

過疎地域における景観行政導入の意義 に関する一考察 —長崎県松浦市福島地域を対象として—

永村 景子¹・高尾 忠志²

¹正会員 九州大学大学院工学研究院 環境社会部門 (〒819-0395 福岡市西区元岡744)

E-mail: nagamura@doc.kyushu-u.ac.jp

²正会員 九州大学 持続可能な社会のための決断科学センター (〒819-0395 福岡市西区元岡744)

景観法が施行され、10年が経過し、景観行政は地方自治体において順調に浸透してきた。一方で景観行政は厄介な存在というイメージを抱く行政職員は多く、それを表出し、形骸化した景観条例も散見する。景観法の目的や理念を鑑みると、景観行政は各自治体の裁量次第で、当該地域が抱える様々な課題に対応する手段となり得るといえる。本稿は景観行政の可能性に着目し、長崎県松浦市福島地域で開始した景観まちづくりを事例として、過疎地域における景観行政導入の意義について考察する。松浦市は自然の風景が印象的であり、農業や漁業を活かした体験型旅行の先進地でもある。一方、過疎地域の指定を受け、対応を迫られている。この状況下で地域ビジョンを描き、その実行・実現に向けた手段としての、景観行政の意義について考察する。具体的には筆者らが実践的に実施している庁内横断的な体制構築、行政参加に向けた協議会設置に関し、報告を交えて考察を行う。

Key Words : *landscape administration, underpopulated area, local government*

1. はじめに

2004(平成16)年に景観法が制定・施行され、10年が経過した。景観行政団体は568団体、景観計画策定団体は399団体にのぼる(平成25年、国交省発表¹)。この実績をみると、景観行政は都道府県・政令市・中核市以外のみならず、地方自治体において順調に浸透してきたといえる。一方、景観行政は、財政負担が増える、業務量が増える、観光戦略に尽きる、など”厄介な存在”というイメージを抱く行政職員は少なくない。またそうしたイメージを表出した形骸化した景観条例・景観計画も散見する。

景観法には「潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現」が目的と記され、景観行政は「施策を総合的に講ずる」こととされている²。さらに「現在及び将来の国民がその恵沢を享受できる」ことを基本理念と掲げている。これらを鑑みると、景観行政は各自治体の裁量次第で、当該地域が抱える様々な課題に対応する手段となり得るといえる。本稿はこうした景観行政の可能性に着目し、長崎県松浦市福島地域で取り組み始めた景観まちづくりをケーススタディとし

て、過疎地域における景観行政導入の意義について考察する。

松浦市は自然の風景が印象的であり、農業や漁業を活かした体験型旅行の先進地でもある。平成18年(2006)に松浦市、福島町、鷹島町の1市2町が合併した新市であり、「次代をはぐくむ 産業創造都市 まつうら」を掲げ、市民・企業・行政による協働のまちづくりに取り組んでいる³。一方、市域全体が過疎地域自立促進特別措置法による過疎地域の指定を受け、対応を迫られている⁴。この状況下で地域ビジョンを描き、その実行・実現に向けた手段としての、景観行政の意義について考察する。具体的には筆者らが実践的に実施している松浦市福島地域における景観まちづくりの取り組みに関し、報告を交えて考察を行う。

2. 既往研究と研究の位置付け

既往研究として、景観・デザイン分野において、景観法の活用や運用に係る研究^{5,6,7}がある。また景観・デザイン分野や土木計画学分野において、景観を軸としたま

ちづくりの方法やプロセス、可能性に関する研究がある^{8,9,10}。本研究は地域課題に対応するための、まちづくりの手段としての景観行政導入に着目した点が、特徴といえる。

3. 松浦市福島地域における景観行政の導入

(1) 松浦市および福島地域の概要

松浦市は総面積130.38km²、長崎県本土の北東部に位置しており、伊万里湾に面し、北松浦半島を構成するとともに離島を含む地域である(図-1)。平成の大合併で、平成18年に松浦市・福島町・鷹島町が合併し、新市が誕

生、現在に至っている¹¹。

全域で過疎地域の指定を受けているが、中でも福島地域は炭鉱閉鎖による産業構造の変化の影響で人口減少が著しい。さらに当該地域は松浦市の中でも高齢化率が高く、10年後には8地区中4地区が準限界集落となることが見込まれ、地域コミュニティの維持・継続が深刻な課題である(図-2)。

本稿で取り上げる福島地域は、棚田、ツバキのある風景、雄大な眺望景観など、松浦市を代表する景観資源が存在している。また市内でも特に住民らによる地域活動が盛んな地域である。

一方、松浦市平均水準を上回る速度で人口減少・少子高齢化が進み、先に述べた地域活動の継続が難しくなっ



図-1 松浦市および福島地域の位置

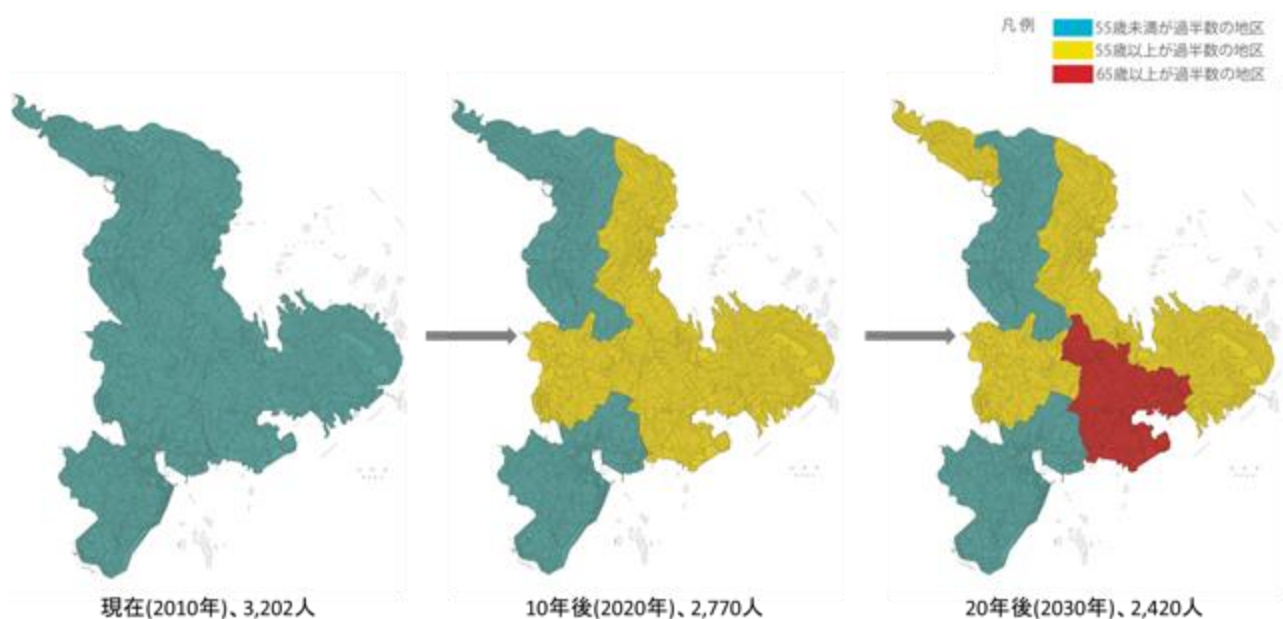


図-2 福島地域の人口構造予測

総務省統計局公表の2010(平成22)年国勢調査データにおける町丁目・年齢別・性別の人口をもとに、国立社会保障・人口問題研究所公表の仮定値(生残率・純移動率・子ども女性比・0~4歳性比)を用いて九州大学が推計

てきている。また合併により旧福島町役場は福島支所に変わり、市中心部である松浦地域へのアクセスが、地理的に不便な状況である。公園や史跡などの地域資源はあるものの、旧町時代に比べるとその管理体制が不十分であり、有効に活用されていない。こうした状況に、地域住民は不満を感じ、行政への不信感を抱いているのが現状である。

(2) 松浦市における景観行政導入と基本計画

長崎県は平成22年度から、県下の景観行政団体になっていない市町の区域を対象に景観計画（県下一律の基準づくり）を策定することとした。これに対し松浦市は、平成24年3月に景観行政団体となり、独自に景観行政に取り組むことを決めた。平成24年度に策定された「松浦市景観基本計画」では、景観を守っていくための理念や基本方針、施策の大枠が示される。基本計画には、具体的な推進方策や仕組みづくりを進めるための、「先導的な取り組み」と「先導的エリア」が示された。

この「先導的エリア」に位置付けられ、他地域に先行し、景観まちづくりを進めることとなったのが福島地域である。福島地域の持つ地域資源や人材、課題は、松浦市全体にも共通する点が多い。松浦市は、福島において景観基本計画に位置付ける施策を総合的かつ早急に取り組むことが、福島の魅力を上昇させるのみならず、市全域の取り組みにつながっていくものと期待している。

(3) 福島地域における景観まちづくりの取り組み

筆者らは松浦市都市計画課とともに、福島地域にお

る景観まちづくりの取り組みの導入として、福島地域住民のべ79名へのヒアリング調査及び現地調査、福島地域景観まちづくり協議会(3回)、松浦市景観まちづくり講演会(1回)、庁内勉強会(3回)・庁内調整会議(2回)、小学校ワークショップ(全2校)を実施し、「福島地域景観まちづくり実施計画(案)」及び「福島地域景観実施計画(案)」を作成した(表-1)。本稿ではこれらの取り組みすべてを景観行政と捉え、次章においてその展開や意義を述べる。

(4) 景観まちづくりの検討体制

当該景観まちづくりの検討は、福島地域景観まちづくり協議会、事務局、庁内調整会議により行った(図-3)。松浦市都市計画課と九州大学景観研究室が事務局を担い、関係課(福島支所地域振興課、まちづくり推進課、観光物産課、農林課、建設課、水産課、教育委員会)の協力を得て会議を運営した。また協議会は、市民・各種団体会員・その他の有志(以下、地元有志)で構成し、誰でもいつでも参加できるオープンな検討の場として設置した。以下に、当初、事務局が想定していた検討過程に対し変更・修正を加えた点を示しておく。

a) 協議会の形式の変更

福島地域景観まちづくり協議会は、当初、協議会形式を想定していた。第1回協議会は事務局からヒアリング結果に基づく景観まちづくりの取り組みの提案を行った。住民・関係課・事務局の計54名が参加した。会場レイアウトや進行上の問題もあり、参加者の一部にしか発言の

表-1 福島地域の景観まちづくりの経緯

年月	事柄
2013年 4~8月	4/22-23, 5/29, 6/25-26, 7/27-28, 8/23-24 ヒアリング調査
10月	10/3 福島地域景観まちづくり協議会① 10/15 松浦市景観まちづくり講演会
11月	11/5 追加ヒアリング調査 11/14 養源小学校ワークショップ 11/20 福島地域景観まちづくり協議会② 11/27 福島小学校ワークショップ
2014 1月	1/30 福島地域景観まちづくり協議会③ 1/31 第一回福島地域建物調査 (~3月福島地域建物調査)
3月	「福島地域景観まちづくり実施計画(案)」策定
4月~	景観まちづくりの実施に関する協議・取り組み

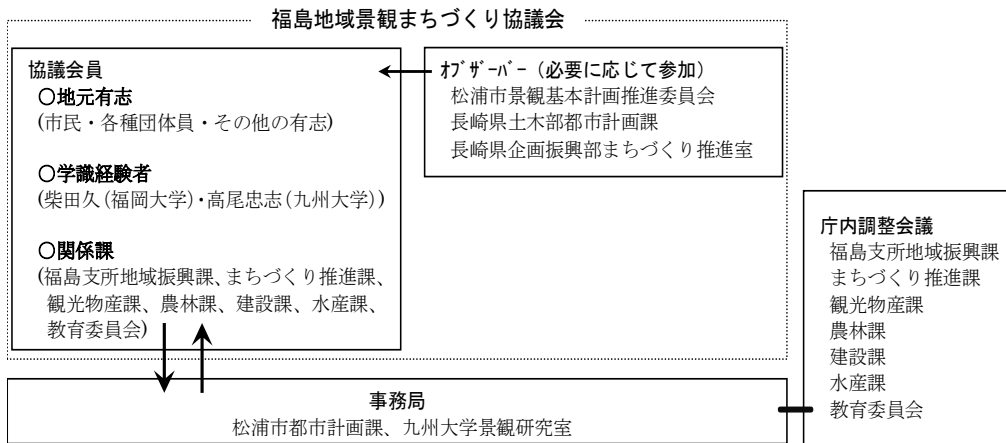


図-3 検討体制

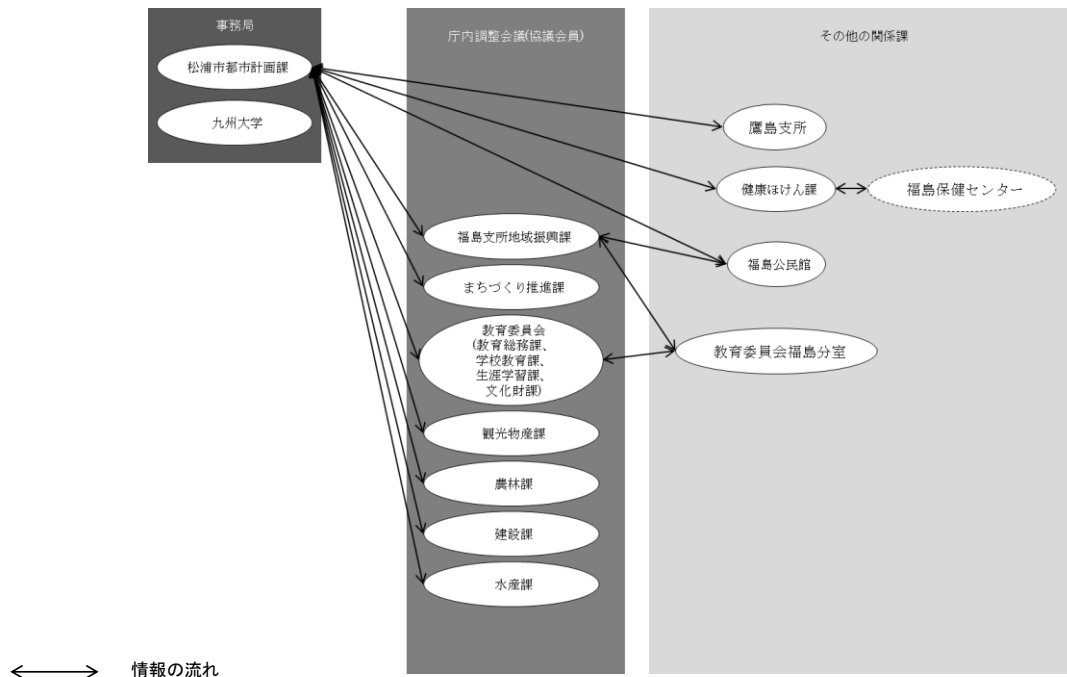


図-4 庁内調整会議の体制

機会がなかった。参加住民からはより活発な議論を行いたいとの要望が挙がり、第2回協議会以降は、少人数のグループに分かれて協議を行うワークショップ形式に切り替えた(写真-1)。

b) 庁内調整会議の体制

庁内調整会議の構成は、事務局が考案し、各課(福島支所、まちづくり推進課、教育委員会、観光物産課、農林課)に編入を促した。事前に庁内勉強会を行った際に、勉強会参加者より自らの課(建設課)を調整会議に加えてほしいとの申し出を受けた。さらに庁内調整会議メンバーへのヒアリングにより、ともに取り組むべき課として、水産課を加えた。またこれらの課を中心メンバーとして、その他の課とも随時、連携・情報共有を図ることとした(図-4)。

4. ソフト施策を中心としたまちづくりに対する景観行政の意義に関する考察

上記に示した松浦市の取り組みをふまえ、本章では景観行政導入の意義を、(1)景観行政を手段とした手法・プロセス、(2)自治体にとってのメリット、(3)地域にとっての効果、の3点から示す。さらにその際に我々のような土木計画分野の人材が発揮すべき専門性について考察する。

(1) 景観行政を手段とした手法・プロセス

福島地域では、旧町時代以来、住民主体のまちづくりに対する意識が高く、行動力ある住民が多い。住民各人が思い描く地域イメージは、第三者が客観的に見れば共通の内容である。しかし当人同士は誇りや拘りを持って独自性を主張するため、住民らが地域イメージとして共

有している部分は、ごく底辺の薄い意識に限定される。

まちづくりにおける地域イメージの共有を生み出すプロセスの重要性は、ここで改めて指摘するまでもない。筆者らはこのプロセスは、地域イメージの意識の厚みを増すことであると考えており、大まかに以下の2パターンに分類できると考えている。

- ① **アイデア・発想型**；分厚い地域イメージをつくっていく。ステークホルダーなどのリーダーシップを要する。
- ② **戦略・蓄積型**；薄い地域イメージを束ねて厚くする。マネジメントや調整により、総体として導かれる。もちろん、まちづくりの現場においては、双方を組み合わせることで進むこととなるが、①アイデア・発想型に傾倒すると、おとなしい人が違和感を覚えたり、地域内にわかまりが生じたり、持続性が担保しづらい状況が懸念される。

福島地域景観まちづくり協議会では、第1回協議会において、ヒアリング調査に基づいて取りまとめた地域イメージを事務局が提案した。これに対し、住民の提案内容への理解は得られたものの、共感を得ることは出来なかった。このことは、事務局が調査・分析に基づく提案を行い、②戦略・蓄積型→①アイデア・発想型という2つのプロセスを一手に引き受けたことにより、住民にとっては、事務局提案が①アイデア・発想型であるとの印象が強く、素直に受け入れがたい状況にあったと考えられる。これを受けて第2回協議会以降は、協議会形式ではなくワークショップ形式に切り替え、住民が実感を伴うプロセスで、地域イメージの意識の厚みを増すこととした。

とりわけ今回のようにまちづくりを意図して導入された景観行政は、短期的・集中的な施策による地域イメージの実現が目的ではなく、段階的・長期的な取り組みの結果が、住民らの思い描く地域イメージに近づくことを目的としている。その目的に照らせば景観行政は、②戦略・蓄積型により、地域イメージの共有を生み出すプロセスを展開しやすい行政手段といえよう。景観行政は、住民らの意識の醸成や、活動している人々を相互に結び付けるような、いわゆるコミュニティデザインを展開するのに適当な手段であると筆者らは考えている。

(2)自治体にとってのメリット

先述の通り、松浦市は過疎地域であり少子高齢化、雇用機会の不足といった深刻な問題への対応を迫られている。このような社会問題への対応は、様々なアプローチで複合的に解決するほかにない課題であるとともに、明快な解決策があるわけではない。さらに市の行財政の運営状況は厳しく、限られた財源の重点配分を行い、行財政の簡素効率化と経費の節減合理化に努めている。各

事業課に対しては、財務部局より「新規事業は一切、認めない」との暗黙のルールが敷かれている。こうした行政の限界を補完する術として市民との協働を図っている。公共施設は指定管理により運営され、市民の取り組みに対しては「松浦市元気なまちづくり活動支援費補助金」を設けてこれを推進している。こうした状況下では、自治体が主体となるソフト事業によるまちづくりは、長期的かつ投資的な方策であり、優先順位の低い行政施策と捉えられている。そのため、現在進行中の各種事業や市民らの取り組みは一義的に終わらせることなく、相互の重なり・結びつきを作り出し、その効果を十二分に発揮する必要がある。

筆者らが実施している松浦市の取り組みでは、景観行政を手段として、上記課題へのアプローチを試みている。景観という入口を通すことで、行政職員や住民にとっては、地域で検討すべき課題を、風景や地域の有り様といった、一見すると狭いテーマとして手がかりを得やすくなると思われる。筆者らはこの点を利用し、福島地域において景観行政を進めるにあたり、

- ・ 行政職員の意識や理解を深める取り組み；景観まちづくり庁内勉強会及び庁内調整会議
- ・ 市民の意識醸成に係る取り組み；講演会、小学校ワークショップ
- ・ 市民、行政、学識者による地域ビジョンの作成；福島地域景観まちづくり協議会

により、過疎化、少子高齢化が進行する状況下での地域ビジョンを共有・議論するための素地づくりを行った。これによりあぶり出された地域ビジョンは、第一次産業、観光、教育、といった都市計画分野では対応しえないテーマを組み合わせたものであり、必然的に庁内横断的な連携を要するものであった。このように、間口は狭く、展開の幅は広い点が、景観行政の特徴であると思われる。自治体にとっては、多分野にまたがる社会問題への対応の足掛かりとして、景観行政導入の可能性を見出すことができると考えられる。

(3)地域にとっての効果

ソフト施策を中心としたまちづくりは、地域内の循環、地域運営の仕組み、人々や活動のつながり、などが成果となる場合が多く、市民や行政にとっては、完成形を描き、明確な将来像として共有を図ることが難しいと思われる。この完成形に欠かせない要素として、多くの場合、人材育成が挙げられる。ただしこの人材育成は、松浦市のようなまちづくり導入段階の地域では、意図的に仕込めるものではなく、取り組みの効果として成るものであると筆者らは考えている。

(1)に示した地域イメージの共有プロセスや、(2)に示した地域ビジョンのあぶり出しは、完成形を描くこと自体

ではなく、それを皆で共有し、各人の取り組みを位置付ける・当てはめるといふ過程が重要といえる。松浦市のような厳しい状況下にある地域においては、地域の状況を悲観する・諦めるのではなく、また楽観的に大きな夢を描くのではなく、地域の責任は地域が果たすという責任感を共有することが、当面の人材育成であると考えている。

(4)土木計画分野が発揮すべき専門性

ここまでの考察をふまえ、最後に、我々専門家が果たすべき役割について述べたい。上記に示した景観行政が想定しているのは、あらかじめ準備したピースを完成させるパズル型のまちづくりではなく、さまざまな布辺をつぎ合せて作り出すパッチワーク型のまちづくりである。これには地域イメージの共有プロセスや地域ビジョンのあぶり出しをマネジメント・コントロールが必要であり、専門性を発揮すべき事項といえる。具体的には、①当該地域に関する情報の集約および整理、②住民－住民、住民－行政、行政－行政の交通整理、③適切なタイミングでの判断と采配である。景観行政という、当該地域にとっては初の試みとなるまちづくりを進めるにあたって我々専門家は、専門性を補完する、先鋭的な取り組みを助ける存在として、当該地域に貢献していくべきであろう。

5. おわりに

本稿では、過疎地域における景観行政導入意義の考察を目的として、松浦市福島地域における景観まちづくりの取り組みを報告した。当該地域における景観まちづくりの取り組みは初期段階であり、今後は以下のような喫緊の課題が挙げられる。

- ・自治体にとっては、景観行政は投資的な取り組みである、短期的効果・成果が表れない。そのため、財政部局や議会への説得材料・技術が必要である。
- ・住民に対しては、議論の幅を広げることで、過度の期待(人口増加)を招かないようなコントロールが必要である。
- ・住民の行政依存の解消や、行政不信の払拭、規制に対する拒絶反応の緩和を図る必要がある。自治体は、官民連携の取り組みを進めるにあたって、規制・誘導方策を住民に約束する覚悟が必要である。この適切なタイミングを示すのは、専門家の果たすべき役割であるとする。

なおこうした課題に対し、何らかの解を得なければ、景観行政に対する”厄介な存在”というイメージは払拭できないとの認識を付記しておく。

謝辞：松浦市都市計画課および福島地域景観まちづくり協議会のみなさまには、景観まちづくりの実践的研究に係るヒアリング調査・協議会等実施に多大なるご協力を頂きました。記して謝意を表します。

参考文献

- 1 http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi_townscape_tk_000025.html(最終閲覧 2014.04.25)
- 2 景観法 第1条
- 3 松浦市：松浦市総合計画, 2007.
- 4 松浦市：松浦市過疎地域自立促進計画, 2010
- 5 加瀬康子, 横内憲久, 岡田智秀：近江八幡市における景観法に基づく景観計画の策定プロセスと運用実態に関する研究, pp.103-114, 景観・デザイン研究論文集 No.3, 2007
- 6 平野勝也：景観法の可能性～創る景観と軽やかな運用～, pp.142-146, 景観・デザイン研究講演集 No.3, 2007.
- 7 高尾忠志：地域ルール of 明文化と共有に向けた景観法の活用, pp.1-12, 景観デザイン研究論文集 No.7, 2009.
- 8 山田圭二郎, 藤倉英世：地域づくりへの内発的展開力を有する景観政策の実施過程に関する事例分析, pp.107-116, 景観・デザイン研究講演集, No.4, 2008
- 9 山口敬太：風景の持続性に関する基礎的考察－景観の計画・運営における方法と課題－, 土木学会論文集 D3(土木計画学), Vol.68, No.5(土木計画学研究・論文集第 29 巻), pp.1-21-I_33, 2012.
- 10 真田純子：風景保全策としての「風景をつくるごはん」プロジェクト, 景観・デザイン研究講演集 No.9, 2013.
- 11 前掲 4

(2014. 4. 25 受付)