

タイトル	吾妻大龍『市長「破産」』（信山社，2013年）
著者	秦，博美；HATA, Hiromi
引用	北海学園大学学園論集(159)：223-236
発行日	2014-03-25

吾妻大龍『市長「破産」』（信山社，2013年）

秦 博 美

はじめに

評者は、本学赴任前に、北海道庁職員として通算7年間、訴訟事務に従事した。そして、最後の2年間余りでは弁護士に依存（委任）しない道職員の指定制代理人のみによる「自前の訴訟」を実践してきた。その過程で、行政法の基礎理論については藤田宙靖教授の著作、実践的な解釈論については阿部泰隆教授の著作がそれぞれ最も有益だったことを記憶している。本書は、その阿部泰隆・神戸大学名誉教授がペンネーム「吾妻大龍」でものした小説仕立ての住民訴訟の解説本である。

副題が「法的リスクに対応する自治体法務顧問と司法の再生」となっている。その趣旨は、「本書は、司法が『独善』に陥ることなく公正な裁判を行うことを期待するとともに、これまで自治体法務がいかに不十分であったかを示し、これからは、法的なリスクを十分に読み込んだ戦略法務・法政策が一般的になることを期待するものである。」（6頁）ということである。

小説仕立てであることから、弁護士報酬や人間の諸々の利害・打算など、法学の教科書では学ぶことのできない社会勉強も堪能することができる内容となっている。「茶坊主職員」「御用学者」「御用弁護士」に言及する件では、笑えない現実に対し、苦笑すること頻りであった。

I 住民訴訟とは

大学の行政法の講義で、初期に学ぶ事項として「法律による行政の原理」がある。一般にその内容として、「法律の留保の原則」と「法律の優位の原則」が挙げられる。前者は、ある種の行政活動をするには、その根拠となる法律の規定が必要となる、つまり法律の授權が必要であるという原則である。他方、後者は、行政活動は現に存在している法律の定めに従って行われてはならないという原則である。

前者の説明には工夫を要するが、後者は今更説明は不要のように思われる。しかし、報道等からも分かるように、全国津々浦々、違法行政の種は尽きないようである。

具体の行政活動が現に存在している法律の定めに従って行われた結果、自らの権利・自由を侵害されたり、損害を被った場合、その相手方が裁判所に対し訴えを提起できることはいうまで

もない。では、一般国民（住民）が一般国民（住民）としての立場で、いわば義憤に駆られて、違法行政を訴訟で争うことは可能であろうか。現行法上、国の行政については認められていないが、自治体の行政については、財務会計上の行為と財務に関する怠る事実に限られるものの認められている。それが地方自治法第242条の2に規定する住民訴訟である。

本書を紹介する評者の関心は2点ある。第1は、平成14年に住民訴訟制度が「改正」されたが、その評価をどう考えるかである。すなわち、同条第1項第4号請求で、それまでの首長等の「個人」を被告に、個人への賠償請求訴訟という形式を採っていたものを、首長という執行機関（ポスト）を被告とし、執行機関が敗訴した場合は、改めて自治体が「個人」としての首長等の責任を追及するという制度に改められたのである。道庁で1年間専任で住民訴訟を担当した評者の実務経験からは評価されるものの、筆者の批判は奈辺にあるのか。

第2は制度そのものの合理性である、住民訴訟が住民（たった）一人でも提起できるという簡便なものであり、これらの行為・事実の前提となった「政策そのもの」の是非を巡って提訴されることも少なくない。にもかかわらず、議会も含めて政策決定した事柄について、事後に、裁判所から、首長一人に対して何千万円、場合によっては何億円、何十億円もの損害賠償が確定するというのはいかにも不合理であると考えられる。多くの場合、司法の場で「政策決定」が争われているにもかかわらず、民主主義のプロセスに参加した面々（自治体議会議員や自治体職員＝長の補助機関）の責任は不問に付され、首長等（条文上は「当該職員」）の責任のみがピンポイントで遡上（訴上）にのぼる制度は、首長等にとっては不合理極まりない。

本書により、これらの住民訴訟制度の問題点についての評者の疑問は解けるのであろうか。

II 本書の紹介と主な登場人物

目次を見ると、「第一部 小説：市長「破産」」、「第二部 徹底した法令コンプライアンス」、「第三部 住民訴訟の実務」となっている。第一部と第二部がフィクションであり、第三部が法律相談と裁判例の解説である。

評者はどうしても神戸市を頭に浮かべてしまうのであるが、小説の舞台は、中部地方にある政令指定都市の「清都市」である。清都市は、都市名とは裏腹に、職員組合に支持された副市長出身の歴代の市長の市政私物化のために汚染されてしまったとある。

「プロローグ 霊柩車の前で、令夫人の涙」では、住民訴訟の過酷さが示されている。すなわち、「前市長は市政に貢献したのに、ちょっとしたことで、住民訴訟で責任を追及され、巨額の賠償責任を負わされ、失意のうちに亡くなりました。」で始まる。前々市長時代に第三セクター形式で作ったレジャー施設会社が破綻したので、破綻会社に資金を貸した銀行等からは「市がなんとかせよ」と要求してきた。それは前々市長が「市が責任を持つ、迷惑はかけない」と約束していたからである。潰れる会社に補助金を出すのは、違法で過失があったとして、住民訴訟が提起され、「五億円もの賠償金を主人一人で払え」との判決が確定した。議会の同意を得て補助金を支出したのに

もかわらず…，すなわち，「民主的」にみんなで決めたことに対し，何故主人一人が責任を負わなければならないのか，というのが令夫人の嘆きである。

デフォルメされた氏名を持つ個性的な登場人物は，日本の平均的な自治体の笑えない現実を示唆しているのかもしれない。その登場人物をほぼ忠実に紹介すると（下線は評者），

○清都市長 神様信二郎

1942年生まれ。地元高校卒業後，1961年清都市採用。勤務しながら，近くの私立大学の夜学で法律学を学ぶ。1970年法学士。主要ポストを歴任し，助役（現在の副市長）を経て，2005年に，前市長から禅譲されて，市長に当選。

法学部で学んだはずだが，法的センスはゼロで，自分の常識が裁判所で通用すると思っている。おそらくは，学び方も悪かったが，教える方の法学も，つまらない，理屈だけの方角違いが多かったのだろう。

○住民側弁護士 元中山大学法学研究科教授・同大学名誉教授・現世界大学教授・東都大学法学博士「富士山家康」

ドイツの師に学んだ法治国家と権利救済の実効性を実践しようとしているとともに，アメリカで学んだ，所詮この世を動かすのは金との認識で，金に絡む組織的腐敗を糾弾している。特に，個人としては高潔でも，組織に入ると腐ってしまう。それは政治だけではなく，官庁も，大企業も，さらには裁判所まで組織の腐敗病に罹患しているので，その切開手術が必要と認識している。

裁判官がこんなにも（しかも，故意か，重過失かで）間違えるとは想定外で，司法改革といっても，肝心の人の改革を避けた（最高裁がうまく逃げた）のが大間違いだということを実感している。

もともと，役所から審議会，職員研修などもたくさん頼まれていたが，研究者の名前だけ借りて世間を誤魔化そうという役所の腐臭に嫌気がして，審議会を総撤退した。御用学者ではなく，役所の会議に入るのは至難のわざ，正しいことをいえば，ご説明があり，次回からは頼まれないどころか，役所のブラックリストに載ってどの役所からも頼まれない。原発にも疑問を呈したので，エネルギー法の研究など，電力会社のおいしい仕事からも遠ざけられた。

しかし，政権交代があり，改革市長により，何と清都市の顧問になり，市政の大掃除指南を依頼されることになる。

（評者の声） 著者の積年の恨み節が聞こえてくる。御用学者の存在は，原子力村の一件で広く国民の知るところとなった。

○副市長（以前は助役といった） 鞆持三郎

市長の鞆持ち。市長の言うことが法だと，三百代言の弁護士を探している。うまくいけば，次期市長ポストの禅譲を受けたいと願っている。神様から禅譲を受け，見事市長になるものの，胃

がんの進行に気がつかず、気づいたときにはすでに末期がんになっていた。

○法規課長 放棄四郎

天下の東都大学で習った法律学と市役所のエセ法律学とのギャップをいかに埋めるかに悩んでいる。そこで、最近は法律問題をまじめに検討することを放棄している。

(評者の声) 東京帝国大学で民法・労働法を講じた末弘厳太郎博士(1888～1951)のエッセイ「役人学三則」(1931年初出)を思い出す。その第2条は「およそ役人たらしとする者は法規を楯にとりて形式的理屈を言う技術を習得することを要す。」であった。博士は「法規を楯にとって理屈を言う技術と、法律学は別物である。法律学のような高尚な学問を研究せずとも、法規に精通して形式的理屈を言い、有無を言わせず相手の議論を撃破したり、要求を退ける技術を習得する必要がある。」と述べ、役人として出世するための要諦を教え子に伝授したのである。

経験則からも、役人が住民要求を「論理的」に論破する技能や、自分が(たまたまその時点で)帰属する組織防衛のための論理操作の技能には驚くべきものがある。その能力を住民福祉のために用いて欲しいものである。この80年間で、役人の思想と行動は何ら変わっていないということであろうか。

○湖地域事務所長 天秀一郎

弁護士富士山の大学教授時代のゼミ生。天才と秀才を合わせたような、同期生どころか清都市始まって以来の切れ者。市民のための市政を実現したいと市長に直言して、局長・副市長の出世ルートから外される。

政権交代があり、左遷されていた天秀は、改革市長により副市長に抜擢されることになる。

○中山大学准教授 真骨五郎

努力信念の人。事なかれ主義の市政の中で、公営住宅を不法占拠する暴力団を追い出した。市政の大変な功労者なのに、煙たがられたのか、出世コースから外された。地元の中山大学大学院で学び直し、博士号を取って、准教授となり、監獄のような市役所を退職した。

これまた、改革市長の下で、富士山弁護士の推薦により総務局長で迎えられ、富士山の協力を得て、法務部門と法令コンプライアンスの強化を掲げることになる。

(評者の声) 全国的に自治体職員から研究者に転身する例は多いが(評者もその端くれである。)、自治体現場にカムバックする例は寡聞にして知らない。

○監査委員 番犬太郎

元市の局長。建前は独立して判断する職務だが、市長の責任を追求する住民監査請求の防波堤になってくれと、市長から内々に頼まれて、監査委員に任じられる。いかにして市長の責任を誤

魔化すかだけに腐心している。

単に市長を助けよと命じるだけで、あとは部下が文章を作る。おいしい仕事（常勤の監査委員の月給は手当別で600,000円）なので、再任を期待している。

（評者の声） 市長選で落ちた候補者が希望すれば監査委員になれるという制度にすればしっかり監査するというのが富士山教授説である（20頁）。しかし、その場合、おいしい仕事である監査委員狙いの立候補者が出てきそうな気がしないでもない。

○顧問弁護士 昇龍金太郎

暴力団に対峙して、追い出した功績で、市の顧問となり、また、市長選の事務総長などで市長に恩を売って、市から、たくさんの簡単だがおいしい仕事を受任している。特に、家賃の長期滞納を理由とする公営住宅の明渡訴訟の案件を多数独占的に受注している。事務員に同じような書類を作らせれば名目的に裁判所に行くだけで、1件約15万円、年間3000万円にもものぼる稼ぎになる（その代わり、そのほかの事件は比較的安く受任している）。弁護士としての法理論の頭を使っただけではない。癒着もよいところで、他の弁護士の垂涎的である。そのうちこれも住民訴訟で糾弾されるだろう。

（評者の声） 家賃の長期滞納を理由とする公営住宅の明渡訴訟をはじめ、特段の専門知識なく職員が自前でできることを、前例踏襲で漫然と弁護士等に委任している自治体は抜本的な改革が必要である。改革に抵抗する職員（自前でやる気のない職員、及び利害関係者からの圧力でやる気のある職員を弾圧する上司）は、職務専念義務違反（地方公務員法第35条）かつ背任罪（刑法第247条）に問われるべきである。

○旧内務省出身全国レベル弁護士 全国股亮

旧内務省出身で、内務省所管の重要な法律の立派な注釈書を書き、公正な立場でいるはずであるが、弁護士として、自治体を顧客として全国を股にかけて走り回っている。自治体の不正も防衛しなければならず、裁判では敵から自分の本を書証として提出され、一時は良心の呵責で悩んでいたが、弁護士は、正義よりも依頼者の利益が優先と割り切ることにした。

（評者の声） モデルと目される人物から名誉毀損で告訴され、損害賠償請求訴訟を提起されるのではないかと危惧するが、それは流石に大人げないか……

○市長 駄馬神様

鞆持ちの次、禅譲を受けて市長となったとある（18頁）。

（評者の声） これは「事実」に反する誤記ではないか。駄馬神様は市長にはなっていない。鞆持ちの辞任を受けて選挙に出たものの、選挙では、政権交代の雪崩現象が起き、改革孝三に負けたのである（85頁）。

○市長 改革孝三

市民の支持を受けて、市長に当選し、市政の改革に努める。

III 第一部のストーリー

以下、全体のストーリーを概略紹介する。

一 風雲急を告げる

木製の重厚な執務机と威厳のあるハイバックチェア、そしてデラックスな応接セット（これは評者の想像による創造）がある市長室での、副市長抱持ちの報告で物語は始まる。

「市長、外郭団体で監査請求が出ました。外郭団体に派遣職員の人件費分を補助したのが、公益的法人派遣法で定める無休派遣制度の脱法行為であるということです。職員からの要望でやったのですし、目立たないので、誰も気がつくはずがなかったのですが、なぜ気が付いたのでしょうか。」

…」

神様市長は、報告に対し、番犬の監査委員が住民監査請求を屁理屈を付けて却下してくれるはずであることを告げる。副市長が、訴訟になれば、裁判官は独立しているので、番犬にはならないこと及び敵の弁護士が富士山であることを述べると、市長は、裁判所を騙せる最強の弁護士を組むことを指示する。

二 住民側会議、住民投票、住民訴訟

市政刷新住民運動家3名が集まって住民投票条例の制定を協議し、苦難の末、条例制定請求の票集めができたものの（地方自治法第74条）、市長の利権のおこぼれに預かっている大政翼賛的な市議会は、住民投票で要求された直接請求条例を否決した。

（評者の声） 議会や議員に対する一般住民の怨嗟の声には強いものがある。議会不要論には現状において十二分に理由があるというべきである。首長に対し、「与党」（喝采の翼賛勢力）であれ、「野党」（改革の抵抗勢力）であれ、文字どおりのエリート（選ばれし者）として、ノーブレス＝オブリージ（noblesse oblige）、高い地位に伴う道徳的・精神的義務を実践する義務を全うしてもらいたいものである。

その挫折を受け、市長が降参するまで、次のような訴訟を起こそうということになる。

- 1 外郭団体に職員を派遣する際、無給としたのは、公益的法人派遣法に従っているが、人件費を別途補助しているのは、脱法行為だ。
- 2 大口の市有地の売却の際に一般競争入札に付すことをせずに、コンペ方式という、いかがわしい査定をして、特定の事業者と随意契約で32億円も安く売ってしまったのは、地方自治法違反だ。
- 3 清都市は、空港区域の外に、民間機が発着できる土地を造成し、民間機はそこからお客を乗

せて地上を走行し、空港内に入り、滑走路から飛び立つプランを立てた。そして、この土地を売って、空港全体の造成費に充てるという、一見名案だった。しかし、これは誘導路やエプロンは空港の中に入れなければならない、それは市営空港である以上は市が所有しなければならないとする空港法違反だからできるわけがなく、そのための土地造成費 300 億円は違法な支出だ。

4 市の職員が職務をさぼって遊びに行くのに、一生に 18 万円もの旅行券を支給している。これは職務専念義務違反、福祉の名目では出せない、条例に規定のない給与で違法だ。

5 互助会に公金を出して、市の職員を不当に優遇するのは、福祉を超えて、同じく違法だ。

6 OB 議員に地下鉄・バス市内全線乗れるパスを無料で支給しているが、議員は落ちればただの人だ。優遇する理由がない。

これらの訴訟を巡って、紆余曲折が展開されるのである。

三 怒濤のごとき訴訟提起

① 重役会議＝戦略会議

市長、副市長、主要局長の集まる市の最高会議で、昇竜顧問弁護士は、次のような発言をしている。「理論的に言って、これは勝てません。…幸いにして、裁判所には、行政を勝たせないとまずいという雰囲気があります。…高裁判事は出世頭ですから、体制的な体質です。…弁護団を大勢組んで、次回期日の指定の際には、交互に『差し支え』と発言しましょう。裁判所も忙しいし、自分のことではないので、先延ばしする名目が立つと嬉しいのです。」

（評者の声） 経験からも頷ける。裁判官も数年で異動になるので、審理にほとんど立会することなく判決を書く羽目になったときは不幸な巡り合わせだと同情する。同様に、役所でも、新規事業を検討するときは、まず先進地を視察するが、視察を行った職員が実施段階まで残ることは希有である。後任者は、前任者の復命書だけが頼りということになる。

② 裁判官をうまく騙す

（一）互助会訴訟の法廷で、（二）中央空港訴訟で、（三）市立工業高校跡地コンペ方式廉価売却訴訟のそれぞれで、清都市側が作戦どおりの勝利を納める。

③ 旅行券裁判

放棄課長 「市長、今度は永年勤続旅行券が違法だと訴えられました。」

神様市長 「職員の福祉事業として、近隣市はみなやっている。民間でもやっている。なぜ違法なのだ。資料を集めよ。」

放棄課長は困って、真骨准教授の研究室を訪ねて相談したものの、「本当に『懲りない面々』です。これを市長にお伝えください。」と突き返されてしまう。

富士山弁護士の準備書面では、「市長が、内部統制システムを構築し、違法行為をしないように

調査せよと、部下に指示すれば、他市がどう扱っていようと、内務省が曖昧な言い方をしようと、ことが自治事務なのであるから、もっと自分で判断するはずである」と述べられている。

結局、旅行券、OB議員、互助会の裁判では、違法である上、市長は監督を怠っている過失があることが認められ、合計約1億円の賠償責任を負うこととされた。

四 御前会議

前記1億円の賠償責任の負担については、鞆持ち副市長の発案で「奉加帳」を回すと、職員は、募金に応じないとどこに飛ばされるか分からないので、みんな率先して募金に応じた。

市長を辞め、ただの人になったら誰も寄附してくれない。ポンポン山訴訟で負け、26億円強の支払を命じられて、失意のうちに亡くなった哀れな元京都市長と同じになる運命だ。権力を失うと、誰も守ってくれない。

五 権利放棄議決

放棄課長が、外郭団体訴訟で雲行きが危なく、55億円の判決を食らいそうであることを報告すると、鞆持ちが「議会で損害賠償請求権を放棄してもらえればよいのです。…東京高裁で何度もそうした判決が出ているので、これで住民訴訟はうっちゃりです。ウルトラCです。住民訴訟制度を死刑にできます。」と述べ、議会で画策してきたことを、神様市長に報告する。

市議会総務財政委員会での市民の「陳情」の席で、富士山は「権利放棄は、市民の金を代表というだけで勝手に捨てることで、…そんなことまで市民は信託していない。むしろ、これは背任罪に等しい。」と主張した。

鞆持ち副市長は、市民派議員からの質問に対し、「今回は単なる手続ミスに過ぎず、市には実損はありません。外郭団体に返金させることは、大混乱を生じます。したがって、権利を放棄して頂ければと存じます。」と答弁した。

(評者の声) 清都市に「権利」があること及び「単なる手続ミス」を追認することを目的として「権利放棄」することを、副市長は明言していることになる(損害論の議論は別個あるものの)。

また、富士山は、賛成した議員も市への不法行為の共同行為者であるから、賛成した議員に賠償を請求する訴訟を起こそうとして、記名投票を求めたところ、成立した。

中部高裁で、全国自治体注視の裁判

富士山弁護士「議会が放棄を議決できるというのは、市長が、市民の財産を杜撰に放棄しないかを監視するため、人の金を自由に放棄できるわけではないですから、合理的な理由なく勝手に放棄できると読むのは、明白な誤読です。市長や外郭団体を助けるための放棄にはおよそ公益性がありません」(下線評者)。

（評者の声） 思うに、この権利放棄議決は、司法府の判断である住民訴訟によって多額の債務を負うことになる市長及び外郭団体を「救済」することをほとんど唯一の目的とするものであり、その効果は、全国一律に適用されるべき地方自治法上の住民訴訟制度を、当該自治体の当該事案については「適用除外」とするに等しいものである。このことは、権利放棄という行政措置を超えて、当該事案について、自治体議会が新たな立法をすることを意味し、憲法第 41 条に明らかに抵触するものと言わざるを得ない。

権利放棄がその効果を受けた者に対する寄附又は補助（同法第 232 条の 2）に当たることから、「公益上の必要性」の有無を論じる立論が一般的になされている。比喩的に言えば、それは、地方自治法という土俵上で「行政措置」の違法性の判定をすることを意味するが、実は、それ以前に、自治体議会の個別の議決により、地方自治法という土俵そのものが破壊・排除されているという問題（違憲性）があるのではないか。すなわち、権利放棄議決の目的と効果から、地方議会が地方自治法第 242 条の 2 の適用除外という新たな立法を行うことになると評価される場合には、憲法違反の議決というべきであり、それだけで違憲・違法と評価されることになり、行政措置の裁量権の逸脱・濫用の議論以前の問題として処理すべきなのである。

六 市長選挙

選挙は組合の支持によって、僅差で現職神様市長が勝利した。日頃、公金で組合に餌をやっていたのが奏功した。個人の金を渡せば買収になるのに、公金で名目を付ければ、買収ではないのだ。巨悪は眠る。

七 震度八の大激震、権利放棄は無効との高裁判決

中部高裁から、清都市議会の権利放棄議決は無効、市長、外郭団体は約 55 億円を市に払えとの判決が出た。

神様市長 「本書冒頭の令夫人の哀れな姿が脳裏をかすめた。」「本当に、富士山は血も涙もない鬼だ。」

鞆持ち副市長 「まだ最高裁があります。最高裁判事は与党に任命されています。」

同 「平成 14 年の地方自治法の改正で、市長に請求するのは、住民ではなく、代表監査委員です。彼は番犬ですから、最悪の場合でも、なんとか誤魔化してもらいましょう。その訴訟で、和解して減額してあげます。／御用学者が作った平成 14 年住民訴訟制度改正のおかげですよ。本当に御用学者様々です。学者の給料を一流企業並みに上げると、生活に困らなくなって、正しいことを言うようになるから、給料は安くし、審議会などで餌をやって、御用学者として飼いならしている今の制度は、学問は世界的に遅れても、我々のためです。」

八 最高裁での想定外の大逆転

判決のポイントは、地方自治法第96条第1項第10号に基づき、議会が権利放棄する際に制約する法律はないので原則として自由裁量であるというものである。

(評者の声) 権利放棄議決は議会の裁量。一般論としては確かにそのように考えることはできよう。問題は、権利放棄議決の目的と効果により自治法上の住民訴訟制度を適用除外にするケースも同様に考えてよいのかということなのである。「住民訴訟のいわば死刑判決というべきである。」(71頁)とはこの趣旨、すなわち、立法措置と評価しうる適用除外例を設けることを意味していると考えるべきであろう。

「住民訴訟を制限せよというのが自治体側弁護士の主張であるが、本音は住民訴訟を活性化した方が、彼らは儲かって嬉しいのではないのかと感じている。…/その後、この裁判を担当した最高裁判事は、退官後みんな、最高の荣誉である旭日大綬章を受賞した。そのうち、行政官出身の判事は、難しい法律問題は分からないので、調査官任せであったが、退官後、大手法律事務所に迎えられ、最高裁判決を牽制する役割を担うこととなった」(74頁)。

「65歳まで高給をもらい、高額の年金と退職金ももらうのだから、悠々自適を義務付けられても文句を言わないことが裁判官になる条件ではないのか。/とにかく、この国は、どこからどこまでも腐っている。欲の皮が突っ張りすぎている。」

(評者の声) 本音ベースの議論で、人間論として、ものすごくリアリティがある部分である。

九 禅譲の市長選

神様市長は、住民訴訟も撃退できたし、花道もできたので、任期前に引退することとし、後継者として、鞆持ちを指名した。対立候補として、草の根(市政刷新住民運動家)が立候補したが、組合の支持を受けた鞆持ちが当選した。

一〇 再度の住民訴訟、権利放棄議決は無効の超大逆転

実は、清都市には、別件、神様市長時代の重大な高速船訴訟が残っていた。単に潰すわけにはいかないと巨額の公金をつぎ込んだので、会社法という経営判断の原則に反するものであった。

地裁では、市長には過失がないという判断であったが、中部高裁で神様前市長に過失ありとして、20億円の賠償をせよとの判決が出る。

忠犬八朗(元市の局長で、清都市都市整備公社理事長)「鞆持ちさん。…ここで、前市長のために権利放棄議決を取るのは未来の自分のためなのです。」

鞆持ちは、この説得を受け入れた。

鞆持ち市長「議員先生。…富士山説だと、違法な議案に賛成した議員にも、市への不法行為として賠償請求できるとのことです。権利放棄して、そのような最悪の事態を回避すべきです。」

議員は、明日は我が身と、権利放棄議決に賛成した。

富士山は、先の最高裁で示された権利放棄議決が有効かどうかについての判断基準を活用して、この高速船は潰れるのが分かっていたし、自分の責任を免れるための権利放棄は恣意的で、裁量濫用であるから、この権利放棄議決は違法であると詳細に主張した。

今度の最高裁は、この富士山の主張を認めて、この権利放棄議決は無効とした。

裁判は「法と良心に基づく」などというのは真っ赤な嘘で、人民裁判と変わりがなく、裁判は「人」によるのだということを実感していた。

一一 またまた、市長選

抱持ちは、市政の激務のため胃がんが進行していることに気がつかず、既に末期がんになっていた。今度も、副市長駄馬に禅譲することとした。

改革孝三が多数の市民の支援を受けて出馬した。「前市長は市民を騙し、組合と裏で通じて、無駄金を使った上、20億の借金踏み倒し王です。…副市長が戦後ずっと市長に上がるというシステムが腐敗の源泉です。組合・職員自治から市民自治へと変えましょう。構造改革が不可欠です」。ついに、改革孝三が当選した。

一二 新市長は元市長と和解、破産回避の温情措置

神様元市長は20億円の賠償を命じられ、権利放棄議決も無効となって、破産寸前であった（3頁では「5億円もの賠償金を主人一人で払え」との判決が確定したとあり、金額に齟齬がある。）。

元市長からいくら取るか。改革市長の元で論議が始まった。

富士山顧問弁護士は「今回は払えるだけ払ってもらおうという一部支払いということにして、残額は当面猶予という形にしましょう。」というアイデアを出した。猶予期間が来たら、その時点で再度検討するというものである。

神様は、市に2億円を弁済し、これからの生活費のために、奥さん名義の家を売って、小さな借家にひっそりと転居した。

一三 判決を受けた新市長の改革

前市長派の茶坊主を肅正し、左遷されていた天秀を副市長にした。

外郭団体から市へおまけして総計32億円を返還させた。

第二部 徹底した法令コンプライアンス

I 清都市の再生

改革新市長の下で、清都市の再生のための新施策が始まる。

先ずは、人材活用である。個人で勉強していたり、大学院に行っていた、正義派で有能な職員

を復権させた。天秀副市長、真骨総務局長等である。

また、市長は、弁護士富士山を顧問にして、市政の大掃除指南を依頼した。新しい施策の最初、法務部門と法令コンプライアンスの強化を掲げた。

II 富士山弁護士大活躍

法学者は、判例、法令はいかにあるべきかを論じている。しかし、ここでは、どうすれば、法的なリスクを提言できるかが課題だ。普通の学者では使い者にならない。

(評者の声) 著者の多大な根拠に基づく自負が伺われる。

富士山は、住民訴訟で負け、権利放棄議決をしてもらえなかった(元)市長の見方をし始めた。取られた賠償金を、責任のある者から取り戻す、すなわち求償権の行使である。相手方は、いい加減な報告を出したコンサル、議案に賛成した議員としっかり補佐しなかった茶坊主部下である。冒頭に出ている喪服の令夫人は泣いて喜んだ。

第三部 住民訴訟の実務

第一章 法律相談

権利放棄議決、住民訴訟にどう備える?、職務上の行為で起訴された職員の弁護士費用の公費負担について、質問・回答の形式で解説されている。

第二章 首長はこんな違法を犯してはならない

監督行政の懈怠について2件、事務処理の怠慢について1件、放漫財政、購入価格の精査義務懈怠、杜撰な補助金支出などについて12件、政教分離について2件、税金の私的流用について3件、職員厚遇について2件の、計19件の裁判例について説明がなされている。

第三章 危機一髪助かった首長

日韓高速船補助金住民訴訟など7件の裁判例について説明がなされている。

第四章 住民運動・住民訴訟の波及効果

IV 何が問われているのか

著者は、次のような記述で、現在の日本社会の病巣を剔出している。笑えない現実に対する認識を新たにするとともに、元自治体職員、現研究者として、事態を相対化し、客観化する必要があるように思われる。

一 自治体職員・職員組合

法的に大丈夫だと思こんでいる首長に対して、リスクがあると、適切に意見具申すべきところ、これを怠っている茶坊主が多い(5頁)。

市民の生活が苦しいのに、職員だけ、外郭団体の簡単な仕事で年俸1000万円近くももらってい

るなんて、とんでもない。神様市長は組合を公金で買収して当選しているようなものだ。もっと市民の福祉を重視すべきだ（25頁）。

「働く者の見方」のはずの組合の実態は、「働かない者の見方」であった（84頁〜）。

バスの運転手の年俸が千数百万円もあるのは、バス事業の大赤字の原因であった（95頁）。

組合の要求、慣例も、法令に照らして判断する。裏取引にも応じてはいけない（107頁）。

組合には、既得権に固執すると、清都市みたい、組合解体、利権の完全喪失になるぞと半分脅して、説得します（近隣市の副市長。114頁）。

二 御用学者

わが市でもたくさんの御用学者を雇っているが、学者など、見識もなく、わが市のバスの運転手以下の安い給料しかもらえないのだから、わずかな委員会手当でも尻尾を振って、いうことを聞いてくれる。しかも、大学では、研究、教育の外に、社会貢献という評価項目があるが、御用学者をしていると、市民に害をなしても、社会貢献したことになっている（24頁）。

顧問弁護士でも、リスクがあるので、止めるように助言すると、自然に仕事を頼まれなくなるという。弁護士は、違法行為を隠し、屁理屈で防御するのが仕事だと言われそうな雰囲気である（5頁）。

自治体の顧問弁護士の仕事は、自治体の違法行為を隠蔽し、訴訟で勝訴することではなく（御用弁護士）、むしろ、違法行為を防止することである（111頁）。

（評者の声） 学者には3タイプあるように思う。役所の実情に一切お構いなしに自らの論理を展開するタイプ（唯我独尊）、役所の論理と心理に迎合し、いつも助け船を用意してくれるタイプ（補完勢力）、そして、役所の実情に理解を示しつつも、あるべきよりよい方向を展開してくれるタイプである（進歩・発展型）。

第2のタイプが御用学者と呼ばれるものであろう。

また、その道の専門家でもないのに、大学の先生（有識者）ということだけで、各種審議会の委員に就任するケースが散見されるが、これは同じ「ごよう」でも「誤用学者」の方だ。

三 議会・議員

議員の要望は全て市長秘書課でしか受け付けないこととして窓口一本化を図った。裏口ルートのような議員の口利きは激減して、議員は大所高所の議論をするようになった（100頁）。

富士山経営の政策法学・戦略法務研究所が、全国の心ある議員に自治体の政策と法務を指南するようになった。これで、多くの自治体の「法無」も「法務」となった（101頁）。

四 裁判官

最高裁判事を任命するときに、今は、最高裁長官が勝手に判断している。本当に見識が高いか、

法律問題を適切に審査できるのか、裁判官任命委員会で、透明な形で、日銀総裁並みに、しっかり審査する制度が必要だ(76頁)。

最高裁判事だけではなく、高裁判事も、退官後、中央労働委員会委員や公害等調整委員会委員になるルートが決まっている。行政を敗訴させると、このルートから外されると心配して、行政に甘い判決を出すのではないか。／裁判官退官後、公証人というおいしいポストにつきたいが、これは法務省人事なので、無罪判決を出したり、行政訴訟で国を負かせると、このポストをあてにすることもできないようだ(76頁～)。

V 評者の関心について

冒頭に挙げた評者の関心の第1は、平成14年の住民訴訟制度の改正の評価であったが、これについては、考えが収斂せず、継続検討としたい。

第2の住民訴訟制度そのものの合理性であるが、筆者は、住民訴訟で最終的に責任を負わされた者からの「求償権の行使」によって、合理性を担保できると考えているようである。事実、本書の中では実践されている。

訴訟には時間とコストがかかる。現行の住民訴訟制度は、住民から「ポスト」に対する訴えと自治体から「個人」に対する訴えという2段階になっている(自治法第242条の2第1項・第242条の3第2項)。それに加えて、「個人」から求償権の訴えというのは迂遠すぎるであろう。実体的にも、まずは個人として支払を履行しなければならず、過酷さは解消されていない。自治法改正により、首長に対するピンポイントではなく、職員・相手方をも被告に含めた訴訟形態にすべきように思われる。

以上、書評というよりも単なる内容紹介に堕したきらい嫌いが濃厚であるが、学部学生に「自治体職員論」と「自治体法」を講じている身としては、格好の副読本として、学部学生に一読を勧めたい。