

# 行政事件訴訟による景観保護の萌芽

## —「法律上保護される利益」としての景観—

谷 口 聡

### An Early Sign of Protection of Beautiful Landscape by Administrative Litigation

#### —Landscape of “Interests Protected by Administrative Law”—

Satoshi TANIGUCHI

#### 要 旨

本稿は、1955年～1985年の景観に関する11件の行政事件訴訟を整理して検討するものである。筆者はすでに6編の論稿において、私法上の保護法益としての「景観利益」に関する多数の判例の研究をおこなった。そのような研究やその研究内容を学会発表した経験を通じて、筆者は、行政事件訴訟の十分な検討なしには、景観訴訟に関する総合的な知見は得ることができないという考えに至った。そこで、本稿では、これまで検討していなかった行政事件裁判を新たに考察する。それをもって、「景観利益」に関する総合的な知見を得ることが目的である。

#### Summery

The purpose of this paper is to marshal and examine eleven administrative litigations concerning landscape during the period from 1955 to 1985. The author has already studied many judicial precedents concerning “Right to Benefit from Beautiful Landscape” protected by private law in the previous six papers. And through the experiences of such studies and conference presentation, the author found that close consideration of administrative litigation was necessary to obtain comprehensive point of view about landscape litigation issues. For the purpose of getting the comprehensive point of view regarding “interests protected by administrative law”, the paper discusses the landscape’s administrative cases which have not

been examined.

## I はじめに

本稿は行政事件訴訟において「景観保護」が主張された裁判例の検討を行うものである。筆者はすでに「判例における『景観利益』概念の萌芽—私法上の法益としての景観について—」（地域政策研究16巻2号41頁（2014年1月））を皮切りとする景観判例を検討する論稿を6編にわたるシリーズで執筆した。そこにおいて、判例・裁判例を61件考察した。その6編の論稿はいずれも副題を「私法上の法益としての景観について」としたものであり、私法上の視点から「景観利益」という保護法益に関係する判例・裁判例の検討をおこなったものであった。6編目の「判例における『景観利益』概念の現在」（地域政策研究17巻3号27頁）においては、「本稿は、その最後に位置づけられるものである」とも述べた。その後、2015年6月に九州法学会第120回学術大会において個別研究報告の機会を賜り、その席において貴重な質問・意見とご指導を賜った。

そのような経緯を通じて痛感したことは、研究目的と対象はあくまで、私法上の「景観利益」であったとしても、民事裁判だけの研究では、「景観利益」と「景観保護」に関する総合的な知見を得るには不十分なものであるということである。

そこで、筆者は、行政事件訴訟を中心に、「景観保護」が問題となった裁判例を初期のものに遡って検討し直すこととした。本稿は、その「再検討」の第一番目の論稿となるものである。昭和30年の東京地方裁判所の事例から年代順に11件の裁判例検討をおこなう。

## II 問題の所在と検討の視点および方法

上述のように、筆者は、民事裁判に焦点を当てた検討のみでは不十分であるとの考えに達したが、それは以下のような理由による。

最高裁判決昭和18年3月30日（民集60巻3号928頁）は、「良好な景観に近接する地域内に居住」する者は、「良好な景観の恵沢を享受する利益」、すなわち、「景観利益」を有するとして、私法上の保護法益としての「景観利益」を最高裁判所として初めて認めた。しかし、その事案では、その景観利益の「侵害」はないとして、結局、景観保護を訴えた上告人が敗訴している。そして、それに加えることには、その後の民事訴訟でも行政事件訴訟でも、景観保護を訴えた原告が勝訴したという裁判例は、輦の浦景観訴訟といわれる行政事件訴訟の一件（広島地判平成21年10月1日・判時2060号3頁）のみであり、これを除くその他の事例においては原告が敗訴したもののしか見当たらない。そして、重要なことは、前掲最判昭和18年判決以降、年を追うごとに、民事訴訟による景観利益保護の裁判が減少し、ここ数年、著名な判例集や裁判所ウェブサイト、

および、民間の判例データベースなどを調べる限り、ほとんどが行政事件訴訟となっている。その理由に関しては、別途、検討の必要がある。それはともかくとしても、そのような行政事件訴訟による景観保護が主流となっている現状を鑑みれば、行政事件裁判における景観保護の歴史的経緯や変遷、その論理構成などについても十分な検討をなさなくては、「景観利益」とその保護に関する判例分析としては不十分なものになってしまう可能性がある。また、景観保護を訴えた原告が勝訴した平成18年以降の貴重な事例である前掲「梶の浦景観訴訟」は「行政事件訴訟」であったということも付言したい。

以上のような考えのもと、筆者は昭和30年代に遡って行政事件訴訟における景観保護の問題事例を検討することとした。本稿においては、11件の裁判例を検討する。なお、検討する裁判例に関しては、富井利安先生（広島大学名誉教授）の著書『景観利益の保護法理と裁判』（2014 法律文化社）の28頁以下において掲載されている『別表2 景観訴訟事例』を参考とさせていただき、検討対象判例を決めさせていただいた次第である。

裁判例の検討方法は、各具体的な事例につき、それぞれ、「事実概要」「判決要旨」「コメント」の項目立てで整理して、検討をおこなうこととした。

### Ⅲ 行政事件訴訟の個別具体的検討

#### 1 東京地判昭和30年10月14日（行集6巻10号2370頁）

##### <行政処分取消請求事件>

##### [事実概要]

文化財保護委員会（Y）は、ダムおよび発電所建設工事を行うために訴外電力会社によってなされた申請により、文化財保護法によって特別名勝に指定されている広島県山県郡八幡村所在の三段峡の現状変更を許可する処分を行った。

特別名勝三段峡の上流に位置する部落の住民Xらは以下のような主張をして右許可処分の取消しを求めて訴えを提起した。

すなわち、特別名勝三段峡は、中国山脈の東辺を集水区域とする大田川の上流柴木川の大峡谷で、その谷間の溪流は瀑布と深淵の連続をなし、その両岸は高さ数百尺に及ぶ豪岩が絶望となつてそそりたち、滝はいずれも三段滝になつている全国屈指の景勝地である。それ故大正十四年史蹟名勝天然記念物保存法によつて名勝に指定され、昭和二十八年には文化財保護法によつて特別名勝に指定されたものである。

また、Xら「或いはその先代は地元部落民として三段峡の開発には終始努力をしてきた。即ち大正九年に三段峡の一部（八幡村区域）に保安林指定の運動をおこして指定を得たのを始めとして前記のように三段峡が名勝及び特別名勝に指定されたのも原告等或いはその先代の運動の結果

なのである。このように原告等は三段峡の開発者であり、且つ地元部落民として、又国民としてこの名勝を観賞する権利を有する者である」。さらに、「三段峡の景勝が全国に宣伝され、原告等の部落が観光地として発展することにより、道路及び交通機関が発達し、それに伴って都市との文化の交流が盛んとなり、原告等部落住民全体の文化生活の向上が期待できる」ものであるなどと主張した。

その上で、右ダムが建設されれば、景勝美観のもととなる流水の枯渇あるいは減水を招来し、三段峡は景勝の残骸に過ぎないものとなり、名勝を観賞する権利が害され、都市との文化交流による利益も害されるなどと主張した。

### **[判決要旨]**

文化財保護法による特別名勝の指定は、この指定があったからといって特にその開発者、地元住民又は国民一般にこれを観賞する権利を与えているものではない。

文化財の所有者その他の関係者はできるだけこれを公開するなどその他文化的活用を務めなければならないとされているが（文化財保護法第四条第二項参照）、特別名勝を観賞するなどの利益が与えられている場合であっても、これは右の公開等による反射的利益にすぎないのであって、法律によって保護せられる法律上の利益ということとはできない。

原告らは本件処分に対して取消の訴えを提起するにつき、訴えの利益がないというべきである。本件訴は、不適法であり、これを却下することとする。

### **[コメント]**

◇行政事件訴訟ではあるものの、昭和30年の判決における原告の主張の中で、「景勝を観賞する権利」なるものが明確に存在していたことには驚きさえ感じる。行政事件訴訟ではあるものの、このような主張こそが、実は、私法上の保護法益としての「景観利益」の萌芽であったのではないだろうかと改めて感じさせられる。

◇今から60年ほど前の判決ということになるが、「特別名勝三段峡」の形成に上流部落住民が尽力してきたことなども主張の内容に盛り込まれている点は、現在の景観訴訟でも採用されている弁論方法であり、また、国民や都市部の市民との交流なども利益として意識されており、「景観利益」の持つ意義というものを現在の視点からも再検討を迫ってくるように感じられる判例である。

## 2 東京地決昭和45年10月14日（判時607号16頁）

### <執行停止申立事件>

#### [事実概要]

東京都（Y）は国立市の都道146号線（通称、大学通り）に昭和45年度の事業として、横断歩道橋を架設する旨の決定をして、訴外A社との間で架設工事請負契約を締結し、同年9月に着工した。

大学通りの近隣に居住する国立市の住民Xらは、本件横断歩道橋の設置により、自動車の交通量と速度の増加に伴う排気ガスの増大によって、健康の損傷、風致・美観の破壊等の損害を被り、環境権が侵害されるに至るもので、憲法25条によって保障された快適な環境を享受し保全する住民固有の環境権を侵害し、かつ、東京都公害防止条例に違反するものであるなどと主張して執行停止の申立を行った。

申請人Xらは、特に、環境権の侵害の項目で、大学通りは40数年国立市民の手で育て続けたものであり、国立の象徴であって、人間の生活する空間を美しく構成した街は他にはないなどと主張した。

#### [判決要旨]

- ◇申請人らは、「その主張の限りにおいては、一応、申請人適格においても欠けるところはないものというべきである」。
- ◇「申請人らの主張する健康の損傷や風致・美観の破壊等の損害は、主として、自動車の交通量の増大に伴う大量の排気ガスによって惹起されるものであるが、<中略>本件横断歩道橋の設置と直接原因結果の關係に立つものとは断定し難」い。
- ◇「申請人らの主張するいわゆる環境権なるものが認められるかどうかについては、多分に検討を必要とするところであるが、本件においては、この点の論議を尽くすまでもなく、疎明の限度においては、本件横断歩道橋設置そのものによって大学通りの風致・美観が客観的に害されるものとは認められず、この点の申請人らの主張もまた、排斥を免れないものというべきである」。
- ◇本件申立は、行政事件訴訟法25条所定の要件を満たしておらず、却下することとする。

#### [コメント]

- ◇国立市の大学通りに関する昭和45年の決定であるという点で興味深い。
- ◇「事実概要」においては略記のみしたが、申請人Xらは、環境権の主張の項目において、大学通りの価値を「近代的な市民社会の街づくりのサンプル」であるなどとして、強くその状態の

維持を主張している。当時は未だ「景観（利益）」という発想がなかったものと想像されることから、そのような利益の価値の表現と主張に苦慮していた状況が感じ取られる。

### 3 東京地判昭和48年5月31日（判時704号31頁）

#### <行政処分取消請求事件>

#### [事実概要]

東京都（Y）は、昭和45年4月に東京都国立市東四丁目三〇番五号先から都道146号線（「大学通り」と呼ばれる。）上を跨いで反対側の同番六号先まで横断歩道橋を架設する旨決定し、訴外A社に請負わせて右架設工事を施工し、同年11月ごろ竣工して、これを一般の用に供している。国立市の住民であるXらは、以下のような環境権などについての侵害を主張し、「交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法」に違反するもので、右歩道橋設置に伴う支出行為に違反があるなどの主張をして、本件歩道橋設置に関する処分の取消しを求めてYに提訴した。

なお、原告らXは、原告適格の主張において、以下のように環境権の侵害を主張したものである。すなわち、「大学通りは、人工と自然がたくみに取り入れられた日本には珍しい都市美を有する街路である。国立市民は、昭和一〇年ころ、資金を出しあつて大学通りに桜といちよりの並木を植え、今日までこれを育てて来た。大学通りは、散歩するための道、公園のような役目を果す道路であつて、国立市民は、日常この通りを往来するたびごとに、この緑の環境を享受する。国立市民である原告らは、原告らが属する地域社会のこの環境を保持育成し、より良き環境を享受する権利、すなわち環境権を有する。

ところが、大学通りに本件歩道橋が設置されたために、付近の風致美観が損われたばかりでなく、大学通りの自動車の交通量とその走行速度の増大を招来し、その結果、大学通り上を横断する者が交通事故に遭う危険性が高くなり、さらに、自動車の排気ガスによる大気汚染が進行し、街路樹が次第に枯死するにいたると予想される。

このようにして、本件歩道橋が設置されたことによつて、原告らはその環境権を侵害されるにいたる」というものである。

#### [判決要旨]

◇原告が主張の環境権の侵害による原告適格要件たる「法律上の利益」の点については、次のように判示して否定した。すなわち、「太陽、空気、水、静けさその他人間をとりまく諸々の生活環境を良好な状態に保つことは、健康にして快適な生活のために不可欠な事柄であつて、これが一定の限度をこえて破壊されるときは、人の生命、健康が害されるにいたることを思えば、人がそのような生活環境をその受忍すべき限度をこえて破壊されないことについて有する利益



は、法的保護に値する利益であるというとしても、生活環境に及ぶ影響が右に述べた程度に達しない場合には、人がその生活環境の保持について有する利益をもつて、行政事件訴訟法第九条にいう「法律上の利益」に当たると解することはできない。

◇さらに、別の項目を設けて、環境権侵害の具体的内容について次のように検討している。「市街地にその規模、形状、色彩等の点において通常の横断歩道橋が設置されることによつて、付近の風致美観が害されると感ずるかどうかは、多分に主観的、情緒的価値評価の問題であつて、歩道橋の設置による風致美観の損傷なるものは、通常、付近の住民の健康にして快適な生活を害するという性質のものではなく、したがつて、人の生活環境をその受忍すべき限度をこえて破壊するものとはどうてい考えられないところである。そして、原告らも、本件歩道橋が人の健康にして快適な生活を害するような特異なものであることを主張するわけではなく、単に、本件歩道橋の存在が原告ら主張の大学通りのすぐれた環境と調和しないというにすぎないのであるから、原告ら主張の利益は、法律上の利益に当たらない」。

◇その他の原告の主張も退けたうえで、結論として、原告適格を否定して本件請求を却下した。

#### [コメント]

◇行政事件訴訟ではあるものの、美観風致の損傷という環境権侵害の主張において、大学通りがいかに優れた美観を有しているかが主張内容に盛り込まれており、現在の視点からも興味深い。

◇この時期、未だ「景観（利益）」という発想が、原告にも、裁判所側にも見られず、「法律上の利益」の主張内容が不明瞭なものに感じられる点は残念である。

◇本判決では、「環境権」の一般論や定義に関しては何ら触れられておらず、その「権利性」についても肯定的なのか否定的なのか把握しづらい。

## 4 東京高判昭和49年4月30日（判時743号31頁）

### <行政処分取消請求控訴事件>

#### [事実概要]

本件は、前期3判決（東京地判昭和48年5月31日）の控訴審である。

事実概要については、前記3判決を参照されたい。

#### [判決要旨]

◇本件訴を不合法とするが、その理由は原審と同じであるとし、以下の点について、付加的に説明している。

◇被控訴人（東京都）（Y）と歩道橋建設請負会社訴外Aとの間の契約は、民法上の請負契約と異

なることはない。工事そのものは右契約の履行としての事実行為であって、行政庁の処分その他の公権力の行使に該当しないものと解するのが相当である。

◇本件歩道橋の設置により大学通りの風致美観が毀損され、付近住民にとって生活の憩いの場が失われるという点については、控訴人らの主観的、情緒的な感情化或いは道路利用上の反射的利益に過ぎないものであって、いわゆる環境権という名のもとに本件歩道橋の設置を排除すべき権利乃至法律上の利益を認めることはできない」。

◇環境権に関しては、次のように判示している。すなわち、「およそ行政上の施策は、公共の利益の見地から利害得失を総合考慮して決定せられるべきものであって、その実施につき万人の賛成、支持を得ることは至難のことであり、ある施策が行われることによってふり不便を被りあるいは不快を感じる人々の生ずることは避けがたいことである。しかしながら、もしこれらの人々が、環境権の名のもとに、司法上の手段によって当該施策の実現を阻止することができるとするならば、行政の機能は麻痺し、徒らにその現状をその赴くままに放任する外ない結果に立ち至り、公共の利益を害する結果を招くことは明らかであろう」としている。

◇結論として、「本件歩道橋の設置に関する一連の手続は行政事件訴訟法にいう抗告訴訟の対象となるべき行政庁の処分その他の公権力の行使に該当しないものと解せられるから、右手続の取消しを求める本件訴はこの点からも不適法というべきである」として、本件訴を却下した原判決を相当であるとして、本件控訴を棄却した。

## 【コメント】

◇住民である原告らの主張に「風致美観」が盛り込まれているものの、当時「景観（利益）」という概念が明確化されておらず、裁判所の側も「控訴人らの主観的、情緒的な感情化或いは道路利用上の反射的利益に過ぎない」などと一蹴しており、残念な判決となっている。

◇「環境権」についても本判決では述べている。環境権を住民個人に認めていては行政機能が麻痺してしまうという考え方は、確かに、行政全般を見渡した場合には理に適った判決であると言えないこともない。しかしながら、この理論をおよそすべての行政事件訴訟に当てはめることもできないものと思われる。

## 5 福井地判昭和49年12月20日（訟務月報21巻3号641頁）

### <国定公園一部解除決定無効確認請求事件>

## 【事実概要】

原告（X）らは、訴外厚生大臣のなした越前加賀国定公園の一部である福井県福井市および同県坂井郡三国町の一部の区域の臨海工業地帯開発に関連した公園一部解除処分が、違法なものと



して、以下のように主張し、自然公園法により引き継がれた処分庁である環境庁の長官に対して、処分無効の確認の訴えを提起した。

原告らの主張は、すなわち、次のようなものであった。

◇本件公園の価値について。「越前加賀国定公園は、海岸沿いの自然林、雄島、安島、東尋坊などの日本海の海岸線及び荒波など四季を通じての風光明媚な景勝地として福井県の観光の拠点である」とする。

◇処分が違法であることの根拠について。「本件国定公園のごとき自然的景観は、広く国民共有の財産として現在及び将来の国民が等しく享受すべき資産として、将来に亘つて永く維持、保存が図られるべきである。しかして国民は憲法一三条、二五条により快適な自然環境の下で文化的な生活を享受する権利、即ち環境権を有する。この環境権は良き自然的環境を観賞し享有し且つ、これを支配しうる権利として、より積極的に国又は地方公共団体に対し良き自然的環境の確保を要求しうる権能を含む具体的権利である。また環境権は、民法上の物権的支配権として排他性をもつ故、各人は自己と関係のある自然的環境全体に対し具体的な被害が何人に生じているかにかかわらず行使し得る権利である」。しかし、臨海工業地帯が造成されると、右区域の「自然的景観」が破壊され、原告の環境権が侵害されるから、観光基本法、自然公園法、森林法の諸規定に違反するもので、本件処分は無効であるとした。

### [判決要旨]

◇自然公園法により、「国定公園の指定がなされると指定にかかる地域での一定の行為は都道府県知事の許可を要することなど自然的景観の保護対策が講ぜられるため、その結果として、地元住民もしくは国民一般が自然的景観を観賞享受する利益を得ることができるが、右の利益は国定公園の指定に伴う反射的利益に過ぎず、法的に保護される利益とはなしえない。また原告主張にかかる観光基本法、森林法等の諸法はいずれも国民一般に対して越前加賀国定公園につき原告主張のような自然的景観を観賞享受をなしうる私法上の権利を認めたものとは解されない」とした。

◇原告らは、本件処分の無効確認を求めるにつき、法律上の利益を有しないから、本件請求は不適法として却下を免れないと結論付けた。

### [コメント]

◇行政訴訟ではあるものの、原告適格要件たる法律上の利益に係る部分で、「環境権」を公法上の側面からのみならず、私法（民法）上の側面からも主張し、「物権的支配権」という法的構成による主張を展開している。

◇いわゆる景観訴訟においては、この時期、京都地決昭和48年9月19日（判時720号81頁）において、「地域の美しい景観」の維持を真正面から主張した原告が勝訴する判決が登場している。

「地域住民の利益」または「都市景観」といったものとは異なるものではあるが、本件においても、「自然的環境を観賞し享受する利益」また、「自然的景観」といった利益が訴えの利益の中心を構成する主張となっている事例であり、その意味では、画期的な原告の主張内容であったと評することができよう。

◇しかし、他方、原告においても、その「自然的環境を観賞し享受する利益」および「自然的景観」の重要性と具体的内容を十分には主張したと言い難い部分もあり、その結果、裁判所としても、原告らのこのような画期的ともいえる主張内容を受け止めきれていないという印象がある。

## 6 横浜地判昭和55年11月26日（判時1013号13頁）

### <建築確認取消請求事件>

#### [事実概要]

◇横浜市（神奈川県）（Y）の山下公園の周辺は、「横浜市高度地区に関する都市計画」により、第四種高度地区に指定されており、建築物の高さ制限が31メートルとされている。訴外Aは昭和52年に、訴外Bは昭和51年に右規制の適用除外申請により適用除外の建築物建設の許可処分を受け、さらにその後、建築確認処分を受けた。

◇山下公園周辺の建物に居住するXらは、原告適格における法律上の利益の主張において、日照権が侵害されることならびに風害をうけることを訴えるとともに、「自然景観」の侵害を以下のように主張し、本件許可処分が違法なものであるとして建築確認の取消しを求めた。

◇原告Xらの自然景観に関する主張は次のようなものである。「横浜市は、山下公園周辺地区開発指導要綱を定め、本件建物敷地が属するAゾーンを横浜港、山下公園に連続する空間として位置づけており、このAゾーン区域内の建築規制を厳しくしている。すなわち、Aゾーンは、海港都市横浜のイメージを創出するための区域であり、共同住宅、マンションなど住宅的施設は原則として禁止し、横浜市民に広く公開される文化的性格の強い建物に限定している。＜中略＞原告らの居住場所から得られる勝れた眺望の範囲は、横浜港の自然景観の保護という行政目的の一環となつている空間と一致している。＜中略＞原告ら（原告Aを除く。以下本（2）項において同じ。）が居住する山下公園ハイツは、幅員九・九メートルの道路をへだてて被告らの建築する本件建物の南側に位置し、本件（一）の建物とは約二〇メートル、本件（二）の建物とは約四〇メートルの距離がある。同ハイツからは、山下公園の樹木がこんもり茂り、そのさきに横浜港を一望することができるのであり、東西に広がる視野の左手に大栈橋、右手には永川丸、そこを行き交う客船など港の景観を満喫でき、さながら箱庭の如き観を呈し、天候、時刻によりそれぞれ異なる趣きをもっている。夏には、名物の花火大会があるが、多くの親類

や知人が原告ら宅を訪れ、ハイツから仕掛花火などを楽しむことは言うまでもないが、普段訪れる誰もが一致してハイツからの眺望を絶賛するものである」とする。

#### [判決要旨]

◇原告適格の要件である「法律上の利益」概念については、以下のように最高裁昭和35年判決を引用している。『『行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益であつて、それは、行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果たまたま一定の者が受けることとなる反射的利益とは区別されるべきものである。』（前掲最判昭和五三年三月一四日）』

◇これを本件について具体的に検討し、以下のように判示する。すなわち、都市計画法「に基づき市町村のなす高度地区の制限は、無秩序な都市の建築、開発を阻止するため、用途地域内における建築物の高さに関し、一定の基準を定立して、高度地区という一定の地域につき一般的に定められるものであり、地域全体の美観、良好な環境を抽象的に維持することを目的とするものであつて、これによつて直接、隣接土地所有者等の個別的利益を保護するものと解する余地はない。従つてまた、高度地区の適用除外許可処分も、＜中略＞隣地所有者等を含む公共の利益の見地からなされる処分というべく、隣地所有者等の個別的な利益保護を考慮してなされるべきものではない」。原告らが主張するところの利益などは、「それが原告らの個人的な利益であるとしても、都市計画法の規定の適正な執行運用によって得られる反射的利益ないし事実上の利益であつて、同法により直接原告らに対し法律上保護された利益と解することはできない」とした。

◇結論として、原告らは法律上保護される利益を有する者に該当せず、原告適格を欠くもので、本訴請求は却下するものとした。

#### [コメント]

◇原告の主張においては「自然的景観の保護」とされているが、港湾都市内部の景観であり、生態系における自然という意味ではないと解される。また、その主張内容から、その「自然的景観」と「眺望利益」との分化がなされていなものと思われる。眺望権侵害の問題から「景観利益」侵害の問題への発展の経過的な主張内容であろう。

◇この時期、すでに、「景観（利益）」（少なくとも原告が主張においてそのように表現している利益）が、行政訴訟において、対象の行政法規が個々人の利益保護を図ることを目的としたものではない、といった論旨が見られることは注目に値する。この本件判決における論旨の構成は、今日の景観訴訟においても採用されているものである。

## 7 東京地判昭和57年5月31日（判時1047号73頁）

### <損失填補請求事件>

#### [事実概要]

原告（X）は、瀬戸内海国立公園内の香川県小豆島寒霞溪地区に37筆の山林を有する者である。本件山林は、自然公園法による国立公園の特別地域とみなされている。また、文化財保護法による史跡名勝天然記念物の指定とみなされている。

Xは、昭和18年に本件山林を主として薪炭用に利用するため買い受け、取得したものであったが、寒霞溪には名石が多く、従前から採石搬出が行われていたところ、昭和36年頃から庭石の需要が高まり、搬出方法も容易となつて、転石も庭石として大量に採石されるようになった。

そこで、Xは昭和48年4月、自然公園法17条3項の規定に基づき環境庁長官（Y）に対し、本件山林内の転石10トンを採取するための許可申請をした。しかし、Yは昭和50年1月、不許可決定を行った。Xは、昭和50年9月、自然公園法35条1項、2項に基づき、Yに対して、右不許可処分により発生した損失について、27億円を補償されたい旨の損失填補請求をした。これに対してYは、保障すべき金額は零円であるところを決定し、昭和52年3月にXにその旨の通知をした。XはYに対して、3億円の損失填補請求をなす訴訟を提起した。

#### [判決要旨]

◇本件判決では、憲法29条および自然公園法関係諸規定の趣旨を検討した上で、「公園法不許可補償は、当該不許可決定に伴う土地の利用制限が地価の低落をもたらしたか否かを客観的に算定し、それを保障の基準とするほかはない」と判示した。

◇また、一般論として、「申請に係る行為が社会通念上地域・地区の指定の趣旨に著しく反するような許可申請は、本来公園法の趣旨を没却するものであるから同法の予定していないものであるというべきである」とした。

◇そして、本件について具体的に判示して、「本件許可申請は、社会通念上特別地域指定の趣旨に著しく反すると認められるから、本件許可申請に係る行為については、同条の損失補償の請求をすることは許されないと解すべきである」と冒頭に結論付けたうえで、「小豆島は、瀬戸内海に浮かぶ周囲一四〇キロメートルの島であるが、この小豆島の自然美を代表するものが寒霞溪であり、その自然美の特色は、稜線部に屹立する峨々たる岩肌とそれに添えて柔い緑の樹木が作り出す剛と柔の調和の美であり、また岩のうす紫と木の緑の対比、つまりしづさとはなやかさの調和の美であるといわれている。そして寒霞溪地区は、右の優れた景観を維持するため国立公園に指定されたものであるが、右地区は、中溪、東溪、西溪の三つの溪谷から成る。本件山林が大部分を占める忠六谷は、巨大な集塊岩が長年月の間に風化、浸食され、断崖、絶

壁をなし深い溪谷とともにその風致・景観はすばらしい。したがって、忠六谷は寒霞溪の景観構成のうえで重要な要因の一つであり、地形的な関係から自然公園としての利用は最も少ないが、その反面自然の状態がよりよく保存されてきた」と認定した。そして、「本件許可申請に係る採石搬出が行われると、忠六谷を構成している重要な要素である植物相を失わせ、その景観等に重大な影響を及ぼすものというべきである」とした。

◇結論として、本件請求を棄却した。

## [コメント]

◇行政当局が自然景観の保護を防御的に主張して、勝訴した判決である。非常に珍しい事案であると言える。一言で「景観訴訟」と言っても、このような事例もあることを認識しておくなくてはならない。

◇自然公園法、また、国立公園内の問題事案ということもあり、地域住民の有する景観利益というものとは異なっているかもしれないが、このような判決を見ると、やはり、景観保護というのは、第一義的には行政施策によって図られて然るべきものであると実感する。景観保護に関する行政当局の責任の重大さを示唆する事例となったのではないだろうか。

◇また、本件では、原告は、自然景観を阻害して得られたであろう損失を填補請求している。本件はこれを棄却したものではあるが、やはり、景観保護にはコスト・予算といったものが必要であるということも改めて感じさせられる事例となっているように思われる。

## 8 広島地判昭和57年12月16日（行集33巻12号2452頁）

### <建築等不許可処分取消請求事件>

## [事実概要]

原告（X）は、自然公園法に定める瀬戸内海国立公園特別地域内であり、かつ、都市計画法に定める風致地区内にある広島県佐伯郡（当時）の宮島の宅地に木造瓦葺二階建て住宅を建設しようとし、建築確認通知を得た後、広島県知事（被告 Y1）に新築の許可申請を、広島県廿日市土木建築事務所長（被告所長 Y2）に広島県風致条例による風致地区内の建築許可申請を行った。

これに対して、Y1は、現在の景観を極力保護することが必要であることを理由として、昭和53年7月に特別地域不許可処分を、Y2は、本件土地およびその周辺の土地の地区における風致と著しく不調和であることを理由として、同年8月に風致地区不許可処分を行った。

Xは、Y1の工作物新築不許可処分の取消しと、Y2の風致地区内建物建築不許可処分の取消しを求めて起訴した。



## [判決要旨]

- ◇「本件土地を含む宮島は厳島とも呼ばれ、本土から約五〇〇メートル沖の瀬戸内海に位置する全島約三〇・二〇平方キロメートルの島で、古くから神の島として保護されてきたため、その自然は良く保存され、厳島神社を中心とする歴史とあいまって、昭和二七年に文化財保護法に基づき全島が名勝及び特別史跡「厳島」にも指定されており、また、海上及び対岸からの山容、海岸、松林等による海岸風景は優れた景勝地として広く親しまれ、古くから日本三景の一つとされている」。＜中略＞「本件土地に原告申請のような居宅が築造されるとなると、その下水、電気等の関連工事も含め、また居住に伴う生活関連事象の変化等も考慮に入れると、右自然的景観に対する阻害は明らかであり、なかんずく、本件土地は付近分譲地の一つであり、本件申請を認めることによりその余の新築許可申請も認めざるを得なくなる事態を予想すると、右阻害の程度も著しいものと推知される」として、建築許可による自然的景観が阻害されると認定した。
- ◇工作物新築不許可処分の適否については、以下のように結論付けた。すなわち、「本件土地は、国立公園内の特別地域の中でも、なかんずく、特別保護地区に準ずる景観を有し、特別地域のうちでは風致を維持する必要性が最も高い地域であつて、現在の景観を極力保護することが必要な地域であるとされる第一種特別地域に属するのであつて、前認定の諸事情に照らし、本件特別地域不許可処分もやむを得ないところであり、被告知事の合理的な裁量の範囲内と認められ、憲法に定める法の下での平等及び財産権の保障に反するなどの事実も認められず、適法な処分といえる」。
- ◇また、風致地区建物建築不許可処分 of 適否については、以下のように結論付けた。「原告申請の建物を建築することは、優れた自然の景観が維持された本件土地付近一帯の海岸風景に少なくない影響を与えることになり、本件土地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和となることが認められ、被告所長の前記判断は相当で、合理的裁量の範囲内に属するものとして首肯できる。なお、前認定説示したとおり、右判断に憲法上の法の下での平等及び財産権の保障に反するなどの違法も認められない」とした。
- ◇結論として、原告Xの請求をいずれも棄却した。

## [コメント]

- ◇本件判決も、前記7判決同様に、行政側が被告となり防御的に景観保護を訴えて勝訴したものであり、やはり、事例としては珍しいものであると言えるであろう。
- ◇本件判決では、前記7判決と若干異なり、被告が国の行政機関ではなく、地方自治体の行政機関が被告となっている。ただし、自然公園法に基づく国立公園内の建物建設に関する事例であることから、やはり、地域住民の景観利益というものは、保護法益が多少異なったものであるとよう。



◇しかし、そのような事情を差し置いても、やはり、景観保護というものは、行政機関がその施策や立法を基にして行われることが何より強力な手段であるということを印象付ける事例であるとも言えよう。やはり、第一義的には、行政機関による施策が景観保護の重要な方法となるものであろう。この事例では、そのようなことが強く印象付けられる。

## 9 京都地決昭和58年10月11日（判時1100号126頁）

### ＜各建築工事妨害禁止仮処分申請事件＞

#### 【事実概要】

酒造会社などY1（事件債務者）らは京都市伏見区に土地を所有するものであるが、不動産会社Y2（事件債務者）との共同事業により、本件土地上に鉄筋コンクリート造地上8階建塔屋1階建て（塔屋部分を含んだ高さ約27メートル）の店舗併用共同住宅を建設しようとし、不動産会社Y3（事件債務者）にこれを請け負わせた。本件土地の近隣住民であるXら（申請者、事件債権者）は、本件建物が建設されると、歴史的景観がそなわれるほかに、日照障害の損害を被るとして、右建設工事の阻止行動を起こし、本件建物は本格的な着工に至らない状況にあった。

Xらは、右の建設工事禁止の仮処分を申請したが、Yらは、工事妨害禁止の仮処分を申請した。

#### 【判決要旨】

◇Xらの主張した「環境権」の法的性質については、以下のように述べている。すなわち、「歴史的環境の破壊自体を理由として民事訴訟上の差止請求を許すことは、その根拠となる環境権が直ちに私権の対象となりうるだけの明確な内容及び範囲を有するものであるかどうか、法的保護の資格を備えているかどうか等多くの疑問があって、にわかにはこれを肯認し難く、本件においては、右のような事情は前記受忍限度の判断にあたって地域性や建築の態様（加害行為の態様）の問題として考慮すれば足るものとする」としている。

◇日照の問題にける私法上の受忍限度基準と公法規制上の基準の関係については、以下のように述べている。「日照との関係では、建築基準法や行政上の指導要綱等の日影を規制する公法的規制は、行政上の側面からする一応の社会的規準として画一的に定められたものにすぎないから、これに形式的に適合するからといって直ちに私法上も適法とすることはできないとはいえ、反面これらの日影の規制は用途地域ごとではあるが私法上の受忍限度の判断と同様の立場からその基準が定められているものであるから、当該建物がこれに適合しておれば、そのこと自体私法上の受忍限度の判断に当たっても一つの重要な判断要素となりうるものと解する」とする。

◇そして、日照被害、圧迫感、プライバシー、風害、通風障害、電波障害、ゴミ散乱や悪臭、騒音、振動などといった債権者主張の被害について、すべて受忍限度を超えるものではないとし、

金銭填補が可能なものであると判示した。

- ◇歴史的景観に対する被害については次のように判示した。「債権者らは、本件建物の建築はその周辺に形成された歴史的にも価値の高い美しい伝統的町並を破壊するものであるなどと本件土地周辺地域の歴史的、文化的特殊性を強調するが、疎明資料によれば、本件土地及び債権者らの居宅の周辺には、債権者ら主張のような伝統的な様式の酒蔵や町家が多く歴史的景観地区の実質を有するとみられる区域と、商業地区としての実質を有し前記のようにある程度の土地の高度利用が予想される区域が相接しており、おおむね本件土地等の南側の住居地域内が前者、北側の商業地域内が後者に属するものと認められるところ、前記疎明事実によれば、本件土地及び債権者らの居宅の大部分は商業地域内に所在すること、また実質的にみても本件土地の北側に接する魚屋町通りの両側は商店が多く、その南側は北側に比し低層の建物が多いものの、その地理的位置等から今後の発展が予想されなくもないこと、本件土地の近隣は、京都市市街地景観条例等の歴史的景観保全のための行政的規制の対象となっていない」などとし、「本件受忍限度の判断において、債権者らのいう特殊性をさほど重視することはできない」とした。
- ◇結論として、Yらの申請を認容して、Xらの申請を却下した。

## 【コメント】

- ◇本件は民事訴訟であり、私権ないし私的法益に基づく保全処分申請に関する事案である。
- ◇本判決文引用雑誌の判決文掲載部分には、当事者の主張が掲載されておらず、本件決定事案の全体像が把握しづらいものがある。
- ◇その前提で考察するのであれば、やはり、当事者においても「景観利益」ないしは「景観権」というものの主張が明瞭な形でなされていないようにも感じ取られる。また、その主張を汲むべき裁判所においても、債権者主張の「歴史的景観」という法益を重視しているようには判決文を読むことができない。判決文全体を読む限り、一般的な日照被害訴訟という取り扱いを受けてしまっているかのような印象を拭えない。
- ◇なお、判例時報における匿名囲込記事によれば、本決定の全体像を次のように捉えているようである。「本件は、伏見城の城下町としての歴史的景観破壊を紛争の中心とした事件であるが、本判決では、本件共同住宅はその地域に属しないとして一蹴され一般の日照妨害紛争として処理されるに至ったものである」としている（判時1100号127頁）。

## 10 大津地判昭和58年11月28日（判時1119号50頁）

### ＜事業認定取消請求、収用委員会採決取消請求事件＞

#### 【事実概要】

天台寺門宗の総本山である園城寺（三井寺）（原告、X）は滋賀県大津市内に位置している。建設大臣（Y1）は、園城寺の寺域を通過する国道161号線改築のバイパス道路建設事業を行うため、右寺域について、地上部分上り線約55メートル、地上部分下り線約35メートル、トンネル部分上り線約40メートル、同じく下り線約18メートルの建設に係る土地を収用するため、昭和53年10月に土地収用法20条に基づく事業認定を行った。昭和55年5月、滋賀県収用委員会（Y2）は、本件土地について、権利取得および明渡裁決を行った。

Xは、Y1の事業認定には、土地収用法20条3号および4号に違背する違法があり、その違法な事業認定を承継してなしたY2の権利取得および明渡裁決にも違法性があるなどと主張して、右事業認定などの取消を請求した。

#### 【判決要旨】

◇まず、土地収用法20条3号の趣旨について以下のように判示した。「三号所定の「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」という要件は、当該土地が当該事業の用に供されることによつて得られる公共の利益と、当該土地が当該事業の用に供されることによつ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場合をいうものと解するのが相当である」とした。

◇そして、その利益の比較衡量において、原告寺域の有する宗教的文化的価値については、以下のように認定した。「原告寺域は原告僧侶や天台寺門宗信徒により曼荼羅そのものとして信仰の対象とされる聖地であるとともに、天台寺門宗の重要な行儀である遮那業の長等山回峯行、修験道の長等山回峯行、伝法灌頂会という宗教活動を行うのに必須の境内地となつており、このことは広く仏教関係者からも認知されているところである。しかも、原告寺域内にはその信仰によつて重要な宗教施設が存し、これはまた原告寺院が以上のように長い歴史と伝統を有するところからわが国の歴史と宗教文化を知るうえでかけがえのない貴重な宗教施設であることが知られており、これらのことからすると、原告寺域は無視することのできない貴重な宗教的文化的価値を有しているものといえることができる」とした。

◇そして、その比較考量の結論としては、本件土地は、原告寺域の中でも宗教的文化的価値が最も少ない箇所であるとし、本件バイパスが本件土地を通過するほとんどの部分がトンネルであることなどを挙げ、本件事業計画によつて得られる公共の利益と比較すると、土地収用法20条3号に違背する違法性はないとした。

- ◇土地収用法20条4号の違法についての判旨において、Xが主張した代替案などが検討されているが、同法4号についても違法はないとした。
- ◇結論として、原告Xの請求を棄却した。

### [コメント]

- ◇本件判決は、「景観（利益）」に直接関係する判決ではないように思われる。
- ◇宗教法人がその所有地の収用をして事業を行う認定について土地収用法20条3号および4号に違反するとして取消しを求めた訴訟としては、宇都宮地判昭和44年4月9日（判時556号23頁）およびその控訴審である東京高判昭和48年7月13日（判時710号23頁）がある。
- ◇判時内容においてもその影響がうかがわれ、土地収用法20条3号の趣旨の解釈については、上記2つの判決を踏襲するものである。
- ◇また、本件判決は、収用の対象となっている土地が「宗教的文化的価値」を有するものであると認定されているが、裁判所の判決理由の中には、「景観（利益）」といった価値は認定されている記述は見当たらない。この点、「日光太郎杉をはじめとする巨杉群が傑出した景観の地域」を作出していることを認定した上記2つの事例とは異なっていると言えよう。
- ◇しかし、本件被告側も、上記2つの判決を意識していると思われる節があり、「被告らの主張」において「風致、景観に対する影響」という項目を設けて弁論している。ただし、原告の側でそのような「景観」に関する利益を主張したと考えられる記述は見当たらない。

## 11 横浜地判昭和59年1月30日（判時1114号41頁）

### <許可処分取消請求事件>

### [事実概要]

- ◇神奈川県横浜市中区山手町内の敷地に鉄筋コンクリート造三階建共同住宅の新築工事を行おうとした訴外Aに対して、横浜市長（Y）は、昭和54年12月に許可を行った。本件土地付近である山手地区周辺住民（Xら）は、本件建物建築が周辺風致を損なうものであるなどとし、本件建築許可の取消を求めて提訴した。
- ◇Xらは、右許可処分の違法性の項目において、以下のように主張している。すなわち、山手地区は、「明治以来由緒ある外国人居留地の面影を色濃く残し、豊富な緑に囲まれた高台の景観として、その静寂な雰囲気とともに県民から広く愛され親しまれてきたものである」というものである。

## [判決要旨]

都市計画法58条1項および横浜市風致地区条例2条に基づく「風致地区内での建築等に対する規制は専ら適正な都市環境の保持を図ることによって、都市の健全な発展と秩序ある整備並びに住民の健康で文化的な都市生活の享受という公共の利益の実現のためになされるものであって、風致地区の周辺地域に居住する住民の権利又は具体的な利益を直接保護するためになされるものではないと解するのが相当である。してみると、原告らの主張する山手地区の景観の中に居住することにより享受してきた諸利益は、必ずしもその具体的内容が主張自体からは明確ではないが、右判示の法及び横浜市風致地区条例の解釈に照らして法及び同条例によって保護されている利益であるということは到底でき」ないものであるとした。

結論として、原告らは、本件許可の取消しを求めるにつき、法律上の利益を有しないとして、原告らの請求を却下した。

## [コメント]

◇景観保護を訴えた原告が、原告適格要件を欠くとして門前払いを受ける典型的な敗訴のパターンである。

◇原告が提示する行政法規の趣旨として、地域住民個々人の利益を保護する内容が含まれていないという提訴の却下であるので、そこは、原告適格を争うほかにはない。ただ、本件判決で主張されている原告の「景観から享受する利益」の内容が、十分なものではないようにも読み取れる気がする。

## IV 検討結果の整理

本稿上記Ⅲにける具体的事例の検討結果を、以下に大きく3つの項目に分けて整理したい。

第一に、この行政事件訴訟において「景観」保護が主張されるという萌芽期における特徴として、やはり、「保護される法益の主張内容が不明確」であるということが言えるし、また、同時に、その中にこそ、「景観」に関する法益の主張の萌芽が確実に見受けられるものである。Ⅲの1判決においては「景勝を觀賞する権利」なるものが主張されていた。2判決では、大学通りを「近代的な市民社会づくりのサンプル」であるなどの主張がなされた。5判決においては「自然的環境を觀賞し享受する利益」や「自然的景観」などといった法益の主張がなされた。6判決でも港湾都市における「自然的景観の保護」が主張されている。7決定では「歴史的景観」が、8判決では、寺域の「宗教的文化的価値」の主張がなされた。

これらの主張は「景観」という保護法益概念を不明瞭かつ曖昧なものとしてしか捉えきれていないという印象を受けたが、同時に、その主張を受けた裁判所の側もその景観という法益の取扱に苦慮していた様子がうかがえる。例えば、9判決では京都伏見の「歴史的景観」の主張が真正

面からなされたにもかかわらず、判決内容は単なる一般的日照被害に関する事例としての取扱いがなされているようである。

第二の本稿において採り上げた裁判例の特徴としては、問題対象となっている行政法規が一般公益を超える住民個々人の利益をも保護する趣旨を含むものではないという論理により、原告適格要件である「法律法の利益」が存在しないという理論構成により、景観保護を訴える原告の請求を却下するという行政事件訴訟の典型的なパターンの形成が始まった時期であるということもできる。3判決、6判決、11判決などは、今日における景観に関する行政事件訴訟においても見受けられる行政当局勝訴の典型例であるということができよう。

第三に今回の検討から加えておきたいことは、土地の開発、建物建設などを不許可とされた原告が、不許可処分の取消しを求めた裁判で、景観保護を被告として防御的に訴えた行政当局が勝訴した事例が存在するということである。7判決および8判決がそれに属するものである。一言で「景観訴訟」といっても、このような事例も存在することも認識しておかなくてはならない。筆者は、景観保護というものは、最高裁昭和18年判決内容の趣旨にもあるように、第一義的には、行政の規制によってなされるべきものであると考えている。ただ、行政の規制と施策のみが完璧なものではないというのが筆者の基本的な考えではあるものの、やはり、行政の規制と施策が景観保護においては第一義的に重要性をもつものである。それゆえ、行政当局には景観保護に対する重大な責任があることを上記2つの判決が示しているのではないだろうか。

それにしても、今から60年前の昭和30年の裁判例において、すでに「景勝を観賞する権利」なるものが主張されていたことには率直な驚きを覚える。いずれにしても、本稿の11件の裁判例は、やはり、景観保護訴訟の萌芽期としての特徴が明白に見受けられるものであるということができるであろう。

(たにぐち さとし・高崎経済大学経済学部教授)