

# 農村・田園景観保全の法的考察

南 眞 二

- I. この稿の目的
- II. 景観保全の現状と問題点
  - 1. 景観保全に関する法の現状
  - 2. 景観保全に関する条例の現状
  - 3. 景観をめぐる判例
- III. ドイツの景観保全法制度
  - 1. 連邦自然保護法
  - 2. 連邦建設法・農地整備法との連携
- IV. よりよい枠組の構築に向けて

## I. この稿の目的

これまで、日本では「わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」などが、自然公園法に基づく地域指定により十分とは言えなくとも保全されてきた。一方、農村・田園は二次的自然（半自然）であるが、国土保全・水資源涵養などの公益的機能を有し、多くの野生生物が生息・生育する貴重な空間であることが認識されるようになってきている。農村・田園の景観は日本人のこころのふるさととされ、景観に関する意識調査の結果でも高い評価が下されている<sup>1)</sup>。

にもかかわらず、それを保全するための法律制度は日本には存在しないのが現状である。農村・田園景観は、かつては日本中どこにでもあり、残そうとすればきりがなかったであろうが、その地域特有の景観は法益として保護する必要があると思われる。

景観保全のむつかしさは景観の価値に対する主観性が大いに関係している。景観はどの程度守られなければならないのか、また守る必要がある場合、どういう基準で、どの程度の強制力をもって担保しなければならないのかということである。

かつて、アメリカでも都市景観をめぐるものであるが、景観の問題は性質上全く主観的なものであり、客観的基準による判断には馴染まないとか、公による一方的な価値観の押し付けであるとか、さらには景観に対する判断は立法的決定の守備範囲を超えているという見解もあり、景観を法律などで保護し、規制することに対して疑問が出されていたのである。アメリカでは、その後多くの判例において、他の要件と相まって景観規制を適法としていき、さらには1954年に連邦最高裁で景観は単独で公衆衛生や安全保持など

と同様、考慮されなければならないという趣旨のバーマン事件判決（Berman v. Parker.348 U.S.26.33）が下されるに至り<sup>2)</sup>、景観保全に関する法的論争は一応決着したのである。

農村・田園景観の保全について最も進んでいると言えるのはドイツであるが、1994年にドイツの憲法とも言うべきボン基本法に自然的生存基盤の保護義務を内容とする第20a 条が追加施行され、また基本法第75条に基づいて連邦自然保護法としての「自然保護および景観保全に関する法律（Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege）」の中に、「狩猟制度、自然保護及び景観の育成」が掲げられている。ドイツでは、自然保護・景観育成が国家目標とされていると言える<sup>3)</sup>。

農村・田園景観を残すためには、ドイツ連邦自然保護法のような自然保護・景観保全を含めた地域の全体景観（Landschaft, Landscape）といった観点からのアプローチが必要と思われるが、日本では景観・風景保全を目的とした条例が多く、地方自治体で制定されている<sup>4)</sup>。

この稿では景観保全に関する法令の現状や判例、さらにはドイツの景観保全法制度を検証することにより、景観保全の問題点を探りながら、よりよい法的枠組のあり方について考察していきたいと考える。

## II. 景観保全の現状と問題点

### 1. 景観保全に関する法の現状

日本における景観保全に関する最も重要な法律は自然公園法であるが、これに基づき、(ア)我が国の風景を代表すると共に世界的にも誇り得る傑出した自然の風景を有する国立公園、(イ)国立公園の景観に準ずる傑出した自然の大風景を有する国定公園、(ウ)都道府県の風景を代表する傑出した自然の風景を有する都道府県立公園の3 類型が指定され、その面積は国土の約14.1%を占めている。

日本の自然公園制度の特徴は、アメリカやカナダのような営造物公園とせず、地域制の公園（「公用制限公園」ともいう）としたことである。国土が狭く、土地の多目的利用を前提とせざるを得ない我が国の状況の中で、やむを得ずとられた措置であるが、私有地についても土地の利用・開発が制限ないし禁止されるため、自然公園内においては工業化や宅地化などがある程度抑えられ、その結果自然公園が乱開発の防止と自然の景観を守る上で重要な役割を果たしてきた。

しかし、「すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図」る（法第1条）ことを目的とした自然公園法では農村・田園景観は保護する法益に該当してこない。また、自然公園法以外では、都市計画法第8条1項に定める風致地区・美観地区や「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」などの景観保全制度があるが、面積的広がりや機能面から考えて国土景観の保全に十分な役割を果たしているとは言えず<sup>5)</sup>、まして農村・田園景観の保全は対象になってこない。

自然公園についても、さまざまな問題をはらんでいる<sup>6)</sup>が、特に普通地域については、規制の弱さゆえに開発抑制の効果が薄い。バッファゾーンとしての性格から考えれば、広めに指定し、届出に伴う行政指導及び禁止等の命令（法第20条2項、第21条）を活用していくべきであろう。

例えば、新築建物自体は普通地域に建築する計画であっても、それが完成することにより、主要な視点場から見た隣接する特別地域の景観が台無しになることが予測される場合などは、建物の高さ・形状・色彩等が景観に馴染むように届出の際に行政指導を行い、必要な時には禁止等を命ずることが考えられる。

このことは農村・田園景観の保全を考える場合でも同様である。

## 2. 景観保全に関する条例の現状

自然公園などに指定されていない地域の景観保全については多くの条例が制定されており、都道府県段階では岡山県景観条例・ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例・ふるさと島根の景観づくり条例や兵庫県の「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」などが、市町村段階では真鶴町まちづくり条例・京都市自然風景保全条例や神戸市の「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」などがある。

景観は見る人によって評価が異なるという主観的側面が強いこと、また芸術・文化の面から見た場合の建築活動の自由の尊重といった理由から、景観保全について条例制定ではなく、行政指導により実施している地方自治体も見られる。条例によりそれぞれ特色はあるものの、全体を通してゾーニング（地域指定）とそれに伴う許可・届出や啓発・指導・援助・協定といった誘導的手法の比重が高いという特徴をもっている<sup>7)</sup>。

景観保全計画や景観形成基準の策定、地域指定などの決定にあたって諮問機関としての審議会の意見を聴くことや公告・縦覧手続を通しての住民参加だけでなく、誘導的手法を中心としたこれらの手法は住民を積極的に参加させ、合意を形成していく方法として大きな役割を果たしうるものである。

以下、上に述べた景観保全条例を中心に法的枠組（規定の仕方）等の特徴を具体的にみてみることにする。

### (1) 条例制定権の限界による制約

条例制定権の限界については様々な議論がある<sup>8)</sup>ため、条例を制定する側としては裁判による違法判断を虞れ、安全な範囲内に納めようとする心理が働く。

例えば、岡山県景観条例（昭和63年3月11日公布）の制定にあたっては都道府県における景観形成の問題点として、(ア)自らの利害に関係する場合は依然として景観よりも経済的利益を優先する住民意識（住民の啓発・意識の高揚の必要性）、(イ)景観保全の見地からする条例による財産権の制限にはなお疑問があるが、私権の規制をしなければ景観保全は困難であり、逆に私権の制限が強い制度は適用自体が困難であるというディレンマが指摘された。このため、条例に規定する「景観モデル地区」に許可制を導入することは現在の県民意識の元では条例の施行自体ができなくなるおそれがあり、仮に許可制を導入しても宮崎県の沿道修景美化条例のように住民の協力を求めるソフトなシステムにならざるを得ないため、実態として届出制度と大きな相違がないと考えられ、最終的には許可制ではなく、届出制に落ち着いた。また、他法令との関係についても岡山県景観条例は関係法令の規制対象地域及び事項以外を対象（景観の保全を目的

とするものについては適用除外規定を設ける)とするものとされた<sup>99</sup>。このように、どうしても規制基準は弱くなりがちである。

## (2)ゾーニングによる規制

農村・田園景観の保全を目的とした条例としては、兵庫県の「緑豊かな地域環境の形成に関する条例(平成6年3月29日公布)」や神戸市の「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例(平成8年5月21日施行)」があげられる。緑豊かな地域環境の形成に関する条例は田園地帯が多く残っている丹波地域等が対象になっているが、丹波地域ではゾーンにより許可・届出・開発事業者との協定という異なった規制手法を併用している。即ち、森林環境を保全する区域は許可制を、森林・農地と建築物等を調和させる区域は協定制を、良好な市街地環境を形成する区域は届出制である。その理由としては、指定地域の性格によりきめ細かい対応をとるということと併せて、造成可能な地域まで許可制度にすると憲法問題が生ずる虞れが懸念されたため協定制の採用に至ったとされている<sup>100</sup>。

人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例は神戸市北区・西区の農山村地域にある市街化調整区域を対象に人と自然の共生ゾーンを設定しようとするものであるが、農村用途区域(4種類)等の指定を行い、届出制による規制手法を採用している<sup>101</sup>。

視覚的な観点を中心となった景観保全から一歩進める形で風景そのものを保全しようとする条例も制定されてきており、京都市自然風景保全条例(平成7年3月24日公布)や大阪府池田市の五月山景観条例(平成8年10月1日施行)があげられる。京都市自然風景保全条例は市街化調整区域の山林を対象に自然風景保全地区の指定を行うことにより、昔からあった京都盆地をぐるりと取り囲む周辺の山々を含めた景色・情景を残そうとするものである。乱開発(許可の中心的開発条件逸脱)によりモヒカン刈りになったことで有名な一条山の宅地開発もこの条例制定に影響を与えたと言われている。

この条例は、歴史的風土特別保存地区や緑地保全地区を除いて特に重要な土地を第1種の、重要な土地を第2種の自然風景保全地区として指定することとし、行為制限に対する許可制を規定している。自然風景の保全を目的にした条例であることから、市街地の主要な場所等から眺望される程度の高さが第1種か否かを分けるポイントになっており、保全の内容も改変部が眺望されにくいような場所への設定や樹林による遮蔽などが中心になっている。五月山景観条例は池田市民の里山である五月山山系・山麓の景観保全を目的に制定されたものである。

この他、三重県伊賀町の伊賀町まちづくり環境条例(平成9年4月1日施行)は小規模開発・スプロール開発・景観や自然環境の破壊等の問題が生じていることから土地、特に農地・森林地域の適正な開発・保全・利用を図りつつ、自然環境・歴史・文化など多様な環境に配慮した総合的なまちづくりをめざして制定されている。この条例ではまちづくり環境協定締結促進区域の対象として、優良な農地・森林や動植物の保護・史跡の保存等のため保全すべき区域などに加えて耕作が放棄された農地や管理されていない森林等が多く存在する区域があげられているのも大きな特徴になっている。

景観保全のための形成基準については、例えば岡山県景観条例に規定する公共事業等景観形成基準では、「緑の保全と緑化」の項目で(ア)計画の策定段階での自然の緑保全への配慮、(イ)特に良好な景観を形成している樹木・樹林等を修景に生かす、(ウ)やむを得ない場合のその周辺への移植の努力、(エ)植栽に当たっての自然植生への考慮及び周辺樹木と調和のとれた樹種の選定などが唱われており、景観モデル地区における景観形成基準も同様な基調で書かれている。また、ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例（昭和59年7月19日公布）に基づく琵琶湖景観形成基本計画及びこれを受けた景観形成基準でも、ヨシ原・湖畔林・松林等の保護・育成や復元を図る他、沿道景観形成地区内・河川景観形成地区内における公共事業等の技術指針や景観形成基準においても同様な基調で書かれている。

### (3)住民合意の手続

景観は主観的側面が強いことに配慮し、住民の合意により景観保全を進めるため、住民協定という手法をとり入れている条例が多い。岡山県景観条例やふるさと滋賀の風景を守り育てる条例・ふるさと島根の景観づくり条例でも景観形成に関する住民協定の規定があり、岡山県景観条例では景観形成住民協定（区域内の建築物等または土地を所有し、管理する者のうち3分の2以上の者の合意で有効期間5年）、ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例では近隣景観形成協定（区域内の建築物等または土地を所有し、管理する者のうち3分の2以上の者の合意で有効期間5年以上）、ふるさと島根の景観づくり条例では景観形成住民協定（原則全員の合意で有効期間5年又は10年）が締結されている。この中では特に滋賀県で積極的に協定締結が推進されており、19の協定が結ばれているが、田園風景を守り育てることを目標としているのはそのうち6協定である。

人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例でも里づくり協定の締結が規定されているが、住民等の4分の3以上の同意が要件となっている。

また、真鶴町まちづくり条例（平成5年6月16日公布）では住民協定という手法ではないが、「美の原則」や住民参加を推進するための建設行為にあたっての手續規定など注目すべき内容を含んでおり、建設行為の届出に対し町民の合意が得られない場合は議会が「議決」を行い、町長は「議決」を参考に「水の給水制限」を含む公共サービスの拒否ができる仕組みになっている。

### (4)実効性確保のための担保手法

景観保全条例の実効性確保のための担保手法としては、指導・助言などの行政指導が多く、地域住民の合意により景観の保全形成を進めていくという考えの元に罰則すらない条例もある。

罰則は、届出義務違反や禁止・制限・措置・原状回復等の命令に違反した時の罰金が一般的である。

例えば、京都市自然風景保全条例では現状変更行為又は新築等の場合、一定規模以上であれば許可申請が必要としているが、許可申請書に「申請に係る行為が自然風景に及ぼす影響の予測及び評価を記載した図書」等の添付を義務づけており、必要と認めるときは停止命令、建築物等の改築・移転・除却等の措置命令が出せることになっている。罰則は懲役（1年以下）又は罰金（最高100万円）となっており、正当

な理由がなく命令に従わないときは、その旨及び命令内容を公表できることとなっている。懲役刑の採用は景観保全を目的とした条例では全国で始めてであり、罰金も地方自治法で定める最高額の100万円を課せるよう規定されている。

人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例では、農村用途区域における建築物の新築等の届出に対し、中止その他の措置の勧告を行い、勧告に従わない者に対しては中止・原状回復命令等及び違反行為等の公表を行う仕組みになっており、農村景観保全形成地域の場合も中止・原状回復命令等はないものの、違反行為等の公表まで同様な流れになっている。

この他では、五月山景観条例が違反した場合の工事停止・除却等命令と処分に伴う敷地内等への標識の設置を規定している。標識の設置は違反者に命令の実施を迫ると共に周辺住民に違反事実を知らせるという効果を狙ったものであろう。また、伊賀町まちづくり環境条例では、まちづくり環境計画協定に係る公共施設等の整備に予定外の町の支出が必要となった時は整備に協力すると共に、まちづくり環境資金に資金を納付するものとしており、様々な手法を駆使してまちづくりを行おうとしているが、氏名公表と町の役務の全部又は一部の提供拒否を実効性確保の担保としている。群馬県川場村美しいむらづくり条例（平成4年4月1日施行）の場合、開発事業等に当たっての事業主の事前協議を義務づけ、村長から通知を受けた後の地元説明会開催を規定し、開発計画承認の基準としては公共公益的施設の適切な配置と並んで、飲用水確保や環境・景観への配慮があげられているが、違反した時の措置として、停止・是正の勧告に従わない場合の事業主・設計者・工事施工者の氏名及び勧告内容の公表が定められている。

なお、ふるさと島根の景観づくり条例は勧告・公表という行政指導のみで罰則のない条例であるが、マンション新築工事に対し、業者が設計変更の求めに従わなかったという理由で都道府県レベルでは景観保全条例に基づく勧告を全国で初めて行い、さらに業者名も公表している<sup>99</sup>。

### 3. 景観をめぐる判例

景観保全条例については、違法判断を避けるため安全な範囲で制定されていることもあって、条例制定権の限界が問題になった例はない。景観をめぐる判例という場合、個人がすぐれた景観を享受できる権利を有するかどうか争いになるものが多い。

裁判所はこれまで損失補償請求事件（自然景観が問題になっている場合、特に自然公園に関するものが多い）においては景観そのものを高く評価しているのに対し、環境権又は都市環境の内容の一つとして建築行為等を抑制する面になるとむしろ法益を認めるのに消極的とされてきた<sup>100</sup>。

自然公園の場合は景観の重要性が高く評価されるが故に、逆に損失補償請求事件においては申請権の濫用や所有権の内在的制約を理由に請求が棄却されてきた実態がある<sup>101</sup>。

景観保全条例に関する判例では、直接景観について判示したものはないが、風致地区内の例として地区内であっても行為許可の取消請求については「景観の中に居住することにより享受してきた諸利益は、同

法及び条例による風致地区内の建築等に対する規制の結果として生ずる反射的利益ないし事実上の利益にすぎない」と判示（横浜地判昭和59年4月25日判例地方自治6、115頁：同旨—横浜地判昭和59年1月30日判例時報1114号42頁、京都地判昭和61年1月23日行集37巻1・2号6頁）されている。良好な景観享受権が法的権利性を認められない理由の中心は内容の不明確さにあるとされている。

同様に、国定公園の一部指定解除に対する無効確認請求について、自然的景観を鑑賞享受する利益は指定に伴う反射的利益に過ぎないとして却下した例（福井地判昭和49年12月20日訟務月報21巻3号641-645頁）がある。

なお、土地収用法による事業認定（道路拡幅工事）に関する日光太郎杉事件では「天下の至宝である本地域の景観を無残に損壊せんとする本件事業認定は、社会通念上著しく妥当を欠き、行政権の裁量の範囲を逸脱して違法」という理由で建設省等の控訴を棄却し、土地所有者である宗教学法人東照宮の勝訴とした（東京高判昭和48年7月13日行集24巻6・7号542頁）が、これは日光国立公園日光山内特別保護地区内でのものであった。

眺望権については、横須賀野比海岸眺望侵害事件において眺望利益の保護要件として、(ア)眺望価値のある景観が存在すること（景観の客観性）、(イ)当該場所の価値が景観眺望に多く依存していること（場所価値の景観依存性）、(ウ)眺望保持が周辺土地の利用と調和を保つこと（周辺土地との調和）、(エ)眺望享受者が当該場所を占有使用するにつき正当な権原を有することをあげ、事件そのものは眺望利益の侵害は「心理的充足感、愉悦感を阻害するものにすぎないものである」から利益較量によって可否を決すべきとし、建物収去は認めず、慰謝料のみ認めている（横浜地裁横須賀支部昭和54年2月26日判例時報917号23・31頁）。

他に、名勝松島海岸の眺望を生命とする料理飲食店が隣接飲食店の改築工事によって眺望が阻害されるとして工事禁止を求めた仮処分申請が認容された事件（仙台地決昭和59年5月29日判例タイムズ527号158-160頁）や木曾駒高原の別荘地において高層リゾートマンションの築造により別荘からの眺望が阻害されたとして別荘所有者が求めた損害賠償について「当該建物の所有者ないし占有者によるその建物からの眺望利益の享受が社会概念上からも独自の利益として承継せらるべき重要性を有するものと認められる場合には、法的見地からも保護されるべき利益であるということが出来る」とし、さらに眺望を阻害した程度が一般的に是認しうる程度を超えることを理由に請求を認めた事件（大阪地判平成4年12月21日判例時報1453号146-149頁）があるが、いずれも前記横須賀野比海岸眺望侵害事件と同様の見解に立つものであろう<sup>99</sup>。

このように、料理飲食店等、景観を享受することに特別の利益を有する場合以外は一般住民には良好な景観を享受する権利は判例では認められていない。

### Ⅲ. ドイツの景観保全法制度

#### 1. 連邦自然保護法

ドイツで景観保全が体系的に位置づけられたのは、1976年に制定された連邦自然保護法としての「自然保護および景観保全に関する法律」によってであるが、連邦自然保護法は大綱法としての性格をもつことから、それに基づき各州でそれぞれ具体的に、自然保護・景観保全に関する州法を制定している。

地域指定等は自然保護地域 (Naturschutzgebiet)、国立公園 (Nationalpark)、景観保全地域 (Landschaftsschutzgebiet)、自然公園 (Naturpark)等が規定されており(法第13条-17条)、ゾーニングが景観保全の重要な手法になっている。そして、自然や景観に対する侵害が著しいか又は永続的な悪影響を与えるおそれのある土地の形態・利用の変更である場合には事業を中止するか、それが回避できない時は代償措置・代替措置を講じなければならないと規定されている(法第8条1-3項・9項)。

景観保全等に対する実効性確保の担保手段は事業中止、代償措置・代替措置以外には刑事罰等、日本と同様である(法第30条・30a条)。

連邦自然保護法により、自然保護・景観保全のための計画手法として自然景観計画 (Landschaftsplanung)が導入され、各州法により計画策定が具体的に行われている。計画の構造は州ごとの「景観構想 (Landschaftsprogramm)」、広域の「景観基本計画 (Landschaftsrahmenplan)」、市町村の「景観計画 (Landschaftsplan)」、地区の「緑地整備計画 (Grünordnungsplan)」となっている<sup>98)</sup>。

各州によって若干仕組みは異なるものの、一般的には州の「景観構想」や広域の「景観基本計画」・市町村の「景観計画」等については、独自の法的拘束力は認められていないが、景観計画については土地利用計画 (Flächennutzungsplan: Fプラン)との整合性・一体化が義務づけられ、緑地整備計画についても地区詳細計画 (Bebauungsplan: Bプラン)を通じて展開される仕組みになっているため、単なる行政指針にとどまるものではない。景観計画図は野生動植物分布図・地形図・水域図などを重ね合わせ、さらに各種開発計画との競合 (Konflikte) 箇所も地図上に落とし事前調整が図られている。

しかし、景観計画は生態学上の視点しか提示していないため、様々な要素(例えば、自然・住居・経済・交通・学校・保健等に関する諸利害)の総合的な考量により決定される地区詳細計画の策定に際し、一つの考慮要素であるにとどまり、強い拘束力を認められるものではないとされている。

計画間調整については、こういった点では日本において環境基本計画・環境管理計画等の自然を含む環境保全を対象とした計画の果たす役割・機能と同様な限界を有している。自然景観侵害の許容性審査手続についても独立した手続ではなく、連邦自然保護法第8条2項により他の法に定められた許認可等の手続と結びつけて行われることになっている<sup>99)</sup>。

#### 2. 連邦建設法・農地整備法との連携

日本にないドイツの立法的特徴は、連邦自然保護法と連携した連邦建設法(建設法典)や農地整備法の



改正である。ドイツの開発規制は「連邦建設法（Bundesbaugesetz=B Bau G）」が根拠になっている（1986年に連邦建設法を引き継ぎ、都市建設法をはじめとする関連法規を統一して名称を変更し、「建設法典（Gesetz über das Baugesetzbuch von 8.12. 1986=Bau GB）」となる）が、建設管理計画は「建物が被われる部分」を対象としているのに対し、農地整備は農村におけるすべての土地を対象としているため、農村開発については、農地整備という手法が広く用いられている。このため、農地整備法（Flurbereinigungsgesetz）に基づき、農村の居住環境整備を進めていく時には必然的に建設管理計画（土地利用計画・地区詳細計画）との調整が欠かせない。

1971年に都市建設促進法において、都市建設計画措置と農業構造改善措置との共同に関する特別規定が設けられた（法第64条・第70条）が、1976年の連邦建設法改正において、この規定が一般化されている（連邦建設法第 144条 a ないし第 144条 f）。この連邦建設法の改正と時を同じくして、農地整備法も改正されているが、農地整備事業は耕地の整理に重点を置いた伝統的なものから農村地域全体の土地利用秩序化へと目標が拡大している<sup>98</sup>。

このように、国土利用の基本となる連邦建設法（建設法典）と農地整備法の相互調整も著しく改善されているが、連邦自然保護法と連携した連邦建設法（建設法典）や農地整備法の改正も行われている。

1976年には連邦自然保護法が制定されているが、同年の農地整備法改正にあたっては自然保護及び景観保全の重要性をより一層考慮したものとなっている。即ち、農地整備区域を新たに設定する際に、その時々々の自然景観の構造を尊重することは官庁の任務とされている（法第37条）。さらに法第41条の計画策定に関する規定では、旧法が「道路及び水利計画」としていたのを改正し、「景観保全に関する付随計画を伴う道路及び水利計画（Wege-und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan）」としたが、これには道路・水路・池（集落を洪水から防ぐため、集落の背後につくる遊水池・盛土用の土砂を掘削した後を整備した水泳用の池等）のみならず、すべての共同施設を含むとされている。これによって、農地整備に際しての自然環境や農村景観の保全が担保されることになったが、湿地帯や耕地保護林・鳥類保護林・藪等の保全は自然の持つ生態学的価値及び休養地としての価値を高めることになる<sup>99</sup>。

また、1986年に連邦建設法（建設法典）が改正された時には、第1条5項で「自然の諸生態基盤を守ることに貢献しなければならない」と規定すると共に、4節で「現存する諸地区の維持・改善・発展、市町村の景観像と風景像のゲシュタルト（形姿）を形成すること、そして記念物保護の利害を重視すること」と、また6節で「環境世界保護や自然保護や風景へのいたわり、という利害関心を重視すること、特に自然が賄ってくれるもの、水・空気・資源分布を含む土地、そして風土の利害関心を重視すること」と定められたのである<sup>100</sup>。

農業の推進にとって環境政策と如何に両立させていくかは大きな課題であるが、ドイツではいち早く1971年の農業報告書において、重点課題の一つに「文化景観（Kulturlandschaft）」の維持を目標とする自然保護及び景観保全の強化をあげている。文化景観とは、人間の営みの影響下で形成されてきた景観を

意味し、伝統的な農業地域の景観はその一つであるが、文化景観の保全は景観保全地域の主な役割となっている<sup>21)</sup>。農林業生産の場として利用されてきた自然が多い景観保全地域は、自然保護地域より規制が緩く、自然生態系を変化させない限りにおいて、農林業やレクリエーションのための利用を認められている<sup>22)</sup>。

以上見てきたように、ドイツ連邦自然保護法は、(ア)日本の自然公園法・自然環境保全法等と異なり、自然保護と景観保全を一体的にとらえている、(イ)自然を保護し、景観を保全するため、許可要件(代償措置・代替措置等)が厳格に規定されている、(ウ)自然保護・景観保全の重要性を考慮した形での連邦建設法・農地整備法といった個別法の改正が行われているなど、日本の景観保全の法的枠組みとはかなり異なっている面があるが、これらも踏まえ、次に日本の景観保全法制の今後の方向を検討する。

#### IV. よりよい枠組の構築に向けて

日本の国土は建築の自由が原則となっており、Raumordnungという空間秩序形成に関する概念を持ち、国土利用面でも「計画なければ建築なし」の原則が一応妥当し、しかも開発の内容も計画でコントロールするという思想を有するドイツの景観保全と同一には論ぜられない面がある。また、開発に伴い、当然地域の景観は変化するものであり、保全する価値を何に見い出すか、あるいは見い出さないかは人の価値観により異なる面がある。景観保全という保護法益が主観的と言われる所以である。

しかし、農村・田園に存在する地域特有の景観を保全する必要のあることは国民の広範な認識となっており、景観保全条例は傑出した自然の風景を保護法益とする自然公園法とは異なった法益を保護するものであることから、景観の保全方策についてよりよい枠組を検討しなければならない。

景観保全条例を制定する時、規制・誘導の対象はその地域特有の景観(代表的な景観であり、原風景に近いものになるだろう)となるが、地域の選定についてはランドスケーププランニングにより代表的な視点場から景観を評価する方法が基礎となる<sup>23)</sup>。もっとも、ランドスケープ(ランドシャフト)によりマクロ的に見てその地方独特の景観を残すことに成功したとしても、視点場にこだわり過ぎると視点場から見えない場所の自然改変を止める根拠がなくなってしまう、結果的に自然生態系は部分的にしか残らなくなる可能性がある。また、土地所有者等に配慮する余地が許可基準が緩やかであれば、現状変更等に伴う土地の改変が積み重なり、将来景観が損なわれてしまうのである。

景観や風景保全を目的とした条例では住民合意を得ると共に地域の運動として発展させていくために住民協定という手法がしばしば用いられている。先に検討した条例における住民協定は住民の主体的な参加を内容としており、土地を処分しないことや管理したりすることに対する補償は全くない。住民が協定に基づいて自主的に実施する事業に対し、若干の補助があるに過ぎない。法的な担保は全くないが、地域の環境を守るのは地域住民であるという建前に立てば遠回りではあるが、方向性は間違っていないであろう。

また、一度協定が締結されれば協定の変更要件等からみてもそのまま継続されることも多いと思われる。

しかし、紳士協定である故に基盤は脆弱であり、いつ開発圧力により破棄されるか予測し難いものがある。協定の実効性は一に地域住民の景観保全に対する意識にかかっているが、金銭補償を一切していない以上やむを得ないものである。

法の実効性確保の担保手法については、他の法益の場合、投網的に設けられている罰則規定が十分機能していないため<sup>24)</sup>、違反者に対する抑止効果をもたらす効果的な法制度のあり方が議論されている。

景観保全の場合はその上に保護法益が主観的であるという前提に立って、罰則すらない場合もある。

しかし、選定の手法が確立されてきており、議論を尽くした上でゾーニングされたものであれば、罰則の適用はやむを得ないと考える。その場合、原状回復・違反部分の撤去を命ずるなど、違反者に相当な経済的負担を課すことにより、経済的インセンティブとしての違反抑制効果が働くことになる。Ⅱ 2 で見たように景観保全条例を施行している地方自治体は様々な工夫をこらしているが、要件を限定した上での氏名公表も選択肢の一つである。

氏名公表については、行政が効果をコントロールできないこと、公表されるような者には元々効果が期待できないこと、行政職員自身が法的義務違反を前提としない公表の適法性に疑問を持っているといった理由からあまり利用されていないようである<sup>25)</sup>。しかし、行政のとり得る実効性確保の有効な担保手段が限られていることから、様々な選択肢の一つとして採用されているのであり、公表されるかもしれないという虞れによる抑止効果が働く場合もあり得るのである。もっとも、実際に公表する場合はかなり悪質な違反を放置することが妥当でないものに限られるであろう。

景観保全のためゾーニングを行う場合、実効性を担保するため、きめの細かい指定が必要であり、例えば、地域特性の面で保全価値が高い場所は許可制、そうでない場所は届出制にするといったように規制に強弱を持たせた形のゾーニングを行うのが望ましい。許可申請書・届出書には変更場所に関する記載欄を設け、景観基準に合致するよう指導を行うこととする。さらに、許可等にあたって必要な場合は代償・代替措置を行うことを条件とすべきである。そして、違反者が利益を享受しないよう、悪質な違反に対しては効果的な罰則適用を厳格に実施することが必要である。

本来、罰則を適用する場合はその前提として、行為が違法な行為であるという住民の規範意識が必要であるが、農村・田園の景観保全についても自然公園の景観と同様、住民の総意により保全することが決定されたものとして悪質な違反には特に厳格な対応が必要である。

実効性確保の担保手段としては、現行法の元では特効薬的なものはなく、結局地域の景観の保全価値・特性により様々な手法の組合せにより対応していかざるを得ないと思われる。

最後に、平成11年7月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の成立に伴う地方自治法改正により、機関委任事務が廃止され、「法令に違反しない限りにおいて」制定し得る条例制定権の範囲も広がる結果となった。もちろん、自治事務にあっても、地域の特性に応じた事務処理への国の配慮が定められている（法第2条13項）ものの、「法令に違反しない」かどうかという解釈問題は依然

として残るし、法定受託事務についても条例制定の必要性・規制手段の相当性の判断も残されている<sup>66)</sup>。しかし、農村・田園景観については保全するための法律制度が存在しないため、条例で規定していかざるを得ないのは上記に述べたところである。そのため、地域特有の景観を保全するため、実効性が確保できるよう様々な工夫を凝らした景観保全条例の制定並びにそれが行えるような法的枠組みの確立が望まれる。

## 注

- (1) 農村景観計画研究会編著『景観づくり・むらづくり——農村景観づくりの手引き』ぎょうせい、1994年、8-10頁。また、江戸時代から明治時代にかけて日本にやってきた多くの外国人は一様に日本の都市・農村景観の美しさに感嘆したという（『現代農業・増刊——暮らしが景色をつくる・ニッポン型景観形成の源流』1995年、233-247頁参照）。他に、樋口忠彦『日本の景観——ふるさとの原型』春秋社、1981年等を参考にした。
- (2) 荏原明則「アメリカにおける景観保護」『行政法の諸問題（上）——雄川一郎先生献呈論集』有斐閣、1990年、398・411頁。生田典久「美観保持を目的とする地域制規制の限界」『ジュリスト』No. 372、1967年、60-61頁。他に、Preservation Law(<http://www.emich.edu/public/geo/preservlaw.html>)、White House Vigil for ERA v.Clark (<http://www.prop1.org/legal/845271b.htm>) 参照。
- (3) 日本生態系協会『ドイツの水法と自然保護』1996年、5頁。北山雅昭「ドイツ連邦共和国における自然保護法制」『比較法学』第25巻2号、1992年、6頁。竹下賢「ドイツ自然保護法制の制度的背景と先進性」『環境技術』Vol.24、No.12、1995年、23頁。ミヒャエル・クレップファー「国家目標としての環境保護——基本法新20条のaについて」（高橋明男訳）『阪大法学』46巻3号、1996年、405-434頁参照。
- (4) 前掲、農村景観計画研究会編著『景観づくり・村づくり』114・117頁。なお、風景と景観の相違について、風景は地域・土地に密着し、情・色彩を有するのに対し、景観は自己中心の主観的な見方を表すものとして、また対象の部分を断片化する見方としてとらえる見解がある（内田芳明『風景とは何か——構想力としての都市』朝日新聞社、1992年、45-53頁）が、筆者はこの論稿の中では風景条例の箇所を除いて、Landschaft等の訳としてもよく使用されている景観という語を用いた。
- (5) ヴィンフリート・ブローム／大橋洋一『都市計画法の比較研究——日独比較を中心として』日本評論社、1995年、376-380頁参照。
- (6) 坂口洋一『自然公園法制度の日米比較』東京外国語大学海外事情研究所、1986年、18-21頁は営造物公園であるアメリカの自然公園においても、訪問利用者の増加による影響とか公園境界外の土地開発による影響という形で現れており、ニューサンス法（nuisance law）や公共信託理論（public trust doctrine）だけでは十分に対応できず、公園境界外私有地の利用規制を強化する立法が必要とする。

- (7) 都市景観を含めた景観の保全形成については、荒秀「景観保護の法制度」『法令解説資料総覧』74-77号、1988年が参考になる。
- (8) 成田頼明『土地政策と法』弘文堂、1989年、104-105頁。成田頼明編著『都市づくり条例の諸問題』第一法規、1992年、20頁他。
- (9) 遠藤文夫「岡山県景観条例の立案経過及び問題点」『自治研究』64巻12号-65巻1号。なお、「私権の制限が大き過ぎる」という理由による住民の反対で、奈良市が都市景観条例に定める伝統的建造物群保存地区の指定を凍結した例がある（平成5年6月13日朝日新聞）。
- (10) 筆者が平成8年3月14日に当時の兵庫県都市住宅部建築指導課確認。
- (11) 山下淳「都市的土地利用と農業的土地利用——農業振興地域を素材として」『成田頼明先生古稀記念——政策実現と行政法』有斐閣、1998年、290頁は、条例による許可制の導入には、法律と条例の関係をめぐる問題の不確かさから、どうしても抑止的になったことも確かとする。
- 真砂泰輔「都市的土地利用と農業的土地利用——開発許可制度の現状とその限界」『法と政治』47巻1号、1996年、119頁は、この条例と森林法や農地関係諸法とは目的が違うことから市街化調整区域に農村用途区域を指定し、当該指定目的を達成するために所要の政策対象行為（立法的事実）について合理的な内容を有する政策手法が採用されている限りにおいて、仮に規制的手法を導入したとしても国法違反の問題は生じないと一般的には云いうるのであろうとする。
- (12) 平成9年1月31日朝日新聞他。
- (13) 前掲、荒秀「景観保護の法制度」『法令解説資料総覧』77号、57頁。畠山武道・木佐茂男・古城誠編著『環境行政判例の総合的研究』北海道大学図書刊行会、1995年、5-6頁。
- (14) 東京地判昭和57年5月31日判例時報1047号79頁、東京地判昭和61年3月17日判例時報1191号78頁、秋田地判昭和62年5月11日訟務月報34巻1号53頁、東京高判昭和63年4月20日判例時報1279号18頁、東京地判平成2年9月18日判例時報1372号79頁他。
- (15) 一般の住宅についても、雑木林や町並みの遠景が居住者に特別な安堵感・充足感を与えていたことを理由に、マンション建設による眺望侵害（損害賠償）を認めた大阪地判平成10年4月16日がある（平成10年4月17日神戸新聞）。
- (16) 井手久登・武内和彦『自然立地的土地利用計画』東京大学出版会、1985年、16頁。K.Ermer+ R. Mohrmann+H.Sukopp著、K.Buchwald+W.Engelhardt編、水原渉訳『環境共生時代の都市計画』技報堂出版、1996年、81-83頁。神吉紀世子「文化景域としての農村環境の保全——土地利用計画の視点から」『環境技術』Vol. 28、No.4、1999年、265-266頁。ヴェーザーマルシュ郡の景観基本計画は、Natuschutz in der Wesermarsch:Der Landschaftsrahmenplan (<http://www.fh-wilhelmshven.de/swinf/weserm/wml-3.html>) 参照。
- (17) 山下淳「ドイツの自然保護法制」(4-29) 30頁、『自然環境法制の総合的再構築』平成4年度科学

研究費総合研究（A）、1994年に掲載。

- (18) 農村開発企画委員会「西ドイツの農地整備の制度と運用」『海外農村開発資料』第14号、1983年、16頁。石光研二「西ドイツの農村地域における土地利用調整の実際」『農業と経済』第47巻7号、1981年、45頁並びに今村奈良臣他『地域資源の保全と創造——景観をつくるとはどういうことか』農山漁村文化協会、1995年、163・174頁参照。
- (19) 前掲、「西ドイツの農地整備の制度と運用」16-17頁や農村開発企画委員会「西ドイツの農地整備(3)ー農地整備から農村整備へ」『農村工学研究』第38号、1985年、52・56頁。同「西欧の農村整備(5)」『海外農村開発資料』第32号、1993年、44-45頁。矢橋晨吾、アンドレアス・ハマハ「ドイツにおける農村整備の現状と課題」『農業土木学会誌』第66巻第4号、1998年、419-421頁。前掲、内田芳明『風景とは何か』174頁は、1976年の農地整備法改正に現れた風景視点の重視について、「従来の農業政策の「商品としての農産物の生産」という立場から「田園環境の管理者」の役割を担う当事者だ、という新しい農政の立場への転換を意味した」と評している。
- (20) 前掲、内田芳明『風景とは何か』176-177頁参照。
- (21) クリスチャン・L・クラウゼ「ドイツにおける景域生態系の保全と計画——川づくりにおける自然保護と景域保全」『環境技術』Vol.24、No.12、1995年、686・689頁。
- (22) 前掲、『地域資源の保全と創造——景観をつくるとはどういうことか』182頁。
- (23) 都市・農村や地域全体を視野に入れたランドスケープの発想に基づく自然創造の重要性を主張するものとして、武内和彦『環境創造の思想』東京大学出版会、1994年、111-116頁。
- (24) 阿部泰隆『行政の法システム（下）（新版）』有斐閣、1997年、454-469頁。北村喜宣『行政執行過程と自治体』日本評論社、1993年、239-273頁。
- (25) 北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」前掲『成田頼明先生古稀記念——政策実現と行政法』139・152・155頁。
- (26) 山下淳「機関委任事務の廃止と新しい事務区分」『都市問題』第91巻第4号、2000年、23-24頁。北村喜宣「地方分権と条例（下）」『自治研究』第75巻第5号、1999年、72頁。