

## 【 寄 稿 】

## 佐原におけるまちづくりの政策システム

財団法人 地方自治総合研究所  
研究員 田口 一博

行政手続法の制定、ミレニアム地方分権改革による条例制定権の再確定などにより広がるかに見えた「自治体の条例によるまちづくり」という考え方は、義務履行手段を欠く条例に効力を認めなかった宝塚パチンコ店訴訟に対する最高裁決定で冷や水を浴びせられ、さらに各地で行われた条例の違法、無効確認訴訟によっても力を失っている。とはいえ、条例は手段の一つであって目的はまちづくりである。これからの条例のあり方を考えるとすれば、法体系に整合するような条例立法という、それ自体自己矛盾する精緻な議論の構築よりも、条例によらないまちづくりがどのような場合に成り立っているのかを検証し、どのような状況において条例が有効なのか、まちづくりのために有効な手法を再検討することであろう。

ここで紹介するのは、利根川に面した千葉県香取市の佐原で、ちょうど行政手続法制定のころから進められてきた「ソフト・ロー」によるまちづくりである。まちづくりの場面では、統治機構によって制定される条例や規則といったハード・ローよりも、むしろ住民間の合意により形成されるソフト・ローが活用されてきた。まちづくりのソフト・ローは商事法で多く見られるように慣行の積み重ねによるものだけではない。新しいソフト・ローが作られ続けられることも、まちづくりの場面の特徴なのである。

佐原で行われてきたまちづくりの過程では、守られるルールの形成：地域を動かすアクターの活動と町のなかで合意が形成されるプロセス、それら機能するためには、何が必要だったのかが見えてくる。佐原のまちづくりは現在進行中の話であり、この小論中には関係者の証言や取材に基づく記述も多いが、政策がどのように創り出され、実現されていくのかの好例として紹介したい。

以下は「平成20年度土地関係研究推進事業 まちづくりのソフト・ロー研究 香取市佐原・小野川周辺地区の事例を巡って」における研究成果をもとに、妻籠、大内、倉敷、川越の事例等との比較を加えながら平成期佐原のまちづくりの過程を概観し、佐原のまちづくりアクターの活動と佐原がなぜ

変わって行ったのかを示すとともに、現在の佐原が目指しているまちづくり＝「政策観光」の一般化の可能性について検討を行う。

## 1 伝統的な佐原の現代的先端性

## (1) 佐原略史

佐原（さわら・千葉県香取市佐原区）は利根川河口から40キロさかのぼった古い町並みが残る「北総の小江戸」である。江戸中期以降の佐原は利根川氾濫原に広がる水田と利根川から江戸川・隅田川への水運を利用した廻船とを結びつけ、物資を集散する「河岸」として栄えた。全国を測量した伊能忠敬（1745～1818）を輩出したことでも知られる。商都佐原町は、明治初期に千葉県が設置される際、当時、同じ港町で、城下町でもあった千葉町と県庁の所在を争うほどであった。金融機関の立地も早い。商人町であるから、表から一見してわかる贅を凝らした建物はない。しかし裏に回ると、どうしてこんな細工ができたのかというような建具があったり、外からは見えない蔵の天井に、大木を一本そのままの梁が使われていたりする。木綿の着物で、裏地の見えないところだけ絹張りにしておくような、そんな粋を地でいくのが佐原町衆の気質である。小唄に「お江戸見たけりゃ佐原にござれ、佐原本町江戸優り<sup>1</sup>」と歌われたほど、周囲の町にもよく聞こえていたようである。町中の旧家を訪ねると、「文久年間、水戸天狗党に千両箱を持っていかれた」というような話を聞く。江戸の相場を左右する大商いを通じて、幕末までに莫大なストックを蓄えたのである。

1898（明治31）年には我孫子からの成田鉄道が佐原駅まで開通、本所（現・錦糸町）からの総武鉄道とも直通する。はじめ運河が、のちには河港も整備された佐原駅は、利根川流域や霞ヶ浦一帯の産物の舟運から鉄道への積み替え駅として

<sup>1</sup> この「江戸優り」が、のちに佐原のまちづくりのキーワードの一つになる。

栄えた。鉄道貨物の発達は全国的には緩慢であったが、大正末期の佐原駅は米や木材、醤油を中心とした貨物の発出量が全国3位<sup>2</sup>であった。

鉄道は観光にも使われた。昭和に入ると観光ブームが起きる。戦前の佐原駅は名勝「日本水郷」や軍神である香取神宮・鹿島神宮と、息栖神社を加えた東国三社詣りへの入口として、また霞ヶ浦周辺の釣り場へのバスや舟運への乗換駅としても栄えるところとなった。1930（昭和5）年に作成された佐原の案内図には、料理屋だけで36軒もの広告が掲載されている。

町の中心産業を少しずつ変えながら生きてきた佐原も、戦後の高度成長期となると、自動車輸送の全国的普及や利根川北岸の土地改良事業による水郷の消滅など、それまで町を支えてきた機能が緩慢に消滅していく。全国でもっとも遅く、昭和後期まで河岸の機能を保持<sup>3</sup>していたのは佐原であった。

1970年代以降の佐原は、鹿島臨海工業地帯や成田空港という新しい職場への通勤圏となった。これまで外から人を呼び集めていた佐原は、逆に外に働きに行く町に変わっていたのである。北の茨城県鹿嶋市と南の成田市とJR成田線・鹿島線や東関東自動車道路で結ばれた結果、定住人口は微減しながら5万人程度を維持した。昭和が終わろうとする頃には交流人口は激減し、広域商圏の核から購買力流出へと変わった駅前商店街はシャッター通り化する。東京近郊圏にありがちな中核性を欠く小都市、という感を呈するようになった。少しずつ都市機能を変えながら生きて来た町に、次の機能が生まれてこなかったのである。こうして高度経済成長期の近代化から取り残されたことから、佐原には江戸末期に形成されたままの町がそのままに保存されることとなった。結果としてではあるが、運河であった小野川と香取街道沿いの昔ながらの商家の町並み、東京では失われてしまった豪華な山車祭りを支えるシステムなどが生きてまま保存された。それは「当面、日銭を稼がなくても困らない」ほどの富の蓄積が既に行われていたことにもよる。全国を相手に手広く商っていた問屋は地元相手の小売りに変わり、大勢いた従業員も店主の家族だけになる。それも若者は外に出て働き、ご隠居夫婦が店番するだけになり、あるいは「仕舞た屋」になっても町は静かに生きていた。空き家になり、外部の資本に売るといことが起こらなかったのが佐原の特徴である。

元号が平成に変わる頃から佐原に変化が起こる。

当時「佐原三悪」という言葉があった。

- 1) 暗くて維持にお金がかかる古い商家
- 2) 汚され、水量も乏しくなった小野川
- 3) 派手で金食い虫の荒れる山車祭りである。この三悪を、まちづくりのための資源として活用していこうという動きが現れたのである。町並み・小野川・祭りの3つの流れは別々に起きた。きっかけも担い手も別である。しかし、これらの流れが、まちづくりのぶれないコンセプトの元に進化

していくことで、佐原は再び生きた町となり、甦った町並みに観光客が訪れるようになったのである。

漆喰を塗った蔵づくりを中心とした古い商家が現役の商店として使われ、使われていなかった蔵がレストランなどに生まれ変わる。ドブ川状態だった小野川に観光船が浮かび、着物歩きが似合う観光地となった。夏秋2回の大祭では大変な賑わいである。昭和の終わりまで猫しか歩いていない「サワラ沙漠」<sup>4</sup>と土地の人たちが自嘲していた古い町並みにわずか10数年の間に年間40万人もの観光客が集まるようになった<sup>5</sup>のは偶然ではない。佐原三悪が三大観光資源となるまちづくりが行なわれたことによる。まず、その背景となった町衆のものの考え方を検討する。

## （2）佐原の町衆文化

江戸近郊にはあまり大きな大名は置かれず、要所は譜代大名や天領であった。利根川水運の要衝佐原は旗本を代官とする天領であった。19世紀初めの天保年間、佐原村の人口は5千6百人を超えていた。当時、東海道の宿場町でも5千人を超える町は5、6カ所しかない。佐原村がいまの千葉県内では最大の都市であったのは「江戸時代のウォール街」<sup>6</sup>と呼ばれる程の非常に活発な経済活動が行われていたからである。

佐原は商人たち町衆による自治が実践されている街でもあった。町衆たちはオカミたる代官に頼ることなく、町を経営してきた。そうは言っても町衆の中の誰かが、代官に代わって上意下達体制を敷いているというようなことでない。今昔を通じて佐原で見られるのは、住民がお互いに得意なことを自主・自律的に活動しているが、それぞれの活動は不文法により同じ方向に向かっており、結果として社会的分業が達成されるという協働なのである。

noblesse obligeは王侯や貴族についてだけ言うのではない。佐原の町衆たちの間では、商いで得た稼ぎを投資の形で地域に還元することが当たり前に行われていたことが知られている。不作になれば小作人に蓄えている米を貸し付けて食いつ持と種籾を保障する。病人や子どもといった物入りの雇い人がいれば、残業をさせて稼ぎを増やす、不況になれば自ら造作をするなどの事業を興し、使用人を増やして手間賃の形で分配するなどが行われていたという。集散地としての機能も、単に米を集め、保管し、輸送しただけではない。問屋が独占的に河岸を運営するのではなく、それぞれの商家が家の前のダシを自主管理で運営する。運ばれた米を保管するのみならず、即座に現金化する現在という手形割引を行う。また、最盛期は35軒もあった酒蔵は米を酒に加工して輸送の便を図るだけでなく、何倍もの付加価値を生むなど、幕末に向かった商品経済・貨幣経済への移行期に適応した活動がなされていたのである。一次産品を加工するだけではない。醤油や

<sup>2</sup> 佐原市役所『佐原市史』1966年、775頁

<sup>3</sup> 川名登『河岸に生きる人々』1982年、307頁。佐原駅北側に隣接した佐原河港の埋立は1976年から。1966年に刊行された菊地利夫『房総半島の地域診断』にも、「利根水運とリバーポート」とする節が設けられている。155-158頁

<sup>4</sup> 1996年佐原外部でロケが行われた今村昌平監督の映画「うなぎ」（1997年；カンヌ映画祭パルム・ドール賞）でこの台詞が登場する。

<sup>5</sup> 1976年の年間入込観光客数（文化財等見物）は11,300人に過ぎなかった。佐原市総合計画（1981年）194頁。

<sup>6</sup> 大島春行氏（NHK解説委員）の命名。

味噌、味醂の生産も盛んだったが、醸造家達はさらにそれらを使った佃煮や漬物も名産品とした。屋号に「油」がつく家が多いのは、菜種やゴマなどを絞ったことの名残り<sup>7</sup>のようである。米以外にも多くの産物を加工し、付加価値をつけて換金商品としていった過程を佐原に見ることができる。

商売に情報が重要であることも今昔を問わない。伊能忠敬は、浅間山の噴火<sup>8</sup>の報に接したとき、直ちに米を買い占め、多額の利を得たという。それが可能だったのは判断力だけではなく、それだけの財力もあったからのことである。佐原商人の財力には多くの逸話が残る。しかし浅間噴火直前の天明の大飢饉でも餓死者を出さなかったというように、利益は地元のために使われてきたことでも特筆すべきであろう。

このような伝統を持つ佐原の町衆である。平成期の佐原で起きたまちおこし、まちづくりの3つの流れ＝まず志の高い市民が自ら町のために挑戦してリスクを取り、うまくいけばその後を行政がついていく、という「志民主導、行政参加」というありようは突如現れたのではない。オカミが存在してこなかった佐原の伝統が時代を変えて発現したものだったのである。したがってこの過程での行政の役割も、主導し、ハード・ローによる規制や補助制度で経済的なインセンティブで誘導するといった表面的な手法ではない。住民からの内発的で自律型まちづくりが中心に進められたのである。



小野川沿いの家並み・川に面する階段が「ダシ」

## 2 佐原のまちづくり過程

現在の佐原の最大の観光資源となっている重要伝統的建造物群＝蔵づくりを中心とする古い商家の町並みが保存されたのは、佐原にとっては決して必然的に起こったことではない。地価は永久に上昇し続けるという土地神話の前提からすれば、土地は、より収益性の高い用途に向かって高度に利用され続けることである。他方、利用されなくなった町並みが変化から取り残されて残るのは必然である。このことは佐原中心部の古い町並みから郊外の国道356号沿いへと目を転じると、より明確、かつ一般的なことにもなる。狭い旧市街地・中心市街地の商店街ではなく、郊外のバイパス道路沿いに大きな

駐車場を持った商業施設が立地しているのは全国で見られるとおり、佐原でも同じである。より広域で見ると、買い回り品は千葉市の先に東京があるし、成田空港から世界中につながっている。身の回り品でも「買いだめ」が効く商品であれば、拠点都市というよりは、大規模なショッピングセンターに集中していくことも珍しくない。

佐原の町並みは1996（平成8）年、関東で最初の重要伝統的建造物群に選定された。一軒の建造物ではなく、建物が連坦する町並みが文化財であると考えたのは長野県南木曾町の旧中山道妻籠宿<sup>9</sup>が最初である。妻籠に古い町並みが保存されたのは、中山道が国道化された際に大きく付け替えられ、その後の鉄道ルートからもそれ、さらに徒歩旅行がなくなったため宿場という機能そのものまでが消滅してそのまま取り残された集落だったからである。

佐原の町並みは宿場町ではなく商業地であるが、それは小野川という水運を利用した物流拠点に問屋が立地していたものであった。つまり川の駅である。大正期に物流が鉄道に移り、その後自動車に変わっていった佐原が残されたことも、本来の用途がなくなりいわば放棄されてしまった宿場町が保存されたこと類似する。東北からの千石船は海が荒れる外房を避けて涸沼・銚子から利根川を内航し、関東北東部で収穫された米は佐原に集められる。そこで蔵に収められ、また高瀬舟<sup>10</sup>に積み替えて小野川・利根川・江戸川・小名木川を経て隅田川の浅草御蔵まで運ぶ物流が300年近く続いたのである。水運は今日ほとんど忘れ去られているが、各地に産業遺構として運河が残されていることからわかるように、明治末期で直ちに鉄道に移行したわけではなく、昭和戦後期まで鉄道と併用され、最終的に自動車へと移行したのである。

米の流通自体が政府統制のもとで行われるというように変化すれば、機能がなくなった佐原の町並みがそのまま残されるのも当然のことであった。町は変わり続けることで町としての同一性を保ち、命をつないでいくことができる。しかし町に変わるべきものがなくなったとき、佐原はそのまま静態保存されたのである。

もちろん「保存」された商業地は佐原だけではない。関東で「小江戸」と呼ばれる川越、栃木も同じ理由・条件であるし、少し離れれば非常に立派な蔵が残る紅花街道沿いの宮城県村田町もある。会津若松は城下町でもあるが、七日町は昭和初期まで栄えた街道沿いの問屋街である。

町の商業活動が静止状態となっても、そこに人が住み続けるか否かがその後の「動態保存」か「凍結保存」かの分かれ目になる。佐原では荷物を中継し、問屋としての卸売り機能はなくなったが、鹿島臨海工業地帯や成田空港が通勤圏となり、それぞれ関連企業の立地も行われた。その意味では、居抜き商家だったが、住居としては使われ続けたのである。

<sup>7</sup> 川尻信夫氏（東海大学名誉教授）のご教示による。

<sup>8</sup> 1783（天明3）年新暦9月。米の収穫期直前の噴火である。

<sup>9</sup> 太田博太郎・小寺武久『妻籠宿 保存・再生のあゆみ』1984年。南木曾町、南木曾町『木曾妻籠宿保存計画の再構築のために 妻籠宿見直し調査報告書』1989年3月。

<sup>10</sup> 平底の帆走貨客船で利根川では米俵が1000俵以上も載るものまであった。森鷗外の「高瀬舟」とは違う。

鹿島開発も成田空港も佐原が直接関係して起きたことではない。しかしその影響で人口の大きな減少がなく、古い商家がほぼほどに使われ続けながら保存されたのは、佐原にとって、大きな幸運であったのである。

昭和中期の高度経済成長期に起きた過疎化は、単に人口が都市に流出したのではなく、住む地と生業の地との分離による「通勤」が全国に広がったためとも見るべきであろう。生まれながらの地に住み続け、そこで農地や森林を守って暮らすことが経済活動として成り立たなくなれば、農村への工場誘致か、都市に出て働くことでしかないであろう。現代日本はものづくりを捨て生産拠点を海外に移転しているが、このことは自らの手で日本全国を過疎地とすることにもなる。宿場ごとに馬を換え、各駅停車の汽車で乗り継ぎを繰り返しながら旅行するのであれば、時間も費用もかかるが、全国にくまなく交通ネットワークが維持される。高い交通・物流コストは全国に所得を再配分する効果もあったのである。

観光として考えても、新幹線や高速道路、地方空港の整備により移動が容易になったことで、じっくりと滞在するのではなく、駆け足であちこちを回るようになってきていることも、少ない都市圏への集中と地方に疲弊を起すこととなっている。朝、江戸を発ち、行徳までは舟、行徳から木下<sup>11</sup>まで徒歩、夕食を木下で取り、利根川を佐原までの9里は「木下茶船」の3時間弱の船旅で、夜遅く、佐原河岸に着いたという。現代であれば東京・佐原間は鉄道で2時間半、高速道路で1時間半のところを途中で3食、18時間くらいかけている。江戸期の水郷見物は少なくとも3、4日、三社詣りや銚子見物はさらに日数をかけていた。

そのかわり当時の旅行案内などには歩くペースでしか見ることのできない郷社・村社や仏閣などまでが詳細に記載されている。当時は観光資源という特別なものがある、というよりは、よその地域に出かけて、そこで日常営まれている生活そのものを見ていたのであろうし、そもそも毎日の生活から離脱し、異なった空間に移動することが旅行だったのであろう。各地にその地域に伝えられた墨蹟や絵画、工芸品などを見せる小規模な資料館があるが、古の観光は、おそらくこんな事物を見て回ることが行われていたのであろう。

現在、佐原で行われている「まちぐるみ博物館」は、店に入って話を聞いているうちに、各店が持つお宝を見ることが出来る仕組みである。普通、観光客が入らない茶舗や金物店も博物館だから見物に入ることができる。近年、スローライフということがようやく使われるようになってきたが、いわゆる観光地であっても、そこをじっくりと見るということは、一度日本人の行動から失われてしまったのではなかろうか。それをもう一度認識させてくれるのが「まちぐるみ博物館」という、一覽や一望をさせない仕組みなのである。

### 3 佐原がなぜ変わって行ったのか

#### (1) 古い町並みからのストーリー

現在は国の重要伝統的建造物群に選定されている佐原の商家建築には、佐原らしさを形成することになるいくつかの特徴がある。

佐原は累次の大火で市街地を焼失している。そのため当時の耐火建築である蔵作りが行われるようになった。佐原の商家は江戸末期からのものを含め、1892（明治25）年大火後に建て替えた蔵作りを取り入れた建築が多く残されていることは、1973（昭和48）年度文化庁補助による調査<sup>12</sup>によって認識されてきた。佐原の中心部小野川沿いと、直交する香取街道沿いにある江戸末期から以来の商家建築は、当初「古い建物が残されている」という文化財としての観点からその価値が外部の研究者によって認められた。今日は観光資源として認識されている古い商家も当時の地元の意識は「文化財」よりも「古いものがそのままに恥ずかしい、暗くて現代風でなく、使いにくい」という考え方が拮抗していたようである。

これは佐原だけの話ではない。時あたかも『日本列島改造論』（1972（昭和47）年）の頃である。そのころ店舗を建て替えている商店主に聞くと、「昔ほどこの店も蔵だったが、近代化しないと客も来ないだろうと言われるようになった。力がある店から蔵を壊して今風に建て替えを始めた。古い道具もたくさんあったが、当時はみんな燃やしてしまった。」という。他所では文化財指定を受けると、修理や改装も大変となるので、むしろ指定を受けそうなところから先に壊していったということも聞く。佐原では文化財指定も1973年の2棟から先にはなかなか進まなかったが、建て替えが急激に進んだわけではない。残されている資料や回想からも、個々の建物を文化財として保存しようという風潮は生まれず、むしろ町並み保存は「2度の失敗」<sup>13</sup>を経てから行われたと言われている。当時は佐原の商家は現役で使われ、住まいともなっていた。現状を保存する文化財指定が単純に歓迎されるかということ、確かに難しかったであろう。個別の建物保存に加え、町並み保存制度を取り入れた文化財保護法の改正は南木曾町の妻籠宿保存条例を経た1975（昭和50）年7月のことであるが、1981（昭和56）年の町並み保存運動も「観光振興研修」と認識<sup>14</sup>されていた。

佐原はあまり変わらなかったが、世間の方が変わり始めた。1970年の万国博覧会以降の鉄道輸送を確保するため、当時の国鉄が行った「ディスカバー・ジャパン」キャンペーンが大きなきっかけである。それまでの温泉場や海水浴場、神社仏閣に団体旅行で向かう観光とは別に、一人や少人数で離島や秘境に向かう、あるいは何でもない町での地元の人との触れ合いを求めるという観光のスタイルが提案されたのである。この尺度であれば、全く俗化していない古い蔵作りの商家が

<sup>11</sup> きおろし（現・千葉県印西市竹袋）。手賀沼からの手賀川が利根川に合流する地点にある。赤松宗旦『利根川図志』巻三に「寛文の頃比処に旅客の行舟（世に木下茶船といふ）を設けたるに因りて、甚だ繁栄の地と為れり。そは鹿島・香取・息栖の三社に詣し、及び銚子浦に遊覧する人多かればなり。」とある。岩波文庫本186頁。利根川の河川改修により河岸の跡は見られない。原書の出版は1852年で、香取市立佐原中央図書館にも所蔵。

<sup>12</sup> 大河直躬千葉大学名誉教授による調査。当時の意識では保存と建て替えがほぼ拮抗していたことが、「回想：佐原の町並みの調査と保存」小野川と佐原の町並みを考える会『町づくり10年のあゆみ』2001年、3頁に述べられている。

<sup>13</sup> 小野川と佐原の町並みと考える会『町づくり10年のあゆみ』2001年、5頁

<sup>14</sup> 同書、同頁。

並ぶ佐原は、まさしく古き日本を再発見する地そのものである。その後、1982～84年にかけて観光資源保護財団（のちの（財）日本ナショナルトラスト）の観光資源調査<sup>15</sup>が行われ、文化財とは別の価値がこれまで「恥ずかしい」と思っていた古い蔵作り商家、それも町並みとして連坦していることにあるのだ、ということが商家に住む町衆住民に少しずつ認識されるようになってきたのである。これらが1988年の「ふるさと創生資金」の検討の際の源流となる。ここからの動きが1991年の「佐原の町並みを考える会」発足に結実するのである。今では町家の修復を専門に行う工務店もある。佐原には「こうしなければならない」というコードはない。あるのは「こうすれば佐原らしい」<sup>16</sup>である。そのような積み重ねが行われるのは、1993年に小野川と佐原の町並みを考える会が作り、佐原市長に提案した『佐原市佐原地区町並み形成基本計画』が起源といえよう。この基本計画では町づくりの基本方針として、1) 保存に基づく開発 2) 漸進成長型の開発 3) 住民参加 4) 多様性と秩序の両立 5) 自然、そして周辺地域との連携、共生 6) 環境教育という観光 7) オーセンティンク を挙げている。この基本方針が現在まで研ぎ澄まされながら継続しているのである。

#### ◎「まちかど消火栓」について

現在の消防の考え方は、消防による消火活動以前にまず予防・不燃化と自己消火による防火が先で、そして消火活動である。そのため、都市計画を定める際に防火建築であるべき区域を決定し、個々の建築にあつては建築確認の際に構造や材質の適合性が審査される。その結果、一定規模以上の新築では在来工法を用いることはできず、コンクリートやモルタル塗り、耐火ボードを利用した建築が必要となる。

しかしこのような工法が重要伝統的建造物群中に新築されれば、建造物群としての景観には合わないし、外側だけ似せてつくることでも、すぐに周囲とは異なったものであることがわかってしまう。重要伝統的建造物群地区の整備が進む中で、一度壊され、空き地になっていたところに本物の木造建築を建てたい、と考えられるようになったのである。そこで佐原では1999（平成11）年の地方分権改革時の都市計画審議会に関する規制緩和を利用し、千葉県が設置していた都市計画審議会を当時、人口5万人の一般市であった佐原市が設置することとし、そうして当該地区内の都市計画から防火地区の指定を解除したのである。都市計画法では地方分権改革を先取りする形での法改正が行われたが、地域として都市計画の内容をその地域の目的のために見直した例は希有であろう。

ただし、何度も大火に会い、現在でも木造建築が密集している佐原の旧市街地において、はい、そうですかと防火地区指定が解除できるわけではない。そのための工夫の一つが「まちかど消火栓」である。

重要伝統的建造物群地区では特に防火が重要であるから同

様な取り組みは他でも行われている。消火栓を多数配置することや、消防団ではなくても、初期消火に当たれるようにすることは佐原独自のものではないが、後発であるが故に工夫が凝らされているのが特徴である。



妻籠の住民用消火栓<sup>17</sup>（貯水槽、ポンプ施設とともに町中に1976～81年にかけて設置。通常屋外消火栓と同じ65ミリホース、屋内消火栓同等の45ミリホース各34基、放水銃4基）



馬籠の消火器置場（意匠は凝らされているが、天水桶としての貯水機能はない。街道内に水路は流れている。）

<sup>15</sup> 報告書は『佐原の町並み』1983年・1984年

<sup>16</sup> 北川史織「時を味わう町家カフェ“しえと”」チルチンぴと、2008年5月、118頁

<sup>17</sup> 設置数等は太田・小寺1984、54・55頁による。



佐原のまちかど消火栓<sup>18</sup>（既存の一般消火栓8基に加え、2002～05年にかけて設置。屋内消火栓で使われる40ミリホース34基のほか、小野川から離れた地区に防火水槽も新設。）

佐原のまちかど消火栓は形態的には妻籠の住民用消火栓をバージョン・アップしたものである。両者は木造の密集市街地を火災から守るため、初期消火を住民自らが行うというまちづくりのソフトウェアが背後にある点では共通している。しかし佐原の特徴は、消火だけでなく、町並みを再構築するため、大規模な木造建築も新築できるように都市計画を変更する、という明確な目的のために設置したという新しい意味が付加されている戦略性である。

## （2）小野川からのストーリー

佐原の中心を流れる小野川の価値が地域の町衆に認識させたきっかけは春・秋の屋台曳き回し「高山祭」で知られる著名な観光地、岐阜県高山市からの視察団であった。

高山市から佐原への視察団は、当時、有り体に言えば「ドブ川」と化していた小野川に注目し、「どうして資源として活用しないのか」と案内の佐原の人に語ったという。高山市の中心を流れる宮川は全体が公園化され、川沿いに観光施設も整備されている。高山祭の屋台も宮川の回りを曳き回され、夜祭りの鍛冶橋や中橋渡りは撮影スポットである。一方、小野川の川幅は高山の宮川よりずっと狭い。川沿いに堤防があるわけではなく、ランドマーク性は乏しい。両側には江戸時代以来の古い家屋が点在するものの、地元で「ダシ」と呼ぶかつて舟から荷物の積み卸しを行った階段状の施設は昭和末期の小野川護岸改修の折にほとんどすべてが失われている。利根川の水位が江戸時代より4メートルも下がっているうえ、

現在の佐原の市街地の地盤高は1メートル程度かさ上げされている。したがって小野川の水位は市街地よりもずっと低く、ダシを降りて行かなければ水に触れることはできない。水質が汚されていたこともあり、このころの小野川は盛時からは最も遠いもの<sup>19</sup>であったろう。昭和の終わりから小野川の整備は河川改修として行われるが、それは護岸の改修やガードレールの設置などで、水質や川の美化という観点は中心ではなかった。

高山市の視察団の外の目から見たときの「どうして活用しないのか」という問いは、廻船や利根川の東遷、かつての水郷など、最近の姿からは想像が難しい程ほど大きなスケールの小野川を持つ物語性を知る佐原の町衆が聞いたときに、単に視察団に指摘されたのではなく、佐原の町の自己同一性への問いとして聞こえたことであろう。

こうして、埋め立てて道路にしてしまえば、とも言われていた小野川は残り、変わっていくこととなった。先行していた小樽運河保存運動<sup>20</sup>や、福岡県柳川の堀割の再生が伝わっていた<sup>21</sup>こともある。しかしここでは行政や組織、団体が動いたからではないことが、他の地区との違いである。佐原の町衆に自らの町やその歴史を「資源」として再認識するきっかけとなり、そのことで町衆が動き、まず地域の住民が先に汗をかき出したのである。

町並み保存の検討を進めてきた「佐原の町並みを考える会」は、発足半年後、名称に「小野川」を追加し、「小野川と佐原の町並みを考える会」となる。町並み景観の検討を始めるうちに小野川の重要性が気づかれるが、当時行われていた小野川の改修事業が景観への配慮が足りないことが意識されたのである。

小野川の徹底的な掃除が行われ、膨大なごみが引き上げられるのは少し後の1995（平成7）年から。町並みを見物に来た観光客から「川が汚い、臭い」と言われたことがきっかけだという。

この過程では、町並み保存運動の学習のために行われた各地への視察を通じて各地の取り組み事例が学習された。これは結果として第2世代の保存運動となった佐原にとって先行各地の取り組みや問題点がきちんと咀嚼され、批判を加えてより質の高いものとなる結果となった。各地の保存運動のキーパーソンとのネットワークが形成されたことの効果である。そこで学ばれたことには、まちづくりを誰か一人の突出した指導者のものとはしない、ということも含まれていたかもしれない。町並み保存は真っ白いキャンバスに絵を描くようなことではない。何代にわたって人が住み続けた家のあり方に嘴を突っ込むようなこともしくはなくてはならないことである。そのときに大事なのは何より地域の合意形成であり、一人一人

<sup>19</sup> 山本鉦太郎『新利根川図志・下』1998年に、ダシの保存を訴えた「正上」加瀬雅子氏の記事中「町並みの保存運動が盛り上がらない」旨の記述がある。前後の記載から取材は1980年代始め頃と考えられる。同書314頁。

<sup>20</sup> 1960年代に埋立計画がはじまり、保存運動は概ね1973～84年。

<sup>21</sup> 下水道計画は1977年、再生計画はその翌年。柳川市職員広松伝氏の「係長の反乱」はのち、宮崎駿製作、高畑勲監督『柳川堀割物語』1987年、二馬力で映画化。

<sup>18</sup> 佐原市『佐原市佐原伝統的建造物群保存地区防災計画策定調査報告書』2002年、53・54頁

の住民が納得して保存運動に主体的に参加することであろう。誰かが作った政策を上から浸透させるようなことではないし、無理して参加するのではなく、参加したことによる果実もまた共有できるものでなければならないのだ。

古い町ではあっても、佐原は他の町に学び、その成果を取り入れることに躊躇しなかったのである。

### (3) 大祭からのストーリー

佐原の大祭には夏の八坂神社、秋の諏訪神社の祭礼という民俗学的な意味とは別に、大店の従業員に対する福利厚生や地域における公共事業といった意味を併せ持つ。この後者が再発見されてまちおこしへとつなげられたのが第3のストーリーである。

年2回の大祭は五穀豊穡や風封じの願いを込めて行われてきた神事である。山車祭りは他ならぬ京都八坂神社の祇園祭をはじめ、各地に存在する。佐原の山車祭りは江戸伝来で、近在の潮来や成田、また、同じ小江戸の川越なども同様である。ところが、これまで佐原について編まれた史書<sup>22</sup>を見ても、祭礼が賑やかに行われていることまでは述べられているものの、それはあくまで神事としてであり、水郷のように、他所からの観光客を集めるといことは、記載されていないのである。平成初期に至るまで、佐原の大祭はその規模が「けんらん豪華」なものであっても、地域の祭りであり、観光資源であるとは考えられなかったのである。

ところがこの山車祭り、『利根川図志』巻五、佐原川の項には、「諏訪明神社・・・牛頭天王社、・・・この両祭礼至って賑わしく、いずれも二重三重の屋台十四五輛づつ花をかざり、金銀をちりばめ錦繡の幕を懸け、囃しものの拍子いとにぎやかに、町々をひきまわす。見物の群集人の山をなし、まことに目ざましき祭なり。」<sup>23</sup>と安政年間には見物人を集めていたことが記載されているのである。山車に乗せられた巨大な人形が利根川の向こう岸からも見えたというくらいであるから、相当な人出だったのだろう。当時はもちろん茶船



山車は子どもと大人と一緒に曳くことができる

<sup>22</sup> 千葉県香取郡役所『千葉県香取郡誌』(1921年)376-378頁(八坂神社、諏訪神社の項)、『佐原町誌』(1931年)297-312頁(風俗の項)には大祭の簡単な記述がある。『佐原市史』(1966年)826-856頁には観光の項が起こされているが、内容は水郷とついで、大祭については八坂神社の項960頁で「町内の老若男女がこぞって祝い楽しむこと」しているに過ぎない。

<sup>23</sup> 岩波文庫本313頁の表記を改めた。1850年代以前である。

と徒歩旅行であるから、何日もかけた旅行であったろう。

これが明治期以降の記録で観光の色彩が見られなくなってしまうのはなぜか。国家神道の地位が高められていくに従って、祭礼を観光として扱うべきではないと考えられるようになったのか。この間の経緯は詳らかにしないが、平成期に入るまでの祭りは町内のものであって、観光客のものではなかったようである。昭和後期に撮影された大祭の写真<sup>24</sup>には、揃いの浴衣や着物姿の地元の人ばかりで、観光客らしい人が見えないのである。

大祭の転機は1992(平成4)年に現れる。かつての佐原河港を埋め立ててできた佐原駅北側の文化会館前広場に山車が集合し、初めて観覧席が設けられて有料で販売されたのである。この年まで山車曳き回しの責任区役をつとめていた東関戸区の発案により、有志が資金を募って観覧席をつくり、佐原出身者を中心に販売したところ、大方の予想を上回る大成功を収めたのである。翌1993(平成5)年、東関戸区長で前年の正年番当役だった小森孝一氏(佐原商工会議所会頭)は佐原市観光山車祭り実施本部長であった鈴木全一佐原市長とともに佐原市民に対し、次のように呼びかけた<sup>25</sup>。

\* \* \*

### 趣意書

#### 賑わいと文化の華ひらく佐原

##### 賑わいルネッサンス「山車祭り」で町おこし

その昔、佐原は銚子と江戸を結ぶ利根川の「川の駅」として、総合的な一大物流都市、醸造品生産都市として、賑わい栄えてまいりました。(中略)幸いなことにも佐原には、他の地にはない素晴らしい自然風土と、超一流の文化財的資源が数多く残っております。これらが賑わいを創り出す「町おこし」の財産です。

その中で最も有力なものに、当地の風土と先祖代々が育んできた「山車祭り」という文化があります。(中略)佐原特有の関東一、いや日本一ともいえる文化的遺産が十分に認識、活用されているとは申せません。「繁栄と活力溢れる町おこし」の貴重な資源として活かしきれていないのが、現状といえます。また、「佐原の伝統の文化の良さ」の各地に向けたPRが不足がちであったことは、大いに反省すべき点と考えます。(中略)

「日本一の山車祭りは佐原にあり」との名声を勝ちとり、この賑わいを創り出すため、市民参加型のお祭りの展開を考えております。飛騨の高山、秩父の夜祭りに負けない「佐原の観光山車祭り」をみなさんと一緒に創り上げていきたいと考えております。明治、大正、昭和初期と「賑わいと文化の華ひらく佐原」をつくりあげた先輩方に負けずに「日本一の山車祭り」を創り上げ、「賑わいルネッサンス」を成し遂げ

<sup>24</sup> 安藤操・久保木良『写真集 佐原・小見川の昭和史』1994年、96・97頁。島田七夫『佐原の歴史散歩』1998年、54頁、及川修次『写真集 利根川新紀行』2002年、118頁など。現在では歩行が困難なほどの人出になるが、昭和後期の山車曳き回しの最中の写真には、町内揃いの衣装を着た者だけしか写っていないのである。

<sup>25</sup> 幣台正年番西関戸区『平成五・六・七年諏訪神社祭礼 幣台年番記録』所収。

ましよう。(中略)今、多くの市民のみなさんの英知と行動が必要です。積極的な個人、団体の方々の協力が「町おこし」のこのプロジェクトの成功の鍵となっております。是非、広くみなさんの参加、協力を希望しておりますので、よろしくお願いたします。

\* \* \*

こうして佐原の大祭は、神事と地域住民のための山車の曳き回しから、さまざまな者がかかわる町おこしの要素を取り入れた大観光イベントへと昇華していったのである。

当初は神事を観光に使うのはいかがという強い反対意見もあったという。しかし、諏訪神社に奉納された古文書によれば、祭りは町のために活用すべきであるという合意が明治前にはあり、むしろ佐原のまちづくりのために活用するのが大祭の本来の姿であったとの説明が受け入れられ、翌年以降は市を挙げての観光としての祭りとなっていく。神事では積極的にかかわることのできない行政をはじめ、さまざまな企業等も大祭への参加・協力を通じて佐原のまちづくり・まちおこしに協力していこうという流れができたのである。

この流れでは、佐原の町中に目に見える変化が起こって行く。大祭に直接関係したこととしては、山車の曳き回しを行う小野川筋と香取街道で電線の高さを8メートルに張り替えて、大人形が立った姿のままの曳き回しが復活、小野川北岸はその後電柱の位置を裏通りへ変更し、電線類を河川管理工事とあわせて地下埋設、観光客用のイベント広場やトイレ等の設置、祭礼開催日の曜日の固定化など<sup>26</sup>が行われた。そして1996(平成8)年秋祭りに先立ち、江戸時代以来、本宿・新宿と小野川の南北で分かれていた山車の運行区域の相互乗り入れ<sup>27</sup>が行われた。

佐原の大祭実行委員会は2001(平成13)年には「NPOまちおこし佐原の大祭振興協会」へと改組され、山車の曳き回しの調整ばかりでなく、観光客誘致などに活動を広げている。

さて、佐原の大祭には、もうひとつ、まちづくりの担い手にかかわる仕組みが伝えられている。役割を町内間で固定せずに順番に務める「年番制度」と、各町内で山車の曳き回しに関する役員を区の役員とは別に選ぶことである。

年番制度は3年を1期として、見習いとして務める前年番、責任役となる正年番、後見役となる後年番と、一つの町内とすれば9年間勤め上げる制度である。近年では大祭は毎年開かれるが、この年番制度により、伝統が確実に継承されるとともに、多くの者によって担われ、また、各町内が3年繰り返すことで、毎年の工夫や反省も生かされるというシステムである。

また、各町内ごとの祭りの役員は、区の役員とは別に選ばれる。区長のもと、曳き回しの準備から進行は当役が担い、責任者は当役長と呼ぶ。当役を譲ると古役とされる。実質的

な曳き回しは若連の仕事で、その責任者は若連頭である。曳き回しの進行中は当役は山車の前後についてまわる。山車の運行に関しては若連頭が指示を出す、山車同士がすれ違う際の交渉は当役が行う。この交渉は実力が試される場で、古役は若連頭同士の交渉を見守り、その結果に従うが、事後の砂はたき(反省会)では、様々な議論がなされるという。

若連頭になるためには、若連衆の中で一目置かれる存在になることが必須である。これは大祭のときばかりではなく、普段からの付き合いをきちんとしておかないと仲間から推してもらえないという。市内の飲食店で呑み話に聞くと、人望と相当な散財をする覚悟がなければ若連頭にはなれないそうである。

佐原の大祭はこのように伝統を守るしくみと、新しい工夫を許す仕組みとが結合され、まつりに関わることで、まちづくりの仕組みをつくり、アクターを育てる役割を果たしている。御輿とは違い、綱で曳く山車祭りは、歩くことができるようになったばかりの子どもから参加できる。ディフェンシャル・ギアのない山車を狭い町中で曳き回すには、道の勾配や両側の軒の張り出しなども熟知していなければならない。必然的に普段から町中を歩き、町のことをよく知ることになるし、物事が誰によってどのように決まって実行されるのかも体で覚えることにもなる。



お祭りデビューでちゅ!

かつては他の町内のものが山車の曳き綱に手を触れるだけでも大変な騒ぎになったという。現在でも、山車の曳き手はその町内の在住者と出身者に原則限られている。区の規模が十数軒しかない町内では本宿・新宿間で応援が始まっているようであるが、全く無関係の者が「絆纏を借りて」曳くようなことにはなっていない。それだけ佐原に生まれ育った者にとっては楽しみになっている祭りなのである。就職してからお祭りの前後で休暇が認められないと言われたら、迷わず会社を辞めて山車を曳きに帰るとするのが普通の佐原人だという。観光客であふれかえる、普通なら書き入れ時の3日間でも、「祭礼につき休業」という店もある。昭和期、観光とは無縁に大祭が続いてきたのも、自分たちがハレの場として楽しむという伝統があった故にである。自分の町内の自慢の山車を佐原の自慢、そして日本一と思うことにつなげていくことは背中を一押しでよいかもしれないが、より広範な人を巻

<sup>26</sup> その間の経緯は清宮良造・小出皓一『定本 佐原の大祭山車まつり』2003年、30・31頁など。

<sup>27</sup> 山車巡行区域に関する議定書には、「伝統の大人形による山車祭り」と佐原囃子をして、観光佐原市の振興、地域活性化の一助」とある。両神社宮司と氏子会長が議定したもので、行政は絡んでいない。

き込まなければ肝心の観光、まちおこしへとつながらず、その担い手が必要である。大祭の実行委員会から大祭を通じたまちづくりへと進化するためには、祭りを演じる者とは別の新たなアクターの補充が必要だった。その役割は地元の企業が佐原の山車持ち町内以外に居住する従業員を「お祭り広場」のイベントに従事させる<sup>28</sup> などによって果たされている。今後、これをさらに広げるためには、合併により香取市となった旧小見川・山田・栗源地区からの参加が望まれる。

#### (4) まちづくりの担い手のストーリー

佐原の旧市街地には駐車場が乏しい。大祭期間はもちろんだが、人が集まるようになると町中への駐車場の設置が考えられるようになるが、そこで登場するのがTMOの実施主体、株式会社「ぶれきめら」である。ぶれきめらを第三セクターと呼ぶのは少々躊躇する。出資者は佐原市民と佐原商工会議所、それに当時の佐原市の計17名が出資して資本金5,500万円円で2002(平成14)年に発足するが、よくある三セクと異なり、市は300万円しか出資しておらず、出資はほぼ全額が佐原市民だからである。(資本金はその後の増資で現在1億9,800万円。)これまでのまちづくりの成果を活かし、発展させているのが何よりもの特徴である。出資者は市民が中心。代表者も市民であって、行政関係者ではない。駐車場をはじめ、周囲の景観に溶け込む木造で新築したレストラン施設の設置、小野川遊覧船や利根川河川敷駐車場までのシャトルバスの運営などを行っている。このシャトルバスは、旧佐原市が2000(平成12)年に策定した中心市街地活性化整備計画と、それに連続する佐原広域交流拠点整備事業のキーとなるものなのである。

各地で作られた中心市街地活性化整備計画の多くは、駅前商店街に代表される(旧)市街地の再活性化を目指すものであった。2000年当時、J R佐原駅前も典型的な駅前商店街として、空洞化が進んでいた。しかし、佐原の中心地はどこかという、昭和戦後の鉄道全盛期に工場跡地なども利用して発展した駅前ではなく、もともと小野川の水運で発展した町であるから小野川沿いを経て、利根川本川までと考えるのが妥当であろう。佐原がもっとも栄えた時期である昭和戦前期の「佐原町全図」<sup>29</sup>における市街地の表示は、小野川沿いに利根川までと、香取街道沿い、それに駅南側が広がっている。同時期の「千葉県佐原町鳥瞰」図<sup>30</sup>では、手前に利根川を置き、小野川の河口から小野川沿いに市街地が広がっている様子を活写している。佐原の中心市街地とは、もと、道路に沿って形成されたのではなく、利根川本川から小野川の両岸の川沿いに形成されたのである。そうであれば、中心市街地活性化整備計画も利根川を入口に考えることが、佐原の人たちにとって当然のことと思われたのであろう。かくして町の入

口を利根川に置き、利根川沿いのスーパー堤防に国道356号の幹線機能を持たせ、小野川河口に広域交流拠点を置いて舟運でまちなかまでを結ぶというプランが成立したのである。したがって現在では収益事業化しているぶれきめらの「シャトルバス」とは、利根川河川敷・国道356号沿いにある駐車場とまちなかとを結ぶ「舟」なのである。

もともと水郷の佐原。道路ではなく、江間(えま)と呼ばれた水路や運河で舟を操っていた者はたくさんいる。そこに水量が少なくても運行できる「さっぱ舟」を小野川に導入したのである。舟で人を運ぶとなれば、小野川が汚いままというわけには当然いかない。その前から掃除が行われるようになり、1996(平成8)年には浄化用水の導水施設も完成して稼働している。舟でお客さんが来るようになれば、川を汚そうと考える人はいなくなる。単なる駐車場対策だけではなく、河川の高度利用、美化意識の向上、水質改善、そして町の歴史を踏まえた中心市街地活性化という何通りものまちづくりアイデアを串刺しにして、そして川と道路とを結ぶ「川の駅」がまもなく2010年3月には完成しようとしている。

人が集まるようになってきたときが、観光地として最も大切な時期である。インターネット時代であっても、人が最終的に信頼するのは「口コミ」である。特に悪い評判を立てられたら、それが事実であろうとなかろうと、風評被害でその町であれ、企業であれ立ちゆかなくなるのである。となると、人が集まるときに最も大事なものは、そうして来てくれた人をきちんともてなす心があり、そしてその気持ちがしっかりと伝わることである。

佐原はもともと、旦那が江戸表に出て荷を動かし、佐原の店はおかみさんが守る伝統があった。いまでも町を歩くと、職人さんを除けば店に出ているのはおかみさんが目立つ。まちなかで生活し、そして店を守る女性たちが集まる佐原おかみさん会が2005(平成17)年に誕生、商家の蔵に眠っているお宝をおかみさんたちが「楽」芸員として見せる佐原まちぐるみ博物館企画をはじめ、ホスピタリティ向上に関する研究と実践や夏の夕涼みイベントなどが行われるようになる。

山車祭りで曳き回しを行う若連と娘連を卒業すると、それぞれの店番をする世代になる。男性は当役となって山車と歩くこともあるが、女性は店にずっといるから、すべての山車の曳き方、踊りを比較して見るができることになる。当然、これは山車に付いて回ってはいられない。何よりも厳しいのは、このおかみさんたちの肥えた目で、どんな役についている旦那衆でも、おかみさんに「今年の山車は統制が取れていなかった」と評されると一年間何も言えないそうである。おかみさんの目は一番厳しいが、意思決定の場にその目で気づいたことが反映されないこと<sup>31</sup>は往々にしてまちづくりのダメージとなることすらあるのである。

<sup>28</sup> 『佐原信用金庫の現況 SAWARA REPORT 2008』9頁・12頁。また、地元関係者が役員を務める会社では、毎年佐原に来てイベントの運営に参加し、その都度5000本以上の焼き鳥を焼く、焼き鳥屋より上手い部長、という猛者もいるそうである。

<sup>29</sup> 前出『佐原町誌』1931年、口絵

<sup>30</sup> 松井天山、1930年

<sup>31</sup> 妻籠宿の「住民の生活環境と生活課題」調査(前出『木曾妻籠宿保存計画の再構築のために』171頁以下)ではこの問題が調査・検討されている。佐原におけるおかみさん会は問題の所在を明らかにするという方向ではなく、実質的な意思決定過程にかかわることができるという方向を重視している。

#### 4 佐原のまちづくりの特徴=ソフト・ロー

国会で制定される法律や自治体議会で制定される条例といったハード・ローは、究極には裁判規範ともなり、当事者間での合意の有無にかかわらず、強制的に適用される「強行性」を持つことがある。それに対し、当事者間の合意で成り立っている法がソフト・ローである。ソフト・ローは道徳や倫理と似ているところもあるが、あくまでそれ自身が価値ではない、ルールの一つである。商慣習が優先される商事法の世界がソフト・ローの代表であるが、商人町佐原ではまちづくりでもソフト・ローが大きな役割を果たしているのである。

佐原小野川周辺が関東では初の重要伝統的建造物群に指定されたのは1996年である。それまでの重要伝統的建造物群を持つ地域では、妻籠宿、白川郷、大内宿と継受された「まちづくり憲章」により明示的に表現されている例が紹介されてきた。これらの憲章では住民の決意を明らかにするとともに、外部者の排除が「売らない、貸さない、こわさない」などという形で表現されている。しかし、佐原にはこのような、文書化されたまちづくりに関する宣言は存在しない。もちろんそれは、佐原の人々が条例という手法を知らないからでもない。元号が平成に替わるころから佐原のまちづくりに関わっているアクターたちはいわゆる「先進地」の視察を積極的に行い、各地の実情を見るばかりでなく、行った先のキーパーソンと直接話をしていたのである。その結果として、ハード・ローは佐原では必要が薄いと考えてたようである。どうしてであろうか。

佐原はよく、外部からの者を寄せ付けないといわれる。ともに合併して香取市となった他の3町(旧小見川町・山田町・栗源町)関係者へのインタビューでは、異口同音に「佐原が頑として他所の資本を入れないから、大規模小売店はみんな成田や鹿嶋に立地して、佐原は寂れた」という。事実かつて両市を含む30キロ程度の商圈があったという佐原駅前商店街はシャッター通り化している。駅前商店街の衰退と郊外のロードサイド店への移行は全国どこでもほぼ同じことであり、佐原でも昭和最末期に開通した東関東自動車道路の影響もあり、同様の現象が見られる。しかし、土地所有者がすべて地元住民であるということは、小野川周辺のまちづくりが条例等のハード・ロー抜きに成立し、存続が保障される最大の原因となっているのである。



妻籠住民憲章は住民自身の誓いと詳細なコード集である



妻籠の整った町並みが守られるのは



そこで生活ができる工夫あつてのことである(裏側)



大内宿の住民憲章は外部に対する宣言である

佐原に観光客が集まり始めた今日でも小野川沿いの土地を売ろう、という動きは全くない。代々佐原に住み着いている人たち=うちはまだ8代目だから新しい、向こうは11代目だという世界である=は、たとえ空き地や空き家であっても手放すことは考えていないようである。昭和初期までの最盛期に蓄えた富の利息で何年でも食べていけるから、目先のことで動くことはしない。売買例がなく、土地の価格も形成されていない。他方、しばらく利用されてこなかった空き家や利用度の低い倉庫などには町並みのためにも活用しよう、使っていないところは貸しに出そうという意識が高まっている。卸売問屋が中心だった店舗は、昭和中期には小売営業が中心となっていた。小野川と香取街道が交差する町の中心「忠敬橋」に面する中村屋は、観光に梃を切り始めた動きの中でも中心的な役割を果たしている。この中村屋の業態の変化は、他のモデルとなっている。即ち、明治期までは畳表やイ草の間屋として全国に商いをし、その後、昭和期には地域で商売を行うようになる一方、より高付加価値な畳商の性格が強くなる。そして平成期には、畳やイ草の商品知識、仕入れルートを活かし、草履なども扱う小売りへと変化し、観光客をも

ターゲットとするようになるのである。畳の部屋が少なくなり、畳表等も輸入品が激増した今、畳商のままでいても経営は難しいであろう。しかし、畳を扱っていたという歴史を現代に再解釈すれば、それはイ草を使った商品を古くからの取引を活かして作らせ、仕入れて売るといった業態への変化は、家業というものを現代に再解釈して活かす、おそらくは最良の方法であろう。小野川周辺の他の地元の人が手放さない店舗も多くは同様である。これまでの歴史を今、活かしたら何になるかという「得意なことをする」という基本は繰り返し参照され、尊重されているのである。土地が商品として売られ、高度利用されるバブル行動様式ではなく、同じ場所、同じ建物が時代のニーズに合わせて再解釈され、歴史を生かして活用されるのが、佐原流<sup>32</sup>なのである。

もう一つのソフト・ローの立ち現れは空いてしまった蔵の使われ方である。問屋街であった佐原は、栃木や川越と同様、蔵の町でもある。問屋であることをやめて小売りになったとき、蔵はさほど必要がなくなる。特に小野川から直接荷を出し入れすることもなくなったから、川沿いの一等地にあった大店ほど、蔵は空いている。しかし、明治の大火以降、建てられた蔵は、佐原の風景としてなくてはならないものであり、蔵を取り払ってしまったら、景観は全く変わってしまう。そこで今度は、蔵を使い方の面で再解釈したのである。小野川に面し、その水運の機能を利用して物流倉庫としての蔵は、小野川に面して修景された道を歩く観光客のために、まずは商品の展示スペースとして店舗の拡張として利用され、さらに問屋街時代には必要がなかった喫茶や飲食業のために利用されるようになったのである。重要伝統的建造物群ではあるが、外見をきちんと修景すれば、内部はむしろ積極的に活用できるように改造するという、当初からの方針＝内部の使い方は規制せずに、建物に住み続けて使ってもらおうことが、もっとも良く町を守ることになる＝が功を奏したのである。建物のもともとの利用形態が異なるが、同じ重要伝統的建造物群であっても、生活と生業の場であった母屋を観光用にしてしまったため、附属建物を生活の場とせざるを得なくなった事例とは大きく異なる点であろう。



佐原 夕涼みイベントの会場の一つ

したがって、空いた蔵は住宅兼用店舗の商売替えとは違い、必ずしもその所有者が直接営業している訳ではない。たいていは賃貸である。しかしそこでも単なる場所貸しではなく、気に入ったシェフを呼び寄せて場所を提供し、好きなようにやってくれ、というモデルを最右翼に、子どもを料理人の修行に行かせ、腕を上げて帰国したら空いていた家作を使って開業というような、商売をさらに広げるモデルまでが現れているのが、現在の佐原である。

一度「仕舞た屋」になっても、また、蔵のように用途がなくなったところも新たな命が吹き込まれ、利用されるようになると、今度は町並みの中にある一時的な空き家も、何らかの形で利用しなければという期待が強まる。もちろん、そこには手放すという選択肢はない。そこで収益を目的とした単純な賃貸ではない利用例ができていく。町並みの調査を行った大学に対し、学生用の実験店舗として貸す例が複数ある。学生が古着を売ったり、おにぎりを売ったりしつつ、佐原の町並み調査の結果を展示していたりするるのである。それができるというのも、使っていない家屋でも、周辺に合わせた修景が行われているからである。外見からでは商売をしていなければ空き家であることはあまりはっきりとはわからない。

重要伝統的建造物群地区を単に保存する、ということであれば、ここまでさまざまな工夫は出てこなかったであろう。しかし生きた町を使われている状態のまま、さらに高度に使っていくとすることで、もともともっていた商家町を現代にも引き継がせ、さらには新しい発展をさせていくためには、後ろ向きの参入規制や制限だけでは、こうまではうまくいかなかったであろう。現状はこのように固まっているからこそ、外からの資本から強制的に防御するためのハード・ローによる規制は、必要ないのである。

佐原のまちづくりがソフト・ローで規定されているということは、既にみたとおり、佐原が商人町であるということよりも、町の基本的なルールが「大祭」と呼ばれる年2回の祭礼の運営を通じて伝承されていることの効果が大きい。

山車を曳き回すためには、山車の飾り付けと費用の調達をどうするか、北総一帯・茨城南部から来てもらう下座連と呼ぶ15～16人のお囃子はどの連に乗ってもらうか、狭い佐原の道を高さ6メートルに及ぶ山車をどのように曳き回すか、そして曳き回しの際の統制はどう執られるか等々、山車を持つ町内ばかりでなく、他の町内や神社の氏子全体、さらには佐原の町全体の合意が得られなければならない事項が多数ある。これらの交渉事は、過去に決めたことの墨守ではなく、すべてその都度、町衆の話し合いで決められている。単に話し合い、確認されているから守られるというだけではない。生きた法を自律的に創設しているから、進んで守られるのである。

この大祭を運営するルールが、重要伝統的建造物群を維持・向上していくルールの創設へと直結しているのである。

<sup>32</sup> 時代に合わせた商売替えは、従来から行われている。久保木良「佐原の町並み」『図説・日本の町並み』1982年、122・123頁所収の大正3年と昭和57年の町並み対照表は業種と経営者の変化を記録しており、非常に興味深い。

## 5 ソフト・ロー調査から見えてきたもの

大祭全体の調整にあたる「年番」にあたった町内が作成した記録が古くから文書化され、これらが先例集のような役割を果たしている。先例を欠く場合は議論により決めていくことになるようだが、そのような場合に決め手となるのは神社に奉納された古文書で、本宿八坂神社は火災で古記録が焼失しているが、新宿諏訪神社には記録が残されている。そのような文書で、「その昔、このように決められていた」は、例え忘れ去られたことであっても、非常に強い正統性の根拠となったようである。このことをまちづくりに置き換えれば、昔の町並みに復元することは町を正しい姿にするという正統性を付与することになるのが容易にイメージされる。

佐原で古文書が大事にされるのは、遠く伊能忠敬の故事による面が大きいかもしれない。明和年間、幕府により河岸に対する運上金が強化されようとした際、元禄以前から河岸が存在していたことの証拠の提出を求められた伊能忠敬は、これまで調べたことのない自家の蔵を探したところ、整然と整理された文書多数が見つかり、これにより佐原の河岸が存続できたという<sup>33</sup>。佐原で篤い尊敬を得ている伊能忠敬である。同様に古文書に証拠があった、ということになれば、佐原の人々はその正統性に納得したのであろう。そこで問題はどのようにしてそのように決まるのかの内容に移る。

これまで、家屋の修景・修理はこれまでに130軒<sup>34</sup>以上行われている。修景・修復を行った家屋の所有者に聞くと、紋切り型の「他の家もやっているから、うちもそろそろかと思ひ、改修した。」という答えが返ってくる。町並みの保存運動の合意形成についてもそれほど新しい事実が出てくる訳でもない。しかし当事者の証言ではなく、どうしてあの家は改修したのかを、他の人に聞いてみると、生まれながらに住み着いている人たちがそれぞれの事情に配慮しながら、しかし着実に進捗できるような方法を考えていることが浮かんでくる。著しい個別理由を記載するわけにもいかないが、「景観の上では早く直して欲しかったが、子どもが就職するまで待ってから声をかけた」とか、「商売がうまく行って資金ができたころに声をかけた」というような話が多数である。このようなまちづくりは、条例で地域指定をして、景観への影響度が高い建物から改修を促すというような手法では、理解はされても納得がされず、住民が主体となったまちづくりにはならないこととの大きな違いであろう。

佐原のまちづくりにおけるソフト・ローを抽象すると、早い段階で従来の文化財としての保存との違いが認識され、古い商家が佐原三悪の一つではなくすための活動が町並み保存なのであるということ、先行したいくつかの伝統的建造物群では居住することのない「通い」が行われるようになると、まちのあり方が変質することなどが理解されていた。町並み保存が進んだのも、納得、安心、実益など、かなり具体的ないくつかの要因が浮かび上がってくる。これらをハード・ロー

における立法事実とすると、採るべき手法は一つに集約される。それは、町並みの復元という集団的な利益を追求するためには、個別の状況への配慮を最大化する、ということである。つまりある日から一律に、また地区で一斉にというのではなく、条件が整ったところから順次行う。また、集団的な利益に関係ない部分（建物の内部の使い勝手など）には干渉しないなどを基本とする。その上で条件が整ったところから、町並みへの重要度を考慮した上で、改修を働きかけたら、次々に進んでいったということである。これは現代の日本の法システムからすると、法律の守備範囲ではない、ということとなるであろう。

ソフト・ロー調査の結果は、（同義語反復的に）守られるルール要件である。まず最初に浮かんでくるのが、不均一に実施し、また実施を待つという時間的なゆとりである。ハード・ローの世界には個人的な事情が考慮されることは、普通はない。土地法では「既存不適格」という扱いがあるように、規制の適用が可能となるまでに極めて長時間を有するときには相応の猶予が認められているが、しかし、個人の財産権と集団的な利益である町並みとの調和を考えたときに、できるようになるまで、待ってもらえることは、住み続ける人にとって安心を生む重要な要素なのではないか。

第二には法令の規定が細密化するあまり、何のためにそのような規定が置かれているのかがわからなくなってしまうことへの反省である。ローカル・ルールに限らないが、個別の事務を執行する実務でも、また、法令の適用を受ける個人でも、関係があるのは該当する規定がある条文、ということになるが、ではなぜそうしなければならないのかはわからない。法律に書かれていないことを判断する裁判官のように、目的規定に照らせばそうなるはずだ、ということも実務では行われない。個別の事項と全体的な目的とは場合によっては整合しないこともある。ソフト・ローであれば、大きな目的が共有・理解されているが、そのための手法は自分たちで考えることとなる。しかし手法から帰納的に大きな目的が理解されるということは、論理的にない。

大祭の運営と同様、ソフト・ローは目的が明確に意識され、その達成方法が広く合意され、共有されることによってのみ成立し、維持される。これまでの佐原では、到達点を見極め、先を展望するために、外部の目を入れたシンポジウムを何度も開催すること、次いで大学等の学生による調査を受け入れ、若者の目に映ったことの共有という活動を繰り返してきた。要望に応えることと、地域の本質を守ることは必ずしも一致しないが、極めて地域に密着して生きている町衆の間で問題点を言い合うことよりは、外の声で自由に言ってもらい、それを取捨選択していくことの方が、より効果的であろう。

最近の法令は極めて詳細な規定までを書き込むことが多いが、佐原のソフト・ロー形成過程からは目的を明確にしたうえで規定は簡単にし、実現方法は都度考えようとした方がむしろわかりやすく、守られる法となることが指摘できる。

<sup>33</sup> 川名登『河岸に生きる人びと』1982年、281頁以下の1771年のエピソード。

<sup>34</sup> 妻籠宿の保存事業が開始された1967年当時の建物総数が124軒、倉敷川畔伝統的建造物群地区の建物数は約180軒である。

## 6 「政策観光」の一般化は可能か

### (1) 今回の調査の応用

土地政策に関して、これまで市町村にはあまり重要な役割が想定されていなかったきらいがある。さまざまな縦割りの制度や仕組みが最終的には一人の人、一軒の家へとつながっていくことを考えると、地域の方向付けと合意形成という曖昧模煳な仕事は、市町村の仕事だろうか？

佐原が目指した、良いまちづくりを行う。まちづくりの成果が資源となって観光客が訪れるようになる、そしてそれがさらなるまちづくりに循環していくという「政策観光モデル」は佐原以外にも妥当するであろうか？

ミレニアム地方分権改革以降、条例によるまちづくりを目指す自治体が各地に現れた。佐原との比較で言うと、それらの自治体の最大の問題は、地域でそれまで守られてきたまちづくりの原理・原則を知らない外部者が入ってきてこれまでのまちが壊されてしまうことであった。憲法上の要請である営業の自由を制限することはできない、という考え方に対し、協定や要綱ではなく、議会の議決を経た条例であれば抑止力は大きく、たとえ訴訟となっても何とかできるであろうと考えたのである。条例は外部者に対する防御手段として、裁判規範となることを前提としてきたのである。では、防御だけでまちづくりが進んだかは別の話であり、条例などのハード・ローは消極的な抑止力とはなっても、積極的なまちづくりとはさほど関係がなかったとも言える。佐原にも、まちづくりのためのハード・ローがないわけではない。しかし多数のインタビューから共通して浮かび上がってきたのは、「見でてわかんねいか」という自主的な規律である。いま、どうすべきかは自分で考えて、人に言わずに動くのが伝統なのである。天領で商人町だった佐原には最初から封建制はなかった。あったのは身分制度とは異なる、格と度量による自律である。決められた役割はない。それぞれができることをできる範囲でやるが、やり過ぎてはいけない。全体の価値が「調和」により最大化されることの共有がまず大事である。

「急ぐことなく、徹底的な合意形成を図る」→「まず修景して実績を見せる」→「重要伝統的建造物群指定により、外部の評価を明確にする」→「住宅改修ガイドラインと補助制度をつくる」→「修景が進み観光客が来街するようになる」→「来街が既存の小売業に刺激を与え、売り上げへとつながる」→「空き家が観光ニーズに合わせた飲食店などへ」→「後継者のUターン、定着」→「町の継続」という過程である。「実績を示すことが先」は行政主導ではなかったから実現し、納得を得ての高い成果へとつながっていった点大きい。では、行政は何もしなかったかという、決してそうではない。ここでの行政の仕事は住民に対してよりも、むしろ横断的な制度の活用に知恵を絞り、行政組織間や事業者間の調整に徹していた。この調整は地元の(旧)佐原市でなければできないことであった。佐原における「協働」は「得意なものが得意なことをする」と機能していた。古典的な比較優位であるが、情報を持っているものを探したり、予算や制度を使い回すことは行政職員が最も優位に立つことであろう。町衆の視察のコーディネートなどは、

その最たるものであろう。「皆さんこれで合意してください」ではなく、さまざまな手法を調べ上げ、使えるように用意し、そしてさまざまなアクターが喜んでまちづくり・まちおこしに参加するようにしていったことが、行政の最大の功績であろう。

### (2) 自治体まちづくり法制の再検討

今回の調査で観察したソフト・ローは、法律や条例というハード・ローに転化させていくべきなのであろうか。一部は限定付きで「然り」である。

繰り返し述べたとおり、合意は定期的なリフレッシュが必要である。ソフト・ローは常にリフレッシュされなければ消えてしまうからある意味問題はない。しかし合意の中には変えてはならない、という部分が必ず出てくるから、それらは自治体であれば「条例化しよう」という考えが出てくるといえる。確かに保存する、という点ではハード・ローは断然優位である。だが大事なことは参照されることとリフレッシュされて、使われることなのである。

ここで話は最初に戻る。大事な部分を切り離してしまうと、一つ一つの施策の目的がわからなくなるようでは何にもならないが、これは法律の目的規定を読み込むため、単独の目的規定を欠く法施行条例などにも良くあることなのである。やはり土地政策に関する中心問題として、一定範囲は自治体が地域の実情に合わせて決める範囲を認めていくことが必要であろう。ただ、これまで述べたとおり、その決定は条例に限る必要もない。そこでは「どのようにする」を決めるのではなく、「どのような手続を踏んで決める」を条例化し、個別の決定内容は単独の議決事件により認定するような方法を採ればよい。すべてをハード・ローで解決しようとするのではなく、ソフト・ローとの役割分担・内発的意識に働きかけて考えさせることが、自主・自立のまちづくりの必然なのである。



(左)平成の木造レストラン (右)明治の蔵作りとが調和

※本稿のベースとなった「平成20年度土地関係研究推進事業まちづくりのソフト・ロー研究 香取市佐原・小野川周辺地区の事例を巡って」の報告書は、下記ホームページにおいて公表している。

財団法人土地総合研究所 <http://www.lij.jp/index.phtml?page=sien/list20>