

景観づくりの取組と景観利益に関わる判例の動向

調査研究部 主席研究員 宇隨 幸雄

目次

はじめに

景観づくりの取組の動向

1. 景観法に基づく景観づくりの取組
2. 景観に配慮したまちづくり・防災対策
3. 景観づくりの課題と対応

景観利益に関わる判例の動向

1. 国立マンション訴訟最高裁判決、鞆の浦訴訟の概要
2. 鞆の浦訴訟以後の判例の動向
3. 地域的ルール的重要性

おわりに

はじめに

景観法は平成16年（2004年）6月に制定され、本年で制定20年を迎える。

本稿では景観計画の策定、景観重要建造物の指定等、20年を迎えた景観法に基づく施策の取組の現状や「居心地が良く歩きたくなるまちなか」づくり等景観づくりの質の向上のための取組の現状のほか、アンケート調査を基に景観づくりの課題と対応策にも触れ、景観づくりの取組の動向を明らかにする。

他方、長年景観破壊、景観阻害などを理由とする紛争・訴訟は起こっているが、景観法の制定や住民や地方公共団体の景観に対する関心が高まる中で、平成18年3月、いわゆる国立マンション訴訟において、最高裁は「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」旨を判示した。この件について、弊構でも「不動産取引を取り巻く景観に関する課題等について」（RETIO. 2013.4 NO.89）等でも取り上げたほか、「不動産取引紛争事例等調査研究委員会」でも意見交換を行った。本判決以降、いわゆる鞆の浦訴訟では景観利益の保護に加え、行政処分之差止を認めた地域住民側の勝訴判決が出ているが、本稿ではその後の判例の動向を紹介する次第である。

なお、国立マンション訴訟最高裁判決が示された際議論された「景観保護における地域的ルール的重要性は、多数の学説により、異口同音に指摘されている」（吉村（2007））ところであり、景観に関する紛争を防止するためにも、ステークホルダー¹が参画するなど地域的ルールの確立のために資する取組は、今後とも推進されるべきものであると考え

1 企業、行政、NPO等の利害と行動に直接・間接的な利害関係を有する者をいう。地域住民や事業者、関係団体など。

る。このことから、本稿では景観づくりの取組やそれ以降の記述でも、この観点を加えている。

法律等の名称は略称で表記することがある。本稿中の筆者のコメントは筆者の個人的な見解であり、所属組織の見解ではないことを申し添える。

景観づくりの取組の動向

1. 景観法に基づく景観づくりの取組

我が国は、平成期以降急速な都市化が終焉を迎え、良好な居住環境など生活の質が問われるようになる中で、住民や地方公共団体の景観に対する関心も高まっていた。このような状況を受け、国土交通省は「美しい国づくり」を重要課題と位置づけ、強制力を有する担保手段を持っていない条例とは異なり、一定の強制力を行使し得る法制度として、景観法が平成16年（2004年）6月に制定された^{2,3}。

景観法の基本理念の趣旨は、良好な景観は、国民共通の資産であること、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものであること、地域の固有の特性と密接に関連するものであること、地域の活性化に資するよう関係者が一体的に取り組まなければならないこと、現にある良好な景観を保全するのみならず、新たに良好な景観を創出することを含むものであること、と定められている。

景観法は、国、地方公共団体、事業者、住民それぞれについて、基本理念に則った責務を明確化している。このうち、事業者については、土地の利用等の事業活動に関し、良好

な景観の形成に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体を実施する施策に協力しなければならないとしている。住民についても、良好な景観の形成に関する理解を深め、良好な景観の形成に積極的な役割を果たすよう努めるとともに、国又は地方公共団体の実施する施策に協力しなければならないとしている。

景観法は、基本理念を実現するため、景観行政団体、景観計画等々様々な施策のメニューを盛り込んでいる（図表1参照）。主なものを紹介する。

図表1 景観法の施策メニュー



出典：国交省資料

a) 景観行政団体

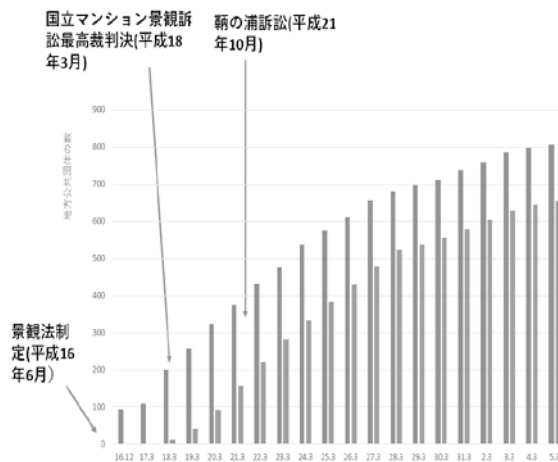
景観行政団体は、景観法に基づく景観行政を行う主体である。法律上都道府県、政令市、中核市であるが、現状の景観行政が都道府県、市区町村それぞれ自主的な条例に基づいて行われているという実態にかんがみ、景観行政を一元化し、意欲のあるその他の市区町村は、都道府県と協議し、当該市町村が景観行政を

2 昭和43年9月倉敷市の「倉敷市伝統美観保存条例」が景観条例として我が国で初めて制定されて以来、35年余にわたる時を経て法制度が成立したことになる。

3 景観法は、国交省、農水省、環境省の共管である。

担うことができることとしている。令和5年4月現在、景観行政団体は、都道府県40団体、政令市20団体、中核市62団体、その他の市区町村684団体の計806団体に上る。

図表2 景観行政団体、景観計画策定団体数の推移



出典：国交省データをもとに筆者作成

b) 景観計画

景観行政を行うための根幹となる制度である。景観計画は、都市計画区域の内外を問わず、行政区域全域をその対象とすることも可能としている。

景観計画に定める事項は、景観計画区域、良好な景観の形成に関する方針、良好な景観の形成のための行為の制限に関する基準、景観重要建造物等の指定の方針、屋外広告物に関する制限、景観重要公共施設の整備に関する事項、占用の許可等の基準、景観農業振興地域整備計画に関する基本的な事項、自然公園に関する許可の基準等々である。

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

工作物の建設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など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も可能とする一方で、高さ等については、変更命令をすることはできないとしている。変更命令の対象は、建築物や工作物の建設自体を止めることを目的とするものではなく、建設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こととしている。

(ステークホルダーの参画)

景観計画を策定するにあたっては、制度的には景観行政団体は、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の最低限必要な手続をとることは必要とし、また、後述の景観協議会も組織することが可能であるほか、土地所有者等の3分の2以上の同意があれば、住民やNPO等が景観計画の策定を提案（計画提案）することができることとしている。⁴

国土交通省が平成30年に行った調査では、住民参加の実施方法で最も多く実施されているのは、「パブリックコメント」の87%、次いで「説明会」の73%、「ワークショップ」は64%、「アンケート」は52%であった。また、関係団体等への周知・意見交換で最も多く実施されているのは「説明会」の42%、「事業者への個別ヒアリング」21%、「アンケート」17%と続いている。具体的に対応した対象者は、宅地建物取引業協会、不動産協会団体を含め、以下のような団体である。（297自治体

4 住民の意見等を反映させる制度として、景観法以外の法制度では、公聴会は都市計画の案（都市計画法）緑の基本計画（都市緑地法）商店街活性化促進事業計画（中心市街地活性化法）などに、協議会は空家等対策計画（空家等対策特措法）などに、計画提案は地区防災計画（災害対策基本法）などに類例がある。

のアンケート回答を整理したもの。)

図表 3 関係団体等の主な対象者

地域住民（組織・団体）	自治会・町内会、まちづくり団体、重点区域関係団体、景観関連団体、町並みを守る会、青年会議所 等
有識者	学識経験者、樹木医、カラーコーディネーター 等
地域の関係団体	建築、不動産関連 建築士会、建築家協会、建設業者、宅地建物取引業協会、不動産協会団体、民間建築確認検査機関 等
	農業 農業関係者（組合、委員）、農協、酪農家 等
	漁業 漁業組合
	林業 森林組合
	商業 商工会、商店会
	工業 市内に大規模な工場を持つ事業者 等
	旅館業 旅館関係者
	通信 通信会社
	電力 電力会社
	交通 鉄道会社、バス・タクシー会社
	観光 観光協会
	屋外広告物 屋外広告物事業者、建築広告事業組合 等
	歴史・文化 文化財保護審議会、寺 等
	福祉 視覚障害者協会、保健福祉医療関連の団体 等

出典：国交省資料

c) 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、現状の外観を保存するため、条例を定めることによって、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（規制緩和）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点が異なっている。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、建造物の外観の修理・修景に係る補助制度が活用できる。

d) 景観協定

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

工作物・看板・青空駐車場など景観に関するさまざまな事柄を一体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いわゆる承継効がある自主的な協定である。なお、建築物や緑のほか、清掃活動の回数等ソフトな部分まで含めて、景観に関する様々な事柄を定めることも可能である。

e) 景観協議会

景観協議会（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⁵が組織できる協議会であり、必要に応じ、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など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発生する。活用イメージとしては、商店街の修景やシンボルロードでのオープンカフェの実施、屋外広告物の集合化、地域活性化イベントの開催等を検討するため、行政や商店主、近隣住民の協議の場を設ける、などである。

f) 景観地区

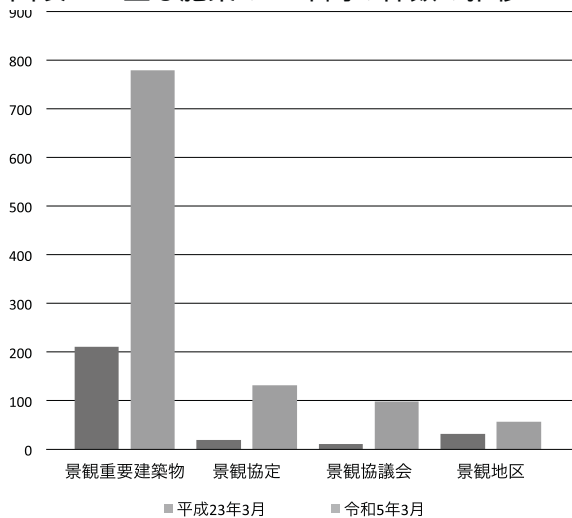
景観地区は、景観計画が届出・勧告による緩やかな規制誘導を行いたい場合に活用されるのに対し、より積極的に、良好な景観形成を誘導したい場合に、都市計画区域又は準都市計画区域内の土地の区域について、市町村が都市計画として決定する。新たに良好な景観を創出する場合にも活用することができる。景観地区内において、建築物等の形態や

5 一定の景観の保全・整備能力を有する一般社団法人、一般財団法人又はNPO法人を景観行政団体が指定し、良好な景観形成を担う主体として公的に位置づけるもの。

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、数字で分かる事柄（建築物の高さや壁面の位置、敷地面積の最低限度）については建築確認で担保する。この他、土地の形質の変更など必要な規制を条例で定めて行うことが可能である。景観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などの罰則がある。

以上の主な施策で、データで比較可能な範囲（12年間）の数値の増減を見たのが図表4である。景観重要建造物は、建築基準法の規制緩和に繋がる施策であり伸び幅は大きいですが、規制が強まり得る景観地区は伸びが緩やかとなっている。⁶

図表4 主な施策の12年間の件数の推移



出典；国交省データをもとに筆者作成

2. 景観に配慮したまちづくり・防災対策

景観づくりは、景観法に基づく施策に限らず、様々な主体が様々な視点で連携して取り組まれているものがある。ここでは、都市の

重要課題と連携し、景観づくりの質の向上のために参考になる取組の事例を紹介する。

居心地が良く歩きたくなるまちなか

景観づくりは、人中心の「居心地が良く歩きたくなるまちなか」づくりを推進する。「居心地が良く歩きたくなるまちなか」は、官民のパブリック空間（街路、公園、広場、民間空地等）をウォカブルな人中心の空間へ転換・先導し、民間投資と共鳴しながら形成することを目指すものである。ウォカブルは「Well-being」⁷向上に資する要素でもある。令和2年の都市再生法の改正により制度化され、一定の交流・滞在空間のエリアに、公共施設の整備等と一体となって土地所有者等による交流・滞在空間を創出する一体型滞在快適性等向上事業、沿道施設の1階部分の開放など既存ストックの修復・利活用に関する取組を重点的・一体的に支援するまちなかウォカブル推進事業等により税制、予算等一定の支援が行なわれている。「居心地が良く歩きたくなるまちなか」に賛同している都市（ウォカブル推進都市）は351団体に上る（2023.6.30現在）。

「居心地が良く歩きたくなるまちなか」づくり等で設置される芝生広場、ベンチ等は、人が佇み、エリアに愛着が生まれることとなり、居心地の良さを感じさせる場所となる。

6 景観法に基づく景観計画区域内の建築物の新築等の届出、景観重要建造物の増築等の許可、景観地区内の建築物の建築等の認定、景観協定の承継効等は、宅建業法35条の重要事項説明の法令に基づく制限の一つである。

7 確立された定義はないが、身体的・精神的・社会的に「良い状態」を表すといった定義例がある。（内閣府）

図表5 「居心地が良く歩きたくなるまちなか」のイメージ



出典：国交省資料

芝生広場については、国土交通省が「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を実現するための「まちなかウォカブル推進プログラム（仮称）」を示し、その中で「芝生のチカラの活用」として、芝生・みどりを活用した空間の創出を促進するとしている。芝生・みどりを活用してまちづくりにつなげる事例として、南池袋公園、虎ノ門ヒルズオーバル広場（いずれも東京都）等が挙げられる。

ベンチについては、ジャパン・トーキョーベンチプロジェクト（株式会社グランドレベル）おさるのベンチプロジェクト（福岡市）等のベンチに関わるプロジェクトが官民を上げて全国各地で行われている。

立地適正化計画に施策ツールとして景観の取組を掲載

立地適正化計画は、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導によりコンパクトシティを目指すものであるが、誘導施策のひとつとして、景観づくりの施策も活用し、まちなかの魅力向上と連携している事例、居住環境の確保に向けた都市農地の保全・活用事例を紹介する。

埼玉県秩父市は、令和3年4月に策定した

立地適正化計画で、「誘導施策」のなかで、「歴史・文化を感じる街並みの形成」「観光資源への案内性の向上」「景観資源を生かした地域の魅力向上」など、景観づくりに関連する内容を示しており、その関連計画や関連制度として、「秩父市まちづくり景観計画」や「景観形成重点地区」を位置づけている。

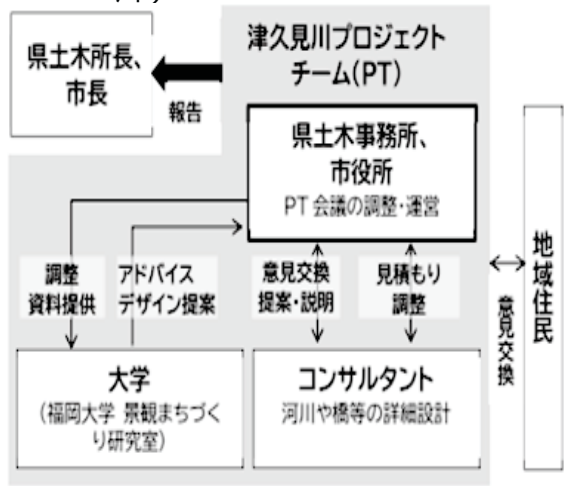
千葉県市原市の戸建分譲地「かずさの杜ちはら台」では、立地適正化計画の居住誘導区域内において、20戸以上の住宅整備に関する事業を行おうとする者は、景観行政団体に対し、住宅地の良好な環境・景観を保全するための景観計画の策定を提案することができる制度があり、これを活用して事業者と住民が提案した素案をもとに、市が景観法に基づく景観計画を策定し、届出対象行為に鉄柱、コンクリート柱、鉄塔、擁壁、煙突の建設等を挙げ、また、景観形成方針に丘陵地に馴染んだ景観の形成等を掲げ、提案制度を利用した景観計画が策定されている（平成23年3月）。

また、神奈川県小田原市の立地適正化計画（平成31年3月策定）では、小田原らしい居住環境の確保に向け、都市農地は良好な景観の形成や防災等多様な機能を有しており、コンパクトシティの形成の促進に合わせて都市環境を形成する観点から、その保全・活用を図ることとしている。（条例制定による一般居住区域の生産緑地地区指定の面積要件の引下げ）

災害をきっかけに、空間や景観の質を高める

台風による河川の氾濫で甚大な被害を受けた地域では、災害の再発防止を目的とする事業をきっかけに、安全性の向上だけでなく、河川周辺の景観や空間の魅力を高め、地域の価値の向上を図っている事例がある。

図表6 河川激甚災害対策特別緊急事業と景観まちづくりの連携（大分県津久見川）



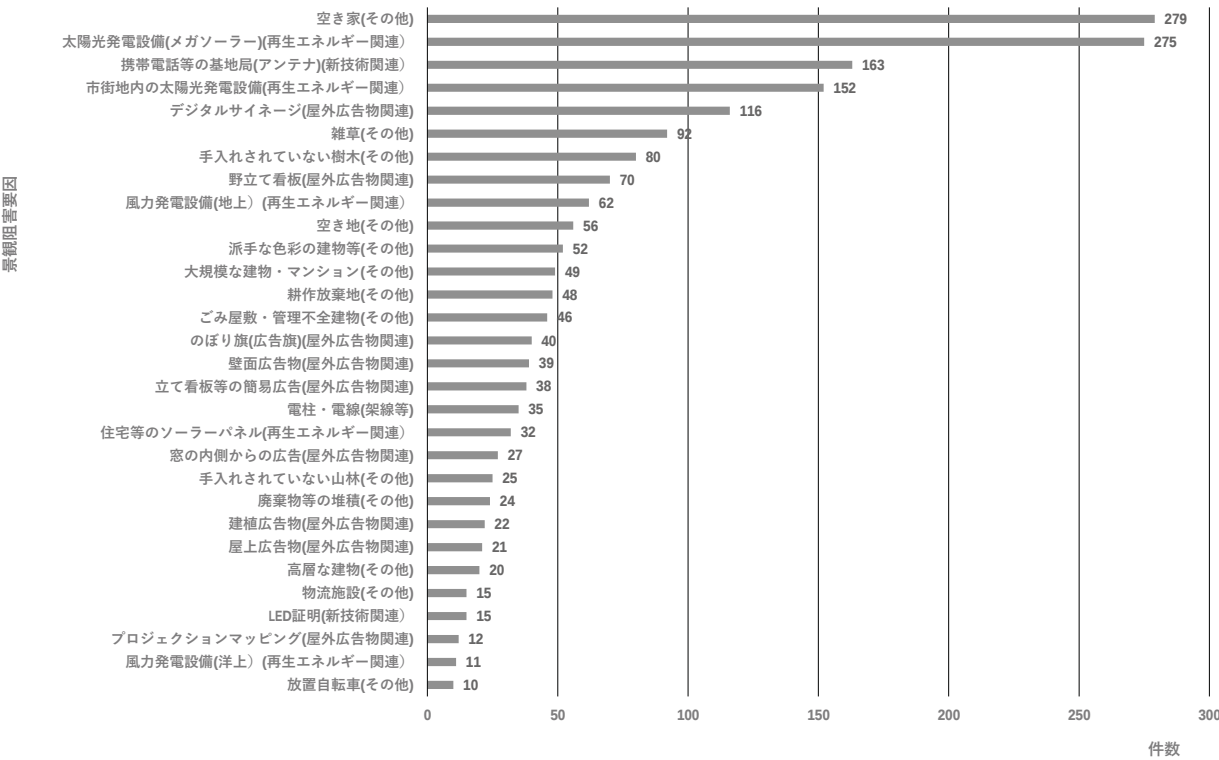
出典：国交省資料

大分県の津久見川流域では、平成29（2017）年の台風第18号の豪雨により、津久見川（大

分県津久見市）が氾濫し河川周辺に甚大な被害が発生した。そのため、災害の再発防止を目的として、河川激甚災害対策特別緊急事業（激特事業）が進められた。その際、津久見川改修が激特事業に指定され、防災機能の強化とともに、周辺エリアに対して市主体の都市再生整備計画事業を重複する期間で立案するなど、災害対策と都市再生の一体的な整備計画が策定されている。

策定過程においては、事業主体である大分県と津久見市に加え、まちづくり支援の協定を結ぶ福岡大学景観まちづくり研究室の三者でプロジェクトチームを発足させ、市民の意見を聴取するなど連携と市民参加を基本としたまちづくりを進めている。

図表7 近年特に問題になっている景観阻害要因について



注1）国交省の住民・事業者と地方公共団体ごとのアンケート調査（令和4年3月末時点）を合計し、集計したもの
2）回答件数10件以上を掲載
3）筆者作成

3. 景観づくりの課題と対応策

近年の科学技術の進展や人口減少など社会経済状況が変化する中で、地域の良好な景観を阻害する事象や行為も変化している。

国土交通省は、令和4年10月に景観行政団体に対し、景観法制度活用推進に関するアンケート調査を行った。(回答数は791団体(回収率99.0%))。主な質問としては、住民・事業者には「近年特に住民や事業者から問合せや苦情が多い事象や行為等」、地方公共団体には「自治体が近年特に課題や問題と感じている事象や行為等」で68の選択肢を設け、最大5つまでを選択して回答するものであった。筆者が住民・事業者と地方公共団体の回答を集計した結果、図表7のとおり、「空き家」、「太陽光発電設備(メガソーラー)」と回答するものが最も多く、この他デジタルサイネージ、野立て看板、のぼり旗(広告旗)など屋外広告物関連のものも多かった。これらについて、現時点で考えられる対応策等について述べる。

イ) 一番多かった要因は空き家279件であった。

空き家については、景観法の活用として、空き家の解体・除却後の敷地について植栽や定期的な除草など、適切な維持・管理に努めることを景観形成基準として規定するなど、景観計画や景観条例に基づき、空き家や空地に景観誘導を行うことが有効と考えられる。また、令和5年通常国会で空家特措法が改正され、これによる空家等活用促進区域の指定の活用⁸、特定空家(周囲に著しい悪影響を及ぼす空家)化を未然に防止する管理(市区

町村長からの指導・勧告)、命令等の事前手続を経るいとまがない緊急時の代執行制度の創設等を活用した対策が期待される。

ロ) 二番目は、再生エネルギー関連の太陽光発電設備(メガソーラー)275件であった。

太陽光発電設備(メガソーラー)については、後述の図表10のNo11で「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ものであり、そのことは景観利益の対象が自然環境に関するものであったとしても異なるところはない」と判示されており、留意する必要がある。対策として、例えば、前橋市は景観誘導を図っているが、同市では、「前橋市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」が施行され、市内の一部の地域(赤城山南麓の一部など)では、再生可能エネルギー発電設備の設置を行う場合は、事前に前橋市の許可が必要となっている。この許可申請手続きのなかで、太陽光発電設備における景観配慮については、「色彩」、「配置・高さ・形状」、「道路に面する部分の景観配慮」に係る基準が設定されている。なお、国土交通省は、「静岡県における自然景観と調和した太陽光パネルに関する景観誘導施策の検討調査(H29)」をHP上で公開しており、長期的な観点から、再生可能エネルギーと地域との共生のあり方についての議論が行われる必要があるとしている。

ハ) この他、屋外広告物関連でデジタルサイ

8 促進区域内の空き家は、市区町村が定めた一定要件(指針で定める)をクリアすれば全面道路は4m未満でも建替え・改築が容易になる。

ネージ⁹116件、野立て看板70件、のぼり旗（広告旗）40件等があった。

屋外広告物については、屋外広告物法が平成16年6月に景観法制定にあわせて改正され、「良好な景観を形成」することを目的に追加したほか、景観行政団体は屋外広告物条例を制定することができることとされ、屋外広告物の規制や誘導は、全国的に拡大しやすい状況となった。しかしながら、地方公共団体で屋外広告物条例と景観計画は別々に策定されることから、調整や運用に課題があると思われる。沼田他（2023）は、地方公共団体へのアンケート調査を行った上で「景観計画において屋外広告物に関する内容は80%以上の自治体で記載されているが、..「屋外広告物条例と同様」と示していることから、..景観計画上では屋外広告物に関して積極的に規制や誘導を示す姿勢はないことが読み取れる」「中核市、その他市町村の公共団体の80%以上が人員体制に課題をかかえている」としている。このことからすれば、まずは地方公共団体の景観担当部局、屋外広告物担当部局間での十分な連携・調整を図り対応すべきである。しかしながらこれが十分でない場合、屋外広告物条例のない地方公共団体は、隣接地方公共団体と調整の上、強制力のある屋外広告物条例を制定することで、良好な景観を害する屋外広告物の除却等の措置をとることが期待される。

・景観利益に関する判例の動向

1. 国立マンション訴訟最高裁判決、鞆の浦訴訟の概要

国立マンション訴訟は、東京都国立市所在の通称「大学通り」に面した分譲マンション（本件建物）の建築販売について、本件建物の近隣地域に学校を設置し、居住し、通学し、又は大学通りの景観等に関心を有する原告ら50名が、本件建物は違法建築物であり、日照等及び景観について受忍すべき限度を超える被害を被っていると主張して、本件建物のうち、高さ20mを超える部分の撤去と、不法行為に基づく損害賠償を平成13年に開発業者へ求めた事案において、上告審でいずれも棄却されたものである。¹⁰

棄却されたのは、事案では本件建物は平成12年1月5日に建築確認を得た上で着工されたものであるところ、国立市は、その時点では条例によりこれを規制する等景観を保護すべき方策を講じていなかった点が大きかったとされている（建築物の制限に関する条例改正に当該区域を追加したのは2月1日）。なお、原原審は平成14年12月に判決、原審は平成16年10月に判決され、また景観法は平成16年6月に公布、平成16年12月に施行されている。

上告審（平成18年3月30日最高裁判決）は、景観権ないし景観利益の侵害による不法行為について判断し、景観利益が法律上保護される利益である旨判示するとともに、その利益に対する違法な侵害といえるために必要

9 屋外・店頭・公共空間・交通機関などあらゆる場所で、ディスプレイなどの電子的な表示機器を使って情報を発信するメディアを総称している。電子看板・掲示板。

10 別途東京都多摩建築指導事務所長に対して、高さ20mを超える部分の建築禁止命令等を請求する行政事件訴訟が提起されていたが、不適法として却下されている（平成14年6月7日東京高裁判決）。

な条件を挙げ、本件のマンションの建築は、原告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、とした。

の景観利益の内容については、「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（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。もっとも、こ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、景観利益を超えて「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。」としている。

また、の景観利益の違法な侵害の判断基準については、「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、侵害の経過等を総合的に考察して判断すべきである。」としつつ、景観利益の違法な侵害に該当するための条件としては、「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。」としている。

本判決は、都市の開発と景観の保護との調整が重要な課題であるという認識が高まり、

景観利益の保護について様々な見解が主張される中で、景観利益が不法行為法において法律上保護される利益であることを承認し、その保護のために必要な条件を判示するなど、最高裁として初めての判断を示したものであり、重要な意義を有するものと評価されている。

このような景観に係る民事訴訟について、仮にその地域の常識やルールが慣習法として証明できれば、訴訟で地域住民側が勝訴できる可能性は残されているのではないかと考えられる。

国立マンション訴訟最高裁判決に次いで景観利益の保護を認めたのは、行政事件訴訟の鞆の浦訴訟（平成21年10月1日広島地裁判決。図表10のNo 1）である。事案では、歴史的名勝地で知られる湾の埋立工事に関し、地域住民らの原告が、広島県等を被告として、埋立により原告らの慣習排水権、景観の恵沢を享受する権利等が侵害される旨主張して公有水面埋立法に基づく免許処分の差止等を求めたものである。本判決は、景観利益を土地所有権から派生するものではなく、国立マンション訴訟最高裁判決と同様、居住という事実から生じるものとして個別利益を認定している。それにより、広く鞆の浦の居住者全てに原告適格が認められた。

さらに、埋立の免許が交付されれば住民が日常的に恩恵を受けている景観利益について重大な損害が生じるおそれがあり、この損害は一度損害されてしまうと回復できないと判断した上で、裁判所は県知事に対して免許を交付してはならないとして差止を認めた。

2. 鞆の浦訴訟以降の判例の動向

その後続く判例を概観する。

鞆の浦訴訟以後現在までの判決について、ウエストロー・ジャパン判例検索システムにおいて「景観利益」で検索した判例のうち、裁判所の判断で景観利益が主要な争点となっている判決は、図表10のとおり18件あった。

訴訟対象となる施設、建築物と争点、根拠法令、訴訟形式等が異なり、案件ごとの個別の検討は必要であるが、景観利益という争点について述べると、景観利益を有する、景観利益は法律上保護に値する等肯定的にとらえ原告適格を認めたケースは18事案中5事案であった。うち2事案は自然的環境等を景観利益ととらえるもので、否定的なものはそれ以外の13件であった。原告適格を認めたケースは、近年ではホテル開発許可差止訴訟（令和4年8月23日）（図表10のNo18）のみである。今後の案件にもよるが、行政事件訴訟が増加する中で、原告適格が認められることは難しくなっている状況のようである。

また、景観利益を肯定的にとらえ、さらに景観利益の違法な侵害まで認めたものは鞆の浦訴訟の1件のみで、それ以後の事案ではゼロであった。

鞆の浦訴訟が景観利益の違法な侵害を認めたことについて、臼井（2010）は、裁判所が差止を認めたのは、鞆の浦の景観は「世界遺産級といわれている。鞆の浦の歴史的・文化的な価値の高さ」であり、「そこまで高い価値を認められる景観が全国にどれだけあるであろうか」「重大な損害」というのは必ずしも低いハードルではないであろう」としている。江頭（2013）は、鞆の浦訴訟は公有水面（海岸）の埋立であり、埋立の免許が交付されれば住民が恩恵を受けている景観利益について重大な損害が生じるおそれがあり、この

損害は一度損害されてしまうと回復できないと判断したものであるが、公有水面埋立法という特殊な法律¹¹の下での「公共事業と景観利益の対立した場面」であり、「一般化は困難と言わざるを得ないだろう」としている。いずれも、これに続く判決については消極的な見方をしている。

訴訟形態別では、民対民の民事訴訟が3件、民対公の行政事件訴訟が15件であった。

谷口（2016）は、行政事件訴訟が多くなっていることについて、平成20年8月7日の開発許可処分差止請求事件の大阪地裁判決が、小田急線高架化事業認可取消請求訴訟最高裁判決（平成17年12月7日）を踏まえ、「景観を享受するという住民個々人の利益が行政法規によって保護されると判断されるか否かは当該行政法規が一般公益を超えた個々人の利益保護を包含する趣旨が否かで判断される」としたことを受け、これに倣い多くなった、としている。また、原告敗訴が多くなっていることについては、「行政事件訴訟における原告敗訴の理論構成パターンを簡素化していえば、住民個々人の景観利益を保護する趣旨の規定が多くないということだろう」としている。

11 建築確認は建築する地位を与えるという法的効果しかないが、公有水面埋立法の埋立の免許は講学上の特許であり裁量が大きい。この相違が裁判結果にも反映されたものと考えられる。

図表 8 平成21年10月以後の「景観利益」に係る判決の分類

景観利益を有する等として原告適格等を認めたもの	5件(No1、No3、No9、No11、No18)	左記以外	その他13件
景観利益の違法な侵害を認めたもの	1件(No1)	左記以外	その他17件
民事訴訟	3件(No3、No11、No15)	行政事件訴訟	その他15件

注 1. No9、No11は、自然的環境等を景観利益ととらえている
注 2. 国立マンション訴訟最高裁判決(18.3.30)は民事訴訟
(参考)
No1 鶴の浦訴訟(21.10.1)
No3 船岡山景観民事判決(22.10.5)
No9 クリーンセンター建設許可差止請求控訴事件(26.4.25)
No11 メガソーラー設置等差止請求事件(29.4.19)
No15 西宮宅地造成訴訟(令1.12.17)
No18 ホテル開発許可差止訴訟(令4.8.23)
出典：筆者作成

3. 地域的ルール的重要性

吉村(2007)は「都市景観の形成や維持にとって、住民の自己抑制を含む様々な取り組みと、そこで妥当している行動規範としての地域の慣行や地域的ルールは重要な意味を持つ。..このような地域的ルールを行政的規範がサポートして、公私の協働により、全体として良好な景観を形成し維持していくことが、今日必要なのではないか」としている。

近年のホテル開発許可差止訴訟(4.8.23)(図表10のNo18)に係る案件は、上記の好事例であると思われる。

本件は、ホテル運営等を行う不動産事業者が丹波篠山市の重要伝統的建造物群保存地区近隣の土地にホテルの新築工事の計画を進めており、丹波篠山市まちづくり条例に基づく

開発許可の蓋然性があるところ、地元住民が市に開発許可の差止を求めたものである¹²が、判決では、「まちづくり条例は市民とは別に地域住民の合意形成を図ることとし、条例の委任を受けたまちづくり規則は、開発行為等の許可申請に当たり、周辺住民の代表者の同意書を添付することを求めている」としたこと等から、まちづくり条例は周辺住民の個別的な景観利益をも保護する趣旨を含むと解され、「景観利益に基づいて本件について原告適格を有する」とされた。

しかしながら、「本件ホテルの建築計画は、景観形成基準を満たしており、当初はそのボリューム感が問題とされたが、ボリューム感を和らげる変更が重ねられ(図表9の1参照)、丹波篠山市まちづくり審議会でも、歴史的な成り立ちを踏まえて本件当初計画から大きく改善された点について評価するとされ、反対の立場の有識者委員の意見もそのことを評価しつつ、..そもそも商業施設の立地に反対するという立場の意見を除けば、委員のほとんどが景観への配慮を評価するものであったと認められ、..さらに、兵庫県の景観審議会でも、妥当であるとの答申がされている。これらからすると、現時点での本件再変更計画は、周囲の景観に相当程度配慮したものとなっていると認められる」「周辺住民の地域の自治会長はいずれも本件変更計画に賛成しており、○○地区に拡げても16自治会長のうち14自治会長が賛成していることからすると、建築に反対する住民も存するものの、周辺住民の大方の意見は本件変更計画に賛成するものであると認められ」「本件変更計画よりもさらに景観に配慮した現在の案である本件再変更計画によって、景観上の重大な損

12 令和5年9月現在、No18のホテル開発許可差止訴訟と同じ地元住民が、市を相手に既に行われた開発許可の差止を求めて訴訟が提起されている。

害が生じるおそれがあるとまでは認められないとして、許可処分の差止は却下されている。

丹波篠山市の2019年10月の広報では、審議会で特に意見の多かった「地域環境に配慮した歴史的な街並みとの調和」については、3回の審議の過程を経て当初案から大きく改善された点について、学識経験者などの委員の皆さんからも高く評価され、篠山地区の自治会長会からは「早期に進めていただきたい」という意見書が提出され、「建設への期待」の声が寄せられている、としている。

本件は、地域住民の景観利益が争点となり得る都市開発、地域開発、個別の建築等に関わる事案については、地域住民の様々な意見や取組を評価し、当該エリアにおける地域的ルールを行政的規範がサポートする、不動産事業者と地方公共団体が協働し、第三者機関が評価する、この中で、不動産事業者が良好な景観を形成・維持しつつ着実に事業を行う、といった体制が重要であることを示唆したものと言える。

不動産業の本質は、まちづくり、すまいづくりそのものである。地域に根ざした不動産事業者は、空間づくり・場づくりのプロとしてまちづくりに取り組む専門性を持ち得ていることから、景観づくりなど地域やエリアで発生した課題の解決に貢献し、地域の価値を高める役割を担うことが期待されていると思われる。

図表9の1 不動産事業者によるホテルの景観への配慮の改善点

- ①セットバック・壁面分節
 - 1・2階4m、3階8.4mの壁面後退
 - 北側壁面を雁行にし、北側のみだった下屋を東と南面にも回し歩行者のアプローチとする
- ②1階接道部壁面を開放的に
 - 1階レストランのガラス面を拡大し、格子を設置
- ③遮蔽植栽の充実
 - 駐車場を削減し植栽帯を拡大、周囲の見え方に配慮し中高木を植栽する
- ④伝統素材・意匠で修景
 - 窓面に格子をつけ、1階の下屋を瓦屋根に。築地塀も瓦を使用する など

図表9の2 改善前と改善後のホテルの外観のイメージ



出典；図表9の1～2いずれも広報「丹波篠山」2019年10月号より

図表9の3 現在のホテル建設現場



現状は更地。¹³
令和5年9月筆者撮影

13 事業者HPによれば、ホテル（客室数105）のオープンは、2025年以降とされている。（2023年10月現在）

図表10 瀬の浦訴訟以降現在までの判決で景観利益が争点の一つになっているもの

No.	判決日等	事件名	事案の概要	景観利益等に関する裁判所の判断の要旨	備考
1	平成21年 10月1日 広島地裁 判決	埋立免許 差止請求 事件(瀬 の浦訴 訟)	広島県福山市の歴史的な勝地で知られる 湾(瀬の浦)の埋立工事に関し、瀬町の住 民や漁民らが、広島県知事等を被告とし て、埋立てにより慣習排水権、景観の恵沢 を享受する権利等が侵害される旨主張して 公有水面埋立法に基づく免許処分差止等 を求めた。訴えの利益が認められた原告 (瀬に居住している者)らの請求については 全部認容し、行政処分差止を認めたもの。 (控訴審は取下げ)	客観的な価値を有する <u>良好な瀬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 上の法律関係において、法律上保護に値するものというべきで ある。公有水面埋立法及びその関連法規は、法的保護に値す る、瀬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、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。</u> <u>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。広島県 知事は、本件埋立免許の判断をするについて、十分な調査、検 討をした上慎重に行われなければならない、これについての政策 判断の拠り所とした調査及び検討が不十分なものであったり、 その判断内容が不合理なものである場合には、本件埋立免許 は、合理性を欠くものとして、行訴法37条の4第5項にいう 裁量権の範囲を超えた場合に当たる。</u>	行政事件訴訟 景観利益○ 違法侵害○
2	平成22年 7月30日 大阪高裁 判決	建築確認 処分取消 等請求控 訴事件	大坂市長から本件土地に係る開発許可を 受けた訴訟参加人が被控訴人会社から同土 地上の建物建築の建築確認を受けたことに つき、同地の隣接地を所有する控訴人らが 本件開発許可の無効確認等を求めた訴訟の 控訴審で、いわゆる風致条例に、景観利益 を個々の周辺住民の個別的利益として保護 する趣旨を読み取ることはできないから、 控訴人らに訴えの利益又は当事者適格がな いとして訴えを却下した原判決は相当であ るとして、控訴を棄却したもの。	都市計画法、風致地区内における建築等の規制に係る条例の 制定に関する基準を定める政令（昭和44年政令第317号） 及び本件風致条例の規定内容から、景観利益を個々の周辺住民 の個別的利益として保護する趣旨を読み取ることはできないか ら、 <u>景観利益が、私法上の法律関係において、法律上保護に値 するものとされるからといって、風致条例に関する義務付け訴 訟の原告適格を認めることができず、控訴人らの上記主張は採 用できない。</u> <u>なお、控訴人らは、開発許可を受けた者である訴訟参加人との 間に「本件開発区域（本件建物の建設予定地）内の樹木の伐 採については、大阪市風致条例に従った適切な処置・対応をと ることを約する。」との合意をしていることから、景観利益は より具体的な、また個別的な利益となっている旨を主張する が、そのような合意が私人間でなされたからといって、行政訴 訟における原告適格が認められる理由はない。</u>	行政事件訴訟 景観利益×
3	平成22年 10月5日 京都地裁 判決	損害賠償 請求事件 (船岡山 景観民事 判決)	京都市船岡山の南側斜面地におけるマン ションの建設について、マンションに隣接 又は近接して居住等する原告らが、景観権 ないし景観利益に基づく妨害排除請求とし て、本件マンションの占有者かつ所有者の 管財人である被告管財人に対し、本件マン ションの一部除却及び不法行為（景観権な いし景観利益侵害）に基づく損害賠償請求 等を求めたが、景観利益を有するものの、 理由がないとして棄却されたもの。	本件地域の景観は、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ものであって、 <u>少なくともこの景観に近接する地域内の居住者は、上記景観の 恵沢を日常的に享受しており、上記景観について景観利益を有 するものというべきである。</u> <u>本件マンションは、本件地域においても相当の高さと容積を 有する建物であるといえるが、その点を除けば周囲の景観の調 和を乱すような点があるともいえず、他に公序良俗違反や権利 の濫用に該当するものであるなどの事情は認められず、その行 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 相当性を欠くものとまでは認められない。よって、原告らの景 観利益が違法に侵害されたものとはいえない。</u>	民事訴訟 景観利益○ 違法侵害×