

自然公園法 20 条 3 項の不許可処分が取り消され、許可が義務付けられた事例

- 【文献種別】 判決／水戸地方裁判所
【裁判年月日】 平成 30 年 6 月 15 日
【事件番号】 平成 28 年（行ウ）第 9 号
【事件名】 許可処分義務付け等請求事件
【裁判結果】 認容
【参照法令】 自然公園法 20 条
【掲載誌】 判例集未登載

LEX/DB 文献番号 25560541

事実の概要

本件は、被告（茨城県）の知事が、原告がした国定公園の特別地域内における太陽光発電設備の新築の許可申請に対し不許可処分をしたため、原告が被告に対し、同処分の取消しと同申請に対する許可処分の義務付けを求めた事案である。

判決文からは設備の規模が必ずしも明らかでないが、道路を隔てて上下 2 か所に分かれる本件土地の面積は合わせて約 1 万平方メートルであり、近時、全国的に設置されているいわゆるメガソーラー施設でもやや小規模といえる。

自然公園法（以下単に「法」ともいう）は、特別地域内における工作物の新築等を要許可行為としており（法 20 条 3 項柱書）、許可要件については環境省令基準が定められている（同条 4 項）。

本件では省令の次の要件が問題となった。

- ①省令 11 条 1 項 3 号：「当該建築物が主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること」
- ②省令 11 条 1 項 4 号：「当該建築物が山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を及ぼすものでないこと」
- ③省令 11 条 12 項 2 号：「当該工作物の外部の色彩及び形態がその周辺の風致又は景観と著しく不調和でないこと」
- ④省令 11 条 36 項のうち次の規定（法 20 条 3 項各号に係る共通の許可基準）
 - a 同項 1 号：「申請に係る地域の自然的、社会経済的条件から判断して、当該行為に

よる風致又は景観の維持上の支障を軽減するため必要な措置が講じられていると認められるものであること」

- b 同項 2 号：「申請に係る場所又はその周辺の風致又は景観の維持に著しい支障を及ぼす特別な事由があると認められるものではないこと」

本判決はていねいな要件充足性判断をしているが、紙幅の関係で一部割愛している。詳細は判決文を参照されたい。

判決の要旨

全部認容。

1 特別地域内における工作物新築等の申請に対する許否の基準

「許可申請に係る行為の許否の判断は、当該行為が、国定公園の風致に支障を及ぼすものであるか否かに基づいて行われるべきであり、「省令 11 条各号の解釈と運用方法については、許可基準の細部解釈を参考とす」べきである。

2 省令 11 条 1 項 3 号適合性**(1) 「主要な展望地」の解釈について**

「主要な展望地」について、細部解釈は「利用者の展望の用に供するための園地、広場、休憩所、展望施設のほか、公園事業たる道路（駐車場も含む。）のうち利用者の展望の用にも供せられている区間も含まれる。」とするところ、その解釈にあたり、「『主要な展望地』抽出の観点」として具

体的な観点を複数示している風力発電審査ガイドラインの基準を参考にできる。

同基準によると、「『主要な展望地』抽出の観点」として、[1]「公園計画書の利用施設計画の『整備方針』で『眺望』『展望』『風景探勝』などの利用形態が示されている」、[2]「管理計画書において展望地、眺望地点としての利用が位置付けられた、又は景観資源等として挙げられた地点に位置する」、[3]「その他関係する情報から、公園利用客による眺望利用が生じている地点、施設」が挙げられている。また、補足として、「道路等の線動的な動きのある展望地の捉え方」につき、「路線沿いに無数の視点が分布すると考えることが必要である。このため、次の考え方で眺望利用が生じる、あるいは生じやすい地点・区間を抽出する。」とした上、[1]「付帯施設として展望利用のための施設が現存する（執行されている）地点」、[2]「停止しての眺望利用が生じる可能性のある地点（駐車帯、休憩施設等）」、[3]「その他眺望良好区間（特に公園の境界部、峠・岬等の眺めの変換点等）」が列挙されている。これらは、展望地の抽出方法として客観的かつ合理的といえるから、「主要な展望地」に当たるかどうかは、まず、これらの観点に沿って判断する。

(2) 本件道路について

本件道路は、本件公園計画において、筑波山を周回する車道である「筑波登山線」の一部の区間にすぎず、眺望や展望の利用形態が示されているわけではない。「筑波登山線」は、第三種特別地域から普通地域及び第二種特別地域にまたがる道路であり、道路上のある特定の場所においてのみ筑波山山頂等及び関東平野が展望できるものではなく、本件道路上のいずれの地点からでも被告が主張する眺望の対象をある程度展望できる。

したがって、本件道路については無数の視点を観念できるものの、本件道路からの眺望が特に良好とはいえ、また、展望利用のための付帯施設もなく、停止しての眺望利用が生じる可能性のある地点ともいえないから、風力発電審査ガイドラインの提示する観点のうち、道路に関する補足部分にいう「眺望利用が生じる、あるいは生じやすい地点・区間」の具体例として挙げられているいずれの場合にも該当しない。

以上によれば、本件道路は主要な展望地に当た

らない。

(3) 梅林駐車場について

本件土地は、原告による樹木伐採前は本件道路脇に位置する電信柱や市営駐車場の案内板の高さと同程度あるいはそれ以上の高さの樹木が生えており、相当程度繁茂していたから、梅林駐車場からは林立する樹木によって関東平野はほとんど展望できなかった。

樹木の眺望についても、伐採後に残った樹木は遠方の樹木の視認を妨げる程度の高さであることからすれば、伐採前は樹木が遠方の樹木の視認をほとんど完全に妨げるものであったと推認され、伐採前の時点で、梅林駐車場から筑波山の樹林を展望できたとはいえない（なお、樹林を構成する樹木のうち視点場に近い部分が一部見えるだけでは、「展望」に当たるとはいい難い）。

このように、梅林駐車場から筑波山の樹林及び関東平野が展望できるようになったのは、原告が本件申請に対する許可処分がされることを見越して本件土地の伐採を行ったことによるところが大きく、この伐採がなければそもそも梅林駐車場からの展望自体が存在しなかった。

したがって、本件申請につき不許可事由の存否を判定するにあたり、「主要な展望地」として梅林駐車場からの展望や眺望対象を考慮することはできない。

(b) 仮に伐採後の状態を前提としても、梅林駐車場から見て、関東平野はほとんど視認できず、筑波山の樹林についても樹木の遠方まで見渡せるような位置関係にはないから、関東平野、樹林のいずれについても、梅林駐車場が「主要な展望地」に当たらない。

3 省令11条1項4号適合性

本号には視点場を限定する文言はないが、細部解釈には合理性があるから、「眺望の対象」は、3号の場合と同様、主要な展望地からの眺望の対象を意味する。

「当該建築物が眺望の対象に著しい支障を及ぼす（眺望の対象としての資質が著しく損なわれる）」か否かは、一般人の通常判断を基準として、周辺の景観との著しい不自然不調和を感じるか否かで判断すべきであり、工作物が十分遠方に位置し目立たない場合については必ずしも眺望の対象に

著しい支障を及ぼすものではない」。

立身石から筑波山山麓を見下ろした写真では、「パネルの上部の縁が黒っぽい線状の人工物として重なっているように見え、緑色や茶色を主体とする山麓の樹林の中にあっては、点在するホテルなどの屋上が白っぽく見える建造物と対比して、特に目立つものではない」。また、「木々が生い茂る時期には、樹林は濃い緑色が主体となるが、太陽光発電設備の見え方は大きく変わるものではない」。

本件土地に最も近い展望地である立身石からの眺望について検討すると、太陽光発電設備のような「黒色の線状の人工物が筑波山麓の木々の中に出現」し、「山麓を見下ろすと視界の中央付近に……このような人工物が見えることになり、「眺望の対象である筑波山山麓の樹林等の既存の植生との間に調和しない面が生ずることは否定できない」。

しかし、立身石と本件土地とは直線距離で約1,575m、標高差で600m以上離れているため、「眺望した場合に本件土地が視界に占める割合はごく小さく、「筑波山山麓から関東平野にかけての広大な眺望に比して、その占める範囲はわずかである」。また、山麓に点在する建造物と比べて太陽光発電設備が特に目立つものではない。

さらに、「第三種特別地域は、特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域」であり、現に周辺には複数の建物等が存在し、視界の中に入ってくるのであって、展望に対する影響は部分的である。

「これらを総合考慮すれば、本件土地に太陽光発電設備が建設されたとしても、これにより既存の植生との間に生ずる不調和を大きい」とは評価できないから、「眺望の対象に著しい支障を及ぼすものではない」。

「立身石からの展望ですら眺望の対象に著しい支障を及ぼすものではない」以上、より遠くにある「他の主要な展望地については、いずれも、眺望の対象に著しい支障を及ぼす」とは認められない。

4 省令 11 条 12 項 2 号本文適合性

本件土地を遠方から展望した場合について同号の場合に当たらないことは、上記判旨 2、3 で判

断したところと同様である。

「本件土地の近くから見た場合について検討すると、太陽光発電設備は黒色であり」、「周囲の樹林が緑色や茶色を主体とすることと対比して、特に奇抜な色彩」とはいえない。また、原告が主張する樹林の温存と植栽により、本件設備が設置されたとしても「周囲からその相当部分を見えなくすることが可能である」から、2号本文の要件を満たす。

5 省令 11 条 36 項 1 号適合性

被告の主張の根拠は、専ら本件申請が省令 11 条 1 項 3 号・4 号の要件を満たさないことにあるが、既に判示したとおり、これらの要件を満たしている。

また、原告は、本件上部土地の樹木を一部温存し、ヤマツツジを植える、太陽光パネルの高さを一定の程度に抑えることなどを予定しているが、被告は、周辺から本件設備が見えることを防ぐためにどのような措置をとるべきかについて具体的な主張をしていない。

「以上によれば、本件太陽光発電設備の設置に当たり、本件土地の地域の自然的、社会経済的条件から判断して、その建築による風致又は景観の維持上の支障を軽減するために必要な措置が講じられている」と認められる。

6 省令 11 条 36 項 2 号適合性

被告の主張の根拠は専ら本件申請が省令 11 条 1 項 3 号・4 号の要件を満たさないことにあるが、既に判示したとおり、これらの要件を満たしている。

判例の解説

一 本判決の意義

本判決は、自然公園法 20 条 3 項 1 号とこれに基づく省令 11 条のいくつかの要件充足性につき、詳細に判断している。

特別地域内の行為許可がされた場合、現在の裁判例の動向に照らす限り、許可取消訴訟の原告適格を持つ者が皆無に近く、いわゆる三面関係訴訟が機能していないため、要件充足性につき違法判断がされる機会がそもそもまれといえる。その意

味で本判決は、細部解釈と運用方法にかかる評価を含め(判旨1)、自然公園法の解釈を丁寧に展開するものとして、小さからぬ事例的意義を有している。

以下、紙幅の関係で判旨1～3につき若干のコメントをするにとどめる。

二 要件適合性の判断について

1 省令11条1項3号適合性

判旨2(1)のとおり、「主要な展望地」の解釈につき、細部解釈、さらには(太陽光でなく)風力発電審査ガイドラインの基準を参考にする点は、異論の少ないところではないと思われる。

この点、判旨2(2)は、「主要な展望地」を限定的に解釈し、周回道路からの無数の視点を観念しながらも、①眺望が特に良好とはいえ、②展望利用のための付帯施設もなく、③停止しての眺望利用が生じる地点でないことを理由に、そもそも「主要な展望地」に当たらないとした。

しかし、公園利用者の視点は移動するのが通常であり、車窓からの自然風景に異質な人工物が混ざるだけで、いわば「興醒め」になる面があるのであって、本件土地があくまで利用規制のされる国立公園の特別地域内にあることを考えると、「主要な展望地」に当たらないとして簡単に門前払いをするのではなく、むしろ「著しい妨げ」となるか否かを重点的に検討すべきであったようにも思われる。

他方、判旨2(3)のように、問題の駐車場からは従来、展望が樹木により遮られており、展望そのものが存在しなかったとすれば、「主要な展望地」に当たらないとする判断は合理的といえよう。

2 省令11条1項4号適合性

判旨3は、本件設備が設置された場合の視界に占める割合が小さいこと、現に周辺に複数の建物等が存在すること等を挙げて要件適合性を認めている。実際、本件設備は小規模であるが、ひとつの人工物を許せば他を許し、その割合が無視できないほどに拡大することもありうるし、良好な風致がなし崩し的に悪化していくおそれを考えれば、より慎重な判断が求められるのではないか。

また、本判決は、周囲の森林が緑色や茶色を主体としているから、黒色が「特に奇抜な色彩とは

言え」ず、「著しく不調和でない」とする。しかし、自然風景には黒色を主体とする部分はごく限られており、地味な無彩色であるからただちに奇抜ではなく不調和とはいえないとの判断であるなら(被告は「光沢があり、無機的な形状」である点を問題とする)、太陽光発電設備がフリーパスに近い扱いを受けることにもなりかねない。風致は主観的な側面の大きい価値ではあるが、この部分については異論もありえよう。

三 その他

本件紛争に関連して、いくつか指摘しておく。

本件土地は国立公園の普通地域内ではなく、本来保護されるべき特別地域内ではあるが、最も規制の弱い第三種特別地域内にあった。本判決は、特別地域内における小規模なメガソーラーの設置に関する一事例と捉えるべきであって、「特別地域内では太陽光発電設備の設置が原則として許容される」といった一般化は適切でない。

本件では不許可処分が違法とされたが、FITの買取価格の低落などによる経済的損失があるとすれば、別途、国家賠償責任が生ずる可能性がある。他方、本件の不許可処分が適法であるとすれば、法64条による損失補償の問題となるが、補償の要否・範囲については、かねて議論のあるところである。

また、本件では風致、景観のみが問題とされているが、法は本来、「生物の多様性の確保」をも目的としている。風致、景観の観点からの規制のみが問題とされたのは、生物多様性の観点からする同法の規制が弱いためといえようか。

最後に、再生可能エネルギーは全世界的な課題ではあるが、この紛争の背景には、とりわけ近年のFITの導入以後、設置が容易なメガソーラーの投機的拡大が再エネ導入の本来の趣旨に適合するかという小さくない問題があることを指摘しておきたい。

上智大学教授 越智敏裕