

鞆の浦の景観保護

江頭, 里沙
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/26241>

出版情報 : 学生法政論集. 7, pp.17-31, 2013-03-26. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

鞆^{とも}の浦^{うら}の景観保護¹

江 頭 里 沙

目 次

1. はじめに
2. 鞆の浦の文化的価値
3. 問題と架橋計画
4. 行政訴訟
5. 問題解決へのアプローチとして
6. 今後の展開
7. 最後に

1. はじめに

広島県福山市の西端に、瀬戸内海に臨む小さな町がある。鞆^{ともまち}町と呼ばれる人口5000人²ほどの漁村で、背後に山、手前に海を持つ港町である。町の海岸線は、まるで弓のように湾曲した形をしている。その海岸線や、陸から海に臨む風景がとても趣のある景観を作り出しており、現在はそれら一帯の町と海域を合わせて「鞆の浦」という名で知られている。近年では、鞆の浦をモチーフとした港町を舞台に、アニメ映画「崖の上のポニョ」³が制作・公開され、その知名度を上げた。本作品を作成したのは日本を代表する映画監督の一人、宮崎駿である。社員旅行で鞆の浦を訪れた際にその風景に心を打たれた彼は、その後もう一度鞆の浦に赴き、2ヶ月もの間海に面した古民家に滞在した。そこで海を眺めながら、映画の構想を練ったと言われている⁴。また他方で、鞆の浦の景観は国際的にも「世界遺産級」と高く評価されており⁵、世界遺産実現を目指す団体も結成されている⁶。

これらのエピソードから分かるように非常に美しい景観を擁する鞆の浦だが、ごく最近

¹ この論文は、JASSOの支援により行われたベルギーでの海外研修における研究発表を元に作成されたものである。

² 町別人口一覧表（福山市ホームページ：www.city.fukuyama.hiroshima.jp/shiseijoho/toukei/toukei/mati10.xls— [2012年11月26日最終確認]）。

³ 「崖の上のポニョ」（2008 二馬力・GNDHDDT）。

⁴ “ポニョの舞台「鞆の浦」埋め立て計画はどうなる”朝日新聞2009年2月11日朝刊。

⁵ “鞆の浦の埋め立て架橋「破壊的」イコモス会長が初視察”朝日新聞2009年11月5日朝刊。

⁶ 鈴木晃志郎ほか「景観保全か地域開発か：鞆の浦港架橋問題を巡る住民運動」58頁。
(<http://hdl.handle.net/10748/4064>— [2012年11月26日最終確認])。

まで町の抱える利便性の問題と架橋計画とを前に、その景観が失われる危機に瀕していた。架橋により問題解決を図りたい行政に対し、地元住民は肯定側と景観が損なわれることを恐れる否定側に分かれ、架橋計画の是非を争い行政訴訟にまで発展した。この訴訟では架橋計画の差し止めを求める否定側が勝ったが、未だこの鞆の浦をめぐる一連の問題は決着を見ていない。これから鞆の浦の景観保護はどのように行われるべきであろうか。本稿では、まず鞆の浦の景観的価値を紹介した後、鞆の浦が直面した開発と景観保護の問題の展開を追う。次に、鞆の浦の景観保護における法の役割といった観点から、行政訴訟を検討し、さらに世界遺産登録を目標とする点にも着目し国際比較を行った上で、最後に今後の鞆の浦の景観保護の在り方について考察を行う。

2. 鞆の浦の文化的価値

鞆の浦を語るにあたって欠かせないのが、その風景と歴史から見出される文化的価値についてである。

鞆の浦最大の魅力と言え、やはり美しい風景である。陸から海に向かった風景は大変美しく、海に浮かぶ大小の島々や、海面に移る月、季節や時間によってさまざまな顔を見せるその景観が認められ、鞆の浦は1925年に名勝地指定を受け、1934年には瀬戸内海国立公園の一部として日本で最初の国立公園に指定された⁷。

この自然の織り成す美しさを、古代の人々も同じように感じ取っていた。795年に編纂された日本最古の歌集である万葉集には、鞆の浦を詠った歌が残っている。「海人小舟 帆かも張れると 見るまでに 鞆之浦廻に 波立てり見ゆ」、「ま幸くて また還り見む 大夫の手に巻き持てる 鞆之浦みを」⁸など、古来より人々にその美観が評価されていたことが読み取れる。

また、鞆の浦には昔から港町として栄えてきた歴史がある。瀬戸内海の潮流は、満潮時には東西から潮が流れ込み鞆の浦の沖でぶつかり、干潮時には逆に鞆の浦の沖合から潮が流れ出ていく仕組みになっている⁹。動力機関が無かった時代、船はこの潮流を利用しながら航行しており、これが鞆の浦が潮待ちの港として発展していた所以である。かつて江戸時代には朝鮮通信使も訪れ国際交流の場にもなっていたが、1771年に派遣されてきた通信使の李邦彦は鞆の浦の景観を高く評価し、「日東第一形勝」、つまり朝鮮より東で一番美し

⁷ 鈴木ほか・前掲脚注(6) 52頁。

⁸ たのしい万葉集 (<http://www6.airnet.ne.jp/manyo/main/map/tomonoura.html>— [2013年1月31日最終確認])。

⁹ 立命館大学政策科学部研究入門フォーラム鞆の浦プロジェクト「歴史的港湾都市・鞆の浦の現状とこれから—景観保全と日常的利便性の両立を目指して—」1頁 (http://www.ps.ritsumei.ac.jp/ps-cafe/booklets/pdf/GP_Booklet013_tomonoura.pdf— [2012年11月26日最終確認])。

い景勝地であると称えたとされている¹⁰。

文化的に価値があるのはこの風景だけではない。鞆の浦は、前述の通りかつては港町として栄えており、入江には近世江戸時代に作られた5つの港湾施設が現存している。

まず、1つ目は「雁木^{がんぎ}」と呼ばれる船を港に停泊させておくための設備であり、その特徴は階段状になっていることである。階段状にすることで、潮の満ち引きで水位が変わっても、停泊させている船への乗り降りや荷物の積み下ろしが簡単にできるようになっている¹¹。

次に「焚場^{たてば}」という海岸線に沿って造られた船の修理場所である。江戸時代の船はすべて木造船であったため、船底にフジツボやカキといった貝殻や海藻が付着したり、船虫が付いたりするとそれが船を傷める原因となっていた。そこで船底を焼いて乾燥させることによって、船命を長持ちさせる必要があった¹²。岩や石が並べて作られている焚場は普段海水で覆われており、陸からその姿を確認することはできない。満潮時に海底に沈む焚場の真上に船を停泊させておけば、潮が引くと自然と船が焚場に乗り上げる。つまり、潮の干満を上手く利用することで、船を陸に引き上げることなくより簡単に船底の修理を行うことが出来る設備である。

その他、建設された当時に特有な灯台である「常夜灯^{じょうやとう}」や港への波の侵入を防ぐ「波止場」も、それぞれ江戸時代に作られたもので石造りとなっている¹³。そして最後が、「船番所」である。入江への出船・入船の監視と難破船発見のために建てられ、見晴らしが良いように石垣を築いてその上に造られている¹⁴。また、非常時には鐘を打ち鳴らして人々に緊急事態を知らせる役割を果たした¹⁵。

これらの江戸時代の特色ある設備はもちろん鞆の浦以外にも残ってはいるが、この5つがすべて同じところに残っているのは鞆の浦だけである¹⁶。そういった意味でも、鞆の浦の江戸時代の港湾施設の遺跡としての意義は非常に大きいものであると言えよう。

鞆の浦に5つすべてが現存している理由は、鞆の浦の江戸以降の歴史的背景にある。技

¹⁰ 鞆町のまちづくり（福島市都市計画課ホームページ：

<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/toshikeikaku/css/tomo/rekishi/kinsei.html>

— [2012年11月26日最終確認]。]

¹¹ 日本イコモス国内委員会第6小委員会「歴史的港湾都市『鞆の浦』文化遺産保全に係る調査研究報告書(第1次報告)」1頁(<http://www.japan-icomos.org/workgroup06/1stICOMOSReportText.pdf>)—[2012年11月26日最終確認]。]

¹² 日本イコモス国内委員会第6小委員会・前掲脚注(11)3頁、8頁以下。

¹³ 日本イコモス国内委員会第6小委員会・前掲脚注(11)2頁以下・11頁以下。

¹⁴ 日本イコモス国内委員会第6小委員会・前掲脚注(11)4頁。

¹⁵ 鞆のまちづくり（福島市都市計画課ホームページ：

<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/toshikeikaku/css/tomo/rekishi/funabansyo.html>—[2013年1月31日最終確認]。]

¹⁶ 日本イコモス国内委員会第6小委員会・前掲脚注(11)1頁。

術が発達するにつれて船が改良され、鞆の浦に停泊する船が少なくなると、町は次第に衰退していった。その後新たに港湾施設が改装されることもなく、その他周辺都市の近代化からは取り残される形で、現在まで江戸時代からの港湾設備が残存している状態である¹⁷。

3. 問題と架橋計画

歴史的港湾施設が現存している一方、発展から取り残された町には、住民にとって大きな問題も存在している。ここからは、鞆の浦が抱える生活上の利便性の問題がどのように架橋計画へとつながっていったのかを追う。

問題の中心とも言えるのが、交通事情である。鞆町には県道47号線が横断しているが、その道幅はかなり狭くなっている。港町として栄えていた近世に建てられた建物がそのまま残っており、家と家の間の間隔は狭いまま、車がすれ違うにはぎりぎりの道幅しかなく、救急車などの緊急車両も通行しづらい状況である¹⁸。

道路は狭いだけでなく、ひどく入り組んだつくりになっている。というのも、鞆町は江戸時代には城下町としても栄えたため、遠見遮断のためにクランクを多用した町割りになっているからである¹⁹。このつくりは車が生活に必要な不可欠となっている今日においては、交通渋滞や物損事故を招く原因になってしまっている。

さらにそれに伴い、下水道整備の問題も生じている。下水道の敷設には道路を通行止めにする必要があるが、県道47号線の道幅の狭さや自動車が通行できる代替路が存在しないことから、下水管の敷設が行えず、現在でも鞆町では下水が垂れ流されている状態である²⁰。その他にも、「崖の上のポニョ」の上映から知名度を上げ観光客が増加しているが、それに対応する駐車場が確保されていないことや、老朽化した港湾施設の修復などの問題点が指摘されている²¹。

これらの鞆の浦の直面する課題を解決するために持ち上がったのが、架橋事業である。この計画が発表されたのは、1983年のことであった。鞆の抱える課題を解消する案としては、鞆の浦の海岸を埋め立ててその上に橋を架けて道路を敷設する架橋案のみならず、山側にトンネルを通す案、海岸を埋め立ててその下にトンネルを通す案が挙げられたが、その中でもより利便性が高いなどといった理由により、広島県と福山市が共同で打ち出したのが架橋計画であった²²。

¹⁷ 鈴木ほか・前掲脚注(6) 52頁。

¹⁸ 立命館大学・前掲脚注(9) 2頁。

¹⁹ 鈴木ほか・前掲脚注(6) 52頁。

²⁰ 鈴木ほか・前掲脚注(6) 53頁。

²¹ 立命館大学・前掲脚注(9) 3頁。

²² 立命館大学・前掲脚注(9) 4頁以下。

橋を架けバイパスとなる広い道路を通せば、確かに交通渋滞は解消され住民の利便性は向上するであろう。しかし、他方で鞆が守り続けてきた景観は損なわれてしまう。美しい海の風景に、無機質なコンクリートの橋が横切る。歴史的港湾施設である焚場の一部は埋め立てにより消失してしまう。この埋め立てにより物理的に影響を受けるのは焚場のみであるが、その他の港湾設備にも影響が及ぶことは否めない。橋の存在が常夜灯や雁木は海から切り離し、本来の機能を奪うこととなる。海と港湾施設との本来的関係性が、橋によって上下に分断されるのである²³。

鞆の浦の景観は、海の眺望と現存する港湾施設との両者が織りなす調和にこそ価値があるように思われる。景観を前にしたときに、美しさだけではなく、古くから変わらないもの、受け継がれてきたものを感じ取ることができる。現在も、昔と変わらぬ空間で生活する鞆の浦の人々にとっては、さらに特別な感情を抱く場としての価値があるだろう。それが、「長い時間をかけて醸成されてきて一つの完成を見ている歴史的景観であり、現在も人々の生業や生活によって支えられている文化的景観」²⁴としての鞆の浦の価値だとすれば、そこに眺望と歴史的港湾施設とが共存していることが必要である。何の文脈もないところに港湾施設が残されたとして、それが文化的・歴史的景観を為すとは言えない。たとえそれぞれの港湾施設はそのまま残されたとしても、海との関係性を失えば、景観価値はひどく害されると考えられる。

この架橋計画は、漁業を営む住民の反対もあって一時膠着状態に陥り、2003年に計画は凍結された。しかしその後2004年に鞆町出身で架橋計画推進派の新市長が誕生し、架橋計画が再開、急進することとなる。

鞆の浦の住民の意見は、架橋に対して賛成派と反対派とに分かれた。1つの小さな町の住民が真っ向から対立することとなった。正確には、行政と賛成派市民、そして反対派市民という対立構造であった。この架橋計画をめぐる争いは当初は鞆の浦の住民に加えて一部の専門家の関心を引くばかりであったが、次第に架橋反対派である景観保護の動きは町を超えて、全国の文化財保護を訴える有識者へと広まっていった²⁵。「崖の上のポニョ」の舞台とされていると報道されたことがさらに拍車をかけ、景観を守ろうとする風潮が全国的に形成された。

その一方、広島県と福島市による架橋計画は着実に着工へと進められていた。公有水面埋立法に基づく工事着工のための手続きとして、市及び県からの知事への免許の申請、そして知事から国への申請がなされた。そのまま国からの認可が下りて県が免許を交付し、すぐに埋め立て工事に着工してしまうことを恐れた反対派は、県の免許交付の差し止めを

²³ 交告尚史「鞆の浦公有水面埋め立て免許差し止め判決を読む」法学教室 354号（2010年）9頁。

²⁴ 日本イコモス国内委員会第6小委員会・前掲脚注(11) 15頁。

²⁵ 鈴木ほか・前掲脚注(6) 61頁。

求める訴訟を提起した。

このように架橋問題が顕在化する中で、メディアにより鞆の浦は「ポニョの町」と称され、その景観が破壊されようとしていることが大きく報道され始めた。日本中で注目されるようになる中、鞆の浦は世界の関心をも集めることとなる。それが、I COMOS (International Council on Monuments and Sites) である。I COMOSとは国際的に活動を行うNGO組織で、文化遺産保存分野の第一線の専門家や専門団体として様々な活動を行っており、世界遺産の候補地を調査するUNESCOの諮問機関である²⁶。

そのI COMOSが、鞆の浦の埋め立て架橋計画に対して総会で2度にわたる架橋計画の廃止を求める勧告²⁷を打ち出したのだ。また、I COMOSのグスタボ・アローズ会長は自ら鞆の浦を訪問し、視察を行った。会長は「海と陸側の町並みなど、歴史的に深みのある多彩な要素が一体として存在していることに敬意を表し、高い価値を認めたい」と改めて評価し、県と市が進める埋め立て・架橋計画について「実現すれば、破壊的な結果をもたらして文化遺産としての価値が失われる」と訴えた²⁸。

4. 行政訴訟

さて、上記の通り架橋計画反対派は県を相手取り、地元住民の景観利益が侵害されることを理由に免許交付の差し止めを求める行政訴訟を提起した。ここからは、この鞆の浦の景観と架橋計画をめぐる行政訴訟はどのような性格のものであり、実際にいかなる判決がなされたのかを見ていく。

架橋計画の前提となる埋め立て事業を行うには、公有水面埋立法（以下、公水法）の要件を満たすことが必要となる。手続的要件としては、海岸を埋め立てるための認可を得るまでに一定の手順を踏むことが必要とされた。まず、県と市による県知事への免許申請が行われる（公水法2条1項）。次に、知事が国土交通相への認可申請を行い（同法47条1項）、その認可が下りた後、知事により埋め立ての免許が交付される。実際に鞆の浦の埋め立て・架橋計画においては知事への免許の申請は2007年、国への申請も2008年の時点で完了していた。国からの認可が下りて県が免許を交付すれば工事着工は免れないと判断した架橋反対派は、手続きの最終段階にあたる、知事による埋め立て免許の不許可を請求する差止訴訟を提起した。

差止訴訟とは、行政事件訴訟法（以下、行訴法）の2004年改正の際に法定訴訟として新

²⁶ I COMOSとは？（日本イコモス国内委員会ホームページ：
<http://www.japan-icomos.org/aboutus.html>— [2013年1月31日最終確認]）。

²⁷ 2005年15回総会及び2008年16回総会。

²⁸ 朝日新聞・前掲脚注(5)。

たに追加された訴訟体系（行訴法37条の4）で、行政の既の下した処分の取り消しを求める取消訴訟とは異なり、行政が未だ下していない処分の差し止めを請求するものである²⁹。そのため、取消訴訟より厳格な訴訟要件が設けられている。

加えて、景観利益を保護法益として訴えるという点にも請求認容の困難があると言える。これまでに景観利益、すなわち良好な景観の恵沢を享受する権利³⁰を根拠に行政訴訟を提起して、その主張が認められた例はほとんど無かった。

しかし、本件鞆の浦の架橋計画差止訴訟を判示した広島地裁平成20年10月1日判決においては、これまでの日本の裁判所の姿勢とは異なった判断がなされた。以下、その内容を検討する。

まず始めに、鞆の浦の価値について裁判所は次のように述べた。鞆の浦の景観について、「鞆港からは、瀬戸内海の穏やかな海とそれに浮かぶ島々を眺望でき、この眺望と、海岸線や波止雁木、そして古い街並みとがあいまって、全体として美しい風景を形成して」おり、この風景は「鞆が、長年にわたり港町として栄え、歴史的出来事や人々の経済的、政治的、文化的な営みの舞台となってきたことも物語るもの」であり、「美しい景観としての価値にとどまらず、全体として、歴史的、文化的価値をも有するものと言える」と明言した。

このように、鞆の浦の価値を高く評価し重みづけを行ったうえで、主に3つの論点について以下のように判断を下し、原告の主張を認めた。

（1）原告適格

この点で問題となるのは、原告に原告適格が認められるか、つまり原告に「法律上の利益」（行訴法9条1項）が認められるかにある。さらに論点は、①処分の名宛人以外の第三者に認められるか、②景観利益を根拠として原告適格が認められるかという2つに分けることができる。

① 処分の名宛人以外の第三者に原告適格が認められるか

通常抗告訴訟の原告となるのは行政の処分の名宛人であるが、実際に処分される立場であればその処分による不利益が認められやすい³¹。しかし本件では処分の名宛人である県及び市ではなく、第三者である鞆の浦の住民を原告として訴訟が提起されている。その場合に原告適格が認められるためには、その者の利益が処分の根拠法規により保護されており（保護範囲要件）、かつその利益が一般的な公益としてではなくその者の利益として個別

²⁹ 稲葉馨ほか『行政法』（有斐閣、第2版、2010年）251頁以下。

³⁰ 稲葉ほか・前掲脚注(29) 214頁。

³¹ 稲葉ほか・前掲脚注(29) 210頁。

に保護されていること（個別保護要件）を必要としていることが、もんじゅ訴訟（最高裁平成4年9月22日判決）や小田急高架化訴訟（最高裁平成17年12月7日大法廷判決）といったこれまでの判例からは読み取れる³²。

この点について本判決では、小田急高架化訴訟及び行訴法9条2項の枠組みを前提に、公水法4条1項3号や同法3条に加え瀬戸内法13条1項及び2項、景観法等を関連法規として考慮し、景観利益を公水法及びその関連法規の保護対象にあたるとして保護範囲要件を満たすとした。個別保護要件についても、「公水法及びその関連法規は、法的保護に値する、輻の景観を享受する利益をも個別的利益として保護する趣旨を含む」として認めた。

取消訴訟において処分の名宛人以外の第三者に原告適格を認める訴訟は以前にも存在しているが、差止訴訟において認めたものとしては初めての判決である³³。

② 景観利益を根拠として原告適格が認められるか

次に、個別保護要件を満たす範囲判断において、上述の通り景観利益が法的保護に値するかが議論された。過去に景観利益に基づく原告適格を認めた行政訴訟判決としては、国立マンション行政訴訟（東京地裁平成13年12月4日判決）がある。

国立マンション行政訴訟では、特定の景観を構成する空間の利用者の相互関係に着目して、地区計画・建築条例による高さ制限規制対象地域の地権者の「特定の景観を享受する利益」に個別的利益性を認めた³⁴。また行政訴訟ではないが、民事訴訟としても国立マンション事件は争われており、マンションの建築事業者に対して提起された国立マンション民事訴訟第1審（東京地裁平成14年12月18日判決）では上記行政訴訟と近似した構成で、より地権者による土地利用の自己規制の継続の事実を強調する³⁵、土地所有権を媒介とした個別的景観利益が認められた。

しかし本件判決は、これらとは異なる理論構成がなされた、上記民事訴訟の上級審判決である国立マンション民事訴訟最高裁判決（最高裁平成18年3月30日判決）を引用した。当該最高裁判決は、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について、土地所有権を媒介としない一種の人格的利益とし景観利益を認めたものと理解されるが、本件判決はそれを引用し、景観利益を土地所有権から派生するものではなく、居住という事実から生じるものとして個別利益を認定している³⁶。そこで広く輻の浦

³² 島村健「公有水面埋め立て免許差し止めの訴えが認容された事案」ジュリスト1420号（2011年）65頁。

³³ 島村・前掲脚注(32)、65頁。

³⁴ 角松生史「景観利益と抗告訴訟の原告適格—輻の浦世界遺産訴訟をめぐる」5頁（http://www2.kobe-u.ac.jp/~kado/sigoto/tomonourakeikanrieki_jares86-3.pdf— [2012年11月26日最終確認]）。

³⁵ 角松・前掲脚注(34) 6頁。

³⁶ 角松・前掲脚注(34) 1頁。

の居住者全てに原告適格が認められた。

本件判決は、景観利益を根拠として抗告訴訟の原告適格を認めたものとしては上記国立マンション行政訴訟に続く第2例目であり³⁷、かつ、第1例目よりも広範に原告適格を認めている点に注目することができる。

（2） 重大な損害の生じるおそれ

取消訴訟と異なる訴訟要件として行訴法37条の4第1項に定められているのが、「重大な損害の生じるおそれ」である。同法37条の4第2項に基づき、損害の回復の困難性の程度、損害の性質・程度、処分の内容・性質を勘案してその有無の判断が行われる。さらに明文規定はないものの、立法者の説明によれば処分後に取消訴訟を提起して執行停止を受け、救済される性質のものは損害に当たらないとされ³⁸、そのように判示する裁判例も見られる³⁹（大阪地裁平成18年2月22日判決）。

この点について本件判決では、本事案に引き付けて具体的に検討を行った。直ちに執行停止を受けることができる可能性は低いとし、また免許が交付されれば住民が日常的に恩恵を受けている景観利益について重大な損害が生じるおそれがありこの損害は一度損害されてしまうと回復できないと判断した上で、行訴法37条の4第1項の要件を満たすとした。

③ 裁量権の逸脱・濫用

最後に実体的判断において問題となるのが、県知事の裁量権の逸脱・濫用である。

本判決はまず、埋め立て免許の交付の実体的要件「国土利用上適正且合理的ナルコト」（公水法4条1項1号）について、先例とも言える高松高裁平成6年6月24日判決と同様に免許権者の裁量を認め、その上で、個々の事業の必要性・公共性と事業による景観への影響との比較衡量を行った。

裁量判断の審査方式だが、最近の判例は判断過程合理性審査方式によっており、本件判決もそれに従っている⁴⁰。「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件の判断に際しては、公水法の関連法規である瀬戸内法や景観法の趣旨に沿う必要があり、また架橋工事が完成すれば復元が不可能であることから、免許権者には相当な慎重さが求められることになる⁴¹。それにもかかわらず、県及び市が行なった架橋案と山側トンネル案との比較検討は不十分である、駐車場整備・港湾整備については埋め立て以外の代替案が検討されていないなどと指摘された。

³⁷ 角松・前掲脚注(34) 6頁。

³⁸ 稲葉ほか・前掲脚注(29) 253頁。

³⁹ 山村恒年「地方行政判例解説 鞆の浦埋立免許差し止め請求事件」判例地方自治327号（2010年）86頁。

⁴⁰ 山村・前掲脚注(39) 86頁。

⁴¹ 交告・前掲脚注(23) 13頁。

この裁量判断については、「裁量判断において考慮すべき要素の重みづけについて、調査内容、代替案の検討状況を詳細に審査したうえで、その逸脱・濫用を認めた事案としての意義を有する」⁴²、また「多項目にわたる施設事業ごとにその合理性を分析したものとして、先例となると言え」⁴³る、といった評価が可能である。

以上のような判断に基づき、裁判所は県知事に対して免許交付をしてはならないとする判決を言い渡した。

この判決は、景観保全を目的として大規模な公共工事の差し止めを命じた初めての判決であり、全国的に大きく報道された。鞆の浦の景観について、景観利益という保護法益に着目し行政訴訟という手段を用いることで、架橋によりその景観が破壊されることをひとまず免れることができた。

もちろん、景観利益を保護法益とする訴訟において、より広い原告適格を認めたことなどについては画期的な判決であると言えるのだが、公共事業と景観利益とが対立した場面での有効な問題解決手段として一般化することは難しいと思われる。法律家の間でも「本件について差止訴訟がこのような機能を果たし得たのは、免許庁による調査・検討・判断が一通り終わり国土交通大臣の認可を待つ段階にあったというむしろ例外的な事情によるものである」⁴⁴、また「本件は、埋め立て免許に先立って国土交通大臣の認可が必要となる事案であって、免許権者が、認可を求める段階で、免許相当という判断を確定させることが制度上予定されている。本件はそのような意味で、差止訴訟が機能しやすい特殊な事案であることに留意する必要がある」⁴⁵とされるように、公有水面埋立法上の手続きに際して、処分がなされていない段階であっても既に県及び市の判断が明確に示されており、その判断について裁判所が検討することが可能であったために有効となり得た。さらに、先述の通り既に国土交通大臣への埋め立ての認可を求める申請がなされており、いつ認可が下りて埋め立て免許が交付されてもおかしくない状況であったが、世論を受けた国土交通大臣（当時）が認可を差し控えた⁴⁶ためにその効果を発揮できたと考えられる。公共事業に対し景観を保全する方法としてはかなり例外的なものであり、一般化は困難だと言わざるを得ないであろう。

本件判決がなされた後に県は控訴をしているが、現在に至るまで口頭弁論は行われていない。判決の直後、架橋計画を推進してきた知事が退任し新知事が就任し、新知事は住民

⁴² 大久保規子「埋め立て免許の差し止めを認容した事例」法学セミナー661号（2010年）127頁。

⁴³ 山村・前掲脚注(39) 87頁。

⁴⁴ 角松生史「鞆の浦世界遺産訴訟—景観保全と公有水面埋立免許」別冊ジュリスト206号〔環境法判例百選第2版〕（2011年）179頁。

⁴⁵ 島村・前掲脚注(32) 66頁。

⁴⁶ “環境保護優先広がるか”朝日新聞2009年10月2日朝刊。

協議会を設置して、賛成・反対住民を交えて討議を交わす場での両者の歩み寄りを促すこととなった。

この点については行政の調査・検討不足を指摘した判決が行政過程に事案を差し戻し、関係者の合意形成を含めて案件処理をやり直させる機能を果たしたと言えよう⁴⁷。しかし、賛成派と反対派の対立は根強く議論は平行線をたどり、協議会が終わるまでに合意は得られなかった。

そこで県知事の最終判断が注目されていたのだが、2012年になってから、知事が架橋を諦め山側にトンネルを通すよう方針を定めるという声明を出した⁴⁸。これに対し、これまで広島県と共に架橋計画を進めてきた福山市は強い反発を示しているもの⁴⁹、この発言により架橋される可能性はほぼ無くなり、景観や文化的遺産の保護は達成されたとと言えるだろう。

しかし、そもそも架橋計画が持ち上がった原因である、鞆の浦の住民の不便さは取り除かれていない。今後は交通問題等をどのように解消しつつ景観を保護するか、新たな道を模索していく必要があると思われる。

5. 問題解決へのアプローチとして

前章で述べた通り、公共事業と景観利益とが対立した場面での有効な解決手段として訴訟という手段が一般化できるものではないとしても、一定の肯定的評価を与えることも可能であると考えられる。ここで、鞆の浦と同様に世界遺産級の景観を有するドイツのエルベ渓谷の例を参考に、比較検討を行う。

ドイツ東部のドレスデンに位置するエルベ渓谷は、貴重な文化的景観として2004年に世界遺産に登録された。しかし、エルベ川の兩岸をつなぐヴァルドシュロス橋の建設が進んだため、2009年に世界遺産リストから外されてしまったのだ。これは世界で第2例目となる世界遺産登録抹消である⁵⁰。

実はこのエルベ渓谷周辺地域も、鞆の浦と似たような問題を抱えていたのである。ヴァルドシュロス橋の建設地点では、エルベ川右岸が工業地帯、左岸が人口密度の高い住宅地帯となっている。近年、エルベ川にかかる既設橋の渋滞が著しくなり、またそれらの橋の高齢化や、洪水などの災害時の緊急避難・輸送経路の確保必要性、5～6 kmに及ぶ交通空白地帯の存在が指摘されてきた⁵¹。こうした状況の中で、2004年にドレスデン市議会は

⁴⁷ 角松・前掲脚注(44) 179頁。

⁴⁸ “鞆の浦埋立撤回” 毎日新聞 2012年6月22日朝刊。

⁴⁹ “鞆の浦架橋中止方針” 読売新聞 2012年6月23日朝刊。

⁵⁰ Dresden is deleted from UNESCO's World Heritage List (UNESCOホームページ：<http://whc.unesco.org/en/news/522>— [2013年1月31日最終確認])。

⁵¹ 七澤利明「ドイツ・エルベ川における橋の建設と世界遺産タイトルの抹消についての調査」6頁

橋の建設計画を決定した。この計画に対しては、計画決定がなされた同年に環境保護団体が架橋計画の差止訴訟を起こす一方、2005年に市民には架橋の是非を問う住民投票が行われた。投票では、全有権者のうち50.8%が投票し、投票者の67.9%が計画に賛成する結果となった⁵²。その後架橋計画の差止訴訟は棄却され、その上で住民の多数の同意を得た市は、ヴァルドシュトロス橋建設を実行に移した。

鞆の浦の差止訴訟とは異なり、ドレスデンの差止訴訟は景観の保護ではなく希少コウモリの生態系保護を理由とするものであったが、その訴訟の中で、生態系保護に対して市側が一定の対策を講じていること、さらにはUNESCOから代替案として提示されたトンネル案について①トンネル建設はエルベ河岸の森林を危機にさらすこと、②トンネル建設は魚類の生存を危うくする恐れがあること、③トンネルは橋よりも費用が高いことを判示している⁵³。棄却判決の背景には、交通渋滞や既設橋の老朽化の状況を住民の多くが認識していたこと、2002年に死者21名を出したエルベ川氾濫の際に物資の供給等に支障が生じ⁵⁴、新たな橋の建設が急務とされていたことがあり、これらの要因が架橋計画を後押ししたとみなすことができる。

以上に見てきたように、エルベ渓谷の例は諸事情においては鞆の浦と異なる点があり単純に比較することはできない。しかし両事案から、架橋と景観とが対立した場合に、景観保護を目的とする訴訟と架橋の是非を問う住民投票では結果が異なってくる可能性があると考えられる。もし鞆の浦で住民投票が行われていたならば、架橋賛成票が反対票を大きく上回ることも十分にあり得たため⁵⁵、市及び県はその正当性をもって架橋計画を推し進めていたかもしれない。逆にドレスデンの事案で、景観保護を目的とする訴訟が行われていたのならば、また違う結論に達していた可能性もある。今回住民投票ではなく行政訴訟に踏み切ったこと、そして行政訴訟という手段を用いたことは、鞆の浦の事案に落とし込んで考えれば、景観保全に適したものであったと言えよう。

6. 今後の展開

では、損壊の危機を脱した今、鞆の浦の文化保護はどうあるべきであろうか。ここで、2009年に施行された「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（以下、歴史まちづくり法）が注目に値すると考える。

この法律は文化庁、農林水産省、国土交通省が共同管轄するものであり、「地域固有の歴

(<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk89.pdf>— [2012年11月26日最終確認])。

⁵² 七澤・前掲脚注(51) 28頁。

⁵³ 七澤・前掲脚注(51) 30頁。

⁵⁴ 七澤・前掲脚注(51) 50頁。

⁵⁵ 鈴木ほか・前掲脚注(6) 64頁。

史及び伝統を反映した人々の活動と、その活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」と定義される「歴史的風致」を維持・向上することを目的としている⁵⁶。

歴史的な街並みの保全を目的とするものとして、歴史まちづくり法以前にも、古都保存法、文化財保護法、景観法、都市計画法などが制定されてきた。しかし、古都保存法であればその保存対象を京都、奈良などの古都周辺に限定していたこと、文化財保護法は文化財そのものの保存・活用のみを直接の目的としていたこと、景観法や都市計画法は規制措置を中心としており、まちづくりへの積極的支援措置がなされていないことといった限界が指摘されていたのである⁵⁷。以上の指摘を受け、全国の市町村を対象とし、歴史的な資産を活用したまちづくりを積極的に支援していくための歴史まちづくり法による制度が成立した。

この制度の下では、市町村が作成する歴史的風致維持向上計画について国が認定することで、計画に基づく法律上の特例措置や各種事業支援（事業については費用のうち半分あるいは3分の1の支援を受けることが可能となる⁵⁸）により、歴史まちづくりを支援する仕組みとなっている⁵⁹。具体的には自治体指定文化財の整備や、歴史的建造物の復元、祭礼の復興、周遊ルートの整備、イベントの開催などの事業が考えられているようである。保護対象が、建造物等のハード面だけではなく伝統的産業や伝統行事の活性化などソフト面にも及んでいるところに特徴がある。

第1回として、2009年1月に三重県亀山市、石川県金沢市、岐阜県高山市、滋賀県彦根市、山口県萩市の計5市が認定された。その後も広く活用されることとなり、2012年11月現在で、35市町が認定されている⁶⁰。たとえば彦根市では、特別史跡「彦根城」を中心に、武家屋敷の長屋門や町屋の保存修理事業、能楽、仏壇職人などが歴史的風致として位置づけられている⁶¹。事業としては、ハード面としての歩行者・自転車ネットワークの作成等の道路の整備、彦根城の調査及び整備、歴史的建造物の保存修理がなされ、またソフト面としての行事の開催による産業活性化⁶²などが計画され、実際に長屋門の保存修理は完了

⁵⁶ 国土交通省「歴史まちづくり法の概要」1頁
(http://www.thr.mlit.go.jp/bumon/b06111/kenseibup/machishien/rekimachi/pamph_rekimati.pdf
— [2012年11月26日最終確認])。

⁵⁷ 国土交通省・前掲脚注(56) 2頁。

⁵⁸ “観光沸かす歴史に磨き” 日経流通新聞 2009年2月4日朝刊。

⁵⁹ 池邊このみ「歴史まちづくり法制定とまちづくり」(2009年) 26頁

(<http://www.nli-research.co.jp/report/report/2009/05/repo0905-4.pdf>— [2012年11月26日最終確認])。

⁶⁰ 歴史的風致維持向上計画認定状況について(国土交通省ホームページ：
http://www.mlit.go.jp/toshi/rekimachi/toshi_history_tk_000010.html— [2013年1月31日最終確認])。

⁶¹ 池邊・前掲脚注(59) 27頁。

⁶² 歴史的風致維持向上計画(彦根市ホームページ)：

し、彦根城に縁のある井伊直弼に関する行事は無事に成功をおさめ、その他事業も進行中ということである⁶³。

鞆の浦でも、歴史まちづくり法を用いて新たな道を模索することができると考えられる。石を敷き詰めて、あるいは岩を積み上げて作られた⁶⁴焚場をも含めて港湾施設を歴史的建造物として保存することも可能であるとする。先述の行政訴訟では、鞆の浦の風景と港湾施設が主に取り上げられてきたが、江戸時代から残る街並みも同様に文化的価値が高いとされている。中には、瀬戸内海の近世商家建築を代表するもので、1991年に国の重要文化財指定を受けた太田家住宅も残されており、歴史まちづくり法第5条第2項第2号の重点区域の要件を満たし、その保護対象にあたる。

現在福山市は、鞆町の一部の重要伝統的建造物群保存地区（以下、重伝建地区）の選定を目指した取り組みについて検討している⁶⁵。この選定に関わる伝統的建造物群保存地区（以下、伝建地区）の制度は1975年の文化財保護法改正により新たに導入されたもので、市町村が都市計画あるいは保存条例により伝建地区を決定し、さらに国は市町村の申請を受けて、伝建地区の中でもより価値が高いものを重伝建地区に選定する仕組みとなっている。重伝建地区に選定されれば、文化庁や都道府県教育委員会による指導・助言や、市町村が行う修理・修景事業、防災設備の設置事業、案内板の設置事業等に対して補助し税制優遇措置を設ける等の支援を受けることができるが⁶⁶、前述の通りこの文化財保護法に基づく制度はあくまで文化財それ自体の保存・活用にとどまるものであり、単なる文化財の保全を超えたまちづくりを求めるならば歴史まちづくり法の活用をも考慮する必要があると思われる。歴史まちづくり法によれば、風景と港湾施設、さらに歴史的街並みを一括した幅広い保全・活用が可能である。福山市の西側に隣接する広島県尾道市も2012年6月にその歴史的風致維持向上計画が認定され、歴史まちづくり法の下でのまちづくりが進められている。同様に瀬戸内海に臨む港町としての性格を持つ尾道の政策は、鞆の浦にとっても参考とすることができる点はあると考える。

http://www.city.hikone.shiga.jp/toshikaihatsubu/toshikeikaku/pdf/rekishiijifuchi_gaiyo.pdf— [2012年11月26日最終確認]。

⁶³ 歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価シート（彦根市ホームページ：<http://www.city.hikone.shiga.jp/toshikaihatsubu/toshikeikaku/pdf/rekishitekifuchiiji.pdf>— [2012年11月26日最終確認]）。

⁶⁴ 松居秀子・松居敏雄『鞆の浦』埋め立て架橋計画阻止のための歴史的港湾施設の調査』46頁（<http://www.takagifund.org/grantee/report/rep2009/06-46.pdf>—[2012年11月26日最終確認]）。

⁶⁵ 鞆町のまちづくり（福山市文化課ホームページ：<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/toshikeikaku/css/tomo/matinami/matinami.html>— [2012年11月26日最終確認]）。

⁶⁶ 伝統的建造物群保存地区（文化庁ホームページ：<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shoukai/hozonchiku.html>— [2012年11月26日最終確認]）。

7. 最後に

鞆の浦は、行政訴訟や ICOMOS の活動を通して広くその文化価値が認められた。裁判に勝訴し、一応景観が架橋により損なわれるという危機からは脱したものの、その後鞆の浦の景観を、単なる文化財保護を超えていかに活かしていくかが今後の課題となるであろう。

先述のドレスデンの事案からは、世界遺産登録を目指すにあたって、その景観と調和した開発が必須となることが読み取れる。ヴァルドシュロス橋の建設計画に対し、UNESCO は橋を建設すれば世界遺産としての登録を抹消すると勧告したが、その際、「橋をこの場所に建設するのであれば、どんなデザインであってもタイトルは抹消する」という姿勢を取った。全く現状に手を付けず一切の開発を認めないままでは、鞆の浦の住民の生活は不便さを強いられたままとなる。世界遺産登録をも視野に入れる鞆の浦は、景観との調和を実現した開発が要求されると言える。

しかし残されている課題はそれだけではない。架橋計画をめぐって両極に対立してしまった地元住民間の不和を取り除き、どのように今後の展望に対する合意を作り出すか、それこそが中心的な課題である。歴史まちづくり法による文化遺産の保護と住民の利便性の両立、ひいては鞆の浦の発展を目指すとしても、制度上、市を中心とした活動が必須である。住民同士、そして市と住民の間に残る対立関係を解消し、互いに協力する体制を作り出すことが、鞆の浦に課せられた第一の問題である。