

非一法的に解決される景観紛争にみる市民の景観保護意識 —朝日新聞記事検索から得られた全国の景観紛争事例をもとにして—

白川 慧一

1. はじめに
2. 朝日新聞記事検索に基づく景観紛争事例の抽出
3. 当事者間での交渉により解決に至った景観紛争事例
4. 訴訟にまで至る景観紛争事例の割合
5. おわりに

1. はじめに

戦後から現在に至るまで、全国各地で景観の保護をめぐる数多くの紛争が起こってきた。こうした景観紛争において、市民らは「美しい景観を守れ」と訴えてきた。しかし、景観が破壊されそうなときに市民らが反対する理由は、単にその景観の審美的価値を保護すべきとの主張からだけなのであろうか。景観紛争においては、市民一人ひとりが景観に対して行う審美的判断と、景観を守るべきとの規範とを区別する必要がある。

景観とは、個別要素の眺めだけでは成立せず、それら要素が複数集まって構成されるシステムに対する眺めである¹。景観の価値は、景観要素が集ま

ってできた物理的な見た目の秩序(=「景観秩序」)がまわりの地域から区別され、景観要素の足し合わせ以上のものと認識されることで生まれる。このとき、個別要素に対する空間改変行為は、景観秩序全体に対して影響を及ぼすという関係にある。そのため、景観秩序を維持するために行為制限をすべきとの規範が成立していることそれ自体が、景観保護の理由となり得る。

このことから、景観に対して審美的な価値を認めていない市民であっても、こうした規範が慣習的に成立していると認識しているのであれば、景観秩序を保護するための行為制限を認めることになる。ここに、紛争が非一法的に解決する余地が存在する。景観訴訟へと至る前に当事者間で交渉を行うことにより紛争が解決する事例が現実によく存在することが確かめられれば、たとえ法律に違反していなくとも、景観保護のために一定の行為制限を行うべきとの規範が正当性を有するような、何らかの市民の意識が存在することを間接的に示すことができる²。

同時に、こうした慣習的な規範が、具体的な個別地域に限定して成立するものではなく、ある程度普遍的に生じ得ることが確認できれば、行政法規により保護されていない景観がもたらす利益の法的保護をめぐる議論に対しても示唆を与えること

¹ 例えば「景観用語辞典」の中で齋藤(1998: 10-11)は、「景観とは人間をとりまく環境のながめにほかならない」という、中村良夫(1977)が行った景観の定義において用いられている「環境」という言葉は、「山がそびえ、川が流れ、樹木が茂り、霧がかかり、あるいは人家が建っているといったような、複数の要素(対象物)によって構成されている広がりをもった具体的な土地の状態」を意味しており、『環境のながめ』とは、外的環境を構成している要素の個別の眺めではなく、それら複数の要素の配置についての眺めであり、そうした「眺めとは、そうしたダイナミックなシステム(この場合は自然的環境のシステム)に、ある時間、特定の場所を通じて立ち

会うことで生じる」と指摘する。

² 市民の意識において、景観保護のために行為制限を行うべきとの規範が正当性を有するかどうかは、本来、意識調査により直接確認されるべきことである。著者が過去に行った試みとして白川(2010)参照。

ができる。高層マンションが大学通りの並木の景観を損なうとして周辺住民らが訴えた国立大学通り景観訴訟の行政訴訟の地裁判決³および民事訴訟の地裁判決⁴は、永年の慣習的な相互拘束により形成された景観利益は保護されるべきと判断した⁵。吉田(2003)は、法的保護に値する景観利益の核心は住民同士の相互拘束にあり、このとき形成される景観利益は、個々人の個別的・私的利益ではなく、市民総体の公共的利益でもなく、両者が重なり合う利益であると論じる。このような考え方は、永年慣習的に景観が維持されてきたという事実で規範の成立を見出し、そこから得られる景観利益であれば普遍的に保護されるべきとの認識が背景にあると考えられる。

本稿は、新聞記事に取り上げられた全国で起こっている景観紛争事例を収集することで、裁判所の判決や行政による強制的措置を伴わない「非一法的」な紛争解決の事例がどの程度存在し、また、解決に至った紛争がどのような特徴を有する傾向にあるのかを明らかにすることを目的とする。

2. 朝日新聞記事検索に基づく景観紛争事例の抽出

2-1. 景観紛争事例の抽出方法

1985年以降の朝日新聞の記事を収録したデータベース「聞蔵IIビジュアル」を用い、「景観」、「眺望」、「美観」のそれぞれの言葉と、「訴訟」「紛争」「論争」「反対」「仮処分」「和解」とを組み合わせて、検索した結果発見された記事をもとに事例を抽出した(表1参照)。

³ 「市村判決」: H13.12.4東京地判、判時1791号3頁、判例地方自治225号74頁。

⁴ 「宮岡判決」: H14.12.18東京地判、民集60巻3号1079頁、判時1829号36頁、判タ1129号100頁。

⁵ ただし、市村判決、宮岡判決は共にその後の控訴審、上告審で棄却されている。また、市村判決、宮岡判決以後、永年の慣習的な相互拘束により形成された景観利益の保護を認めた裁判例は、白壁マンション訴訟仮処分決定(H15.3.31名古屋地決、判タ1119号278頁)の1件のみである。

表1 検索ワードごとの朝日新聞記事ヒット件数

| 検索ワード | 件数 |
|----------------------------|--------|
| 「訴訟」and(「景観」or「眺望」or「美観」) | 682件 |
| 「紛争」and(「景観」or「眺望」or「美観」) | 237件 |
| 「論争」and(「景観」or「眺望」or「美観」) | 550件 |
| 「反対」and(「景観」or「眺望」or「美観」) | 3,049件 |
| 「仮処分」and(「景観」or「眺望」or「美観」) | 153件 |
| 「和解」and(「景観」or「眺望」or「美観」) | 121件 |

※異なる検索ワード間での記事の重複を含む。

抽出する事例は、人為的な開発・建築行為、土地改変に起因するものに限ることとし、樹木の剪定などの一時的な管理行為や、自然災害の復旧工事は含まないこととする。

抽出された事例それぞれについて、(a)所在地、(b)当該景観紛争において保護されるべきかどうかが問われた景観の内容、(c)当該対象景観の破壊をもたらすとして問題となった行為(事業)の内容、(d)当該問題行為(事業)を実行した主体、(e)景観の破壊を訴えた反対者(原告)、(f)景観紛争の経緯、および(g)結末、(h)訴訟になったか否かを、新聞記事をもとに把握した。

(g)結末の明らかでない事例については、民間の中古不動産検索サイトに登録された物件情報と、新聞記事に記載された所在地、階数、総戸数を照合することにより、結末を明らかにした。同時に、googleマップ、googleストリートビューによる現状の確認も合わせて行うことで、結末を特定した。また、事例によっては、国、都道府県、市区町村の公式ホームページにおいて事の顛末が明らかにされているものもある。これらもあわせて参照することで、新聞記事から得られた情報を補完した⁶。

景観紛争が新聞記事になるタイミングは、周辺住民による反対運動が開始されたタイミングとは異なる可能性があるため、新聞記事と実際に紛争の発生した時期との間にずれが含まれると考えられる。本稿では、両者の間で紛争の発生年そのものが大きく異なることはないと考え、最初に紛争が取り上げられた新聞記事の発行年によって紛争の発生年を判断した。

⁶ 京都市で発生した景観紛争事例の顛末については、木村(2007)もあわせて参照した。

2-2. 抽出された景観紛争事例の分類方法

上記作業により抽出された事例を、下記の方法で分類した。

(b) 当該景観紛争において保護されるべきかどうかが問われた景観の内容については、「山なみ」の自然景観、都市公園、緑地、並木、森林などの「公園緑地」、市街地、住宅地、別荘地などを包括的に景観とする場合である「住宅地景観」、港、川、海岸、湖沼などの水域に関わる場合である「河川海洋」、城址、門前町、文化財となった建築物群などの「歴史的景観」、農山村集落、里山などの「田園景観」、商店街、観光地などの「商業景観」、「眺望景観」、そしてこれら分類に2つ以上該当する場合である「複合景観」に分類した。

(c) 当該対象景観の破壊をもたらすとされ、問題となった行為（事業）の内容については、河川海洋の埋め立て、漁港整備、河川改修、ダム、砂浜造成などの「水域造成」、宅地開発、ゴルフ場、墓地、公園緑地整備などの主に丘陵・山間部での「土地造成」、砂利採取、採石などの「採石」、「マンション」、オフィスビル、ホテル、駅ビルなどの「商業ビル」、ショッピングセンター、観覧車などの遊具施設などの「レジャー施設」、一般道、トンネル、橋などの「道路整備」、送電線、発電所、風車などの「電力事業」、鉄道、ロープウェー、空港、ヘリポートなどの「交通施設」、博物館、美術館、役場、校舎、病院棟、焼却場、トイレなどの「公益施設」、「屋外広告」に分類した。

(d) 当該問題行為（事業）の主体については、国、都道府県、市区町村および公社などの「行政」、事業者が会社法人や個人などの「民間」、行政保有土地を含めた再開発、区画整理の事業体や第三セクターなどの「官民合同」に分類した。

(g) 結末については、結末不明、調査時点で建設中あるいは紛争が継続中である事例以外を、当該物件が「そのまま完成」した場合、反対する者の意見を踏まえて当初計画から何らかの変更を経た上で完成した「計画変更」、完成した物件の「撤去」により問題解決を図る、計画自体を白紙にしてしまう「取りやめ」、予定地を行政が買い取る「行政

土地買取」、あるいは民間レベルで資金を集めて買い取る「民間土地買取」に分類した。

以上の作業を2011年10月から11月にかけて行った。その結果、405件の景観紛争事例（以下、「新聞記事事例」と呼ぶ）が抽出された。

2-3. 抽出された景観紛争事例の単純集計

新聞記事事例の発生年別合計件数を図1に示す。これを見ると、直近20年間は常に新たな紛争が発生し続けていることが分かる。

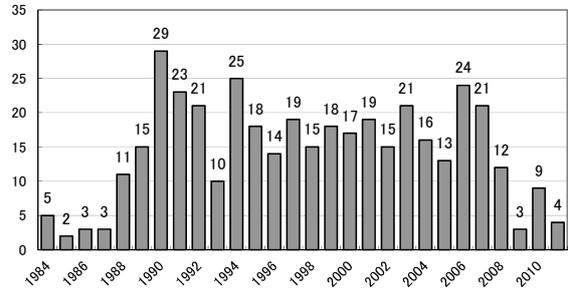


図1 新聞記事事例の発生年別合計件数

市区町村別の新聞記事事例の件数をみても、市317件(78.3%)、区33件(8.1%)、町47件(11.6%)、村8件(2.0%)と、市で発生した件数が8割弱を占めている。また、都道府県別にみても、大都市を抱える都道府県ほど件数が多い(図2)。

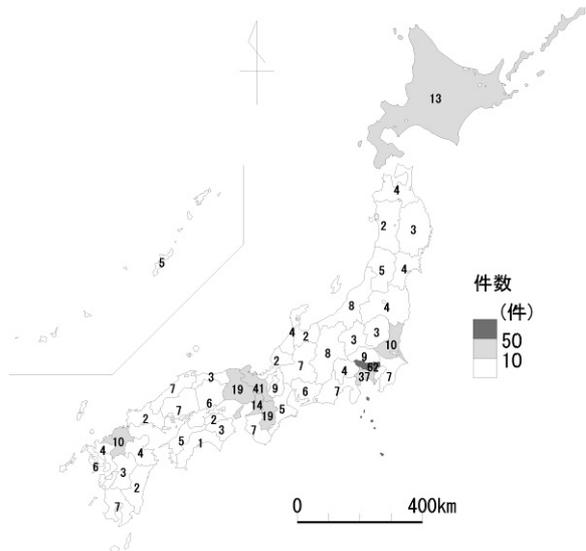


図2 都道府県別の景観紛争件数

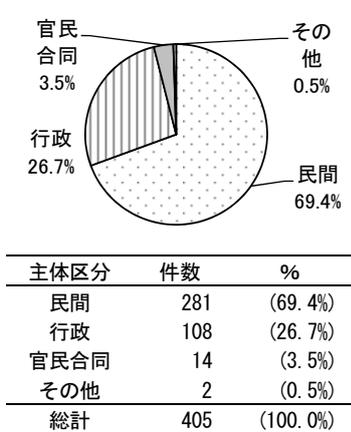


図3 行為主体別の景観紛争件数

率で存在していることが分かる。

新聞記事事例において、紛争の火種となった景観の内容をみると、歴史的景観、住宅地景観、眺望景観の順に多い(図4)。比率で見ると、歴史的景観と住宅地景観で全体の半数弱を占めている。

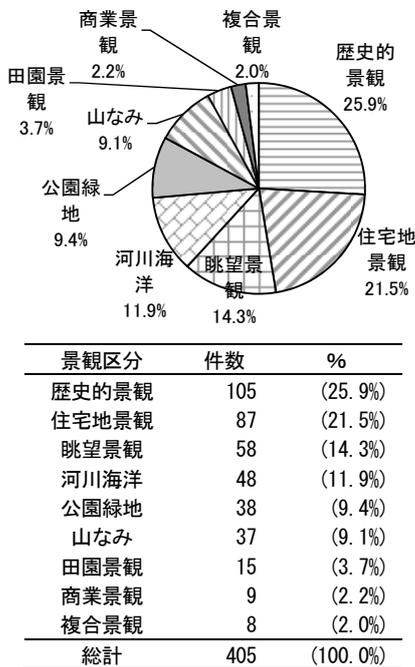


図4 景観の内容別の景観紛争件数

新聞記事事例において、問題となった行為の内訳をみてみると、全体の約半数をマンション建設の事例が占めていることが分かる(図5)。

3. 当事者間での交渉により解決に至った景観紛争事例

ここでは、新聞記事事例において紛争が最終的に到達した結末を見ることにする。紛争の結末は、(a)何の交渉成果もなく計画通りとなった「そのまま完成」、(b)何らかの当初計画の変更が行われた「計画変更」「取りやめ」「撤去」、(c)計画予定地の買い取りが行われた「行政土地買取」「民間土地買取」、(d)現時点では結末が未確定の「継続中」「建設中」および「不明」、の4グループに分けられる。

図6をみると、「取りやめ」、「撤去」、「計画変更」といった何らかの当初計画の変更があった新聞記事事例が、あわせて33.1%にも上がることが分かる。

計画の変更は、当初計画のまま実行すると景観に対して何らかの悪影響があることを、反対運動を行う主体のみならず、行為主体も認識していたがゆえに、計画変更の必要性を双方が認めたということを意味する。これら紛争の結末は、それ自体が法的に強制されたものではなく、あくまで当事

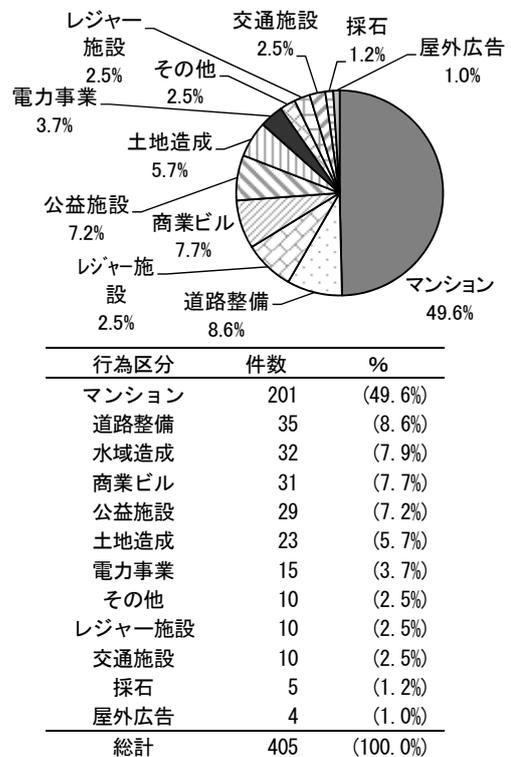


図5 行為区別の景観紛争件数

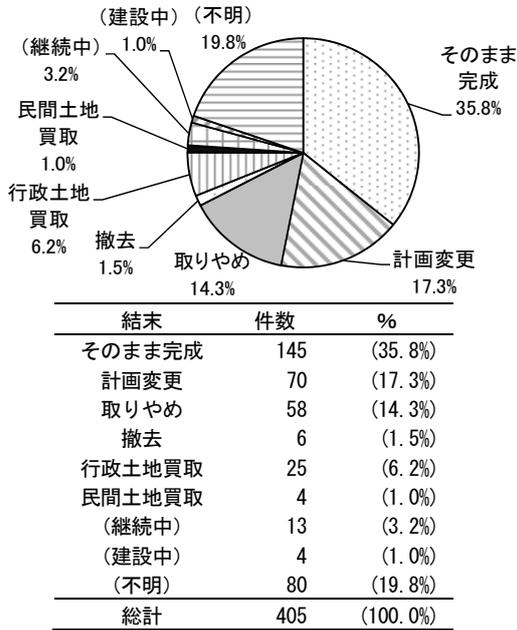


図6 景観紛争の結末別件数

者間の交渉の枠を出ないものであるという意味において、非一法的な解決と捉えることができる。

本稿では、新聞記事にのみ依拠して「取りやめ」、「撤去」、「計画変更」といった結末の分類を行い、紛争が「解決」したか否かを判断している。しかしながら、新聞記事には取り上げられなくとも、一部の市民が計画変更を求めて反対運動を続けることで、その後の結末が変化することは十分に想定され得る。本稿では、調査手法の制約から、あくまで新聞記事に掲載された情報の範囲内で紛争の結末を判断している。

景観紛争の結末を、問題となった行為を実行した行為主体別にみしてみる。表2によると、「計画変更」、「取りやめ」、「撤去」といった何らかの解決に至った新聞記事事例は、民間事業者の場合においては28.1%、行政の場合においては43.5%であり、行政が行為主体である場合の方が若干多い。

景観紛争の結末を、景観の種類別にみしてみる。新聞記事事例においては、どの種類の景観であるかに関わらず、「計画変更」や「取りやめ」、「撤去」といった何らかの紛争解決に至っている事例が3割強前後存在していることが分かる(表3)。

以上のように、行政の方が何らかの解決を志向す

表2 主体別にみた景観紛争の結末

| | 未確定 | そのまま完成 | 何らかの解決 | 土地買取 | 総計 |
|------|---------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| (不明) | 1 (50.0%) | 1 (50.0%) | 0 (0.0%) | 0 (0.0%) | 2 (100.0%) |
| 官民合同 | 2 (14.3%) | 4 (28.6%) | 8 (57.1%) | 0 (0.0%) | 14 (100.0%) |
| 行政 | 26 (24.1%) | 35 (32.4%) | 47 (43.5%) | 0 (0.0%) | 108 (100.0%) |
| 民間 | 68 (24.2%) | 105 (37.4%) | 79 (28.1%) | 29 (10.3%) | 281 (100.0%) |
| 総計 | 97 (24.0%) | 145 (35.8%) | 134 (33.1%) | 29 (7.2%) | 405 (100.0%) |

表3 景観の種類別にみた景観紛争の結末

| | 未確定 | そのまま完成 | 何らかの解決 | 土地買取 | 総計 |
|-------|---------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| 河川海洋 | 8 (16.7%) | 14 (29.2%) | 24 (50.0%) | 2 (4.2%) | 48 (100.0%) |
| 公園緑地 | 9 (23.7%) | 12 (31.6%) | 14 (36.8%) | 3 (7.9%) | 38 (100.0%) |
| 山なみ | 6 (16.2%) | 13 (35.1%) | 16 (43.2%) | 2 (5.4%) | 37 (100.0%) |
| 住宅地景観 | 28 (32.2%) | 34 (39.1%) | 23 (26.4%) | 2 (2.3%) | 87 (100.0%) |
| 商業景観 | 1 (11.1%) | 3 (33.3%) | 4 (44.4%) | 1 (11.1%) | 9 (100.0%) |
| 眺望景観 | 16 (27.6%) | 23 (39.7%) | 18 (31.0%) | 1 (1.7%) | 58 (100.0%) |
| 田園景観 | 6 (40.0%) | 6 (40.0%) | 3 (20.0%) | 0 (0.0%) | 15 (100.0%) |
| 複合景観 | 1 (12.5%) | 2 (25.0%) | 4 (50.0%) | 1 (12.5%) | 8 (100.0%) |
| 歴史的景観 | 22 (21.0%) | 38 (36.2%) | 28 (26.7%) | 17 (16.2%) | 105 (100.0%) |
| 総計 | 97 (24.0%) | 145 (35.8%) | 134 (33.1%) | 29 (7.2%) | 405 (100.0%) |

る傾向にある場合が若干多いけれども、おおむね主体、景観の種類を問わず、3割強前後の事例において紛争が解決する傾向がみられる。

4. 訴訟にまで至る景観紛争事例の割合

景観紛争のうち、景観訴訟にまで発展する事例の割合を明らかにするために、新聞記事事例を景観訴訟になったか否かで集計した。図7をみると、経緯不明の2割を除けば、全体の約1/4が訴訟になっていることが分かる。

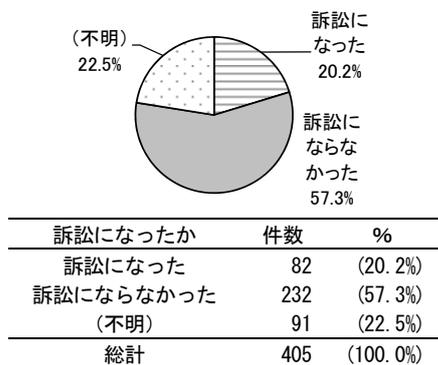


図7 訴訟になったか否かでみた景観紛争件数

図8に、景観訴訟になった新聞記事事例の件数の推移を示す。景観紛争のうち約1/4が景観訴訟になるという傾向は、本調査が対象としている1984年以降継続的にみられることが分かる。

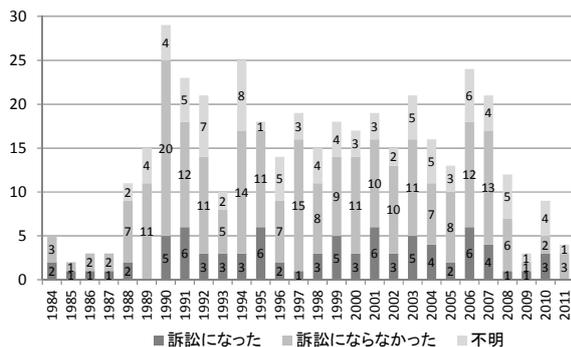


図8 訴訟になった景観紛争事例の件数の推移

新聞記事事例において、景観訴訟になったか否かによる結末の違いをみたのが表4である。これを見ると、景観訴訟になった事例が何らかの解決を見る割合は、訴訟にならなかった場合に比べて低くなる事が分かる。

表4 訴訟になったか否かでみた景観紛争の結末

| | 未確定 | そのまま完成 | 何らかの解決 | 土地買取 | 総計 |
|-----------|------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| 訴訟になった | 14 (17.1%) | 52 (63.4%) | 13 (15.9%) | 3 (3.7%) | 82 (100.0%) |
| 訴訟にならなかった | 8 (3.4%) | 80 (34.5%) | 118 (50.9%) | 26 (11.2%) | 232 (100.0%) |
| (不明) | 75 (82.4%) | 13 (14.3%) | 3 (3.3%) | 0 (0.0%) | 91 (100.0%) |
| 総計 | 97 (24.0%) | 145 (35.8%) | 134 (33.1%) | 29 (7.2%) | 405 (100.0%) |

5. おわりに

朝日新聞記事検索から得られた405件の景観紛争事例のうち3割強が、取りやめ、撤去、計画変更といった何らかの非一法的な手段により解決していることが明らかとなった。この事実を鑑みれば、景観紛争においては、たとえ法律に違反していなくとも、景観保護のために一定の行為制限を行うべきとの規範を正当と認め得る、何らかの市民の意識が存在することが示唆される。

景観紛争事例のうち訴訟にまで至るのは約1/4程度である。紛争が訴訟にまで持ち込まれると、何らかの非一法的な手段による解決をみる事例が少なくなる。

本稿の調査結果は、行政や司法による第三者介入など、紛争の過程で実施された合意形成の取り組みが紛争解決にもたらした影響を明らかにはしていない。また、本調査のとした手法は、新聞が報じた後に生じた結末の変化を捕捉できない。紛争解決の要因は、今回の調査で抽出された中から代表的な個別事例のケーススタディを行うことで明らかにされると考えられる。

<参考文献>

- ・ 木村万平(2007)「京都破壊に抗して—市民運動 20年の軌跡」かもがわ出版。
- ・ 斎藤潮(1998)「景観の概念」篠原修編『景観用語辞典(第一版)』彰国社：10-27。
- ・ 白川慧一・坂野達郎・杉田早苗(2010)「地域的な景観保護への正当性判断と相互拘束への遵守意向の背景要因に関する研究」都市計画論文集 45：175-180。
- ・ 中村良夫(1977)「景観原論」土木工学大系編集委員会『土木工学大系 13 景観論』彰国社：1-31。
- ・ 吉田克己(2003)「判例評釈(1)不動産『景観利益の法的保護』判例タイムズ No.1120：67-73。

[しらかわ けいいち]

[東京工業大学大学院社会理工学研究科
特任助教・土地総合研究所 研究員]