

# 景観法の意義と到達点

弁護士 坂和章平

## 自己紹介

### 1 事務所

〒530-0047

大阪市北区西天満3丁目4番6号

西天満コートビル3階 坂和総合法律事務所

TEL 06(6364)5871 / FAX 06(6364)5820

### 2 ホームページ www.sakawa-lawoffice.gr.jp

3 (1) 映画ブログ <http://sakawa.exblog.jp/>

(2) 旅行ブログ <http://sakawa2.exblog.jp/>

### 4 経歴

1949年1月 愛媛県松山市で誕生(団塊世代)

1971年3月 大阪大学法学部卒業

1972年4月 司法修習生(26期)

1974年4月 弁護士登録(大阪弁護士会)

1979年7月 坂和章平法律事務所開設

(後 坂和総合法律事務所に改称)

現在に至る

### 5 都市問題に関する主な著書(1985~2010年)

『実況中継 まちづくりの法と政策』1~4

『まちづくり法実務体系』(共著)

『わかりやすい都市計画法の手引(加除式)』

『注解マンション建替え円滑化法』

『Q&Aわかりやすい景観法の解説』

『実務不動産法講義』

『建築紛争に強くなる!建築基準法の読み解

き方 実践する弁護士の視点から』

ほか多数

### 6 映画評論家としての著書

—— 資料A、B

『シネマルーム』 ~ 27

『名作映画から学ぶ裁判員制度』(2010年  
3月・河出書房新社)

『名作映画には「生きるヒント」がいっぱ  
い!』(2010年12月・河出書房新社)

### 7 中国語の出版

—— 資料C、D

『取景中国:跟着电影去旅行(Shots of China)』

(2009年8月・上海文芸出版社)

2009年11月9日、厦門城市職業学院

で『日本の「景観法」と重要判例について』  
を講義

## 第1編 景観法を軸とした 眺望・景観紛 争をめぐる法と政策の新局面

### 第1 全体の概観 目次 参照

—— 資料1

### 第2 景観法制定(04年6月)の背景と意義、 その活用状況

#### 1 背景

##### (1) 価値の高まり

判例の動向・住民運動

開発vs景観

・国立マンション事件

・名古屋白壁地区マンション事件

・箕面山なみ景観保全運動

##### (2) 国の政策(観光立国)

・03年1月、観光立国宣言

・03年7月、美しい国づくり政策大綱

・ " "、観光立国行動計画

・05年12月、観光立国推進基本法制定

・07年6月、観光立国推進基本計画

・08年10月、観光庁設立

・2010年7月、中国人向け個人観光ビザ  
発給要件緩和

—— 資料2、3

#### 2 景観計画の活用状況

#### 3 景観地区の活用状況

### 第3 自主条例・委任条例の流れ

#### 1 「上乘せ」「横出し」条例の意義と限界

#### 2 開発指導要綱の意義と限界

#### 3 まちづくりに委任条例が果たした役割

4 自主条例は「無力」か?宝塚市パチンコ店  
条例事件の影響は? —— 資料4、5

#### 5 景観法が23の項目で条例に委任

目指すべき「ゴール」は?

知事の同意を得て景観行政団体に。

景観計画の策定

景観法にもとづく委任条例の制定

—— 資料、

### 第4 各自治体の景観政策

#### 1 京都市の新景観政策(眺望景観創生条例)

の画期性

資料6、7、8

(1) 経過

- ・06年11月、新景観政策を発表
- ・07年3月、新景観政策にもとづく条例案を可決・成立(新条例2本、改正条例4本)
- ・07年9月1日施行

(2) 概要

高さ規制の見直し

眺望景観創生条例の制定(眺望空間保全区域を創設)

高度地区の見直し(最高45m 31m)

デザイン規制の見直し

眺望景観創生条例の制定(近景・遠景デザイン保全区域を創設)

市街地景観整備条例の改正(景観地区の類型化、デザイン基準の新設)

広告物規制の見直し

屋外広告物条例の改正(屋上への設置禁止、点滅ネオンの使用禁止)

(3) 影響

不動産取引が激減?市中心部の路線価下落

2 東京都

資料9

(1) 06年10月、景観条例を全面改正

景観計画区域内に「景観基本軸」と「景観形成特別地区」の指定制度を創設  
都独自の制度として大規模建築物の事前協議制度を創設(従前は届出制度)

(2) 07年3月、景観計画を策定

景観計画区域を景観基本軸・景観形成特別地区・その他の一般地域に区分  
文化財庭園の周辺等を「景観形成特別地区」に指定し、高さ20m以上の建築物の届出を義務づけ。  
庭園からの眺望を阻害する高さを規制。

地盤面から20m以上の部分で屋上広告物を禁止。光源の使用も禁止。

3 芦屋市

資料10、11、資料

(1) 09年3月、都市景観条例の改正(自主条例 委任条例へ)

(2) 09年7月、市全域を景観地区に指定

(3) 2010年2月、全国初の計画不認定。その後の行方は?

(4) 2010年11月、芦屋川南特別景観地区を指定

・JR以南の芦屋川沿岸の街区(道路で囲まれた区域、22.5ha) — 資料12

(4)六麓荘町の「豪邸条例」

- ・建築協定から地区計画へ
- ・地区計画への「格上げ」とその意義
- ・「豪邸条例」の制定
- ・「豪邸条例」の評価

芦屋ブランドを高める狙いは成功?

10年9月の住んでみたい街アンケートで関西圏6年連続1位

4 西宮市

(1) 09年5月、横長マンションの建築規制

・建築物の壁面の「最大投影立面積」を定めて、この最大投影立面積の制限と従来からある高さ規制によって、建築されるマンションの横幅を制限した。

(2)横長マンションを禁止する景観計画の策定

- ・08年4月1日、中核市へ移行
- ・09年5月1日、市全域を景観計画区域とする景観計画を策定
- ・09年7月、都市景観条例の改正
- ・09年10月、施行

(3) 2011年10月、甲陽園目神山地区を景観重点地区に指定

六甲山系の山並みを背景とする市内の高級住宅地「甲陽園目神山地区」44.1ha  
・景観形成指針と重点地区基準を定めた

資料13

・全国初の緑視率の指定

5 大阪府・大阪市

(1)松井府知事・橋下市長登場まで

景観協議会は、景観行政団体等が組織することができる(景観法15条)

「御堂筋地区景観協議会」で御堂筋沿線の高さ規制を議論

- ・1920年、100尺(31m)規制
- ・1995年、原則50mに制限緩和
- ・2007年2月、淀屋橋駅と本町駅付近のみ最高140mまで緩和

(2)大阪府・市のまちづくりのユニーク性と住民参加

水都大阪 2009

中之島の桜の植樹

道頓堀川の浄化

天満天神繁昌亭の復活

(3) 橋下市長、「大阪維新」とまちづくり

・大阪ミュージアム構想

・御堂筋の高さ解禁

・10大名物構想

「道頓堀に全長2キロメートルのプールを造り、世界遠泳大会を開催」「JR大阪駅大屋根の下に『空中カフェ』をつくる」等

資料14

資料15

(4)大阪都構想の意義は？その実現は？国政進出は？

## 第5 眺望・景観紛争の2つの到達点

1 国立マンション事件（都市景観）

2 鞆の浦景観訴訟（歴史的景観）

## 第6 景観法と屋外広告物規制（屋外広告物法の改正と屋外広告物条例の活用）

1 景観計画に屋外広告物の表示等に関する行為の制限に関する事項を定めること可能

景観計画を活用した規制

2 屋外広告物法の改正

(1) 景観行政団体となった市町村への委任条例の権限移譲

政令市・中核市でなくとも条例制定OK

(2) 違反広告物の即時撤去OK

簡易除却が順次拡大されてきた。

## 第2編 国立マンション事件と鞆の浦判決の検討

### 第1 国立マンション事件の検討

1 景観利益の法的保護性

資料

(1) 1審判決

・景観利益は法的保護に値する

・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べき

・景観利益は土地所有権から派生（景観利益の私的帰属を肯定）

角松論文（資料F）

・土地所有権を媒介するもの

・土地利用の自己規制の継続の事実を強調

・「景観共同形成型」の特質

(2) 高裁判決

・景観利益は公法的保護によるべき

・景観利益の法的保護性を否定

その根拠

現行法上これを認めた法令がない

内容の主観性・多様性

主体・内容・範囲の不明確性・非具体性

第三者の予測可能性の欠如

(3) 最判

・「都市の景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有する」

・景観利益は法律上保護に値する利益である  
但し、土地所有権を媒介とせず、景観共同形成型と既存景観享受型とを区別することもなく、「いとも簡単に」景観利益を承認（角松論文（資料F））

1 審判決と最判の相違は？

2 景観利益の司法上の権利性

最判は否定

「景観利益を超えて『景観権』という権利性を有するものを認めることはできない」

3 不法行為による損害賠償と差止め請求

（不法行為における違法性の判断基準）

最判は次の項目を総合的に考察して判断

景観利益の性質と内容

当該景観の所在地の地域環境  
侵害行為の態様、程度  
侵害の経過・・・等

景観利益を違法に侵害する行為に当たると  
いうことはできないとして上告棄却

#### 4 まとめ

- ・ 1 審判決 損害賠償も差止めも認容
- ・ 高裁判決 景観利益の法的保護性を否定して控訴棄却
- ・ 最判 上告棄却。但し、景観利益の法的保護性を認容

### 第2 鞆の浦判決の検討

- 1 対立軸は「景観VS利便性」 **資料16**  
海上架橋計画（埋立て+架橋）を推進する  
県・市vs反対住民で景観論争  
渋滞解消・下水道整備・護岸整備 vs 歴  
史的景観・景観利益

五十嵐敬喜の問題提起 **資料17**  
（『美しい都市をつくる権利』から  
（2002年・学芸出版社））

#### 2 04年、行政事件訴訟法改正

- ・ 差止め訴訟を抗告訴訟の一つとして法定化し、それに伴い仮の差止めを創設
- ・ 仮の差止めは、前提として差止めの訴えを提起することが必要（行訴37条の5第2項）
- ・ 差止めの訴えは「一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合」に限り提起できる（行訴37条の4第1項）

訴えを提起できるのは「法律上の利益を有する者」（行訴37条の4第3項）

その判断は取消訴訟の原告適格と同様の枠組み（行訴37条の4第4項で9条2項を準用）

#### 3 仮の差止め事件 **資料**

住民側が埋立て免許の処分を仮に差止めすることを求めて提起

広島地決08年2月29日

- ・ 景観利益を有する者の申立人適格OK

- ・ 緊急の必要性を認めず申立ては却下

#### 4 差止め訴訟 **資料**

埋立て免許の処分の差止めを求めて提起  
広島地判09年10月1日

- ・ 鞆の浦の景観は文化的・歴史的価値を有し、国民の財産というべき公益。
- ・ 事業の必要性、公共性の根拠は調査・検討不十分or合理性なし。
- ・ 埋立て免許をすることは裁量の範囲を超えるため差止め。

広島県は控訴（09年10月15日）

### 第3 国立マンション事件との対比を含めた主な論点

#### 1 景観とは？ **資料**

- ・ 国立マンション事件は都市的景観
- ・ 鞆の浦判決は歴史的・文化的景観

#### 2 原告適格 = 景観利益の個人帰属性 **資料**

- ・ 国立マンション事件は「法的保護に値する景観利益」
- ・ 鞆の浦判決は「法的に保護される景観利益」  
その相違点は？（北村論文（資料B））

#### 3 景観利益の内容・性質 「居住」と「生活環境」 **資料**

#### 4 損害の重大性 **資料**

#### 5 控訴後の見通しは？ **資料18**

(1) 09年10月1日、前原大臣は埋立免許の前提となる許可を先延ばしする方針を表明

(2) 09年10月15日、県の控訴

(3) 09年11月8日、広島県知事選挙

湯崎新知事は推進一辺倒の方針を見直し

「鞆地区地域振興住民協議会」を設置して推進派と反対派の住民が協議（5/15、7/3、8/22・・・継続中）

(4) 控訴審の審理は事実上棚上げ

2010年7月2日の進行協議期日で協議会の行方を当面見守ることで一致。次回期日

は10月15日。

(5) 県が新案(10~11月) **資料19、20**

10月23日、従来の埋め立て案に加え、  
背後の山にトンネルを通す案など計4案提示。

11月、県が5案提示

- ・埋め立て・架橋案(第1案)
- ・海底にトンネルを通す案(第2案)
- ・港の背後にある山にトンネルを通す案  
(ルートの違いで第3~5案)

(6) 2012年2月15日、県が山側トンネル新  
案提示(出入口をより鞆地区の町中に)

### 第3編 景観・眺望権をめぐる視点・論点

#### 第1 「眺望から景観へ」という流れでOKか?

(「公害から環境へ」と同じ)

- 1 眺望とは?
- 2 景観とは?
- 3 眺望紛争・景観紛争の到達点は?

#### 第2 まちづくりにおける眺望・景観紛争とは?

- 1 紛争はマンション中心
- 2 公共事業や大規模開発は?

#### 第3 自主条例と委任条例の活用状況は?

#### 第4 政権交代(2009年8月30日)に伴っ て地方分権から地域主権へ

- 1 地方分権一括法の制定(平成11年)と都  
市計画法の平成11年改正
- 2 地方分権一括法の制定(平成11年)以降  
の地方分権の動き
- 3 地方分権改革推進法の成立(平成18年1  
2月8日)と地方分権改革推進本部の設置(平  
成19年5月29日) 地方分権改革推進委員  
会の勧告(1~4次・平成20~21年)
- 4 地方分権改革推進計画の閣議決定(第1次  
見直し)  
(1) 「政権交代」と鳩山由紀夫内閣の発足(平  
成21年9月16日) 地域主権戦略会議の  
設置(平成21年11月17日)

(2) 地方分権改革推進計画の閣議決定(第1  
次見直し)(平成21年12月15日)

5 「地域主権戦略大綱」の閣議決定(第2次  
見直し)

- (1) 平成22年6月22日、政府は「地域主  
権戦略大綱」を閣議決定
- (2) 「第1 地域主権改革の全体像」につい  
て
- (3) 「第2 義務付け・枠付けの見直しと条  
例制定権の拡大」について
- (4) 「第3 基礎自治体への権限移譲」につ  
いて
- (5) 「第4 国の出先機関の原則廃止(抜本  
的な改革)」から「第10 緑の分権改革の  
推進」省略

6 第1次見直しを受けた第1次一括法の成立  
(1) 「地域の自主性及び自立性を高めるため  
の改革の推進を図るための関係法律の整備  
に関する法律」(第1次一括法)の成立(平  
成23年4月28日)

(2) 第1次一括法における都市計画法の改  
正

7 第2次見直しを受けた第2次一括法の成立  
(1) 「地域主権戦略大綱」(第2次見直し)  
の閣議決定、平成23年8月26日第17  
7回国会において、「地域の自主性及び自立  
性を高めるための改革の推進を図るための  
関係法律の整備に関する法律」(第2次一括  
法)が成立、これにより計188本の法律  
が改正

(2) 都市計画法についても、第2次見直しの  
趣旨に沿った所定の改正

8 これらの「地域主権」改革の意義は? 到達  
点は?

#### 第4 武器としての景観法の使いこなしと定着 は?(VS京都市、芦屋市)

- 1 景観計画は?
- 2 景観地区の指定は?
- 3 景観地区での建築規制(都市計画)は?

#### 第5 福山市の景観法の活用は?(VS松江市)

## 第4編 東日本大震災からの復興まちづくり（原発問題は除く）と景観

### 第1 阪神・淡路大震災（1995年1月17日）との異同

- 1 被害の広さ
- 2 自治体のまちづくりの力量（経験、蓄積、ノウハウ）
- 3 復興体制確立の早さ遅さ
- 4 立法の早さ遅さ
  - (1) 2月26日「被災市街地復興特別措置法」制定  
「被災市街地復興推進地域」の指定  
「緊急復興方針」の策定  
地区計画等の都市計画の決定、土地区画整理事業・再開発事業の施行等必要な措置
  - (2) 3月24日被災マンション法の制定  
5分の4以上の多数で「再建の決議」
- 5 行政の対応の早さ遅さ  
「神戸市震災復興緊急整備条例」の制定  
2月16日「震災復興促進区域」  
被災地全体 5887ha  
3月17日「復興重点地域」  
24地区、1225ha
- 6 復興計画立案の早さ遅さ
  - (1) 『被災地復興は多様なメニューで』  
朝日新聞 論壇（95年2月10日）  
—— **資料22**
  - (2) 3月17日都市計画決定（16地区、254.8ha）までわずか2カ月  
その賛否は？
  - (3) 坂和流の論点整理（『震災復興まちづくりへの模索』105～151頁）  
・行政と住民の対立原因をさぐる  
なぜ行政と住民は対立するのか  
都市計画は誰が決めるのか  
都市法に優先する土地所有権  
住民軽視の法的手続  
・対立の克服をめざして  
協働作業への途をさぐる

市町村によるまちづくりへ  
公共的コントロールの強化へ  
住民との協働によるまちづくりへ

- 7 住民参加（まち協結成）の早さ遅さ 多少

### 第2 いくつかの論点

『東日本大震災にみる不動産と復興計画・復興立法をめぐる諸問題』（市民と法、NO. 69、2011年6月号）—— **資料**

- 1 建築制限は？
  - (1) 気仙沼市、東松島市、名取市、南三陸町、女川町の3市2町に建築制限  
建築基準法84条1項による建築制限（1カ月+1カ月）  
3/11 4/11 5/11
  - (2) 「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律案」（6カ月+2カ月で最長8カ月）
- 2 震災復興担当大臣は？
- 3 立法は？ 予算は？
- 4 復興計画は？
  - (1) 高台案
  - (2) 高層ビル案
  - (3) 人工地盤造成案
  - (4) 買上げ案
  - (5) 特区活用案
  - (6) 農地・漁港の集約案
  - (7) 一括借上げ案
- 5 ガレキ処理は？

### 第3 朝日新聞「ニッポン前へ委員会」論文募集

- 1 「ニッポン前へ委員会」設立（2011年4月10日）
- 2 坂和論文『震災復興担当大臣を国民投票で！』提出（2011年5月10日）
- 3 落選（2011年7月17日）

—— **資料**

### 第4 復興計画と景観との調和

- 1 松島など —— **資料23、24、25**

## 【追加レジメ】

### 終章 日本はどこへ行くのか 景観をめぐる法と政策への不安と期待

こんな不安 日本経済

- 1 大阪万博 vs 上海万博、日本 vs 中国
  - (1) 万博の入場者数
  - (2) 日本と中国の経済発展
- 2 中国映画『CEO』をどう見るか
- 3 日本丸の「CEO」(最高経営責任者)の手腕

こんな不安 日本政治

- 1 政権交代と政権のたらい回しをどう考えるか
- 2 「行き当たりばったり」の一例

こんな期待 自治体間競争によるまちづくり

- 1 景観法は上からか、それとも下からか
- 2 地方分権、地域主権の進展
- 3 自治体間競争への期待
- 4 「大阪都構想」への期待
- 5 震災の克服と再び観光立国へ

こんな期待 住民参加のまちづくり

- 1 「住民運動」に期待
- 2 「自立した市民」の形成
  - (1) 「自立した市民」とは
  - (2) まちづくりの分野での「自立した市民」の形成は

こんな期待 柔軟な思考と骨太の議論、そして政策的議論

- 1 柔軟な思考
- 2 骨太の議論
  - (1) 環境権の議論
  - (2) インパクトのある議論の必要性
- 3 政策的議論を
  - (1) 要件事実論の立場
  - (2) 法政策の議論の必要性

以上