

国立マンション訴訟と景観法

研究理事・調査研究部長 番場 哲晴

はじめに

1 国立マンション訴訟とは

- (1) 事実関係
- (2) 訴訟の流れ
- (3) 「普通の」マンション訴訟との違い

2 条例・地区計画の問題点

- (1) 是非の問われ方
- (2) 内容

3 新旧景観条例と景観法

- (1) 旧景観条例
- (2) 景観法の構造
- (3) 景観法下では

おわりに

はじめに

景観法が施行されて1年以上が過ぎた。

また、「景観」を巡って争われた国立マンション訴訟が昨年一応の決着を見た。

日影が理由のマンション訴訟は珍しくなく、マスメディアもあまり大きく扱わない。景観という個々人の利益から少し離れたものが理由のためか、異例にも訴訟や判決がマスメディアで大きく扱われ続けた。景観法の制定もあって、反対運動＝正義とする報道が多かったと思う。建築・都市計画専攻の学者にも、同調者は少なくない。¹

当機構の内田委員会で、何度か関連の判決を取り上げ、本誌でも紹介している（本誌64号 p 62他）が、ディベロッパーには恐ろしい

程のリスクである。

以下、一連の判決と景観に対する法規制について触れる。

1 国立マンション訴訟とは

(1) 事実関係

①所在地

J R中央線・国立駅から南へ江戸街道までの1.2 kmの広幅員（歩道を入れ約44m）区間を大学通りという。約80年前に誘致された一橋大学の敷地が通りの中ほど左右にある。大学の南の中3丁目11番にクリオレミントンヴィレッジ国立（以下「本物件」）がある。

②土地取得

1999年7月、明和地所㈱（以下「会社」）は、損保会社の計算センター跡地である本物件敷地1.78ha（99%以上が第2種住居専用地域（当時）、合成容積率はほぼ200%）を90.2億円で購入した。

③建築計画と反対運動

1999年8月、会社は近隣住民に18F、高さ53m強、戸数441戸の計画概要を提示した。住民、国立市（以下「市」）同年5月以降市長は上原公子氏）、議会が連動した反対運動が活発化した。10月、市は景観形成条例（1998年3月制定）²に基づき会社を指導し、11月に会社は18F→14Fに計画変更した（使用容積率は同じ）。12月初旬に会社は変更

プランに基づき建築確認申請をし、翌年1月5日に建築確認を取得した。

④ 条例と地区計画

建築基準法68条の2により、地区整備計画が定められている地区計画の区域内では、条例で制限を加えることができる。

1999年12月24日、国立市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例が制定された。翌年1月24日、中3丁目地区に関する市の地区計画が決定・告示された。同月31日に議会上の条例の改正案を可決し、改正された条例（以下「条例」）は翌日公布・施行された。

中3丁目は、大学通りに平行な南北が400m弱、東西が700m弱の24ha程の長方形をなす。東側（大学通り側）13haが地区計画の対象区域だが、その約7分の1の本物件敷地を除くと桐朋学園や既存低層住宅ばかりで、高層の建物の新築や用途変更の可能性は実質的に殆どないといえる。

地区整備計画の内容で実質的規制といえるのは高さ20mの制限だけであった。³

⑤ 検査済み証の公布

本物件が完成したことを承けて、2001年12月20日、本物件の検査済み証が交付された。

(2) 4系列の訴訟の流れ

本件に関しては、4系列の訴訟の流れがあるが、概ね会社勝訴の形で決着した。

① 住民らが会社を相手に建築禁止の仮処分申請（2000年1月24日提起）

A 東京地裁八王子支部決2000年6月6日

地区計画改正条例施行時に工事着手済みで建築基準法違反なし。住民に受忍限度を超える被害なし。仮処分申請却下

B 東京高決2000年12月22日

条例施行時に建築工事に未着手で建築基準法違反だが、環境・景観に関する住民の利益は差し止め根拠とならず、原判決追認

（確定）

② 会社が国立市・同市長を相手に地区計画と地区計画改正条例の無効確認請求・国家賠償請求（2000年2月24日提起）

A 東京地判2002年2月14日

地区計画・条例の有効性確認。市に4億円の損害賠償請求を命令。

B 東京高判2005年12月19日

地区計画・条例の有効性確認。市に2500万円の損害賠償請求を命令（会社は上告せず。市も議会の反対で上告断念。補助参加人（近隣住民）が上告）。⁴

③ 住民らが会社等を相手に高さ20m超の部分の撤去と慰謝料請求（2001年3月29日提起）

A 東京地判2002年12月18日

条例は有効だが、施行時に工事着手済みで建築基準法違反なし。大学通りの一橋大学～江戸街道の地域の道路両側20mの地権者（原告の一部）には、過去70年の歴史により高さ20mを超える建物を建てない義務と建てさせない権利（景観利益）が生じている。これを基に被告会社らはイースト棟（賃貸住宅部分）の20m超部分を撤去せよ。被告会社は地権者に対し検査済み証交付日以降撤去までの間1月1万円、別に900万円を支払え。

B 東京高判2004年10月27日

大学通りの一橋大学～江戸街道の地域の道路両側20mの地権者（原告住民の一部）には、高さ20mを超える建物を建てない義務と建てさせない権利はない。原告全面敗訴。

C 最高判2006年3月30日

景観利益は法的保護に値する。本物件には利益侵害はない。二審支持。

④ ア住民らが都の建築指導事務所長を相手に、

- ・建築禁止命令と除却命令を発しない不作為の違法確認請求
- ・建築禁止命令と除却命令を発するよう義務づけ請求

イ住民らが国立市管轄の東京都建築主事を相手に検査済み証不交付の予防的不作為請求（2001年5月31日提起）

A 東京地判2001年12月4日

アのうち除却命令等の権限を行使しないことの違法確認。その他を却下。

B 東京高判2002年6月7日

既に工事着手済みで、条例に適合しない建築物であっても建築基準法違反なし。違法が一義の明白でないので、アは不適法。イは建築審査会の裁決を経ていないので、不適法。原告全面敗訴。

C 最高判2005年6月23日

Bの判決追認。

(3) 「普通の」マンション訴訟との違い

日本では毎年15万戸前後（1棟50戸とすれば約3000棟）のマンションが建つ。住宅が密集した住居系・近隣商業地域でマンション反対運動はよく起きるが、訴訟となるのは百分の1以下である。⁵

提訴の理由は建築基準法56条の2に規定する日影規制に関係するものが多く、差し止め仮処分、⁶ 損害賠償請求が認容されたケースもあるが、建物収去請求の（一部）認容判決は非常に珍しい。⁷

日影は主にマンション周辺の低層住宅住人が反対理由とする。本物件の北側と西側には戸建て住宅がある。その中の一部住民なら「普通の日影」訴訟も可能で、実際にその要素もある。

日照が低層住宅住人の保護法益なら、眺望は既存マンション住人が訴訟を起こす理由となる保護法益であろう。マンションの上層階の眺望は、価格の一部を構成しているが、そ

れを遮る別のマンションが建設された時、眺望の侵害を理由に訴訟が起きたこともある。⁸

こうした個々の家にとって具体的な利益となるものとは一線を画した、外からその一帯がどう見られるかというのが「景観」であって、それを主な理由にした点が本件の特異性である。住民らは大学通り沿いに低層戸建て住宅があることが、保護されるべき景観の根拠だとしているようだが、構造・工法・材料についての統一的規制は、たとえ申し合わせ程度でも特に存在していないようだ。それがないために、「自分たち自身の家から見て本件マンションがめざわり」という上の個人的利益を基とした訴訟との違いはわかりにくくなっている。

本件で特異なことはもう一つある。普通のマンション訴訟では、自治体は、自分が特定行政庁であってもなくても、双方から等距離を標榜し、ただ法令に適合していることだけを求めるだけだが、本件は市が終始原告側に立った点も異例である。景観は公益に属するからということだが、会社の土地取得の相当前から景観に関する争いの歴史があったためでもある。⁹

2 条例・地区計画の問題点

(1) 是非の問われ方

世間に衝撃を与えたのは2002年の③Aの判決である。

条例は本物件潰しが目的だが、工事着手が条例施行よりも前としたので是非は問われなかった。条例と関係なしに会社側の違法性を判断したものである。

逆に、②系列の訴訟では、条例・地区計画は有効としながら、既存不適格の不利を負う

ことが損害賠償を命じた理由としている。

(2) 内容

①高さ20mの制限の是非

市は、形態意匠等とはもかく（2種中高層住居専用地域を勘案して）高さ20mまでなら（特に道路の）景観を阻害しないとして条例等を決めたと見られるが、それは正しいのか。

景観法以前の地区計画でも、何らかの価値判断に基づくが、景観に関連する地区計画とは、あるものを「美」とする価値判断そのものである。

景観の構成要素は道路・公園の公共施設と（私有の）建築物・宅地であるが、何を美と感じるかは人様々である。しかし、一定の価値判断は可能である。

美を判断する視点は、近景と遠景の双方があるはずだが、通常は近景に置かれている。

近景では、建物の形、大きさ、材料の統一性等が求められる。やや保守的な性格があり、現代以前のもの即ち工法・材料・デザインの制約が強かった時期のものが評価され易い。それは洋の東西を問わない。しかし、絶対的に歴史の古さが要求されるというほどではなく、敷地規模・形態意匠の揃った地区は評価される。

遠景も美を判断する視点ならば、超現代的なビジネスセンター街、大都市都心の緑豊かな公園とそれを取り巻く高層マンション群も評価されるものとなる。¹⁰

③Aの判決では「20m」についての判断が不要だが、1999年12月時点で条例等が決められていれば建築主事が不確認とする蓋然性が高く、それに対する取消訴訟の段階でその是非について実質的に審理された可能性が高い。¹¹

近景では本物件と低層戸建ては不調和だが、遠景では、大都市都心でなくマンション「群」ではないものの、道路・公園との調和

が全くないとも断定できない。

不確認の取消を請求する側が「20m」の不合理性を攻撃すれば、それが地区計画上必須なのか不要なのか、即ちマンションの高さが20mを超えると地区計画の目的の良い景観が失われるかどうかについて裁判所は自ら判断する。¹²

②対象地区の画定と所有者の同意

大学通りの（近景の）景観保全が目的だとしたら、地区の正面の幅に対し奥行きを300m以上にしたのはとりすぎではないだろうか。

この内容は同時に手続きに関係する。地権者の同意は地区計画決定の条件でないが、反対者は全体の一部と矮小化するため、1(1)④のように地区計画を負担と感ぜない桐朋学園敷地等を過大に取り込むことにしたのではないか。

これも違法性を問うことができるし、国立市以外の普通の自治体なら、対象地区面積の適正化を図ることで最大地権者である会社の意見を重視せざるをえなくなるであろう。¹³

3 新旧景観条例と景観法

(1) 旧景観条例

景観法の前から景観の保全を目的とする条例（以下「旧景観条例」）が各自治体で制定され、2003年4月当時450市町村が494景観条例を持っていた。^{14 15}

例えば、神戸市の1997年最終改正の条例は以下の通り（主体は全て市長）。

強制力は（比較的狭い）美観地区や伝統的建造物群保存地区という都市計画法等に根拠のある部分に限られ、自主条例の部分では強制力はない。

ア 都市景観形成地域を指定→その指定基準

- は10条2項①～⑧
- イ 沿道景観形成地区と沿岸景観形成地区を指定
 - ウ 街角景観形成地区、広場景観形成地区、景観形成重要建築物等周辺地域を指定
 - エ 上記の6地域ごとに景観形成基本方針と景観形成基準を策定
 - オ 上記の6地域内での建築物の建築等一定の行為の届け出義務を課す
 - カ 届け出に対し上記方針・基準への適合責務と市による助言・指導
 - キ 上記の6地域の中で美観地区を指定し、建築基準法68条の条例を別に制定
 - ク 上記の6地域の中で伝統的建造物群保存地区を指定し、建築等の行為の許可制、改善命令（従わないときは罰則）
 - ケ 景観形成指定建築物等の指定
 - コ 上記の6地域の周辺等に景観形成指定建築物等の届け出地域を指定し、景観形成指定建築物等指導基準を定め、助言指導
 - サ 景観形成重要建築物等の指定
- (2) 景観法の構造
- 景観緑三法は、2004年6月に公布された。107条からなる景観法は、一部が2004年12月から施行され、2005年6月1日には全面施行された。景観法の構造を行為規制の面に重点をおいて略述すると以下の通りである。
- ア 特定の土地の区域について景観行政団体（政令市、中核市、その他の市町村又は都道府県）は、景観計画を定める→対象地域の要件は8条1項①～⑤
 - イ 景観計画の内容は、次の通り
 - ・ 景観計画の区域
 - ・ 区域内の良好な景観形成に関する方針
 - ・ 行為制限に関する事項→条例で届出対象の開発行為を定めること、建築物・工作物の形態・色彩その他の意匠の制限¹⁶
 - ・ 建築物・工作物の高さの最高又は最低限度
 - ・ 壁面の位置制限、最小敷地規模等
 - ・ 景観重要建造物、景観重要樹木他
 - ウ 景観計画区域内での建築物・工作物の新築等の届出、設計変更等の勧告
 - エ 条例で定めた届出行為について、景観計画の建築物等の形態意匠制限違反の者に対して設計変更等の命令が可能（届出から原則30日以内）
 - オ 形態意匠制限違反の者に対して原状回復又はその代替措置の命令が可能
 - カ 景観重要建造物の指定と原状変更の規制、回復命令
 - キ 景観重要樹木等の指定と限除変更の規制、回復命令
 - ク 景観地区に関する都市計画の内容は、都市計画法8条3項①③の他、次の通り
 - ・ 建築物の形態意匠の制限（必須）
 - ・ 建築物の高さの最高又は最低限度
 - ・ 壁面の位置の制限
 - ・ 最小敷地規模
 - ケ 景観地区内における建築物の建築計画の市町村長による建築物の形態意匠規制への適合認定
 - コ 形態意匠規制違反建築物への市町村長の施工停止、改築、修繕、模様替え、色彩変更等の命令
 - サ コの処分をした際の建築士法、建設業法、宅地建物取引業法所管行政庁への通知
 - シ 都市計画区域・準都市計画区域以外における市町村の準景観地区の指定
 - ス 準景観地区内における市町村の条例による形態意匠の規制。建築物の高さ、壁面位置の制限、敷地に関する規制は建築基準法

68条の9第2項の条例によること。

セ 市町村は、形態意匠の制限がある地区計画等の区域内において、条例で建築物の形態意匠制限適合義務を課すことが可能。

ソ 景観協定

(3) 景観法下では

本物件の建築工事の着手前又は建築確認取得前に、今の景観法及びそれに基づく条例(以下「新景観条例」)が有効だとしたらどうか。¹⁷

市は自動的に景観行政団体になるわけではないが、都と協議の上景観行政団体になることができ、(2)により以下の権限を持つようになる。

- ・ 景観計画の区域を定める
- ・ 景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針を定める
- ・ 良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項として

形態意匠の制限

高さの最高又は最低限度

壁面位置の制限

最小敷地規模規制 を定める

- ・ 景観計画区域内での建築物・工作物の新築等の届出を受け、設計変更等の勧告をする
- ・ 条例で定めた届出行為について、景観計画の建築物等の形態意匠制限違反の者に対して設計変更等の命令をする(届出から原則30日以内)
- ・ 形態意匠制限違反の者に対して原状回復又はその代替措置の命令をする

また、市町村長として

- ・ 景観地区に関する都市計画の内容を定める。その内容は都市計画法8条3項

①③と次

建築物の形態意匠の制限(必須)

建築物の高さの最高又は最低限度

壁面の位置の制限

最小敷地規模

- ・ 景観地区内における建築物の建築計画の建築物の形態意匠規制への適合について認定する

従前の条例・地区計画に即して市が20m超のマンションを禁止する権限があることについては、2(1)の通り裁判で是非を論ずるまでもなく認められている。

しかし、景観法が施行されると、届出に対して強制力を持って対処できるのは形態意匠の制限に限られる。それは屋根の構造、瓦・外壁の素材・色彩などが中心である。しかし、市はこうした形態意匠について関心がない。それでもそこでしか命令を出せないのである。¹⁸

景観地区を作れば、形態意匠を必須としてそれ以外の規制(高さ制限も)が可能になり、市の意図が実現できる。ただ、景観地区設定には次のハードルがある。

ア 従前の美観地区の後継・代替制度とされていて、従前それがない市で景観地区を指定できるか或いはすべきかをクリアする必要があること¹⁹

イ 景観地区は元々美しい地区で、そのため厳しい規制も辞さないところである。論議が循環するが、条例のように、外壁の色を決めにすることと20m超の高さの禁止を規制内容とすることで得られる「美」の明確化が必要なこと

景観法が施行されると、市の場合、むしろ景観の規制に関する自由度が減るとするのは皮肉である。

おわりに

マンション訴訟はこれからも起きる。国立市と市民は裁判では勝てなかったが、敗因は戦術レベルの問題かも知れない。

ディベロッパーには「(現存の) 法令遵守」だけでは勝てない可能性が増加している。最終的には勝訴しても、途中で建築確認が取り消されたり、撤去命令がでたりした物件の販売は、非常に困難である。恐ろしいことだが、仕方のない事態であり、対処方策が必要である。

- 1 内田雄造東洋大学工学部建築学科教授の研究室のHP。一方、2005年10月4日の(社)不動産学会のシンポジウム「都市景観の再生—法的規律の再構築と市民参加による景観改善—」で福井秀夫政策研究大学院大学教授はじめパネリストは「法的規律」から原告らの主張に否定的だったが、世間的には少数派か。
- 2 都市景観形成重点地区を設け、区域内での建築物の建築の届出を求め、指導を行う。美観地区や伝統的建造物群保存地区はなく、関連条項なし。
- 3 20mの規制に従うと、 $1.78\text{ha} \times 200\% \div 7\text{F}$ (1Fの高さ=3m弱) $\approx 5000\text{m}^2$ が建築面積となる。これでも公園や駐車場も一応とることができ、不可能なプランではないが、デザインは制約される。もともとマンションには絶対反対な市や住民には、高さ20m以下なら歓迎する気はないから、反対運動が終結する保証はない。
- 4 この判決に関し、市長に対し市へ賠償せよと住民訴訟を起こす「市民」はいなかった。
- 5 殆どは金銭又は計画変更で解決するか或いは特段の調整なしに着工となる。住民運動必勝マニュアル 光文社新書 岩田薫著 2005年6月刊 p59
- 6 名古屋地決2003年3月31日は、名古屋市の町並み保存地区に立つ予定の高さ30mのマンションの20m超の部分の建築禁止の仮処分を認めている。
- 7 判例タイムズ1183号(2005年9月15日発行) p85以下で、高田公輝東京地裁判事補は、1989年から2004年に判決等のでた日照・日影事件を概観している。40判決(同じ事案のものもある)中建物収去請求事件が9件あり、認容・一部認容は2件。大阪地判1992年2月21日判時1457号122頁は、2種住専内の10m未満の建築物で日影規制が及ばないのに収去が一部認められた事例である。東京地判1994年11月15日判時1537号139頁は、1種住専内の3Fの建物だが、日影規制に反し、建築確認とは異なり建ぺい率、容積率、高度制限に違反して収去が一部認められた。2件とも建築主の交渉態度が判断理由の一部とされた。本誌65号p72では、景観利益の侵害を理由とするマンションの一部撤去請求が否認されたが、振動による損害賠償が認められた事例が掲載されている(東京地判2005年11月28日)。
- 8 札幌地判2004年3月31日は、同じ会社の別のマンションで眺望が侵害されたとする損害賠償請求に対し、信義則違反で賠償を認めた。
- 9 2006年5月13日の日本マンション学会のメインシンポジウム「都市の集住化—マンションによる魅力ある環境づくりをめざして」における上原市長のプレゼンテーション資料
- 10 前掲注1のシンポジウムでの宮脇勝千葉大学助教授のプレゼンテーション資料(「科学」2002年5月号「ランドスケープ再生と都市景観デザイン」岩波書店)
- 11 もし、市が特定行政庁だったら、建築主事(市職員)は、条例制定の時期を問わず市長の明・黙示の指示により確認を拒否しただろう。この場合も不確認に対する取消訴訟が起きよう。
- 12 裁判官は景観の良否を自由に判定することができる。
- 13 自治体は通常地区計画は所有者の合意により進めるとしている。が、地区計画の決定には所有者全員の同意要件はない。杉並区高井戸のグラウンド跡地について「周辺住民」が2005年9月に地区計画の素案を都市計画審議会に提出することができたが、それは地権者の同意が不要なためである。しかし、この場合、専門部会で地権者が「不同意」と発言したため、「実現性がない」として不採用になっ

た。東京ランポのHP <http://www.la-npo.org/>

- 14 逐条解説景観法 p 4 景観法制研究会編
ぎょうせい 2004年9月刊
- 15 前掲注2の国立市都市景観形成条例もこの一つである。
- 16 国土交通省住宅局の「住宅・建築物等整備事業に係る景観形成ガイドライン」(2005年3月)は規制ではなく事業をする際の推奨モデルを示していて、より高い水準を目指すものともいえる。そこでは、沖縄県浦添市の内間市営住宅が、周辺の屋根瓦・外壁と調和した事例として紹介されている。周辺のせいぜい2Fの戸建て住宅と10Fの市営住宅について、規模・高さの類似性がなくても形態意匠の類似性があるということか。
- 17 神戸市は従来の条例の名称は同じまま一部改正を加えて2006年2月に新条例に移行した。美観地区の章を削除したが、基本的には強制力のある部分については変えていない。
- 18 今後この地区でも、次々に建替え時期を迎え、今以上にバラエティを持つようになる。例えば以下の程度の規制を課す必要があることは容易に想像できる。
 - ア 少なくとも200㎡の最低敷地規模規制
 - イ 後退線の設定
 - ウ 2F限定
 - エ 今の和洋折衷タイプ以外の外観禁止
 - オ ブロック造・石造の塀の禁止
 - カ 黄系、ピンク系の屋根・外壁の禁止
- 19 国立市は2006年5月に「(仮称)国立市の美しい景観と住環境を守り育てるまちづくり条例(案)」を公表している。その中に景観地区はないが、協議制を大規模に導入することで、開発に対する実質的な牽制、抑制機能を働かせようとしている。