

第3回 美しい九州づくり懇談会 議事概要

1. 日 時：平成17年10月5日 13:30～15:30
2. 場 所：アスクビル 1階 会議室
3. 出席者：委 員：島谷座長 伊東委員 包清委員 深堀委員 宮本委員 米田委員
(欠席：松岡委員)
整備局：芦田企画部長
4. 内 容： 1) 座長あいさつ
2) 意見交換
 - ・ 景観づくりへの動機、方法や仕組み・手段について
 - ・ 九州の風景について
 - ・ 九州の景観づくりの心得について

5. 議事概要

① 座長あいさつ

- 昨年度から継続してきている当懇談会であるが、そろそろ今までの意見を取りまとめて提言できるよう、意見の収束を図っていきたいと思う。
- 昨年度から、各分野よりデザイン指針のとりまとめが進んでおり、道路のデザイン指針などすばらしいものができている。
- 河川についても景観ガイドラインを取りまとめるべく、本省作業部会で検討中。これも良いものができてくると思う。
- これら各種デザイン指針など、それぞれのパーツの議論については大体できてきている状況である。このような状況も踏まえ、九州はどうしていくべきか、当懇談会でも有効な提言ができるよう活発な議論を進めて頂ければ、と思っている。

(解 説)

美しい国づくりのための取り組みについては、全国的にも「美しい国づくり政策大綱」に基づく動きが着々と進捗している状況にある。ひとつの動きとして、昨年度から本年度にかけて、大綱の中で策定することになっていた『道路デザイン指針(案)』が完成し、7月に解説本が発行されている。河川のデザイン指針(仮称)についても、完成に向け鋭意作業中の状況であり、やがて公表されるものと思われる。

本懇談会では、このような全国の動きを踏まえ、九州ではどのような取り組みを行っていくべきか提言することを目的に議論を進めている。

② 前回までの内容整理と景観施策をとりまく現状について【事務局】

- 今までの議論から、「①九州の景観資源と現状」「②現実に発生している問題」が整理できてきており、そこから九州での「③景観づくりで取り組むべき課題」が出てきている。
- 国の景観施策も平行して進捗中で、現在までに、景観法の施行、景観アセスの試行、各種景観ガイドライン等の整備ができてきている。
- 直轄事業の範囲については、今までの意見や、これら施策も活用し、今後美しい景観形成ができると考えている。
- しかし、直轄だけが頑張っても、その周辺のことを何も考えられなかったら、良好な景観形成は不可能であるという現実がある。
- この問題解決のためには、景観法を活用し、周辺についてもルール化することが有効である。
- 景観法の活用は、自治体（地元市町村）が頑張らないとできないが、現状では市町村の景観法に関する認識は低いようである。
- 景観法を活用するために景観行政団体になる意向がある市町村もまだまだ少ない。
- このような現状の中で、問題解決し美しい九州を形成していくためには、整備局としてどのような動きをすべきか、ご意見をいただきたい。

（解 説）

前回までの懇談会の議論で、景観に関する九州の現状や問題について議論され、概ね課題が見えてきている。

一方で、美しい国づくりのための取り組みがどんどん進捗しているために、昨年度議論を始めたときからすると状況が変化している部分がある。

このために、前回までに出てきた課題を整理するとともに、現状を踏まえた上で必要な取り組みは何か、議論を絞り込む材料として、事務局から各種ガイドラインの策定状況や景観法を取り巻く状況について紹介した。

③ 自治体が抱えている問題・課題について

- 行政・地域の問題・課題
 - ◆（今まで、景観形成に携わった経験から）市町村は国の施策や法の趣旨を理解していないことが多い。
 - ◆田舎に行くほど景観づくりと地域づくりは表裏一体であることが理解されていない。
 - ◆行政がジャッジする力を持っていない。（間違いを間違いと認識していない。）このようなことでは地域の理解が得られないし、一生懸命にやろうとする住民やNPOも出てこない。
 - ◆市町村の無関心、問題意識の欠如、知識不足が問題である。
 - ◆市民に対しての地道な啓蒙活動も必要である。

●自治体内部の問題・課題

- ◆景観法を普及していくためには、住民に意識を持ってもらうこと、景観まちづくりの成功事例、が必要。これらを進めていくためには、市町村担当者の専門能力、市町村長の信念、が不可欠。
- ◆公共事業のデザイン評価を実施しても、自治体職員に率先して評価にかけようという機運が生まれていない。
- ◆市町村長や自治体幹部職員に対する意識啓発、自治体職員のスキルアップが必要。

●本物を見抜けないという問題

- ◆（今まで見てきた中での失敗事例から）地元石材できた古くて良い水路だったものを、集客目的で他地域の石材を用いて造り変えてしまったり、その地方特有の古民家や蔵などを、他の地域のデザインで整備してしまったり、伝建地区近くの江戸時代の石垣を、河川改修に伴い新しい材料で整備してしまったりというような失敗が多い。
- ◆自治体では、これら本物を見抜けずに、安易に手をつけてしまうことが多い。これは、ちゃんとしたアドバイザーがいないからであり、マネジメントできる人がいないからである。

（解 説）

景観形成を進めていく上で、風景を創る仕事である公共事業を担う行政の役割は大きなものがある。

過去に委員先生方が関係された事業の反省から、行政が抱えている問題・課題をピックアップして頂いた結果、取り組むべき課題のヒントが見えてきた。

④ 地域主体の景観形成（まちづくり）のためには……

- 「景観法」という手段が用意され、これからこの法に基づいて地域の景観づくりを具体的に進めていける段階に入ってきている。
- 地域での景観づくりを進めていく上で、大きなネックになっているのが担当職員のスキル不足及び地域住民の意識不足。
- だから、景観法が用意された今、次にやらないといけないのは、人材づくりだと思われる。
- 実際に（景観形成を）やろうと思っている市民がいても、受け止める行政がいない地域の不幸をどう克服していくかという問題、またその逆の問題もある。
- 住民主体のまちづくりを進めるためには、住民の方々に意識を持ってもらうと同時に、核となってやってくれる人が必要。このような人をどのように育てていくか、ということもひとつのポイントとなる。
- ほとんどの市町村（役所・役場）では景観形成専門の部所を持っていない。だから、景観形成についての専門知識がないところから始めないといけないし、地域住民とのワークショップをやろうとしても経験が無いという場合も多い。
- だから、市町村（役所・役場）の職員にこのようなスキルを身につけてもらうことも必要。
- 各自治体の首長が意識を高めることも必要。

- 景観デザインには時間と費用が必要であるという意識が自治体職員の中にあり、基本設計段階からアドバイザーの意見を取り入れ、中間段階で改善をやらうとしても、事業課では景観デザインを改善していくことを煙たがっている。事業担当者が景観デザインに意識を向け、力を注いでいけるような余裕が必要であると思う。
- 今までの土木職員は、戦後復興のため「安く・早く」ものをつくっていかねばならず、そのためのシステムの中で、（あまり景観やデザインのことは意識せずに）復興に邁進してきた。このため、景観デザインをどのように作っていけば良いのかについて、あまり慣れていない。
- だから、土木職員の意識を変える、スキルを上げていく取り組みが必要。
- 地域のまちづくりなどを行っていくためには、これら人材育成が非常に重要。
- 本物の良さが誰にもわからなかったために起きた悲劇（失われてしまった良いもの）がたくさんある。
- オーセンティシティを見極める（どれが本物であるか、その地域にとってどれが一番大事であるか）目を持っている人が非常に少ないことが一番の問題。
- このような目を持った人材は、人材不足はあるが地域の中や市町村にはちゃんといることがあり（例えば教育委員会の文化財担当者など）、このような方々との連携により悲劇は避けられる。人材活用についても考えていかねばならない。
- 景観をコントロールするためには、誰がキーパーソンになっていくべきなのか、デザインの根本的な方針を意志決定する段階で、どういう事を考慮すべきかというガイドラインが必要なのではないか。
- 今の仕組みでもものを作る場合には、計画から施工まで、それぞれの担当者の論理（例えば工務担当者であれば経済性や施工性、維持管理の容易さなど）でデザインが決められていく仕組みになっている。だから油断すると、全体の景観からすると異質なものを使ってしまうことで、全ての景観が台無しになってしまうことがある。
- 誰かが計画から施工まで、全部を通してしっかりチェックする仕組みが必要。
- 自治体の首長に対するスキルアップのために、国が何かやるようなことも考えた方が良いかもしれない。
- （景観を壊してしまわないための）自治体の首長の心得（首長として気を配っておかなければいけないこと）をつくって配布するようなことも考えた方が良い。
- 首長になったら大学で基本的なこと（福祉など景観以外の分野も含め）を勉強できるような研修制度などもつくると良いと思っている。
- 住民がどんなに良く動いても、リーダーがうまく動かないとうまくいかない。リーダーを育てるということを国がやるべきだと思う。

(解説)

景観形成は、地域が元気に頑張らないことには何も良くならないし守ることができない。地域が主体となって進めていけることが最も大切である。

では、それを進めていくために足りないことは何なのか？

景観法も施行され、各種ガイドラインが策定されるなど、景観形成を邁進していきける手段は用意されたが、今回の議論ではそれを使うべき人の能力不足が焦点となった。

まとめると、意見は以下のようなになる。

●人材育成について

- ・行政職員のスキルアップが必要
- ・地域住民への啓発が必要
- ・地域住民リーダーの育成が必要
- ・市町村長の意識高揚が必要

●人材活用について

- ・教育委員会の文化財担当者など、見極める目がある人の活用が必要

●マネジメントについて

- ・計画から施工まで、誰かが全部を通してチェックする仕組みが必要

⑤ 子どもたちを育てる

- 大学のまちづくりに関連する学科の学生と小学校の高学年を一緒にまちなみ探検させるようなことを考えると良いのではないか。小学生に教えるまちづくりの専門知識は学生に期待できるし、学生はフィールドワークの機会を得ることができる。
- 島原が噴火災害に遭ったあとのまちおこしのときに、大学生に地元の人とは全く違う目で「いいところ」の写真を撮ってもらった、というような話も聞いている。（このようなことの応用で）大学生と小学生がまち歩きをして撮った写真などの成果を、地域の商店街の人たちなどに提供することでまちづくりの材料にする、などすると一挙三得ぐらいの効果期待できる。
- 長期的に見れば、子どもを育てることも必要。
- 総合的な学習の時間や社会科の時間の教材で、「まちづくり」も最近はずいぶん出てきていると思う。
- 川の分野では、子ども用の教材はたくさん出てきているが、景観はあまり無いかもしれない。
- 景観のとらえ方や価値を理解していくためには、ある程度社会を理解できていることも必要であるので、それなりの年齢であることが必要である。
- 但し前提として、小さい頃からいい環境に接していることや、大事だと思ったかどうかなどの経験が大切であるので、この部分を支援することは非常に大切なことである。
- オーセンティシティ（を見極める目）なども、すぐに身に付くものではない。
- 小中学生には、図面などを描かせて頭で景観を理解させるということではなく、感覚から入っていった自分のまちに対する愛着などを養っていくことが有効な方法。
- そこからの発展で、地域の歴史文化を勉強できることにもつながっていく。
- 感性（を養うこと）から入っていくことが、非常に重要。

- （住民や子どもを交えてやった）まちづくりワークショップの事例などを集めて、使っている教材などを集めてみると参考になるかもしれない。
- 国土交通省がどういう役割を果たすかというところが難しい。この懇談会で事例を集めてみて、（子ども用教材の）ひな形のようなものを作ってもいいかもしれない。
- 先ほど話に出たような、大学生と小学生によるまちなみ探検隊、というようなやり方もあると思うし、違うやり方もあると思う。教材などをデータとして集めると、教育の現場で考えて頂けるような材料も集まるのではないか。
- （子どもの教育は）本当に地域にとって大事なものを見極めている人が教えないと逆効果。学生を使うにしても、大学院生レベルの高度な勉強・経験を積んだ人が教えないと逆効果になる。（そのような人は少ないため）教える側の人材育成も必要。
- 教育にも携わり、地域のことも十分理解しているような、意識の高い人材を利用することが、この点でも非常に重要。

（解 説）

人材育成の一環として、子どもたちを育てることの大切さについても議論となった。

子どもには、景観を頭で理解させることよりも、感性を養うことから入って、自分のまちに対する愛着などを養っていくことが有効。教える側の人材も、地域にとって大事なものを見極めている人である必要があるため、この点でも人材育成が必要である。

⑥ 従来の変更を促すために

- 発注仕様書及びマネジメントの問題
 - ◆子どもから事業者に至るまで、景観を理解する人を九州全体に増やしていこう、というのを目的に、小学生や地域住民を巻き込んだ何かを企画することは、継続的に実施することで将来効果が出てくる取り組み。
 - ◆公共事業などの開発が行われるときは、その事業を実施するときに景観を深く理解している人がそこに存在しなければならない。
 - ◆つまり、継続的な教育だけでは短期的な課題には対応できない。（今すぐそのような人が必要であるような事業には対応が間に合わない。）
 - ◆事業者が景観を踏まえて設計などを考えようとする場合は、どうしても時間が必要。
 - ◆発注仕様書のひな形の中に、景観に関する項目を入れていくなど、改善していくことも必要ではないか。
 - ◆7月から調査・設計を行い10月にはもう施工に入らないといけないなど、調査から計画設計に入るまでの期間が短すぎるのではないか。
 - ◆このあたりを改善する方法を生み出す必要がある。
 - ◆継続的な景観理解のための取り組みと、景観を理解した事業に変化させるための仕組みの両方が必要。
 - ◆設計業務の仕様書には、特別な指摘などが無い限り、稜線を侵さないようにしなさい、とか、地元のをよく調査して、その材料を使うようにしなさい、とかいうようなことまでは入っていない。（デザインする上で）注意すべき点などは、設計デザインを進めていく途中で、設計者との協議などで気が付けば入れることになるが、気が付かなければ入らない。（この点においても発注者の資質を高めることが必要。）

- 景観を配慮した作業が割り込めるように、そしてどんな事業でも、景観を検討することが評価されるように考えていただければありがたい。
- 担当者も景観の項目があれば興味を持つ。今は担当者が景観を理解しなくても発注もできるし、何ら困らない。現場の窓口の人が困ってもらわないと景観はよくなる。
- 河川で大規模な災害があった場合、時間がなくあつという間に工事してしまうので、景観や自然環境に悪影響を及ぼす。そこで、今議論しているのは、災害が起こったら、図面を引く前にアドバイザーが行って、ここは大きな枠組みとしてこういうふうな形で考えなさいとか、ここは非常に重要な場所だから保全しなさいとか、アドバイスする制度をつくっていかうと検討している。
- 出発点の前の段階の仕組みが重要で、大体出発したらほとんど変えられないことが多い。
- 出発点での大きな方向づけがやはり一番大事だと思う。
- 仕様書に材料の話も書くということですが、材料をどう組み立てるかまで説明をきちんとしてデザインしていただきたい。あたかも表面に石を張っているようなデザインの橋が全国の至るところにあります。石を浮かそうと思ったら、やはりアーチをつくるしかない。中身の構造とデザインとの関係のイロハが全く理解できていないという例が結構あり、材料とともに物を組み立てていくイロハもあわせて、デザインの仕様書などで書き込んでいく必要がある。
- 私たちが現場で非常に苦労したのは、あるところの首長さんは、田舎の山の中に都市的な斜張橋が欲しいという思いが強くて、単品で見ると良いが、それが全体のエリアとして見たときに合っているかどうかと悩みました。
- 一つ一つを良くつくる、美しくつくるということと、エリアとして見たときに、このエリアをこうしたいので、デザインをこうしたら良いと、その考え方を首長さん、トップに理解してもらおうようなのがいつも欲しいと現場では悩んでいました。

(解説)

従来の公共事業の仕組みを景観に配慮した仕組みに変えていく必要がある。

具体的には、事業実施には、景観を深く理解している人が必要となるため、継続的な教育を行う。また、事業実施では、調査から計画設計の段階での景観に配慮した作業の組み込み、発注の仕様書に景観の項目の組み入れ、材料とその組み立ての基本的考え方の書き込みが考えられる。さらに、事業を進める出発点での大きな方向づけを明らかにすることが大切である。

⑦ 地域らしさから九州らしさへ

- 北海道の人が九州を見た場合に、九州というのは何県あって、熊本とか長崎とか福岡とか、いろいろ分かれているけれども、さっぱりわからないという。何でわからないかというと、それぞれの文化が余り差異がなくなっているからではないか。九州らしいということも重要だが、例えば大分らしさとか長崎らしさを忘れてしまうと、魅力がなくなってしまう。
- 英国の場合それぞれのまちにいろいろな色合いがある。逆にフィンランドは戦後復興でつくられてきたまちであるため、ほとんどが森林になっていて、それぞれのまちに行っても全く個性がない。
九州を考えたときに、熊本らしさとか宮崎らしさとか大分らしさとか長崎らしさということも議論されないと、つまらないものになって皆似通ってくる。「らしさ」というものを失ってしまっていて、その「らしさ」をどう残していくのかということも非常に重要な問題だと思っている。
- 結論は、九州は多様であるということである。九州の風景はこうだということは結局言えないということであり、それでも良いと思う。
- 多様であることを守り育てていくという前提に立って人を教育しようとしたときに、景観管理ユニットを幾つぐらい設定して管理していくのが妥当なのか、そこには地域の景観を理解しているリーダーが張りつけられるのかとか、単なる行政区分で管理するというのを超えて、九州の景観として管理すべきユニットがどこかで要らしている。
- 国道3号線ならその間に風景のユニットがどれぐらいあるのかとか、整備局で管理している道路や河川で把握は可能ですが、研究に近いと思います。
- 多様性というのは基本的には、下から積み上げた結果あらわれるものだと思いますので、あえて、国から設定するのではなくて、一生懸命やっているところはいろいろな多様性が出てきて、少しサボっているところは一つの形しか出てこない。
- 両方要らと思う。九州の多くの中山間地域、7割ぐらいの面積を占めるところというのは、人口構造的にも、新しい社会の動きに対応できるような年齢構造になっていない中で、多様性を守り育てていくためには何か支援の仕組みがいるのではないかな。
- 最低限の水準を確保する上での上からのコントロールは必要だと思いますが、それを踏まえた上で下からの多様性を基本に考えます。
- 九州は火山が特徴であり、沖積河川での河川工学で日本の河川は検討されていますが、ほとんど火山性の河川なので、沖積河川学が適用できるのは多分九州の川の1割です。また、海もあり、島もあり、非常に多様な文化です。
- 実際景観をだれが今後担っていくかということ、やはり住民です。そのための基本的な部分は示しておいた方が良いでしょう。
- 同じような景観のまちと比べて分析することで、かえって自分のまちは実はこんなに美しかったんだということに気づく。

(解説)

結論は、九州は多様であり、多様であることが「九州らしさ」となっている。ただし、多様であるために、各地域の「地域らしさ」をどう残していくのが重要な問題となっている。とりわけ、九州の中山間地域は新しい社会の動きへの対応が困難で、多様性を守り育てていく支援の仕組みが必要である。自分のまちの美しさに気づかせていくことも大切である。

⑧景観法について

- 土木構造物とか山とか川とかを景観をコントロールする対象として扱うというのは、現行景観法での解釈の仕方がなく、むしろ景観法の枠組みを超えた事柄が多いような気がする。
- あくまでも景観法はきっかけであって、あの法律ができたことが重要だと思う。景観法はどちらかというと精神法に近い。
- 県が景観行政団体になって何が変わるんですかと聞いて、変わりませんという答えが出てくる。河川だったら、河川法の指定を受けた川と受けない川で全然違う。
- 景観法はうまく使えば有効だと思う。市町村で意欲あるところは景観条例でこれまでやってきたけれども、結局最後のところはぎりぎりお願いするしかない。それに対して一定の法的な規制、強制力が働くことは非常に大きなことで、景観法を十分使いこなし、実現化すれば、町並みとか景観地区には非常に有効ではないかと思う。
- 市町村主体ですが、やはり何らかの形で国の方もバックアップしていただければと思います。景観法は、財政的なものというのは、まちづくり基金とか交付金で用意され、その場合、補助金等を市町村に流した場合のそのお金の使い道のきちっとしたチェックを通して、間接的に質の保証ができるのではないかと思う。

(解説)

景観法は、市町村主体の町並み整備とか景観地区指定とかでは、従来の景観条例以上に有効に機能するととらえられる。しかし、土木構造物や山、川の景観コントロールなどでは、景観法の枠組みを超えたことが多く、何が変わるのかが良く見えない。

⑨専門家について

- やはり専門家の方がどうしても必要です。景観というのは住民の方たちの多数意見に基づいて景観形成をしていって、いい景観ができるかということ、必ずしもそうじゃない。専門家の方にどうしても入ってきていただかなければいけないような場面が多くあると思う。
- 専門家を投入するタイミングが重要で、長崎であれば基本設計の段階ですが、基本設計ではちょっと遅過ぎるという気がしています。本当はプランニングの段階で専門家の方が入る必要があると思います。
- 市町村というのは仕事がしやすいような方向に流れていく傾向があるので、そこに警鐘を鳴らすのが専門家の方です。そうすると、そこで必ず専門家の方と市町村が対立し始めます。そういうときに県なり国が行司役みたいな形で、あるいは仲裁役みたいな形で入っていくというようなことが大事であると思います。
- 専門家の方のストックが実は少ないと思います。長崎はいろいろな分野で30人専門家の方を登録させていただいていますが、やはり地域のまちおこしが始まった段階でどの方を派遣しようかとなったときに、どうしても集中しがちです。専門家の方のストックが九州内でまだまだ少ないんじゃないかと思います。そういう方のネットワークとか情報が集約されると良いと思う。

- そのコーディネーター役をするとき、仕事になるんですか。ボランティアですか。そこが非常に大きい問題だと思います。
- 長崎の場合は謝金が出ます。アドバイザーの方から見れば、それはボランティアに近いと思います。大学の先生であれば比較的両立できるかもしれませんが、それをなりわいに行っている方にとっては受けにくい条件だと思います。
- 専門家の方は入っていくと、やはり場面、場面で、市町村とか、あるいは住民の一部の方と対立するような場面にどうしても遭遇せざるを得ない。そういう修羅場をくぐり抜けて、まちづくりが本当に具体の形をあらわすまで、後までずっと面倒を見るような仕事ですから、大変だと思います。
- 小さな自治体ではなかなか単独でアドバイザー料を出せないのを長崎県では出していたでいて、そういった意味では非常に助かる制度だと思う。
- アドバイスも、全く知らないまちへ行ってアドバイスというのはやはりなかなかできなくて、そのまちのことをしっかりアドバイザーの方も勉強していただいて、間違った判断をしないようにということが本当は求められます。それも人数が少ないと手が回らないので、やはり的確な目を持った専門家をどういう形であれ養成していくということが非常に重要だと思います。

(解 説)

景観形成には、専門家の力が欠かせない。しかも、プランニングの段階で入ることが望まれる。しかしながら、アドバイザー制度を持つ自治体もあるが、専門家のストックが九州全体で足りなく、その対価もボランティアに近いものになっている。具体の形をあらわすまで面倒を見る仕事で、そのまちのことをしっかり勉強する必要もあり、的確な目を持った専門家を養成していくことが必要である。

⑩『九州の風景』について

- 代表的というのはもう少し膨らませた方がいいと思います。
- この資料は、現状でいい風景なのか、それとも努力して景観がよくなった例なのか、あるいはすべて良い例でなくて、多分いろんな事例で失敗とか課題もあると思いますので、そこまで正直に書けると良いと思います。
- これは観光名所みたいなもので、有名だと言われているところを集めているという感じがします。そこに評価を入れると難しいのではないかな。
- 例えば文化財としての価値があるものとか、遺跡としての価値があるものとか、もっと違う言い方をすれば、全国の朝日百選とか夕日百選とか、〇〇百選とか、人が評価したものを入れることはできると思いますが、今、自分たちで良いものを選んで集めようと言われると、これはなかなか作業として大変だと思います。
- 直轄ご自慢のいろいろあるので、ここでもんでもらったら、これはご自慢だけど、ここがねというふうな回答をいただくと、とても参考になる。

⑪九州の景観づくりの心得について

- 英語は使わない方が良いと思います。
- この着眼点－3で、「海、川、山の眺望を確保する」となっていますが、「眺望」という言葉はやめた方がいいと思っています。海、山、川を適切に保全していくとか、身近に感じることができるような海、山、川にしていく手だてを考えると、「眺望」というと、何かどこかに展望台をたくさんつくりましょうみたいな話になるのは嫌です。眺望を守り、活用しましょうという話だろうと思うのですが。
- 次回はこの心得を議論したいので、予告編ということで皆さんにちょっと考えておいていただきたいと思っています。