

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

【文 献 種 別】 判決／東京高等裁判所

【裁判年月日】 平成 27 年 12 月 22 日

【事 件 番 号】 平成 26 年（ネ）第 5388 号

【事 件 名】 損害賠償請求控訴事件

【裁 判 結 果】 原判決取消・控訴人（原告）請求認容（上告・上告受理申立て）

【参 照 法 令】 地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号、242 条の 3 第 2 項、国家賠償法 1 条 1 項・2 項

【掲 載 誌】 判例自治 405 号 18 頁

LEX/DB 文献番号 25541933

事実の概要

国立市内におけるマンション紛争をめぐって、マンション建設を計画していた A 社は、国立市を被告として、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償請求訴訟を提起した（前々件国家賠償訴訟）。当時の国立市長 Y は、景観保護を理由にマンション建設反対運動をリードしていたが、同訴訟控訴審判決は A 社の請求を一部認容し、Y の A 社に対する営業妨害・信用毀損等を認定した（東京高判平 17・12・19 判時 1927 号 27 頁）。同判決が確定したため、市は A 社に対し、損害賠償金及び遅延損害金として 3,123 万円余を支払っている（本件損害賠償金）。

この点、国家賠償法 1 条 2 項によれば、Y に故意又は重過失があれば、国立市は Y に対して本件損害賠償金の求償権を有することになる（本件求償権）。しかし、A 社が本件損害賠償金の受領直後に国立市に同額の寄附をしていることもあり（本件寄附）、Y と政策理念を共有する後任市長 B は、Y に対して本件求償権を行使していなかった。そこで、国立市の住民は、本件求償権の不行使が違法に財産の管理を怠る事実該当すると主張して、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、国立市長 B を被告として求償権の行使を求める住民訴訟を提起した（前件住民訴訟）。住民勝訴の第一審判決（東京地判平 22・12・22 判時 2104 号 19 頁）に対して B は控訴したが、その後の市長選挙において、Y に対する本件求償権の行使を選挙公約に掲げた C が当選したため、C は控訴を取り下げ、前件住民訴訟は第一審判決で確定している。なお、同訴訟において、Y は被告に補助参加していた。

以上のような経緯を踏まえ、国立市は、前件住民訴訟判決で命じられた求償請求を Y に行ったが、Y は、判決確定日から 60 日以内にその支払いを行わなかった。本件訴訟は、これを受けて、国立市が、地方自治法 242 条の 3 第 2 項に基づき、Y を被告として求償金の支払いを求めたものである。なお、本件訴訟の提起後に、国立市議会は、地方自治法 96 条 1 項 10 号に基づき、本件求償権を放棄する旨の議決をしている（本件放棄議決）。

第一審判決（東京地判平 26・9・25 判例自治 399 号 19 頁）は、前件住民訴訟判決の効力が補助参加人であった Y には及ばないと判断した上で、本件求償権に基づく求償請求の可否について審査し、本件放棄議決に反する本件求償権の行使が信義則に反するとして、国立市の請求を棄却した¹⁾。なお、第一審判決後の国立市議会選挙の結果、C を支持する議員が議会の多数派を占めるに至ったこともあり、国立市議会は、第一審判決を受けて、国立市長に本件求償権の行使を求める旨の議決をしている（本件行使議決）。

判決の要旨**1 前件住民訴訟判決の補助参加人 Y に対する効力の有無**

「前件住民訴訟判決に対しては、補助参加人であった Y も控訴することができたが、国立市長が控訴した後は、補助参加人が控訴しようとしても二重控訴となって不適法となるから（最高裁判所平成元年 3 月 7 日第三小法廷判決・判例タイムズ 699 号 183 頁参照）、Y としては……国立市長の控訴による控訴審の訴訟手続に補助参加する以

外に訴訟に関与する方法がない。また、当事者が控訴を取り下げるについては、補助参加人の同意は不要であるから、……Yとしてはこれを防止する法律上の手段がなかったことになる。」

「そうすると、Y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……奪われ……たわけであるから、国立市長の……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、本件訴訟においては、前件住民訴訟判決の効力が補助参加人であったYに及ばない……。」

2 本件求償権に基づく求償請求の可否

(1) YのA社に対する違法行為の有無

「Yは、A社による中高層のマンション建設が、大学通りの景観を害すると考え、その建築をやめさせようとしたが、当時は、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）、A社が行政指導に従わないとみるや、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を急ぐとともに（第2行為①）、A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A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）ものということができる。このうち、第2行為①は……適法な法的手段であるが、それ以外の行為は……A社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り、第2行為②についてはA社の建設着工には結果的に影響はなかったということができるが、第1行為、第3行為及び第4行為によって、A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たものと認められ、これによってA社の信用が毀損されたことも認められる。……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。」

(2) A社の損害

Yは、第1行為、第3行為、第4行為によって、A社に対し、2,500万円の損害を与えたものと認めることができ、本件損害賠償金の金額も相当であると認めることができる。

(3) Yの故意又は重過失の有無

第1行為、第4行為については、Yに違法性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はずであるし、第3行為についても、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というべきであるから、各行為についてYには少なくとも重過失があったものと認められる。

(4) 本件求償権の発生の有無

前々件国家賠償訴訟控訴審判決と本判決とは「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、……A社の営業損害及び信用毀損による損害は、基本的に第1行為並びに第3行為及び第4行為によって生じているものと認められ、……A社の損害との関係で、両者の不法行為と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、国立市は、本件損害賠償金「の支払によって、Yに対し、同額の求償権を有するものと認められる。」

(5) 本件寄附による損害の実質的な補填による損益相殺の可否

A社は、国立市からの債権放棄の打診を明示的に拒否し、本件損害賠償金を受領した上で、改めて本件寄附をしており、国立市も、本件損害賠償金の返還ではなく、一般寄附としてこれを受け入れている。そのため、「本件寄附をもって……本件損害賠償金の填補とみることは困難である。また、……本件寄附は……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……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。」

(6) 本件求償権の消滅又は本件求償権行使の信義則違反の有無

「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（最高裁判所平成24年4月20日第二小法廷判決・裁判集民事240号185頁参照）。そうすると、……国立市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、本件放棄議決に異議があったのであれば、……これを再議に付することができた……のにもかかわらず、このような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、……最新の……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、このことを踏まえると、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ものということとはできない。」

判例の解説

一 本判決の環境法的意義

本件訴訟は、景観紛争として夙に有名な国立マンション事件の、いわば「トリ」を飾る裁判である。国立マンション事件をめぐる判決としては、景観利益の法的保護利益性を認めたマンション撤去請求訴訟最高裁判決²⁾がとりわけ有名であるが、本件訴訟の契機となった前々件国家賠償訴訟の各判決も、景観保護行政の国家賠償法上の違法性が争点となった判決として、環境法分野の重要裁判例の地位を占めている。本判決は、この争点について改めて判断しているが³⁾、その判断手法が従来の判決とは異なっている点で、環境法的特色を有している。

そこで、本稿では、本判決の判断枠組みを把握した上で、この点に絞って判決の論理構造を分析する。なお、本判決の争点は、この他にも、前件住民訴訟判決の補助参加人Yに対する効力や、本件放棄議決と本件行使議決の効力など、多岐にわたる。これらの争点については、本判決の判断枠組みの把握に際して言及することにした。

二 本判決の判断枠組み

本件訴訟の争点は、前件住民訴訟判決の補助参加人Yに対する効力の有無という手続上の争点と、本件求償権に基づく求償請求の可否という実体上の争点に分けられる。本判決は、前者の争点について、前件住民訴訟判決の効力がYには及ばないとしたため、前件住民訴訟で争われた後者の争点についても、改めて判断している。

このうち、前者の争点については、民事訴訟法

46条3号が、「被参加人が補助参加人の訴訟行為を妨げたとき」に補助参加人に対する判決の効力の発生を否定しており、本判決も同規定の適用の有無を判断している。すなわち、本件では、国立市長Cが前件住民訴訟判決の控訴を取り下げたため、本判決は、補助参加人であったYが前件住民訴訟に関与する機会を奪われたとして、同規定の適用を肯定した。本判決の判断は、本件第一審判決の解釈論を踏襲するものであり、従来の裁判例の傾向にも沿うものといえよう⁴⁾。

これに対し、後者の争点については、本判決は3段階の判断枠組みを採用している。第1段階は、国家賠償法1条1項の要件充足の有無を判断する段階である。本判決は、(1) A社に対するYの違法行為の有無と(2) A社の損害を検討し、A社に対する国立市の国家賠償責任の発生を肯定している。第2段階は、国家賠償法1条2項の要件充足の有無を判断する段階である。本判決は、(3) Yの故意重過失の有無と(4) 本件損害賠償金と本件求償権の金額の同一性を検討し、本件求償権の発生を肯定している。第3段階は、最終的に求償請求の可否を判断する段階である。本判決は、(5) 本件寄附による損害補填・損益相殺と(6) 本件放棄議決による求償権消滅・求償権行使の信義則違反につき、求償請求に対する抗弁として成立するか否かを検討し、これを否定して、本件求償権に基づく求償請求を認容している。以上のような本判決の判断枠組みは、国家賠償法の法構造に忠実なものといえよう。本件第一審判決も、実際の検討順序としては(6)の判断を先行させているものの、一般論としては、本判決と同様の判断枠組みを提示している。

なお、本件においては、訴訟提起後に本件放棄議決、第一審判決後に本件行使議決が相次いでなされている。そのため、本判決は、(6)の判断において相反する2つの議会議決の効力を検討することになった。本判決によれば、①地方自治体が自らの権利を放棄するには、議会による権利放棄議決に加え、長による執行行為としての放棄の意思表示が必要である、②権利放棄議決を再議に付することなく長が権利行使をすることは、権限濫用・信義則違反に該当する余地がある、③権利放棄議決を覆す議決があれば、長は、現在の民意を反映している最新の議決に従うべきである、という。このうち、①は判例理論として確立している

が⁵⁾、②は本件第一審判決の見解を踏襲するものに過ぎず、③に至っては本判決独自の見解である。上告審の評価が待たれよう。

三 本判決の違法性判断手法

本判決の環境法的特色は、(1)の判断について、Yの行為を細分化してその違法性を審査するという判断手法を採用した点にある。すなわち、本判決は、地区計画や条例に基づく法的規制をA社にかけのためにYが手続を指示・指導した行為(判決文にいう第2行為①)については、それ自体は都市計画法に従った手続であり、条例制定自体は市議会の議決に基づくものである等として、Yの職務上の義務違反を認めなかった。加えて、A社に法的規制が及ぶまでマンションの着工を遅らせるべくYがA社に事実上の圧力を加えた行為(判決文にいう第2行為②)についても、A社がこれに従わずに建設を進めたこと等から、結果的にA社の営業妨害・信用毀損に直接寄与した行為ではないとしている。他方で、住民運動を通じてA社のマンション建設を妨害するためにYが内部情報を住民に提供したこと(判決文にいう第1行為)は行政の公平性に反し、市議会においてA社のマンションが違法建築物である旨をYが発言したこと(判決文にいう第3行為)は正確性を欠き、報道等において給水拒否等の可能性をYが示唆したこと(判決文にいう第4行為)は法律上許されない等として、これらの行為については、A社の営業妨害・信用毀損に寄与するものであり、手段としての社会的相当性を欠くと指摘する。その結果、本判決は、第1行為、第3行為、第4行為に限り、Yの職務上の義務違反を認めているわけである。

これに対し、前々件国家賠償訴訟控訴審判決や前件住民訴訟判決は、Yの行為を「全体的に観察」した結果、一連の行為がA社の営業を妨害しており、かつ、行政の公平性・中立性を逸脱する等の点で社会通念上許容される限度を逸脱しており、Yに職務上の義務違反が認められると判示している⁶⁾。この点については、「景観保護は違法性阻却事由としてはまったく機能しないのか」「景観保護のためのマンション建設妨害行為が直ちに営業妨害行為になるのか」といった批判が従来から存在しており⁷⁾、前々件国家賠償訴訟控訴審判決も、個々の行為単独では不法行為を構成しない可能性を指摘していた。

本判決は、上記批判を正面から受け止め、Yの職務上の義務違反を、手段としての社会的相当性を明らかに欠く行為に限定して個別に認定している。その背景には、本判決が、従来の判決とは異なり、首長の政治家としての側面を重視し、職務上の義務として要請される行政の公平性・中立性について、一般職の公務員との違いを強調していることがある。その結果、本判決は、Yの政治的理念に従って展開された景観保護行政につき、それが法令に従い適正な手段に依っている限り、私人に法益侵害が発生してもYに職務上の義務違反はないという前提に立つわけである⁸⁾。結局、本判決は、景観保護行政の適法性推定の下で、なおY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といえよう。

●——注

- 1) 第一審判決を分析する論稿として、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620号(2014年)26頁以下、安藤高行「首長であった者に対する国家賠償法1条2項に基づく求償権の行使をめぐる二つの事件(2)——国立市事件と佐賀県事件」自研92巻2号(2016年)52頁以下がある。
- 2) 最判平18・3・30民集60巻3号948頁。
- 3) 国家賠償訴訟における確定判決の既判力は、国家賠償法1条2項に基づく求償金請求訴訟には及ばない。参照、宇賀克也『国家補償法』(有斐閣、1997年)87頁。
- 4) 参照、東京高判平26・2・26判時2222号47頁。
- 5) ただし、権利放棄議決の有効性をめぐる判例理論の射程は明確ではない。参照、飯島淳子「議会の議決権限からみた地方自治の現状」論ジュリ3号(2012年)128頁以下、134頁。
- 6) なお、前々件国家賠償訴訟第一審判決は、地区計画策定行為、条例制定行為自体について国家賠償法上の違法性を肯定しており、同訴訟控訴審判決や本判決とは、違法性判断の対象となるYの行為の内容が異なる。参照、山田洋「判批」法資300号(2007年)62頁以下、64頁。
- 7) 参照、安達和志「判批」判評576号(2007年)2頁以下、5頁、安藤高行「首長であった者に対する国家賠償法1条2項に基づく求償権の行使をめぐる二つの事件(1)——国立市事件と佐賀県事件」自研91巻12号(2015年)30頁以下、52頁。
- 8) 同旨の主張として、参照、安藤・前掲注7)論文45頁、五十嵐敬喜『政治家の不法行為責任』とは——国立市損害賠償請求裁判をめぐる——世界832号(2012年)228頁以下、235頁。