

条例に基づく開発許可の差止訴訟につき景観利益を根拠とする原告適格が認められた事例

【文 献 種 別】 判決／神戸地方裁判所

【裁判年月日】 令和 4 年 8 月 23 日

【事 件 番 号】 令和 1 年（行ウ）第 90 号、令和 2 年（行ウ）第 10 号

【事 件 名】 開発許可差止請求事件

【裁 判 結 果】 却下

【参 照 法 令】 丹波篠山市まちづくり条例・同施行規則、丹波篠山市景観条例、丹波篠山市土地利用基本条例

【掲 載 誌】 判例集未掲載

◆ LEX/DB 文献番号 25593366

上智大学教授 越智敏裕

事実の概要

ビジネスホテル・チェーンを営む訴外 A は、兵庫県丹波篠山市（Y 市）の文化財保護法に基づく重要伝統的建造物群保存地区（重伝地区）の隣接地にホテルの新築計画を進めている。近隣住民である原告 X₁～X₃ は、A による本件新築工事を含む開発行為等につき、Y 市まちづくり条例 10 条に基づく開発行為等の許可（本件許可）の申請がされ、Y 市長がその許可をする蓋然性があるところ、本件許可により X らの①まちづくりに参画する権利、②景観利益、X₃ の③生活環境利益が侵害され、重大な損害を生ずるおそれがあるなどと主張して、行政事件訴訟法（行訴法）3 条 7 項に基づき、Y 市を被告とする本件許可の差止訴訟を提起した。

本判決は、処分の蓋然性を肯定し、②と③に基づく原告適格を認めたものの、重大な損害要件を否定し、訴えを却下した。なお、本件の開発行為等については、都市計画法 29 条 1 項の開発許可は必要でない。

判決の要旨

訴え却下。

1 まちづくりに参画する権利に基づく原告適格

「まちづくり条例及びその委任を受けたまちづくり規則は、地域住民については、一般市民よりも開発許可等による種々の影響を受ける立場にあることから、特にその生活上の利益を保護する趣

旨と解されるが、自治基本条例が定めるまちづくりに参画する権利が市民自治の理念に基づくものであり、その主体を市民一般としていることからすると、上記のような定めをもって、まちづくり条例が、地域住民に対して、まちづくりに参画する権利を市民と異なるものとして保障するものと解することはできない。」

2 景観利益に基づく原告適格

(1) 「まちづくり条例は、開発行為等の許可に当たって、土地利用基本計画や景観計画との整合性に配慮されていることを許可の基準の一つとしていることから、これらの計画及びその根拠条例を勘案して地域住民に景観利益が個別的に保護されていると解されるかを検討する。」

(2) 景観条例は「Y 市域において、地域の特性に応じた良好な景観を保全し、育成し、及び創造することを目的とし、地区の指定と各地区の景観形成方針及び景観形成基準はそのことを考慮して定められている」。また、土地利用基本条例は「Y 市域において、適正かつ合理的な土地利用を図ることとともに、町並みや農地、里山と調和する景観形成を図ることをその目的とし、歴史環境形成区域においては、建築面積 1000㎡以上の商業・業務施設の建築物の新築を原則として認めないとされたのは、同区域における良好な景観の保全形成を図る趣旨によるものと解される。」

(3) 「良好な景観に近接する地域に居住し、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ものである（最高裁平成18年3月30日第一小法廷判決・民集60巻3号948頁参照）。このことからすると、関係法規において、保護すべき景観の内容、範囲及びその保護態様が具体的に定められるとともに、その侵害について、良好な景観に近接する地域に居住し、その恵沢を日常的に享受している者の利益を保護するための配慮がされている場合には、景観利益をそれらの者の個別的利益としても保護する趣旨を含むと解することができる。

(4) 「景観計画上の篠山城下町地区の一般市街地景観修景ゾーンに属する本件事業区域については、文化財保護法による重伝地区ではないものの、それに隣接し、歴史的町並み環境を取り巻くバッファゾーンとして位置づけられ、建物の高さ、外壁や屋根や設備の形態、意匠及び色彩等について、周辺の景観と調和するよう詳細な景観形成基準が定められている上、土地利用基本計画において、良好な景観の保全・形成のために、景観形成基準を満たす場合でもなお、建築面積1000㎡以上の商業・業務施設については原則として許可しないものとしており、これらによって、保護すべき景観の内容、範囲及びその保護態様が具体的に定められているといえる。」

また、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、事業者は特に地域住民については事前協議に先立ち開発行為等の概要について説明するものとしており、同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。これらの趣旨は、前記のとおり周辺住民は開発許可等による種々の影響を受ける立場にあることから、特にその生活上の利益を保護する趣旨と解されるが、まちづくり条例が土地利用基本計画等との整合を図ることを許可の要件としていることからすると、保護すべき周辺住民の利益の中には、その地域に居住し、その恵沢を日常的に享受している者の景観利益が重要なものとして含まれていると解され、まちづくり条例及びまちづくり規則はその利益の保護に配慮しているというべきである。」

「これらからすると、まちづくり条例は、周辺住民に該当する地域に居住し、その恵沢を日常的

に享受している者について、その個別的な景観利益をも保護する趣旨を含むと解する」。

(5) 「原告X₂は本件事業区域から水平距離103mに居住する者であり、原告X₃は同15mの範囲に居住する者である。また、原告X₁は、少なくとも現在は、同128mを住民票上の住所地とし、実際にも居住している」。よって、Xらはいずれも「周辺住民の地域に居住し、その恵沢を日常的に享受している者」であり、その景観利益に基づいて原告適格を有する。

3 重大な損害

(1) 「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」となっており、「そもそも景観利益は、多数の者が共同的ないし集合的に享受するものであり、その侵害の有無及び程度も、各人の主観的な評価に係る部分が大きく、それが害された場合に、直ちに周辺住民等の生命、身体の安全や健康が脅かされたり、その財産に著しい被害が生じたりすることまでは想定し難いものである」から、「特定の建造物の建築によって景観が害される程度の評価については、その恵沢を日常的に享受する人々の主観的な評価を離れて、客観的に判定することに馴染みにくい性質を有するというべきであり、景観利益が認められる範囲の人々の大方の評価を重視するのが相当である」。

(2) 「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、篠山地区に拡げても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」している。

「これらに加え、本件事業区域の現状が駐車場であり、既存の建造物の損壊を伴うものではないことも併せ考慮すると、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、景観上の重大な損害が生じるおそれがあるとまでは認められない。」

判例の解説

一 景観訴訟の動向

本判決も引用するいわゆる国立マンション最判の後、景観利益を巡って多数の裁判例が出されてきた。そのうち行政訴訟では、本件のように景観

利益に基づく原告適格が争われるところ、否定例が多数を占める。

訴訟対象となる処分と根拠法令、訴訟形式が異なり、自然景観を含む事案もあるため、案件ごとの個別的検討は必要であるが、原告適格の否定例は枚挙に暇がない。比較的新しいものだけ挙げると、大津地判令 4・1・7 (LEX/DB25591889)、名古屋高判令元・5・22 (LEX/DB25563374)・名古屋地判平 30・11・29 (LEX/DB25562130)、京都地判平 27・7・24 (LEX/DB25541111)、東京地判平 25・11・7 (LEX/DB25515922)、東京高判平 25・10・23 (判時 2221 号 9 頁) などである。

他方、大阪高判平 26・4・25 (LEX/DB25504165)、広島地判平 21・10・1 (判時 2060 号 3 頁。輦の浦判決)、那覇地判平 21・1・20 (判タ 1337 号 131 頁) は数少ない原告適格肯定例であるところ、本判決は、平成 16 年行訴法改正とこれを受けた小田急大法廷判決 (最大判平 17・12・7 民集 59 巻 10 号 2645 頁) 以来の判例の理論的到達点を前提に、景観訴訟における原告適格につき詳細に判断して、肯定した判決である。

二 まちづくりに参画する権利に基づく原告適格

詳しくは判決文を参照されたいが、本判決は Y 市のまちづくり条例と自治基本条例の条文を詳細に引用したうえで、判示 1 のように述べて原告適格を否定した。「まちづくりに参加する権利」は、講学上のいわゆる保護範囲要件は満たすとしても、個別保護要件を満たさず、現在の判例理論による限り、実体的にも手続的にも原告適格を基礎付ける「法律上の利益」とはなり難いのであろう¹⁾。

三 景観利益に基づく原告適格

1 関係法令の理解

本件まちづくり条例は、「Y 市土地利用基本計画」及び「Y 市景観計画」との「整合を図る」ことを求めている (4 条 3 項 (1) (6)) にすぎない。「整合」は法令用語としてあまり用いられず、例えば「適合」²⁾ よりも広く抽象的な概念であるうえ、2 で後述するように、条例上は不整合に対する是正についても、ゆるやかな誘導措置が予定されるにとどまる。

その意味で、判示 2 (1) は、従来の裁判例と対

比すると、やや弱い法的リンクで、景観条例と土地利用基本条例の関係規定 (とそれに基づく行政計画の規律) を、「目的を共通にする関係法令」として認めた点に特徴がある³⁾。柔軟な法的解釈として積極的に評価したいが、一般化は困難を伴うかも知れない。

2 個別的利益の承認

本判決の白眉は判示 2 (3) であろう。これを整理すると、①国立マンション最判の基準に照らし、私法上の景観利益を肯定でき、②法令 (関係法規) が「保護すべき景観の内容、範囲及びその保護態様」を具体的に定めており、かつ、③法令上、景観利益を有する者を「保護するための配慮がされている」場合には、景観利益に基づく原告適格が認められる。

本判決は判示 2 (4) の通り、〈i〉景観計画が地理的範囲を具体的に限定して、詳細な景観形成基準を定めていること、〈ii〉土地利用基本計画が建築面積 1000㎡以上の商業・業務施設の立地を原則不許可としていること、〈iii〉まちづくり規則が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添付を要求していること⁴⁾ の 3 点を指摘し、上記①②③をすべて肯定した。〈i〉は全国の少なからぬ景観条例で肯定しうる事情であろうが、本件ではさらに思い切った〈ii〉〈iii〉の規律を設けていた点に特徴がある⁵⁾。

この点、本件まちづくり条例では「開発許可」の用語が用いられているが、事業者が景観計画と土地利用基本計画に整合しない開発行為等を進めても、さらにいえば、条例所定の手続を無視して市長の許可を得ないまま開発行為等を強行したとしても、条例上の罰則はない。指導・勧告 (17 条)、監督処分等 (16 条) が規定されているが、違反に対しては公表による制裁 (19 条) があるにとどまる (その意味では、前提として開発許可の処分性が問題となりうる事案であったように思われる)。

かかる弱い法的規律ないし誘導であっても、思い切った規律を設けた規定を根拠に原告適格を肯定した本判決は、従前の裁判例より踏み込んだ判断といえようか。

四 生活環境利益に基づく原告適格

紙幅の都合で判示を引用できなかったが、本判決は開発行為等による日照、通風、騒音、電波障

害などの影響に言及しつつ、やや広めに生活環境利益に基づく原告適格を肯定した。

本事案の特徴は、①本件まちづくり条例にいう「開発行為等」には広く「建築物の建築等」が含まれていること（2条（4）ウ）に加え、②まちづくり規則が、開発行為等の許可申請書の添付資料として、事業区域の隣地境界線から水平距離 15 m の範囲に住所を有する「近隣住民」の個別同意書の添付を要求していること⁶⁾を根拠に、健康や生活環境の著しい被害を受けないという個別的利益を保護する趣旨を認めた点、さらに③被害のおそれにつき具体的な証拠に基づく審理を格別行わずに適格を肯定した点にあらう。

五 他の訴訟要件について

1 蓋然性要件

本件では口頭弁論終結時においても申請がされていなかったが、本判決は、処分の蓋然性要件につき、Aが①条例上の手続をすでに履践しており、いつでも許可申請ができること、②県レベルの景観アセスに係る手続もすべて終えていることなどから、Aが申請を行い、市長が本件許可をする蓋然性があると判断した。事案に照らし適切であらう。

2 重大な損害要件

他方、重大な損害要件の判断については異論がある。一般に、本要件については、判例（最一小判平 24・2・9 民集 66 巻 2 号 183 頁）に照らし、処分後に取消訴訟等を提起して執行停止を受ける等により容易に救済されない損害（事前救済の必要性）をいうと解されてきた。すなわち、本要件は、取消訴訟との関係で司法審査の時機を調節する訴訟要件として機能しているところ、本判決ではこの観点が抜け落ちている。

条例上の手続において A はすでに二度の設計変更をしており、また、当該変更を行政庁が承認し、今後の行政過程において新たな是正を求めないという法的立場も確定している。よって、裁判所が審理すべき争点はすでに成熟している。

本件訴えを却下しても、処分後に提起された取消訴訟では、ほぼ同じ事実関係と法的争点を巡って審理がされるはずであり、あえて司法審査を遅らせる意味に乏しい。仮にホテル建設中に執行停止がされるなら、そのほうが A にとっては事実上

の打撃が大きいはずであり、むしろ差止訴訟の段階で本案審理を行い、司法的解決をするほうが、関係当事者にとっても、司法経済上も望ましいのではないか。

この点、先例といえる輦の浦判決では重大な損害要件も肯定されたが、同事件が海面の埋立て等により景観の構成要素が破壊される事案であるのに対し、本件では建物の新築による近隣景観の破壊が懸念されている点で異なる。すなわち極論すれば、新築建物さえ撤去すれば原状に復しうるため、処分がされてからでも相対的に救済しやすい事案ともいえるが、司法審査の時機の調整の観点からは、大きな相違ではあるまい。小田急判決が示した「職人芸」のごとき詳細な条文引用で原告適格を肯定しながら重大な損害を否定する判断には、肩透かし感を拭いがたい。

●——注

- 1) 私法上の権利としての「まちづくり権」を否定した近時の裁判例として、神戸地尼崎支判令元・12・17 判時 2456 号 98 頁がある。
- 2) 例えば小田急判決では、都計法の都市計画事業認可が都市計画への「適合」を処分要件とし（都計 61 条 1 号）、かつ、都市計画が公害防止計画への「適合」を法律上要求していた（同 13 条 1 項）ことから、旧公害対策基本法の公害防止計画に関する規定等が関係法令とされた。
- 3) 小田急判決は当時の東京都環境影響評価条例の規定を挙げているが、同条例では都知事が評価書を許認可権者に送付して許認可に際し評価書の内容を十分配慮するよう要請しなければならないとされているのみであり、法的リンクが弱く、関係法令として扱う趣旨であるかは明確でない。
- 4) 各自治体の紛争調整条例に類例は多いが、通常は同意取得までは求めず、説明会開催やその報告義務付けにとどめる場合が多いように思われる。なお、産廃法制における同意制の問題につき、拙著『環境訴訟法〔第 2 版〕』（日本評論社、2020 年）256 頁、287 頁参照。
- 5) 本判決は触れていないものの、サテライト大阪判決（最一小判平 21・10・15 民集 63 巻 8 号 1711 頁）が景観利益に基づく原告適格を否定する論拠とされる場合があるところ（上掲東京高判平 25・10・23 参照）、本判決は関係法令を含め、同最判にいう「手掛かり」規定を綿密に探索したうえで、これを肯定したとも捉えよう。
- 6) これは、三 2 の周辺住民代表者の場合と同様に、法的に見れば行政指導にとどまるのであろうが、日照等については先例に照らし、景観利益よりも原告適格を認めやすい。