

軀のまちづくりのためのSCAによる検討

2009/02/21
M085230 大田祐介

1、序論

福山市及び広島県が推進する「軀港の埋め立て架橋計画」は、最終認可権限者の国土交通大臣が計画に難色を示している。架橋反対派の示す山側トンネル案等、軀のまちづくりにおいては様々なプランが考えられる。従来の行政主導の計画は「結論ありき」の計画策定や説明が取られがちであるが、本稿ではSCA (Strategic Choice Approach: 戦略的選択アプローチ) により、下記の6通りのまちづくりプラン・スキームを作成し、この6通りのスキームを検討・評価を通じて軀のまちづくりに最適なプランを選択する。

行政の本来の使命は住民参加のもとにおいて、公平・公正な検討委員会により、このような検証が行われる事が望ましいと考えられる。

2、各スキームの具体的内容

幹線交通路線は？	周辺からのアクセス	緊急車両は？	駐車場の整備は？	交通整備の方法	利用交通手段は？	重伝建の範囲は？	港湾施設整備は？	高潮対策は？	避難場所は？	観光振興の方向は？
1 埋め立て架橋	自家用車	橋梁利用	架橋埋立整備	現状維持	自家用車	8.6ha	埋立拡大整備	架橋埋立	架橋埋立	大型・通過型観光
2 埋め立て架橋	自家用車	小型車・消化栓	架橋埋立整備	自家用車乗り入れ抑制 (一方通行)	自家用車	広範囲	埋立拡大整備	防潮堤	現状維持	個別・滞在型観光
3 山側トンネル	シャトルバス	小型車・消化栓	周辺整備	自家用車乗り入れ禁止	シャトルバス	広範囲	現状港整備	防潮堤	現状維持	個別・滞在型観光
4 山側トンネル	自家用車	小型車・消化栓	海岸沿い整備	道路部分的整備 (信号・離合)	自家用車	8.6ha	代替地整備	防潮堤	トンネル埋立地	個別・滞在型観光
5 現状維持	シャトルバス	小型車・消化栓	周辺整備	自家用車乗り入れ抑制 (一方通行)	シャトルバス	8.6ha	現状港整備	防潮堤	現状維持	個別・滞在型観光
6 フェリー	自家用車	小型車・消化栓	海岸沿い整備	自家用車乗り入れ抑制 (一方通行)	自家用車	8.6ha	代替地整備	防潮堤	現状維持	個別・滞在型観光

筆者作成

3、各スキームの評価

(1) 現・埋め立て架橋計画に沿ったスキーム

車中心のまちづくりであり、埋め立てにより新たな土地が創造され、そこに駐車場や防潮堤、避難場所の整備が行われる。消防車・救急車といった緊急車両も、架橋によって整備されたバイパス道路により現地到着時間が短縮されるとのことであるが、埋立て架橋計画が軀の抱える多くの課題を解決するとは評価できない。

問題点として、バイパス路や駐車場の整備による新たな交通公害・事故が発生する可能性がある。高潮を防ぐ防潮堤は埋立地部分のみの整備であり、架橋部分からの海水の浸入は阻止できず、その際の避難場所を海岸に近い埋立地とすることも危険である。緊急車両もバイパス路から1本路地に入れば従前のままであるから、大幅な時間短縮は望めない。観光客誘致においても、近年は大型バス等による社員旅行等の集団旅行は減少傾向にあり、バイパス路の完成により観光客誘致の大幅増が可能とは考えられない。むしろ10年間の工事期間中の観光客への影響や、架橋完成後の景観への影響により観光客は減少するとの見込みもある。さらに建設費用55億円は、上記課題を解決するには費用対効果が低いのではないかと考えられる。

最も大きな問題は、計画を巡って賛成派・反対派の対立が生じ、行政がその対立を煽ってきた側

面があることを否定できない。行政は本来「行司」役であり、住民間の対立はまちづくりにおいて最も避けなければならないことではなかろうか。国土交通大臣からも事業の合意形成のあり方を指摘され、「国民同意」を取るよう注文を受けている。

(2) 埋め立て架橋計画をベースにより観光振興に力を入れるスキーム

このプランは埋め立て架橋計画をベースとしつつも、架橋のみでは解決できない諸課題への対応と、一層の観光振興を図るものである。まず、緊急車両は小型化し、鞆町特有の中心部路地に入りやすくする。このような10年先の橋の完成を待たずに対応できることは、すぐ実行するべきである。また、路地内の渋滞対策として、自家用車の乗り入れ規制や一方通行の採用により、歩いて観光するまちづくりを進める。観光客のターゲットも集団観光（マストゥリズム）より個別観光（グリーンツーリズム等）を重視し、重伝建指定範囲を拡大して鞆特有の癒し空間を満喫してもらうよう配慮する。

ただし、埋め立て架橋による観光地としてのイメージダウンは避けられないのではないかと懸念される。

(3) 山側トンネル案をベースに世界遺産登録を目指して観光振興に力を入れるスキーム

このプランは鞆を歴史文化遺産として世界遺産登録を目指し、観光のまちとして発展させていくものである。バイパス道路としての山側トンネルは、港や中心部から離れており、老朽化が進んでいる町並み整備とトンネル工事が同時進行できることがメリットとして挙げられる。まちづくりのイメージは、すでに世界遺産登録されている白川郷や石見銀山がモデルとなると考えられ、町並みを生かして歩いて観光するまちづくりを進める。そのために上高地のように観光客のマイカー乗り入れを禁止し、周辺の駐車場よりシャトルバスに乗って鞆中心部にアクセスし、住民もそのシャトルバスを日常の足として利用すれば住民の利便性の向上にも繋がる。ただし、世界遺産登録に対する住民のアレルギーは大きく、福山市にもその気は無い。イコモス等、内外より世界遺産級との評価を受けながら、住民・行政に受け入れられないのは残念である。

山側トンネルは費用も安価で工期も短く、国土交通省も「歴史まちづくり法」を活用して最大限にまちづくりを支援する準備があるとするが、国と地方の思惑に違いが鮮明に現れ、地方分権の悪い見本となる可能性もある。

(4) 山側トンネル案をベースに住民の利便性に最大限配慮したスキーム

このプランは(3)よりは交通規制を緩め、観光客・住民ともの最大限マイカー利用を可能とするものである。そのために町内中心部に流入する車の量は増え、中心部の幹線道路に離合カ所の整備や、信号設置・時間帯別一方通行の導入により混雑を緩和する必要がある。さらにトンネル残土により鞆周辺の海岸を埋め立て、新たな駐車場の整備をする。

このプランは、住民の合意を無視して世界遺産登録を目指す前に取るべき折衷案になると思われる。

(5) 現状維持で歩いて観光するまちとして観光振興をはかるスキーム

このプランは町内に大幅な渋滞は存在しないという考えに基づくものである。そのため、橋もトンネルも不要であり、最低限の整備により渋滞を解消する。交通量調査によると渋滞は朝・夕に集中しており、これは沼隈町から福山市への通勤者による（または福山市から沼隈町への帰宅者）ものと考えられ、時間帯別に一方通行とすれば解決できる。休日に訪れる観光客のマイカーによる混雑は、駐車場を周辺に整備してシャトルバスによる送迎を行い、それをくぐり抜けて侵入してきたマイカーについては、交通整理員の配置や離合カ所の整備により対応する。

橋もトンネルも作らないとすれば、そこに振り向ける予定の予算を町並み整備に回すことができる。ただし、町内に交通混雑が無いという前提は埋め立て架橋計画の前提を覆すものであり、交通

量調査や見込みの再整理が必要となる。

(6) フェリーと一方通行により通過交通を円滑に排除するスキーム

慢性的な渋滞は無く、橋もトンネルも不要だとしても、町内の幹線道路は1台の対向車が来ただけで渋滞の原因となる。その対策として信号・一方通行の採用は待機時間が発生し、必ずしも円滑な解消法とは言えない。そこで、埋め立て架橋予定ルート（直線距離約400m）にフェリーを渡し、一方通行の反対方向の車両をこれにより通過させるプランである。現在、全国でフェリー航路は廃止されており、フェリーは格安で入手できる。また、車の積載台数が少なく時間がかかるとしても、一方通行に対して逆走する車両だけでもフェリーで排除できれば効果は大きいと思われる。さらに、埋め立て架橋を中止してフェリーを導入したとすれば、スローライフ社会の象徴として新たな観光資源として脚光を浴びる可能性も高い。港町・鞆の玄関は海であり、海上から見た港の風景もまた新たな景観として評価されると思われる。ただし、港内フェリー運航による栈橋の設置や、航路の浚渫、港内に係留する漁船の一部を他の港にかわすなどの整備が必要となる。

尾道市では、対岸の向島との間の尾道水道（幅200m～400m）に5航路の渡船が就航しており、住民の生活の足として定着している。尾道水道にはすでに2本の橋が架かっているにもかかわらず、これらの航路が存続している理由を探れば、鞆港内のフェリー案もあながち唐突な案とは言えないのではない。

4、各スキームの評価（点数化）

評価点：0～3点

		1	2	3	4	5	6
1 評価主体（地理的範囲による違い）	鞆町（賛成派）	3	3	0	1	0	0
	鞆町（反対派）	0	1	3	3	2	2
	福山市（市長・市議会）	3	3	1	1	0	1
	広島県（県知事・県議会）	3	3	1	1	0	1
	日本（国土交通大臣・国会）	0	1	3	3	1	1
	世界（イコモス）	0	0	3	3	2	2
2 財源確保の難易（調達方法）	難易度（道路特定財源）	2	2	2	2	3	3
	難易度（歴史まちづくり法）	1	2	3	3	3	3
3 合意形成の難易	話し合い	1	1	1	2	2	2
	署名	1	1	2	2	2	2
	議会・審議会	1	1	1	2	2	2
	住民投票、選挙	0	0	1	2	2	2
4 工事中に地域社会に与える影響	大きさ	0	0	2	2	3	3
	期間の長さ	0	0	2	2	3	3
5 工事中に来客者（観光者）に与える影響	大きさ	0	0	2	2	3	3
6 海洋生態系に及ぼす影響	大きさ	0	0	3	3	3	2
7 歴史・文化財に及ぼす影響	大きさ	1	2	3	3	3	3
8 港・街の景観に及ぼす影響	大きさ	0	0	3	3	3	2
9 高潮対策の難易	難易度	1	1	2	2	2	2
10 火災対策の難易	難易度	1	1	2	2	2	2
11 地震対策の難易	難易度	1	1	1	1	1	1
12 急病人対策の難易	難易度	1	1	2	2	2	2
13 交通事故対策の難易	難易度	1	1	2	2	2	2
14 雇用創出効果	難易度	1	1	2	2	1	2
15 計画期間		1	1	2	2	3	3
16 資金（総額）		1	1	2	2	3	2
合計点数		24	28	51	55	53	53

筆者作成

5、結論

福山市発、全国的な問題に発展した鞆港の埋め立て架橋計画であるが、様々な意見やアイデアを聞く度に、本当に正確な客観的な評価方法は無いのか疑問に感じていた。この度、SCAによる検討・評価を通じてこの疑問を解消することができたと感じている。結論から言えば、埋め立て架橋計画は最善の計画とは言えない。しかし、現地の住民の間では架橋が最適と信じる声は多いと聞き、住民の代表である議会においても、多数（46人中40人）が計画に賛成している。いずれにせよ正確な情報が伝わっておらず、正しい判断が下せていないのではないか。

各スキームを採点したところ、埋め立て架橋を採用すると大幅に点数が低くなるの是一目瞭然であるが、山側トンネルと現状維持（フェリー含む）の点数にそれほど差がつかないことが大きな特徴と言える。今後ますますの景気の悪化により、費用対効果や財源・資金の占めるウエイトが大きくなれば現状維持が最上位になる可能性も高いと予測される。

鞆を「周回遅れのトップランナー」と称する人がいる。鞆は確かに車社会から取り残されたまちかもしれないが、高度経済成長期から続いてきた従来の公共事業重視・開発優先・車優先の社会構造・まちづくりの方針を変える全国のモデルケースとなり、21世紀のまちづくりのトップランナーになり得る資質を持つまちではなかろうか。

<参考文献>

SCA（戦略的選択アプローチ）三井情報開発株式会社

<http://research.mki.co.jp/eco/keyword/sca.htm>

「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」を支援する会

<http://tomonoura-net.jp/>

福山市・鞆町のまちづくり

<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/tomo-machidukuri/index.html>

日本イコモス第6小委員会・鞆の浦の問題に関する研究

<http://www.japan-icomos.org/workgroup06/>

「岐路に立つ鞆の浦」（株）日本設計 池田武邦名誉会長スピーチ

<http://www.jptranslations.com/01dHP/smpnsk2.html#tomonoura>