

平成29年(行ウ)第232号 損害賠償請求事件(住民訴訟)

原告 他1名

被告 国分寺市長

平成30年12月6日

東京地方裁判所 民事部第51部2D係 御中

原告
同

原告 第 8 準備書面

(前市長星野の動機、議会可決の背景)

目次

第一 本準備書面提出の理由	— 3頁
第二 前市長星野の行為の動機と背景にある認識	— 3頁
1	
(1) 再開発事業との関連	— 3頁
(2) 前市長星野の思惑	— 4頁
(3) 島田商事への認識	— 5頁
(4) 星野の想定が覆ったこと	— 7頁
(5) 市民への理不尽な扱い	— 8頁
(6) 特定の個人と事業者を標的にしていること	— 8頁
2	
第三. 改正図書館条例の成立	— 9頁
1	
(1) 教育委員会	— 9頁
(2) 議員提案へ	— 10頁
(3) 議会による条例の可決成立	— 10頁
2	
第四. 議会が応じた動機と背景	— 11頁
1	
(1) 専決処分への危惧	— 12頁
(2) 議会権限の侵害への懸念	— 12頁
2	
第五. 議会を動かすための働きかけ	— 13頁
1	
(1) 決意表明	— 13頁
(2) 『再開発事業のため』という星野のアリバイ	— 13頁
(3) 議会への要請	— 14頁
(4) 『出店阻止』・『分館』、いくつかの文言	— 15頁
2	
第六. 全会一致での議会可決	— 16頁
1	
(1) 議会の判断	— 16頁
(2) 星野による『予算付けの確約』	— 17頁
(3) 『議会議論があった』というアリバイ	— 18頁
(4) 議会との対立軸	— 19頁
(5) 星野の『御理解と御支援』という言葉	— 20頁
2	
第七. 前市長星野への求償の妥当性	— 21頁
1	
(1) 専決処分の想定	— 21頁
(2) 善管注意義務	— 21頁
2	

第一 本準備書面による答弁の理由

原告は、前市長星野が執行長として行った図書館を設置して、係る風営法の法規制を利用した個人の営業妨害につながる執行が、違法な権力の行使と濫用であり、自治体の長の義務と責任に違背していることを示してきた。

前市長星野の執行によって国分寺市には『市民生活と行政運営に重大な損害』が生じており、星野の執行の結果、損害賠償金の支払いと係る金利負担は今も市の財政に影響を及ぼしている。

前市長星野の『不法行為』は、浜友観光と島田商事への営業妨害であり、星野は浜友観光のパチンコ店の出店を阻止するために図書館設置を利用して出店ができない状態を作りだしその営業の自由を侵害し、島田商事の不動産賃貸業にかかる財産権を侵害したことである。

前市長星野による執行とその結果は、特定の市民と特定の事業者のみを標的にしたものであるから、その動機と背景が推論されねばならない。

よって本答弁では、前市長星野が公権力の行使濫用に及んだ背景には何があるのか、ここに、星野が本件浜友観光のパチンコ店の出店を阻止したこと、突き詰めれば島田商事の不動産賃貸業の営業を故意に妨害した、その動機と背景を推論して答弁する。

また、議会での条例の議員提案と可決についても、なぜ市議会がこのような条例可決を全会一致にし得たか、これらのことが解き明かされないままだから、被告は「議会は自発的判断で条例可決をしたから星野に責任はない」などとの詭弁を弄していると言わざるを得ない。よって加えて、議会が星野の条例改正の議員提案の要請に応じ全会一致で可決成立させたその動機と背景を推論し、本訴補助参加人星野への求償権成立を補強する論証を行なう。

第二 前市長星野の行為の動機と背景にある認識

1

前市長星野への求償権の成立は、星野が市長としての義務と責任に違背し、その執行が個人の営業する自由を侵害する結果となった事実と、それが故意または重大な過失にあたることを示すことで充分とは言え、他ならぬ星野個人の動機とその背景にあった認識を推論することで、その求償の正当性をより明確にすることができる。

(1) 再開発事業との関連

被告は、再開発事業と前市長星野の執行を関連付けようとしているが、『国分寺駅北口再開発事業』というものと、本訴の原因となった前市長星野の違法な執行には直接の関係はない。

国分寺駅北口再開発事業は当時から何度にもわたって大幅に変更され、「個人の営業を妨害して賠償金の支払をさせられたこと」の必然性と合理性は証明できず、現在の再開発事業が根本から変更されていることをもって、前市長星野には「いくらでも他のやり方があった」ということが言えるからである。

再開発事業の形は大きく変貌し、被告の仮説を証明するものは何もない。また、そも

そも前市長星野が「再開発事業への支障がある」などと議会答弁したことも、その星野の原審尋問調書にしても、星野は他の方法を模索すらしていないのだから一切が中身の無い空論に過ぎず、「パチンコ店の出店を阻止することに合理的理由があった」などとすることはできない。すなわち、本件求償の原因は、前市長星野個人による『営業妨害事件』とその損害賠償金の支払いに過ぎないのである。

被告が主張する「再開発事業が頓挫してしまう懸念が前市長星野にあった」という主張は、原審尋問で星野がしたのと同じ類の言い逃れでしかない。(乙26号:星野調書)

被告には誤解があるが、原告は「モナコの扱いと比べて行政の扱いが不公平である」などと不満を訴えて争うものではない。被告が、「前市長星野には再開発事業への懸念があった」として「星野の執行に合理的必要があった」などと主張するので、それならそれほど神経を尖らせていたはずの当該地区にありながらモナコの増床がなぜ見過ごされたのか、被告の抗弁には根拠がないことを証拠のひとつとして明示したのである。

被告はまた、「(出店阻止は)国分寺駅北口再開発事業のためであり、損害賠償和解金は(開発事業の利益と)相殺される」という趣旨の抗弁さえしている。この『損益相殺』などという主張は過去未来の空想に過ぎず、求償は支払った賠償金に対してのものなのだから架空の仮説による抗弁をしても法律論としてすら成り立つものではないが、その言説で「出店の阻止」という、個人の営業を妨害してその財産権を侵害しながらそのことが一顧だにされていないことは尋常でないものがあると言わざるを得ない。

星野は図書館を設置した後に新聞インタビューに答え、「(パチンコ業者を)分館の開設で規制(排除)でき、国分寺駅前にふさわしいものにするためであった」との趣旨を述べているが、それではモナコの増床が看過されたことや他のパチンコ店の駅前営業が一度も取り沙汰されなかったことの説明はつかない。またなぜ、「再開発事業に長年協力的だった」という地権者一族である島田商事のために「ふさわしい」別業種テナントを探したり、テナントとなった浜友観光と協議しようとしなかったのか。

浜友観光は原審で、国分寺市へ補償費についての協議を呼びかけたことを主張しているが、それらこそ「再開発のために」前市長星野がまずやるべきことではなかったか。

(甲20号:島田反訳 「長らく再開発に協力的」)

本訴の元となっている島田商事と浜友観光への営業妨害に関して、「(星野が)国分寺駅北口再開発事業のために注意を払っていた」という痕跡はどこにもないのである。

(2) 前市長星野の思惑

そして、被告の「(星野は)再開発事業のために出店を阻止した」などという抗弁は、誤りばかりか理屈にも合わない。島田商事の土地建物へ「他テナントが入居した場合の想定」がないからである。星野はテナントがないまま島田商事がどう生計を立てると想定したのか、全く理屈が通らない仮説だからである。

被告は当時のこの補償費の試算すら明らかにしていず、本訴で被告が証拠として出したものは事件後に作成されたもので本訴との関係はなく証拠能力はない。(乙20,21号:国分寺駅北口地区第一種市街地再開発事業の施行に伴う評価、損失補てん基準 H21.06.08)

もし、島田商事の当該建物に入居したテナントがパチンコ店の出店を進めていなかったら、被告の仮説からすれば他の業種には図書館を利用した出店阻止の方法は通じず、補償費は増大したはずであり、そもそも星野は島田商事とテナントの契約内容も知らないまま補償費の試算をしたとして「再開発事業への影響」を仮定していた。国分寺市は調停申

立てが原審原告からされるまで、その契約内容を「知らなかった」としている。(甲48号:和解調停に対する答弁書)

つまり、このような奇妙な想定は当時の星野の認識を明らかにするものと言わざるを得ず、すなわち前市長星野が島田商事に対してどのような思惑があったかを推論させる。特定の個人を標的にしたおよそ市長としては考えられない執行の動機には、星野の軽率さだけでなく「前市長星野の島田商事に対するごく特殊な認識」があったという背景がなければ説明がつかない。

本訴被告も前市長星野のこうした認識を反映して、「テナントが入居しないままの不動産賃貸業」というあり得ない仮定を維持し続けている。「賠償金は補償費と相殺された」とか「(島田商事も本件再開発事業の権利者でありながら)権利者調整が困難になる」とか、理屈にならない被告の抗弁は全てこのあり得ない仮定に基づいている。

つまり、もっとも確かな推論としては、前市長星野には島田商事に対する『特殊な認識』があって、そこからこのような営業妨害になったのではないかというものである。

その『特殊な認識』とは、すなわち「(税滞納で差し押さえた)島田商事にはテナントなど入らず、このまま自滅するはずだ」という星野の思惑に他ならない。

このことについて、島田商事と前市長星野の面談反訳では、当事者の島田商事からはっきりと「市は待っていたんじゃないか」との言及がされている。島田商事側が「待っていた」と指摘したのは、「島田商事が自滅してから公有化すればよい」という星野の思惑のことに他ならない。(甲20号:島田反訳)

事実、H18.12.14発行の「再開発協議会だより」によれば、前市長星野は条例可決の翌日にその経過を報告し「非常によい形となっている」などとし、バザールKを「当初の計画通り公有化する方針だ」と満足げに話している。言うまでもなくこれは、「浜友観光の出店を阻止し、テナントを空っぽにした状態で島田商事の当該建物『バザールK』を公有化できることになった」という、これが計画通りのことであったと述べられているのであり、意図的な営業の妨害であったことが星野自身によって暴露されているのに等しい。

(甲30号:再開発協議会だより)

(3) 島田商事への認識

前市長星野と島田商事の島田家の縁は、星野の父親の代からつながる古いものである。

星野の父親の星野亮勝氏は国分寺の市政移管後の初代市長であり、島田昭二氏は9代の議長である。初代市長と市議会議長という立場であり、ともに国分寺市の市政を切り盛りした。その息子同士である島田隆氏と前市長星野は日本青年会議所時代からの仲間であり、島田隆氏は市長選挙で星野の当選の後押しをした関係であった。島田家は代々、国分寺駅北口再開発事業に対して非常に協力的であったと言われている。

その隆氏が亡くなり、相続税がかさんで島田商事は税の滞納に陥る。

このとき、両者の関係がどのように変容したかは分からないが、星野はこの当該土地建物をあっさりとしり差し押さえている。すでにこの時、島田家の生命保険も差し押さえられていた。差し押さえられたことで金融機関の態度も厳しくなり島田商事は窮地に陥る。

そして差し押さえてから、なぜか星野はこの土地建物に何も具体策を取らず、ひたすら放置したままにした。島田商事に何らかの提案や交渉をしたという事実はない。

本件パチンコ店の出店計画が取り沙汰されるようになった当初の市議会で、「>

(略)・・・その(ように差し押さえしないという)方法もあったのなら、なぜわざわざ地権者との関係をコジらせるようなことをしたのか」などという指摘が星文明議員からされている。(乙6号:H18.09.14 国分寺駅・西国分寺駅周辺整備特別委員会)なお、原審で原告浜友観光からは「パチンコ事業者のモナコが前市長星野の後ろ盾になったという話がある」との仄聞が述べられているが詳しいことは不明のままである。

2003年に島田商事の土地建物を差し押さえてから出店阻止のその時まで、星野は三年間何もしていない。島田商事と交渉しようとしたり再建のため何らかの提案をしたという記録はない。

三年間ものあいだ市は交渉や提案などしなかったにもかかわらず、島田商事が当該建物に新たなテナントを得ると、国分寺市すなわち前市長星野は「当該建物は買取りを表明した地区にある」として、平成2年に遡った官報広報を持ち出して浜友観光の増床を止めさせている。

言うまでもなく、そこはモナコを増床させ「当時は買取る予算が市になかった」などと矛盾した説明をする同じ再開発予定地域である。

これ以前に島田商事が当該土地の買取りを市に願い出ても市は「予算がない」と買取りを拒否しており、浜友観光がパチンコ出店を計画した時も買取り予算はなかったのだから、浜友観光のパチンコ店の場合だけ増床させないとしたことには二重の矛盾があると言わざるを得ない。(甲20号:島田反訳)

このような一貫性のない市の態度は、前市長星野が島田商事を意識し、「いずれ島田商事が破綻なり自滅してから買取ればよい」と踏んでいた星野個人の思惑を推察すれば筋が通る。

国分寺駅・西国分寺駅周辺整備特別委員会で渉外担当課長は、「交渉すべきテナントが減ったということで公有化を視野に(島田商事と)対応を行なっている。」(要旨)との答弁をしている。(乙6号:H18.09.14 国分寺駅・西国分寺駅周辺整備特別委員会 遠藤課長答弁)

この担当者答弁のように、島田商事の次のテナント獲得や島田商事の営業活動を何ら想定しない、このような認識が市長部局で共有されていたことは議員からも指摘された。

「>・・・(略)市の幹部の話として・・・(略)数多くあった権利者が一人になったのだからいいことではないかなどという声もあるが・・・(略)」。(乙5号:H18.09.06 第3回定例会(第4日) 星文明議員答弁)

テナントが減れば収入は減る。そのため島田商事は浜友観光をテナントに得て生き残りを図った。この展開はこのような思惑でいた星野には大変な驚きだったらしく、当時「最悪だ」と星野が言ったとして、本件面談では前市長星野は島田商事から抗議を受けている場面がある。市長ともあろう者が、再開発事業の渦中にある市民の事業がうまくいかぬままを放置しておいて、それがうまくいくとなると「最悪だ」などとなぜ言ったのか。

(甲20号:島田反訳)

星野は再開発事業が進むなかで、「(島田商事の)差し押さえた物件にテナントなど入らないだろう」などと、タカをくくっていたと言わざるを得ない。

島田商事の建物からテナントが退去して消えてゆき、頃合いのよいところで国分寺市が買取るという、いわば「兵糧攻め」のような認識が星野にあったことが推察される。このような一方的な認識を市長が市民に対して持っていたことは、極めて異例で異常である

と言わざるを得ない。

(4) 星野の想定が覆ったこと

島田商事の自滅を待つような認識が星野にはあった。だから、島田商事が浜友観光をテナントに獲得し、いざ苦境を打開して再建しかけると星野はすぐさま強硬な対応に出た。それは交渉でも折衝によるものでもなかった。

まず即座に平成2年3月30日に国分寺市が当該土地の買取を公告していたことを持ち出して増床させないと通告し、星野が次に思いついたのは図書館設置に係る風営法の法規制を利用してテナントの出店自体をできなくすることだった。

出店阻止のため図書館設置と係る風営法の法規制を利用するという、前市長星野が短絡的にひとつの政策だけに執着したことは、島田商事への認識を推論することでしか説明ができない。

つまり、前市長星野は島田商事が自滅すると考えていたから、「その想定が覆ったことで、入居テナントの出店を阻止することに走った」と言わざるを得ないのである。

以前から「パチンコ屋さんには貸さないで」とか「貸すなら法的手段に訴える」とまで「言っておいたのに」として、新たなテナントがパチンコ業者であったから星野はなおさらその出店阻止にこだわり、浜友観光の出店計画は適法な出店計画であったのにも関わらず、構わず出店をただ潰すことだけ考えたのである。(甲20号:島田反訳)

星野は、縁故者が他界して島田商事と縁がなくなってからは『(島田商事を)思い通りにできる』という認識しかなく、その『想定が覆った』ことに強く反発したとできる。

被告の抗弁にもこのような星野の島田家への認識が如実に反映されていると言わざるを得ない。そうでなければ、当該建物にテナントが入らないままの試算をすることをおかしいとも思わず、営業の妨害をしておいて「補償費と損益相殺である」とする途方もない主張の説明はつかない。

もし、「再開発のためであった」などとするなら、島田商事のテナントの出店を潰しておいて、星野はその後に島田商事がどうなると想定していたのか。

出店を潰した後、星野は与えた損害の補償交渉さえ始めようとはせず、星野は島田商事からの調停申し立てを拒否し、結果として損害賠償の訴えを起こされるに至った。言うまでもなく本件損害賠償和解金は、浜友観光と島田商事が提訴したことでやっと支払われたものである。

もともとその調停申し立てすら市は拒否しているのだから、「結果として再開発の補償金のことを考えれば相殺される」などという被告の主張は妄言もはなはだしい。(甲47, 48号:調停申立書, 和解調停に対する答弁書)

訴訟を起こされて賠償させられる前も、出店阻止をする前も、前市長星野が浜友観光や島田商事と『折衝』をしたことは一度もない。代替案の提案もしなかった。

被告は「国分寺駅北口再開発事業のために(出店阻止が)必要だった」などと抗弁しているが、前市長星野は何ひとつ交渉も折衝も面会すらしていない。原審の答弁によれば、原告浜友観光は「補償費のことも含めて交渉する余地がある」として国分寺市に申し出を行なったが、市は一切協議に応じようとしなかった。

これらの事実は、本件営業妨害が「再開発事業のため」などではなく、想定が覆ったことによる前市長星野のごく個人的な動機からであったことを示すものであり、星野が市長の権力を個人的に濫用しただけの違法行為であり、その動機を推論させる他にない。

(5) 市民への理不尽な扱い

市の差し押さえを契機として金融機関の態度が硬化し、島田商事は最後の望みを託すように浜友観光を誘致した。島田商事は浜友観光の誘致のため既存のテナントを退去させていったがその費用は持ち出しであり、税の滞納状態でもあったのだからギリギリの財政状態だったと考えられる。

島田商事が浜友観光と契約したことを市に伝えると、市は浜友観光に増床させない旨を通告した。この時はパチンコ店の出店自体は容認されていたように見える。市の担当者の答弁にも開発事業が頓挫するなどという危機感は見られない。それが変わっていったのは、土地建物を差し押さえられた島田商事をこれまで前市長星野が放置し、何もしていなかったと、これまでの無策に始末をつけるよう議会で厳しく追及されてからのことである。

(乙6号:H18.09.14 国分寺駅・西国分寺駅周辺整備特別委員会)

島田商事が浜友観光と契約したことを告げた後、市は「滞納している税本体を納めれば延滞利息の加算停止の手を打つ」との打診をする。「(だから)税本体の納付だけでもどうか」と、島田商事に納付するよう持ちかける。島田商事はこれを浜友観光の賃貸契約金の前渡しで納付する。しかし約束の市の滞納金の加算停止の手はなぜか打たれなかった。結局、島田商事は市に1億5千万円あまりを収めただけとなった。

やり繰りによっては、滞納税の全納へこぎつける事業資金となったかもしれない約1億5千万円の現金は手元にはない。浜友観光の資金は左から右に、ただ市に支払われただけとなった。島田商事は他の策を取ることはできなくなり、資金が底をついても滞納利息は膨らみ続けていった。

浜友観光はこの経過の報告を受ける。すると浜友観光は賃借料を一括して島田商事に前払いし、島田商事はこれにより滞納した税金を全額完済することとなったのである。

恐らくテナントとなった浜友観光は、国分寺市のやり口を見て、市による公売や他抵当者による競売など、権利関係や事態の複雑化を予想したのではないかと考えられる。島田商事はこうして浜友観光が前払いしたことで滞納した税を全納し、資産を完全に取り戻す形になった。

だがもしこの時、浜友観光が島田商事の置かれた立場に理解を示していなければどうなったか。賃貸契約の一部を前渡しまでしてもらってもその資金は市に納付してしまい、賃貸業に係るテナントへの役務提供のための資金はないのだから、これを契約違反として島田商事は浜友観光というテナントを失ったかも知れず、むしろ損害賠償を訴えられていた可能性すらあったと言える。

改めて島田商事の陳述書とともに島田商事・星野市長の面談記録という証拠を追えば、その理不尽な扱いは明らかである。(甲20号:島田反訳, 甲35号:島田陳述)

(6) 特定の個人と事業者を標的にしていること

星野が出店の阻止だけを考え、これを進めていった経過を見れば、前市長星野が当該再開発地区の主要な土地建物を保有する島田商事の財政状態やそのテナント収入など少しも気にならなかったことは明らかである。星野は市民である島田商事を追い詰めようとしたとしか見えない。

すなわち本件は島田商事の営業を妨害した事件とも言え、再開発事業とは全く関係のないところで行われた星野の個人的な動機によるものであると言わざるを得ない。

以上の星野の認識は被告の抗弁でもるる垣間見られることである。前市長星野には土地建物を差し押さえた島田商事が「事業立て直しなどできないだろう」という見通しが

あつて差し押さえしてからはこれを放置したままにし、その想定が狂ってしまった驚きゆえに「テナントの出店を阻止する強い意思」が生まれたものと推察ができる。

「国分寺駅北口再開発事業が立ち行かなくなる」という懸念を前市長星野が持っていたとか、そのような危機感が星野にあったとの証拠はない。そのような『懸念』を裏付ける、星野の東奔西走の活動はなく、折衝や交渉の痕跡もない。

前市長星野が『公的な立場』からそのような再開発事業への懸念や「公共的な使命感」に駆られていたとすれば当然に見られるはずの、星野の行動の証拠やその痕跡はどこにもない。星野は浜友観光とも一度も、面談さえしていないのである。

議会で答弁したこととは裏腹に、星野が『事業者らとの直接の折衝』や接触をしなかったという事実は、星野は市長として出来ることを果たそうとしなかったことを示している。つまり、本件の執行は市長としての行動ではなく、個人的な思いによる特定の個人と事業者を標的にしただけの「営業妨害」でしかなかったとするしかない。

前市長星野は、議会を使って条例を成立させ図書館設置を利用して島田商事の入居テナントの出店阻止をしたことその他には何もしなかったのである。

被告の抗弁にもあるように、以前から星野が島田商事に「パチンコ店に貸すのはやめてほしい」と「お願いをしてきた」と、そこまではいいとしても、「ところが」などと続け、適法な事業者の適法な契約をあたかも違法であるかのように考え、そしてこれに実力行使をもって「対抗する」などとしたこと、星野がこのような執行に正当性があるかのように倒錯した感覚を持っていたことは、島田商事を「思いのままにできる」という、特定の市民や事業者に対するものとしては異例としか言えない認識に由来する。

これにより前市長星野の『暴力的』とも言えるほどの権力濫用の動機が窺えるものと言わざるを得ないのである。

2

以上で、ここに星野の動機と背景はどのようなものであったか推論を行い、星野が個人的動機から公権力の濫用行使に至った背景を推論した。

本件、前市長星野による直截な公権力の濫用は、星野の島田商事に対する個人的な思惑という背景なくしては説明がつかず、本訴被告の抗弁にさえその認識が示されているといわざるを得ない。

前市長星野は、島田商事に対して「（差し押さえまでしてあるのだから）テナントも集まらず自滅するはずだ」との想定でいたが、その想定が覆ったことでその出店計画を潰すことを決意したのである。それはまったくの個人的な動機である。

以上、この推論の合理性と蓋然性をもって、前市長星野の執行の個人的動機と背景を推認することができる。

第三 改正図書館条例の成立

1

次に、本件改正図書館条例成立のために前市長星野は何をしたのか、これを示す。

(1) 教育委員会

新たに図書館を設置するには原則としては条例の制定、もしくは条例改正の可決が必要となる。

図書館設置による出店の阻止を決意すると、前市長星野はこの審議を専権事項とする教育委員会にこれを依頼した。その審議を受けて市長は図書館設置のための条例提案を議会に付議し、これが本来の図書館設置のための本来の手続き（市長提案）となる。

このとき、教育委員会に審議を依頼した前市長星野は、「急ぎのことなので」などと申し入れをし、教育長はこの「市長要請」を受けて議長議案とした。（乙9号:H18.11.24教育委員会）市長部局が作成した「旧UFJ銀行の活用の充実について」とされるものがこの時に提出されている。（乙7号の1）

市長部局にはこうした文書を予め準備して渡すことで教育委員会に審議を急いでさせ、市長による条例提案が早くできるようにする目論みがあった。このような働きかけは後に議会に行ったものと同じで、資料や文書を作成して渡し審議の手間を省かせ、審議を促そうとしたのである。

しかし教育委員会はこれを継続審議とする。「営業妨害目的の図書館設置は法的リスクがある」などと、弁護士でもある教育長から樋口氏はその疑義を指摘されている。（甲18号:ブログ）

(2) 議員提案へ

すると星野は教育委員会の審議を経て市長提案することを諦め、議員提案で条例可決をする方法を思いついてこれに切り替えることにする。これについては「また道は開けた」などとして、市長部局樋口氏のブログでは膝を打つがごとき描写がされている。

議員提案をさせるためか、文書には変更が加えられ改訂されている。それが「（パチンコ店の）出店を阻止できる効果がある」という文言の追加である。

この文言追加の『意味』について樋口氏は原審尋問に答え、いわく「無用の誤解を招かないようにした」としている。いったいこの「無用の誤解」とはなんであったのか。

(甲16号:樋口調書)

すなわちそれは、「議会側から前市長星野の意図を詮索され、政治的な意図があると『邪推』されてしまい、条例可決が迅速にできなくなってしまうこと」に他ならない。

このような「営業妨害を仕掛ける」とさえ読めてしまう文言をわざわざ追加したのは、いわば星野と市長部局らの政治的な計算であったと言える。

前市長星野の責任で図書館設置を執行するためという、条例改正を議員提案要請する意思と理由を明確にしておかなければ、その働きかけの意図を詮索されたりして議会が思うように動いてくれない可能性があると考えたからであり、被告も述べているように議会と星野は対立関係にあったからである。

星野ら市長部局によって、ごく短期間のうちに議会へこうした有形無形の配慮と働きかけがなされている。

(3) 議会による条例の可決成立

こうして前市長星野は出店阻止を目的とした図書館設置のため、設置に必要な条例改正の議員提案を議会に要請した。議会答弁では「御理解と御支援を賜りたい」とし、星野は自分の意向に沿ってくれる（意向を応援してくれる）よう訴えた。議会は結局これに応じ、改正図書館条例を議員提案させ全会一致で可決成立させたのである。

この点について被告は、原告の主張を『議会と星野の共同不法行為の主張』などと受

け取っているが、原告の主張の趣旨とはやや異なる。

事前の代表者会議では法的に問題があると考えた議員もいたことから、全会一致とできるよう、議員提案文には「議会がパチンコ店の出店阻止に参与する」などとの文言は盛り込まないこととし「図書館の必要性」を前面に出すことが決められた。いわば「図書館が必要だね」としたに過ぎない提案文とすることにしたのである。

このような条例提案文とするよう議会が決めたことは、図書館を利用して『出店阻止』という公権力の濫用を行うのは星野の主体的な執行としか議会は考えていず、議会は星野と共謀したとされないよう、むしろこれを避けようとした議会の意思を窺わせる。

一方の星野と言え、図書館設置後も市長として出店阻止の成果を誇り「駅前に相応しくないものだったので（排除を判断した）」などとの趣旨を新聞インタビューで答えていて、これだけでも議会と市長のどちらに不法行為の意図が強くあったかは明白である。

また星野は原審尋問で「議会に働きかけたことはない」などとし、このことが「（だから）議会は市長と関係なく独自に条例を可決した」などとの本訴被告の主張につながるものであろうが、実際には市長部局から資料の提供がなされ議員提案文さえ作られ、「図書館設置を正面から議論していたようにする」というアリバイ工作の認識さえ「バザールK跡地問題に関する法律相談について」との市長部局の法律相談資料から示唆されている。

「星野市長からの議会への働きかけはなかった」とは到底できないのである。

しかしながら、被告の主張の趣旨とは全く違う意味ではあるが、「本件条例議決の過程で、星野本人から議会へ直接の『強要』や『干渉』などはなかった」とは言える。

議会は、まさにそのような議会権限が侵害されることを危惧していたのである。

2

議会が改正図書館条例を可決したこと自体は違法ではないとしても、議会が星野の「自由な営業をする権利の侵害」という目的を知らずながら本件条例可決に応じていたのであれば共同正犯は成立する。

しかし図書館設置に条例可決が必要だったため議会に働きかけ、営業妨害となることを認識しながらこの予算措置を条例の可決成立に先んじて確約し、図書館設置の執行までしたのは前市長星野なのだから、星野は本件不法行為の責任の求償を免れることはできない。

従って、なぜ議会が星野からの条例の可決成立の要請（働きかけ）に応じたのかを推論し、議会が条例可決に応じた背景と動機を解明することは重要な意味を持つ。

「どのようにして前市長星野は議会を動かし、なぜ議会は全会一致で条例改正を可決できたのか」、この点について説明するため、議会には星野の「議会に対する働きかけ」に対し、議員提案に応じるだけの『動機と背景』があったという推論を次に示す。

第四 議会が応じた動機と背景

1

星野の要請で議会が改正図書館条例の議員提案と可決成立に応じた直接の動機は何だったのか。結論から言えば、それは市長の専決処分を避けること、ないしは議会権限を意識した議会の牽制的なものであったということが推論できる。

(1) 専決処分への危惧

前市長星野はそれまで政治家としての経験がなく行政実務の経験もなく、就任当初から予算が通らず暫定予算が繰り返された。星野はそのために専決処分も多かった。

前市長星野は不適切な執行や判断ミスの咎を受け、たびたび減俸・減給処分を受けてもいた。星野の執行はとても自治体の執行の長とは思えないほどおぼつかないものであった。(甲51号:H17.09.12 第3回定例会(第4日))

その後、例えば2010年の議会でも星野の減俸処分の多さについて改めて振り返って指摘もされ、本件も含めた再開発事業の政策判断に関しても判断の誤りが数多くあったと取り沙汰されている。(甲49,50号:H22.06.07 第2回定例会(第8日))

この議事録を見れば、当時も同じ背景があったことは想像に難くない。

このような背景があって、議会は『議会の専権事項』である条例の議決権、すなわち星野に対し『議会権限』を常に意識した。そのため星野の専決処分を危惧したことも本件議会判断の『動機』となったと言わざるを得ない。それが、全会一致で可決となった本件改正図書館条例案の成立が説明できる唯一の推論に他ならない。

市議会は『再開発事業頓挫の危険性』などという、市長部局からの不確実な仮説や検証もない手前勝手な試算に動かされたわけではなく、市議会として「条例の議決」という権限を『放棄』するわけにはゆかなかったのである。そこに議会が本件の条例提案と可決に応じた動機があったとすることができる。

議会の専権事項である条例議決権への侵害は議会の存在意義に関わる問題である。この危惧が「地方自治の原則を疎かにさせない」という市議会共通の総意となっていた。条例の可決自体は議会権限であり執行ではないため違法性は問われないと捉えられ、そこで「議会は条例の提案と可決をするのみ」として、条例の可決自体を目的化して議員提案することに応じたとの推論ができるのである。

(2) 議会権限の侵害への懸念

このことは市長と議会の専権事項の対立に関係がある。

『専決処分』とは、地方公共団体の議会の権限に属する事項を、所定の要件の下で、その地方公共団体の長が議会の議決を経ることなく決することのできる処分である。(地方自治法179条)

首長が専決処分をすることができる場合は定められているとされているが、179条制定の趣旨は、議決機関たる議会がその本来の職責を果たし得ない場合又は果たさない場合に長が補完的に議会に代わってその機能を行うものであり、また時間的に余裕がないために処分するものであるから、専決処分制度は原則として議会の権限全てに及んでいる。

議会と首長の二元制の枠組みのもとでは、市長の専決処分はあくまで例外的な執行処分とされていたが、それでも、逆に言えばその例外的な専決対象も解釈次第であり、市長の専決処分は議会議決権の侵害として議会にとって常に問題となっていた。実際、前市長星野は専決処分を数多く行っている。

議会は議案を審議して可決し、それから市長はその妥当性を判断して予算をつけ執行する。よって条例議決権は議会の専権事項であるが、市長は専決処分で議会の議決を待たずに執行できてしまう。専決処分は制度としても当時は未整備な部分が多く、本件事件時も専決対象や専決処分の要件については様々な問題が指摘されていた。議会が星野の専決処

分という議会権限への侵害に神経質になっていたことは想像に難くない。

2

この『専決処分』の問題は、のちに他自治体で起こった騒動から国民的な問題となり、制度の欠陥が顕在化して2012年の制度改正につながっている。

議会議決を経るという手続きは地方自治の『二元制』の根幹をなす。つまり、前市長星野の執行の未熟さと専決の多さを考えれば、当時の議会は議会権限を意識した牽制として、星野からの本件改正図書館条例の提起と可決の要請に応じたのではないかとの推論が成り立つ。

なお、星野がパチンコ店の出店阻止について緊急の対応が必要などとして「緊急性」を打ち出していたことは、その「緊急性」から専決処分の対象とすることができ、議会開催日程と併せ、これを星野が行なう余地は充分にあったとできる。

第五 議会を動かすための働きかけ

1

本件条例の可決に関し、議会は星野から議会権限の侵害を危惧させるような「働きかけ（圧力）」を受けた。

次に、星野ら市長部局から議会へどのような働きかけがされたかを明らかにし、議会はこれに対し前市長星野の要請にどう応じたか、次に星野が議会に示したものを検証する。

(1) 決意表明

「バザールK跡地問題に関する法律相談について」とする資料にあるように、星野は「図書館設置を利用して当該パチンコ店の出店阻止をする」という計画を進めていて、その検討とともに随時法律相談を行い、訴訟を起こされる想定や考慮すべきことについて意見を求めていた。（甲17号:法律相談）

ほどなくして教育委員会が継続審議としたため星野が市長提案を諦め、教育委員会から議会へとその役割が移った時、議会は星野の意思の強さを知ることとなる。この最終の法律相談では「市の過失となり訴訟リスクがある」とされながら星野はこれをもって「法的なことは確認した」として、更に議会でも「（訴えられても）市は負けることは少ないでしょう」などと市長部局は答弁している。そして図書館行政を専権事項とする教育委員会が本件に関して継続審議中であることも無視し、星野は議会へ条例を議員提案するよう要請しているからである。

議会で星野は本件について、他の方策や対応などを一切挙げることもなく、ただ「図書館設置で（パチンコ店の）出店が阻止できる」との決意を表明している。

(2) 『再開発事業のため』という星野のアリバイ

市長部局は「試算がある」などとして、「（当該パチンコ店の出店で）再開発事業が頓挫する」との仮説を展開して主張していた。しかしその試算は原審でも明らかではない。

もっともそれは、本訴被告の答弁を見ても架空の仮説に基づいた比較さえない試算であったことは明らかで、島田商事と当該テナントの契約内容すら知らなかったとしているのだからそこに客観的な根拠などありようもない。

しかし議会はこの仮説や試算を検証しようとはせず、質疑がされることもなかった。議会にもこの試算は提出されていない。

市長部局は、「補償費が増大する」などともっともらしく「国分寺駅北口再開発事業の頓挫の懸念」を前面に押し出すことで、星野の出店阻止の強い意思を示せばよかった。議会としては市長部局にその根拠を質すことはなく、その『錦の御旗』ゆえに星野が強硬に出ていると、星野に出店阻止の強い意思があることが伝われば十分であって、その仮説にどれだけ合理的根拠があるかなど議会としては何も意味を持たなかったのである。

このように、「再開発事業が頓挫する」という「想定」は、当初から前市長星野が「北口再開発のため」という大義名分を意識して動いていたことを窺わせ、転じて議会には星野の強い意思を示す圧力（働きかけ）となったことが推察できる。

よって、被告の主張のように「議会に『再開発事業頓挫の危険性』という認識があったから議会は本件条例の議員提案をして独自の判断で可決成立させた」とすることは到底できない。「再開発とは切り離して」などとした代表者会議の提案文協議の結論もまた、これを裏付ける。（甲19:代表者会議）

同じことは「バザールK跡地問題に関する法律相談について」との資料でも言える。最終の相談で意見されたのは「市には過失があり訴訟リスクがある」というもので、この資料から図書館を設置してパチンコ店の出店をできなくすることが「違法な執行とはならない」との認識になることはおよそあり得ないが、星野はこれを「法的な確認をした」という自身の執行のアリバイに使った。

このように星野がこの法律相談をまとめた資料を牽強付会すればするほど、議会からすれば星野の執行の強い意思と、議会の審議権が奪われる危険を想起させるものとなったことが容易に推察できるのである。

「図書館が国分寺駅前に欲しい」などという「市民の要望や声」はなく、市長部局からは補償費の試算や比較も具体的なものは何も示されなかった。「再開発事業のために出店阻止を行なう」という言説は、そもそも星野の違法な執行を正当化するための「アリバイ」でしかなかったことは明らかである。

(3) 議会への要請

条例の提案議員となった横田氏は、前市長星野の『御支援と御理解を賜りたい』という議会答弁をどう捉えたか聞かれ、「市長の考え方や方針を応援してもらいたいということだろう」と原審尋問で述べている。もし議会が、「（図書館条例について）再開発に支障となるから本件浜友観光のパチンコ店の出店を阻止する」などと、（前市長星野と）協働するような「出店の阻止の意思」を共有していた『主体』だったのであれば、極めて不自然な言い方である。『応援』とは『外野席から』という意味であり、議会は本件の主体ではないという含意を横田議員は示している。議会の焦点は別にあったという他にない。

被告は、この『御支援と御理解を賜りたい』との星野の議会答弁の意味が、翌日の答弁内容を先回りしたものであり、「私も（前市長星野も）事業者と直接折衝をすることになるので議会の欠席することに理解と支援を求める」などと前日の答弁の意味を説明しているが、星野の幼稚な詭弁もはなはだしく、星野は浜友観光ら事業者と直接折衝などしようともしていないのだからむしろ虚偽でしかない。

「御理解と御支援を賜りたい」と発言したのは、まさしく星野が図書館設置をできるよう議員提案と条例可決を星野が直接に要請した議会答弁でしかない。

このような星野の明白な要請だけでなく、実際に市長部局は鈴木助役が11月24日金曜

の夕方に樋口氏に連絡して議員提案文の作成を月曜までにするよう指示し、これを使って翌週の月曜から議会への要請と働きかけを開始したのである。(甲18号:ブログ)

(4) 『出店阻止』・『分館』、いくつかの文言

資料を渡す段になると、市長部局はわざわざ際どい「出店阻止ができる効果がある」との表現を加え、『旧UFJ銀行の活用の充実について』という資料を改訂した。また、『(案)』として四角囲いも追加している。(乙7号の2)

この改訂には歴然とした意味があって、「図書館を利用した出店阻止をすること」が前市長星野の『最終判断』としての政策的な意向であり、「この資料は市長部局からの『案』である」と、市長部局の責任を明瞭にするためであった。

それは議会への「議員提案の『原案』は市長からのものであり、執行については星野が最後まで一切を行うから頼む」という、ある種の市長部局からの意思表示であったと言えることができる。

樋口氏が尋問で答えたように、『出店阻止』との文言追加が「無用の誤解を避けるため」という意味は、対立する議会から星野の意図を詮索されるのを避けるための意味である。また、これに先立つ教育委員会では「急ぎ」として審議を市長要請したもののこれが叶わなかったため、市長部局は「もっと星野の意向を伝える必要がある」として、強い働きかけとなるよう文言追加を考えたことは容易に推察ができる。

反対に議会側から見れば、このようなあからさまな文言を明記した文書を市長部局が出して議員提案を要請してきたことは、星野の出店阻止の意思が強く、議員提案に応じなければ星野が専決処分で図書館設置さえしかねない勢いに感じたことは想像に難くない。

加えて、本件の改正条例の名称である「国分寺市本多図書館分館」とは、なぜ「分館」とされたか、この名称は意図されたものであった疑いがある。

被告が抗弁で内容を強調したような「IT図書館」とか「知的好奇心図書館」などという名称は考慮もされていない。「前から『国分寺駅前に図書館が必要だという』議論がされていたとしよう」などと、アリバイ工作の必要が認識されていたぐらいのだから、もっと何か別の格好のつく名称でもよかったはずである。

しかしこれを「本多図書館分館」としたことに別の理由があったとすれば、その理屈が通る。つまり「分館」としたことで、いざとなれば星野が専決しやすいようにした疑いが起きるのである。

「分館」という名称にしておけば「議会議決の必要はない」との解釈の余地が広がる。少なくとも新設の図書館よりは専決処分のハードルは低くなる。「図書館機能を一部分離するだけ」とすれば、「本多図書館の分館設置に過ぎない軽微なことだから専決でよく、条例の必要はない」などとできる可能性が大きくなる。

もちろんそれは露骨な議会権限への侵害であり、議会の存在意義が脅かされるような事態である。前市長星野は、「分館」とすることでこのような『危険』を巧みに潜り込ませたとすることができ、あるいはその可能性だけでもこの名称から臭わせることができたと考えられるのである。

国分寺市恋ヶ窪図書館が長期改修工事の際、貸し出し機能が他に移管された時には図書館関連条例の改正はなく専決処分であった。対して、ネットを通じた図書予約システム導入の際には、「図書館の利便性向上」として条例改正が議会議決されている。つまり、「図書館事業の内容変更」だと専決処分はしづらいが、「分館」としておけば本多図書館

の拡張や移設するだけと解釈ができ、専決しやすいという推察はできる。

こうしたことは、まさしく議会の「裏技」に通じた市長部局のことを考えれば容易に導かれる推論なのである。

2

その後のことになるが議会では、本件で教育委の専権事項である図書館設置を議員提案にしてしまったことで教育委へ詫びる必要があるとの答弁がされている。どの委員会の専権事項か、どれを議会審議とするかどうか、これらの権限を尊重することは重要とされていて、当該議員も当然のように認識していたことが分かる。（乙14号:H19.02.25 第1回定例会（第2日））

だからこそ逆に星野は、こうした議会権限の侵害への危惧を逆用し、要請した議員提案による本件条例可決に議会が応じるよう「仕向けた」とできる。

議会は星野が本件図書館設置を専決処分することを危惧したか、もしくは議会権限に神経質となった『背景』があったか、いずれにせよ星野への牽制という議会の政治的動機を推論することは矛盾の多い議会議決の過程をことごとく説明できるものであり、全会一致での可決となった理由が判明する。

またこれによって、以上まで述べてきた星野から議会に行なわれた様々な有形無形の「働きかけ」が作用したことが明らかとなり、議会が星野の要請に応じる判断をしたことが説明できることから、この推論は無理なく成立するのである。

第六 全会一致での議会可決

1

これまで述べてきたように、議会には前市長星野の専決処分を危惧するだけの充分な要素があった。1. 議会での星野の阻止表明、2. 再開発事業が頓挫するという検証もない一方的な想定、3. 「法律相談」をまとめた文書に訴訟リスクがあるとされているのにお墨付きを得たようにしたこと。4. 「出店阻止できる」とあからさまに明記された文言、4. 分館という名称、5. 教育委員会が継続審議中であるのにこれを無視して議員提案を要請してきたこと。

これら一連のことが揃って、議会は議会の存在意義さえ問われかねない事態となることを避けようとし、すなわち議会軽視につながる専決処分や、つまり議会権限を牽制するために「議員提案による条例可決自体には応じる」という方向に傾いた。それが最初から全会一致と申し合わせがされ、「（議員らが）即決を代表者会議開催前から確認していた」理由であり、議会が「条例の可決自体を目的化していた」動機である。

しかし、形として議会は議決権を行使したことになっても、星野が代表者会議で予算付けを確約し、さらに本会議でも条例議決に先んじて予算付けをしたことで、「星野は先に執行したも同然」と言える。実質的には星野が専決したのと同じで、議会は事後承認をただけとも出来る。本会議での可決成立で「議会の顔が立った」というだけなのである。

(1) 議会の判断

専決事項ではないはずのものが拡大解釈され、議決権限が議会にありながら野放図に市長が専決処分を執行することは議会として決して許されるものではない。

しかし、すでに議会に役割が回ってきた時、前市長星野は継続審議中の「教育委員会の権限」を無視していたことになる。このことは、議会からすればこうした危険性はいずれ十分にあり得る話となった。議会は「それなら」と条例可決へと傾いた。

ただし、それは議会と星野の『取引』とか『合意』とか、『協働』によって成立したものではない。これは議会による自主的で自発的な判断であり、正しくはこの時、議会にはある種の『打算』が働いていたとするしかない。

「星野が議会を動かした」とか「議会に働きかけた」などという表現は法律用語としては適当としても、被告が言うように議会と星野にあたかも具体的な『取引』や『共謀』があったとの主張と歪曲がされるのであればそれは不正確な表現である。言い直せば、「議会は星野を『牽制する』ため、『打算的な判断』を下した」のである。これに両者の「意思疎通」がある必要はない。

議会は「すぐにでも当該の場所に図書館が必要だから設置しよう」としたのではなく、逆に星野の企図した「浜友観光と島田商事の営業妨害に一致して加担しよう」としたわけでもない。そのどちらでもないことは本件代表者会議録から明らかである。よって、本件条例改正が全会一致で可決したその背景を説明するのであれば、『議会の打算的判断』とするのが最も適当な表現と言える。

この議会の判断は「星野の専決処分」を意識してのものとすることができ、星野と議会が対立していた状況からすればこの政治判断から全会が一致したことは容易に推論できる。この「対立」とは、政治信条や政治会派の対立ではなく、星野市長の執行能力への日常的な批判と反発に由来している。（甲49, 50, 51号）

当該代表者会議では市長からの働きかけが前提であることを裏付けるように、「～ということですから」とか「～ということで」などと伝聞表現が冒頭から頻出し、条例提案の可決自体が目的であることを確認するように議員らは言い含められている。

代表者会議は『条例可決の段取り』であったが、本件議事録からは、案文協議をしながら全会一致とできるよう議長采配をしていて、いわば「落としどころ」が探られていた様子を読み取れる。（甲19号:代表者会議）

そして個人の営業妨害につながるものが半ば承知され、「議会は（条例改正をするだけだから）被告にはならない」などと「提起」がされ、「図書館の必要性」だけを前面に出した提案文とすることが決定された。この「議会は被告にならない」との認識もまた、市長部局からもたらされたとできる。

議会は星野から議会権限を守る必要があり、「星野が執行に必要というなら条例を議員提案で可決してやる」としたのである。これが議員らが「全会一致でやる」と、代表者会議開催前の条例提案の理由も決まっていなかった段階から合意できていた唯一の合理的な説明である。

(2) 星野による『予算付けの確約』

代表者会議終盤の焦点は「星野が執行までをちゃんと行うつもりかどうか」となった。

議員は東京都の例を引き合いに出し、「議会にやらせるだけやらせておいて東京都知事（執行長）のように何もしないような（ハシゴ外しをする）場合がある」などとして、警戒すべきとの明言がされている。これに対しては「市長が予算をつけないなら条例成立はない」との発言さえされた。（甲19号:代表者会議）

議会に提案され「条例可決となつての予算」というものが条例本来の姿であって、こ

のような認識は本末転倒の認識というしかないが、ここには本件条例成立の本質が現れていると言わざるを得ない。

この時、もし星野の執行と予算の確約がなければ、条例提案すらなかったと言える。議員からははっきりと、「（星野が）予算をつけることが条例成立の前提条件だ」と、星野の執行（予算付け）の確約をまず先にすることが条例の条件であると明言されているからである。本会議では、採決するよりも先に星野は予算付けをしている。

「星野の予算（執行）のために条例を成立させるのであって、議会は単に条例可決をするに過ぎない」それが「議会は被告にはならないのですね」などと、代表者会議で念が押された議員発言の真意なのである。図書館設置のための条例可決自体は手続として適法と考えられていたからである。

議会在が警戒したのは、「条例を可決させられた後に市長にハシゴを外され、すべて議会の責任にされてしまうこと」であった。このような『警戒』こそが、樋口氏が原審尋問で答えた『無用の誤解』の実体である。（甲16号:樋口調書）

「案文協議」の場でありながら、代表者会議の場でさえ予算づけするか確約させるため議長は星野を呼び入れて『表明』をさせた。議会のこうした警戒感を理解していた星野は自分の執行のため、だからこの要求にすぐさま応じてみせたのである。

そもそも、議会可決する前に星野は予算付けを確約してしまっているのです、議会決議を待たずしてあらかじめ執行を保障しないしは行なってしまっていることになる。言い換えれば、星野の予算付けは専決処分も同然であり、議会は事後的な承認を行なったとも解釈することができる。

このことは、代表者会議で予算付けを星野に確約させる際の須崎議長の発言でも明らかで、星野の予算付けと条例の提案が一体となった「星野のための条例可決」であることを意識して、議長は「これも証拠になるということですので」と星野へ予算付けを要求している。条例の議員提案と市長の事前の予算措置を一体のものとし、代表者会議はこの事実をもって「（星野が執行責任であることの）証拠」とできると考えたのである。

しかし形として議会は議決権限を果たしたことになっているから、議会権限が侵害されたことはかろうじて否定できる。これにより議会の体面は保たれたのである。これが議会が星野の要請に応じた結果と言える。

(3) 『議会議論があった』というアリバイ

「（再開発とは関係なく、）駅前図書館の必要性という議論があった」というのは、隣の西国分寺駅周辺をめぐる議論であったが、代表者会議ではこれを議員提案の理由のため「（国分寺市全体として）図書館設置の議論があったとできる」として、条例の議員提案のアリバイに全面に押し出すことになった。

これにより、議会は「図書館設置の必要性があつて議員提案した」とし、表向きは星野の本来の出店阻止の目的と意図に議会に関わらない（切り離す）ことになった。

しかし本会議となり「IT図書館」の意味について議員から質問された際は、「図書館が必要であるという議員提案」であったはずが本件図書館の内容の説明を市長部局の樋口氏が行う。質問した議員は提案議員ではなく市長部局に対して説明を求めてしまう。これを問題視する動議も出てしまい、最後には議長から「内容が内容だけに・・・」などと收拾がつけられている。

つまり、市長部局に対し本件議員提案の条例案の内容について議員が質問し、この答弁を市長部局にさせたことで、議会は自らその「アリバイ」を壊してしまい、「IT図書館」なる案が元は市長部局からきたものであることを露呈させてしまっているのである。
(乙12号:H18.12.05 第4回定例会(第4日))

(4) 議会との対立軸

「議員提案」とすることも「IT図書館」との内容も、市長部局からのものである。

本件条例成立までの経緯を見れば、「特定事業者を標的とした営業妨害となる執行措置をその『最終判断として』前市長星野がなんとしても行うというのであれば、議会の側としてはまず『議会権限』を守ることを判断すべき」としたことは想像に難くない。その議会の政治的判断の動機は容易に推察される。

代表者会議開催前から全会一致との申し合わせがされていたという事実は、「(本件は)異論の出かぬ議案」とした一部議員の認識も含め、通常の議会での判断とすれば説明は全くつかないものである。「前市長星野による本件図書館設置の専決処分、議会権限への侵害を議会が危惧した」という背景を推論しなければ、議会が本件条例をこのような形で可決できたことの説明はつかない。

被告は、「議会と市長とは対立が多かった」と主張して、被告はこれを強調することで、「(・・・だから、星野が議会に条例可決を働きかけることなどできるわけがない)」などとの抗弁を展開しているが、この主張は全くあべこべである。

星野と対立していた議会がもし「星野が予算付けをするか案じた」などとするなら、議会に先んじて代表者会議のような限られた出席者の場で星野と予算付けを内諾したりすれば、通常なら逆に本会議で離反者が出た可能性すらあった。言うまでもなく、議会議員らは各会派、各政党により主張も政治信条も異なるものだからである。

しかしこと本件に関して言えば、既に条例可決自体を目的化することで議会は一致して判断し合意していたから、条例の可決成立の前の星野の予算付けが条件なだけであって、そうなら代表者会議で事前に確認することも容認される。被告の主張は事実とは真逆なのである。星野と議会が「対立していたから」こそ、議会の牽制という動機は成り立つ。

「分館」に過ぎないからと「図書館設置」まで星野に専決処分されては議会の存在意義からすれば致命的なダメージとなる。例え専決されたとして、議会が星野の専決を不承認にしたとしても、星野の専決処分の効力は有効のままである。(地方自治法179条3項)

星野には図書館設置を利用した出店阻止という『意向』があり、そこに強い意思があったことは疑いがない。星野は、その個人的動機にもとづく出店阻止について「再開発」という大義名分があるかのようにし、「再開発が頓挫する」とか「権利者の調整が困難する」とか「価格が下落する」などのもっともらしい話が市長部局から流布された。しかしだからと言って、特定事業者を標的にして恣意的に個人の営業を妨害するなどおおよそあり得ない執行なのである。だが、星野の専決を危惧していた議会にはそれに異議する余裕などなかった。

星野は主要な地権者である島田商事を放置してこれまで何も再開発事業のために交渉や提案を行っておらず、議会としては前市長星野に何らかの行動をさせて始末をつけさせる必要があった。「パチンコ店は困る」などと最も強く答弁した議員は、「星野の島田商

事への対応のまずさからこうなった」と、星野の責任を追求していたのである。

星野が辞任することは考えられず、民意を問うことも考えられない。再開発の交渉をやり直すことも星野にはできそうにもない。ならば星野自身の責任において何らかの対応を取らせること、それが本件に関しての『議会と前市長星野との対立軸』であったと言うことができる。

星野はその自身の不始末を挽回するため、図書館設置を使った出店阻止の方策しか考えなかった。星野の対応には議員から批判がされている。

「> (星文明議員) この問題の発端は、この事態を知り得て、それを放置してきたことであつたわけです。このパチンコ店の出店問題は、知り得て1年間ほど放置された。ましてや、権利者が減るのだから結構なことだと喜んでおつたわけです。そのことが、この事態を招いたのです。私は市長の今の見解は納得できません」 (乙14号:H19.02.25 第1回定例会 (第2日))

(5) 星野の『御理解と御支援』という言葉

こうして、あくまで前市長星野は図書館設置による出店阻止しか考えなかったので、「それなら」と、議会と市長の条例可決への連携が奇しくも運ぶこととなった。議会が条例の可決自体を目的化したことは、星野の図書館設置の目的に賛同したからではなく、「議会の打算的な判断」からとするしか他にない。これが星野による議会への働きかけの結果ということができる。

星野は11月30日市議会で『御理解と御支援を賜りたい』とし、図書館設置のための条例可決を要請した。のちに星野はこれについて「議会が応じてくれた」として謝意を示しているし、事前に予算付けを確約させられた12月4日の代表者会議では呼び入れられると開口一番、『この度はご配慮いただきありがとうございます』と発言して、すぐに予算付けに応じている。

星野の『ご配慮』という言葉は、『御支援と御理解』との答弁に対応する言葉である。星野は議会に対して働きかけをしたこと、議会がこれに応じてくれたということ、星野自身にその認識があつたことがここにはっきりと示されている。

そして、『御理解と御支援を賜りたい』と答弁したこの議会発言の翌日12月1日議会で、星野はなおも「自分も事業者と直接折衝するつもりである」などと答弁をしている。これは、ただ条例可決を(議会に丸投げして)議会だけに協力を頼むものではないとし、「自分も汗を流すのだから議会は要望に応えるよう(条例可決を)やってくれ」という意味であつて、星野からの条例の提案要請に警戒感を捨てきれないでいた一部議員らを『後押し』して懐柔しようとした発言でしかない。星野は事業者らとそのような折衝は行っていない、最初からするつもりなどなかった。

2

議会権限は守られはしたが、代わりに教育委員会の専権事項としての権限は無視され、継続審議中であつたことは無視された。実際に、教育委員会へ謝罪すべきではないかとの答弁がされている。これまで前例のない議員提案で本件改正図書館条例を成立させたことは教育委員会の『専権事項の侵害』だったとの発言が明言されている。(乙14号:H19.02.25 第1回定例会 (第2日))

議会は星野の要請に議員提案に応じざるを得なかった。いわば「(星野に) 追い込ま

れた」とできる。議会側からすれば、それは星野の専決処分を危惧し議会権限を守ろうとした自発的な政治判断でしかなく、議会権限や議会政治、なにかんずく地方自治の原則を守ろうとしたという動機があったと言えるからである。

逆に、前市長星野はこのような議会の背景の認識を知っており、これを利用したと言える。これが、星野が議会を使った一連の『（議会を動かした）手口』と言える。

第七 前市長星野への求償の妥当性

1

結局、島田商事が自滅するとみていた前市長星野がその見通しを裏切られて出店阻止へと前のめりになり、図書館設置を利用して浜友観光と島田商事の営業妨害をしたという事実しかない。

そして星野は図書館設置の条例成立のために議会に働きかけ、議会は星野の専決への危惧や条例可決自体が違法とならないことなどを天秤にかけ、いわば打算的判断によりこれに応じた。

図書館設置を利用した出店妨害を行ったのは星野個人であって、前市長星野の公権力の濫用により国分寺市は計四億五千万円の賠償をすることとなった。

一方の議会は、「議会は条例の議決権限を持つ」という原則からすれば、「図書館条例の可決自体は適法であり図書館を作るための条例に反対する理由はなかった」とすれば、議会は議会権限を果たしただけとできる。そこに隠された動機は議会権限を意識した星野への牽制というものである。

このことからすれば、星野は議会が動かざるを得ないよう仕向けた（働きかけた）とすることができるから、その執行の結果、個人の営業の自由を侵害した違法行為の責任は、その動機と意思とともにまず本訴補助参加人星野が問われねばならない。

(1) 専決処分の想定

議会は星野の目的に同調せず、提案文に出店阻止の意思を盛り込もうとはしなかった。しかしもし、星野の目的は違法性が高いなどとして議員提案に応じなければ、星野は「本多図書館の分館の設置」として専決で図書館を設置してしまったかも知れない。

このような専決処分を許せば、「議会可決を経る」という地方自治の手続きはなし崩しになる恐れがあった。市議会が「その恐れ」を感じただけでも、議会の条例可決の動機になったと言わざるを得ない。この推論をすれば、星野の要請に応じた議会の動機と背景が無理なく説明されるのである。

議会はチェック機能であり市長の専決処分の濫用は議会の存在意義さえ脅かす。専決事項ではないはずのものが文言解釈により実行されたり権限を無視した執行がされることは、議会制民主主義にとっては絶大な脅威である。そこが星野の付け目となったと言わざるを得ない。

その後の2010年頃に起きた鹿児島県阿久根市での市長の専決処分をめぐる騒動を考えれば、本訴本件における推論は特段に突飛な推論であるはずもない。

(2) 善管注意義務

星野は、図書館を設置することで出店阻止するしか本件の対応を考えなかった。

「議会の条例可決」があれば市長は、憲法や法に照らして適法であり地方自治の精神に照らして妥当かどうか判断をして執行しなければならない。対して議会が条例の審議に責任を持つにしても、これを執行する市長の『運用』が適法となるよう議会に担保させることがどこまで可能か、そこに不純な動機や違法な意図が潜んでいるかまで斟酌させるには限界がある。「条例を恣意的に利用したり異なる目的で提起された条例の濫用、誤った首長の執行まで議会は予見できない」ということもまた事実なのである。

だからこそ、たとえ議会議決を受けても長の執行には管理者としての公平で公正な執行の義務と注意が期待され、いわゆる『善管注意義務』は星野市長ら執行長に求められる基本的な職務義務である。「条例可決を受ければ（自動的に）予算をつけて図書館を設置する他はない」などとの被告の主張は誤りである。

なお、あくまでも傍証に過ぎないことではあるが、仮に被告の主張を仮定して「議会独自の判断で前市長星野に関わりなく本件条例改正が成立した」などとしても、星野には再議させるべき義務があったことは疑いがない。あるいは、図書館の予算付けや実際の図書館設置をせずに状況を固定化しないで置き、事業者らに条例の取り消し訴訟もしくは事業不許可の取り消し訴訟の機会を作るべきだったと言える。

しかし星野はこうしたことはせず、現実に図書館を設置し、将来にわたって係る規制が当該場所に及ぼす状態を作り出している。

いずれにせよ、前市長星野が他に何もせず拙速に図書館を設置して出店阻止をした違法性と求償権の成立は疑いがない。既にこれについては十分な主張を原告は行なっている。

そもそも、星野が市長に求められる義務に違背したかどうかの前に、前市長星野が自身の目的のために違法な執行を完遂し個人の財産権を侵害した事実、そのために議会を利用したという事実については何ら変わるものではない。

2

以上まで原告が答弁を進めてきたのは、図書館を設置して営業妨害を行った前市長星野個人の島田商事への特殊な認識と背景の推認であり、また議会が本件改正図書館条例を議員提案させ全会一致で可決した議会側の背景と動機である。

そしてここまで推論してきたように、議員各員がどの程度までこうした打算性を持って政治判断をして星野の要請に応じたにせよ、結果として議会全体が星野によって動かされたことは紛れもない事実である。

星野の執行による結果として、『地方自治の公正・適切かつ円滑な運用』は今もなお阻害されたままであり、これを求償しないことは市の財産管理を怠る事実にあたる。副次的であろうが一義的であろうが、違法な営業妨害という、個人の自由な営業の権利を侵害する結果を招いた前市長星野の責任は決して正当化されない。

以上、本答弁は、本訴補助参加人星野の故意又は重大な過失を明らかにするものであり、すなわちその動機と背景を推論することで、星野への求償権が成立することを強く補強するものである。

以上