

住民自治に影響を及ぼす現実的要素

— 広島県福山市鞆町の事例から —

同志社大学大学院総合政策科学研究科 博士課程(前期課程) 藤井 誠一郎

Seiichiro Fujii

概要

住民自治に関連するマクロの見解や考え方に対し、ミクロの観点からの分析を加える手法の研究はこれまでに決して多くない。本稿では、埋立架橋計画で混迷を極める広島県福山市鞆町を取り上げ、住民の活動実態や生活実態を分析し、住民自治に影響を与える現実的な要素を取り出すことを試みた。「地域政治文化」、住民の「無関心」等の要素が抽出され、地方分権社会における自治の基盤の確立に向けた課題を提示した。

208

はじめに

戦後制定された日本国憲法には国民主権が謳われているものの、住民¹⁾には自らが地域社会における主人公であるという認識はそれほど浸透していない。むしろ、日常生活で生じる問題については、自らが主体的に解決していくよりも、行政に解決してもらうといった依頼心がいまだに強い。

住民のニーズは時代とともに多様化しているが、それを地方分権時代にある今日の地方自治体が全て満たしていくことは、人的にも財政的にも到底無理なことである。むしろ住民がより豊かで幸せな生活をおくるためには、自らが主人公であるという認識に基づき、主体的に課題解決を行っていくという自助、隣近所やコミュニティによる共助、それでも解決に至らぬ場合は自治体による公助でもって、補完性の原理に従って課題を解決していく方向で再整理することが必要となってきた。

このように主権者である住民の自治を起点に考えていくと、松下(1996)がいうように、住民と行政の関係は自ずと決まってくる。「公」はオカミという存在ではなく、市民が「富」ないし価値を持ち寄って自助・共助の緊張の中でつくられるものとなり、市民が「公」であり、政府は「公」たる市民によって選出・信託された機構に過ぎなくなる²⁾。すなわち、「自治体を動かす主役は、主人公である住民、その信託を受けた議会と長以下の執行部職員の三者からなる」³⁾という構図になる。

また、このことは「地方自治の本旨」の通説の解釈にも変更を迫ることになる。すなわち、国から与えられた範囲で自らの意思を決定する団体自治と、団体自治の範囲で住民自らがその権限を運用する住民自治が、あたかも車の両輪のごとく両者

がかみ合ったときに地方自治の本旨が満たされると一般的に理解されているが、今川（2005）のいうように、住民自治が基盤となって団体自治を形成するという理論的な再構築をしない限りは、本来の地方自治は確立されない⁴⁾ことになる。なぜなら、高度経済成長期の公害問題に対して自治体が独自に上乘せ・横出し条例を制定していくことによって法律の解釈を変えていった事例や、近年の自主防犯活動における青色回転灯の成功事例⁵⁾等は、住民自治が基盤となり法の運用やあり方を変えていくという思考を端的に示しているからである。

さらに、住民、自治会・町内会、NPO等と行政部局との現実的な関係性も変化せざるをえなくなる。今川（2005）が述べるように、行政担当部局に下請で使われるという相互依存の垂直的關係から、住民、自治会・町内会、NPO等が相互に水平的に連携して地域課題解決への調整力を高めていくといった水平的關係に改めていく必要があり、このような住民相互による積極的な水平的調整が可能になり得るように、行政がどのように支援してきたかが、行政のアカウンタビリティとして問われる⁶⁾ことになる。

佐藤（1990）は、「いま、私たちは、地方自治を単なる原理や理論としてだけではなく、私たちの生活そのものをよりいっそう豊かにし、うるおいのあるものとする手段として生かしていく必要がある⁷⁾」と説く。また、今川（2009）は「自治の基盤が確立すれば、地域政治も成熟していくであろうし、そうなれば、それぞれの地域の特性に応じた豊かさを求めてよりよい地域づくりが可能となっていくはずである。また、いま求められているのは、真に豊かな地域づくりのあり方である。また、主人公としての住民主体の行政や政治の展開が無い限り、自らの地域の豊かさを計る基準も、この国を地域から変えるパワーも生まれまいであろう⁸⁾」という。住民を起点にする自治を実践していくことは、地域から国を変革していくことにもつながる極めて重要なことである。

このように、住民自治に関連するマクロの見解や考え方は複数存在している。これらは現実の実態から導き出された見解や考え方であり、住民自治を進めていくための規範となるものである。しかし、これらから見解や考え方に対して、ミクロの観点からの分析を加えるといった手法の研究はこれまでに決して多くない。すなわち、住民の地道な地域づくりの活動や、地域社会の歴史に根ざした人間の生活実態といった観点から住民自治のあり方をあらためて分析し、その中から重要な要素を取り出し、どのような要素が現実の住民自治に影響を与えているかを考察してみるといった手法での研究は多くはない。

そこで、本稿では、広島県福山市鞆町を取り上げ、その地域社会の中における住民の活動実態や生活実態を分析することで、住民自治に影響を与える重要な要素を取り出すことを試みる。鞆町は広島県と福山市が進める埋立架橋計画をめぐって地元住民が二分するといった混迷を極めていっている地域であり、住民自治の成功事例とは決していえない。しかし、このようなケースをモデルとして分析することで、重要な要素を抽出できる可能性があると考え、鞆町を取り上げることにした。【図1】

【図1】 鞆港の歴史的港湾施設と鞆の町名



1. 鞆港埋立架橋計画をめぐる意思決定過程の問題

1.1 鞆町のなりたちと鞆町が抱える課題

広島県福山市鞆町は、JR福山駅から14キロ程度南下した沼隈半島の東南端に位置する東西約1.2km、南北約2.5kmの町であり、観光、漁業、鉄鋼、祭りが盛んな港町として知られている。古来より「潮待ちの港」⁹⁾として発展したが、海路からの交通のシフトにより現在の鞆町の姿への道を行っていくことになった。人口は1950年の18,014人¹⁰⁾をピークに減少し、2009年6月30日現在の人口は4,935人となった。20歳以上人口は4,360人、65歳以上人口は2,026人と高齢化が進む地域である¹¹⁾。

江戸時代初期に福島正則が鞆城を築き、その際に出た土で大可島を陸続きとして町割りによる機能分担を行ったが、その影響が現在でも残り、町内ごとの雰囲気は異なる。港には、常夜燈¹²⁾、雁木¹³⁾、船番所¹⁴⁾、波止、焚場¹⁵⁾といった歴史的港湾

施設が存在し、「北前船の寄港地で5点セットが残っているのは鞆の浦だけ」¹⁶⁾ となっている。

町中を抜ける県道鞆松永線については、狭いところでは幅4m程度の箇所もあり、土地に不慣れな観光客同士の離合時には渋滞が起きてしまう。渋滞といっても双方向の車線に数台が連なる程度である¹⁷⁾ が、緊急車両の通過時と重なる場合の通路の確保や車社会に対応した観光という面から新たな土地を造成し駐車場を確保することも課題となっている。さらに、鞆町には下水道が未整備のままで¹⁸⁾、し尿については汲み取りや浄化槽を利用しているが生活排水は海に流されている。

これらの問題を解決する手段として、円形港湾の一部を埋立て、土地を造成し道路を通す埋立架橋計画が持ち上がった。完成すると鞆港の歴史的景観が損なわれるため、この架橋計画の賛否をめぐり地域社会は二分されていくことになる。

1.2 埋立架橋計画の経緯

鞆の埋立架橋計画の歴史は古く、福山市のホームページ¹⁹⁾、鞆の浦の世界遺産登録を実現する生活・歴史・景観保全訴訟の訴状²⁰⁾ で時系列的な事実を確認できる。また、饗庭・他(2005)、森久(2005)、五十嵐・西村(2008)、森久(2008)、毛利(2008)などにより経緯が整理され、毛利(2008)では、饗庭・他(2005)、森久(2005)をもとに5期に分けて埋立架橋計画の経緯を述べ、鞆港保存派住民163人が起こした埋立免許の差止め請求訴訟までの経緯を整理している。これらをもとに埋立架橋計画の経緯を振り返る。

1.2.1 地域対立の顕在化(1983年～1994年)

1950年に都市計画道路が策定され、1975年に伝統的建造物群保存地区の対象となり架橋計画は進まなかったが、1983年に広島県が埋立面積4.6haとする福山港港湾計画を位置づけたことにより再度動き出した²¹⁾。しかし、鞆の浦漁協を中心とする地元住民の反発により88年度予算化は見送られ計画は中断したが、1989年に再び埋立面積を2.32haに縮小した「福山市臨海部開発構想」として動き出した。

1990年4月には地元地縁団体等からなる「鞆港整備ならびに県道建設期成同盟会」が結成され、1993年2月に8,178名の署名を集め早期実現要望書を提出した。この中には、鞆町民4,393名の署名があるが、町内会の回覧板で署名を集めたものも含まれ、必ずしも住民の自由な意思を反映したものとなっていない。しかしながら、これを受けた福山市は「町内会の判断を住民の総意」とし、広島県に埋立架橋計画を強く要望した。

一方、鞆港の保存を求める動きも住民の中に起こり、1987年に「鞆を愛する会」、1992年に「鞆の自然と環境を守る会」、「鞆の浦海の子」、「歴史的港湾鞆港を保存する会」などの住民組織が結成された。12月には「鞆を愛する会」が計画撤回を求め山側トンネル案を含む提言書『21世紀を目指す鞆のまちづくり』を県と市に提出し、さらに1993年に福山駅前前で署名活動を行うなどして、6,821人分の計画反対署名を

市に提出した。

1994年には住民による話し合いが2回持たれたが決裂し、埋立架橋を推進する^{ひら}平地区が町内運動会をボイコットする程までになり、これ以降は住民同士が同じテーブルにつく機会は持たれなかった。当初は住民同士の対立構造であったが、事業推進を目指す福山市が広島県を動かす根拠として推進派住民を利用し、また推進派住民も軀の社会で「行政が行うことには間違いない」と自らの正当性を主張したことから双方が結びつき、「行政・推進派住民対保存派住民」という対立構造が生まれた。また、軀に注目する学者、文化人らが文化的価値の尊重を訴え保存運動に加わるが、推進派の住民は「よそ者」に口を挟ませないようにした。

1.2.2 軀地区まちづくりマスタープラン策定（1995年～1996年）

地域の二分化に懸念を示す広島県は、副知事により住民との懇談の場を持つが溝は埋まらず、福山市に『軀地区まちづくりマスタープラン』の策定を求めた。保存派の住民にも策定委員就任への声がかかったが、福山市の「先ず埋立架橋ありき」の姿勢に加え、少数の保存派住民を入れた多数決により「民主主義的決定の上にマスタープランを作った」という大義名分が作り上げられることを懸念し、就任を拒否せざるをえなかった。その結果、事業推進派で固められた策定委員会でマスタープランが1996年に策定され、1998年に最終的なデザイン案が確定した。これに対し中国新聞社は3月30日の社説にて、「市のマスタープランづくりをはじめ重要な検討委員会のメンバーの多くが、推進論者や利害関係者で占められ、軀港問題を白紙で、公平に審議、評価する公の場が最後まで設定されなかった」と行政の進め方について公正さに欠ける点を指摘した。

1.2.3 計画縮小案の承認（1996年～2000年）

1998年に広島県教育委員会が埋立予定地の焚場の遺構調査を行い、江戸時代の焚場である可能性が高いと発表し、焚場の大部分（8割）を保存するための埋立面積縮小案（2ha）が提示された。

一方、保存派の住民は埋立架橋計画の問題を対外的に発信し、多様な意見を収集することを続けた。「軀の浦海の子」の3名が1998年に新潟県村上市で開催された第20回全国町並みゼミに参加し、軀の危機的状況を訴え第21回東京大会では軀埋立架橋反対決議がされることとなった。それを機会に大学の研究室とパイプができ、日本大学伊東研究室、東京大学大学院都市デザイン研究室が軀の調査を行い、軀の価値を学術的に証明し、まちづくりの提案をまとめていった。

しかし、事業の存廃が問われることなく、2000年2月の福山港地方港湾審議会が計画縮小案（2ha）が承認された。

1.2.4 前福山市長の凍結宣言（2000年～2003年）

2001年に福山市は軀の浦漁協から埋立ての同意をとりつけ、事業化に向けて手続

きが進められた。しかし、排水権を持つ住民の完全同意が得られず2003年9月に年度内予算申請を断念したことで事実上の凍結となり、各メディアは「埋立架橋事業断念」と報道した²²⁾。

また、この頃から、鞆の価値を住民に知らそうとするため、世界遺産への登録を目指す動きが出始めた。大学の学術調査の積み重ねや協力体制のもと、2001年10月世界文化遺産財団の「World Monument Watch (WMW) プログラム (危機に瀕する文化遺産リスト100)」に認められ、翌期にも2期連続でリスト入りを果たした。

1.2.5 新福山市長による事業の推進と埋立免許差止め請求訴訟 (2004年～2007年)

しかしその後も推進派の強い要望により、埋立架橋計画は廃案とならず事業化に向け検討が継続された。推進派は町内で署名を集め「町名まで印刷された署名用紙を町内回覧板で回し、書かなかった世帯には推進派住民が直接出向いて書かせたという署名は、その後、市行政により『賛成の民意』として事業推進の根拠に用いられる。2004年9月、前市長の死去により誕生した鞆出身の羽田皓・新市長は、先の推進署名により『鞆町民の9割が事業に賛成している』として、いったんは凍結していた埋立架橋計画を再燃させた²³⁾。そして、法律の文言に排水権者の完全同意が謳われていないことを逆手にとり、国土交通省に事業の認可を働きかける方針を示し、事業を推進していった。

一方、鞆港保存を要望する国内や国際的な動きも出始め、2005年に全国町並み保存連盟による反対決議、ユネスコの諮問機関である「イコモス (ICOMOS 国際記念物遺跡会議)」²⁴⁾も反対決議を出し、関係者等が鞆や福山市を訪問した。

また、保存を求める住民は、全国区の有識者による住民へ公開された総合的なまちづくりのあり方を検討する場の設置を求め12,680名 (内鞆町民1,302人) 分の署名を集め中国地方整備局に提出した。それ以後行政は「町民の9割」から「大多数の住民」が要望しているという表現に変えている。

そのような中、県は排水権の完全同意がないまま埋立免許出願を表明し準備を進めたため、2007年4月に保存派住民163人により、「埋立免許の差止め請求訴訟」が起こされた。また、広島県と福山市が5月に免許権者の広島県知事へ公有水面埋立免許の申請をしたため、第一審判決まで事業を許可してはならないとする「仮差止の申立て」をした。広島県知事は2008年6月に国土交通省中国地方整備局長に認可を申請したが、2009年9月30日現在、認可は下りていない。

1.3 埋立架橋計画の現状 (2007年～2009年)

2007年7月から始まる「埋立免許の差止め請求訴訟」では、2009年2月まで合計11回の口頭弁論が行われた。判決は2009年3月と言われていたが、10月1日に出る予定である。また、「仮差止の申立て」は2008年2月29日広島地裁に却下されたが、景観利益、排水権とも原告適格を大幅に認めるといった原告側に有利な判決内容であった。

また、保存派の住民が2008年1月から始めた署名活動で集めた10万を越える署名を2008年10月に国土交通省に持参した。国土交通相は2009年1月30日の閣議後の記者会見で「住民の合意ではなく国民の合意を取り付ける必要がある。その過程で当然見直しもあるだろう」と発言している。一方、福山市長は2月2日の定例記者会見で「民主主義の手続きを踏んで地元が最善と判断した事業。何をもって国民同意となるのか定義付けがよく分からない」と強い不快感を示している。

以上が埋立架橋計画の概要である。次章から架橋計画が進められていった鞆の地域社会をミクロの視点から考察していく。

2. 架橋計画をめぐる住民の賛否

2.1 事業推進を求める平町

埋立架橋計画で最も便益を享受できる平町には、町民の約3割である1,300人程度が居住する²⁵⁾。二灯式信号機が設置された狭隘な区間が平町にもあるが、鞆港沿岸部の狭隘な区間の通行に対して「生活が不便でならない」と主張し、架橋計画の推進を求める²⁶⁾。

旧鞆七ヶ町（江の浦、西、道越、関、石井、鍛冶（祇園）、原）であった旧鞆町²⁷⁾は、明治22年（1889年）に平地区を含む後地村^{うしろじ}を吸収合併した。旧鞆七ヶ町と平町の間、の焚場や平町の入口の法界碑が示すように、平町は旧鞆七ヶ町とは違った歴史や文化を持っていた。「柄のわるい漁師言葉である『平言葉』をしゃべる海民として、鞆の町方衆から蔑まれてきた」²⁸⁾歴史があり、鞆を代表とする祇園宮（沼名前神社）のお祭り²⁹⁾の運営に平町は参加せず、淀媛神社で独自のダンゴ祭りを執り行った。

平町の年配者の多くは学校を卒業後、鞆鉄鋼団地³⁰⁾に就職し働き盛りを鉄鋼に捧げ鞆の産業振興を担い、鞆を活性化させてきた根強い自負を持っている。年配者の中には「行政は平のために何をしてくれた」という者もいる³¹⁾。

また、埋立架橋推進を求める平三町内会は、運動会の実行委員会に保存派の住民が含まれていることを理由に1994年10月の町内運動会をボイコットした。「このボイコットは、建設業に携わる平地区の有力町内会長が、かなり強硬な計画推進派であったことがひとつの大きな原因である」³²⁾と言われるように、町内会長の一声で運動会の不参加が決まるコミュニティでは多様な意見を発信できない可能性が高い。

平町では生活の安心・安全への対策や若者が外に出て行くことへの解決策を埋立架橋によるまちづくりに求めている。しかし、架橋が完成した後に、傾斜地に建ち並ぶ住宅とみかん畑が広がる原風景を持つ平町をどのように発展させるかという計画は未だ定められていない。

2.2 鞆港の保存を求める元町

「日本書紀」では元町の浜にある渡守神社御旅所に神功皇后が上陸されたとなっており、元町の住民は我が場所こそが鞆の発祥の地であるという誇りを持ち、毎月のように開催される祭りを中心的な役割を担う。海と山に挟まれた地に細い路地が

伸び、10坪前後の家が軒を連ねて建ち並び、隣家の音が聞こえ近所同士でおかずを分け合うといった昔ながらの生活の雰囲気が残る。住民は元町の浜に集い世間話や夕涼みをし、早朝には社からのご来光に手を合わすお年寄りの姿も見受けられる。元町の浜は生活の中心地であり、精神的な拠り所ともなっている。

元町の住民は埋立架橋で浜が奪われるだけでなく、靄港からの柔らかい浜風が5,300台の交通量と見込まれる車両の排気ガスに変わるため、従来の生活ができなくなる³³⁾。そこで、2008年1月から元町一町内会が中心となり、常夜燈の前を中心に地道に署名活動を行っている³⁴⁾。署名活動を行う人々は高齢者が多く、中には体が不自由な住民もいるが、自らの生活がかかるため身を挺して署名活動を行っている。住民の力を結集して全国から集めた署名を霞ヶ関に届け、国土交通相の「国民的合意」発言を引き出した。

また、元町一町内会は排水権がある共有地（1172番地）を所有している。明治25年に「浦方組」として登記し、明治40年付の80名を「浜地所持主連名」とした文書も存在する。ところが行政はこの共有地の排水権の同意を一部の漁協の役員数名のみからしか取得せず、共有地を引き継いだと考えられる住民の同意を得ないまま埋立架橋計画を進めた。これに対し、共有地を引き継いでいる多くの住民が排水権を主張したので、2003年に事業はいったん事実上の凍結となった。しかし、新市長に代わってからは、排水権者である地元の住民と話し合いの場を持つことなく、排水権の完全同意が無いまま、埋立免許出願をしている。このような行政手法に対して元町の住民は根強い不信感を持ち続けている。

2.3 靄を愛する会の活動

「靄を愛する会」（以下、愛する会）が誕生する経緯や「まちおこし」活動については、片桐（1993）、片桐（2000）、亀地（2002）に活動の詳細が述べられているが、埋立架橋計画への賛否の観点からその活動を振り返る。

1980年代の中頃から、経営者の二世たちが大学を卒業して意欲に満ちて靄に戻ってきたものの、陰りの見える靄のまちに憂慮する者も多かった。そのような中、「靄クラブ」のO氏と、「靄観光事業研究会」のM氏が中心となり、鉄鋼業の後継者の集う「靄鉄鋼青年部」を巻き込む形で当時30歳から40歳代を中心とする70人で「愛する会」が結成された。地元を愛する若者が集った「愛する会」の活動は、円高不況の影響に苦しむ靄の地域社会に大きな影響を与えていった。

「愛する会」が創設した「ママさんガイド」は、靄の主婦に観光ガイドとして社会との連携の機会を提供したが、その効果が他の住民に波及し、高齢者の親睦団体の有志による「シルバーガイド」の発足、靄の寺々の住職達による宗派を超えた「秘仏尊像公開・古寺めぐり」の運動へと町民ぐるみのまちおこしへと住民の意識を変化させていった。

また、靄沖で沈んだと云われていた坂本龍馬ゆかりの「いろは丸」の引き上げを行い、マスコミの注目を集め靄を全国的に知らしめた。その根底には、「いろは丸」

引上げのロマンを共有することで、今後の鞆の活路となる観光と鉄鋼の協力を模索する意図があった。まさに水平的な連携の場を画策する試みであった。

潜水調査は1988年から1989年まで4回行われた³⁵⁾。1989年に広島県が開催した「海と島の博覧会」に鞆が共催会場となったことから、第3次調査以降は市や県から補助金が出たが調査費用集めには苦労を重ね、Tシャツ販売によるカンパ、福山駅前での募金活動、町内企業からの寄付、地元の信用金庫からの融資等より資金を集めた。このような活動に対して、「町内の年配層のなかには、『町内会も通さず、若い者が勝手なことをやって、その上、われわれが着もしないTシャツでカンパしろといったって、そんなものできはしない』という否定的な態度があった³⁶⁾」が、愛する会のリーダーたちは鞆の伝統的社会の秩序を踏まえ、最大限に年長者に敬意を払い自らの活動を展開した。調査により沈没船が「いろは丸」であると確定できる証拠は出なかったが、「回収した数百種類にのぼる遺品を分析すると、いろは丸にほぼ間違いのないと言っていい³⁷⁾」ということになった。

このような「愛する会」の活動は、鞆のまちおこしに大いに貢献したが、思わぬ効果も及ぼした。タテ社会における年配者のプライドから、若者に負けじと自らもまちおこし策を考え始めたのである。そこで持ち出されたのが1987年に漁協の反対により中断となっていた埋立架橋計画であった。町内会などの役職につく年配者層たちは町内会連合を通じて福山市へ陳情した。その結果、1989年に福山市が「福山市臨海部開発構想」を発表し、広島県が福山港港湾計画の見直しを開始する流れとなった。

埋立架橋計画の復活に対して、「愛する会」のメンバーたちは外部からの協力も得て、鞆のまちの課題を検討し、まちづくりのために大切にすべき要素を抽出し、それらを踏まえた具体的なまちづくり策を何度も議論した。その結果至った結論が、「山側トンネル案」を盛り込んだ『21世紀をめざす鞆のまちづくり』³⁸⁾であり、1992年12月に埋立架橋計画の撤回を求め、広島県と福山市に提出された。1996年に福山市により発表されている『鞆地区まちづくりマスタープラン』は、この提言書を下敷きとし、山側トンネル案部分だけを削除したものとなっている。

また、「愛する会」のメンバーは、住民間の対立が進化する1994年に住民同士の話し合いの場を持つと動いた。「愛する会」のメンバーの呼びかけで、埋立架橋計画の賛否について、各町内会の代表者、各民主団体、愛する会、女性会、老人会の約50名が集まった。今後のまちづくりの検討のため、埋立架橋計画をいったん白紙に戻し、鞆のあるべき姿とは何かを一から議論し、出た結論を住民間で共有して一致団結で鞆のまちを住民間の協力で創っていこうとする、まさに「水平的な調整」³⁹⁾の場を持つとする動きであった。

6月に持たれた1回目の場では、議論の末、町内会連合会会長がいったん白紙に戻すことを承認し、合意のうちに終わった。しかし、8月の2回目の場では、その会長が「白紙に戻すとは言っていない」と発言され、対話の場は紛糾し双方は決裂する結果に終わった。その溝が住民に目に見える形となって現れたのが、10月の平

三町内会による運動会ボイコット事件であった。

その後も「愛する会」は地元の住民団体とともに行政に対する要望書の提出、まちづくりの検討の場の設置への要望書の提出など、一方的な行政の埋立架橋計画に対し対話の場を求める活動を展開している。しかし、その要望を行政は汲み取らず、裁判の場が対話の場となってしまった。鞆の歴史を踏まえた自らの秩序に従った住民間の調整の場とはならず、住民自治なき調整の場が提供される形となってしまった。

2.4 鞆まちづくり工房

鞆まちづくり工房は、代表M氏の郷土に対する母性愛から設立されたNPO法人である。M氏は大学を卒業後、会社勤務を経て外国への留学をしたが、その時に祖国や故郷について考える機会を持ち鞆に帰ってきた。新聞で「鞆を愛する会」が山側トンネル案を知事に出したことを知り、生まれ育った鞆港を保存する想いから署名活動を始めるが、署名用紙の作り方もわからず、まさに一からのスタートであった。署名活動では、「『道ができて何が悪い。鞆が発展しないのは道がないせいだ』という意見もあり、10軒まわると賛否を表明する人がそれぞれ2軒ずつで、後の大方の人たちは、行政に盾突くことを恐れたり、わずらわしいことに巻き込まれたくないという態度だった」⁴⁰⁾。

その頃M氏は町の中心部で喫茶店を経営していたが、そこでの出会いから1992年に子どもを持つ親たちと「鞆の浦海の子」を立ち上げ、鞆港保存のイベントや計画反対署名活動を展開した。1998年来店した建築史の専門家から「全国町並みゼミ」への参加を勧められ、新潟県村上市で開かれた第20回町並みゼミに参加し、21回東京大会での埋立架橋反対決議、日本大学伊東研究室の港湾調査、東京大学都市デザイン研究室の調査へとつながっていった。

2003年の排水権者同意取得の断念をきっかけに、鞆の歴史的遺産を活用したまちづくりを地域の住民や行政に対して提案、実践し、鞆の魅力を探ることを設立趣旨とした「NPO法人鞆まちづくり工房」(以下、まちづくり工房)を設立した。そして、高齢化が進み老朽化していく空家の活用を進める「空き家バンクプロジェクト」を開始した。これまでに十軒以上もの空家が蘇り、手がけた軽食・喫茶店、みやげ物屋、カフェ等は鞆の観光名所となっている。その中でも「旧魚屋万蔵宅」⁴¹⁾を多くの人たちの協力により改修した「御舟宿いろは」⁴²⁾は、宿泊施設として生まれ変わり、鞆の観光名所となっている。また、大学と連携したイベントやシンポジウムを行うことで、鞆の価値を鞆の住民のみならず全国的に知らしめる活動を行っている。

鞆港の保存のために全くの素人から活動を始め、全国から注目が集まる鞆でまちづくりのNPOを立ち上げた効果は非常に大きい。外部の各種団体から「まちづくり工房」への問い合わせが相次ぎ、また大学から提供される様々な最先端の理論や情報を吸収でき、さらに鞆が置かれている危機的状况を全国に発信することになったことから明らかである。この理論や情報を鞆の住民同士で共有すれば、鞆の町の

輝きも変わってくる場所であるが、それほど軀は単純なものではない。

軀の男社会の中で女性が自らの意思を貫くことは容易ではなく、過剰に目立ちすぎると、出る杭は打たれるが如く周りが足を引っ張りにかかる。保存をするという点では「軀を愛する会」と方向性は同じであるが、リーダー間には温度差がある。また、「愛する会」が軀の男社会の中で仁義を切り物事を進めるのに対し、代表M氏の性格ではあるが、良いと思ったことは根回しなく一直線に実行するため、軀の社会では冷やかな眼で見られている面もある。

しかし、行政が手をつけられない空家対策に自らの手段で課題解決を試みようとする行動には、自らが地域社会の主人公という認識を見出すことができ、架橋問題が終焉した後は、今後の軀のまちづくりのプラットフォームとなる可能性を秘めた位置にあるといえる。

3. 軀町の地縁組織と自治の秩序 一軀町の町内会と町内会連合一

軀町には、御幸（一、二、三）、原、鍛冶、祇園（北、南）、石井（町、浜）、関（北、中、南）、道越、西、江の浦（北、中、南）、江の浦元（一、西）、焚場、平（一、二、三）の23町内会があり、それを束ねる町内会連合組織として軀町内会連絡協議会（以下、町連協）が存在し、各町内会長が町連協のメンバーを構成する。また、福山市内には80の小学校区に町内会連合（自治会連合）が存在し、それらの上位組織として福山市自治会連合会有がある。

町内会の基本的な役割は、町連協で受取る行政からの広報物を町内で回覧板で配布することであり、年に数回行う町内の清掃活動や各種奉仕活動、年末の防犯活動、連絡網を利用した各種連絡を行うことである。祭りは町内会の役員とは別の祭事運営委員が行うため、全般的に町内会が積極的に活動しているわけではなく、各町での活動は全国のどこの地域にもある平均的な町内会活動となっている。

町内会への加入率は非常に高く、町民の大多数が町内会に加入している。町内会活動への参加を嫌う若者層が少ない点もあるが、軀の町内では近所づきあいが密に行われるため、生活がしにくくなることもあり加入率が自然と高まる。

町内会長のなり手が多くないのは軀町についても同様で、現役引退後の世代もしくは軀町で生業を営む自営業者が引受けざるをえず、年配者がなる場合が多い。近所づきあいから頼み込まれる形が多く、後ろ向きに町内会長の役を引受けているという状況である。

しかし、町内会長になれば政治性も帯びるので、積極的に引受ける者もいる。元福山市職員であった者が自薦により30年近く町内会長に就任し、町連協の執行部を続けているケースもある。また、ある町内会から自薦により選出された町内会長が町連協会長に選出され、その「面白さ」を覚え、町内会長を長く続けたケースもある⁴³⁾。

町連協は会長、副会長、書記で執行部が構成され、月1回開催される例会に各町内会長が参加する。行政からの各種連絡が各町内会に伝えられ、また、各町内会からの要望が集約され、執行部の調整により福山市自治会連合へ伝えられ、市政懇談

会場で行政に声が届く形となる。福山市が進める「協働のまちづくり事業」に福山市自治会連合会が中核的な位置で活動をする立場をとることから、町連協は轄地区において地域課題の解決の担い手として中心的な役割を担う。

町連協の執行部の選出は、各町内会長から選出される形ではあるが、事前に執行部により候補者の原案が練られ、それを総会に諮り合意を得るという運営方法になっている。単町から選出された町内会長は頼まれて後ろ向きに引受けた経緯があり、また、社会問題の解決を目的として人選をしていないため、異議を唱えれば自らに役が回ってくるので特に異議は唱えない。また、轄全体の観点から意見表明をすることで他町内会との和が乱れることを危惧し、自らの町内に直接利害が生じない限り発言はしない。さらに、個人的な見解を町内会の合意事項とすり変えて発言するといった町内会長の個人プレーも見られる。従って、町連協で埋立架橋計画へ明確に反対するのは元町一町内会のみとなり、事業対象地域とは無関係な多数の町内会を前に小数の反対意見となる。その結果、町連協が形式的には「民主的」に住民の意見を集約した形となってしまう、そのことのみが前に出て走りだしていく。実質的には必ずしも轄の住民の意見を反映したものではないことが分かる。

以前の町連協は組織名称のとおり行政からの連絡を各町内に伝えるに過ぎない組織であったが、埋立架橋計画の出現とともに積極的に前に出る組織になったと言う住民もいる。また、本来町内会は町内での生活レベルでの相互扶助を目的としたものであるが、会費を使って埋立架橋計画推進ののほりを町内に掲げるなどの運動主体となるのはおかしく、別の組織を作り、その場で議論をすべきであると言う住民もいる。

4. 福山市協働のまちづくりと轄学区協働のまちづくり事業

4.1 福山市協働のまちづくり指針

2005年に福山市は、住みよい環境を築くためハードの分野のみならずソフトの分野までも含めた取り組み全般について、行政と住民が協働して取り組む「福山市協働のまちづくり指針」を策定した⁴⁴⁾。市民を主体として行政との協働によりまちづくりを行うことで、地域に存在する多種多様な課題を解決することを目的とする。ここでいう市民とは地域で生活する全ての人々を指し、自治会・町内会、ボランティア・NPO、各種団体、企業等が含まれ、それぞれの責任と役割を分担し、行政と対等な立場で補完し協力しあうことが必要であると示されている。

また、それぞれの主体の役割も述べられ、市民はまちづくりの主役である認識を持って参加することが、また、自治会や町内会はボランティア・NPO等や行政と連携した地域課題の解決主体となることが求められている。さらに、ボランティア・NPO、企業等は、機動性や先駆性、専門性、柔軟性を発揮し、社会的課題の解決に向けた取り組みを行い、行政は行政職員の意識の向上、横断的な組織の充実、中心的な役割を担う人材の育成、財政的支援や人的支援、情報の共有化、ネットワーク化等の推進体制の仕組みづくりを行う役割を担うとしている。そして行動計画と

して、情報の共有、人材づくりを通じた意識づくりや啓発、参加しやすいシステムづくり、協働事業の評価とその公開といった4点が定められている。

このように市民と行政が協働することで、従来の行政主導型から地域が地域課題を解決する住民主導型へと転換することで、地域が活性化して魅力あるまちとなり、市民の満足度が高くなるまちになることを目指している。これらの指針のもと「地域まちづくり推進事業」をはじめとする多数の事業が学区まちづくり推進委員会により展開されている。

4.2 轄学区協働まちづくり事業

轄学区での2009年度の協働のまちづくり事業計画は、次のとおりである。【表1】

【表1】 2009年度地区まちづくり推進事業計画

事業の名称	補助金の額 (円)
●地域課題に取り組む事業	(600,000)
各種講座	140,000
一斉清掃	20,000
安心・安全	60,000
鞆町民歩け歩け大会	80,000
ホウ酸だんご作成	90,000
地域美化の推進	210,000
●地域の活性化に向けた事業	(610,000)
八朔の馬出し	100,000
鞆・町並ひな祭	180,000
なでしこ太鼓、アイヤ節踊	60,000
鞆の町再発見	80,000
あつまれ鞆っこ	60,000
鞆町民文化作品展	40,000
スポーツ大会各種	90,000
●コミュニティーの育成に取り組む事業	(230,000)
コミュニティーの育成 (納税・分別収集含む)	230,000
●まちづくり推進委員会運営事業	(103,000)
委員会運営事業	103,000
合 計	1,543,000

2009年度キーワードモデル事業計画

事業の名称	補助金の額 (円)
第59回鞆町民運動会	300,000
合 計	300,000

2009年6月17日 鞆公民館だより《第61号》を参照し筆者が編集した。

祭を大切にする鞆町で、昭和初期から途絶え2002年に復活した「八朔の馬出し」や2004年から始まった「鞆・町並ひな祭」が事業化されている点から、二分化された地域社会が祭りですべてにまとまり地域課題の解決へ向かっていくことを意図とした事業が盛り込まれているとも考えられる。しかし、その他の事業を見る限りでは、現在最大の地域課題である埋立架橋計画を協働によるまちづくり事業の対象とせず、一般的な町内会活動への補助金を付けるといった内容に過ぎず、福山市が掲げる協働の理念が見えてこない点も確認できる。また、住民と行政の協働で新たな公共を生み出すといった事業も目につかず、今川（2005）のいう住民自治が団体自治を規定していくといった方向性も見出せない。

また、協働のまちづくりの推進主体は、「学区まちづくり推進委員会」の枠内の17団体となっており、地域を拠点に活動するNPOや地域団体との直接的な連携が事業計画からは看取できない。さらに、学区まちづくり推進委員会は住民側の必要から水平的に連携した組織でないため、行政と垂直的な関係で下請として使われる可能性が高い。

5. 住民自治に影響を及ぼす現実的要素

これまでに述べた鞆の社会とそこで起こった出来事から、住民自治に影響を及ぼす現実的な要素を浮かび上がらせる試みを行う。

5.1 住民における住民自治の促進要素と阻害要素

5.1.1 促進要素 — 「地元愛」「危機意識」「コミュニケーション」—

促進する要素には、わがまちへの「誇り」、「地元愛」が挙げられる。それらは「危機意識」から芽生える場合が多いが、生活をしているうちに自然に育まれることもある。

「愛する会」が行った町おこし活動や『21世紀をめざす鞆のまちづくり』の作成では、わがまちの危機的な状況を前にして、生まれ育った住民としての誇りや地元愛から課題解決に向けた行動が生まれた。また、地元水産業者の不法占拠による惨状から見違えるように生まれ変わった常夜燈界限⁴⁵⁾を見て鞆が評価される声を聞いて育った世代の中には、鞆への誇りや愛着が自然に生まれ続けている。今後このような世代が鞆の社会でまちを担う世代となるとき、鞆町の住民自治が促進されていく展開が期待できる。

「まちづくり工房」でも同様に、鞆港の危機に対し、まちへの誇りや地元愛から男社会の中で打たれながらも、全くの素人から活動を始めNPO法人までに組織を成長させ、鞆が抱える問題について鞆の特性を活かした解決策を自ら実践している。また、元町の住民についても、生活の中心である目の前の浜が一変し精神的な拠りどころが喪失するという危機に対し、鞆の発祥の地で祭りの中心的な役割を担うという誇りや地元愛から、架橋問題の解決に向けた署名活動を展開している。これらの点から、危機意識から生まれた誇りや地元愛が住民自治に影響を与えているとい

える。

ところで、元町の住民が一致団結して危機に立ち向かえるのは、普段の生活形態にあると考えられ、「隣近所での普段からのコミュニケーション」が、危機的な状況に対応する地域力の源となっている。この点では、「祭り」を媒介として地域の絆が強く保たれた鞆のまちでは、地域力の再生が課題となる都市圏の生活で垣間見られる凶悪犯罪なども起こりにくい環境にあり、豊かな人情味で仲間を大切にす「鞆気質」が住民の根底に存在し、地域文化の伝承とともに町全体が住民自治を促進する要素を引き継いでいると考えられる。

5.1.2 阻害要素 — 「地域政治文化」「無関心」 —

自らが地域社会における主人公であるという認識が住民自治の出発点となるが、その意識の萌芽に影響を与える要素として、「地域政治文化」（「年功序列的なムラ社会」、「人々の様々な社会的人間関係」、「オカミの思想」、「オカミの崇拜」、「行政依存体質」）、「無関心」が指摘できる。

祭りにより町内の団結力は強くなるが、その反面、昔から引き継がれるタテ社会は根強く残る。「若いもんが何をいようるんな」の発言に象徴されるように、高齢者が未だに現役で活躍し、年配者の言動がまちの「声」となる。その年配者の中には、「行政の無謬性」を前提とした考えを持つ者も多く、結果、その方向に地域が進むこととなる。このような「地域政治文化」では、地域全体の中で一定の意思が議論されることもなく、また、議論されないことが当然のように受け入れられていく状況となり、これに反し自らの意思を押し通せば、隔離され共同生活ができない状態に追い込まれていくことになる。行政が発信する情報等や提示するマスタープランに対し、鞆に暮らす住民の視点からは明らかにおかしい点があっても、疑問を述べることは「オカミに盾突く」ことを意味する。またそれ以上に「地域政治文化」を支える自治の秩序を崩すことになり、年配者の意見に従うか、もしくは無関心でどちらでもない態度をとることが周囲の住民と仲良く生活する最善の手段となる。先述の平町の住民の中にも保存を求める声がある⁴⁶⁾が、推進を掲げる町内を前に保存の主張をすると生活はできなくなり、町内の意見に従わざるをえなくなる。こうした環境の下では、篠原（2004）のいう「討議デモクラシー」⁴⁷⁾は生まれない。

この「地域政治文化」の影響は埋立架橋計画への署名にも見られ、推進署名が回覧板で回れば署名せざるをえない状況となる。保存派の住民が鞆港保存を求めて個別に家々を訪問すると本音が表れ、保存派、推進派の集める署名数の合計が住民数を上回るという結果となる。また、年配者の声だけではなく、鞆の主要な産業である鉄鋼関係団体の声が町の声となり他の産業の声を覆い隠す「地域政治文化」を形成する。鉄鋼関係団体の声に従う鉄鋼下請事業者が、鞆港保存を求める親族とのコミュニケーションが途絶えてしまう状況も生まれている。こうした「地域政治文化」を構成する様々な社会的な人間関係は、事業者が自治の基本となる自立した個人という出発点に立つことを阻害し、住民自治を阻害する現実的な要素となっている。

住民が「無関心」であることや住民が起点にならない思想は、政治的な意味からも住民自治の阻害要素となる。丸山（1996）は「現在において政治から逃避することが、そのまま、それ自身が政治の意味を持つ。こういう逆説が起こっている。政治から逃避する人間が多ければ多いほど、それは政治にカウントされない要素ではなくて、その国の政治にとって巨大な影響を及ぼしてくる。つまり、専制政治を容易にする。一般人民が政治から隔たるほど専制主義的な権力というものは、容易になるということです」⁴⁸⁾と述べる。軚港から離れた町内では港湾との関係性が薄くなり埋立架橋計画にはどちらでもよいという態度となり、煩わしいことに巻き込まれたくないという意識を持つ住民が多くなる。しかし、無関心であることは、丸山（1996）が述べるように、住民自治とは対極の結果に終わることになる。

さらに、住民を起点にしないオカミの思想は行政への依存意識が強まる結果、オカミによる地域政治となってしまう、今川（2005）が述べる形とは全く逆の、「団体自治が住民自治を規定する形」へとつながる。これらの要素が現在の軚町の混乱の要因となっていると考えられる。

5.2 行政と市民の関係における住民自治の促進要素と阻害要素

5.2.1 促進要素 — 「頑なな行政手法そのもの」など—

福山市が表明する「協働のまちづくり」は、その理念上は、まさに住民自治を促進する要素である。住み良い環境を築くため市民が主体となり行政と対等の立場で責任と役割を分担し、協力して多種多様な課題を解決することでまちづくりを行うことは、まさに住民自治を促進することにつながるものである。また、保存派、推進派が共に実施主体となり途絶えた伝統的な祭り等を実施することは、二分化された町を一つにする機会ともなり、軚町においては住民自治を促進させる基盤の1つとなる可能性がある。

次に、埋立架橋計画を頑なに推進する「行政手法そのもの」が結果的に住民自治を促進させている点も要素として挙げられる。埋立架橋計画に反対する保存派の住民たちは、住民が主体であるという認識にたち数々の活動を展開している。まちづくりの提言書の作成、空き家バンクの活動等が現れたのは、頑なな行政手法そのものが契機となっている。このような活動に参加した住民には、佐藤（1975）がいう「住民参加の派生的な効果」⁴⁹⁾となる一種の教育効果があったと考えられる。活動中に様々な個別的意見や利害を経験することで、全体的な意思や利害を見据えることが可能となり、行政が作る一律的な案に代わる住民本位の案を作り、かつそれを実践しているからである。しかし、このような学習効果を推進派の住民は共有することができず、保存派と推進派の住民間の情報の格差が広がっている。埋立架橋計画が進むにせよ凍結されるにせよ、情報の共有が今後住民が一体となったまちづくりを進めていくときの課題となろう。

5.2.2 阻害要素 — 「『官治』の姿勢」—

行政が住民自治を阻害している要素としては、住民自治とは対極にある「官治」の姿勢で行政を行っている点である。協働による住民主体の問題解決という崇高な理念を掲げながらも、軀の地域社会の構造や「地域政治文化」、町内会組織を利用した地域コントロールを行い、地域社会を二分化させてまで「官」主導で埋立架橋計画を推進し、住民主体のまちづくりを阻んでいる点が見受けられるからである。

その理由としては、まず、混迷する地域社会で住民同士の対話の場を積極的に作ろうとしない点である。これは、住民同士が繰り返し対話を続ければ、何らかの利害調整機能が住民側に形成されることになり、その結果、今川（2007）がいう住民側が行政をコントロールする行政統制機能⁵⁰を持つことにつながる。主導権を住民側に渡すことなく、住民同士の対話の場を作ろうとしない行政の運営に「官治」の姿勢を見出すことができ、住民自治に大きな影響を与えている。

次に、行政が進める協働によるまちづくりが、従来の町内会活動の補助に終わり、福山市の掲げる協働の理念である多様な主体の連携による地域課題の解決の形でない点が挙げられる。1996年に推進者や利害関係者で策定されたと言われるマスタープランありきの姿勢を貫くことで地域社会が混乱しているが、2009年1月の国土交通相からの指摘があった今、真に住民主体のまちづくりを行うのであれば、政策形成段階から多様な主体が参加し地域課題を解決していくことが真の協働ではなかろうか。同じ方向を向く団体とのみ協働し他の価値の存在を認めない協働は一定の価値のもとでの協働であり、全体の民主主義的な仕組みの中における協働の位置づけができておらず、民主主義の阻害に繋がっているともいえる。

おわりに

本稿では、広島県福山市鞆町の事例を取り上げ、ミクロの視点から地域社会を考察し、住民自治に影響を及ぼす現実的な要素の抽出を試みた。住民側からは「地域政治文化」、「無関心」が、行政との関係からは「官治」といった阻害要素が主に抽出され、地域住民が「無関心」であることが「官治」という住民自治の阻害要素に拍車をかける形となっていることが明らかになった。この「官治」という要素は、福山市に限らず、住民自治を促進していると考えられている自治体においても潜んでいるものと考えられ、この点に着目することが今後住民自治を発展させる際に重要となろう。

より豊かで潤いのある生活をおくるには、住民主体の行政とともに、「自らが主人公である」という認識の浸透が必要である。そのためには、それぞれの「地域政治文化」という制約の中で地域の課題に目を向け、その解決への行動につなげるといった地道で厳しい努力を伴う。しかし、こういった自治の基盤が確立されない限りは、地方分権は効果的に進まない。今後も進む地方分権社会で、私たちは難しい課題を突きつけられているといえる。

謝辞

本稿の執筆に際し、鞆町の住民の多くの方々に貴重なお話を聞かせて頂きました。この場を借りて心より感謝を申し上げます。

【参考文献】

- 饗庭伸、中島直人、真野洋介、米野史健、笠真希「鞆の埋め立て架橋事業に関する中国新聞記事分析」(『新聞メディアにおけるまちづくり報道のあり方に関する研究』、財団法人第一住宅建設協会研究助成報告書、2005年)。
- 五十嵐敬喜、西村幸夫編著『私たちの世界遺産2 地域価値の普遍性とは 世界遺産フォーラム in 福山』公人の友社、2008年。
- 伊東孝「鞆の浦の港湾遺産—歴史と環境のサステナビリティ—」(八甫谷邦明編『季刊まちづくり16』学芸出版社、2007年)、78-81頁。
- 今川晃「新たな地域政策ビジョン」(今川晃、山口道昭、新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働』第一法規、2005年)、2-8頁。
- 今川晃「地方分権時代における行政統制の意味の変容」『季刊行政管理研究』(行政管理研究センター)第120号、2007年、5-13頁。
- 今川晃「これからの自治体を創る視点」(今川晃、馬場健編著『市民のための地方自治入門 [新訂版]』実務教育出版、2009年)、1-12頁。
- 表精『鞆今昔物語』1974年。
- 沖浦和光『瀬戸内の民俗誌』岩波書店、1998年。
- 片桐新自「地域活性化の住民運動—鞆のまちおこし運動」(似田貝香門、蓮見音彦編『都市政策と市民生活—福山市を対象に』東京大学出版会、1993年)、149-159頁。
- 片桐新自「港町の活性化と保存—鞆の浦を対象にして」(片桐新自編『歴史的環境の社会学』新曜社、2000年)、80-105頁。
- 亀地宏『まちづくりロマン』学芸出版社、2002年。
- 佐藤竺「住民参加と自治行政」(佐藤竺、渡辺保男編『住民参加の実践 住民主体の行政はどう試みられているか』学陽書房、1975年)、1-19頁。
- 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年。
- 山陽新聞社編『鞆の浦 今昔』山陽新聞社、1996年。
- 「歴史的港湾都市『鞆』の町並み保存」(『造景』編集部『造景』36建築資料研究社、2002年、33-46頁)。
- 篠原一『市民の政治学』岩波書店、2004年。
- 谷沢明『瀬戸内の町並み—港町形成の研究』未来社、1991年。
- 鞆を愛する会『二十一世紀をめざす鞆町のまちづくり—活力ある地域創世と心豊かな街をめざして』。
- 福山市鞆の浦歴史民俗資料館友の会編集『鞆の浦の自然と歴史』福山市鞆の浦歴史民俗資料館活動推進協議会、2008年。
- 福山市教育委員会編『鞆の町並み—福山市鞆町街並報告—』福山市教育委員会、1976年。

- 松下圭一『日本の自治・分権』岩波書店、1996年。
丸山眞男『丸山眞男集 第七巻』岩波書店、1996年。
村上正名『今昔物語 福山の歴史（下巻）』歴史図書社、1978年。
毛利和雄『世界遺産と地域再生一問われるまちづくり』新泉社、2008年。
森久聡「地域社会の紐帯と歴史的環境—鞆港保存運動における〈保存する根拠〉と〈保存するための戦略〉—」『環境社会学研究』（環境社会学会）第11号、2005年）、145-159頁。
森久聡「地域政治における空間の刷新と存続」『社会学評論』（日本社会学会）第59巻第2号、2008年、349-368頁。

註

- 1) 「住民」を旧制度下における消極的・受動的で自分の利益しか考えないエゴイストとし、「市民」を自立的・自律的であり規範的な像ととらえて区別する議論もあるが、本稿においては敢えて区別しないしておく。
- 2) 松下（1996）、140頁参照。
- 3) 今川（2009）、2頁。
- 4) 今川（2005）、2頁参照。
- 5) 三重県四日市市別山地区の自主防犯活動での青色回転灯の利用規制について、住民自身が警察庁幹部との交渉し、法の運用を変え利用できるようにした事例。
- 6) 今川（2005）、5-6頁参照。
- 7) 佐藤（1990）、14頁。
- 8) 今川（2009）、11-12頁。
- 9) 瀬戸内海のほぼ中央に位置し、鞆の沖合いで紀伊水道と豊後水道からの満ち潮が合流する。満ち潮に乗って鞆に入り、引き潮に乗って鞆を去った。福山藩の藩港であった文化文政の頃に最も栄えた。
- 10) 福山市教育委員会（1976）、11頁。
- 11) 福山市のホームページを参照
<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/shiseijoho/toukei/toukei/mati.xls>
（2009年8月4日参照）。
- 12) 灯台の役割を果たす。
- 13) 鞆では潮の干満差が4mにも達するが、その差があっても荷揚げが可能なように造られた階段護岸。
- 14) 船の出入りを取締まり安全を監視する施設。
- 15) 船底には牡蠣、フジツボ、海草、船虫が付着するため、定期的に船底を焼し乾燥させる「焚でる」作業が必要となる。当時の作業では煙が立ちこめ一種の迷惑施設でもあった。よって、焚場は商業の中心地の西町界限から離れた町の境界地域に設置されていた。
- 16) 伊東（2007）、78頁。

- 17) 通勤時間帯や祭りの日は混雑するが、日中のほとんどの時間帯は交通量も少なく空いている。新たな県道で短縮できるのは「3分」と言われる。
- 18) 鞆町の下水道整備は狭隘な区間の代替道路の確保を理由に埋立架橋計画とセットとされ未整備のままであった。2009年7月現在、御幸町まで整備が進捗しているが、下水道利用料が徴収されることを知らない住民もおり、「今までどおりでよい」との声もある。また、現在の土木技術では地中を掘り進む推進工法があり、代替道路の確保なく工事を進捗できるとの指摘もある。
- 19) 「鞆町のまちづくりの経緯」
<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/tomo-machidukuri/keii.html>
(2009年8月4日参照)。
- 20) 「鞆の浦の世界遺産登録を実現する生活・歴史・景観保全訴訟訴状」
<http://tomo-saiban.net/download/sojyou.pdf> (2009年7月31日参照)。
- 21) 港湾整備は県の業務となっている。
- 22) 五十嵐・西村(2008)、101頁に詳細の記載がある。「この反対に対して前市長の三好さんは一度は『計画』の凍結を発表しました。これは政治的にというよりも、先にちょっとでました『公有水面埋立法』による『権利を有する者の同意』を得ることが出来ないという判断も大きかったようです。なお、この『同意』については2000年の臨時国会の衆議院決算行政監視委員会で、民主党の石井紘基議員とまさにこの地の出身である『宮澤大蔵大臣』との間で質疑があり、さらに翌2001年の臨時国会で同じく石井議員が排水権利者同意の件を質問した際に、国交省は『事業の円滑な実施のためには地元における合意形成が重要、不可欠と考えております』と答弁しています。この発言は当時、権利者の100%同意が必要と解釈されていましたから、地元の反対運動が強いため当時の市長にとってはとても重いもので、これが凍結につながったのでした。」
- 23) 松居秀子、2007年1月26日開催「第1回世界遺産フォーラムin高野山」のパネリスト紹介文、5頁。
<http://www.town.koya.wakayama.jp/documents/matsui.pdf> (2009年8月4日参照)。
- 24) イコモスは世界遺産条約に基づき、世界遺産リストに収録される物件の指定を世界遺産委員会およびユネスコに答申している。
- 25) 世界遺産訴訟第11回期日意見陳述書「丙第16号証」2頁。
- 26) 筆者が行ったヒアリングから。
- 27) 旧鞆町は1956年に福山市と合併した。
- 28) 沖浦(1988)、34頁。
- 29) 大小50以上もの祭りは鞆の住民のために存在し、歴史、文化、風土の伝承のみならず、住民間の日常のいざこざの解消、町内のコミュニティの結束を高めるものである。また、祭事の運営は裏方仕事に従事する「大世話方」、「世話方」や、本番の実働部隊の「若者頭」、「若衆」の役が沼名前神社から委嘱される。これらの役回りは年功序列的でありタテ社会の構図が垣間見られる。

- 30) 中小企業団地法の適用第一号として鞆町の東北部の海岸線が埋立てられ、町の総面積よりも広い20万㎡の敷地に一大鉄鋼団地が造られた。鍛冶町にあった鍛冶屋は鉄鋼団地に移転し、船などの解体材を原料にした伸鉄、シャックル、錨、建築金物等を生産し、それぞれ全国的なシェアを誇った。
- 31) 筆者が行ったヒアリングから。
- 32) 片桐 (2000)、104頁。
- 33) 現在、鉄鋼団地で生産した製品を沼隈町の造船工場へ搬入するには、大型トラックが町内を通行できないため福山市街地方面を迂回している。埋立架橋が完成すると大型トラックが頻繁に町内を通行すると予想されるが、推進派の住民はこの危険性を気に留めていない様子であった。
- 34) 埋立架橋推進派の観光ガイドは、署名活動を展開する常夜燈の前へは観光客を案内しない。署名活動を行う元町一町内会の人々は笑って見過ごしている。なお、2009年7月上旬現在、約13万筆に達している。
- 35) 2005年に16年ぶりに5回目の調査が行われている。
- 36) 片桐 (2000)、89頁。
- 37) 亀地 (2002)、87頁。
- 38) 鞆の課題を埋立架橋で解決せず、歴史的な港湾の景観を壊さず山側のトンネルで通過交通を処理し、東側の県道の堤防を活用した駐車場の設置や、御幸町の海岸をトンネル掘削の残土で埋立て駐車場用地を確保するといった案。
- 39) 今川 (2005)、5頁参照。
- 40) 毛利 (2008)、184頁。
- 41) いろは丸事件で坂本龍馬が紀州藩と和解交渉を持った屋敷。龍馬がこの和解交渉で得た7万両の賠償金は、海援隊にいた岩崎弥太郎が三菱財閥を興すときの資金にしたという説がある。
- 42) アニメ映画監督の宮崎駿氏は2005年の休暇時に改修途中の屋敷を見学した。その際に修復後のイメージが提供され、そのスケッチを活かした造りとした。なお2008年に公開された「崖の上のポニョ」は鞆を舞台にしていると言われている。
- 43) 現地でのヒアリングから「町内連合会の会長になれば旧鞆町の町長になった気分になる」という声も聞かれた。
- 44) 「福山市協働のまちづくり指針」を参照
<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/machidukuri-suishin/kyoudou-machidukuri/homepage/newpage1.html> (2009年8月1日参照)。
- 45) 約20年程前までは、地元水産業者が不法占拠し、壊れたトロボックスの散乱や大型の保冷トラックの通行に地元の住民でさえも立ち入れる状態ではなく見るに耐え難いものがあった。不法占拠の期間が長期に亘り、雁木は壊れ、船繋ぎ石は海底に捨てられるといった惨状に、住民には自らの町を卑下する意識を持つ者もいた。しかし、1988年に広島県が常夜燈と雁木を修理し、福山市が荷揚げ場の撤去を行うことで、1989年の海と島の博覧会の開催時には見違えるような観光

スポットとなり、多くの観光客が鞆を高く評価するようになった。

- 46) 筆者が行ったヒアリングから。
- 47) 篠原 (2004)、156頁。
- 48) 丸山 (1996)、316頁。
- 49) 佐藤 (1975)、11頁。
- 50) 今川 (2007)、8頁。

【追記】

本稿脱稿後の2009年10月1日、広島地方裁判所は、「埋立免許の差止め請求訴訟」の判決を言い渡した。その骨子は、下記の3点である。

- ①広島県知事は、広島県及び福山市に対し、公有水面の埋立てを免許する処分をしてはならない
- ②鞆の景観は美しい景観であるだけでなく、歴史的、文化的価値を有する国民の財産である
- ③埋立架橋事業の必要性の根拠は、調査、検討が不十分で、合理性を欠く

この判決を受けた保存派住民は、10月6日、県に控訴しないよう求める要望書を提出し、事業中止を求めた。

これに対し福山市長は、「景観利益の判断基準に疑念がある」とし、控訴について「県と協議する」とした。また、判決で調査検討が不十分と指摘された事業計画については、「鞆の活性化の絶対条件」といい、推進の姿勢を改めて強調した。さらに推進派住民は、10月9日、県庁を訪れ、地裁判決を「景観だけが争点になっており承服できない」と批判し、事業の推進と控訴を求める要望書を提出した。

これを受けた広島県は、控訴期限の10月15日、「判決は景観保護を重視しすぎており、今後の公共事業に与える影響も大きい」として広島高等裁判所に控訴した。保存派住民からは、「判決でも問題点は明らかにされたし、イコモスも世界遺産級と認めるなど、客観的な判断が示されたにもかかわらず不服というのは一般常識からもかけ離れている」と意見を表明している。

このような中、11月8日、広島県知事選挙が行われ、新知事が誕生した。埋立架橋計画については、「橋を架けるか、架けないかの二元論では地域に禍根を残す」とし、山側トンネル案も含めて検討する考えを示した。

そして、2010年1月11日、新知事は就任後初めて鞆町を訪問した。推進派住民、反対派住民の双方とそれぞれ個別に現地を視察し、意見交換を行った。視察を終えた知事は「双方とも鞆で暮らしたい、町を守っていくということでは共通している。過去の感傷的な部分や経緯を取っ払って話をすれば、課題解決は不可能ではない」と語り、県と双方の住民が第三者を交えて協議する場を2月の議会前に開きたいとの意向を示した。

今後の鞆町の動きに注目していきたい。