

地域空間における「景観利益」-国立市マンション事件東京地裁判決をめぐって

本ファイルは、『地域政策— あすの三重』No.9(2003.7)28-33 頁に掲載していただいた拙稿の草稿段階のもので、公表に当たり若干の修正を加えていますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公表版の方からお願いします。

東京都国立市大学通り周辺のマンション建設紛争をめぐって提起されている多数の訴訟¹は社会的注目を集めているが、本稿は、20m を超える部分の撤去を命じて「衝撃的な判断」(朝日新聞)と評された東京地方裁判所 2002 年 12 月 18 日判決(A-3 判決)の「景観利益」論を分析することによって、本件紛争が問い掛けている問題--「景観」の位置づけとその法的保護のあり方--について示唆を得ることを目的とするものである。

1 国立市マンション建設紛争の経緯²

まちづくり住民運動の伝統を有し、景観保全の住民意識が高い国立市にとって、JR 国立駅から南にのびるいわゆる「大学通り」はシンボリック的存在とされる。99 年夏明らかになった、大学通りに面した高さ 44m(当初 53m)のM社マンション計画に対して、附近住民は活発な反対運動を展開する。

99 年4月に当選した新市長の下、市は開発指導要綱及び景観形成条例による行政指導を試みたが、最終的に決裂する。附近住民の要求に応え、市は本件敷地に関する 20m の高さ制限を含む地区計画・建築物制限条例を制定した。条例施行により高さ制限等に建築基準法上効力が生じた時点でM社は、同マンションの根切り工事・山留め工事を開始・継続していたが、「杭打ち、基礎又は地下躯体工事」には着手していなかった。訴訟進行中にも、マンション建設は高さ 20m を超えて続けられ、基本的に計画通りの 14 階建て建築物が完成し、販売が開始されている。

本件マンションを巡っては、主要なものとして、①附近住民等がM社等を相手取って、高さ 20m を超える部分の撤去(当初は建築禁止)を求めた民事差止訴訟・仮処分申立(A 事件)②附近住民等が、特定行政庁を相手取って、高さ 20m を超える部分の除却命令を出さないこと等の違法確認・同命令の義務づけ等を請求した行政事件訴訟(B 事件)③M 社が、国立市及び国立市長を相手取って、地区計画・建築物制限条例の無効確認および国家賠償訴訟を請求した訴訟(C 事件)の 3種の訴訟が提起され、全て係争中である(詳しくは池田 2003,15)。

¹ 以下、同紛争に関わる裁判例は、後記<裁判例一覧>の略称に従って表記する。

² 「地域開発」464号53-63頁に、住民団体作成による年表式の詳細な経緯が掲載されている。なお参照、*松 2002, 48-57; *松 2001, 98-102

2 「景観利益」と自己規制

「以上のような地域地権者の自己規制によってもたらされた都市景観の由来と特殊性に鑑みると、いわゆる抽象的な環境権や景観権といったものが直ちに法律上の権利として認められないとしても、…特定の地域内において、当該地域内の地権者らによる土地利用の自己規制の継続により、相当の期間、ある特定の人工的な景観が保持され、社会通念上もその特定の景観が良好なものと認められ、地権者らの所有する土地に付加価値を生み出した場合には、地権者らは、その土地所有権から派生するものとして、形成された良好な景観を自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益(以下「景観利益」という。)を有するに至ったと解すべきであり、この景観利益は法的保護に値し、これを侵害する行為は、一定の場合には不法行為に該当すると解するべきである」(A-3 判決)

本件紛争をめぐる一連の訴訟における主要な争点の一つが、地域住民の「景観」に対する利益に裁判上の法的保護を認めるかどうかというものであった。A-1 決定、A-2 決定は、「美」に関わるものとしての景観の「主観的」性格や立法の不在を理由に裁判的保護を否定したが、B-1 判決は、建築物制限条例の高さ規制によって保護されている限りにおける「景観を享受する利益」について、「建築基準法上個別的利益として保護された法律上の利益」にあたりと判断していた。

反響を呼んだ³A-3 判決の (B-1 判決とも共通する) 第一の特徴は、「地権者らによる土地利用の自己規制の継続」と「景観利益」との結びつきを強調することにある。

「ある特定の地域や区画…において、当該地域内の地権者らが、同地域内に建築する建築物の高さや色調、デザイン等に一定の基準を設け、互いにこれを遵守することを積み重ねた結果として、当該地域に独特の街並み(都市景観)が形成され、かつ、その特定の都市景観が、……広く一般社会においても良好な景観であると認められることにより、……土地に付加価値を生み出している場合がある。このような都市景観による付加価値は、自然の山並みや海岸線等といったもともとそこに存在する自然的景観を享受したり、あるいは寺社仏閣のようなもっぱらその所有者の負担のもとに維持されている歴史的建造物による利益を他人が享受するのとは異なり、特定の地域内の地権者らが、地権者相互の十分な理解と結束及び自己犠牲を伴う長期間の継続的な努力によって自ら作り出し、自らこれを享受するところにその特殊性がある。」(A-3 判決)

同じ東京地裁は、既にいわゆる「景観権裁判」⁴において、主に私有財産に依存している景観について、「所有者等の都合と関わりなく、景観権の対象として私人に帰属させ」ることに疑問を呈して

³ 名古屋地決 2003. 3. 31 は、A-3 判決の「景観利益」論を援用しつつ、マンションの高さ 20m を超える建物の建築禁止を命じている。

⁴ 東京地裁八王子支判 2001 年 12 月 10 日判時 1791 号 86 頁。東京都及び国立市の用途地域規制緩和による「景観権」侵害を主張するものであるが、本件当事者とは別の訴訟である。前記一審、控訴審(東京高判 2003 年 2 月 27 日)とも請求棄却。

いた。上記は、この議論に対する A-3 判決なりの応答と理解することができる。「景観利益」の主張者にとって、景観の美しさは一方的に享受するだけでなく、負担も伴いつつ自ら「作り出し」たものでもあること、そして地域地権者間に相互依存的関係が見出されることに、他の地権者にも一定程度対抗しうるような要保護性の発生根拠を見出すことが試みられているのである⁵。

また、A-3 判決は、地権者以外の者について原告が主張する「憲法 13 条、25 条に基づく景観享受権」について、「これを定める実定法上の根拠がなく、対象となる景観の内容、権利の成立要件、権利主体の範囲等のいずれもが不明確であり、また、憲法 13 条、25 条は個々の国民に対し直接具体的な権利を付与するものではない」とあっさり切り捨てた。そこで、傾聴に値する次のような批判もなされる。

『公共財』としての良き景観に触れて、そこから何がしかの『生活利益の共同享受』を得て精神的・文化的生活を豊かにしたいとの思いは現代人の当然の要求でもあろう。『景観享受権』とは本来そのような要求に根ざすものである。そうであれば、その権利主体性は地権者に限定する必要は全くない。また、その権利の内容はむしろ人格的利益というべきである(富井 2003,24)

景観利益の主体を「地権者」に限定することの是非はひとまずおこう。しかし、その背後にある A-3 判決の「景観」理解――「景観利益」を、「良好な景観一般に対する市民一般の利益」としてではなく、あくまで「特定の空間に関わって具体的に形成されてきた生活関係との関連で発生する利益」ととらえる――は、賛同に値するのではないだろうか。

第一に、景観利益には確かに財産的付加価値のみならず人格的利益としての要素があると考えられる。しかしそれは、生命・身体など人格権としての法的保護の対象となる「人格秩序」の問題ではなくその周辺の外郭秩序としての「生活利益秩序」レベルの問題(吉田 1999,243)である。ここでは、保障されるべき利益の具体的内容は、憲法レベルで一義的に定まてはいない。現実の地域空間において歴史的に形成されてきた生活世界の特定の秩序内容について、侵害からの保護が問われてくるのである。

第二に、景観を「公共財」と理解することは、その利用の非競合的性格⁶を強調するという意味では正当である。しかし、それは、「市民一般」にとっての公共的価値を常に意味するものではないだろう。特に、A-3 判決が主に問題にするような都市景観に関しては、当該地域の住民にとってのみ「日常生活においてかけがえのない景観」としての価値を有すること(「日常景観」、松原 2002,74-75)が少なくないはずである。市民一般にとっての価値ではなく、特定地域の住民の現実の生活空間において当該景観が持っている価値⁷に焦点をあてた議論が必要となってくるのではなかろうか。

⁵ その結果、A-3 判決は、景観利益の「対象」を人工的な「都市景観」のみに限り、自然的景観や歴史的建造物は含まれないとする。これに対しては、「すぐれた自然的・歴史的景観の保全にあっても、これを守ろうとする人々の営為と共同意識が強く働いている」という正当な批判(富井 2003,24)があるが、この批判は、A-3 判決の論理自体の否定ではなく、「自らも負担を負っている」関係がどのような場合かという、論理の「適用」に対する批判と理解できる。

⁶ 中山 1993, 68 による「環境権」の定義参照。

⁷ まさにその意味で、「景観利益」の主体を「地権者」に限定することには議論の余地がある。

現在の日本の景観保護行政が「重点保護主義・選別保護主義」をとり、保護対象を狭く限定していることはつとに指摘されてきた(亘理 1993,36)。この点で、「広く一般社会においても良好な景観と認められる」ことを必要条件とはしつつ、その本質としては具体的に形成された空間の生活関係のありように由来する価値に着目して景観利益の要保護性を説く A-3 判決の議論は、豊かな発展可能性を有していると思われる。またそれは、「いかなる景観が美しいのか、いかなる景観が当該地域にふさわしいのかについては、それを判断する者の主観に負うところが極めて大きく、これを一義的に定めることは、極めて困難」(A-1 決定)「保持することが望ましい良好な景観が具体的にどのようなものを意味するかについては、いまだ国民の間に共通の理解が存するとはいいいない」(C-1 判決)」という景観の主観性を強調する議論に対する応答にもなっていると言える。

3 「景観利益」と「互換的交換関係」

A-3判決「景観利益」論の第2の特徴は、地域内地権者の利害の相互依存性に着目して、「他の地権者に対する権利」が導出されていることにある。

「このような都市景観による付加価値を維持するためには、当該地域内の地権者全員が前記の基準を遵守する必要がある、仮に、地権者らのうち1人でもその基準を逸脱した建築物を建築して自己の利益を追求する土地利用に走ったならば、それまで統一的に構成されてきた当該景観は直ちに破壊され、他の全ての地権者らの前記の付加価値が奪われかねないという関係にあるから、当該地域内の地権者らは、自らの財産権の自由な行使を自制する負担を負う反面、他の地権者らに対して、同様の負担を求めることができなくてはならない。」(A-3 判決)

この議論も、B-1 判決に既にみられるものであり、さらには、ドイツ連邦行政裁判所が依拠するとされる「互換的交換関係」論＝「私人 A と私人 B の空間利用をともに規律することにより、一体性のある、または調和のとれた都市空間が形成される場合、A は、B が都市空間に適合した空間利用をするよう、または A の空間利用と調和の取れた空間利用をするよう、行政庁に規律を求める権利を有する」(山本 2003,110)と呼ばれる考え方に由来を求めることができる⁸。

しかし、2つの判決には、無視できない文脈上の相違がある。B-1 判決において問題とされていたのは、本件地区計画及び建築物制限条例によって課された高さ制限から地権者が受ける利益が「建築基本法によって法律上保護された個別的利益」として、法定外抗告訴訟の適法性を根拠づけるかどうかという問題であった。同判決の「互換的利害関係」論は、それを肯定する文脈で用いられたものである。

「本件高さ制限地区の地権者は、大学通りの景観を構成する空間の利用者であり、このような景

⁸ なお参照、山本 2000, 306-307。B-1 判決の判示は、同書の記述を援用した住民側弁護団の主張(池田 2003, 17) を全面的に採用したものである。

観に関して、上記の(建築物制限条例および地区計画)高さ規制を守り、自らの財産権制限を受忍することによって、前記のような大学通りの具体的な景観に対する利益を享受するという互換的利害関係を有している⁹こと、一人でも規制に反する者がいると、景観は容易に破壊されてしまうために、規制を受ける者が景観を維持する意欲を失い、景観破壊が促進される結果を生じ易く、規制を受ける者の景観に対する利益を十分に保護しなければ、景観の維持という公益目的の達成自体が困難になるというべきであることなどを考慮すると、本件建築条例及び建築基準法68条の2は、大学通りという特定の景観の維持を図るといふ公益目的を実現するとともに、本件建築条例によって直接規制を受ける対象者である高さ制限地区地権者の、前記のような内容の大学通りという特定の景観を享受する利益については、個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきである。」(B-1判決、括弧・強調は引用者)

つまり、B-1判決が、行政法規が定める具体的規制の解釈として、それを訴訟で争う資格を根拠づけるために展開している議論を、A-3判決は、事実として行われた不文律的な自己規制から「景観利益」の内容それ自体を導出するための議論として用いているのである。A-3判決は、本件建築物制限条例を「従来の合意、制約をいわば法的に追認、明確化する形で制定」と位置づけ、立法権による形成的規律以上に「従来の合意、制約」を重視しているようにも読める。しかし、「互換的交換関係」論それ自体は、むしろB-1判決のような用いられ方を前提とした議論であろう¹⁰。A-3判決の「景観利益」には、わが国の裁判所による大胆な司法的法創造という評価が妥当するかもしれない。

しかし、このような法創造を必要ならしめたのは、「自己規制」が守ろうとする現実の生活空間の「原状」に対する法的保護があまりにも乏しい日本都市計画の「実態」に他ならない。「欧米では都市計画規制は、原則、現状を保全するためのものであり、例外的に誘導的に用いられる。日本では、原則が無制約・無条件にユルユルとなっており、例外的に現状の環境の保全のために用いられている」(窪田/小泉 2002,34)という指摘を直視すべきである。

さて、A-3判決の「景観利益」論を前提とすれば、その3要件＝①特定の地域内における地権者らによる土地利用の自己規制の継続②社会通念上良好と認められる特定の人工的景観の保持③土地への付加価値の発生をどのような場合に認めるのか、裁判所の事実認定が問われることになる。場合によって、それは困難な作業であろう。ただし、「景観利益」の認定は、あくまで第一段階である。「景観利益」を認定した上で、A-3判決は、総合考慮的な受忍限度判断を行っている。そこでは、附近住民との交渉過程の具体的事情に即して、M社側の事前認識や対応、被害回避可能性などが詳細に認定されている。むしろその過程の評価こそが結論を左右した感がある。だとすれば、あくまで第一段階としての「景観利益」の要保護性判断において、司法権が過度に自己制約的に対処する必要はないのではなかろうか。

⁹ 本文3ではなく本文2のような内容を「互換的利害関係」(「互換的交換関係」の上位概念)と呼んでいるようにもこの部分は読め、概念の用法としては若干の疑問がないでもない。

¹⁰ 山本 2000, 340 は、「諸利益を相互に細かく衡量して調和を形成するには、差異化された実体法プログラム・手続・組織が必要であり、これらを定めるのは、一次的には立法府の任務である」とする。

<参考文献>

- 淡路剛久 2003:「景観権の生成と国立・大学通り訴訟判決」ジュリスト 1240 号 68-78 頁
- 池田計彦 2003:「国立の景観裁判の経過と展望」地域開発 464 号 pp15-20
- *松生史 2001:「建築基準法3条2項の解釈をめぐって--国立市マンション建設仮処分事件(東京高決 2000 年 12 月 22 日)を素材にして」法政研究(九州大学)68(1)pp.97-125
- *松生史 2002:「景観保護的まちづくりと法の役割--国立市マンション紛争をめぐって」都市住宅学 38 号,pp.48-57
- 窪田亜矢/小泉秀樹 2002:「マンション紛争問題を考える--都市計画の立場から--」都市住宅学 38 号(2002)33-40 頁
- 富井利安 2003:「『景観利益』判決の要点と意義」地域開発 464 号 21-25 頁
- 中山充 1993:「環境権--環境の共同利用権(4・完)」香川法学 13 卷 1 号 59-101 頁
- 松原隆一郎 2002:『失われた景観』PHP 新書
- 山本隆司 2000:『行政上の主観法と法関係』有斐閣
- 山本隆司 2003:「行政訴訟に関する外国法制調査--ドイツ(下)」ジュリスト 1239 号 108-128 頁
- 亘理格 1993:「都市計画と景観保全法制--歴史的街並み景観保存を中心に」山下健次編『都市の環境管理と財産権』(法律文化社)pp.34-58
- 吉田克己 1999:『現代市民社会と民法学』(日本評論社)

＜国立マンション事件に関する裁判例一覧＞

		争点① (条例の違法性)	争点② (既存不適格)	争点③ (差止・撤去又は是正命令)
A 事件 (民事差止訴訟)	A-1 決定 (東京地裁八王子 支決 2000. 6. 6)	—	×	×
	A-2 決定 (東京高決 2000. 12. 22 判時 1767号 43頁)	○	○	×
	A-3 判決 (東京地判 2002. 12. 18)	○	×	○
B 事件 (法定外抗告訴訟)	B-1 判決(東京地 判 2001. 12. 4 判時 1791号 3頁)	—(*1)	○	○
	B-2 判決(東京高 判 2002. 6. 7 判時 1815号 75頁)	—	×	×
C 事件 (国家賠償訴訟等)	C-1 判決(東京地 判 2002. 2. 14 判時 1808号 31頁)	×(*2)	—	—

争点①：地区計画・建築物制限条例自体の違法性

争点②：本件マンションに建築基準法3条2項（既存不適格）が適用されるか

争点③：20mを超える部分の建築差止・撤去、あるいは特定行政庁のその旨の是正命令の要否

「○」＝付近住民の主張を認める

「×」＝M社ないし特定行政庁側の主張を認める

「—」＝当該争点について特に判断していない

(*1) B-1 判決は、「是正命令権限を行使しないことが違法」と判断している以上、本件建築物条例の適法性を当然に前提しているともいえるが、訴訟上主要な争点としては扱われていない。

(*2) C-1 判決は、地区計画・建築物制限条例の無効確認請求を不適法として却下しているが、これらは国家賠償法上違法であるとしている。