

四万十川メガソーラー設置不許可処分取消訴訟

(高知地判令和6年1月23日)

条例に基づくメガソーラー設置規制の適法性

長 内 祐 樹

〈要旨〉

本稿は、「高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例」に基づき、高知県知事により四万十川「回廊地区」に指定されている本件土地におけるメガソーラー設置につき、処分行政手続である四万十市長が、土砂流出・水害等の発生のおそれ、生態系及び景観の著しい悪化のおそれなどを理由に不許可としたため、事業者がその取消しを求めて出訴した事案（「高知地判令和6（2024）年1月23日 四万十川メガソーラー設置不許可処分取消訴訟」⁽¹⁾）について検討するものである。

周知のように、メガソーラーの建設を巡っては、各地で紛争が頻発しており、条例に基づく規制を実施する自治体も多いところ、本件は、条例に基づくメガソーラー規制の実体的な適法性が正面から問題となり、かつその適法性が認定された事案である。

そこで本稿は、本件不許可処分の適法性を認定した本判決の判断枠組みに検討を加えるとともに、条例に基づくメガソーラー規制の法的課題について検討する。

I 事案の概要

1. 事 実

太陽光発電施設の運営及び開発等を主たる業務とする合同会社（2018（平成30）年12月17日設立）である原告Xら2社は、「高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例」（以下「本件条例」）に基づき高知県知事によって「回廊地区」として指定された（本件条例11条2項、3項）本件土地に、大規模太陽光発電施設（メガソーラー）の建設を計画し、2021（令和3）年3月29日、処分行政手続である四万十市長に対し、本件土地における太陽光発電施設及び遮蔽施設（以下「本件各施設」）新築の許可申請をした（本件条例13条1項3号及び本件条例施行規則16条3号カ）。

これに対し四万十市長は、本件各許可申請が本件条例13条2項1号、同項2号及び同項4号に適合せず、本件条例13条1項3号に基づく許可を行うことはできないなどとして、2021（令和3）年4月27日、本件各許可申請をいずれも不許可とする処分（以下「本件各不許可処分」）をした。

なお、本件各不許可処分は、①土砂流出・水害等の発生のおそれがある（本件条例13条2項1号及び同項2号）、すなわち、本申請に関しては流域に工作物が流出及び水の流れを阻害することによる水害・災害が発生するおそれを十分に考慮する必要があるところ、流水にさらされることとなった場合に、流木等の衝突による太陽光パネル等が流出することへの対策や、申請者が行う植栽や太陽光パネル基礎に流木が詰まることにより水の流れが阻害されることへの対策が示されておらず、当該地周辺で水害や

(1) 判例集未登載LEX/DB：文献番号25597844。

災害を助長する危険性があると考えられること、及び②周辺の地域における生態系及び景観を著しく悪化させるおそれがある（本件条例13条2項4号）、すなわち、本件条例では四万十川又は流域の将来像として、季節ごとの優れた景観を有していることを挙げているところ（本件条例4条5号）、本申請では、遮蔽方法としてコンクリート製の柱を5mごとに設置し、防球ネットを張ったうえで疑似植物で覆う遮蔽方法を計画しているが、疑似植物・ネットはプラスチック製で、広範囲にわたり年間を通じて全く同じ一律の緑色の壁があることとなり、本件条例が実現しようとする四万十川又は流域の将来像に合致しないことなどを理由とするものであった。

本件各不許可処分を受けてXらは、2021（令和3）年10月15日、四万十市を被告として本件各不許可処分の取消しを求め、本件訴えを提起した。

2. 爭 点

本件では、本件各不許可処分の違法性、具体的には、本件各施設について本件条例13条2項1号及び同項2号に定める土砂の流出・崩壊等その他の災害、水害発生のおそれがあるとした四万十市長の判断（上記処分理由①）に裁量権の逸脱濫用があるか（争点1）、本件各施設について本件条例13条2項4号に定める「周辺の地域における生態系及び景観を著しく悪化させるおそれ」があるとした四万十市長の判断（上記処分理由②）に裁量の逸脱濫用があるか（争点2）が争点となつた。

3. 判決要旨：請求棄却⁽²⁾

争点1：本件太陽光発電施設について本件条例13条2項1号及び同項2号に定める土砂の流出・崩壊等その他の災害、水害発生のおそれがあるとした判断の裁量権の逸脱濫用の有無について

「昭和38年台風の際の本件土地付近の洪水水位（最大約3m）…、平成17年台風の際の本件土地付近の洪水水位（最大約1.5m）…からすると、本件土地は、過去の台風の際に水没した実績がある土地

であることが認められる」。「また、…平成26年台風時の状況に照らせば、本件土地は、その大部分が水没しているというような状況にあったとまでいふことはできないものの、水没の危機に直面していたと評価し得る状況にあったということができる」。「加えて、近年においては、地球温暖化の影響もあって気候変動が進んでおり、従来にはなかった規模や態様で雨が降ることも珍しくないところ、…渡川水系における平成12年から令和元年までの20年間の雨量や流量の平均値が、それ以前における平均値より増加していることを前提として、…国、高知県及び四万十川流域の各自治体が、気候変動等による過去の水害を超える規模の水害の発生を具体的に想定してその対応策の検討を進めている。そうすると、本件土地付近では、…昭和38年台風、平成17年台風、平成26年台風による浸水実績があるところ、このように、抽象的な浸水被害ではなく、具体的な浸水被害が生じた地点については、上記各台風を超える水害の発生が、現実的なものとして想定されているというべきである」。

「四万十川流域における水害対策として平成21年基本方針及び平成27年整備計画等が策定され、これらに基づく治水事業が実施されているとしても、これらをもって、本件土地における、浸水等の具体的な水害の危険が解消された証左であると評価することはできない」。「本件土地付近はハザードマップ等において、浸水想定区域に指定されていない…。しかしながら、ハザードマップを作成するに際しては、調査・検討を行うために時間・費用を要することからすれば、住民が居住している地域を優先することなどが想定されるところ、本件土地付近は住宅が存在する地域ではなく、今後、住宅が建築されることも想定し難い地域である…。そうすると、本件土地付近がハザードマップにおいて、浸水想定区域に指定されていないとしても、そのことをもって、被告が、本件土地付近が水没の危険がない地域であると認識していることの証左であると評価することはできない」。「本件太陽光発電施設には流木や岩

(2) 報道によれば、Xらは第1審判決に対する控訴を断念したとのことであり、本件は、本判決で確定したものと考えられる（高知新聞デジタル、2024年2月8日「業者控訴せず判決確定 四万十川メガソーラー不許可」参照）。

石等の流入や太陽光パネルの流出等を防ぐための防護設備の設置が計画されているというような事情はうかがわれないところ、本件発電設備の太陽光パネルは、本件土地から2m以内の高さに設置する計画である…ため、昭和38年台風と同程度に約3m浸水した場合には、上記パネルは完全に水没することになり、濁流あるいは流入した流木・岩石等により損壊し、流出するおそれがある。また、そもそも、太陽光パネル自体は地面から2m以内の高さに設置されているものの、太陽光パネルは足部分によって支えられているのであるから、昭和38年台風と同程度の高さの浸水に至らなかつたとしても、本件土地が浸水すれば、濁流あるいは流入した流木・岩石等により太陽光パネルの足部分が損壊し、太陽光パネルと共に流出するおそれがある」。「したがって、本件太陽光発電施設には、本件土地が浸水した場合には、設備が流出するなどして、水害を発生させる具体的なおそれが存在していると認められる」。「以上からすれば、本件太陽光発電施設について、本件条例13条2項1号及び2号に定めるおそれがあるとした判断に裁量の逸脱濫用があると認めることはできない」。

争点2：本件太陽光発電施設について本件条例13条2項4号に定める「周辺の地域における生態系及び景観を著しく悪化させるおそれ」があるとした判断の裁量権の逸脱濫用の有無について

「本件規則22条3項では、『行為地が主要な眺望場所から見えるものにあっては、行為地の出入口を限定し、当該出入口以外の行為地の周囲は、周辺の景観と調和するよう在来種による植栽又は木柵等により遮蔽措置を講ずること』とされており、『主要な眺望場所』とは『四万十川本川又は本川沿いの主要な国道若しくは県道』とされている」。

本件土地の対岸を走る県道である本件道路（県道340号線）は、「本件土地の周辺において、本件道路より四万十川に近かつたり、交通量が多い国道や県道は見当たらないから、…本件土地との関係で、遮蔽措置を講ずることが求められる主要な眺望場所たる『四万十川本川沿いの主要な県道』に当たることは明らかである」。「加えて、本件区間における本件道路は、…本件区間に至ると、河川側の視界が

一気に開け、四万十川を対岸とともに一望できるようになるという本件道路全体の状況…を併せ考慮すれば、四万十川を訪れた観光客が、本件区間で自動車・自転車の走行を止めて四万十川及びその周囲の景観を楽しむことができる状況となっていると評価することができる。そうすると、少なくとも本件区間における本件道路は、四万十川流域を訪れた観光客が本件土地付近を眺望することが具体的に想定され、かつ、四万十川及び本件土地を含む周囲の景観を眺望するに適した場所であると解するのが相当である」。「以上からすれば、本件土地の対岸付近における本件道路は、単なる位置関係のみならず、眺望の観点から実質的に見ても、本件土地の『主要な眺望場所』たる『四万十川本川沿いの主要な県道』に該当すると認められる」。

「本件土地が四万十川沿いに位置すること、佐田沈下橋を発着する観光遊覧船が就航しており、同遊覧船に乗船した場合、本件土地付近を通過すること…からすれば、本件土地付近の四万十川が『主要な眺望場所』に当たることは明らかである」。「本件遮蔽設備の形状に照らせば、本件土地自体が四万十川本川よりは高い位置にあることを踏まえても、観光遊覧船に乗船している観光客の視界に入ることがうかがわれる。そうすると、本件土地付近の四万十川は、単なる位置関係のみならず、眺望の観点から実質的に見ても、本件土地の『主要な眺望場所』に該当すると認められる」。

「本件規則は『在来種による植栽又は木柵等により遮蔽措置を講ずること』と定めているところ、これは『周辺の景観と調和するよう』にするために求められているものであることがうかがわれる。そうすると、遮蔽設備は自然の樹木あるいは木材等を用いて設置することが求められていることになるところ、本件遮蔽設備である本件フェンスは、高さ11mまたは8.5mのコンクリート柱（に）…プラスチック製の疑似植物を絡ませたものであるが…、かかる本件フェンスの材料に照らせば、人工物であることが明らかであり、『在来種による植栽又は木柵等』には該当しないこととなるから、本件フェンスは素材の点において、本件規則の定める要件を満たしていない」。

「周辺の景観との調和の観点から検討すると、…人工素材であるプラスチックにより製造された疑似植物と、天然の植物とを比較すると、その色合いや質感等が異なるものとなることは容易に想定することができる。また、本件太陽光発電施設は、周囲を自然林に囲まれる場所に所在する本件土地に建設されることが予定されており、本件土地の対岸付近における本件道路は、本件土地から200mから250m程度離れた、本件土地よりも高い位置に所在している…という本件土地及びその周囲の状況からすれば、本件太陽光発電施設は、本件道路から眺望された場合、疑似植物と天然の植物との差異を明白に感得し得る立地状況にあるというべきであり、このことは、四万十川を航行する観光遊覧船からの眺望についても同様である」。「加えて、…本件フェンスは人工物であることからすれば、四季の移り変わりに応じて色が変化するというような事態は生じることがなく、年中を通して同じ緑系統の色合いであることになる。しかし、本件土地付近の令和5年1月の様子…を見ると、緑系統の色の草木も見受けられるものの、大半は茶色系統の色の草木が生い茂っているところ、このような状況において、本件フェンスが設置されれば、周囲が茶色系統である本件土地に緑系統の色の物体が存在することとなるが、そのような事態となれば、周囲の風景と調和しないこととなることが容易にうかがわれる」。「なお、本件遮蔽設備においては、本件フェンスの外側に在来種である高さ4.5m程度の高木及び高さ2m程度の中木の植栽が計画されているところ…植栽がなされた時点では本件フェンスを完全に覆い隠す状態には至っていないことは明らかである。…本件植栽がなされたとしても、少なくとも相当長期の期間にわたり、本件植栽が本件フェンスを覆い隠すことができず、本件

フェンスが外部から視認できる状態が継続することは明らかである」。「したがって、本件太陽光発電施設は、主要な眺望場所である本件道路及び四万十川から見て、周囲の景観と調和するような状態であるとは認められないから、本件太陽光発電施設には、景観を著しく悪化させるおそれがある存在している」。

「人工物が自然的景観を害するのは当該人工物が存在する限り常に存するものである以上、仮に当初景観を害する状態であった人工物が一定期間経過後に景観を害さない状態になったとしても、そのような状態に至るまでの期間、当該人工物が景観を害するものであった事実が覆滅するものではないことからすれば、当該人工物が設置された時点において、周囲の景観と調和する状態にあることが必要であるといえる」。「以上からすれば、本件太陽光発電施設について、本件条例13条2項4号に定めるおそれがあるとした判断に裁量の逸脱濫用があると認めるることはできない」。

II 事案の検討

1. 本判決の位置づけ

2012（平成24）年7月1日施行の再エネ特措法に基づく「再生可能エネルギーの固定価格買取制度」の導入により、2023（令和5）年3月末時点でのソーラーパネルによる発電出力の合計量は約7,360万kWと、同制度導入直前の同年6月末時点での発電出力の合計約2,060万kWと比較して約3.5倍にまで急増している⁽³⁾。

その反面、およそ4割の自治体において、泥水や土砂の道路、河川等への流出入、災害発生、騒音、反射による光害、景観悪化等、メガソーラーに起因する紛争が生じているとも言われており⁽⁴⁾、紛争

(3) 総務省「太陽光発電設備等の導入に関する調査結果」（2024（令和6）年3月26日）2頁。

(4) 前掲註(3)、2-4頁。

が訴訟に至る例も散見される⁽⁵⁾。

こうした問題に対し、自治体は、メガソーラー等の設置を規制する条例を制定しその解決を図ろうとしており、2014（平成26）年に制定された大分県由布市の「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」を嚆矢とし、今まで310本を超える条例が各地で制定されているという⁽⁶⁾。こうした中、本件は、自治体によるソーラーパネルの設置規制の実体的な側面が審査され、その適法性が認定された初めての事例であると

考えられる。

2. 関係法令と条例に基づく許可制度の構造

2-1 関係法令

建築基準法上、「建築物」の設置に際しては予め建築主事等から建築確認を受けなければならない（同法6条1項）。しかし、土地に自立して設置する太陽光発電設備（ソーラーパネル）については、「太陽光発電設備自体のメンテナンスを除いて架台

（5）ソーラーパネルの設置による景観破壊を理由とする民事差し止め訴訟としては、大分地判平成28（2016）年11月11日（LEX/DB：文献番号25544858）がある。同事件は、大分県由布市湯布院町の塚原地区に居住し又は旅館等の経営をする原告らが、被告会社らの太陽光発電事業計画の実施により、当該土地上にメガソーラー設備が設置されるなどすると、原告らの有する人格権（塚原地区の景観を含む自然環境を享受する権利）及び塚原地区の景観に対する景観利益並びに営業権が侵害されると主張して、被告会社らに対し、それらの権利に基づき、メガソーラー設備の設置等の開発行為等の差止めを求め出訴したところ、開発行為は景観利益を違法に侵害するものとまでは言えないなどとして、原告らの請求が棄却されている。

また、自治体が条例に基づき行った規制が争点となった事例としては、まず富士河口湖町土地ソーラーパネルの設置不同意処分取消訴訟がある。同事件は、同町の開発行為適正化条例が、開発行為は町長の同意を要する旨規定しているところ（同条例4条、5条）、その事前手続きとして、開発行為者に対し周辺住民との事前協議や利害関係者の同意を求めていたところ（同条例7条）、町長が、利害関係者の同意を得ていないことを理由に原告らのソーラーパネルの設置につき不同意としたことの適否が争われた事案であり、ソーラーパネルの設置に対する手続的統制に係る事案であったと言える。同事件の第1審は町長の不同意につき、他事考慮を理由として裁量権を逸脱・濫用としたが（甲府地判平成29（2017）年12月12日『判例地方自治』451号64頁）、控訴審は、利害関係者の同意は「開発者が一定の開発行為の計画について町長に協議をしてその同意を得るための手続上の要件として、事前に、当該計画に係る開発区域の周辺の住民等に説明等を行い、必要な調整を図ることを求めるとともに、…原則として、事前に利害関係者の同意を得ることを求めて、開発者と…周辺の住民等、とりわけ…利害関係者との間において利害の調整がされることを図った上で、町長が同意についての可否を判断するに当たっては、そのような手続が履践されていることを前提に、町民の適正な生活環境の確保のため特に必要と認める基準を満たしていること等の一定の事項を勘案してするものとしている」と判示した（東京高判平成30（2018）年10月3日『判例地方自治』451号56頁、事業者が上告・上告受理申立てをしたが棄却・不受理（最判平成31（2019）年2月28日判例集未登載LEX/DB：文献番号25563035））。

ソーラーパネルの設置について自治体が条例に基づき行った規制の実体的側面が争点となった事例としては、事業者のソーラーパネル設置許可申請につき、伊東市長が市普通河川条例に基づき行った不許可処分について事業者が取消訴訟を提起した伊東市太陽光発電設備事件がある。同事件の第1審は、市普通河川条例4条に基づく許否処分について河川管理者である市長に裁量が認められるが、不許可処分は、「（伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例）11条に違反したという点において重要な事実の誤認があることにより、重要な事実の基礎を欠き、また、判断の過程において本件事業から生ずる影響といった考慮すべきでない事情を考慮し、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠くなど、社会通念上著しく妥当性を欠く」ものであり、理由付記にも不備があるとして市長の不許可処分が取り消されており（静岡地判令和2（2020）年5月22日『判例時報』2519号29頁）、控訴審（東京高判令和3（2021）年4月21日判時2519号5頁）においては、不許可処分には裁量権の逸脱濫用は認められないとされたものの、行政手続条例8条違反（理由付記の不備）があるとされ、第1審判決同様、処分の違法性が認定されている。

なお、条例ではなく、国の法令に基づくものであるが、知事による景観保護を理由としたメガソーラー設置不許可処分が争われた事例として、筑波山メガソーラー事件（水戸地判平成30（2018）年6月15日（判例集未登載LEX/DB：文献番号25560541）及び東京高判平成31（2019）年3月20日判決（判例集未登載LEX/DB：文献番号25563015））もあるが、同事件では自然公園法上の特別地域内における工作物の設置等についての法令に基づく不許可処分（自然公園法20条1項、3項）が違法とされている。

（6）地方自治研究機構HP「太陽光発電設備の規制に関する条例」（https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm）参照。

下の空間に人が立ち入らないものであって、かつ、架台下の空間を居住、執務、作業、集会、娯楽、物品の保管又は格納その他の屋内的用途に供しないものについては、法（建築基準法）第2条第1号に規定する建築物に該当しないものとする」との行政解釈が存在する⁽⁷⁾（もっとも、建築基準法上は、政令による指定があれば、同法の建築物以外の「工作物」についても建築物と同様の規制を行うことが可能であるが、現状ソーラーパネルについてはこのような指定はされていない（同法88条1項、同法施行令138条1項））。

そのため、ソーラーパネルは都市計画法上の建築物にも該当せず（同法4条10号）、その設置に係る土地の開発行為は知事の許可を要さないこととなる（同法4条13号及び29条1項）⁽⁸⁾。

なお、四万十川は、「日本最後の清流」とも呼称され、文化財保護法上の重要文化的景観（文化財保護法134条1項）に指定されているため（四万十市域では「下流域の生業と流通・往来」が指定されている）、その本件土地が指定地域内であれば、景観

の全部又は一部の滅失・き損行為につきXら所有者等は事前の届出義務を負い（同法136条）、Xらの不適当な管理により景観が滅失・き損されるおそれがある場合には文化庁長官が勧告・命令を発出することも想定可能であるが（同法137条）、本件土地は指定地域からは外れている⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

以上のように、ソーラーパネルの設置は、国の法令上一般的に禁止されているわけではない（許可等を要さない）ところ、高知県では、「高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例」（本件条例）が施行されており、回廊地区内（本件土地は同地区内に存在する）における建基法上の建築物及び「規則で定める工作物」の新築等については、知事の許可を要することとなっている（本件条例13条1項3号）。

そしてソーラーパネルは、「高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例施行規則」（以下「本件規則」）16条3号カによって、「本件条例13条1項3号に定める『規則で定める工作物』」として明示されていることから、その新築（Xらの本

(7) 国土交通省住宅局建築指導課長「太陽光発電設備等に係る建築基準法の取扱いについて」平成23（2011）年3月25日、国住指第4936号、第2参照。

(8) 森林法上の開発行為の許可を受けたか否かは言及されていない（10条の2第1項、同法施行令2条の3）が、原告は「都市計画法等の…法令上の許可は不要である」と主張し、市側も、本件土地へのソーラーパネルの設置が都市計画法や森林法等の許可を要さないことを前提に「都市計画法や森林法等の許可を要する場合には、その許可手続の中で災害・水害などの発生が防止され得る条件が整理されるが、これらの許可が不要な場合には、四万十川の重点地域が災害・水害などから無防備な状態になり、四万十川の保全を図るため重点地域を指定したにもかかわらず当該重点地域を災害や水害から保全することができないことになり、不合理な結果を招く。また、本件条例及び本件規則では、目的の一つとして四万十川の保全があげられ、重点地域の一つである『保全・活用地区』が『四万十川の本川又は重要な支川に影響を及ぼすおそれのある開発行為を防止することが重要である地区である』旨定められ、さらに、回廊地区において許可を要する行為を行う場合、『その許可には、生活の安全性及び利便性を確保するため、必要な限度において、条件を付すことができる』旨定められているところ、これらの定めは、被告において本件条例13条2項1号及び2号の充足性を検討し、許可の有無を判断できる場合があることを予定している」と主張していることから、本件土地は地域森林計画の対象となる民有林ではないと推測される。

(9) 四万十市HP（<https://www.city.shimanto.lg.jp/soshiki/24/14716.html>）参照。

(10) その他、ソーラーパネルの設置等に関しては電気事業法に基づく規制も想定しうる。しかし、同法39条が事業用電気工作物の設置者に義務付ける、事業用電気工作物の主務省令で定める技術基準への適合維持に関して言えば、当該技術基準は電気工作物そのものに係るものであり、かつ建築基準法上の建築確認基準に比較して相対的に弱い規制である。また同法が電気工作物の設置に際し設置者に義務付けているのは、法定された諸事項についての事前届出のみである（42条、43条、47条、48条、51条の1、施行規則65条、別表第2等）。なお、ソーラーパネルの設置に関連する法律としては「再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法」（再エネ特措法：2022年4月改正以前の名称は「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」）もあるが、同法は、一定の要件を充足したソーラーパネル等の「再生可能エネルギー発電設備」につき、「固定価格買取制度」（F I T（Feed-in Tariff）制度）ないし「供給促進交付金制度」（F I P（Feed-in Premium）制度）等の経済的インセンティブを付与することで再生可能エネルギー電気の市場取引等による供給の促進を図るものであり（法1条、2条）、同法上ソーラーパネルの設置行為に関する規制は存在しない。

件各施設設置もこれに該当する)等には知事の許可が必要となる。

なお、本件において処分行政庁は四万十市長であるが、これは地方自治法252条の17の2第1項及び本件条例53条1号に基づく事務処理の特例によるものである。

2-2 本件条例に基づくソーラーパネルの設置許可制度の構造

上述のとおり、回廊地区内にある本件土地において本件各行為をしようとする場合には、本件条例によって四万十市長の許可が必要とされている(本件条例13条1項3号、本件規則16条3号力)。

そしてその許可要件(本件条例13条2項各号)については本件規則において「技術的細目」として具体化されている(本件条例13条2項)。

そこでまず、争点1(土砂の流出又は崩壊その他の災害・水害のおそれがあるか否か〔本件条例13条2項1号・2号〕)に係る本件規則上の「技術的細目」を見ると、「条例第13条第2項第1号の災害の防止、同項第2号の水害の防止…の機能からみて定める行為の許可の基準に係る技術的細目は、都市計画法…、森林法…その他の法令による許可等を要する行為について、当該法令による許可等を受けていること」を要する旨が規定されている(本件規則22条)。

また、争点2(当該行為をする土地の現に有する生態系及び景観の保全の機能からみて、当該行為により当該土地及びその周辺の地域における生態系及び景観を著しく悪化させるおそれがあるか否か〔本件条例13条2項4号〕)に関し、本件規則は、本件各申請のような工作物の新築の場合につき、(1)行為地以外の場所においては、その目的を達成することができないと認められること、(2)高さは、13メートルを超えないこと、(3)色彩は、マンセル値が10未満で、かつ、周辺の景観と調和する色彩を基調とすること、(4)第16条第2号に掲げる工作物にあっては、当該行為の完了後に当該行為地に在来種による緑地を配置すること、(5)第16条第3号力に掲げる工作物であって、行為地が主要な眺望場所から見えるものにあっては、行為地の出入口を限定し、

当該出入口以外の行為地の周囲は、周辺の景観と調和するよう在来種による植栽又は木柵等により遮蔽措置を講ずることなどを要する旨を規定している(本件規則22条3項)。

3. 本判決の判断枠組み

3-1 本件の争点1: 土砂の流出又は崩壊その他の災害・水害のおそれがあるか否か(本件条例13条2項1号・2号)について

(1) 災害・水害発生の蓋然性: 将来予測と本件各不許可処分の適否

本件各行為は、都市計画法や森林法等の許可を要さない行為であったことから(本件条例13条2項1号に係る本件規則22条1項関係)、争点1については、条例本則の許可要件のみに基づいてなされた、本件各行為の土砂の流出又は崩壊その他の災害・水害の「おそれ」があるとした四万十市長の判断、すなわち要件裁量の逸脱濫用の有無が主な争点となつた。

この点本判決は、上記【判決要旨】に記載の通り、四万十市長による災害・水害のおそれがあるとの判断の適否は、災害・水害発生の具体的危険性があると言えるか否かによって判断されるとの前提にたち、その上で、本件土地付近での過去の水害の状況、地球温暖化による気候変動に起因する従来にはない規模・態様の降雨、周辺水系の雨量・流量の平均値の増加等を踏まえると、本件土地付近における災害・水害等の具体的危険性が認定できる以上、そのように判断した四万十市長の判断は裁量権の逸脱濫用に当たらないとする。

(2) ハザードマップと本件各不許可処分の適否

各種の自然災害を念頭に、被害の軽減や防災対策のため、被災想定区域等を表示する、いわゆるハザードマップについては、その重要性から作成が義務付けられるまでになっている(たとえば水防法14条)。また、ハザードマップ上の災害レッドゾーン等のゾーニングが、開発行為に関する許可要件としての効果を伴う場合もある(たとえば、都市計画法33条1項8号、建築基準法39条2項、土砂災害防止法10条1項、あるいは都市計画法34条11号・12号、水防法15条1項4号)。

本件においてXらは、本件とは別に、ハザードマップでも浸水実績がある旨の表示をもって危険性が知らされている場所でのソーラーパネルの設置（別件施設）につき四十万市長が許可（別件許可）している点を指摘し、本件各不許可処分の恣意性、平等原則違反、及び本件各行為に伴う災害が抽象的危険にとどまる旨を主張した。

これに対し本判決は、本件各施設では施設の流出防止のための防護施設の設置予定がないところ、別件施設には防護施設が設置されている点を踏まえ「別件太陽光発電施設において水害発生の具体的なおそれがないとして太陽光発電施設の建設等の許可がなされていることをもって、本件太陽光発電施設においても水害発生の具体的なおそれがないことを根拠付ける証左であると評価することはできない…本件太陽光発電施設に防護設備の設置が予定されていないことは、本件太陽光発電施設において水害発生の具体的なおそれが存在することを強く裏付ける事情であると評価できる」とする。

また、本件土地に関し浸水想定区域と記載されていない点に関しても本判決は、ハザードマップ作成に際し要する調査・検討のための時間・費用を踏まえ、「住民が居住している地域を優先することなどが想定されるところ、本件土地付近は住宅が存在する地域ではなく、今後、住宅が建築されることも想定し難い地域である…。そうすると、本件土地付近がハザードマップにおいて、浸水想定区域に指定されていないとしても、そのことをもって、被告が、本件土地付近が水没の危険がない地域であると認識していることの証左であると評価することはできない（実際、被告も本件土地付近がハザードマップにおいて浸水想定区域に指定されていないのは、浸水想定エリアから外れているのではなく、平成17年に浸水の痕跡調査を行っていないためである）」とする。

つまり、ハザードマップの作成には時間的・費用的限界がある以上、浸水想定区域の評価は、住民が居住する地域を優先して行わざるを得ず、相対的に優先度が低い本件土地が浸水想定区域と記載されていないとしても、そのことをもって直ちに本件土地に浸水・水没のおそれがないことを意味するわけ

はない。そうである以上、本件土地が浸水した場合には、設備が流出するなどして、水害を発生させる具体的なおそれが存在しているとの前述の認定は、本件土地がハザードマップ上で浸水想定区域とされているか否かに左右されるものではない、換言すれば、本件各施設と別件施設で許否判断が分かれたことについて、本判決は、行政庁による許否判断の適用基準や考慮事項の差異（処分の恣意性・平等原則違反）によるものではなく、むしろ同一の適用基準に基づいて同一の思考アプローチを適用したところ、それぞれの施設が所在する地理的状況や防災機能等が結果を左右したに過ぎないと評価していると言えよう。

（3）小括

私見としては、争点1に関する本判決は是認しうるものであると考える。もっとも、争点1に係る、土砂の流出又は崩壊その他の災害・水害のおそれの有無に関する市長の要件裁量に対する司法統制のあり方という観点から見た場合、本判決の論理は、必ずしも一般的なものとは言えないと考えられる。

すなわち、本判決は、大要、災害・水害発生の具体的危険性の有無につき、裁判所自身が自ら検討したところ、具体的危険性が認められたから、裁判所の判断と合致する四十万市長の判断に裁量権の逸脱濫用はなかったと短絡するものであり、一見すると判断代置型審査を採用したようにも読めてしまう。

しかしそうすると、通常の要件裁量の場合であっても判断過程審査に留まるところ、より緩やかな裁量統制とならざるを得ないはずの将来予測に関する要件裁量について判断過程審査以上に厳格な判断代置型審査を行いうるのか、さらには判断代置型審査を採りながらその審査が実際にはかなり緩やかなものとなっているように見えるのは何故かという問題が生じるからである。

そこで、本件を例に、ソーラーパネルの設置不許可処分に対する一般的な裁量統制アプローチのあり方について検討を進めたい。

本件争点1で問題となっているのは、市長のソーラーパネルの設置許否判断における要件裁量である。行政処分に要件裁量が認められる場合、行政庁は、一定の事実を認定し、その認定事実が不確定概念を

伴う処分要件に該当するか否かを判断し処分を行う。

但し、行政庁の要件裁量は、確定された不確定概念への認定事実の当てはめの場面において認められるものであり⁽¹¹⁾、事実認定、処分要件中の不確定概念の確定は司法の全面的・覆審的審査に服する。

つまり裁判所は、要件裁量が認められる処分については、処分要件中の不確定概念を裁判所が自ら確定し、その確定された不確定概念への行政庁による認定事実の当てはめの場面につき、「その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる」⁽¹²⁾か否かによってその適否を判断することとなる。

他方、処分要件が災害・水害の発生の「おそれ」の有無といった、事象発生の蓋然性に対する評価を伴うものである場合、それは裁判所による純粋な法解釈によって確定しうるものではなく、またそれゆえに認定事実の当てはめの適否を裁判所が判断することも容易ではない。

むしろこのような場合には、将来予測に基づいた政策的・専門技術的判断を行政へ委ねるとする立法

者意思が強く推測され、他方、行政の将来予測に司法が踏み込んだ判断をすることは、行政の第一次判断権の尊重という立法者意思に反し、また司法による政策形成を意味することともなろう⁽¹³⁾。

そうすると、処分要件が災害・水害発生の「おそれ」といった、将来予測を伴うものである場合には、認定事実の処分要件該当性判断のみならず、その前提となる処分要件そのものの解釈までをも含む事実問題それ自体に処分庁の裁量が認められていると考えられる⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾。

もっとも、全ての事象は確率論的には必ず出現すると言える以上、こうした抽象的な事象発生の蓋然性を根拠として規制を行うことを許容すると、個人の権利利益に対する過度の制限を招来する⁽¹⁶⁾。本判決は、災害・水害発生の「おそれ」を理由として個人の権利利益を制限する場合、災害・水害発生の蓋然性は、具体的な危険性と評価できるものであることを要するとし、単なる抽象的な危険性を根拠とした私権の制限が認められないとする。これは、処分要件中の不確定概念を一定程度確定させることにより、災害・水害発生の「おそれ」という将来予測に係る行政庁の第一次判断権の尊重と個人の権利利益の保

(11) 塩野宏『行政法I 第6版』（有斐閣、2015年）138—140頁。

(12) 呉市教育研究集会事件最判平成18（2006）年2月7日（民集60巻2号401頁）

(13) 同旨：三浦大介「行政判断と司法審査」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想III』（有斐閣、2008年）126頁。

(14) 塩野宏・前掲註(11)（有斐閣、2015年）143—144頁。裁判例としては伊方原発訴訟高裁判決（高松高判昭和59（1984）年12月14日（行集35巻12号2078頁））が、原子炉設置の安全性に関する行政庁の判断につき「…将来の予測に係る事項についてのものも含まれており、なお、事柄によっては、判断の方法・根拠等につき選択の余地があり、複数の方法のうちいずれかを選択したことが専門技術的見地からして不合理ではないとみられる場合もあると考えられる。したがつて、原子炉の安全性に関する判断は、…行政庁の裁量を伴うものである…。そうすると、原子炉規制法及び関連法令は、行政庁に対し、原子炉の安全性が肯定された場合における原子炉設置の許否についての政策的裁量のみでなく、安全性を肯定する判断そのものについても専門技術的裁量を認めている」としている。

(15) なお、情報公開法の分野では、法人情報の不開示事由である「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する『おそれ』」（情報公開法5条2号イ）につき、行政庁の要件裁量を否定する判例がある（最判平成23（2011）年10月14日『判例時報』2159号59頁）。しかし、これは情報公開制度特有の事情によるものと考えられる。すなわち、情報公開法は、不開示事由のうち外交、国・公共の安全に関する情報（同法5条3号、4号）については「行政機関の長が認めることに相当の理由がある」と要件裁量を認める表現をしているところ、法人情報に関してはこうした表現を採っておらず「『情報の内容及び性質』と『条文の適切な解釈』とを判断要素とし、両者を勘案すれば、実施機関が、適法な決定…を一義的に導出することが可能となることを前提としている」（野口貴公美「警察・検察・防衛・外交関係の情報公開」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法講座IV自治体争訟・情報公開争訟』（日本評論社、2014年）312頁）と考えられるからである。

(16) この点、本件においてXらも「『災害を発生させるおそれがないこと』や『水害を発生させるおそれがないこと』について被告（四万十市）がフリーハンドで解釈・運用することができるわけではなく、経済活動を禁止する規制を行うには相応の合理的な理由が必要であり、抽象的な危険性は不許可の理由とはなり得ない」と主張している。

護の均衡を図る趣旨であったと推測される。

しかしながら、ここで求められている災害・水害発生の「おそれ」の蓋然性は、それが将来予測に基づいた政策的・専門技術的判断によって評価される性質の強いものであることから、いわゆる一般的な警察規制において求められる「近未来型将来予測」すなわち「行政庁以外の第三者によっても看取できる、事実発生の高い蓋然性」ほどの高度な蓋然性までは要求されていないと考えられる⁽¹⁷⁾。

したがって、本判決のいう災害・水害発生の具体的危険性も、高度な科学的知見に基づいた蓋然性を求めるものではなく、事業者の権利利益に対する制限の根拠として社会通念上不合理と言えない程度の蓋然性は必要であるというほどの意味であろう。

処分要件が将来予測を伴うものであっても、行政庁が予測に当たって行った考慮事項の選択、選択された考慮事項の重みづけの妥当性等について裁判所が審査する余地はあるが、一般的な要件裁量問題の場合に比して緩やかなものとならざるを得ない⁽¹⁸⁾。

処分要件がある事象の発生に関する将来予測を伴うものであり、事実問題それ自体に処分庁の裁量が認められる場合、要件該当性判断を行政庁の政策的・専門技術判断に委ねるという立法者意思の存在が強く推測される反面、裁判所が訴訟において、当該事象の発生蓋然性を客観的に評価することが容易ではなく「その予測の基となった資料の選択、評価ないし予測の手法等が審査の対象となる（として

も）、それについての行政庁の判断の幅は広くならざるをえず、裁判所の判断はこれに踏み込むことに躊躇せざるをえない」⁽¹⁹⁾と考えられるからである。

小田急連続立体高架化事業事件平成18年最判⁽²⁰⁾は、このようなアプローチを採ったものと考えられる。また伊東市メガソーラー設置不許可事件控訴審判決⁽²¹⁾が、普通河川条例に基づく市長のメガソーラー設置不許可処分につき、条例の趣旨・目的、公共用財産という河川の性質に照らした許可制の性質を踏まえ、許可要件該当性に関する市長の広範な裁量を認め、考慮事項の選択の妥当性、選択された考慮事項に対する重みづけの妥当性の観点から、その逸脱濫用の有無を審査するとしているのは、小田急連続立体高架化事業事件平成18年最判の裁量統制アプローチを採ったものと評価できよう。

そうすると、本件に関しても、ソーラーパネルの設置許否判断に係る事実問題自体に市長の裁量を認め、行政庁の判断の不合理性の有無という緩やかな司法統制を行ったというのであれば、小田急事件平成18年最判型の判断アプローチに依れば済むはずで、災害・水害発生の「おそれ」の有無を裁判所が自ら判断する、あるいはそのように解されうる理論展開をする必要は必ずしもなかったように思われる。

この点、本判決は、本件のような処分要件が将来予測を伴うものである場合に、そこで認められる要件裁量の特質、採られるべき裁量統制アプローチを明確にしておらず、その結果として、災害・水害発

(17) 三浦大介・前掲註(13)126頁。

(18) 伊方原発訴訟高裁判決（高松高判昭和59（1984）年12月14日（行集35巻12号2078頁））は、安全性という将来予測を伴う原子炉設置許可処分につき、「安全性いかんという問題について裁判所が全面的、積極的に審理判断するのではなく、安全性を肯定する行政庁の判断に、現在の科学的見地からして当該原子炉の安全性に本質的にかかわるような不合理があるか否か、という限度で行うのが相当」としている。

(19) 三浦大介・前掲註(13)128頁。

(20) 最判平成18（2006）年11月2日裁時1423号2頁。本件において最高裁は、都市計画法上の基準に基づいて「都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるを得（ず）…このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているといるべきであって、裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となる」としている。

(21) 東京高判令和3（2021）年4月21日『判例時報』2519号5頁（なお、不許可処分自体は理由付記の不備を理由に行政手続条例8条1項に違反するとされ取り消されている）。

生の具体的危険性の有無を裁判所自ら検討したことの意義が不明瞭なものとなっている、換言すれば、本判決では、具体的危険性の有無についての認定が裁判所と四万十市長とで異なった場合、本件各不許可処分が当然に違法となるのか、あるいはそれでもなお適法と評価される場合があるのかという疑問が依然として残るものであった（推測ではあるが、本判決が上述のような、短絡的とも言える論旨に終始したのは、原告側がその主張において本件争点1に関し採られるべき裁量統制アプローチを明確に提示していなかったこと、及び本件土地の地理的状況、過去の水害の記録等から土砂の流出・崩壊等その他の災害、水害発生のおそれが容易に認定し得るものであったことに起因するものであると考えられる。）。

以上を踏まえると、本件における裁量統制アプローチとしては、小田急事件平成18年最判や伊東市事件控訴審判決型の判断アプローチに依るべき、あるいはそのようなアプローチを採用したことを明示すべきであったと考える。

なお、処分要件が行政手の将来予測に係る場合の裁量統制に関しては、行政手に「最良の判断条件充足義務」があることを指定し、その義務違反の有無から裁量統制を行うというアプローチが近時提唱されている。すなわち、処分行政手には「『客観的心理状態を以てかつ事案を熟知の上でかかる認定を行うべく、最良の条件の下に身を置く』義務、『公明正大、熟慮及び資料収集のいずれの面でも最良の条件下に身を置く』義務が一般的に課せられている」ところ、考慮事項の選択やそれらの衡量は、行政手にとって具体的行為規範として課された義務（具体的行為規範としての適正衡量義務）であり、許認可等の審査において考慮すべき事項・価値、考慮すべきではない事項、本来過大評価すべきでない事項等が存在する場合、それらの諸事項等を適切妥当に衡量する義務こそが、処分行政手には義務付けられているとする考え方である⁽²²⁾。

また本判決に關し付言すると、開発行為の許否判断とハザードマップの関係については、2022（令和

4）年の都市計画法改正によりハザードマップ上の災害ハザードエリアでの開発行為は原則禁じられているが、本判決を踏まえると、ハザードエリアとして指定されていない土地でも条例による開発行為の制限がありうる。その場合、事業者は、自ら将来的災害発生の可能性を踏まえた立地選定を行う必要があり、安易にハザードマップのみに依拠して開発計画を立てることにはリスクが伴うということになる。

3-2 本件の争点2：生態系及び景観を著しく悪化させるおそれ（本件条例13条2項4号）があるか否かについて

（1）景観破壊の「おそれ」の有無の認定の視点

当該行為をする土地の現に有する生態系及び景観の保全の機能からみて、当該行為により当該土地及びその周辺の地域における生態系及び景観を著しく悪化させるおそれ（本件条例13条2項4号）があるか否か（争点2）に関しては、本件規則22条3項の「技術的細目」とりわけ「主要な眺望場所から見えるものにあっては、行為地の出入口を限定し、当該出入口以外の行為地の周囲は、周辺の景観と調和するよう在来種による植栽又は木柵等により遮蔽措置を講ずること」（上記II 2. 2-2 (5)）という要件が充足されているか否かが論点となる。

この点、本件の場合、本件土地との関係で本件規則22条3項の定める遮蔽措置を要する「主要な眺望場所」とはどこなのか（主要な眺望場所の確定）、景観に対しどの程度の負荷がかかった場合、景観を著しく悪化させると評価されるのか（景観悪化の評価基準）、Xらが本件遮蔽設備として設置を予定している本件フェンスが、本件規則22条3項に言う、「周辺の景観と調和」した遮蔽措置と言えるか否か（景観悪化の程度と景観保全措置の有効性の相互関係）が結論を左右する。

ところで、本件同様、メガソーラーの設置許可要件としての景観破壊の「おそれ」が問題となった事案として、メガソーラー設置許可申請につき茨城県知事が、景観を損なうことを理由として不許可とし

(22) 亘理格『公益と行政裁量』（弘文堂、2002年）332-340頁、三浦大介・前掲註(13)129頁参照。

たことにつき、事業者が不許可処分の取消しと許可処分の義務付けを求め出訴した筑波山メガソーラー事件⁽²³⁾がある。同事件でも、本判決と同様に上記の点が争点となっていることから、本判決について、同事件と比較しながら検討する。

(2) 主要な眺望場所の確定

本判決は、まず眺望の視点に関し、本件道路は「四万十川を訪れた観光客が、本件区間で自動車・自転車の走行を止めて四万十川及びその周囲の景観を楽しむことができる状況となっている…そうすると、…本件区間における本件道路は、…観光客が本件土地付近を眺望することが具体的に想定され、かつ、四万十川及び本件土地を含む周囲の景観を眺望するに適した場所である」として「主要な眺望場所」に該当すると認定した。また本件土地付近の四万十川に関しても「本件土地が四万十川沿いに位置すること、佐田沈下橋を発着する観光遊覧船が就航しており、同遊覧船に乗船した場合、本件土地付近を通過する」以上、本件規則22条3項にいう「『主要な眺望場所』に当たることは明らかである」とする。

筑波山メガソーラー事件に係る自然公園法は、特別地域内における工作物の設置等について、公園の風致維持の観点から行政庁の許可にからしめており（自然公園法20条1項、3項）、その許可基準として「主要な展望地」からの展望を著しく阻害しないこと（同法施行規則11条1項3号）、「山稜線を分断する等」眺望の対象に著しい支障を及ぼさないこと（同法施行規則11条1項4号）等の許可要件を定めている。

そのため同事件では、設置が予定されているメガソーラーが、「主要な展望地」からの筑波山の樹林及び関東平野の展望を阻害するか否か、あるいは

「山稜線を分断する等」による眺望の阻害があると言えるかが問題となった。

この点につき同事件の第1審は、「主要な眺望場所」に関し、風力発電審査ガイドラインでは、「〔1〕『付帯施設として展望利用のための施設が現存する（執行されている）地点』、〔2〕『停止しての眺望利用が生じる可能性のある地点（駐車帯、休憩施設等）』、〔3〕『その他眺望良好区間（特に公園の境界部、峠・岬等の眺めの変換点等）』が列挙されている。これらは、展望地の抽出方法として客観的かつ合理的なものといえるから、『主要な展望地』に当たるかどうかは、まず、これらの観点に沿って判断するのが相当である」としたうえで、筑波山登山線の本件土地付近の区間及び梅林駐車場はこのような「主要な展望地」には該当しないとし、また、立身石を本件土地に最も近い展望地点と認定しつつも、同地点から展望した場合、メガソーラー施設が他の周辺建造物と比して特に目立つものとは言えず、また第三種特別地域は他の特別地域に比して風致維持の必要性が相対的に低い地域であり、メガソーラー施設が眺望の対象に著しい支障を及ぼすものではないとした（控訴審判決も是認）。

(3) 景観悪化の評価基準

筑波山メガソーラー事件に係る自然公園法20条1項及び3項の許可基準である同法施行規則は、施設と周辺の景観との調和に係る許可基準として、施設の色彩・形態がその周辺の風致又は景観と著しく不調和でないこと（同法施行規則11条13項2号）、及び当該行為による風致又は景観の維持上の支障を軽減するため必要な措置が講じられていること（同法施行規則11条38項1号）を定めている。

同事件では、展望や眺望の対象といった風致・景

(23) 自然公園法は、特別地域内における工作物の設置等について、公園の風致維持の観点から行政庁の許可にからしめており（自然公園法20条1項、3項）、その許可基準として「主要な展望地」からの展望を著しく阻害しないこと（同法施行規則11条1項3号）、「山稜線を分断する等」眺望の対象に著しい支障を及ぼさないこと（同法施行規則11条1項4号）、施設の色彩・形態がその周辺の風致又は景観と著しく不調和でないこと（同法施行規則11条13項2号）、及び当該行為による風致又は景観の維持上の支障を軽減するため必要な措置が講じられていること（同法施行規則11条38項1号）などが定められていた。本件は、国定公園の第三種特別地域（自然公園法20条1項、同法施行規則9条の12第3号）内の太陽光発電設備新築許可申請に対し、国定公園の風致に支障を及ぼすことなどを理由として茨城県知事が行った不許可処分（同法20条3項）について、原告がその取消し及び許可処分の義務付けを求め出訴した事案である。第1審の水戸地判平成30（2018）年6月15日（判例集未登載LEX/DB：文献番号25560541）、及び東京高判平成31（2019）年3月20日判決（判例集未登載LEX/DB：文献番号25563015）いずれも原告の請求を認容した。

観等への影響の有無の評価の視点について「自然公園法の目的に照らし、省令11条各項のような人の感覚や感じ方に関わる概念を用いた基準への適合性の判断に当たっては、一般人の通常の感覚や感じ方によるのが相当である。」としている（控訴審判決。第1審判決も同旨）。

これに対し本判決は、本件各施設に「景観を著しく悪化させるおそれ」（本件規則22条3項）があると評価できるか否かに関し、四万十川を訪れた観光客の視点からみた本件各施設の違和感の有無・程度から判定している。

一般人（筑波山メガソーラー事件）、観光客（本件）とその名称は異なるものの、いずれの場合も、当該地域の周辺住民といった特定私人の視点を前提としているわけではなく、良好な景観の恵沢を享受する意思をもって当該地点を訪れた通常人の一般的な社会常識や標準的感覚等を指標として開発行為の景観への負荷の程度を測ろうとする点では共通している。

（4）景観悪化の程度と景観保全措置の有効性の相互関係

本判決は、Xらによる景観保全措置としての遮蔽設備である本件フェンスがプラスチック製の疑似植物を絡ませたものであり、「周囲の景観と調和するような状態であるとは認められないから、本件太陽光発電施設には、景観を著しく悪化させるおそれが存在している」と認定した。

これに対し、筑波山メガソーラー事件では、周辺道路や駐車場は、地理的状況や事業者の景観保護措置を踏まえると、開発行為地近郊であっても、ソーラーパネルはほとんど視野に入らず、また「主要な展望地」である立身石については、ソーラーパネル設置予定地が直線距離で約1,575m離れており、標高差も約630mあることから、同地点からの眺望に占めるソーラーパネルの面積は全景のごく一部に留まる以上、個人の財産権への配慮が強く要請される第三種特別地域における開発行為を不許可とするほどの景観破壊のおそれがあるとは認められないとした（控訴審判決）。

（5）本判決と筑波山メガソーラー事件の異同

争点2に関する本判決の判断は、主要な眺望場所

から一般人が眺めた場合に（主要な眺望場所の確定）、メガソーラー設備と周辺の景観との間に不調和を感じるか否かという観点から、当該設備の景観に対する負荷を評価し（景観悪化の評価基準を一般人の視点に置く）、その負荷に対する景観保全措置の有効性を踏まえ当該施設による景観負荷の最終的な許容性を判断する（景観悪化の程度と景観保全措置の有効性の相互関係）という点で筑波山メガソーラー事件の第1審及び控訴審判決と基本的な判断アプローチは同一であると考えられる（結果的に逆の結論に至っているが）。

両事件の結果の差は、裁判所のアプローチの違いに起因するものではなく、むしろ開発予定地周辺の景観保護の要請の強弱、及び当該景観を展望する視点となる位置の違い、及び当該施設の景観保護措置に伴う景観破壊の軽減度によるものであると言えよう。

すなわち、筑波山メガソーラー事件で問題となつた土地の属する第三種特別地域は、「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」であり、「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」とされており（自然公園法施行規則9条の12第3号）、特別地域とはいえ規制は第一種特別地域（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）や第二種特別地域（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）に比して相対的に弱く、むしろ景観保護と土地所有者の財産権との均衡が強く求められる地域であった。

これに対し、本件土地は、本件条例において「流域内において、本川又は主要支川の上流から下流まで並びに水域及び陸域の野生動植物の生息・生育環境の連続性を確保することにより生態系及び景観を保全することが特に重要である」（本件条例11条2項）として「回廊地区」に指定された土地であり、そこでの開発行為は「現に有する生態系及び景観の保全の機能からみて…景観を著しく悪化させるおそれがない」限りにおいて許可されることとなっており、現在の生態系や景観を将来的にも維持することが強く求められていた。

また、筑波山メガソーラー事件では、施設設置予定地周辺の道路や駐車場は、地理的状況や事業者の景観保護措置を踏まえるとソーラーパネルがほとんど視野に入らず、また「主要な展望地」である立身石についても、ソーラーパネル設置予定地が直線距離で約1,575m離れており、標高差も約630mあったという地理的状況であった。そのため、ソーラーパネルが一般論として「見苦しく、周辺の自然のおもむきやあじわいを損ねている、あるいは、周辺の景色とそぐわないとまで感じることがある」としても、「本件太陽光発電設備の色彩及び形態が、一般人の通常の感覚や感じ方からして、周辺の自然のおもむきやあじわいを損ねている、あるいは周囲の自然の景観にそぐわないと感じることがあるとしても、その程度が著しいものとまで認めることはできない」とされた（控訴審判決。第1審判決も同旨）。

これに対し、本判決では、本件土地を高所から望める本件道路上の駐車場が本件土地とわずか200mの距離にあること、四万十川のそのものも佐田沈下橋を発着する観光遊覧船が本件土地付近を通過することといった地理的状況から、本件各施設がこれらの「主要な眺望場所」の間近にあることから眺望に占める本件各施設の割合は小さくないと評価された。

また、本件条例は、四万十川の「季節ごとの優れた景観」（本件条例4条5号）を保全しようとするものであるところ、本判決では、本件フェンスは「四季の移り変わりに応じて色が変化するというような事態は生じることがなく、…周囲の風景と調和しないこととなることが容易にうかがわれる」以上、十分な景観破壊軽減策が採られていないと評価された。

（6）小括

本件土地周辺には住民がおらず、その意味でXらの本件各行為は、住民等特定の者の個別的利益として良好な景観の恵沢を享受する利益を侵害するものではなかった。

その意味で本件は、住民の個別的利益が包摂されない公益としての景観を保護法益としてなされたXらの経済的自由権に対する規制（本件各不許可処分）の適法性が問題となっている。

特定の法益保護を目的とする規制の適否は、結局のところ当該規制が法益保護という目的達成に必要最小限の規制であるか否かによって判定されると考えられ、ここでは、被規制利益と保護法益の価値衡量を踏まえた規制の均衡（比例原則⁽²⁴⁾）が論点となると考えられる。

そしてこの場合、景観という、その内容やその価値が当該景観の性質、態様等によって異なり、また時代の変遷や社会の変化に伴って異なる評価が成り立つものを保護法益、とりわけその利益が特定の者に帰属し得ない公益として保護しようとする場合、その価値の評価が適切に行われなければ、本来違憲となるはずの過剰規制（経済的自由権に対する比例原則違反の規制）が容易に許容されることとなる。

したがって、公益としての景観を保護法益として私人の経済的自由権に規制を行う場合には、当該景観が私人の経済的自由権を制限してもなお保護されるべき価値を有するか否かの評価は、特定の者の生命・身体、財産への物理的侵害が想定される場合に比してより厳格になされる必要があろう。

この点、本判決は、四万十川の景観が、Xらの経済的自由権に制限を課してまで保護されるのはなぜかという点（当該景観の「客観的価値」の有無及び

(24) たとえば飯盛町旅館建築規制条例事件高裁判決（福岡高判昭和58（1983）年3月7日（行集34巻3号394頁））は「条例の法令適合性を判断するには、条例が法令と同趣旨の規制目的のもとに法より強度の規制を行っている場合でも、両者の対象事項と規定文言のみを対比して直ちにその間に抵触があるとすることは相当ではなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、法令が当該規定により全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨か、あるいはその地方の実情すなわち当該地方の行政需要に応じた別段の規制を施すことを容認する趣旨であるかを検討したうえ、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。…条例により旅館業法よりも強度の規制を行うには、それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が右必要性に比例した相当なものであることがいずれも肯定されなければならない。…条例により旅館業法よりも強度の規制を行なうには、それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が右必要性に比例した相当なものであることがいずれも肯定されなければならない。…これが肯定されない場合には、当該条例の規制は、比例の原則に反し、旅館業法の趣旨に背馳するものとして違法、無効になるというべきである」とする。なお長内祐樹「規制行政における条例の適法性判断基準としての『比例原則』—産廃処理施設設置許可と水道水源保護条例の関係を素材に—」『早稲田大学大学院法研論集』（2007年）124巻55-81頁。

その程度）を明らかにしていない。

判例によると、景観が主観的なものではなく「良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を作り、豊かな生活環境を構成する」ものとして「客観的価値」を有する場合、こうした「景観利益の保護とこれに伴う財産権等の規制は…行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されている」とされる（国立高層マンション訴訟上告審平成18年判決⁽²⁵⁾）。

本判決は、本件土地周辺の景観にXらの経済的自由権を制限してもなお保護すべき「客観的価値」があることを当然の前提とした判断を行っているように思われるが、そうであるならば、まずもって被侵害利益の性質や価値（本件の場合は四万十川の景観の「客観的価値」の有無やその程度）が明らかにされる必要があったはずである。

本判決について善解すれば、四万十川が「日本最後の清流」、あるいは「日本三大清流」の一つと呼称され、四万十川流域の特有の景観が「重要文化的景観」に選定されていること、本件条例が本件土地を回廊地区に指定していること等をもって、本件土地周辺の景観に「客観的価値」があることは当然の前提としていることとも可能であるが、景観保護規制の適法性が保護法益と被侵害権利利益との価値衡量に基づいた規制の比例原則適合性によって判断されると考えられる以上、保護法益としての景観の客観的価値を明らかにすべきであったろう。

その上で、①確定された景観の「客観的価値」と均衡した規制手法の限界（本件条例に基づく許可制という規制の目的適合性、規制手法の比例性）の確定、②個人の経済的自由権の行使（Xらの本件各行為）による公益（四万十川の景観の「客観的価値」）

への負荷の評価を行い、③最終的に実際になされた規制（本件各不許可処分）について、これら考慮事項の選択及び価値衡量に係る処分行政（四万十市長）の判断の合理性の有無の観点から、その適否を判断すべきであったし、またこうしたプロセスを踏むことで初めて規制の適否についての司法判断の客観性・合理性が担保されると言えるのではないだろうか（たとえばXらの予定する景観保護措置の効果の評価に關し、本判決は、Xらの予定する植栽について、本件施設設置当初から本件フェンスを完全に覆い隠す必要がある旨述べているが、比例原則上、そこまでの措置を要求することが妥当と言えるのかは、本来、本件土地周辺の景観の評価を前提に判断されるべきであったと考える）。

しかしながら、本判決は、①及び②について明確な言及をしないまま、③（本件争点2）のみに着目したものであり、③の判断アプローチやその結論にこうした潜在的価値が認められるとしても、そのような結論に至る全体としての判断プロセスのあり方は必ずしも妥当なものであるとは評価できない⁽²⁶⁾。

III ソーラーパネル設置規制条例の法令適合性及びその課題

1. ソーラーパネル設置規制条例の法令適合性

本件条例が違法・無効である場合、根拠規範を失う本件各不許可処分は当然に違法となるが（侵害留保）、本件においては、本件条例の法令適合性は争点とされていない。そのため、本判決は、本件条例が有効であることを前提としているものと思われる。

しかし、ソーラーパネルの設置を全面的に禁じた

(25) 最判平成18（2006）年3月30日（裁時1409号5頁）。なお、同事件は、国立市的人工的都市景観（大学通り）に関する事案であるが、同事件に関する平成18（2006）年最判の理論は、自然景観にも適用可能であると考えられる（鞆の浦景観訴訟（広島地判平成21（2009）年10月1日（裁時2060号3頁））、石垣マンション建築許可差止訴訟（那覇地判平成21（2009）年1月20日『判例タイムズ』1337号131頁）。

(26) この点、「2050年のカーボンニュートラル達成という国の目標に照らすと、この地で…メガソーラーが操業し続けることが期待されるのであり、遮蔽木が成長するまでの10年に…遮蔽施設が見えることがメガソーラーの設置不許可の根拠となるという市長の判断や本判決の判断に対しては、バランスを欠くものであるという評価もあり得（る）」（黒川哲史「四万十川沿いメガソーラー建設の不許可処分が適法とされた事例」（『新・判例解説Watch』文献番号z 18817009-00-141172447参照）との指摘がある。こうした指摘がなされるのも、四万十川の景観の「客観的価値」（①）が明確にされず、その結果として規制の比例原則上の限界（②）を画さないまま、本件各不許可処分が適法と判断されたという、本判決の判断プロセスの不完全さにその一因があると考えられる。

り、行政庁の許可にかかるしめることを内容とする条例が、国の法令に当然に適合すると言えるかは検討が必要であろう（地方自治法14条1項）。

というのも既に述べた通り、ソーラーパネルの設置に係る国の法令上の規制は、他の建築物や工作物に比して緩やかであるとの評価が可能な状況にある。加えて再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法（再エネ特措法）上の普及誘導措置をも踏まえると、国の法令は、ソーラーパネルの設置に対する規制を敢えて強化しないことでその普及促進を図ろうとしているとも解されるからである⁽²⁷⁾。

少なくとも本件各申請は、災害・水害防止の観点（争点1）に関して言えば、都市計画法や森林法等法令上の許可等を要さないものであった。また、景観保護（争点2）に関しても四万十川流域の特有の景観が「重要文化的景観」に選定されているとしても（文化財保護法134条1項）、対象地域外の本件土地での開発行為は同法に基づく規制（同法137条1項、2項）を受けない。

それゆえ本件土地でのメガソーラー設置行為は「国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合」に該当し、また上記のような国の法令の現状から「当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解される」ところ「これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反する」との評価も可能であった（徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50（1975）年9月10日（刑集197号235頁）））。

もっとも、メガソーラー設置に起因する災害・水害、周辺住民の生活環境被害が各地で現実の問題となっていることを踏まえると、国の法令がこうした外部不経済を無視してまでメガソーラーの普及を推進しようとするることは想定し得ない。他方、景観保護に関して言えば、判例上「景観利益の保護とこれに伴う財産権等の規制は、第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されている」（国立高層

マンション訴訟上告審平成18（2006）年判決）とされており、景観保護はむしろ自治体の条例制定等の諸施策によって行われるものであると考えられていると言える。

したがって、国の法令上規制がないことをもって、法令は本件各行為につき「いかなる規制をも施すことなく放置する（る）」意図を有しているとは評価しがたく、自治体が、条例をもって事業者によるメガソーラーの設置について規制を行うことは可能であると考えられる。

2. ソーラーパネル設置規制条例の課題

このように、メガソーラーの設置に関し自治体が条例をもって規制することが一般的に許容されているとしても、具体的な事案における条例（及び条例に基づく具体的な処分）の法令適合性は、実体的・手続的側面から個別的に検討される。

この点を本件に即して検討すると、まず第一に、既に述べたように本件条例はメガソーラーの設置に関し、災害・水害防止の観点から許可を要する旨規定しているが（本件条例13条2項1号・2号）、Xらの本件各行為は、「技術的細目」である本件規則22条1項が規定する都市計画法や森林法等の許可を要さないものであった。

法令上許可を要する開発行為に関し、自治体が別途、条例に基づいて独自の規制を加重するのであればともかく、本件条例（及び本件規則22条1項の「技術的細目」）が事業者に対して求めているのは、開発行為に当たり法令上必要とされる許可を得よということに過ぎず、それゆえ本件条例については、法令上許可された開発行為には災害・水害発生の「おそれ」がないとする立法者意思があったとの理解も成立しうるものであった。

そうすると、本件各施設のように、法令上の許可を要さない施設に関しては、当然に許可要件を充足する（災害・水害発生のおそれがない）ものであると考えたとしても、それはもっともなことであろうし、仮にこのような見解を前提とすると、本件各施

(27) メガソーラーの設置に係る法令上の仕組みに関しては、板垣勝彦「ソーラーパネル条例をめぐる課題」『横浜法学』27巻1号（2018年）246-276頁参照。

設のように本件規則22条の「技術的細目」を充足した施設について、依然災害・水害発生の「おそれ」があるとして不許可とするのであれば、それは許可基準から離脱することに合理的理由がない限り違法という評価も成り立つのではないか。

逆に本件規則22条1項が求める法令上の許可を受けた開発行為であっても、当然に条例本則の許可要件を充足するわけではないとするならば、「技術的細目」は条例上の許可に係る要件を十分に具体化しているとは言えず、事業者の予測可能性担保機能を有していないということとなろう。

そしてこのような場合には審査基準の策定が求められるはずであるが、本件各不許可処分に関しては審査基準が存在しない以上、本件各不許可は、四万十市行政手続条例5条1項（審査基準の策定義務）違反の違法な処分との評価も成り立つ。

もっとも、本件のように、県の事務を条例による事務処理の特例で市町村が実施している場合には、審査基準の策定等は、県側と各自治体側、あるいは各市町村間で協議し、事務運用の統一性が担保される必要があるため、個々の自治体固有の条件をどの程度具体化しうるのかという実務上の課題も加わることとなる。

また本判決は、ハザードマップ上のハザードエリアとして指定されていないからといって、必ずしも災害・水害発生のおそれがない土地であるわけではない旨判示する。

したがって、本件のように、メガソーラーの設置に係る条例上の許可要件が災害・水害発生の「おそれ」の有無という将来予測に係るものであり、「技術的細目」によっても許可要件が十分に具体化されず、かつ審査基準も存在しないという状況下で、さらにハザードマップも許可を保障するものではないとすると、許可に関する四万十市長の（要件）裁量は極端に広範なものとなり、逆に事業者の予測可能性は著しく低下する。

第二に、従来、景観については、自治体の景観保

護政策や住民の取り組み等を通じて当該景観に「客観的価値」が認められ、さらにその結果、個々の住民等に公益としての景観利益に吸収されない個別の利益としての良好な景観の恵沢を享受する利益が認定される場合、住民の出訴（民事・行政訴訟）を通じ、当該景観が司法手続きによって保護されるという形が一般的であったと言える。

したがって、ある景観に公共財（コモンズ）としての価値が認められ、将来にわたってそれを保護する必要性が高いと考えられる場合、自治体が積極的に施策を展開し、当該景観に客観的価値（保護法益としての価値）を付与し高めることは、当該景観の保護のために必須の事柄であると考えられる。

しかしながら、景観の価値は、一義的に明確なものではなく、普遍的なものとも言えないため、公益としての景観、あるいは個人の個別の利益としての良好な景観の恵沢を享受する利益に法的価値が認められるとしても、それは近代公法上その価値の重要性が明確な生命・身体、あるいは財産と比較して相対的に低いものと言わざるを得ない状況にある。

それゆえ、開発行為への規制を伴う景観保護政策の適法性は、当該景観の客観的価値の有無やその程度と事業者の経済的自由権の価値衡量に基づいた評価とならざるを得ない。

したがって、自治体が、ソーラーパネルの設置に關し、景観保護の觀点から規制を課すのであれば、①保護法益たる当該景観の地理的確定、②当該景観の客観的価値の程度の明確化、③その客観的価値を保護するための規制を必要最小限に留めるための具体的仕組み（当該景観の客観的価値の評価を前提としたゾーニング、そのエリアに対応したきめ細かな規制手法の設定（たとえば、許可制を採用する場合、比例原則違反に至らずかつ当該景観の保護という規制目的を現実に達成しうるよう、許可対象行為を過不足なく設定し、かつ審査基準等において許可要件を可能な限り具体的なものとする等）を行うことが重要であると考える。

3. むすびにかえて

ソーラーパネルの設置を規制する条例を違法とする裁判例はこれまで見られなかつたところ⁽²⁸⁾、本判決も本件条例が適法であることを前提として本件各不許可処分の適法性を審査しており、裁判実務上、こうした条例が地方自治法14条1項違反に当たらないとの理解はある程度共有されたものと言って良いと思われる。

さらに本件は、条例に基づくソーラーパネルの設置不許可処分につき、その実体的な適否が問題となつた初めての事例と思われるところ、本判決はこれを適法とするものでもあつただけでなく、公益としての景観を保護法益に対する本件各行為の侵害を理由に本件各不許可処分の適法性を認定するものであつた。

従来の景観紛争は、行政訴訟であれ民事訴訟であれ、総じて周辺住民のように良好な景観を日常的に享受する特定の者の個別的利益としての景観利益を念頭に、それに対する開発行為の侵害の有無が問題となつてゐた。しかしこの場合、本来公共財と評価されるべき景観を、周辺住民が将来世代を含めた社会全体に代わつて保護するという構図となる。

また、地域の共同利益たる景観を保護するために自治体が住民全体の代表者として出訴することも容易に認められない⁽²⁹⁾。

こうした状況下においては、景観保護は、紛争（訴訟）に至る以前に（条例等による許可制等の）事前規制により既になされていることが望ましい。

本件は、まさにこうした、自治体の条例に基づく

景観保護のための事前規制の実体的側面が審査され適法とされた点で、景観保護の拡充という観点から見れば画期的なものであつたと評価できよう。

しかしながら、本件に関しては以下のようない課題がある。まず第一に、既に指摘したところでもあるが、災害・水害発生の「おそれ」であれ、景観破壊の「おそれ」であれ、処分要件中に不確定が存在する場合、処分行政の裁量権に対し、裁判所としてどのようなアプローチで統制を行つたのかが本判決では不明確であった。

第二に、条例による規制が適法か否かは、法令と条例の規制の総和が過剰規制となつていいか否か（比例原則適合性）によって判断されると考えられるところ、規制の根拠となる保護法益の性質や価値についての評価は、当該規制の限界を確定する基準の設定に際し、不可欠な事柄であろう。とりわけ、本件のように、その価値が一義的に明らかではない景観を保護法益とする規制について、景観の客観的価値の有無や程度を明確にしないままその適否を判断するならば、公共財としての景観の価値はいつも定まらず、事業者の経済活動上の予測可能性を損なう状態も解消されない。

このように、本判決は、その結論の意義は別としても、その審査のあり方について言えば、重要な論点に關し明確な十分な解答を提示するものとは言い得ず、条例に基づくメガソーラーの設置に係る規制の適法性審査についてのメルクマールを提示するものとまでは評価できないと考える。

（おさない ひろき 金沢大学法学系教授）

キーワード：メガソーラー／条例／取消訴訟／要件裁量／景観利益

(28) 富士河口湖町太陽光発電設備不同意処分事件（東京高判平成30（2018）年10月3日『判例地方自治』451号56頁）、伊東市太陽光発電設備事件（東京高判令和3（2021）年4月21日『判例時報』2519号5頁）。

(29) 長内祐樹「自治権としてのまちづくり権の法的性質とその課題」日本地方自治学会編『自治体と民主主義』（敬文堂、2024年）107—111頁。