

震災対策・復興法制の展開軸 と震災法学の課題

・5

池田恒男

目次

- 一 問題の所在——取り残された震災被災者から震災を見る
- 二 被災者支援・復興法制をめぐる法政策的争点と法学
 - 1 被災者支援の枠組みと法理
 - 2 震災の第二次被害と復興町づくりにおける「合意」主義の陥穽
(以上、六九卷一二号)
 - 3 地域復興・復興過程での土地利用と民間関係
 - 4 法学的震災論における現状追認的技術主義 (②まで七〇卷一号)
 - 5 震災法学における震災本質論の意義——天災・人災論と学説の社会的基盤
(以上、七〇卷二号)
- 三 震災対策と震災法をめぐる二つの途の対抗軸
 - 1 震災対策・法制に見る非常時と平時との断絶と連続
 - 2 今回の震災対策・法制の動態分析
(③まで七〇卷四号)
 - 3 震災対策・震災法における二つの途の分岐点と座標軸 (①まで本号)
- 四 小括——震災法学の課題

三 震災対策と震災法をめぐる二つの途の対抗軸

- 2 今回の震災対策・法制の動態分析
- (4) 九〇年代における都市土地法の変化——防災機能は増したか？

ここでは、近年の都市土地法の変化を全般的に検討するのではなく、阪神・淡路大震災が突きつけた法制と法学の課題を探るといふ本稿の目的に必要な限りで一瞥し、わが国の都市、特に大都市が都市土地法によって防災機能を強化されつつあると評価しうるか否かを検証する。今回の直下型地震が大震災を結果した都市構造的要因として、(i)都市空間の高密性、(ii)住宅の脆弱性、(iii)防災の備えの欠如、を挙げる事ができる。そのうちの(i)については防災対策・法制そのものと関連させて先に述べた。そこで、以下では

主として(iii)の観点から近年の都市土地法の変化を検証する。

一九九五年の震災は、都市経済が決定的な比重を占めるようになっていたわが国の経済がバブル崩壊とそれに続く不況の長期化から抜け出せないで苦しんでいる最中に発生した。

バブル崩壊後のこの時期の都市土地法を検討する直接の前提は、バブル期の一連の法律群とその評価である。金融機関を中心に猛烈な土地投機がはびこった八〇年代中葉から後半にかけて、それを促進した中曽根「民活」路線と「アーバン・ルネッサンス」政策およびそれらの実効性を確保するための土地法制について、私は既にさきまに論じているので繰り返しを避けるが、土地バブル対策として政府によって打ち出された八八年の総合土地対策要綱とその法制的総括としての八九年土地基本法は、現在まで続く政府のその後の土地問題の姿勢を鮮明に示し

ており、ここでその核心部を摘示する。すなわち、第一に、バブル的地価高騰を否定的に捉えるものの、その原因を金融機関を中心とする投機とか、さらにその原因である経済の再生産構造や蓄積構造の歪みであるといった実体経済の構造要因に求めず、歴代政府の土地政策の延長線上で、すなわち都市における土地市場の需給ギャップとして捉える。第二に、したがって東京をはじめとする過密大都市での政策課題の中心を供給を制約している土地利用の低きに求め、「有効利用」・「高度利用」の促進に置く。第三に、この政策課題を遂行するために、従来の放任的な姿勢を一部軌道修正し、誘導手法を多用しつつ、土地利用に対する規制と計画性を強め、また税制も積極的に位置づける。

① 都市土地法制の要の位置にある都市計画法はこの間も累次の改正を重ねているが、特に重要なものは一九九二年の

大幅な改正である。その柱は、(1)八種類から一二種類への用途地域の多様化と、中高層階住居専用地区と商業専用地区との二つの特別用途地区の追加、(2)土地の有効利用の促進を目的として誘導容積率制度の創設等の制裁兼用誘導手法の導入、(3)地区計画制度の対象可能地域の拡大、(4)市町村の都市計画マスタープラン策定、(5)一定の自己業務用の開発行為への接道基準の適用、等である。また、この改正と一体となった建築基準法改正については、(1)土地利用規制の必要がある都市計画区域外の地域について条例で容積率・高さ・接道規制等を可能とし、用途地域無指定区域について容積率・建ぺい率規制を特定行政庁が一定の範囲で選択可能とした。(2)低層住居専用地域内の敷地面積の下限を定められることとした。(3)密集市街地の更新を容易にするために、一定の地区計画区域においては建築規制の特例をなす一団地認定による建築を工区を分けて段階的に行えるようにした。(4)一定の要件に適合する木造三階建共同住宅を可能とした。(5)条例によって文化財保護法の適用のある伝統的建築物については基準法を適用除外する。

この九二年改正は都市計画法制と建築法規としてはさまざまな側面を有しているが、本稿の主題との関係で必要な事項を述べれば次のようになる。なるほど都市計画法制としては、都市計画権限の

「地方分権」を権能のうえで実質化するため地方当局の選択肢と取りうる手段を法制的に豊かにし、市町村のマスタープラン策定によって事実上導入される都市計画の二段階制は都市計画権限による地方当局の土地利用規制・誘導をより実効的にする助けになろう。しかし、九二年改正法は都市計画法の従来の基本的枠組みを変更しておらず、官治主義的・非民主主義的・多頭制的・非争訟的計画策定手続は必ずしも実質を伴うものとして手がつけられてはいない。そこで、都市計画の二段階化とか、議会の議決とか、住民の意見の反映といった一部の都市計画家や法律家の期待を担って麗々しく登場した市町村のマスタープランの策定義務にしても、実質は従来の任命制委員から成る審議会政治による都市計画策定手続と変わらず、住民の参加権も議会による実質審査もさらに争訟による住民の権利救済の途もないまま進められれば、計画策定の一部が公開されるだけで密行性はさして変らないままに、都市計画に疎く必要な情報も十分に与えられていない個々の住民にとっては縁遠いマスタープラン策定段階で当該地域の都市計画の骨格が実質的に先行決定され、身近な下位計画策定の段階で問題にしようにも手後れであるといった状況が全国的に続出するのでは目に見えている。簡単に言えば、

「(地方)分権」はあっても「(住民)自

治」はない状態、住民から見れば形ばかりの公開と実質的な参加決定権の否定が現出するのである。これまで見てきた神戸市などの都市計画策定過程の実情などに鑑みれば、都市計画に関する住民不在の地方当局のやり押しに一層正当性を与える恐れさえある。

また、地域地区制のメニューの多様化は、都市計画権者に従来より木目細かな土地利用規制の手段を与える反面、わが国の都市計画に求め続けられてきた土地利用規制の抜本強化の課題とは裏腹に、従前の都市計画法改正史が辿った現実の機能、すなわち規制緩和への志向を今回も実際には繰り返していると言わざるをえない。そのことは、用途区域として新設された四種(第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第一種住居地域、準住居地域)および名称変更による用途目的の明確化を図られた住居系の用途地域(第二種中高層住居専用地域、第二種住居地域)の従前の用途地域との対比並びにそれぞれの用途規制の内容から明らかである。要するに、純粹の住居系の用途地域は第一種低層住居専用地域のみで、これは従来の第一種住居専用地域と変わらず、種類が増えて多様化したのは規制を緩めた混合用途の地域だけということである。

それどころか、この法改正で導入された誘導容積率制度は、わが国の都市を欧

米と比較にならない無秩序においてきた元凶の資本主義的無政府性に対してわが政府の都市政策がバブル崩壊後も無自覚・無反省であり、都市的土地利用における「高度/有効利用」論の見地を引きずり続けていることを暗示している。

もはや詳しく論じられないが、建築基準法を含む九二年法改正の他の諸点も、以上の「分権」、計画メニューの多様化と決定実効化手段の豊富化、土地利用規制緩和、「有効・高度利用」への誘導ないし事実上の強制化といった政策内容のアマルガムの一環として捉えられる。

これらは都市の高密度性を促進する要素であつても決してその逆に働くものではない。また、経済的に見ると都市地代を累増させる要素であるから、都市生活を一層金のかかるものとし、都市環境を悪化させ、都市居住のアメニティーを下落させる。それが現実の過程で今までのところ顕著にならないのは、たまたまこの時期がバブル崩壊とそれに続く不況の長期化、深刻化に重なったからに過ぎない。

曲がりなりにも系統性をもった九二年改正にしてこの通りである。都市計画法は、その後現在まで毎年一回半の割合で頻繁に改正されてきたが、九〇年代を通して、都市計画法体系は一貫して「規制緩和」の波に洗われてきたと言って間違いない、しかも後になるほど「緩和」の

仕方が大胆、否、野放図になっていることが見て取れる。例えば、最近の改正である九七年法律七九号による都市計画法・建築基準法改正では、都心部に「高層住居誘導地区」を設け従来四〇〇%の容積率を最大六〇〇%に引き上げ、斜線

制限の緩和や日影規制を除外し、その他共同住宅（マンション等）の容積率を算出する際に共用の廊下や階段部分を除外する等の「緩和」を行っている。さらに、報道によれば、全国の商業地域の容積率の最高限度を従前の一〇〇%から一三〇%に一律に引き上げ、さらに容積率を各建物単位にこだわらず敷地が繋がっている限り建物同士融通できるようにし容積率売買制に途を開き、建築基準の尺度を工法、材料、寸法といった仕様規定から性能規定に変え、しかも建築確認を民間業者が行う途を開き、窓面積割合や天井高、地下室規制など居住空間規制を緩和する法改正案の国会提出が政府内で決定され、ついに都市計画の根幹たる市街化区域と市街化調整区域との二分法も、市町村が「優良宅地開発」であることを認定しさえすれば、後者の区域の開発行為を一般的に容認することまで盛った法改正が政権党である自由民主党の議員立法によって目論まれるに及び、揺らぐことになった。従来から欧米に比べて極めて弱い、安全や衛生といった人間の住まいの質を確保するための建築物規

制をさらに弱めあるいは骨抜きにし、あるいはある土地法制が都市計画と言える最低限の基準でしかない一九六八年都市計画法の枠組みの土台も台無しにしかねない動きであると言えよう。

これらに加えて、土地私法の領域ではあるが、執筆時点で与党三党の議員立法によって間もなく国会に提出されようとしている定期借家権立法が、バブル経済に踊りその崩壊によって巨額の不良資産を抱えた金融機関と土建業界・不動産開発資本の救済のために零細借家人と借家需要者の安定居住・営業の安定と賃料の安定の犠牲において不動産流動化と不動産の金融資産化をさらに推し進めることになることを指摘しないわけにいかない。一九九〇年代の都市土地法制は、ことほど左様に、八〇年代以来の「民活」・「規制緩和」の市場主義路線を深化・拡大させながらひた走っている観がある。

② それでは、防災対策の要諦として一九九七年五月に鳴り物入りで登場した密集市街地防災街区整備促進法（同年法律四九号）はどうであろうか？

この法律は、従来「密住（密集市街地住宅整備改良）事業」と呼ばれ、建設省が要綱のみで行ってきた事業に法律の裏付けを与えたものと言われている。一般的に言えばそのこと自体は「法による行政」の見地から歓迎されるべきことに違

いない。しかし、その内容を多少とも詳しく検討すると、必ずしも手放しでは評価できない。以下、その理由を簡略に述べる。

同法は、大きく二つの枠組みによって組み立てられている。

枠組みの第一は、いわゆる木質アパートの建て込んだ地域のように防災上危険な密集市街地について都道府県知事が指定する防災再開発促進地区（三条。以下、防災促進地区と略称する）の制度である。この防災促進地区に対しては国・地方公共団体はその再開発の促進のために防災街区整備地区計画（二二条以下）その他の都市計画あるいは再開発のための事業や措置をするように努めることが義務づけられる（三条二項）。

また、防災促進地区においては、建替計画の制度（四条以下）およびそれが防火地域や準防火地域ないしは防火上の制限が定められた防災街区整備地区計画の区域に重なる区域においては所管行政庁（市町村長ないし都道府県知事）による延焼等危険建築物除却勧告（一三条）と被勧告者による居住安定計画（一五条）の制度が用意されている。建替計画も居住安定計画も当該建築物の所有者によって作成され、前者は所管行政庁、後者は市町村長の認定によって一種の公的な計画となるものであるが、前者の認定申請にあたっては除却する予定の建築物と敷

地である一団の土地についての権利者のすべての同意を得なければならない（四条二項）のに対し、後者の認定申請にあたっては除却予定建築物の居住目的賃借人については「意見を求め」ればよいとされており（一五条一項）、建物居住者以外の権利者（例えば担保権者）について「同意」を要すること（同条三項）との扱いの違いが目を惹く。しかも、居住目的賃借人でも併用店舗・事務所など住居以外の用途を兼ねている場合および純然たる営業目的賃借人に対しては被勧告者は「意見を求める」ことも不要とされている（同一項一号）。

認定された居住安定計画の下では、対象となる建築物の賃貸借につき、期間満了時の更新拒絶についての「正当事由」制度の適用も満了後の継続使用による法定更新制度の適用も排除される（二四条）。この仕組みは、一九四一年の借地借家関係の正当事由制度の創設以来、その適用を排除する初めての特例である。これは、延焼等危険建築物除却勧告がなされる場合には、被勧告建築物居住者の住居については、当該建築物の所在する市町村が責任を負うのであって、私的契約関係の効果として責任を負う賃借人たる所有者の義務は解除されるべきだという考え方によるものと思われる。居住安定計画の認定手続の前後において市町村長に居住者の意見聴取や代替住宅の提供

や斡旋等の努力義務を課した一連の規定（一六条三項、一四條、一九條以下）はこの考え方を示唆している。とはいえず、代替住宅の提供ないし斡旋は市町村長の努力義務でしかなく追い立てを喰う被勧告建築物の賃借人等の居住者が市町村長に対して居住権を確立しているわけではない。また、その努力が実を結ぶか否かは挙げて当該市町村の有する公営住宅等の行政資源に懸り、その財政力に左右されることになる。

枠組みの第二は、防災街区整備地区計画（以下、防災整備計画と略称する）である。その対象は必ずしも防災促進地区に限られないことが法文から読み取れる。その名の通り地区計画の手法をとる再開発計画であって、八〇年代後半から多用されている手法の一つを付け加えたものである。地区防災施設、特定地区防災施設と一体となって整備される建築物に関する特定建築物地区整備計画や地区施設に関する計画から成り、その効果として区域内の建築行為が厳しく制限される（三三條）。この計画区域内の土地については、市町村によって権利移転等の促進計画が立てられ（三四條以下）、地権者によって、防災街区整備のため、土地地区画整理事業ないし第一種市街地再開発事業を含む事業を行う防災街区整備組合（四〇條以下）が設立されうる。ただし、防災街区整備組合の設立・規約の設

定等は、一般の土地地区画整理事業や市街地再開発事業と異なり、全員の合意を要する（四六條三項および四七條三項）。これは土地が細分化された街区では相当に厳しい要件であるが、「地上げ」等によって一街区程度のまとまった土地を集めた開発業者や複数の業者を動かさうる金融機関にとつては障害にならない要件である。

以上の二つの枠組みに共通する密集市街地の防災街区の整備事業の推進機構として、市町村長がその申請により指定でき、かつ監督責任を負ういわゆる民法法人の防災街区整備推進機構（一六條以下）の制度が創設される。公的業務のNPO化であって、一種の「民活」手法と見られる点で注目される。

同法の大まかな枠組みは以上の通りである。従来区市町村によって任意の要綱事業として行われてきた「密住事業」は、法律の強制力の後ろ盾がないだけに、担当職員にとつて恐ろしく気の遠くなるような家賃賃借人を含む関係権利者の合意の模索であり、個別住民ごとの木目の細かい施策の総合芸術といえるような事業であった。この法律によって確かに区市町村は防災対策上有力な手だてを得られたという面はあるが、同法の有する相当に強権的な枠組みは、一団の土地の権利関係の錯雑度ないし「地上げ」の進行度によっては、等しく防災上危険な

市街地であってもその役割や作用の仕方を全く違えるであろう。

同法の裏付けによる結果の第一は、危険建築物の賃借人の権利の切り締めである。地権者の財産権への配慮が借家人の居住権に優先していることは否めない。今回の大震災で密集市街地として問題となった木賃住宅地区では月額二万円（人

によっては七・八千円）程度までしか負担能力のない人々の間での圧死が目立ったが、その水準から見ると高額な公営住宅への代替住宅提供の場合には、入居後五年まで段階的に家賃の抑制措置（いわゆる傾斜家賃制）がある（同法施行令三条）ものの、それ以後は通常家賃に戻る。ので、救済的位置づけを強め経営的視点を重視する最近の公営住宅政策の変化とも相俟って、ホームレスを生み出しかねない。公営住宅入居基準を満たす借家人にしてこの通りである。その基準を満たさない「高収入」の借家人が享受しうる住居の安全性向上とワンセットの高家賃に戸惑わされることは目に見えている。

第二に、住民同士の暖かみある交流を媒介する隣保コミュニティの保全への仕掛けや配慮が同法には全く見られないことである。これは、実際に同法の対象となりそうな街区で住民の多くを占めると推測される高齢者にとっては特に深刻な問題である。町づくりで最も重要なこの問題が防災街区作りの現場担当者等の

工夫だけに委ねられるのでは心許ないのである。それどころか、低所得の居住者の多くが経済的に不利な立場に追いやられる上述の枠組みは、コミュニティの維持にとつての障害となるであろう。

その結果、第三の帰結が導かれる。すなわち、近年の土地法における「地方分権」の動向を背景とした同法の法運用主体としての市町村は必然的に多額の経費を覚悟しなければならぬが、富裕かつ「密住事業」のノウハウを蓄積した一部区市町村の当局ですら政策の優先度において厳しい判断を迫られることは明らかであり、不良街区を洗練された防災街区に一変させるといふ同法を実際に最も有用とする者は、バブル崩壊とうち続く不況で「塩漬け」になった「地上げ」用地を市街地に大量に抱えたり担保にとつていて、金力と権力へのアクセス手段に事欠かない大手開発業者や金融機関であるという見方は穿ちすぎであろうか。

いずれにせよ、同法による防災街区の整備促進は、個々の建築物単位や街区単位の工学的整備の観点からは防災対策を前進させる契機となろうが、それ自体土地の高度利用（高容積）による巨大な高密度居住地域を作り出し、しかも借家人等の一定の居住者の追い出しという結果も伴いかねず、当該街区を超えて東京、大阪といった大都市あるいは連坦市街地から成る大都市圏の全体の観点から見れ

ば、町を洗練させて「集中」を促進させる要因以外の何ものでもないように思われる。

以上、①および②の考察を通して、最近の都市土地法の動向は、市街地の高度利用を通して物理的な意味での個々の建物と街区単位の安全性に大きな関心を払うものの、町づくりを住民から遠ざける、「高度利用」それ自体が作り出す「集中」と高密度商用空間あるいは高密度居住に伴う危険要因を新たに作り出していると言えよう。これは、一般的都市政策として見ても、電力・ガス等のエネルギー供給、上下水道、交通需要、環境容量等々の点で、都市が抱える日常的危険性を増大させていると言わざるをえないが、非常災害に備える観点から見ればなおさらゆゆしい事態である。根本的には、自然の脅威に対して「鉄とコンクリート」によって対処すべしとする工学技術至上主義的発想が都市政策に貫かれ、また、都市土地法が都市政策の中心であるべき低所得者、障害者、収入の乏しい高齢者といった人々を脇に追いやる町づくりの道具になりつつあるからではなからうか。市場主義を本体とし「規制緩和」と「地方分権」を指導原理とする昨今の「改革」は、都市空間の舞台においても優勝劣敗、弱肉強食の秩序を徹底させようとしている。これでは、防災の見地から近年の都市土地法がほとんど唯一

意を用いる建物と街区の工学的安全性も、大部分の都市住民にとっては、確実に強まる居住と営業の不安定さと引換えの「絵に描いた餅」となってしまうであろう。

3 震災対策・震災法における二つの

途の分岐点と座標軸

(1) 震災対策・震災法における思想的分岐

阪神・淡路大震災発災以来の震災対策と土地法制を含む震災関連法制の動向を見てきたが、以上の検討を通じて、震災対策・震災法の二つの途をめぐる現在までのところのわが国特有の非和解的な対抗関係が鮮明になったように思われる。それは、都市計画法を中核とする現代都市土地法制のような日常的な作用法や事業法とも関係・連動しながら、社会関係や都市問題に対する明確な考え方・思想の対抗として震災をめぐるあらゆる場面の政策・諸法を貫く底流を形成している。

これを現代日本の大都市（ないし連坦都市化地域）をめぐる都市形成と防災思想（ないし防災のスタンス）の二つの極として図式化すれば、次のようになる。

A 一つは、資本活動の現在の局面である地球化に対応し、国際分業論に対応し、都市を利潤の極大化に適合的な「公

共」空間へと再編し（当然都市空間の主要部は「鉄とコンクリート」によって無機的に商業主義的に形成される）、国家権力と社会的権力を柔軟に再編成して、金力と権力を最大限に有効活用し、権力のヒエラルヒーを主要な手段として政策目的を貫徹させていく。自然の脅威とそのような努力の中で必然的に累増する危険要因に対してはその同じ材料（鉄とコンクリート）および柔軟に再編成された権力のヒエラルヒー）によって対抗し封じ込めようとする思想である。

B もう一つは、人々の生存・生活条件を最大限引き上げるための不可欠の構成要素として、安全で快適かつ安定した住環境と職場環境を形成するという立場である。この立場から見れば、現代の経済システムの中心である資本の運動の場である市場は、人間同士の交流・交渉の舞台ともなれば、その制約・桎梏要因ともなる。人間が利潤追求の資本活動に優越することは自明の理であるから、両者が矛盾する局面では資本活動とその場である市場の機能を制限する。人間同士の交流の場として重要な地域コミュニティと住民の共同福利の不可欠の一環である生活環境を重視する災害対策を志向し、法制を整えようとする。自然の脅威に対しては、その発生自体は自然現象であるから基本的には制御できないと考えつつ（「受け流す」思想）、その悪影響で

ある災害を人為的に極小にするために、都市施設や建物の強度だけでなく、共同社会全体で凌ぐようにし、その組み立て方を再検討し、また被災者の生活基盤の回復を社会的共同の関心事とする。

もっとも、この二つの極（特にA）は、通常は何らかの妥協と混淆を伴い、また、現実の防災対策における多様な手段の組み合わせゆえに、個別政策をいずれか一方のものとして判別することは困難を伴うことがあるが、大地震直後のような非常時には限られた資源の集中的配分をめぐって比較的に明瞭に対立が現れるのである。

わが国の大都市問題と都市政策に即して言えば、Aは、現今の資本の運動の病理がもたらす過密住居の「需要」原因そのものを与件として放置するだけでなく、さらにその動きを経済「活性化」要因とみなして支援・刺激し、過密という現象に対症療法的に対処しようとするのに対し、Bは「需要」原因に手をつける政策を不可欠なものとして含み、したがって例えば、中・長期の政策として都市問題のより根本的原因である皮相の「経済効率」に導かれる諸産業や再生産構造のグロテスクな跛行的発展を規制し、いわゆる「政官財癒着」の構造に手をつけることを不可欠な政策手段とする。

Aは、物理的な都市空間ないしその素材的な要素に注目する都市論に立っ

ると言えよう。欧米諸国の支配的な思想に比べても特異なこの都市思想にわが国政府がしがみついており、九五年の震災以来一貫して基本的にこの立場から震災対策を講じ、震災法制もこれを強く反映したものであることは明らかである。

それは、わが国の都市計画思想と都市計画法制が、戦後も、旧内務省的都市計画思想の伝統のうちに窺ったままそこから脱却しようとしてこなかったことに思想的な原因がある。

日本の都市計画法制は、何十年かに一度行われる大改正もしくは抜本改正とたびたびの中改正を繰り返しているにもかかわらず、根幹は明治初年から中期にかけての帝都改造事業によって形成された極めて官治主義的なものであり、都市の区画形質の変更、建物の建築等の物理的形成を中心と考え、人間関係の形成・展開・調整の媒介空間としての都市という本来の人文主義的観点の乏しい都市論を母体としている。このような都市計画像は、「帝都ヲ視ルコト猶開拓地ヲ視ル如クスル」の提言に代表されるように、都市計画事業において現地住民の存在を眼中に置かない超然主義的・土木主義的な発想を基礎としていた。

都市を「鉄とコンクリート」で固めて自然の脅威に対抗するという発想は、このような土木主義的技術至上主義の延長線上にあって、人類社会の生産力が巨大

な発展を遂げ人間の外部環境としての自然への反作用が極めて大きくなった時代における発現形態である。しかし、そもそも都市防災に限って言えば、地球の生理でもある大自然の巨大なエネルギーに対して、所詮は人間の生産力の範囲内でしかない「鉄とコンクリート」で固めて震災等を防ぎきれものではない。大都市を「鉄とコンクリート」で覆い尽くすことはできないし、これを志向すれば経済の自然的作用（地代の累増による高度利用の社会的強制）により必ず超高密度の危険極まりない都市にならざるをえず、より大規模な形で災厄が人間世界を襲うに違いない。

震災後三年を経過して、Aの立場に深刻な動揺が走り、少なくとも理論的には破綻しつつある。その最も明確な顕われは、市民運動を基礎に超党派によって国会に提出された被災者支援法案への妥協を内容とする自民党の対抗案とこれを承けた六党法案である。この法律案の問題性とあまりに狭い限界についての指摘は割愛せざるをえないが、ともかくも災害被災者に対して生活基盤を喪失した事実ゆえに用途を限らず支給される内容となっており、「私有財産制」だからとか「資本主義」を理由とする否定論がもはや通用しないことを政権党が認めることとなった。

(112) 拙稿「土地問題と都市・開発法」大泉

英次・山田良治編著『戦後日本の土地問題』（ミネルヴァ書房、一九八九年）所収、同「四全総体制」と土地基本法（案）法民二二九号（一九八九年）、同「国土政策と都市土地法——分散・集中」の法構造」法時六二巻八号（一九九〇年）、等。

でなく市町村借上住宅である場合（二二条）の家賃減額措置の基準に連動する国の補助措置（同三項）の建設省令で定める被対象者（同法施行令四四条の「所得が比較的小ない入居者」）の所得の基準の超比額さについて一言しなければならぬ。同法施行規則一九九条の規定する基準額は何と年所得三二万二千元であり、これに同規則一八条各号に掲げる控除額（例えば控除対象配偶者もしくは入居者・同居者以外の扶養親族につき三八万円など）を加算したものが実際の基準年間所得金額の上限となる（したがって、高齢や障害者でもある同居の控除対象配偶者や扶養親族がいる等の複数の事情が重ならない限りは、おそらく通常は年間所得百万円を大きく超えることはないのではあるまいか）。

(114) 改正前後の用途地域の比較に関しては、権島徹「都市計画法および建築基準法の一部改正について」ジュリ一〇〇八号九二頁に掲げる表が明瞭である。

(121) 東京市区改正条例に結実するこの時期の帝都改造事業については、拙稿「東京市区改正条例の法史的意義に関する覚書——立法過程から見た近代日本都市土地法生成史の一齣」利谷信義他編『法における近代と現代』（日本評論社、一九九三年）参照。

(115) ただし、このなかには他の法律の制定・改正に伴う付帯的改正に過ぎない場合もある。

(122) 帝都官庁街建設に関する井上馨・三島通庸の伊藤博文首相に宛てた第二建白書の一文。拙稿・同上三七三—三七五頁参照。（いけだ・つねお 東京都立大学教授）

(116) 最近の批判的考察として、長谷川徳之輔「容積率の規制をめぐる諸問題」および安本典夫「容積率緩和の法律問題」（ともに法時七〇巻二号所収）参照。

(117) 「日本経済新聞」一九九七年八月二二日付、一〇月五日付、一一月一八日付（夕刊）、一二月二三日付、一九九八年三月一七日付、三月六日付、等（特に断らない限り朝刊）。

(118) さしあたり、原田純孝「定期借家権導入論の狙いは何か」世界一九九八年二月号、法時七〇巻二号所収の広渡清吾・吉田克己・佐藤岩夫・山田良治の各氏の論文、および拙稿「時評」法民三二七号、参照。

(119) 本法の考察に関しては、一九九七年五月の災害法理論研究会での角橋徹也氏（都市自治研究所所長）の報告に触発された部分が少なくない。ここに記して同氏に感謝申し上げる。

(120) 提供・斡旋される代替住宅が公営住宅