

仁和寺景観訴訟判決

【文献種別】 判決／京都地方裁判所
【裁判年月日】 令和7年5月23日
【事件番号】 令和6年（行ウ）第10号
【事件名】 特例許可取消等請求事件
【裁判結果】 一部棄却、一部却下
【参照法令】 建築基準法48条5項・15項、91条、92条の2
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25574394

上智大学教授 越智敏裕

事実の概要

建築基準法（以下、法）は、第一種住居地域内における延床面積3000㎡超の商業施設等の建築を原則として禁止している（48条5項、別表第2（ほ）4号）。ただし、特定行政庁が利害関係者の意見を公開で聴取し、かつ、建築審査会の同意を得たうえで（同条15項）、同地域における「住居の環境を害するおそれがない」か、又は、「公益上やむを得ない」と認めて特例許可をした場合（同条5項ただし書）、例外的に建築が許される。

民間事業者Aは、世界文化遺産を構成する仁和寺の門前で、第一種住居地域にかかる用途制限が適用される本件敷地に、延床面積5897.52㎡の本件ホテル（地上3階地下1階、高さ9.98m、鉄筋コンクリート造、地上部分に客室67室）を建築する計画を立てた。

特定行政庁である京都市（被告Y₁）長は、住環境侵害のおそれがないと判断して、令和5年3月31日、本件ホテル建築を認める特例許可をし、その後、建築確認検査機関（被告Y₂）が建築確認等をした。

そこで、本件敷地の周辺に居住する[1]原告Xら51名は、Y₁を被告として、本件特例許可の取消訴訟を、[2]一部原告は、Y₂を被告として、本件特例許可を前提とする建築確認等の取消訴訟を提起した。なお、本件ホテルはすでに建設が進んでおり、令和7年8月末に完成予定である。

争点は多岐にわたるが、主なもののみ紹介する。

判決の要旨

上記[1]につき棄却、[2]につき却下。

1 判断枠組み

(1) 住環境侵害のおそれの有無については、「政策的、専門的又は技術的な見地からの検討が不可欠であるといえ、その判断は、特定行政庁の広範な裁量に委ねられている」から、特例許可が裁量権の逸脱濫用として違法になるのは、「①その判断の基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合又は②事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと、考慮すべきでない事情を考慮すること等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合に限られる（最一小判平18・11・2民集60巻9号3249頁参照）」。

(2) 上記②のうち、「事実に対する評価が明らかに合理性を欠く」か否かの判断にあたっては、次の点を考慮すべきである。

「非制限建築物が建築された場合にも交通量の増加や騒音、圧迫感等は一定程度生じるのであるが、建築基準法上、そのような建築物については特例許可を要せずに第一種住居地域内に建築することができる。そうすると、大型商業施設が建築されても、非制限建築物によって発生する程度の交通量や騒音、圧迫感等しか生じないと考えられる場合」には、住環境侵害のおそれがないと評価しても不合理とはいえない。

「少なくとも、特例許可を要する大型商業施設が住環境に与えると想定される影響と、非制限建築物が住環境に与えると想定される影響とを比較したときに、前者が後者を上回らないと評価することが明らかに合理性を欠くといえない場合」に

は、住環境侵害のおそれがないと評価しうる。

2 ソフト面の考慮

Xらは、「特例許可の判断に際しては建築物の建築計画（工事によって形成されるハード面）のみを考慮すべきであって、建築物の運営計画（ソフト面）を考慮すること」は許されないと主張する。

しかし、法の「用途制限は、建築主が申請する用途の内容、すなわち運営計画というソフト面を考慮して適用されるもの」であり、本件のごとくソフト面の条件を付して特例許可をすることは法の趣旨に反しない。

3 法48条5項ただし書の限定的解釈

Xらは、法の趣旨に照らせば、延床面積3000㎡超のホテル建築につき特例許可が許容されるのは「同地域における住居の環境を害するおそれがないことが明らかな場合に限定され」、約2倍に相当する約5900㎡の延床面積を持つ本件ホテル建築は、特例許可が許容されないことが明らかであると主張する。

しかし、行政判断は「第一種住居地域においてどのような住環境又は都市機能を確保するか、そのために大型商業施設のうちどのようなものの建築を禁止し又は許容するかという政策的な判断を伴う」から、Xら主張のように「限定して解釈すべき理由はなく、また、延床面積のみをもって特例許可の許否を判断しなければならないものでもない」。

4 交通上の支障について

Xらは、多数の宿泊客や従業員等が車両で出入りすることで、周辺道路の交通量や渋滞が増加し、また、渋滞回避のために生活道路を抜け道として利用する車両も増加し、本件敷地周辺での交通事故の危険が増す、と主張する。

しかし、証拠（本件ホテルによる交通量の増加率は約1.08%にとどまる）によれば、「交通量への影響を軽微」であり、また、これと「延床面積が3000㎡で、本件ホテルの倍近い客室数（1室20㎡程度）を有するホテル（非制限建築物）により発生すると想定される交通量を比較したとき、延床面積の広い本件ホテルの方が外部業者及び従業員により発生する交通量は多い可能性があることを踏まえても、客室数の違いを考慮すると、前者は後者を上回らない」。また、「公共交通機関の利用者数」につき同様に比較しても、「客室数の違いを考慮すると、前者が後者を上回るとは考え難

い」。

5 景観上の支障について

Xらは、「3階建てで、周辺の住居の1.5倍以上の高さがある本件ホテルは地域住民に対して圧迫感を与えるものであり、住居の環境を害することは明らかである」と主張する。しかし、「3階建ての非制限建築物と3階建ての本件ホテルとを比較したとき、それぞれがその高さによって周辺に与える圧迫感は同程度である」。

また、Xらは、仁和寺が世界文化遺産であるために必要な「完全性」及び「真正性」の毀損を主張する。しかし、「3階建ての非制限建築物が本件敷地に建築された場合であっても、Xらが主張する眺望は阻害されると考えられる」から、Xらの主張には理由がない。

6 法48条15項違反の主張について

特定行政庁は本件特例許可に際し、敷地から100m以内の土地建物所有者等のみの出頭を求めて公聴会を開催した。

Xらは、「仁和寺の世界文化遺産としての価値を毀損するからその維持保全に関心を有する」者、及び「交通上の支障を生じさせるからその影響を受ける」者が利害関係を有すると主張するが、法の用途制限は「世界文化遺産の保護」も、「道路の渋滞防止や公共交通機関の混雑防止」のいずれも目的としているとは解されない。

判例の解説

全国で散発的に提起される景観訴訟では近時、原告側敗訴判決が相次いでいるが、本判決も興味深い論点を少なからず含んでいる。

背景事情として、本件ホテルは、世界が憧れる観光都市を目指すため、ラグジュアリーホテルなど質の高い宿泊施設の誘致を積極的に促進するために、京都市が創設した「上質宿泊施設誘致制度」（平成29年5月～）の第1号として注目された案件であり、また、住居系用途地域における法48条の特例許可の合理化の流れの中で生じた法的紛争と位置付けられる¹⁾。

一 判断枠組みについて

1 特例許可にかかる行政裁量

判旨1(1)は、住環境侵害のおそれの判断につき、政策的・専門技術的見地からの検討が必要で

あるとし、都市計画決定にかかる平成18年小田急最判を参照しつつ広範な計画裁量を認め、裁量審査の方法として、基礎欠落審査または社会観念審査によるべきものとした²⁾が、疑問がある。

第1に、同最判は同じまちづくり法分野において行政裁量権を行使する局面ではあるものの、大規模な都市計画事業認可の事案であった。広い計画裁量が典型的に承認されるのは、事業型であれ、ゾーニングのごとき完結型であれ、通常は関係する地権者が多く、地理的にも相当程度広範な行政計画の策定に際し、裁量権を行使する局面であろう。

これに対し、特例許可は例えば日用品の店舗や自動車車庫の建築なども対象となるように、地権者も少なく（本件のように通常は単一であろう）、相対的には小規模な個別案件を想定している。本件ホテルは大規模ではあっても一棟の建物にすぎず、例えば高架鉄道の建設や広範囲の用途地域指定などとは規模が異なる。

第2に、特例許可は、原則として建築が禁止される個別具体的な建築物につき、例外的に規制を解除する局面であって、小田急最判の都市計画事業認可とは、量的のみならず、質的にも異なる行政判断である。

広範な裁量権の承認が、規制の形骸化や例外の原則化に繋がりがかねない懸念も考えると、本判決には違和感を禁じえない。

この点につき直接判断した先例は見当たらないが、例えば国立マンション行政訴訟第一審判決（東京地判平13・12・4判時1791号3頁）は、法9条に基づく是正命令権限の行使に際し、広範な裁量を認めていない。違法を是正すべしとの判断が原則とされるべきところ、例外的に違法状態を容認すべきかという判断においては行政裁量が限定されると考えれば、本来は禁止され違法なはずの建築物を例外的に許容する特例許可の判断においても、同判決の裁量審査を参照しうるかも知れない。

要するに、違法状態の是正と規制解除にかかる行政判断は、質的に全く同一でないにせよ、裁判所は後者について広範な計画裁量と捉えるのではなく、例外を許容するにあたり考慮すべき事項を法の趣旨から導出して、行政運用を踏まえつつ、特例許可における裁量権行使につき厳密な審査を行うべきだったのではないかと。

2 事実評価の合理性審査

判旨1(2)は「非制限建築物による影響との比較」という審査方法を採用し、本判決で大いに「活用」されたが、「事実に対する評価が明らかに合理性を欠く」か否かを検討する緩やかな裁量審査手法は、判旨1(1)が認めた広範な計画裁量に基礎を置いている。

二 ソフト・ハード論

判旨2が店舗建築許可にかかる夜間営業制限の考慮などの例を挙げているように、現代まちづくり法において、ハード面のみに着目しソフト面を考慮しないという制度ないし法解釈には無理があり、また適切でもなからう。

本件では、交通上の支障軽減のために、宿泊客に対する公共交通機関の利用推奨や、混雑時における誘導スタッフの配置などを特例許可の条件としているところ、（その遵守確保などの問題はそれにせよ）ハード・ソフトの両面に目配りしたまちづくり行政自体は否定されるべきではない。

まちづくり法分野においては、従来のハード面重視から脱皮し、ソフト面を取り込む潮流が大きく存在し、筆者も例えば空き家法における利活用から、アート・フェスティバルによる地方活性化まで、その方向性に賛同している。ただし、特例許可に対する厳密な司法チェックの必要性については、上述した通りである。

三 限定解釈について

判旨3の立論を前提とすると、極論すれば、さらに敷地を広くした3、4倍のホテルでも許容されうる運用となりかねないのではないかと。例えば仮に基準容積率が80%の住宅街における約2、3倍の160～240%の建築物の出現は、相当の違和感をもたらすはずであり、まちづくり行政における「政策」的判断として正当化しうるものとは思われない。

例外許可規定の運用には、当然の歯止めないし上限が勿論解釈として観念されるはずであるところ、容積率と計算の前提となる延床面積（要するに、建物のボリューム）は、まちづくりにおいて極めて重要な考慮事項であり、かつ、1つの明かな基準として合理的に作用しうるのではないかと。

四 非制限建築物の参照について

本判決は、判旨1(2)に示す「非制限建築物と

の比較」という審査手法により、原告側の主張を排斥している（上記判旨のほか、騒音についても同様である）。

交通上、景観上の支障についての判旨4、5の立論は一見説得的にも思えるが、本判決が想定するような非制限建築物は、現実には存在せず、過去にもなかった。その理由は、法規制の結果として、実際には経済的合理性がないために、法的環境が非制限建築物の出現を許していなかった（例えば20㎡の客室では高額な宿泊料金を設定できず採算が取れないため、本件ホテルの規模でなければ事業が成立しなかった、など）ためかも知れない。

非制限建築物自体が実社会と地域の個別事情から遊離した架空の設例にすぎない可能性もあり、架空事例の安易な設定と参照により、低きに合わせて最大限まで規制を緩和しかねない解釈は、特例許可という法の例外的運用の局面においてははたして適切であろうか。

とりわけ本件では、事業者が過半の原則を利用しているため、規制緩和効果が顕著である。すなわち、建築基準法上、敷地が複数の用途地域に跨る場合、敷地の過半を占める用途地域の規制が全体に適用されるところ（法91条）、本件敷地の約43%は第一種低層住居専用地域に指定されていた³⁾。そのため実質的には、半分に少し足りない敷地部分の用途地域指定の緩和とそれに基づく土地利用を法的に許容する結果となっている。

本来的には、本件のごとき事案では例外許可でなく、正面から都市計画決定手続を踏んで用途地域の変更をすべきなのではないか。

五 公聴会について

判旨6は、昭和48年の建設省回答に依拠した運用を是認したものであり、従来の裁判例に照らしても、手続違法を認めるのは難しそうである。

しかし、日本のまちづくりにおける公衆参加の弱さは、長年指摘されてきた。国民共有の資産ともいえる世界文化遺産のまちづくりにおいて、法の例外を許容する局面においては、むしろ全国民に広く意見を求め、十分な合意形成を図る行政の役割が求められるのではないか。先進文化都市たるべき地元自治体には、必要な手続条例の制定を含め、旧来の運用を超えた取り組みを求めたいところである。

六 その他

本件では、提訴後に建築計画が二度変更され、それに応じて建築確認も二度変更されているところ、本判決は、建築確認が変更された場合、既存の建築確認の効力が消滅するから、狭義の訴えの利益は消滅すると判断した。

この点は取り扱いが分かれているところ⁴⁾、紛争の一回的解決の観点から、いずれにせよ本件建築確認については、新訴でなく本件訴訟で審理を行い、判決がされるべきではないか。仮に十分な積明もないままの不意打ち的な判断であったとすれば、適切な訴訟進行であったとはいいがたい⁵⁾。ただし、建築確認取消訴訟で本件の争点を争えるかについては、別に議論がありえよう。

なお、2003年の小泉政権のVJC（ビジット・ジャパン・キャンペーン）以降、政府が長年推進してきた観光立国政策の下、全国各地でオーバーツーリズム問題は深刻化する一方である。観光公害については、インバウンド問題を含め、地元自治体のみでは法的対応が困難であり、わが国の観光政策を「量から質へ」抜本的に改革することが急務であろう。

● 注

- 1) 住居系用途地域における用途規制の緩和ニーズの高まりや用途変更による既存建築ストックの有効活用の観点から、平成30年改正法は一定の用途地域内で日常生活に必要な一定の建築物につき手続を簡素化し、建築審査会同意を不要とした（法14条16項）。中西浩ほか「建物用途規制緩和の運用実態とその解説」国総研資料1123号第4章参照。
- 2) 拙著『環境訴訟法〔第3版〕』（日本評論社、2025年）143頁以下。
- 3) 本件敷地の南側にも第一種低層住居専用地域があることから、敷地周辺の良好な住環境侵害のおそれの有無を考慮すべきものとXらは主張したが、本判決は排斥した（広範な裁量を認める本判決の立論からは許容されそうにも見えるが、現行法を前提とする限り、他事考慮のおそれもぬぐえない）。過半の原則は過去にも問題となったが（東京地判平13・7・31判タ1120号201頁など）、低きに合わせる片面的適用がされる現状に鑑みれば、都市の縮退を迎える中で、制度改正の議論があつてよい。
- 4) 拙著『環境訴訟法〔第2版〕』（日本評論社、2020年）64頁以下。
- 5) 原告側の訴訟戦略として、本件特例許可にかかる審理の促進や、新訴提起のうえ別合議体での審理を得るために、あえて訴えの変更をしなかった可能性もありうる。