

平成12年(ワ)第2767号

平成14年(ワ)第886号

東京地方裁判所八王子支部

民事第2部合議係 御中

意見書：環境利益・景観利益の法的保護について

平成15年7月1日

広島大学教授

法学博士(早稲田大学)

富井利安

昭和41年早稲田大学第1法学部卒業、昭和43年早稲田大学大学院法学研究科民事法学専攻修士課程修了、昭和46年同博士課程中途退学。昭和47年宮城教育大学専任講師。その後、同大学助教授、広島大学総合科学部助教授を経て、昭和61年より広島大学総合科学部教授、現在に至る。平成2年法学博士(早稲田大学)。

日本私法学会、日本法社会学会、日本環境学会、環境法政策学会等会員。平成9年より環境法政策学会理事。専門分野：民法、環境法。

広島市屋外広告物審議会委員、東広島市環境審議会委員、広島県豊栄町水環境保全審議会会長等を歴任。

主な著書に、『公害賠償責任の研究』日本評論社、1986(単著)、『公害と環境法の展開』法律文化社、1987(共編著)、『環境法の新たな展開(第3版)』法律文化社、1999(共著)、『法と市民(第3版)』法律文化社、2001(共著)、判例大系刊行委員会編著・牛山積編集代表『大系環境・公害判例全9巻』旬報社、2001のうち『第7巻 自然保護、埋立、景観、文化財』(共著)中の「Ⅱ埋立・海浜保全」と「Ⅲ眺望・景観」の項を分担執筆。

1. 基本的人権としての環境権の承認

すべての人は環境を享有する法的保護主体であり、かつ良き環境を享受する権利を有するとの命題は、今日ではほぼ異論なく承認されることとなったといえよう。わが憲法学界では、かかる新しい人権としての「環境

権」は、日本国憲法第13条の幸福追求権ないし第25条の生存権の各規定の解釈を通じて認められるとの多数説が形成されたといえる（競合的保障説、二重包装説）。ただし、多数説の間でも、環境権の対象を自然的環境に限定すべきかそれとも文化的環境、社会的環境にも広げるべきかについては議論がある。すなわち、「環境権の内容が広汎になりすぎ、権利性が弱められる」などの理由で、その対象を大気、水、日光、土などの「自然的環境」に限定する見解（芦部信喜『憲法学Ⅱ』有斐閣、1994、362頁、佐藤幸治『憲法（新版）』青林書院、1990、544頁以下、辻村みよ子『憲法』日本評論社、2000、324頁など）と「社会的環境」はひとまずおいて、歴史的な遺跡、文化財、歴史的な町並み景観などの「歴史的・文化的環境」にも広げる見解（小林直樹『新版憲法講義上』東京大学出版会、1980、561頁、大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』日本評論社、1973、232頁以下の小林直樹発言、中村睦男「環境権の国内のおよび国際的保障」深瀬忠一ほか編『恒久世界平和のために』勁草書房、1998、786頁など）とがある。

思うに、「社会的環境」と「歴史的・文化的環境」との境界線は曖昧であるが、環境権の提唱者達が当初その対象に含めた道路、港湾、橋（大阪弁護士会環境権研究会編・前掲書23・50頁など）等の社会的施設は除かれるとしても、都市公園、都市緑地、自然公園なども含めて「歴史的・文化的環境」は環境権の対象とされるべきである。なぜなら、こう考えることが人々の間にアメニティ（快適な環境）の志向が強まっている今日的な環境思想・環境意識にかなっているからである。

なお、環境権を承認する憲法学説でも、その権利の保護範囲を確定しようとする試みがなされている。松浦教授は、憲法13条から環境権を導き出そうとする場合、同条の「生命」、「自由」、「幸福追求」の観念がそれぞれ別個のものである以上、別々に論じるべきとされ、次のように述べている。

『自由』に対する権利は、一般的自由を保障していると解されているが、環境保全との関係では、『精神や身体に対する侵害からの自由』の権利が導きだされ、生命に危険を及ぼすにはいたらないけれども、精神活動を阻害

したり、身体的健康を阻害するにいたる、さまざまな活動の阻止が含まれることになると考えられる。そして、最後に、『幸福追求』の権利によって、主に、精神的な側面で、正常な人間の活動を阻害するにいたるような、不快な騒音、審美的に良くない景観などを出現させる行為が、幸福の追求を阻害する行為として禁止されることになる。」(松浦寛「10環境権Ⅱ基本的人権論の観点から」古賀哲夫・山本隆司編『現代不法行為法学の分析』有信堂、1997所収、211頁以下)。同教授は、さらに、憲法25条との関係では、環境の保全との係りで「健康で文化的な最低限度の生活」の意味の再検討を要するとも問題提起されている。

2. 環境基本法等における「環境の保全」とは何か

環境基本法は、「環境の保全」を根本理念とする法律である。同法第3条は「現在及び将来の世代が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する」とうたっている。政府はここに「環境権の趣旨は法的に的確に位置づけられている」と説明してきた（〔セミナー座談会〕環境権での石野耕也発言参照、*Jurist*1247号、2003、79頁）。そして、「環境の恵沢」とは「人間に対して環境が与える有形、無形の福利である」（環境庁企画調整局企画調整課編著『環境基本法の解説』ぎょうせい、1994、142頁）とされる。ただし、保護法益としての「環境」とは何かの定義規定はないが、「環境」の範囲は「環境施策に関する社会的ニーズや国民的意識の変化に伴って変遷していくものといえる」と説明されている（同上書119頁）。

一方では、「環境への負荷」、「地球環境保全」、「公害」の各定義規定がおかれている。「環境への負荷」とは、人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの、と規定されている。ここに「環境の保全上の支障」とは、概ね①人の活動に伴って大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が劣化することによって公害その他の人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること、②開発行為等

によって自然環境が劣化すること又は一定の緑地の確保が必要な場合等において必要な自然環境の整備がなされないことにより、広く公共のために確保されることが不可欠な自然の恵沢が確保されないことをいう、とされている（同上書124頁）。さらに、「環境の保全上の支障の原因」とは、「環境の保全上の支障が生ずるレベルに悪化した環境の状態」を指し、その例示として、被害を招くレベルの大気汚染・水質汚濁・騒音・振動・悪臭・地盤沈下・土壤汚染・酸性降下物、保護すべき野生生物その他の自然物の破壊・保全すべき自然景観の破壊、地球全体の温暖化・オゾン層の破壊が挙げられている。ちなみに、国及び地方自治体が公共事業の「事業者」として活動する場合には、同法第8条により、かかる「環境の保全上の支障を防止する責務」及び「環境への負荷の低減に努める責務」が課されていることに注意すべきである。

次に、「公害」とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁（水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。）、土壤の汚染、騒音、振動、地盤の沈下（鉱物の掘採のための土地の掘削によるものを除く。）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。）に係る被害を生ずることをいう、と規定されている。ここに「生活環境」とは「法律上の明確な定義が置かれている例はなく、常識的な意味で理解されるものを指す」とされ、『「公害」との関係においては、生活環境は被害の観点から本法の対象となるが、生活環境を保全するということには、通常大気や水の清浄さ、静けさ、大地の安定などが保たれることによる生活の快適さを維持することも含まれる」（同上書138頁）。

環境基本法第16条は、「人の健康の保護」及び「生活環境の保全」を目的として、政府に対して、大気の汚染、水質の汚濁、土壤の汚染及び騒音に係る環境上の条件について「維持されることが望ましい基準」すなわち「環境基準」の策定を義務づけている。このうち、大気の汚染に関する環

環境基準を除いては、健康保護基準のみならず「生活環境の保全」に係る環境基準も設定されている。例えば水質汚濁に係る「生活環境の保全に関する環境基準」では、河川、湖沼、海域のいずれにおいても、「利用目的の適応性」で「自然環境保全：自然探勝等の環境保全」と「環境保全：国民の日常生活（沿岸の遊歩等を含む。）において不快感を生じない限度」が組み込まれているのが極めて注目に値する。つまり、ここに「生活環境の保全」とは、大気の清浄さは無論のこと、清澄な水、静けさ、健全な土壌などが保たれることによる生活の快適さ、利便性の維持が意図されているのである。なお、「大気汚染すなわち地域社会環境の空気汚染」（鈴木武夫「環境基準の考え方」日本化学会編『環境の基準』丸善、1979、8頁）との意見に見られるように、環境基準は明らかに地域的範囲を想定した「地域的環境」の保全を目標とするものである。なお、「人びとの生活の大部分は居住地でなされるので、生活環境としては居住環境の良否がもっとも重要である」（西山勝夫「生活環境」環境教育事典編集委員会編『環境教育事典』労働旬報社、1992、190頁）との見解に照らして、「生活環境」の核心部分は「居住環境」にあるといつてよい。

さらにまた、環境基本法第14条では、環境の保全に関する施策の策定及び実施に当たっては、「次に掲げる事項の確保を旨として」行わねばならないと規定され、①人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること、②生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られるとともに、森林、農地、水辺地等における多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されること、③人と自然との豊かな触れ合いが保たれること、が明規されている。なお、同法に基づき政府が閣議決定で定めた新「環境基本計画」では、「快適な環境（アメニティ）の確保」の施策のもとに、「景観保全」と「歴史的環境への配慮（保全）」がうたわれている。

以上要するに、環境基本法は、公害の未然防止と健康の保護という法益

と並んで、身近な生活環境の保全をはじめ、自然環境の保全、生物の多様性の確保、地球環境保全等と広がる「環境」をトータルにとらえてその保全を図ることを目的としていることは明らかである。したがって、同法が目指している保護法益としての「環境利益」（以下「人が環境に係って享受する有形・無形の福利または生活利益」をこう呼ぶことにする。）は相当広汎にわたるといえることができる。

次に、環境基本法の下位規範としての各種公害・環境規制法及び環境保護関係法では、「環境」の保護法益性を如何に規定しているのか概観し、「景観」に関しては別に項を改めて詳述する。

環境影響評価法の保護対象も「環境の保全」である。次のような解説が参考となる。「本法では、環境基本法の制定により、公害と自然という区分を超えた統一的な環境行政の枠組みが形成され、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素を良好な状態に保持すること、生物の多様性の確保を図るとともに多様な自然環境を体系的に保全すること、人と自然との豊かな触れ合いを保つことが求められるようになったことを踏まえ、環境基本法での環境保全施策の対象を評価できることとしたものである。」（環境庁環境影響評価研究会著『逐条解説環境影響評価法』ぎょうせい、1999、54頁）。

個別公害・環境規制法の系列に属するもののうち、少し古い時代に制定された地盤沈下防止に関する二法（工業用水法及び建築物用地下水採取規制法）を除くその他の公害規制法（大気汚染防止法、悪臭防止法、騒音規制法、振動規制法、水質汚濁防止法、農用地土壌汚染防止法）では、その目的条項に各公害の規制のほか、「国民の健康の保護」と「生活環境の保全」がうたわれている。同様に、廃棄物処理法では、「生活環境の保全」と「公衆衛生の向上」が、土壌汚染対策法では、「人の健康に係る被害の防止」と「国民の健康の保護」がうたわれている。

自然保護関係法の系列では、自然環境保全法の目的条項では、「広く国民が自然環境の恵沢を享受する」、「現在及び将来の国民の健康で文化的な生

活の確保に寄与する」とされ、自然公園法の目的条項では、「すぐれた自然の風景地を保護」、「その利用の増進」、「国民の保健、休養及び教化に資する」がうたわれている。瀬戸内海環境保全特別措置法では、「瀬戸内海の環境の保全を図る」が目的とされている。さらに、絶滅のおそれある野生動植物の種の保存に関する法律は、「種の保存」、「自然環境の保全」などを目的とする。昨年改正された「鳥獣保護適正化法」は、「鳥獣の保護」、「生物多様性の確保」、「生活環境の保全」を、本年制定された自然再生推進法は、「自然再生」、「生物多様性の確保」などを目的としている。

以上の他にも、林業基本法の改正法たる森林・林業基本法第2条1項には、「森林については、その有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等（以下「森林の有する多面的機能」という。）が持続的に発揮されることが国民生活及び国民経済の安定に欠くことのできないことであることにかんがみ、将来にわたって、その適正な整備及び保全が図られなければならない。」との規定が新設されたことはとりわけ注目される。

3. 景観の保護・保全を明記した法令等

自然景観、歴史的景観、都市景観、農村景観を問わず、優れた景観の形成・保護をうたう法令等が増えている。国土交通省は本年「美（うま）し国政策大綱」の作成に乗り出し、自民党でも「景観基本法」案の検討をしていると伝えられている（日本経済新聞2003・1・1）。さらに、文化庁でも、農村、漁村、山村などの日常生活と密着した美しい景観を「文化的景観」として保護することを検討し、文化財保護法の改正作業を進めているといわれている。それもこれも、人々の間では物質的な価値の追求だけでは飽き足らず、精神的安らぎ・潤い、アメニティ、文化的・美的価値等を求める志向が徐々に広まっていることの表れともみることができる。

農業基本法に代えて制定された食料・農業・農村基本法第3条は、「国

土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。」と規定している。上述した森林・林業基本法第2条に規定された森林の有する「多面的機能」のうち、「自然環境の保全」には森林の景観形成・維持機能も含まれるのであろう。日本の森林は、スギ、ヒノキ、マツ、カラマツなどの人工林が多くを占めており、人為的要素が加わっているのであるから、森林が映し出す景観は純粋に「自然的景観」とはいえない面がある。

2002年に公布され、本年4月に施行された「自然公園法の一部を改正する法律」では、概ね次のような重要な改正がなされた。①環境大臣は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、当該公園の風致又は景観の維持とその適正な利用を図るため、「利用調整地区」を指定できるとし、当該地区には環境大臣又は都道府県知事の認定等を受けなければ立ち入り禁止とされる。②環境大臣若しくは地方公共団体又は公園管理団体が、土地の所有者等と「風景地保護協定」を締結して自然の風景地の管理を行うことができる制度が新設された。③環境大臣は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、「風景地保護協定」に基づく自然の風景地の管理その他の自然の風景地の保護に資する活動等を行う法人を公園管理団体として指定できるとされた。これは、公園管理に民間非営利団体（NPO）が参加できるなど画期的な改正といえよう。

環境基本法のもとでの「環境基本計画」では、「景観保全」と「歴史的環境への配慮」が明記されていることは前述した。環境影響評価法のもとで環境庁告示により定められた「環境影響評価項目等選定指針」及び「港湾環境影響評価項目等選定指針」に関する「基本的事項」では、別表中の「人と自然との豊かな触れ合い」に区分される選定項目につき、『景観』に区分される選定項目については、眺望景観及び景観資源に関し、眺望さ

れる状態及び景観資源の分布状況を調査し、これらに対する影響の程度を把握するものとする」と明記されている。

「瀬戸内法」第3条は、瀬戸内海が「比類のない美しさを誇る景勝地」と記し、「その恵沢を国民がひとしく享受」するため、「自然景観の保全等」に関し政府に対して「瀬戸内海環境保全基本計画」の策定を義務づけている。同法は、水質の保全と並んで「景観」の保護法益性を重視している。

以上の他にも、いちいち法規定を挙げることは省略するが、古くから文化財保護法、古都保存法等で、優れた自然景観、文化財、歴史的景観、町並み等の保全が図られてきたほか、都市の風致、美観、景観についても、都市計画法、建築基準法、屋外広告物法等の法令が関連する保護規定を有している（富井利安「Ⅲ眺望・景観」判例大系刊行委員会編著・牛山積編集代表『大系環境・公害判例第7巻 自然保護、埋立、景観、文化財』旬報社、2001、165頁以下参照）。

さらに、地方自治体が有する景観に関連する条例・要綱の類は1999年時点で総計580件にも上ることが注目値する。屋外広告物条例を除く「都市型」が241件、文化財保護条例を除く「歴史型」が70件、自然環境、生活環境の保全条例を除く「環境型」が269件を数えるという（西村幸夫+町並み研究会編著『都市の風景計画』学芸出版社、2000、8頁参照）。

4. 環境利益・景観利益の「権利性」の実定法上の根拠

4.1 公法上の根拠

わが憲法学説では、「環境利益」の権利性すなわち人権としての環境権を承認するのが多数説であり、また、環境基本法を初めとする各種の公法が一般公共の利益としての「環境」を保護法益とするものが増えてきたことは上述した通りである。そして、人権としての環境権が「立法と行政を環境保全に向かわせる指導理念を示し、かつ法令の解釈原理でもある」（中山

充「環境権—環境の共同利用権(1)」香川法学第10巻2号、1990、29頁)とする点ではほぼ異論を見ない。その上で、しかし、憲法上の環境権が裁判によって実現され得る「具体的権利性」を有するか否かについては議論が分かれている。判例では、いわゆる「綱領規定」説に立ち、その権利性を否定するものが殆どであり、学説でも、具体的権利性を否定するものが多いが、公権力の行使による環境破壊、「権力公害」に対しては憲法13条の「自由権的環境権」の規定が直接に適用されるとの有力説がある(阿部照哉「新しい人権としての環境権」Law School 第20号、1980、8頁、前掲中山論文30頁参照)ほか、憲法規定の直接的適用を認める学説も結構ある。

しかし、いずれの説でも私人による環境侵害には憲法規定は直接適用されないと解されている如くであるが、「憲法規定といえども民法1条3項や90条など私法の一般規定を介して私人間にも効力が及ぶとするのが通説である」(松浦・前掲212頁)。あるいは、環境権のうち、人格権として明確な内容をもつものについては、公法上もしくは私法上の法理と手続に従って保護されるべきは当然との意見がある(芦部・前掲365頁、佐藤・前掲411頁)ことも注目に値する。

ところで、環境権の公法上の側面を考えるに当たっては、アメリカのジョセフ・L・サックス教授の「環境の質に対する公共の権利」論が参照に値する(山川洋一郎・高橋一修訳『J・L・サックス 環境の保護』岩波書店、1974、178頁以下)。ここに「公共の権利」とは何かは必ずしも明確とはいえないが、同教授の最近の論文「芸術、科学や歴史上の人類文化の偉大な貴重財にたいする公衆の権利」(環境と公害第30巻1号、2000、3頁以下・江川俊夫訳)では、「公衆の権利」という訳語があげられている。上記の論文は、ジョセフ・L・サックス・都留重人監訳『「レンブラント」でダーツ遊びとは—文化的遺産と公の権利』(岩波書店、2001)という著書の抜粋とされており、この著書の原文では、「Public and Private Rights in Cultural Treasures」との副題が付けられている。上記の論文では、「天賦の才能とそれが作り出した対象物は、われわれ誰もが利害関係をもつ一種

の公共的蓄えと言うべきで、それはさながら、素晴らしい自然の風景や生物の多様性の保護についての関心と同様である。」(前掲4頁)との興味深い指摘がなされていることとあわせて考えると、同教授は私法上の「権利性」も含まれるものとして「環境権」を観念しているように思われる。

私は、すでに「環境の質に対する公共の権利」に相当するものとしては、例えば「環境アセスメント」手続に一般公衆の誰もが参加し、環境保全の見地から自由に意見ないし異議を申し立てることができる権利がそれであると指摘した(富井利安「意見書：景観の法的保護について」広島法学第27巻1号、2003、143頁以下)。この権利は、いまや環境影響評価法及び地方自治体の環境影響評価条例による明文実定法上の根拠を有する。かかる権利は、人権としての環境権に由来し、その手続的保障を成すものともみることができる。ただし、この権利は「環境利益」につき、「生活利益」に係る直接的な利害関係を有しているとはいえない者にも広く付与されるから、これによるだけでは行政訴訟などでの原告適格を根拠づけることはできない。もっとも、計画された事業による環境改変に強い利害関係を有する地域住民にとっては、アセスメントにおける意見・異議申立権は生活利益としての環境享受利益を実質的に守るよう機能せしめられることはいうまでもない。

「環境行政訴訟」のうち、地方自治法第242条の2の規定による住民訴訟は、一般公共の利益を保護するために特別に認められる「客観的訴訟」の一つとされている。これは、行政事件訴訟法におけるような狭い原告適格要件がないために、環境保護訴訟でもよく用いられるようになってきた。かつて、静岡県田子の浦ヘドロ公害住民訴訟事件で東京高裁は、製紙業4社の汚水排出行為は港湾に堆積したヘドロの浚渫を余儀なくされた静岡県に対する共同不法行為に該当するとして、原告住民らの県に代位しての損害賠償請求を認容したことがある。(東京高判昭52・9・5行集28巻9号893頁)。この判決は、河川、港湾の水質環境それ自体に対する「環境侵害」の違法性を住民訴訟で初めて認めたケースとも評価できるものである(た

だし、同事件では、「環境侵害」にとどまらない悪臭、硫化水素ガス等による地域住民の健康被害、漁民の漁業被害などがもたらされた。甲田壽彦『田子の浦へドロは消えず』朝日新聞社、1979参照)。しかも、同法の規定の解釈では、住民には直接自らの権利侵害と係りなく、公共的利益としての環境利益が著しく侵害されるかまたはそのおそれがある場合、普通地方公共団体に「回復の困難な損害を生ずるおそれがある場合」には、差止請求も認められるのであるから、かかる住民の請求権は、「環境質に対する公衆の権利」としても機能せしめられ得るといえよう。

ところで、最高裁判所は、近時行政事件訴訟法第9条にいう当該処分取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」の解釈で、次のような一般的判旨を確立してきた。「当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当り、当該処分によりこれを侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。そして、当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する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か否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。」(最判平13・3・13判時1747号84頁(岐阜県山岡町ゴルフ場林地開発許可取消事件)。他に、最判平9・1・28民集51巻1号250頁(川崎市都市計画法開発許可取消事件)など)。ただし、最高裁判決は今のところ、「個々人の個別的利益としても保護すべきもの」を一定範囲の住民の「生命、身体の安全等」の重大法益が侵害されるおそれがある場合に限定している。

しかし、山岡町ゴルフ場事件の名古屋高裁判決は、森林法10条の2第2項が定める趣旨は、当該森林の有する災害防止、水害防止、水源かん養及び環境保全の各機能からみて、当該開発行為によって周辺地域又は森林の

有する諸機能に依存する地域に土砂の流出若しくは崩壊その他の災害又は水害を発生させたり、水の確保の著しい支障又は環境の著しい悪化が生ずるおそれがありうることから、このような被害を受けるおそれのある範囲の周辺地域等の公衆の生命、身体、財産及び環境上の利益を一般的公益として保護しようとするとともに、それにとどまらず、周辺地域等に居住し又は財産を有し、開発行為がもたらす災害等の被害を受けることが想定される範囲の関係者の生命、身体、財産及び環境上の個々人の個別的利益をも保護しようとする趣旨を含んでいると解するのが相当である、との極めて注目される判旨を述べている（名古屋高判平8・5・15判タ916号97頁）。これは、森林法の規定を根拠に地域住民の「森林環境享受利益」の法的保護性・権利性を認めたものとも解することができよう。

国立景観事件では、学校法人桐朋学園、地域住民らが原告となり、被告東京都多摩西部建築指導事務所長らを相手に、高層マンション建築物につき高さ20メートルを超える建築の禁止及び除却の命令を発しないことの違法確認等請求の「無名抗告訴訟」が提起された。本件一審東京地裁（市村）判決（平13・12・4、判時1791号3頁）は、高さ20メートルを超える部分は建築基準法68条の2及び国立市建築物制限条例7条に違反する違法建築物であるとして、違法確認請求を認容した。

本判決が画期的なのは、桐朋学園ほか3名の地権者に行政事件訴訟法上の「法律上の利益を有する者」に該当するとして、原告適格を認めたその理由づけにある。判決曰く、「本件地区のうち高さ制限地区の地権者は、法令等の定めに記載のとおり、本件建築条例及び本件地区計画により、それぞれの区分地区ごとに10メートル又は20メートル以上の建築物を建てることができなくなるという規制を受けているところ、これら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、このような景観に関して、上記の高さ規制を守り、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う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。」

本判決は、上記の「法律上の利益」には地域住民らが享受している「景観利益」が含まれることを初めて認めたものであり、まさに歴史的意義を有する。ただし、本判決は控訴審判決（東京高判平14・6・7）で覆されたのであるが、この高裁判決は、日照を除く利益は反射的利益にすぎないとの旧来の論理を示すだけで、景観利益の内容には一言も触れていない。これでは、景観利益に踏み込んだ東京地裁の説得力ある判断を実質的には否定したことにならないというべきである。

以上要するに、それぞれの環境利益ないし景観利益の「権利性」（「環境享受権」とも総称し得る。）は、憲法上の環境権を基礎として上述のような各公法の法理と手続に従い、すでに認められつつあるとあってよいのではないか。

4.2 私法上の根拠

これまで多くの環境権訴訟判決が環境権の権利性を否定する論拠として挙げてきた「環境権の各個人の権利の対象となる環境の範囲（環境を構成する内容の範囲及び地域的な範囲）は漠然としており、差止を求め得る侵害の程度が明確でなく、権利者の範囲も限定しがたい」との理由づけは、それなりに問題点をついた指摘であったといわざるを得ない。したがっ

て、環境権が認められる必要性を唱える学説においても、この批判に応える詰めの論理の構築が要請されてきたといえよう。環境権の個別・具体化の課題もその一つである。ただし、判例においても、「権利の主体となる権利者の範囲、権利の対象となる環境の範囲、権利の内容は、具体的・個別的事案に即して考えるならば、必ずしも不明確であるとは速断し得ず、環境権に基づく本件請求については、民法上、請求権として民事裁判の審査対象としての適格性を有しないとはいえないから、本件訴えは適法である。」とする判決（東北電力女川原発差止訴訟における仙台地判平6・1・31判時1482号3頁）が現われてきたことが注目される。

香川県豊島の産業廃棄物不法投棄事件では、住民らによる産廃処理場建設差止訴訟が提起されたけれども、住民と事業者等との間でひとまず訴訟上の和解が成立した。和解の主目的は豊島の「自然環境」と「生活環境」の保全にある。しかし、その後事業者側が和解条項に違反する行為に出たため、和解の当事者・住民237名は、産廃及び汚染土壌の島内からの撤去と一人当たり5万円の慰謝料請求訴訟を提起した。高松地裁は請求認容の判決を下した（高松地判平8・12・26判時1593号34頁）。この「環境侵害の要素が強い事件」につき、次のような評価がなされているのが注目に値する。

「和解条項によって、環境利益が被告らとの関係において保護される法的利益であり、その環境利益に対する侵害によって原告らに損害が生じることが確認されたと考えてよい。しかし、実際に被告らの行為によって原告らに発生した損害は、環境利益の侵害によって生じる程度のもではなく、それを超えて、原告らの人格権又は物権の侵害によっても生じるものであったと考えるべきである。」（中山充「豊島産業廃棄物不法投棄事件における法の役割」香川法学第20巻1・2号、2000、99頁）。

ところで、「環境利益」のうち、日照、通風、眺望などに係る、隣地からの有害な物質等の「侵入」のない「消極的生活妨害」の事例では、その被害が個々人の土地建物という「居住環境」の範囲にとどまる限りは、「侵害類型」としては個人的な人格権または所有権等の侵害として捉えられるか

ら、伝統的な民法理論での法的保護性を付与することにはさしたる困難はない。現に判例は、これら居住環境・生活環境利益につき私権性・権利性を認めてきており、最近でも高層マンション建築によるビル風害事件で、「風環境」侵害を人格権侵害とみて損害賠償を命じる判決が出されている（大阪地判平13・11・30判時1802号95頁）。

問題は、個々人に割り当てられた権利の範囲を超えるような広がりを持つ環境利益に対して公害・環境破壊といった「環境侵害」がもたらされる場合の説明如何にある。さしあたって、次のようにいうことができよう。一般に、環境利益は、一種の「公共財」・「地域固有財」（植田和弘『環境経済学』岩波書店、1996、6頁）であり、社会全体にとっての「共通の財産」（宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書、2000、4頁以下）である。そして、それは個人的利益とは区別される「集団的利益」を有するともいわれる。ここに「集団的利益」とは、たんに個々人に割り当てられた個別的利益の集積ということではなくて、将来世代も含めた多くの人々によって「共同で享受されるべき利益」という趣旨が含意されている。現に、一般公衆の共同使用、共同利用、共同享受のために供されているものに、公道、公園などの社会的共同施設、大気、水、土などの身近な自然物、河川、湖沼、海などの自然公物等があることはいうまでもない。

ところで、かねてより民法学者の間では、環境は誰のものでもない。一定の生活環境に対する支配権を理由に環境の改変を阻止しえない。しかし、すべての者に共通の環境保全・利用上のルールがあり、このルール違反に対しては、それによって被害を受ける者がこの違反を排除し、ルールの回復をはかる請求権をもつ、との有力説がある（原島重義「開発と差止請求」法政研究第46巻2～4合併号、1980、127頁）ほか、『生活利益秩序』は、人間がある生活環境から『人格秩序』の要請たる健康な生活の確保（生命・身体の安全の確保）に加えて享受しうる利益に関するものであるという意味において、『人格秩序』に対して外郭秩序たる性格をもつものであり、ここでは、環境からの生活利益の享受が問題となるのであって、

『人格秩序』で問題となるような帰属が問題となるのではない。」(広中俊雄『民法綱要第一巻総論上』創文社、1989、19頁)との極めて示唆に富む学説が出されてきた。さらに、「他の多数の人々による同一の利用と共存できる内容をもって、かつ共存できる方法で、各個人が特定の環境を利用することができる権利」として、「環境権」を定義づけ、それは「社会規範たる条理又は慣習に基づいて民事法上の権利として存在する」との注目すべき学説(前掲・中山「環境権—環境の共同利用権(4・完)」香川法学13巻1号、1992、68頁。同前掲、31頁)も出されてきた。以上の諸説は、環境保全上のルールないし生活利益秩序のルールあるいは環境共存のルールに違反する者に対しては、民事の違法性を理由に環境改変行為を差止める請求権があると見る点で共通する。

民事の違法性判断に関し、四宮教授の次のような見解が参照に値する。「本書のような行為不法論にあっては、違法性判断で役割を営む要因は、『権利』侵害への危険性(・行為自体の反社会秩序性)(以上、行為不法要素)および侵害の危険性におびやかされる法益の重要性(結果不法要素)であって、『権利』侵害それ自体ではない。」(四宮和夫『事務管理・不当利得・不法行為中巻』青林書院新社、1983、401頁)。同教授はまた、民法709条の「権利」は、「すでに権利として法認されているか否かを問わず、ひろく『法成員の平均的タイプによって保護を要すると感ぜられる利益』を指すものと解すべきであり、したがって、また、709条の『権利』には権利性の程度において差異のある種々の利益が含まれることになる」と述べている(同上・297頁)。

一方、地域住民・市民の共同利用・共同享受の対象となっている公共物の利用等の妨害つき、私法上の妨害排除請求権を認めたり、その可能性を示唆した古い判例も挙げられる。例えば、最高裁は、村道の通行権侵害事例で「通行の自由権は公法関係から由来するものであるけれども、各自が日常生活上諸般の権利を行使するについて欠くことのできない要具であるから、これに対して民法上の保護を与うべきは当然の筋合である」と判

示し、通行の自由権を民法第710条の「自由」に根拠づけられるものとした（最判昭39・1・16民集18巻1号1頁）。日比谷公園環境権事件でも、「公の施設の一般使用者といえども、その使用が日常生活上諸般の権利を行使するについて不可欠のものである等特別の利害関係の存する場合には、自己の使用に対する妨害の排除を求めることができる」との判旨が示されてきた（東京高決昭53・9・18判時907号61頁）。

以上の学説及び判例を踏まえた上でまとめると、次のようにいえるであろう。公共財としての「環境」（あるいはその一要素としての「景観」）は本来誰のものでもなく、その帰属を問題とすることはできない。しかし、大気であれ、水であれ、土であれ、景観であれ、それらの良好な環境に係り大勢の人々がこれを生活利益そのものとして、あるいは生活利益の一部として共同で「享受」している現実がある。そして、広がりのある環境それ自体を対象として支配権のような権利を観念することはできないが、その環境に係りこれを享受している人々の生活利益としての「環境利益」は、それが重要なものであるとの社会共同の意識（牛山積『自然と人権』敬文堂、1994、36頁以下では、これを「公共的空間意識」と呼んでいる。）が高まるにつれて、「法成員の平均的タイプによって保護を要すると感ぜられる利益」（四宮・前掲）となり得るものであることは論を待たない。かかる意味合いで、地域住民・市民が享受する「環境利益」（あるいは「景観利益」）が民法709条及び710条の保護法益性を有し、したがって、私法上の「権利性」を帯びることがあることは率直に認めなければならない。しかも、この「生活利益の共同享受」（広中・前掲117頁）の利益は民法第1条1項の「公共ノ福祉」の内容を成すものともいえる。

ところで、「外郭秩序の領域では、公共的利益（市民総体の利益）と私的・個別的利益とが、分離・対立したものではなく、オーバーラップし、二重性を帯びたものとして現われる。」（吉田克己『現代市民社会と民法学』日本評論社、1999、246頁）との意見が注目される。公共財としての環境を壊す行為は、共同で享受されるべき集団的利益としての環境それ自体

に対する直接的な侵害（「環境侵害」）となり得るだけでなく、必然的に市民・地域住民集団を構成する個々人の個別・具体的な環境享受利益に対する直接的かつ違法な侵害ともなり得るという二面性を有する（淡路剛久教授の説では、前者は「客観的環境権侵害」、後者は「主観的環境権侵害」ということになる。同「環境法の課題と環境法学」大塚直ほか編『環境法学の挑戦』日本評論社、2002、22頁）。そして、「環境侵害」と「環境享受利益の侵害」は分離し得ないものであるから（田山輝明『不法行為法』青林書院、1996、136頁はこのことを「侵害類型の集団性」と呼んでいる。）、市民・地域住民は公序としての環境利用秩序の重大な違反並びに自らの環境享受利益（「環境享受権」とも称し得る）の侵害またはそのおそれを理由として、環境の改変行為を共同で差止めることができると解すべきである。

それでは、環境の改変・劣化はどこまでが許され、どこからが「環境侵害」ひいては「環境享受利益の侵害」として民事違法性を帯びることになるのだろうか。つまり、違法性の判断基準は何かという問題である。「公害」のうち、大気汚染、水質汚濁、騒音、土壌汚染では「環境基準」が設定されているから、差し当って当該の「生活環境」ないし「地域的環境」に対して環境基準を超える汚染の蓋然性が認められるか否かが目安となり得るといえようが、これは、「既汚染地区の改善には役立つであろうが未汚染地区への適用は慎重でなければならない」（鈴木・前掲12頁）との意見があるので、決定的なものとはならない。筆者は、現に良好な環境の状態が維持されている所では、環境基本法上の概念である「環境の保全上の支障の原因」を来さないような環境の質が維持され得るか否かが基準とされるべきであると考え。具体的には、当該地域に属する多数の住民の環境利益の享受が妨害され、生活上の利益において著しい不快感・不自由・不便さ等を感じる事、その意味での被害を受けるおそれがあることが基準となる。無論一概に環境侵害といっても、公害のように、個々人の健康被害をもたらすおそれがあるものから、そこまでは至らずアメニティの侵害とか自然の生態系・生物の多様性・自然景観の破壊・劣化等まで、その侵害

の内容・程度・深刻さの度合い等は一様ではない。したがって、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素の汚染・劣化を通じて人に健康被害が生ずるおそれがある公害の場合は別として、歴史的景観・文化財、自然の生態系・野生生物の種の多様性等への環境侵害の場合には、その侵害の質と程度、侵害の内容と範囲、環境素材の貴重性・代替可能性等の要素と環境改変行為の社会的相当性・必要性等との「利益衡量」はある程度は避けられないといえよう。ただし、人々の日常の生活から少し離れた所の「自然的環境の享受」あるいは「自然との豊かな触れ合い」という場合の環境利益の侵害性は弱いものと速断されてはならない。なぜなら、それらは人々にとって有形・無形の福利をもたらし、保健休養と健康の増進、精神的・文化的生活等の条件として、広義の生活利益の一部を成すものだからである。

ところで、国立景観事件（民事）の東京地裁（宮岡）判決（平14・12・18）は、住民の享受する「景観利益」の法的保護性・権利性を歴史上初めて認めた画期的な判決である。同判決は、明和地所に対し「大学通り」に面する高層マンションの東棟につき高さ20メートルを超える部分の撤去を命じ、原告3名の慰謝料請求も認めた。判決曰く、「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、前記のように、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べきである。」

本判決は、景観利益を土地所有権に根拠づけているが、その判旨自体は

異とするにあたらぬ。なぜなら、類例の眺望阻害事例の判旨でも眺望利益の法的性質につき、土地建物の財産権の内容に含ましめるべきかそれとも人格権の一種と考えるべきか、あるいはその両方の側面を有するのかは議論があり、いずれの説も成立する余地があるからである。ただし、景観利益を土地所有権に根拠づける場合といえども、本判決のように、「法的保護主体」としては3名の地権者にのみそれが認められるということによいかは疑問がある（富井利安『『景観利益』判決の要点と意義』地域開発第464号、2003、24頁以下参照）。ただ、判決文をよく読むと、判決の論旨は3名以外の地権者の景観利益の法的保護性を積極的に拒否する趣旨ではないことがうかがえるし、「受忍限度」の利益衡量では、暗に公共的利益としての景観侵害の重大性と被害の広汎性をも斟酌しているかのごとくである。

本判決はこれまでの環境権否定判決の流れをも変える先駆的意義を有するものといえる。なぜなら、本年3月31日、名古屋地裁（早川）決定は、江戸時代武家屋敷の古い町並みの面影を残す住宅地で計画された高層マンション建築事件で、住民の景観利益の侵害のおそれを理由に高さ20メートルを超える建物の建築禁止の差止命令を出し、その決定理由で早くも本判決の判旨が肯定的に援用されているからである。

5. 本件「高尾山天狗裁判」の場合

本件裁判は、高尾山の地元住民、同自然保護団体及びその構成員等が原告となり、被告国土交通大臣を相手に起こした「圏央道」事業認定の取消訴訟（圏央道裏高尾土地収用事件）と同じく被告国及び日本道路公団を相手にした道路工事等差止請求事件（民事事件）の二つがある。

以下で、上述してきた判例及び学説の到達点を踏まえて多少の意見を述べる。まず、前者の「取消訴訟」は、いわば公権力の行使とそれに後続する行為に起因して公害・環境破壊発生のおそれがあることを直接争うもの

であるから、憲法学で環境権を認める有力説（特に前掲の阿部説）に従うと憲法13条の「自由権的環境権」の規定が本件に直接適用され得るケースともいえる。そうとすれば、少なくとも地元住民及び高尾山の自然を守る保護団体の構成員には単に公法上の環境享受権の侵害を「法律上の利益を有する者」としての資格で主張できるだけにとどまらず、人権としての環境権侵害をも援用することができるといえよう。しかも、環境基本法上、ほかでもなく国は同法の「基本理念」に則り、環境保全に関する効果的な施策の策定と実施を行う責務を有し、また、国が公共事業の「事業者」として活動する場合には、同法8条で「環境保全上の支障を防止する責務」及び「環境への負荷の低減に努める責務」を負わされているのである。そうであれば、国土交通大臣は、特に土地収用法第20条3号の要件規定すなわち「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること。」の解釈適用にあたっては、前述した憲法解釈の進展及び環境基本法の環境保全義務の創設等に十分に配慮した法律の運用がなされなければならない。しかし、本件では果たしてそのような運用がなされたものであろうか、根本的な疑問をぬぐえない。

環境基本法が制定される以前でさえ、初期の環境保護訴訟のうち原告が勝訴した「日光太郎杉事件」で、東京高裁は、当時の建設大臣の土地収用法20条3号の「裁量判断」につき次のような判旨を述べたことが参照に値する。曰く「控訴人建設大臣が、この点の判断をするについて、或る範囲において裁量判断の余地が認められるべきことは、当裁判所もこれを認めるに吝かではない。しかし、この点の判断が前認定のような諸要素、諸価値の比較考量に基づき行われるべきものである以上、同控訴人がこの点の判断をするにあたり、本来最も重視すべき要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し、これらのことにより同控訴人のこの点に関する判断が左右されたものと認められる場合には、同控訴人の右判断は、とりもなおさず裁量

判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものと解するのが相当である。」(東京高判昭48・7・13判時710号23頁)。ましてや、環境基本法が存在するようになった今日、上記事件に極めて類似する本件事案においては、高尾山周辺の人々の生活環境の保全はもとより、高尾山の森林生態系、豊かな生物の多様性などの自然環境・自然景観ないし歴史的文化的環境等の保護を重視した判断が行われるべきは当然のことである。

本件の民事差止請求訴訟の被告は事業の起業者である国及び日本道路公団である。高尾山を貫く高速自動車道とそのトンネル2本、高架橋梁と8本のループ式から成るジャンクション、排気塔など、巨大な工作物が作られる予定の裏高尾町の集落が置かれている地理的条件から見て、このままでは大変な「道路公害」(実質的には「権力公害」ともいえる。)が招来されるのではないかとの懸念がある。すなわち、自動車排気ガス・騒音、振動・低周波公害等による「生活環境」の破壊ないし住民の健康被害が惹起される可能性が高いといえる。これは、「権力公害」によるものといえるから、上述したように、憲法上の環境権に根ざす人格権侵害そのものとなる。しかも、東京都が行った「環境アセスメント」では昨今問題とされているSPM(浮遊粒子状物質)の影響予測評価すら行っていないというのだから驚きである。この点ですでに「欠陥アセスメント」といわざるを得ない。1999年に全面施行された環境影響評価法の立法趣旨と法規定に準拠して、現時点においても最低限アセスメントの補正が行われるべきである。ちなみに、不適正なアセスメントは民事違法性の判断では、手続違法の要素となり、それだけ違法性を加重する事由となる。また、裏高尾などの複雑な山谷地形では「逆転層」の形成が予測されており、大気汚染の影響は人の健康へのそれは無論のこと、酸性雨・酸性霧、酸性降下物などの化学的変化によっては、高尾山の動植物、土壌、地層・地下水へと影響が広がるおそれもある。

工事が始まって以来、それが原因とみられる八王子城跡の「坎井」の井

戸水が、それまで涸れたことが無かったのが季節によっては枯渇するようになり、他にも沢涸れ・井戸涸れ被害が発生しているという。また、絶滅の「危急種」とされ、「種の保存法」でも「国内希少野生動植物種」に指定されているオオタカの営巣放棄が危惧されている。巨大公共事業による被害とも見られる現実がすでにある。

原告らの「高尾山、八王子城跡を中心とする貴重な歴史的な自然環境と景観の重要性」の記述では、「元禄ブナ」に代表されるブナ・イヌブナ林と豊富な植物相、多様な食性の野鳥、「葉王院」周辺のスギ林に棲む200頭ものムササビなどが挙げられ、さらに、信仰の霊地としての高尾山の「宗教的歴史的価値」及び八王子城跡の史跡としての意義などが述べられている。ここに挙げられているものはすべて「環境利益」の内容を成すものであり、その内実もまた十分に具体的かつ明確であって、まさに「風土生命体」(辰濃和男『高尾山にトンネルは似合わない』岩波ブックレット558号、2002参照)というに相応しいものである。

高尾山の景観は、その麓、登山道、展望台等のいずれの観望地点から見ても実に美しいのであるが、それだけでなく、林内の遊歩道などで聞く静寂な中での木々のざわめき、小鳥のさえずり、沢水のせせらぎなどは訪れる人々に至福の楽しみを与えてくれる。それは、「音の風景」(鳥越けい子『サウンドスケープ』鹿島出版会、1997参照)として人の感性をより一層深め豊かにしてくれる。

さて、上述してきた環境利益・景観利益の法的保護性・権利性を認める判例及び学説の発展の延長で考えるならば、高尾山に近接して、その現に存する良好な環境利益・景観利益を享受してきた地元住民はもとよりのこと、公共財としての高尾山の自然を守り育てるために常日頃活動してきた各自然保護団体及びその構成員は、その地理的範囲も明確な特定の環境利益・景観利益につき法的保護を得るのに相応しい「特別の利害関係」を有しているといえる。したがって、本件道路建設事業に地域的に近接して民法上の権利たる土地所有権、土地利用権、立木所有権を有する者が本件に

つき特別に重要な利害関係を有することはいうに及ばず、また、それらの者が「人格権」、「環境権」、「景観権」、「自然享有権」をも有することは権利の重疊的構造からして明らかである。さらに、土地に係る財産権を有しない者といえども高尾山の包括的な環境利益につき「特別の利害関係」を有する各自然保護団体及びその構成員にも、環境利益・景観利益の法的保護主体性・権利主体性を認めるに十分な私法上の根拠があるといって差し支えない。

(以上の意見書は、2003年7月現在東京地方裁判所八王子支部民事第2部に係属する「高尾山天狗裁判・首都圏中央連絡自動車道建設工事等民事差止請求事件」の原告・弁護団より依頼を受けて執筆し、同年10月に同裁判所に証拠として提出された文書である。)