

景観政策領域における地方自治体の変化について

—— 倶知安町およびニセコ町における景観地区指定を題材として ——

上 崎 哉

- 一、はじめに
- 二、景観地区制度と関連制度
- 三、倶知安町における景観地区指定過程
- 四、ニセコ町における景観地区指定過程
- 五、景観地区指定後の状況
- 六、結びにかえて

一、はじめに

わが国における景観に対する取り組みは、地方自治体が国に先行する形で進められてきた。二一世紀初頭の時点で五〇〇を超える自治体が景観条例を制定し、事前に届出られた建築計画に対して必要な指導を行うといったソフトな手段を中心とする景観政策を推進してきた。こうした状況にあって、景観政策に対する実効性の付与を一つの目的と

して二〇〇四年に制定されたのが、景観法であった。もちろん、従来のソフトな政策手段が効果を発揮してこなかったわけではないが、実効性ある政策手段が与えられることで、地方自治体の景観政策に変化が生じる可能性は十分に考えられる。また、指定確認検査機関制度の導入による行政指導の実効性の低下から、実効性の高い手段に関する研究の意義は高まっている。本稿の目的は、事例研究を通じて、こうした変化を把握し分析するところにある。

では、景観政策における変化を把握するのにふさわしい事例の選定はどのようにすればよいであろうか。本稿はそのための判断基準として、ハードルの高さを採用することとした。高いハードルを飛び越えたからには、大きな変化の可能性があるはずと考えるのである。そして、このハードルの高さという基準に従えば、政策手段としては景観地区を採用するのが適切であろう。詳細は第二節に譲るが、景観地区は、景観法のなかで最も実効性の高いものであり、その指定により建築物の形態意匠や高さについてコントロールが可能となる。

手段については景観地区を選択するとして、次に取り上げるべき事例を選び出す必要がある。実効性の高い政策手段が採用されている以上、どの事例にも大きな変化が伴っている可能性があるが、かねてより景観政策に対して積極的に取り組んできた自治体の場合には、その延長線上に位置づけうる可能性もあり得る。そこで本稿では、新たに景観政策に取り組もうとした自治体を取り上げてみたい。また、景観地区指定に必然的に伴う指定後の事務負担を鑑みれば、自治体の規模も考慮に入れる必要があるであろう。

さて、こうした選定基準を設定した上で、二〇〇八年一月一日時点の景観地区指定事例リストを眺めてみることにしよう。この時点で、全国で一三の市区町において全二三地区の指定がなされているが、その中で最も目を引くのが俱知安町における「ヒラフ高原景観地区」である。人口約一五、五〇〇人、職員数約一七〇名の自治体であり、景

観地区指定の取り組みがなされるまでは景観条例は制定されていなかった。このような自治体において、景観地区指定がなされたとするならば、そこには大きな変化を見出しうる可能性がある。そこで本稿では、俱知安町における景観地区指定を事例として取り上げることとする。同町において、どのようにして景観地区指定が可能であったのか、また、その後の運用状況やその変化がいかなるものであるかについて議論してみたい。

ただ、それに先立って次の二点について言及しておく必要がある。第一に、分析対象であるが、本稿では建築物の外観を中心に据えることとする。確かに、景観は建築物の外観のみによって構成されるものでもないし、逆に、建築物の外観の良さが必ずしも好ましい景観に結びつくわけではない。農作業にいそむ農民の振る舞い等が、農村らしい雰囲気醸し出すのに貢献しているように、その場における人々の動きも景観を構成する重要な要素である。逆に、如何に歴史的に価値のある建築物であっても、それが大きな音の発せられる娯楽施設として利用されていれば、外観の良さは台無しにされてしまう。ただ、本稿では、議論の範囲を限定するために、建築物の外観を中心的な対象にすることにする。

また、本稿では、俱知安町に加えてニセコ町における景観地区指定も取り上げることとする。なぜかと言えば、俱知安町での景観地区指定に続いて、隣のニセコ町でも景観地区指定がなされており、両町における景観地区指定は一連のものともみなすべきものだからである。

一、景観地区制度と関連制度

前節では簡単に触れるにとどめたが、本節では、景観地区指定過程を分析するに先立って、その制度を特に指定のハードルという観点から詳細に論じておくこととしたい。このことによって、抑えておくべきポイントが事前に明確になるものと考えている。

先述のように、景観法で用意されている建築物の外観コントロール手段の中で最も実効性が高いのが景観地区であるが、その指定には種々の制度的制約が存在している。第一に指摘できるのが指定権限と適用区域に起因するものである。景観法に用意されている多くの手段が、景観行政団体が景観計画区域において適用するものであるのに対し、この景観地区には例外的な点がある。まず、その指定権限は景観行政団体ではなく、市町村に与えられている。国土交通省による制度解説から判断する限りでは、景観行政団体ではない市町村による景観地区指定は想定されていなかったようであるが、制度的には可能である。よって、この点においては指定のハードルは低いとも言えるが、景観計画区域が都市計画区域と関わりなく設定できるのに対し、景観地区は都市計画区域又は準都市計画区域においてしか指定することができない。

この両者の区域のうち、準都市計画区域については簡単な説明が必要であろう。準都市計画区域は、中心市街地活性化を目的とするまちづくり三法の一つとして、二〇〇〇年に都市計画法が改正された際に導入されたものである。適用対象として想定されているのは、インターチェンジ周辺や幹線道路沿線で、都市計画区域から外れているが開発

圧力の高まっている地域である。準都市計画区域とは、ラブホテルや大規模集客施設の立地が予測されるこうした地域への指定により、将来的なまちづくりに対し悪影響を及ぼすような開発を抑制するために創設されたものである。

このため、都市計画区域と異なり、その都市計画に整備、開発及び保全の方針や都市計画事業が規定されることなく、主に開発抑制を主眼とする、用途地域、特定用途制限地域及び高度地区等の補助的地域地区が指定されるだけである。また、準都市計画区域に指定されると、都市計画区域と同様に建築基準法第三章の規定、いわゆる集団規定が適用されるようになる。

こうして導入された準都市計画区域制度であったが、実際の指定事例は多くはなかった。その一因として指摘されているのは、指定権限が市町村にあったことである。市町村としては、地元の活性化につながるであれば、大規模集客施設を拒むものではなく、その抑制効果を持つ準都市計画区域指定に対しては、どうしても後ろ向きとならざるを得なかったのである。ただその後、二〇〇六年のまちづくり三法改正によって、準都市計画区域の指定権限は市町村から都道府県へと変更され、その指定要件が緩和されている。これにより、確かに準都市計画区域の指定事例は増加しているが、逆に、市町村だけの判断で準都市計画区域指定を行うことはできなくなった。

景観地区に関する法制度上の第二の制約として挙げられるのが、運用上のものである。景観地区は、都市計画の一つとして指定されるため、他の地域地区と同様に、種類、位置、区域、面積及び名称が規定されなければならないが、これらに加えて、「建築物の形態意匠の制限」、「建築物の高さの最高限度又は最低限度」、「壁面の位置の制限」そして「建築物の敷地面積の最低限度」といった内容が規定される。

これらの制限のうち、景観地区に最も特徴的なのは、最初の「建築物の形態意匠の制限」である。第一に、他の三

つが「必要なものを定めるものとする」とされているのに対し、この制限だけが景観地区に必ず規定されなければならない⁽¹⁾。第二に、他の三つの制限が建築確認の対象となるのに対し、この制限に対する適合性の審査だけは、市町村が自ら行うこととされている⁽²⁾。建築物の高さの最高限度等は、客観的な基準を設定して建築確認の対象とされるべきである。これに対して、形態意匠の制限については、客観的な審査基準を策定せずに柔軟な対応の余地を残しておく方が、その地域にふさわしい景観形成という点において好ましいからである。

景観地区内で建築物等の建築等を行う場合には、この形態意匠制限への適合性審査を原則的に受ける必要があるが、市町村はこの審査を、申請書を受理した日から三〇日以内に行わなければならないとされている。もちろん、マンセル値のみに基づく客観的な色彩規制を設定することも可能である。だが、マンセル値のみによる規制については種々の限界が指摘されており、その場所に相応しい景観をより強く希求するのであれば、材質や背景等に応じた柔軟な運用が必要となる。

そして、この規定の存在が、特に小規模自治体にとって運用上のハードルとなるのである。仮に、その長が特定行政庁としての顔も持っている自治体であれば、必ずその職員の中に建築主事があり、この適合性審査を行う専門的スタッフも整っているであろう。だが、建築主事を設置していない市町村の場合には、景観地区の審査業務を行うというだけの陣容が整っているかどうかは疑問の余地なしとはしない。

京都市では、形態意匠審査業務の実施に先立ち、「建築物のデザイン審査については、デザイン基準の見直しにより、認定申請や届出対象の範囲を大きく拡大したため審査件数が大幅に増加することが見込まれるため、これまでの四人体制から一挙に一五人体制に強化⁽³⁾」したとされている。果たして、小規模自治体においてこうした陣容強化が可

能であろうか。ニセコ町職員の加藤紀孝氏は一般論として、「自治体が景観対策を深めていくには高度な専門性が求められ、特に専門的なスタッフを配置できない人口規模の小さな自治体では、その対策のハードルを高くする原因ともなってきた⁽⁴⁾」と述べているが、景観地区指定のハードルはこれらの中でも最も高いものといえる。

三、倶知安町における景観地区指定過程

本節と次節では、倶知安町とニセコ町における景観地区指定過程について述べていきたいが、それに先立って、両町の地区の状況説明や言葉の定義をしておく必要がある。まず、本稿では、「ニセコ地域」をニセコアンヌプリ中心に広がっているスキー場やゴルフ場から構成される地域を指すものとする。

次にニセコ地域の各地区を、ニセコアンヌプリ山頂を中心に真北方向から時計回りに紹介していきたいが、まず、山頂から北東の方向に伸びているゲレンデのふもとにあるのが花園地区である。この地区は、当初ニセコ高原観光株式会社によって開発されようとしたが、後にその所有権が東急リゾート株式会社に移り、同社がスキー場とゴルフ場の整備を行った。同社は隣の地区のスキー場の運営も行っていることから、この二つを併せて「ニセコグランヒラフスキー場」と呼ばれている。

また、山頂から東南東の方向に伸びているスキー場の麓にあるのがひらふ地区であり、リフト乗り場を中心に数多くのホテルが立地している。また、このホテルの集積地から道道三四三号線を挟んでより麓に近いところに位置しているのが、一九八〇年頃から始まったペンションブームの時に開発された山田地区である。この地区の開発は二つの

業者によって行われたが、両者の調整が不十分のまま進められたため、迷路のように入り組んだ地区となってしまう。なお、本稿ではこの山田地区まで含めた広い区域を指す場合には「ひらふ地区」という表現を用い、特にペンション地区に限定したい場合には「山田地区」という表現を用いることとする。

ひらふ地区を後にして、道道三四三号線を南西方面に進んだところに位置しているのが樺山地区である。この地区には農地が広がり、ペンションも建築されているが、その密度は山田地区ほど高くはない。この樺山地区を越えるとニセコ町に入るが、ニセコアンヌプリ山頂から南南東の方向にあるのがニセコビレッジスキースキーリゾート（旧ニセコ東山スキー場）である。ちょうど倶知安町とニセコ町の町境に位置しているこのスキー場は、一九八二年に西武グループによって開発されたものである。また、ニセコ町にはこれ以外にも、ニセコアンヌプリスキー場と数々のスキー大会の会場として利用されているニセコモイワスキー場がある。

スキー場を中心に本稿と関連する地区を紹介したところで、次は本節の対象である倶知安町について簡単に紹介しておきたい。倶知安町は、札幌の西南西に位置する町であり、その市街地は北海道の町の一つの典型である碁盤状に整備されている。また、町の中心部には北海道の支庁の一つ後志支庁が置かれるなど市街地が一定の発展をみていることから、都市計画区域が指定されている。ちなみに、先述のスキー場エリアは、この市街地から見て西から南西方向に広がっている。

さて、今回の倶知安町内のニセコ地域において景観対策が必要となった主因の一つとして、オーストラリア人観光客の入り込み数の増加と、豪州資本による活発な投資を挙げることができる。この流れは二一世紀に入って急激に加速するが、その端緒は一九九〇年代半ばにあった。この頃、それ以前は道内でスキーのインストラクター等を行って

いたロス・フィンドレー氏が山田地区にニセコ・アドベンチャー・センター社を設立し、夏場のアクティビティとして「日本有数の清流・尻別川をゴムボートで下るラフティング」^⑤を開始した。その後他のオーストラリア人にも追従する動きがみられると同時に、冬場、個人的にオーストラリア人をスキー場に招待する者が現れ始めた。新千歳空港到着から同空港出発まで、日本での滞在を完全にフォローする形のツアーが始まったのである。

それ以降、ニセコ地域を訪問した豪州人から口コミでニセコ地域のパウダースノーの魅力が伝えられ、少しずつ訪問者数は伸びていったが、それが爆発的に増加する原因となったのが二〇〇一年九月一日の同時多発テロである。それ以前は、多くの豪州人がカナダやヨーロッパにスキー旅行に出掛けていたが、より安全な旅行を求めて、その行き先を日本へと変更したのであった。さらに、この契機に加えて、豪州人観光客の増加要因として次のような諸点が指摘されている。すなわち、①世界一とも評されるニセコ地域のパウダースノーの素晴らしさ、②時差と標高面での優位性、③時間距離および費用距離面での優位性、④天然資源の価格高騰を中心とする豪州の好景気と豪州ドル高、⑤豪州の休暇スタイル、である。

これらのうち特に説明が必要なのは⑤の豪州の休暇スタイルであろう。豪州では、一週間や二週間といったまとまった休暇を取ってレジャー等を楽しむということが一般化しているが、その理由として、有給休暇取得者に対する割増し給与の前払いである「奨励割増金付き年次有給休暇」制度の存在^⑥が指摘されている。

このため、豪州旅行者の多くは、一週間単位でニセコ地域に滞在することが多いが、長期滞在という彼らの観光スタイルからすると、ホテルよりもコンドミニアムの方が好ましいといえる。備え付けの台所や食器を用いて自炊をし、広いリビングでゆったりと長期滞在するのである。ところが、当時、豪州人にとって居心地の良さの感じられる

施設は多くはなかった。こうした状況にあって、ニセコ地域の将来性を感得した豪州人実業家たちが、豪州人向けの高級コンドミニアムの建築に乗り出したのであった。また、タイミングの良いことに、ペンションブームの際にこの地域に移り住んできた人たちの多くが、第二の人生を考え始める年代に差し掛かっていたことに加え、建築物も更新の時期を迎えていた。こうして、豪州景気を背景とする多額の投資マネーが流入する結果となり、山田地区は二〇〇六年から二〇〇八年までの三年連続で、全国の住宅地の中で最も基準地価が上昇した地区となった。

だが、このように開発が進む一方で、多くの問題も顕在化し始めていた。第一に挙げられるのが落雪問題である。平均降雪量が一二mを超え、特別豪雪地帯にも指定されているニセコ地域では、かねてより、屋根からの落雪に配慮して、隣地や道路から間隔を空けた建築がなされていた。ところが、平屋根にした上で敷地いっぱい建築する建築物が登場し始め、隣地や道路に対する落雪問題が生じるようになっていた。⁷⁾

また、二〇〇七年の北海道トラックス社の高級コンドミニアムである「ヨウテイトラックス」の完成は、景観・眺望問題の発生をも意味していた。⁸⁾ 先述のように、パウダースノーが冬場のニセコ地域の魅力であるが、夏場の観光資源の一つとなるのが、蝦夷富士との別名を持つ羊蹄山の眺望である。ひらふ地区の宿泊施設からは、丁度山裾、東南東の方向に羊蹄山を眺めることができるが、五階建ての「ヨウテイトラックス」は、それより山側に建築されていたペンション「クリエイト」の眺望を完全に塞いでしまったのである。このため、同ペンションの夏場の価値は著しく毀損されることとなった。

このように、ひらふ地区においては、コンドミニアムを原因とする問題が生じ始めていたが、花園地区においても変化が生じようとしていた。二〇〇四年八月に、東急不動産が所有していた同地区の土地の所有権が、同様に豪州資

本の日本ハーモニー・リゾート株式会社売却されたのである。この売却に対し、対応する動きを見せたのが倶知安町役場であった。いわゆるバブル期、ニセコ地域においても投資マネーが流入した結果、多くの不在地主が発生することとなった。その後バブルが崩壊すると、こうした不在地主からの固定資産税の徴税において、町は苦労を経験していたのである。このため、所有権の細分化防止を課題として、二〇〇五年一〇月に役場内にプロジェクトチームが編成された⁽⁹⁾。その際、同じく問題を抱えているひらふ地区にも対策も講じるべく、ひらふ地区と花園地区それぞれに關して、環境基本計画策定作業が進められることとなった。ひらふ地区の主な課題は落雪と眺望であり、花園地区の主な課題は敷地細分化であった。

こうして、倶知安町内においては取り組みが始められていたが、ひらふ地区における開発は一層その激しさを増していた。元来、冬場観光に配慮して、冬期は工事をしないという取り決めが地元ではなされていたが、これに反して工事を進める事業者も現れる始末であった⁽¹⁰⁾。このため、地元住民から倶知安町役場に対して対策の要望がなされた結果、二〇〇六年二月、早急に講じることができざる措置として、一九九二年四月に施行されていた「倶知安町の美しい風景を守り育てる要綱」の全面改定が行われた。

この要綱は全部で一九条からなるものであるが、ここではそのうち規制の骨格に相当する部分だけ紹介することにしよう。この要綱の規定によれば、「景観形成を図ることが必要と認められる地域」(第八条第一項)として指定された「景観形成地区」内において建築物の建築等を行う場合には、各地区の基準である「地区景観形成基準」への適合が求められることになる(第一条)。さらに、地区内で「当該地域の景観形成を図ることを目的として組織された団体」(第十四条第一項)として認定された景観まちづくり団体が景観協定を策定した場合には、その基準を満たす

ことも要求される。

その後、要綱改定を受けた地元住民の積極的働きかけにより、まず同年三月三〇日に景観まちづくり団体第一号が認定され、四月一日にはひらふ地区の道道より山側に位置する Center Village 地区において、先陣を切って協定が締結された。その景観形成基準の冒頭では「国際スキーリゾートにふさわしい街並みのあり方として、羊蹄山の眺望、ニセコ山系の山並み、周辺の樹林等と調和した中低層の施設建設をコンセプトとする」ことが謳われ、眺望規制で重要な高さ規制については、自然公園法の規定を準用し、一六mを基本とした上で二二mまで緩和するという規定が設けられた。さらにその後も精力的に協定締結に向けた取り組みが進められ、二〇〇七年四月一日には泉郷地区及び樺山区が景観形成地区に指定され、一二月一日には羊蹄の里地区も続いている。

また、先述の環境基本計画策定作業も順調に進められ、二〇〇六年四月には完了している。両地区それぞれについて簡単に述べれば、ひらふ地区に関しては、眺望規制を行うために必要なルールに関する検討がなされ、将来的な都市計画区域指定や関連諸制度の適用に関しても言及がなされている。その上で、景観形成地区指定↓景観条例制定↓準都市計画区域指定といった段階を踏んで、景観形成を行っていく方針が示されている。この段階では、北海道と倶知安町のいずれが景観行政団体になるのかについては明示されていないが、景観計画を策定した上で委任条例として景観条例を制定する必要性については明確に指摘されている。地元住民としては、より強い規制を適用するために条例制定を望んでいたのである。一方、花園地区に関しては、ひらふ地区よりも開発圧力が低いことから、早急な準都市計画区域指定については否定的な表現がなされているが、敷地の細分化問題に関しては正面から論じられてい

ところで、倶知安町でこうした景観対策が進められるのと並行して、北海道でも景観と観光をテーマとした取り組みがなされていた。もともと北海道では、一九九〇年代後半から景観と観光対策に力が入られるようになり、一九九九年三月に「北海道景観形成基本計画」が策定され、二〇〇一年一月には「北海道美しい景観のくにつくり条例」及び「北海道観光のくにつくり条例」が施行されている。

これらのうち、北海道美しい景観のくにつくり条例には、広域景観に関する規定が存在していた。倶知安町の問題は狭い区域のものとも言えなくもないが、北海道の景観の特徴としては、その雄大な自然景観を挙げることできょう。こうした雄大な自然景観は市町村域を超えた広がりをもつことから、とりわけ北海道においては、景観形成における広域的な連携が必要となる。このため、北海道美しい景観のくにつくり条例では、第三章に「広域にわたる景観づくりの推進」に関する規定が置かれていた。この仕組みを簡単に説明すれば、広域にわたる景観づくりが必要な地域については、「広域景観づくり指針」を定めた上で（第一七条各項）、市町村長の申出に基づき「広域景観づくり推進地域」として指定を行う（第一六条各項）というものである。

さらに、北海道の景観対策を単なる条例制定には終わらせないという意図の下、二〇〇三年より、羊蹄山麓を中心とした広域景観づくりが始められていた。羊蹄山及び尻別川という共通の景観資源を持つ後志支庁管内の倶知安町、ニセコ町、蘭越町、真狩村、留寿都村、喜茂別町そして京極町の七町村が参加し、北海道大学大学院工学研究科教授小林英嗣氏を責任者に、株式会社シー・アイ・エス計画研究所代表取締役会長の濱田暁生氏を総括コーディネーターとするものであった。最初のうちは、景観フォトコンテストを開催した上で「ぐるっと羊蹄景観マップ」を作成するなどの活動を通じて、参加者間での景観価値認識の共有が進められた。また、二〇〇四年度には『観光』や『農業』

と『景観』を関連付けた連携施策等の提案」⁽¹¹⁾が濱田氏よりなされている。

その後、二〇〇五年四月一日、伊東和紀氏が後志支庁長に着任すると、濱田氏から観光と農業と景観を結びつけた広域景観づくりの重要性についてレクチャーがなされた。伊東氏は、支庁長就任の際に「前任の知事政策部では重点政策づくりに携わり、『観光』と『食』の北海道ブランドの創出を打ち出した。ここはそれを実践する場。後志は食べ物や自然などが豊か。地域の人にもっと自信を持ってもらい、国内外への発信を強めたい」と語っていた人物であった。濱田氏のレクチャーを受けて広域景観づくりの意義を理解した伊東氏は、参加七町村の首長及び担当課長を集め、この取り組みの必要性を訴えた上で協力を強く求めた。その結果、動きやすい組織づくりという観点から、各役場の企画課を中心とした係長クラスがこの取り組みにタッチするようになった。倶知安町からは文字一志氏、ニセコ町からは加藤紀孝氏が参加することとなった。

こうして取り組みが加速されると、同年八月には羊蹄山麓広域景観づくり推進協議会（以後、「推進協議会」とする。）が組織された。七町村の首長が協議会のメンバーとなり、そこに後志支庁や北海道シーニックバイウェイに取り組んできた北海道開発局も加わったのである。そして、ワークショップ等の取り組みを経て、まず二〇〇六年三月に羊蹄山麓広域景観づくり指針が策定された。同指針では、羊蹄山麓の景観を六種類に分けた上でそれぞれについて指針を示しているが、その一つに「観光地景観」が掲げられている。この点についてニセコ町の加藤氏は、「特に、観光地景観という言葉が意図的に使われ、土地利用や屋外広告などが他の景観と調和することを目指している」と説明している。さらに、同指針策定後も取り組みは続けられ、二〇〇六年度には「羊蹄山麓地域景観&リゾートプラットフォーム」が設置され、「『観光』と『景観』を共通の場で総合的に議論する」ということが行われている。

また、広域景観づくり指針策定という実績をあげたことから、二〇〇六年三月には、同地域が道内で初めて広域景観づくり推進地域に指定されると共に、推進協議会の側からは、北海道に対し景観計画策定の要望が提出されている。各町村が別個に景観行政団体となって景観計画を策定するのではなく、広域的観点から北海道が景観計画を策定するよう要望がなされたのである。加藤氏は、各町村が景観行政団体とならなかった理由について、「ニセコ町などが自ら景観行政団体となることで解決できる方法もあるが、広域景観づくりにより地域が一体となって景観対策を進めている方向性を考慮すると、特に小さい自治体それぞれが景観行政団体となって別々の景観対策を進めることは、外から見ると非常に分かりにくい」⁽⁶⁾からだと説明している。

この要望に応じた北海道は北海道景観審議会に諮問を行い、それを受けた同審議会は同年五月「景観法の制定を踏まえた広域景観づくりのあり方」と題し、景観計画策定の必要性等について答申を行った。これにより道庁内部で景観法に関する検討が始められたが、推進協議会においても「景観法検討部会」が設置され、景観地区も含めた諸手段の検討が進められた。

ところで、倶知安町において環境基本計画が策定されるのと、七町村から北海道に対する景観計画策定の要望がなされたのはほぼ同時期であった。先述のように、環境基本計画においては、倶知安町が景観行政団体となって景観計画を策定するという選択肢も検討されていたが、七町村の長が連名で北海道に対して景観計画策定を要望していることから、倶知安町単独での景観計画策定及び景観条例制定という選択肢は、この時点で難しいものとなった。また、一九九五年から三期一二年にわたって倶知安町長を務めた伊藤弘氏は、景観形成に関しては理解を示していたが、二〇〇六年八月の時点で既に次期町長選挙に出馬しない旨を表明していた。こうしたことから、景観形成に対する倶知

安町内での動きはスローダウンし、規制を求めるひらふ地区の住民がイライラを募らせる毎日が続くこととなった。¹⁷⁾

二〇〇七年に入ると、まず俱知安町長選挙が行われ、福島世二氏が当選した。また、景観対策に道筋をつけて退きたいという前町長の意向も働き、同年四月一日に住宅都市課長に山品幸子氏が就任し、住宅都市課の下に景観対策室が設置された。この景観対策室設置時点で、すでに同町景観要綱に基づく規制はスタートしていたが、豪州人事業者からは、法規制を求める声が上がっていた。¹⁸⁾ 豪州等から資金を集めて運用している彼らにとって、行政指導に服することは投資家に対する説明という点で問題があり、明確なルールが存在する方が好ましかったからである。一方、町役場としても、行政指導の限界が感得されていたこともあって、強制力を伴った規制が必要であるとの判断がなされていた。

さらに、推進協議会に職員を派遣していた企画課からも町長に対し規制の必要性が訴えられた結果、同年六月一日、準都市計画区域指定の意向が報じられている。¹⁹⁾ この時点での予定区域の面積は約二、四〇〇ヘクタールとされており、先の環境基本計画では指定の可能性について否定的な見通しがなされていた花園地区も含まれていると解釈してよいであろう。

こうして、準都市計画区域指定の方針が町役場としては固まったが、地元住民としては、すんなり受け入れられるものではなかった。まず、積極的な開発推進を求める声も依然として存在しており、そのような立場の住民は、強い規制に対しては反対であった。また、規制の必要性は理解している住民にとっても、いきなりの準都市計画区域指定は寝耳に水のことであった。環境基本計画では、その前段階として景観計画策定及び景観条例制定があったはずであり、規制を適用するにしても、地域のまちづくりのビジョンがなくては意味がないという意見であった。また、花園

地区まで対象区域に含めたことから、Center Village 地区等の景観形成基準には含まれていなかった敷地面積の最低限度に関する規定も加わったことも、反対の声を大きくする結果となった。特に山田地区では、すでにペンションブームの際に敷地の細分化がなされてしまっており、敷地面積の最低限度が規定されてしまうと、この点で既存不適格となる建築物が生じるのは避けられない状況であった。

こうしたことから、準都市計画区域指定に関する地元との協議は難航し、一時は暗礁に乗り上げてしまっていたが、この状況にあって、複数の開発計画が進みつつあることをいち早く察知したのが、後志支庁であった。景観形成地区のエアポケットに位置するため倶知安町の要綱では対処することができない計画も含め、複数の大規模開発計画に関する情報を手手したのである。

公選の長を抱くわけでも地元住民と直接折衝しているわけでもない後志支庁としては、規制適用の判断を自ら下すわけにはいかない。だが、町役場と住民との協議が進展しなければ、国際スキーリゾートに相応しくない町並みが形成されてもおかしくない状況であった。そこで、おそらく後志支庁としては限度ぎりぎりのことと思われるが、二〇〇七年一〇月二六日、後志支庁主催で「ニセコひらふ地域における観光地づくりに関する意見交換会」が開催された。倶知安町職員と地元住民に対し、協議が不調のまま時間が過ぎてしまうと、景観形成基準のコンセプトなど吹き飛ばしてしまうような町並みが形成されるであろうことが説明された。

この後志支庁による情報提供の結果、準都市計画区域を指定した上で景観地区を指定することに関しては、住民と倶知安町との間で合意がなされた。この際、倶知安町内部においては、福島町長自身が、国際リゾート都市づくりを目的とする景観地区指定を決断したことが大きかったとされる。実効性の高い手段を選択することで、より積極的な

景観形成を図っていく方針が明確に打ち出されたといえよう。

こうして区域及び地区指定の方針が決定されたが、準都市計画区域の指定については、当初の予定より半年から一年程度前倒しすることが必要であった。さらに、準都市計画区域については指定権限が北海道にあり、その指定に先立って北海道都市計画審議会にかけることが必要である。この開催日程を動かすのは容易ではないことから、それに間に合わせるために一日刻みのスケジュールが策定され、住宅都市課では課員総がかりで連日深夜にまで及ぶ作業が続けられた。一方、北海道にとっても準都市計画区域指定がまだ二度目のことであることから、北海道本庁と倶知安町との仲立ちを後志支庁が積極的に果たした結果、一月二日から三日間の日程で準都市計画区域等に関する説明会開催まで漕ぎつけることが出来た。

また、準都市計画区域や景観地区に適用される規制値に関しては、新たに協議する余裕がないことから、原則的に、景観形成基準の規制値をそのままシフトさせることとなった。仮に適用可能な数値が存在せず、ゼロからのスタートであったとするならば、今回の区域及び地区指定は不可能だったであろうとされている。景観形成基準に設定されていた数値の中には、容積率のように、そのままでは都市計画法で用意されている数値に移行できないものもあった²⁰⁾が、これらについては調整がなされた。これ以外にも、建築物の高さは「建築物が周囲の地盤面と接する位置のうち、最も低い位置からの高さとする」と規定され、3m以内ごとに平均地盤面を設定する一般規定（建築基準法施行令第2条第二項）とは異なる算定方法が採用されている。

こうして、準都市計画区域を指定した上で景観地区を定めるための突貫工事が進められたが、町内が規制賛成でまとまっているわけではなかった。規制に賛成する側と、大規模開発による経済効果に期待して規制に反対する側と

で、町を二分する議論がなされたのである。この議論はその後も決着をみることなく続き、区域指定及び地区決定のタイムリミットが近づいていったが、二〇〇七年一二月、同じ状況が議会においても明らかとなった。準都市計画区域及び景観地区指定がなされるまでの規制の空白を埋めるべく、景観条例が議員提案されたのである。この条例に関する採決は、翌二〇〇八年の一月に持ち越され、結果的には修正のうえ可決されたが、賛否は八対七であり、まさに薄氷を踏むようなものであった。

続いて、二〇〇八年二月二八日に倶知安町で都市計画審議会が開催された。賛成側反対側双方の関係者も傍聴する中で審議会であり、指定手続き等に関し厳しい意見も出されたが、最終的には付帯意見が付けられた上で承認された。さらに、それに先立つ二月四日には準都市計画区域指定について北海道都市計画審議会でも承認されており、晴れて準都市計画区域及び景観地区の指定がなされることとなった。また、景観法施行に必要な「倶知安町景観法の施行に関する条例」が三月二六日に制定されているが、その採決も八対七であった。

四、二セコ町における景観地区指定過程

町レベルでは全国で初めて、倶知安町で景観地区指定がなされたのは前節で論じたとおりだが、隣の二セコ町でも、二〇〇九年七月一日に景観地区が都市計画決定されている。この二セコ町における景観地区指定は、倶知安町のそれと一連のものと位置づけることが出来るが、指定経緯の相違が規制内容の相違につながっている点に興味深いといえる。

さて、指定過程について論じる前に、ニセコ町の簡単な紹介から始めることとする。ニセコ町は倶知安町から国道五号線を南下したところにある町であり、かつては農業を中心としていたが、現在の中心は第三次産業へとシフトしている。倶知安町の人間が自ら認めているように、全国的知名度は倶知安町より高いが、規模はニセコ町の方が小さく、人口約四、六〇〇人、町職員数八〇名余である。また、町の構造であるが、ニセコ町駅前やいわゆる綺羅街道沿いに一定の建築物等の集積はみられるが、倶知安町ほどのものではなく、町域内に都市計画区域は存在していない。このため、倶知安町と違って都市計画審議会も設置されていなかった。

また、先述のように、ニセコ町内には三つのスキー場が存在しているが、観光地としての状況は、倶知安町とは著しい対比を示している。倶知安町が冬場の入り込みが多く、また長期滞在者の比率も高いのに対し、ニセコ町の方は夏場の入り込み数の方が多いうえに、日帰りまたは短期間の滞在者が中心を占めている。

このような小さな自治体であるニセコ町であるが、その名を広めるきっかけとなったのは一九九四年の逢坂誠二町長の就任であろう。「情報共有」と「住民参加」をキャッチフレーズとした自治体改革が推進され、町長交代後も路線変更がなされないようにするために、二〇〇〇年二月二七日、わが国初の自治基本条例である「ニセコ町まちづくり基本条例」が制定されている。

まちづくり基本条例に関する詳細は他の文献等に譲るが、本稿との関連で言及しなければならないのは、条例全体の体系化に関する規定であろう。まちづくり基本条例を中心とした条例全体の体系化が規定されており、これを受けて二〇〇三年二月一九日、「ニセコ町環境基本条例」が制定されている。さらに、同環境基本条例第二条には「町は、ニセコの美しい景観を守り、つくり、育て、快適で潤いのあるふるさとを形成するために、必要な対策を講ずる

ものとす」との規定があり、これを受ける形で二〇〇四年三月一五日に景観条例が制定されている。俱知安町が要綱しか持っていなかったのに対し、決して早いとは言えないが、ニセコ町では景観条例に基づく対策は講じられていたのである。

この景観条例には、景観協定等の規定が含まれているが、規制的手段という点では、「開発事業等の適正化」を挙げることができる。同条例第二八条において、一定の条件に該当する開発事業を行う場合には、「当該事業の内容及び工事施工方法等について町長と協議しなければならない」と規定されている。そして、この規定に基づいて、携帯電話用アンテナ等に対し規制が加えられている。

さて、先述の推進協議会にはニセコ町も参加していたため、俱知安町と同じく、単独で景観行政団体となって景観計画を策定するという選択肢は採用せず、他の六町村と足並みを揃える方針であった。だが、隣接する俱知安町ひらふ地区の開発圧力がニセコ町に波及する可能性も当然認識されていた。そこでニセコ町では、より具体的な建築規制を適用すべく、二〇〇七年度には建築ガイドラインの事前調査が進められていた。

この調査が進められている間に、俱知安町で準都市計画区域指定の方針が明らかにされると、ニセコ町内でも強制力のある規制の必要性を訴える声も聞かれるようになった。³⁰ だが、この時点ではまだ、ニセコ町は準都市計画区域等の指定の必要性があるとは考えていなかったようである。建築ガイドライン策定によって、乱開発の抑制が可能と判断していたのである。ところが、この後ニセコ町も準都市計画区域指定に向けて一気に動き出すことになるが、そのきっかけとなったのが、先述の後志支庁による意見交換会である。このとき、俱知安町だけではなくニセコ町からも関係者が出席していたが、1ha以上の土地取引が年間二〇〇〇件以上行われており、その多くが外国資本であることが

ら、建築ガイドラインによる開発抑制が困難となるであろうことが伝えられた。

後志支庁からの助言を受けたニセコ町では、準都市計画区域指定の方針を固め、同年一月二二日の定例議会で佐藤隆一町長は、「町では来年度、平成二〇年度いっばいをめどに、関係機関とも協力しながら準都市計画導入のための作業を進めてまいりたいと考えております」と発言している。さらに、この発言に続いて「準都市計画の策定に当たりましては、より専門性の高い作業を短時間で進めなければならないということから、道庁から必要な職員の派遣を受けることも含め、検討体制をしっかりと組んでいきたいというふうに考えております」と述べている。俱知安町と比べてもその陣容が手薄である以上、準都市計画区域指定のためにはその強化が必要であった。

その後、三月定例議会で準都市計画区域に関する調査等に関する予算が認められると、四月より後志支庁から一人の職員が二年の年限で派遣された。自らを「土木屋で線引きとかをやっていた人間ですから」と語る天野俊哉氏である。ニセコ町における準都市計画区域指定という任務を与えられて赴任した天野氏であるが、本人としてはそれで十分だと考えていたという。同区域に指定されれば、集団規定の適用を受けて建ぺい率や容積率が制限されるだけでなく、開発行為等も規制されることになる。乱開発の抑制にはこれで十分と考えていたのである。

準都市計画区域等の指定を検討するに当たっては、まずは基礎調査から始める必要がある。ニセコ町赴任後の天野氏の最初の仕事はこの基礎調査の発注であったが、これを受注した側は、準都市計画区域指定だけでは不十分であり、景観地区等の指定まで同時に行う必要があると考えていた。というのも、この調査を受注したのが、前出の濱田氏が会長を務める株式会社シー・アイ・エス計画研究所であったからである。羊蹄山麓広域景観形成づくりに総括コーディネーターとして関与していた濱田氏は、先述の景観法検討部会にも関与していたが、そこでの活動を通じて、景

観づくりのためには景観地区指定まで進むべきであるという考え方を抱いていた。また、区域及び地区指定に関する住民との協議の段階で躓いてしまった俱知安町の経験から、住民に対する確かな情報をわかりやすく提供することの必要性についても認識がなされていた。こうしたことから、景観地区指定にとって必要な項目まで含めて綿密な調査を行う方針が立てられ、同研究所主任研究員嶋田健一氏が実際の調査を担当した。また、俱知安町における区域指定の際には、企画課と住宅都市課との間で危機感等に差があったことに対する反省に立ち、ニセコ町では、企画課と建設課間の役場内連携についても工夫がなされた。

こうして、ニセコ町でも準都市計画区域指定の方針が固められ、そのための組織としてニセコ町準都市計画策定委員会が発足した。同委員会の初会合は二〇〇八年六月五日に開催されたが、ここでは土地利用に関する住民アンケートや説明会といったその後のスケジュールが説明され、実際の動きもそれに沿って進められた。

土地利用に関する住民アンケートは六月一七日から二八日（一部七月四日まで延長）の期間で実施されたが、「全体の約七四％が新たな土地利用規制が必要と」回答している。さらに規制内容に関しては次のような結果であった。すなわち、

規制について最も望まれているのは建物の種類の制限で八〇％以上の方が望んでいます。また、七〇％以上の方が、隣の建物との離れや敷地に対する建物の大きさに関するルールや、建物などの高さの制限を必要と答えています。デザイン・色彩の規制については半数以上の方が必要と答えています。

ただその一方で、「過疎地であり、開発や投資の抑制につながる政策は好ましくない」との自由回答も寄せられています。新たな土地利用規制に対し反対する声がないわけではなかった。

先述のように、定例議会で準都市計画区域指定の方針を明らかにした佐藤町長は、その後の作業はまちづくり基本条例の精神にのっとって進めるよう指示していた。これを受けて行われた住民アンケートの結果が上記のようなものであった以上、もはや準都市計画区域指定だけで終わりにする訳にはいかなかった。というのも、上記アンケートに表明されている住民の要望を実現するためには、準都市計画区域指定だけでは不十分だからである。建築物の用途、敷地面積の最低限度そして高さの最高限度といった内容まで制限するためには、景観地区及び特定用途制限地域指定まで行う必要があるからである。このため、八月四、五日に行われたニセコ町準都市計画説明会で配布された資料では、景観地区及び特定用途制限地域の仕組みが紹介されている。

この説明会の時点では、具体的な規制数値等に関しては明らかにされていないが、ニセコ町でも景観地区及び特定用途制限地域指定の方向に進み始めたといえよう。その後、八月二二日の第三回ニセコ町準都市計画策定委員会でも、準都市計画区域に関連する諸制度として特定用途制限地域と景観地区が紹介され、ニセコ町の現況についても論議されている。そして、一〇月一四日、一〇月二七日及び十一月七日の三回にわたり、「ニセコ準都市計画の更なるルールづくりに向けた意見交換会」が開催された。特に二回目と三回目では、三グループに分かれて、①建物の色、②建物の形態意匠、③建物の高さ、④道路や敷地からの離れ（後退距離）、⑤敷地の最低限度、⑥開発行為等、⑦看板の規制そして⑧車庫・コンテナ・スパーハウスの規制といった項目について議論が交わされた。

六月のアンケートの自由回答にもみられたように、ニセコ町でも当初は、開発規制を危惧する声も聞かれていた。だが、こうした意見交換会を通じて、規制それ自体に反対する声はなくなったという²⁸。また、こうした住民参加の手続きを経た結果、いくつかの点で規制内容等が俱知安町と相違することとなった。

第一に、倶知安町では、景観形成基準をできるだけそのまま景観地区に移行させる必要があったため、建築物の高さについて独特の算定方法が採用されただけでなく、敷地面積に応じて、前面道路及び隣地境界からの後退距離が区分されている。だが、ニセコ町の景観地区では、運用面を考慮するよう後志支庁から求められたこともあって、こうした規定は採用されていない。第二に、ニセコ町では当初から開発行為と工作物に関しても規制されており、この点において、倶知安町の先を行くことになる。特に前者については、三％以上の緑地のほかに七％以上の緑化を義務づける内容となっている。第三に、色彩については、地域の特性に配慮した規制緩和がなされている。住民を交えた議論の結果、北海道の農家の建築物で広く用いられていることを理由に、青色と赤色の二色については規制が緩和されたのである。こうした緩和がなされた要因としては、もちろんまちづくり条例の存在も否定できないが、嶋田氏によって対象地域の全建築物の色彩調査がなされたことも看過するわけにはいかない。基礎調査に支えられた上でまちづくり条例が運用されることで、このような政策形成に至ったのである。

こうして、住民参加の手続きを踏みながら準都市計画区域、景観地区そして特定用途制限地域の指定作業が進められ、まず、準都市計画区域については二〇〇九年二月五日の北海道都市計画審議会で了承され、三月六日より適用されている。一方景観地区については、四月三〇日に行われたニセコ町都市計画審議会において承認され、七月一日に、特定用途制限地域と共に都市計画決定がなされている。さらに、六月二十六日には「ニセコ町景観地区条例」と「ニセコ町特定用途制限地域における建築物等の制限に関する条例」が可決公布され、七月一日より運用が開始されている。

五、景観地区指定後の状況

俱知安町及びニセコ町における景観地区指定の経緯を振り返ったところで、次はその指定後の状況及び両町で観察される変化について論じてみたい。まず、景観地区指定後の運用であるが、俱知安町では運用面で特に問題は生じていないとされている。色彩規制については基本的にマンセル値を用いた運用がなされており、判断が難しいものについてはサンプルを直接持参してもらって審査しているという。また、俱知安町では判断が難しい事案については景観審議会に諮った上で判断することとされている⁽²⁾。適合性審査の期間と委員の居住地の問題から、日程調整等で困難を抱えるものと思われるが、この点に関しては、随時審議会を開催するということで了承が得られているという。ただし、二〇〇九年二月末時点で実際に審議会にかけられた案件は出てきていない。

さらに、形態意匠規制の運用が厳格になされている点は、評価されてしかるべきであろう。他の自治体の自主条例に基づく形態意匠規制に関しては、審査時に提出された図面通りの建築が行われていないケースの存在が指摘されているが、特にひらふ地区においては、脱法行為を認めることが規制の実効性を著しく損ねることから、完了検査時等に形態意匠についてもチェックがなされているという。大規模な建築物の場合には、後志支庁が完了検査を担当するが、俱知安町職員が連絡を受けて同行しているという。仮に、図面通りの建築がなされていない場合には、その通りに建築されるまで根気よく指導をしているという。俱知安町における形態意匠規制の運用はまだ始まったばかりだが、基準に適合した建築物の増加による町並みの変化を期待する声を聞くことができた。

また、景観地区指定後も種々の取組が継続されている点も見落とすわけにはいかない。先述のように、倶知安町ではスケジュール等の関係から、二〇〇八年の段階では準都市計画区域と景観地区のみが先行して指定された。だが、今回の取り組みを契機に、さらに必要な規制を加えるべく作業が進められている。まず、特定用途制限地域の指定作業が進められ、二〇〇九年二月一九日、倶知安町都市計画審議会において原案通りの答申がなされ、二〇〇九年七月一日より施行されている。また、工作物や屋外広告物に対する規制についても検討が進められており、特に後者は、数多く設置されている「For Sale」の看板の規制において有効と考えられる。さらに、羊蹄山麓の眺望を阻害している電線についても、地中化の案も出されているようであり、より積極的な景観形成に向けた取り組みが続けられている。

さらに、適用された景観地区の色彩規制についても、再検討がなされている。先述のように、倶知安町では景観地区指定に当たって景観形成基準をほぼ踏襲せざるを得なかったが、それには色彩規制が含まれていなかった。このため、色彩規制については急ごしらえて策定せざるを得ず、専門家の関与はあったものの、地元での十分な議論を経ることは出来なかった。原色を避けるという最低限の方針が示されただけであり、雪に埋もれる北海道では違和感を抱かせる規制であった。

そこで、二〇〇八年度には、ニセコ地域に関する調査を二〇〇三年より継続的に行っていた山本千雅子氏が中心となって、景観色に関するワークショップが開催され、その成果が二〇〇八年一月の都市計画学会において報告されている。現時点ではこの取り組みが色彩規制の変更には結びついていないが、東京と雪国における色の見え方の相違や、色彩面での既存不適格の存在等に関する認識の共有にはつながったようである。³⁰⁾

一方、ニセコ町では景観地区の運用はまだ始まったばかりである。よって、運用前のインタビューをもとに判断せざるを得ないが、形態意匠の審査事務に關しては運用してみなければ分からないという回答であった。先述のように、天野氏は二年の年限での出向であり、二〇〇九年度が終わると道庁へ復帰する予定である。このため、形態意匠審査事務を担当するのは、おそらく一人、場合によっては二人の職員だとされている。この体制で対応できるかどうかは蓋を開けてみなければ分からないとのことであるが、対応が難しい事案が生じた場合には、グループ全体で協力体制を敷くことになるであろうとのことであった。また、ニセコ町では、景観地区と同時に特定用途制限地域指定まで行うことができたことから、補助的地域地区の指定については二〇〇九年度で一段落する筈である。

次に、両町における景観地区指定の解釈を試みてみたい。確かに両町いずれにおいても、出発点においては、大規模な建築や開発の抑制に主眼があった。このため、両町における取り組みを、単なる大規模開発の抑制として捉えることもできないわけではない。ギリギリの段階での大規模開発抑制は、これまで多くの自治体によってなされてきたことであり、今回はたまたま景観地区が手段として選択されただけにしか過ぎないと考えることもできる。

だが、いずれの町においても、単なる建築規制に留まらず、他の手段も講じながら景観形成を推進していこうとしている点については評価することができよう。確かに出発点は建築や開発の規制にあったかもしれないが、こうした契機を得て景観に対する取り組み全体が前進しようとしている。

さらに、いずれの町にしても、景観形成の上位に位置づけられる目標の存在を指摘しておく必要がある。単に景観形成だけを目的とするのではなく、それを通じて他の政策目標を実現していこうという動きを認めることができる。羊蹄山麓の広域的な取り組みでは、それは景観形成を通じて観光や農業の振興であった。観光や農業を振興するため

に景観形成を図るのであり、ここには目的と手段の連鎖を認めることができる。

この点を両町それぞれについてみてみれば、俱知安町の場合には「国際リゾート都市づくり」、ニセコ町にあっては「美しいニセコの自然景観と共生」、人に潤いと快適さを与えるまち」という理念が該当するといえよう。景観政策はこうした理念を実現するための手段としても位置づけられている。景観形成を通じたまちづくりへの動きを認めることが出来るのであり、こうした方向への取り組みそれ自体を、自治体の変化として捉えることができる。景観地区指定は、こうしたまちづくりにおける変化の一つの徴表とみなしうるのである。なお、なぜ景観政策をこのように位置づけることが可能となったかについては、最後の節で改めて議論したい。

ただ、文書や計画レベルでこのような結びつきを認めることができるにしても、その実態においてもそれが認められるかどうかは別の問題である。景観形成を通じたまちづくりが、単なるお題目になってしまっているのか、あるいは実態においてもまちづくりの実現に結びつこうとしているのかでは大きな違いがある。そして、この点においても、俱知安町とニセコ町は相違を示している。

まず、俱知安町であるが、図式的な関係においては、国際リゾート都市づくりという上位目標に景観形成が関連付けられていることは確かである。ただ実際において、景観形成を観光振興の手段として明確に位置づけた上で、それを一層推進していくという状況にはまだなっていないようである。確かに町の総合計画でも「国際観光リゾート地」という理念は掲げられているが、景観と観光との結びつきがまだ強いものではなく、また、観光面に限っても町としての取り組みは不十分とされている。

では、なぜこの点での変化がまだ十分とは認められないのであろうか。その要因として考えられるものを挙げてみ

たいが、第一に挙げられるのは、今回の景観地区の指定が絶対的な支持の上ではなく、微妙なバランスの上でなされたということである。更に、このバランスに対する配慮が必要とされる状況は続いているのである。このため、町役場としても、一気に開発抑制の方向に舵を切ることはできず、しばらくは地道な取り組みを続けるしかないようである。八対七が七対八になれば形勢は逆転するのであり、これは致し方ないところであろう。

大きな変化が認められない第二の理由としては、観光客の増加の恩恵が町全体に波及するまでにはまだ至っていないことが挙げられる。確かに、コンドミニアム滞在期間中は食材等を購入することから、ひらふ地区に滞在している外国人客等が市内で買い物をする姿は多く観察される。また、二〇〇七年九月七日に「ニセコエリアが丸となってプロモーション(宣伝)活動を行う」ことを目的として設立されたニセコプロモーションボード(正式名称「一般社団法人ニセコプロモーションボード」)作成のマップにも、倶知安市街の飲食店が紹介されている。倶知安市街地とひらふ地区の間には、くっちゃんナイト号というバスが一日に一三本運行されており、それを利用して市街地を訪れる外国人観光客も存在する。だが、それでも移動に時間がかかることもあって、市街地が恩恵を実感できるほどにはなっていないようである。

第三に挙げられるのは、少なくとも町が積極的にオーストラリア人の誘致活動をした結果として、入り込み数が増加したわけではないということである。先述のように、ひらふ地区への豪州人観光客の増加は、地元で活動する豪州人の働きによるところが大きいのであり、「町としては何もしないのにオーストラリアの観光客が自然に増加した」というのが正直なところのようである。もともと、ニセコ地域では、スキー場エリアを生活拠点としている「山の人」と、市街地を生活拠点としている「町の人」とで考え方が全く異なるとされているが、依然として両者の間に意識

に差があり、互いに手を取り合っという状況にはなっていないようである。

このように、倶知安町全体としては景観政策を観光振興のための手段として明確に位置づけるところまでは至っていないようである。だが、もともと、ニセコ地域において冬場のスキー観光で賑わいをみせ、経営面で成功してきたのはひらふ地区だけであった。⁵⁷⁾ 隣のニセコ東山スキー場は、二〇〇八年七月よりニセコビレッジスキーリゾートと名称が変更され、ホテルもヒルトンによって運営されている。確かにニセコ東山スキー場は、同じくプリンスが保有していた津別スキー場と深川スキー場のように売れなかったわけではない。⁵⁸⁾ だがその一方で、富良野スキー場のように売らなかつたわけでもないのである。つまり、単にニセコ地域にあるということだけでは冬場の集客も容易ではないのである。このことについて作家の佐々木譲は、「繰り返し返すが、大資本によるニセコ山系の開発は軒並み失敗した。あるいは、時代に対応できなくなった。倶知安町山田地区だけが再生に成功したのは、ここが小資本（ペンション経営者たちとか）によって、地道に開発、整備されてきた地区であるからだ」と述べている。⁵⁹⁾

東急リゾートが中心となって、巡回バスの運行をしているだけではなく、割安のリフト券の配布を行うことで、地区全体が潤うような仕組みが作られてきた。豪州人ばかりに目が行ってしまうが、このような取組みがなされてきたことを評価する必要があるであろう。また、ひらふ地区だけを対象にして活動しているわけではないが、ニセコプロモーションボードの活動も注目する必要があるだろう。こうした近隣自治の取り組みが、より成果をあげることが期待したい。

一方、ニセコ町における上位目的との結びつきについても考察してみたい。ニセコ町では、準都市計画区域指定作業が進むのと並行して、一つの開発計画が進められようとしていた。安藤忠雄氏が関与するカペラニセコの建設計画

である。ニセコアンヌプリ国際スキー場から道道六六号線に向かう坂を下り切ったところをニセコ市街地方面に少し進んだ場所に、当初は客室数八〇室のホテルと一五〇戸のコンドミニアムや別荘を建築しようとする計画であった。⁴⁰⁾

同開発計画がニセコ町景観条例の開発事業に該当することから、住民に対する説明会がまず二〇〇八年一月二日に開催された。このときには、住民が警戒心を解いていなかったこともあって、大規模開発に対する懸念や、開発計画の具体的問題点を指摘する声が少なくなかったとされる。だが、二月一日に二回目の説明会が開催されると、住民の態度は一変したという。なぜかと言えば、前回の説明会で指摘された問題点がほぼ完全にクリアされているだけではなく、指定が予定されているに過ぎない準都市計画区域等の規制を満たすために、設計変更までがなされたからである。北海道新聞の記事によれば、第一回説明会では合計一五一戸のコンドミニアム等が計画されているが、第二回説明会ではその戸数は合計一四一戸に減らされている。⁴¹⁾

確かに、この時点で準都市計画区域指定に向けた作業は進められており、その規制内容も具体化されつつあった。規制内容が固まる度に、ニセコ町から安藤忠雄建築研究所に対して情報提供がなされてきたという。とはいっても、区域指定の前に工事に着手してしまえば、規制の適用を受けることはない。多くの事業者が、実際にこのような形で駆け込み工事を進めるが、安藤忠雄建築研究所の場合には、そのような選択肢を採用することはなかった。さらに、二回目の説明会でのプレゼンテーションに対する評価も高く、ニセコ町民は一転して歓迎ムード一色になったという。⁴²⁾

安藤氏は北海道新聞の取材に対し「ニセコの自然美を生かした高級リゾートを整備したい」と語っているが、こうしたコンセプトが「森の中に隠れるまちづくり」を掲げるニセコ町の理念と合致したということも大きかったのであ

ろう。ホテルは二〇一一年夏に開業予定である。

ひらふ地区に遅れて開発圧力がかかったこと、自治基本条例に基づく住民参加の蓄積がなされてきたこと及びコンサルタントの積極的な関与があったこと、主にこれら三つの要因が働いて、ニセコ町では景観地区の指定はスムーズになされた。このように景観地区指定がスムーズになされたことから、土地利用規制それ自体に対するアレルギーもないようである。このことが、今後の運用面においてもよい方向に働くことが期待される。

また、ヒルトンホテルを批判する声も聞かれるが、多くの区域において、「森の中に隠れるまちづくり」の理念に反するような開発はなされておらず、逆に、こうした理念にかなった開発が進められようとしている。カペラニセコが開発のお手本となり、今後ともニセコ町が森の中に隠れるまちであり続けることを願うばかりである。

六、結びにかえて

本稿の後半で議論したように、今回の倶知安町とニセコ町における景観地区指定は、急激に高まりつつあった開発圧力に対し、自然・田園景観を保全しようとするものであった。とりわけ、ひらふ地区に関しては、泥縄的対処であった上に規制の適用が遅すぎたとの声も聞くことが出来た。指定過程も含めてこの点については評価することは難しいであろう。確かに実効性の高い手段は採用されたが、それだけで高い評価に結びつくというものではない。

だが、その一方で、今回の景観地区指定は、羊蹄山麓における広域的な景観形成の取り組みの延長線上にも位置づけることができる。広域的景観づくりを通じて、農業、林業そして観光産業を密接に結びつけようとする取り組みと

しての側面も有している。より上位の目標や理念の実現のための手段として、景観政策を活用しようとする動きを観察することができた。単なる大規模開発の抑制だけでは景観地区指定は困難だったかもしれないが、こうした上位理念が正統性を付与したと考えられる。

今回取り上げたのは俱知安町とニセコ町であるが、両町以外で景観地区指定まで行っている自治体においても、景観政策をまちづくりの中心手段に位置づけようとしているところも少なくない。こうした傾向は、今後も続くものと考えられる。

このように考えられる理由を述べてみたいが、第一に挙げられるのが景観法制定による景観政策の実効性の高まりである。実際に景観をコントロールする力が強くなったことにより、その手段としての価値が高まったのである。道具は、使っても効果がなければ使われることはないが、役に立つのであれば利用されるのである。これと同様のことが生じていると考えられよう。

第二に挙げられるのが、景観法の射程の広さである。この法律が、「我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進する」(第一条)ことを目的としているという点は見落とすわけにはいかない。景観という概念はどうしても保全、保存そして保護といった概念と結びつきやすく、そうした景観資源に恵まれていない自治体は積極的に景観政策に乗り出すことが難しかった。確かに、都市景観創生を目的とする景観条例も制定されてはいたが、景観法が明確な意図を持って「景観形成」という概念を用いることで、必ずしも景観資源に恵まれていなかった自治体でも、新たな取り組みがしやすくなった。

また、景観地区指定の難易度も指摘しておく必要がある。確かに、景観地区はかなり強い強制力を持つ規制であり、

その指定は容易なものではない。だが、これまで景観形成に用いられてきた地区計画や伝統的建造物群保存地区と比べれば、そのハードルは高いものではない。地区計画にしても伝統的建造物群保存地区にしても、限定された地域に強い規制を適用することから、いずれも、九割以上の住民の合意が必要とされることが多い。このため、一部でも反対する住民がいる場合には、指定まで進むことが難しい。

これに対して、景観地区の場合には、倶知安町の指定事例が示すように、町が二分されていて、指定が可能といえれば可能である。倶知安町の経緯が好ましいものだったとは到底言えないが、強い反対を押し切った指定が可能であることは確かである。なぜかと言えば、景観地区は、地区計画や伝統的建造物群保存地区と比較すれば圧倒的に広い地域を対象とすることから、九割の住民合意までは要求されていないからである。規制に対する住民の反対が弱かったニセコ町にしても、新たな土地利用規制を求めているのは七割五分程度である。地区計画や伝統的建造物群保存地区指定とはゲームのルールが異なるのである。

最後に、今回取り上げたニセコ地域について一言だけ述べておきたい。今回の景観地区指定において、確かに倶知安町では、建築紛争に対応しながら国際リゾート都市づくりを進めていこうとする地元の取り組みと、羊蹄山麓の広域的な景観形成の取り組みとが合流する際に、少し軋轢が生じてしまった。他方、ニセコ町においては、まちづくり基本条例に基づき取り組みがなされていたことに加えて、倶知安町ほどには開発圧力が強くなかったことから、比較的スムーズな地区指定が可能であった。

互いに隣接しニセコ地域を共有する両町であるが、景観地区指定の経緯はこのように相違するものであった。この経緯の相違が両町の今後のまちづくりにどのように影響するか、興味は尽きない。

〈注〉

(1) 景観法

第六一条 市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域内の土地の区域については、市街地の良好な景観の形成を図るため、都市計画に、景観地区を定めることができる。

2 景観地区に関する都市計画には、都市計画法第八条第三項第一号及び第三号に掲げる事項のほか、第一号に掲げる事項を定めるとともに、第二号から第四号までに掲げる事項のうち必要なものを定めるものとする。この場合において、これらに相当する事項が定められた景観計画に係る景観計画区域内においては、当該都市計画は、当該景観計画による良好な景観の形成に支障がないように定めるものとする。

一 建築物の形態意匠の制限

二 建築物の高さの最高限度又は最低限度

三 壁面の位置の制限

四 建築物の敷地面積の最低限度

(2) 景観法

(建築物の形態意匠の制限)

第六二条 景観地区内の建築物の形態意匠は、都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合するものでなければならぬ。ただし、政令で定める他の法令の規定により義務付けられた建築物又はその部分の形態意匠にあっては、この限りでない。

(計画の認定)

第六三条 景観地区内において建築物の建築等しようとする者は、あらかじめ、その計画が、前条の規定に適合するものであることについて、申請書を提出して市町村長の認定を受けなければならない。当該認定を受けた建築物の計画を変更して建築等しようとする場合も、同様とする。

2 市町村長は、前項の申請書を受理した場合においては、その受理した日から三〇日以内に、申請に係る建築物の計画が前条の規定に適合するかどうかを審査し、審査の結果に基づいて当該規定に適合するものと認めるときは、当該申請者に認定証を交付しなければならない。

3 市町村長は、前項の規定により審査をした場合において、申請に係る建築物の計画が前条の規定に適合しないものと認め

- たとき、又は当該申請書の記載によっては当該規定に適合するかどうかを決定することができない正当な理由があるときは、その旨及びその理由を記載した通知書を同項の期間内に当該申請者に交付しなければならぬ。
- 4 第二項の認定証の交付を受けた後でなければ、同項の建築物の建築等の工事（根切り工事その他の政令で定める工事を除く。第百一条第三号において同じ。）は、することができない。
- 5 第一項の申請書、第二項の認定証及び第三項の通知書の様式は、国土交通省令で定める。
- (3) 高谷基彦「時を超え光り輝く京都市の景観づくり―京都市の新景観政策―」、自治体景観政策研究会編『景観まちづくり最前線』、学芸出版社、二〇〇九年、四一頁。
- (4) 加藤紀孝「景観づくりの政策展開―北海道ニセコ地域における景観対策を事例に―」、『自治体法務N A V I』、第二三二号（二〇〇八）、二二頁。
- (5) 宇治橋元春「冬の北海道に現れるオージ―村―国際リゾート地への胎動―」、『をちこち』、第一一号（二〇〇六）、二四頁。
- (6) 日本貿易振興機構北海道情報センター、財団法人国際貿易投資研究所委託「ニセコ地域における外国人の観光と投資状況に関する報告書」、二〇〇六年、七八頁。
- (7) 加藤、前掲、二二頁。
- (8) ニセコプロモーションボード事務局長國枝弘二氏に対するインタビュー。
- (9) 倶知安町「花園地域環境基本計画―ニセコマウンテンリゾート グラン・ヒラフ ひらふエリア（字山田・樺山）―」、二〇〇六年、二二頁。
- (10) 前掲、二二頁。
- (11) 濱田暁生「ニセコ羊蹄山麓地域における広域連携による景観・まちづくりの取組み」、『都市計画』、第二七五号（二〇〇八）、二六頁。
- (12) 伊藤和紀氏の在任期間は二〇〇七年三月三十一日までであり、倶知安・ニセコ両町で景観地区指定がなされた際には既にその職から去っている。
- (13) 二〇〇五年四月二二日付『北海道新聞（朝刊地方版）』。
- (14) 加藤、前掲、二四頁。
- (15) 濱田、前掲、二六頁。
- (16) 加藤、前掲、二八頁。

- (17) この後準都市計画区域指定に向けた動きが始まるまでの一年間は、「空白の一年」と呼ばれている。
- (18) 「くっちゃん」の景観、「広報くっちゃん」二〇〇八年三月号、四頁。
- (19) 二〇〇七年六月一六日付『北海道新聞（朝刊全道遅版）』。
- (20) 倶知安町及び後志支庁に対するインタビュー。
- (21) 倶知安町の準都市計画区域には用途地域の指定が予定されていなかったもので、建築基準法で用意されている容積率の制限は五〇%、八〇%、一〇〇%、二〇〇%、三〇〇%又は四〇〇%となる（第五二条第一項第六号）。これに対し、景観形成基準では一五〇%と二五〇%という容積率の限度が設定されていたことから、そのままの移行はできなかった。
- (22) 脇山忠一ニセコ、羊蹄山を擁する倶知安町―オーストラリアからのお客様―、「地域開発」第四八五号（二〇〇五）、五頁。
- (23) 「暮しの中の景観」特集・景観条例施行から一年―、「広報ニセコ」第五二二号（二〇〇五）、四頁。また、もう一つニセコ町景観条例に関して指摘しておかなければならない点がある。それは、この条例の所管が企画課だということである。確かに、この条例には開発事業に対し規制を加える内容も含まれているが、一番の狙いは、開発事業に先立って、ニセコ町のまちづくりへの理解を事業者に対して求めることだとされている。このため、建設課よりもこうした職務に相応しい企画課が所管することとされた。
- (24) 例えば、高橋牧場の経営者でありかつニセコ町議会議員でもある高橋守氏は、二〇〇七年六月二二日の定例議会で、「問題が出ないうちに適正な開発をするためにニセコ地区によっては準都市計画を考えるべきと思いますが、いかがでしょうか」と、前年と同内容の質問を町長に対して行っている。
- (25) 濱田氏によれば、企画課と建設課に対し常に同内容のメールや文書送付を行うことで情報共有を図り、必要に応じて企画課が対応できるような体制を作っているという。
- (26) 「ニセコ町土地利用などに関するアンケート」、四頁、出典：ニセコ町 HP
<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/toshikei/2iinkai/anke-tokekka.pdf>
- (27) 前掲、六頁。
- (28) ニセコ町に対するインタビュー。
- (29) 倶知安町景観法の施行に関する条例
 (景観審議会)
- 第三条 本町の良好な景観形成に必要な事項を調査し、又は審議するため、町長の附属機関として、倶知安町景観審議会（以

下「審議会」という。)を設置する。

(所掌事項等)

第四条 審議会の所掌事項は、次に掲げる事項とする。

(1) 法第六三条の規定による町長の審査・認定に関し、形態意匠の制限に適合するか否かの判定が困難な事案について町長に意見を述べることを。

(2) 本町の景観形成に関し調査・審議を行い、町長に意見を述べることを。

2 町長は、前項の規定による審議会の意見を聴取したときは、これを尊重しなければならない。

30 北海道新聞内藤景太氏に対するインタビュー。

31 グラデュウス・マルチリングガルサービス株式会社代表取締役会長山本千雅子氏に対するインタビュー。

32 「基本構想」、『倶知安町総合計画』、三頁。

33 「II基本構想」、『第四次ニセコ町総合計画』、二頁。

34 ニセコ倶知安リゾート協議会HP <http://www.nisekotourism.com/?page_id=4>。

35 鬼塚義弘「拡大するニセコの外国系企業―ニセコは国際リゾートを目指す―」、『季刊 国際貿易と投資』、第七一号(二〇〇八)、九四頁。

36 西江栄二「ニセコひらふ地域における外国人との共存」、『ゆき』、第六九号(二〇〇七)、三六頁。北村倫夫「国内における世界水準のデステイネーション・リゾートの形成に向けて―北海道ニセコひらふ地域を事例として―」、『知的資産創造』、第一

六巻第二号(二〇〇八)、九六～九七頁。

37 佐々木謙「ふたつの町の物語」、『図書』、第七〇九号(二〇〇八)、四頁。

38 ニセコ東山スキー場等の売却の理由について西武HDは、『設備投資をしても利用者は増えない』(二〇〇六年六月一六日付『朝日新聞』北海道総合面)からだと説明している。

39 佐々木、前掲、四頁

40 二〇〇八年四月二四日付『北海道新聞(朝刊全道遅版)』。

41 二〇〇八年一〇月三日付『北海道新聞(夕刊全道遅版)』。

42 二〇〇八年二月一三日付『北海道新聞(朝刊地方版)』。

43 前掲。