

《緊急報告》

広島県鞆の浦・埋立架橋問題の現況

—「世界遺産訴訟」原告勝訴までの経緯とその後の動向—

中 島 直 人

はじめに

2009年10月2日の全国の新聞の朝刊に、「鞆港埋め立てを差し止め 広島地裁が景観利益保護で」といった見出しで、広島県福山市の歴史的港湾・鞆の浦での埋立架橋計画を巡る裁判で、画期的な一審判決が出たことが報道された。しかし、2週間後の10月15日に、被告である広島県はこの判決に対して控訴し、司法の場での決着は先に延ばされた。本稿ではこうした状況を踏まえて、今回の判決に至る経緯と判決以降の動向を報告したい。

1. 結審に至るまでの「世界遺産訴訟」の経緯

埋立架橋計画の経緯や問題点については、本誌37巻2号の窪田亜矢氏の論考でも整理されている。1983年に福山港地方港湾審議会が承認した鞆港の埋立架橋計画(広島県・福山市による鞆港道路港湾整備事業)は、歴史的な景観、港湾遺産、そうした景観や遺産とともにある生活を破壊するという理由で、住民や様々な専門家等から反対の声があがり、20年以上にわたり事業実施は見合わされてきた。手続的には、公有水面埋立法が規定する、埋立に必要とされる「排水権者の全員同意」の達成が困難な状況が続いていた。そして、計画がストップし、住民同士でも「推進派」「反対派」といった言い方が定着してしまった間にも、その住民が主体となって、歴史的建造物の修復活用、様々な伝統文化の再生継承が行われ、埋立架橋計画によらない、本来の意味で歴史・文化を活かした地域再生の試みの成果が出始めていた。

しかし、2006年に入ってから、広島県と福山市は公有水面埋立法の解釈上、全員同意は必須ではないとして埋立免許申請(広島県が県知事から許可を得るが、県知事は国土交通大臣の承認を得なければ許可できない)の準備を開始した。この動きに危機を感じた住民たちは、2007年3月に「鞆の世界遺産実現と活力あるまちづくりをめざす住民の会」(「住民の会」)を設立し、4月には「住民の会」が中心となり、住民など163名を原告として、広島県知事による埋立免許交付の差し止めを求めて提訴した。原告側は、この訴訟は単なる事業反対運動ではなく、鞆のまちの生活を守り、その生活と一体となっ

た歴史と景観を守り、結果として世界遺産登録を目指すまちづくり運動の一環であるという意図を込めて、「鞆の世界遺産登録を実現する生活・歴史・景観保全訴訟」(「世界遺産訴訟」と名付けた。また、同時に「住民の会」を支援する組織(「支援する会」)も設立された。

以降、11回に及ぶ期日を経て、2009年2月で結審となった。毎回の期日では、原告の誰かが必ず意見陳述を行い、傍聴席も原告を支援する住民で満席であった。途中、2008年10月16日には、裁判官による現場検証も行われた。原告側は、ユネスコの諮問機関であり、世界遺産選定に深く関与する国際記念物遺跡会議(略称イコモス)の国内会員組織である日本イコモス国内委員会第6小委員会が実施した「鞆の浦」文化遺産保全の調査報告書を活用しながら、埋立架橋計画は県や市が喧伝するような公共の利益をもたらすものではないと主張した。

また訴訟の途中で、原告側は仮の差し止めを申し立てた。この申立に対しては、緊急の必要性を欠くとして2008年2月29日に却下とする決定が下ったが、決定書の内容は、排水権者に加えて、歴史的町並みの残る地区に居住する原告も法的保護に値する景観利益を有することを明確に認めて原告適格を肯定した点、取消訴訟や執行停止の申立への道筋を示した点で、原告側にとって、判決の方向性に初めて期待を抱かせるものであった。

一方で、広島県は、2007年5月には県知事に対して免許申請を行い、2008年6月には県知事は国土交通大臣の承認を求める申請を行った。国土交通省は、同年8月に申請書類に関して県に質問状を送付するなど慎重に検討した。そうした中で、当時の金子一義国土交通大臣は、2009年1月28日に福山市長と会談した後、1月30日の記者会見にて、鞆の浦について、反対する人々とも対話する姿勢や「国民同意」が必要だとの見解を示した。この見解の前提には、「住民の会」が鞆や福山市内の街頭や全国から集めた10万人を超える、埋立架橋計画の中止、世界遺産登録物件への推薦、住民参加によるまちづくり構想の練り直しを求める署名があった。

2. 結審以後の動向と判決の内容

(1) 結審から判決までの動き

2009年4月、福山市は新設した鞆まちづくり担当を事務局として、部局横断の庁内作業チームとして、市長をはじめ各局長、部長と広島県の関係課長による福山市鞆地区まちづくり推進調整会議を設置し、「反対派と推進派が話し合える」ようなまちづくり方針の策定に取り組み始めた。4回の庁内会合を経て、「鞆地区まちづくり整備方針(素案)」を公表し、8月27日には住民説明会を実施した。しかし、「住民の会」の主要メンバーである、鞆まちづくり工房や鞆を愛する会など6団体は、①裁判に訴えて反対する住民の声、②事業中止を求める約13万人の署名や国際機関、有識者の意見、③反対住民との話し合いを求める国の見解を無視しているとして、説明会には不参加であった。説明会で示された、行政内部での検討のみで策定された「鞆地区まちづくり整備方針(素案)」では、埋立架橋計画は、従来通り、その必要性や代替案について検討する余地のない扱いであった。

一方で、この間に8月30日の総選挙にて、政権交代が実現し、鞆の浦を含む選挙区でも、埋立架橋計画を強く推進してきた自民党議員が議席を失った。政権交代は、全国的に公共事業の見直しの気運を高めることになった。

こうした中で、2009年10月1日に、広島地方裁判所からの判決の言い渡しが行われたのである。

(2) 第一審判決の内容

第一審の判決は、一部の原告については原告適格性が認められなかったものの、全体としては、仮の差し止め申し立ての決定書の趣旨を引き継いで、景観利益を法的保護に値するものとして認め、埋立架橋計画が法の要件を満たしておらず、違法であるとして、広島県知事に埋立免許発行の差し止めを求める、原告側完全勝訴というよい内容であった。判決内容の評価については、世界遺産訴訟弁護団の事務局長である日置雅晴弁護士、「支援する会」での報告要旨を以下に引用したい。

10月1日、広島地裁は、鞆の浦の公有水面埋立免許の差し止めを認めた画期的な判決を出した。これは、行政事件訴訟法改正後、公共事業において、事前差し止めを認めた初めての判決である。

判決は、鞆の浦の歴史的・文化的景観の価値を認め、その公益を認めた上で、さらに鞆町内に居住するものは個人としても景観利益を日常的に享受しているとして、法律上保護に値する利益を有していると認定した。

その上で、本件埋立架橋計画の公水法上の「国土利用上適正かつ合理的」という要件から違法性を判断した。これは、瀬戸内法などの関係法令および景観利益の性質をも考慮して、埋立架橋事業の必要性がいずれも適切な調査・検討がなされていないこと、あるいは

景観利益を犠牲にしてまで事業を行う必要性がないことを認め、本件事業計画は裁量を逸脱した違法なものであると明確な判断を行った。

公共事業による自然や歴史的景観の破壊が問題になる中で、政権交代によりこれまでの公共事業のあり方が見直されようとしているタイミングで下された本件判決は、開発優先の行政の姿勢に対する司法的統制の可能性を拡大する画期的な判決である。

冒頭で述べたように、この判決の報道は全国的に高い関心を呼んだ。フランスのルモンド紙に取り上げられるなど、国際的にも関心は高まった。原告団は、「広島県と福山市は、本判決を真摯に受け止め、控訴をすることなく、埋立架橋計画を直ちに撤回し、鞆の浦の保存と地元的生活環境の改善、世界遺産登録に向けた政策転換を図るよう強く求めます。」との声明を出した。

3. 判決以降の状況

しかし、原告団の声明は無視され、10月15日に、広島県はこの判決に対して「行政の裁量権を極めて限定している」とし控訴した。福山市も「景観利益の範囲が曖昧」などとして、控訴に同調する姿勢を明確にしている。

一方で、11月4日には、イコモスの現会長であるグスタボ・アローズ氏が鞆の浦を視察した。イコモスはこれまでも4度にわたり、鞆の浦の保存の決議を行ってきているが、アローズ会長は鞆の浦を実見し、改めて埋立架橋計画の変更を求めた。

また、埋立架橋事業を推進してきた前広島県知事の退任に伴い11月8日に実施された知事選では、選挙期間中の公開質問状に対して、司法の判断を重く受け止めること、住民の声をきき慎重な対応を図りたいと答えた湯崎英彦氏が当選した。新知事は、当選後のインタビューでも、「そもそも何のための事業なのか、原点に立ち返る必要がある」との立場を強調し、住民から代替案として提案されているトンネル案も含めて検討する考えを示したと報道されている(中国新聞、2009年11月10日)。

以上のように、控訴審が続いていくのか、それとも新知事の政治的判断がくだされるのか、分からない状況である。ただ、いずれにせよ、鞆のまちではすでに住民が主体となって、自分たちの生活、その生活の顔れとしての歴史・文化を守り、活かしていくまちづくりが実際に始まっており、活力の源であるまちの魅力が磨かれてきている。こうして地域再生への実感、共感を広げていくことが、この問題を解く、まちづくり運動の要諦である。

(なかじま なおと)