

国立マンション事件にみる市の施策と長の賠償責任

前田 萌

Mayor Liability and City Measures in Kunitachi Condominium Case

Moe MAEDA

Abstract

According to State Radress Act Article 1 section 2, city of Kunitachi filed a suit against their former Mayor. She have developed measures to prevent the construction of a huge condominium along a beautiful street in the city, but the Supreme Court judged the city measures which she led unlawful and the city had to make reparation to the condominium owner company. This paper discusses whether the former Mayor should be liable for the scenic preservation policy which many residents in the city and its council have cooperated with. Focusing on the scrutiny of the unlawfulness of her individual conducts, this paper analyses two decisions of Kunitachi Condominium Case. This paper shows two points for understanding the decisions. First, it is focused on her duties of Mayor as a "politician". Second, her conducts should be considered into two types. The High Court decided that one of conducts (called the second conduct) which connected to enact the ordinance to protect structuring condominiums were lawful, because they were enacted by council through democratic process. However, the conducts (called the first, third, and forth conduct) to urge connected people and authorities were tort. The court concluded that she was liable for full reparation in which the city had repair the company. This paper agrees with the court decisions about second conduct. but, questions why the other conducts were tort. They were usual political activities and did not seem to interfere with business directly. Lastly, this paper suggests that the evaluation of the second conduct is influenced by the duties of a Mayor.

1. 国立マンション紛争

東京都国立市には、市の北部にある JR 国立駅から南に伸びる「大学通り」と呼ばれる通りがある。大学通りの桜並木・銀杏並木は、長年に渡って地域住民によって保持されてきた。通り沿いの多くの区域は第1種低層住居専用地域に指定され、並木と調和するように住宅が立ち並んでいた。その優れた景観は、「新東京百景」等に選出され、客観的にも高く評価されている。ところが、この大学通りの南端に位置するいわゆる「東京海上跡地」と呼ばれる本件土地は、過去の土地利用の状況を反映して高さ制限のない第2種中高層住居専用地域に指定されていた。これに着目した建設業者 M は、本件土地を購

入し、高さ 55 メートル、地上 18 階建てのマンション（「本件建物」とする。）を建築する計画を表明した。かねてから駅及び大学通り周辺の高層マンションの建設問題に懸念を示していた住民や本件建物の建設により日照権等を侵害されることをおそれる住民らが反対運動を開始する一方、M も強硬に建設を進めた。その結果、M、取りうる手段を駆使してマンション建設を阻止しようという周辺住民及び国立市、建築確認を与えた東京都との間の一連の訴訟に発展することになった（表1：以下では表1の記号法に基づいて訴訟及び判決を表記する。例：E 訴訟、E-①判決）。

本稿が扱う E 訴訟は、1990 年代末以降、足掛け 20 年にも渡った国立マンション紛争の終局に当たる。結論か

ら言えば、建設計画が明らかになった当時市長の職にあったU（在職：平成11年5月～19年4月）が、C訴訟で国家賠償法上違法とされた一連の行政施策の責任を取り、C訴訟で市がMに対して負った賠償金額全額を

支払うことで終結した（E-③決定）。裁判では、元市長の4つの行為が賠償責任を認める根拠となったが、その行為自体の捉え方については議論の余地がある。本稿はこの論点について検討する。

表1：国立マンション紛争を巡る主要な裁判

訴訟	①地裁	②高裁	③最高裁
A 建物撤去請求の民事訴訟 周辺住民 vs M	東京地判平成14年12月18日 (判時1829号36頁)	東京高判平成16年10月27日 (判時1877号40頁) ※原告敗訴	最小一判平成18年3月30日 (民集60巻3号948頁) ※原告敗訴
B 建物除却命令の義務付け訴訟 周辺住民 vs 東京都	東京地判平成13年12月4日 (判時1791号3頁)	東京高判平成14年6月7日 (判時1815号75頁) ※原告敗訴	
C 条例の無効確認訴訟・国賠訴訟 M vs 国立市	東京地判平成14年2月14日 (判時1808号31頁)	東京高判平成17年12月19日 (判時1927号27頁)	平成20年3月11日 (上告棄却)
D 市長の営業妨害による損害賠償 請求の住民訴訟 住民 vs 市 (U補助参加)	東京地裁平成22年12月22日 (判時2104号19頁)	控訴取下げ	
E 元市長に対する求償訴訟 市 vs U	東京地判平成26年9月25日 (判自399号19頁)	東京高判平成27年12月22日 (判自405号18頁)	最小三決平成28年12月13日 (判例集未搭載)

小谷(2012)の表に筆者加筆

2. 行政施策と市長の個人責任

地方公共団体（以下、「自治体」とする。）は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施し、住民の福祉の増進を図ることを目的とする（地方自治法1条の2第1項）。自治体が向き合う地域的な課題は、具体的な紛争や被害が生じて初めて、問題として「発見」されることが少なくない。自治体は、関係者の多様な利害が衝突する場ともなる地域空間において「発見」された問題に対応するために、地域的な諸利害を調整するルールを設定する役割を担ってきた¹。

しかし、地方自治を巡る法的紛争を見ると、こうした個別の問題への対応の中で整備されてきた規制が、紛争の発端となった特定業者を狙い撃ちする、あるいは、特定（とりわけ既存住民）の利害に偏る等、「行き過ぎた²」ものと評価され、法治主義や行政の中立性との関係から違法と裁断された事例が少なからずみられる。国立マンション紛争でも、景観保全政策を主張して当選した当時の市長Uの諸行為が、開発業者の営業活動を妨害する「執拗な目標達成」行動であるとして国家賠償法上違法とされ、2,500万円の損害賠償が命じられた（C-②判決）。

国家賠償法1条2項は、違法行為を行った公務員に故

意又は重過失がある場合、自治体が当該公務員に対して求償権を有することを定める³。D訴訟では、上記損害賠償責任は、政策を主導した当時の市長Uが負うべきとして、市に対し、Uへの求償権行使を求める住民の訴えが認められた。

ただ、後追いつ的になっても対応せざるを得ない自治体政策の実状、紛争発生時期に景観保全という行政目的を掲げて当選した市長の職責、後に政治的対立が深まったとはいえ、議会が景観保持の方針に賛成し条例を制定したこと⁴等を考慮すると、E訴訟において、市長個人に損害賠償責任を問うべきか検討の余地がある⁵。

Uの責任に関わっては次のような評価がある。まず、板垣勝彦は、議会を通じて確定した規範を重視する立場から、次のように指摘する。すなわち、「(国立市の)歴史的背景を考慮に入れるほどに、…調和のとれたまちづくりに拘泥するあまり、法治行政のルールと事業者の立場にあまりに無頓着な行政（当時の市長U）の姿勢⁶」、また、「景観保全の理念を打ち出して当選した市長が景観保全のための諸政策を実行に移すこと自体は、民主主義の健全な過程に属するものとして大いに尊重に値する。だが、公平の見地からみて、行政が特定企業を狙い撃ちにして違法な損害を与えてはならないのも、法治主

義の重要な要請であることを忘れてはならない⁷。」

他方で、白藤博行は、Mの工事着工までに対応する必要があるという時間的緊迫感の中で動いたUについて、個別行政施策の積み重ねを通じて「ルール化された『民意』」の推進者として次のように肯定的に評価する。「国立市の『民意』は、歴史的に具体化され、ルール化されてきた『民意』であることが重要である。Uの行為の前提には、…歴史的背景があり、旧国立市開発行為等指導要綱制定、国立市都市景観形成条例の制定・試行などの具体の行政政策の積み重ねがあった。Uは市民自治のリーダーとして、新国立市開発行為等指導要綱・同要綱施行基準の制定、国立都市計画三丁目地区計画作成、建築物制限条例制定など、『民意』の具体化・ルール化を更に前進させた⁸。」これら2つの評価の違いは、法治行政をどのように実現するかということについての立場の違いによるものと考えられるが、長に要請される重要な性質をそれぞれ示している。

なお、E訴訟においては、市長及び市議会議員選挙を通じた市の方針変更を背景として、Uへの債権行使について議会の判断が二転三転したことも注目される。そのため、本稿が対象にする行政施策における長個人の損害賠償責任の追及という問題の他、長個人の損害賠償責任が認められた場合、一連の自治体政策の転換に関与した議会がこれを放棄（その後さらに行使）できるか、ということが問われた事件でもある⁹。

3. 訴訟の経過について

3.1. 経緯

まずE訴訟の前提となるC訴訟、D訴訟について、関連する点を整理した上で、E訴訟に至る経過を確認する。

(1)C 訴訟

Mは、当時の国立市長Uによって営業活動を妨害され、信用が毀損されたことなどにより損害を被ったとして、国家賠償法1条1項に基づき、約4億円の損害賠償金及びそれに対する遅延損害金の支払いを求めて提訴した。この訴訟では、国立市に対し損害賠償金合計2,500万円及びそれに対する遅延損害金の支払いを命じる旨の判決が確定し、国立市は、平成20年3月27日にMに対して上記金額の支払いを行った。

ところが、Mは、国立市教育委員会に対し「Mが市

から受け取った本件損害賠償金相当額を寄附したい。子供達の役に立つもの、例えばグランドピアノ等を購入してほしい」との意向を伝えた。市は寄附ではなく本件損害賠償金に係る債権放棄又は財政協力金としての納入をMに打診したが、一旦納入した損害賠償金の債権放棄はありえず、財政協力金としての支払は社内合意が取れないとの回答があったため、損害賠償金相当額を一般寄附として受け取ることを決定した。市は平成20年5月16日、Mから3,123万9,726円の寄附を受付し、一般寄附として受け入れた。また、Mの負担とされた訴訟費用について、Mは「国立市が債権放棄をしてほしい。放棄するのであれば3,120万円をそっくり寄附するが、債権要求するのであれば、その分を差し引きMへ返還するという条件付きの寄附にさせていただく」と市に伝えた。そこで、国立市議会は、平成20年6月19日、国立市のMに対する訴訟費用に関する請求を放棄する旨の議案を可決した。

(2)D 訴訟

国立市の住民が、UによるMに対する営業妨害行為及び信用毀損行為は、故意又は重大な過失によるものであって、国立市はMに本件損害賠償金を支払ったことにより、元市長であるUに対して国家賠償法1条2項に基づく求償権を有するところ、Uの後を継いだ国立市長A（在職：平成19年5月～23年4月）がこれを行使していないのは違法に財産の管理を怠る事実と該当するとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、Aを被告として本件求償権行使を求める住民訴訟を提起した。

この訴訟において、Uは、地方自治法242条の2第7項による訴訟告知を受け、11月9日、被告であるAに補助参加したものの、平成22年12月22日、Aに対し、国立市に求償金3,123万9,726円及びこれに対する遅延損害金の支払いを命じるD-①判決が言い渡された。

Aは、平成23年1月5日東京高裁に控訴し、Uも引き続き補助参加した。しかし、控訴審口頭弁論終了後の平成23年5月30日、新たに選出された国立市長B（在職：平成23年5月～28年11月）がこの控訴を取り下げたため、D-①判決が確定した。

(3)E 訴訟

D訴訟後、国立市はUに対し、D-①判決で命じられ

た求償請求を行ったものの、前件住民訴訟判決が確定した日から60日以内にその支払いがされなかったとして、地方自治法242条の3第2項に基づき、求償金3,123万9,726円及びこれに対する遅延損害金の支払いを求めて提訴した。

提訴後、国立市議会の平成25年12月の第4回定例会において、地方自治法96条1項10号の規定に基づき、原告国立市のUに対する本件求償権を放棄する旨の議案が出され、同月19日、可決された。なおこのとき、Bは本件放棄議決に対し、地方自治法176条1項又は4項に基づく再議に付すことはしなかった。

第1審は、国立市がUに対して本件求償権を行使することについて、Aが本件放棄議決を再議に付す手続を取っていないにもかかわらず、放棄の意思表示をしないのは、信義則に反するなどとして市の訴えを退けた（E-

①判決）。市は控訴した。

その後の政治的变化として、平成27年4月26日に国立市の市長選挙及び市議会選挙が実施され、本件求償権を放棄しないとするBが再選されるとともに、Bを支持する議員が多数となった。そうした状況の中で、Bを支持する3名の議員から、平成27年5月19日の平成27年国立市議会第1回臨時会において、「U元市長に対する求償権の行使を求める決議（案）」が提出された。この決議は、本件放棄議決に反対の意思を表明するとともに、国立市長に本件求償権の行使を求めるというものであり、同日賛成多数で原案通り可決された。その後に出されたのが本件控訴審判決であり、裁判所は市の控訴を認容した（E-②判決）。Uは上告したものの、平成28年12月13日に上告は退けられてE-②判決が確定した。

表2：国立マンション訴訟の経過

H11.3.30.	国立市都市景観形成条例（景観形成条例）制定
H11.4.	U、国立市長に当選。
H11.7.3.	U、別のマンション建設問題の懇談会で、Mの計画への反対を呼び掛ける。〔第1行為〕
H11.7.22.	M、本件土地購入。
H11.8.18	「東京海上跡地から大学通りの環境を考える会（考える会）」結成
H11.8.18.	M、旧指導要綱に基づく事業計画事前協議書を提出、受理。
H11.8.19.	U、新指導要綱に基づく事前協議を行うとの文書を送付〔第2行為②〕
H11.8.24.	M、近隣住民に「近隣説明書」配布
H11.8.27.	M、景観形成条例に基づき、市に地上53m・18階建てマンションの建築計画を提出。
H11.9.22.	「考える会」、50,479名の署名とともに建築見直しの陳情を議会に提出→採択。
H11.10.8.～	市 景観形成条例に基づく大規模行為景観形成基準に従い、行政指導。〔第2行為②〕
H11.11.	M、最初の住民説明会開催。計画を18階建てから14階建てに変更しこれ以上の計画変更を拒否。
H11.11.24.-12.15.	「中三丁目地区地区計画」を公告・縦覧。〔第2行為①〕
H11.12.3.	M、東京都建築主事に建築確認申請。
H11.12.13.	U、Mに対して景観条例・開発指導要綱による市の指導が終わっていないことを理由に、建築確認申請取りやめを要請。
H11.12.27.	U、テレビインタビューで発言〔第4行為①〕
H12.1.1.	「建築物制限条例」施行（本件土地は対象外）
H12.1.4.	U、助役と共に東京都多摩西部事務所を訪問、指導が終わるまで交付を待つよう要請。
H12.1.5.	M、申請を受理、即日「根切り工事」開始。
H12.1.24.	「国立都市計画3丁目地区地区計画」告示〔第2行為①〕
H12.1.31.	市議会臨時会で、「中三丁目地区地区計画条例」可決〔第2行為①〕
H12.2.1.	地区計画条例施行〔第2行為①〕
H12.6.6.	東京地裁決定 住民の仮処分申請却下→住民即時抗告
H12.12.20.	東京都、確認検査済証交付
H12.12.22.	東京高裁決定 住民の即時抗告を棄却。傍論で本件建物を違反建築物と認める。
H12.12.27.	U、建築指導事務所長に対し平成12年東京高裁決定を尊重した指導要請〔第4行為②〕
H13.3.6.	U、市議会定例会における答弁で、平成12年東京高裁決定を引用して答弁〔第3行為〕
H13.7.10.	東京都知事に対し、本件建物へのライフライン供給留保を要請〔第4行為③〕
H13.12.4.	B-①判決
H13.12.20.	東京都に対し、検査済証交付に抗議〔第4行為④〕
H14.2.9.	本件建物販売開始
H14.2.14.	C-①判決
H14.6.7.	B-②判決
H14.12.18.	A-①判決
H16.10.27.	A-②判決
H17.12.19.	C-②判決
H18.3.30.	A-③判決
H20.3.11.	C-③決定・市の上告棄却。→C-②判決確定。
H20.3.27.	国立市、Mに対する損害賠償金2,500万円・遅延損害金を支払う。
H20.5.16.	M、国立市に対し損害賠償額と訴訟費用額との合計額と同額の3,123万9,726円を寄附。
H20.6.19.	国立市議会、Mに対する訴訟費用に関する請求を放棄する議決。
H22.12.22.	D-①判決・住民勝訴。（U、国立市長Aに補助参加）
H23.1.5.	A、控訴。（Uは引き続き補助参加）
H23.4.	市長選挙でA敗北・Bが市長に就任。
H23.5.30.	B、D訴訟の控訴取下げ。→D-①判決確定。
H23.12.21.	国立市、E訴訟を提起。
H25.12.19.	国立市議会債権放棄議決→B、再議に付さず。
H26.9.25.	E-①判決・市の訴え棄却。→市、控訴
H27.4.26.	国立市長選挙でB再選、市議会選挙で、B派が多数を占める。
H27.5.19.	国立市議会債権行使議決（放棄議決への反対意思の表明・市長に求償権行使を要請）
H27.12.22.	E-②判決・市勝訴。
H28.12.13.	Uの上告不受理→E-②判決確定。

長谷川（2012）、山岸（2016）を基に、筆者作成

3.2. 判決の概要

E 訴訟の主たる争点は、前段の D 訴訟における U の参加的効力の有無、市の U に対する求償権行使の可否の 2 点である。前者については、E-①、E-②判決とも、U において、控訴審を受け上告審で争う機会が、B による控訴取下げによって奪われたことは民事訴訟法 46 条 3 号の「被参加人が補助参加人の訴訟行為を妨げたとき。」に該当するものというべきであり、D 訴訟の参加的効力が U に及ばないとした。

後者について、U の M に対する違法行為の有無、② M の損害、③ U の故意又は重過失の有無、④求償権の発生の有無、⑤寄附による損害の実質的な補填による損益相殺の可否、⑥求償権の消滅又は信義則違反の有無を判断した。以下、後者について両判決の概要を整理する。

3.2.1. E-①判決

(1) U の諸行為の評価に先立って、議会の債権放棄議決の有効性を認めている。債権行使を命じる D-①判決の存在、B が市長選当時、U に対し違反行為により市に与えた損失を請求することを公約に掲げていたこと等を考慮したとしても、国立市議会が本件求償権の放棄議決をすることは、「普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であってその裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認めることができない」。

(2) 損益相殺について、「本件寄附によって本件損害賠償金の支出による損失が実質的に補填され、損益操作によって本件求償権が消滅したとまでは認めることができない」が、「国立市の財政における計算上は、本件損害賠償金の支出による損失が、事実上解消されたものと見ることは可能である」。

(3) U の各行為について、M による本件建物の建築阻止を目的にしていたとしても、本件地区計画及び本件条例による建築制限が本件土地以外の対象地区全体に及ぶこと、U が景観保持を公約の柱の 1 つに掲げて国立市長に当選したこと、M との間にはマンション建築計画以外に特段の関係がないことから、「少なくとも、被告 U は、上記のような各行為を、M という特定の企業の営業活動を狙い撃ち的に妨害しようとして行ったわけではなく、飽くまで、景観保持という自身が掲げる政治理念に基づいて行ったものと認めるのが相当であり、また、

被告 U が、それによって、何らかの私的な利益を得たものと認めることもできない。」

(4) 国立市の地域的背景及び景観を巡る U の諸施策が、その退任後に廃止されたり大幅に変更された事実も認められないことから、「上記のような各行為の前提として被告 U が掲げていた政治理念自体が、民意の裏付けを欠く不相当なものであったと認めることはできない。」

(5) C、D 訴訟で違法とされた U の個別的行为¹⁰は、「個々の行為を単独で取上げた場合には不法行為を構成しないこともあり得るけれども、一連の行為として全体的に観察すれば、地方公共団体の長として社会通念上許容される限度を超えており、M に許されている適法な営業行為である本件建物の建築及び販売等を妨害したものと判断せざるを得ないという程度のものであって、違法性の高いものであったと認めることはできない。」

(6) 「本件放棄議決については、議案が議員によって提出されたものであることを理由として不合法となるものではなく、また、議会の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認めるともできない。」

(7) 国立市長 B が、地方自治法 176 条に基づいて本件放棄議決を再議に付する手続をとっていないにもかかわらず、U に対する本件求償権の放棄の意思表示をしないことは、普通地方公共団体の長としての権限を濫用するものといわざるを得ず、市の主張するその他の事実を考慮したとしても、市の本件求償権行使は、信義則に反するものとして許されないというべきである。

3.2.2. E-②判決

(1) U の M に対する違法行為の有無について、自治体の長と一般職の公務員とは、選挙によって選ばれ、政治活動の自由がある等の違いがあることから、職務上の法的義務として要求される公正性・中立性も一般職の公務員と異なる面がある。景観利益を重視する立場から、建築を規制することにより土地を利用する個人の営業活動が制限されたとしても、規制目的が公共の福祉に合致し、規制手段が規制目的に照らして均衡のとれたものであり、法的に適正な手段に従って行われる限り、営業の自由を侵害したというだけで国家賠償法上違法にはならない。本件において、U が、都市計画法及び条例に基づき、本件土地を含む地域について建築物の高さを制限する建築規制を行おうとしたこと自体は、それが「住民の福祉の増進」に沿うという一つの政策判断の下にされた

ものであり、本件土地を含む周辺土地の歴史や地域性に照らして一定の合理性がある。問題になるのは、条例の制定等による法的な規制手段にとどまらず、住民集会や議会での発言等、事実上の圧力となるような手段を用いた点において、社会的相当性を逸脱し、当該私人の営業活動を違法に妨害したものとして、職務上の法的義務に違反したといえることができるかどうかである。

判決が検討対象とする U の個別行為は以下の 4 つである¹¹。

第 1 行為：別のマンション建築計画に関する懇談会に参加し、終了後の雑談の中で、本件土地におけるマンション建築計画があること、こうした景観にそぐわないマンション計画は行政だけで止めるのは容易でないという趣旨の発言をしたこと

第 2 行為：① M に対して地区計画や条例に基づく法的規制をかけようとして、これらの手続を指示、指導したこと、②上記の法的規制が及ぶ前に M が工事に着工することを妨げるために、施行前の新指導要綱に基づく事前協議を求めたことなど

第 3 行為：市議会の定例会における議員からの質問に対し、平成 12 年 12 月 22 日東京高裁決定¹²を根拠に、本件建物が本件条例に違反する違法な建物である旨の答弁をしたこと

第 4 行為：①テレビのインタビューにおいて、マンション建設を阻止するためにいろいろな手段を講じるなどと発言したこと、②東京都建築指導事務長に対し上記平成 12 年高裁決定を尊重した指導を求めたこと、③東京都知事に対しライフラインの供給の保留を働きかけたこと、④東京都による本件建物の検査済証の交付に抗議したこと

(2) U の個別の行為の違法性について、E-②判決は、次のように述べる。

第 2 行為①は、それ自体は適法な法的手続きであるが、それ以外の行為は全体として、M の営業を妨害するものであり、手段として社会的相当性を欠く行為である。ただ、第 2 行為②については M の建設着工には結果的に影響はなかったといえる。しかし、第 1 行為、第 3 行為及び第 4 行為は、M の顧客がマンション購入に消極的になるなどの影響を与えたものと認められ、これに

よって M の信用が毀損されたことも認められる。

U は、「M が行政指導に従わないことが確認された段階で、地区計画等の策定等の法的な規制を及ぼす手続のみをしていれば、国家賠償法上の違法と言われることはなかった」と考えられる。「当時の状況に照らし、地区計画等の法的手段では時間的に M のマンション建設を阻止できないことから」、上記のような事実行為に出たと推認することができるが、これらの行為は「社会的相当性を逸脱するものであり、景観利益保護という目的の公益性があったとしても、それによって手段の違法性を阻却するものではない」。「M の損害も…相当なものであり、U が M の受ける損害に対してあまり考慮した形跡がうかがわれない。そうすると、第 1 行為、第 3 行為及び第 4 行為は、個々のみでも不法行為となるものであるが、全体的に見て一連の不法行為を構成するものと認めることができる。」

(3) M 社の損害について、第 1 行為、第 3 行為及び第 4 行為によって、M 社の顧客がマンション購入に消極的になるなどの影響を与え、これにより M 社の信用が毀損されたことが認められる。また、第 3 行為及び第 4 行為によって、M が違法建築物を建てる業者との印象を与え、M にかんがりの企業イメージの低下、他の事業への影響、信用毀損による損害を与えたことは容易に推定できる。しかし、U の不法行為の寄与度を確定するのは損害の性質上困難であるから、民事訴訟法 248 条により、相当な損害額をそれぞれ 1,500 万円、1,000 万円と認めるのが相当である。

(4) U の故意又は重過失の有無について、第 1 行為については、当時 U に違法性の認識がなかったとしても、市長の職務を逸脱したものであり、手段としての社会的相当性を欠く違法な行為であることは容易に認識することができた。第 3 行為については、明らかに社会的相当性を欠く違法な行為であることは容易に認識することができた。第 4 行為については、違法であるとの認識がなかったとしても、容易に違法性を認識することができた。以上から、いずれにおいても、少なくとも重過失があったものと認められる。

(5) 本件求償権の発生の有無について、C-②判決と本判決は、必ずしも不法行為に該当する事実が全部一致するものではないが、M の損害との関係で、両者の不法行為の間に基本的な同一性があるものと認められる。したがって、市は、上記の損害賠償金の支払によって、U

に対し同額の求償権を有する。

地方公共団体の長の政策実行に基づく行為の結果、第三者に違法に損害を与えた場合、求償権行使は地方公共団体への背信行為があったとき等に限定される等とするUの主張は、法律上の根拠を欠くものであり、すべて採用できない。

(6) Mによる寄附が市の損害を実質的に補填したと認められれば損益相殺がなされるが、「控訴人側も、本件損害賠償金の返還ではなく、一般寄附として受け入れたものであることに照らすと、本件寄附をもって、控訴人の本件損害賠償金の填補と見ることはできない。また、…本件寄附はMが…低下した企業イメージを回復するための営業判断としてされたことがうかがわれ、本件損害賠償金の支出による控訴人の損失と本件寄附との間に、いわゆる損益相殺を相当とする因果関係があるともいうことはできない。」

(7) 本件放棄議決による本件求償権の消滅又はその行使についての信義則違反の有無について、「地方自治法96条1項10号が普通地方公共団体の議会の議決事項として権利の放棄を規定している趣旨は、議会の慎重な審議を経ることにより執行機関による専断を排除することにあるものと解される。普通地方公共団体による債権の放棄は、…条例による場合を除き、その議会が債権の放棄の議決をしただけでは放棄の効力は生じないのであって、…その長による執行行為としての本件求償権の放棄の意思表示がされるまでは、本件求償権は消滅しないと解される。」

「本件行使議決がされる前においては、国立市長としては、…再議に付することなく、本件放棄議決に従わずに本件求償権を行使することは権限の濫用に該当する余地があったものと解される。しかし、本件行使議決は、本件放棄議決に反対の意思を表明するとともに、国立市長に対して本件求償権の行使を求めるというものであり、これが最新の市議会議員選挙によって選出された市議会議員による議決である。国立市長としては、現在の民意を反映していると考えられる最新の市議会の議決に従うべきであるから、…本件求償権を行使することが権限の濫用に当たり又は信義則に反するということができない。」

4. 長の諸行為の違法性

4.1. 概観

まず、Uの4つの行為の違法性評価について検討する。C-②判決¹³、D-①判決では、Uの4つの行為について、全体的に観察すれば、Mの建築・販売という営業活動を妨害し、その形態は普通地方公共団体の長として要請される中立性・公平性を逸脱し（特に第1行為及び第4行為）、急激かつ強引な行政施策の変更であり（特に第2行為）、異例かつ執拗な目的達成行為である（特に第1行為、第3行為、第4行為）。これにより、地方公共団体又はその首長としての社会通念上許容される限度を逸脱している（C-②判決）、又は、私人の権利に対して相応の配慮がされた形跡もうかがわれないことから、社会通念上許容される限度を逸脱している（D-①判決）、とされ、違法性が認定されている。

E訴訟ではUの各行為の違法性を改めて判断する。C訴訟においては、これらが自治体外部との関係で、市の損害賠償責任の有無が検討されたが、E訴訟は自治体内部において長が個人としての損害賠償責任を負うかどうかを問うことから、判断が変わることがありうる¹⁴。また、D訴訟との関係では、Bによる控訴取下げにより失われた、Uの裁判を受ける利益を保障する¹⁵。

E訴訟では、「飽くまで、景観保持という自身が掲げる政治理念に基づいて行ったもの…政治理念自体が、民意の裏付けを欠いたものと認めることはできない（E-①判決）」、「長は選挙によって選ばれ…政治活動の自由があり…その公平性・中立性は、一般職の公務員に求められるものとは異なる面があることは否定できない（E-②判決）」といったように、Uの「政治家」としての側面に着目した検討がなされた¹⁶。本件では、C及びD訴訟と異なり、第2行為が適法な法的手続きとして違法性は阻却されるとした点に注意すべきである。

4.2. E-①判決の検討

E-①判決は、Uの各行為について、Mによる本件建物の建築の阻止を主要な目的とするが、本件地区計画及び条例は対象地区全体に及ぶのでMを「狙い撃ち」的に妨害したものではない。Uは景観保持という政治理念を選挙公約の柱の1つに掲げて平成11年4月の市長選に当選した。そして、Uが何らかの私的な利益を得た

ものと認めることもできないし、Uの在職前後で国立市の景観政策が一貫していることも確認できる¹⁷（本稿E-①判決概要（3））、とする。この点、白藤は、国立市が単なる「ふわっとした民意」ではなく諸行政施策の積み上げによって「具体化され、ルール化された『民意』」に基づく景観政策であることを裁判所が認めたものと評価している¹⁸。

E-①判決が、個別の行為の違法性を具体的に問題にしているのは、Uの第2行為である。C-②判決、D-①判決を仮に前提としたとしても、本件地区計画及び本件条例自体、制定手続等の大きな瑕疵・内容の違法性を認めることはできず、本件建物が既存不適格化したことによってMに不利益が生じたとしても損害賠償請求の対象になる損害とはいえないことから、Uの第2行為を違法と判断することは困難とする。他方、第1、3、4行為は個別に検討していない。「個々の行為を単独で取上げた場合には不法行為を構成しないこともあり得るけれども、一連の行為として全体的に観察すれば…Mに許されている適法な営業行為である本件建物の建築及び販売等を妨害したものと判断せざるを得ないという程度のものであって、違法性の高いものであったと認めることはできない」とすることから、違法性はあるかもしれないがあったとしても軽微、と消極的に解しているように思われる。

E-①判決は、要するに、Uは自身の私欲で動いたわけではなく、Uの諸行為は、国立市で従前からなされてきた景観政策・Uの退任後の景観政策との全体的な一貫性が認められるものであって、Uが推進した景観政策はこうした積み重ねやU自身の選挙での当選によって「民意の裏付け」を得ていた。仮にこれまでの判決を前提としても、個々の行為全てが積み重なった結果、Uの行動は市長として社会通念上許容される限度を超えてMの営業活動を妨害したものと判断せざるを得ないという程度のものであり、その違法性の程度は、それほど高くない（本件の請求との関係では、議会の放棄議決に不合理はない程度¹⁹）というものであった。

4.3. E-②判決の検討

E-②判決は、長に求められる公平性・中立性は、一般職の公務員に求められるものとは異なる面がある、とした上で、Uが景観利益を重視する立場から、都市計画法及び条例に基づく建築規制については、「『住民の福祉

の増進』に沿うという一つの政策判断の下にされたものであり、…本件土地を含む周辺土地の歴史や地域性…に照らして」一定の合理性があるとした（本稿E-②判決概要（1））。ここで特に問題としたのは、Uが、法的な規制手段にとどまらず、住民集会や議会での発言等、事実上の圧力となるような手段を用いたことである。結果として、法的な規制手段である第2行為以外の第1、3、4行為は、社会的相当性を逸脱するものであり、景観利益保護という目的の公益性があったとしても、それによって手段の違法性を阻却するものではないこと、Mの損害も相当なものであること、UがMの損害に対してあまり考慮した形跡がうかがわれないこと、を挙げ、個々のみても不法行為となるものであるが、全体的に見て一連の不法行為を構成するものと認めることができると、違法性を認定した。以下個別に整理し、コメントを付す。なお、判決の順番を変更し、先に法的規制手段である第2行為からみる。

4.3.1. 第2行為について

E-②判決も以下のような理由から不法行為とは言えないと判断した。

Mに対し地区計画や条例に基づく法的規制をかけようとして、これらの手続を指示、指導した第2行為①は、都市計画法に従って行われた手続であること、条例の制定は市議会の議決に基づくこと、Mにとっても、大学通り沿いの土地についての景観問題の存在から、本件土地に建築規制が広がることは土地購入前に十分予見できたことから、本件建物が既存不適格となり販売が困難になったとしても、法規制を指示・誘導した行為が職務上の義務違反となるものではない。

上記の法的規制が及ぶ前にMが工事に着工することを妨げるために行った第2行為②は、手続自体は、景観条例等に基づくMに対する行政指導であり、仮にこれによってMの建築着工が遅れ、建築基準法に違反することになっていたとすると、このようなUの行為が職務上の義務違反となる余地があった。しかし、結局のところ、Mは、Uの指導にかまわずに既存法規に基づく建築手続を進め、本件建物の工事中工時点で、地区計画等に基づく建築規制が及ばなかったこと、本件建物が既存不適格建物になったことは、条例制定等適法な手続によるものであって、当時の状況からすると十分に予見できたこと等を指摘する。総じて、第2行為によるMの

営業損害及び信用毀損の損害に対する直接の影響はうかがわれない、とした。

なお、条例制定の有効性・適法性自体はC-②判決も認めている。すなわち、第2行為について、地区計画及び条例の規制は周辺約50棟の建築物に対しても効力がありMを狙い撃ちするものではないこと、この地域は歴史的にも景観の重視が潜在的に求められていることが明らかであること、条例等が成立しなかったとしても同内容の規制がなされる可能性は十分にありかつその規制は有効・適法であるからその内容自体については違法を問うことは困難であり手続的にも大きな瑕疵はない、とした。そして、地域的な事情や市の諸施策等から規制の蓋然性は濃厚であり、Mは事業展開においてそのリスクを甘受しながら対応しなければならない、と。しかし、先に紹介したように、条例等の規制目的がMの営業妨害にあることは明らかであって、第2行為は「急激かつ強引な行政施策の変更」であると述べ、結果的には行為全体として不法行為を認定している。これに対して、E-①判決ほど強調していないとはいえ、E-②判決がUの第2行為に職務上の義務違反を認めなかった点は注目される。

4.3.2. 第1行為について

E-②判決は、「既存の法制度では、UがMのマンション建設を阻止することができないことが分かっていたからこそ、住民運動を手段として利用しようとしたものと思われる。しかし、…市長として知り得た内部的な情報を住民に提供して、…住民運動が起きることを企図した」と指摘した。そしてこのことは、行政の公平性に反するものである上、市長の本来の職務を逸脱したものであり、手段の相当性を欠き、これによってMの営業活動を侵害したとすれば市長の職務上の義務に反する違法な行為である、とした。更に、反対運動がマンション建築に先駆けて展開されたのは、第1行為の寄与が大きいとした。

しかし、第一に、長が自己の政治理念について、支持者となり得る住民に対して支持を訴えるのは、通常想定される長の活動といえる。第二に、E-②判決自身が第2行為の評価の部分で、本件土地周辺地域の景観問題への関心の高さを指摘しているように、この地域では、以前から近隣での高層マンション建設に対する反対運動が展開されており、仮に第1行為がなくとも反対運動が起きることは十分予見できたといえよう²⁰。そうすると、Uの発言が説明会を紛糾させた主たる原因であり、結果

としてMの営業に影響を及ぼした、とまで認めることは困難と思われる。

4.3.3. 第3行為について

E-②判決は、「当時、根切り工事中の建物が『現に建築の工事中の建築物』に該当するかどうかは確定した裁判例がなかった」ことからUの答弁は不正確なものであり、「市議会における答弁を聞いた一般市民において、Mのマンション建設が違法であるとする司法判断がなされていることを注釈なしに引用して、これが違法な建築物であるとの印象を与えることを意図して答弁したと認めるのが相当」であるとする。そして、「市長という地域行政の代表者が市議会における答弁という公的な場で発言したという意味も大きく、このような答弁が報道されて、これをMの顧客らが知ったことによってMの営業損害及び信用毀損が生じたことも認められる」と。

しかし、地方議会が長・議員の相互のやりとりを通じて物事が決定されていく場であることからすれば、そこでの発言は相当広く認められるべきである。同時に、両者のやりとりが常に整然となされるとは限らず、また、答弁内容は質問によって左右されることにも注意が必要である²¹。また、高裁決定の後に裁判所の判断が出ていたならまだしも、直近の裁判所の決定に依拠して自らの見解を述べるのが、長としての職責を逸脱する行為とまではいえないだろう²²。

更に、Uの答弁が報道されることにより、顧客がこれを知り、Mの営業妨害につながったとの部分についても疑問がある。平成12年12月22日高裁決定は、既に翌日朝日・読売新聞でMの実名入りでかなり大きく報道されていたとのことであり²³、購入を検討している人であれば目に留まるはずである。そこから3ヶ月後の市議会の答弁で初めて知ったという顧客ばかりだったとは考えにくい。そのため、Uの答弁自体がMの営業妨害に与えた影響はそれほど大きなものとはいえないのではない。

4.3.4. 第4行為について

E-②判決は、各発言について次のように述べる（表2参照）。

①テレビインタビューでの発言は、「水道をつながない可能性を示唆するものであり、本件建物を購入しようとする顧客らに対する影響が大きい」。

②東京高裁決定の尊重を要請したことについては、「下級審の決定の理由中の判断にすぎないから、これに基づき、建築指導事務所長に対して指導を求めたことは不当」であるので②と包括して不法行為を形成する。

③ライフラインの供給保留の要請について、「法律上給水拒否などの行為が許されるものではなく、…ライフラインの供給がなくなる可能性を示唆することによって、この報道を耳にしたMの顧客に対する影響は大きく、明らかにMの営業を妨害するものとして不法行為を構成すると認められる。」

④また、検査済証の交付への抗議について、「建築基準法上適正な行為に対して、住民らとともに圧力をかける行為であり、このことが報道されることは当然に当時の状況から予想できたものであり、このことを報道によって知ったMの顧客が違法建築であるとの印象を受ける可能性が高いものであって、明らかにMの営業を妨害するものとして不法行為を構成すると認められる。」

これらのうち、まず、②については前述のように不法行為とまでは言えないと考える。しかし、①のような建築開始前の具体性の乏しい段階での発言に比べ、③のように実際に検査済証が下り、工事が開始されてから、ライフラインを止めようという可能性が示唆されたことについては、行政機関の長の発言としては適切でない。また、④について、所管行政庁が自らの責任において行った検査済証の交付に抗議するという点も、行政機関の対応として通常のものとは言えないだろう²⁴。

ただ、事業者が行政指導を拒否した後、対抗手段としての給水拒否が問題になった先例である「武蔵野マンション事件(最決平成元年11月8日判時1328号16頁)」とは次の点で異なる。この事件では、中高層建築物の建設に当たっては関係住民全員の同意を得るようとの市の行政指導に従わなかったことで、市自ら給水拒否を行ったことが問題になった。国立市の場合、自らは決定権を持たず、東京都および建築指導事務所長に要請したに留まるという意味では、顧客及び業者に与える影響には違いがあると考えられる²⁵。

4.4. 長の行為の違法性と議会との関係

長の行為の違法性は施策の遂行との関係で問題になる。E-②判決においてUの各行為は、議会の決定との関係（第2行為）と、それから派生する長の公務執行との関係（第1、3、4行為）とに分けられ、その違法性は

後者について問題になっている（本稿E-②判決概要（1）（2））。

この点、補助金給付に関して、議会の審議・可決を得たことを要素の一つとして市長の個人責任を否定した「日韓高速船事件」は、議決に絡んだ公務遂行上の問題が問われた点で、E訴訟の参考になるように思われる²⁶。

この事件では、第3セクターである日韓高速船株式会社の運休後の債務処理のために下関市が支出した補助金が、地方自治法232条の2の定める「公益上必要がある場合」に当たらず、違法であるとして市長の個人責任が問われた。控訴審は、市議会において補助金の支出に係る補正予算案が採択されたからといって市長の財務会計行為の違法性は阻却されないとして、市長に市に対する3億4,100万円の賠償を命じた（広島高判平成13年5月29日判時1756号66頁）。しかし、最高裁はこれを取り消し、事業の目的、市と事業との関わり程度の程度、補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、市長が補助金支出について市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたこと、補助金支出は市長その他の事業関係者に対して不正な利益をもたらすものではないことに照らすと、市長が補助金を支出したことにつき公益上の必要性があると判断したことについて裁量の逸脱・濫用は認められないとした（最小一判平成17年11月10日判時1921号36頁²⁷）。

この点、市の施策として行った補助金支出の「公益上の必要性」を判断するにあたり、長個人に損害賠償責任を認めるか否かの判断として、職務上の過誤の存否の判断が入る可能性がある指摘されている²⁸。

碓井光明は次のように述べる²⁹。自治体による補助金交付は、①一般的な公益性が必要とされること、②具体の公益性判断については第一次的には自治体に委ねられるが、長が単独で判断することはできず、議会による民主的正当化が必要とされる。ところが、補助金の公益性または無益性を具体的に判断することは容易でないの、議会の議決を経て交付された補助金について、裁判所が詳細な公益性について判断し違法とすることは果たして適切か、との疑問がある。市長は補助金について再議に付す権限を有するが、「『議会と協調してなされた政策判断』について、『市長個人の損害賠償責任』を追及するには、それだけの『強度の違法性』がなければならない³⁰」、ということになる。

「日韓高速船事件」におけるこうした判示は、E訴訟

について、自治体（長・議会）としての意思決定と長の個人責任との関係を検討する上で示唆的である。

4.5. 小括

以上を踏まえると、市の元市長に対する求償訴訟である E 訴訟の理解には、次の 2 点が重要と思われる。第 1 に、長の一般職の公務員と異なる、政治家としての側面が注目された。第 2 に、そのことにより、C 訴訟で M と市との間で問題となった U の個別的行为は、議会の決定に関わる第 2 行為と、そこで確認された景観保持政策から派生する U の政治家としての行為である第 1、3、4 行為とに分けられた。そして後者の政治家としての行為が「社会的相当性」を欠いて違法とされた³¹。

E-①判決、E-②判決とも、景観保持という政策選択が議会の議決という民主的手続によって承認されたことを重視してその有効性を導いている。特に E-①判決は、U が主導した景観保持という政策目的は、事件の経緯を検討するに単なる「首長の暴走³²」による「急激かつ強引な行政政策の変更」ではなく、国立市の歴史的経過の中で条例制定をはじめとする個々の行政施策の積み重ねを通じて民主的正当性を確認していった³³。第 2 行為のように長の個人的行為が議会の決定と接続している場合、長個人の損害賠償責任が認められるためには「強度の違法性」が必要となることが「日韓高速船事件」から示唆される。

住民集会での発言である第 1 行為、高裁決定を引用した議会答弁についての第 3 行為、東京都への要請に関する 4 行為は、いずれも U による関係者への政治的な働きかけである。ここで、U 個人の職務行為上の義務違反が問題になるが、個々に検討してみると、通常想定される長の活動を逸脱し、これらによって M の営業活動を侵害するなどの違法性を認定すべきものに至らないように思われる。

5. 長の賠償責任

E-②判決は、第 1、3、4 行為の不法行為の認定について、第 2 行為も不法行為とした国賠訴訟である C-②判決との若干の違いを認めつつ、両者の間には基本的な同一性が認められること等述べ、市に課された損害賠償額と同額の求償権を市に認め、賠償額の制限については触れていない（本稿 E-②判決概要（5））。しかし、第 2

行為は長の職責をどのように考えるかという、いわば本丸の論点ともいべきものである。すなわち、本稿 2. で示したように、議会が確定した規範に基づく法的安定性をより重要と考えるなら板垣の理解に即して、現場の緊迫感の中で地域の課題への対応手段を工夫しようとすることをより重要と考えるなら白藤の理解に即して、長の職責を捉えることになろう。その意味で、第 2 行為について、E-②判決が U の職務上の義務違反を認めなかったことは小さくない。第 2 行為は求償権の発生という論点についても検討されるべきであった。

板垣は、E-②判決が第 2 行為の違法性を否定した点について、「建築規制が広がることが被規制者にとって事実上予見できたことが、行政施策の違法性をすべて阻却する事由となるとは思われない。」と述べ、第 2 行為も違法性を認定すべきとする立場である³⁴。それでも、第 2 行為の事情は C-②判決がしたように「段階的な賠償額の減額という処理が妥当」と述べており、また、D-①判決での評釈において、U が「自身の信じて疑わない諸施策を率先・主導して行ったことは疑いなく、その限りで罪は重い」としつつ、市民や議会から一定の支持があったことを理由にした「ある程度の責任制限」の可能性を排除していない。

これに対して、E-②判決は、第 2 行為を適法としたが、それによって求償権行使の対象となった U の行為は専ら関係者への政治的な働きかけに絞られた。この点、嘉藤は、E-②判決について「U 氏の行為のみを切り出して、実質的に U 氏に賠償責任を負わせることを意図しているように見受けられる³⁵。」と指摘する。すなわち、U は議会も関与した政策判断に基づく範囲を超えて、違法に政治的働きかけを行ったということになるので、まさに「首長の暴走」ということになる。そのため、C-②判決で市が負った M に対する賠償責任はそのまま U 個人の責任となった。

注

- ¹ 嘉藤亮「元市長に対する求償金請求控訴事件：国立求償事件」自治総研 462 号 35 頁（2017 年）参照。角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ：諸相と動態』321 頁（東京大学出版会、2001 年）は、「場」としての地域空間における価値・規範の生成プロセスを「具体的紛争事例の登場→自治体による問題の認知と調整の試み→地域住民による新たな価値の発見・共有→要綱等による試行的な対処→条例による一般ルール化」と示す（342 頁）。更に、日本においては、地域の土地利用の変化が生じて初めて「これまでの黙示の『ルール』が再認され、規範意識の生成へと向かうという流れが一般的なのではないか。」と指摘する（348 頁脚注 56）。
- ² 北河隆之「元市長に対する求償金請求控訴事件：国立市〈地方行政判例解説〉」判例地方自治 408 号 85 頁（2016 年）。
- ³ 求償権行使は、現実的には「極めて稀」な状況であるという。西楚章『国家賠償法コメンタール』630 頁（勁草書房、2012 年）
- ⁴ 市議会で M のマンション問題についての問題意識が共有されていたこと、その後条例の制定に向かうにつれて対立が激化したことについて、黒川滋・竹野克己「『議会』～国立市議会の責任について～」五十嵐敬喜・上原公子編著『国立景観訴訟：自治が裁かれる』168 頁（公人の友社、2012 年）170 頁以下を参照。
- ⁵ 長の責任を国賠法 1 条 2 項の求償権行使によって追及することの法的問題点に焦点を当てて論じたものとして、本件訴訟の被告弁護士側意見書を基にした西楚章「住民訴訟を通じての求償権の行使」『明治大学法科大学院論集』12 号 69 頁（2013 年）。このほか、国立マンション訴訟の一連の訴訟について詳細に分析したものとして板垣勝彦『住宅市場と行政法：耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法』第 6-8 章（第一法規、2017 年）。
- ⁶ 板垣勝彦「マンション建設と自治体行政－国家賠償、住民訴訟、長への求償－」『住宅市場と行政法：耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法』201 頁（第一法規、2017 年）212 頁。引用の際、元市長については本稿の記述に合わせて U とした。以下の引用でも同じ。
- ⁷ 同上、217 頁。
- ⁸ 白藤博行「国立マンション求償金住民訴訟判決の意義と論点」『住民と自治』2014 年 12 月号 26 頁、27 頁。
- ⁹ 参照、日置雅晴「住民訴訟と議会・首長を巡る法的な問題」五十嵐敬喜・上原公子編著『国立景観訴訟：自治が裁かれる』130 頁（公人の友社、2012 年）142-143 頁。（本稿 E-①判決概要（1）（6）（7）、E-②判決概要（7））。D 訴訟について、U の個人的行為における違法性を U の政策実現過程から分析するものとして、五十嵐敬喜「国立の景観とは何であったのか」五十嵐敬喜・上原公子編著『国立景観訴訟：自治が裁かれる』10 頁（公人の友社、2012 年）42 頁以下。
- ¹⁰ E-②判決を参照。

- ¹¹ 時系列については、表 2 を参照。
- ¹² 傍論で、建築物制限条例が有効であるとした上で、本件建物は条例の公布時点において「現に建築の工事中」に至っておらず、条例違反である、とした。
- ¹³ M の損害は 2,500 万円と認定されたが、これは、C-①判決から大幅に減額されたものである。
- ¹⁴ 国賠訴訟の確定判決の既判力が求償訴訟に及ばないことについて、西楚章『国家賠償法コメンタール』（勁草書房、2012 年）628-629 頁。
- ¹⁵ なお、この可能性は行訴法改正当時から指摘されている。安本典夫「住民訴訟・新四号訴訟の構造と解釈」立命館法学 2003 年 6 号 383 頁（2003）。D 訴訟に関してこの問題を検討するものとして日置・前掲注（9）137 頁以下。板垣は訴訟経済の観点から被告が控訴を取り下げた後も補助参加人が最高裁まで争うことができるような制度設計・解釈を求めている。板垣・前掲注（6）253 頁。
- ¹⁶ 安藤高行「首長であった者に対する国家賠償法一条二項に基づく求償権の行使をめぐる二つの事件（一）」自治研究第 91 巻 12 号 30 頁（2015 年）44-45、52 頁。
- ¹⁷ 「国立市の歴史的背景、旧指導要綱、本件土地の基本計画の作成及び市都市景観形成審議会の答申、景観条例の制定及び執行、これに基づく大規模行為景観形成基準の告示、また、M のマンション建築が問題となって以降の新指導要綱の施行、建築計画を周辺環境と調和させる計画に変更するよう M 社に求める陳情の市議会による採択、建物高さを銀杏並木と同程度に抑えるよう M 社に働きかけるよう求める市都市景観審議会の U に対する答申、U の市長在職中になされた本件地区計画及び条例制定・執行についてその後廃止・大幅変更された事実は認められない。」
- ¹⁸ 白藤・前掲注（8）27 頁。
- ¹⁹ 安藤高行「首長であった者に対する国家賠償法一条二項に基づく求償権の行使をめぐる二つの事件－国立市事件と佐賀県事件（二）」92 巻 2 号 52 頁（2016 年）60-61 頁。
- ²⁰ 現に、U も景観保全に関わる市民活動から出た。大学通り沿道での生活環境の保全を巡る市民活動の展開について、山岸達矢『住環境保全の公共政策：都市景観とまちづくり条例の観点から』（法政大学出版会、2016 年）75-80 頁。
- ²¹ 黒川・竹野・前掲注（4）177-179 頁は、議会での答弁の性質から裁判所の判断を批判的に捉える。当時の議会のやりとりについて、同上・175-177 頁を参照。
- ²² 裁判所の判断についての一般の受け止めについて、安藤高行「国立市事件控訴審判決について」自治研究 92 巻 12 号 47 頁（2016 年）69-71 頁。
- ²³ 安藤・同上 71 頁。
- ²⁴ 安藤・同上 74-75 頁は、同月 18 日、翌 8 月 2 日に都当局より U の要請を受けないとの回答が寄せられたことから、顧客の不安は大方解消されたとみることができるとする。
- ²⁵ 嘉藤・前掲注（1）58 頁は、そもそも国立市に権限がないこ

との他、執拗に要請した様子が見られないこと等考慮し、「違法性が非常に高い」とは言い難いのではなかろうか」とする。

²⁶ 国立マンション紛争における議会の責任を検討する上で、この事件を取り上げたものとして黒川・竹野・前掲注(4)。

²⁷ 才口千晴裁判官の反対意見がある。

²⁸ 桑原勇進「公益上の必要性の判断基準(1)－日韓高速船事件」143頁『地方自治判例百選(第4版)』別冊ジュリスト215号142頁。また、佐伯祐二「第三セクターに対する補助金交付の適法性」民商法雑誌134巻4・5号705頁も参照。

²⁹ 確井光明『要説住民訴訟と自治体財務(改訂版)』(2002年)196-198頁。

³⁰ 確井・同上、199頁。

³¹ 清水晶紀「国立市がマンション事業者に支払った損害賠償金につき、元市長に対する市の求償請求が認容された事例」新判例解説Wacth19号305頁(法学セミナー)4頁は、「本判決は、景観保護行政の適法性推定の下で、なおY〔U〕に職務上の義務違反が発生する例外的場面を探るべく、Yの行為を細分化して慎重に審査するという判断手法を採用したものと見えよう」と指摘する。

³² 大西達夫「前市長の民間企業営業活動妨害等による損害賠償(住民訴訟請求事件)」判例自治346号97頁、100頁。

³³ 白藤・前掲注(8)。

³⁴ 板垣・前掲注(6)247頁。また、E-①判決についても「Uが特定の企業を狙い撃ちにしたことを否定している部分に賛成できない」とする。同・243頁。

³⁵ 嘉藤・前掲注(1)64頁。嘉藤は、第2行為についてのE-②判決の結論には賛成する。また、Uの各行為はそもそも違法であるとは言い難いとして求償権の成立に否定的である。仮にUの違法性が認められたとしても住民や議会等の支持に基づく行為であったこと等を考慮して責任の制限を認めるべきと述べる。本稿注(31)も参照。

参考文献

安藤高行「首長であった者に対する国家賠償法一条二項に基づく求償権の行使をめぐる二つの事件－国立市事件と佐賀県事件」(一)(二)自治研究91巻12号30頁、92巻2号52頁(2015年、2016年)

-.「国立市事件控訴審判決について」自治研究92巻12号47頁(2016年)

五十嵐敬喜「国立の景観とは何であったのか」五十嵐敬喜・上原公子編著『国立景観訴訟：自治が裁かれる』10頁(公人の友社、2012年)

板垣勝彦「マンション建設と自治体行政－国家賠償、住民訴訟、長への求償－」『住宅市場と行政法：耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法』201頁(第一法規、2017年)

確井光明『要説住民訴訟と自治体財務(改訂版)』(学陽書房、2002年)

大西達夫「前市長の民間企業営業活動妨害等による損害賠償(住民訴訟請求事件)」判例地方自治346号97頁

嘉藤亮「元市長に対する求償金請求控訴事件：国立求償事件」自治総研462号35頁(2017年)

角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ：諸相と動態』321頁(東京大学出版会、2001年)

北河隆之「元市長に対する求償金請求控訴事件：国立市(地方行政判例解説)」判例地方自治408号85頁(2016年)

黒川滋・竹野克己「『議会』～国立市議会の責任について～」五十嵐敬喜・上原公子編著『国立景観訴訟：自治が裁かれる』168頁(公人の友社、2012年)

桑原勇進「公益上の必要性の判断基準(1)－日韓高速船事件」『地方自治判例百選(第4版)』別冊ジュリスト215号142頁

小谷真理「前市長の民間企業営業活動妨害等による損害賠償(住民訴訟)請求事件(国立市)」判例地方自治352号17頁(2012年)

佐伯祐二「第三セクターに対する補助金交付の適法性」民商法雑誌134巻4・5号705頁(2006年)

清水晶紀「国立市がマンション事業者に支払った損害賠償金につき、元市長に対する市の求償請求が認容された事例」新判例解説Wacth(法学セミナー)19号305頁

白藤博行「国立マンション求償金住民訴訟判決の意義と論点」『住民と自治』2014年12月号26頁

西莚章『国家賠償法コメンタール』(勁草書房、2012年)

-.「住民訴訟を通じての求償権の行使」明治大学法科大学院論集12号69頁(2013年)

長谷川貴陽史『都市コミュニティと法：建築協定・地区計画による公共空間の形成』(東京大学出版会、2012年)

日置雅晴「住民訴訟と議会・首長を巡る法的な問題」五十嵐敬喜・上原公子編著『国立景観訴訟：自治が裁かれる』130頁(公人の友社、2012年)

安本典夫「住民訴訟・新四号訴訟の構造と解釈」立命館法学2003年6号383頁(2003年)

山岸達矢『住環境保全の公共政策：都市景観とまちづくり条例の観点から』(法政大学出版会、2016年)