Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-06-01

# 法の影の下の景観協議 : 景観法と法の表出的機能（特集 景観と景観法）--（景観法の位置づけを再考する）

角松, 生史

(Citation)
都市計画,70(3):18-21

(Issue Date)
2021-05-15

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(Rights)
本著作物の著作権は日本都市計画学会に帰属します。本著作物は著作者である日本都市計画学会の許可のもとに掲載するものです。ご利用に当たっては「著作権法」に従うことをお願いいたします。

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009199

# 法の影の下の景観協議
## —景観法と法の表出的機能

# Negotiating in the Shadow of the Law
## —Landscape Act and the Expressive Function of Law

角松 生史　神戸大学
Narufumi KADOMATSU

### 1. はじめに

2004年に制定された景観法は，それまでの法システムの限界が良好な都市景観の保全にとっての制約原因となっているという認識を背景に，「従来の法システムとはかなり異なった発想にもとづいて，やや唐突に登場した」ものであり，「これまでの土地利用法制と比較して，いくつかの特徴あるシステムを観察することができる」と評される（北村 2008：201，216）。どのような点が特徴的だったのだろうか。

### 2. 権力的・規制的手法の導入

まず景観法は，従来自治体による行政指導等の手法によって担われてきた景観行政の分野に，命令等の権力的・規制的な手法を導入した。景観計画区域内における建築物の建築，工作物の新設等の行為について届出が義務づけられ，景観計画に定められた行為に該当しない制限については，景観行政団体の長による勧告が可能とされた（16条）。条例で定められた特定届出対象行為については，景観計画に定められた形態意匠の制限に適合しない場合，景観行政団体の長による変更命令（17条①項）及びそれに従わない場合の措置命令が可能とされた（同条⑤項）。

また，都市計画の地域地区としての景観地区制度（61条）が設けられ，建築物の高さ・壁面の位置制限・敷地面積の最低限度等の定めについては建築確認による担保が可能となった。景観地区内の建築物の形態意匠の制限（62条）については，市町村長の認定制度を設け，認定証の交付を受けなければ建築等の工事はできないものとされ（63条），制限に違反した建築物に対して市町村長が措置命令を行うことができるものとされた（64条）。17条⑤項・64条①項の措置命令違反に対しては罰則が定められ（101条），行政代執行も可能である。略式代執行（17条⑥項，64条④項）の仕組みも定められている。「景観法を活用するメリットは，権力的な処分権限をどのように用いることができるのかにかかっているともいえそうである」（山下 2008：18）と評されたところである。

これら権力的・規制的手法には，必ずしも多くないが一定の活用例[1]があり，重要な事例もある。2010年2月，兵庫県芦屋市において，5階建てマンションが計画不認定とされた。当該マンションが，そのスケールとボリュームに照らして，「周辺の建築物や空間の形成するまちなみ景観とは著しく調和を欠く規模，形態であり，配置上も問題がある」ことが不認定の理由である。上述のように計画認定の適用対象は，形態意匠の制限に限定され，建築物の高さ等は建築確認によって担保される。また，容積率は，そもそも景観法の射程とされていない。このため，高さや容積率等の建物のスケール・ボリュームについて，一般的な数値的基準を設けて景観認定の対象とすることはできない。しかし，芦屋市の事例は，特定の場所との関係においては，スケール・ボリュームの問題であっても，不認定とされることがありうることを示したのである（角松 2013：275）。

法の機能として最も古典的なものである命令・強制を可能にする権力的・規制的手法を，定性的基準についても含めて景観行政の分野に正面から導入したこと，これが景観法の第1の意義である。

### 3. 法の影の下の協議

しかし，法が有する機能は，もちろん命令・強制にとどまらない。法の本質を強制に求めるかどうかは法哲学の伝統的テーマであるが（さしあたり田中（成）2011：189以下，酒匂 2019：121以下），少なくとも我々が日常的に経験する法との出会いについては，刑罰や損害賠償などといった国家の強制的サンクションの現実の発動ではなく，「人びとが，たとえばモノを買ったり売ったり，自主的に

法的規準・手続にのっとって契約などによって権利義務関係を結んで，それぞれの目標を実現することを促進することが第一次的な役割」（田中 2006：56）であろう。

饗庭伸は，ドゥルーズに依拠して，「法」=「行為の制限」，「制度」=「行為の肯定的な規範」という用語法を導入する。「都市計画におきかえると，法は都市計画法や建築基準法などの私権を制限するものであり，制度は住民や地域社会，市場が内発的に作り出す規範，ローカルルールのようなものである」と定義され，「多くの制度とごくわずかの法」をめざすことが，「私たちにとってのよき状態＝民主主義」であるとされる。しかし，「法」は，その中に「制度による法の突破を組み込んだ法の設計」（「呪い」）を埋め込むことができる（饗庭 2021：28-31，35。景観について 216 以下）。そのような観点からは，景観法の状況はどう評価されるだろうか。

1 で見たように景観計画の形態意匠の制限に適合しない建築等については景観行政団体の長の変更命令等が可能であるが，形態意匠の制限は定性的基準であるため，強制力のある措置の実際の発動には困難が伴う（北村 2018：258）。命令はもちろん，勧告についても慎重になることは十分に理解できる[2]。そこで多くの景観行政団体が，条例等で義務づけている場合も含めて，事前協議を実施している。「定性的で解釈に幅がある景観形成基準をより創造的に運用すること」が期待されている[3]。ただし，条例による事前協議は，景観法上の届出義務とは制度上切り離されていることが多いため[4]，景観法自体との関係は微妙ではある。

事前協議の現実の成果については実証的検証が必要であるが，ひとまずそれが実効性をあげていると仮定した場合，そこで法[5]はどのような役割を果たしうるだろうか。言い換えれば命令等が実際に発動される可能性がほとんどないのに，なぜ事業者等は協議に応じ[6]，そこでの結果を尊重するという形で「法に従う」のだろうか。これは法遵守行動のメカニズムという法社会学の伝統的論点である。

まず，事前協議が条例で義務づけられ，協議を行わなかったときにはサンクションとしての公表が定められている場合[7]は，評判リスクがディスインセンティブとして機能することはわかりやすい。また，例えば他の都市開発制度による緩和と景観法による事前協議を複合的に運用している場合がある（田中（友）2016：89-90）。規制緩和による「差分」が事業者にとってのインセンティブとして機能するこのような場合の説明も容易である。法による否定的サンクションと肯定的サンクション（田中（成）2011：191，参考，酒匂 2019：123）の組み合わせである。

## 4. 法の表出的機能

法遵守行動に，サンクション以外の要因はあるだろうか。McAdams（2015）は，法遵守行動の伝統的な説明としての「抑止」（deterrence）―法を遵守するコストを不遵守のコストよりも低くする[8]―と，法に対する人々の「正当性／正統性」（legitimacy）の信念に加えて，法の「表出的機能」（expressive function）に着目した説明を試みる（書評として，郭（2017））。

第一に法は，調整ゲームにおけるフォーカル・ポイントを提供する。たとえば自動車の運転者は，秩序を求めるものである。衝突による事故を避けるためには他の運転者の行動との間の調整が必要であるが，交通法規は優先順位を設定することで，この調整を達成する。例えば調整を求めるインセンティブを有する運転者に対して，「ゆずれ」（yield）という交通標識は，「提案としての力」を有している。それを見た運転者には，相手の運転者が「ゆずらない」だろうという予測が生まれ，衝突を避けるために「ゆずる」ことを選好する。それにより交通法規が自動的に実現する。法の表出によってフォーカル・ポイントが提供されたのである（McAdams2015：4-5，77）。法があることで，相手の戦略に対する予測が可能になり，「かつ法はその予測を共有知識化させるため，調整が成功する」（平田 2009：173（注 246））。

第二に，法の情報提供機能である。法が提供するフォーカル・ポイントは，ある状況における人々の行動に関する予測を与えるが，当該状況がもともと持っている性質に関する情報は必ずしも与えない。しかし法は，一般的に立法者の認識や価値を反映する。そのため法は，ある規整された行動に対して人々が示すであろう「態度」（LGBT に対する雇用差別禁止法は，潜在的顧客や非 LGBT 労働者が雇用差別をどう受け止めるかに関する情報を伝える）や，「リスク」（運転中の携帯電話使用を禁止する法はそのような行動の危険性に関する情報を伝える），そして「違法状況」（著作権侵害に対する罰則の強化は，違法行為が蔓延しているという情報を伝える）に関するシグナリングとして機能するのである。前二者のシグナリングは法遵守行動を強め，最後のものは弱めるだろう（McAdams2015：136-165）。

このような法の表出的機能論に対しては，「法の役割機能を過大視している」のではないかという批判的指摘がなされている（飯田 2004：151。状況認知との関係について飯田 2004：153）。確かに法以外にもフォーカル・ポイントや情報提供機能を有する社会事象は多数ある。また，抑止や正統性と「表出的機能」とがどのように区別されるの

かも必ずしも明確でない（郭 2017：261）。しかし，景観行政の事前協議における法遵守行動については，McAdams の議論は一定の説明力を持っているのではないか[9]。

まず後者の情報提供機能について見てみよう。法が予定する事前協議の過程で，事業者は，建設予定地周辺地域のこれまでの歴史やそれが政策上どのように位置づけられてきたかという情報を得る。そのことは，地域住民が当該建築行為を受け止めるかという「態度」や紛争の「リスク」に関するシグナリングとして機能する[10]。住宅や店舗等の場合，デザイン協議に関与する専門家の助言が，潜在的顧客の選好に関する「態度」情報を提供することもあり得よう。また，景観法という法律の制定それ自体が，上の LGBT 差別禁止法の例と同様，景観の重要性に対する社会的意識の変化―少なくとも立法者が認識するところのそれ―に関する「態度」情報を提供している。

ついで前者のフォーカル・ポイント提供機能である。McAdams があげる運転の例では，他の運転者の行動と自分の運転行動を調和させて事故や渋滞がなくスムーズに車が進む状態を全ての運転者が選好していたところ，交通標識がフォーカル・ポイントを提供した。景観の一つの意義は，「ひとまとまりの景観」として「都市空間のかたち」を示すことにあるだろう（小浦 2008：3-6）[11]。仮に「混沌」の状態よりも，「何らかのまとまりがある」状態の方が空間の価値を高め，全ての空間利用者が後者の状態の方を選好しているとすれば，「当該空間のまとまりのあり方」を法的手続によって表示することは，交通標識と同じような意味でのフォーカル・ポイントを提供する。それが「最適解」である必要は，必ずしもない。「何らかの一つの解」の表示自体がフォーカル・ポイントたりうる。

もっともフォーカル・ポイントによる説明には様々な留保が必要である。第 1 に，景観計画に定められた基準が定性的基準である場合，基準自体には「当該空間のまとまりのあり方」が具体的に示されているとは言えない。この段階では，フォーカル・ポイントに必要な顕現性（salience）（McAdams2015：25，44）を備えていないことになる。定性的基準が個別の場所毎に持つ意味について，即地的読み取り作業[12]を行う必要があり，多段階の具体化過程となるのである（小浦 2013：134，角松 2013a：61，北村 2018：261）。その読み取り結果が言語的に示されて初めてフォーカル・ポイントとして機能しうる。

第 2 に，自動車交通のような場合は，運転者たちにとっての「最適解」と「何らかの一つの解」とを比較しても，利害における大きな相違はないだろう。しかし，特定の（潜在的）空間利用形態に対して，既に大きな利害関係を有しているステークホルダーにとっては状況が異なる。その場合でも一定の条件の下で「何らかのまとまり」がフォーカル・ポイントとして機能しうる可能性はあるかもしれないが，限定されているだろう（フォーカル・ポイントの限界について，McAdams 2015：92（支配戦略），197（単一均衡））。新たにその空間に参入する事業者よりも地域の土地所有者の方が地域像への合意が難しいという設計実務者による指摘[13]は示唆的である。そうすると，事前協議への積極的協力[14]と協議の結果の尊重については，表出的機能との関係では，フォーカル・ポイントでは足りず，利得構造に関する当事者の状況認知を変化させうる情報提供機能が必須となる。

## 5. 協議の場の制度設計の正当性／正統性

そしてやはり，法遵守行動の経験的説明についても，「表出的機能」のみならず，伝統的な「抑止」や「正当性／正統性」との組み合わせが重要である。前者については既に述べた。後者については，多くの現実の又は潜在的空間利用者に対して「望ましい」景観と感じられるものであること，その意味での上記の「最適解」に近いものであることが実体的正当性の獲得のために必要であろう。抽象的な定性的基準の作成過程においても，具体的な場所における即地的読み取りについても同様である。

手続的正統性も重要である。事前協議の結果が手続的正統性を得るためには，第 1 に，協議の過程が，法が目指すべき一つの理念である「議論・交渉フォーラム」の要請[15]に適ったものとして制度設計されていることが必要だろう。そして第 2 に，当事者それぞれの立場からの情報産出能力に注目した協議の場の制度設計が求められる。法は，どの段階でどのような現実の／潜在的空間利用者を参加させるかを決定しなければならない。当該空間の歴史やそれが居住との関係で持つ意味や価値について，地域住民・行政・専門家には認知能力の相対的優位性が認められるだろう[16]。他方で，新たな空間利用形態がもたらしうる効用については，開発事業者に認知上の優位がありうるが，他方で行政や専門家による助言が上述の「情報提供機能」を果たすことが必要である。そのような認識の共有をめざす実質的な対話の場としての制度設計が求められる。そこでは，当事者それぞれの立場からくる情報産出能力の相違に注目しつつ，しかし個別利害から一定の「距離」をおいた言説空間の設計が求められるだろう（角松 2003：208-209，角松 2018a：61-62）。

＜補注＞

(1) 国土交通省都市局公園緑地・景観課景観・歴史文化環境整備室「景観行政の最近の動きについて」(2019.10.17, http://kinki-toshibi.com/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/0734b0c2943f7631809b5c01110c15c3.pdf) によれば，景観行政団体の長の勧告・変更命令等にかかる2016年～2018年の実績は前者が94年，後者が0件である。

(2) 前掲注(1)の活用実績参照。

(3) 日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会「報告書」(2015年7月，https://www.mlit.go.jp/common/001100651.pdf)。2014年3月末時点で策定済みの429の景観計画のうち，当該景観計画に係る届出に際し，事前協議や事前相談の機会が設けられているものは344計画あり，約8割を占めるとされる（同懇談会「論点まとめ」https://www.mlit.go.jp/common/001084627.pdf)

(4) 条例上の事前協議を景観法とどこまでリンクさせることが法的に許されるかは難しい。参照，北村2008：242，北村2018：269。

(5) 以下では「法」をドゥルーズ＝饗庭的な狭義ではなく，より広い意味で用いる。その場合の「法」の外延は大きな問題だが，ここではひとまず置く。また，条例も含むものとして用いる。

(6) 仮に事前協議が条例で義務づけられ罰則も設けられているとすれば説明は比較的容易であるが，その例は仮にあるとしても極めて少なく，また，罰則があっても発動可能性は僅少であろう。

(7) 例えば神戸市都市景観条例31条の8第②項

(8) 上の段落で述べた否定的・肯定的サンクションによるものである

(9) もちろん仮説としての説明力であり，実証は別の課題である。

(10)「法的拘束力がないにもかかわらず事業者はなぜ銀座デザイン協議会に協力するのだろうか。もちろん，銀座という街のブランド力もあろう。商業地であることも大きい。たいがいの事業者は銀座で事業を行うことを誇りと思い，街に受け入れられたいと考えているからである。しかし銀座でなくても，地域らしさや都市デザインの指針が存在し明確化され，それが地元の意思として強く情報発信されていれば，事業者はそれを意識するものではないだろうか」(竹沢2013：148)

(11)「まとまり」は，必ずしも斉一性を要求するわけではない。「景観は，例えば高さが揃っていればよいというものばかりでもない。いろいろな傾斜の屋根があっても，スカイラインとしてバランスしていればよい。」(小浦2008：208)

(12) 芦屋市都市景観条例に基づく景観協議制度（景観法上の制度とは別のものとして設計されている）では，専門家からなるアドバイザー会議と設計者・事業者の間で景観協議が行われ，協議結果は「配慮方針」として公開されている（小浦2013：123)。https://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/keikan/hairyohousin.html

(13)「土地を購入して事業を行う事業者は，許可目的の方を検討したうえで，自らの事業が望まれている地域を選んで参入するなど，今までと違う動きをするだろう。問題は地域の土地所有者が地域像の詳述に合意できるかである。地域を選んで事業参入する『デベロッパー』と，もともと土地を所有している『地主』とは制度変更に対する応答が異なるのである。」(黒木2013：292)

(14) 協議の完全な拒否に対しては上述のようにサンクションの制度化も可能であるが，それだけでは一応の消極的対応しか引き出せない。

(15)「価値観・利害関心を必ずしも同じくしない人びとが，法的規準を中核とする共通の公共的理由に依拠しつつ公正な手続に従った自主的交渉と理性的議論によって行動を調整し合うフォーラム」(田中（成）2011：52，参照，田中（成）2018)。

(16) もっとも，それらの意味・価値については具体的な建築案件が登場して初めて「発見される」ことが少なくないし，居住者によっても評価がさまざまに異なりうる。

＜参考文献＞


- McAdams, Richard H (2015), The expressive powers of law: theories and limits, Harvard University Press
- 饗庭伸（2021）『平成都市計画史』花伝社
- 飯田高（2004）『＜法と経済学＞の社会規範論』勁草書房
- 郭薇（2017）「法の表出効果に関する研究動向：評 Richard H. McAdams, The expressive powers of Law: Theories and Limits, Harvard (2015), 322pp.」北大法学論集67巻5号272-256頁
- 角松生史（2003）「『公私協働』の位相と行政法理論への示唆—都市再生関連諸法をめぐって」公法研究65号200-215頁
- 角松生史（2013）「『景観利益』概念の位相」新世代法政策学研究第20号273-306頁
- 角松生史（2013a）「『協議調整型』まちづくりの制度設計とルール／スタンダード論」日本不動産学会誌106号55-62頁
- 北村喜宣（2008）『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社
- 北村喜宣（2018）『分権政策法務の実践』有斐閣
- 黒木正郎（2013）「集団規定の許可制移行の，建築・開発事業者への影響について—建築主の論理と設計実務の現場から」日本建築学会編（2013）289-299頁
- 小浦久子（2008）『まとまりの景観デザイン—形の規制誘導から関係性の作法へ』学芸出版社
- 小浦久子（2013）「芦屋市景観地区における協議調整の実態」日本建築学会編（2013）119-135頁
- 酒匂一郎（2019）『法哲学講義』成文堂
- 竹沢えり子（2013）「都市像を共有するための協議—銀座デザイン協議会」日本建築学会編（2013）136-149頁
- 田中成明（2006）『法への視座転換をめざして』有斐閣
- 田中成明（2011）『現代法理学』有斐閣
- 田中成明（2018）『法の支配と実践理性の制度化』有斐閣
- 田中友章（2016）「景観計画に関わるデザイン協議の仕組みと運用」都市問題107巻6号81-91頁
- 日本建築学会編（2013）『成熟社会における開発・建築規制のあり方—協議調整型ルールの提案』技報堂出版
- 平田彩子（2009）『行政法の実施過程—環境規制の動態と理論』木鐸社
- 山下淳（2008）「景観法のもたらしたもの—地方分権時代の新しいコントロール手法の可能性」都市政策131号13-22頁