

都市景観の保護

小川清一郎

人間社会学部非常勤講師

1 はじめに

最近、東京・国立市の富士見通りのマンションが富士山の景観を阻害するという理由で業者が自ら撤去するというニュースが耳目を集めた。ここ国立市では近くの大学通り沿いの開発に際して、景観利益の保護が正面から問題となった裁判があった。都市景観をめぐる紛争は、日本のみならず、世界の様々な地域で生じている。時代の変化の中で都市の空間構造は変化する。現状の景観は時代の変化の中で消えていく運命にある。それでも良好な景観を残そうとする努力は貴重である。

景観法が制定されて20年がたった。そもそも景観という利益がどのように保護されるべきかについては様々な考え方があり、環境、眺望などとも相俟って議論が交わされている。ここでは景観が問題となった裁判例を挙げて、眺望などの事例との比較で都市開発に際して景観利益の保護をどのように図っていくべきかを法的観点から改めて考える。

2 景観法の制定

2.1 景観法の理念

生活のアメニティの重要な要素としての景観への人々の関心の高まりの中で、2004年に景観法が制定され、地方自治体が定める景観条例も、景観法を背景に、景観問題に対して大きな役割を果たすことも可能になった。景観法の目的は「わが国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現」である（景観法1条）。その理念は「良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として」整備・保全し、「地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない」とする（同法2条）。

景観法は、「良好な景観」の形成を促進するとするが、何をもって「良好な景観」とするか定め

られていない。この景観という保護法益をどのように保護するか、見解が分かれている。第一に、景観権を権利として認識して、個別的権利として保護する見解がある。第二に、景観は私法的側面と公法的側面を持っているので個別的権利に還元できるものではなく、公法の救済を図るべきとする見解がある。第三に、私法と公法という二面性を持つことを認め、その救済には公序という概念でより広く救済をはかるべきという見解がある。この点については後で扱う。

2.2 具体的施策

景観法は、基本理念を実現するため、景観行政団体、景観計画などの様々な施策を準備している。

1) 景観行政団体

景観行政団体は、景観法に基づく景観行政を行う主体である。法律上は都道府県、政令市、中核市であるが、現状の景観行政が都道府県、市区町村それぞれ自主的な条例に基づいて行われているという実態に鑑み、景観行政を一元化し、意欲のあるその他の市区町村は都道府県と協議し、当該市区町村が景観行政を行うことができるとしている。

2) 景観計画

景観行政を行うための根幹となる制度である。景観計画に定める事項は、①景観計画区域、②良好な景観の形成に関する方針、③良好な景観の形成のための行為の制限に関する基準、④景観重要建造物等の指定の方針、⑤屋外広告物に関する制限、⑥景観重要公共施設の整備に関する事項、⑦景観農業振興地域整備計画に関する基本的な事項、⑧自然公園に関する許可の基準等である。

景観計画を策定することにより、条例の制定を要することなく、直接、建築物の建築や工作物の設計等に対して届出義務を課し、必要な場合には勧告をすることができる。また、この届出・勧告制による緩やかな規制・誘導に加えて、建築物・工作物の色彩やデザイン等の形態意匠に関する制限については、条例を制定することにより、変更命令を出すことができる。他方、高さ等については変更命令をすることができない。変更命令の対象は、建築物や工作物の建築自体を止めることを目的とするのではなく、建築行為そのものは認めた上で、その内容について景観上の配慮を求めるものに限定する。

3) 景観重要建造物

景観重要建造物は、景観計画に定められた景観重要建造物の指定の方針に即して、現状の外観を保存するため、条例を定めることにより、屋根不燃区域の屋根・外壁等の防火装置、接道義務等建築基準法上の制限の一部を緩和することが可能となる。文化財保護法に基づく文化財と比較して、歴史的価値や希少性を問わないのが特徴であり、保全措置に関しても景観上重要な外観に関するものに限定され、内部の利用については自由度が高い。景観重要建造物に指定されると、現状変更し景観行政団体の長の許可が必要となるが、税制面での支援や建造物の外見の修理・修景に係る補助制度が活用できる。

4) 景観協定

景観協定は、計画計画区域内の土地所有者・借地権者の全員の同意により、建築物・緑・工作

物・看板・青空駐車場など景観に関する様々な事柄を一定的に協定にすることができ、新たに土地所有者等になった者にも承継効がある自主的な協定である。この協定は利用されれば、都市景観の保護に役立つことになる。

5) 景観協議会

景観協議会は、景観計画区域における良好な景観の形成を図るために必要な協議を行うため、景観行政団体、景観重要公共施設管理者、景観整備機構が組織できる協議会であり、必要に応じて、関係行政機関、公共事業者、住民その他良好な景観の形成の促進のための活動を行う者等を加えることができる。協議会は、その構成員以外の関係行政機関及び事業者に対し、意見の表明、説明その他の必要な協力を求めることができる。協議会で決めたことは尊重義務が生じる。

6) 景観地区

景観地区は、景観計画が届出・勧告による緩やかな規制誘導を行いたい場合に活用される。景観地区内において、建築物等の形態や色彩その他の意匠といった裁量性が求められる事柄について景観認定制度を導入し、数値で分かる事柄（建築物の高さ、壁面の位置、敷地面積の最低限度等）については建築確認で担保する。その他、土地の形質の変更などの必要な規制を条例で行うことは可能である。経過地区内の建築物の形態意匠制限に違反した場合は工事の停止、是正命令に違反した場合は懲役又は罰金等の罰則がある。この制度は利用されれば、都市景観の保護に役立つことになる。

2.3 景観法の功罪

景観法は従来の重点保護主義的考え方を払拭し、景観保護のための汎用的制度の構築を可能とした。2024年3月現在、景観行政団体は816団体、景観重要建造物は805件、景観協定は149件、景観協議会のはのべ97組織、景観地区は57地区あるという¹。さらに自治体が住民の意見を聴いて自発的に決定していける仕組みを設けた点で大きな意義がある。しかし、変更命令の発出が形態意匠の制限に限定されていることなど限界もある²。

3 景観をめぐる裁判

景観利益の行政的・公法的保護が十分でない場合、あるいは、建築協定・景観協定や地区計画・景観地区計画などが無い場合、当該地域の住民らが景観の侵害をめぐって訴訟を起こすことになる。しかし、これまで裁判所は、私法上の景観利益の保護を正面から認めてこなかった。眺望・景観の法的保護に関する主な裁判例は次のようなものである。

【1】猿ヶ京温泉事件－差止容認（前橋地判昭和36年9月14日下民集12巻9号2268頁）

【2】【1】の控訴審判決－差止容認（東京高判昭和38年9月11日判タ154号60頁）

【3】白浜温泉事件－差止却下（和歌山地裁田辺支部判決昭和43年7月20日判時559号72頁）

【4】京都平安閣事件－損害賠償棄却（京都地判昭和45年4月27日判時602号82頁）

- 【5】 京都岡崎有楽荘事件－差止認容（京都地決昭和48年9月19日判時720号81頁）
- 【6】 熱海分譲マンション事件－差止却下（東京地決昭和51年3月2日判時834号81頁）
- 【7】 【6】の抗告審決定－差止却下（東京高決昭和51年11月11日下民集27巻9－12号774頁）
- 【8】 日比谷公園事件－差止却下（東京地決昭和53年5月31日判時888号71頁）
- 【9】 【8】事件の抗告審決定－差止却下（東京高決昭和53年9月18日判時907号61頁）
- 【10】 横須賀野比海岸眺望侵害事件－損害賠償認容（横浜地裁横須賀支部判決昭和54年2月26日判時917号23頁）
- 【11】 松島海岸眺望事件－差止認容（仙台地決昭和59年5月29日判タ527号158頁）
- 【12】 京都仏教会事件－差止却下（京都地決平成4年8月6日判時1432号125頁）
- 【13】 木曾駒高原事件－損害賠償認容（大阪地判平成4年12月21日判時1453号146頁）
- 【14】 和歌の浦事件－差止却下（平成6年11月30日判時145号36頁）
- 【15】 鎌倉まちなみ景観事件－損害賠償棄却（東京高判平成13年6月7日判時1758号46頁）
- 【16】 国立マンション事件－撤去請求認容（東京地判平成16年12月18日判時1829号36頁）
- 【17】 名古屋白壁地区マンション事件－差止認容（名古屋地決平成15年3月31日判タ1119号278頁）
- 【18】 【16】事件控訴審判決－撤去及び損賠賠償請求棄却（東京高判平成16年10月27日判時1877号40頁）
- 【19】 【18】事件上告審判決－撤去及び損賠賠償請求棄却（最判平成18年3月30日民集60巻3号214頁）
- 【20】 赤白ストライプハウス事件（東京地判平成21年1月28日判タ1230号184頁）
- 【21】 鞆の浦景観事件（広島地判平成21年10月1日判時2060号3頁）

裁判例としてはじめに現れてきたのは眺望阻害事件であった。【1】【2】【3】事件などでは、営業上の利益侵害に着目し、その侵害の是非を判断している。しかし、【7】事件を契機に営業上の利益侵害を伴わない眺望の侵害についても、生活利益の侵害として法的保護の対象となりうるとの判断が示され、この判断枠組みが【10】事件にも影響を与え、現在に至っている。すなわち、眺望利益は生活利益の一種として社会通念上独自の価値を有すると認められる場合には、法的に保護される利益にあたるとされるようになった。他方、景観については、その法的保護を否定してきたのが判例の傾向である。例えば、【8】日比谷公園事件がある。これは、日比谷公園の南側に近接する土地における超高層ビル（30階20m）の建築により公園の日照、天空、景観等が阻害され、公園の利用価値と快適性が半減されるとして、公園の利用者が建築禁止の仮処分を申請した事件である。裁判所は、第一審、控訴審とも、申請を却下している。その控訴審では「地方公共団体の設置する都市公園は住民ないし一般公衆の共同使用に供せられる公の施設であって、何びとも他人の共同使用を妨げない限度において自由にこれを使用することができるものであるけれども、その使用は公法関係におけるいわゆる一般使用に該るものであり、都市公園の管理はこれを設置した地方公共団体が公園管理者として行なうべきものであって、一般使用者たる個人は当然には右のごとき

差止を求める根拠となる権利ないし利益を有するものではない」としている。次に、【12】京都仏教会事件がある。これは、京都仏教会が16階建て（高さ60m）のホテル建設に反対し、京都の宗教的・歴史的文化的環境権（景観権）を侵害するものとして、建築差止仮処分を申し立てたものである。京都地裁は、古都の歴史的風土の保全は「最終的には、民主的手段に従って制定された法律によって定められるべき問題」、「宗教的・歴史的文化的環境権（景観権）」は、その内容、要件等が不明確であって、私法上の権利として認めることができないなどとして、申立を却下した。【15】鎌倉まちなみ景観事件がある。これは、鎌倉市の古都景観地域の建物所有・居住者が隣接地に4階建てマンションを建築した業者に対して、古都鎌倉の景観、自宅からの眺望を侵害するとして損害賠償請求をした事案である。東京高裁は、景観権についての実定法上の根拠がなく、景観の内容、権利の成立要件、権利主体の範囲等いずれも不明確であり、景観を享受する権利は、当該地域住民のみに認められるものではなく、古都鎌倉を訪れる国民各人にも広く認められるものであって、公共的利益というべきものであり、眺望利益とは異なり、個人の個別的・具体的利益とはいうことはできないとして請求を棄却した。すなわち、公共的利益である景観利益と、個別的・具体的利益である眺望利益とは明確に区別されているのである。【16】【18】【19】の国立マンション事件については後に述べる。【17】名古屋白壁地区マンション事件は、武家屋敷の街並みの残る名古屋市白壁地区で、高さ約30mのマンション建設計画に反対する周辺住民らが、高さ20mを越える部分の建築工事の差止めを求めた事例である。仮処分では差止めを認容しているものの、その後取り消されることとなる。白壁地区では、昭和60年作成の名古屋市町並み保存要綱において「高さについては原則2階以下、やむを得ない場合は町並みとの調和に十分配慮する」とされていた。原告は、高層マンションの建築が白壁地区の町並み保護の趣旨と矛盾し、住民と名古屋市が長年にわたって指導をするなどの努力によって守ってきた町並み、景観を台無しにするものであり、将来にわたって回復したい損害が生じることから、住民は、土地所有権から派生する「形成された良好の景観を自ら維持する義務を負い、かつその維持を相互に求める利益」を持ち、またその他人格権に基づく日照権やプライバシーの権利を持つことを主張した。なお、その根拠として、①現在の町並みが保全され、良好な住環境が守られてきたのは、地域住民の理解と支持、協力による自主規制の結果に他ならない、②高さ20mの根拠は、戦前の絶対高さ制限の値であり、それを受け継いでいる、③財産権の自主規制によって生み出された景観利益は保護に値する、と主張している。これに対し被告は、①現実の町には修景基準に適合しない形状が多く見られる、②修景基準に反するからといって違法性が高いとはいえない、③高さ以外の点では修景基準に合致するようできる限り配慮したのであり、利益追求のみの姿勢でこのマンションを建設しているのではなく、むしろ地区の町並み、修景の維持保存に寄与することを根拠として、景観利益は法実態による裏打ちや前提条件に欠けている点で認めたいと主張した。仮処分決定では、原告の主張のかなりの部分が認められ、①都市の景観は、建物単独で成り立つ物ではなく、周囲環境との調和によって初めて成立する、②住民は、土地所有権から派生するものとして、形成された良好の景観を自ら維持する義務を負い、かつその維持を相互に求める利益（＝景観利益）を有する、③一度高層マンションが建てられてしまうと、町並みの回復が不可能になる点で、町並み保存事業の趣旨が半永久的に害

されることになる。また、一つマンションが建設されることで、次々に高層マンションが建設されかねない点で、後戻りが容易ではない、④景観利益を侵害する建物は、その侵害の可能性の限度で差止めを求めることができるとの判断を示した。【20】赤白ストライプハウス事件は、近隣住民が、本件建築物の赤白ストライプの外壁が、景観利益、平穏生活権を侵害するとして、外壁の撤去を求めた事例である。原告は、人格権としての景観利益ないし景観権を主張した。その際、①現に緑が多く、区画もきれいに整備された、近隣の商業地域とは画された住宅街であること、②第一種低層住居専用地域であること、③都市マスタープランの方針、④色彩を含む良好な環境を維持・保全する地域住民間の相互拘束を強調した。一方で被告は、色彩が十分考慮されたものであり、また、周囲に鮮やかな色彩の建物が既に存在し、色彩に関する要綱、取り決めがなかったとして、原告の主張を否認した。判決は、①本件地域は、第一種低層住居専用地域として閑静な住宅地を目指して地域の整備が行われた歴史的経緯があるが、建物外壁の色彩について法的規制はなく、地域住民間で建物外壁の色彩に関する建築協定等の取り決めも存しない、②実際にも本件建物周辺には外壁が青色、黒色、薄紫色など様々な色彩の建物が存在し、建物外壁の色彩が統一されているわけではないことから、本件建物の周辺の景観が、良好な風景として人々の歴史的・文化的環境を形作っているとはいえず、本件地域内に居住する者が、建物外壁の色彩に係る景観の恵沢を日常的に享受しているとか、景観利益を有するなどということはできない、③本件建物の建築は、行為の態様その他の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くものとは認め難く、仮に原告らに建物外壁の色彩に係る景観利益があるとしても、これを違法に侵害する行為とはいえないとした。【21】軈の浦景観事件は、広島県軈の浦において、住民らが景観利益の侵害などを理由に、広島県に対し、公有水面埋立て免許の差止めを求めた行政訴訟である。これは後で述べる。

景観と眺望の保護の差については、次のように考えられる。眺望利益とは、特定の地点からよい景色や眺めを享受できる利益をさし、そこでは、享受主体が明確なため、個人の利益として私法上の保護の対象となりやすいが、景観利益とは、自然的、歴史的、文化的要素から形成される地域の客観的状态ないし利益であり、個人も関係しないわけではなく、当該地域に居住している住民は、その利益を享受するとともにその維持や形成に関わるが、特定の個人に排他的に帰属するものではなく、公共的性格を有する利益であり、その保護を個人の利益保護を中心とした私法や民事訴訟がよくなしうるかについて、理論上も困難な問題がある。

4 国立マンション事件

こうした裁判傾向の中で、画期的判決が下された。【16】国立マンション事件（第一審判決）である。この判決は景観利益の侵害を認めたことである。すなわち、①特定の地域内において、地権者らによる土地利用の自己規制の継続により、相当の期間、ある特定の人工的な景観が保持され、②社会通念上もその景観が良好なものと認められ、③地権者らの所有する土地に付加価値を生み出した場合、という要件を満たした場合には、景観利益が法的に保護され、受忍限度を超える侵害があれば不法行為が成立するとして、建物撤去と損害賠償を認めた。その方向性はすでに紹介した

【17】事件でも継承された。その後、【18】国立マンション事件（控訴審判決）、【19】国立マンション事件（上告審判決）では建物撤去と損害賠償は否定されたが、最高裁は景観利益は法的に保護すべき利益であると認めた。その後の訴訟、行政政策に大きな方向性を示すものである。国立マンション事件については、行政訴訟、民事訴訟を多くの訴訟が提起され、複雑な様相を呈しているが、ここでは景観利益を巡って建物撤去と損害賠償が争われた民事訴訟に焦点を当てる。

《事実の概要》

東京都国立市のいわゆる大学通りは、JR 中央線国立駅南口のロータリーから南にまっすぐに延びる長さ約 1.2km、歩道を含めた幅が約 44m の広い通りである。その両側には高さ約 20m の桜と銀杏の並木が美しく並び、また高さの点で街路樹と調和がとれた低層の店舗と住宅が建ち並んで落ち着いた景観を形成している。その南端に、訴外 A 社が所有する本件土地があった。大学通り沿いの地域のうち、一橋大学より南に位置する地域は、大部分が第一低層住居専用地域に指定され、建築物の高度が 10m に規制されている。しかし、本件土地は、第二種中高層住居専用地域に指定されており、建築物の高度制限はなかった。この土地を不動産業者 Y が取得し、高さ 43.65m 地上 14 階建て、総戸数 353 戸に及ぶ大型高層の分譲マンション建設を計画した。これに対して住民 X らが、建設行為の差止め（建物完成後は高さ 20m を超える部分の一部撤去）等を求めたのが本件である。

【16】第一審判決（東京地判平成 14・12・18 判時 1829 号 36 頁）は、「景観利益」侵害に基づく不法行為の成立を認め、Y に対して、マンションのうち大学通りに直接面した 1 棟の高さ 20m を超える部分の撤去を命じた。これに対して、【18】控訴審判決（東京高裁平成 16・10・27 判時 1877 号 40 頁）は、良好な景観は適切な行政施策によって保護されるべきものであること、また、景観評価の主観性などを述べた上で、景観権・景観利益の存在を否定し、Y の敗訴部分を取り消して X らの請求を棄却した。X らが上告。【19】上告審判決（最判平成 18 年 3 月 30 日民集 60 巻 3 号 214 頁）は以下の通りである。

《判旨》

上告棄却。

「都市の景観は、良好な風景として、人々の歴史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ものというべきである。」都市の良好な景観の形成・保全を目的とする条例は少なくなく、また、景観法の諸規定も、良好な景観が有する価値を保護することを目的とする。「そうすると、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ものは、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらのものが有する良好な景観の恵沢を享受する利益（以下「景観利益」という。）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である」。このような法律上保護される利益侵害についても民法上の不法行為が成立するが（民法 709 条）、「本件におけるように建物の建築が第三者に対する関係において景観利益の違法な侵害となるかどうかは、被侵害利益である景観利益の性質と内容、当該景観の所在地の地域環境、侵害行為の態様、程度、侵害の経過などを総合的に考察して判断すべきである」。そして、景観利益の性質からすれば、「ある行為が景観利益に対す

る違法な侵害に当たるといえるためには、少なくとも、その侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められると解するのが相当である」。大学通り周辺の景観に近接する地域内の居住者は、この景観について景観利益を有するというべきであるが、本件の事実関係の下では、「本件建物の建築は、行為の態様その他の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くものとは認め難く、Xらの景観利益を違法に侵害する行為に当たるといえることはできない」。

《検討》

この最高裁判決の特色は、第一に、景観利益を民法709条の「法律上保護される利益」と認めたことである。すなわち、「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ものは、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有する」として、「これらのものが有する良好な景観の恵沢を享受する利益は、法律上保護に値する」としていることである。第一審判決のような、土地所有権から派生する利益とすることはせず、景観利益をストレートに問題としている。第二に、この景観利益を「私法上の権利といい得るような明確な実体を有するものとは認められない」として権利性を否定している。第三に、違法性判断について、「被侵害利益である景観利益の性質と内容、当該景観の所在地の地域環境、侵害行為の態様、程度、侵害の経過などを総合的に考察して判断すべきである」として、景観利益の保護は「第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されている」として、そこから、「ある行為が景観利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、少なくとも、その侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められる」とする。第四に、景観利益の享受主体は「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もの」として、第一審判決などと比べて広い範囲で認められている。

最高裁判決が景観利益を保護法益と認めたことは画期的であるが、いくつか問題点もある。第一に、景観利益の享受主体を「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もの」と広く認めたことはよいが、それが却って「利益の強さが希釈され、違法性がみとめられにくくなった」³とする指摘もある。第二に、景観利益の立証についても難しい問題を提起している。つまり、景観利益の侵害を認めさせるには、①当該地域に歴史的又は文化的環境が形成され、豊かな生活環境が構成されていること、②被侵害利益である当該地域における景観利益の性質と内容、当該景観の所在地の地域環境、侵害行為の態様、程度、侵害の経過等、③侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反する事実、公序良俗違反や権利の濫用に該当する事実などにより侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相対性を欠くこと、などの立証が必要となる。しかし、景観利益の主張・立証について手法が確立している訳ではないので原告の負担は大きい。

5 軀の浦景観事件判決（広島地判平成 21 年 10 月 1 日判時 2060 号 3 頁）

これは景観利益をめぐる争われた行政訴訟である。

《事実の概要》

瀬戸内海沿岸に位置する広島県福山市の軀の浦は、古来より景勝地として有名であり、近世港湾都市としての歴史的価値も高い。広島県および福山市は、交通渋滞解消と駐車場等の用地創出等を目的として、埋立て・架橋事業を計画し、広島県知事に埋立免許を出願した。

出願が確実となった段階で X ら（原告）は、景観利益が埋立て・架橋により侵害されると主張し、免許庁が属する広島県を被告として、埋立免許の差止訴訟を提起、仮の差止めも申し立てた。

仮の差止めについて広島地裁は、X ら主張の「歴史的町並みゾーン」内に居住する者の申立人適格を認めた上で、「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要」がないとして却下した（広島地決 2000 年 2 月 29 日判時 2045 号 98 頁）。その後、県知事は免許できると判断して国交省中国地方整備局長に許可を申請したが、許可がなされないまま結審した。

1 審判決は、X らのうち軀町内に居住する者に原告適格および「重大な損害を生ずるおそれ」を認め、差止訴訟を適法とした。さらに本案では、知事が本件埋立免許を行うことは裁量権の範囲を超え、X らの請求を認容した。

《判旨》

一部却下、一部認容。

本判決は、まず【19】最判 2006 年 3 月 30 日（民集 60 卷 3 号 948 頁）を引用し、「軀の景観」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」の景観利益は、私法上の保護に値するとする。その上で、①景観利益を有する者は公水法上意見書提出権が認められる利害関係人（公有水面埋立法（以下、「公水法」）3 条 3 項）に当たるとし、また②瀬戸内海環境保全特別措置法（以下、「瀬戸内法」）13 条 1 項の配慮義務、同法上の国・県の計画などを関係法令（行政事件訴訟法（以下、「行訴法」）9 条 2 項）として参照し、さらに、③軀の景観の価値・回復困難性といった被侵害利益の性質ならびにその侵害の程度を総合的に勘案して、「公水法及びその関連法規は、法的保護に値する、軀の景観を享受する利益をも個別的利益として保護に値する趣旨を含む」とする。その上で判決は、「軀町は比較的狭い範囲で成り立っている行政区画であり、その中心に本件湾が存在する」として、軀町居住者全てに原告適格を認めた。

景観利益に関する損害については、処分取消しの訴えを提起し、執行停止を受けることによって、その救済を受けることが困難な損害があることを認めている。さらに「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、我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が困難な性質のものである」として重大な損害を生ずるおそれがあると認めた。

本判決は、公水法 4 条 1 項 1 号が定める埋立免許の要件「国土利用上適正且合理的ナルコト」について、免許権者である知事の「政策的な判断からの裁量権」を認めるが、その判断にあたっては本件事業が「軀の景観に及ぼす影響」と事業の「必要性及び公共性の高さ」を比較衡量し、「瀬

戸内海の良好な景観をできるだけ保全する」ことが必要だとする。

そして、「広島県知事は、本件埋立免許が『国土利用上適正且合理的』であるか否かを判断するにあたっては、本件埋立およびこれに伴う架橋を含む本景観をできるだけ保全する瀬戸内法の趣旨を踏まえつつ、合理的に判断すべきであり、その判断が不合理であるといえる場合には、本件埋立免許をすることは、裁量権を逸脱した違法な行為にあたる」とした。

その上で判決は、本件事業の必要性、公共性（道路整備の効果、駐車場の整備、小型船の船溜まりの整備、フェリーふ頭、防災設備、下水道整備）について検討し、それらは「調査、検討が不十分であるか、又は、一定の必要性、合理性が認められたとしても、そのみによって本件埋立それ自体の必要性を肯定することの合理性を欠くものである」として、知事は埋立免許をしてはならないとした。

《検討》

本件は、2004年（平成16年）改正で抗告訴訟に追加された差止訴訟（行訴法3条7項）である。そこで行訴法37条の4の差止訴訟の要件を満たしているか問題となる。まず、原告適格である。判決では鞆町居住者全てに原告適格を認めたが、景観利益には個々人の個別的利益を超える面があり、それに対する侵害を鞆の住民が抗告訴訟で争うことは無理があるのではないかという指摘がある⁴。その背景には景観利益という外延の広がりのあるものを個人の利益に矮小化・還元できるかという懸念がある。

次に重大な損害の要件がある。景観利益は一度侵害されると処分の取消しの訴えに伴う事業の執行停止では保護されないと判断したものである。しかし、その基準が普遍性も持ちうるか疑問もある。すなわち、鞆の浦の景観は歴史的・文化的な価値が高く、万葉の昔から景勝地である。さらに瀬戸内海の中央に位置する鞆港は、潮待ちの港として中世以降栄えており、そのために港の遺構もほぼ完全に残っている。世界遺産に匹敵する価値があるとしてイコモスにより事業中止を求める勧告がなされてきた経緯があり、鞆の浦の景観は、単なる美しさだけでなく、歴史と文化を含む景観としての価値がある。そうした事情を勘案すると、他の事案にとって「重大な損害」という要件は低いハードルではない⁵。

さらに、裁量権の逸脱について、免許権者である知事の「政策的な判断からの裁量権」を認めるものの、アセスメントが不十分で、事業の代替案がほとんど検討されていないなど事業者側の問題点を指摘しその上での裁量権は逸脱しているとしている。今後は裁量権についてしっかりした調査・検討がなされるべきであるという警鐘を鳴らしたものであり、評価できる。

6 今後の課題

6.1 景観権の未成熟

日照権の場合には、昭和40年代から多数の日照紛争が提起され、数多くの差止めや損害賠償事例が集積し、事例集積が見られた。最高裁においても認容事例が認められるなど、私法上の権利として日照権は判例法上の権利として成熟していた。民事上の日照権は、個別事例ごとに相互の位置

関係、周辺地域の土地利用の状況、加害者および被害者の事情や紛争の経緯などを踏まえ個別に判断がなされ、日影被害についても、日影図などによる被害立証の手法は概ね確立していた。その後、建築基準法に導入された日影規制は、こうした私法上の日照権の存在を前提として、日照紛争を未然に防止し、被害救済を一律に行なう目的で制定された。その結果、日影規制以前に多発していた日照権訴訟は大幅に減少している。眺望権についても、日照権ほどに成熟はしていないが、判例上権利として承認され、保護が図られている（【1】【2】【5】【10】事件など）。

他方、景観利益・景観権に関しては民事上日照権に比肩しうるような判例の集積はなく、権利として未成熟である。さらに最高裁で景観利益が法律上保護される利益であるとして、保護の可能性が認められたが、景観権は認められなかった。景観利益は抽象的に認められたものの、具体的事例としての請求が認容されて確定した事例は存在していない。

景観権という概念は環境権の一つであるという理解がある。しかし、大阪空港訴訟で提起された環境権という概念は未だ裁判では承認されていない。その理由が外延が曖昧で個人の自由を阻害する側面があることへの懸念があることである。景観権も同様な危惧がある。それゆえ判例でも未承認である。今後もその方向性は変わらないのではないか。公法的規制や地域ルール形成などの枠組みで保護が考えられる。

6.2 私法上の権利として権利救済を求めることへの困難性

現行の民事訴訟は私法上の権利（私権）の救済を求めて提起されるため、私権がまず前提事実となり、その侵害があることが必要である。景観利益が私権の側面と公共的利益の側面を有した二重性をもっている。公共的利益の側面を重視すると、そもそも環境利益は公法での規制、保護を図るべきであり、私権による救済には馴染まないという考え方もある（私法・公法峻別論）。景観が「国民共通の資産」（景観法1条）であることについてはコンセンサスがあるものの、それを私権として保護することについては制度上、理論上の困難性がある。

学説では、景観利益を根拠づけるためにいくつかの考え方がある。第一に、個別利益として主観的な景観利益があるとするものである。景観法成立以前の裁判例における原告の訴えにおいてみられた。良好な環境を享受しうる権利である「環境権」の一種としての景観権を主張するもの、土地所有権から派生する利益として景観利益を主張するものなどがある⁶。この考え方は、私権としての景観権を認める。すなわち、土地所有権から派生する利益とするもの、人格権ないし人格的利益から派生するものなどがある。第二に、個々人の個別的な景観利益だけでなく、経済的利益との調整を重視し、景観をめぐる紛争は、住民と事業者との対立ではなく、良好な景観を享受している既存住民と、良好な景観を享受したいと願い当該地域に移住しようとする潜在住民との対立とみるべきだと主張するものである⁷。つまり、損なわれていると主張されているのは既存住民の景観利益であり、景観保護の正当性を判断する上では、潜在住民の景観利益、さらには双方の経済利益をも比較しなければ正当な景観利益は判断できないとする。この考え方では、個々人の景観利益や景観権は否定され、むしろ、法律の不備こそ問題であり、公法的規制の整備によって景観利益は保護されるべきとする。第三に、景観利益を公益と私益の重なり合う利益として、つまり個人に還元さ

れない利益として、住民らの地域ルール、秩序の相互遵守により自主的に形成されるものと主張するものである。この考え方は、公益と私益の峻別が不可能であるという前提に立つので、私権の創出を考慮せず、公共的利益の実現のためのサンクションとしての差止めを認める。つまり、国立マンション事件の第一審判決【16】の打ち出した景観利益の背後にあるものは、土地所有権ではなく、景観保護を内容とする土地利用に関する地域的ルールであり、不法行為の効果としてではなく、地域ルール違反行為に対するサンクションとして違反是正措置を認めたと考える⁸。あるいは、地域ルールが慣習法として明示的な位置づけを持たない場合でも、地域ルールを無視または侵害する建築行為は違法な権利濫用と判断され、地域的ルールが地域の秩序を形成する場合には、ルール違反行為はそれ自体で損害賠償や差止めなどの法的サンクションの対象となるとする⁹。あるいは、特定環境の共同利用に関する慣習上の法的利益とするもの¹⁰、拡張された人格権とするもの¹¹などがある。

判例の傾向からすると、権利としての景観権を保護法益として法的救済を求めることは難しいと思われる。第三の考え方を根拠に自主的な地域ルールの形成が慣習法となり、それに基づき景観利益を保護する方向性が司法制度との親和性が高いと思われる。もちろん、公法的規制や景観法などに基づく景観条例、景観協定、景観地区なども有用である。

6.3 都市計画行政・立法の理念の確立

わが国の都市開発法制は、ドイツなどとは異なり、建築自由の原則に立っている。すなわち、行政法規等によって規制されない限り所有権行使として建築行為は許されるという考え方が強く、このため、行政法規等の整備がなされない限り、景観利益が保護される保障はなく、行政法規による規制が不十分な場合、景観利益が侵害される恐れがある。これはわが国では確固とした市街地像を持って都市計画がなされていないことに由来する。ヨーロッパなどの諸都市ではストックとしての市街地が個性を持っているが、わが国では改めて個性ある市街地像を議論するところから始めなければならない¹²。次に、規制がなされる場合でも、日照等の最低限の生活アメニティは一定の限度で保護されるが、景観保護のための規制は極めて不十分であり、仮にそれが保護された場合でも、古都の歴史的遺跡といった特定の景観のみが保護されるだけで（重点保護主義、選別保護主義）、単に良好な景観や地域的特色を有する景観、整った街並みといった程度では保護の対象にはならない。景観法はこうした状況を大きく転換したが、さらに豊かな生活の確保のために景観や街並みの保護を図る様々な方策や自主的ルールの形成が求められる。

注

1 国交省 HP・景観法の施行状況

https://www.mlit.go.jp//toshi/townscape/toshi_townscape_tk_000021.html

2 久保茂樹『都市法入門』134頁。

3 大塚直「国立景観訴訟最高裁判決の意義と課題」ジュリスト1323号81頁。

- 4 小澤道一「取消訴訟における周辺住民の原告適格（3）—小田急最高裁大法廷判決以降における下級審判例の動向と解釈上の問題点」判時 2043 号（2009 年）43 頁。
- 5 白井雅子「柄の浦景観保全事件—広島地裁平成 21 年 10 月 1 日判決—」中央学院大学法学論叢 23 卷 2 号 48 頁。
- 6 【16】国立マンション事件・第一審判決（東京地判平成 16 年 12 月 18 日判時 1829 号 36 頁）、
【17】名古屋白壁地区マンション事件（名古屋地決平成 15 年 3 月 31 日判タ 1119 号 278 頁）。
- 7 阿部泰隆「景観は私法的（司法的）に形成されるか」自治研究 81 卷 2 号、3 号など。
- 8 吉田克己「『景観利益』の法的保護」判例タイムズ 1120 号 70 頁。
- 9 吉村良一「景観の私法上の保護における地域的ルール of 意義」立命館法学 316 号 458 頁。
- 10 大塚直「国立景観訴訟最高裁判決の意義と課題」ジュリスト 1323 号 70 頁。
- 11 安井利安『景観利益の保護法理と裁判』42 頁。
- 12 小林重敬「都市の構造転換と都市計画のあり方の変化」『現代の法 9 都市と法』77 頁。

参考文献

- 荒又美陽「都市景観をめぐる認識の変容—バリのモニュメント論叢から—」一橋論叢 132 卷 2 号（2004 年）138 頁。
- 寺田友子「景観権について」『現代の行政紛争・小高剛先生古稀祝賀』（2004 年）323 頁。
- 大塚直「国立景観訴訟最高裁判決の意義と課題」ジュリスト 1323 号（2006 年）70 頁。
- 吉村良一「景観保護と不法行為—国立景観訴訟最高裁判決の検討を中心に—」立命館法学 310 号（2006 年）455 頁。
- 久保茂樹「都市の美観と法—フランスにおける美観論議覚書」青山法学論集 48 卷 1・2 合併号（2006 年）123 頁
- 北河隆之「景観利益の侵害と不法行為の成否」琉大法学 77 号（2007 年）178 頁。
- 蓑輪靖博「景観の民事法的保護について」福岡大学法学論叢 53 卷 1・2 号（2008 年）57 頁。
- 白川慧一「近年の環境訴訟事例にみる景観保護の論理」土地総合研究 2010 年夏号 117 頁。
- 白川慧一・坂野達郎・杉田早苗「地域的な景観保護への正当性判断と相互拘束への遵守意向の背景要因に関する研究」日本都市計画学会 都市計画論文集 No. 45 - 3（2010 年）175 頁。
- 太田照美「景観訴訟の法律問題」産大法学 43 卷 3・4 号（2010 年）71 頁。
- 安井利安『景観利益の保護法理と裁判』（2014 年）。
- 角松生史「コモンズとしての景観の特質と景観法・景観利益」論究ジュリスト 15 号（2015 年）26 頁。
- 安本典夫『都市法概説（第 3 版）』（2017 年）162 頁。
- 宇随幸雄「景観づくりの取組と景観利益に関わる判例の動向」RETIO 132 号 2024 年冬号 31 頁。
- 大橋洋一『都市法』（2024 年）133 頁。
- 久保茂樹『都市法入門』（2024 年）110 頁。