



ニセコ町の景観をまもる ということ

伝えたい景観はどのようにして実現するのか？

上智大学大学院法学研究科長 北村喜宣

景観破壊が
なぜ問題に
なるのか？

あるものがこわされる

あるものを持っている人がそうしたいから

「破壊」がなぜ問題になるのか？

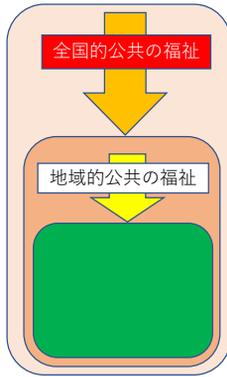
「現状がよい」と考える人がいるから

こわされるのは、誰のものか？

土地という財産を利用すること

土地は動産と同じく「その人だけのもの」なのか？

「財産権は憲法で保障されている」ことの意味



- 憲法100
- 憲法29条1項「財産権は、これを侵してはならない。」
 - 憲法29条2項「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」
- 法律60
- 財産権といえども制約なく行使できるのではない
 - 公共の福祉という理由によって、補償なく制約を受ける
 - 財産権を制約できるのは、法律だけではなく、条例でも可能
- 条例40
- 憲法94条「地方公共団体は、…法律の範囲内で条例を制定することができる。」
 - 「60」「40」の意味は、「そこまでは具体的に保証される」ということ
 - より踏み込んで制約しようとするれば、「法」にするしかない

【公共の福祉って？】
社会にとって真に必要なこと

3

国立市マンション事件とその教訓

- 銀杏並木の高さ（20m）を超える建物がなかった地域に突如として43.65m・14階建てのマンションが建設された（当初予定は55m・18階建て）
- 東京地裁は「20mを超える部分を撤去せよ」としたが、東京高裁と最高裁はその判断を否定
 - 「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有する」「良好な景観の恵沢を享受する利益（景観利益）は法律上保護に価する」
 - 「景観利益の保護とこれに伴う財産権等の規制は、第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されている」
- マンション敷地だけが緩やかな規制の区域だった（だから90億円で購入した）
- 都市計画法や建築基準法には違反しておらず、条例は制定されていなかった
- 地元住民の熱い思いだけでは、良好な景観は守れない



事業者は、住民対策用に多少の「のりしろ」を見込んだ行動をとるが、絶対に譲れない一線はある

4

よくある根拠のない思い込み

住民にも、行政にも

- 「これまではそうだったから、これからもそうだろう」
- これまでそうだった理由は何なのか？
- 土地所有者の権利が70であるところ、たまたま40しか使っていなかっただけかもしれない
- 法律規制の内容を知っている行政ならば、「どうなる」のかは知っている
- 行政は、今日のことまで精一杯であり、明日のことまでみられない
- 事起こしにはなるが、「地獄絵」の提示（＝勇気ある情報提供）と住民の決定の促進
- 対応方法は、2つだけ
 - 関係者のすべてが同じ気持ちを持つ（⇒関係者は無限にいるから、これは無理）
 - 「法」にする（⇒先手必勝！）

5

景観保全における法律と条例

国には「法律＝完結的」という妄想がある

- 法律は全国的視点から制定されるものであり、市町村の現場がみえるわけではない
- 法律には「市町村長」と規定されるが、そういう名の市町村の長はいない
- 「ニセコ町長は…」と法律を読みかえてみるとみえる世界
- 法律があるから条例は不要ということにはならない
- むしろ、条例を制定して法律と一体として運用することで、法律の意図が多様な自治体現場ではじめて実現する
- 地域にカスタマイズする条例制定は、自治体事務を法律で生み出した国会に対する自治体の義務
- 「法律は最大限規制だから条例による追加的規制は違法」なのではなく、「法律は平均的・暫定的規制だから条例による追加的規制は適法」

6

法律や条例の内容の分類

• 何を？

- 実体 = ゴール
 - 10m以内にする
 - 落ち着いた色にする
- 手続 = ルート
 - 説明会をする
 - 見解書を出す

- ◆ 景観行政でもっとも重要なのは、実体に関する地域の合意
- ◆ 明確な内容が合意できれば、透明性は高く正当性も高い
- ◆ 専門家を含めた審議手続を経ることで「佳き景観」を発見するという方法もある

	実体	手続
強制	義務づけあり	義務づけあり
任意	義務づけなし	義務づけなし

• どうする？

- 強制 = 法的義務として、不履行には制裁を与える
 - 「ねばならない」と規定しても制裁がなければ任意と同じ
- 任意 = 法的義務ではなく、不履行には制裁を与えられない
 - 「ねばならない」と規定しても制裁がなければ強制にならない

7

「民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等」

- 行政法規と条例は、議会の議決による法である点で、民主的手続の要請を充たす
- 最高裁判決が「等」に込めた意味は？
- **計画**
 - 自治体の将来像と実現アプローチを特定政策分野において示したもの
 - 策定プロセスにおいて十分な住民参画がされている
- **協定**
 - 特定の事項について、当事者の合意により成立する契約
 - 当事者のなすべきことについて、当事者および地域の納得がある
- 計画も協定も、条例の根拠は必須ではないが、そこに位置づけることにより、民主的性格を強めることができる（法定計画、法定協定）

8

ニセコ町の景観法制の特徴



- 完全な独立条例である「ニセコ町景観条例」と景観法の実施条例である「ニセコ町景観地区条例」により構成される
- 将来世代に継承したい景観をつくるという想いが強く表現されている
- 景観条例では、景観法の景観計画区域を利用せず、独自のゾーニング（農村景観地域、市街地景観地域、自然公園景観地域）、独自の協定（景観協定、コミュニティ協定）、独自の開発協議+町長同意を制度化している
- 景観地区条例では、景観法の仕組みをフル活用している
- 北海道景観条例の適用除外を受ける「特別な自治体」
- ニセコ町まちづくり基本条例28条の「政策法務の推進」の実践例
- 景観に関する計画がないめずらしい自治体

9

ニセコ町にはなぜ景観に関する計画がないのか？

- 2004年6月に景観法が制定されることがわかっていたのに、あえて同年3月に景観法の景観計画区域制度を使わない独自の景観条例を制定したのはなぜか？
- 使えるもの（景観地区制度）は使うが、「使えない仕組み」は使わないという政策法務対応
- 景観計画区域制度の概要
 - 景観計画の策定、対象行為の条例決定、届出、勧告・変更命令
- 「使えない」と考えた理由は何だったのか？
 - 協定、指導、勧告、開発事業協議、町長同意、土地・家屋適正管理のすべてを、景観の観点からワンストップ的に規定する独立条例の方が町民にわかりやすいと考えた？
 - 景観条例28条協議の基準が不明確なのは、あえて曖昧にしているのか？
 - 場当たりの対応にならない自信はどこからくるのか？

10

ニセコ町の景観法制をドックに入れる



• 診査する視点

- 景観条例の前文や基本理念に規定される「熱い想い」が「法的ルール」として具体化し、個別事案に適用できるようになっているか？
- 事業者に対して「不意打ち」「後だしジャンケン」のような理不尽・不公正な対応をすることになっていないか？
- 相当の資金を投資して土地を取得した事業者が自分の思うような開発を（＝町にとっては望ましくない開発を）実現しようとなりふり構わず行動したときに、それを止められるか？
- まちづくり基本条例を十分に反映したものとなっているか？
 - 現在および将来の町を想って行動する「自治の理念」が発揮できるような仕組みになっているか？
 - 情報共有の原則、情報への権利、説明責任、まちづくり参加権の実現度はどうか？

11

その「強み」と「弱み」



• 【強み】

- 景観法にもとづく景観地区制度の条例による導入によって、建築物・工作物の形態意匠制限や開発行為制限を強制力をもって可能としている
- 景観地区内では、景観条例とのタッグ的規制が実現されている
- 景観条例にもとづき「佳き景観形成」のための事前景観調査（景観アセスメント）が制度化されている
- 協定を通じて「自分たちの景観」意識を醸成するようになっている

• 【弱み】

- 町内全域が景観地区ではない（市全域を景観地区にする芦屋市）
- 景観地区条例別表で規定される規制内容があまりにも「画一的」（マンセル、高さ、壁面位置、植生面積割合）
- 「佳き景観」に関するマクロとミクロが連続的に意識されていない
- 「佳き景観」に関するニセコ町の合意が対外的に示されていない
- 事前景観調査を経た町長同意制を無視した行為に対する刑罰がない（公表どまり）

認定申請は年間
300件ほど

12

弱い部分を補強する



- 第5次総合計画『環境創造都市ニセコ』（平成24年度～令和5年度）には、80カ所に「景観」がある
- 「美しい景観」「豊かな景観」など、およそ使えない内容
- 景観条例にある「農村景観地域」「市街地景観地域」「自然公園景観地域」についても、「何それ？」状態
- 現在および将来の町民の想いを表現する「容れ物」が必要
- マクロの合意とミクロの合意、ミクロを具体化する際の手続
- **即地的読み解き**と設計への反映の配慮を義務的とする
- 町長同意や町長認定の前提として、事前手続実施を義務づける（**リンクする**）
- 地域景観の重要度を踏まえて、配慮義務には強弱をつける

13

景観計画の即地的読み解きとそれを踏まえた設計



- 計画は、対象地域に関してそれなりの抽象性をもって記述されている
- 同じ設計でも、立地場所によってインパクトは相当に異なる
- 「立地予定地はどのような建物を求めているのか」を計画から読み取る
- すでに合意されている計画の具体化という点で、後だしジャンケンではない

14

土地基本法に学ぶ

- 1989年に制定された土地基本法が2020年に改正された
- 縮小時代を反映した新たな目的が書き込まれている（1条）
 - 土地が有する効用の十分な発揮
 - 現在及び将来における地域の良好な環境の確保
 - 災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興に資する適正な土地の利用及び管理
- 土地に関しては、「利用」だけでなく「適正管理」が強調されている
- このパラダイムシフトをいかに条例に取り込むか？
 - 不適正管理のままに放置する自由は否定されている（3条2項）
 - 利用だけでなく管理についても「公共の福祉の優先」が明記された（2条）
 - 何が「よい景観」なのかを文字で表現することが不可欠

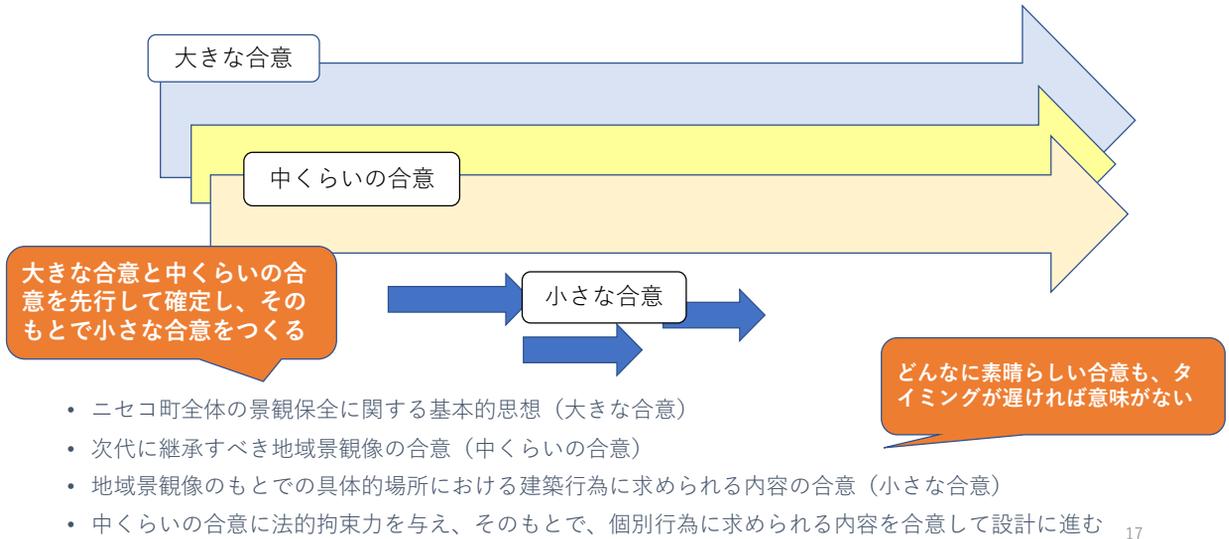
15

裁判所からNGがでる条例内容

- 町全域を新規開発禁止区域にする
 - ≒全面禁止しないと実現できないものがあるのか？
 - 新規開発にあたって地元住民の同意を求める
 - ≒妥当性・透明性のある同意基準があるのか？
 - 「正当な理由なく不同意をしてはならない」という義務づけがない
 - 新規開発にあたって隣接土地所有者の同意を求める
 - ≒多数共有事案ではどうするのか？
 - 町民の新規開発は適用除外にする
 - ≒合理的な区別といえるのか？
- 飯盛町旅館建設の規制に関する条例事件（福岡高判昭和58年3月7日）
- 
- 比例原則に反する
①必要性の原則
②過剰規制禁止の原則
- 平等原則に反する
- 「不遵守に対して不利益措置や罰則による担保のもとでやった場合」ということであり、行政指導ならばNGは出ないが、そうであれば、容易に突破される
 - 重要なのは、将来世代に継承する景観という視点から、町民参画による合意形成の結果として、「ニセコルール」を可視化すること

16

景観条例はどのように進化すべきか？



17

景観の価値を高める方法

- ・ 対外的に説明できないと、景観はまもれない
- ・ 合意内容に対外的な拘束力を与えるには、「法」にするしかない
 - ・ 条例（相手方の同意なく規制可能）
 - ・ 協定（相手方の同意が不可欠）
- ・ 一度にすべてを合意するのは不可能
- ・ 戦略性を持って「多重防護」をする
 - ・ 「全域の合意」⇒「地域の合意」⇒「地区の合意」⇒「地点の合意」
 - ・ 時間軸を取り込む
- ・ 裁判所の眼を意識しつつ、制度を設計する
- ・ 裁判所の視点
 - ・ 行政が恣意的に決定していないか？
 - ・ 事業者の財産権に十分な配慮をしているか？
 - ・ 代替案を検討しているか？
 - ・ 事業者が権利濫用的な振舞いをしていないか？



18

法がないのにしやれた景観を実現している例



- 東京都中央区銀座1丁目から8丁目
- まちづくり基本条例は任意規定だけ
- 銀座デザイン協議会との協議を「市街地開発事業指導要綱」で求める
- 銀座の「場の力」を踏まえて、新規事業者に熟慮・熟考を求める
- 深い歴史的・理解、高い専門性、誇りと熱意
- 銀座の「自治力」の成果

中央区は景観法を
使っていない

法的義務ではないが、従われている

19

条例の限界と条例の可能性



- 「条例で何でもできる」わけではない
 - 「法律の範囲内」（憲法94条）、「法令に違反しない限りにおいて」（地方自治法14条1項）
 - 個別法として意識すべきは、都市計画法、建築基準法、景観法
 - いずれも条例規定を持っている法律であるがゆえに、景観規制に関する条例の存在それ自体は否定されない
 - 法の一般原則（平等原則、比例原則、信義誠実原則、禁反言原則）は重要
- 「条例で何もできない」わけではない
 - もっとも重要なのは、「地域がそれを必要としている」こと
 - 「法律では無理」ではなく「条例の制定によって法の世界に取り込む」こと
 - 慎重な検討を経た条例に対する裁判所の尊重はそれなりある
 - 「法外」においておくことが一番まずい

20

強い刀を鍛えるために

- 短期間に集中的に議論をして原案を鍛え上げる
 - スジのいい動機
 - 熱い議論と冷静な視点
- 「強い」とはどういうことか？
 - コアの部分に明確な法規範性がある
 - 健全な住民自治に支えられた正当性がある



- ニセコ町まちづくり基本条例の精神を実践してほしい！
 - 自由な個人による相互扶助 (Men and Women for others, with others)
 - 景観をつくる、景観を借りて景観を返す
 - 「自治立法権と法令解釈に関する自治権を活用した積極的な法務活動」 (28条)



21

町民が吹き込む条例の魂

- ニセコ町まちづくり基本条例12条 私たち町民は、まちづくりの主体であることを認識し、総合的視点に立ち、まちづくりの活動において自らの発言と行動に責任を持たなければならない。
- ニセコ町全体の景観をどうしたいのか、この地域の景観をどうしたいのか、この地区の景観をどうしたいのか、この地点の景観をどうしたいのか？
- 「地獄絵」を踏まえて、将来のことを「今」考える
- 法的に「固い部分」をつくらなければ、「今の景観」は「将来の景観」ではありえない
- フリーライドしないのが、ニセコ町民魂であるようにみえる
- 将来世代に「佳き景観」を伝える「しっかりした仕組み」を期待する
- 景観法を取り込む「大景観条例」を！

22



最後までおつきあいくださいまして、
ありがとうございます。