

# 住民等の反対運動に対する事業者による訴訟対応

——事業者対住民および事業者対地方公共団体の長等——

神 山 智 美

富山大学紀要. 富大経済論集 第62巻第3号抜刷 (2017年3月)

富山大学経済学部

# 住民等の反対運動に対する事業者による訴訟対応 ——事業者対住民および事業者対地方公共団体の長等——

神 山 智 美

キーワード：民事訴訟，スラップ訴訟，反対運動，生活環境の保全（公益），私的自治，企業活動，営業損害，信用棄損，地方公共団体の長，職務上の義務

## 目次

はじめに

1. 事業者対住民：住民らの意見表明に対してそれを威嚇するような動きを事業者（企業）側が取る場合—長野地裁伊奈支部判平成27年10月28日判時2291号84頁
2. 事業者対地方公共団体の長：住民らの意見表明が適切に行われなかった場合（地方公共団体の長による介入）—東京高判平成17年12月19日判時1927号27頁，東京地判平成22年12月22日判時2104号19頁，および東京高判平成27年12月22日判自405号18頁

結びに代えて

## はじめに

環境法とは、「現在および将来の環境質の状態に影響を与える関係主体の意思決定を社会的に望ましい方向に向けさせるための方法に関する法，および，環境をめぐる紛争の処理に関する法<sup>1</sup>」である。よって，関係主体を構成する諸

---

1 北村喜宣『環境法 第3版』4頁（弘文堂，2015）。

個人における「これが望ましい方向だ」と思う方向への働きかけが適切に行われ、議論が深められた上での社会的合意がなされることが求められる。よって、そのための示威的行動等を含む意見表明が確保されねばならず、議論の場が確保されることが望ましい。

しかしながら、住民らの意見表明に対してそれを威嚇するような動きを事業者が取る場合、または事業者の行為が不当に侵害されるような反対運動等が展開された場合等、いくつかの克服すべき課題も見受けられる。本稿は、とくに開発行為の事業者側が原告となって提起する訴訟における、事業者の適切な対応を勘案すべくこれらの課題を検討するものである。

よって本稿においては、(1) 事業者対住民：住民らの意見表明に対してそれを威嚇するような訴訟提起および遂行を事業者側が行う場合、(2) 事業者対地方公共団体の長：地方公共団体の長が、その事務執行に当たり、建物建築および販売等を妨害したことには重大な過失があるとして事業者が国家賠償法1条1項等に基づく訴え等を行った場合について検討する。なお、以下で取り上げる事案(2)には、当該地方自治体の条例公布行為の有効性、当該地方自治体の債権行使および国家賠償法1条2項に基づく求償権の不行使等、少なからずの論点が含まれているが、本稿においては、事業者対地方公共団体の長という観点に焦点を当てて扱うこととする。

## **1. 事業者対住民：住民らの意見表明に対してそれを威嚇するような動きを事業者（企業）側が取る場合—長野地裁伊奈支部判2015年10月28日判時2291号84頁**

### **(1) 事案の概要**

原告（建設会社、反訴被告）が、被告（地域住民、反訴原告）に対し、太陽光発電設備設置に関する住民説明会における被告の発言が原告の名誉および信用を毀損する違法なものであり、かつ、被告がこれらの発言や反対運動により原告に太陽光発電設備の設置を断念させたと主張して、不法行為に基づき、損

害賠償の請求を行った（本訴）。これに対し、被告が、本訴請求の訴え提起が違法であると主張して、不法行為に基づき、慰謝料の支払いを求めた（反訴）事案である。

2014年2月、長野県伊那市にあるK建設が、同市細ヶ谷地区（総代）住民Hに対する6000万円の損害賠償請求訴訟を長野地裁伊那支部に起こした。請求の理由は以下のものであった。

K建設は、細ヶ谷地区内の3区画（A、BおよびC）に太陽光発電設備を建設して、発電事業を行う計画（以下「本件計画」という。）を立てた。

細ヶ谷地区は21戸の小さな集落であり、地区の総意として地区の景観、居住環境、健康、資産価値などを損なうおそれのある太陽光発電設備建設に反対することを決め、その旨を書面で伝え、住民説明会の開催を要望した。

住民の要求によって開催された住民説明会において、Hは建設反対の意見を述べ、生活支障や環境破壊のおそれ等を質した。Hの発言によってK建設の信用や企業イメージが毀損され、K建設は住宅に近いA区画での建設を取りやめざるを得なかった。

そのために受けた損害は2億5000万円になるが、うち6000万円を、K建設がHに請求したのが本訴であった。

Hは、細ヶ谷地区や自らがとった行動は、良好な居住環境を守るための当然の行動であり、K建設の名誉や信用を毀損するものではないことを明らかにするとともに、本件訴訟がスラップ訴訟であることを指摘して、取り下げるよう要求した。しかし、K建設は本訴を取り下げなかったため、Hは反訴を提起した。

## （2）判旨

### 本訴請求に関し、被告の反対運動が違法なものであるか否か

「計画に反対意見を持つ住民がその反対意見を述べたり質問をすること自体は当然の行為であり何ら問題はない。」

「もっとも、その発言が、誹謗中傷など不適切な内容であったり、平穩でない態様でされた場合などには違法性を帯びることもあるので、……被告の発言を

具体的に検討する。」

「このように別紙発言一覧の被告の発言は、原告の信用や名誉を毀損する内容でも原告を誹謗中傷する内容でもなく、本件計画に対する懸念の指摘や反対意見の表明等であって、住民説明会での住民の発言として当然あり得るものである。また、発言の具体的な文言としても不適切なものではなく、発言の態様も説明会の進行に従って平穏になされていると認められる。そうすると、別紙発言一覧の被告の発言について、違法というべき点はない。」

「原告は、被告の発言内容について、科学的な根拠を確認することなく各種危険性を科学的根拠があるかのように述べたと主張するが、被告の発言は、悪影響が生じることを危惧しているという内容にすぎず、その危惧に科学的根拠があるかのように述べているものはない。そして、住民説明会において住民がそのような危惧を述べるに際して、その危惧する内容に科学的根拠がなければならぬということはない。」

「以上で検討したとおり、別紙発言一覧の被告の発言について、違法性を認めることはできない。」

### **反訴請求について**

「原告は、本訴請求において合計2億4960万9430円の損害を主張し、その大部分はA区画に太陽光発電設備を設置できなかったことによる逸失利益（2億2000万円）を主張するものであるが、A区画への設置の取り止めは、住民との合意を目指す中で原告が自ら見直した部分であった……にもかかわらず、これを被告の行為により被った損害として計上することは不合理であり、これを基にして一個人に対して多額の請求をしていることに鑑みると、原告において、真に被害回復を図る目的をもって訴えを提起したものとも考えがたいところである。」

「以上のことからすると、原告は、通常人であれば容易にその主張に根拠のないことを知り得たといえるのにあえて訴えを提起したものといえ、本件訴えの提起は裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠くものと認められる。」

「そうすると、原告による本件訴えの提起は被告に対する違法な行為であるところ、被告は、これにより応訴を強いられ、経済的、精神的負担を余儀なくされ、精神的苦痛を被ったと認めることができる。そして、これを慰謝するには50万円が相当である。」

### (3) 検討

#### 名誉棄損と表現の自由

住民が、企業等の事業に対して反対の意思を表明する行為は、日本国憲法21条によって保障される表現の自由に基づく。他方、企業等は日本国憲法22条によって保障される経済活動の自由に基づき営業活動を展開できる。名誉棄損は、刑法230条に該当する犯罪であり、公然と事実を摘示し、人の名誉を毀損した場合に成立するとされる。名誉棄損罪と表現の自由との関係は、名誉棄損は言論の自由の範囲内に属するものと認めることはできない<sup>2</sup>と判示されている。

#### 名誉棄損と表現の真実性

名誉棄損および信用棄損に関する著名な判例として、ニューヨークタイムズ対サリバン事件<sup>3</sup>がある。連邦最高裁判所は、名誉棄損は表現の自由の保護を受けなかった先例を覆し、公共的事項に関する討論は広く開かれていなければならないとの原則を打ち出した。具体的には、「現実的悪意 (actual malice)」がない限り、すなわち、表現が虚偽であったことを知っていたか、その真実性をまったく考慮しなかった場合を除いて、公職者は自身で証明しない限り、その職務上の行為に対する批判に損害賠償を求めることは許されないと判断した<sup>4</sup>。

日本においてもその陳述する事実につき真実であることの証明が厳格に求

---

2 最一小判昭和33年4月10日刑集12巻5号830頁。

3 *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S.254, 84 S.Ct.710, 11 L.Ed.2d.686(1964).

4 M.H.「24 *New York Times Co. v. Sullivan*」英米判例百選 第3版 [No.139]50-51頁 (有斐閣, 1996)、常本照樹「34 名誉棄損と言論の自由」アメリカ法判例百選 [No.213]70-71頁 (有斐閣, 2012)。

められた判例があった<sup>5</sup>。しかし、夕刊和歌山時事事件（最大判昭和44年6月25日判時559号25頁）では、真実の証明がない以上、被告人が真実だと誤信したとしても故意を阻却しないとの判例は変更されるべきであると判示した。つまり、真実の証明がない場合でも、行為者が真実であると誤信したことについて確実な資料根拠に照らし相当な根拠がある場合には、犯罪の故意がなく名誉毀損罪は成立しないと解するのが相当であるとの判断を示したのである。

### 「法人」の名誉権について

名誉棄損罪の保護法益は、通説はこれを外部的名誉、すなわち社会に存在するその人の評価としての名誉であるとしている<sup>6</sup>。同罪の客体は「人の名誉」である。この場合の人とは、「凡ソ名譽毀損罪又ハ侮辱罪ハ或特定セル人又ハ人格ヲ有スル團體ニ對シ其ノ名譽ヲ毀損シ又ハ之ヲ侮辱スルニ依リテ成立スル」と判示されており、すなわち「自然人」「法人」「法人格の無い団体」などが含まれると解される（大判大正15年3月24日刑集5巻117頁）。

### 社会的影響力が大きなものの名誉権

北方ジャーナル事件（最大判昭和61年6月11日判時1194号3頁）においては以下のように判示された。名誉を違法に侵害された者は、人格権としての名誉権に基づき、加害者に対し、侵害行為の差止めを求めることができる。だが、表現行為に対する事前抑制は、厳格かつ明確な要件のもとにおいてのみ許容されるべきであり、とりわけ、その対象が公務員または公職選挙の候補者に対する評価、批判等の表現行為に関するものである場合には、その事前差止めは原則として許されないというものである。概して、社会的な影響力が大きな存在に関しては、それなりの社会的責任というものが要求されており、一般人に比して、人格権に基づく名誉棄損罪の成立やプライバシーの権利が制限されると考えられる。

---

5 最一小判昭和34年5月7日刑集13巻5号641頁。

6 同罪の名誉とは、名誉感情（自尊感情）であるとする説がある。この説にたてば法人の名誉権を構成することは困難となる。

## 著名な企業の名誉権は保護されないのか

思うに、著名な企業と一般人とでは、社会におけるその公共的役割も実体的に保持する権力の大きさも異なるとはいえ、その名誉および信頼の安定性ならびに名誉が毀損されるプロセス等にそれほどの違いがあるのだろうかという疑問を持っている。この観点から検討を行う。

参考にしたい事件として東芝HP事件<sup>7</sup>がある。この事件は、福岡の男性会社員が東芝製品の不具合について東芝（本社・東京）のアフターサービスに問い合わせたところ、クレイマー扱いをされ「罵声」を浴びせられたことに端を発した。この男性は、「罵声」を録音しており、それが聴けるインターネット上のホームページを開設して東芝に抗議した。これに同調した不買運動やこの問題を議論する掲示板も併せて立ち上がり、同社のイメージダウンは著しかった。結果として、同社は法廷での決着ではなく和解による終結を選択せざるを得なかったのである。筆者は、この事件は、消費者である一般人の発信力の高まり、および大企業であるからこそその名誉および信用の脆弱さを示すものと考ええる。この例を見る限りにおいては、著名な企業であっても一般人であっても、それらに対する名誉棄損罪の成立には大きな差はないようにも思われる。

なお、インターネット法に詳しい高田寛教授（富山大学）<sup>8</sup>による、商品・サービスそのものや販売行為に対する批判は、企業に対する名誉棄損や侮辱のほか、信用毀損や業務妨害の問題になる可能性もはらんでいるという指摘がある。そのうえで、正当な発言として認められるのは、①その事実が公共の利害に関することであり（公共性）、②公共の利益を図る目的があり（公益性）、③その事実が真実であること（真実性）という三つの要件が挙げられている。思うに、インターネットの世界で許されないことが、現実の社会で許されるわけもなく、その反対も当然に言いえるであろう。とすれば、これらはそのまま、企業等の事業活動等に対する住民運動の要件とも考えられる。

---

7 高田寛『Web2.0インターネット法—新時代の法規制』28-29頁（文眞堂、2007）。

8 高田 前掲7）31頁。

## スラップ訴訟とは

2000年ころから企業による個人（マス・メディア関係者やジャーナリスト）への高額請求訴訟が繰り返され広がっていた。顕著な例として、武富士問題（東京地判平成17・3・30判時1896号49頁）が挙げられる。企業の闇の部分とされるところを暴いた書籍の出版をした弁護士3名および出版社に対して、企業が威嚇のための訴訟を提起した事案である。

こうした訴訟はスラップ訴訟（威圧訴訟、恫喝訴訟）と言われている。その定義は明確ではないが、輪郭としては澤藤藤一郎氏（弁護士）により、次のように特徴づけられている<sup>9</sup>。①すべからく民事訴訟的の形式をもつ、②被告に心理的な打撃を与える巨額請求である、③被告の正当な言論・業務、正当な市民運動を抑制し萎縮せしめる目的をもつ、④権力者ないしは社会的強者が原告となって、比較弱者を被告とする、⑤嫌がらせ効果をもつ、である。

## スラップ訴訟であるかどうかの判断基準

スラップ訴訟であるかどうかについての判断には、明確な定義がないため、現在のところでは、訴えの提起が不法行為に当たる場合（最三小判昭和63年1月2日民集42巻1号1頁）という基準を用いている。具体的には、「訴えの提起が違法な行為となる場合については、提訴者が当該訴訟において主張した権利又は法律関係が事実的、法律的根拠を欠くものである上、同人がそのことを知りながら又は通常人であれば容易にそのことを知り得たのにあえて提起したなど、裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠く場合に限り、相手方に対する違法な行為になるものというべき」である。ゆえに、提訴自体が不法行為になるのは、訴えが事実的・法律的根拠を欠き（客観的要件）、提訴者がそのことを知りまたは容易に知り得たにもかかわらずあえて提訴した場合（主観的要件）である。武富士問題にも、住民らが生活環境の保全を求めた本事案にも、この判断基準が用いられた。

---

9 澤藤藤一郎「スラップ訴訟とは何か」17-18頁 法学セミナー No.741（日本評論社、2016）。

すなわち、裁判所は、本事案におけるHの発言を精査した。そのうえで、発言内容は、「電磁波や温度上昇等の悪影響が生じる危険性があり、太陽光パネルメーカーが大丈夫と言っているというだけでは納得できず、本件計画に反対であるとの意見を述べたもの」、「要望書に書いてあることしか回答しないという原告の姿勢に不安を感じる」との意見を述べたもの、「本件計画予定地の一部の売買を仲介した」A上伊那に対し、住民の反対の意向を知りながら売買の話を進めたのかということを質問し、マスコミも関心を示すほどの事項になっていることを述べたもの、「雨水、温度、電磁波を例に挙げて、調査結果やデータを示してほしいと述べたもの」、「A区画に設置予定だった太陽光パネルを別の土地に移すと別の影響が生じるかもしれないと心配していることを述べたもの」、「工事等の際の土砂流出の心配を述べたものである」等であるため、「被告の言動は、いずれも平穏な言論行為であって、何ら違法と評価すべきものはない」と判断した。

思うに、この基準はスラップ問題のなかでも、武富士問題のような企業等の内実暴露問題等、とりわけ報道の自由や言論の自由等の情報の真偽に係る問題に関して合理的な判断基準になると思える。しかし、本事案のように、一私人である被告を社会的な権力性の差をもって威嚇し、応訴等の煩雑さおよび精神的負担をもたらす事案に関しては、十分とは言えない。よって、今後の規範の充実が望まれる。

### **本件を対抗言論による解決に委ねることは適当か**

運動のツールでもあるインターネットの性質の一つとして、インタラクティブ性がある。そして、前述したように、一般人の発信力も増してきており、テーマとその提示方法等によってはその発信力および爆発力（増殖力）は企業のをそれをも凌駕するケースもあることを示した。

では、対抗言論（more speech）に委ねること、すなわちお互いの議論に任せて法は解決には助力しないとする可能性はあるのだろうか。ここで用いる対抗言論とは、「互いに言論を交わすことができる平等な立場であることを前提

に、自ら反論し、互いに歩み寄り理解を深めること」であるとする。

筆者は、原則として対抗言論に係る問題には該当しないと考える。さらに、もしも該当するとしても極めて限定的であり、自由な情報市場において、平等な立場であり、互いが議論での解決を望んでいる場合に限られると考える。どちらか一方側がインターネットで議論を拡散し始めたため、もう片方側がそれに対応したまたは対処せざるをえなくなったことをもって、対抗言論に委ねるとすることは無責任といえる。インターネットはもはや公器といえようが、それに関わる人は他者を巻き込む権利も巻き込まれる義務もなく、よって、いずれかが望んでいない場合に、インターネットの中での論争に引きずり込まれることはあってはならないと考えるからである。まして、前述の高田教授の指摘によれば、インターネットは、簡便性・即時性という性質をもつ。その簡便性ゆえに、感情に任せたまま密室で単独で行うことを可能とするため、名誉棄損を生みやすく<sup>10</sup>、その即時性ゆえに、二次的問題の発生も少なくないことが予測される。また、インターネット上の議論は、ソフトおよびサイトも異なれば歩み寄りどころか攻撃・防御・反論にすらならず、そもそもかみ合っていないことも少なからずとなるからである。

本事案を見る限りでは、対抗言論に委ねるべきといえる関係性は存在しない。確かに、現在では、Hもインターネット上で議論を展開している<sup>11</sup>。しかし、これは、K建設から訴えられたため支援者らが情報発信し支援を募るために作成したホームページである。K建設への攻撃の手段としての想定はしていなかったと思われ、訴訟提起がなければ、依然として平穏な話し合いが続いていた可能性が高いからである。よって、対抗言論としてとらえて解決を促すということは適切ではないと考える。

むしろ、K建設による提訴は、住民の地域づくり等に係る正当な言論・業務、

---

10 高田 前掲7) 20頁。

11 「脅かし訴訟を許さない！ 恫喝裁判にかけられた土生田勝正さんを支援する会ホームページ」<http://ameblo.jp/stopslapp/entry-11975572556.html> (2016年12月15日最終閲覧)。

正当な市民運動を抑制し萎縮せしめる行為として、立法手段および裁判規範等の整備を含めて、何らかの手段をとっていく必要があると考える。

### **Hが反対運動を展開していたらどうだろうか**

裁判所は、「もっとも、その発言が、誹謗中傷など不適切な内容であったり、平穏でない態様でされた場合などには違法性を帯びることもある」と示した。この点につき、木嶋日出夫氏（弁護士）は、Hの行動や発言内容が、より激しく、平穏を欠くようなものであった場合は、提訴が違法であるとの判決が得られたであろうかとの懸念を表している<sup>12</sup>。

筆者は、裁判所によるこの判示は、一般的な叙述に留まる、すなわち、過激且かつ誹謗中傷も含めた不適切な住民運動が展開されれば、提訴の有無に限らず違法性を持つという事実を述べたにとどまると考える。K建設による提訴の違法性等とは直接の関わりは見出せないと判断している。一方、適切な住民運動は、誹謗中傷などの不適切な内容を含まないものであり、平穏な態様でなされるべきものであるという規範がうかがえる。さらに、住民の疑問の提示には科学的根拠は必要ではないことも確認できるが、「その危惧に科学的根拠があるかのように述べているものはない」ことを良しとしている点からは、科学的根拠がないにも関わらずあるかのような言説を取った場合には、何らかの失点となることもうかがえる。いずれにしても、住民活動の在り方としてもいくつかの規範が垣間見れる。

### **スラップ訴訟を抑止するには**

木嶋氏は、反訴請求による慰謝料50万円を勝ち得たわけであるが、50万円は訴訟を提起した原告のような大企業や行政には負担となる額ではない。よって、反訴以外の新しい枠組みが必要ではないか、との提言を行っている<sup>13</sup>。事業者の裁判を受ける権利への配慮も必要であるが、そもそも訴訟が違法であれ

---

12 木嶋日出夫「事例紹介 2 伊那太陽光発電スラップ訴訟」23頁 法学セミナー No.741（日本評論社、2016）。

13 木嶋 前掲4）23頁。

ば、それに対しての応訴および反訴を強いられ、経済的負担を余儀なくされ精神的苦痛を被らざるを得ない被告住民の保護を考える立法が必要であろうと考える。例として、制定法の抑止力を最大限に活用する方法としての、スラップ訴訟規制法の制定がある。被告が反訴および答弁等の過程を踏まずとも、同法違反との主張をもって簡便、迅速、効率的にスラップ訴訟を抑止するというものである<sup>14</sup>。法制定にあたり、スラップ訴訟であるとする要件の設定は安易ではなかろうが、まずもっては、訴えの提起が不法行為に当たる場合の客観的要件および主観的要件に加え、経済力、交渉力および訴訟遂行能力等の格差についても加えられるべきと考える。

なお、訴訟になるとすれば、住民への恫喝・嫌がらせ以上に話題となるものである。その話題性によって、信用・名誉棄損を払拭する（信用・名誉を回復する）どころか、ともすると却って評判を落とすことにもなりかねず、企業の慎重な対応が求められる。また、今回は、話題になったおかげもあり、裁判中の2015年4月1日、「伊那市再生可能エネルギー発電設備の設置などに関するガイドライン」が施行されたという効果もあったことは評価できる。

## 2. 事業者対地方公共団体の長：地方公共団体の長が、その事務執行に当たり、建物建築および販売等を妨害したことは重大な過失があるとして事業者が国家賠償法1条1項等に基づく訴え等を行った場合—東京高判平成17年12月19日判時1927号27頁，東京地判平成22年12月22日判時2104号19頁，および東京高判平成27年12月22日判自405号18頁

### (1) 前提として

いわゆる国立高層マンション訴訟は、最一小判平成18年3月30日判時1931

---

14 米国では「反SLAPP法」(Anti-Slapp Law)の制定に着手しており、既に28州、ワシントンD.C.およびグアムで制定されている。連邦法案も2009年合衆国議会第111議会（下院）に提出された。

号3頁をもって終結した。これは、国立市内の土地（以下「本件土地」という。）を購入し高層マンション（以下「本件建物」という。）を建設し分譲したM地所株式会社、M建設株式会社および本分譲住宅の購入者113名を被告とし、本件建物の近隣に学校を設置、居住、通学し、または大学通りの景観に関心を持つ原告らが建築物撤去等を請求した事案である。（当初は本件建物の建築工事差止等を求める訴訟として提起されたが、訴訟係属中に本件建物が完成し、建物の購入者らが被告として追加された。）

原判決が、請求を一部認容した一審判決を破棄し請求を棄却したため、原告人らが上告した。本件建物の建築が、当時の刑罰法規や行政法規の規制に違反するものである、または公序良俗違反や権利の濫用に該当するものである等の事情はうかがわれず、行為の態様その他の面において社会的に認容された行為としての相当性を欠くものとは認め難いとし、上告は棄却され終結した。

そもそも、本件建物は、南北約1.2kmにわたり直線状に延びた「大学通り」と称される幅員の広い公道に沿って、約750mの範囲で街路樹と周囲の建物とが高さにおいて連続性を有し、調和がとれた良好な景観を呈している地域の南端に位置する。そのため、景観保全および生活環境の保全を重視して国内でもイニシアティブをとってきた国立市で生じた事案であり、国立市内のみならず全国的な議論をわき起こした。一連の訴訟においても、景観利益が法律上の保護に値することも判示されたことは特筆すべきことであった。

一方、当時の市長<sup>15</sup>（以下「元市長」という。）が、この良好な景観を守るためにした一連の行為が、事業者の適法な営業活動を妨害し、営業損害または信用毀損による損害をもたらしたとして損害賠償請求とともに改めて問われることとなった（図1参照のこと）。では、元市長のいかなる行為が違法であり、

---

15 当時の市長とは、上原公子氏（1999年4月—2007年4月在任）を指し、本稿では、「元市長」に統一して表記する。その後、国立市長職には、関口博氏（2007年4月—2011年4月、以下「前市長」という。）、佐藤一夫氏（2011年4月—2016年11月死去）が就任し、執筆時現在（2016年12月）においては地方自治法に基づき永見理夫副市長が市長職務代理者を務めている。

いかなる行為がそうとは言えない行為であるのかにつき、表1に列挙した一連の訴訟から検討したい。

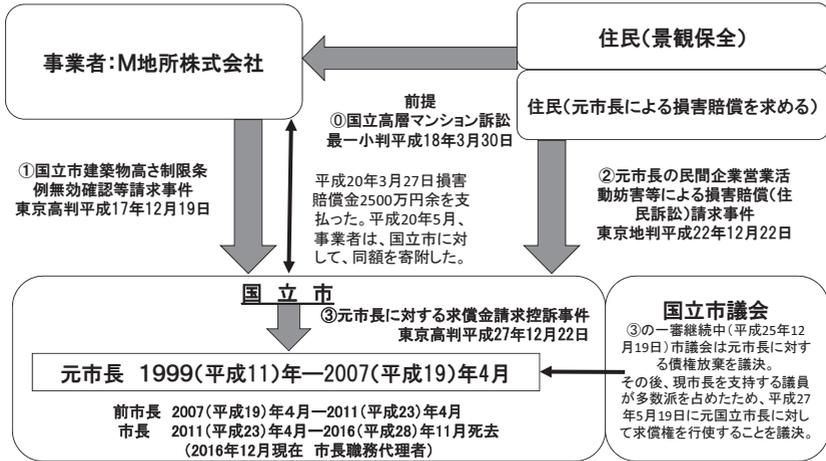


図1：事業者対地方公共団体の長事案の略図

表1：事業者対地方公共団体の長事案

一元市長の民間企業営業活動妨害等による損害賠償請求事件関連整理表

(2)－1. 国立市建築物高さ制限条例無効確認等請求事件 原告:M地所株式会社 被告:国立市	一部認容、一部棄却、一部却下(原告勝訴) 東京地判 平成14年2月14日	一部認容、一部棄却(原告勝訴) 東京高判 平成17年12月19日
(2)－2. 元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 原告:住民 被告:国立市	認容(原告勝訴) 東京地判 平成22年12月22日	
(2)－3. 元市長に対する求償金請求控訴事件 原告:国立市 被告:元市長	棄却(原告敗訴) 東京地判 平成26年9月25日	取消(原告勝訴) 東京高判 平成27年12月22日

(2) - 1. 事案の概要と判旨—国立市建築物高さ制限条例無効確認等請求事件—東京高判平成 17 年 12 月 19 日判時 1927 号 27 頁

**事案の概要**

原告であるM地所株式会社が、被告である国立市が告示した都市計画法（平成11年法律第87号による改正前）20条に基づき告示された国立市の地区計画（以下「本件地区計画」という。）、および被告市長が公布した国立市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例（平成12年国立市条例第1号、以下「本件条例」という。）に係り、訴えを提起した事案である。原告の主張によれば、建築物の高さを20mとする部分が、原告のマンション建築計画を妨害する意図でされた点等において違法なものであるとして、被告市および被告市長に対し、それぞれ抗告訴訟として、本件地区計画および本件条例の無効確認または取消を求めるとともに、予備的に当事者訴訟または無名抗告訴訟としての無効確認を求める訴えを提起し、これらとは別に、本件地区計画の決定および本件条例の制定により、原告は損害を被ったとして、被告市に対し、損害賠償等を求める等した。

第一審は、本件各請求を通じ、本件地区計画の無効確認または取消に係る請求については、本件地区計画が、抗告訴訟の対象となる処分性を有する行為とは認められないから、そのいずれも不適法な訴えとして却下した。加えて、本件条例ならびに本件条例の公布行為の無効確認または取消に係る請求についても、訴えの利益を欠くものとして訴えを却下した。しかし、被告らの一連の行為（以下「本件違法行為」という。）は、原告の本件土地に係る所有権を侵害するもので、被告市は原告に対し、国家賠償法に基づき、原告が被った損害を賠償する義務があるとした。

なお、本件の各請求は以下である。

請求1：被告国立市が平成12年1月24日付けで告示した「a b 丁目地区地区計画」および同年2月1日付けで公布施行した本件条例のうち、建築物の高さの最高限度を20mとする部分はいずれも無効であることを確認する。

請求2：被告国立市が平成12年1月24日付けで告示した「a b丁目地区地区計画」および同年2月1日付けで公布施行した本件条例のうち、建築物の高さの最高限度を20mとする部分をいずれも取消す。

請求3：被告国立市長が平成12年1月24日付けで告示した「a b丁目地区地区計画」および同年2月1日付けで公布した本件条例のうち、建築物の高さの最高限度を20mとする部分はいずれも無効であることを確認する。

請求4：被告国立市長が平成12年1月24日付けで告示した「a b丁目地区地区計画」および同年2月1日付けで公布した本件条例のうち、建築物の高さの最高限度を20mとする部分をいずれも取消す。

請求5：被告国立市は、原告に対し、4億円およびこれに対する平成12年2月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

請求6：被告国立市長が平成12年2月1日付けでした本件条例の公布行為が無効であることを確認する。

請求7：被告国立市長が平成12年2月1日付けでした本件条例の公布行為を取消す。

## 判旨

### 結論：

「当裁判所は、第1審原告の、〔1〕第1審被告らに対する本件地区計画及び本件条例の建築物の高さに関する部分についての無効確認ないし取消しを求める請求部分（請求1ないし4）、並びに、〔2〕第1審被告市長に対する本件条例の公布行為の無効確認又は取消しを求める請求部分（請求6及び7）はいずれも不適法であり、〔3〕第1審被告国立市に対する金員請求（請求5など）のうち、損害賠償金2500万円及びこれに対する不法行為日の後である平成15年4月1日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める部分は理由があり、その余は、当審において追加された請求原因事実に関する部分も含め理由がないものとする。」

### 争点（1）：本件第1ないし第6行為とその違法性

「第1 審被告市長による補助参加人らに対する本件建物計画漏えい及び反対運動組織化の連携行為（以下「本件第1 行為」という。）」

「第1 審被告市長と補助参加人らとが連携した本件地区計画及び本件条例準備・制定行為（以下「本件第2 行為」という。）」

「第1 審被告市長による本件建物を違反建築物とみなす旨の公言及び補助参加人らによる同旨宣伝行為（以下「本件第3 行為」という。）」

「第1 審被告市長による東京都建築主事あて指導要請行為、インフラ整備の供給留保の関係方面要請行為及び本件建物入居者の転入届受理保留検討行為（以下「本件第4 行為」という。）」

「補助参加人らによる融資妨害活動（以下「本件第5 行為」という。）」

「補助参加人らによる販売妨害活動及び第1 審被告国立市による同妨害活動の黙認（以下「本件第6 行為」という。）」

「本件第2 行為のうち、本件地区計画決定及び本件条例の制定について

a 前記認定事実にかんがみると、第1 審被告国立市が本件地区計画を決定し、本件条例を制定した理由が、本件建物の建築を阻止するためであることは明らかというべきである。……しかしながら、本件地区計画及び本件条例が本件建物の建築阻止を主要な目的としたものであったとしても、……本件地区計画及び本件条例の内容自体については、その違法を問うことは困難といわざるを得ない。」

「そうすると、本件地区計画決定及び本件条例の制定それ自体をとらえて第1 審被告国立市の不法行為が成立すると解することは困難である。」

**争点（2）：本件第1 ないし第6 行為が、第1 審原告の営業活動妨害行為に該当するか**

「以上の第1 審被告らの行為については、全体としてみれば、本件建物の建築・販売を阻止することを目的とする行為、すなわち第1 審原告の営業活動を妨害する行為であり、かつ、その態様は地方公共団体及びその首長に要請される中立性・公平性を逸脱し（特に本件第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（特に本件第2行為）、また、異例かつ執拗な目的達成行為（特に本件第1、第3及び第4行為）であって、地方公共団体又はその首長として社会通念上許容される限度を逸脱しているというべきである。

これらの行為について、個々の行為を単独で取り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、第1審被告らは、補助参加人らの妨害行為をも期待しながら、第1審原告に許されている適法な営業行為すなわち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。」

「第1審原告は、本件第5及び第6行為について、第1審被告市長と補助参加人らの連携があった旨主張するけれども、本件全証拠を総合しても、かかる主張を認めるに足りないというべきである。」

「以上によれば、第1審被告らの本件第1ないし第4行為は、全体として第1審原告の営業活動を妨害する違法な行為であったといえることができる。」

## **（２）－２． 事案の概要と判旨一元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）一東京地判平成22年12月22日判時2104号19頁**

### **事案の概要**

国立市の住民である原告らが、M地所株式会社の国立市に対する別件損害賠償請求事件（前述（２）－１．）において、元市長が同市内にマンションを建築しようとしたM地所株式会社に対して違法にその営業活動を妨害したとして、損害賠償金の支払を命じる判決を受け、同市が損害賠償金の支払をした。これをうけて、同市は元市長に対して求償権を有するとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、同市に対して、元市長に上記損害賠償金相当額の支払を請求するよう求めた事案である。

マンションに電気等の供給を留保するよう働きかけるなどした元市長の行為は、建築基準法に違反しない適法建築物であるマンションの建築・販売を阻止することを目的として、M地所株式会社に許されている適法な営業行為すなわ

ちマンションの建築および販売等を妨害したものであり、かつ、その態様は普通地方公共団体の長として要請される中立性・公平性を逸脱したものであるなどとして、請求を認容した。

## 判旨

### 争点（１）元市長による本件違法行為の有無

「普通地方公共団体の長が、当該普通地方公共団体の事務の執行等に当たり、私人の適法な営業活動を妨害する目的を有していることが明らかで、かつ、他の事情とあいまって、当該長に要請される中立性・公平性を逸脱し、社会通念上許容されない程度に私人の営業活動を妨害した場合には、違法性を阻却する事情が存しない限り、行為全体として当該私人の営業活動を妨害したもとして、当該長が、当該私人に対して負う職務上の法的義務に違反したと認められ、国家賠償法１条１項にいう違法があるということができると解すべきである。」  
「このような経緯に照らせば、元市長による本件第１行為から本件第４行為までの一連の行為は、全体的に観察すれば、元市長が、建築基準法に違反しない適法建築物である本件建物の建築・販売を阻止することを目的として、T学園らにおいて妨害行為に及ぶことをも期待しながら、M地所株式会社に許されている適法な営業行為すなわち本件建物の建築及び販売等を妨害するものというべきであり、かつ、その態様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（特に本件第１行為及び本件第４行為）、行政の継続性の視点を欠如した急激かつ強引な行政施策の変更であり（特に本件第２行為）、また、異例かつ執拗な目的達成行為であって（特に本件第１行為、本件第３行為及び本件第４行為）であって、地方公共団体又はその首長として社会通念上許容される限度を逸脱しているというべきである。」

### 争点（２）本件違法行為によるM地所株式会社の存在の有無および額

「M地所株式会社は、本件違法行為により、本件建物の住戸について、本来売却できたものが売却できず、また、売却できたとしてもその売却時期が遅れ（例えば、M地所株式会社が本件建物を販売するに当たり、飲料水、電気及び

ガスの供給のための施設の整備の状況等について宅地建物取引業法35条1項4号により顧客に説明する必要があるところ、元市長による電気、ガス及び水道の留保要請行為により給水の確約ができなくなり、購入を検討している顧客にも不安を与え、販売時期の見込みに影響を与えたことは経験則上十分考えられる。)、その結果、一定の損害を受けたことを優に推認することができるが、その具体的損害額については、本件建物の既存不適格化、M地所株式会社による強引とも評されかねない営業手法、T学園らによる適法な反対運動部分、それらについてのマスコミ報道等による影響等を考慮する必要がある、その性質上その額を立証することが極めて困難といえるから、民事訴訟法248条により、口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果に基づき相当な損害額を認定することとし、上記の損害額は1500万円と認めるのが相当である。」

「M地所株式会社は、本件第3行為及び本件第4行為により信用を毀損された結果、一定の損害を受けたことが認められるが、その具体的損害額は、その性質上その額を立証することが極めて困難であるから、民事訴訟法248条により、M地所株式会社の通常の売上高を始めとする過去の実績、企業規模及び市場規模なども合わせ考慮した口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果に基づき相当な損害額を認定することとし、その損害額を1000万円と認めるのが相当である。」

「以上によれば、M地所株式会社が本件違法行為により被った損害額の合計は、2500万円であると認められるから、国立市がM地所株式会社に対して支払った損害賠償金（遅延損害金も含む。）の額も相当と認められる。」

### **(2) - 3. 事案の概要と判旨—元市長に対する求償金請求控訴事件（国立市）— —東京高判平成27年12月22日判自405号18頁**

#### **事案の概要**

原告（控訴人）国立市が、被告（被控訴人）に対し、前件住民訴訟判決（前述（2）-2.）で命じられた求償請求をしたものの、前件住民訴訟判決が確定した日から60日以内にその支払がされなかったとして、地方自治法242条の3第3項に基づき、求償金およびこれに対する法定利息又は遅延損害金の支

払を求め、原審（東京地判平成26年9月25日・判自399号19頁）は、原告の請求を棄却した。一審係属中に求償権を放棄する旨の市議会における議決がされたが、その控訴審係属中に市長に求償権の行使を求める旨の議決がされており、原判決は、市が元市長に対して求償権を行使することは権限の濫用に当たり、求償権の放棄は信義則に反するとはいえないとして、市の請求を棄却した。そのため、原告が控訴した事案である。

しかし、控訴審判決は、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ただけでは放棄の効力は生じないのであって、その効力が生ずるためには、その長による執行行為としての放棄の意思表示を要するものと解すべきであると示し、放棄議決によって、直ちに求償権は消滅せず、国立市長による執行行為としての求償権の放棄の意思表示がされるまでは、求償権は消滅しない等として、原判決を取り消し、原告の請求を認容した。

## 判旨

### 争点（1）前件住民訴訟判決の参加的効力の有無

「被控訴人（元市長）としては、前件住民訴訟判決について、控訴審判決を受け、さらに上告審で争う機会を国立市長の上記の控訴取下げによって奪われ、被控訴人としてこれを防止する法律上の手段がなかったわけであるから、国立市長の上記控訴取下げは、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、……被控訴人は控訴審判決を受け、仮に控訴審判決で敗訴したとしても、上告審で争う機会があったはずであるから、これらの機会を奪われたことは、被控訴人の訴訟行為が妨げられたものといえることができる。」

### 争点（2）元市長のM地所株式会社に対する違法行為の有無

「地方公共団体の長が、景観利益を重視する立場から、土地上の建築について規制をし、これによって土地を利用する個人の営業活動が制限されたとしても、その規制目的が公共の福祉に合致するものであり、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、法的に適正な手続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とされるいわれはない。……しかし、地域の基本的な行政機関であるという地方公共団体の役割に照らし、当該行政目的の遂行によって制限される他の法益との調和を図る義務があるものと解され、法令に従い適正な手段によって行うことが要請される。」

「本件においては、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のもとして、職務上の法的義務に違反したということができるとどうかが問題になる。」

### **争点（３）第１行為について**

「既存の法制度では、控訴人がM地所株式会社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たものだと思われる。しかし、被控訴人の行った第１行為は、市長として知り得た内部的な情報を住民に提供して、マンション建設に反対する住民運動が起こることを企図したというものであるが、この行為は、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って、手段としての社会的相当性を欠くものであり、これによってM地所株式会社の営業活動を侵害したとすれば、これをもって市長の職務上の義務に反するものであって、国家賠償法上違法な行為であるというほかない。……当時、反対運動が起こるきっかけとなるような出来事は、被控訴人の第１行為以外にはうかがわれず、……住民らの反対運動がP４の本件建物建築に先駆けて展開されるに至ったのは、第１行為による寄与が大きいものと評価することができる。」

### **争点（４）第２行為について**

「控訴人の主張する第２行為は、大きく分類して、〔１〕M地所株式会社に対して、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、指導した行為（ただし、条例の制定自体は市議会の行為によるものである。）、〔２〕上記の法的規制が及ぶ前にM地所株式会社が工事に着工することを妨げるため

に行った行為（施行されていない新指導要綱に基づく事前協議を求めたこと、M地所株式会社の標識について紛争予防条例及び同施行規則の定める標識文言の併記をしないように要請し、標識の撤去を求めたことなど）に分けられる。」

「〔1〕の行為は、いささか性急であり、特定の私人であるM地所株式会社を狙い撃ちしたと見える点において、通常の地区計画及び条例の制定手続とは異なる面があることは否めないが、それ自体は都市計画法に従って行われた手続であり、しかも、条例の制定自体は、市議会の議決に基づくものであること、M地所株式会社としても、本件土地を含む大学通り沿いの土地についての景観問題が従来からあり、本件土地に建築規制が広がることは、本件土地の購入前に十分予見できたものであるとかがわれる……このような法規制を指示、指導した行為が被控訴人の職務上の義務違反となるものではないというべきである。」

「〔2〕の行為は、手続自体は、景観条例等に基づくP4に対する行政指導として行われたものではあるが、M地所株式会社が任意に行政指導に従う姿勢がないにもかかわらず、執拗に建築の進行をやめるような指導をしたことは、建築基準法等の既存の法的規制に従って建築を進めているM地所株式会社に対する営業妨害行為であり、……被控訴人の行為が職務上の義務違反となる余地があったというべきである。しかし、結局のところ、……M地所株式会社の営業損害及び信用毀損の損害については、第1行為、第3行為又は第4行為が相当程度影響していることがうかがわれる一方、第2行為によるP4の営業損害又は信用毀損の損害に対する直接の影響はうかがわれないことなどからみて、第2行為のうち〔2〕の行為自体は、個別に見ると、控訴人の主張するM地所株式会社の営業損害又は信用毀損による損害に直接寄与した行為であると認めることはできない。」

### 争点（5）第3行為について

「第3行為について検討すると、被控訴人が、平成13年3月6日、国立市議会第1回定例会における一般質問に対する答弁として、平成12年の東京高裁決定を根拠に、本件建物が本件条例に違反する違法なものである旨の認識を述

べ、同月29日の同定例会においても同旨の答弁をしたことは、……被控訴人がM地株式会社の本件建物建築を阻止するため、様々な手段を尽くしていたことを合わせ考えると、上記答弁は、何らの思惑なしにされたものではなく、市議会における答弁を聞いた一般市民において、M地所株式会社のマンション建設が違法であるとする司法判断が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ものと認めるのが相当である。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地所株式会社の顧客らが知ったことによってM地所株式会社の営業損害及び信用毀損が生じたことも認められるから、この第3行為は、明らかに社会的相当性を欠く行為であり、被控訴人は、職務上の義務に違反したものと認められる。」

#### **争点（6）第4行為について**

「(ア) 被控訴人は、平成〇〇年〇〇月〇〇日、テレビ□□の報道番組におけるインタビューにおいて、M地所株式会社による本件建物の建築に関して答え、M地所株式会社にマンションを「建てさせないための手段を、市が持っているものを使っていろいろ講じていく」「例えば下水をつながないとか。ま、可能性としてはそういうこと考えられますけど」などと発言し、これがテレビで放映された。

(イ) 被控訴人は、平成12年12月27日、建築指導事務所長に対し、本件建物に関する平成12年の東京高裁決定を尊重した指導を求める旨の文書を送付した。

(ウ) 被控訴人は、東京都知事に対し、平成13年7月10日付けの文書により、住民らが建築指導事務所長らを被告として東京地方裁判所に提起した本件建物の除去命令等を求める行政事件訴訟の結論が出るまで、本件建物のうち、高さが20mを超える部分について、電気及びガス供給申込み承諾の保留を電気事業者及びガス事業者に要請すること、並びに控訴人が受託している水道の供給について、上記部分についての給水の申込みの承諾の保留を承認するよう働き掛け、このことが翌日の新聞で報道された。

(エ) 被控訴人は、平成13年13月20日、M地所株式会社のマンション建設に反対する住民らと共に東京都多摩西部建築指導事務所を訪れ、建築指導事務所長に対し、本件建物に係る検査済証の交付について抗議をし、このことが新聞で報道された」

「上記(ア)のインタビューにおける発言は、抽象的な将来における可能性を示唆するものではあるが、下水道をつながない可能性があること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ものであって、上記(ウ)の給水留保要請行為などと包括して不法行為を構成するというべきである。上記(イ)の行為については、平成12年の東京高裁決定のうち本件建物の工事が本件条例に違反するものとした判断部分は、建築禁止仮処分申立てを却下すべきであるとした保全訴訟における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り、これも上記(ウ)の給水留保要請行為などと包括して不法行為を構成するというべきである。上記(ウ)の給水留保要請行為は、別件行政訴訟の結論が出るまでという留保付きではあるが、法律上給水拒否などの行為が許されるものではなく、電気、ガス及び水道などの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地所株式会社の顧客に対する影響は大きく、明らかにM地所株式会社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。上記(エ)の本件建物に係る検査済証の交付についても、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地所株式会社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地所株式会社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。」

#### 争点(7) まとめ

「被控訴人は、大学通りの景観利益保護という公的な利益に基づいて上記の行

為に及んだものと認められるが、M地所株式会社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いわれることはなかったものと考えられる。しかし、……これらの行為は、既に述べたとおり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地所株式会社の損害も後記のとおり相当なものであり、被控訴人がM地所株式会社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。」

### **(3) 検討一被告市長の法的責任および企業の訴訟対応を中心に**

#### **事業者対地方公共団体の長**

地方公共団体の長が、その事務執行に当たり、建物建築および販売等を妨害したことには重大な過失があるとして事業者が国家賠償法1条1項等に基づく訴え等を行った場合としては、前述(2)-1.のみが対象とされる。しかし、元市長が、市がM地所株式会社に支払った損害賠償金相当額を市に支払わなかったことから、前述(2)-2. および3. においても元市長の行った第1行為から第4行為の違法性の有無が改めて詳細に検討された。よって以下に、元市長のM地所株式会社に対する行為の違法性の有無の判断について検討する。

#### **地方公共団体の長の法的責任—国家賠償請求1条1項**

国家賠償法1条1項は、公務員の不法行為と賠償責任について規定する。では、元市長の行為は、国家賠償法1条1項の適用上、違法の判断を受けるものであろうか。

この点につき、(2)-2. は、「国家賠償法1条1項は、国又は地方公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は地方公共団体がこれを賠償する責任を負うことを規定するものである。したがって、公権力の行使に

当たる公務員の行為に国家賠償法1条1項にいう違法があるというためには、公務員が、当該行為によって損害を被ったと主張する者に対して負う職務上の法的義務に違反したと認められることが必要である」(最一小判昭和60年11月21日民集39巻7号1512頁)との立場をとっており、この部分は(2)－3.も同様と思われる。

さらに、(2)－2. は、個別の国民との関係で職務上の法的義務に違反するか否かを判断するに当たっては、法令の規定に違反するか否かという点に限らず、法令の運用ないし職務の執行に際して要請されるべき「基本的人権の尊重、公務執行の公平性・中立性の保持、権利濫用の禁止、公序良俗や信義則に違反しないことといった諸原則も考慮されるべき基準になるというべきである」として、地方公共団体の長の行為がこれらの諸原則に適う法的義務を負うことを導いた。

#### **地方公共団体の長の法的責任—地方自治法**

そのうえで、(2)－2. および3. は、普通地方公共団体の長の法的責任を以下のように述べている。①当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表し(地方自治法147条)、その事務を管理しおよびこれを執行する(同法148条)代表的な執行機関であり、②法律、当該普通地方公共団体の条例、議会の議決に基づく事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理しおよび執行する義務を負い(同法147条の2)、③普通地方公共団体の一体性を確保するため、総合調整権(同法138条の3、180条の4、221条1項、238条の2)をも与えられるなどしていることに言及した。よって、当該普通地方公共団体の事務の執行等に当たっては、私人(事業者)に保障される営業の自由を尊重すべき義務を有することはもちろん、個別の私人との関係における従前の当該普通地方公共団体の対応を踏まえた事務の誠実な執行として、その営業の自由を積極的に侵害することがないように配慮することや、行政目的を達成する上での中立性お



(2) - 1. においては、第2行為も「急激かつ強引な行政施策の変更であり」「社会通念上許容される範囲を逸脱している」というべきであると判断した。ただし、「これらの行為について、個々の行為を単独で取り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、……適法な営業行為すなわち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」と断じており、一連の行為をまとめたの不法行為性を認定していると解される。このように、一連の行為として把握する傾向は、(2) - 3. においても顕著であり、第1行為から第4行為までを全体的に見て、当時は高層マンション建築のための有効な法的手段がなかったことから、住民運動を利用し(第1行為)、M地所株式会社が行政指導に従わないとみるや(M地所株式会社は、元市長の前任市長就任当時からかなりの程度は行政指導に従っていたが、採算性を度外視するほどには歩み寄れなかった事情があるようである)、地区計画等の法的手段によって建築制限を及ぼそうと手続きを急ぐとともに(第2行為〔1〕)、M地所株式会社のマンション建設に事実上圧力を加えて着工を遅らせようとし(第2行為〔2〕)、市議会や報道を予期した場所でM地所株式会社のマンション建設が建築基準法に違反するかのような印象を与え、将来給水拒否等の不利益を受ける可能性があることを示唆して顧客に影響を与えた(第3行為及び第4行為)ものといえることができると言及した。いずれもまとめ(総括)として、各行為を一連の不法行為としてとらえ、「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」と厳しく判断した。

景観利益保護という目的があればこそ、元市長には、その目的のためには多少の違法性のある行為であっても許されるのではないかという「甘え」または「公德心」「責任への意識」等があったかどうかは定かではない。しかし、裁判所は、各行為の故意または重過失の有無の認定にあたり、「違法性を基礎づける事実を認識し又は容易に認識し得たかどうか」という観点で判断した。

第1行為、第3行為について、いずれも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可能であるとして、裁判所は、第1行為および第3行為には少なくとも重過失があったものと判断した。一方、第4行為の（ア）および（ウ）には上下水道を供給しないことは違法であるから違法性についても容易に認識でき、（イ）および（エ）の建築基準法上適正な行為に住民らと共に圧力をかける行為にも違法性は容易に認識できたはずである、さらに違法の認識がなかったとしてもM地所株式会社の顧客が違法建築であるとの印象を受けることは認識できるので、違法性の認識は持ちえたと判断した。この点につき、第4行為の（イ）、（ウ）および（エ）については、これらの抗議や要請が相手方行政機関に受け入れられたわけではないため、その意味でこれらの効果らには対外的には何ら有意な結果は生じていないとも受けとめられるが<sup>17</sup>、裁判所は、元市長の故意または重過失を認定して、違法性の認識の有無を導いたものと思われる。これは、結果および職務の効果を基準としたものではなく、職務行為基準説に依拠している<sup>18</sup>。すなわち、地方公共団体の長としての職務およびその手続が法的に適正に執行されることを求めていると考える。

### 市長の公約の柱である景観保存との関わり

国立市は景観保存については、全国的にもイニシアティブをとってきた地域である。大正末期から現在に至るまで、国立駅南口のロータリーから大学通りを中心に地域住民の高い意識によって、景観が造（創）り上げられ保存されてきた。

平成10年4月1日に国立市都市景観形成条例（以下「景観条例」という。）が施行され、この中で、事業者の積極的な景観形成への寄与努力義務（景観条例8条1項）と、市長の景観形成に関する施策への協力義務（同条例8条2項）

---

17 長内祐樹（金沢大学）による北陸公法判例研究会（2016年10月29日）報告「判例検討：4号住民訴訟に基づいてなされた元市長に対する求償権行使の法的論点—東京高判平成27年12月22日（判例地方自治405号18頁）—」（レジュメ）7-8頁。

18 宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法 第5版』429-432頁（有斐閣、2015）および長内前掲17）8頁。

が規定された。大規模行為の届出をした者に対しては、市長は必要な措置を講ずるよう助言、指導をすることができ（同条例28条1項）、当該指導に従わないときには従うよう勧告する旨（同条例28条2項）が規定された。景観条例に基づいて、平成10年12月28日に、大規模行為景観形成基準が公示（施行は平成11年1月1日、以下「景観基準」という。）され、市民と事業者と行政で協働してまちづくりを進めることと、建築物は周囲との調和を図り美しい街並みをつくる旨を明記した。

また、前提となる国立高層マンション訴訟の原告であり、景観保存の市民運動を行っていた元市長が、1999年（平成11年）4月の地方統一選挙で、国立市長に当選した。公約の柱の一つには景観保存があった。さらに、地方公共団体の長は一般職の公務員とは異なり、地方公共団体の長は選挙によって選ばれる（地方自治法17条）、公職選挙法による制限はあるものの、政治活動の自由があり、議会議員や関係私企業の役員等の一定の職業を除き（地方自治法141条、142条）兼職が禁止されていないから、職務上の法的義務として要求される公正性・中立性も、一般職の公務員とは異なる面がある。よって、地方公共団体の長の政治活動の自由と、公務員としての職務の執り方が問題になる。

思うに、公約の柱に景観保存があり、当選したとしても、それをもって具体的な景観保存のための仕組みおよび基準が民主的に設定されたと捉えることは困難である。また、上記の景観条例および景観基準における事業者の協力義務の内容は、抽象的なものであり、これをもって建築物の高さの関連する具体的かつ法的な拘束力が発生すると解することはできない。

加えて、景観条例および建築基準によって事業者の営業活動が制限されたとしても、その規制目的が公共の福祉に合致するものであり、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、適法に適正な手続によって行われる限り、営業の自由を侵害したというだけでは、当該地方自治体の長は国家賠償責任を問われない。よって、元市長が、建築物の高さを制限する建築規制を行ない、それに則って行政指導を行った行為等には一定の合理性が認められる。

本件においては、その手法が、景観条例や建築基準等による法的な規制手段およびその中に規定された努力義務の確認等をはじめとする行政指導にとどまらなかった点が問題となった。裁判所は、住民集会、議会およびマスコミへの発言等、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、当該事業者へ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判断した。社会的相当性該当性の判断基準を打ち立てることは難しいが、法的な規制手段というすなわち民意を反映したルールに基づく内容および手法ではなく、地方公共団体の長という権力者が用い得る「事実上の圧力」の行使という手段を用いたことが、職務上の法的義務違反に問われたものと解することができる。

## 結びに代えて

事業者の裁判を受ける権利（裁判によって信用を回復する機会を持つ権利を含）と適切な住民運動のあり方、地方自治体の長の法的責任の自覚の必要性、訴訟経済に資するような裁判活用のあり方等、多くのことを考えさせられる。

双方の事件に共通するのは、「事実上の圧力（政治力含）」をかけられた場合に如何に自己統治およびセルフコントロールしながらそれに対抗していくか、また（私益のためであればなおさら、）いかに公益実現のためとはいえ「事実上の圧力（政治力含）」を示威的には行使させないような内的（行政内部のチェックの仕組み等）および外的仕組みを構築できるかということである。

今後の訴訟の動きおよび立法の動きも踏まえて、引き続き検討していく所存である。

謝辞1：末筆ながら、（記念号の刊行はご辞退されたようですが、）櫻井利江先生のご退職に際し、一言お礼を述べさせていただきます。櫻井先生は、私が3年前に着任して、右も左もわからなかった折に優しくお声がけいただきました。前任校勤務においては先輩であるということもわかり、大変親近感を抱い

た記憶がございます。以来、先生のまじめな学生指導ぶり、真摯に研究に向かわれるご様子、および議論において的を射たご発言をされるご様子には、いつも頭が下がりました。学会にも大学にも社会にも、先生ほどのご貢献はできないとは思いますが、研究者の範として今後ご指導賜りますようお願いいたします。先生の幾久しいご健康と一層のご研究のご発展をお祈りいたします。

謝辞2：本稿は、2016年11月26日開催のGBL（Global Business Law）定例研究会における拙報告「住民等による反対運動に対する企業の訴訟対応—企業対住民および企業対首長（地方公共団体の長）—」をまとめたものです。この報告に対する研究会メンバーの方々のコメントに感謝申し上げます。

提出年月日：2016年12月16日