

判例における「景観利益」概念の現在

—私法上の法益としての景観について—

谷 口 聡

Present Status of the Concept of “Right to Benefit from Beautiful Landscape” in Judicial Precedents

— Landscape as Interest Protected by Private Law —

Satoshi TANIGUCHI

要 旨

本稿は、景観利益に関する判例を整理し、検討するものである。判例が私法上の保護法益として「景観利益」という概念を認め、かつ、これを定義したのは、平成18年の最高裁判所の判決によってである。筆者は、すでに3つの別稿において、わが国の裁判例における「景観利益」概念の萌芽、同概念の形成期、そして、同概念の確立について考察した。そして、最高裁判所の判決の後の裁判例の状況に関しても2つの別稿においてこれを検討した。本稿は、それらの論文のシリーズの最終稿に位置づけられるものであり、最も新しい景観判例9件を研究したものである。

Summary

This paper aims to marshal and examine the judicial precedents for the right benefited from beautiful landscapes. The Supreme Court allowed and defined the concept of the “Right to Benefit from Beautiful Landscape” in 2006. The author has already discussed in previous three papers the beginning and the formative periods of the concept as well as the establishment found in the judicial precedents in Japan. And the author examined in another two papers also the situation after the Supreme Court’s decision in 2006. This is the final paper of this series, which shows the study of the latest nine judicial precedents concerning the “Beautiful Landscape”.

I はじめに

わが国の近時の各地域における「まちづくり」の議論と相まって、豊かな「景観」を保護しようとする地域住民や自治体の意識の高まりが顕著にみられるようになった。

景観を保護するための行政立法の動きは明治時代にさかのぼることもできる。最近の行政立法として非常に重要なものは「景観法」を基幹とする、いわゆる「景観緑三法」の立法であると言えるであろう。そして、各自治体においても景観保護を目的として条例の制定が相次いだ。

しかし、各自治体における条例の立法は、行政区画としての各地方自治体における議会を通じてのみ可能なものである。各自治体においては、それぞれ固有・特有の事情が存在する場合も少なからず予想される。そのような状況においては、地域住民が享受しうる「景観利益」の保護を行政法にのみゆだねるだけでは十分なものとは言い難いように思われる。「景観利益」を公衆一般の利益としのみならず、地域住民個人が享受できる「私法上の権利ないし法益」として把握してこそ十分な景観保護が図られるものと考えられる。

そのような状況にもかかわらず、わが国の最高裁判所が「景観利益」を地域住民個人が享受しうる私法上の利益として、これを認めたのは平成18年3月30日（民集60巻3号928頁）においてである。いわゆる国立マンション訴訟判決といわれる事例においてであった。

筆者は、すでに3編の別稿において、平成18年最高裁判決が出されるまでの下級審における「景観利益」概念の形成過程を整理した。そして、さらに2編の別個において、最高裁平成18年判決以降の、右判決の影響などを含めた経過について整理し、考察した。

本稿は、その「判例における『景観利益』概念」シリーズの最後に位置づけられるものである。ごく最近の「景観」判例9件を整理して検討する。なお、本稿のサブタイトルは「私法上の法益としての景観について」であるが、検討の結果として、本稿で扱った裁判例がすべて行政事件訴訟となったことをあらかじめ付言しておきたい。

II 裁判例の検討方法

本稿では、後掲東京地判平成23年9月21日から同じく後掲東京高判平成25年10月23日までの合計9件の行政事件訴訟について検討を行う。検討項目は、「事実概要」「判決要旨」「コメント」である。

筆者は、判決文中、当事者がどのような豊かな景観を主張し、そして、それがどのように侵害されようとしているのか、という部分に特に着目して検討している。さらには、最高裁平成18年判決がどのように現在に至る景観判例に影響を与えているか、という点についても関心を寄せつつ、整理したものである。

Ⅲ 具体的判例の検討

1 東京地判平成23年9月21日（書誌未掲載・D1-LAW判例ID28174048）

[事実概要]

- ◇本件は、重要文化財である建築物（銅御殿）とその敷地を所有する原告財団法人大谷美術館およびその付近に居住する住民ら（Xら）が、近接地に高さ約40メートルの高層マンションの建築が計画され、指定確認検査機関である被告財団法人住宅金融普及協会（Y1）により建築確認処分がおこなわれたことにつき、右建築確認処分は違法なものであるとして、取消しを求めるとともに、そのような違法な建築確認処分につき、東京都文京区（Y2）は不適合通知および工事停止命令をするものとして義務付けを求める訴訟を提起したものである。
- ◇取消しの訴えの原告適格に関する争点において、Xらは、次のように主張した。すなわち、「本件マンションを建築されれば、〈1〉風害を受け、〈2〉本件マンションが倒壊、炎上した場合に直接被害を受け、〈3〉地盤沈下による影響を受け、〈4〉銅御殿が損傷しその重要文化財としての価値が失われれば、銅御殿が形成する地域の景観を享受する利益が奪われる」として、本件確認処分についてその取消しを求める「法律上の利益」があると主張した。

[判決要旨]

- ◇原告らが本件取消訴訟の原告適格を基礎づける「法律上の利益」として景観利益を主張したことについては、以下のように判示した。「確かに、いわゆる景観利益、すなわち良好な景観の恵沢を享受する利益は、不法行為の被侵害利益となり得ると解される」として最高裁平成18年判決を引用するが、「しかしながら、このような景観利益というものは、内包するものが明確ではなく一義的な内容を有するとは到底言い難いところ、建築基準関係規定において、新たに建築された建築物の周辺住民に対し、そのような「景観利益」を個別的な利益として保護する趣旨であることをうかがわせる規定は何ら存在せず、具体的に保護されるべき「景観」の範囲や保護の内容等について定めた規定もない。そうすると、建築関係基準規定が、一定範囲の地域住民の具体的な「景観」の恵沢を享受する利益を個別的に保護する趣旨を含むものと解することはできなといわざるを得ない」として、「法律上の利益」は存在しないものとした。
- ◇その他の原告らの主張も退け、結論として、請求を一部却下、一部棄却とした。

[コメント]

- ◇本件の判決文からは不明な部分が多いが、本件では、一つの建築物（重要文化財）が創り出している風致が「景観利益」を成立させるものとして原告らは主張したように思われる。このような単体の建築物が「景観利益」を形成すると言いうるには、過去の裁判例を見る限り困難

が伴うものと言わざるを得ない。

- ◇そのような原告らの十全とは言い難い「景観利益」の主張という点を差し引いても、過去の裁判例からは、建築基準関係法規が地域住民個々人の景観利益を保護する趣旨を含まないと断定している点は、景観保護という観点からは後退の感が否めない判決内容となっているように思われる。

2 東京高判平成23年11月24日（裁判所ウェブサイト掲載判例）

[事実概要]

本件は、筆者の別稿「判例における『景観利益』概念の近況」において整理し、検討した、「10判例—東京地判平成23年2月16日」の控訴審である。

本稿目〔事実概要〕においては、前掲別稿記述部分の一部分をそのまま再掲載するとともに、他の一部分を削除して、簡潔に整理し直した。以下のとおり。

- ◇東京都板橋区の土地上下に建設が予定された本件建物（鉄筋コンクリート造地上11階地下1階建）の建築主P1は、板橋区長が東京都建築安全基準条例10条の2第1項但書に基づく認定処分を受けた。本件土地地域内に居住する控訴人ら（原告ら・Xら）は、本件認定処分は本件地域が有する文化的価値および良好な景観・住環境を破壊するとともに住民を危険にさらすなど主張し、違法なものであるとして、取消しを求めて提訴した（第一事件）。
- ◇さらに、控訴人ら（原告ら・Xら）は、本件建築物には、都市計画法、建築基準法などの法規に違反する違法があるとして、板橋区長において、建築基準法9条1項に基づきP1に対して本件建築物の除去または移転の命令をすべき旨を求めて提訴（義務付けの訴え）をした（第二事件）
- ◇上記第一事件において、控訴人らは、原告適格の基礎をなす「法律上の利益」要件において、「本件認定処分は本件地域が有する文化的価値及び良好な景観や住環境を破壊するとともに住民を危険にさらす」などと主張した。
- ◇原審は、原告らの訴えを一部却下、一部棄却とした。
- ◇本控訴審においては、控訴人は特に、次のような主張をした。すなわち、「建築基準法及び安全条例は、都市計画決定に適合した都市空間の形成を図るものであり、隣接地に居住する住民を含めた地域住民の有する生活環境保全を目的とし、景観保全もそこに包含されているから、同法令は周辺住民の有する景観利益を個別的利益として保護している」「本件地域の景観利益の範囲は高さ制限であり、その内容は、「まちづくり憲章」が北口駅前ロータリー周辺の商業地を含めて概ね5・6階建の階高を限度とする自主的基準を設け、東京のしゃれた街並みづくり推進条例に基づき策定された街並み景観ガイドラインが同自主的基準に基づく高さの基準を定めており、明確であって、景観利益の重要性も顕著である」とした。

[判決要旨]

- ◇上記、控訴人主張の原告適格について、原判決のとおりであり、控訴人らの上記主張は採用することはできないとした。
- ◇その他の控訴人らの主張も退け、控訴を棄却した。

[コメント]

- ◇控訴人らは行政事件訴訟において「景観利益」の主張をしており、そのため、原告適格の基礎をなす「法律上の利益」要件の成否において、「景観利益」を持ち出している。このため、「景観」そのものが如何に価値のあるものであるか、という点に主張の主眼がなく、行政法規が、地域住民の「景観利益」を保護の対象としていえる、という点に主張の力点が置かれている。
- ◇したがって、掲載判決文を読む限りでは、本件の原告・控訴人の主張からは、主張している景観がどれだけ美しく、また、価値の高いものであるか、という訴えが伝わってこない。
- ◇本件では、原審が、安全条例の諸規定や建築基準法の規定等からは、景観利益を一般的公益を超えて個別具体的に保護する趣旨。目的としてははないとした点をそのまま肯定している。

3 東京高判平成23年12月14日（裁判所ウェブサイト掲載判例）

[事実概要]

- ◇本件の原審は、東京地判平成22年10月15日（裁判所ウェブサイト掲載判例）であり、筆者の別稿「判例における『景観利益』概念の近況」（地域政策研究17巻2号）にその事実関係、判決要旨およびコメントを掲載しているので、参照されたい。したがって、本稿の本件（控訴審）における事実関係については、要点のみ簡潔に記載することとする。
- ◇株式会社Aおよび株式会社Bは、東京都内の敷地を取得し、本件敷地の老朽化したマンションの建て替えとして、本件建築計画（建築物の高さ133.53m）を東京都知事（Y1）に対して、建築基準法59条の2第1項に基づいて申請した。東京都知事（Y1）はこれに対して、総合設計許可処分（本件許可処分）を行った。さらに、財団法人Y2は、本件建築確認処分を行った。これに対して、本件建築物の建築・築造予定地の近隣に事務所を構える宗教法人および近隣に居住する住民が、本件許可処分は建築基準法59条の2第1項所定の要件を満たさない違法なものであり、また、建築確認処分は、違法な建築許可処分を前提としているから違法であるなどとして、本件許可処分の取消しと、確認処分の取消しを求めて提訴した。
- ◇原審は結論として、原告の一部につき原告適格を否定して訴えを却下し、一部の原告について訴えを棄却した。原告らはこれを不服として控訴した。

[判決要旨]

- ◇「当該裁判所の判断」の項目の冒頭で、原審の原告の訴えを、一部の原告につき却下、一部の

原告につき棄却した原審の結論を支持した。そして、原告適格に関する「景観利益」の主張に関しては、以下のように「付加訂正」するとした。

- ◇「景観利益は、その主体及び客体の両面においてその範囲を明確に画することができるものではない上、景観利益の保護は、一方において当該地域における土地・建物の財産権に制限を加えることとなり、その範囲・内容等をめぐって周辺の住民相互間や財産権者との間で意見の対立も予想されるものであることからすると、景観利益の保護とこれに伴う個人の財産権等の規制は、第一次的に行政法規や当該地域の条例等によってされることが予定されているものであるといえる。ところが、建築基準法59条の2第1項の「市街地の環境の整備改善に資する」との要件は、極めて抽象的・一般的なものであるし、総合設計制度の取扱方針を定めた本件許可要綱をみても、具体的にどのように景観に対する配慮を行うのか、それに伴って個人の財産権がどのように制限されるのかは明確にされていない。そうすると、これらの規定から、総合設計制度が景観利益を一般公衆にとどまらず個人個人の個別的利益として保護する趣旨であるとまでみることはできない」とした。

[コメント]

原審と同じく、建築基準法59条の2第1項の趣旨として、個人個人の利益としての「景観利益」を含むものとは解されないという趣旨により、原告適格を否定し、控訴を棄却している。

4 東京地判平成24年1月18日（判例地方自治372号70頁）

[事実概要]

- ◇東京都文京区におけるA1社およびA2社のマンション建設に係る開発行為につき、文京区長がなした許可およびその変更後の許可（本件許可処分）につき、本件開発区域の近郊に居住するXら6名は、本件許可処分等は都市計画法等の法規等に照らして違法なものであるとして、その取消しを求めて提訴した。
- ◇原告らは、本件許可処分が違法であるとする主張の中で、次のような景観利益の主張を行った。すなわち、「宗教上の景観利益」という小項目において、「本件開発区域に隣接するD寺等の寺院は、それぞれの山門から向うに広がる本件開発区域の自然林を借景として数百年にわたって信教的、精神的平穏を守ってきた。特にD寺は墓地を挟んで前記自然林が醸し出す静寂性に精神的な平穏を得てきたので、その自然林が伐採されてマンションが開発されると、D寺が従前より持っていた信教上の精神のよりどころを失うことになりかねないほか、これらの損失による関口地域の歴史的文化的な変化の大きさは、原告ら周辺住民の許容できる景観利益の侵害の限度を大きく超える」とした。
- ◇しかし、この点に特定の被告らの主張は判決文の中には見当たらない。

[判決要旨]

- ◇上記原告ら主張の「宗教上の景観利益」の項目に関する直接的な言及は判決文の中には見られない。
- ◇結論として、原告らの請求を一部却下、一部棄却した。

[コメント]

- ◇「宗教上の景観利益」というのは、従来にない、景観利益の主張としての項目建である。
- ◇この景観利益の主張は、許可処分「違法性」要件の中で述べられているが、被告が侵害している具体的な行政法規が明確にされていない。
- ◇このためか、被告においても原告のこの点に関する反駁は具体的には見られないし、また、裁判所の判断の項目においても、この点に関する明確な言及は見当たらない。

5 東京地判平成24年2月17日（判タ1387号126頁）

[事実概要]

東京都文京区小石川から大塚にかけて位置する文部科学大臣指定の重要文化財である「旧磯野家住宅」は、通称「銅御殿」（本件建物）と称されるところ、その近隣に居住する原告らが、本件建物の敷地に隣接する土地にA不動産会社が新築した地上12階建てのマンションにつき、ビル風、地盤及び地下水位の変動並びに工事による振動などを原因として本件建物が損傷し、本件建物を中心とする「湯立坂」の良好な景観が破壊されるとし、原告らは、本件建物の所在する場所の近隣に居住するものとして「本件建物及びこれを中心とする緑に覆われた湯立坂の良好な景観の恵沢を享受する利益」、すなわち、「文化財の価値を享受する利益と良好な景観の恵沢を享受する利益とが一体不可分に結合した法的利益」を有していると主張して、国（被告）に対して、①文化庁長官がA不動産会社に対して文化財保護法45条1項に基づき環境保全命令を発することの義務付けを求める（義務付けの訴え）とともに、②文化庁長官において本件マンションの建築につき同法43条1項本文に規定する許可に係る手続を行う義務があることの確認を求めた（確認の訴え）。

[判決要旨]

- ◇本判決では、本件建物の価値について以下のように認定している。「本件建物は、東京都内に残る数少ない明治時代末期から大正時代初期にかけての邸宅建築物の1つであり、材料、意匠、技法、構成において伝統的な木造建築の技術と明治時代以降の大工技術の相違とが融合した近代和風建築作品として価値が高いものと認められ、平成17年12月、国宝等指定基準の「建造物の部」中の重要文化財の指定基準の（三）号に掲げられた「歴史的価値の高いもの」として重要文化財に指定された」としている。

- ◇本件義務付けの訴えの原告適格要件に関する判断において、まず、原告ら主張の利益につき、「原告らが主張する本件利益の内容及び性質は、・・・国立マンション最高裁判決にいう景観利益と同質のものであると解される」とした。
- ◇しかし、そのような「私法上の利益が肯定され得るときにも、・・・行政庁による処分の有無が直接的な影響を及ぼすことになる範囲及びその程度が当然に特定されるというものではない。このような原告らの主張に係る本件利益の内容及び性質からすれば、処分の根拠となる法令及びその関係法令の規定により、当該処分により保護すべき利益の内容、範囲、保護の態様等が具体的にうかがわれるのでなければ、当該処分の根拠となる法令の規定が、本件利益のような利益について、一般的公益の1つとして当該処分をするに当たり考慮し保護すべきものとするという範囲を超えて、特定の個人に帰属する具体的な個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むものと解することは、困難であるというべきである」とした。さらに、「原告らの引用に係る国立マンション最高裁判決は、・・・そのいう景観利益又は原告らの主張する本件利益をもって、直ちに本件義務付けの訴えのような行政事件訴訟における原告適格を認める根拠とすることができるとしたものではない」と判示した。
- ◇そして、文化財保護法の規定、景観法の規定、東京都条例の規定の趣旨をそれぞれ検討したうえで、「環境保全命令を定めた行政法規である文化財保護法45条1項の規定が、原告らが主張する本件利益について、原告らの主張するような重要文化財の所在する場所の近隣に居住する者に帰属する具体的な個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものということとはできないものというべきである」とし、本件義務付けの訴えを却下した。
- ◇本件確認の訴えについても利益を認めるには足りないとしてこれを却下した。

[コメント]

- ◇本件において原告らは重要文化財の建築物が中心となってつくりだされている「景観」について、最高裁平成18年判決を引用して、原告適格の基礎をなす「法律上の利益」要件を構成しようとしている。そして、本件では、この原告ら主張の利益を最高裁平成18年判決で認定された「景観利益」と同質のものであると認定している点は、ある意味では「景観利益」概念を拡張したと見ることもでき、そこについては、本件判決の一定の意義が見出される。
- ◇原告らが主張した私人としての個人個人の「景観利益」は、行政法における関係法令規定の趣旨から保護されるべきものとは言えないという判断は、本件以前に多数存在しており、原告適格を否定する1つのパターンが形成されてきていると見ることもできるかもしれない。

6 東京地判平成24年7月20日（裁判所ウェブサイト掲載判例）

[事実概要]

- ◇本件は、東京都知事（処分行政庁）が、都市再開発法第3章の規定により行われる第一種市街

地再開発事業である α 5東地区第一種市街地再開発事業の施行者である第二地区組合の設立発起人がした同組合の設立認可の申請に対し、平成22年6月30日、都市再開発法11条1項の規定に基づき、本件設立認可をしたため、本件市街地再開発事業の施行区域の周辺住民などである原告らが、本件設立認可は都市再開発法16条3項、17条2号の規定に違反する違法な処分であり、また、本件市街地再開発事業に関する都市計画決定は違法であり、それを前提とする本件設立認可は違法であると主張し、処分行政庁の所属する東京都を被告として、本件設立認可の取消しを求める事案である。

- ◇原告らは、本件訴えの適否に関して、「原告らは、本件設立許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者であり、本件各訴えはいずれも適法である」とした上で、「市街地再開発事業の施行により生ずる被害と原告適格」という段落において、「具体的な法的保護の内容」の一つに、「景観利益の侵害」を掲げて、以下のように主張した。すなわち、「本件市街地再開発事業の施行区域は世田谷区 α 6×及び α 6××の α 1川沿いの標高約10mの平地であり、わずかに離れた場所で標高35mを超える α 9崖線が立ち上がっている。 α 9崖線の斜面には、貴重な自然の緑地が広がり、湧水も豊富であり、周辺には多くの動植物が生息している。 α 9崖線から α 1川を望むと大きな空が広がり、 α 27の山並みや富士山の眺望が得られる。 α 5は、江戸時代に、 α 28詣出の宿場町として発展し、現在も歴史的文化財が集中している。この地は風光明媚で知られ、観光の地となった。明治時代には多くの文人に愛され、大正時代には高台に多くの別荘が建築された。世田谷区は昭和59年にこの地域の5か所を世田谷百景に選定し、 α 29線に架けられた α 30橋は世田谷区風景づくり条例に基づく地域風景資産や国土交通省関東地方整備局の関東の富士見100景に選定された。 α 5のすぐれた景観は国民的な財産である。(中略)本件市街地再開発事業の施行区域の周辺地域は、長年にわたり風致地区として高層建築物の建築が規制され、すぐれた都市景観が守り育てられてきた地域であり、上記事業により建設される超高層建築物群が α 1川、 α 9崖線周辺の自然環境と調和のとれた魅力ある都市景観となる余地はなく、 α 5に居住する住民らの景観利益を始めとして、通勤、通学、行楽等のために α 5を訪れ良好な景観の恵沢を享受していた者の景観利益までもが侵害されることは明らかである」としたものである。

【判決要旨】

- ◇本判決では、原告適格が最大の争点となったが、本件設立許可の根拠となる法令の趣旨および目的と「景観利益」との関係性については、まず、以下のように判断した。「上記地域の景観は、良好な風景として世田谷区の住民等から一般的に評価され、近接する地域内に居住する人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成するものとして、一定の客観的価値を有するに至っているといえることができる。(中略)前記地域を施行区域とする第一種市街地再開発事業に関する都市計画の決定は、前記地域に近接する地域内に居住しその良好な景観の恵

沢を日常的に享受している不特定多数の者が有する景観利益についても適正な配慮をして行われることが求められるということができる。したがって、市街地再開発組合の設立認可の根拠となる法令である都市再開発法及び都市計画法の規定は、前記地域に近接する地域内に居住しその良好な景観の恵沢を日常的に享受している不特定多数の者が有する景観利益についても環境影響評価等の手続を通じて適正な配慮がされるようにすることも、その趣旨及び目的とするものであると解されるというべきである」とした。

◇しかし、以下のように判示して、結局、「景観利益」の成立を原告らについて否定した。すなわち、「本来、景観といっても、その対象となる内容及び範囲を一義的に画することが直ちにできるものではなく、そもそもその価値はそれを見る者の主観的な評価による部分が極めて大きい。(中略)景観利益は、連続的かつ無限定な広がりをも有し得る周辺地域の居住者や来訪者等の不特定多数の者からの眺め、風景をその対象とするものであり、客体の面からも、主体の面からも、処分の結果が直接影響を及ぼすことになる範囲が性質上当然に特定されるというものではなく、法律上保護すべき範囲は必ずしも明白ではない。このような景観利益の内容、性質等に照らせば、当該処分を定めた行政法規が良好な景観の保護をもその趣旨及び目的とするものであることが明らかであるだけでなく、保護すべき景観の内容、場所的又は空間的な範囲、保護の方法態様等が上記行政法規及びその関係法令から具体的にうかがわれるのであれば、上記行政法規が、不特定多数の者の景観利益を専ら一般的公益として保護しようとするにとどまらず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解するのは困難であるというべきである」とした上で、「前提事実(12)イのとおり、世田谷区が平成20年4月に策定した景観計画である「風景づくり計画」においては、本件市街地再開発事業の施行区域を含む「水と緑の風景軸」に適用される良好な景観の形成に関する方針として「風景づくりの方針」が、良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項のうち規制又は措置の基準として「風景づくりの基準」が、それぞれ定められ、風景軸の考え方として7項目が、風景づくりの方針として19項目が、風景づくりの基準として47項目が、それぞれ示されているものの、これらの項目は、いずれも第一種市街地再開発事業に関する都市計画の決定をするに当たって保護すべき景観の内容、場所的又は空間的な範囲、保護の方法態様等が具体的にうかがわれるほどには詳細かつ具体的なものではなく、他に上記保護すべき景観の内容、場所的又は空間的な範囲、保護の方法態様等を具体的にうかがわせる規定は、市街地再開発組合の設立認可の根拠となる法令である都市再開発法及び都市計画法並びにその関係法令を精査するも見当たらない」などとして、この点に関する原告らの原告適格に関する主張を退けた。

◇結論として、原告らの原告適格に関する主張を退けて、訴えを却下した。

[コメント]

- ◇一般論として、都市再開発法および都市計画法の規定が「景観利益」の保護を含むものであるという判断に関しては、行政訴訟事件としての一定の意義がる判決であるように思われる。
- ◇しかし、保護すべき「景観」の内容、場所的または空間的範囲などが行政法規から明確にされない限りは、個々人の利益をも保護する趣旨と解することはできないとしている点は、従来の行政訴訟事件を踏襲するものに過ぎない。
- ◇景観利益の保護を行政訴訟をもって図ることが容易ではないことがこの判決においても示された結果となっている。

7 東京高判平成24年7月19日（書誌未掲載 D1-LAW判例ID28181689）

[事実概要]

本件は、筆者が「地域政策研究17巻2号」において検討した、東京地判平成22年9月1日（判時2107号22頁、判例地方自治337号46頁）の控訴審である。原審の事実概要については、右判決を整理した原稿の一部をそのまま掲載する。

- ◇首都圏中央連絡自動車道（圏央道）の建設事業について、国土交通大臣は土地収用法20条に定める事業認定をしたが、本件事業の起業者が土地を収用することに関して、本件土地の所有者、起業地に賃借権を有する者、自然環境保護団体などの原告ら（Xら）は、本件事業により、高尾山の歴史的な自然環境や生態系、水脈、景観などを破壊するとともに、重大な大気汚染、騒音、振動、低周波空気振動が発生して周辺住民の健康に重大な影響をもたらす、その生活環境を破壊するなど主張して、事業認定の取消しを求め、また、東京都収用委員会がした権利取得裁決および明渡裁決の取消しを求めて、それぞれ訴訟を提起したものである。本件事業認定の対象となった事業は、圏央道八王子南インターチェンジから八王子ジャンクションまでの区間、八王子ジャンクション、八王子南バイパスの一部区間である。
- ◇原審は、原告らの請求を一部却下、一部棄却した。これに対して原審の原告らは東京高等裁判所に控訴した。

[判決要旨]

- ◇本件事業が、土地収用法20条3号の要件に適合しているかの判断に際して、同条同項および同法1条の趣旨を以下のように解釈している。すなわち、「土地収用法20条3号は、「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」と定めているところ、この文言に加えて、同法1条が、同法の目的について「公共の利益の増進と私的財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与すること」としていることを総合考慮すれば、「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与する」とは、当該土地が当該事業の用に供されること

によって得られるべき公共の利益と、これによって失われる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められることを意味するものと解するのが相当である」とした。

◇そして、以下において、「本件起業地が事業の用に供されることによって失われる利益」という項目を「その1」と「その2」に大別して検討している。そして、控訴人らが主張する景観利益などを含めた「自然環境に及ぼす影響」という項目において、高尾山の環境や景観の価値を以下のように認定した。「ア 高尾山は、関東山地の南東端（八王子市内）に位置する標高599メートルの山であり、昭和42年に明治の森高尾国定公園に指定されている。高尾山は、都心から約50キロメートルの距離にあり、京王線新宿駅から高尾山口駅（高尾山の麓の駅）まで特急で約47分というアクセスの良さもあって、東京近郊の行楽地として著名であり、毎年四季を通じて多くの観光客やハイカーが訪れている。高尾山を訪れる人は、年間250万人に上り、世界一登山者が多い山であるとも言われている。なお、高尾山の登山者が多いことについては、上記都心からのアクセスの良さに加えて、標高が低いことから、麓からケーブルカー及びリフトの施設が完備され、これを利用することによって中腹まで行けること、後記のとおり長く信仰の山として親しまれており、信仰の関係で訪れる者が少なくないこと、また、後記のとおり自然環境に恵まれているため、学校遠足等の目的地として利用されるほか、四季を通じて訪れる専門家や自然愛好家といったリピーターが多いことなどを指摘することができる。高尾山は、平成20年3月発行のフランスのミシュラン日本編旅行ガイドにおいて、フランス人がわざわざ足を運ぶ価値のある優れた山であるとして、富士山と並んで、三つ星が付けられており、以後3年連続して三つ星が付けられている。イ 高尾山は、奈良時代に高僧行基が堂宇を建立して薬師如来像を安置し、寺号を薬王院有喜寺と名付けて以来、信仰の山となったといわれている。その後、高尾山は飯縄大権現を信仰する霊山として知られるようになり、関東一円にわたる信仰の中心地となった。戦国時代には、小田原北条氏の保護を受け、江戸時代には幕府の直轄として、明治時代には皇室御料林として、引き続き保護を受けてきた。前記のとおり昭和42年に国定公園に指定され、現在に至っている。上記薬王院への参拝者は、平成24年の三が日で約27万人であり、高尾山中の蛇滝、琵琶滝においては、日常的に滝修行なども行われており、現在においても、信仰の山としての存在意義を保持している。ウ 昭和40年代の調査報告によれば、高尾山には1600種近い植物が生育しているとされていたが、現在でも1300種を超える植物が生育しており、日本で最も植物種が多い山である。前記のとおり高尾山の標高は約600メートルであるところ、このような低山であり、しかも温帯地域に所在するにもかかわらず、上記のような多数の植物種が生育することは、世界的に見ても珍しいとされており、専門家の中には、高尾山を「奇跡の山」と評価する者もある。高尾山で初めて発見された植物も多く、タカオスミレなど、高尾山に由来する名前の植物も少なくない。高尾山の南側斜面は、シイ、カシなどの照葉樹林となっており、北側斜面は、ブナ、イヌブナなどの落葉広葉樹林となっている。1つの山でありながら、南北でこのように林相が異なること自体が

珍しいとされている。南側の照葉樹林については、本来的に高尾山の所在地域及び標高に適したものであり、山が自然のままの状態であれば珍しくないはずであるが、現在までの開発や植林政策によって、国内からほとんど姿を消しつつあり、高尾山程度の規模の照葉樹林は、国内でもほとんど見当たらないため、それ自体が貴重な存在である。北側の落葉広葉樹林については、本来であれば、800メートルから1600メートルの標高に現れるべきものであり、高尾山のような低山に出現することは極めて珍しく、それ自体が貴重な存在である。高尾山には、5000種類以上の昆虫、100種類以上の鳥類、ムササビ、タヌキ、リスなど28種類の哺乳類が生息しているとされている。これら生息生物の豊かさは、上記植生の豊かさに由来するものとされている。〈中略〉オ 高尾山は、その山頂からの眺めの良さにおいても有名であり、都心の高層ビル群を中心として関東平野を一望できるほか、富士山、筑波山、奥秩父連山、日光連山、相模湾、江ノ島なども眺望できる。高尾山登山電鉄高尾山駅付近からの北側の眺望について言えば、従前は、眼下に八王子城跡の所在する北高尾山稜等の山々を見渡すことができ、高尾山との間の谷間に中央自動車道及びJR中央線の施設は所在するものの、全体として緑にあふれた山地の風景であった。八王子ジャンクション完成後は、山腹の2か所にトンネル出入口が設置され、ジャンクションにおける加速車線及び減速車線設置のための橋りょうが立ち上がるなど、巨大な人口構造物が出現しており、遠景とはいえ、眼下に広がる風景が相当様変わりしている状況にある」。

◇その上で、上記、本件事業により失われる利益の結論として、以下のように述べている。「以上によれば、本件各事業が施行されることにより、森林が削られるなどして従前よりも自然が破壊されたり、のどかな農村風景が一変したりするという客観的に見て看過し得ない程度の景観の変化が生じていることは事実であり、これを不快に感じたり、深刻に受けとめたりする者も存在するのであるから、事業によって失われる利益として十分に評価すべきものといえる。もっとも、前記のとおり、景観の変化によって受ける感じ方は個人で相当の差があること、景観の変化自体は、生活妨害や健康被害をもたらすものではないこと、上記高尾山登山電鉄高尾山駅付近からの北側の景観や八王子南インターチェンジ付近の景観が、それ自体格別の価値を有するものとして評価されていたことを窺わせるに足りる証拠もないことも考慮すれば、上記不利益を過大視することはできないというべきである」。

◇結論としては、控訴人らの主張を退けて、原審を支持して本件控訴は棄却された。

[コメント]

◇東京都の高尾山の景観・環境の価値が一定程度認められながらも、公共事業の利益がこれを上回るという理論構成により、控訴人らの訴えが却下された事例である。

◇これまでの景観利益を主張した行政事件訴訟同様に、現行行政法規には、「景観利益」をもって直接的に土地の開発や建物の建築の認可を取り消すことができるものがほとんど存在してい

ないようであり、景観利益を第一次的な直接の根拠として開発許可の取消しなどを求めるのは難しいように感じられる。

8 大阪地判平成24年12月21日（判時2192号21頁）

[事実概要]

- ◇本件は、旧大阪郵便局庁舎（本件建物）の保存活動を行う団体の構成員であり、建築に関する学術研究を専門とする研究者である原告らが、国（被告）に対し、文部科学大臣において本件建物を重要文化財に指定する処分をすることの義務付けを求めた事案である。
- ◇本件では、原告適格の争点において、原告らは以下のように行政事件訴訟法37条の2第3項の「法律上の利益を有する者」の要件について主張した。まず、文化財保護法の趣旨などについて、「同法は、文化財保護を公益としてだけでなく文化財の学術研究者の個別的利益としても保護しているものと解される」とした。さらに、「景観法は、文化財保護法の「関係法令」に該当するところ、文化財保護法で重要文化財に指定された建築物は、景観法上の景観重要建造物の指定の規定が適用除外とされ（景観法一九条三項）、また、特別史跡名勝天然記念物又は史跡名勝天然記念物として指定された樹木については、景観法上の景観重要樹木の指定の規定の適用外とされている（同法二八条三項）。そして、景観法の指定に伴い制定された大阪市都市景観条例においては、建築家団体等の専門機関や学識系経験者からなる都市景観委員会の積極的役割が規定されている」と主張した。そして、「文化財保護行政制度は学術研究者の「研究の利益」を一般公衆に吸収解消されない個別的利益としても保護されると解すべきであると主張した。
- ◇さらには、広島地判平成21年10月1日（判時2060号3頁など）のいわゆる「軈の浦景観訴訟判決」を引用して、原告適格を有する旨の主張をした。

[判決要旨]

- ◇文化財保護法の趣旨に関して、以下のように判示した。すなわち、文化財保護法上、「重要文化財の指定について、文化財の学術研究者の学問研究上の利益や、国民が文化財の保存・活用から受ける利益を保護するための手続的規定は設けられていない。そして、同法及び関係法令の規定において、文化財の学術研究者の学問研究上の利益や、国民が文化財の保護・活用から受ける利益を、個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を明記した規定はなく、また、合理的解釈によってその趣旨を導くこともできない」とした。
- ◇原告らが文化財保護法の「関係法令」であると主張した景観法などについては、以下のように判示した。「景観法、同法を受けた大阪市都市景観条例及び歴史まちづくり法が文化財保護法の「関係法令」に該当すると主張し、その趣旨に照らせば、文化財の専門家・研究者の研究の利益が個別的利益としても保護されていると解すべきとも主張する。しかしながら、景観法

- は、・・・＜中略＞・・・文化財保護法とはその目的を異にしており、景観法及び同法を受けた大阪市景観条例が文化財保護法の「関係法令」に該当するということとはできない」とした。
- ◇原告らが輓の浦景観訴訟を引用している点についても以下のように判示してその主張を退けた。すなわち、「輓の浦景観訴訟判決は、公有水面埋立法や瀬戸内海環境保全特別措置法の規定中に、景観を享受する利益（景観利益）をも個別的利益として保護する趣旨を含むと解されるものがあるとした上で、当該訴訟の原告らのうち景観利益を有する者の範囲について検討しているものである。これに対し、本件においては、前記のとおり、文化財保護法及び関係法令に、文化財の学術研究者の学問研究上の利益や、国民が文化財の保存・活用から受ける利益を、個々人の個別的利益として保護する趣旨を含むと解される規定はないというべきであるから、輓の浦景観訴訟判決の判示を本件に当てはめようとする原告らの主張は失当といわざるを得ない」というものである。
- ◇以上により、本件義務付けの訴えにつき、原告らには原告適格がないとして、原告らの請求を却下した。

[コメント]

- ◇本件行政訴訟事件における原告らが目的とするところは、旧大阪郵便局庁舎を重要文化財として指定してもらうことにより、その建築物の保護を図ろうとするものである。したがって、景観法の規定や輓の浦景観訴訟判決の引用はあるものの、訴訟の目的が豊かな「景観利益」を享受することの保護には向けられたものではないことに留意すべきである。
- ◇したがって、建物の作り出している近隣地域の「景観」がどのようなものであるかは明確にされていない。もっとも、本件は、原告らが原告適格を有しないとする門前払いの判決となっているので、本件建物の重要性やその近隣地域の景観について詳細な検討はなされていないと推察することもできるかもしれない。

9 東京高判平成25年10月23日（書誌未掲載 D1-LAW判例ID28213499）

本件は、本稿上記5判決の控訴審である。したがって、事実概要については、上記5判決を参照されたい。

なお、本件は、上記5判決を不服とした原告らの一部が控訴した控訴した事案である。

[判決要旨]

- ◇①の義務付けの訴えに関しては、原審とほぼ同趣旨でこれを棄却した。
- ◇②の確認の訴えについては、以下のように判示した上で、原告適格を否定し、棄却した。すなわち、「控訴人らが、本件利益の客観的価値を有する景観として私法上の法律関係において法律上保護された利益であるとの前提のもとに各法等の趣旨を柔軟に解釈することで控訴人らに

原告適格を肯定すべきであるとの主張は、その前提において失当である」とした。

- ◇なお、本判決においては、裁判所の判断の冒頭において次のような前置きをした上で最初に結論を述べている。すなわち、「当該裁判所は、景観利益については近時これを積極的に解する議論があることは控訴人らの主張するとおりであり、原告適格についても行訟法9条2項の改正にみられるように過度に制限的でない解釈をすべきと解している。しかし、これらを前提としてもなお控訴人らの本件義務付け訴は原告適格を欠き、また本件確認の訴えは確認の利益を欠くものであって、いずれも不適法であると判断する」というものである。

[コメント]

- ◇控訴人らは「法律上の利益を有する者」という要件を満たせず、原告適格が否定され、控訴棄却となった事案であり、「景観利益」をもって原告適格を構成しようとして却下されたその他の多くの事案と同様の判決と言える。
- ◇裁判所の判断の判示の冒頭で、本件裁判所（東京高裁）の景観利益に関する態度が前向きなものであると把握できたことは、景観利益保護を司法を通じて図っていくとする上で、わずかながらの収穫であったようにも思われる。

IV 本稿で検討した裁判例の総合的考察

本稿では、判例集や判例データベースに掲載されている「景観」に関する最も新しい裁判例を採りあげて検討した。まとめとして、総合的な検討をしたいと考える。

今回取り扱った諸判決の第一の特徴としては、「景観利益」を保護する、という視点から裁判例の判決結果を見た場合に、原告ないし控訴人、すなわち、景観保護を訴えた側が実質的に勝訴した判決が一件も存在しないということである。「景観訴訟」において勝訴することが如何に困難なものであるかを物語っている。最高裁平成18年判決が、「景観利益」概念を認め、これを定義したことにより、かなりの程度前進したかに見えた「景観」保護を目的とする司法の立場も、それから10年近く経とうとする現在に至って、それ以上の進展がみられないのは、残念というよりほかはない。もっとも、この問題を単純に司法の視点からのみ考察することは不十分である。この間、各自治体による景観条例の立法が相次いで、景観保護が行政立法という手段によって前進した面がないともいえない。

第二の特徴は、すべてが行政訴訟事件であるということである。すでに、最高裁平成18年判決以降、民事訴訟により、景観を侵害する当事者本人を相手にとって提訴するという形がほとんど採られていない。これは、民事訴訟の手段によることが、行政訴訟のやり方よりも勝訴することが困難であるなどの訴訟技術の問題も関係しているかもしれない。この点についてもさらなる検討が必要となろう。もっとも、最高裁平成18年判決の精神に基づくならば、行政立法の補完

機能としての民事訴訟による景観利益の保護というやり方もしっかりと確立するべきである。行政立法や行政事件訴訟では救済不可能な事情が存在する場合において、民事訴訟により私法上の法益としての「景観利益」の保護が図られる道が開かれなくてはならないであろう。

本稿の9事例は、すべて行政事件訴訟であり、最も典型的なパターンとしては、「景観利益」が原告適格の基礎をなす「法律上の利益」要件の中で主張されていたということである。そして、その敗訴に関してもパターン化しているといっても過言ではなく、問題となっている行政法規には、一般公衆の利益保護と超えた、地域住民個々人の「景観利益」までも保護するという趣旨は含んでいないので、「法律上の利益」要件を満たすことができず、よって原告適格を有しない原告らの訴えは不合法であるとして却下されるというかたちとなっている。

第三の特徴としては、文化財保護との関係で「景観利益」の主張をしている判例が散見されることである。1判例、5判例、8判例がこれにあたる。さらに4判例では、「宗教上の景観利益」という新しい概念が主張された。

すべてが行政事件訴訟であり、また、すべてが「景観」保護の観点から敗訴である本稿における9件の判例であるが、最後の9判決に見られる司法の態度を信頼して、今後も私法上の保護法益としての「景観利益」保護を図ることを押し進めるべきであると筆者は考える。

9判決東京高判平成25年10月23日の判決文では、次のように述べられている。「当該裁判所は、景観利益については近時これを積極的に解する議論があることは控訴人らの主張するとおりであ」と。

「景観利益」の保護は、第一義的には行政立法の問題かもしれないが、それのみでは、十分な保護は確立されない。私法上の法益としての「景観利益」が保護されてこそ、はじめて、わが国の社会における豊かな景観は保護されるものと考ええる。

(了)

(たにぐち さとし・高崎経済大学経済学部教授)