

罹災都市法に関するヒアリングメモ

2012年3月14日

広原盛明

1. 罹災都市法改正の趣旨について

(1) 罹災都市法改正は、被災者の生活再建および被災地の復旧復興の双方に資するものでありたい。

(2) 罹災都市法のもともとの趣旨は、戦災による被災者の罹災建物の借地権および借家権の保護である。当時、日本の戦災市街地の復旧復興に際しては、被災者の「自力再建」が主であり、また大都市では借家人が被災者のなかの多数（7～8割）を占めていたこともあって、住宅難が食糧難と並んで被災者の最大の生活問題と化していた。このため、被災者の生活再建と被災地の復旧復興に対して罹災都市法の果たした役割は大きかった。

(3) しかし、日本の都市が全体として成熟期（場合によっては衰退期）に入って土地需要が緩和され、また住民の高齢化にともなう「自力再建」ニーズの減退もあって、罹災都市法の性格と果たすべき役割に関して変化が生じていることは否定できない。

2. 今後に予想される大規模災害を取り巻く状況について

(1) 今後に予測される大規模災害としては、大都市（首都）直下型地震、東海・東南海・南海地震の連鎖発生など、大都市および沿岸地域における大規模災害の発生が確実視されている。直下型地震の場合は、インフラと建物の倒壊、住宅・市街地の焼失などが主たる災害となり、東海地震など海洋型地震の場合は、大津波による沿岸地域の壊滅的被災が予測される。

(2) いずれの場合をとって見ても、今後の大規模災害による被災状況は、第2次大戦時の空襲爆撃や強制疎開によってもたらされた被災地状況（絨毯爆撃の場合を除き、多くは斑状の焼失被災地が分散）とは相当異なり、被災地域が広範囲かつ面的に広がる大規模災害となる可能性が大きい。

(3) これらの事態は、斑状の被災地においては、「インフィル型」(被災した個別敷地を充填的に修復して、隙間を詰めるように現状市街地を再生する手法)の復旧復興策が有効であるものの、被災地全体を再生させるには、「地区計画型」(個別敷地を再編して生活環境として一定のまとまりを持った市街地空間に再開発し、住宅やコミュニティ施設を計画的に建設・供給する手法)の方策が必要になることを示唆する。

(4) 被災者の借地権・借家権を保護する罹災都市法は、①斑状の被災地において(被災形態)、②自力再建を基本とする(再建主体)、③「インフィル型」復旧復興の(再生手法)、④法的インフラ(法制度)だといえ、その意味では、このような条件が今後も存続する限り、法の有効性が全く喪失するとは思えない。しかし、今後に予測される大規模災害の下で、被災地が広範囲かつ面的に広がる事態を想定すれば、罹災都市法の一律的適用が被災地全体の復旧復興の妨げになることも想起され、一定の改正は首肯し得るものと考えられる。

3. 優先借地権制度について

(1) 優先借地権の廃止については、一律的に廃止するか、一定条件のもとで不適用とするかは意見の分かれるところである。大規模災害においても全ての被災地域が計画的復旧復興区域に指定されるわけではなく(むしろ部分的、局所的指定が多いかもしれない)、個別敷地での自力再建地区が相当数残ることが予測される以上、これらの地区においては漸進的な復旧復興過程が依然として継続すると思われるからである。

(2) ただし自力再建地区においても、借地の申し出から一定期間(たとえば3年)が経過しても借地人による土地利用が発生しない場合は、借地権を無効にすることによって土地の有効利用を促進することが考えられる。

(3) 暫定的な借地ニーズに関しては、今後、その必要性が大幅に増大するものと思われる。被災地の復旧復興が直線的に進展しないケースが多発することが十分予測される以上、その場合には、仮設建物に対応する仮設敷地(仮土地利用)が必要になるからである。むしろ暫定的な借地ニーズに対応する一時使用目的の借地権を柔軟に適用し運用することの方が、被災地の復旧復興にとっては、長期的な土地利用を拘束する取り決めよりも有効になるかもしれない。

(4) 問題は、「暫定的借地ニーズ＝一時使用目的＝短期的土地利用」という図式が単純化され、機械的に適用・運用されることであろう。「暫定的 vs 恒久的」といった抽象的な時間軸で捉えるのではなく、「暫定的＝段階的」という復旧復興過程に対応した意味を付与することができれば、“復興借地権”としての意義が活かされると考える。具体的にいえば、暫定的借地権（たとえば5年）が有効に活用されていると社会的に承認されれば、それが終了した段階で、ふたたび連続して次の暫定的借地権を認めるといえることがあってもよいように思われる。

4. 優先借家権制度等について

(1) 優先借家権制度については、賃借人が従前の場所に戻る仕組みが社会的に設けられていれば、特にこだわる必要はないと思われる。「従前の場所」の理解についても、「同一敷地の建物」に限定する必要はないであろう。また住宅供給形態が多様化している現在、必ずしも賃貸人にとって利益にならない「優先借家権付き賃貸住宅」の建設は、制約物件として忌避される可能性が大きいと思われるので、住宅の復旧復興策としても得策でないとする。

(2) しかし後述するように、コミュニティ（地域社会）の維持は復旧復興にとってきわめて重要な要件であるから、賃貸人が従前に居住していた一定区域内（たとえば小中学校区）の被災地において建設・供給される住宅（公共・民間を問わず）への入居に関しては、優先借家権制度に代わって優先入居制度や家賃補助制度などの優遇措置が講じられてもよいように思われる。

(3) 人間が住むまちの成立条件は、「物的空間＝住宅環境」と「コミュニティ（地域社会）＝社会関係（人間関係）」のハード・ソフトの両面から構成されているとの理解が重要である。必ずしも居住地のコミュニティ関係にとらわれないライフスタイルを持つ階層（ビジネスエリートなど）も存在するが、住民の多くは「居住立地限定層」である以上、そこでの地域生活は空間と社会が重なり合って（渾然一体として）展開されている。またこのような都市こそが持続的であることが実証されている。

(4) 都市の発展サイクルが成長段階から成熟・衰退段階に差し掛かりつつある日本の都市では、人口構造の中高齢化が進み、人口移動が鈍化し、住民の定住性が増している。このような状況を反映して、最近では「まちづくり」がこ

れまでの物的環境中心の概念から、地域社会における人間関係づくりに移行しつつあり、「地域の絆」を強めることすなわち「コミュニティの形成」がまちづくりのキーワードになっている。このことは、とりわけ被災地の復旧復興において重視されるべき要件であり、復旧復興過程における被災地の空洞化や住宅の空家化を防ぐ有力な方策と目されていることに留意したい。

4. 借地権の保護等に関する規律について

この件に関しては専門外なので回答出来ないが、ひとつ気になることは、罹災都市法の借地権・借家権をめぐる当事者が一般的な住民と家主・地主との関係ではなく、大規模な建物や敷地をめぐる事業者である場合、法律の適用要件は同一でよいのかということである。

以上