

まちづくり権

山下・渡辺法律事務所 弁護士 渡辺 晋

はじめに

私たちは、安全で豊かな環境のもとに生活する法的利益（以下、「生活環境利益」という）を有している^{*1}。生活環境利益が違法な行為によって損なわれた場合には、損害賠償を求め、または違法行為を差止めることができる。

生活環境利益の保護については、これまで、人の生命、健康、財産、またはその他の生活上利益が侵害された場合に、損害の賠償を求め、または妨害を排除するという消極的な利益保護のコンテキストの中で捉えられてきた。しかるに、近年では、消極的に失われた利益を守るだけでなく、より積極的に、暮らしやすい生活環境を自ら決定し得る立場を、参政権的な権利として認めるべきであるという主張（まちづくり権を認める考え方がみられる^{*2}）。

今般、まちづくり権に関する裁判所の判断が公表された（神戸地裁尼崎支部判令和元.12.17判時2456号98頁）。本稿では生活環境利益に関する従前の取扱いとまちづくりへの住民関与の仕組みをまとめたうえ、まちづくり権の考え方を整理し、この裁判例を紹介する（なお、判決では、まちづくり権は否定されている）。

第1 安全で豊かな環境を享受する生活利益

1 生活環境利益の侵害

(1) 典型7公害

戦後日本は、高度経済成長期、産業技術の進歩を最大限度に活用し、著しい発展を遂げた。しかし、昭和40年代に入り、経済発展のひずみが生じ、人の生活環境を阻害する公害問題が顕在化する。生活環境利益が公害によって阻害されることは、あってはならない。環境基本法には、①大気汚染、②水質汚濁、③土壌汚染、④騒音、⑤振動、⑥地盤沈下、⑦悪臭が、典型7公害と定められており（同法2条3項）、典型7公害から生活環境利益を守るため、行政によってさまざまな対策が講じられている。

また、環境基本法は国民の責務を明らかにする法律でもある。典型7公害に掲げられる環境悪化行為につき、私人によって生活環境利益が侵害された場合にも、生活環境利益は保護の対象となる。裁判所は、環境権という権利は認めていないものの、生活環境が悪化し、その結果健康や財産に被害が生じた場合には、損害賠償請求や差止請求を認めることによって被害者を救済している。たとえば、東京地裁八王子支部判平成元3.15（横田基地第3次訴訟判決。判タ705号205頁）では、環境権という権利に関しては、『実定法上の明文の根拠が皆無であるのみならず、その要件

や効果、権利の帰属主体等が明確でないなど権利として未成熟であり、その権利性につき未だ一般社会の法的確信が形成されたとはいえない』として権利性を否定するとともに、損害賠償請求については、『不法行為上の被侵害利益は、必ずしも権利性を有することは必要でなく、法的保護に値するものであることをもって足りる』と述べ、生活環境利益の侵害に対する不法行為による損害賠償請求を肯定している。被害が継続的で甚大であり、損害賠償では不利益を補填することができない場合には、違法行為の差止めも認められる。建設の差止請求を認めたケースとしては、たとえば、広島高判昭和48.2.14判時693号27頁がある。

(2) 日照および景観

加えて、典型7公害以外にも、人の生活上のさまざまな利益が、生活環境利益として保護の対象とされている。嚆矢となったのは、日照の利益である。高度経済成長期に多くの中高層の建物が建築され、日照が法的な保護に値するかどうかは社会問題化した。

これに対して、立法上の対策としては、建築基準法が1976年（昭和51年）11月に改正されて56条の2が新設された（施行は翌1976年（昭和52年）12月）。日照の利益を享受するための制度は、同条およびこれにもとづく条例によって日影を生じさせる建物の建築を制限するという手法（日影規制）によって、構築されている。

また、個別の日照利益保護の観点からは、最判昭和47.6.27判時669号26頁によって、最高裁の判断が示されている。工事停止命令、違反建築物除去命令が発せられたにもかかわらず、建築基準法に違反した二階増築工事を行ったことに対し、隣地の住民が、日照・通風妨害を理由とする損害賠償を求めた事案に

おいて、『居宅の日照、通風は、快適で健康な生活に必要な生活利益であり、それが他人の土地の上方空間を横切つてもたらされるものであつても、法的な保護の対象にならないものではなく、加害者が権利の濫用にわたる行為により日照、通風を妨害したような場合には、被害者のために、不法行為に基づく損害賠償の請求を認めるのが相当である』として、日照・通風が法的保護の対象となりうるということが明言された*3。

景観について論じられたのが、最判平成18.3.30（国立マンション訴訟判決。判時1931号3頁）である。建物の高さをそろえるなどして景観が保持されてきた地域において、不動産業者がほかの建物よりも高いマンションを建築したために、地域の住民が、高層部分の撤去、および慰謝料の支払などを請求した事案において、『都市の景観は、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』のであり、『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、法律上保護に値する』として、景観利益が法律上保護に値するものとされた。

なお、日照や景観の利益も、環境権の権利性が認められていないのと同様に、権利性（日照権、景観権が権利であること）は認められていない。国立マンション訴訟判決ではこの点について明示的に、『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ところ、現時点においては、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ず、景観利益

を越えて「景観権」という権利性を有するものを認めることはできない』と述べられている。

2 まちづくりへの住民関与の考え方

(1) 都市計画への住民の関与

わが国の法制度では、都市計画法を基本ルールとして、まちづくりが進められる。同法には「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するため行なう措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない」（3条2項）、「国及び地方公共団体は、都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない」（3条3項）という理念が示されたうえで、都道府県または市町村は、「都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」（16条1項）、「関係市町村の住民及び利害関係人は、縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、都道府県の作成に係るものにあつては都道府県に、市町村の作成に係るものにあつては市町村に、意見書を提出することができる」（17条2項）として、まちづくりが都市の住民の関与のもとに進められるべきである旨が、定められている。

(2) 都市計画マスタープラン

また、都市計画法には、「市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（基本方針）を定める」と定められている（18条の2第1

項）。この条文に根拠づけられる基本方針が、市町村の都市計画マスタープランである。市町村は、都市計画マスタープランを定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない（18条の2第2項）。都市計画は、住民の関与のもとに決められた都市計画マスタープランに沿って、立案される^{*4}。

(3) 条例による住民参加

さらに現在では、多くの市町村で、都市計画マスタープランにそって、条例（まちづくり条例）が制定されており、実際に多くの都市計画が、都市計画マスタープランおよびまちづくり条例に沿って進められている。

たとえば、小平市は、2010年（平成22年）に小平市民等提案型まちづくり条例を制定し、「地区住民等は、地区まちづくりの推進を目的とする団体を組織し、市長に対し、規則で定めるところにより認定を申請することができる」（7条1項）、「地区まちづくり協議会及び推進地区まちづくり協議会（地区まちづくり協議会等）は、地区まちづくり計画の案を策定することができる」（10条1項）という仕組みを構築したうえで、ウェブサイトにおいて、この条例に関して、「まちづくりの基本方針である「小平市都市計画マスタープラン」に掲げるまちの将来像の実現に向けて、市民参加によるまちづくりを進めるため、市民等、事業主及び市の役割を分担し、相互の連携を図りながら、それぞれの地区で市民等が中心となって身近なまちづくりを実践し、参加と協働のまちづくりの推進を図る条例です。本条例により、都市計画法や建築基準法に基づくことなく、身近な地区の諸課題などに対して地区住民等の発意により、地区の特性や魅力を生かしたまちづくりを進め

ることができます」として、情報を公開をしている（2022年（令和4年）6月7日 都市開発部 都市計画課）。

西宮市においても、西宮市の自然と共生するまちづくりに関する条例において、市、事業者及び市民が、協働して自然環境の保全に関する取組みを推進すべき旨が定められ（6条）、さらに西宮市参画と協働の推進に関する条例でも、市民等が持つ豊かな知識及び経験をまちづくりに生かし、市民等と市がよりよい同市の姿を共に考え、その実現に向けて共に行動する地域社会の形成に資することを目的として（1条）、市民の意見提出手続（6条1項）や政策の立案等の提案手続（8条1項）、協働して取り組む事業の提案手続（15条1項）などと定められている。

(4) 住民の関与の権利性

現在ではこのように、都市計画法とまちづくり条例によって、まちづくりに住民が関与する仕組みが広く構築されているところ、これに加えて、神戸地裁尼崎支部判令和元.12.17では、原告によって、参政権的な性格を有するまちづくり権に基づく損害賠償請求や工事差止請求を認めるべきであるという主張がなされた。地域住民は、人格権に基づいて、暮らしやすく自らの幸福を追求し得る生活環境を自ら決定することができるのであり、自らの住む地域のあり方について、積極的に自らが決定する権利を認めるべきであるという主張である*5。

判決では、住民が居住地の周辺の良い都市環境や自然環境の形成等への積極的に関与することの意義を認めながらも、『まちづくり権の内容は不明確なものというほかなく、これが明確な実体を有し、法的な権利性を有するものとは認められない』などとして、まちづくり権等に基づく主張は全面的に退けら

れた。以下、事案の概要と裁判所の判断を紹介する。

第2 神戸地裁尼崎支部判令和元.12.17

1 事案の概要

(1) 原告はXら32名である。そのうち30名は西宮市b町に所在する一団の土地（a山と呼ばれる小高い丘の所在する約4万平米の土地。以下、「本件土地」という）の近隣に居住する者、2名はa山の自然環境や文化財を研究する者である。

被告はY1とY2である。Y1は住宅地の企画・設計・施工及び開発業務等を行うことを目的とする会社、Y2は建設工事の施工等を行うことを目的とする会社である。Y1が事業主となり、Y2が、本件土地を開発区域として、宅地分譲のための開発工事（本件開発工事）を行っている（以下、Y1とY2をあわせて「Yら」という）。

(2) 本件土地は、第一種低層住居専用地域（都市計画法8条1号）、高度地区（同条3号）、風致地区（同条7号）に、それぞれ指定されている。また、文化財保護法93条にいう周知の埋蔵文化財包蔵地であり、「d古墳」という遺跡があるほか、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律28条1項にいう鳥獣保護区（e鳥獣保護区）に指定されている。

(3) Y1は、平成28年2月18日、西宮市長に対し、西宮市の開発事業等におけるまちづくりに関する条例（以下、「市まちづくり条例」という）に基づき、本件開発工事に係る開発事業概要書を提出し、平成29年7月18日付けで、西宮市長に対し、都市計画法29条1項に基づき、工事施行者をY2として、本件開発工事に係る開発許可申請をした。同開発許可申請は、本件土地を開発区域とするものであ

り、予定建築物等の用途を戸建住宅72戸、集合住宅用地1区画とするものである。西宮市長は、平成29年9月21日、開発許可申請を許可した（本件開発許可）。

(4) Xらは、平成29年10月17日、本件開発許可の取消しを求めて、西宮市開発審査会に対し、審査請求をしたが、平成30年3月20日、審査請求は不適法として却下または棄却された。

(5) Yらは、平成29年9月、本件各土地の近隣住民に対し、同月26日から本件開発工事を実施することやその工程表並びに現場事務所や現場責任者及びその連絡先等について通知した上で、本件開発工事を開始した。

(6) Xらは、Yらの本件開発工事によって、Xらのまちづくり権が侵害された、あるいはまちづくりに参加して地域のあり方を自らが決定する利益が侵害されたなどとして、Yらに対し、本件開発工事の差止めおよび損害賠償金の支払いを求め、訴えを提起した。

裁判所は、まちづくり権には法的な権利性が認められないなどして、Xらの請求を棄却した。

2 裁判所の判断

訴訟では、Xらは、まちづくり権とは、より暮らしやすい、自らの幸福を追求し得る生活環境を自ら決定する権利、自らの住む地域のあり方を自らが決定する権利であり、人格権に基づいて認められるとし、また、まちづくり権は、単に自由の侵害に対してその排除等を求める自由権にとどまらず、より積極的な参政権の性質を有する権利である旨主張していた。

判決では、まず、Xらが主張するまちづくり権が認められるか否かを検討し、『Xらの主張するまちづくり権は、住民がその居住する地域のあり方を自らが決定するというもの

であるところ、・・・都市計画法や西宮市の条例等に照らしても、住民が、その居住地の周辺の良い都市環境や自然環境の形成等に積極的に関与することは、都市が、当該地域の実情に即した健全な発展を遂げるために重要な意義を有するものといえる。

しかしながら、このことから直ちに、まちづくり権が住民の法的権利として認められ、これに基づく工事の差止等の請求が認められるものということとはできない。すなわち、Xらが主張するようなまちづくり権が権利性を有し、これに基づく工事の差止等が認められるというためには、これが土地所有者が有する所有権等の権利を制約するものであることに鑑みても、権利として客観的に認知されており、その内容や効力が及ぶ範囲、発生の原因、権利主体などについて、一義的な判断を下すことができる程度の明確な実体を有するものである必要があるというべきである。

しかしながら、Xらが主張するまちづくり権は、これが土地所有者が有する土地所有権等を制約するものとして客観的に認知されているということとはできないし、また、どの範囲の住民が、どのような相手方に対して、差止等の権利行使を行うことができるのかといったその具体的内容も全く不明である。さらに、Xらは、まちづくり権について、参政権の性質を有する旨主張しているが、国や地方公共団体に対する請求権である参政権としての性質と、私人に対する差止請求との関係等についても、何ら明らかではない。これらからすると、Xらが主張するまちづくり権の内容は不明確なものというほかなく、これが明確な実体を有し、法的な権利性を有するものとは認められない。

以上のとおり、まちづくり権は、法的権利として認められるほどに客観的に認知されているということとはできず、また、その具体的

内容についても法的権利性を肯定し得るほどに明確とはいえないのであって、これを法的権利として認めることはできない』と判断した。

次に、Xらは、まちづくり権が法的権利として認められないとしても、民法709条の損害賠償の対象となる法的利益として認められるべきである旨主張していたところ、『この点、都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることによって、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与するという目的（1条）のためには、より当該地域の実情に即した発展が重要であるとの理解に基づき、地域住民の意見を都道府県や市町村が行う都市計画手続の中に取り込む形で集約しようとしているものといえることや、西宮市の条例においても、まちづくりに関し、市民が、意見を述べるなどして市や事業者等と協働して取り組むことが重要であるとされていること、これら都市計画法や西宮市の条例に照らしても、住民が、その居住地の周辺の良い都市環境や自然環境の形成等に積極的に関与することは、都市が、当該地域の実情に即した健全な発展を遂げるために重要な意義を有するものといえることは、上記説示のとおりである。

しかしながら、Xらが主張するまちづくり権が客観的に認知されているということではないことや、どの範囲の住民が、どのような相手方に対して主張することができるのかといったその具体的な内容も明らかではないことは、上記まちづくり権の権利性について判示したところと同様である。さらに、Xらは、本件開発許可等の手続において、Xら住民に対する十分な住民参加手続が履践されておらず、その結果、本件開発工事は、都市計画法上違法又はその趣旨目的に反するなど著しく妥当性を欠くものであり、また、条例に

違反するものとなっていることから、YらがXらの法的利益を侵害している旨主張するが、上述のような都市計画法や西宮市の条例によるまちづくりに対する市民ないし住民の関与の手続は、市まちづくり条例21条1項^{*6}のように、事業主に対して住民等との事業計画等の説明や協議をすべきものと定める規定も存するものの、主として市等の地方公共団体の責務とされているものであって、都市計画法上の開発許可を受けた者は、当該開発許可に重大かつ明白な違法が存し、無効であるような場合のほかは、取消訴訟によって取り消されない限り^{*7}、当該開発許可に基づいて開発工事を実施することは行政法上適法であることからしても、少なくとも本件のYらのような事業主ないし施工業者との関係で、Xらのいうような、まちづくりに自らが参加し、自らの住む地域のあり方を自らが決定する利益が、これに対する侵害に対して法律上保護された利益（法的利益）として認められるとまでいうことはできないものと解するのが相当である』として、『以上によれば、本件において、Xらが主張するまちづくり権について、その法的権利性ないし法的利益性を認めることはできず、その侵害を理由とする本件開発工事の差止請求ないし損害賠償請求は、認められない』と判断した。

なお、Xらは、自然文化環境享受権として、生物多様性を享受する権利、文化財が存在する環境を享受する権利及び良好な都市環境を享受する権利が、それぞれ法的権利性を有するという主張もしていたが、『いずれも、実体法上の明確な根拠がなく、その成立要件、内容、法的効果等も不明確であることに照らすと、差止請求権の根拠となり得るような法的権利性を有するものと認めることはできない』、『生物多様性を享受する利益、文化財が存在する環境を享受する利益ないし良好な都

市環境を享受する利益について、その法的利益性が肯定され得るか否かはさておき、以下のとおり、少なくとも、本件でその違法な侵害が存するものとは認められない』と判断し、Xらの主張を認めなかった。

第4 まとめ

土地の造成、建物の建築をとまなうまちづくりは、地域住民の利便性を高め、生活の質を向上させる。しかし他方で、自然破壊などによって既存の地域住民の生活利益の一部が失われることは避けられない。都市計画法は、まちづくりへの住民参加の途を広げることによって、利益の調整を図ってはいるものの、それでも個々の計画推進の過程ですべての住民の理解を得ることが望めるわけではなく、今後ともまちづくりを巡って司法の場で争われる可能性は否定できない。不動産事業に携わるみなさまにおいては、司法の場でまちづくり権の権利性の主張とこれに対する判断については、是非とも理解をしておく必要があると考え、本稿で紹介をした次第である。

* 1 憲法13条には、生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とすると定められている（同条後段）。同条に基づく「幸福追求に対する国民の権利」によって基礎づけられる個々の権利は、裁判上の救済を受けることができる具体的権利となりうるとされており（最判昭和44・12・24刑集23巻12号1625頁）、生活環境利益の法的な根拠は、同条に基づく「幸福追求に対する国民の権利」のひとつと理解される。

* 2 牛尾洋也 神戸地裁尼崎支部判令和元.12.17に関する判例評論 判時2848号193頁

* 3 日照に関して最近注目されているのが、太陽光発電のための受光利益の保護である。福岡地判

平成30.11.15裁判所ウェブサイトでは、太陽光発電のための受光利益に対する侵害について損害賠償の対象となりうるとしながら、『受光利益を侵害する行為が違法であるとされるのは、法令による規制に違反する建築物によるとか、発電量を著しく減少させるなど、その侵害の程度が強度といえるような場合に限られる』と判断している。

* 4 都市計画区域は、都道府県が策定する都市再開発方針等（都市計画法7条の2第1項）に基づいて、都道府県が指定する（都市計画法5条1項）。都道府県が策定する都市再開発方針等は、都市計画区域マスタープランといわれる。

* 5 原告は、まちづくり権の根拠のひとつとして、最判平成18.3.30判時1931号3頁によって法的利益とされた景観利益を享受するためには、良好な生活環境として築き上げてきたまちを維持するだけでなく、いかなるまちが自らにとって幸福なのかを自ら決定し、追求することができなければならないというべきである、したがって、積極的に住民がまちづくりに参加するまちづくり権を、法的権利又は法的利益とすべき要請があると主張していた。

* 6 西宮市まちづくり条例21条1項には、事業主は、開発事業を行おうとするときは、「当該事業の区域の周辺の住民その他の規則で定める者に対し、規則で定める事業計画、工事計画及び管理計画について説明し、及び協議しなければならない」と定められている。

* 7 理論上は、開発許可が取消訴訟によって取り消される場合があり得るとはいえ、実際には開発許可が取り消されたケースはほとんどみられない。しかし、現在、自然災害に対する暮らしの安全性が社会的に注目されており、造成地の安全性に問題があれば工事が認められないのは当然である。神戸地判平成31・4・16判タ1468号93頁では、斜面に隣接する区域を対象とする開発行為について、二段積み擁壁の安全性を前提とした開発許可が裁量権の範囲を逸脱または濫用したものと判断され、行政庁に対して、斜面地の法面または石積擁壁の崩壊を防止するために必要な工事を行うよう命じられている。