

平成30年（行ウ）第11号 野洲市民病院公金支出差止等請求事件

原告 [redacted] 外5名

被告 野洲市長 山仲 善彰

準備書面 3

令和元年7月10日

大津地方裁判所 合議 B イ 係御中

原告ら訴訟代理人

弁護士

同

同

第1 原告らが平成31年4月24日付準備書面2（以下「原告ら準備書面2」という。）でなした求釈明について

1 総論

原告ら準備書面2でなした求釈明について、被告からは、令和元

年6月28日付準備書面(2)(以下「被告準備書面(2)」という。)において、十分な回答がない事項が多数ある。

しかし、原告らは、本件事業の経済的合理性や必要性等本件事業の違法性の有無を判断するのに必要な事項について求釈明を行っているのである。また、特に、一市民である原告らと事業の検討主体である自治体では、情報の非対称性が顕著である。このような証拠の構造的偏在を是正し、裁判の公正化を図るためにも、被告は、原告らの求釈明に対し、適切かつ誠実に回答すべきである。ましてや、被告は自治体であり、その市民である原告らに対して、合法的かつ合理的に公益を実現しようとしていることについて、その政策の説明責任を果たすべき立場にある。

原告らの求釈明に対する被告からの回答状況は別紙のとおりであるが、以下、具体的に、被告からの回答が不十分である事項について、述べる。

2 別紙釈明事項②及び③について

原告らは、原告ら準備書面2の5頁の7～12行目において、「野洲市新病院整備可能性に関する提言書」(甲4)に記載されている「新病院の実現」についての条件④として記載されている「材料費及び委託料などを統計上の民間病院なみに調達」(2頁)とは、いかなることを意味しているのか及びその具体策について、釈明を求めたところ、被告からは回答がない。

しかし、同事項は、新病院つまり野洲市民病院の実現が可能かどうかの条件として挙げられている事項であり、野洲市としては、当然上記条件を満たすか否かを検討し、対策をたてたはずであり、回答は容易なはずである。また、同事項は、本件事業の経済的合理性

等を判断するのに必要な事項である。

よって、被告は、求釈明に対する回答をされたい。

3 別紙求釈明⑥について

原告らは、原告ら準備書面2の17頁の下から3～最終行目において、後期高齢者人口の増加が、野洲市民病院の需要が高まることについて、どのような関係をもって根拠づけているのか、釈明を求めたところ、被告からは、被告準備書面2の18頁の5行目～下から4行目において回答を行っている。

被告の回答からは、後期高齢者の医療費が他の年代に比し高額であることのみを、野洲市民病院の需要が高まることの根拠としているように見受けられる。

しかし、医療費には、医科診療や歯科診療にかかる診療費、薬局調剤医療費、入院時食事・生活医療費、訪問看護医療費等全てが含まれるはずであり、後期高齢者の医療費が高いことと、被告が建設しようとしている野洲市民病院の需要が高まることとは必ずしも直結しない。どのような分野にどのような医療が必要であるかの検討が必要であり、後期高齢者が増えることのみをもって、野洲市民病院の需要が高まるというのは、あまりにも安易な考えである。

また、どのような分野にどのような医療が必要なのかを検討するにあたっては、地域包括ケアシステムの枠組みの中で検討をする必要があるところ、住まい・医療・介護・予防・生活支援といった中で、今後医療がどのような役割を果たしていくのかという広い視点で検討すべきである。

更に、後期高齢者人口のみが増加したとしても、野洲市全体については人口減少していく中（甲13、76頁、平成27年以降毎年

人口が減少し、平成47年には、平成27年と比較し、7.2%減少する見込みとされている。)で、野洲市民病院の需要が高まると言い切れるかといった観点からも、回答がない。

そこで、改めて、被告に対し、上記事項に関する求釈明を行う。

4 別紙求釈明⑦、⑧について

原告らは、原告ら準備書面2の18頁の10～19行目において、被告が、野洲市民病院は、「医師を含めた医療スタッフを確保するのに有利な立地である」等主張することの根拠、具体的には、現在の野洲病院（駅から徒歩7分）において、何割のスタッフが公共機関で通勤しているのかの検証を行っているのか、また、現在決まっているスタッフについて、担当課、年齢、正規または臨時かの種別も含めて、明らかにすること等を求めたが、いずれも被告からは回答はない。

しかし、「医師を含めた医療スタッフを確保するのに有利な立地である」という被告の主張は、本件事業の経済的合理性等の有無に関する事項であり、被告の主張の根拠について、十分に検証する必要がある。

よって、被告は、釈明に対する回答をされたい。

5 別紙求釈明⑨、⑩について

原告は、原告ら準備書面2の21頁の下から5行目～10～19行目において、被告は、野洲駅周辺で、駅前ロータリーに隣接する現在の予定地以外に、候補地を検討しなかったのか、また郊外の病院が成り立たないことについて試算をしたのかについて、明らかにすることを求めたが、被告からは、野洲市新病院整備可能性委員会

において検討がなされたと回答がなされている（被告準備書面2の21頁の下から3行目～22頁の14行目）。

しかし、被告の指摘する乙52号証において、単に抽象論として、郊外に立地した場合、「造成工事や周辺道路の整備など、新たなインフラ整備も必要である。」、「自家用車での通院が基本となるため全ての周辺病院と競合する」こと等のデメリットがあることを理由に、野洲駅周辺が望ましいと記載されているのみで、他の候補地の具体的な選定を行わなかったように見受けられる。通常は、具体的な候補地を選定した上で、当該候補地及び候補地間におけるメリット・デメリット、事業費、収支計画等がどのようになるかを比較すると考えられる。

そこで、改めて、被告において、具体的な候補地を選定したのか、また当該候補地と駅前について比較検証を行ったのであれば、その内容について、釈明を求める。

6 別紙求釈明⑩について

原告は、原告ら準備書面2の22頁の5～10行目において、駅前に市民病院を整備した場合、何割の患者が公共機関で通院すると想定しているのか、及びその根拠を明らかにすることを求めたが、被告からは回答はない。

しかし、同事項は、被告が駅前に野洲市民病院を整備することに経済的合理性があると主張することの根拠である以上、当該事項について、十分に検証するためには、上記釈明に対する回答が必要である。

よって、被告は、釈明に対する回答をされたい。

7 別紙求釈明⑫について

原告は、原告ら準備書面2の25頁の2～5行目において、本件事業の収支が二転三転していることに鑑み、二段階方式への転換が現在も妥当するか十分に検証したことについて、釈明を求めたが、被告は、原告は、二段階方式を採用した市長の判断がいかなる点で違法であるかを明らかにしておらず、被告の反論は不要であるとして、回答を行わない。

しかし、乙20号証の2頁において、「野洲病院施設を取得し市立病院化する手法は、市の財政負担が大きすぎるため、市立病院が開院するまでの間、野洲病院が医療サービスを継続する手法が有利と考えられる」と記載されており、二段階方式を採用するか否かは収支計画に影響を与える内容である。また、そもそも、市長の判断が違法となるか否かを判断する材料として、釈明を求めたのであって、先に違法と決めつけて論じることができない。

同事項は、本件事業の経済的合理性を検討するのに必要であるし、被告としても、当然検討しているはずの事項である。

よって、被告は、釈明に対する回答をされたい。

8 別紙求釈明⑬について

原告は、原告ら準備書面2の25頁の6～最終行目において、平成30年度の野洲病院の決算状況を明らかにすることを求めたが、被告からは回答はない。

しかし、野洲病院と野洲市民病院とは同規模、同立地であり、今後の野洲市民病院が健全に運営されるかを検討するに当たって、参考となる。つまり、平成28年11月当時における財政負担リスクの想定が、現実には、平成30年、平成31年度の決算状況が想定通りの

従圏内にいえるかどうかは、被告の収支計画が信用できるかにかかわる問題と言える。

以上

求釈明回答状況

| 当方求釈明 | | 相手方回答状況 | |
|-------|---|---------|---|
| ① | 5 頁目 1～4 行目 条件③④ 病院経営の透明性と効率性が担保できる運営形態については、収支計画が二転三転する状況下では、とても透明性が確保できるとは思えないが、仮に「病院経営の透明性と効率性が担保できる運営形態」を実現できるというのであれば、その具体的方法を明らかにされたい。 | 7 頁目ウ | ウ④ 病院経営の透明性と効率性が担保できる運営形態(条件③について) 野洲市民病院の運営形態としては、公営企業型地方独立行政法人(非公務員型)による運営が採用されている(乙41、5頁)。 地方独立行政法人による運営においては、独立行政法人運営の公共性確保のしくみとして、市長が議会議決を経て、財務目標等についての中期目標を設定し、法人へ指示→これを受けて法人は中期計画案を策定し、市長へ提出→市長は、議会議決を経て中期計画を認可→法人は毎年、年度計画を策定し、市長に届け出るものである(乙42、10頁) このように地方独立行政法人による運営においては、法人の財務目標等について、公にされ議会の議決まで経る上、市長に対して毎年年度計画が届け出られるのであり、これにより病院経営の透明性は確保されている。 また、平成28年、総務省において、独立行政法人化した病院の評価・統計などの集計がなされ、公的な検証がなされたところ、地方独立行政法人においては、経営効率化の効果があつたと回答した病院の割合が87.5%にも及ぶのである(乙42、4頁)。このように、地方独立行政法人による運営は、経営の効率性も担保されている運営形態なのである。 そのため、野洲市民病院においては、病院経営の透明性と効率性が担保できると運営形態が採用されているのであり、この点についての市長の判断が全く根拠のないものなどと言うことができない。 |
| ② | 5 頁目 7～9 行目 なお、条件④④ 材料費及び委託料などを統計上の民間病院なみに調達)については、まず「材料費及び委託料などを統計上の民間病院なみに調達」とは、いかなることを意味しているのか明らかでないので、明らかにされたい。 | なし | |
| ③ | 5 頁目 9～12 行目 また、仮に、「材料費及び委託料などを統計上の民間病院なみに調達」することを実現するために、野洲市が何か対策を講じているのであれば、その手段を明らかにされたい。 | なし | |

相手方回答状況

当方求釈明

| | | | |
|----------------------------|---|------------------|--|
| <p>④ 6頁目3～5行目</p> | <p>市民アンケートについても、どのような母体に、どのような方法でアンケートを行ったのか、また回答数がどれほどあったのか等詳細が明らかではなく、この点を明らかにされたい。</p> | <p>9頁目下から5行目</p> | <p>なお、平成25年3月における市民アンケートは、無作為抽出した18歳以上の野洲市民1000人を対象に、野洲市民病館整備事業に関連する質問が記載されたアンケート用紙を発送し、それを返送してもらった形で行われた。回答数は46人であり、回答者のうち75パーセントの市民が市が新病院を整備すべきであると回答したものである(乙43、21頁及び22頁)。</p> |
| <p>⑤ 16頁目下から7～11行目</p> | <p>「4 本件事業の経済的な観点から見た合理性(訴状第4)」のうち、(2)ウ(イ)について、被告は、財政調整基金は、標準財政規模の5%から20%が保有額の適正規模とされると主張するが、その根拠を示された。また、財政調整基金が適正規模であることが、どのような主張に結びつくのか明らかにされたい。</p> | <p>17頁目ii</p> | <p>ii 財政調整基金について 積立金現在高のうち、年度間の財政不足に備えるための基金が財政調整基金であり、一般的に標準財政規模の5%から20%が保有額の適正規模とされる。これは、平成29年に総務省自治財政局が財政調整基金の積立額について市町村にアンケートを行った結果を反映したものである。すなわち、同アンケートにおいては各市町村の財政調整基金につき、標準財政規模に対して、5%超10%以下が39.1%、10%超20%以下が37.8%とされており、財政調整基金が標準財政規模の5%から20%が保有額の市町村が大多数を占めていたからである(乙46、11頁)。 そして、被告準備書面(1)で主張したとおり(23頁(イ))、野洲市の平成28年度の財政調整基金は保有額の適正規模の範囲内である。そのため、野洲市においては財政的に何ら問題ない。 この点について、原告らは、被告の上記主張がどのような主張に結びつくのか明らかにされたいなどと主張する。 しかし、上記被告の主張は、原告らの平成28年度の積立金現在高が35億4315円(甲14の赤囲み部分)と、滋賀県下の市の中で最下位の数字であるとの主張に対する反論としてなされたものである。そうだとすれば、かかる反論は必然的に原告らの主張を否定するものすなわち、野洲市の財政に何ら問題が生じていないとの主張につながるのとは明白であるといえる。</p> |

| 相手方回答状況 | | 当方求釈明 | |
|---------|---------------------|--|---|
| ⑥ | <p>17頁目下から3～最終行</p> | <p>上記想定的前提である後期高齢者人口の増加が、野洲市民病院の需要が高まることについて、どのような関係をもって根拠づけているのか、説明されたい。</p> | <p>「4 本件事業の経済的な観点から見た合理性（訴状第4）」のうち、(3)ア(ウ)について、被告は、野洲市民病院は、「医師を含めた医療スタッフを確保するのに有利な立地である」等主張するが、その根拠を明らかにされたい。</p> <p>野洲病院も徒歩約7分と十分駅から近いところ、その野洲病院において、何割のスタッフが公共機関で通勤しているのかについて、十分検証しているのか明らかにされたい。検証しているのであれば、その結果について、明らかにされたい。</p> |
| | <p>18頁目(ウ)</p> | <p>18頁目(ウ)</p> | <p>回答無し CF 7頁目イ 19頁目(オ) 22頁目6～14行目</p> |
| | | <p>(ウ) 後期高齢者の人口増加について 被告準備書面(1)記載の通り(25頁)、野洲市において、75歳以上の後期高齢者人口は、平成37年に現在の約1.5倍に増加し、平成42年まで増加すると見込まれている(甲13、76頁)。 そして、75歳未満を被保険者とする国民健康保険における月別1人あたりの医療費はおおよそ3万円である(乙54、3頁及び4頁)。一方、後期高齢者の月別1人あたりの医療費はおおよそ7万7000円である(乙55、2頁)。 このように、後期高齢者は他の年代に比して、月別1人あたりの医療費がおおよそ4万7000円も高額なのであり、後期高齢者人口が増加すれば、野洲市民病院の需要が高まるのは明らかである。 この点につき、原告らは、後期高齢者人口の増加が、野洲市民病院の需要が高まることについて、どのような関係をもって根拠づけているのか、説明されたいなどと主張する。しかし、後期高齢者は他の年代に対して、病院を利用する可能性が高いことは上記資料がなくとも経歴則上明白であり、後期高齢者人口が増加すれば、野洲市民病院の需要が高まることは明らかである。原告ら準備書面においては、文意や前後の文章のつながり等より明らかでない事項についても再三求釈明を求めているところ、今後このような明らかでない内容について釈明を求めるとは控えられたい。</p> | |

| 相手方回答状況 | | 当方求釈明 | |
|---------|---|--|---|
| | <p>③</p> <p>18頁目10の第2段落</p> | <p>現在決まっているスタッフについて、担当課、年齢、正規または臨時かの種別も含めて、明らかにされたい。基本的には、甲第55号証の資料1に対応する内容を、上記項目を追加して提出して頂きたい。</p> | <p>具体的な回答なし CF 7頁目イ 22頁目6～14行 目</p> |
| | <p>③</p> <p>21頁目16、下から8～最終行</p> | <p>「5 本件事業の必要性について（訴状第5）」のうち、（3）アについて、郊外に病院を立地した場合は、病院の収支計画が成り立たないこと等も含まれると主張する。 しかし、現在の野洲病院も、駅から500メートル程度の立地であり、これを活用すればよい。野洲市民病院が予定しているように、駅前ロータリーに隣接すると、かえって交通の混雑が生じるとの主張である。 被告は、野洲駅周辺で、駅前ロータリーに隣接する現在の予定地以外に、候補地を検討しなかったのか明らかにかにされたい。</p> | <p>具体的な回答無し CF 21頁目イ</p> |
| | <p>イ現在の予定地以外に候補地を検討していること 市長は当初から現在の予定地のみを候補地としていたわけではない。このことは平成24年4月10日に開催された第2回野洲市新病院設備可能性検討委員会において、病院の立地場所が検討され、野洲駅周辺と郊外とした場合の立地点と課題が整理されていることからわかる(乙52、20頁以下)。病院の立地場所を郊外とした場合、自家用車での通院が基本となり、すべての周辺病院と競合することになり、病院経営の苦戦が予想されるため、立地場所として郊外が採用されなかった。(乙52、22頁)。 対して、病院の立地場所として、野洲駅周辺とした場合、医療スタッフの確保に有利である上、多くの市民が便利に病院を利用できるとされる(乙52、21頁)。 そのため、市長は、病院の立地場所として野洲駅周辺の立地を採用したものである。 そして、被告準備書面(1)で主張した通り、平成23年11月30日時点で市は現在の予定地を市有地として有していた(乙15)。 そのため、市長は、新たに土地買取りによる費用をかからないよう、かかる市有地を野洲市民病院の予定地としたのである。 上記の通り、市長が、現在の予定地を候補地として選択したことには合理的理由があり、全く根拠がないなどということができない。</p> | | |

| 相手方回答状況 | |
|-------------------------------|--|
| <p>⑨</p> <p>22 頁目 1～4 行目</p> | <p>伊現在の予定地以外に候補地を検討していること 市長は当初から現在の予定地のみを候補地としていたわけではない。このことは平成24年4月10日に開催された第2回野洲市新病院整備可能性検討委員会において、病院の立地場所が検討され、野洲駅周辺と郊外とした場合の立地と課題が整理されていることからもわかる(乙52、20頁以下)。病院の立地場所を郊外とした場合、自家用車での通院が基本となり、すべての周辺病院と競合することになり、病院経営の苦戦が予想されるため、立地場所として郊外が採用されなかった。(乙52、22頁)。 対して、病院の立地場所として、野洲駅周辺とした場合、医療スタッフの確保に有利である上、多くの市民が便利に病院を利用できるとされる(乙52、21頁)。 そのため、市長は、病院の立地場所として野洲駅周辺の立地を採用したものである。 そして、被告準備書面(1)で主張した通り、平成23年11月30日時点で市は現在の予定地を市有地として有していた(乙15)。 そのため、市長は、新たに土地買取りによる費用をかける必要はないよう、かかる市有地を野洲市民病院の予定地としたのである。 上記の通り、市長が、現在の予定地を候補地として選択したことには合理的理由があり、全く根拠がないなどということができない。</p> |
| <p>⑩</p> <p>22 頁目 5～10 行目</p> | <p>具体的な回答無し CF 21 頁目イ</p> |
| <p>当方求釈明</p> | <p>被告は、「野洲市民病院を駅前に整備する理由には、・、郊外に病院を立地した場合は、病院の収支計画が成り立たないこと等も含まれる」と主張するが、郊外の病院が成り立たないことについて試算をしたのか明らかにされたい。</p> |
| <p>⑩</p> <p>22 頁目 5～10 行目</p> | <p>あわせて、駅前に市民病院を整備した場合、何割の患者が公共機関で通院すると想定しているのか、及びその根拠を明らかにされたい。例えば、野洲病院も徒歩約7分(道のりで500メートル程度)と十分駅から近いところ、野洲病院において何割の患者が公共機関で通院しているのかにつき、十分検証しているのか明らかにされたい。検証しているのであれば、その結果について、明らかにされたい。</p> |

当方求釈明

相手方回答状況

| | | | |
|-------------------------------------|---|-------------------|---|
| <p>②</p> <p>24頁目3、下から3行目～25頁5行目</p> | <p>3 二段階方式への転換の背景は、現在も妥当するか。 平成31年3月31日時点の野洲病院の予定貸借対照表（甲57）を見ると、長期借入金、4億2007万6千円残っており、この内訳は明らかではないが、相当額が残っている。 そうすると、上記表（右側）において整理されたとおり、野洲病院の平成31年時点の状況は異なると思われる。この点について、被告は、二段階方式に転換する背景として整理した上記表に照らして、現時点において現実にはどうなっているかを明らかにされたい。</p> | <p>24頁目1～12行目</p> | <p>(6)二段階方式についての原告らの主張について 原告らは、「二段階方式への転換の背景は、現在も妥当するか」と主張するのみで、二段階方式を採用した市長の判断がいかなる点で違法であることを明らかにしておらず(原告ら準備書面2、24頁)、この点についての被告の反論は不要である。 平成28年11月、市長は二段階方式を採用しているところ、原告らは、平成30年度の野洲病院の決算状況や、平成31年時点の野洲病院の財政状況をもって、市長が二段階方式を採用したことの違法性を主張しようとしているものと思われ(原告ら準備書面2、24頁及び25頁)。しかし、この点についての原告らの主張は、事後的な事情についての主張にすぎない。また、平成29年12月26日に本件実施設計契約を締結した市長の判断が、社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、市長に与えられた広範な裁量を逸脱濫用しているか否かについて疑念を抱く事情は全く存在しない。</p> |
| <p>③</p> <p>25頁目6～最終行</p> | <p>「(仮称)野洲市民病院の開設に向けた基本協定書」においても、その第1条1号において、「野洲病院が野洲市民病院を開設するまでの間、野洲病院の診療実績を着実に向上させ、収支を改善し、債務を軽減するよう努める。また、人事・労務及び組織体制の適正化、経営の健全化等に取り組み。」とされているところ(甲63)、平成30年度の野洲病院の決算状況を明らかにされたい。</p> | <p>なし</p> | |