

現場で考える職員を育てる景観計画策定プロセス

高尾 忠志¹・永村 景子²

¹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准教授（〒819-0395 福岡市西区元岡744）

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

²正会員 九州大学大学院工学研究院環境社会部門特任助教（〒819-0395 福岡市西区元岡744）

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

人口減少が進む地方自治体においては、ますます市民一人一人の環境や境遇に配慮したキメの細かい施策の企画立案が必要となると考える。その一方で、平成の大合併により基礎自治体職員と地域の現場との距離は遠くなった。また、合併後約十年を経て入庁当初からそうした仕事環境におかれている職員が多くなってきており、現場を起点とした施策検討ができる職員の育成が課題となっていると考える。本稿では、筆者が関わってきた由布市、五島市、松浦市の景観まちづくりの事例を紹介し、各事例の景観まちづくりを経験したことによって、各担当職員が景観まちづくりでどのような経験をし、それによって景観まちづくりをどのように認識するに至ったかを整理し、景観まちづくりの市職員を対象とした人材育成効果の可能性を指摘した。

Key Words : *development of human resources, landscape planning, Goto city, Yufu city, Matsuura city*

1. 背景と目的

人口減少が進み、財政状況が厳しい地方自治体においては、ますます市民一人一人の環境や境遇に配慮したキメの細かい施策の企画立案が必要となると考える。その一方で、平成の大合併により基礎自治体職員と地域の現場との距離は遠くなった。また、合併後約十年を経て入庁当初からそうした仕事環境におかれている職員が多くなってきており、現場を起点とした施策検討ができる職員の育成が課題となっていると考える。

一方で、筆者は、これまで関わってきた基礎自治体の景観計画や景観を活かしたまちづくり計画の策定、公共事業における景観検討等（ここでは以上を「景観まちづくり」と総称する）のプロセスにおいて、担当職員の仕事に対する意識が変化し、より積極的に職務に取り組むようになる経験を重ねてきた。景観まちづくりの意義を議論する中で、そうした人材育成効果に着目することで、上記のような社会的課題に対する貢献につながるのではないかと、また逆に景観まちづくりに対する社会的な認識を高めることにもつながるのではないかと考える。

本稿では、筆者がこれまで関わってきた大分県由布市、長崎県五島市、長崎県松浦市の景観まちづくりのプロセスとその中心的役割を担った自治体職員を対象としてヒアリング調査を行うことにより、景観まちづくりの人材育成効果の可能性について考察した。

2. 研究方法

(1) 研究方法

研究対象とする大分県由布市、長崎県五島市、長崎県松浦市の景観まちづくりプロセスにおいて、筆者が関わっていた当時の担当職員に対して、以下の項目をメールでヒアリング調査を行った。

- 1) 景観まちづくりに関わる前後で自分自身どのように変化したと思うか？
- 2) そのような変化を及ぼした景観まちづくりでの経験がわかるエピソードを教えてください。
- 3) 景観まちづくりでの経験をもとに市職員として働くにあたって大事だと思う点を教えてください。
- 4) 景観まちづくりが役所の他業務と比べて特殊だと思う点を教えてください。

上記のヒアリング結果と実際の策定プロセス、筆者の経験をもとに、各事例の景観まちづくりを経験したことによって、各職員が景観まちづくりでどのような経験をし、それによって景観まちづくりをどのように認識するに至ったかを整理し、景観まちづくりの市職員を対象とした人材育成効果の可能性について考察した。

(2) 研究対象

1) 大分県由布市

大分県由布市都市・景観推進課（当時）のA氏とは、由布市に都市・景観推進課が設置されて以来、「湯の坪街道周辺地区周辺地区景観計画・景観協定・紳士協定」

「由布市景観条例」「由布市景観マスタープラン」「由布院盆地景観計画」の策定プロセスをともにしてきた。

「湯の坪街道周辺地区周辺地区景観計画・景観協定・紳士協定」は、地区住民が自主的に検討委員会を設置し、約3年をかけて地区での合意形成を進めて策定された景観ルールであり、市都市・景観推進課はその法定化のために由布市景観条例を制定し、「湯の坪街道周辺地区周辺地区景観計画・景観協定・紳士協定」のうち景観計画の部分を用いてきた。A氏は、地区住民による検討委員会にも、運用後の景観協定運営委員会にも参加していた。

「由布院盆地景観計画」については、都市・景観推進課が立ち上げた「湯布院景観協議会」における約3年半に渡る議論によって検討されたものであり、A氏はここでも事務局として会を運営し、農業や商業、旅館業等に従事する立場の違うメンバーの合意形成プロセスをマネジメントした。また、「由布院盆地景観計画」施行に向けた住民説明会や庁内調整についても担当した。

2) 長崎県五島市

長崎県五島市建設課（当時）のB氏とは、長崎県により「長崎の教会群とキリスト教関連遺産」の世界遺産登録推進事業が進められる中で、五島市内の構成資産である「旧五輪教会堂」および「江上天主堂」を中心とした地区の保護措置、整備・活用方策を検討することを目的とした「五島市景観計画」「久賀島景観計画」「久賀島景観まちづくり計画」「五輪地区への道の改修事業」「堂崎教会駐車場改修事業」「五島市景観重要公共施設の整備指針（案）」等の協議プロセスをともにしてきた（旧五輪教会堂は久賀島に位置する）。

特に「久賀島景観まちづくり計画」および「久賀島景観計画」「五輪地区への道の改修事業」は、島民をメンバーとした「久賀島まちづくり協議会」において1年をかけて一体的に検討・協議したものであり、B氏は事務局として行政に対する不信感が強かった島民との信頼関係を構築し、世界遺産を契機とした島おこしへの道筋をつける役割を担った。また、「堂崎教会駐車場改修事業」についても地区住民が参加したワークショップにより整備内容を検討し、B氏は事務局として観光客だけでなく地区住民にとってもよい空間となるようプロセスのマネジメントを行った。

3) 長崎県松浦市

長崎県松浦市都市計画課（当時）のC氏とは、2年間にわたり「松浦市景観基本計画」「福島地域景観まちづくり計画」の策定プロセスをともにしてきた。

「松浦市景観基本計画」は市民と学識者（福岡大学・柴田教授および筆者）をメンバーとした委員会によって現地調査や議論を積み上げて策定された。また、「福島地域景観まちづくり計画」は、上記の「久賀島景観まちづくり計画」をモデルとし、島民による「福島地域まちづくり協議会」において1年をかけて策定された。C氏はこれらの策定プロセスの事務局として中心的な役割を担った。

3. 各職員の「景観まちづくり」に対する回答

由布市のA氏は、景観や土地利用に関わるルールの検討と言う合意形成が課題となる業務を担当してきたことから、アンケートの回答も「住民と行政との合意形成」「住民同士の合意形成」に関する記述に集中していた。

五島市のB氏は、景観に関するルールや島おこしにつながる活用計画の検討において住民合意形成を進めてきたが、それ以上に公共事業における「景観への配慮」を実現するための関係課との調整役を担うことが役割として大きかったため「庁内における合意形成」に関する記述に集中していた。

松浦市のC氏は、松浦市の魅力資源を景観というテーマから改めて見つめ直し、まちづくりの方向性を議論する業務を担当していたため、「地域の魅力の再発見」「地域住民への接し方」「庁内での連携の必要性」に関して回答されていた。

(1) 住民との合意形成について

A氏は、湯布院景観協議会において、立場の違う参加者同士が語り合い、お互いのことを知り、理解していくことによって、一緒にまちづくりをしていこうという雰囲気のできた体験を挙げて、住民コンセンサスを得ることの難しさとそれを乗り越えた時の成果の大きさ、それを体感した体験の貴重さを述べるとともに、多様な住民の意見をまとめ成果を出すという、行政マンとして必要不可欠なスキル的一端を身につけられたことを自らの成長として評価した。その上で、職員自身が中長期的にまちづくりをどのような戦略、戦術を使って進めていくのかというビジョンを持つことが重要であると述べていた。

C氏は、住民へのヒアリング調査や協議会での議論を通して、住民の生の声を聞く経験を通して、自分に話してくれた住民の想いを小規模でも実現したいと感じ、仕事に対する姿勢が受動的から能動的に変化した点を自らの成長として評価していた。その上で、市職員として、地域に飛び込んでいく姿勢を持ち、現場の声や温度を体感する機会を意識的に設けること、地域が自立していける仕組みを提案し、一緒にやってみることが大事である

と述べていた。

(2) 庁内調整について

B氏は、「五輪地区への道の改修事業」で島民が参加した協議会で改修内容を議論したことによって、事業担当者にも説明できたこと、「堂崎教会駐車場改修事業」についても地区住民とのワークショップによって改修内容を議論し、観光客だけでなく地区住民にとっても使いやすい空間整備を目指したことによって「景観への配慮」が進めやすく、整備後に地区の子供たちが遊ぶ風景を実現できたこと、「五島市景観重要公共施設の整備指針（案）」の検討プロセスを技術職員を対象とした勉強会を開催しながら進めたことによって、景観に関する問い合わせが関係課から増えたこと等を挙げて、地域との丁寧な話し合い、職員全体の意識の共有が「景観への配慮」を実現するために重要であると指摘していた。

C氏は、「福島地域景観まちづくり計画」の策定プロセスについて、土木が中心で景観の議論がスタートしたが「食」や「学校教育」とも連携ができた経験を挙げて、景観は関連分野が広範囲にわたるため、縦割り行政ではうまくいかず横のつながりが大切であること、その一方で成果を数値化しづらいため事業の意義の説明が難しいことを課題として指摘していた。

4. おわりに

A氏、B氏、C氏の回答では、景観まちづくりにおいて住民との合意形成、官民の協働関係の構築、庁内連携に向けた調整の重要性が指摘されており、そうした経験を通して、地方自治体職員としての働き方やについてあら

ためて考え直す機会であったことが指摘されている。

一般的に、景観まちづくりに関わる業務は、対象とする地区の景観を構成する要素や行為同士の「関係性」を再構築しようとするプロジェクトであるため、その実現に向けて関係者の協力を得るための合意形成は主要なテーマとなる。その際、景観が持つ「地域性」と「全体性」という特性が、地域住民の合意形成や庁内における横断的な調整を主要なテーマとして担当職員に意識させるのだろうと考える。

そして、C氏が提案していた、地域に飛び込んでいく姿勢を持ち、現場の声や温度を体感する機会を意識的に設け、地域が自立していける仕組みを提案し、一緒にやってみるような働き方をすることが、B氏が指摘するように庁内における横断的な調整においても大きな力になるのだろうと考える。

本論文で対象とした三名の市職員は、取り組みの大小に違いはあってもそうした成功体験を経験している。その結果として現場で考え、なおかつ庁内の調整を図りながら、景観に関わる施策を実現していく姿勢の重要性を認識した点で共通していた。本稿は三名を事例とした分析に過ぎないが、今後も景観まちづくりの持つこうした人材育成効果について、景観まちづくりの意義として評価していければと考えている。

謝辞：本論文の執筆にあたっては、大分県由布市のA氏、長崎県五島市のB氏、長崎県松浦市のC氏にご協力をいただいた。困難の多い景観まちづくりに一緒に取り組めたことをあらためてありがたく感じる機会となった。ここにあらためて感謝の意を表したい。

(2015.4.24 受付)