

今月の視点

市長選で問われた

「首長の権限・責任」と「住民訴訟制度」

嶋津 隆文

松蔭大学教授

平成23年4月の統一地方選挙において、東京都国立市の市長選挙は、住基ネット接続の可否を巡り全国的に注目を浴びた。結果は、3期12年ぶりに、いわゆる革新系（関口博）から保守系（佐藤一夫）への市長交代となった。その伏線として、次の2つの住民訴訟がある。いずれも直接的には公金の不当の支出を問うものであった。

① 明和マンション事件（平成12年）に絡み、市が肩代わりして業者に支払った損害賠償金の、往時の市長（上原公子）への求償に関する訴訟

② 住基ネット切断（平成14年）とその後の「違法状

態」に関する訴訟

この2つの事件は、長いこと市議会や東京都、国を巻き込んで国立市政を紛糾させてきたものである。それが、今回の市長選での現職敗退で決着がつく形となった。そこで本稿では、その顛末を、「首長の権限・責任」と「住民訴訟制度」の問題点に焦点を当てて記すこととしたい。

一 明和マンション事件

平成21年2月、国立住民259人が国立市に対し、

しまづ・りゅうぶん ● 東京都庁退職後、平成20年から現職。専門は地域行政論。主著に「どこで、どう暮らすか日本人」（TBSブリタニカ）、「どうなる日本、どうする分権」（ぎょうせい）等。



大学通りの明和マンション

「明和マンション事件で国立市が前市長（上原公子）に肩代わりして明和地所に支払った賠償金を、前市長に求償しないのは不当」として、住民監査請求を起こした。これは、平成20年の最高裁で確定していた「上原前市長らの建築妨害行為は違法」という判決（決定）内容を踏まえてのことであった。

1 明和マンション事件とは（表1参照）

JR国立駅前から南に伸びる大学通りは、昭和天皇の即位を祝して植えられた桜並木が整然と続く国立市民の憩いの場であり、誇りともなっているエリアである。

平成12年、その大学通り沿いに明和地所が18階建てマ

ンション（後に14階に変更）を建設することとなった。その工事着工直後に、当時の上原市長は、景観を守るためとして、大学通りの建築物は高さを20m以下（明和の場合、6階以下となる）に制限する条例を定め、建設の中止を明和地所に求めた。また、市長は、当該マンションの電気・ガス・水道を止めることを都に要求し、建設反対グループに「職務上知り得た情報を内々に流し、建設反対運動を助長した」（判決文より）。業者は当惑し、マンションの入居予定者は不安にさらされることになった。

そこで明和地所は、着工後の条例規制は後出しであり公正性を欠き、また営業行為を妨害されたとして、国立市を提訴する。平成20年3月、最高裁で「上原前市長の行為は「首長に要請される中立性・公正性を逸脱し」「異例かつ執拗な行為であり社会通念上許容される限度を逸脱」した営業妨害行為であり、明和地所に賠償金2500万円と利息624万円を支払え」とする判決が出された。

敗訴した国立市は、判決に従い計3124万円を明和地所に支払った。その後、明和地所は、「市の違法性を

表1 明和マンション事件の主な訴訟の経緯

〈住民からの20mの高さ制限を求める訴訟〉

平成12年	1月	明和地所が建築確認を受け工事着工。その後、国立市が高さ制限20mとする条例可決
13年	3月	住民側がマンションの20mを超える部分の撤去を求め明和地所を提訴
14年	12月	東京地裁が景観利益を認め、20mを超える部分の撤去を命令
16年	10月	東京高裁が景観利益も20mを超える部分の撤去も認められないと住民敗訴の判決
18年	3月	最高裁が景観利益を認めるが、20mを超える部分の撤去は棄却

〈明和地所からの建築条例の無効確認を求める訴訟〉

平成12年	2月	明和地所が国立市に、工事着工後に制定された建築制限条例の無効確認を提訴
14年	2月	東京地裁が建築は適法とし、「建築確認を知った途端の条例制定は行政の一貫性を欠く」と4億円賠償を命令
17年	12月	東京高裁が「市長の行為は中立性・公正性を逸脱」と（4億円を減額しつつ）2,500万円の賠償を命令
20年	3月	最高裁が明和地所に2,500万円賠償するよう命令、市は明和地所に利息を含め3,124万円支払う
	4月	明和地所が同額3,124万円を「教育のために」と寄付
21年	3月	住民から、国立市が前市長の肩代わりをした3,124万円を求償しないのは違法と監査請求
	4月	監査委員が「誰がどう賠償するか庁議で検討すること」と勧告
	5月	市民が監査結果を不服として住民訴訟を起こす
22年	12月	東京地裁が、市は前市長に3,124万円を求償するよう命じる住民側勝訴の判決
23年	1月	市側が地裁の判決を不服として控訴
	5月	新市長が控訴取り下げ

明確にするため訴訟を起こしたのであり、カネ目当てではない」「国立市の教育のために使って欲しい」として、この賠償金額と同額を市に寄付する。国立市は、この明和地所の寄付を奇貨とし、市の賠償金支払いの損害は相殺されたとした。

しかし、「賠償金」と「寄付金」は、全く別個の行為である。賠償金を肩代わりした市は、公金の不当支出を行っている。その支出分は、前市長に求償するのが筋である。このため、平成21年3月に、住民監査請求が出された。

ところが、市の監査委員の出した結果は、「国立市は、庁議において求償の対象者および範囲について具体的に検討し、60日以内に公表せよ」というものだった。誰

に幾ら支払わせるべきかを判断せず、その判断を当事者の執行機関に投げてしまったのである。

2 東京地裁・平成22年12月判決

この監査結果を不服とした住民は、平成21年5月に住民訴訟を提起した。

一年半後の平成22年12月22日、東京地裁から「国立市は上原公子前市長に対し、3123万円とその利息を請求せよ」とする判決文が出された。その理由は、次のとおりである。

「明和地所による寄付は、損害賠償額と同額であるが、①明和地所は本件損害賠償金にかかる債権を放棄してこれを返還することは明示的に拒絶し、国立市における子ども達の教育環境の整備や福祉の施策等に役立ててほしいとの趣旨を明示して拠出され、②これを収受した国立市においても、本件損害賠償金の返還ではなく一般寄付として取り扱ったものである」。

また、市長の違法行為性については、改めて以下のよう

に判示された。「上原前市長は、普通地方公共団体の長として行政目

的を達成する上での中立性・公平性が要請される立場にありながら、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、少なくとも重大な過失により、自ら主体的かつ積極的に一連の本件違法行為に及び、これにより明和地所に損害を与えた」。

しかしこの地裁判決を不服とし、関口前市長は控訴を決めた。この姿勢が、市長選で問われたのである。

二 住基ネット接続問題

平成14年8月、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）が開始された。同年12月、当時の上原市長は、個人情報情報が漏えいする恐れがあるとして、これを切断する。

住基ネットは、システム導入の当初、情報漏えいに対する懸念が出され、全国の幾つかの自治体はその接続を拒んだ。しかし、平成17年に個人情報保護法が制定され、情報漏えいへの多様な防止義務が課せられた。また、平成20年には最高裁が「住民の情報情報が第三者に漏れる危険

は生じておらず、プライバシー権は侵害しない」と判決を出している。

そうした動きの中で、平成15年、20年、21年と3度にわたって、国と東京都は、違法行為を続ける国立市に対しネット接続を求める是正要求を出し、国立市議会も平成20年に住基ネット接続の決議を行った。しかし、上原市長の後継者となった関口博市長は、その接続を拒み続けた。

1 住基ネットにおける住民監査請求

関口市長（当時）は、ネット切断の姿勢を崩さないことを、市報等で次のように説明していた。

「住基ネットでは、日本全国の個人データが1か所に集まっており、どこでも取り出せるシステムとなっている。そのデータがいったん漏出すれば、大きな犯罪に結びつき危険である。市民の生命や財産を守るという立場から危惧するところである」。

これに対し住民6人が、不接続によって必要のない公金が支出されているとして、住民監査請求を出した。すなわち、住基ネットの不接続で、例えば転入・転出時に

表2 国立市の住基ネットの経緯

平成14年	8月	住基ネットのシステム稼働
	12月	国立市、住基ネットを切断
15年	5月	個人情報保護法が成立
20年	3月	最高裁が「住基ネットに具体的危険ない、プライバシーを侵害せず合憲」と判決
	9月	国立市議会が「接続を求める決議」
21年	2月	国が都を通じ国立市に接続の是正要求
	9月	市民が切断による不当支出を監査請求
	11月	監査委員が合議不調と通知
	12月	市民が切断による不当支出を住民訴訟
23年	2月	・東京地裁が「切断は違法、市は市長に不当な支出39万円を請求せよ」と判決 ・関口市長が地裁判決を不服として控訴
	5月	新市長が控訴取り下げ

他の自治体に書類を送付するための郵送費や人件費などが生じ、具体的にその額が一年で692万円に及んでいるとして、違法支出の差し止めを求めた。

これに対して2人の監査委員は、「国立市は、住基ネット切断という違法行為で行政事務の効率化を妨げ、不要となる支出を行っている」とした。しかし、公金支

出については、「違法性の高い支出であっても、地方公共団体としての使命を最低限果たすためには必要」とする意見と、「違法行為に基づく行為なので、住基ネットに接続し、不当な支出は差し止めるべき」との意見に分かれたまま、両論併記の監査結果を出したのである。

1 東京地裁・平成23年2月判決

監査結果を不満とした住民は、すぐさま住民訴訟を提起した。その際、関口市長は記者会見で次のように表明してネット切断の妥当性を主張した。

「国立市では住基ネットからの離脱によって、データを保存するため約50万円位かかっている。でも住基ネットにつないでいる国立市と同規模の自治体では約2000万円位の費用がかかっている。国立市は市民の安全を守りながら、支出を抑えている」。

しかし東京地裁は、平成23年2月、「被告（国立市）は、住基ネットのシステムサポート委託料を支出してはならない。被告は関口博（市長）に対し、39万8040円を国立市に支払うよう請求せよ」との住民勝訴の判決を出した。

判断理由等として、次の項目が挙げられている。

- ① 市町村は、住基ネットに接続する法律上の義務を負う。
- ② 関口市長による切断および不接続は違法と言わざるを得ない。
- ③ 住民基本台帳ネットワークシステムサポート委託料の支出は差し止める。
- ④ 国立市が取りまとめた年金受給者現況届を社会保険庁（現日本年金機構）に送付するための郵送費2万1720円とサポート委託料37万6320円を、関口市長に請求せよ。

この判決に対しても関口市長は不服とし控訴した。この行為が、市長選のもう一つの争点となったのである。

三 住民監査請求・住民訴訟からみえる 地方自治制度の問題点

4月の国立市長選は、以上の2つの住民訴訟判決をベースに、3人が立候補して行われた。

現職であった関口博市長は、住基ネット切断を継続す

るために、一貫して個人情報漏えいの危険性を主張し選挙戦を展開した。他方で、保守系の佐藤一夫候補は、住基ネットの早期接続と、市が肩代わりした上原前市長への求償の行使を公約に謳った。そして、第3の候補として共産党が立てた小沢靖子候補（市議）は、住基ネットについては住民アンケートで決めるといふ曖昧な態度をとった。

この三すくみの選挙の結果は、佐藤一夫1万4937票、関口博1万1404票、小沢靖子4943票であった。佐藤一夫新市長は、当選後に住基ネットの接続を改めて表明し、5月末には明和マンション事件ともども、2つの控訴を取り下げた。

市長選挙による政治的決着とは別に、こうした一連の住民監査請求・住民訴訟の経緯から、首長の「違法性」を論じるのに、次のことをはじめ制度上で多くの制約があることが分かる。

① 監査委員制度の機能不全性

監査委員が、その権限上の一番の基本である公金支出の不当性を自ら判断せず、当の首長に判断を投げてしまっている。また、2人の委員が統一結論を出せず両論

併記とした。

監査委員の存在意義を否定するような、この未熟な実態は、しかし国立市に限らない全国的な問題ではないかと思われる。

② 住民訴訟における負担の問題

監査請求から住民訴訟、そして判決に至るまでにかかる時間と費用は、住民には負担が大きく、苦痛である。例えば、明和マンション事件では、国立市は上原前市長への求償権行使の訴訟だけで顧問弁護士に163万円、控訴審の着手金に42万円を支払った。市民グループも、これほど高額ではないが、当然弁護士費用を支払っている。労働組合などといった支援組織を持たない、素の住民が法的市民参加をするには、その費用負担は厳しく、現行制度のハードルは極めて高いのである。

③ 地方自治制度上の首長権限の保障

首長権限の制度保障について、法を犯すことに抵抗のない首長に対し、現行制度は有効に作動しないと私は考える。市議会が無力、国や県が無力、司法が無力となれば、4年に一度の市長選を待つしかないのが通常だ。これは制度として欠陥であろう。国立市に止まらず、鹿児

島県阿久根市の竹原信一市長の議会運営や、名古屋市の河村隆市長の手法をみると、国等による違法確認訴訟といった地方自治法上の制度改正が提案されたのも当然と言えよう。

*

以上のことは、2つの住民訴訟を進めた市民グループ「くにたち政治経済研究会」の桂耕史代表の以下の発言からも、地方自治システム上の問題点として指摘することができると言える。

「国立市がやつと法を守るという当り前の自治体になりホツとしています。明和マンション事件で、市長は、事前に高さ規制を定めず後出し条例でもって規制を行い、しかも会社を「悪徳不動産」扱いました。環境を守る市民ルールをきちつと作らずにきたという市長の懈怠を、住民に転嫁した例と言えます。住基ネット切断でも「国家権力による情報管理は危険」と喧伝し、都や議会からの是正要求を無視しました。自治体の長は偏った思考に捉われず、公正中立の責任があります。私たちはそういう視線で今後とも市政を監視し続けます」。

国立市の長い「違法状態」は、こうした「首長の責

任」をはじめ、地方自治制度の幾つかの課題を示してくれた点で、皮肉にも効用があったと言えるのかもしれない。

