

# 5 . 景観形成の体制

---

- 5 . 1 港湾景観形成に関わる多様な主体
- 5 . 2 港湾景観の形成に携わる関係者の役割
- 5 . 3 港湾景観の形成における検討・整備の体制づくり



門司港

## 5.1 港湾景観形成に関わる多様な主体

港湾景観形成への取組みには、取組みの様々な場面において、行政、住民・NPO、民間事業者、専門家等の多様な主体が関わっている。それぞれの役割を互いに十分に理解し、適切なパートナーシップの下、港湾景観形成の目標像と、その実現のために必要な情報や知識を互いに共有し、議論することが重要である。

### 【 解 説 】

面的に広い空間を有する港湾の特質上、港湾景観形成への取組みにあたっては、港湾景観の現状評価から関連施策の実施の段階（計画・設計・施工・維持管理）に至るまでの間に、多様な主体が関わる。港湾景観形成への取組みにおいて想定される主体としては、以下が想定される。

- ・ 行政（港湾管理者、区市町村、国）
- ・ 住民・NPO
- ・ 民間事業者
- ・ 専門家

こうした多様な主体が関わる景観形成の各場面において重要なことは、各主体がそれぞれの役割をよく理解し、自分たちの港のあるべき姿（目標像）を共有し、その実現に向けて、港湾景観の形成に係る情報や知識を相互に提供し共有し合うことである。

特に、行政と住民・NPO等は、必ずしも景観に関する十分な知識を有している訳ではないので、景観に関する専門家等の助言を得ながら、適切なパートナーシップの下で取組みを進める必要がある。それが、いわゆる住民参加である。

住民参加は、社会資本整備を行う際の前提条件として、あらゆる場面に適用を検討することが望まれる。その際、住民に対して何を求めるのか、その目的を明確にし、適切な方法を用いる必要がある。住民参加には、住民点検方式（港探検隊・港観察会等）、ワークショップ方式、懇談会方式、委員会方式の他、アンケート、聞き取り調査、シンポジウム、整備完了後の運営、維持・管理への参加等、様々なものが考えられる。また、その目的にも、守り育てるべき地域の個性・魅力や課題（地域の潜在的な魅力・価値）の発掘、地域住民の啓発・学習、景観形成施策や具体的な計画・デザイン案に対する要望・意見の聴取等様々なものがある。

したがって、複数案の中から最終案決定の判断を住民に委ねることだけが住民参加ではないが、住民に判断を求めようとする場合は特に、次の事項に留意する必要がある。

なお、住民参加の方式とその特徴は、参考資料編に示しているため、参照されたい。

- a) 判断の前提となる事項について、行政担当者等、地域住民が共に学習し、知識を共有する  
住民参加にあたっては、住民が判断に必要な十分な情報を提供することが必要である。  
住民に判断を委ねようとする場合、住民にどのような情報が与えられており、何を判断しているかを十分に見極めることが重要である。例えば、施設整備案のパスを示して、複数案の中から住民に選んでもらう場合、「絵の良さ」や、眼の惹きやすさ、目新しさ等によって判断されている可能性があるため、その案に付帯する条件（安全性、施工性、維持・管理性、経済性等）を全て住民に提示する必要がある。  
また、事業の段階や規模により利害関係者等への配慮から開示可能な情報が異なる可能性があることから、情報提供においてはできるだけ住民が判断する際の根拠として片寄りが生じないように配慮することが必要である。
- b) 住民が判断するために必要となる十分な情報を提供する  
住民にも判断を求めようとする場合には、住民が判断の根拠となる事由に対してある程度の知識を有している必要がある。

したがって、最低限、当該事例に関する一般的な規範（お手本）や評価軸（どのような観点から評価すればよいか）等について、行政・住民ともに、国内外の見学や事例分析等により、あらかじめ、学習しておくことも必要である。その場合、単に、国内外の事例をそのまま導入するのでは好ましい結果を生まない。したがって、本来は、専門家等の協力のもと、行政、住民ともに基礎的な事項や参考となる事例等に関して学習した上で、判断を行うことが望ましい。

## 5.2 港湾景観の形成に携わる関係者の役割

港湾景観形成への取組みにあたっては、港湾景観の現状評価の段階から関連施策の実施の段階に至るまで、多様な主体が参加・連携する体制の下で進めることが望ましい。この場合、行政、住民・NPO、民間事業者、専門家等の各主体がそれぞれの役割を互いに十分に理解し、景観形成に取組むことが求められる。

### 【 解 説 】

面的な広い空間を有し、多様な主体が関わる港湾においては、良好な景観形成に向けた取組みの目的、内容、段階に応じた様々な場面にそれぞれの主体がそれぞれの立場で関わってくるはずである。したがって、そうした場面においては、各主体がそれぞれの立場で果たすべき役割を互いに十分に理解し、景観形成に取組むことが求められる。

以下に各主体の主な役割を示す。

#### (1) 行政の役割

港湾を管理する主体であり、港湾景観形成に向けた取組みを進める主たる事業主体である港湾管理者をはじめとする行政は、地域住民等の意見を十分に聴取し、専門家等の助言を得ながら、適切な計画を立案し、良好な港湾景観の実現のための諸施策を推進していく責務がある。

そのために行政担当者等は、対象となる港湾の景観検討・整備に際し、地域住民等の意見を聴く場を設け、具体的な計画・設計時に景観専門家等を加えた検討体制を構築する等、適切な検討体制を構築することに責任を持って対応すべきである。住民参加を実施する際にも、多数決等によって安易に住民の意見に任せるのではなく、行政側からは必要な情報を的確に伝え、必要に応じて専門家等の協力を得ながら助言をすることが必要である。

また、国の関係機関は、“美しい国づくり”に向けた政策を展開する中で、地域における今後の景観形成の事業に積極的に関与していく必要がある。港湾景観についても、国の関係機関は、景観形成事業推進費による調査を実施する等、港湾施設の整備事業の様々な局面において、良好な港湾景観の形成に努める必要がある。

#### (2) 住民・NPOの役割

港湾景観形成において最も重要な主体は地域に暮らす人々である。

地域の住民は専門家ではないが、どの主体よりも港町と密着しており、守り育てるべき地域の個性や魅力や課題等を発掘することもできるはずである。そうした地域の人々の持つ情報や意見を積極的に発信することも、一つの住民参加のあり方であり、景観形成に向けた重要な取組みである。したがって、地域住民はこうした取組みに積極的に参加することが求められる。また、そうした場を設けることは、先述した行政の重要な役割となる。

また、地域の目指すべき目標像、すなわち将来の港町のあるべき姿については、行政に任せ切りにせず、行政担当者や専門家等の助言を受けながら、地域の人々が責任を持って自ら判断していく姿勢も必要となる。そのために、行政や専門家等の支援を受けながら自ら学習する取組みも必要であり、自らの言動に責任を持って取り組むことが求められる。

#### (3) 民間事業者の役割

面的な広がりを持つ港湾の景観形成において民間事業者の果たす役割は非常に大きい。なぜなら、港湾によってはその空間の相当程度を、民間事業者が所有する工場等の生産系施設、上屋・倉庫、岸壁等の物流施設が占めている場合も多いからである。

港湾景観形成に果たす民間事業者の役割の重要性を認識し、景観形成に向けた意見交換・調整や議論の場に積極的に参加するとともに、当該港湾の景観形成に向けた取組みの趣旨や方針をよく理解した上で、行政や地域住民・NPO等とともに、施設外壁の塗装メンテナンスを始めとして、民間事業者の所有・管理する土地や施設周辺の清掃・美化活動等の身近な維持・管理活動に

積極的に取り組むことが期待される。

また、民間事業者の所有する生産・物流施設等は、それが歴史的な価値を有する貴重なものである場合にはとりわけ、その歴史的施設・構造物等の情報を行政や地域住民等に積極的に公開したり、さらに進めて、民間事業者の保有する施設・構造物等を地域の共有財産として行政に移管したり、周辺の土地利用を一般市民が立ち入りやすいように転換したり、その水際線の一部を行政に管理委託して一般市民に開放する等、港湾景観形成やまちづくりの資源として積極的に活用する取り組みも考えられる。

この際、これらの景観形成の取り組みが民間事業者等の経済的負担とならないよう、行政は適切な方法や措置を取り、長期的な取り組みとして継続的に発展するよう適切に支援することが求められる。

#### (4) 専門家の役割

港湾景観形成の取り組みを進めるためには、ある程度長期的に議論の醸成を図る必要がある。また事業実施から整備が完了するまでには長い期間を要するため、当初検討した検討事項や決定した事柄、港湾の景観形成に向けた意志等を、計画、設計から施工完了に至る長期間にわたって継承し、個別の整備に適切に反映させていくためには、多大な労力を要し、困難を伴う。

このような状況下、重要な役割を果たし得るのは、景観専門家である。様々な主体の意見や求められる機能等を踏まえながら、当該空間をトータルに総合的に捉え、空間全体を最終的な形としてまとめ上げていくために適切な助言をするのは、景観専門家の役割である。

ある程度長期にわたって一定の空間の景観形成に対して景観専門家が責任を持つことによって、担当者の頻繁な交替等の欠点を補うことも期待できる。

したがって、行政は、港湾の景観形成にあたっては、景観アドバイザー制度<sup>\*</sup>等を積極的に活用し、その助言を受けながら取り組みを進める等、良好な港湾景観の実現のために、適切な検討体制を積極的に構築してゆくべきである。

---

<sup>\*</sup> 国土交通省においては、平成16年6月に通達された「国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針(案)」(景観アセスメントシステム)に基づき、企画部等が任命する専門的知識を有し、地域の実情に精通した学識経験者等が、個別事業の景観アドバイザーとして事業に対し助言するとともに、年1回程度開催される「景観アドバイザー会議」において地方支分部局等の取り組みについて助言することとされている。

なお、地方自治体においては、上記のシステムとは別に、条例等により個別に景観アドバイザー制度を設置している例が多い。代表例として、山形県、福島県、福岡県、名古屋市、北九州市などがある。

### 5.3 港湾景観の形成における検討・整備の体制づくり

港湾の景観形成における計画の立案から完了までには、事業の規模や目的に即して、国、地方自治体（区市町村）、民間事業者、地域住民等、多様な主体の関わりが想定される。

港湾の景観形成に関わる行政担当者等は、港湾事業の特性を念頭に置いて、積極的に検討体制づくりを行う必要がある。その際、検討の目的、内容に応じて、適切な景観検討のシステム（体制）を構築して景観形成に取り組むことが重要である。

また、景観形成に携わる関係者間の意見を調整し、デザインの調整・総合化をはかるとともに、長期的な一貫性を確保するためには、取り組みをコーディネートする役割とその立場が重要である。

#### 【 解 説 】

物理的範囲が広大で、時間的にも長期にわたる港湾事業の特性を踏まえると、検討体制の構築にあたっては、具体的な空間の形や施設・構造物の形に関して検討する計画、設計に関わる段階から、それが最終的に目に見える形で実現する整備終了、施工完了まで、以下の観点に基づく一貫性の確保が必要である。

）多様な関係者の意見調整

- ・ 港湾や都市の再開発等においては、国、港湾管理者、地方自治体、民間等、様々な事業主体や地域に暮らす住民等の様々な関係者が存在することから、意見の調整や事業間の調整が必要となる。

）空間全体のデザインの調整・総合化（空間的な一貫性の確保）

- ・ 港湾空間には、上記のような様々な主体の多様な施設・構造物群が存在するため、空間全体としてデザインを調整し、総合化する能力のある人材が求められる。

）長期的な一貫性の確保

単一の構造物ではなく、多様な施設・構造物群からなる一定の規模を持つ港湾空間の景観形成を一体的に進めるためには、長期的な取組みが求められるため、行政システムにおいて、継続的に景観形成を推進できる体制づくりを行う必要がある。

上記の目的達成のためには、多様な関係者の意見を調整したり、事業間の調整を行ったり、空間全体のデザインを調整するコーディネーター的役割が重要である。もとより、美しい港湾景観を計画しデザインするためには、計画・デザイン能力の高いプランナーやデザイナーを活用することが重要である。

したがって、コーディネーター的役割を担う人材としてアーバンデザイナーを活用したり、景観専門家を活用したり、行政システム内においてコーディネート役を担う組織を構築する等、行政が率先して適切な体制を整えることが重要である。検討体制には、様々な方式が考えられるが、それらの方式の特徴や、それらに類似する検討体制を実際に用いて計画・デザインを実施した具体的事例を参考資料編に示しているため、参照されたい。