

景観形成にかかわる瀬の浦の埋め立て・架橋事業と住民参加に関する一考察

名古屋大学工学部土木工学科 学生会員○櫻井 昭夫

名古屋大学大学院工学研究科教授 フェロー 西 淳二

名古屋大学大学院工学研究科助手 正会員 清木 隆文

1. はじめに

近年景観に対する重要性が認識され、行政の側でも景観を意識したまちづくりを積極的に推進するようになってきた。また、逆に今まで親しまれてきた景観に手を加える社会資本整備も行われ続けている。

瀬の浦は広島県福山市の南部・沼隅半島の先端に位置し、瀬戸内海国立公園を代表する景勝地である。それと同時に古くからの歴史を持つ潮待ちの港町は、建物・路地・海面に昔の面影を残している数少ない地域となっている。しかしこの港を埋め立てて橋を架ける計画が浮上して以来、地元住民はもとより各地で賛否両論を呼び大論争となり、またマスタープラン(*)作成における問題も指摘されている。

そこで、本研究では瀬の浦で計画されている埋め立て・架橋事業に関わる計画手法に焦点を当て、マスタープラン作成までの計画過程を調査し他の事例と比較考察する。

2. 調査

マスタープランが策定されるまでの過程と、住民がどのように関わってきたのかを調査しまとめた(表1及び表2参照)。

表1. 主な住民運動と活動方針

住民団体	活動方針・内容
瀬港整備並びに県道建設期成同盟会	推進派。署名を集めて計画実行を訴える。
明日の瀬港を考える会	推進派。独自に中間報告書を作成、市に提出。瀬地区マスタープラン作成時の下敷きとなった
瀬の自然と環境を守る会	反対派。
瀬を愛する会	反対派。署名を集めて計画反対を訴える。トンネル案などの代替案を提示
歴史的港湾「瀬港」を保存する会	反対派。署名を集めて計画反対を訴える。トンネル案などの代替案を提示

表2. 瀬港埋め立て架橋計画の経過(主なもの)

時期	行政・住民の動き
1983/10	・福山港地方港湾審議会の答申を受け、県が瀬港港湾計画を策定
1987/12	・漁協の反対などで知事が県会で88年度の予算見送りを表明。計画中断
1989/10	・県が福山港港湾計画の見直しを開始
1990/9	・瀬町内会連絡協議会が福山市長に道路の早期整備を陳情
1992/2 12	・県の瀬地区道路港湾計画検討委員会が初会合 ・瀬を愛する会がトンネル案を知事、福山市長へ提出
1993/2	・瀬地区道路港湾計画検討委員会が埋め立て面積を半分に縮小する案を了承
1994/2 7 12	・瀬の浦漁協が計画同意を決定 ・県、市が地元説明会を実施 ・町連協が母体になって、「明日の瀬を考える会」結成
1995/1 2 3 10	・県が瀬地区住民との懇談会を開催 ・福山市長が知事に埋め立て・架橋の早期建設を要望。席上、知事が市長にまちづくりマスタープラン策定を要請 ・県福山港地方港湾審議会が港湾計画の変更を承認 ・福山市の瀬地区まちづくりマスタープラン策定委員会が初会合
1996/1 2	・県の瀬地区道路港湾景観検討委員会が初会合 ・瀬地区まちづくりマスタープラン最終案まとまる

(注：住民側からの動きをゴシックで示す)

3. 事例(世田谷区における取り組み)

東京都世田谷区では1985年に都市整備方針が策定されているが、92年の都市計画法改正をにらみ、都市整備方針・地域整備方針の見直し案を作り、これをたたき台として住民参加に積極的に取り組んだ。

①見直し案をつくる過程で、その作業を5つの総合支所の判断で5つの別々のコンサルタントに依頼

②たたき台の説明会の開催と区民による意見・提案シートの提出(5地域毎に実施、素案策定時点でも説明会を実施、たたき台は希望者には有料配布)

③区民提案セミナーの実施(公募で50名が参加、約10回のワークショップで提案をまとめる)

④通信講座の実施（区民提案セミナーに直接参加できない人を対象にニュースとテキストを配布して意見・提案をもらう、参加者約50名）などの新しい試みを行っている。提案シートは300を超えるものとなり、区はその一つ一つに回答をつけて冊子（「区民の提案」と「区の考え方」）とし、公開している。総合するならば、地域別構想をさまざまな形の住民参加を踏まえて作成することに当区の取り組みの特徴がある。また、1992年に設立された半官半民の世田谷まちづくりセンターでは、住民主体のまちづくり活動の支援を行うとともに、区からの委託を受け、事業への住民参加を支援している。

4. 考察

調査結果と世田谷区での事例を踏まえて鞆の浦の埋め立て・架橋問題を見ると、2つ考えられる。

第1に市が検討委員会で民意を集約したとする方法に疑問が残る。世田谷区の住民参加については、説明会だけでなく、区民提案セミナーや通信講座の形式で、公募による住民参加を実施し、回数を重ねた検討結果として、多様な視点からの提案が提出されている。また、区民からの提案に対して、一つ一つの検討が進められ、それらの取り扱いは、膨大なボリュームとなる回答書で示され、策定過程の情報公開と策定プロセスの透明化の一步を進めている。

一方、鞆地区まちづくりマスタープラン策定時においては、参画メンバーは、住民代表や学識経験者ら15人で構成されていた。これらの一連の審議会では、計画段階からの住民全体の参加は想定されておらず、代表者の意見が住民全体の意見とされた。よって、代表者がどこまで地元住民の意見・要望を汲んでいるのかに頼るしかない。またこの策定委員会は、事業推進派団体の報告書を下敷きに審議されてきたので、はじめに埋め立て架橋ありきのプランづくりとなったことも問題である。基本的に行政は、一度計画が決定された事業は、その後の審議会においては推進することを前提として審議・議論するために、根本的な計画見直しをしない傾向にある。地元説明会は推進派の住民ばかりを集めているという住民の声がそれを物語っている。そうした点を考慮すると、計画の初期段階で住民に公表し参加を得ることが重

要である。マスタープランは住民全体の民意が総合されて策定されるのが理想であろう。

第2に住民による活動について述べると、推進派と反対派の団体がそれぞれ別の活動をしているだけでは対立を生むだけであり、真に住民の合意を得るのは困難である。鞆地区まちづくりマスタープラン策定委員会でも、事業推進派の「明日の鞆を考える会」の報告書を下敷きに審議されてきたので、はじめに埋め立て架橋ありきのプランに異を唱えた団体は参画を拒んだ。そのために偏った策定委員会となり、そういったことの蓄積が鞆の浦のように最悪の場合、住民同士の感情的な対立を生むことになる。これは住民参加の手法が確立されていないことに起因すると考えられる。

5. おわりに

今後のまちづくりの領域として、地区のまちづくりを住民参加により練り上げ、支援する仕組みが重要な意味を持っていると考えられる。それは地区の住民全員がまちづくりを理解し、個人の利益追求のレベルに終わらないまちづくりをしていく上でも重要である。マスタープランは住民全体の民意が総合されて策定されるのが理想であろう。そのために今後の課題としては、より多くのマスタープラン策定事例を調査し、最適な計画手法を考案していくことである。

参考文献

市町村の都市計画マスタープラン研究小委員会／市町村の都市計画マスタープランの現状と課題、日本都市計画学会 1996.5

* 従来の都市計画においては、1968年制定の都市計画法によって県知事が定めていたが、1992年の都市計画法の改正で都道府県が定める「整開保の方針」とは別に、市町村が独自に定める「市町村の都市計画に関する基本的な方針」いわゆる「都市計画マスタープラン」を策定することとなった。市町村が独自に定めることによって、地域の特色を生かした計画が期待されるとともに、住民参加の発展が期待されている。