

ニセコ地域でのエリアマネジメントとしての景観・環境づくり

—景観レビュー型ワークショップの実践を通して—

主査 柳田 良造^{*1}

委員 坪内 健^{*2}

「話し合いでの問題「見える化」の実践による地域づくりの新たな展開」

ニセコ町での開発事業での住民と事業者の話し合いにおける「問題が見えない」状況に対し、課題解決の方策として「景観デザインレビュー」を実践し、問題の「見える化」をはかり、地域に「考える力」を取り戻していく研究実践である。住民主体を町是とする地域づくりにおいて対話型まちづくりの実現を試み、住民主体のエリアマネジメントの実践的方法をさぐる。

キーワード：1) 景観条例，2) 住民主体，3) 話し合い，4) 景観デザインレビュー，5) 見える化，
6) 評価，7) 環境基盤，8) 水辺林，9) まちづくり，10) リゾート開発

PRACTICAL RESEARCH ON AREA MANAGEMENT FOR CREATING THE FAVORABLE LANDSCAPE AND ENVIRONMENT IN NISEKO TOWN

-Through the practice of landscape review workshop-

Ch. Ryoza Yanagida

Mem. Ken Tubouchi

New development of the community improvement by the practice of problem visualization by talks

This practical research builds the new strategy of the community improvement by the practice of problem visualization by talks of inhabitants and the developer of the development project in Niseko town. Through the research study we investigate a practical method of the inhabitants-based area management.

1. はじめに

1.1 研究実践をはじめた経緯

景観法が生まれて20年がたつ。しかし地域の風景の貧困は未だ解決への道遠く、景観がもつ地域の有り様の総体に係わる問題であることは看過され、制度の用意した枠組みや手段での思考の矮小化を感じざるを得ない状況がある。これは政策だけでなく、研究的にも同様の流れがあるように思える。そういう中で、本研究実践で対象とするニセコ町での景観づくりの取り組みは、現代における景観形成のあり方にとって大きなヒントとなる可能性をもつものと考ええる。

研究実践をはじめた経緯を説明しておくと、2020年9月にニセコ町でのリゾート開発が抱える問題に対し危機感をいだいた地域住民から、地域での取り組みへの協力、支援を要請されたことが研究実践のスタートである。ニセコ町の景観づくりは、我が国での一般的な景観条例に基づく規制誘導の方式ではなく、住民と開発事業者の話し合いを核とする取り組みにある。ニセコ町でのリゾート開発の現況や事例調査を重ね、住民や関係者へのヒヤリングを行う過程で、筆者は2019年に大阪での「景観デザインレビュー」のシンポジウムに出席したことをヒントに、「景観デザインレビュー」的取り組みが有効ではないかと考えはじめる。2022年になり、その実施に向けての準備をはじめめるが、ニセコ町の景観づくりの取り組みで核となる「住民説明会」の開催で、開発事業者の内容への住民側からの問いかけに問題が生じ、何度も「説明会」が開催されるなど問題となっているプロジェクトがあることもわかってきた。そういうプロジェクトについて、問題の「見える化」をはかる「景観デザインレビュー」の開催の準備を始め、作業としてある程度まとまってきた内容を2022年10月にニセコ町役場で、プレゼンテーションしたところ、「計画案を模型に落とし込み、代案模型と合わせてこのように可視化することは有効性が高い。今日は新しい気づきを得た。大規模開発計画が上がった時に、

^{*1} 岐阜市立女子短期大学名誉教授/ブラハアソシエツ（株）代表

^{*2} 札幌市立大学デザイン学部助教

代案を事業者に提示して検討してもらい、住民説明会に臨むという流れはいいかもしれない。レビューを仕組みに入れ込むためにはどうすればいいだろうか。」(片山町長)の声も得た。その後、開催に向けて開発事業の背景にあるものも含めた分析作業も進め、公開で行う「景観デザインレビュー」の実施につなげたものである。

1.2 研究実践と研究調査の方法

「景観デザインレビュー」は、地域住民と開発業者という二者の関係ではなく、ニセコ町全体の環境や景観という視野から問題をさぐり、専門家や住民に加え、関心のある人々が集まり、開発計画を検討し、新しい可能性を探るもの、現状をなんとか改善したい方策は何かの願いから企画されたものである。「景観デザインレビュー」の実施では、筆者は問題の見える化の具体的方法、開発事例の立地、景観、建築の分析、代替案を含む建築模型の制作などの作業を担ったが、会場準備や情宣活動などをリゾート開発が抱える問題に対し危機感をいだいた住民により結成された「ニセコ景観研究会」のメンバーが担い、またパネラーとしてニセコでのリゾート開発問題に関心のある景観、建築、林業などの専門家も参加した。計画案について1/500の縮尺で周辺を含む敷地の地形と建築の模型を作成するとともに、同様の敷地での代替案の可能性も模型製作で探り、分析し評価する「景観デザインレビュー」の取り組みを行った。地域の要請から研究スタート前に開催した「景観デザインレビュー」もあるが、研究実践の内容を開示するために必要と思われるので、取り組んだ全体の内容を示したい。

「景観デザインレビュー第1章」は2022年12月22日(月)に、「ニセコ中央倉庫群フリースペース(昭和初期の産業遺構をリニューアルした町の交流施設)」で開催し、参加者は会場30名(開発案件のデベロッパーや設計者も4名参加)、オンライン15名で参加するなど、地域での関心は高かった。ここでは開発事例①、②のケースを対象にレビューを行った。続いて同じ会場で2023年1月30日(月)に「景観デザインレビュー第2章」として、ニセコの魅力と環境の可能性をさぐるワークショップを開催した。さらに2023年2月28日(火)に「景観デザインレビュー第3章」として開発事例③を対象にレビューを開催した。

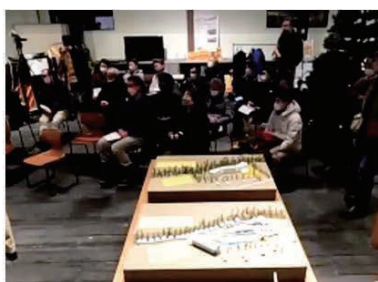


図1-1 景観デザインレビュー第1章

2023年度は3月からの1年間で、「住民説明会」が平均すればほぼ月1回のペースで開催された。「ニセコ景観研究会」と協力し、悉皆で「住民説明会」に出席し、開発にまつわる問題の「見える化」として、毎回その内容をチェックし、開発構想を分析した。

実践研究の調査の目的としては、開催した「景観デザインレビュー」や「住民説明会」のチェックについて、その実践内容を正確に記述し、その評価をさぐることにある。さらに、取り組みの地域の景観づくりでの有効性を分析するとともに、その課題を明らかにすることにある。実践への評価については、「景観デザインレビュー」の開催時に、参加者との意見交換の場をつくり、感想や評価について問う機会を設けた。さらに2024年に、改めて「景観デザインレビュー」参加者8名に対し、評価や得たものや課題、今後の展望などについて詳細なヒヤリングを行った。そこから得た知見をもとに、分析作業を進めた。

2. 研究実践活動

2.1 「ニセコ景観デザインレビュー第1章・2022年12月22日」

1) 水辺林の存在の問題提起

現在リゾート開発が進むニセコ町の環境・景観の構造を図2-1、2-2に示すが、図のなかの水辺林がニセコ町のリゾート開発の主な対象となっている。ニセコ地域でのリゾート開発の中心となっている隣接する倶知安町地域では、ヒラフ地区やハナゾノ地区の既存スキー場の麓が主開発地となっているのと違いがある。水辺林とは北海道開拓で明治期に300間(540m)グリッドの殖民区画の空間秩序が生まれるが、そのなかに小河川(明渠排水)の沢と肩部分が植生帯としての民有地として残され防風林とともに耕地を緑の額縁で囲む地域の自然生態系として、景観的にも地域空間を緑で文飾化する役割を果たしてきた。現在水辺林を対象に、従来にない規模のリゾート開発が開発され、構想されている。その要因として、スキー場への近接地でありながら用地取得の容易性があり、しかも水辺と樹林帯の環境的魅力があり、建物形態や配置に工夫すればニセコ地域での観光施設立地の最大のセールスポイントである羊蹄山への眺望の確保も可能であり、



図2-1 景観構造の5つのレイヤー



図 2-2 水辺林

この立地が狙われている要因と考えられる。水辺林への立地は「景観デザインレビュー第 1 章」の開発物件だけでなく、その後も複数の事例で開発のケースが続いた。従来、ニセコ地域でほとんど認識されていなかったと言える水辺林の存在をリゾート開発、環境、地域づくりを考えるうえで重要であることを指摘できたのは問題の「見える化」の最初の成果であった。

水辺林がもっている帯状の緑地帯は、水質浄化の問題、キノコ、山菜、薪、釣りなど暮らしの環境面、貴重な小動物のコリドーなど自然生態系としても重要である。ニセコの水辺林帯は、農地や農家や既存の小規模な別荘や観光施設が立地している場所であり、そこでの大規模ホテルなどの計画は景観的問題に加え、農業への影響、交通や騒音、光や豪雪地帯であるニセコでの雪処理などの生活面での影響の問題も大きい。北海道の農村計画の権威である梅田安治氏は、水辺林帯について「環境や地域での資源性を活かし、農業者の住居と果樹菜園、農業用施設、非農業者・新規移入者の住居や外来者との交流施設やコミュニティ施設、フットパスとビオトープ形成の骨格として、幅も 50-200m に緑の帯状体に拡大することが土地利用として、重要であると提言している。

2) 「景観デザインレビュー第 1 章」での開発事例① 分棟型配置のホテル棟と水辺高床式のヴィラ

この開発事例の敷地は幹線道路に沿い、周辺には農地や民家、商業施設もある、アンヌプリのスキー場群とは離れたエリアでの水辺林帯を敷地とする計画であった。水辺林を形成する小河川が敷地の東端をながれる敷地での 200 室を越える規模のホテル構想である。サイトプランでは分散型でメイン棟・中低層建物配置を長い雁木通路で繋いだもので、それぞれの屋根の形状が複雑な形



図 2-3 開発事例①での水辺林への直接的影響

のものであった。さらに小河川の傾斜地には長い柱の上に建つ高床式のヴィラを別棟で十数棟建てる計画も含まれていた。この開発案を周辺敷地含みエリアのモデルを作成し、案の「見える化」を行った。開発側に日本側の窓口や担当は存在するが、メインのデベロッパーや設計者が東南アジアの方なのか、積雪寒冷地の実情を考慮していない計画で多雪地帯であるニセコでは雪処理が不可能と考えざるをえない計画であった。さらに各棟へは車での移動が不可欠になると思われ、道路など造成費、除雪費用がかさむ要因となる他、分散型でのエネルギー消費も問題となると思われた。またメインの高さのある宿泊棟が幹線道路側に立ち、周辺の民家棟へ圧迫感を生んでいる事や確保できていた眺望への影響の問題も考えられた。水辺林での高床式のヴィラ計画も敷地内の水辺林を皆伐し、小河川ぎりぎりに建てるため河川や生態系へのダメージが大きく、増水時など心配であり、あまりに環境への影響が大きい開発と言わざるを得なかった。構想案の問題点を明らかにするべく、課題を解消し、水辺林を保全する案をもうひとつの考え方としてどういうスケールのモデルで表現した。

3) 「景観デザインレビュー第 1 章」での開発事例②

景観や雪処理と長期の維持管理で問題を抱える戸建て開発

この計画は、開発事例①の場合と同じ幹線道路沿いで、少しスキー場に近づいた敷地にあった。一区画の敷地面積が 100 坪で、32 区画の画一的な切妻戸建てが立ち並ぶ分譲計画である。一区画 100 坪程度の敷地は都市部の住宅地ではあり得るだろうが、ニセコ地域ではほとんど見ない密度で、地価が高騰するなかで海外の投資家に向けた価格を抑えた分譲事業をめざすというものと考えられた。ニセコの田園風景の中に 32 棟の真っ白な切妻戸建てが立ち並ぶ完成予想図は、多くの住民にとって大きな違和感を与えるものであったが、景観や緑化、雪処理等で明らかに問題を抱えるこの計画を「見える化」する必要があると考えて分析と対策を検討した。ニセコ地域でのこういう敷地条件の落雪屋根の敷地で、建物を敷地の中央に配置した場合、建物回りは大半が落雪スペースとなり、緑化もできないし、隣地との境界付近は落雪スペースとしても有効に使えない。多雪地帯での住宅計画について、日本建築学会北海道支部が 1995 年に『建築教材 雪と寒さと生活』Ⅰ・Ⅱを出版し啓蒙している。その中で狭い敷地条件のなかでも建物を敷地の境界線上に配置し、眺望、日照、風、緑化、雪処理スペースを生み出す「ゼロロットラインと建物のちどり配置の組み合わせ」の提案や事例としてニセコ地域の倶知安町での 12 戸で計画案なども紹介しているので、「環境デザインレビュー」で言及した。こういう地域の環境づくりに対する基本的なことへ

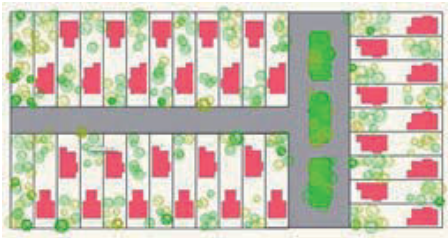


図 2-4 開発事例②でのロングロットの敷地の考え方の提案

の情報や知識が大きく欠落している。もうひとつの考え方としてゼロロットラインやロングロットの敷地、雪処理や夏は緑地にも活用できるコモンなどのアイデアも入れて組み立てた。

このケースでさらに大きな問題と思われるのは、この事業自体の運営、維持管理の仕組みにある。この事業と同じ事業者の計画の第1期がすでにニセコ町で完成しており、同じ団地内の隣接する住宅地で事業のデベロッパーや管理会社への働きかけを行ってきた住民へのヒヤリングから、将来を含め維持管理計画の仕組みが不透明で、不安であることが聞けた。この第2期事業でも運営、維持管理の仕組みにも同様の問題を抱えることがわかったが、そういう事が改めて「見える化」されたと言える。

2.2 「ニセコ景観デザインレビュー第3章 2023年2月28日」眺望や建物規模と形態の問題での開発事例③

このケースは200室ほどのホテルの計画で、敷地は水辺林を含む、既存スキー場に近い山麓の林地である。周辺には別荘や住宅、戸建て型のコンドミニアムなどがすでに近傍に建つ。この計画での資料には羊蹄山とそれを一望するホテルの完成予想図が描かれている。スキー場周辺には以前に建てられたホテルがあるが、羊蹄山への眺望の考え方が明らかに違ってきている。以前は「羊蹄山のある風景のなかに佇む」的なものであったのが、「羊蹄山を独占する眺望」に変わっているとおもわせられるものであった。

ニセコ町のリゾート開発地域は、東の羊蹄山、北のアンヌプリ、南の昆布岳と三方向に印象的な山が望まれる環境であるが、どこからでもこの三方向の山が望まれるのではなく、見え隠れする場所もある。山麓・農地エリアでは三つの山の頂への眺望は見えがくれし、必ずしも強い印象は残さない。しかし、現状では開発の過熱化により、羊蹄山への眺望の占有が新たな価値を生み出してきているようにおもわれる。

ニセコ町では、2009年5月に国際的なリゾート地として良好なニセコ町の景観を保全・形成し、後世に引き継いでいくことを目的に景観地区の準都市計画を決定した。景観地区内のルールとして建物の高さは15mまでと規定されたが、ホテルや旅館は25mまで可能となった。このホテル構想では斜面地に建つために、最も低い地点か



図 2-5 開発事例②でのロングロットの敷地の考え方の提案

ら数えると10階建て、高さは40m近くまである。それを可能にしたのが、建築基準法の平均地盤面の考え方である。建築物が傾斜のある地面に接するとき、建物に接する地面の「最も低い位置」と「最も高い位置」の差が3mを超えるときは、高低差3m以内ごとに平均地盤面を求めるものである。ニセコ町はこの平均地盤面の考え方を採用したが、隣の倶知安町の場合は、建物の建つ最も低い地点からの絶対高さで決めている。その違いは大きい。倶知安町の場合は斜面地でも屋上階は水平になった建物(図2-7)になるが、ニセコ町の場合は斜面にそって上階がセットバックする階段状の建物(図2-6)になる。それを模型で確認すると等高線に直交するように建物を配置すると、階段状の大きな建物がたてられることが判る。一方模型で、等高線に平行する地形を大きく改変しない配置の場合を考えると、階段状の建物にならず、それゆえ容積もかせげないことがわかる(図2-8)。建物高さの設定も地盤面をどう考えるかで、随分とかわってくるのが敷地に模型を配置することで「見える化」されたのである。この計画では壁面がほとんどオープンなガラス面であるため、夜間の窓からもれる光による近傍の別荘や住宅群への影響や小動物などへの「光害」が生じる可能性も危惧される。沖縄諸島のリゾート開発ではすでにこういう



図 2-6 開発事例③・開発構想案の模型



図 2-7 開発事例③・倶知安町の建物高さの考え方での模型



図 2-8 開発事例③・等高線に沿った開発の考え方での模型

「光害」へのガイドラインも設けられた例を、もう一つの問題の「見える化」として提起した。

2.3 「景観デザインレビュー」を実施した開発案のその後

「景観デザインレビュー」を実施した開発事例について、事例①は現在事業が止まっているが、その理由はわかっていない。事例③は工事が着工され林の上に建物の鉄骨が見えていたが、2024 年夏になり開発側の経済的理由により工事がストップし、建設会社も引き上げている。

「住民説明会」が行われた開発で、事業がストップするケースは異例である。「景観デザインレビュー」開催の目的は、開発事業のチェックということではなかったが、結果として問題を抱える事例にそういうチェックが働いたとも言える。一方事例②は工事が進み、現状ではほぼ竣工し、販売も行われている。「景観デザインレビュー」の開催時期が計画の最終段階であったことに加え、事業側の経済優先の強い姿勢も、その要因と考えられる。

2.4 2023 年の開発事業での「住民説明会」への対応

2023 年 3 月から 2024 年 2 月の間で、ニセコ町の景観条例にもとづく開発に対する「住民説明会」が 11 回開催された。人口 5 千人弱の小自治体で、ほぼ毎月のように開催される数に驚かされる。改めて言う。「住民説明会」は、開発事業者側の独自開催で住民側と 2 者で話し合いを行うものである。参加してみてもわかったが、役場側は開催日時・場所等を HP で公開するのみで、役場側の担当者が出席する場合も住民側と同じ席にいて特に発言することはない。

「ニセコ景観研究会」と協力し、開発にまつわる問題の「見える化」として、毎回その内容チェックし、分析し、対応などを検討した。そのうち 3 事例については、現地調査なども行い対応を行ったが、他の開発事業に大きな問題はないだろうと判断したケースについては、「景観デザインレビュー」開催などの特別なアクションは起こさなかった。

最初の事例は、2023 年 5 月 13 日（土）の山麓豊里地区での別荘地（個人住居）の造成計画で、1 敷地約 1000 m²、10 軒で合わせて 1 万 m²を超える計画であった。設計者側は個別に分譲するので、5000 m²を越える土地の区画形質の変更に伴う開発行為の申請は行わないという説明

であったが、現地調査後、開発行為の申請は必要ではないか考えたので、担当の北海道庁後志支庁の開発行為の申請窓口にお問い合わせを行った。そういうやりとりを行った後、設計者側から事業を変更して開発の規模を縮小して 1、2 軒程度するという連絡が入った。

2 番目のケースは 2023 年 10 月 16 日（月）の曾我地区での水辺林上流部の約 2 ha の敷地での別荘地開発である。道路を一本通して 1 敷地を約 1000 m²～1500 m²で分割し、小河川沿いは林として残す計画である。現地も調査したが、水辺林が美しい環境であった。プレゼンテーションされた図面は詳細に描かれていて、1 本 1 本の木の位置が示された樹木分布図も添付されていた。このケースでは、筆者も「住民説明会」に参加して事業者側と、水辺林の重要性、北海道では広い敷地を活かした優れた田園住宅があることなどを紹介しながら話し合いを行うことができた。その後、事業者側から連絡があり、広い敷地を活かした田園住宅の事例などの情報を提供した。その過程で、この事業は 2024 年度に造成工事を行い、2025 年度から土地の販売を予定していると聞いたので、販売時に 2 区画分まとめるなどしてできるだけ広い 1 敷地を確保し、既存樹木を保存、活用するアイデアなども提案している。

3 番目のケースは 2023 年 6 月 18 日（月）で「住民説明会」の有島地区での低層の商業施設について、「景観デザインレビュー」の開催が検討された。それはその物件については計画に問題があるというよりも、住民、専門家、事業者が集まり、模型などを使い、より良い案を導き出すような、景観デザインレビューの新たな可能性を引き出すものとして企画されたものだが、残念ながら事業者側が対応する準備ができないという事で、実現しなかった。

「景観デザインレビュー」の開催は、当初の計画とは変わり、2023 年の 3 月以降行われなかったが、それは活動方針としての計画変更というよりも、実践活動の中での状況への対応で生じたものである。今後の活動として、「住民説明会」にかけられる開発事例のなかで、「景観デザインレビュー」の開催が検討されることはありうると考えている。いずれにせよ、研究活動の変更はあったにせよ、仮説である問題の「見える化」をはかり、地域に「考える力」を取り戻していくという目的について、その研究実践としては成果を十分にあげつつあると考えている。

3. 「景観デザインレビュー」の評価と反響

3.1 景観デザインレビューへの評価の調査

「景観デザインレビュー」への反響と評価については、開催当日も意見交換のかたちで出席者からの声をひろった。レビュー開催とその内容を評価する声が多くあったが、時間的にも限られていたので、その参加者から 8 名を選び、改めて 2024 年 9 月にそれぞれ 1 時間程度のヒヤ

リングを行い、出身、暮らし、地域への思いを聞きながら、「景観デザインレビュー」について、感想、評価、課題、その後の取り組みなどについて聞いた。8名を属性的に分類すると、年齢構成は30歳から60歳代、性別は女性4名、男性4名で、出身地域などから分類すると都会的移住者4名（都A、都B、都C、都D）、地方住民2名（地E、地F）、中間住民2名（中G、中H）である。

3.2 景観デザインレビューへの積極的評価

「景観デザインレビュー」が実施されることになった経緯から始まり、その評価として「住民説明会」では絵、図面などの手元の紙の資料では、一般の人にはそれを頭の中でこう見えるとか、思えなかった。それが目の前に模型があることでなるほどということがよくわかったという評価、感想は全員に共通するものであったと思う。また「景観デザインレビュー」の目的について、批判や喧嘩のためではなく、シナリオを交通整理ってということや、ニセコの風土がわからない事業者にも問題点を伝えて、落とし所を探すというのが素晴らしい、という評価があった一方で、代替案を作る上では課題が多々あるという声もあった。開発事業者側にたつと「景観デザインレビュー」に課題があるという声もあった。

一方、一番勉強になったのは水辺林という緑の要のことで、それが土台になるというニセコの環境基盤に対する評価の声も聞けた。

1) インタビュー1（都C）

東京や出身地の愛知で大工さんをしていて、北海道と一緒に仕事をしてくれる大工さん募集っていうのを見つけて移住してきた。2008年にニセコ町で土地をみつけて自宅を建てはじめた。

「（筆者）自宅を建て、本格的なニセコ暮らしが始まるそうですが、その後の仕事や景観づくりに関わるきっかけは？」

その頃子どもも生まれたので、子育て中心の暮らしになった。結婚した相手のデベロッパー系の会社で働いていた時に、倶知安町で準都市計画の網をかけるという話が出て、ヒラフの事業者の中でどういう規制をかけるか、考えるグループができたんです。ニセコプロモーションボードのはしりみたいなものができて、勤めていた会社にも来てと言われたので、夫と一緒に参加したんですね。で、その時にいっぱい言いたいことがあっても、建ぺい率と容積率とか数字でいわれてもわからないよねということで、そこから景観のことに興味を持ち始めた。ニセコ町でも少し遅れて準都市計画の網がかけられて、ニセコ町でもそういう集まりに1回か2回参加しました。

一中略— 2018年、2019年がすごい”住民説明会”が多かった年なんですよ。それで”住民説明会”に行くと、

ここ規制ないし、規制こうなってるし、僕たち何も違法なことやってないって、何か俺たちに言いたいことがあるんだったら、それは町に言わなきゃだめだよというのを事業者が言ったんです。その時、同時に“ニセコまち”という、SDGSの新しい街区を作っていくってことでCO2の排出量を減らすぞっていう動きが盛り上がってきて、それに関わる町民講座というのが頻繁に開かれてたんですけど。でもうちらは、そんなことじゃなくて、こっちよりも景観とか環境の方が心配じゃないですか。で、しかもホンマにこんな勢いでコンドミニアムとかホテルも増えていったら、いくら町の方で環境にいい建物をつくったところが、いつまでたってもCO2の排出量なんかゼロにならないよっていうのを、言いに来てたんですね。だから、こっちに力を入れるのもいいけど、あっちもちゃんと見ようよって、向き合っよってっていうのを言ってたんですけど、ことごとく無視されるので、頭にきて。そうしたら、署名を集めればいいんだよみたいなことをおっしゃるんですね。そこで、もう分かってよみたいな感じで署名を集めたんですが、人ごとっていうか、役場も人ごとだったんですよ。規制を見直してくださいっていう署名を集めたんです。その時に協力してくれたのが（中H）さんで、署名のあと継続して、そういうことを勉強していこうということのでつくれたのが“まちづくり研究会”です。

「（筆者）署名は景観の規制のことですよ。」

もう全部一律で規制、同じ規制になってるんで、目的に合わせてちゃんとゾーニングして、ゾーニングごとに規制を倶知安町みたいにするのがいいのかなって私は思ってたので、そうしてほしかったんですけど。そこまで細かく書いちゃうと、署名を集めるのにじゃまになるから、とにかく今回は規制を見直してくださいという内容。

「（筆者）それで、署名を集めて役場の反応はどうでしたか。」

回答は確かもらっていて、結局規制は変えませんというものでした。そのあと意見交換の場を設けてほしいという要望のあと、“まちづくりトーク”というものが開催されたんですね。2020年7月のコロナ中に開催され、役場から7名、“まちづくり研究会”を中心に8名、計15人で、意見交換をしたっていうもので、（都B）さんがつくってくれた資料があります。そのあとなんですが、専門家の話も聞きたいし、自分達の話し合いだけじゃ見えてこないような世界も見てみたいになってきて、“まちづくり研究会”の人達たちに相談したんですけど。専門家アレルギーの方がいらして、断固を自分たちでやるんだみたいな、他の人なんかいれちゃダメだみたいな感じで、何となく分かるんですけど。そういう方がいらして。で、（都B）さんといっしょに（筆者）のところに相談に行くことになったわけです。

そこから専門家を入れては一緒に活動できないから、

別に“景観研究会”というものを立ち上げて、別グループで別チームで何か考えてみようっていうのでやって、今に至るみたいなことです。—中略—

「(筆者) 2022 年になって議論している中で、住民説明会で問題がよくわからないから“見える化”しようと、そういう取り組みがお互い、事業者にとっても住民にとっても必要なんじゃないかということで、(景観デザインレビュー) をやってみようということになったわけですね。」

はい。

「(筆者) 景観デザインレビューでの代案には疑問をお持ちですか。しかしそれは現状案の模型のほか、事業案の開発を分析するための模型で、分解的にみせるもうひとつの案という内容で、言葉としては代案という言葉をつかっていますが、意味はちょっと違うと思っているのですが。」

第三回目の景観デザインレビューでの代案については、私もその理解ですが。事業者に対してなにかを訴えかけるといっても、町に対して今の規制と倶知安町の規制を比較しての意味があるとおもいます。住民説明会や懇談会で私たちがいくらそう言っても事業者にはそう理解してもらえないと思うからです。

2) インタビュー 2 (都 B)

その頃一番気になった開発は、よく通る道沿いにギチギチ、せまい建売住宅のような開発ができた時で、ほんとうに嫌だと思って、その話を近所の(都 C)さんとして、そういうことに疑問を持っている“まちづくり研究会”のおじいさんたちと知り合って、どうにかなりませんかという署名もやりました。

「(筆者) “まちづくり研究会”に一度出たことがありますが、皆さん今どうしていますか。」

おじいちゃんたちも下の世代とそういう話ができるのがうれしいし、ニセコの中のことをずっと見てきた方たちだし、まあ、移住者目線ですが、定年退職してニセコに移住してきた方々で、ゼネコンなどでしっかり働いてきた方もいました。

「(筆者) ところで、“住民説明会”に出たことはあったんですか。」

建売住宅のような開発が気になりはじめたころ、ニセコ町では、開発に際して“住民説明会”をやる決まりがあるというものはじめて知って、(都 C)さんとかうちとか、引っ越してもういないんですが、イギリス人の方とか、環境意識というか景観をめっちゃ大事にしていた人たちがいて、それでみんなで“住民説明会”の情報を、ここであるよとか、知るようになって、行くようになりましたが、これは意味があるのかなみたいなのを、参加して思いました。

「(筆者) これは意味があるのかなということは、どういことですか。」

説明会をやれば、まあ、その、説明会を開催しました、“○”みたいな。“ハンコぽん”みたいな。それで進んでいっちゃうから。その形骸化みたいなのを参加してた時から思っていて。“住民説明会”で一応質疑応答があるなかで、たとえば(住民側が)もうワンフロアー低くした方がいいんじゃないかと言ったときに、受け止めますと言うが、受け止めて終わりみたいな。

「(筆者) 受け止めますというのですか。」

いう人もいました。でもそれで何かが変わるとか、プラン変更して一階さげますとか、容積率さげます、とかにはならない。すべてほぼほぼ、99%プランが固まった、段階で話をしているから、今言われても、変更できる余裕がないというか。

「(筆者) 開発が説明資料でされる訳だけど、容積率の問題とか、中身はよくわかりましたか。」

いや、ぜんぜん、たぶん。ふつうの人間で建ぺい率とか、セットバックとか聞いたこともないので、ふーんとか、ここにできたらあわないんじゃないかとか、そぐわないんじゃないかとか、根拠のない疑問はあるけれど、しかし、それに対してどういうリアクションとればいいのか、わからない。

「(筆者) 説明会がそういうなかで、問題の“見える化”ということで、“環境デザインレビュー”をやった訳ですが、そこに出られてどうでしたか。」

プロの方がいらしたので説明が町民目線で話をするよりももっと具体的に専門知識に基づいた見地を述べられているっていうのが一番大きかった気がします。実際の環境デザインレビューでは、模型があったから、やっぱり建築の知識がないと景観のことをそんなに普段考えてないっていう人には、ああやって模型があって、ここから見るとこんな感じになるとか、実際の、建物の高さにしろ、何となく木がこういう感じに配置されているとか、その地形のこととか、高低差とかが分かるようなものがあったのが、私は結構、印象に残っています。今まで、住民説明会では絵、図面というかプロジェクターで投影されたものと、手元の紙の資料を見ても、なかなかそれを頭の中でこう見るとか、思えなかった。それが目の前に模型があるというのが、“なるほど”、“ひざポン”ということだった。

3) ヒヤリング例 3 (地 F)

「(筆者) 出身地とか、教えていただけますか。」

宮城県中部の三本木というところの生まれで、仙台で花屋さんに勤めていました。2014 年頃そこをやめて、ちょうどスノーボードをしていた同級生が北海道にいて、こちらに来ました。京極町、倶知安町を経て、2018 年にニ

セコに来てお花がほしいというかたがいて、花屋を開業しました。自分の店はなかったのに、ニセコ駅前にあるコミュニティ FM のラジオニセコに出て、お店がもちたいと話したら、駅前の町内会長さんがラジオを聞いてくれていて、駅前に空いている店があるから紹介しようかと、とんとん拍子に話が進んで、ニセコ駅前の元菓子屋さんの空き店舗で花屋を始めることになりました。

「(筆者) “環境デザインレビュー” はどうして参加されることになったのですか。

花屋をオープンした当初から知り合いだった (地 F) さんに誘われて、出席することになりました。

「(筆者) “環境デザインレビュー” に出られて、どうでしたか。」

“環境デザインレビュー” は分かりやすかった。喧嘩するためじゃなくて、妥協という言葉が適切かわかりませんが、互い (事業者側と住民側) にシナリオを出しての交通整理ってことはわかりました。”環境デザインレビュー” ですごいいいなあ、勉強になったのは北海道の田畑って、水の川にそって、なんといいましたか、水辺林ですね。緑の要になるのですね。あれが一番いい話でした。あれが土台だと思います。私としては、理想はこの土台があって次に進むのだと思います。

「(筆者) 今リゾート開発構想の計画をつくってほとんど外国の方なんですよ。オーナーも外国人だし、設計者もアメリカの大学を出ていたりする。国内でも本州の東京の人とかは、実体感としてニセコのことはなかなか、分かんないんですよ。」

地元じゃない方が発注しているので、雪の按配がわからないので、ぎりぎり境界線まで建ててトラブルが起きて裁判ざたとかが増えているんですね。一中略— 何かやっぱりトラブルが生む前に本来は照らし合わせる作業があるなって住んでいてすごく思うのです。地元の人が見てすぐ言いますよね。これ地元の人じゃないよね。窓ガラスとかがむやみに大きい、除雪がしにくい。そういう施設に花屋の仕事で入りますが、いろいろな場所で、後で工事とか追加工事のことを聞くんです。オーナーはこうしてほしい。でも現場は無理難題だなんて。もうちょっと最初の方で詰めるっていう作業があってもいいのかとすごく思います。”環境デザインレビュー” のなかの開発物件で、現在止まっている開発は明らかに北海道の土地とあってない違和感は感じました。たとえ建てたとしても開発側もトラブルを抱え、地域側もトラブルをかかえ、そんなことが想像できます。ナンセンスかなと思えました。一中略—そこはレビューでも言われたように土地とか風土に合わせた、こういうのがあるよってものを提示して合わせた方が、ニセコの観光にも合致すると思います。

「(筆者) 今の時代、自分が買った土地だから、何をやっ

てもいいというような風潮が我が国にあるでしょう。」

この区画の土地を買ったから、私のものだから自由にするっていうのはそうじゃないと思う。そんなことをみとめたらすべてが成り立たない。世界的にそんなことは通用しない。外国の人はわかっているはず。言葉を選ばないで言うなら、だからわれわれはなめられている。ノーってはっきり言わないから。やっぱり日本人と海外の人ってかなり仕事の進め方も違う。「喧嘩は先にしろ」が鉄則だと思うのです。だめなこと、できることをはっきりしないと、もう後からできませんというのはだめです。向こうは契約社会ですから。条件を先に提示する。それはできませんというのは必ず提示する方がいい。本当に海外を受け入れるなら、こっちも海外のルールを理解した上ではっきりしたイエスノーを作らないと。そうしないと結局、困るのは現場でしょう。現場が困ると結局、役場さんも困り、われわれも困ります。

4) ヒヤリング例 4 (地 E)

ニセコ町の西端で川沿いの農家に生まれた。馬で田んぼを耕作していたが、小学校卒業するぐらいの頃に耕運機が使われ始め、中学生ぐらいからトラクターが普及してきた。父が水田農家をやりながら、副業として土木工事の仕事を始めた。日本列島改造論の頃、東京の人など、みんながニセコの土地買い求めた時代があって、そういう山の中で道路を付けたりする仕事を父がはじめた。その後法人化して、代表を引き継ぐことになり、仕事は道路工事、下水工事、土地造成、除雪などの土木工事を行っている。

「(筆者) ほんとうはきちんとした考え方をもっているんだぞということを発信しなくてはならない。」

そうです。じゃないとそれがどこかにしわ寄せ行きます。そうです。それは一番弱い人に行くと思います。

「(筆者) ニセコ町での 70 年代以降のリゾート開発で経験されたことを聞かせていただけますか。」

ニセコ町でのリゾート開発は、1970 年代頃からのスキー場と別荘地開発や、その後バブル期の開発も経験しているが、バブルには乗り遅れた方だからあまり影響はなかった。アンヌプリと羊蹄山では山の組成自体が全然違うと思う。アンヌプリは溶岩性の山で水源や水の質自体が、羊蹄山の水とはちょっと違う。冬はそうでもないけど、夏はやはり結構距離が離れると温度が高くなるし、そんなに美味しくない。今は、大きいホテルを建てる時は井戸を掘って自分で用意するが、アンヌプリ山麓では出る水が少なく、量が足りない。今、ニセコ町内で飲んでいる水は羊蹄山の水とから来ているが、その水の量が決まっている。それと町までの水道の導水管が細いから、現在それを太くし、さらに別な水源から取る工事を始めている。リゾート開発のことは見てきたが、ニセコ町の開発でも

っとも重要なのは水、飲水だと思う。

「(筆者) 環境デザインレビューはどうでしたか。」

第一回の景観デザインレビューは印象的だった。原案と代案の模型があることで、課題が一目で分かった。ニセコの風土がわからない事業者の方々にも問題点を伝えて、落とし所を探すというのが素晴らしいと思った。ただ今後誰が代案を作るのか、誰が話し合うのかが不明で、地元でできるようになるといいなと思った。

5) ヒヤリング例 5 (中 G)

2022 年 12 月の景観デザインレビューについては、やること自体は意味があることだとは思いますが、レビューで代替案を作る上では課題が多々あるだろうなというのと思いました。

6) ヒヤリング例 6 (中 G)

大学で美術を学んだあと、札幌でのアート活動とまちづくりの事務所を経験し、結婚後、静かな環境でくらしたいとニセコ町に移住した。面白かったのは“景観デザインレビュー”のライブ感です。ああいうライブ感が楽しい。集まりの場そのものの現場は楽しい。しかし、レビューによって変わるっていう期待はもうないです。日本だから。

3.3 景観デザインレビューとニセコのまちづくり問題への言及

ニセコ町で 1990 年代に誕生した若き逢坂町長の時代「まちづくり基本条例」は景観、環境、まちづくりにおける、住民主体の町の哲学、憲法として生まれた。しかし現在、住民説明会が開かれても、内容がよくわからないし、問題が見えないということは、景観の問題だけでなく、ニセコ町の環境や農村や森林、まちづくりの様々な現場で生じている。住民が十分に理解できないまま説明会や町民講座が回数だけ重ねられ、時間がきたら終わりとなる。形式だけになっていることに大きな疑問が生まれている。

1) ヒヤリング例 7 (中 H)

ニセコ町の隣の倶知安町出身で、大学で土木工学を学ぶ。卒業後、東京都で土木技師として就職。2010 年代に U ターンで戻り、ニセコ町の市街地に家を建てて住む。NPO 活動を通してまちづくりなどに関わる。

“景観デザインレビュー”はなかなか良かった。水辺の河畔林、あれについて、もっとわかりやすく作っていただいたので、河畔林が狙われていることがわかって非常によかったです。地形も、模型をつかって見える化する、問題は誰がやるか、誰の負担でやるかということはあると思いました。京都のような数字でしっかり規制しているというのがありますが、真鶴のような教科書みたいな

言葉でやっているところもあります。で、ニセコはといえば、話し合うことです。規制ではなくて、住民と事業者が話し合うことで、それが一番の規制になるんですみたいなことで、町長もそれを良くいう。それは、理念としてあるんだけど、実際の説明会は何回も、何回もやってくれるけれども、言ったことは全部聞きましたよというけれども、何回やっても中身が変わっていつていかない。そのうちに言っても変わらないんだなという雰囲気がやっぱり生じてきたと思う。住民説明会に出て、私自身も代案をつくって、開発事業者に送ったことがあるが、変更は無理ですという返事だった。

ニセコ町の「まちづくり基本条例」というのは 20 数年の歴史があって、それは全国的にも、最初期のそういう基本条例ですね。情報公開の条例も日本で最初だった。1994 年に逢坂氏が 37 歳の若さで町長に当選、就任後、町民との議論を通してまちづくり懇談会やまちづくり町民講座をはじめた。“町長が替わったら、情報共有や住民参加の仕組みもなくなるのか”、“どこで、どうやって、行政にものを言ったらよいのか”などの意見に対し、“まちづくり条例のようなものが必要ではないか”ということで、そういう仕組みを当時の若い町長はじめ、職員も一生懸命頑張って作って、盛り上がったね。そういうことで、色々話し合いをする雰囲気ができたと思うんです。例えば、町民講座というのがあって、これらのテーマでやりますよ、来てくださって。このあいだも、(町民講座は) 二百何十回とか言ってるんだけど、やっぱりその中身がどうかということ以上に、参加者がだんだん固定化していると思うが、説明主催者側の問題ともいうか、どうしても説明なんです。説明しました、“質問ある方”でやり取りするけれども、時間がきたらそれで終わりなんです。「住民説明会」にも形骸化が言われたが、町民講座にも同じようなことが起こっている。まちづくり条例も、景観条例もまだ発展途上だと思いますよ。

2) ヒヤリング例 8 (都 A)

愛知県から退職後、自然の豊かな所での暮らしを考えていて、信州の辺だと土地も高いのでだいぶ前だがニセコ町に土地を見つけて購入した。会社を早期退職して 2016 年にニセコの隣の京極町に地域おこし協力隊として来て、ニセコ町に移住した。

「(筆者) ニセコ町では景観条例で住民説明会を中心とする特色がありますか。」

実はその前段階があって、御存じかと思いますがニセコ町は住民主体でいろいろ話し合いをするというのを元町長さんの時代に始められて、現在も町民講座というもので、いろいろな議論をする。それは景観のみならず、地域おこし協力隊の使い方がこれでいいのかとか、ニセコ町はどういうもので稼いでいるんだろうとか、いろ

いろいろなことを議論にするようなことを役場が場を設けてくれて、町民が集まって話すそういう場があります。それでいろいろなテーマで今までに 200 回以上やられている中で、その一つとしてドイツをモデルに持続可能なまちづくりを目指す団体がニセコ町に入ってきて、ニセコ町の開発って野放しになるとまずいよねというような議論がはじまった。その団体の代表がドイツで活動されているのを僕も昔から知っていましたが、その方が町民講座で町としてはコンパクトシティーにして、エネルギー問題についても、なるべく外に出さないようなものにして、というような町の開発の考え方を提起した。町民も議論しながら、高気密高断熱でエネルギーを使わなくてというようなまちづくりが必要だというようなことを町民に投げかけながら、その流れで町長さんの肝いりで、そのモデルとなるような開発をニセコ町で、やりましょうということになった。

そういう開発がある意味“見える化”になって、こういう開発がいい事例として、まわりの他の節操のない開発を抑制することになるのではないかなというような位置づけもあって、ニセコ町がなすべきモデルの開発とされた。その当時は、町内のエネルギーも含めて地域でエネルギー自給なんかも考えていこうという位置づけだったが、だんだんその部分はなしになって、住宅販売だけみたいな形になった。郊外で高齢者がぼつんと住んでいるような人たちを集めて、コンパクトシティーで買い物も便利になって、しかもエネルギーもかからない家で暮らせるようにしていこうというようなのがどっかに飛んでしまって、さらに住宅が高価格になって誰が買うんだって、町民なんかは手が出ないようなになってしまって、若い人たちの住居を何とかしようって言ってたのも、若い人も買えないようものになってしまった。どんどん住民の思いとは違う方向で進んで、私なんかはこんなじゃないよなと思ってそこから離れてしまった。

ただまあ、僕はリゾート開発とかそこよりもどっちかというと、温暖化防止ということで、自分ができるような、まずは自分の生活を立ち上げる中で自給自足もやりたいし、もう冬場は薪ストーブだけで、薪は自分で間伐して切ってきて、まず自分の生活がちゃんとほとんどエネルギーを使わずに CO2 を出さずに暮らせるようにしたい方が先にやりたくて、結構大変だったので、あんまり最初は参加してなかったんです。しかしリゾート開発もあれだよなというので、流れを（都 C）さんが引き継いで“景観デザインデビュー”という方向に入っていたんじゃないかなと僕は捉えています。—中略—

僕自身の中では全てがいろいろなところでつながっているの、そのうちの一つの切り口がリゾート開発で、一つの切り口が農業であり、森づくりであり、一つの切り口がエネルギーの話であれ、トータルで考えないと本当の

意味で解決にならないと思います。

4. 考察

「ニセコはといえば話し合うことです」と語られるように、まちづくり、仕事、暮らし、教育のあらゆるステージで住民、行政、事業者等の「話し合い」の場が設けられる。しかし、そこには「時間がきたらそれで終わりなんです」と語られるように、十分に理解できないまま、疑問をかかえたまま、言いたいことも表明できないまま、説明が終わってしまうこと、そしてそのまま物事が承認されていくことに地域の不満、危惧がある。説明会や町民講座を通した情報の伝達の仕組みは一般化し、日常化されているが、しかし言い換えれば、形式のみが繰り返され、問題の本質がスルーされているともいえる。

環境や景観づくりの土台となる 2001 年施行の「まちづくり基本条例」には、「町民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参加する権利を有する」、「町は、町の仕事の計画、実施、評価等の各段階に町民が参加できるよう配慮する」とあり、説明責任として「町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果及び手続を町民に明らかにし、分かりやすく説明する責務を有する」とある。「分かりやすく説明する」とは、説明の目的とは「相手に情報を伝え、理解してもらうこと」であり、「理解」とは表層部分について知っていることだけではなく、より深く本質的な部分を理解していることをさす。

「景観デザインレビュー」での問題の「見える化」とは、一般の暮らしを営むものにとっては読解に専門的な知識も必要な内容について、だれにとっても分かりやすいかたちでの情報を提供することを土台に、「話し合い」の場が一方通行にならないように、交通整理を行うものであった。その方法として、参加者で模型を囲み、構想案の広い範囲からの見え方や影響を分析し、客観化するための情報を提示することは、批判のためではなく、問題や背景を整理し、掘り下げて語ることで新たな理解を生み出すことを目指したものであった。

近年「景観」の考え方として、「景というけしき、ながめ」だけではなく、「観という評価」の視点をあわせたものの重要性が指摘されている。豊かで魅力的な景観や暮らしは制度や仕組みからではなく、そこで暮らす人々の日々の思いや願いや活動、つまりは自らの暮らす地域への積極的な評価こそが、美しい景観、人々が幸せを実感できる環境、暮らしを生み出すもっとも重要なバックボーンとなる。ニセコ町での住民主体のまちづくりでの「話し合い」ことでの「理解」と「対話」の実現は、参加することへの喜びと達成感を与え、人々の精神を豊かにする。本実践研究は美しい景観が、地域の人々の豊かな、精神からこそ生まれることを再発見するものであった。