

## 丹波篠山景観訴訟判決

【文献種別】 判決／神戸地方裁判所

【裁判年月日】 令和6年6月27日

【事件番号】 令和5年（行ウ）第23号

【事件名】 開発許可取消請求事件

【裁判結果】 一部却下、一部棄却

【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】 判例集未登載

◆ LEX/DB 文献番号 25620465

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、被告兵庫県丹波篠山市（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きた。周辺住民である原告X<sub>1</sub>～X<sub>3</sub>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の申請に対し、Y市長が許可（本件許可）をしたため、本件許可には裁量権の逸脱濫用の違法があるなどと主張して、処分行政庁の所属するY市を被告として、その取消訴訟を提起した。

本判決は、原告のうち2名の原告適格を否定して訴えを却下し、1名につき原告適格を認めた上で、請求を棄却した。

本件で訴訟対象とされた開発行為等の許可は、都市計画法29条1項の開発許可制度とは異なる自主条例上の制度であり、許可基準では、Y市の土地利用基本条例に基づく土地利用基本計画との整合などが要求されている。

同計画では、歴史環境形成区域における建築面積1000㎡以上の商業・業務施設に係る開発行為等を原則として認めておらず、本件はその場合に当たる。しかし同計画は、市民生活の安定、産業の発展・振興などに資する開発行為等で、周辺環境への配慮や地域住民の意向などを踏まえ、市長がまちづくり審議会の意見を聴いた上で、農都丹波篠山の美しい空間形成につながるものは、個別に判断して開発行為等を許可することがある旨（本件特例）を定めており、本件許可はこの特例

によったものである。

なお、Y市長は土地利用基本条例6条3号に基づき、開発行為等に関する立地基準の運用について指針（本件指針）を定めている。

本件の争点は、本件許可の①処分性、②取消訴訟の原告適格、及び③本件許可の実体的違法性と④手続的違法性である。③は多岐にわたり、本判決も詳細な認定をしているため、ここでは①、②及び③の一部を取り上げる。

### 判決の要旨

一部却下、一部棄却。

#### 1 本件許可の処分性

「開発行為等の許可を得ないまま開発行為等を行った事業者は、監督処分として市長より原状回復等を命じられ、原状回復等に従わない場合には行政代執行法2条に基づく代執行を受ける地位に立たされること（同条の趣旨を踏まえれば、自主条例に基づく代執行も肯定されると解される。）からすれば、まちづくり条例に無許可の開発行為等に対する罰則が定められていないことを踏まえてもなお、まちづくり条例10条1項に基づく許可は、同条の定めにより、事業者の権利義務を形成するものであり、行訴法3条2項の『処分』に当たる。」

#### 2 原告適格について

(1) 健康又は生活環境に係る著しい被害

①本件条例の目的（1条）、市や事業者の責務（4条1～3項）、地域住民への説明義務など事前協議手続（5条3項、8条1項など）、許可申請への同

意書添付要求（8条3項、施行規則11条1項11号、12号）、開発行為等の許可基準（9条）などの規定を考慮すると、「まちづくり条例及びその関係法令は、〔1〕違法な開発行為等に起因する騒音（商業施設の開設に伴う車両や歩行者の通行によるものを含む）、日照遮蔽、通風阻害、電波障害等によって、事業区域の周囲に居住する住民に健康又は生活環境に係る著しい被害が発生することを防止し、もってこのような住民の良好な生活環境を確保すること、〔2〕違法な開発行為等によって、良好な景観の恵沢を享受する利益（景観利益）が侵害されることを防止し、もって魅力と活力のある地域社会の実現に寄与することもその趣旨及び目的とするものと解される。」

②「開発行為等の事業区域の周辺に居住する住民のうち、これが実施されることにより騒音、日照遮蔽等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は」原告適格を有する。

③X<sub>3</sub>は「本件事業区域の近隣地域（事業区域の隣地境界線から水平距離15mの範囲）内の肩書地に居住して」おり、「騒音、日照遮蔽等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たる」。他方、X<sub>1</sub>とX<sub>2</sub>はいずれも近隣地域外の周辺地域（同じく300mの範囲）内の肩書地に居住しており、著しい被害を直接的に受けるとはいえない。

#### （2）景観利益の侵害

①「一般的に、良好な景観が保全されている地域において周囲の景観と調和しない施設が設置、運営された場合に事業区域の周辺の住民が被る可能性のある被害は、上記の景観利益〔引用者注：いわゆる国立マンション事件・最一小判平18・3・30民集60巻3号948頁にいう景観利益〕の侵害、すなわち広い意味での生活環境の悪化であって、その設置、運営により、直ちに周辺の住民等の生命、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。そして、このような生活環境に関する利益は、基本的には公益に属する利益というべきであって……、法令に手掛かりとなることが明らかな規定がないにもかかわらず、当然に、法令が周辺の住民等において上記のような被害を受けないという利益を個々人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は困難である……（最高裁平

成21年10月15日第一小法廷判決・民集63巻8号1711頁参照。）」

②「開発行為等の概要の説明の対象及び同意書の作成において検討される事項は、景観の点に限られているわけではない。また、近隣住民とは異なり、周辺住民については代表者が同意書を作成すれば足り、まちづくり条例及びその関係法令には、周辺住民の代表者の選出方法についての定めがなく、結局、同意書の作成のための手続は、周辺住民のおおよその代表的な意見と思われる意見を聴取するというものにとどまっていることからすれば、開発行為等の許可の手続は、周辺住民の開発行為等に対する賛否につき各住民の個別的な意見を反映させる仕組みとなっていない。」

③本件「条例には市民のうち周辺住民に限って一定の手続への参加の定めがあること、景観計画には景観形成基準が具体的に定められていることを踏まえてもなお、まちづくり条例が開発行為等により景観利益に係る著しい被害を直接的に受けないという利益を個々人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は困難である。」

### 3 本件許可の実体的違法性

#### （1）判断枠組み

「本件指針は、基本的な考え方として、開発行為等の立地の基準に適合しない開発行為等であっても……例外的に許容される場合もあると考えられるため、市長がまちづくり審議会の意見を聴いて個別に判断する旨を定め、個別判断の視点として、画一的な基準等に基づいて行うべきものではなく、その目的、規模、配置、形態、周辺環境などを総合的に捉え、周辺住民の意向なども踏まえて、当該開発事業の妥当性をその都度慎重かつ適切に判断する必要がある旨を定め、開発行為等の妥当性に関する配慮事項として」、①まちづくりに関する計画との整合等、②市民生活の安定、③産業の発展・振興、④周辺環境、⑤地域住民の意向といった配慮事項の適合度合等を基に判断することを定めている。

（2）これは、「原則として歴史環境形成区域において大規模な商業施設の建設を抑制することにより、同地域における城下町、宿場町等の歴史的資源及び環境の保全・活用を図るとともに、例外的に大規模な商業施設の建設を許可する場合の判断を市長の具体的な事情を踏まえた裁量的判断に委ね、その際の考慮事情を定めたものであって、

合理的な内容といえる。」

そこで、①～⑤の「配慮事項の適合度合等を基に、目的、規模、配置、形態、周辺環境などを総合的に捉え、周辺住民の意向なども踏まえ、当該開発行為等が市民生活の安定、産業の発展・振興などに資するものであり、丹波篠山の美しい空間形成につながるなどとして、本件特例によって例外的に開発行為等が認められると判断した市長の本件許可が、その裁量権の範囲を逸脱又は濫用したものとイえるか否かを検討する。」

(3) ①「本件建物の建築によって眺望視線・眺望景観が阻害されないし、建物配置、高さ制限、意匠への配慮等によって景観との調和に配慮したものと評価でき、篠山城跡からの眺望を阻害するものではなく、本件建物の建築により眺望・景観が激変するものとは評価できない……。本件開発行為等の内容は、都市計画マスタープランや篠山市創造都市推進計画といったまちづくりに関する計画との整合等への配慮がされている。」

②「本件開発行為等によって廃止される本件各土地の駐車場に代えて、周辺交通を考慮して新たに127台分の駐車場が確保されているから……。篠山城下町地区において観光用駐車場の不足は生じないことが見込まれる。本件新築工事に伴って本件事業区域と本件南側道路との境界付近にL型擁壁が設置されるが、確認済証が交付されており、構造上の安全性に問題があるとは認められない……。本件開発行為等の内容は、集客に伴う交通渋滞など周辺環境及び市全体の都市構造に及ぼす影響を考慮し、必要な対策が十分に施されたものであり、市民生活の安定への配慮がされている。」

③「本件ホテルでは約50人の地元雇用が予定されている……。から、本件開発行為等は市民の雇用創出に寄与することが見込まれる。また、本件ホテルの営業により雇用不足等による同業者の経営悪化が具体的に見込まれると認めるに足りる証拠はない。……。本件開発行為等の内容は、産業の発展・振興への配慮がされている。」

④「本件開発行為等は、単独の事業者が本件各土地を一体のものとして活用するものであるから、都市基盤施設の不効率な整備及び維持を生じさせないものといえる。……。本件建物の建築によって眺望・景観は阻害されないから、本件開発行為等は、景観の保全に十分に配慮されたものといえ、本件開発行為等の内容は、周辺環境への

配慮がされている。

⑤「A及び市長は、まちづくり条例及びまちづくり条例施行規則が定める手続を行っているし、本件事業区域から水平距離300mの範囲の自治会の自治会長は、いずれも本件建物の建設計画に賛成し、篠山地区の市民約1500名は、本件建物の建設計画に賛成した……。本件開発行為等の内容は、地域住民の意向を配慮したものと評価」できる。

(4) 本件開発行為等は①～⑤の配慮事項に適合している。「そして、市長は、まちづくり審議会から、本件開発行為等は地域貢献や観光振興につながり、市民生活の安定、産業の発展・振興に資するものであるとの意見が多数を占めたことから、土地利用基本計画の方針に反するものではないと認定する旨の答申を受けた……。そうすると、市長において、本件開発行為等が市民生活の安定、産業の発展・振興などに資するものであり、丹波篠山の美しい空間形成につながるなどとして、本件特例によって例外的に開発行為等が認められると判断することは合理的である。」

## 判例の解説

### 一 処分性

本判決が自主条例に基づく代執行も肯定されるとした点は特筆すべきであろう(判旨1)。

一般に、行政代執行法1条の「法律」の中に条例は含まれず、条例では同法2条で認められている代執行を除き、行政上の義務履行確保手段は規定できないと理解されてきた<sup>1)</sup>。もっとも近時の学説では、立法論にとどまらず解釈論による肯定説も登場しており<sup>2)</sup>、従来からの議論に一石を投じる判示となりうる。

本件条例が「開発行為等」として規律する対象は、Y市景観条例10条各号に規定する行為(土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採その他の土地の形質変更、木竹の伐採、屋外における土石、廃棄物の堆積)のほか、建築物の建築、工作物の建設、太陽光発電施設の設置、土地の利用目的の変更など、かなり広範で包括的な行為である(本件条例2条4項)。

そして、許可申請にあたっては、市長が特に添付を要しないと認めない限り、近隣住民の同意書、周辺住民の代表者の同意書等を許可申請書に

添付することが求められている(本件条例8条3項、同施行規則11条1項11号、12号)。この同意書要求が行政指導でなく、同意なき限り法的に許可がされない制度であるとすれば、相当に強い強制力を持つ自主条例となる。

本判決が明言したように、本件許可制度が違反した場合の代執行まで予定するものであるなら、当然に処分性は肯定されよう。他方で、その裏返しとして、裁判例の動向に照らす限り、本件条例に基づく許可制そのものにつき、都市計画法、建築基準法、景観法等との整合性が問題となるかも知れない<sup>3)</sup>。

## 二 原告適格

### 1 景観利益について

本判決も引用するいわゆる国立マンション最判の後、景観利益を巡って幾つか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、否定例が多い。著名な肯定例が、輦の浦景観訴訟判決(広島地判平21・10・1判時2060号3頁)である。

本判決に先立つ開発許可差止訴訟(神戸地判令4・8・23LEX/DB25593366)<sup>4)</sup>はやや珍しい肯定例であったが、異なる合議体による本判決は、否定例をまたひとつ追加することとなった(判旨2(2))。

先行判決が、同意書手続を重要な根拠として、いわゆる個別保護要件の充足を肯定したのに対し、本判決は同制度が個別意見の反映でなく、代表的意見の聴取という趣旨にすぎないと捉えた点が、判断の分かれ目である(判旨2(2)②)。本判決は、いわゆるサテライト大阪最判を引用しており(判旨2(2)①)、ここにも同判決による原告適格の制約傾向を看取しうる。

### 2 健康又は生活環境利益について

本判決のやや特徴的な点は、「違法な開発行為等に起因する騒音」として、「商業施設の開設に伴う車両や歩行者の通行によるものを含む」と明示した(判旨2(1)①)にあるといえるかも知れない。もっともこの判断は、訴訟対象が規律する行為の広範性を前提として判示したものであり、一般化は難しいかも知れない。

また、本判決は日照権侵害でなく「日照遮蔽等」という、より一般的な被害を捉えていること、訴訟要件の判断において、サテライト大阪判決のよ

うに厳格な事実認定をすることなく、近隣居住者であるというだけであつさり「著しい被害のおそれ」を認めている点も特徴的である。

## 三 実体的違法性

本判決は、本件特例の個別的判断において行政庁が考慮すべき事項につき、本件指針を合理的なものとした上で、これに依拠し(判旨3(1)(2))、原告側の主張にも丁寧に対応しながら、詳細な事実認定と評価を行った上で(判旨3(3)①～⑤のほか、判決文を参照されたい)、裁量権の逸脱濫用を否定した。

ここでは内容まで立ち入れないが、本判決における争点は多岐にわたり、上記判旨の引用部分以外にも、生活環境利益の侵害、代替案の不検討、公共施設の不適切配置、著しい行政目的違反などについても主張がされ、判示がされている。

本件紛争の舞台である丹波篠山は、歴史・文化を活かしたまちづくりの成功例として高く評価され、しばしば参照されてきた。本件でX側は控訴したが、平成30年4月の本件計画の具体化以来、①まちづくり条例に基づく開発行為等事前協議、②まちづくり審議会での審議・答申、③事前協議の回答書の交付、④兵庫県条例に基づく景観影響評価の手続などを経て、令和4年11月の開発許可に至るまで、4年半余りの手続において、行政過程で出された意見を踏まえ、当初計画は少なくとも二度、比較的大きく変更されている。

それでもXには不満が残るが、かかる手続と計画変更、さらには本件裁判にあって、豊富な訴訟資料に基づき実質的で詳細な審理を行った裁判所の姿勢は、それ自体、丹波篠山市のまちづくり条例と高い住民意識のひとつの成果と見ることもできるのではないかと。本判決には、少なくとも景観訴訟としての事例的意義がある。

### ●—注

- 1) 例えば塩野宏『行政法I〔第6版補訂版〕』(有斐閣、2024年)253頁など。
- 2) 例えば興津征雄『行政法I』(新世社、2023年)225頁、241頁など。
- 3) 廃棄物処理法分野で、行政庁に同意不取得を理由として申請を拒否する裁量はないとした事例として、札幌地判平9・2・13判タ936号257頁がある。
- 4) 越智敏裕「評釈」新・判例解説 Watch (法セ増刊)32号(2023年)305頁。