

合併市町における景観まちづくりの地域計画的役割 ー長崎県松浦市福島地域・鷹島地域の プロセスを事例としてー

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)

平成の大合併を経験した地方都市では、行政サービスの低下や旧市・旧町の住民性の違い等、合併に伴う様々な変化に、市民・行政ともに対応しきれていない場合が少なくない。2006年に1市2町が合併した長崎県松浦市もそうした状況に直面する地域の1つである。行政は過疎対策や財政難といった地域課題の解決策として、市民協働を推進している。一方で住民の多くは、合併により生じた行政の変化に対し不満を抱いており、そうした地域での市民との協働は一筋縄では成らない。とりわけ、旧福島町及び旧鷹島町はともに人口3,000人程度の島地であり、役場機能の大幅な縮小が地域に与えた打撃も大きく、行政に対する不信感も根強い。こうした地域で市民協働のまちづくりを行うには、地域の実情に応じた手法・プロセスや行政の支援体制が必要であるものの、「合併」が地域毎のきめ細かな対応を妨げている。筆者らはそうした地域において景観まちづくりのプロセスが市民と行政の協働を推し進める有効な方策となり得ると考えている。本稿では松浦市福島地域と鷹島地域での取り組みプロセスの違いに着目し、実践報告を兼ねて景観まちづくりの地域計画的役割について考察する。

Key Words : regional landscape planning, municipal merger, local government, civic collaboration

1. はじめに

平成の大合併により合併した多くの自治体では、市域の広域化に伴う行政サービスの低下や、旧市・旧町の住民性の違いが、様々な取り組みを実行する場合の障壁となっていることが少なくない。人口減少、少子高齢化がより深刻化している地方部では特に、こうした障壁を取り除き、行政・市民がともに地域課題の解決に早急に取り組む必要がある。

2006年に1市2町が合併した長崎県松浦市もそうした状況に直面する地域の1つである。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。全域で過疎地域の指定を受けているが、中でも福島地域・鷹島地域はともに人口減少が著しく、高齢化率も高い。

行政は過疎対策や財政難といった地域課題の解決策として、市民協働を推進している。一方で住民の多くは、合併により生じた行政の変化に対し不満を抱いており、そうした地域での市民との協働は一筋

縄では成らない。とりわけ、旧福島町及び旧鷹島町は合併に伴い、役場機能の大幅な縮小が地域に与えた打撃も大きく、行政に対する不信感も根強い。こうした地域で市民協働のまちづくりを行うには、地域の実情に応じた手法・プロセスや行政の支援体制が必要であるものの、「合併」が地域毎のきめ細かな対応を妨げている。筆者らはそうした地域において景観まちづくりのプロセスが市民と行政の協働を推し進める有効な方策となり得ると考えている。本稿では松浦市福島地域と鷹島地域での取り組みプロセスの違いに着目し、実践報告を兼ねて景観まちづくりの地域計画的役割について考察する。



図-1 松浦市の位置

2. 松浦市における景観まちづくりの導入

(1) 松浦市景観基本計画策定の役割と施策の体系

松浦市は2013年3月に松浦市景観基本計画を策定した。「松浦らしい景観を維持・保全し、活用するために必要な取り組みの基本的な方針を示すことにより、松浦が抱える人口減少や少子高齢化などの課題に貢献する」ことを目的とし、その役割は下記のとおりとしている。

松浦らしい景観を維持・保全し、活用するための・・・

- ・理念を構築します
- ・市民意識の醸成を進めます
- ・施策の方向性を提示します
- ・施策の進め方を提示します

基本計画では、「景観を通して人びとの間に生れる繋がりや想いを原動力として、地域が抱える課題を乗り越えながら、松浦らしい景観を後世に残していく」ことを理念に掲げている。「松浦らしい景観を守る」「松浦らしい景観を活かす」「松浦の景観の守り手・活かし手の支援と育成」の取り組みを一体的に進め、多くの人たちが繋がり、関わることにより、松浦らしい景観を将来にわたって守っていくとしている(図-2)。

また福島地域および鷹島地域において先導的な取り組みにまず着手し、効果を具体化しながら取り組みを全市に広げていくこととしている。

(2) 景観基本計画における福島・鷹島地域の位置付け

福島地域および鷹島地域は、基本計画において先導的なエリアと位置付けられている。基本計画では、現状や課題をふまえ、それぞれの地域に応じた取り組みの目標が下記の通り、示されている。

【福島地域】

現状；これまでの取り組みの存在、多彩な地域資源の存在、開発制限のない区域、進む人口減少・少子高齢化

課題；景観を保全するためのルールづくり、景観を守り・活かす活動への支援の必要性、良好な景観資源の活用の必要性

取り組みの目標；美しい棚田、ツバキのある風景、雄大な眺望景観などを守り・活かす取り組みを進め、基本計画に掲げる地域ビジョンの実現を目指します。

【鷹島地域】

現状；これまでの取り組みの存在、元寇に縁のある歴史資源の存在、雄大な眺望景観、鷹島肥前大橋と観光、開発制限のない区域、進む人口減少・少子高齢化

課題；観光受入のための施策展開、景観を保全するためのルールづくり

取り組みの目標；元寇の歴史の薫りと豊かな自然の恵みを守り・活かす取り組みを進め、基本計画に掲げる地域ビジョンの実現を目指します。

【施策の体系】

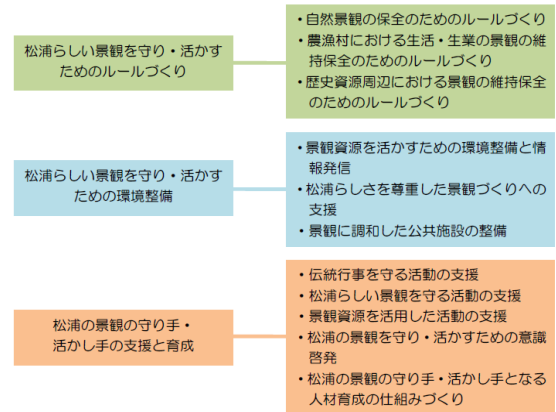


図-2 松浦市景観まちづくりの施策の体系
(松浦市景観基本計画 p.18 より転載)

先導的エリアである両地域の現状や課題は、全市に共通する基本的な事項と、各地域固有の地域資源に関連する事項に分けられる。これらは2つの地域の共通点・相違点からも読み取れる内容となっている。次節では共通点・相違点をふまえ、各地域における景観まちづくりの方向性を確認する。

(3) 基本計画における共通点・相違点

共通点は福島地域・鷹島地域ともに、「開発制限のない区域」、「進む人口減少・少子高齢化」という現状と、「景観を保全するためのルールづくり」が共通して挙げられている点である。

こうした基本的な事項は共通であるが、福島地域と鷹島地域では明確に地域課題・取り組み目標が異なる。福島地域の現状には、「多彩な地域資源の存在」が挙げられ、良好な眺望や棚田、ツバキが示されている。これをふまえ課題は、「守り・活かす活動への支援」と「景観資源の活用」が挙げられる。地域資源を特定せず、住民らの発意や活動に委ねて柔軟に取組もうとする、緩やかな方向性が見て取れる。一方、鷹島地域の現状には、「元寇に縁のある歴史資源」や「雄大な眺望景観」、「鷹島肥前大橋と観光」が挙げられており、課題には「観光受入のための施策展開」が挙げられている。地域として活かすべき資源が明示されるとともに、観光受入れを課題として取組むという、明確な方向性が示されている。

このように福島・鷹島はともに根本的な地域の状況（開発制限のない区域、人口減少・少子高齢化）に大差はないものの、基本計画に示された取り組みの方向性は明らかに異なる。基本計画をベースとして、緩やかな方向性の福島地域、明確に方向性を定めた鷹島地域のそれぞれに応じ、景観まちづくりに取り組んでいくこととなる。

表-2 福島地域における取り組みの経過

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年	
1月	1/30 福島地域景観まちづくり協議会③ 1/31, 2/24 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)」のとりまとめ
11月	11/27 福島地域景観まちづくり協議会④ 「福島地域景観まちづくり実施計画」策定

b) ヒアリング調査で把握した地域性

福島地域におけるヒアリング調査では、地域資源や取り組みに加え、取り組みを進めるにあたって配慮すべき地域性を、人材・活動・問題意識それぞれの視点で把握した。

①人材

- 多岐にわたるテーマに対して、多くの活動団体があり、活発に活動している。
- 活動団体の主要メンバーは、他の複数の団体や地縁団体の要職を兼務しており、人材の固定化、高齢化が目立つ。
- 女性を中心とした活動団体が比較的多く、独自の人脈や人材ネットワークを形成している。

②活動

- イベント的な活動が多く、地域の行事・イベントが数多くある。
- 行事・イベントの運営は住民と行政で実施している、合併に伴う支所職員の減少や人材の高齢化が問題となっている。イベントの運営やボランティア活動には、地元企業(九液、東興産業)が若手の人材派遣を行っている。

③問題意識

- 行政に頼らず、住民で活動をしようという意識が高く、行動力もある。
- 多様な地域資源があるにも関わらず、活かされてない。
- 公園や眺望点の草刈り整備など、取り組むべき地域課題のとらえ方が短期的、単目的になりがちである。

c) 福島地域の取り組みで留意すべき点、解消すべき課題

上記に示した福島地域の地域性を勘案すると、下記3点に留意して取り組みを進める必要がある。

- 福島地域の強みと弱みを住民・行政ともに共有する必要がある。

- 長期スパンで福島地域の将来像を描き、個々の活動が総合的に効果を発揮するように、取り組みを繋げる必要がある。

活動に参画する住民・参画しない住民両方の人材育成、若手人材の主體的な活動の促進、持続的・将来的に取り組みが展開するような地域内外の連携体制の構築が必要である。

d) 福島地域の取り組みにおける工夫点

福島地域景観まちづくり協議会の運営にあたっては、景観まちづくりへの住民の参画を適宜拡大するため、興味のある人はいつでも誰でも参加できるように、福島地域景観まちづくり協議会の協議会員は固定せず、オープンな場とした。また当初、協議会(会議)形式での協議会運営を想定したが、協議会員の声を受け、ワークショップ形式で実施した(写真-1)。

協議会員には、①福島地域の将来像を描き、将来像に向けて②長期的な視点を持った取組みへとつなげるよう、意識共有を図る様なワークショッププログラムを展開した。

さらにヒアリング調査や協議会の経過から、景観まちづくりを進めるにあたって対応すべき地域課題が、第一次産業、観光、食など多岐にわたることから、庁内の関係課と調整会議を実施し、情報の収集および共有に努めた。景観まちづくり実施計画は、全3回のワークショップ(第2回~第4回協議会)の結果をふまえて策定した(写真-2)。

協議会員の気運は既に醸成していたことから、協議会員同士で取り組みや施策の具体的なイメージの共有を図ることや、景観まちづくりの裾野を広げる



写真-1 福島地域景観まちづくり協議会の様子



写真-2 福島地域景観まちづくり実施計画および福島地域景観計画



写真-3 小学校 WSの様子

ため、景観まちづくり講演会や小学校でのワークショップを開催し、実施計画(案)の作成を補完した(写真-3).

(3) 鷹島地域の取り組み

a) 取り組みの経過(表-3)

①地域調査

鷹島地域景観まちづくり協議会設置に先立ち、2013年4月～8月にヒアリング調査、2014年9月から鷹島地域の関連計画・資料調査を実施した。

②実施計画作成(協議会)

2014年11月10日に第1回鷹島地域景観まちづくり協議会を開催し、ヒアリング調査および資料調査報告を行った。また「今の鷹島の良いところ、悪いところ」について議論した。2015年2月12日に第2回鷹島地域景観まちづくり協議会を開催し、鷹島地域の20年後の将来像について議論した。2015年3月17日に第3回鷹島地域景観まちづくり協議会を開催し、鷹島の将来像に向けた取り組みテーマ8つに対し、短期的に取り組める施策を検討した。

2015年3月、計3回の協議会での議論をもとに、「鷹島地域景観まちづくり実施計画(案)」を取りまとめた。

b) ヒアリング調査により把握した地域性

鷹島地域におけるヒアリング調査では、地域資源や取り組みに加え、取り組みを進めるにあたって配慮すべき地域性を、人材・活動・問題意識それぞれの視点で把握した。

①人材

- ・ 地域活動は若手に任せる気運がある。
- ・ 消防団や農協・漁協・石工青年部などの地縁組織のつながりが強く、地域活動を支えている。ただし青年団が無くなるなど、若手の人材は減っている。
- ・ 地域づくりにおいて、女性が活躍する場が少ない。

②活動

- ・ 人口減少や担い手の高齢化により、伝統行事、恒例イベントの実施が難しくなっている。特

表-3 鷹島地域における取り組みの経過

年月	事柄
2013年 4～8月	4/22, 5/28, 6/26-27, 7/26, 8/22 ヒアリング調査
11月	11/10 鷹島地域景観まちづくり協議会①
2015年 2月	2/12 鷹島地域景観まちづくり協議会②
3月	3/17 鷹島地域景観まちづくり協議会③ 「鷹島地域景観まちづくり実施計画(案)」のとりまとめ

に地区単位で継承・参加する行事は、地区によっては深刻化している。

- ・ 地区同士、団体同士の連携や情報共有に消極的である。

③問題意識

- ・ 鷹島神崎遺跡を活かしたまちづくりが課題である。ただし市民の関心は元寇船の引き揚げであり、観光資源としての視点は、引き揚げありきでしか進んでいない。
- ・ 市民の多くは、六本幟に対する思いが強い。六本幟の継承は地域コミュニティでは難しくなっており、新たな継承システムを臨む声もあるが、具体的な動きは見られない。

c) 鷹島地域の取り組みで留意すべき点、解消すべき課題

上記に示した鷹島地域の地域性を勘案すると、下記4点に留意して取り組みを進める必要がある。

- ・ 鷹島神崎遺跡を活かしたまちづくりが喫緊の課題である。推進にあたって、まずは行政・住民で当面の目標を定め、共有する必要がある。また学術(水中考古学)、観光、教育、文化、暮らし、産業、などを関連付け、官民協働で取り組める施策を実行してみる事が重要である。
- ・ 今後も人口減少・少子高齢化の進行が見込まれる中で、継承が危ぶまれている六本幟、元寇記念祭、三里地区の浮立など伝統行事や、モンゴル祭り、運動会、一斉清掃活動など恒例イベント、道づくり、フラワーポット事業、元寇太鼓、など地域活動の継続が課題である。地域コミュニティの衰退により失われそうな行事・文化等を継承するには、新たな鷹島コミュニティづくり、人材ネットワークの形成が必要となる。
- ・ 旧町時代以来の既存計画や、鷹島肥前大橋開通に向けて地域づくりワークショップを実施した経緯がある。これらの内容を十分に把握・加味して、景観まちづくりを展開する必要がある。
- ・ 既存計画等では、概念的な将来像を地域ビジョンとして掲げている場合が多い。個別

具体的な施策が挙げられ、特定の担い手が容易に想像できる内容内容が示されており、取り組むべき主体は示されていない。そのためか、身近な・手軽な取り組みに繋がっていない状況が見て取れる。横断的で多様な人材を巻き込めるような施策が必要である。

d) 鷹島地域の取り組みの工夫点

福島地域同様、景観まちづくりへの住民の参画を適宜拡大するため、興味のある人はいつでも誰でも参加できるように、鷹島地域景観まちづくり協議会の協議会員は固定せず、オープンな場とした。また元寇関連の歴史資源や観光受入れが取り組みの主題となることから、庁内の関係課と調整会議を実施し、情報の共有および推進体制の構築に努めた。

協議会の形式は福島地域での反省をふまえ、立ち上げ当初からワークショップ形式で実施し、住民相互の対話を促した。また協議会時に適宜、既存計画や鷹島神崎遺跡保存管理計画の関連個所を紹介し、それらの内容や情報の共有に努めた(写真-4)。

ワークショップにおいて、景観まちづくりとして、今後5年間で取り組むべきテーマを8つに絞った。さらにそれらを「景観に関連するもの」を4テーマ、「根本的な地域課題」を4テーマの2つに分類し、「景観に関連するもの」×「根本的な地域課題」を組み合わせて、横断的な視点で施策を検討した。景観まちづくり実施計画(案)は、全3回のワークショップ(第1回～第3回協議会)の結果をふまえ作成した。

4. 両地域での取り組み成果および課題

現時点では両地域とも、景観まちづくりの取り組みは実施計画作成～取り組みの実行の移行段階にある。以下にそれぞれの地域での取り組み成果および課題を示す。

福島地域では、庁内の合意形成および住民との合意形成を経て、「福島地域景観まちづくり実施計画」を策定した。実施計画には、協議会員の福島地域に対する意識を総合し、「なりたい福島」(基本理念)を示した。さらに福島の弱みを克服し、強みを活かして「なりたい福島」を実現するため、福島の魅力を「Ⅰ. 考える・知る」「Ⅱ. 語り合う・自



写真-4 鷹島地域景観まちづくり協議会の様子

慢する」「Ⅲ. 守る・磨く」「Ⅳ. 売る・広める」の4段階からなる29の施策を示した。またそれぞれの施策は取り組み単位(取り組みを支える人・チーム構成)とともに、取り組みのイメージを提案した。

福島地域は協議会の立ち上げ直後から、住民の気運醸成や意識共有が成っていたため、実施計画(案)作成段階から、景観を保全するためのルールづくりや、景観まちづくりの啓発活動に取り掛かることが出来た。また実施計画(案)作成段階から庁内での情報共有を進めていたため、実施計画策定に係る庁内での合意も形成されている。一方、今後の景観まちづくりの取り組みを実行するにあたって、実施計画に示された施策メニューに対する主体的な取り組み姿勢は市民・行政ともに、今のところうかがえない。今後は、庁内での体制構築に向け、改めて意識共有を図る必要がある(図-5)。

鷹島地域では、庁内の合意形成を適宜図りつつ、事務局にて「鷹島地域景観まちづくり実施計画(案)」作成した段階である。協議会員の描く20年後の鷹島の目標像を整理し、8つの取り組みテーマを提案した。さらに、テーマごとに取り組むべき方策を挙げるとともに、5年以内に取り組む方策を選別して示した。

残念ながら現状では、鷹島地域では景観まちづくりに対する住民の気運が未だ醸成していない。この傾向は協議会への申込・参加人数にも顕著に現れており、今後、景観まちづくりの取り組みを実行する中で住民の気運醸成や住民との意識共有を図る必要がある。一方、庁内の意識共有および合意は既に形成されており、施策展開に向けた準備を進める関係課もある。景観まちづくりの取り組みを実行するにあたって、庁内の体制は問題なく構築されるものと思われる(図-6)。

5. おわりに

長崎県松浦市の事例をふまえ、合併市町における景観まちづくりの地域計画的役割について考察する。

平成の大合併により合併した多くの自治体では、冒頭にも述べた通り、市域の広域化に伴う行政サービスの低下や、旧市・旧町の住民性の違いが、地域課題への対応に際して、デッドロックを引き起こしている場合が少なくない。市全域で公平な行政サービスの展開を心がけるあまり、市全域で画一的な行政施策や、当たり障りのない施策が優先的に予算化され、事業化される傾向も見受けられる。景観まちづくりは、こうしたデッドロック解消の糸口をつかむ一手段となり得ると筆者らは考えている。

長崎県松浦市では全市的に抱えている「進む人口減少・少子高齢化」という現状を、景観まちづくりを手段として、地域の将来像や、それに向けた中・長期的な取組みについて、市民との意識共有や合意形成を図っている。また各地域固有の地域資源を基礎としたゾーニング(先導的エリア)を行い、取組みに優先的に取りかかる地域を絞り込んだ。先導的エ

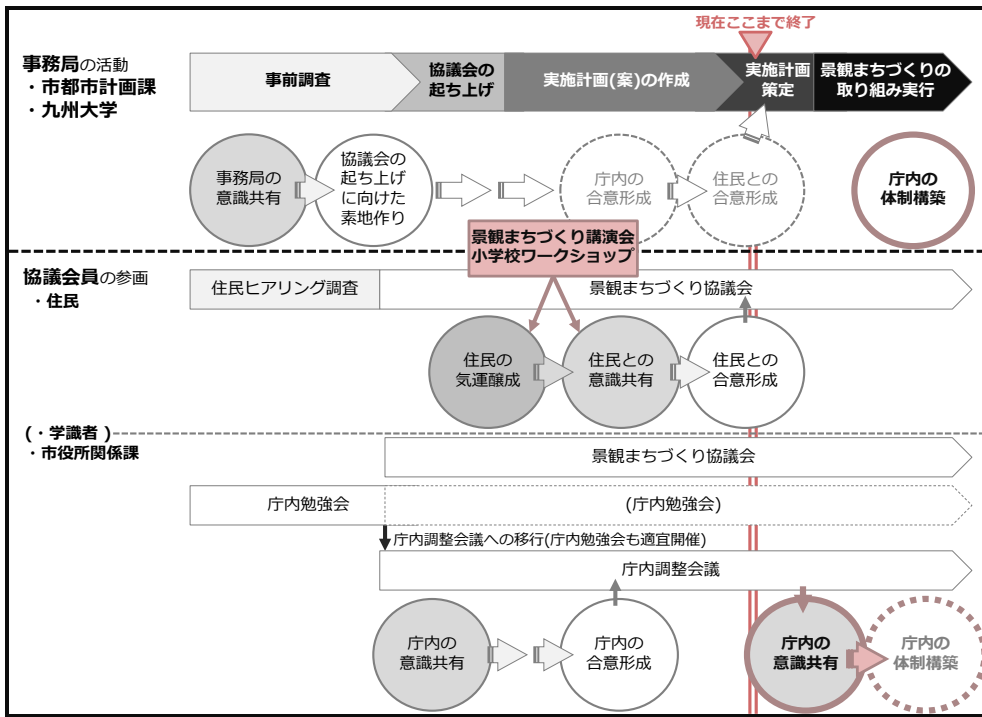


図-5 福島地域の取り組み成果及び課題

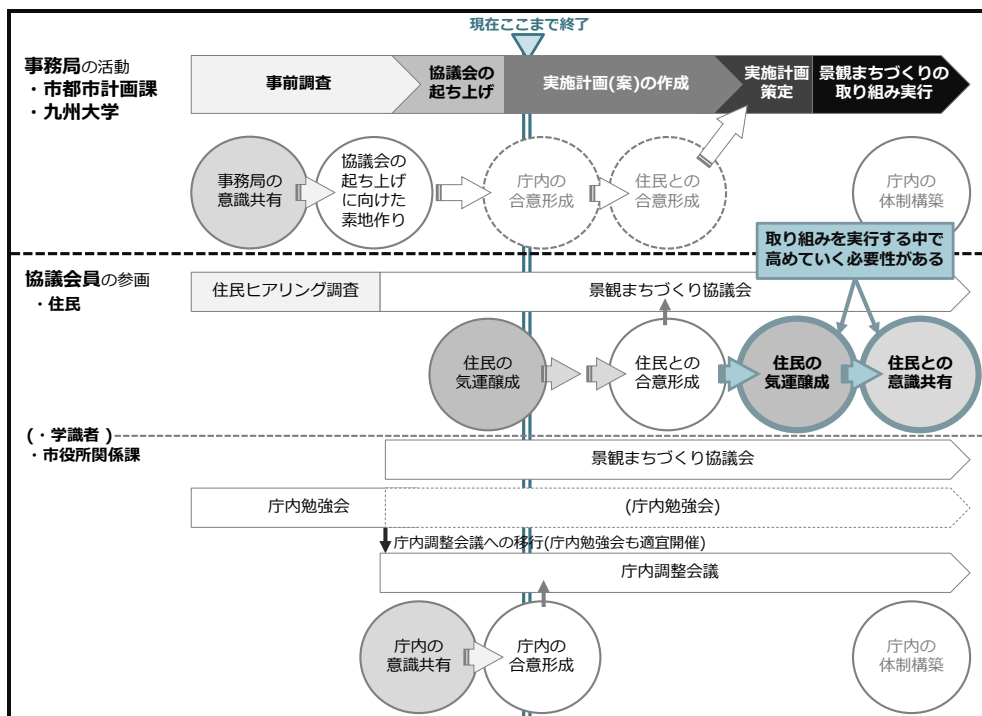


図-6 鷹島地域の取り組み成果及び課題

リアでは、市民協働を推進するにあたって欠かせない地域性(人材、活動、問題意識)をふまえ、住民どうしが考え・議論する場を設けて、まちづくりの展望を導き出した。こうしたプロセスにより作成した福島地域・鷹島地域それぞれの景観まちづくり実施計画は、計画内容(施策)に対する合意形成よりもむしろ、取組主体(市民や行政)の気運醸成や意識共有といった「主体の形成」が重要と思われる。

このように景観まちづくりは、地域特性に応じたゾーニングや地域の展望を描く地域計画的側面と、計画の実行を担う主体の形成という人材育成的側面

を併せ持つ方策であると考えられる。今後、福島地域・鷹島地域においては後者の人材育成的側面を重視した取り組みを本格化していく段階にある。講演時には、両地域の取り組み段階の初動も紹介しつつ、事例紹介を行う予定である。

謝辞：松浦市都市計画課および福島地域・鷹島地域のみなさまには、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。

(2015. 4. 24 受付)