

# 行政事件訴訟による景観保護の形成期

—「法律上保護される利益」としての景観—

谷 口 聡

## Formative Period of Beautiful Landscape Protection through Administrative Litigation

— Landscape as “Interests Protected by Administrative Law”—

Satoshi TANIGUCHI

### 要 旨

本稿は、1985年～1995年の景観に関する9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、別稿「行政事件訴訟による景観保護の萌芽」に引き続き、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。

### Summary

The purpose of this paper is to marshal and examine nine administrative lawsuits concerning landscape during the period from 1985 to 1995. The author has already studied in the previous six papers many judicial precedents concerning “Right to Benefit from Beautiful Landscape” protected by private law. And through the experiences of those studies and conference presentation, the author found that a close consideration of administrative litigation was necessary to obtain the knowledge on landscape litigation issues from the comprehensive point of view. For the purpose of getting the comprehensive point of view regarding “interests

protected by administrative law”, the paper follows another paper, “An Early Sign of Protection of Beautiful Landscape by Administrative Litigation” and discusses the landscape’s administrative cases which have not been examined.

## I はじめに

本稿は、1985年頃から1995年頃のおよそ10年間におけるいわゆる「景観訴訟」のうち、行政事件訴訟9件の具体的検討をおこなうことを目的とする。筆者は民法の研究教育を生業とする者である。筆者はすでに、「景観訴訟」に関して、本誌16巻2号（2014年1月）をはじめとする6編の判例・裁判例の具体的検討を目的とした論稿を發表させていただいた。いわゆる「地域住民が豊かな景観を享受する利益」と定義される「景観利益」の保護は、戦後徐々にその気運の高まりを見せ、地方自治体などでは条例がそれぞれ立法されてきたが、2004年には国家法として「景観法」が施行されるに至り、平成18年（2006年）には最高裁判所が民事訴訟において「景観利益」という私法上の保護法益を認定するに至った。そして、その後には「鞆の浦景観訴訟」と一般に称される行政事件訴訟（広島地判平成21年10月1日判時2060号3頁）において、景観保護を訴えた原告が勝訴する事例も存在する。このような経緯を踏まえて、筆者は九州法学会第120回学術大会の個別報告において、景観訴訟の動向に関する報告をおこなった。

筆者は、私法上の保護法益としての「景観利益」とその法益をどのように保護していくべきかという態度で、一連の研究を重ねてきたが、そのような視座に立つとしても、行政事件訴訟の具体的な検討を抜きにしては、景観保護を目的とする法的理論の研究が不十分なものとなるという思いをもつに至った。そこで、別稿「行政事件訴訟における景観保護の萌芽」（地域政策研究18巻2・3号）に引き続き、本稿において具体的判例の検討を重ねたいと欲した次第である。

## II 問題の所在および検討の視点と方法

最高裁判所平成18年3月30日（民集60巻3号928頁）は、いわゆる「国立マンション訴訟事件」などと称される。この判決では、私法上の法益としての「景観利益」概念が定義され、認定されるとともに、その「法益侵害基準」が提示された。「景観利益」たる法益が最高裁判所によって認定されたという点において、非常に意義があり、画期的な判例であったが、結論は、法益侵害の基準が満たされていないという構成により、原告が敗訴したものであった。

この判決の後、景観保護を訴えた原告が勝訴したという民事訴訟事件は現在に至るまで見当たらない。他方、前述「鞆の浦景観訴訟」は、原告勝訴であったが、民事訴訟ではなく、行政事件訴訟であった。そして、さらに、その後とは言えば、行政事件訴訟においても、景観利益保護を訴えた原告が勝訴するという事例がほとんど見当たらない状況である。

このような状況に鑑みるに、そもそも景観訴訟は、行政事件訴訟を含めてどのようにあるべきかを探る必要があるとともに、民事訴訟を通じた「景観利益」保護の意義自体がどのように見出されるべきかを検討しなくてはならないと考える。そこで、筆者は、そのような命題の答えを探るべく、前掲別稿に引き続いて、1985年頃から1995年頃の約10年間の行政事件訴訟である景観訴訟の検討をおこなうものである。

検討項目は、事実の概要、判決の要旨を整理したうえで、「若干の検討」として、その判決の持つ意義などについて考察することとする。

なお、本稿では、行政当局がなした建築などの許可処分などを原告が取消すことなどを請求するタイプの事例を検討対象とすることを予定して、サブタイトルを『「法律上保護される利益』としての景観』と題したが、あくまで、その検討の結果として、建築等の「不許可処分」などをした行政当局が被告となり、防衛的に景観保護を主張した事例が数多く掲載されることとなったことをあらかじめ申し添えておきたい。

### Ⅲ 具体的な判例の検討

以下に、具体的な裁判例を9件、個々に検討する。

#### 1 京都地判昭和61年1月23日（判時1191号78頁）

##### 【事実概要】

◇京都市長であるY（被告）は、A株式会社に対して、京都市の風致地区内に建物（ホテル）を新築建設する許可処分を行った。これに対して周辺住民であるX（原告）らは、右許可処分は京都市風致地区条例5条1項を誤って適用したものであり違法であるとして、右建築許可処分が無効であることの確認を求めるとして起訴した。

◇Xらは、本件建築物が、次のようなものであると主張した。すなわち、「本件建築物は、塔屋を除いた高さが二八メートルに達し、規制の原則の約三倍の高さであるうえ、その規模も地上八階、客室数約三五〇室、延床面積約三万六〇〇〇平方メートルという一般民家とは比較にならない巨大な建築物（ホテル）である。さらに、建築の場所も小高い丘の上であり、本件建築物は、遠く離れた場所からも容易に目に入るのである。本件建築物の周囲は、豊かな樹林地帯であり、一帯の風致地区の中でも最も自然に恵まれた地域であるから、もはや敷地についてどのような風致維持のための措置がとられようとも、本件建築物と周辺の土地の区域における風致との調和が確保されることは不可能なのである」などとした。

◇また、Xらは、原告適格について、都市計画法1条および2条の理念の実現に設けられた規制の一つが風致地区内における建築等の制限（都市計画法58条、京都風致地区条例）であると

した上、原告らの居住する周辺の環境の価値などを次のように主張した。「本件土地は、豊かな緑におおわれたなだらかな山容の重なる美しい地域であり、建築物もこの自然美を破壊することのないように配慮され、自然との調和を保つた風趣をなしている。原告らは、毎日のようにその眺めを楽しみ、日々の生活の疲れを癒しており、この風致は、原告らの生活にとつてなくてはならないものである。そして、このような景観は、単に美的鑑賞の対象にとどまるものではなく、都市生活で不可避免的に生ずる市民のストレスを癒し、人間関係を円滑にし、潤いのある都市生活を創造し、健康で文化的な都市生活を実現するために不可欠なのである」と。

#### 【判決要旨】

- ◇都市計画法1条にいう「公共の福祉」とは、「全体としての都市住民の利益ないしは国民全体の利益を意味するものというべきであつて、同法が個々の都市住民に具体的な権利を付与したり、その利益を個別に保護するものと解することはできない。そして、風致地区の定めや風致地区における建築物の建築等に対する制限も、このような都市計画の一環として行われ、同法の目的の実現に奉仕するものである以上、これらの制限によつて、周辺住民が景観を享受し得たとしても、それは、同法や同条例が付与した権利や保護した利益とすることはできず、一般的公益の保護を通じ、附随的、反射的に保護される利益にとどまるものと解するのが相当である（横浜地昭和五九年一月三〇日判決・判例時報一一一四号四一頁）。
- ◇「原告らが主張する景観を享受する利益は、法律上の権利ではないことはもとより、法律上保護された利益であるとする 것도できない」。「本件訴えは不適法であるから、…却下を免れない」とした。

#### 【若干の検討】

- ◇この時期、民事訴訟において、徐々に「景観利益」概念なるものが強く主張し始められた頃であったが、本件のように、行政事件訴訟においては、「景観利益」が都市計画法などの行政法規が、公益一般を超えた個々人の利益までも保護するものではないとする構成により原告適格の要件である「法律上保護される利益」を欠くとした訴え却下の判決が出されていた。
- ◇このような構成による行政事件訴訟上の却下は、現在でも頻繁になされるものである。その意味で、行政事件訴訟における典型的な門前払いの構成による原告敗訴事例と言えるであろう。

2 東京地判昭和61年3月17日（判時1191号68頁）

（東京高判昭和63年4月20日の原審）

#### 【事実概要】

原告Xは、三重県一志郡の山林482.795平方メートルを所有している。本件山林は、昭和45年

12月28日付官報により自然公園法に基づき室生赤目青山国定公園の第三種特別地域に指定された。原告は、本件山林の利用方法を考えていたところ、昭和48年5月ころ本件山林には片麻岩と花崗岩が多く、これらの石材は道路敷用としても建築の骨材としても適当で、表土も薄いので採取したら利益が上がるということが判明した。そこで、原告は、昭和50年7月30日自然公園法27条3項に基づき、三重県知事に対して土石採取をするための許可申請をした。しかし、右知事は、昭和50年12月9日付で不許可としたので、原告は、同51年1月19日環境庁長官Yに対し審査請求を行つたところ、自然公園法34条により公害等調整委員会は、同52年6月20日原告の申請を棄却する旨の裁定をした。よつて、原告は、昭和52年8月10日自然公園法35条1、2項に基づき環境庁長官に対し、本件不許可決定により発生した損失について14億552万7000円を補償されたい旨の損失補償請求をしたところ、右長官は同56年2月20日右同条3項の補償すべき金額は零円であることを決定し、同月26日原告代理人に対しその旨を通知した。

これを不服としたXは、Yに対して、損失補償の支払を求めて提訴した。

#### 【判決要旨】

- ◇憲法29条2項は、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」と規定し、憲法12条は、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、…国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う。」と規定している。
- ◇自然公園法1条および自然環境保全法2条、2条の2の趣旨は、自然公園におけるすぐれた風致及び景観を保護しこれを美しいままに維持することは、特に国土の開発と自然の保護との調和が要請されている今日において、高い公共性を有するものであって、これをもって財産権の内容を定めるにつき顧慮されるべき公共の福祉というに妨げないものと解するのが相当である。
- ◇自然公園内においてすぐれた風致及び景観を保護するために必要でかつ合理的な範囲において制限を加えることは、当該土地所有権自体に内在する社会的制約の具体化であるということが出来るから、このような制限によって生ずる損失は、これを補償することを要しないといわなければならない。
- ◇「本公園は、三重、奈良の両県にまたがる国定公園であり、奈良県の大和高原南部地区、三重県の室生火山群地区、高見山地地区及び青山高原地区に大別されるが、景観的には、高見山地地区の壮大な山岳景観並びに溪谷景観等各地区毎にそれぞれ特異な自然景観を呈しており、また、植生の面では、本公園が植物学上暖地性植物の北限地帯と寒地性植物の南限地帯との交錯した位置にあるうえ、多雨地帯であるため、三峰山のゴヨウツツジの群落を始め、貴重な植物分布が示され、ブナ等二〇〇種ほどの豊富な植生を見ることが出来る。また、動物分布の面でも猪、鹿、狐、狸等の哺乳類、コノハズク等鳥類の貴重種の分布がみられる。

本公園の高見山地地区のうち、本件山林の存する三峰山周辺地域は、標高一二三五・四メートルの三峰山を主峰とし、北西に倶留尊山、大洞山等の室生火山群が、南西に国見山を始め台高山脈が連なり、三峰山山頂に立つと、これら本公園に属する緑に覆われた山々を幾重にも望見できるほか、眼下には名張川の上流神末川とその流域及び雲出川の源流部のV字谷を望むことができ、また、南西方向には台高山脈を越えて吉野熊野国立公園大台山系の山々を、東方には伊勢湾を、更に晴天時には遠く富士山を一望しうる程のすぐれた眺望を有している。また、三峰山山頂西南付近の一〇〇〇平方メートルに及ぶなだらかな傾斜面にはススキの高原地帯が広がり、山頂付近の湿原にはゴヨウツツジが群生し、その他バイケイソウ、ツルリンドウ、リンドウ等の貴重種も多い。このゴヨウツツジの群落は、生態学的に非常に価値が高いので、これを保護するため、この付近は特別保護地区に指定されている。また、三峰山から高見山に至る稜線付近には、この地方としては珍しいブナの原生林が残され、その他リヨウブ、ミズナラ等の落葉広葉樹が群生し、標高一〇〇〇〇メートル以下の人口植林による杉、檜とともに緑の美観を形成している。

本公園は、大要右のような自然景観及び植生上の特徴を有するため、これを生かして山岳景観の探勝及び植物、動物の生態を観察する自然公園として整備が図られ、自然歩道が公園利用の中軸となつている。本公園においては現在のところ、霊山→笠取山→青山高原→布引峠→尼ヶ岳→大洞山→倶留尊高原→室生ダムへと続く稜線上に東海自然歩道が整備されており、また、大洞山山頂付近から約六〇〇メートル南の地点で右歩道と分岐し、三重、奈良両県の県境稜線上を三峰山を経て高見山地へ通じる高見山地縦走線歩道が整備される計画になつている。なお、現在利用されている三峰山山頂への登山歩道としては、村営奥宇陀青少年旅行村を基点とし、林道新道線を経て、標高約七五〇メートルの地点で林道と分岐し、稜線沿いに約二七〇〇メートル進むコース等四本のコースがある。」

◇「仮に本件山林において土石が採取され、赤茶けた山肌が露出されると、本公園に属する山々や周辺の山々によつて形成される緑の景観美あるいは紅葉期の景観美が前記のとおり広範囲にわたつて阻害される。また、本件山林は三峰山山頂への前記登山歩道の約一〇七〇メートル以上の部分において約一キロメートルの間直接又は木洩れ越しに望見できるため、四季を通じ年間約五〇〇〇人の同歩道利用者の目にさらされることとなり、同歩道からの景観を著しく害する。」

◇以上により、原告は、損失補償を求めることができないといわざるを得ない。よって、原告の本訴請求は理由がないからこれを棄却する。

#### 【若干の検討】

◇自然公園内における私有地の開発をしようとした者が、そのための許可申請をして不許可となり、その損失を国に訴えた訴訟であるが、敗訴したというものである。防御的に自然公園内の

景観などの保護を訴えた国側が勝訴した判決である。

- ◇このような行政事件訴訟も景観訴訟には存在することを改めて認識する必要があると考えるときに、やはり、景観保護というものは、第一次的には、行政の施策によってなされるべきものであるということ的印象付ける内容の事例と言える。景観保護に関しては、行政がそれだけ重い責任を担っていることの裏返しとも言えるであろう。
- ◇本件では、自然公園法の規定における景観利益保護の趣旨が採り上げられているが、ここでは、「自然的な景観」が問題となっているように思われる。

### 3 東京高判昭和63年4月20日（判時1279号12頁）

（2判決、東京地判昭和61年3月17日の控訴審）

#### 【事実概要】

- ◇事実経過については、本件の原審である前掲2判決参照。
- ◇控訴人Xは、上記事実関係記載の内容に加えて、本件において、次のような追加主張をおこなった。すなわち、「本件山林のうち、その眺望が阻害される範囲は、…一部分に限定されるのであって、その全体ではない。…本件山林中、これらの望見できない範囲の土地内での採石行為が許可されたとしても、何ら本公園の景観を阻害することになるものではないというべきである」などとした。
- ◇なお、本判決文引用中「法」とは、「自然公園法」のことを指す。

#### 【判決要旨】

- ◇控訴人らの計画する採石事業が本公園に及ぼす影響などについて、以下のように判示している。すなわち、「控訴人らは、本件山林を含もその付近の土地が本公園の第三種特別地域として指定された趣旨、目的は本公園の自然景観に対する眺望を維持するためであるかのごとく主張している。しかしながら、法一七条による特別地域の指定は、自然公園の風致を維持するためになされるものであるところ、その風致の中には、自然景観、眺望等、人の視覚に関するもののほかに、山林の静かさ、小川のせせらぎ、野鳥のさえずり等、人の聴覚に関するもの、あるいは、自然の大気、野生の動植物その他の自然物や自然現象によつてもたらされる精神的安らぎ、爽快感、楽しさ等人の五感を通じて感得されるものなど、自然公園の存在ないし利用によつて享受される諸々の雰囲気や情趣が含まれるものと解すべきであつて、本公園における特別地域の指定についても、その例外を認めなければならない理由はない。従つて、右主張は採用することができない」とした。
- ◇自然公園法による公用制限について考察し、以下のように補償が不必要であると結論付けている。すなわち、「法一七条一項に基づき、公園の風致を維持する目的で特別地域の指定がなさ

れた場合には、その指定自体によつて生じる土地の公用制限は、都市計画法や建築基準法等に基づく土地の利用制限と同様に、土地所有権等に内在する制約にとどまるものというべきである。従つて、特別地域内に存在する土地の所有者等が右指定自体によつて受ける損失は、社会一般の通念上、これを当然に受忍すべき範囲内のものと解するのが相当であるから、憲法二九条三項の趣旨に照らしても、その損失はこれを補償することを要しないものというべきである」とした。

◇結論として、控訴人らの本訴請求はいずれも理由がないとして、棄却すべきものであるとした。

#### 【若干の検討】

◇原審である2判決の内容にほぼ沿ったかたちで、本件控訴が棄却されている。

◇自然景観保護を憲法および自然公園法などを根拠に防御的に主張した国側（行政当局）が勝訴した高裁判決として、意義のあるものである。

#### 4 秋田地判昭和62年5月11日（訟務月報34巻1号41頁）

（5判決、仙台高秋田支判平成元年7月26日の原審）

#### 【事実概要】

原告は秋田県由利郡象潟町西中野沢字深山一番山林444万5947平方メートルの土地（以下「深山一番の土地」という）に生育する立木（以下、「原告所有立木」という）を所有している。深山一番の土地は自然公園法による鳥海国定公園の特別地域に指定されている。

原告は原告所有立木の一部を伐採するため、自然公園法17条3項により、秋田県知事に対し、昭和56年9月16日に20ヘクタールに生育する立木（以下「立木甲」という）につき、同57年12月24日に60ヘクタールに生育する立木（以下「立木乙」という）につき、それぞれ特別地域内立木伐採許可申請（以下前者を「伐採許可申請甲」、後者を「伐採許可申請乙」という）をしたところ、同知事は前者については同年11月16日、後者については同58年5月18日各伐採不許可決定をした。そこで、原告は自然公園法35条2項に基づき環境庁長官に対し、伐採許可申請甲の不許可決定につき同57年12月13日付書面で金2027万6172円の伐採許可申請乙の不許可決定につき同58年5月23日付書面で金6082万8516円の各損失補償を請求したところ（「以下、前者を「損失補償請求甲」、後者を「損失補償請求乙」という）、環境庁長官は右両請求につき補償すべき金額を零円と決定し、同59年5月15日付書面で原告に通知した。

原告は更に原告所有立木の一部を伐採するため、自然公園法17条3項により、秋田県知事に対し、昭和58年7月13日に58ヘクタールに生育する立木につき、同59年7月5日に52.86ヘクタールに生育する立木につき、それぞれ特別地域内立木伐採許可申請をしたところ（以下前者を「伐採許可申請丙」、後者を「伐採許可申請丁」という）、同知事は前者については同58年12月

23日付で47.91ヘクタールに生育する立木（以下「立木丙」という）につき、後者については同59年8月10日付25.89ヘクタールに生育する立木（以下「立木丁」という）につき各伐採不許可決定をした。

そこで、原告は自然公園法35条2項に基づき環境庁長官に対し、昭和59年5月29日付書面で伐採許可申請丙の不許可決定につき金4857万1541円の、同59年11月9日付書面で伐採許可申請丁の不許可決定につき金2624万7505円の各損失補償を請求したところ（以下前者を「損失補償請求丙」、後者を「損失補償請求丁」という）、環境庁長官は右両請求につき補償すべき金額を零円と決定し、同61年6月14日付書面で原告に通知した。

原告は、これら環境庁長官の決定について不服であるとして、右長官に対して、損失補償金請求を内容として提訴した。

#### 【判決要旨】

◇憲法の規定と自然公園法の規定の趣旨について、以下のように判示した。「憲法二九条二項は「財産権の内容は公共の福祉に適合するように法律で定める。」と規定し、同法一二条は「国民はこの憲法が国民に保障する権利を濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う。」と規定し、もつて、財産権は公共の福祉に適合する限度で保障されるものであること、すなわち、財産権は公共の福祉による内在的制約を受けることを明らかにしている。したがつて、法令により個人の財産権を制約したとしても、それが公共の福祉により求められる財産権の内在的制約の範囲内であるならば、国民はこれを受忍すべきものとされ、補償を要するものではないと解される。したがつて、申請人が自然公園法一七条三項による国定公園特別地域内における立木伐採許可を受けることができないため、右財産権の行使が制限されたとしても、同法三五条二項の損失補償を求められるのは、公共の福祉のためにする右財産権の制限が社会生活一般に受忍すべきものとされる限度を超え、特定の人に特別の財産上の犠牲を強いる場合に限られるものと解される」とした。

◇原告が伐採申請し、不許可になった地域に関しては、以下のように認定した。「損失補償請求甲については…二〇ヘクタール、損失補償請求乙については…六〇ヘクタール、損失補償請求丙については…四七・九一ヘクタール、損失補償請求丁については、…二五・八九ヘクタールであり、これらはいずれも第二種特別区域に指定された地域であること、右地域は鳥海山西側山麓に位置し、ブナを主とした天然の落葉樹及び広葉樹に覆われ、周辺の垂高山性低木林及び落葉樹林とともに鳥海山中腹の広大な天然林樹海を構成しており、日本海に続く鳥海山の雄大な裾野に広がる特にすぐれた自然風景地として山麓、中腹、鉾立地区及び太平地区の利用拠点並びに右両地区を結ぶ車道（鳥海ブルーライン）からよく眺望されること、そして、国定公園の風致の維持上重要な地域として昭和三八年七月二四日の鳥海国定公園の指定と同時に同国定公園の第二種特別地域に指定されたことは当事者間に争いがなく、以上の争いのない事実、

<証拠略>によれば、鳥海山の日本海側のブナ等の広葉樹原生林は、かつては広範囲に群生していたが、戦後無秩序な伐採が進み、現在は秋田県側においては、深山一番付近にしか残存していない貴重なものであること、右ブナ等の広葉樹原生林は海拔が低い地域に生育しているものほど成長がよいが、標高が比較的高い地域に生育する立木甲、乙、丙、丁は成長がやや劣り、これは右地域が溶岩流出により形成された地盤で表土が極めて少なく、北西の風が強いためと考えられており、仮に立木甲、乙、丙、丁が皆伐されると、これらの植生の回復は容易に行われず、回復まで非常に長い年月を必要とするものと予想されること、鳥海山は東北地方において最も姿が美しい山のひとつとされ、鳥海ブルーラインの開通後はその風景を楽しむため訪れる観光客も多数に及んでおり、これら観光客等にとって右ブナ等の広葉樹原生林は鳥海国定公園の中でも特に景観上重要な位置を占めていることが認められ、他に右認定に反する証拠はない。

◇結論として、以下のように判示した。「原告の各伐採許可申請はその目的、内容からみて、自然公園法の特別地域指定の趣旨に著しく反するものとして社会通念上到底容認されないことが明らかであり、申請権の濫用に当たるものといわざるをえず、したがって、各伐採許可申請が不許可になつても、これに対し損失補償をすることを要しないというべきである」。よって原告の請求は、理由がないからこれを棄却する。

#### 【若干の検討】

- ◇自然公園内に私有地を有する者が、その土地の樹木伐採が不許可となったことについて、損失補償請求した事案で、行政当局が防御的に主張した自然公園法の規定に基づく景観保護の主張が採用され、原告敗訴となった事案である。
- ◇いわゆる景観訴訟としては、行政サイドが景観保護を主張して勝訴するという珍しい事案に属するが、このような景観訴訟も存在することは、本稿上記2判決、3判決同様に十分に留意すべきである。
- ◇やはり、景観保護というものは、第一義的には、行政の施策によって実現されるものであることが改めて浮き彫りとされた事案であると考えられる。それゆえ、行政には、景観保護に関して、重大な責任があることも明らかであると言えよう。

5 仙台高裁秋田支判平成元年7月26日（訟務月報36巻1号167頁）

（上記4判決の控訴審）

#### 【事実概要】

上記4判決における事実概要記載内容を参照されたい。

【判決要旨】

憲法の規定および自然公園法の趣旨に直接かかわる争点に関しては、原審の内容と同一であるとしている。

結論として、控訴を棄却した。

【若干の検討】

◇景観保護に直接関係する争点については、判決は原審を全面的に支持している。

6 東京地判平成2年9月18日（判時1372号75頁）

【事実概要】

原告の所有する静岡県加茂郡の山林、1万1246平方メートルの土地は、昭和30年3月15日付けで旧国立公園法に基づき指定され、その後制定、施行された自然公園法（以下「法」という。）の附則により法に基づき指定されたものとみなされた富士箱根伊豆国立公園（以下「本公園」という。）の特別地域内に存するところ、原告代表者のAは、自己の老後の住まいとして本件土地上に建坪37.82坪（本件土地全体の面積の約1%）の2階建住宅を新築しようとして、昭和48年10月18日、静岡県知事に対し、法17条3項1号により本公園の特別地域内における工作物の新築許可申請をしたが、静岡県知事は、昭和49年4月19日付けで、本件申請は本公園地域の風致・景観を維持する上で重大な支障があるとの理由でこれを不許可とする処分をした。

Aは、本件不許可処分を不服として、昭和49年5月29日、環境庁長官に対し審査請求をしたが、その後3か月を経過しても裁決がなかったので、同年12月6日、静岡地方裁判所に対し、静岡県知事を被告として本件不許可処分の取消訴訟を提起した。しかし、静岡地方裁判所は、昭和52年11月29日、請求棄却の判決を言い渡したので、Aは、さらに東京高等裁判所に控訴したが、昭和56年5月26日、控訴が棄却され、原告が上告しなかったことにより右判決は確定した。

そこで、原告は、昭和60年1月28日、環境庁長官に対し、法35条1、2項に基づき本件不許可処分による損失の補償を請求したが、同長官は、昭和63年2月20日付けで補償すべき金額を零円とする決定をし、同年3月1日、原告に対してその旨を通知した。

これを不服とした原告は、国（被告）を相手取り、損失補償請求の提訴をした。

【判決要旨】

◇自然公園法35条1項の趣旨と憲法29条の関係について、以下のように判示した。すなわち、「法三五条一項は、要許可行為について許可を得ることができないために損失を受けた者に対して通常生ずべき損失を補償する旨を規定しているが、この規定は、右のような法に定める利用行

為の制限が、その態様いかんによっては、財産権の内在的規制を超え、特定の者に対して特別な犠牲を強いることとなる場合があることから、憲法二九条三項の趣旨に基づく損失補償を法律上具体化したものであると解すべきである<中略>本件不許可処分による制限が特別の犠牲に当たるか否かは、本件土地を含む周辺一帯の地域の風致・景観がどの程度保護すべきものであるか、また、本件建物が建築された場合に風致・景観にどのような影響を与えるか、さらに、本件不許可処分により本件土地を従前の用途に従って利用し、あるいは従前の状況から客観的に予想され得る用途に従って利用することが不可能ないし著しく困難となるか否か等の事情を総合勘案して判断すべきである」とした。

◇本件の自然公園における景観に価値については以下のように認定している。「本件土地を含む阿弥陀山一帯の地域は、本公園の指定と同日付けで、国立公園の風致を維持するため重要な地域として特別地域に指定され、公園計画において第一種特別地域に地種区分されているほか、文化財保護法に基づく名勝「伊豆西南海岸」にも指定されている」。「阿弥陀山は、ウバメガシ、トベラ、ヤブツバキなどの天然の常緑樹が一面に生い茂った標高約五〇メートルの岬状の山で、周囲は、海面上数メートル以上の高さまでほとんど岩肌が現れ、その周辺には弁財天岬その他の小島が点在している。阿弥陀山の山頂から岬の突端までの地域は、原生林の中に旧上水道タンク、阿弥陀堂の倒壊した屋根、柱が残され、また、第二次世界大戦中、この地域が海軍の基地に使用された際掘られた塹壕が崖下の部分に散見されるほかは、人工の工作物は存在せず、自然の原始性をほぼ維持している」。「青野川を挟んで本件地域に隣接する弓ヶ浜は、海岸線が弓型の曲線を描いたなだらかな砂浜であって、海水浴場として知られており、ここから阿弥陀山一帯の地域を望見すると、主要地方道下田・石室・松崎線の弥陀山トンネル入口付近にドライブイン「汐吹」があるが、そこから東側、岬方面にかけては建物・工作物は全く見られず、うつそうたる植生に蔽われた阿弥陀山の低く丸い稜線が岬の突端に向い三度起伏し、末端に弁財天岬があって、その風景を引き締めており、天然の常緑樹と灰褐色の岩肌とが調和した優美な風景を構成している」。

◇そして、原告が本件建物を新築した場合の景観に対する影響について以下のように認定している。すなわち、「もし本件申請が許可されれば、本件建物の建築及びその関連行為により同地域の自然の原始性は害されることとなり、その周辺での主要利用地点である弓ヶ浜からの眺望も害される可能性が高いなど、現在の風致・景観は著しく毀損されることになるというべきである」と。

◇以上を総合して、「本件不許可処分による本件建物の建築の制限は、国立公園内におけるすぐれた風致・景観を保護するために必要かつ合理的な範囲内の制限として、社会生活上一般に受忍すべき財産権の内在的制約の範囲内にあり、これによって生ずる損失は、これを補償することを要しないものといわなければならない」とした。

◇結論として、原告の請求は理由がないから棄却するとした。

【若干の検討】

- ◇本件も国側が防御的に景観保護を主張して、私有地の利用制限がなされた際の損失填補請求が棄却されて、勝訴した判決である。
- ◇本判決でも自然公園法の規定の趣旨が問題となっているが、自然景観を保護する趣旨が尊重されて判決は構成されている。
- ◇やはり、景観保護というものは、第一義的には、行政の施策によるものであることを改めて印象づける判決となっていると言える。

7 静岡地判昭和52年11月29日（訟務月報23巻11号1948頁）

【事実概要】

原告は、昭和48年10月18日、静岡県知事（被告）に対し、静岡県賀茂郡南伊豆町手石字浜の上一、二〇三番地の土地上に2階建居宅を建築するべく、自然公園法17条3項1号の規定により、富士箱根伊豆国立公園特別地域内工作物の新築許可申請をした。

これについて、被告、静岡県知事は、昭和49年4月19日、原告に対し、本件申請を許可すると右国立公園特別地域の風致・景観を維持するうえで重大な支障があるとの理由により、本件申請を不許可とする処分をした。原告は、本件処分を不服として、昭和49年5月29日、環境庁長官に対し審査請求をしたが、その後3か月を経過したが未だ裁決がない状況であった。そこで、原告は、被告の本件処分は違法であるとして、不許可処分取消請求をなす起訴をおこなった。

【判決要旨】

- ◇自然公園法17条3項の趣旨について以下のように判示した。「自然公園法一七条三項は、国立公園特別地域内においては、工作物の新築等の行為は、環境庁長官あるいはその委任を受けた都道府県知事（法三八条、同法施行令二五条一号）の許可を受けなければ、してはならないと規定し、これらの行為を行政庁の許可にかからせているが、その趣旨は、国立公園特別地域内における自然の風致・景観を維持し、すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の適正化を図るといふ公益的な見地から出たものであると解すべきである（法一条、一七条）」。
- ◇本件地域の風致と景観などの特質や価値に関しては詳細に認定した上で、以下のように結論付けた。すなわち、「本件地域は、起伏の激しい波蝕崖岬状の蝕形とこれを取巻く小島、ウバメガシ等暖地性植生の群落、天然の奇観である汐吹および天然記念物「手石の弥陀の岩屋」などが渾然一体となつて美しく調和し、伊豆地方特有の変化に富んだ優美な海岸風景を形成しており、富士箱根伊豆国立公園伊豆地域中、伊豆西南海岸においては堂ヶ島海岸、波勝海岸、石廊

崎海岸に次いですぐれた自然の風景地ということができ、その風致・景観は将来にわたって維持される必要性の高いものと評価されるべきである」とした。

- ◇原告が申請した建築がなされた場合の当該地域への影響については以下のように判示した。「本件申請地に本件建物が建築されることによつて、阿弥陀山の山頂付近の樹木は相当数伐採され、その表土は掘削されて、同地上には高さ約七メートルの二階建居宅が姿を現わすことになり、加えて生活用道路や資材運搬用索道の開設、水道及び電信柱の設置等の関連行為により、本件地域の自然の原始性は害され、現在の風致・景観は著しく毀損されることが明らかである」。
- ◇結論は、以下のようなものとなった。「被告のなした本件処分は、すぐれた自然の風景地を保護し、その適正な利用を図る自然公園法の趣旨・目的に沿う適法な処分であつて、合理性をもつ判断として許容された限度内のものであるから、これを以て裁量権の範囲を逸脱し又は濫用した違法なものということとはできない」。「本件処分の取消しを求める本訴請求は理由がないからこれを棄却する」。

#### 【若干の検討】

- ◇本件は昭和52年の判決であり、時系列的には、本稿で扱う他の判例よりもかなり以前のものであるが、上記6判決と密接に関係する事案であることから、採り上げることにした。
- ◇行政当局である自治体が、自然公園法の趣旨に則り、防御的に景観保護を主張し、勝訴した事例である。
- ◇景観訴訟にもこのように、行政当局が景観保護を主張する側になるケースも少なからず存在している。本件のような事例に鑑みれば、やはり、景観保護といったものは、第一次的には、行政の施策によって図られるべきものであると言えるであろう。

#### 8 甲府地判平成4年2月24日（判時1457号85頁）

#### 【事実概要】

- ◇原告は、主としてマンションの建設及び分譲を業とする会社であり、平成2年7月以前に山梨県高根町に建物を建築する計画を立てた。本件建物は、最高の高さが19.95メートルであり、山梨県大規模建築物等取扱要領および高根町の指導要領に基づく指導対象となる大規模建築物であった。原告は、平成3年3月18日に本件建物につき、建築基準法6条1項に基づく被告山梨県宛の建築確認申請書を県葦崎土木事務所に提出した。
- ◇「県要領の施行は同年三月三十一日に終わり、県では、平成三年四月一日から県要領に替わって山梨県景観条例（以下「景観条例」という。）、同施行規則（以下「施行規則」という。）及び同施行事務処理要領（以下「事務処理要領」という。）が施行された（これは公知の事実である）。

そして、景観条例は、大規模建築物（最高の高さが一五メートル以上の建物）を建てようとする者に対し、事前に建築内容を明らかにした大規模行為届出書を知事に提出することを義務付け、事務処理要領は、建築確認申請前に右届出書を当該大規模建築物の用地のある市町村長に提出し、当該市町村長をしてこれに意見を付させようえ、土木事務所に送付させることを求めているところ、本件建物は右の大規模建築物にあたる」。

◇原告は平成3年7月15日ごろ、県建築審査会に対し、被告が同年3月18日以降約4か月間本件建築確認申請に対する何らの許否の処分をしないことについて審査請求をし、次いで、同年7月16日、被告山梨県を相手取り、建築確認処分不作為の違法確認請求を提起した。

◇被告は、平成3年8月28日、原告に対し、主として建物の最高の高さについての県幹旋案に沿い清里駅前地区の景観形成を維持させる趣旨で、行政指導を行ったが、原告はこれに応じなかった。当該行政指導は、建築物が周囲に与える圧迫感をなくすため、敷地境界から十分に後退距離を確保し、高木による高密度の植栽を行うことなどを内容とするものであった。

◇被告は、本件行政指導の目的および必要性について、以下のように主張した。「山梨県は、三つの国立公園と一つの国定公園に囲まれ、自然景観に非常に恵まれた地形的特性を有しており、これが住民の生活の場としての魅力を高め、商業や観光などの地域振興の基盤にもなっているところ、近年、優れた自然景観が基盤となっている地域に中高層のリゾートマンションが次々と建築され、これが一変したばかりでなく、交通渋滞、給水不足、下水道の設置、廃棄物の処理等の夥しい行政需要を生み出し、市町村に著しい財政負担を強い、その地域的な行政サービスを低下させる事態を招いている。そこで、県は、地域住民による地域住民のための快適な街づくり、景観づくりを推進する目的で景観条例、施行規則及び事務処理要領を制定、施行したものである。

ところで、清里駅前地区では、原告が本件建物の外にデュークガーデンII（最高の高さ二〇メートルで建築確認済み、以下「II建物」という。）及び同V（同二〇メートルで建築確認未申請）の建築を計画しているばかりでなく、四事業者がそれぞれ高根町指導要綱の基準に従い駅前行政区の同意を得て建物の最高の高さが一二・九五メートルのリゾートマンションを建築する予定であり、右のうち、二事業者は当初建物の最高の高さを一九メートル以上にする予定であったのを右の高さまで下げたものであり、この他に三事業者が建物の最高の高さが一九メートル以上のリゾートマンションをそれぞれ建築すべく駅前行政区と協議中である。しかるに、もし、被告が本件建物について建築基準法に違反しないという名目で建築確認をしたならば、現在駅前行政区と協議中の事業者はもとより、既に高根町指導要綱に従った事業者も改めて最高の高さが一九メートルを超える建物の建築確認を求めてくることが予想され、その結果、清里駅前地区における中高層のリゾートマンションの乱立を招くことになる。そして、かかる事態を招けば、高根町及び駅前行政区住民の自主的な街づくりないし景観形成の努力ひいては景観条例の前記の基本的精神が踏みにじられることになる。そこで、県は、本件行政指導にお

いて、原告が県幹旋案に従うことなどを求めているものである」というものである。

**【判決要旨】**

- ◇「本件の争点は、原告が建築基準法所定の確認処分の要件を具備しないことを理由とするのではなく、本件行政指導に従わないことを理由とする被告の本件不作為が違法とならないか否かである」とした。
- ◇この争点につき、結論として、以下のように判示した。「本件行政指導に対する原告の不協力には、社会通念上正義の観念に反するといえるような特段の事情が存在すると認めることはできず、これが認められるとする被告の主張は理由がない」。「よって、被告の本件不作為は、違法である」とし、原告の請求を認容した。

**【若干の検討】**

- ◇本件は、特定の景観を保護することを直接の目的とした判決ではない。行政処分を留保していることについて、処分申請者が行政指導に従わないでいるということがその留保の正当な理由を構成しうるか否かという行政法理論を直接の争点とする訴訟である。
- ◇本稿で本件事案を採り上げたことは以下の理由による。すなわち、平成4年という景観法も立法されていない時点において、しかも、国立景観訴訟平成18年最高裁判決よりかなり以前の時期において、上記行政指導の必要性で述べられているように、行政当局である自治体が、これほどまで、地域の景観とその地域住民の利益について深く配慮していたという事実、筆者が驚きの念を禁じえなかったからである。
- ◇俗に、一般論としては、人口増や税収増のことなどといった利益を考え、建物建設、大型公共工事を是認する自治体があり、周辺住民の住環境や景観などに十分な配慮が行き届かない傾向があるなども指摘されるところであるが、この時期、すでに、中高層建築物の建設を住民の意向を重視して抑止しようとする自治体が存在していたことは、本件の存在を通じて認識を改めなければならないと考える。

9 京都地判平成6年1月31日（判例地方自治126号83頁）

**【事実概要】**

- ◇原告らは、京都府における仏教文化の発展などを目的とする法人格なき社団（京都仏教会）と京都市内の宗教法人らである。被告である京都市長は、訴外株式会社京都ホテルがホテルを建築するにあたり、平成3年2月14日に、本来45メートルの高さ制限のあるところ、建築基準法59条の2第一項のいわゆる総合設計制度に基づき、右制限を緩和し、高さ60メートル（塔

屋部分を含めると68メートル)の建築物を建てることを認める許可処分を行った。京都市建築主事は、平成3年7月23日、本件計画ホテルの建築について確認処分を行った。

原告らは、京都市建築審査会に平成3年4月10日および12日に監査請求をしたが、同審査会は、平成4年6月17日にこれらをいずれも却下した。

これを不服とした原告らは、本件許可処分および本件確認処分の取消しを求めて提訴した。

- ◇原告らは、京都の町の歴史と文化的価値を概観的に主張し、「高層ビルが林立し、それによって原告らの各寺院から眺望した京都市街の景観が害される」ことが宗教活動の権利に対する侵害であるとした。さらに、原告適格に関する主張においては、原告ら各寺院には、「宗教的、文化的遺産を守る権利として文化財享有権、歴史的文化環境権(景観権)を有する」などの主張をおこなった。

#### 【判決要旨】

- ◇原告適格との関係については、以下のように判示した。「行政処分取消の訴えは、当該処分の取消を求めるにつき法律上の利益を有する者に限り提起することができる(行政事件訴訟法九条)。この法律上の利益を有する者とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがあり、その取消によってこれを回復すべき法律上の私益をもつ者に限られる。この法律上保護されている利益とは、当該処分を定めた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る。もっとも、右行政法規が、不特定多数の具体的利益をもつばら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の具体的利益としても保護すべきものとする趣旨を含む場合には、このような利益をも含む。それは、行政法規が他の目的、とく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になる反射的利益ないし事実上の利益とは異なる(最判昭和五三・三・一四民集三二巻二号二一一頁、最判平成一・二・一七民集四三巻二号五六頁参照)」。
- ◇建築基準法と都市計画法の趣旨については、次のように判示した。「建築基準法及び都市計画法に規定されている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たものであり、不特定多数人に対し地域全体の美観、良好な環境を抽象的に維持することを目的とする。すなわち、右高度地区の制限は、地域全体の美観、良好な環境を保護するものではあるが、それを同地区ないし近隣居住者個々人の個別具体的な利益として保護しているものではなく、不特定多数人に対する一般的抽象的な利益として保護するにすぎない」とした。

そして、「高さ制限を緩和した本件処分につき、特定の個人がその取消を訴求する原告適格はなく、原告らに原告適格は認められない」と結論付けた。

◇本件訴えが、原告らに原告適格を欠く不適法なものであり、却下するとした。

#### 【若干の検討】

◇景観保護を主張し行政当局の処分取消しを求めて起訴した原告が原告適格を有しないとしてその主張を却下した事案であり、景観行政事件訴訟の典型的な訴訟事案である。

◇この時期、未だ「景観利益」の概念・内容といったものが明確には主張も認定もされていなかったと考えられる。しかし、原告の法律上保護される利益の主張は、その利益たる景観の中身について、若干抽象的であったという印象をもつ。

## IV 検討結果のまとめ

本稿のサブタイトルは「法律上保護される利益としての景観」として、筆者は明らかに行政事件訴訟において原告側が景観利益を主張しその保護を訴えるという事案を想定したものであった。しかし、結果として、本稿では検討した9件の裁判例のうち、7件の事案は、国や自治体が被告となり防御的に景観保護を主張した事案であった。このようなことを前提として、本稿で採り上げた判例の検討の結果を整理したい。

第一に、1判決と9判決であるが、これは、原告が景観保護などを訴えて、建築許可処分などをした行政当局を訴えるというものであった。筆者の別稿（「行政訴訟による景観保護の萌芽」地域政策研究18巻2・3合併号）で採り上げた1955年から1985年くらいにかけての行政事件訴訟とは若干異なり、原告の側も、また、裁判所の側も「景観利益」という概念をある程度観念しつつあったように思われる。ただし、1判決では、「自然的な風致」が問題となった事案であり、9判決では、「宗教的、文化的遺産を守る権利としての文化財享有権、歴史的文化環境権（景観権）」が問題となったものであり、いずれも、平成18年最高裁判決で問題となった「地域住民の都市景観を享受する利益」とは、内容を異にするものであると考えられる。もっとも、平成18年最高裁判決は、「景観利益」の定義を都市景観に限定しているものではない。

また、1判決および9判決ともに、問題となっている行政法規が一般公衆の利益保護を超えた住民個々人の利益をも保護することを趣旨とはしていないとの解釈により、原告適格要件たる「法律上保護される利益」が存在しないという構成で却下している。この点は、すでに、本稿で扱う裁判例以前に見られた構成であるが、この時期においても、このような門前払いの構成は景観行政事件判例において顕著であったということも記しておくおかななくてはならない。

第二に、2判決から8判決までの7つの裁判例においては、国ないし自治体である行政当局が建築許可などを求める原告に対して、防御的に景観保護を主張してこれが認められ、勝訴したという事案である。「景観訴訟」と言っても、このような行政サイドが景観保護を主張する事案も少なからず存在しているということが本稿の検討結果として判明したこととなる。このうち、2

判決から7判決までの6つの事例は、自然公園法の趣旨が争点となっている。自然公園法1条などにおいては、「自然」の「景観」が保護されるべきことを趣旨としており、自然的な景観に関しては、自然公園内においては、この法律により手厚く保護されることとなっていることが分かる。ただし、言うまでもないが、この法律の趣旨が及ぶのは、自然公園に指定された土地内部のみであり、かつ、「自然的な景観」という限定的な景観利益の保護をその目的としているということである。さらには、そのような利益が国民の利益であるから保護されるべきであるというものであり、地域住民個々人の「景観利益」を保護することを趣旨とはしていないものと思われる。

いずれにしても、平成18年最高裁判決の判決文にもあるように、景観保護なるものは、第一次的には行政の施策によるべきものであるということについて、本稿で採り上げた裁判例が物語っているようにも思われる。繰り返しとなるが、そのことは裏を返せば、行政は景観の保護についてそれだけ重い責任を担っているということも言えるであろう。

最後に、本稿では、結果として、行政サイドが景観保護を主張した事例を多く検討することとなったが、行政による施策が第一次的に図られるべきであったとしても、行政が常に「完全というわけではない」ということを付言して、締めくくりとしたい。

(たにぐち さとし・高崎経済大学経済学部教授)