

自然公園法における「自然風致景観利益」  
——葛城市クリーンセンター建設許可差止訴訟の検討を  
中心に

慶應義塾大学准教授

青 木 淳 一



## I はじめに

気候変動問題への対策が遅れることは許されなくなっている状況において、福島第一原子力発電所の事故以降、化石燃料への依存が高止まりしているわが国では、再生可能エネルギーの導入拡大が急務である。かような社会的要請を背景に、再生可能エネルギー関連ビジネスは活況を呈している。その一方で、発電設備の設置には大規模な開発を伴うことから、地元自治体や地域住民との十分な調整が必要であり、ときにトラブルに発展することも少なくない。

本稿が題材とする葛城市クリーンセンター建設許可差止訴訟では、国立公園の第二種特別地域内に建設が予定された一般廃棄物処理施設をめぐる、自然公園法20条に基づく行為許可の差止めが争われた（第一審・奈良地判平成25年8月20日判例自治387号57頁，控訴審・大阪高判平成26年4月25日判例自治387号47頁<sup>1</sup>）。この事件の主な争点は、授益的処分（許可）の差止めを第三者である近隣住民が求める場合の原告適格（行訴法37条の4第3項）である。もっぱら一般廃棄物処理施設の立地に関する訴訟ではあるが、近隣住民の原告適格を認めるにあたって示された、自然環境とのかかわりが密接な場合の景観利益のとらえ方に注目すべき点がある。再生可能エネルギー施設の立地にも規制を及ぼしうる自然公園法に関する一つの事例として、検討する価値があると考えた次第である。

## II 葛城市クリーンセンター建設許可差止訴訟

### 1. 事案の概要

本件は、奈良県葛城市が金剛生駒紀泉国立公園の第二種特別地域<sup>2</sup>内に一般廃棄物処理施設「葛城市クリーンセンター」の建設を計画し、自然公園法20条3項に基づく奈良県知事の許可を得るための準備を進めていたところ、近隣住民Xら（本件施設建設予定地から約0.5km～1km圏内の旧當麻町住民。内1人は本件施設建設予定地の隣接地所有者）が奈良県

---

<sup>1</sup> 判例評釈として、小賀野晶一・判例自治391号（2015年）68頁，北見宏介・新判例解説Watch16号（2015年）41頁，久末弥生・新判例解説Watch17号（2015年）317頁，藤枝律子・三重法経146号（2015年）103頁，黒川哲志・環境法研究40号（2015年）161頁，原島良成・インダスト32巻8号（2017年）21頁がある。

<sup>2</sup> 国立公園・国立公園の区域内には、その風致を維持するため、国立公園について環境大臣、国立公園について都道府県知事が指定する特別地域（自然公園法20条1項）と、それ以外の普通地域（同法33条1項）に分けられる。特別地域内で特に景観を維持する必要がある地域は特別保護地区に指定されるほか（同法21条1項）、風致の維持の必要性に応じて第一種特別地域（特別保護地区に準ずる景観を有し、風致を維持する必要性が最も高い地域であって、現在の景観を極力保護することが必要な地域）、第二種特別地域（第一種特別地域及び第三種特別地域以外の地域であって、特に農林漁業活動についてはつとめて調整を図ることが必要な地域）、第三種特別地域（特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であって、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域）に区分される（同法施行規則9条の2）。本件で問題となった工作物の新築など特別地域の風致に影響を及ぼしうる行為は、環境大臣または都道府県知事の許可がなければすることができない（同法20条3項）。

(Y) に対して当該許可の差止めを求めて出訴したものである。

本件施設の建設予定地は當麻クリーンセンターの跡地であったが、直線距離にして約0.4kmのところには、本堂、東西一対の三重塔などが国宝に指定された當麻寺がある<sup>3</sup>。本件施設の面積は約2.2haであり、熱回収施設（処理能力5t/16h）、リサイクルセンター（同8.3t/5h）及び剪定枝等リサイクル施設（同3t/5h）を併設する廃棄物処理施設となる計画であった<sup>4</sup>。

事実の経過を整理すると、おおむね次のとおりである<sup>5</sup>。

1978年（昭和53年）	當麻町環境衛生センター（本件施設建設予定地の一部に立地）、一般廃棄物の焼却等を開始
2004年（平成16年）10月1日	奈良県北葛城郡新庄町と當麻町が合併、葛城市に。當麻町環境衛生センターは「當麻クリーンセンター」に改称（2011年9月に稼働停止、その後撤去）
2011年（平成23年）7月21日	奈良県知事、葛城市に対し、本件施設への進入道路（廃棄物搬入路）建設に係る自然公園法20条許可
2013年（平成25年）1月4日	Xら、奈良地裁に本件訴訟を提起 <sup>6</sup>
2013年（平成25年）2月1日	葛城市と訴外Aが本件施設の建設整備工事に係る請負契約締結
2013年（平成25年）8月20日	原審判決
2013年（平成25年）10月8日	奈良県知事、葛城市に対し、土石採取（土質調査）に係る自然公園法20条許可
2013年（平成25年）12月5日	葛城市、奈良県知事に対し、工作物（擁壁）建設（本件施設建設予定地の造成工事）に係る自然公園法20条許可を申請
2014年（平成26年）4月ごろ	葛城市、造成工事許可申請書類記載の計画に沿った内容の本件施設建設に係る自然公園法20条許可（本件許可）を申請予定

## 2. 原審の判旨

原審は、次のとおり判示し、Xらの請求を棄却した。

---

<sup>3</sup> 朝日新聞2014年7月4日朝刊（奈良版）。なお、原審判決に付された計画図によれば、本件施設は四圍を森に囲まれており、當麻寺の建造物等に接してはいないようである。

<sup>4</sup> 本件施設は2017年4月から稼働を始めている。毎日新聞2017年4月5日朝刊（奈良版）。

<sup>5</sup> 訴訟にいたるまでの経緯は、増田知也「迷惑施設と住民の問題意識——奈良県葛城市焼却場問題を事例として」自治総研39巻7号（2013年）55頁に詳しい。

<sup>6</sup> 朝日新聞2013年1月5日朝刊（奈良版）。

### ① 本件許可がされる蓋然性について

本件許可の申請がされておらず、建設予定地、敷地面積、処理能力等に関する原案以外に、具体的な建設計画の内容が明らかになっていない。本件許可に向けた具体的な事前協議等が行われている形跡もうかがわれない。これらの事情から、「現時点において処分行政庁〔奈良県知事——引用者注〕が本件施設に係る20条許可をすることの蓋然性があるとは認め難い」。

### ② 損害の重大性について

「本件施設を建設して稼働させるためには建築基準法の建築確認など上記許可〔本件許可——引用者注〕以外の行政手続を経る必要があるから、上記許可がされたからといって市が直ちに本件施設の建設工事に着工するとも認め難い上、市が計画を立てている本件施設の規模及び内容に照らせば、市が上記許可を受けた後直ちに本件施設の建設を着工したとしても、これが完工又は稼働するまでにはなお相当長期間を要することは明らかである。したがって、上記許可がされた後であっても、当該許可の取消訴訟を提起した上執行停止の決定を受けるなどの方法により上記工事を差し止めることは可能であると解されるから、上記景観を享受する利益が本件施設の稼働後において事後的に回復することが困難であるとしても、上記『重大な損害を生ずるおそれ』があるとは認められない」。

## 3. 控訴審の判旨

控訴審では、次のとおり、①原告適格、②損害の重大性が争点となり、Xらの原告適格は認められたものの、損害の重大性は否定され、結果としてXらの控訴は棄却された。なお、原審では前記のとおり本件許可がされる蓋然性が否定されたが、控訴審では、葛城市が本件許可を申請する予定であるとして、Yが従前の主張を撤回したため、紛争の成熟性は争点とならなかった。

### ① 原告適格について

本判決は、差止訴訟の原告適格に関する規範として、小田急訴訟最高裁判決（最大判平成17年12月7日最高裁判所民事判例集59巻10号2645頁）が示した法理及び行訴法37条の4第4項が準用する同法9条2項を引用した上で、次のとおり判示した。なお、㊶～㊸までの記号は本稿筆者が便宜上付したものである。

㊶ 「自然公園法及び同法施行規則の規定からすれば、同法が、国立公園等、特にそのうちの特別地域の自然の風致や景観を保護することをその趣旨及び目的の一つとしていることは明らかであり、Xらが『自然利益』と呼ぶ自然環境に起因する音、香り、清浄な空気等は、ここにいう『自然の風致』に含まれると解するのが相当である。また、自然景観の価値を当

該地域の歴史的、文化的な要素と切り離して考慮することが困難である場合もあることからすると、同法が保護の対象とする自然の風致や景観には、純粋な自然環境のみならず、それと当該地域における歴史的、文化的な風致景観とが相まって優れた風致景観を構成している場合のそれらも含まれると解するのが相当である（……以下、そのような歴史的、文化的な風致や景観を含めて「自然の風致景観」という。）」

④ 「自然公園法が保護の対象とする国立公園等の特別地域（以下、単に「特別地域」という。）の優れた自然の風致景観の恵沢を享受する利益（以下「自然風致景観利益」という。）については、その帰属主体をあえて特定するとしても、国立公園等の利用者という程度のことはいえるだけであるし、通常その侵害は個人の生命、身体の安全や健康、財産を脅かすものではないから、その性質上、基本的には公益に属し、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、法がこれを周辺住民等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。」

⑤ 「もっとも、良好な景観に近接する地域内に居住し、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しており、これらの者が有する景観利益は法律上保護に値する（平成18年判例〔いわゆる「国立マンション訴訟最高裁判決」最判平成18年3月30日最高裁判所民事判例集60巻3号948頁——引用者注〕参照）というべきところ、自然風致景観利益についても同様と解するのが相当である。そして、現に特別地域の近隣に居住している者は、事実上、その特別地域の優れた自然の風致景観の恵沢を日常的に享受している。」

⑥ 「実質的にも、……自然の風致景観はその性質上いったん害されるとその回復は不可能ないし著しく困難であるところ、……環境大臣等がその裁量を逸脱し、違法な20条許可をすることによって、優れた自然の風致景観が害され、取り返しのつかない事態を招くことがあり得るといえる。仮に、自然風致景観利益が公益のみに属するとすれば、そのような違法な20条許可に対し、差止請求はもとより、その他の抗告訴訟も事実上これを提起することができる者がいないことになるが（……最高裁判所平成元年（行ツ）第131号第三小法廷平成4年9月22日判決・最高裁判所民事判例集46巻6号1090頁〔いわゆる「もんじゅ訴訟最高裁判決」——引用者注〕参照）、自然公園法がそのような事態を許容しているとは解し難い。」

⑦ 一般廃棄物処理施設の建設については、環境庁通知によると「『騒音、悪臭、ふんじん等の発生により当該行為地周辺の風致又は景観に著しい支障を与えることが明らか』として……、……『施設の設置及び廃棄物の運搬等の関連する行為により、騒音等を継続的に発生することから、国立・国定公園の風致に著しい影響を与える』として……、いずれにおいても原則として自然公園法施行規則11条36項2号の基準を満たさないとされている。これらも、特別地域の区域内において廃棄物処理施設が建設されて稼働すれば、当該特別地域の優れた自然の風致景観に著しい支障が生じ、相当深刻なダメージが生じうることを踏まえたも

のということができ、20条許可が違法にされてそのような事態となることを自然公園法が放置していると解することはできない。」

㊦ 「仮に本件施設の建設に係る20条許可が違法である場合、それがされることによって建設が可能となる本件施設の稼働（本件施設への廃棄物等の搬出入のための運搬車の運行を含む。以下同じ。）により、本件特別地域や金剛生駒紀泉国定公園の利用者を始めとする国民一般の自然風致景観利益が害されることになるが、本件施設の周辺の居住者等は、それに加えて、本件施設の稼働による騒音、悪臭、ふんじん等の具体的な被害を受けるおそれがあり、より現実的、直接的な被害はむしろ後者といえる。」

㊧ 「自然公園法は、その適用に当たっては、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の保全及び開発その他の公益との調整に留意しなければならない（4条、自然環境保全法3条）とし、また、環境大臣若しくは地方公共団体又は公園管理団体（49条1項）は、国立公園等の自然の風景地の保護のため必要があると認めるときは、当該公園の区域内の土地の所有者等とその自然の風景地の管理の方法に関する事項等を定めた風景地保護協定を締結することができるとしており（43条1項）、これらの規定は、自然風致景観利益とは必ずしも直接的な関係がないとはいえ、国立公園等や特別地域の区域内の土地の所有者等の権利にも一定の配慮をすべきことを定めたものといえる。」

㊨ 「景観法は、……積極的な形成か、保護かの相違があるとはいえ、良好な景観の恵沢の享受を図ろうとする点において自然公園法と目的を共通にするといえるところ、都道府県等の景観行政団体（7条）が良好な景観の形成に関する計画（景観計画。8条）を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるための必要な措置を講ずるものとし（9条1項）、また、良好な景観を形成すべき土地の区域としてふさわしい一団の土地の区域内の土地所有者等は、景観行政団体に対し、景観計画の策定又は変更を提案することができるとしている。そして、その景観計画の区域に国立公園等の区域が含まれるときは、自然公園法20条3項1,7及び15号に定める20条行為（工作物の新築、改築又は増築、広告物等の掲出、屋根等の色彩の変更）に係る20条許可基準であって、良好な景観の形成に必要なものを定めるものとされている（8条2項4号ホ、景観法施行令3条）ことからすれば、景観法においては、20条許可の制度に関し、当該区域内の土地の所有者や近隣住民が関与することが予定されているということが出来る。」

㊩ 「以上のような本件許可において考慮されるべき利益の内容及び性質、本件許可が違法にされることによって利益が害される態様及び程度のほか、自然公園法やこれと目的を共通にする景観法及び同法施行令の規定等に鑑みると、自然公園法は、少なくとも、本件許可が違法にされ、本件施設が建設されて稼働することによって害される自然風致景観利益、換言すれば、本件施設の建設及び稼働によって本件予定地周辺の優れた自然の風致景観が害されることがないという利益を、そこに居住するなど本件予定地の周辺の土地を生活の重要な

部分において利用しており、本件施設の稼働によって騒音、悪臭、ふんじん等の被害を受けるおそれのある者に対し、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と解するのが相当である。」

㊦ 「証拠……によれば、Xらは本件予定地の近隣又はそれほど遠くない場所に居住しており、その居住地に近接する道路を利用して運搬車が本件施設に廃棄物等の搬出入をする予定であることが認められ、いずれも本件施設の稼働によって、騒音、悪臭、ふんじん等の被害を受けるおそれもあるということが出来るから、本件許可の差止めを求める法律上の利益を有し、その差止訴訟の原告適格を有するものと解するのが相当である。」

## ② 損害の重大性について

「本件許可がされても、その後、本件施設の建設工事の着工までには、建築確認申請手続をし、建築確認を得る……必要があつて、それには一定時間を要し（……市は、建築確認を受けるのに2か月を見込んでいる。）、更には、本件施設の建設工事が着工されたからといって、直ちにXら主張の損害が生じるとは認め難い（Xらの主張する損害は、もともと本件施設が竣工し、一般廃棄物処理施設として稼働することを前提とするものである。仮に、工事が途中の段階でもXらの自然風致景観利益が害されるとしても、工事が相当程度進ちょくするまでは原状に回復することはそれほど困難ではない。）」。「本件許可によって生ずるおそれのある自然風致景観利益の侵害は、本件許可がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることが可能であり、事前に差止めを命ずる方法によらなければ救済を受けることが困難なものであるとはいえず、Xらに本件許可がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあるとはいえない」。

## Ⅲ 検討——主に原告適格について

景観利益を根拠に、係争処分の名宛人以外の第三者として、地域住民、近隣住民らの原告適格を肯定した例は限られる。本件以前の事件としては、公有水面埋立免許の差止めが求められた鞆の浦訴訟（広島地決平成20年2月29日判例時報2045号98頁，広島地判平成21年10月1日判例時報2060号3頁），建築確認処分の差止めが求められた石垣島・川平湾マンション訴訟（那覇地判平成21年1月20日判例タイムズ1337号131頁）を挙げることができる。

他方、原告適格が否定された例は多い。京都・船岡山マンション訴訟（京都地判平成19年11月7日判例タイムズ1282号75頁。除却命令の義務付け）、大阪・豊中市マンション訴訟（大阪地判平成20年8月7日判例タイムズ1303号128頁。開発許可の差止め）、大阪・聖天山風致地区訴訟（大阪地判平成22年2月17日判例自治334号74頁。風致条例に基づく是正命令の義務付け）、板橋・ときわ台景観訴訟（東京地判平成23年2月16日裁判所ウェブサイト。建築安全条例に基づく安全認定処分の取消し）などがある。



これらの先例は、原告適格の認否をめぐって、必ずしも景観利益の観点のみが争点となっていたわけではない。こうしたなかで本件は、自然公園法に基づく行為許可の差止めを求めた近隣住民について、もっぱら景観利益が侵害されうるものとして原告適格を承認した判決である。本稿では、原告適格に関する判旨部分を考察していきたい。

## 1. 「自然風致景観利益」の「法律上の利益」性

本判決は、自然公園法の保護法益の一つとして、「自然風致景観利益」という新たな概念を提示した。それは単に自然環境のみならず、「自然環境に起因する音、香り、清浄な空気等」や「歴史的、文化的な風致景観」が含まれた（判旨㉞）、優れた「自然の風致景観」の恵沢を享受する利益であるという。そして、自然風致景観利益は、侵害されても個人の生命・身体の安全、健康、財産を脅かすものではないから、「その性質上、基本的には公益」であるが（判旨㉟）、優れた自然の風致景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者が有する自然風致景観利益は、法律上の保護に値すると解している（判旨㊱）。

景観との物理的な近さ、ならびに継続的な接触に着目する考え方は、判旨㊱が述べているように、国立マンション訴訟最高裁判決（平成18年最判）に依拠している。平成18年最判は、「良好な景観に近接する地域内に居住し、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（以下「景観利益」という。）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である」ことを示した。もっとも、これは建築物の撤去を求める民事訴訟において、一般論として述べられたものであった。そのため、たとえば輦の浦訴訟では、平成18年最判の趣旨は景観利益を「私法上の法律関係において、法律上保護に値するもの」と解釈したところにあるとみて、そこからさらに、その利益を有する者が「行訴法の法律上の利益をも有する者といえるか否か」について検討していたのである。これに対して本判決は、そのような二段構えの解釈操作を行っていない<sup>7</sup>。景観利益に基づく原告適格を否定した先例には、平成18年最判の射程を限定的に理解する傾向がみられるところ<sup>8</sup>、本判決は、平成18年最判の意義を再考する一石を投じたものとしても注目されよう。

## 2. 違法処分による利益侵害

行訴法9条2項は、係争処分の名宛人以外の第三者の原告適格を判定するにあたり、違法処分によって侵害される利益の内容・性質、侵害の態様・程度を考慮するものとしており、本

---

<sup>7</sup> 黒川・前掲注(1)166頁。

<sup>8</sup> 北見・前掲注(1)43頁。

判決もこれに即した検討を行っている。

すなわち、判旨④は、もんじゅ訴訟最高裁判決（平成4年最判）を参照し、自然公園法に基づく処分に関する司法審査の機会<sup>9</sup>を確保すべき旨を述べるが、その前提として、「自然の風致景観はその性質上いったん害されるとその回復は不可能ないし著しく困難である」こと、「環境大臣等がその裁量を逸脱し、違法な20条許可をすることによって、優れた自然の風致景観が害され、取り返しのつかない事態を招くことがあり得る」ことを強調している。判旨④は、一般廃棄物処理施設は国立・国定公園の風致景観に著しい影響を与え、原則として20条許可の基準を満たさないとする環境庁（当時）通知を例示して、違法な20条許可によって特別地域の優れた自然の風致景観に著しい支障が生じる事態を懸念している。さらに続けて、判旨⑤は、違法な20条許可によって、一般国民の自然風致景観利益が害され、本件施設の周辺住民については、それに加えて、施設稼働に伴う騒音・悪臭・ふんじん等の被害を受けるおそれがあり、「より現実的、直接的な被害はむしろ後者〔騒音・悪臭・ふんじん等の被害——引用者注〕といえる」と断じている<sup>10</sup>。

このように本判決は、自然風致景観利益が行訴法9条1項にいう「法律上の利益」にあると認める解釈論を展開するなかで、それがもっぱら一般的公益のなかに吸収解消されるにとどまらず、個々人の個別的利益としても保護されるかどうかを吟味する段階になると、騒音・悪臭・ふんじん等の具体的な被害を受けるおそれがあることを重視しているのである<sup>11</sup>。「景観」という表現から想像するところは、一般に、景色や眺望といった視覚的な要素であ

---

<sup>9</sup> 一般廃棄物処理施設の設置については、当然ながら廃棄物処理法の規制が及ぶ。もっとも、本件の場合、自治体設置の施設であり、廃棄物処理法上は届出で足りる（9条の3第1項）。自治体設置の場合であっても、廃棄物処理法には改善命令、使用停止命令等の措置が定められており（9条の3第10項）、それらの措置の義務付けを求める訴えが許容される余地は残されているが（産業廃棄物処理施設の周辺住民が当該施設に対する措置命令の義務付けを求める訴えが認容された例として、福岡高判平成23年2月7日判例時報2122号45頁）、立地段階での救済手段はかなり限定されるだろう（最判昭和39年10月29日最高裁判所民事判例集18巻8号1809頁は、自治体によるごみ焼却場設置行為の処分性を否定した）。原島・前掲注(1)22頁を参照。

<sup>10</sup> 騒音・悪臭・ふんじん等は、個人の生命・身体・安全、健康、財産を脅かすものであるから、サテライト大阪事件（最判平成21年10月15日最高裁判所民事判例集63巻8号1711頁）で問題となったような、「交通、風紀、教育など広い意味での生活環境の悪化」とは区別されることとなる。黒川・前掲注(1)167頁参照。

<sup>11</sup> Yは、「Xらが日常生活を営んでいる区域から本件施設の建屋及び煙突は全く目視できず、Xらが時々本件施設の近くを訪れることによってはじめて視認しうるような景観上の利益は、自然公園法が諸種の規制を行っていることによる国民一般の反射的利益と同質のものにすぎない」、「本件施設は、旧施設や国定公園特別地域内にある他の一般廃棄物処理施設と比較しても小規模であるし、周囲に溶け込む焦げ茶系統の色が使われ、屋根も曲線状にするなど落ち着いた形状となっていて、景観を害するものではない」、「予定されている防臭、排ガス対策やごみ収集車の経路等からすれば、本件施設の建設及び稼働に伴って生じる大気中の物質、騒音、振動、悪臭といった環境要因は旧施設の稼働当時よりも軽減されるし、いずれも法令の基準を満たしている」と反論したが、裁判所は受け入れなかった（もっとも、本件施設が景観に対してどのような配慮を行い、それがどの程度まで有効であるかは、原告適格の有無を審査する本案前ではなく、本件許可の違法性を審査する本案において検討されるべき事柄であるように思われる）。

り、騒音・悪臭・ふんじん等の公害的な要素は含まないか、副次的であろう。なるほど本判決は、Xらが主張する「自然環境に起因する音、香り、清浄な空気等」が「自然の風致」に含まれ、地域の歴史的、文化的な風致景観と相まって「自然の風致景観」を構成することを指摘していた（判旨⑦）。本判決が「景観利益」と言わず、あえて「自然風致景観利益」という概念を提示した意図を読み取ることができるだろう。

### 3. 「目的を共通にする関係法令」としての景観法

判旨⑧は、景観法が自然公園法と目的を共通にする法令であるとして、景観法の諸規定を挙げ、同法が自然公園法20条の許可制度に関して近隣住民の関与を予定する旨を述べている。

輓の浦訴訟においても、係争処分の根拠法令（公有水面埋立法）と目的を共通にする関係法令として景観法が取り上げられ、同法のいくつかの規定が判決文に列記されたが、そこから進んで、景観法を参酌することが原告適格の認定にどのような影響を及ぼしたかという論理の道すじは、明確に示されたとは言い難かった。

行訴法9条2項にいう「目的を共通にする関係法令」として景観法を参酌することができるかどうかは、ただ単に景観利益が争点になっているというだけでは不十分であると思われる。係争処分の根拠法令と景観法との間に、具体的な結節点が必要となると言うべきだろう<sup>12</sup>。本判決は、自然公園法との具体的な結節点として、景観法8条2項4号ホ、景観法施行令3条を指摘している。もっとも、これらの規定は、景観計画の区域に国立公園等の区域が含まれるときに適用されるものであるところ、本件地域が景観計画の区域に含まれているとか、含まれる予定があるとか、そういった事情があるかどうかは不明である<sup>13</sup>。

また、本判決は、景観法の諸規定は近隣住民らが自然公園法20条の許可制度に関与できることを予定していることを指摘している。自然公園の近隣住民には一般の利用者等とは異なる手続的な地位が与えられている旨を示す考えであると思われる。しかし、近隣住民の自然風致景観利益が法律上の保護に値することの判定にあたり、必要な指摘であったかどうかは

---

<sup>12</sup> 行訴法9条2項が「当該法令〔係争処分の根拠法令——引用者注〕の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌する」としているのは、係争処分の根拠法令の趣旨・目的から原告らの個別的利益の保護を読み取ることが困難な場合に、関係法令の趣旨・目的を参酌して、係争処分の根拠法令の趣旨・目的が原告らの個別的利益を保護するものであることを導くことができるようにするためである。たとえば、小田急訴訟最高裁判決では、都市計画法の関係法令として公害対策基本法（当時）が参酌されたが、これは、係争処分の根拠法令である都市計画法が都市計画基準として公害防止計画と都市計画の整合性を求めている（都市計画法13条1項柱書）からである。他方、本判決は、自然公園法と景観法の双方の目的規定をまず比較して、景観法が自然公園法と目的を共通にする関係法令であるとしたうえで、景観法の諸規定を検討している。行訴法9条2項の下でもそのような議論の運び方でありうると思われるが、少なくとも小田急訴訟で最高裁が示したような論理の道すじとは異なっていると言えるのではないかと。

<sup>13</sup> なお、原審の段階で、Xらは、景観法について「Xらが景観計画に係る公聴会等の対象となり、景観計画等を提案することもできる」と主張していた。久末・前掲注(1)320頁参照。

疑問の残るところである<sup>14</sup>。

#### IV 結びに代えて

景観という概念は、そもそも主観的な価値判断によるところが大きいと思われる<sup>15</sup>。過去から現在に至るまで何も変わらないことがよいとされる景観もあるだろう。ある時点において異質な存在が、時が経つにつれて周囲に溶け込み、新しい景観を形成していると評価される場合もあるだろう。また、都市環境と自然環境とでは、景観のとらえ方も異なるだろう。視覚的な意味でとらえられることが一般的であった景観概念に、本判決は「自然環境に起因する音、香り、清浄な空気」（自然の風致）を加えた。この点は目新しく、注目されるところである。

ところで、再生可能エネルギー施設は、自然公園の区域内に設置される場合が少なくない。発電所として十分な機能を持たせるためにも、施設の規模はある程度は大きくならざるをえないから、視覚の要素が問題となる場合もある<sup>16</sup>。他方、「自然環境に起因する音、香り、清浄な空気」の侵害が問題となる事態は想定できるだろうか。たとえば、風力発電の場合には、ブレード（翼）の回転に伴う騒音（低周波音）がトラブルになることもある<sup>17</sup>。視覚以外の要素が問題視されることも考えられるが、この点、本件については、とりわけ、廃棄物処理施設をめぐる騒音・悪臭・ふんじん等の健康被害が重視されていることに留意しておく必要があるだろう。

再生可能エネルギー施設に関しては、地域社会と発電設備設置事業との調和を図るものとして、事業抑制を志向する条例を制定する自治体が増えている<sup>18</sup>。これらの中には、事前届出・同意制、事前許可制などを採用する例も見られる。条例に基づく処分が抗告訴訟の対象

---

<sup>14</sup> 原島・前掲注(1)23頁は、景観法に関する判旨に違和感を示しつつも、本判決の結論（本件施設の稼働によって騒音・悪臭・ふんじん等の被害を受けるおそれがある者に原告適格を認める）よりも広い範囲の近隣住民に原告適格を認める可能性を残した、という点にあえて意義を見出すことができるのではないかと考察している。

<sup>15</sup> 「本件匿名コメント」判例自治387号（2014年7月）49頁。

<sup>16</sup> 水戸地判平成30年6月15日LEX/DB25560541は、国立公園の第三種特別地域内に太陽光発電施設の設置を計画した事業者が、自然公園法20条に基づく許可を申請したところ不許可とされたため、その是非が争われた事件である。眺望の対象に著しい支障を及ぼすものではなく、また、風致・景観を維持する上で支障を軽減するための必要な措置が講じられているなどとして、不許可処分の取消し及び許可処分の義務付けが認められた。

<sup>17</sup> 風力発電設備から発生する騒音被害に対して近隣住民が人格権に基づく運転差止め等を求めた愛知県田原市の事例（名古屋地判豊橋支部平成27年4月22日判例時報2272号96頁）がある。

<sup>18</sup> その嚆矢は、大分県由布市が2014年1月に制定した「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」であろう。これに群馬県高崎市、静岡県富士宮市など多くの自治体が追随している。主に太陽光発電とのかかわりで条例を分析するものとして、本検討班の内藤悟研究委員による論考「太陽光発電施設をめぐる地方自治体の条例対応——条例による調和の模索」

（『再生可能エネルギーに関する法的問題の検討—2014～2016年度 再生可能エネルギーに関する法的問題検討班研究報告書—』（日本エネルギー法研究所、2019年）所収）がある。

として争われることもあるだろう。このような条例は、地域の自然環境や景観、生活環境の保全を目的に掲げ、具体的な手続きや措置はその目的達成を強く意識して発電設備設置事業を規律するものであり、(本判決よりも直接的に) 地域住民の景観利益が当該条例の保護法益であると認められやすいのではないかと思われる。