

## 上原意見書

次ページ以下の「上告理由書・上告受理申立理由書の本人補充書」は、上原公子元国立市長が、今回のくにたち求償裁判の最高裁上告にあたって用意したのですが、最高裁に知らせていた提出予定日以前に、上告が却下されたため、未提出に終わっている意見書です。

平成28年（才）第580号 損害賠償請求上告事件

平成28年（受）第734号 損害賠償請求上告受理申立事件

上告理由書・上告受理申立理由書の本人補充書

平成28年11月28日

最高裁判所第三小法廷 御中

上告人兼申立人 上原 公子

これまで、私は市長に立候補した時から、一貫して地方自治と市民自治について、その可能性を追求してまいりました。本件高裁判決は、その根幹に深く触れる問題を呈していると思いますので、今補充書では、市民自治にこだわる背景と、市民自治を基本とした行政の、首長の「中立性」、そして、憲法が期待する「地方自治の本旨」に沿った行政執行にあたっての、首長の在り方の問題について、主に述べたいと思います。

#### 1、市長就任にあたっての使命感

私は、1999（平成11年）年4月から2007年（平成19年）4月まで、2期8年国立市の市長を務めました。

ちょうどこの時代は1995（平成7年）年に地方分権推進法が成立し、地方への権限移譲に関する勧告が、内閣総理大臣の諮問機関である地方分権推進委員会から次々に打ち出されていきました。私が、市長になった1999年には、委員会勧告に基づく地方分権推進一括法が7月に成立しました。

まさに、国から地方への時代到来です。

当時、私は市長に就任する直前まで、ある大学の大学院でこの地方分権推進委員会の提言を分析研究するゼミに参加していました。「地方分権推進法」の第1条に書かれたの“この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現する”の条文に、ようやく市民自治の時代が来たとワクワクする思いで学んでいました。

市民が主体となった市長選に取り組むきっかけとなったのは、1996年

(平成8年)8月に、国立市駅周辺に次々に起こっていた高層マンション紛争に危機感を持った市民が、原告団(第二次訴訟原告を含め、原告312人)で、東京都と国立市を相手に損害賠償を求めた、国立市景観大学通り訴訟を起こしたことでした。この時の議論から、国立のまちづくりの基本は「景観」であるとの共通認識が生まれました。私は原告団の幹事の一人として国立市大学通りの歴史的意義をまとめる役をしていました。国立市のまちづくりに関する資料を、図書館にこもって洗いざらい読み、大学通りが日本で一番美しい通りであると言わしめた理由が、市民自治にあったということを知りました。その市民の運動の歩みは、実に興味深く、目が開かれる思いでした。

堤康次郎氏は、大正末期にヨーロッパのような理想の学園都市をつくりたいという強い思いで国立のまちを開発し、そのキーワードが「美観」であり、販売に当たっては建物や業種に厳しい注文を付けていました。国立のまちは、開発時から「美」という制限付きのまちだったのです。堤氏の描くまち開発には、町ぐるみで協力をしました。大学通りの桜と銀杏の並木は、まちおこしの一環として町民が出そろって作ったものです。手作りの大学通りへの市民の愛着は、昭和の初めからすでに始まっていたのでした。「美」にこだわり、「理想の学園都市」を行政的に決定づけたのは、1951年(昭和26年)から始まった、国立市民の「文教地区指定運動」でした。1952年(昭和25年)東京都文教地区建築条例を制定し、文教地区指定を選択したことにより、営業の不自由もさえ厭わないという先人たちの決断が、まちの方向性を決定づけることになったのです。

今では普通に使われている「まちづくり」という言葉は、この文教地区指定運動で展開された市民の激闘をみた、一橋大学の増田四郎教授によって生み出されたものです。文教地区指定運動の結果として「経済」より「環境」のまちづくりを選択した国立市民は、この市民自治の闘いをまちの誇りとして継承するために、市是として、今も国立市基本構想に現在も受け継がれています。

1977年(昭和50年)に策定された「国立市総合基本計画」(第1期)の巻頭に、『市民は、自分の住むまちを、どのようなまちにするかについての権利と義務を持っている。国立市は、市民の参加をえて、市の発展の方向と規範とを定めようとする』という言葉が載せられました。第1期基本構想策定当時の市長石塚一男氏(1967年~1979年)は、革新市長として、政治の民主化を推し進めた人でした。しかし、在任中の1970年(昭和45年)に大学通りの歩道橋設置をめぐる、日本初の環境権裁判といわれる「歩道橋事件」が起こり、また1973年には、大学通り一種住居専用地域を、市が二種住居専用地域に用途見直しをしたことで、市民の猛烈な反対運動が起こり、元の一種住居専用地域に戻すということを経験しました。国立市民のまちづくりへの

こだわり改めて深く認識したのです。第一期基本構想はその認識を実現するために、市民自治の在り方が主な課題となっています。

このように、国立市の歴史は市民自治の歴史であり、国立の美しさは、長年の市民のたゆまぬ努力によって、つくられ、育まれている結果であることを学んだ私は、地方分権時代の先駆けとして国立市が存在し、今後の地方分権時代の担い手になる可能性の高いまちであることを確信したのです。

バブル崩壊と同時に国立駅周辺にビルが次々に建ち始め、紛争が多発し、景観がどんどん壊れゆこうとした時に、大きな組織のバックアップもない、しかも東京で初めてとなる女性を市長として市民が選んだのは、明らかに市民が築き上げた市民の財産である景観を守ることを第一の公約に挙げたからでした。すなわち、かつて誇りをもって歴史を刻んできた「市民は、自分の住むまちを、どのようなまちにするかについての権利と義務を持っている＝市民自治の復権」にほかなりませんでした。

このような国立市のある意味での特殊性を背景に、私は1999年地方分権の実現に向けて、様々な地方の試みが始まる年に市長に選んでもらったことに、大いなる使命感を持って市政運営に望みました。

## 2、市長は中立でなければならないのか

市長の中立性・公平性が問われたのは、明和地所と国立市の裁判「各条例無効確認、損害賠償請求事件」の2005年（平成17年）12月19日高裁判決（根本判決）でした。

『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政策の変更であり（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、地方公共団体また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』との概念は、その後の本件求償裁判でも踏襲されてきました。

しかし、その根本判決文を読んだ時、私は大変違和感を持ちました。それは、政治家としての行政の長の在り方の問題を提起したものでもあると思っています。

今でも「本当に首長は中立でなければならないのだろうか」という疑問を持ち問い続けています。

もちろん、住民から税金を預かり、住民の幸福のために制度をつくり、その行政事業は誰にでも公平に分配されなければならないのは当然のことです。そ

の意味での行政の公平性はゆるぎないものです。しかしながら、「中立性」が決定的に政治に求められているかということ、そこが市民自治に基づく、地方行政にゆだねられた「まちづくり」の裁量ではないかと考えるのです。

私は現在、地方団体の首長会員100人（元職を含む）で構成する、「脱原発をめざす首長会議」の事務局長をしています。2012年4月に設立し、原発に依存しない社会をめざし活動をし続け、海外からも注目されています。

これまで、原発推進の国策に乗り原発を誘致してきた福島原発事故の被災地の首長たちは、故郷を捨てて避難しなければならない事態に至って、住民の幸せは経済効果よりも、安全とか住み続けられることの方が大事であると気付きました。そして、もはや取り返しのつかない現実と接した全国の首長たちは、わがまちでこのような事態が起ったらと、真剣に考えたに違いありません。原発立地自治体という当事者でなくとも、原発は一旦事故が起こると、放射能による恐怖が広範に及ぶことから、原発とは共存できないとの判断し意見を表明した首長たちも大勢いるのです。このような首長たちの決断は、電気事業者にとっては、会社の存続にかかわる死活問題かもしれません。原発は国策でもあるし、経済活動の自由が認められているのだから、脱原発と考えるのは首長として「中立性」を欠く判断とされるのでしょうか。

沖縄の辺野古基地建設をめぐる翁長知事は、沖縄知事選の公約を果たすためにあらゆる活動や発言を続けています。これも「中立性」が問われる行動なのでしょうか。

原発事故のような、社会が注目する大きな問題だけではなく、地方にはいたるところに、経済か環境かで政治選択を迫られる事例は、日常茶飯事です。だからこそ、首長選挙では政策変更が争点になってくるのです。

肝心なのは、だれに対して、何のために行政の運営をするのかということです。

憲法第8章 第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

とあります。条文の「地方自治の本旨に基いて」とは、一般に「地方の政治は、その自治体に住む住民が主導するもので、住民の意志によって地方自治体の運営は決められる」と解されています。

となれば、地方行政は、住民に対し住民が望むことの実現のために運営をするのが、地方自治体の役割ということになります。とりわけ、首長は住民の生命及び財産を守ることに重く責任を負っています。だからこそ、「脱原発をめざす首長会議」の首長たちは、住民の生命・財産を守るために、「中立」ではなく脱原発と主張するのです。

国立市においては、1995年ごろから駅周辺のマンション紛争が多発する中、当時の市長は、「市民のことは市民で解決すべき」との立場をとり、行政の介入はしないとの方針でいました。しかし、市民にとって、マンション問題は、単に民間事業者と住民との問題ではなく、景観を主軸としたというまちづくりそのものの問題との認識でいました。しかも、大学通りの景観は市民自治で築き上げた市民の共有の財産であるという、確固たる信念がありました。市民は、景観条例制定の直接請求運動や景観裁判を起こしたりしながら、まちづくりの理念を守ることを訴え続けました。にもかかわらず、頑として動こうとしない市長の態度に業を煮やした市民は、国立の基本理念の危機感からの景観の保持の公約を掲げた市長を選択したのです。景観を守るという住民の意思が明確であり、しかも、景観は住民の財産、国立市の財産ということであれば、市長の立場は、業者対市民の中で、「中立」ではあり得ず、市民の強い意志に同意できない業者とは対抗せざるを得ないということになります。これこそ、市民が主導する市民の代表たる政治であろうかと思えます。

時には、行政は、「中立」では住民の生命・財産を守り切れないという政治的判断をし、行動するのが地方自治の本筋かと考えるのです。

市の、市民の財産が危機に陥った時、将来に禍根を残さないために、頑張る首長が評価どころか、「中立性」を欠くから違法といわれれば、首長に大胆な行動、決断を迫ることは決してできなくなるでしょう。

### 3. 法治主義の中での首長の果たすべき役割

本件の2015年12月22日の高裁判決では、もっと驚くような表現がしてあります。

判決文25頁

「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、明和地所が行政指導に従わないことが確認された段階で、地区計画等の法的な規制を及ぼす手続きのみをしていれば、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」

これは、行政は法の範囲以内で、しかも規制法の手続きだけをするのが仕事で、それ以上はするなとっているように感じられます。

これでは、行政の長が、選挙で住民の代表者から選ばれる2元代表制の意味を全くなくしてしまいます。それ以上に住民自治の根本を否定することになってしまうことは明らかです。

本件裁判ですでに明らかにされてきたことですが、わが国の地方自治体は、1960年代から、乱開発防止のために各自治体で開発指導要綱を制定しまちづくりを指導してきました。国立市も1996年に制定した国立市開発行為等指導要綱によりまちづくりを指導してきました。1980年代なると、まちづくり条例によるまちづくり手法が登場し、広範に普及しました。

開発指導要綱が自治体内の行政の内規にとどまるのに対し、まちづくり条例は地方自治体の議決機関である議会により制定された法規の一種です。まちづくり条例に従わないということは、単に行政だけではなく、議会や市民も含めた地方自治体総体の意思に反することになります。国立市が、1998年3月30日に制定、公布し、4月1日から施行した国立市景観形成条例も、その努力でした。この条例には確かに強制力はありません。しかし、国立市民の総意がこの条例に示されているのです。この条例の中で、事業者の積極的な景観形成への寄与努力義務、市長の景観形成に関する施策への協力義務が規定され、市長は大規模行為の届け出をした者に対する必要な措置を講ずるよう助言、指導することができる、等の定めがあるのです。国立市民と国立市は、開発業者にもこのような対応を義務付け、市長には、開発業者に対しまちづくり条例に基づいて、まちづくりに協力を求め指導する条例上の義務を課しているのです。

「規制法だけを実行しておればよいものを」という本件高裁判決は、住民自治によるまちづくりの歴史と、要綱から条例へという自治体首長のよって立つ自治的規範についても、ひいては、日本国憲法第92条の「地方自治の本旨」についてもこれを無視する暴論という以外にないのではないのでしょうか。付言すれば、それ故に、私は、この高裁判決が根本的に問われ破棄されない限り、日本の地方自治史を半世紀も引き戻す重大事態になるであろうと、心から叫ばなければならないと考えているところです。

特に今日、「地方の時代」が改めて強調されている時、それを体現する首長像は、地方自治・住民自治の根本精神に立ち切る政治家でなければならぬ、それが、憲法の要求する自治体首長像であると思います。

このような日本国憲法における住民自治像、自治体首長像を前提に、司法判断との関係も考えてみたいと思います。

法を、どのように解釈し運営するのかは、時代によって、または判断する

者によって変化をしてきます。

例えば、本件裁判に関係するもので示せば、国立市民が起こした3つの裁判での、建築基準法3条2項の「現に建築…の工事中の建築物」を巡る司法判断です。

- (1) 平成12年(ラ)第1328号建築禁止仮処分申し立て却下に対する抗告事件 平成12年12月22日高裁決定(江見決定)では根切工事は、「現に建築の工事中といえる段階に至っておらず」と判断
- (2) 平成13年(行ウ)第120号建築物除却命令等請求事件 平成13年12月4日地裁判決(市村判決) 「本件建物は、建築基準法3条2項にいう『現に建築の工事中の建築物』に該当しないと言わざるを得ず」と判断
- (3) 平成13年(ワ)第6273号建築物撤去等事件 平成14年12月18日地裁判決(宮岡判決) 「本件建物は本件改正条例が施行された時点において建築基準法3条2項の『現に建築…の工事中の建物』に該当する状態にあったと認めるのが相当である」と判断

以上のように、同じ案件に関する司法判断ですら、法解釈が様々になっています。

さらに、司法判断のみならず、市村判決文でも示されていますが、第147回国会衆議院建設委員会、第31回国会参議院建設委員会での答弁が違うことを示し、「行政解釈自体、必ずしも一貫したものとはいえない」というのが現状かと思います。

そもそも、法律はその多くが時代要求によって作成されます。したがって、法の内容は、策定時の社会状況に左右されます。そのため、時代の変化によってその価値観や事態が変化していくことに、対応しきれないことも発生することがあります。つまり、すべての事態を想定して法を定めることは大変難しいことです。そこに、法解釈の隙間だったり、身の丈に合わないものも時には出てくるわけです。残念ながら、日本の法律は、アメリカなどに比して、いったん決まるとなかなか切り替わらない不自由さを、体質的に持っています。行政はたとえ市民にとっては理不尽といえるものであっても、法は法として運用せざるを得ません。市民の暮らしや、生命に直接かかわる仕事をしている自治体は、時代や市民要求の実態に合わない法律に翻弄され、その法律との闘いの連続でした。

福祉分野に関する法律の基準は、その典型といえます。基準の一律性が、地方自治体の規模や高齢化率などの自治体の人々の状況に全くそぐわなくても、



基準遵守でなければ、補助金や交付金がもらえないため、身の丈にそぐわないものを延々と執行せざるを得なかったのです。

そこに、法律の創造が生まれてきます。

法律の創造性は、地方自治体のほうがより実態的です。

例えば、情報公開は、今でこそ当たり前のことですが、1982年に山形県金山町で情報公開条例が初めて制定されたのを皮切りに、各地方で条例制定が作られていきました。しかし法律になったのは、20年近くが経過した1999年のことでした。

景観法もしかりです。建築基準法という基準では、建築紛争を収めることができず、まちを守ることができないと判断した自治体が、条例で新しい規範を示したのです。1968年に金沢市が「伝統環境保存条例」をつくったことで、景観というまちづくりの発想が全国に広がりました。しかし、その条例では、完全歯止めにはならないことから、国立の紛争が典型的に起こったのです。国立の運動をきっかけとされる景観法の制定は、2004年ですから、実に40年近い地方の闘いが積み重なっていることになります。

かように、法の創造性は、地方自治体のほうが、より住民の幸せのためという「市民のための政治」が可能であり、そのための役割としての「市民による政治」の代表たる、首長の存在があります。

もしも、行政の長が選挙で選ばれないなかったらどうなるでしょうか。

自治体職員は、法令遵守の義務があります。職員は世間が思う以上に、法律には敏感で、慎重なのです。特に文書に関しては、担当職員が起案をし、いくつもの決済を経てチェックされます。首長である私が、もっと踏み込んでほしいと思っても、職員は誰からも指摘されないほどのギリギリのことしか書きません。そのことが、市民にとっては、歯切れの悪さといった行政への不満になるのです。私の経験からは、首長の独断で物事を動かすことなどあり得ないというのが実感です。

一方、時にはその法は、職員を守るためにも使われます。むしろ、市民の強い要求をかわすために、法律は盾として使われとことがあります。

法解釈に迷った時には、多くは上部行政である都や国にお伺いを立てます。市村判決で指摘されているように、「行政解釈自体、必ずしも一貫したものとはいえない」が故に、対応した職員の判断が法解釈になります。また、法解釈を間違わないように、職員は慣例主義を踏襲します。初めの解釈がたとえ違っていても、慣例であれば身を守れるからです。私自身、何度か法解釈や慣例の

間違いを見つけたことがありました。

そこに市民運動のしんどさがあるのです。本来、自治体職員は市民のために雇われているはずなのに、市民は法律を壁に行政と闘わなければならないのです。

法は何のためにあるのか。だれのために使うのか。その精神を間違えれば、法はより狭く解釈して、行政を守るための手段になることになるのです。

本当は現場で働く職員ほど、法と現状との落差を実感している人はいません。心ある職員は、現状打開のために、法解釈の点検と、新しい法規範を見出そうとするでしょう。そんな職員がいる自治体は、新しい施策のモデルとなり、時には国の新しい制度にもなっていくます。それこそが、ボトムアップの「市民のための政治」の在り方です。しかし、そのような試みも、「法的な規制を及ぼす手続きのみをしていれば、国家賠償法上の違法といわれることはなかった」などといわれてしまえば、職員は、たちまち従来の法解釈の慣例に逃げ込んでしまいます。実績主義でない公務員の密かな合言葉は、「出過ぎず、働き過ぎず」なのです。

職員が、勇気を奮って法律を市民のために使おうとするためには、住民から選ばれた首長の存在は大きいのです。慣例を打ち破り、改革を発信する首長の存在があればこそ、職員は日々新しい道を開く努力をすることができます。ここに、住民に寄り添った、新しい法の創造性が発揮されるのです。

現政府が力説する「地方創生」時代は、想像性と創造性をいかに発揮した自立した地方自治体を期待しています。基本は、物的ではない豊かさ、住民の幸せを実感できる政治を行うことです。そのためには、「悪法も法なり」とするのではなく、職員の柔軟さと、「住民による政治」を行おうとする首長の姿勢にあり方にかかってきます。あくまで法を順守しつつ、創造性で時代を乗り切る力です。

その意味で、本件の高裁判決のいう、「法的な規制を及ぼす手続きのみをしていれば」ということでは、自立した地方創生など実施することはできません。どんなに公益のためであっても、国家賠償法で個人の求償が認められることになれば、首長はもちろん、職員はさらに委縮して、一層狭い法解釈の殻の中に閉じこもり、住民の声には耳を貸さず、行政に市民自治は期待できないということにもなりかねません。

これまで、憲法で保障する第13条（幸福追求権）第25条（最低生活の保障）は、「国民のための政治」、「国民による政治」を、人の暮らしの一番身近なところで地方自治として政治がなされてきたからこそ自治体の英断で進ん

できたものです。

かように、住民の立場に立って、職員にはできない判断をし、交渉をするのが首長の仕事なのです。もっと言えば、法的解釈の範囲内で手続きをするのが行政の仕事であるならば、首長を選挙で選ぶ必要もないのです。民主政治は、「国民のための政治」でなければならないがゆえに「国民による政治」の必要があるからこそ、あえて日本は二元代表制をとっていると私は考えています。これこそが、地方の時代における、地方自治の根本精神であり、憲法の要求する政治の在り方だと思います。

国立の事例は、行政も各行政の諮問機関も一体となって、「オール国立」の市民自治の力をいかに発揮させたものです。そして、憲法を根拠として創造性の産物として、「景観法」という法律を新たに誕生させたものだと思います。

その意味で、本件高裁判決は、「地方創生」という自立した自治体が要求される時代に委縮政治をさせかねない、そして、地方からの法制化という今後の時代の流れに逆行する、あまりにも大きな影響を持っているのです。

#### 4、今後の地方自治、市民自治のため

本件、高裁判決は、これまで一連の判決の事実誤認のまま認定されたことや、さらに踏み込んで事実を捻じ曲げてしまったことが、それぞれの違法行為とされる理由に見られます。このことが、「地方自治の本旨」や「報道の自由」にもかかわる問題にもなりますので、最後に少し述べたいと思います。

##### (1) 第1行為について

本件、高裁判決文中17頁では、「反対する住民運動がおこることを企図して」とか「マンション建設を妨害するために住民運動を利用した」とし、あくまで、市長が主導権をもって住民を巻き込んだかのような表現がしてあります。

これまで、根本判決並びに平成21年(ウ)249号損害賠償請求事件(川神判決)では、「話を聞いた住民らに建設反対運動が広がった結果、市民団体『考える会』が結成された」とされていました。

このことに関しては、地裁での当集会主催者の裁判所での末吉氏の証言でも明らかにされたように、集会終了後の立ち話のことであつたので、聞いた本人たちは、自分たちのマンション問題のことが精いっぱいほとんど意に介して

おらず、むしろ「東京海上跡地から大学通りの環境を考える会」に参加したのは、ずいぶん後発であったと陳述しています。したがって、この集会での発言をきっかけに住民らの反対運動が起こったことは、事実と反することであることは明白ですが、それより、本件高裁判決では、「企図」してとか「利用して」とかに変質させた発想が、市民自治の真の姿を見ようとしていないことにつながっていると感ずります。「企図」とは、辞書によれば、「くわだて、もくろみ」を意味します。文字面の通り解すれば、市民の裁判闘争を含め、世論の注目を浴びた市民の一連の激闘は、市長が市民を利用しようと画策し、市民がそれに乗って運動を展開したということになります。

これは1の章で述べたように、景観というまちづくりをめぐる市民自治の歴史という国立の特殊性を誇りにしてきた、国立市民にとって、何より耐え難い屈辱的な高裁の見方です。市民を利用するどころか、市民からすれば景観保護を公約にせつかく市長にしたのに、2の章で述べたように、職員の慎重な判断は、時には市民要求のように素早く対応することができず、また出される文書も歯切れの悪い歯がゆいものですから、むしろ市長に対する反感さえあったほどでした。

確かに市に対する市民の要請は、たびたびありました。しかし、私が市民の会議に出席したのはたった一度だけです。市が明和に訴えられた地裁で敗訴した時、控訴の弁護団強化のために、市民の弁護団に協力要請をするために、私が自ら市民の会議に出向きました。その時、会の代表から激しく叱責されたことを、今でも忘れません。国立市民は、行政に企図され利用されることなど決してあり得ない、まさに自立した市民です。

自治体の職員は、もちろん行政のプロですが、市民の中には、法律、建築などあらゆるプロが揃っています。民間で活動する市民の専門家たちは、自治体の職員よりずっと発想が豊かで先鋭的です。だからこそ、地区計画案を市民が自ら描いたし、裁判を闘い抜いたのです。むしろ行政は市民に教えられることも多いのです。市民自治が、より豊かな地域づくりをするための要因がここにあります。

高裁判決の意図する、市民を利用した営業妨害論は、国立の市民自治の最大の盛り上がりで進められた景観問題を、まったく理解しようとしなないものとして、国立市民は怒り落胆しています。そのために、市民は、最高裁にも陳述を続けています。高裁でつくられた「利用された市民像」は、市民の名誉のためにも看過できないものです。

一歩引いて、市民と首長、行政の共同ということになっても、私は市民自治という時代には大いにありうることだと思っています。今では行政と市民の

「協同」とか「協働」とかは、施策の計画のみならず実行にあたって用いられるのが常識となっています。それは、まさに地方自治の本旨に基づく行政は、市民の議論の中で、市民参加で進めるべしという本来の姿に立ち返ることが望ましいこととされてきたからです。地方分権推進法制定後は、行政と市民の「協働・協同」は、地域のルールとして各自治体で果敢に取り組まれていることです。

例えば、1996年新潟県巻町では、住民は原発の建設計画を巡り町長選を勝ち取り、住民投票を行い、町長判断で原発建設予定地の町有地を、町民に売却しました。結果、原発建設計画を撤回させたことは、住民自治の勝利として歴史に刻まれています。公約をギリギリの判断でやり遂げた笹口町長を、だれも町長が市民運動を企図しとか、利用したとの評価はしないでしょう。

このように、まちの財産を守るために、共同で策を練り、それぞれの立場で行動するという場面が展開されても不思議なことではなく、むしろ地方自治、市民自治に相応しい姿といえるのではないのでしょうか。

この高裁判断のように、市長が市民を利用したということにすり替えて、責任を求償という形で首長に押し付けていくことは、結果的には、首長が求償を恐れ市民のことに耳を傾けない、市民自治を抑える行政を生むことにもなりかねないのです。

## (2) 第3行為及び第4行為について

高裁判決(22頁)では、議員質問に対する「違法建築」の議会答弁が「このような答弁が報道されて、これを明和地所の顧客らが知ったことによって明和地所の営業損害および信用棄損が生じたことも認められる」とされています。根本判決では「報道機関によって世間に知れ渡らせ」、また川神判決では「これを報道機関に知れ渡らせ」として、いずれも報道による世間に知れ渡ったことが、問題視されています。

この議会報道に関しては、これまで何度もその事実はないことを指摘してきましたが、相手側から報道されたという証拠も提示されないまま、裁判の判決ではその事実誤認が、追認されてきました。再度申し上げれば、違法建築との報道がされたのは、2001年(平成13年)3月の議会答弁からさかのぼること3か月前、2000年(平成12年)12月22日の江見決定時のことでした。議会答弁のことは、一切報道されていない事実無根の認定です。

さらに言えば、高裁判決(29頁)、「下級審の保全事件の決定の理由中の判断を引用して、・・・注釈なしに発言して」に関しては、あらかじめ通告した

質問に答弁するのが議会のルールにもかかわらず、国立市議会は、通告にないことでも答弁を求められることが多くありました。したがって突然の質問で、事前の答弁の準備がない場合には、法の専門家出身の首長でない限り、詳細な法律の注釈はつけることはできません。依るべきところは、国立の事案で直近の司法の判断しかないのです。「端的に答えよ」との質問に対し、自分の判断ではなく、唯一の国立事件の司法判断を尊重するというのは、至極当たり前のことと考えています。根切工事に関する司法判断が確定的ではないからこそ、そう答弁せざるを得なかったともいえます。

根本判決の日、早くから報道記者が市役所に詰めかけていました。送られてきた判決文を記者たちが判読しながら、議会答弁が報道されたことに触れた部分について、「こうなると、江見決定の時に、違法建築と報道した自分たちの罪はおおきいな」と信じがたい判断だと困惑したことをそれぞれが口にしたことが、非常に印象的でした。

では、報道の自由と報道されたことによる首長の責任の関係は、どうなるのでしょうか。

国立市には、記者クラブがありません。これまで、国立市では、予算の発表以外、記者会見は原則行っていませんでした。私の就任期間中も、よほどの重大問題以外、記者会見は行っていません。いつも世間に言うぶら下がり取材か、もしくは単独取材です。乞われれば、どの取材にも、平等に取り扱ってきました。中には、悪意をもって捻じ曲げて報道されることもありました。明和マンション問題がマスコミで連日報道されていた時のフジテレビでの報道では、質問と回答を内容の別のものをつなぎ合わせて放映され、あまりにも意図的なものとしてテレビ局に抗議をしたこともあります。しかし、情報提供については、機会は均等の原則を通してきました。報道機関の中には、敵対的に報道するもの、好意的に報道するもの様々です。情報がどのように報じられるか、予想もつかないのです。それをまさに企図してとか、利用してとかの思惑があれば、思わぬ怪我もします。報道は、行政にとっては諸刃の剣の部分を抱えています。行政が宣伝したいことは、報道されることが社会に知れ渡るチャンスになります。一方、事故やミスが報道されれば、たちまち世論の批判が市役所に押し寄せます。しかし、あくまで報道の自由を阻害することはできません。

それでは、報道機関の独自の判断で報道したことまでも、行政が「知らしめた」という責任を負うことになるのでしょうか。

このような報道されたことまで、首長の責任とされるのであれば、首長や行政は報道機関に対し、きわめて閉鎖的になるでしょう。もしくは、意を通じた

特定の報道機関にだけ情報提供するとか、それこそ、報道の自由を阻害する行動に出る可能性が高くなってきます。

報道は、たとえ意に沿わないものであっても、誤った報道でない限り、報道の自由を認め、情報は公平に提供するといった信頼関係をつくっていくことが、市民の知る権利を保障することにつながるのではないのでしょうか。

議会で、議員たちから「汗をかけ」とよく言われます。「汗をかく」とは、政治の業界用語で、陳情や要請を首長自ら行うことです。首長が政策実現のために体を張って走り回ることを要求することが、「汗をかけ」なのです。議会では、いつもどのくらい汗をかいたのか執拗に問われます。首長にとって、住民の幸せのために知恵を絞りあらん限りの策を練って、まさに執拗なくらい行動することを常に要求され、それが首長の評価基準となるのです。これは政治の世界の常識です。

地方の首長は、政府や関係省庁、または関係機関等に働きかけるために実に多くの時間を割いています。

もちろん、法治国家ですから、法遵守の前提の中でということになりますが、法の番人に徹すればことが足りるのであれば、「市民のための政治」をなす政治家としての使命は果たせないのです。法の基準の見直しや、特別配慮などを願って日参するのも大事な仕事です。

これまで、本件裁判では、何度も意見陳述をさせていただきました。

裁判当初から、この裁判は、上原個人の問題ではないという思いが強かったからです。世間から見れば、国立の景観問題は、市民自治の象徴的な出来事です。市民の頑張りに、行政は慎重という腰の重さはあっても、市民の思いに応えるために懸命の努力をしてきました。しかし、その頑張りが、違法とされれば、これからの市民自治に大きく影響するからです。多くの首長が、国立の高裁判決が前例になれば、恐ろしくて首長に立候補するものがいなくなると感じています。首長たちは、このことを一番案じています。

今も、市民はこの裁判についての活動を続けています。チラシを作り、毎週街宣活動も行っています。国立市民は悔しいのです。景観運動の評価が、元市長の個人に求償することによって、運動そのものが否定され汚されたように感じているからです。

地方が本気を出して、自力で頑張る時代です。民主政治の実現は「市民のための政治」であるために「市民による政治」が必要であるとすれば、本件裁判

の結果、地方自治が委縮することのないように、これからも、首長が政治改革を堂々と主張できるように、公正なご判断をされますことを、心から願っています。