自治体経営  
(行政評価は公共事業批判を乗り越えられるか)
- 5月号特集…自治・紛争・まちづくり  
(改正都計法など。自治とまちづくりの最新事情)
- 4月号特集…21世紀の自治と社会の潮流を読むキーワード  
(省庁再編、IT、行革などキーワード形式で解説)
- 3月号特集…ドキュメント・首長交代  
(新藤教授の対談など。新時代のリーダーたちを追う)

バックナンバーもお求めになります。  
小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

TEL03-3230-3701 Fax03-3230-1170  
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

# 自治フォーラム

2001.7 VOL.502

定価600円(本体571円)

<予告>

特集：住民と行政のパートナーシップ

|   |     |                                   |              |              |
|---|-----|-----------------------------------|--------------|--------------|
| 視 | 点   | 地方分権とパートナーシップ                     | 井上           | 繁            |
| 解 | 説   | 自治体における住民参加の原理・類型・条件              | 名和田          | 彦            |
|   |     | パブリック・コメントの現状と課題について              | 山本           | 聡            |
|   |     | 住民による行政評価は可能なのか                   |              |              |
|   |     | 一求められる税財政の分権と予算改革                 | 青木           | 宗明           |
|   |     | 市民、行政、企業、NPOの協働の時代                | 世古           | 一穂           |
|   |     | 地方議会改革と住民参加                       | 田島           | 平伸           |
| 事 | 例   | 市民と行政の協働による地域づくりとその組織へのNPOによる外部評価 |              |              |
|   |     | 一三重県の「生活創造園づくりとビジョンの推進」           | 三重県          | 地域振興部地域振興課   |
|   |     | 都県境を超えた広域連携への取り組み                 | 神奈川県         | 相模原市企画部企画政策課 |
|   |     | 市民参加の都市計画マスタープランづくり               |              |              |
|   |     | 一“文教都市くたち”にふさわしいまちづくり             | 東京都          | 国立市建設部       |
|   |     | ADOPTと国民文化村-行政・企業・大学との協働-         | アダプト・ア・ハイウェイ | 神山会議         |
| エ | ッセイ | 自治大OBが語る地方自治                      | 森川           | 正昭           |

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2  
電話 03(3444)3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17  
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197



「地方自治土曜講座ブックレット」

《平成11年度》

|    |                       |      |        |
|----|-----------------------|------|--------|
| 42 | 改革の主体は現場にあり           | 山田孝夫 | 900円   |
| 43 | 自治と分権の政治学             | 鳴海正泰 | 1,100円 |
| 44 | 公共政策と住民参加             | 宮本憲一 | 1,100円 |
| 45 | 農業を基軸としたまちづくり         | 小林康雄 | 800円   |
| 46 | これからの北海道農業とまちづくり      | 篠田久雄 | 800円   |
| 47 | 自治の中に自治を求めて           | 佐藤 守 | 1,000円 |
| 48 | 介護保険は何を変ええるのか         | 池田省三 | 1,100円 |
| 49 | 介護保険と広域連合             | 大西孝雄 | 1,000円 |
| 50 | 自治体職員の政策水準            | 森 啓  | 1,100円 |
| 51 | 分権型社会と条例づくり           | 篠原 一 | 1,000円 |
| 52 | 自治体における政策評価の課題        | 佐藤克廣 | 1,000円 |
| 53 | 小さな町の議員と自治体           | 室崎正之 | 900円   |
| 54 | 地方自治を実現するために法が果たすべきこと | 木佐茂男 | [未刊]   |
| 55 | 改正地方自治法とアカウンタビリティ     | 鈴木庸夫 | 1,200円 |
| 56 | 財政運営と公会計制度            | 宮脇 淳 | 1,100円 |
| 57 | 自治体職員の意識改革を如何にして進めるか  | 林 嘉男 | 1,000円 |
| 58 | 道政改革の検証               | 神原 勝 | [未刊]   |

〒112-0002 東京都文  
京区小石川5-26-8

公人の友社

電話 03-3811-5701  
FAX 03-3811-5795

震災調査の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第21集 —

A5版/248頁/定価(本体 2,500円+税)  
ISBN 4-326-96155-4 C3331

震災から6年が経過し、表面上は震災の傷痕も薄れ、人々の記憶からも薄れつつあるように見える。しかし、詳しく見ると震災の影響は甚大で、今もその影を引きずっている。

阪神・淡路大震災は、我国はじめての大都市直下型の地震で、未曾有の被害をもたらしたが、今後の都市防災を考える場合に学ぶべき教訓は多い。震災直後から現在に至るまで、様々な分野でいろいろな調査が行われた。本書では、震災関連のさまざまな調査を取り上げ、災害からの復興の教訓となる事実を浮かびあがらせていた。

- |                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I 震災被害<br/>阪神・淡路大震災による被害の社会的影響<br/>—メッシュによる分析—<br/>阪神・淡路大震災による産業被害の推定</p> <p>II 生活再建<br/>仮設住宅入居者の実態調査<br/>復興公営住宅の被災高齢者等実態調査</p> <p>III 産業復興<br/>阪神・淡路地域における産業復興の<br/>実態に関するアンケート調査<br/>産業復興と調査</p> | <p>IV 住宅<br/>阪神・淡路大震災における住宅被害と被災者の<br/>行動・復興への視点<br/>被災マンションの建替え<br/>復興公営住宅の現状と課題</p> <p>V 健康<br/>「仮設住宅入居者の健康調査」からみた震災が<br/>及ぼすメンタルヘルスへの影響<br/>阪神・淡路大震災が小中学生の精神保健に<br/>及ぼした影響—震災4年目の調査から</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

————— 勁 草 書 房 —————

2年ぶりに改訂・増補  
神戸市の最新のプロジェクトや施策を網羅

# こゝろべ

平成12年6月1日発売

## 主要プロジェクト2000

震災から5年余り、  
神戸市は新しい世紀に向けて、着実に街づくりを進めています。  
交通体系、新しいまちづくり、港湾・海上都市の整備に加え、産業・福祉・  
防災・環境など本書は最新の取り組みとデータに基づき編集しています。

- マスタープラン マスタープラン、復興計画、震災からの復興状況など
- 交通体系の整備 高速道路、中央都市軸、地下鉄、神戸空港など
- 既成市街地の整備 HAT神戸、土地区画整備事業、再開発事業など
- 住宅の供給 神戸リサーチパーク、西神住宅団地
- 港湾・海上都市の整備 ポートアイランド、六甲アイランド、埠頭の再開発など
- その他福祉・産業・都市魅力・防災などの取り組みと最新データを網羅

■A4判 128頁・全ページカラー  
■定価 2,000円（本体1,905円＋税）  
※送料：別途実費（1冊310円）

お申し込み・お問い合わせは――

**（財）神戸都市問題研究所**

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）

TEL 078(252)0984・FAX 078(252)0877

# 新修 神戸市史

第6巻（最新刊）好評発売中

A5版 全907ページ 本体5,715円＋税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

## 第6巻「産業経済編Ⅱ 第二次産業」

- 構成 第1章 開港から第一次世界大戦まで  
第2章 大正から第二次世界大戦まで  
第3章 戦災復興から高度成長期まで  
第4章 高度成長期以後

内容 概説、機械工業、製鉄業・酸素工業、繊維産業、マッチ工業・ゴム工業、酒造業、生活文化産業について、神戸開港から、平成7年の阪神・淡路大震災の被災状況と復興まで、激動した各時代の経済情勢と企業の歩みを分析し記述しています。

特に、地場産業の発生と展開、ファッション産業都市をめざす企業戦略、震災から立ち上がる各産業の様子と再生など、最新の研究成果で明らかにしています。

## 既刊

「歴史編Ⅰ自然・考古」、「産業経済編Ⅰ第一次産業」、「歴史編Ⅲ近世」、「歴史編Ⅳ近代・現代」（各本体4,855円＋税）、「行政編Ⅰ市政のしくみ」（本体5,826円＋税）も好評発売中

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

## 編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

## 神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）☎078(252)0984 FAX078(252)0877

## 編 集 後 記

- ※ 本号では、99号以来、4号ぶりの震災関連特集です。
- ※ しかし、本号で扱った司法制度もそうですが、震災に関する諸問題は決して地震・激甚災害固有ではなく、広くセキュリティ、危機管理体制一般に通じる問題であると考えます。
- ※ 例えば震災後、「こころのケア」ということばが一般に定着し、96号でも特集しましたが、先般の池田市の児童殺傷事件でも被災児童のケアのための最重要課題として認識されました。
- ※ 次号は「災害における住宅等の被害認定基準」を特集します。ご期待ください。

### 都市政策バックナンバー

- 第89号 特集 阪神大震災と広域応援活動 1997年10月1日発行
- 第90号 特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり 1998年1月1日発行
- 第91号 特集 阪神大震災からの復興状況 1998年4月1日発行
- 第92号 特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア 1998年7月1日発行
- 第93号 特集 阪神大震災と廃棄物・リサイクル 1998年10月1日発行
- 第94号 特集 阪神大震災と神戸市行財政 1999年1月1日発行
- 第95号 特集 阪神大震災と復興都市計画 1999年4月1日発行
- 第96号 特集 阪神大震災とこころのケア 1999年7月1日発行
- 第97号 特集 阪神大震災と住宅復興政策 1999年10月1日発行
- 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第104号

印 刷 平成13年6月20日 発 行 平成13年7月1日  
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三  
☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984  
発売元 勁 草 書 房  
☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1  
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861  
印 刷 田中印刷出版株式会社

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- \* 第1集 消費者問題の理論と実践 本体 2,700円+税
- \* 第2集 都市経営の理論と実践 本体 2,200円+税
- \* 第3集 コミュニティ行政の理論と実践 本体 1,700円+税
- \* 第4集 都市づくりの理論と実践 本体 2,600円+税
- 第5集 広報・広聴の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第6集 公共料金の理論と実践 本体 2,200円+税
- 第7集 経済開発の理論と実践 本体 1,700円+税
- 第8集 自治体OAシステムの理論と実践 本体 2,000円+税
- 第9集 交通経営の理論と実践 本体 2,000円+税
- 第10集 高齢者福祉の理論と実践 本体 2,200円+税
- \* 第11集 海上都市への理論と実践 本体 2,200円+税
- 第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第13集 ファッション都市の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第14集 外郭団体の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第16集 自治体公会計の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第17集 震災復興の理論と実践 本体 3,496円+税
- 第18集 震災復興住宅の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第19集 生活復興の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第20集 市街地復興事業の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第21集 震災調査の理論と実践 本体 2,500円+税

### 都市研究報告

- 第8号 集合住宅管理の課題と展望 本体 2,000円+税
- 第9号 地方自治体へのOAシステム導入 本体 5,000円+税
- 第10号 民活事業経営システムの実証的分析 本体 4,000円+税

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

\* は品切れ

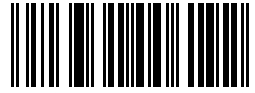
ISBN4-326-96128-7

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961283



1923331006192

発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1

振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861