

行政事件訴訟による景観保護の確立と展開

—「法律上保護される利益」としての景観—

谷 口 聡

Establishment and Development of Beautiful Landscape Protection through Administrative Litigation

—Landscape Considered as “Interests Protected by Administrative Law”—

Satoshi TANIGUCHI

要 旨

本稿は、およそ2000年～2015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」および「行政事件訴訟による景観保護の形成期」に引き続き、最近に至るまでの行政事件訴訟を新たに考察する。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 around 2000 to 2015. The author has already studied in the previous six papers many judicial precedents concerning “Right to Benefit from Beautiful Landscape” protected by private law. The author found through those studies and experiences of conference presentation that a close consideration of administrative litigation was necessary to obtain the knowledge on landscape litigation issues from the comprehensive point of view. The paper follows another papers “An Early Sign of Protection of Beautiful Landscape by

Administrative Litigation” and “Formative Period of Beautiful Landscape by Administrative Litigation”, and aims to obtain the knowledge on “interests protected by administrative law” from the comprehensive viewpoint by studying the latest landscape’s administrative cases.

I はじめに

本稿は、2000年頃からごく最近までの間に判例集および裁判所ウェブサイトに掲載された行政事件訴訟たる景観訴訟、9件について検討をおこなうことを目的とする。

筆者はすでに、景観利益の保護に関係する民事訴訟を中心にその裁判の萌芽期から、現在に至るまでの判例を整理して本誌16巻2号（2014年1月）を皮切りとする論稿を6編にわたり整理して検討した。さらに、学会（九州法学会学術大会2015年6月）などにおいても報告の機会を得た。しかし、「景観利益」に関する裁判例は、民事訴訟ないしは私法上の保護法益の主張にとどまるものではない。近時から最近にかけては、景観訴訟の多くは行政事件訴訟へと移行しているという実態がうかがえる。

筆者は、民法の研究教育を生業とする者であるが、景観に関する裁判の全体像を解明するためには、民事訴訟のみならず、行政事件訴訟に関しても十分な検討がなされる必要があると感じるに至った。そこで、検討した内容について、本誌18巻2・3号掲載の「行政事件訴訟による景観保護の萌芽」および同18巻4号「同形成期」を発表させていただくことができた。本稿は、そのさらに続編であり、特に、ごく最近の行政事件訴訟たる景観訴訟9件を検討するものである。

II 本稿の目的と検討方法

次章で具体的裁判例を検討するに当たり、最近の景観訴訟をオーバービューしておくならば、簡潔には、以下のような傾向がある。すなわち、私法上の法益として最高裁判平成18年3月30日判決（民集60巻3号928頁）が「景観利益」を認定した後の時期においては、右判例のような民事訴訟による景観利益保護の訴えは激減し、代わって、行政事件訴訟による景観利益保護の主張がなされるようになってきている。しかし、上記最高裁判判決においても結論は「景観利益の侵害」が認定されずに原告が敗訴しているし、また、その後の行政事件訴訟においても、景観を破壊するおそれのある行為について行政の処分がなされる場合などに関する取消訴訟などで原告が勝訴した事例はほとんど見当たらない。

そこで、景観保護を訴える原告が敗訴する判例上の理論構成はどのようなものであるのか、また、実際に原告が行政事件訴訟で保護をはかろうとしている景観に関する利益の内容は具体的にどのようなものであるのか、といった事項について、詳しく検討することとする。

各々の裁判例の検討項目は、事実概要、判決要旨とし、これに若干の検討を加える。そして、

最終章において、9件の判例の検討結果を総括的に整理して本稿の結論とする。

Ⅲ 具体的判例の検討

1 東京地八王子支判平成13年12月10日（判時1791号86頁）

【事実概要】

◇本件は、東京都国立市等に居住する甲事件・乙事件原告らが、被告東京都および同被告国立市に対して、JR国立駅前周辺に係る東京都知事及び国立市長の通謀による違法な都市計画決定によって、同駅前の通称「大学通り」についての原告らの景観権が侵害され、かつ、被告東京都については、適正な手続きによって都市計画を決定することを求める両事件原告らの権利を侵害されたため、精神的損害を被った等と主張して、国家賠償法1条1項により、損害の一部の賠償支払を求めた事案である。

◇本件で、原告らは、憲法を根拠とした環境権の一形態として「景観権」を主張した。

【判決要旨】

◇本件において、第一に、裁判所は以下のように原告主張の「景観権」内容を整理した。すなわち、「原告らは、その主張する景観権の対象を、〈1〉広々とした緑地帯を有し、四季それぞれに彩りの変化する並木道、〈2〉空まで届く銀杏並木、〈3〉人間的スケールから捉えた緑と道路幅のバランスの絶妙さ、〈4〉銀杏並木の高さを超えない街並み、〈5〉大学通りの正面に緑の森に映えて佇む三角屋根と煉瓦色の瀟洒な駅舎、〈6〉広い空と広がるスカイライン、〈7〉学術と教育の街、〈8〉日曜画家がキャンパスに向かい、小さな画廊が建ち並ぶ、芸術・文化を育む街、〈9〉ベンチでくつろぎ、散策を誘う、公園のような街、という特性をもって画された大学通りであるとし、他方で、景観権が主観に依存し、したがって、差異のある景観が競合して、その景観を享受する者どうしが衝突する事態があることを認め、結局のところ永続性、希少性、不可代替性という類の要件を充足した景観が優位を占めるとしつつ、人は、生まれながらに憲法13条、25条に由来する景観権を有するものの、そのようにして優位を占めた景観と地域的あるいは利用上のつながりをもって、従来から景観利益を享受してきた場合にのみ景観権の主体になるとしている」

◇そして、以下のように判示して、原告の主張を退けた。「私人の財産の特定の利用方法を前提として成立する景観というものは、その形成に与った人が多数であり、投じられた労苦が多大であればあるほど…、第一次的には当該景観を構成する財産所有者の総体に処分の権限が帰属すると考えられることは別にして、これをただちに個人個人の私有財産としての景観権の対象であるとするのはふさわしくなく、また、これを維持すべきものとすれば、それは特定の個人に委ねられるべきものではなく、むしろ住民を代表する者の賢慮に委ねるのが相当である。そ

うした上で、法律や条令をもって、十分に具体化された景観の全部または一部の要素を捉えて、その変更を許さないとする制度が設けられ、制度の目的を達するために住民等の利害関係人に役割が振り分けられた場合には、景観を享受する利益を背景に担った一定の権利の行使として制度違反を排除することが期待されるものとする。原告らが景観権の根拠として挙げる憲法の各規定も、また、東京都知事及び国立市長の作為義務を導き出すことができるとして挙げる都市計画法等の各定めも、原告らに景観を侵害する行為の排除を求めるべき地位を認めたものと解することはできない」とした。

◇結論として、原告主張の損害賠償の請求について棄却した。

【若干の検討】

- ◇原告が憲法を直接の根拠として「景観権」（環境権の一形態としての権利）を主張した事案として注目される。
- ◇国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求であり、行政処分等の取消訴訟ではないが、行政事件訴訟であるので、本稿で検討することとした。
- ◇裁判所の見解としては、景観というものは多数の者の尽力により形成され、また、多数の者の権利や利害の絡む問題であるから、住民を代表する者の賢慮に委ね、そして、立法などを図るなどして保護していくべきものであるとしている。このような見解は、従来の景観に関する行政事件訴訟と同様のものであると評価できると思われる。

2 広島地判平成21年10月1日（判時2060号3頁、判例地方自治323号17頁）

【事実概要】

広島県福山市の「鞆の浦」は、古くから港町として栄え、歴史的な港湾施設や建造物が残る景勝地として知られているところ、町中心部の道路事情や港湾の問題などから、広島県（Y1）および福山市（Y2）により、鞆地区道路港湾整備事業による開発計画の策定が行われてきた。広島県および福山市は、本件事業のため、広島県知事に対し、福山市鞆町南部に面する瀬戸内海の湾内の公有水面約1万9000平方メートルの埋立免許付与申請をしたことにつき、近隣住民などであるXら159名が、埋立は鞆の浦の景観を損なうものであるなどと主張して、Y1に対し、行政事件訴訟法37条の4に基づき、埋立免許をすることの差止めを求めた。Y2は本件訴訟にY1のために補助参加した。

【判決要旨】

- ◇鞆の浦近隣住民の私法上の景観利益が、行政法上の法律上の利益に当たるかについて判断し、以下のように判示して、これを認めた。「公水法及びその関連法規は、法的保護に値する。鞆の景観を享受する利益をも個別的利益として保護する趣旨を含むものと解するのが相当であ

る。したがって、原告らのうち上記景観利益を有すると認められる者は、本件埋立免許の差止めを求めるについて、行訴法所定の法律上の利益を有する者であるといえる」としのである。

◇「重大な損害を生ずるおそれ」については、景観利益につき、以下のように判示した。「景観利益は、生命・身体等といった権利とはその性質を異にするものの、日々の生活に密接に関連した利益といえること、景観利益は、一度損なわれたならば、金銭賠償によって回復することは困難な性質のものであることなどを総合考慮すれば、景観利益については、本件埋立免許がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあると認めるのが相当である」として、ここにおいても、本件差止めのための要件の成立を認めている。

◇本判決の主文において、広島県知事は、被告に対して公有水面の埋立てを免許する処分及び補助参加人に対し公有水面の埋立てを免許する処分をいずれもしてはならないとした。

【若干の検討】

◇本件の事実概要及び判決要旨の整理は、拙稿「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）に掲載したものを一部省略して再掲載したものである。

◇上記、東京地八王子支判平成13年12月10日（判時1791号86頁）の後、民事訴訟においては、私法上の「景観利益」概念を認定した最高裁平成18年3月30日判決が現れた。行政事件訴訟においては、この最高裁判決を意識しつつも、問題対象となっている行政法規が一般公益を超えた住民個々人の利益をも包含する趣旨ではないとして、原告住民の訴えを退ける判決が続いた（例えば、大阪地判平成20年8月7日（判タ1303号128頁）、名古屋地判平成21年2月26日（判タ1340号121頁）、大阪高判平成21年3月6日（裁判所ウェブサイト掲載判例）などである）。

◇この判決では、まず、原告適格要件である「法律上の利益」が原告に存在することを認定している。すなわち、公有水面埋立法その他の関連法規が、一般公益を超えた住民個々人の利益保護をも包含する趣旨であると判断しものである。また、本件差止訴訟における「重大な損害を生ずるおそれ」の要件についてもこれを満たすものとして、原告に原告適格を認定した。

◇そして、結論としても、原告の主張を認容した事例であり、行政事件訴訟による景観保護が最判平成18年3月30日以降、はじめて実現した判決となった。判例評釈、判例研究なども多く出され、行政事件訴訟による景観保護の一時期を画する判決となった。

3 東京地判平成24年7月10日（裁判所ウェブサイト掲載判例）

（後掲東京地判平成25年9月25日の原審）

【事案概要】

◇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α5東地区第一種市街地再開発事業（以下「本件市街地再開発事業」とい

う。)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、争点となった原告適格の要件である「法律上保護される利益」の内容として、環境の影響による「圧迫感」「洪水被害」「大気汚染」などとともに、以下のように「景観」に関する利益の侵害を主張した。すなわち、本件市街地再開発事業の施行区域は世田谷区の川沿いの標高約10mの平地であり、わずかに離れた場所で標高35mを超える崖線が立ち上がっている。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。崖線から川を望むと大きな空が広がり、の山並みや富士山の眺望が得られる。また別の場所は、江戸時代に、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、ここに架けられた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。このすぐれた景観は国民的な財産である。このような景観の価値を述べたうえで、最高裁平成18年3月30日判決を引用した。そして、本件開発が、このような景観の利益を侵害するものであるとした。

【判決要旨】

- ◇「都市の景観は、それが、良好な風景として、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場合には、客観的価値を有するというべきであり、このような良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的価値の侵害に対して密接な利害関係を有するというべきであって、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（景観利益）は、「景観権」という権利性を有するとまでは認めることができないものの、法律上保護に値すると解するのが相当である」として最高裁平成18年3月30日判決を引用した。
- ◇しかしながら、「法律上の利益」としての景観利益については、以下のように判示した。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。前記のように、その景観に客観的価値があるものとして景観利益が肯定され得る場合であっても、その景観利益の内容は、景観の性質、態様等によって異なり得るものであるし、社会の変化に伴って変化する可能性のあるものでもあるのであって（前掲最高裁平成18年3月

30日第一小法廷判決参照)、仮にこれが侵害されたとしても、被侵害者の健康被害や生活妨害を直ちに生じさせるという性質のものではなく、景観利益の侵害の有無や程度も、健康被害や日照・通風阻害等とは異なり主観的な価値判断に依拠する部分が多い。また、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」。

◇その他の原告が主張した「法律上の利益」に関してもすべて否認して、原告らの原告適格要件が満たされない不適格な訴えであるとして、本件訴えを却下した。

【若干の検討】

◇土地開発が環境に与える全般的な影響に関して「景観利益」を含めて提起された行政事件訴訟である。

◇最高裁判所判決平成18年3月30日を引用して、このような景観利益が判例上認められているということを認定して、その前提に立っている点は評価できるが、本件行政事件訴訟は、結局、行政法規が住民個々人の利益をも保護の対象とするものではないとして原告適格を否認するという、行政事件訴訟の原告敗訴のパターン化された理論構成に当てはめられたものである。

4 奈良地判平成25年8月20日（判例地方自治387号57頁）

【事実概要】

◇本件は、奈良県葛城市（旧新庄町および旧當麻町が合併して成立した普通地方公共団体）内に居住する原告らが、市は金剛生駒紀泉国定公園の第2種特別地域内に一般廃棄物処理施設の建設を計画していたところ、本件施設が建設されて稼働を始めると、原告らが有する本件予定地周辺に対する自然的、歴史的及び文化的な景観利益が侵害され、事後的に同利益を回復することは不可能となる旨主張して、被告（市を包括する普通地方公共団体）に対し、処分行政庁が本件予定地における本件施設の建設に係る自然公園法の20条許可をすることの差止めを求めた事案である。

◇原告らは、景観利益について、自然公園法が専ら一般公益の中に吸収解消されない地元住民の

個別具体的な利益の保護を対象としたものであるとした上で、以下のように、具体的に景観利益の内容を主張して、原告適格があると主張した。すなわち、「旧當麻町地区の景観は、自然の景観という観点のみならず、歴史的及び文化的な景観という観点からも特に優れた価値を有する。しかし、原告らの居住地から少し離れた地域からは本件予定地に本件施設が建設された場合には、原告らの居住地から少し離れた地域からであっても、本件施設から排出される煤煙等を視認し得ることになるが、本件施設が設置され稼働して一度景観が損なわれてしまえば、上記の様な景観の侵害が恒常的に生じるのであって、このような景観利益を金銭賠償によって回復することは不可能である。そして、原告らは日常の地域生活の中で絶えずその良好な景観からの恵沢を享受すべき利益を有しているものであり、これは本件差止めを求めるに当たっての法律上の利益である」とした。

【判決要旨】

- ◇「法定抗告訴訟たる差止めの訴えは、一定の処分がされようとしていること、すなわち行政庁によって一定の処分がされる蓋然性があること（行政事件訴訟法3条7項）が必要となる」。しかし、被告の職員が市の職員に対し本件施設に係る20条許可に関する事項等に関する説明をしているものの、それを越えて、処分行政庁が市との間で本件施設に係る20条許可をすることを前提とした具体的な協議を行っているとは認められず、その他処分行政庁が本件施設に係る20条許可をすることの蓋然性があることを認めるに足りる証拠はない」とした。
- ◇さらに、「差止めの訴えは、一定の処分がされることにより「重大な損害を生ずるおそれ」があることが必要であり（行訴法37条の4第1項）、その有無を判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分の内容及び性質をも勘案するものとされている（同条2項）。「したがって、上記「重大な損害を生ずるおそれ」があると認められるためには、処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることなどにより容易に救済を受けることができるものではなく、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難なものであることを要すると解するのが相当である」とし、「許可がされた後であっても、当該許可の取消訴訟を提起した上執行停止の決定を受けるなどの方法により上記工事を差し止めることは可能であると解されるから、上記景観を享受する利益が本件施設の稼働後において事後的に回復することが困難であるとしても、上記「重大な損害を生ずるおそれ」があるとは認められない」とした。
- ◇そして、本件景観利益の内容と自然公園法の趣旨との関係に言及することなく、本件訴えは不適法であるとして、原告らの請求を却下した。

【若干の検討】

自然公園法の趣旨が、一般公益を超えた住民個人々の利益保護をも包含するものであるのか否かの判断に至る前の段階で、別の行政事件訴訟法上の要件を満たさないとして却下された事例であり、裁判所が景観利益や行政法規の趣旨をどのように考えていたのかを判断する判決内容が見当たらない点が残念である。

5 東京高判平成25年9月25日（裁判所ウェブサイト掲載判例）

（前掲東京地判平成24年7月10日の控訴審）

【事実概要】

◇前記東京地判平成24年7月10日の事実概要を参照。

◇本件控訴審において、控訴人は原審内容を受けて、景観利益について以下のような主張を行った。すなわち、原判決は、本件で問題となっている「地域の景観について、「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」ということができる。」として、景観利益を私法上の保護法益として認められるとしながら、行政法上の保護法益としては否定したが、このような判断は、行政事件訴訟法の解釈を誤り、これまでの判例にも違反するものである。景観利益が私法上保護される利益である以上、景観を保護する趣旨の関連する行政法規がある場合には、景観利益を行政事件訴訟法9条の保護利益として認めるべきである」とした。

【判決要旨】

◇原判決が説示するとおり、行政事件訴訟法9条1項は、取消訴訟の原告適格について、「処分
の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴えは、当該処分又は裁決の取消し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。」と規定するところ、ここに当該処分の取
消しを求めるにつき「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のある者をいうと解すべきで
ある。そして、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数の者の具体的利益を専ら一般的公益
の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個人々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される場合には、このような利益もここにいう「法律上保護さ
れた利益」に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者
は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するというべきであるから、景観利益を根拠に
取消訴訟の原告適格を肯定するためには、当該処分を定めた行政法規が、景観利益を専ら一般
的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個人々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される必要があり、景観を保護する趣旨の関連する行政

法規がある場合には景観利益を行政事件訴訟法9条の保護利益として認めるべきであるとの控訴人らの主張は採用することができない」とした。

◇結論として、控訴人の請求を棄却した。

【若干の検討】

◇原審を受けた形で、行政事件訴訟の原告敗訴のパターンの理論構成による判決内容となっている。

◇本件では、原告による、「私法上の景観利益を認めているのであれば、これを行政事件訴訟法上の原告適格たる「法律上の利益」要件も満たすものとするべきである」との主張は退けられている。ただし、判決文からは、必ずしも、そのことに関する十分な説明はなされていないようにも読み取れる。

6 東京地判平成24年2月17日（判時2221号17頁）

（後掲東京高判平成25年10月23日の原審）

【事実概要】

◇本件は、「旧磯野家住宅」の名称の重要文化財であり、「銅御殿」とも称される本件建物の所在する場所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おいてA不動産会社がした本件マンションの新築に伴い、ビル風、地盤及び地下水位の変動並びに工事による振動等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者として、「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などと主張し、〈1〉文化庁長官がA不動産に対して文化財保護法45条1項に基づき、重要文化財保存のための本件建物に現状を超えるピーク風力係数をもたらす構造物を建設してはならないとの環境保全命令を発することの義務付けを求めるとともに、〈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事案である。

◇原告は、本件建物の価値について、以下のように述べた。「本件建物（旧磯野家住宅。通称「銅御殿」）は、大正元年に竣工した木造3階建ての和風住宅建築物（表門は大正2年竣工）であり、その主屋部分が本件建物敷地のほぼ中央に位置し、表門が本件建物敷地の西端に湯立坂に面して存在する。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（また、屋敷地は一部が失われているが、表門から主屋に至るアプローチや庭園の主要部は良好に

残されており、宅地も併せて保存を図ることとされた。)、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」とした。

- ◇本件では、行政事件訴訟法37条の2第3項規定の原告適格要件である「法律上の利益を有する者」に原告らが当たるか否かが一つの争点となった。

【判決要旨】

- ◇「本件義務付けの訴えは、いわゆる非申請型の義務付けの訴え（行政事件訴訟法3条6項1号）に該当するものである。そして、非申請型の義務付けの訴えの原告適格について規定する同法37条の2第3項にいう行政庁が一定の処分をすべき旨を命ずることを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分がされないこと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のある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専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される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当た」る。
- ◇「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判決にいう景観利益（良好な景観の恵沢を享受する利益）と同質のものであると解される」とした上で、以下のように判示して、原告適格要件を否定した。すなわち、「上記のような私法上の利益が肯定され得るときにも、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、その価値は、個々人の主観的な評価に係る要素が大きいものといわざるを得ず、これに対する侵害の有無や程度も、生活妨害や健康被害とは異なり主観的な評価に依拠する部分が大きいものというべきである。さらに、景観等に係る利益は、一般的に連続的かつ広範な広がりをも有し得る地域における眺め、風景等をその対象とするものであり、その恵沢を享受する者も、近接する地域内に居住する者にとどまらず、来訪者等の不特定多数者も含まれるのであって、客体の面からも主体の面からも、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、特定の個々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。
- ◇結論として、原告は本件義務付けの訴えの原告適格を有しないとされた。また、本件確認の訴えについても不適法なものとして、原告の訴えを却下した。

【若干の検討】

- ◇本件において、原告は、「文化財の価値を享有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」というものを主張したが、裁判所は、これを、最高裁平成18年3月30日判決で認定された「景観利益」と同質のものであると判断した。
- ◇行政事件訴訟の一形態である「義務付けの訴え」において「法律上の利益」という原告適格要件が争点となった事案であったが、本件では、結局、行政事件訴訟法9条の取消訴訟における理論を適用することで、理論構成を行い、要件成立を否定した。
- ◇ここにおいても、義務付け訴えバージョンにおける行政事件訴訟の原告敗訴の理論構成が採られることとなった。

7 東京高判平成25年10月23日（判時2221号9頁）

（前掲東京地判平成24年2月17日の控訴審）

【事実概要】

本件事実概要については、原審である前掲東京地判平成24年2月17日判決を参照されたい。

【判決要旨】

- ◇最高裁平成18年3月30日判決における「景観利益」の内容の解釈と、本件で主張されている「法律上の利益」の関係について触れつつ、以下のように述べている。「国立マンション最高裁判決は、（中略）不法行為の成否を判断する場面とは異なる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について、景観利益一般が個々の国民につき法律上保護された具体的利益であると判示したものではない」。また、「同最判を根拠として、景観利益一般が客観的価値を有するものであり私法上の利益として確立しているとみることが困難である」。したがって、「控訴人らが、本件利益が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。
- ◇原告適格要件である「法律上の利益を有する者」に関しては、以下のように判示して、これを否定した。「行訴法37条の2第3項にいう行政庁が一定の処分をすべき旨を命ずることを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分がされないこと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のある者をいう。そして、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的の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される場合には、このような利益も法律上保護された利益に当たり、当該処分がされないことによりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分をす

べき旨を命ずることを求める非申請型の義務付けの訴えにおける原告適格を有するものというべきである」としたが、本件においては、文化財保護法などの関係法令が、「本件利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨をも含むと解することはできない」とした。◇結論として、本件義務付けの訴えおよび確認の訴えについて、原告適格を否定して、本件控訴を棄却した。

【若干の検討】

- ◇判決内容はほぼ原審を踏襲したものである。
- ◇最判平成18年3月30日で認定された「景観利益」の性質、および、その「景観利益」と行政事件訴訟法における原告適格要件である「法律上の利益」との関係について言及しており、その意味では参考となる判決と言える。

8 仙台地判平成25年12月26日（裁判所ウェブサイト掲載判例）

【事実概要】

- ◇本件は、「広瀬川の清流を守る条例」に基づく環境保全区域に指定されている土地に7階建てのマンションを新築することなどにつき、仙台市長（処分行政庁）がした右条例9条1項本文に基づく環境保全区域内行為許可処分に対し、上記土地の近隣に居住する原告が、上記処分の違法を主張して、その取消しを求める事案である。
- ◇原告適格の要件である「法律上の利益」について、原告は、「本件マンションは、広瀬川からわずか数メートルの距離に7階建てで建設されるため、周辺に大きな圧迫感をもたらし、広瀬川越しの眺望を大きく阻害する。よって、広瀬川からわずか数十メートルの場所に居住し、広瀬川周辺の美しい景観利益を享受している原告は、本件各訴えの原告適格を有しているというべきである」との主張をした。

【判決要旨】

- ◇行政事件訴訟法9条1項の「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のある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専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される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである」。
- ◇「河川及びその周辺の自然的環境は、本来的に、特定個人の個別的利益として享受されるものではなく、広く国民一般に享受され得る公益的利益というべきものであるから、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ものではない。このような自然的環境の保全に係る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から、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窺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、良好な河川環境を享受する利益について、専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個人個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ことはできないというべきである」。

◇「河川法が本件条例と目的を共通にする関係法令に当たるとの前提に立った上でその趣旨や目的を参酌したとしても、本件各許可の根拠規定である本件条例及び本件規則が、原告の主張する良好な河川環境を享受する利益について、広瀬川の近隣に居住する個々の者に帰属する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解することはできないというべきである」とした。

◇結論として、原告の原告適格を否定し、原告の請求を却下した。

【若干の検討】

問題対象となっている法令が一般公益を超えた個人個人の利益をも保護の対象とはしていないという論拠により、「法律上の利益」要件を否定して、原告適格を否定して却下するという、景観行政事件訴訟の原告の敗訴の論理構成のパターンに該当する事例である。

9 大阪高判平成26年4月25日（判例地方自治387号47頁）

（前掲奈良地判平成25年8月20日の控訴審）

【事実概要】

前掲奈良地判平成25年8月20日を参照されたい。

【判決要旨】

◇「行訴法の差止請求の原告適格は、これを求めるにつき法律上の利益を有する者に認められるところ（同法37条の4第3項）、「法律上の利益を有する」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のあることをいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個人個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される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たるといべきである（平成17年判例参照）」として最高裁平成17年12月7日大法廷判決（民集59巻10号2645頁）を引用。

◇自然公園法の解釈については、「自然公園法は、少なくとも、本件許可が違法にされ、本件施

- 設が建設されて稼働することによって害される自然風致景観利益、換言すれば、本件施設の建設及び稼働によって本件予定地周辺の優れた自然の風致景観が害されないという利益を、そこに居住するなど本件予定地の周辺の土地を生活の重要な部分において利用しており、本件施設の稼働によって騒音、悪臭、ふんじん等の被害を受けるおそれのある者に対し、個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である」とした。
- ◇そして、「控訴人らは本件予定地の近隣又はそれほど遠くない場所に居住しており、その居住地に近接する道路を利用して運搬車が本件施設に廃棄物等の搬出入をする予定であることが認められ、いずれも本件施設の稼働によって、騒音、悪臭、ふんじん等の被害を受けるおそれもあるといえることができるから、本件許可の差止めを求める法律上の利益を有し、その差止訴訟の原告適格を有するものと解するのが相当である」として、原告適格に関する「法律上の利益」要件は満たすものとした。
- ◇しかし、「本件許可によって生ずるおそれのある自然風致景観利益の侵害は、本件許可がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることが可能であり、事前に差止めを命ずる方法によらなければ救済を受けることが困難なものであるとはいえず、控訴人らに本件許可がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあるとはいえないことに帰する」として「重大な損害が生ずるおそれ」要件を満たさないものとした。
- ◇結論として、本件訴えを却下した原判決を支持して控訴を棄却した。

【若干の検討】

- ◇景観行政事件訴訟ではなかなか認められない「法律上の利益」について、自然公園法が個々人の法益をも保護する趣旨であるとして、認定した点に関しては、重要な意味を持つ判決であると言える。
- ◇結論としては、同じく差止訴訟の要件である「重大な損害を生ずるおそれ」が否定されてしまい、結論として、控訴が棄却されたという事案である。

IV 検討結果の整理—結びに代えて—

上記第Ⅲ章で検討した判例について、総合的な見地から整理して、本稿の結びに代えさせていただきたい。

上記1判決は、原告の景観に関する利益について、憲法を根拠として「景観権」として主張したものであった。ただし、判決では、この「景観権」は退けられている。また、1判決は、行政事件訴訟ではあるが、国家賠償法1条1項に基づく金銭損害賠償の訴訟事例であり、処分取消訴訟や義務付けの訴え、また、差止訴訟などとは異なった事案となっている。

上記2判決は、いわゆる「梶の浦景観訴訟」といわれるものであり、これまで、行政事件訴訟

において、高いハードルとなっていた、問題対象となっている行政法規が一般公益を超えた住民個々人の利益保護をも包含するものか否かという判断において、これを肯定して、原告の原告適格要件である「法律上の利益」要件を満たすものと認定したものである。そして、判決の結論としても、景観保護を訴えた原告が勝訴したものである。しかし、この「鞆の浦景観訴訟」以降の行政事件訴訟では、再び、前述原告適格要件たる「法律上の利益」の存在を否定して、訴えを却下するという判決が出される時期が継続した。そして、その状況は現在においても継続している。

例えば、3判決、5判決、6判決、7判決、8判決においては、前述景観利益保護を行政事件訴訟で訴える原告が、「法律上の利益」要件を欠くとして却下されるという、「行政事件訴訟における原告敗訴のパターン化した理論構成」が採られている。最近の景観訴訟は、民事訴訟から行政事件訴訟への移行がみられるものの、その行政事件訴訟においても原告適格要件さえもが認められないという、景観保護を訴える側から見れば厳しい状況が継続している。

上記原告敗訴パターンを採る判決で、さらに、特徴を有すると見られるのは、6判決および7判決であろう。これは、もちろん、原告の主張内容と対応した判示となっているものであるが、ただ単に、行政法規の趣旨の検討をするにとどまらず、その前段階において、最高裁判平成18年3月30日判決が「私法上の保護法益としての景観利益」を認定したことを採りあげた上で、これが、各々の行政事件訴訟においては、直接的に影響を及ぼすものではないとの趣旨が述べられている。前記最高裁判決の意義を考える上でも、また、今後の行政事件訴訟による景観保護を考える上でも注目しておくべき事項であると思われる。

以上、判例集掲載の最近の行政事件訴訟たる景観訴訟について検討した。景観訴訟は民事訴訟から行政事件訴訟へという移行、および、行政事件訴訟でも容易には景観保護が実現しないという客観的状況が存在することが把握されたように思われる。このような状況において、平成18年の最高裁判決の意義を踏まえつつ、民事訴訟の景観保護機能と、そしてまた、行政事件訴訟の景観保護機能をそれぞれ改めて検討する必要性に迫られていると筆者は考える。

(たにぐち さとし・高崎経済大学経済学部教授)