

研究活動報告 (31)

2009年度里山学研究センター・ 第4班合同の研究活動報告

牛尾 洋也*

里山学研究センター・第4班では、各自の研究活動3月のプレ研究会と併せ、今年度の研究会として、5回の研究会を開いた。その概要は以下の通りである。

<活動報告>

(1) 鞆の浦現地調査合宿 その1

調査日：平成21年4月25日(土)～26日(日)

調査地：広島県福山市鞆の浦(鞆町)

調査対象：鞆の浦訴訟原告、歴史港湾鞆港を保存する会代表、岡本純夫さん

鞆の浦訴訟原告団団長、鞆を愛する会代表、大井幹雄さん

参加者：牛尾洋也、学部学生(報告担当者を含む)

内容(1)：岡本純夫さんによる現地視察

(2)：岡本純夫さんとのヒアリング 16:30～19:30

(3)：大井幹雄さんとのヒアリング 4月26日11:00～15:00

〔総論〕

龍谷大学法学部 牛尾洋也

福山市鞆の浦の港湾を擁した町は、江戸時代の港湾施設をそのまま残した歴史的・文化的な景観を有する瀬戸内きっての景勝地である。また、この町は、イコモスから世界遺産として登録が可能な内容を有するとされている。

1983(昭和58)年に、広島県が福山港地方港湾審議会の答申を受けて鞆港湾計画を策定し、翌年、県が具体的に港湾事業の調査設計に着手し、翌々年、県が鞆の浦魚協と

* 龍谷大学法学部教授・里山学研究センター副センター長

漁業補償の交渉を開始するに至った。日本で唯一残された江戸時代以来の美しい町並み、港湾、瀬戸内海の風景を兼ね備えた鞆の浦の歴史的文化的景観を一変させる道路・港湾施設の土木的事業計画が明らかになって以来、今日まで約4半世紀が経過した。

この開発計画は、下記のような国土開発の波を受けたものであり、地球規模で環境保全が謳われ、新自由主義的な経済システムが行き詰まった今日、21世紀の新たな時代において、いかなる国土や地域のあり方が求められるのかという新たな哲学が求められているといえる。鞆の浦の景観保全に関する訴訟は、まさにその結節点の出来事であり、その行方は、今後の私たちの生活の方向を占うものといえるであろう。

すなわち、1977年の第3次全国総合開発計画では、第4章の「主要計画課題」、「1 国土の管理に関する計画課題」「(6) 湾岸域の保全と開発」「沿岸域の保全と開発」という項目において、「海岸線をはさむ陸域と海域を沿岸域として一体的にとらえ、多面的な利用が可能な空間としての特色を十分生かしつつ・・・保全と利用を一体的に行う必要がある」として、すぐれた環境の保全とともに、レクリエーションの場や物流施設の確保など産業振興の面での利用が謳われ、さらに、瀬戸内などの内海及び閉鎖性内湾については、水質汚濁、沿岸防災、「瀬戸内海については、埋立地造成を含めた新たな開発を最小限に抑制し、既利用空間の再開発・・・環境保全対策の推進等によって海湾域の機能の十分な発言と良好な都市的空間の創出を図る」とされた。

しかし、「4 地方都市及び農山漁村に関する計画課題」「(3) 農山漁村における総合的環境の整備」では、農山漁村地域住民の定住、生産基盤の整備のために、「都市に比べて立ち遅れている日常生活のための基本的な集落内道路、上水道、排水施設等の整備を図ることを基本とする」とされ、「定住圏の中心都市における教育、文化、医療、商業等の機能を農山漁村地域の住民がそのライフサイクルに応じて享受できるよう、集落と都市を結ぶ道路等交通通信施設整備、輸送サービスの確保を図り、あわせてサービスネットワークの整備を図る」とされている。「類型別の総合的整備の基本方向」として、海浜のレクリエーション開発や集落内道路等の整備を示されている。

こうして、この3全総では、10年間で約240兆円の公共投資をすることが計画された。

この後、1987年に中曽根内閣によって策定された第4次全国総合開発は、第3次全国総合開発計画をいっそう促進する内容であった。すなわち、とくに地方圏における交流ネッ

トワーク構想の強化、産業構造転換、さらに1987年に制定された「総合保養地域整備法（リゾート法）」等による梃子入れを含め、地域活性化という名目でのリゾート開発が行われた。

沿岸部では、海浜公園や海洋性リゾート開発などレクリエーション機能の充実が謳われ、瀬戸内については、「瀬戸内海環境保全基本計画」に基づいた適正な保全と、閉鎖性水域については、環境への配慮と必要性などの検討を経た埋め立て造成が取り上げられている。歴史的環境保全の方策の一つである歴史的町並み形成の推進策として、駐車場の整備などのゾーンシステムが挙げられている。防災など安全なまちづくりも指摘されている。

総じて、人の往来を含めた交通ネットワークを重視した計画案であり、日本の国土隅々まで主としてコンクリートによる均一な国土形成を目指したもののといえる。鞆の浦の開発計画も、こうした全国総合開発計画のもとで初めて理解しうるものであろう。

今回の調査は、この間、関わってきた国立の景観訴訟及びときわ台景観訴訟などの都市景観のあり方をめぐる問題と共通の関心に基づくものである。すなわち、1993年環境基本法、2004年の景観法施行、2005年の行政事件訴訟法改正などの立法動向にも現れているように、産業振興一辺倒であった近代日本社会の歩みは、バブル経済崩壊後、さらに世界経済の仕組みの変化や地球温暖化などのグローバルな環境要因への注目にも影響を受けつつ、次第に地域や生活者中心の社会構造にむけて方向を変えようとしているように思われる。まさにその結節点において初めて、価値と価値との対立が露わになった。

広島地決平成2008年2月29日は、景観利益の存在を国立判決を引用して認め、さらに原告適格を承認した。民事判決上の保護利益を行政事件において活用するという点で、法律学上、きわめて大きな意義を持つが、むしろ、開発行為を差し止めるに値する地域独自の歴史的文化的景観という古くて新しい価値を、これまでの日本社会の目指してきた価値に対抗させて正面から認めたことが重要であろう。

今回の調査は、龍谷大学の里山学研究センターとして行うものであるが、人と自然との共生の理念を担う「里山」の価値は、海を舞台とするいわゆる「里海」においても共通している。鞆の浦の海岸に生息する「スナガニ」は広島県の絶滅危惧種に指定されており、その他の生物を含め、江戸期以来、大きな開発を行わずに地元住民の生活と共に

歩んできた自然の織りなす景観や生き物の生態は、人と自然の共生を果たしてきた「里海」としての価値を有するものといえる。また、この地の景観問題は、後背地の山（田畑、森林）や前景の海の利用（漁民や海上交通など）と昔からの人々の生活との共存関係が、戦後の日本社会の変化や開発行政の推進によってどのように変化し、またどのように維持保存されるべきかという問題提起を投げかけており、私たちの里山の景観保全を考える上で多くの示唆を含んでいる。

調査では、副代表格の岡本さんから、町を歩いてその歴史を紹介して頂き、また、原告団長の大井さんから、問題となっている架橋問題の発祥から現在までの問題点を説明して頂き、私たちと有意義な意見交換を行った。

〔各論〕

報告者 太田瑛梨子（法学部4年生）

（1）広島県福山市鞆の浦での訴訟の概要

広島県福山市鞆の浦は、瀬戸内海に突き出た沼隈半島の東南端に位置し、背後には急峻な山々が海岸まで迫っている。また、仙酔島、大可島、玉津島などの島々の中心に位置し、それら島々が防波堤となって古くから潮待ちの港として栄えてきた天然の良港であった。そのため、万葉の時代から大伴旅人が鞆を歌い、朝鮮通信使が福善寺対潮楼からの眺めを「日東第一景勝」と称したとされ、古くから美しい景勝をもった海からの外交の要所としての役割を果たしていた。

しかし、時代が流れ交通手段が船から車へ変わったことに伴って港の役割は衰え、車による交通量の増加は鞆城の城下町として栄えた時代から変わらない曲がりくねった道に混雑度6.9¹⁾の交通渋滞を生じさせ、朝・夕の通勤ラッシュと児童の登下校が重なる時間帯のため、安全面も心配される状況であるという²⁾。このため、県と市は、道路の未整備が若者をはじめとする人口減少にも繋がっていると示唆し、昭和58年から埋立架橋計画による鞆町の活性化政策として、鞆港の焚場の一部公有水面を埋め立てて県道47号線バイパスとなる架橋をかける計画を推進してきた。この計画は長年、反対する住民らの運動によって事実上凍結されていたが、平成16年に計画推進派の知事が当選したことで計画が進められたことに伴い、福山市が広島県に2ヘクタールの埋立免許を申請することが決定した。そこで、計画に反対する住民163名が、埋立免許の差止めを求めて鞆の浦訴訟を提起したものである。本調査では、原告の岡本純夫氏、大井幹雄氏にアポ

イントをとり、主に、鞆の浦という地の歴史や現在の人々の生活について、訴訟以前の活動について、そしてまちづくりや訴訟の現状についてお話し頂いた。

(2) 岡本純夫さんとの対談

鞆の浦訴訟原告のお一人で、保命酒協同組合代表理事長、鞆保命酒造代表取締役の岡本純夫さんに、現在鞆の浦歴史民俗資料館となっている鞆城跡や、交通渋滞が問題とされている町内の道路、また、沼名前神社や医王寺などの仏閣等、鞆町の主な景勝地を1時間半程ご案内頂き、歴史の説明とともにご案内頂いた。初め、私たちは鞆の浦は漁業が栄えたまちであったという認識で赴いたが、鞆の浦の良港はむしろ航海の要所としての役割を果たしていたことから、商人によって栄えたまちであったという。また、鞆町内に宗派も様々な神社仏閣が残っていることは、人の出入りが多くあったために多様な文化が混じり合ったものだという。鞆城跡は小高い丘になっており、そこから鞆町全体を見下ろせば、鞆港の波止場が、鶴が両腕を掲げたような形になっていることがわかる。また、鞆港の棧橋に現在泊められている船の大半は違法であるという状況だが、行政はその違法を是正する作業は行わず、下水道の未整備のため焚場に直接放流されている下水が問題であることを改善することもないという。それら住民らの要望はすべて、埋立架橋計画に賛成すれば実現されるものとされていると岡本さんは語った。

続いてご自宅の別館2階で2時間半程鞆の浦の歴史についてお話し頂いた際には、鞆の浦訴訟の事実の流れと、岡本さんの考える鞆の浦の今後についてお話し頂いた。

鞆の埋立て計画は、昭和25年から始まり、一度終わったつもりでいたが、昭和58年三好市長の時代から福山市が取り組みを再開した。しかし、1ヘクタール以上の埋立免許には国交省大臣の許可が必要であるので、慣習排水権者全員の同意がなければ現在まで埋立てに許可が下りたことは一度もないことから、今回の埋立てでも慣習排水権者の同意をとることができていないので一度話は流れたかのように思われた。ところが、三好市長の後を継ぐ羽田市長は「埋立てによって失われる利益よりも、得られる利益のほうが大きい」という解釈の下、現在も同意なきまま計画を推進しているという。平成4年には大井さんを中心にマスタープランを作り、トンネル案も提案したが、計画は止まらず今回の訴訟提起に至る。しかし、問題は市民の側にもある。羽田市長当選の際の投票率が30%であり、6割とっても市民の15%である。選挙に関する福山市民の関心の

低さも問題であるという。

岡本さんは、反対の運動を行う団体が9つある中の、歴史港湾鞆港を保存する会の代表をしているが、埋立てに反対だという一致の意見はあるものの、訴訟で忙しいこともありなかなか全団体が一致して目指す鞆の将来の形についてはゆっくり議論をする時間がとれないことを残念に思っているという。岡本さんとしては、鞆の住民5000人が暮らしていける規模での観光業を発展させることを目指したいという。「鞆の町は海に向かってできた町であるから、車を止めて、必ず海から来て楽しんでもらう。鞆は道路から来るまちではない。海から船で入って、ゆっくり鞆の町を散策する。鞆のまちは歴史が全部海に向かってできたまちなんです。」という。防災の面に関しても、救急車や消防車が入らないというなら小型のものを作り、分署を設けるなど方法は埋立て以外にたくさんあるはずであるという。そして、道の混雑も、まず道を作るのではなく、離合箇所や一方通行等道の整備から始めることを望む。

岡本さんは、この計画は、30年前の時代なら可能性はなきにしもあらずだが、現代においては時代遅れである。鞆の町は、景観や利便性を争っているのではなく、子どものころから根付く原風景を、自分たちの心と価値観を守るために、壊してほしくない。まち全体が、文化なのだと言った。

(3) 大井幹雄さんとの対談

鞆の浦原告団団長、鞆を愛する会代表、(有)大井豆腐店の代表取締役の大井さんと、午前11時から4時間程お時間を頂き、鞆の歴史の中でも、特に鞆の人々の歴史と海の歴史、まちづくりと訴訟に関する議論をさせて頂いた。

鞆の歴史は、港の埋立てによる港湾の拡大や道の拡幅など交通の便を求めて行政が計画しては、住民の反対によって中途半端に終わるという繰り返しであったという。古く昭和15年頃には「鞆の景色を守る会」のようなものがあり、行政の権限が強い時代から、森下仁丹をはじめ、地元出身の人々や外部からの応援によって鞆の希少な景観を守る努力が行われてきた。鞆の港は、遠浅と深いところの二つの顔をもっており、だから日本一の港として栄え、広島県でいちばん漁師が多かった。なくてはならない港であったからこそ万葉にも歌われ、足利幕府も鞆に始まり鞆に終わった。

鞆の人々のDNAは、雑種民族といえる。様々な文化を持つ様々な人々が鞆に入り組み、

その時代時代に順応する力を持っている。

鞆の海は、4つの漁港で成り立っており、その中に元町（埋立て予定地）の漁港がある。鞆港の中心である。大井さんは漁師ともよく話をするが、漁師は海で生活しており、明治以降丘で生活する人が増え、丘の人々と生活の感覚が違うため、海での生活が気の毒のように言われるが、漁師は困っているわけではないのだという。近時、漁師が貧しくなった理由は、丘職の人々が海を区切り埋立てて海を汚したことと、漁の方法が変わってきて、海やあじろを育てずになりふりかまわず一気に網で獲るような漁法が多くなってしまったことからであるという。しかし、元町の漁師たちは、鞆本来の高い気性を誇り、火祭りの伝統もつないでいる。計画に対しては、埋立てによってその伝統を壊し「海から入る鞆のまち」の中心である海に船が通れない橋をかけるというのだから、怒って反対しているという。鞆は、車を泊めて船から景色を眺めながら海から入るまちにしたいと大井さんは言う。まちに車が通らず、歩いて回る桃源郷である。

また、鞆でのまちづくりや訴訟を進めるに当たって、外部からの専門家・知識人の協力を得て、大井さん自身も今まで意識してこなかった鞆の重要さが分かってきたという。それは、鞆の希少な景観、歴史的港湾5点セットの歴史的価値、まちづくりをする上での井戸のコミュニティとしての重要性など多岐にわたる。トンネル案の提案に関しても、ICOMOSやトンネル工学の権威とともに作成・設計し、データも提出している。車を泊めて、船で入り、歩いて鞆の町を楽しむ。鞆を支えるのは観光業であると大井さんも言う。資源のない日本では、自然を残し活かし、さらに磨きをかけて世界中にアピールしていくことが重要である。そこに教育を積んだ若者が豊かに住む国ということ、それが美しい国であるということ、を、国交省も方向づけてきている。そう考えたとき、鞆は一周遅れの最先端を行っているのではないか。磨きをかけた豊かな暮らしの下には人々が集まり、商業が発展する。では、どのようにして生き生きと生きて魅力ある磨きをかけた暮らしにするかといえば、その答えは無尽蔵である。暮らしやまちを作るのはそこに住む人々であり、たくさんの交流の中で知識を得て自分なりに咀嚼し、自分のものにしていくことで日々進歩しながら生きることが大切であると語っておられた。

(2) 鞆の浦現地調査合宿 その2

調査日：平成21年8月30日（日）、31日（月）

調査地：広島県福山市鞆の浦

調査対象：NPO法人「鞆まちづくり工房」代表である松居秀子さん、

江の浦漁業組合関係者の方々、広島県福山市役所

参加者：牛尾洋也、丸山徳次、池田恒男、吉岡祥充、鈴木龍也、寺田憲弘、学部学生

内容：(1) 鞆の浦の漁民の方々へのヒアリング（原告団長の大井さんを含む）

(2) 鞆の浦のまちづくりNPO代表・松井さんへのヒアリング

(3) 福山市市役所土木部港湾河川課（鞆まちづくり課）でのヒアリング

担当・横山さん

〔総論〕

龍谷大学法学部 牛尾洋也

第1回の調査の際、昔から湾の近海に網代を有し漁業を営んできた漁民の方々が、今回の架橋計画に反対する大きなきっかけを作ったことがわかった。すなわち、公有水面埋立法上、同意を取らねばならない排水権者でもある海岸に居住する漁民にとって、架橋計画は、漁場を破壊し生活を一変させるものである。

港湾施設の所有や管理と里海との関係が今回の調査のポイントである。里山の保全是、一つには里山景観の保護の視点から検討されうる。研究班第4班は、今年度、里山景観の保護を考えるために、開発問題に揺れる里海の景観保護の調査として、鞆の浦の景観問題の調査を行った。

第一に、町並み全体を理解すべく、山側の散策から海側の散策へと足を運び、歴史的町並みとその中で生活を営む家々を訪ねた。古くから鞆の浦の名産として営業が行われてきた「保命酒造」や澤村漁具店などである。これらは、約300年以上の歴史を経過しなお営業を行っている。

第二に、鞆まちづくり工房のNPO代表で訴訟原告団事務局長の松井秀子さんに、この間の紛争の経緯と鞆のまちづくりのあゆみ、今後の展望について有益なお話を伺った。

第三に、江の浦漁協の組合員、漁民の方々と鞆の浦の行政訴訟の原告団長の大井幹雄さんから、鞆の浦の漁民の生活と海の利用実態とその変容、今後の展望についてお話を

伺った。

第四に、福山市土木課港湾河川課の横山さんから、開発側の意見として、開発の必要性と、これまでの開発に向けた長年の取り組みについてヒアリングと意見交換を行った。

鞆のまちの発展にとって、推進派、反対派の両者の意見を聴くことで、問題の深刻さがより一層理解でき、里山の保全にとって何を考えるべきかについて大いに示唆を得た。

〔各論〕

報告者 栗本千裕（法学部3回生）

（1）鞆まちづくり工房松居秀子さんへのヒアリング

6時に京都駅集合、6時30分に出発。11時に鞆の浦に到着。

午後から「鞆まちづくり工房」にて鞆まちづくり工房の代表の松居秀子さん、戸田さんへのヒアリングを行う。

（a）活動を始めるきっかけと鞆まちづくり工房ができるまで

松居さんは鞆で生まれ、大学を卒業後、鞆に戻り生活している中で、92年に今回の訴訟の原告団長である大井幹雄さんが代表を務める「鞆を愛する会」が提案したトンネル案をきっかけに、この鞆の浦埋立架橋計画を知る。「鞆が鞆でなくなってしまうのは嫌だ」。そのような想いで鞆の未来のために動き始めたという。まず一軒一軒家をまわり、反対署名を集めるが、その中で日本人の中に根強く道路振興が蔓延っていること、町の“しがらみ”で自分の感情を素直に出せない住民が大勢いることに気付く。そういったこともあり署名活動は上手いかず、とりあえずまずは鞆の環境を未来の子どもたちに残してあげたいということで、鞆に住む母親たちで「鞆の浦 海の子」を自らが代表として立ち上げる。しかし、そこでも家庭や町のしがらみが足かせになりなかなか上手いかなかった。

その後、「鞆再建展」という住民たちが鞆の価値を見直すためのイベントやキャンペーンを月に1回企画したりしているうちに、マスコミ各社が大キャンペーンを張ってくれたり、記者さんとの繋がりで大学の先生を紹介してもらえたりと、だんだんと活動の理解を得て、人との繋がりも増えてきたという。

そういった人との繋がりの中で「全国町並み保存連盟」で鞆のまちなみについての発表を行ったり、自分たちでも鞆について客観的に調べ、大学と共同でシンポジウムを開

くなどを行った。そして2003年に「NPO 鞆まちづくり工房」を設立。まちづくりの調査から実施へと行動を移し始めた。鞆の浦は、ワールドモニュメントファンド（危機に瀕する世界遺産）にも選ばれ、ICOMOSが動いてくれたのも全て周りの人たちとのネットワークのおかげであるという。

(b) 訴訟提起について

そうして活動を続けていたが、新市長によって埋め立て申請が出された。地方分権も行政側にとっては追い風になり、最終的に県も最初は消極的だったのが、埋立架橋計画を推進する方向になった。住民への埋立架橋案に関する説明会なども開かれはしたが、埋立架橋計画に反対する住民側の意見がなかなかうまく反映するものではなかったという。当時は住民間でも自分たちの鞆という意識が今よりも薄かったようだ。

そして埋立架橋計画に反対する住民側が訴訟を起こす事になり、そこでの松居さんの訴訟に関しての第一印象は「法律の世界は一般常識の世界ではない」ということである。今まで自分で思っていた常識がなかなか反映されず、形式的に法の下で判断していくことに驚いたようだ。また、市政レベルだけでなく国政レベルでもさまざまな政治的な関係性や公共事業関連の動きも今回の鞆の浦埋立架橋計画と関連しているようである。

(c) 今後について

今後についての松居さんたちの考えは、まず松居さんの中でNPO鞆まちづくり工房を立ち上げた目的が3つあり、1つ目は空き家を借りたい人と貸したい人の接点を作る場所がどこにも無いことから、「窓口になる」ということ。2つ目はまちの関係者と関わりを持ち、鞆に住む人が自然と後継者となるようなところにしていきたいということから、「後継者をつくる」ということ。3つ目に「対外的になる」ということである。

「窓口になる」という点に関しては窓口としての働きは、本来なら行政がやるべきことまで十分果たしているという。しかし、NPO鞆まちづくり工房が行っている空き家バンクという取り組みも福山市の隣にある尾道市では市が運営しているのだが、福山市では現状として積極的に取り組んでくれないため、空き家の補修も自分たちで行っている。

また、一番の取り組み課題としては、これからの後継者のことが挙げられるという。これについては、埋立架橋問題が終結したらNPOとはまた違った形で新しい担い手が出

てくるのではないかと期待している。これまでもコツコツと小さなことを積み重ねてきたので、理念としては町の伝統を活かしたものをこどもたちに残したいという考えがある。世界遺産に登録しようという活動もしてきたが、世界遺産という言葉を使ってきたのは、分かりやすく住民などに鞆の浦の価値について知ってほしかったためであり、そのための道具でしかなかったという。世界遺産が到達点ではない。この点については、仮に世界遺産に選ばれた場合に、他の世界遺産で起きている現状や、自分たちが思っているまちづくりと違う方向になってしまうのではないかとという不安もある。そうならなようにこれから仕組みを作っていくのが大変な課題であるという。今の鞆の魅力は、常に生活と隣り合わせに観光があり、しかし、観光のために生活があるのではないというところであると述べられていた。

(2) 江の浦漁業組合関係者へのヒアリング調査

同日15時ごろから、「元町会館」にて江の浦漁業組合の方々にヒアリングを行う。

(a) 江の浦漁業組合の歴史

元は鞆の浦は4つの漁業組合があり、それぞれ単体で漁業を営んできた。埋立てや環境の変化等によって漁法についても一本釣りから機械任せになり、従来はその魚が旬の時にしか獲らなかったが、今では季節に関係なく魚を獲るようになってしまったという。また、漁師の伝統として、仲間が亡くなった時や正月、お盆は漁をしないというものがあるなど、誇り高いと感じる不文律があったが、今回の埋立架橋問題でこのような漁師の生活を簡単に政治で壊そうとする、という印象を埋立架橋問題を受けて感じたという。

江の浦漁業組合は明治の始めに出来た。当時は100戸家があれば100戸とも漁師の家であったという。その後、江の浦漁業組合は20、30年前くらいに行政によって平、原、石井との合併が行われた。しかし今では漁師の家は全部併せても40戸を切っているのが現状である。

権限のある裕福な漁師は「のべなわ」とよばれる大勢の漁師で行う漁法を使っていた。他にも「あじろ」という漁法もあるが、今ではあじろはほとんどないそうだ。水揚げ量も、海水が汚染されて藻が生えなくなってしまったことで魚も減ってしまい、これに高齢化問題も加わり、さらには沖まで漁に行こうと思ってもガソリン代が高いためいくことができないなど漁師の抱える問題点は多いという。

(b) 訴訟に関して

訴訟に関しては、漁師は全体的な交渉があまり上手くはないので、組織としてではなく個人として動くことが多いそうだ。このため、埋立架橋問題の争点にもなった漁業権もよく分からないまま全体で放棄してしまった経緯があるという。放棄することで、行政側から見返りがあるとも思っていた者もいたが、一切そのようなものはなく、一部の者で放棄の取り消しを求めても漁業組合全体や行政側から取り消すような積極的な動きはなかったという。

(c) 鞆のまちと海への想い

陸と同じで、海にも番地がある。そして、土地に所有権が認められるのなら、海には入会権がある。その海を埋立ててしまったら、漁師の仕事だけでなく、海や浜にいる100種類もの生物にも影響が出てくると考えられる。

また、漁師と商家の繋がりにも影響が出てくる。鞆には町割りというものがあり、漁民が住むところと、町家とが分かれていた。しかし、他の町とのつながりもお祭や行事を通して連携をとっていたしそれが当たり前だったそうだ。埋立架橋計画で、港は壊されても町は壊されないなら大丈夫であるという考えではなく、しっかり港も町もセットで考えるべきと述べられていた。確かに漁業の人口は減ってはいるが、要らないものを全て捨ててまちづくりをするという考え方は持つべきでないということである。

(3) 福山市役所を訪問しヒアリング調査とディスカッション

昭和58年に埋立架橋計画案が出た。現在の架橋計画は、福山市、広島県の合同で進めている。市の担当者は地元住民への説明が主な業務だそうだ。鞆まちづくり課は09年度の春に設立したばかりであるが、設立の経緯としては、96年に「マスタープラン」が市によって作られたのであるが、その中では鞆は観光、レジャー地区として位置づけられ、また、多様な産業の発信地として位置づけられていたのだが、その後、いろいろなまちづくりの体系が出てきたため、軌道修正がなされ、埋立架橋計画案も計画されたことにより、鞆のまちづくりは架橋だけじゃなく、歴史や文化を守ることも当然重要なことであるということから、統合調整をして整備していく必要があるため、「鞆まちづくり課」が設立されたそうだ。

まちづくり会議というものも年に4回開かれ、架橋の具体的な整備方針を決めている。1回目の会議では共通意識を確かめ合い、これからどうしていくのかという基本的なことを話し合い、2回目は整備方針を具体的に、3回目以降は鞆まちづくり課から住民への説明会を行ったという。

マスタープランの内容の位置づけとしては、鞆を観光、レジャー地区として位置づけ、また、多様な産業の発信地とすることとしている。

福山市の姿勢としては、自民党政権下の金子一義国土交通大臣の埋立架橋計画に対する反対意見については、マスタープランを作る前から埋立架橋計画案は出ていたということから、国民全般の声より地元住民の声を重要視しているようであった。地元住民に対してはまちなみ保存の補助金も考えているそうで、住民と市が思っているまちづくりを同じものにしていく必要があるとのことであった。

埋立架橋計画の難しさは、さまざまな部署が関わっている事や、行政の取り組みだけでなく住民の力も必要とする事であり、市としては歴史・文化の保全は必要だと感じるが、守っていくためにも、現在のように人口が減っている状態ではこれらを守りようが無いという考えもあるという。しかし鞆独特の生活を守っていくことも大切であり、それと歴史と文化とをどのように両立させるかというのがこの問題の難しいところであるという。

(3) 東京景観問題調査

調査期間：平成21年10月24日（土）～25日（日）

調査地：東京都板橋区常盤台、東京都文京区銅御殿、東京都国立市

参加者：牛尾洋也、学部学生

内容：(1)「ときわ台」景観調査 10:00～

ヒアリング先：「ときわ台の景観を守る会」事務局：島田晴子さん、野崎さん
米倉勉弁護士

(2)「銅御殿」景観調査 15:00～19:00

（所在地）：銅御殿（東京都文京区小石川5丁目）

所有者：（財）大谷美術館

ヒアリング先：代表者：大谷利勝さん（大谷美術館理事長。銅御殿現所有。）

大谷光陽子さん（大谷美術館）、稲葉信子さん、廣田淳子さん（銅御殿を守る会）

(3)「国立」景観調査 25日10:00～16:00

訪問先：国立市駅前通周辺、国立市役所、川合智子さんのご案内

ヒアリング先：関口 博さん（国立市長）、石原一子さん（全国景観市民ネット代表）、大西信也さん（同副代表）

〔総論〕「都市における景観問題の新展開に向けて」

龍谷大学法学部 牛尾洋也

2009年10月1日、広島地裁は、福山市鞆の浦の「歴史的・文化的景観」保全をめぐる訴訟において、知事に対し県・市に公有水面の埋立てを免許する処分を差し止めた画期的判決が出された。

すでに、2008年2月29日に同じく広島地裁は、本件訴訟に先立つ仮差止申立に基づく決定において、これまで認められてこなかった付近住民の「申立人（原告）適格」と「景観利益」を承認した。判旨は、2006年3月30日の国立景観訴訟最高裁判決を明確に引用した。

本判決も、これを受けて、付近住民に対して広く「景観利益」認め、これを根拠とする「原告適格」を認めた。すなわち、「景観は、良好な風景として人々の歴史的又は文化的環境を形作り、それが豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべきである。そして、客観的価値を有する良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するというべきであり、これらの者が有する良好な恵沢を享受する利益（景観利益）は、私法上の法律関係において、法律上保護に値するものと解せられる（平成18年判決参照）」と。

この私法上の「景観利益」を有する者が、行訴法上の法律上の利益をも有するかについては、利害関係者に知事に対する意見書提出権を与えている公水法3条、国民一般に景観利益を保護しようとする瀬戸内法および同法13条1項（公水法2条免許の判断要素を規定）、瀬戸内海と関わりに深い地域住民に瀬戸内海についての景観利益を保護する公

水法4条1項3号、同法2条1項、瀬戸内法13条2項および、被侵害利益並びに侵害程度を勘案し、これら関連規定が鞆の浦の景観享受に関する個別的利益を保護するものであるという趣旨をくみ取って、これ（原告適格）を認めた。

さらに興味深いのは、判旨は続けて「鞆の景観の価値は、・・・私法上保護されるべき利益であるだけでなく、瀬戸内海における美的景観を構成するものとして、いわば国民の財産ともいべき財産」であり、その復元不可能性にも照らして、政策判断により一層の慎重さを求めた点である。

こうして、国立景観訴訟が勝ち取った都市における民事上の「景観利益」は、ところをかえて、瀬戸内の小さな港町における行政事件訴訟法上の「原告適格」という関門をこじ開け、行政法規の趣旨の解釈やその関連づけ、体系的解釈を促進した。「景観」という価値が地域性を含み込んだより大きな公共的価値＝国民の財産に発展する可能性が示唆されている。いよいよ次の発展段階を迎えたといえる。

ところで、近代化の中で、これまで全国の主要な海岸線が埋め立てられ、様々な貴重種の生息する湖や海に大きな影響を与える埋立ての問題性が、これまで常々指摘されてきた。同様に、戦後の日本の経済復興のなかで、多くの町並みや貴重な歴史的建築物、ともにはぐくまれてきた文化とともに破壊され、都市開発が国家的な公共事業として際限なく進められてきた。それは、歴史や文化をまちごと保存しようとしてきたヨーロッパの歩みと比べてきわめて異質な歩みであったといえる。

しかし、開発という名の破壊と構築の運動は、いまや地球温暖化を初めとする地球規模の環境問題のなかで反省を余儀なくされ、人と自然の共存、歴史と文化の育成、持続的社会の提唱など、古くて新しい価値が模索されている。宮崎駿監督は、鞆の浦判決に接して、次のように言った。「公共事業ですべてのことが、よくなるという幻想は、捨てなければならない。この国をどうするかということを一番偉い人は哲学的、文化的に考えてもらいたい」と（読売新聞2009年10月1日夕刊）。これまで開発や公共事業に託された幻想を払拭し、再度、哲学的、文化的に国のあり方を考えるべききっかけが、この間の一連の「景観訴訟」によって与えられたといえる。

こうして、東京国立の「都市」の景観保護から発せられたインパクトが、鞆の浦という瀬戸内の「地域」の景観保全に影響を与えて発展し、この判決でさらに大きくなったインパクトが、都市の景観問題に再びどのような影響を与え、あるいは農漁村の「里山・

里海」の景観保全にどのように展開してゆくのか、これからも慎重に検討を続けなければならない。

〔各論〕

1. 東京都板橋区常盤台への現地調査

報告者 西脇秀一郎（法学部4回生）

（1）常盤台とは

常盤台一帯の地は、旧地名を「北豊島郡上板橋村字向屋敷／字原」といい、住宅地として開発される以前は、富士見街道沿いに民家が2、3軒あるだけの「前野っ原」と呼ばれる農地であった。大正3年に東上鉄道（現在の 東武東上線）が開通したが停車駅がないため、昭和初期に東武鉄道が一带を買収した（西新井－上板橋を むすぶ西板線の操車場用地として）後も、しばらくは民間の飛行場として使われていたという。その後、昭和10年に武蔵常盤駅（現在のときわ台駅）が開業し、翌年から常盤台住宅地の分譲が開始された³⁾。

常盤台のまちの特徴を簡単に紹介すると、ときわ台駅に到着して真っ先に目に飛び込んでくるものが駅前ロータリーである。大きなヒマラヤ杉とケヤキが見え、そしてこのまちは住宅地をほぼ一周する環状道路と駅前ロータリーから放射状に伸びる幹線道路による街路構成を成している。これは、まちの開発当時に内務省の出先機関である都市計画東京地方委員会が関わり、入省したばかりの若き設計家である小宮賢一氏が住宅地をデザインしたもので、開発主体となった東武鉄道も行政と連携して道路・公園・学校・商店街などを計画的に配置した住環境保全に着目した設計であるという。そして、町の中をぐるっと「プロムナード」と呼ばれる楕円形の散歩道が通っており、道の中央にツツジ、プラタナス、トチノキなどが植えられていた。都心にはあまりない、落ち着いたある道が緑地帯としても残っている。また、まちを一周する環状道路から少し離れたところに足を向けると、「クルドサック（フランス語で袋小路を指す）」と呼ばれる円形のロータリーがあり、クルドサックを囲むように住宅が建っているところも見受けられた。そして、クルドサックの奥には「フットパス」と呼ばれる歩行者専用の抜け道があり、大きな道路と繋がっている。これは、防災や近所間のコミュニケーションに役立っているという。さらには、「ロードベイ」という、住宅を道路から後退させた上で植栽のあるオープンスペースを設けることにより、住宅と道路との間に空間的な区切りを行い、安

全性等の観点から住宅の前がすぐに道路とならないようにする空間形成の方法がとられている場所もあり、都市における文化・歴史性が感じられる景観を有するまちなみが現在も残っている。

(2) 常盤台での景観・まちづくり紛争

(1) で述べたように、常盤台は駅を中心に計画的に設計されたまちであり、その後も継続的に地域住民相互間によって常盤台の住環境を保全するまちづくりがなされ、平成2年からの板橋区主催の「まちづくり懇談会」等での住民による意見交換や検討を経由して、平成9年には「常盤台まちづくり憲章」を策定するなど、住民主体による積極的なまちなみ保全が行われてきた。しかし、駅周辺の商業地域の発展とともに駅前の開発が進み、このような流れの中で平成14年12月に駅前の土地にA会社によるマンション建設の計画が出たことから、従来からまちづくりを継続的に行ってきた周辺住民による常盤台地域の住環境や都市景観保全のために建設反対運動が起こった。今回の我々の調査は、このような都市空間における景観・まちづくりにおける課題や展望を考察するためのものでもあったため、以下では、常盤台における高層マンション問題の流れと、訴訟の経過について若干ではあるが述べる。

上記のような経緯の後、平成15年1月10日に「ときわ台街づくり委員会」が発足し、A会社と交渉を行うも両者は折り合わず、同年4月3日には板橋区により建築基準法上のマンション建設の建築確認が下り、マンションの建設が始められた。このため、マンション建設に反対する住民側はA会社を相手に民事訴訟を起こしたが、平成18年9月8日の東京地裁判決では駅前の商業地区を含めた常盤台1丁目と2丁目の住民に景観利益が認められたが、マンションの撤去・損害賠償請求は棄却され、平成19年3月18日の東京高裁判決では、地裁判決で認めた景観利益を有する主体について、通学児童の景観利益と駅前の商業地域の景観利益を除くという住民側にとっては後退内容の判断がなされ、同年9月18日の最高裁決定では、「商業地域にも及び常盤台住民の法的保護に値する景観利益」は認められたが、住民側の上告は棄却された。このような経緯のもと、A会社によるマンションは建設されたが、地域住民間ではこの間により積極的なまちなみ保全活動が行われた。平成19年11月20日に東京都知事により承認され同日告示の上に発効された「ときわ台景観ガイドライン」(詳細については後述)では、住民間の地域ガイドラ

インによる規制がなされた。

しかし、平成19年2月からB会社により新たに駅前に地上11階、地下1階高さ34.9mのマンション建設の計画がなされ、同年5月に開発許可、同年9月に建築確認が下りたことにより、周辺住民による再度のマンション建設反対運動がなされ、開発審査会や建築審査会への審査請求を行った後に、これら請求が棄却されたことを受けて、一部住民により平成20年12月26日に行政訴訟が提起され、現在も係争中である。

この駅前マンション建設問題において、原告側が訴訟上どのような主張を行っているかについて、米倉弁護士は大きく分けて二つの柱立てによって、建築の違法を主張している。

一つは、道路との関わりにおいて、車または歩行者の通行上あるいは建造物や周辺地域の防災上の危険の多いものになっているということである。この点、裁判上の争点としては、本件B会社のマンションではその脇にある道路の幅員は6m必要なところ、実際は4mに満たないため、マンション側は自主管理道路を作ること、東京都建築安全条例上の幅員規定の例外が認められるとしているが、この例外を認める行政庁の裁量が許容されるものであるかという問題がある。

もう一つは景観侵害の問題である。これは上記のA会社のマンション建設における民事訴訟でも争点となったもので、景観利益が常盤台のどの範囲の住民に認められ、行政訴訟上の原告適格を有するかという問題である。

これについて、米倉弁護士によると、日本の行政訴訟というものは極めて狭く裁判を捉えるという。そこでは、実体侵害と、そこに行政法上の違法があるか否かという議論に入る以前に、原告適格そして訴えの利益という訴訟法上の間口を非常に狭くしているという。これは、司法権というものの作用の特徴からすればその紛争ごとについて実質的に利害ある人が当事者となって起こさなければ、全く評論家的に利害のない人が裁判を起こす理があり、そうなると紛争における真相の究明は困難となるという一般論からの要請である。ここで重要であるのは、その上でどのようにこの線引きを行うかを制度の趣旨等から判断することである。

ここで、米倉弁護士が強調していたことは、常盤台のように、従来から継続的にその地域に居住し、相互間の努力によってまちづくりを行ってきた周辺住民が利害を受けて救済求めているときに、それが訴訟上の当事者ではない（原告適格がない）としたり、訴

えの利益がないといって極限まで間口を狭めてしまえば、結局行政訴訟というものの意味・意義は無くなってしまうということであった。現在の自治体における都市法関係の制度運用が、このバランスをあまりにも欠いた運用ではないかというのが一つの論点であるという。

今回の調査におけるディスカッションでは、この法的問題において、都市計画法と建築基準法が個別に検討される現在の運用制度について、ある地域における空間に変更を加える行為に対する法的規制としては、両法の「制度趣旨からすれば一つの制度の両輪として枠組みを考えてもおかしくないのでは」というような意見や、地域の中でも景観利益がより強く享受されるとして、レベルごとにゾーンを限定していき、従来の景観利益に安全ゾーン、緑ゾーン、マンションで景観が損なわれるゾーン等の $+\alpha$ の要素を加えてはどうかといった議論がなされた。

(3) 常盤台のまちづくり（ときわ台景観ガイドライン）

平成19年11月20日に発効された「ときわ台景観ガイドライン」は、常盤台1・2丁目地区に設けられ、「(1) 緑豊かで (2) 街並みに調和がとれ (3) 安全な」を基本方針としたガイドラインである。この景観ガイドラインは、それまでときわ台において暗黙のルールとされていた景観保全の活動と、まちなみ保全のための建築物の高さの基準や緑化基準などが明文化された重要なものである。そして住民が先導で作成を行い、NPO法人ときわ台しゃれ街協議会の方々が運営・管理を行うという、行政に頼らずに行ってきたまちづくりの取り組みである。パンフレットの作成を行い、住民間に視覚的に理解を深めており、前述したように、このガイドラインでは高さ20m以下、地上6階建てまでを建築物の高さとして規定している。壁の色の規制や、塀の代わりに植樹をしてほしいとの要望や、道路から一定程度離して家を建てる、家のアプローチをコンクリートで固めない等の規制も呼び掛けている（強制力はない）。ガイドラインへの同意は私たちが訪れた時点では64件の住宅の同意が得られているという。

今回私たちが訪問した際は、「緑化」を中心に取り組みを進めている時期であった。ときわ台しゃれ街協議会で「つながるみどりの作り方」という『みどりのガイドブックー保存版ー』を平成21年3月に作成し、そこでは、住宅における植栽の方法や植栽に適した各植物の説明、生垣の製作方法、板橋区による接道部の緑化に対する助成金の交付の

制度紹介や、板橋区内での苗木の入手方法や販売店などを紹介している。ビジュアル的にわかりやすくすることで誰でも理解ができ、主体的に緑化作業が行えるように促進する作用をこのガイドブックは有しているという。また、これに合わせて常盤台のまちなみ景観に適合しない色彩規制の呼び掛けも行っている。

(4) これからの常盤台

これからの常盤台の在り方として、今回ヒアリングを行った住民の間では、従来の住環境を今後も保っていくために、ときわ台しゃれ街協議会を主導に従来の地域の住民や移り住んできた方にも常盤台の住環境や景観の保全を呼び掛け、駅前の商業地域の商店などにもその理念を浸透させていきたいとしている。また、現在係争中の訴訟においては、輛の浦の景観利益を認めた行政訴訟の判決などから、今後は常盤台という都市空間における景観利益や法的課題をどのように進展させるかを弁護士の方や専門家の方と考察していくという。

行政体としての板橋区の動きとしては、2年後に景観行政団体になる予定であるそうで、ヒアリングを行った住民の方は、板橋区という行政との協力のもとでの住環境、景観の保全を行っていききたいと述べられていた。

2. 東京都文京区銅御殿（旧磯野邸）への現地調査 報告者 兵藤渚（法学部4回生）

(1) 銅御殿の概要

銅御殿は地下鉄丸の内線の茗荷谷駅から下ってすぐの湯立坂の南側にある、丘陵地帯の北斜面に位置する。周辺は筑波大学や放送大学などの学校があり、坂を渡って反対には筑波大学の教育の森や占春園などの公園が続いており緑の多い静かな場所である。湯立坂一帯は文京区の景観大賞にも選ばれており、落ち着いた雰囲気を楽しめる。

銅御殿とは、明治末期から大正初頭にかけて施行主磯野敬が予算と工期に制限をかけずに木曽の檜や屋久島のスギ、御蔵島のクワ、ベルギーから輸入した微妙に凹凸のあるガラスなど、贅沢な材料をふんだんに利用して大工の北見に作らせた旧磯野邸のことである。施工主の磯野が地震と火災に負けない構造を北見に注文したことから、屋根は軽く、強度のある銅板を瓦として用い、庭にはイチヨウの木が植えられている。庇が長く、雨水の跳ね返りを計算し、家屋に跳ね返らないように、長い設計となっている。入り口

の大門は太い一本の木を使用し、地面に穴を開けることなく、緻密に削られた石の上に柱をのせている。御殿の壁は現在に至るまで一つのひび割れもなく残っている。二階の部屋からはかつては富士山も見えたという。完成直後は、銅板葺きに瓦がきらきらと輝いていたことから、周囲の人々が磯野邸を「銅御殿」と呼んでいたという。東京ではこの時期の建物が関東大震災や東京大空襲の影響で、あまり現存していない中、歴代所有者の維持管理により、極めて良好な状態で保存されている。また、材料、意匠、技法、構成において伝統的な木材建築技術と明治以降の大工技術の創意が融合し、近代和風建築の粋をこらした建物となっており、歴史的価値が高いとして平成17年に国の重要文化財に指定されている。平成17年までは大谷家の住居として使用されていた。

(2) 問題の概要

本件は、平成17年に、A不動産会社が銅御殿に近接して地上14階建てのマンションを建設することを計画し、これによる銅御殿への悪影響を危惧した周辺住民と所有者が計画の見直しを求めているものである。施工時の震動によって銅御殿へのひび割れなどの影響、掘削による地滑り、施工後のビル風による建物の破壊が懸念されている。銅御殿は特徴的な長い庇を持っており、その分ビル風を巻き上げて建物の壁や屋根が破壊される危険性がある。実際に、昭和45年、南側の茶室が近隣マンション建設後のビル風によって破壊されている。

これらの懸念から、所有者の大谷さんらは、A不動産会社に対して高さを低くすることと、銅御殿からの距離をとるように申し入れた。その後、平成19年まで行政側の斡旋により住民との協議が行われたが、平成19年の2月にA不動産会社は高さ38.53m、12階建てで建築確認申請を出した。

(3) 現在の状況

計画の変更を受け入れないA不動産会社に対し、大谷美術館らは平成21年4月から審査請求と、工事差止めの仮処分を申し立てている。一つ目は、建築確認をおろす建築審査会に対する建築確認不服の審査請求で、大谷美術館と近隣住民10名が申し立てた。主張の中には、地盤面、ビル風の影響、水脈などの文化財保護法43条に規定される文化財への影響と、都市計画法の開発許可について、500㎡以上の開発には許可が必要である

と規定されているのに、東京都のガイドラインにより、1m以上の道路があれば例外として開発許可なしに工事を許す措置がなされており、その慣行が法律違反ではないか等を主張としている。

審査請求は、審査が長引いており、結果が同年11月以降になるという。

二つ目は、建築工事禁止仮処分命令の申し立てである。本件は風による影響について争点が絞られ、平成21年8月6日に決定書が降りている。東京大学の田村教授などの風工学の専門家の意見書を提出するなどして、原告側も立証のために随分と準備を重ねたが、東京地裁は、A不動産会社側が、銅御殿の一部が破壊された場合は補修をするという条件付きで施行を開始すると主張したのに対して、「(風の実験など) 諸般の事情を考慮しても…本件マンションの建築が本件土庇の破壊をもたらす具体的な危険性を有するものとは到底認めることができないのであり、従って、その余の点について判断するまでもなく、債権者に本件マンションの建設差し止めを求める権利があると認めることはできない。」と申し立てを棄却した。仮処分では、危険を回避する緊急性があるか否かが争点であるために、緊急性はないと判断されてしまったようである。これに対し、大谷さんは、「風に重点を置きすぎた。今後は違う方面からも主張を考えていく。」と述べていた。

今後は、付近住民や全国景観住民ネットなどの支援を得て、今後の対策を検討していくという。

(4) 今後の展望

仮処分では残念ながら、その緊急性が認められなかったが、銅御殿は破壊されれば原状回復不可能な歴史的文化的な建造物である。冒頭に記述したように、その素材や工法は特別なものであり、二度と同じものは手に入らない。

銅御殿のある湯立坂は、その昔、坂の麓の千川という川を隔てて向こう側に神社があり、なかなか神社の方へ渡れなかったために、坂の方でお茶を立ててそこでお供えをしたことから「湯立」坂と言われたという。その名前の由来のように、緩やかな坂の周りは緑が生い茂っていて、とても静かで涼しい場所である。坂の東側には占春園がある。そこは幕末までの200年ほどの間、徳川光圀の弟を藩祖とする陸奥守山藩松平家の上、中屋敷であった。占春園はこの屋敷内にひらかれた庭園の名残である。このような歴史

的文化的な地に調和しない高層マンションが立てば、これまでの調和のとれた坂の空間は台無しになる。今後の本訴では、風や地盤沈下、水脈などの影響だけでなく、湯立坂一体の景観破壊も同時に主張していったほうが考える。2009年10月1日の鞆の浦訴訟判決では、鞆の景観を、鞆の価値として認め、住民に景観利益を認めて公共事業を差し止めた。鞆の景観が価値と判断されることで、それが破壊されないことが司法の現場で認められたのである。湯立坂においても、その景観の価値は鞆に劣らないものであると思う。文京区が景観大賞に選定しているだけでなく、これまで多くのマスコミにもその景観が取り上げられ、地元の美しい景観として人々に親しまれてきた。それは長い年月を経て守られてきた景観であり、権利、利益として認められるのには十分であると感じている。文化財保護法43条の規定違反を主張しているが、それだけでは裁判所が決断するには厳しい。風を「影響を与える行為」と規定していないし、前例もない。しかし、それでもあきらめずに活動だけは続けていくべきだと思う。本保護法は本来、文化財を守るために作られたはずであるが、現在の運営上、所有者を縛るものでしかないようである。銅御殿のような、具体的事例の積み重ねにより、文化財の所有者や文化庁が具体的な措置のために一刻も早く腰をあげてくれることを願う。今後は保護法の具体的な改正（特に、文化財とその一体的な保存、影響を与える行為などの曖昧な表現の訂正）や、条例レベルでの規制等が課題となるだろう。

そして、都市計画法の開発許可申請が、事実上形骸化している点も大きな課題である。全国各地でマンション建設反対運動が活発化しているが、開発許可が根本的におかしいと、住民が気付き始めたのはおそらく最近であろう。これまで行政機関と開発業者がうやむやにしてきたことを一掃し、住民のための新しい都市設計が望まれている。

この銅御殿の事例が、日本を、かつて文化国家と言われた文化的な国に立て直す契機となることを願わざるにはいられない。

3. 東京都国立市への現地調査

報告者 西脇秀一郎（法学部4回生）

調査目的：平成21年春の第1回鞆の浦現地調査、夏の第2回鞆の浦を行った上で、平成21年10月1日に出された鞆の浦訴訟の埋立免許差し止判決を受けて、その判決文中において引用された国立高層マンション訴訟判決の研究、その背景や都市における景観・まちづくりの調査を行うため、平成21年10月25日に東京都国立市に現地調査に訪れた。

そこでは、国立駅から南の大学通りを中心に現地を歩き、国立のまちなみや、問題となったマンションを見た上で、国立市役所において、市長の関口博さん、訴訟の原告であった石原一子さん、大西信也さん、川合智子さんらとのヒアリング調査、ディスカッションを行った。

(1) 国立市とは

東京都国立⁴⁾市は、大正14年に学園都市の建設が計画され、大正15年以来、文教都市して教育施設を中心とした閑静な住宅街を目指して地域の整備が行われ、駅を中心としたヨーロッパの都市を参考に考案されたまちである。特徴的なのは当時の駅舎の赤い三角屋根の角度と、駅から南へ伸びる各道路の地図上の角度が同じになるようにまちの設計がなされているところであった（現在は線路の高架化に伴い、当時の駅舎は解体された。ただし、当時の駅舎は国立市の文化財指定を受けて今も保存されている）。

国立駅の駅舎を中心に歩道を含め幅44メートルの広い大学通りが続き、その大学通りの両側の緑地部分には、高さ約20メートルの171本の桜の木、117本のイチョウの木が植樹され、並木道が美しく季節を彩っている。通り付近の建物の高さも並木の高さに合わせた約20メートル以下に統一されており、このような住民らの意識と努力によって守られている美しい学園都市の「景観」は、新東京百景にも選ばれ国立市のシンボルとなっている。

また、革新的な政策都市として、「しょうがいしゃ」支援や平和に対する独自政策、全国でも珍しい住民基本台帳ネットワーク断絶などの政策を行っている点でも有名な都市である。

(2) 国立高層マンション問題・訴訟

国立では、上記のように住民間において景観に配慮したまちづくりが行われ、その意識も高い地域であった。しかし、その国立市民のシンボルであった大学通りの景観において、その一角に高層マンションが建設される計画が立ち上がったということから、今や全国でも有名な国立高層マンション問題が起こった。本調査では都市における空間、景観と高層マンション問題の考察のため、景観訴訟判決の基盤となった国立市でのマンション問題の経緯と訴訟の結果をヒアリングし、その後の国立市と住民間の動きを調査

した。

(a) マンション問題の経緯

国立大学通り周辺の地域は、従来から周辺建物の高さも並木の高さに合わせた約20メートル以下に統一されている地域であり、それに伴って大学通り沿いの一橋大学より南の地域は、現在では第1種低層住居専用地域⁵⁾として、建物の高さを10mまでにするという制限がある（本件マンションを除く）。

しかし、マンションの建設予定地とされた土地は、昭和48年までは20mの高さ制限がある場所であったが、現在の都市計画法の成立により、高さ制限ははずされ、その後の法改正に伴って平成8年には第2種中高層住居専用地域⁶⁾に指定され、20m以上の建物も建てられるようになった。そして、平成11年7月にこの土地をM会社が90億2000万円で購入し、同年8月にマンション建設計画が立ち上がった（当時の計画では、高さ55m、地上18階建ての構想）。このマンション建設計画はその後、国立市との協議の上、最終的には地上14階建て、43.65mのマンション建設計画となり、東京都のマンションの建築確認を得て、M会社は平成12年1月5日にマンション建設工事に着工した。

(b) 住民の反応

このようなM会社の動きに対し、従来から国立の景観形成・まちづくりを行ってきた住民たちは「東京海上跡地から大学通りの環境を考える会」（代表：石原一子さん）などを結成し、反対運動を繰り広げ、歩み寄りを行わないM会社に対し、最終的には近隣土地所有者Xら50名（近隣学校法人・その生徒・職員および周辺住民）が民事訴訟を起こし、M会社のマンション建設という不法行為により、Xらの景観権・景観利益・日照権・生活利益・人格権が侵害されたとして東京地方裁判所に訴えた。

(c) 国立市の動き

また、国立市も、平成11年4月には景観保護を訴える市長が当選し、「国立市都市景観形成条例⁷⁾」に基づき、M会社に対し指導を行ったが、マンション建設計画上、高さについて大幅な変更がなかった。このため、国立市は、同年11月にマンションの土地を

含む地域について建築物の高さを20m以下に制限する地区計画案を出し、同年12月に「国立市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例」を公布し、平成12年1月31日に国立都市計画第3丁目地区地区計画を告示し、これと共に「国立市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例」を改正して、同年2月1日にはマンション建設予定地を含んだ地域に高さ20m以下までの制限がかかることとなった（しかし、この条例改正以前に本件マンションについては、工事の着工がなされた）。

（d）国立高層マンション訴訟

上記のような背景の中、住民によりマンション建設を止める最後の手段として提起されたのが国立高層マンション訴訟である。この裁判は都市におけるマンション訴訟の先駆的な事例として注目され、さらには、そこでは、司法において初めて、良好な景観を日常的に享受する住民に「景観利益」があることと、それが法律上保護されるものであることが認められた。そして、この司法判断が今では、現在の日本における各地域の景観訴訟と呼ばれるものの基盤となっている。ただし、景観利益は司法上初めて認められたものの、M会社のマンション建築行為が住民の景観利益に対する違法な侵害とまではいえないとして、マンションの差止め、撤去までには至らなかった。

東京地方裁判所 平成13年2月4日判決	東京高等裁判所 平成16年10月27日判決	最高裁判所 平成18年3月30日判決
・景観利益が土地所有権から派生するものであるとして地権者らに景観利益を認める ・本件建物の建築がXら（地権者に限る）の景観利益を違法に侵害する行為であるとして、建物の高さ20mを超える部分につき撤去を命じた。損害賠償については、近隣の土地所有者について認めた。 →Xら住民の勝訴。	・景観利益が主観性や多様性を有するという性質を考慮し、そのような利益が、特定の個人が私法上の利益として享受するものではないとして、Xらの請求を認めなかった。 景観利益認められず。 →Xら住民の敗訴。	・良好な景観の恵沢を享受する利益を法律上保護に値するとしたが、刑罰法規や行政法規違反、また、公序良俗違反や権利濫用の理由もないから、本件建物建築は違法とはいえないとして、Xらの請求を認めなかった。 →Xら住民の敗訴。 ただし、司法が景観利益の存在を認めた点は意義が大きい。

この国立高層マンション訴訟判決が、鞆の浦訴訟の広島地裁判決によって引用され、行政の十分な調査研究がないまま良好な景観が破壊されるとして、鞆の浦の埋立架橋計

画の免許が差し止められた。

(3) 訴訟後の国立市の動き

現地調査による関口市長や活動家の方々とのディスカッションでは、訴訟後の、つまり現在そして今後の国立市の景観・まちづくりの在り方についても伺うことができた。

現在の国立市における、主な景観・まちづくり政策として注目されるのが、(a) 駅前広場構想、(b) 絶対高さ規制である。

(a) 駅前広場構想

これは市役所でのディスカッションで関口市長がおっしゃっていた国立市の今後のまちづくり政策の構想である。そして、その後の平成21年11月24日に本構想の具体的な実現として、「国立駅周辺まちづくり計画」が策定された。

これができた背景として、国立は駅を中心に都市計画が進められたまちであるが、現在ではその駅周辺では高層化が進み、駅前には大量の通過交通が流入し、本来駅周辺が持っていたゆとりやひろがり、美しい景観、人々が集う機能はうすれ、公共交通機関の結節点としての交通機能にも支障が生じており、それは国立駅周辺も例外ではないということがある。このようなことから、本計画は、JR中央線連続立体交差事業の駅の高架化に伴う国立の南北の市街地、交通の一体化、人の集まりの場としての駅前空間の創出を目指して構想されたものである。

本計画では、国立のまちづくりの一環として、駅に重点を置き、駅からまちづくりを行なっていくという構想のもと、現在の駅前のロータリーを廃して車の入れない広場を創出することで、「人を中心にしたまちづくり」を行なうとしている。

【「くにたち広場」構想】

- ①駅前空間の通過交通を抑制し、車中心から人中心として駅前広場を人の集う交流拠点として歩行者ネットワークを創出する。
- ②安心で安全な環境づくりのため、南北の通過交通の円滑化や交差道路の整備を行い、交通混雑による環境負荷を低減し、自動車交通を減らし低炭素型の次世代まちづくりを行なう。

③三角屋根の旧国立駅舎をほぼ元の場所に木造で復原し、国立駅周辺のシンボル性を再評価し、他駅にない国立の景観的価値を高める。

④文化を発信するまちづくりを目指して、行政サービス施設・文化施設・福祉施設などの公益施設を駅前ゾーンを中心に整備し、同時に駐輪場や駐車場等の整備も行なう。

(b) 絶対高さ制限

21世紀の時代において、住民、事業者間との協働の上での「国立独自の都市景観」というプラス要素で、国立というまちを押し出していくといった動きの中、現在の国立市では関口市長を中心として「絶対高さ制限」を国立のまちに創出しようとしている。国立市の考案する「絶対高さ制限」とは、条例により、一律して20mを超える建物を禁止し、20m以上の既存の建物には、建て替えの際に一度目には30m以下に、二度目には20m以下になるようにしてもらい、将来的には20m以下で揃う国立のまちなみを目指すと言うものである。これについては、今までは積極的な協力が乏しかった商店からも要請がきており、市民一体となつての制定の動きがある。

また、このような行政主導の動きのほかに、市民間の動きとしては、訴訟後には、まちのお祭りや、小学生等を含めた植林活動、景観教育、行政との積極的な対話などにおいて、市民主体でまちの保全、まちづくりを行っていかうという姿勢が以前より強まっているという。また、従来は景観保全等に消極的であった駅周辺の商工業者間においても、積極的な景観保全・形成への参加の動きもある。

(4) 考察

私たちが国立市を訪れた際、最初に目に飛び込んだのは駅のホームから見える大学通りであり、そこにおける並木道であった。国立駅前のロータリーには人々が集まり、駅を中心としたまちなみ、そして、大学通りが国立市のシンボルであると言うことが、初めてその地を訪れた私たちにも感じる事ができた。景観訴訟の原点となつた地として知られる国立であるが、まちの人々の自主的な景観・まちづくり活動が大学通りを歩くだけで見られるというのは、住民が自分たちのまちを自主的に作るという市民の空気を

感じられ、桜の木の植樹活動など小学生などの子どもを含めた景観教育の場としてのまち自身の役割が感じられる地であった。

(4)「ため池の所有と管理問題の調査」

調査日：10月29日（木）～31日（土）

調査地：香川県庁土地改良課、大野原町「豊稔池」、同「井関池」、香川用水記念公園、まんのお町「満濃池」

参加者：牛尾洋也、吉岡祥充、鈴木龍也

内容（1）10月30日（金）

10:00～12:00：「ため池の所有・利用・管理の現状と問題点について」

13:00～：「現地見学・土地改良課及び現地事務所が案内」

（2）10月31日（土）9:30～：現地視察、香川県の農業水利施設の現地見学

香川県庁土地改良課では、課長の黒川氏、主任の河合氏より、①「讃岐平野におけるため池の利用と管理に関する現状と問題」と「管理放棄ため池の防災モデル事業」についてレクチャーを受けた。昔から水不足のため苦労してため池を開削し、維持管理してきた長い歴史と文化の継承とともに、農業問題からくる農業用水の需要減に伴い、管理放棄されたため池の新たな防災問題について、質疑を含めお話を聞くことができた。

午後は、管理放棄された小規模ため池の埋立及び転用の実態、および維持管理されているため池の整備（堰堤工事等）の現場で聞き取り調査をした。

夕刻からは、鈴木龍也氏による農業水利権に関する報告を受けて質疑をした。

翌日は、大野原町「豊稔池」、同・「井関池」、香川用水記念公園、まんのう町「満濃池」の4箇所を調査した。

「ため池」は、第4班の研究テーマである「里山の所有と管理」に関わる重要な問題領域の一つであるが、瀬田丘陵のため池とは異なる歴史と文化を持つ香川県のため池の実態から、その現代的利用に関する問題と展望を伺うことができ、大変有意義な調査であった。

詳細は、第3回研究会、吉岡報告に譲る。

(5)「日本農業法学会参加プログラム」

調査日：11月6日（金）18:00発～8日（日）18:00

調査地：長野県上伊那郡南箕輪村「大柴荘」（開催校：信州大学伊那キャンパス）

日本農業法学会

参加者：牛尾洋也、池田恒男、吉岡祥充、鈴木龍也

内容：(1) 11月7日（土）9：30～16：30

農業法学会：テーマ：『地域における農地管理と「改正農地法」』

(2) 学会主催エクスカージョン：11月8日（日）9：30～14：00？

テーマ：南箕輪村の集落営農等の見学

長野県上伊那郡南箕輪村の大柴荘で開かれた、2009年度の日本農業法学会に出席した。

プログラムのなかで、(1) 地域における農地管理と「改正農地法」のテーマでは、地元農業員から、南箕輪村で推進している宮田方式と飯島村方式の農地管理の実態と改正農地法の問題点が指摘された。次に、(2)「改正農地法」等の運用とその課題のテーマでは、信州大学の加藤光一教授から、上からの農地管理ではなく地域にあった「自主的な農地管理」論が提示される必要性が指摘された。続いて(3) 改正農地制度の運用をめぐる法的論点のテーマでは、全国農業会議の稲垣照哉氏と中央大学の原田純孝教授から、改正農地法の詳細な改正ポイントの解説と、法的論点が提示された。以上の報告に対して会員から積極的な質疑が多くなされ、論点の問題点が明確になった。

翌日は、南箕輪村の集落営農における法人化の展開に関する説明と、グリーンファームの産直市場の成功例の秘密について、詳細な説明がなされた。

里山の所有と管理に関する研究班4班にとって、この度の農地法改正は、きわめて大きなインパクトをはらんでおり、日本の農政の転換点を示すものである。他方で権利移動統制として「地域調和」要件を新設したことは、今後の里山研究にとって大きな意味をもつ。

(6)「愛媛県・街並み保存・森林管理調査」

調査日：2010年2月16日（火曜日）～18日（木曜日）

調査地：内子町・久万高原町

参加者：池田恒男、鈴木龍也、吉岡祥充、牛尾洋也

内容：

(1) 内子町町並・村並保存の現状の視察、石畳地区の村おこしの取り組み調査

(2) 内子町役場での聞き取り調査 17日10時～12時

(3) 久万林業活性化センターでの聞き取りおよび事業地視察 14:00～

(4) 研究会 18:00～21:00

：松本充郎（高知大学人文学部準教授）

「アメリカにおける河川管理の現状——流域的管理の視角から」

：緒方賢一（高知大学人文学部準教授）

「高知県における森林管理手法について」

(5) 株式会社「いびき」関係者の聞き取り 18日9:00～

2月16日午後2時～5時にかけて、愛媛県内子町八日市護国町および石畳地区における町並保存・村並保存の状況等の視察を行った。内子座や旧家などを町が買い取って保存を行い、また寂れていた町並みを重要伝統的建造物群として復活させ保存するなど、町主主導の町並み保全の実態が伺われた。また、石畳地区では、「石畳を思う会」主導で古民家を民宿に改装して営業を行い、また水車小屋を作るなど、積極的な地域作りを行いつつ、自治会や行政主導でそれをバックアップする仕組みがみられた。

17日午前10時～12時にかけて、内子町内子分庁舎にて、総務課町並・地域振興班長小野植正久氏および教育委員会教育課自治・学習班宝泉武徳氏から、内子町における町並・村並・山並保存の歴史と現状、問題点等について聞き取りを行った。平成20年時点で人口19603人高齢化率32.9%の内子町は、「町並み、村並み、山並みが美しい、持続的に発展するまち」をキャッチフレーズに、新しい内子町のまちづくりに取り組んでいる。過疎化、高齢化、農林業の衰退や日帰り観光客の増加などの諸状況をふまえ、交流型・滞在型のまちづくり、村づくりを目指し、グリーンツーリズムや地域の景観づく

りへの熱意を感じた。

午後2時～5時にかけて、久万林業活性化センター事務局長小野哲也氏などから、センターによる「集約化・団地化の取り組み」について聞き取りを行い、その後、「取り組み」による事業実施地域の視察をした。久万広域森林組合は、町の出資、バックアップの下、久万高原町全体の森林の維持管理を如何に行うべきかを模索している。具体的には、山の所有者に働きかけ、森林管理の情報提供とともに受託契約を行い、それを林業事業体に請け負わせるなどの制度設計と手続きを行っている。集約化により補助率を向上させ、手続きの簡素化を図るなど、森林所有者の自己負担なしに管理をする新しい取り組みを行っていた。

午後8時～11時にかけて、研究会を行った。緒方賢一氏「高知県における森林資源保全の取り組み」、松本充郎氏「米国流域環境法に関する考察」の2報告を受け、議論した。報告の詳細は、研究会報告に譲る。

18日午前9時～12時にかけて、株式会社「いぶき」課長白川哲也氏から、「いぶき」の設立以降の事業・財務・林業人材育成の状況、町や地元林業家との関係等に関する聞き取りを行った。実際の森林の間伐を行う事業体であるが、その設立時からの苦労と現在の問題点を詳しく聞くことができた。町の担い手育成および定住促進、山の管理の方針に忠実に、きわめて危険な作業を、若者中心に安価で請け負って作業を行うには、規模や集約、もうけとは違って、環境を保全する情熱とそれに対する国の森林の維持管理への理解やバックアップが不可欠であることが分かった。

注

- 1) 混雑度は、1未満が通常状態、1.75は慢性的な混雑度であるとされているが、それをはるかに超えている。福山市による平成17年8月23日（火）および平成18年8月22日（火）調査。
- 2) 福山市主張。平成20年2月29日広島地方裁判所第一審決定書より。
- 3) 常盤台のまちの歴史については、本調査でのヒアリングと常盤台まちづくりHPを参照にしている<<http://www.geocities.co.jp/HeartLand-Icho/3732/oitachi.html>>2010年1月29日最終閲覧。
- 4) 「国立（くにたち）」の名称の由来は、中央線国分寺駅と立川駅の間にできる新しい駅とこの地区に、両駅から1字ずつ取って「国立」と名付けたことによる。今回のヒアリング調査より。
- 5) 都市計画法で決められた用途地域のひとつで、2～3階建て以下の低層住宅のための良好な住環境を保護するための住居系の地域。一戸建ての住環境としてはもっとも優れている。住宅以外に建

てられるのは、高校以下の学校、図書館、銭湯、診療所、老人ホーム、保育所など。また、国立ではこの地域内の建築物の高さにつき10mまでとされる。

6) 主に中高層住宅のための良好な住環境を保護するための住居系の地域。容積率に応じて4階建て以上の中高層マンションなどが建築でき、大学や病院、2階以下で床面積300平方メートル以内の独立車庫も建築可能。高さ制限はない。

7) 住民の直接請求を契機として平成10年3月に制定された。この条例により、大学通り周辺においては高さ10メートルを超える建物の新築工事をしようとする建築主は高さについてまちなみとしての連続性や共通性を持たせ、周囲の建築物等との調和を図ることを配慮すべきとされた。