

平成28年(行ウ)第12号 公金支出、契約締結等差止請求事件

原告 小西 理 外3名

被告 近江八幡市長富士谷英正

## 準備書面

2017年7月11日

大津地方裁判所 民事部 合議Bイ係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 木 村 靖



弁護士 元 永 佐 緒 里



弁護士 坂 梨 勝 彦



弁護士 高 橋 陽 一



弁護士 若 山 桃 子



弁護士 岡 村 庸 靖



第1 第2、第3準備書面における被告の主張について

1 中期財政計画中の財政見通しについて

被告は、第2準備書面において、原告らの主張について、財政見通しがあ

たかも財政計画であるかのように意図的に混同曲解するものであるといい、「平成36年度の財政見通しは、課題の洗出し、課題に対する取り組み目標・目標を達成するための方策の設定におけるいわばたたき台として意味を有するものにすぎず、平成36年度及びそれ以降の財政状況を示す蓋然性は全く有しない」といい、「平成28年3月中期財政計画及び平成28年9月中期財政計画（平成28年度見直し版）の財政見通しをもって、近江八幡市の財政の健全性について将来の懸念があるということとはできない。」という。

しかし、中期財政計画においてたたき台として提示するものである以上、市として、ひとまず、手堅く見込める数値を、当然合理的な根拠をもって計上して作成したものにほかならないはずである。それを「財政状況を示す蓋然性は全く有しない」ものだというのは、むしろ、およそ理解困難な詭弁であるとすら感じられる。

被告は財政見通しは可能な限りのリスクを反映させたものである、行財政改革プランの改革内容は反映させないものとして作成した、と繰り返して主張してきており、被告のいう「可能な限りのリスクを反映させた」の趣旨は必ずしも明らかではないものの、不確定な収入は、歳入を見積もる際に算入していないということであれば余りに当然のことである。また被告は、平成36年度見込みにおいても財政見通しにさらなる良化が見込まれるというが、特段具体的な根拠も示されていないし、財政状況が良化する蓋然性は全く存在しないというべきである。

極めて、平たく言うと、被告の主張は、本当にするかどうか分からないのに財政が「良化」すると言って、自ら作った財政見通しを意味のないもののように否定してかかろうと腐心するものであり、到底受け入れることのできない暴論である。

なお、被告が財政良化のための一策として重視するとみえる、ふるさと応援寄付金について補足しておく。ふるさと応援寄付金が、不確定なものであ

ることについては既に指摘したところであるが、歳入にあげられているふるさと応援寄付金の額は、寄付された額であり、返礼品に要する費用は一般財源から支出されている。平成28年度の決算では、ふるさと応援寄付金の額は約14億6030万円、報償費（返礼品等）の額は約7億458万円である。返礼品関係以外にも、ふるさと応援寄付金を募ろうと努力すればするほど、経費はかかる。市は、東京の地下鉄に近江八幡市へのふるさと応援寄付金を募る広告を出したこともある。また、ふるさと応援寄付金の業務を活発化させるには、相応の職員体制が必要である。現状、正規職員4名、臨時職員2名が当たっている。このような点から、ふるさと応援寄付金は、寄付された額と、実質的な市の利益に大差があることを指摘する。

ところで、本年4月1日、総務大臣より都道府県知事宛の通達「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」が発せられた（甲11）。それは、ふるさと納税についての地方団体間の競争が過熱しているほか、一部の地方団体において、ふるさと納税の趣旨に反するような返礼品が送付されている状況があり、ふるさと納税制度全体に対する国民の信頼を損なうほか、他の地方団体に対しても好ましくない影響を及ぼすことが懸念されるとして、ふるさと納税の趣旨に反するような返礼品を送付しないようにすることなどを指導するものである。それに伴い、近江八幡市も返礼品の近江牛を従来と変更するとのことである。このような事も含め、ふるさと応援寄付金の今後の見通しは一層不確実である。

## 2 庁舎整備計画に市民との合意形成はなされていないこと

(1) 被告は、第3準備書面において、「庁舎整備計画を策定するまでには、一般市民、学識経験者、各界代表者、地域の代表者など多くの人々の意見を聞き、また近江八幡市庁舎整備等特別委員会に報告し意見聴取するなどの過程を経ており、庁舎整備計画は、地域ぐるみの協働により、市民、市議会との合意形成過程を経た上で策定されたものであり、正当なものであ



り、相当かつ合理的であるといえる。」と繰り返し、「近江八幡市は庁舎整備計画に基づき、庁舎整備基本・実施設計委託契約（乙34ないし36）により基本設計を進め、近江八幡市庁舎建設設計推進委員会（乙37）や近江八幡市議会市庁舎整備等特別委員会に設計案を提示しそれぞれの意見を反映しながら平成29年2月、近江八幡市庁舎整備基本設計（案）を策定した。」といい、近江八幡市が市民の意見を聞いて庁舎整備計画とそれに基づく基本設計を策定してきたかのようにいう。

- (2) しかし、近江八幡市は、市民の意見を聞く前提となる、市民にむけての情報提供・発信に、積極的に取り組む姿勢を持っているとはいえ、市民の意見を真摯に聞く姿勢も、市民の意見を聞いて既定路線を振り返って見る姿勢も、持っているとはいえないのが実態である。
- (3) 被告は、第3準備書面において、原告らが市民アンケートについても触れつつ、庁舎整備計画が市民の意見に沿うものではないと述べた事に対して、「原告らの主張は、市民アンケートの一部分を曲解するものにすぎず、当を得ない。」、「市民アンケートの一面をとらえるなどして、何ら根拠なく主観的な解釈をするものであり、当を得ない。」などと断じているが、原告らは、2017年3月10日付準備書面において、アンケートについて丁寧にあげつつ論じたところであり、被告の、根拠もない断言こそ当を得ない。
- (4) 被告は、第3準備書面において、パブリックコメントの実施及び近江八幡市庁舎整備基本設計の確定について述べるが、パブリックコメントの過程やそれと概ね同時期に原告らを含む市民が取り組んだ活動の中でも、近江八幡市には市民の声に真摯に耳を傾ける姿勢がないことが明るみに出ているので、その点について述べる。

ア 被告が述べるように、近江八幡市は、2017（平成29）年2月24日から同年3月15日まで、パブリックコメント（「近江八幡市新庁

舎基本設計（案）に対する意見について」）を実施した。この意見募集の市民への告知手段としては、広報おうみはちまん及び市のホームページが主なものであった。3月1日発行（3月上旬配布）の広報（27ページ立て）では8～15ページにおしらせワイドというコーナーが設けられていたが、その中の14ページに、ページの4分の1を使って、庁舎基本設計（案）についての意見募集についての告知がなされた。あなたのご意見をお寄せください（パブリックコメント）という項目表題のもとに、近江八幡市庁舎基本設計（案）という表題を置き、庁舎基本設計（案）は、平成28年2月に策定した近江八幡市庁舎整備基本計画に基づき、新庁舎の階層、平面、機能などについて検討した新庁舎建設の基本設計となるものです。として閲覧場所、提出方法、提出締切と提出の宛先や問い合わせ先が記されているものであった（甲12）。そのように、広報紙の中程に、小さく地味に書いてあるだけでは、積極的に市民の耳目に入れる方法としては、有効性に乏しい。市庁舎等にポスター、張り紙をして告知してあることもなかった。市のホームページにも、パブリックコメント募集の告知は掲載されたが、わざわざホームページを開かなければ、それを目にすることはないもので、また、市民がわざわざ近江八幡市のホームページを開くことはそれほどないので、十分に有効な告知手段とはいえない。

パブリックコメント募集が2017（平成29）年3月15日までであるところ、3月25日に「近江八幡市庁舎整備基本設計」市民報告会がホテルの会場（開催日よりはるか以前に予約することを要する）を用いて行われた。報告会の開催の告知は3月15日号の広報紙に色刷りの上質の紙を用いたチラシ（乙82の1）を挟み込む方法などで行われた。そのチラシには「昨年2月に策定しました『近江八幡市庁舎整備等基本計画』に基づき、パブリックコメントなどの意見を踏まえてまとめまし

た『近江八幡市庁舎整備基本設計』を市民の皆さまへ報告します。」とある。3月15日までパブリックコメントを行い、そこで出た意見について検討、必要に応じて意見を反映した案の修正を行うなどのことを想定するならば、パブリックコメントを締め切って10日後に、当然に基本設計が確定しているとは言えない。このような日程で事を進めている事実が、近江八幡市が、そもそも形ばかりパブリックコメントを行うが、そこで出た意見にまともに耳を貸すつもりはないことを示しているものである。

パブリックコメント募集の告知についても、進んで告知したいという気があれば、最低、上記報告会の開催の告知と同様の、広報への挟み込みチラシ（色刷り）の方法をとるのが通常であろう。そのような告知もせず、決まってしまったものの報告会の方をより手厚く広報するというのは、市には決定までに市民の意見を聞く気などないことを端的に示している。

さらに、長年にわたる市民の共有財産であり市政の拠点として、市が、市庁舎について、広く市民の意見を募ろうとするのであれば、パブリックコメント募集の広報には、広報紙への挟み込みチラシ、ポスターに加え、ケーブルテレビや防災無線、宣伝カーなどでの告知は、簡便にできる方法として実施されても良いものであるが、市はそのような取り組みもしていない。

上記のように市庁舎の問題は広く市民の意見を募ることが特に大事な事柄であるが、基本設計（案）に先立つ庁舎整備計画（案）についてのパブリックコメント募集の際も、多くのパブリックコメントが得られるように広報に力を入れる姿勢は近江八幡市には見受けられなかった。

基本設計（案）についてのパブリックコメントは172名もの市民から456件の意見が寄せられたが（乙81-2）、これに対する近江八



幡市の対応は、一顧だにしないと行って良いようなものであった。近江八幡市が「パブリックコメントの結果について」として発表した内容は、

「提出いただいた意見は、実施設計段階で原案の考え方を具体化するものや完成後の運用に関する意見であり、また、原案を変更するための明確な根拠を示されていない意見でありましたので、近江八幡市庁舎整備基本設計（案）は原案どおりといたします。その他、パブリックコメントの対象とならない意見がありました。各意見に対する市の考え方は次のとおりです（表体裁で表示）。」というものである。次に述べるように、ここでも近江八幡市の市民の声を聞く姿勢が乏しいことが如実に表れた。

市は、多く寄せられた市民の意見、すなわち、市民病院跡地に建設すべき「主な理由、自由な配置計画ができる。仮庁舎の建設は不要、二度の引っ越しは無駄など」（８５件）や「９５億円の建設費は高い」（５４件）についても、パブリックコメントの対象とならない意見と切り捨てた。また、「立体駐車場は、使いにくく危険。地下駐車場は、洪水時に浸水する可能性があることから平面駐車場を設置してほしい。」（８７件）も退けた。上記の、原案どおりとする旨の市の説明ないし理由（実施設計段階で原案の考え方を具体化するものや完成後の運用に関する意見であり、また、原案を変更するための明確な根拠を示されていない意見でありましたので）からすれば、立体駐車場、地下駐車場についての意見は、実施設計段階で原案の考え方を具体化するものや完成後の運用に関する意見に当たると見るのは難しいと見え、「原案を変更するための明確な根拠を示されていない意見」だとして、退けられたということになると考えられるが、「使いにくく危険」「浸水する可能性」というのは市民が述べる意見として十分根拠を明確に示していると言えると考ええる。

「現庁舎の3倍（2倍）の延床面積の庁舎は必要ない。将来の人口減少を想定した庁舎規模が考えられているか。」というもの（16件）も、実施設計段階での具体化や完成後の運用に関する意見に当たるものではないと見えるが、将来の人口減少を想定するなどすれば現庁舎の3倍（2倍）の床面積の庁舎は必要ない、という論旨であり、近江八幡市が、原案変更することを容れるかはともかく、原案変更の明確な根拠が示されていないという評価は当たらない。「行政機能だけあれば良い。豪華な庁舎はいらない。質素でシンプルな庁舎でよい。」（7件）、「大きな吹き抜けは冷暖房の空調効果が悪く、省エネルギーのコンセプトに欠ける。1、2階で十分である。また火災時には煙突効果により、危険である。防火設備との費用対効果も十分に考えて欲しい。」（5件）のほか、実施設計段階での具体化や完成後の運用に関する意見に当たるものではないもので、実は根拠を示して述べられている意見も切り捨てられている。

これは近江八幡市は、パブリックコメントなど形式的に行っているに過ぎないことの現れである。

イ 原告らを含む、市民らは、本訴において、庁舎整備計画とそれに基づく支出の違法を争う事に加え、近江八幡市庁舎整備等基本計画どおりに新市庁舎等の整備を進めるかどうかに関して市民の意見を明らかにするための住民投票を行い、市民の意見を庁舎建設に反映させるために活動を行うこととした。そのために、地方自治法74条1項に基づく条例制定請求を行うこととし、連署してその請求を行うために必要とされる有権者数の50分の1の署名を集める活動を法令に従い、2017（平成29）年5月1日より6月1日の間に行った。

この署名は、受任者を定めて請求署名収集に当たらなければならない、署名は自署を要し（例えば署名に賛同する家族の分を代筆してもそれは



無効)、かつ記載する住所は有権者台帳どおりでなければならない(例えば、有権者台帳にアパートマンション名まで記載があるのに、それを抜かした住所の表示をして署名しても無効)などの厳格な方式のものである。

署名の結果は、2017(平成29)年6月1日現在の近江八幡市の有権者数が67,144名であり、50分の1の法定必要数は1,343であるところ、所定の1か月の期間で集まった署名は8,643筆、上記のような有権者台帳通りの住所の表示が必要であるなどのことから無効となったものを除く、有効署名数は8,118筆に達した。

この署名収集の過程では、いうまでもなく、署名をしてもらうために、内容説明をして理解を受け賛同を得て署名してもらう。そのために、受任者は、市民と庁舎及び庁舎整備計画について様々に話をする。その中で、以下のようなことが明らかになった。

- ① 市民が、庁舎整備計画の内容、とりわけ基本的事項である建設地、おおよその建設内容について、全くと言って良いくらいに知らなかった。
- ② 過去に市が実施したアンケートに表れているように(遊休地の有効利用の希望。被告は異なる解釈をし、にぎわい交流と捉えている。)、多くの市民が二重の引越し費用の掛からない市民病院跡地に市庁舎を建設するのが合理的であると考えていた。
- ③ 多くの高齢者が、庁舎利用者の駐車場が立体駐車場・地下駐車場だけとなることに、危険だという理由で、反対している。
- ④ 庁舎整備計画で提示されている95億円という概算予算の額が近隣市町村の整備に要した額に比して著しく高いことを知った市民からは、疑問と反対の声が上がった。
- ⑤ 市の主催した委員会に委員として出席していたが、市庁舎はコンパクトにするべきとの意見を述べたところ無視されたと言って署名に来られ

た有権者がおられた。

⑥ 市が計画に盛り込んでいる「にぎわい交流機能」について必要だという声はほとんど聞かれず、年に1度か2度しか訪れない市庁舎にそのような機能は不要だという声が大半であった。

⑦ 庁舎整備計画について、市民の判断をあおいでもらいたいという点では、殆どの市民に異論がなかった。

ここで分かったことから、庁舎整備計画について、市民との合意形成はされていないことが明らかである。そうであるからこそ、法定必要数の6倍を超える署名があつまったのである。

### 3 ワンストップフロアサービスについて

被告は、第3準備書面（4ページ）において、「原告らの主張は、ワンストップフロアサービスの趣旨・有用性を全く理解しないものであり、失当である。」という。そこで、被告は、原告が、ワンストップフロアサービスは、専ら、窓口を訪れた市民は移動せず、各手続の担当者が順次出向くようなものを念頭においていると理解しているようである。しかしながら、原告らが本年3月10日付準備書面で、「書類取得や、各種申請を1つの窓口で行うものとすることは、庁舎の棟が幾つかに別れていても、市役所内のオンラインシステム、通信網の整備や、庁内各部署の連携、また総合窓口の人員配置の工夫により十分可能であると考えられる。」（3ページ）と述べていることでわかるように、多くの市民が利用することの多い書類取得や申請が一つの窓口でできるサービスについては、原告らも自治体職員が出向く方法を念頭に置くものではなく、IT化を進めることを中心として行うこととなる（甲13参照）と考えているものである。他自治体においても、総合窓口は、高度のIT化（そのためのシステム作り）が前提であり、そして職員に総合窓口でおこなう業務については複数課にまたがる内容について処理できるよう研修を施し、かつそれに対応できない事項は担当課と連絡できる体制

を作るなどの、体制作りの上で行われているのが一般である（甲13）。そうであるならば、庁舎が一つでなくとも、ITシステムでつながれていれば総合窓口実現に支障はない。

## 第2 近江八幡市庁舎整備等基本計画に基づく公金支出等が違法であること

- 1 原告らは、本訴訟において近江八幡市庁舎整備等基本計画（以下「庁舎整備計画」という。）に基づく事業における、公金支出、契約締結・履行、債務負担行為、地方債の起債手続（以下「公金支出等」という。）の差止めを求めている。

原告らは、一般論として、地方自治体が行う公金支出等について当該地方自治体に裁量権があることは否定するものではない。一見すると、市が、庁舎整備計画に基づき、予算措置等をもって支出を行う以上、その支出が裁量権の逸脱・濫用となることはないかのように思われがちである。しかし、支出の根拠となる庁舎整備計画そのものが、策定者である市の持つ裁量権を逸脱・濫用して策定されたといえる場合には、庁舎整備計画に基づく支出は、裁量権の逸脱・濫用となり公金支出等の差止が認められる、そして本件はそのような場合に当たると、原告らは考えるものである。

では、庁舎整備計画が市の裁量権を逸脱・濫用して策定されたといえるのはどのような場合か。この点については、庁舎整備計画策定にあたり、計画が関連する法令に適合しているか、考慮すべき重要な要素が考慮されたかどうか、その要素の考慮過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、社会通念に照らして著しく妥当性を欠く場合には、裁量権の逸脱または濫用となるとすべきである。

- 2 同計画が地方財政法に反するものであることについては、原告らの訴状や、2017年3月10日付準備書面18頁以下で述べた通りである。



3 整備計画策定にあたって重要な要素が合理性を持って考慮されていないこと

(1) 考慮すべき重要な要素は何か

庁舎整備計画は市庁舎の建替えという大規模な公共工事に関するものである。建替えにあたっては、数十億円規模の財政支出が予想される。

被告の財政状況からすれば、市債等で経費をまかなう必要があることは明らかである。また、被告が提出した新市基本計画（乙6号証）において、財政状況の悪化が指摘され（同4頁）、歳出をできる限り抑制する（同11頁）としている。さらに、被告の平成26年度財政資料集の一部である「実質収支比率等に係る経年分析」、「連結実質赤字比率に係る赤字・黒字の構成分析」、「実質公債費率（分子）の構造」、「将来負担比率（分子）の構造」の各分析欄の今後の見通し・課題・改善方策の項を見ると、「歳入一般財源の大幅な増加は見込み難い一方、大型施設整備が継続しており、今後の公債費の増加は必至です。」とか「多額の市債発行が見込まれ将来負担額の急増は必至です。」「市の財源構成や人口減少から財源の大幅な増加は期待しがたい」などと今後の財政状況の厳しさが指摘されている（甲14）。

そうすると、庁舎整備計画を策定するにあたっては、①事業費の総額と将来の財政負担、すなわち、将来の財政負担の観点からどのくらいの事業費が適切であるかという点を考慮しなければならない。なぜなら、将来の財政負担を考慮せずに、莫大な事業費をかけて市庁舎を建築した場合、その際に負担した債務によって将来被告の財政状況が悪化し、被告が提供する公共サービスの質や量が低下したり、甚だしくは財政再建団体に転落したりすることがありうるが、そのような事態を招くような庁舎整備計画を策定する裁量が被告にないことは明らかだからである。

また、市庁舎を建設するにあたって②被告の財政的限界との兼ね合いで、どのくらいの大きさの庁舎が適切かという点も考慮しなければならない。住宅ローンを組んで住宅を建てる場合に置き換えてみれば、住宅を建てようとする者は将来支払うことになる住宅ローンの賦払額と収入額のバランスを考えて住宅ローンを組むことになる。賦払額が高くなる場合には、住宅の規模を縮小して建築費を抑えて住宅ローンの借入額を抑えるであろう。また、自己資金が豊富にある場合でなければ、住宅の規模をどの程度にするかは、どのくらいの広さの家が必要なのかをまず検討して、それぎりぎりの大きさの家にとどめるか、多少は余裕を持たせられるかなどを資金手当を考えつつ慎重に考慮するであろう。

## (2) 検討の対象

平成28年12月27日付被告第1準備書面10から21頁でも述べられている通り、「近江八幡市庁舎のあり方検討委員会」の「近江八幡市庁舎整備についての提言」（乙9号証）や「近江八幡市庁舎整備基本構想」（乙15号証）を経て庁舎整備計画が策定されたものである。

そこで、庁舎整備計画が前記の①、②の点を考慮しているかどうかを吟味するにあたっては、その基となった「近江八幡市庁舎整備基本構想」（平成26年6月策定）、「近江八幡市庁舎のあり方検討委員会」の「近江八幡市庁舎整備についての提言」についても、前記①②の点が考慮されているかを検討することとする。

## (3) 「近江八幡市庁舎整備についての提言」（乙9号証）

### ア 事業費の総額や将来の財政負担が考慮されていないこと（①）

「近江八幡市庁舎整備についての提言」（以下「庁舎整備提言」という。）の23頁において財政負担の考え方としてどのように財源を確保

するかという記載はあるが、将来の財政負担を考慮したり、庁舎整備事業の事業費の総額としてどのくらいが適当かといった観点からの言及はない。事業費の総額や将来の財政負担が考慮されているとはいえない。

イ 財政的限界との兼ね合いで、どのくらいの大きさの庁舎が適切なのか考慮されていないこと (②)

庁舎整備提言における規模の考え方(16から18頁参照)では、どのくらいの敷地面積・床面積が最低必要なのか、といった観点から考慮・検討されていない。同提言は市庁舎に備えるべき機能をまず最初に決めて、その機能に必要な施設規模を設定するという考え方を採っている。そのような考え方を取ると、市庁舎にはあんな機能や、こんな機能も備えた方がよいということになり、市の財政的限界を無視して建設する市庁舎が大きくなってしまふ。本来であれば、市の財政的な限界を考慮して、施設規模を設定して、その中にどのような機能をもった施設を入れるかが検討されるべきである。

特に問題が大きいのは、にぎわい・まちづくり機能で、例えば市庁舎にイベントができる施設の設置を求めているが、市庁舎のすぐ隣には、近江八幡市文化会館があるので、特に必要性が高い施設ではない。また、にぎわい・まちづくり機能の一つとして挙げられている観光拠点機能についても、駅前や観光地に観光拠点となるような施設を設けるのであれば理解できるが、観光資源としての価値が乏しい市庁舎に観光拠点機能を設ける必要性は低い。

(4) 近江八幡市庁舎整備基本構想(乙15)

ア 事業費の総額や将来の財政負担が考慮されていないこと(①)

近江八幡市庁舎整備基本構想(乙15)によると、新庁舎建設の事業費をどこから捻出するかについて論じられているのは、わずかに1頁のみである(46頁)。



同頁では、「今後想定できる整備面積で算定すると、約50億～70億円程度の建設費が想定できる」としている。

そして、財源について、基本構想では「合併推進債の活用を想定している」「事業費の圧縮に努めることが求められる」との記載があるだけで、将来の財政負担は考慮されていない。

しかし、事業費総額を、どの程度の規模にすべきであるかは、将来の市の財政状況と切っても切り離せない判断要素であるはずである。にもかかわらず、基本構想では、市の将来の財政負担や、市の財政状況に与える影響について、具体的な検討が加えられておらず、本来考慮されるべき事情が考慮されていないといえる。

なお、基本構想で想定されている庁舎の必要面積1万6000㎡、にぎわいスペース4,000㎡、合計20,000㎡を前提として計算すると、建築単価が29万円/1㎡であれば、建設費の総額は、58億円、38万円/1㎡とすれば76億円となるはずである。基本構想の記載は、事業費を過小に表示しているといわざるを得ず、不適切である。

イ 財政的限界との兼ね合いでどのくらいの大きさの庁舎が適切なのか考慮されていないこと (②)

(ア) 新市庁舎の規模について

どのくらいの大きさの庁舎が適切であるかは、他市町村の先行事例と比較することが有益であり、なおかつ、被告の財政的な限界との兼ね合いが、考慮されなければならない。

近江八幡市と、人口規模が同規模の、先行事例の庁舎は、例えば、愛知県犬山市は、延床面積9,754㎡、京都府木津市、同9,856㎡であり、その他の同規模市町村も、例外なく、近江八幡市の庁舎計画(延床面積20,000㎡(内、にぎわい機能4,000㎡))よりも、延床面積は大幅に小さいのであり(乙15、参考資料15)、近

江八幡市の基本構想は、同規模の自治体の平均とかけ離れた、大きすぎる庁舎を建設する計画であることが分かる。

次に、被告の算出根拠（39頁）を見ると、現行庁舎から大きく増えているのは、会議室と、共用スペースである。

例えば、会議室は、現状は中会議室2室、小会議室7室、計9室・370㎡であるが、新庁舎の必要面積としては、大会議室、中会議室5室、小会議室5室、小以下会議室10室、計21室・950㎡とされており、現庁舎の2倍以上の面積が割かれている。そのような大幅なスペースを割く必要があるか、疑問がある。

次に、共用スペースは、現状は3,355㎡であるが、新庁舎で想定される共用スペースの面積は7,150㎡とされている（共用面積は、専用面積の1.06倍である）。かかる面積の計算方法は、執務スペースや相談室、会議室などの計算方法（積み上げ方式）と異なり、「本市と同規模の新庁舎床面積」を参考に、専有面積の何倍かという割合で計算をしている、「共用スペースは、執務スペースなどの専用スペースのためというだけでなく、市民の皆さんに使って頂くスペースでもあることから、狭あい感を感じないゆとりある快適性を確保することに配慮」したとのことである（38頁）。

しかし、共用スペースについてのみ、先行事例との比較を行うことに合理性は見いだしがたい。また、前述のように、現行庁舎に比べ、基本構想では、会議室がかなり広めにとられているが、それに伴い、会議室の1.06倍もの共用スペースまでが必要になるとは常識的に考えにくく、「狭あい感を感じない」などの被告の考え方を前提としても、明らかに不合理な内容を含む構想となっている。共用スペースに関する被告の計算根拠は、不適切であると言わざるを得ない。

このように、基本構想は、専有面積に先行事例との比較の観点をい

れず、明らかに過剰な面積を含む内容であるのに、他方で、共用スペースについてのみ、先行事例と比較して、より面積算定を広げる方向を生み出すなど、その内容は不合理なものであるといわざるを得ない。

なおかつ、庁舎建設は、すべて税金で賄われるのであるから、仮に財務状況が豊かな自治体であったとしても、大盤振る舞いをして華美な庁舎を建てて良いなどという性質のものではなく、ましてや、財政状況が豊かとは言えない自治体にあっては、財務状況、財政見通しに叶った規模でなければならない。

このように、基本構想において、被告の財政的な限界との兼ね合いという観点は無く、また、どの程度の規模の庁舎が適切であるか、との考慮が、考慮過程に合理性をもってなされたとはいえない。

(イ) にぎわい機能について

基本構想によれば、庁舎へのにぎわい機能として、イベント機能、交流機能、観光拠点機能、商業施設機能・金融施設機能、その他複合施設機能、が想定されているということであるが、多額の市債を発行してまで、設置することが必要な機能であるか、基本構想においては、検討されていない。

- i イベント機能として、基本構想では「イベントの開催・ステージ／市民活動拠点／市民ギャラリー」を想定している。

しかし、前述の通り、イベント開催・ステージに関して、そもそも、市役所の機能として必要であるかは、疑問である。しかも、現庁舎のすぐ隣に、近江八幡文化会館が存在している。大ホール、小ホール、会議室3室を備えており、これらの施設の活用を行えば、敢えて、新庁舎にイベント開催の為のスペースを取る必要はない。

- ii 観光拠点機能として「観光案内所／地場産品販売所／観光情報センター／アンテナショップ／レストラン」が想定されている。



しかし、市役所が観光地になったり、市外から近江八幡市を訪れた観光客が、わざわざ市役所に立ち寄ることなど、一般常識的に考えられない。観光拠点を作るとしても、近江八幡駅前や、八幡堀等の観光地近辺に作られるべきである。市役所への機能として考えるには欠陥がある。

iii 商業施設機能として「コンビニ／銀行／ATM／レストラン・カフェ／物販／証券会社」が想定されている。

しかし、コンビニや ATM、軽食が取れる施設等は、職員や、市役所利用のため訪れた市民の利便性を見地から、必要性が認められ得ても、証券会社等は、市役所内部に設置しなければならない施設ではない。

iv その他複合施設機能

基本構想においては「子育て支援センター／書店／カルチャーセンター／クリニックモール」その他様々な例示がなされている。

しかし、子育て支援センターは、親の居住地から身近なところに設置されるべきであり、各学区の現在の子育て支援センターを充実させるべきである。それ以外に例示されている施設は、民間が担うべき施設であり、市役所が備えなければならない施設では全く無い。

ウ このように、近江八幡市は、自らの理想とするスペースを積み上げていき、さらに、にぎわい機能と称して、すでに存在する施設と重複し、または市庁舎に設置することが必要ではない機能を盛り込んだ結果、基本構想は、同規模自治体の先行事例と比較して相対的にかなり大きい庁舎面積を内容とするものとなってしまった。巨額の財政負担を伴うにもかかわらず、本来、どのくらいの大きさの庁舎が適切であるのかという検討は、なされていない。

(5) 庁舎整備計画

ア 将来の財政負担が考慮されていないこと (①)

「近江八幡市庁舎整備基本構想」において将来の財政負担との関係がまったく考慮されていなかったことについては上述のとおりであるが、平成28年2月に策定された庁舎整備計画(甲1)においても、将来の財政負担との関係が考慮されることは全くなかった。

すなわち、庁舎整備計画の53頁を見ても、工事費や財源についての記載があるが、将来の財政負担との関係でどのくらいの工事費が適切であるかといった観点からの記述はない。

また、庁舎整備計画が将来の財政負担を考慮せずに策定された計画であることは、ウで述べるとおり、計画が策定された後の経過によっても明らかとなっている。

イ 財政的限界との兼ね合いでどのくらいの大きさの庁舎が適切なのか考慮されていないこと (②)

庁舎整備計画においては、2020(平成32)年の近江八幡市の人口を80,600人と想定し、算出前提条件となる想定職員数を589人とし、面積規模については、20,000㎡とし、想定工事費は、庁舎建設工事費が70億円から84億円、立体駐車場、解体工事費等が約11億円、とされている(甲1、53頁)。

この規模の合理性の有無については、「(4)近江八幡市庁舎整備基本構想」で述べたことがほぼそのまま当てはまる。

さらには、「近江八幡市庁舎整備等基本計画」の策定にあたって、近江八幡市の身の丈にあった庁舎という観点は全く無視され、また、将来の財政負担の状況を市庁舎の規模に反映させるという視点が全く欠落していた。

ウ 庁舎整備計画策定後の経過

(ア) 「近江八幡市庁舎整備等基本計画」が策定された1か月後(平成28年3月)に発表された「近江八幡市中期財政計画」において、庁舎をはじめ

とする大型施設の整備について、将来の財政負担との関係において慎重な検討を要することが指摘されるに至った。そこで、①（策定にあたって）平成28年度以降も引き続き予定される市庁舎整備をはじめとする大型施設整備事業について、将来の財政負担を考慮しながら事業に取り組んでいかなければ、たちどころに財政状況の悪化とともに市民サービスにも影響するリスクを含んでいること（甲2、2頁）、②（歳入の推移）歳入一般財源全体としては、地方税の減少を地方交付税では賄いきれず、増加傾向にある歳出の不足を補う形で基金からの繰入が増加する見込みであること（甲2、10頁）、③（歳出の推移）歳出総額に占める義務的経費の割合は年々高くなり、平成32年度には歳出全体の50%を超え、財政構造の硬直化が進むものと見込まれること、及び、平成29年度以降は歳出総額が基金からの繰入を除く歳入を上回る見込みであること（甲2、11頁）、④（収支の状況）歳入歳出とともに平成31年までは、概ね300億円を超える水準で推移する見込みであり、平成29年度以降は、基金からの繰入により形式上黒字を維持している状態となり、平成30年度以降は、毎年、財政調整基金や減債基金の取り崩しを行う必要が生じ、基金からの繰入金を除くと、平成29年度から平成36年度までの間で80億円を超える財源不足が生じること（甲2、11頁）、⑤（地方債残高、積立金残高の推移）地方債残高については、平成31年度には平成26年度の1.5倍となる370億円に迫り、積立金残高は平成26年度には約130億円であったものが、公共施設等整備基金の大型施設整備事業への充当、財政調整基金の財源不足に対する取り崩しにより、平成36年度には年間の資金収支不足が生じた場合の繰替運用に必要と想定される30億円を下回ることが見込まれ、また、財政調整基金と減債基金のみに限ると、平成36年度には、9億円を下回り財政調整機能が十分に果たせない状況となり、緊急財政支出への対応が困難となること（甲2、12頁）、⑥（計



画対象期間外も含めた公債費の状況)平成27年度の約20億円(繰上償還を除く)を底に平成28年度から増加に転じ、平成32年度に27億円を超え、平成35年度から平成42年度までは毎年28億円以上という非常に高い水準で推移する見込みであり、この間、財政運営の硬直化が危惧されること(甲2、13頁)、⑦(指標の状況-積立金現在高比率)公債費、地方債残高の増加、基金残高の減少から、実質公債費比率と将来負担比率が年々悪化を続ける状況となること、地方債現在高比率については、平成26年度には141.1%であったものが急激に上昇し、平成31年度から平成33年度は200%を超える見込みであり、以降も高い水準で推移すること、つまり、標準的に収入しうる「経常一般財源」の倍程度の借入残高を抱える状態となり、将来の公債費負担が重くのしかかることになること、積立金現在高比率が、平成27年度の74.6%をピークに大型施設整備事業への充当や収支付属への対応に基金を活用するため急激に下降し、平成36年度には16.2%まで落ち込むが、それは不測の収入減少や支出増加に対する財政の弾力性が著しく低下していることを表していること(甲2、13頁)、が指摘されたのである。

(イ) 近江八幡市に将来の財政負担や財政的限界を考慮しようとする姿勢があるのであれば、この段階において、市庁舎整備等基本計画の見直しがあつてしかるべきである。しかしながら、近江八幡市においてはそのようなことは一切、行われず、「近江八幡市庁舎整備等基本計画」を見直すのではなく、むしろ、同年9月、近江八幡市中期財政計画(平成28年度見直し版、以下、「見直し版」という。)を策定し、財政計画(見直し)を恣意的に修正するという方法により「近江八幡市庁舎整備等基本計画」をそのまま良いものだと見せようとした。

(ウ) 見直し版は、それを敢えて作り公表するのであれば、元版搭載のものに加え、庁舎整備の費用に充てるために発行する合併推進債の返済が開

始されるという意味で最も重要な時期である平成36年度より後の時期の試算を加えているのが相当であるが、それはなされていないことが重要な問題点がある。そして、「見直し」の方法が、下記のとおり、財政状況悪化を押し隠すという意図があからさまなものとなっており、財政を省みず、巨大な庁舎の実現に漕ぎつけければよいという姿勢をしめすものとなっている。

## 記

### ①について

財政見通しが「将来的なリスクを最大限考慮した策定」されたものであったこととされ、「市庁舎整備をはじめとする大型施設整備事業について、将来の財政負担を考慮しながら事業に取り組んでいかなければ、たちどころに財政状況の悪化とともに市民サービスにも影響するリスクを含んでいる」との問題意識（甲1、2頁）は完全に削除された（乙1、1～2頁）。

### ②について

「歳入一般財源全体としては、地方税の減少を地方交付税では賄いきれず、増加傾向にある歳出の不足を補う形で基金からの繰入が増加する見込み」との指摘が削除された（乙1、4頁・甲1、10頁）。

### ③について

歳出総額に占める義務的経費の割合は年々高くなり、平成32年度には歳出全体の50%を超える見込みであるとしながら、「財政構造の硬直化が進むものと見込まれる」との指摘（甲1、11頁）が削除された。また、「平成29年度以降は歳出総額が基金からの繰入を除く歳入を上回る見込み」との指摘も削除された（乙1、5頁・甲1、11頁）。

### ④について

「赤字を防ぐために最低限必要な額として収支が「5.0億円」になるように繰入金による調整をします。このことにより、将来に備えて着実に積み立て

てきた財政調整基金や減債基金を年度間の財源調整として活用することとなります。」との記載に改められ、「平成29年度から平成36年度までの間で80億円を超える財源不足が生じます」等の記載が削除され、あたかも財源不足の問題が解消されたかのような印象操作を行っている（乙1、5～6頁・甲1、11頁）。

⑤について

平成31年の地方債残高が「360億円に迫ります（下方修正あり）」としながらも、4割以上に当たる約153億円は、元利償還金に相当する額が交付税の算定で措置される臨時財政対策債が占めています」との記載が追加され、問題は解消されているかのような記載に改められている。また、「地方債残高のピーク積立金残高については、「30億円以上を維持するよう歳入を確保し一時借入金が生じないように対応します」との記載へ改められ、平成36年度において積立金残高が30億円を下回ること（財政調整基金と減債基金のみに限ると9億円を下回る）、財政調整機能が十分に果たせない状況となり、緊急財政支出に対する対応が困難であるとの指摘が削除された（乙1、6頁・甲1、12頁）。

⑥について

公債費の状況が「平成35年度から平成42年度までは毎年28億円以上という非常に高い水準で推移する見込みである」「この間、財政運営の硬直化が危惧される」との指摘が削除され、「27億～28億円以上という市町合併以前と同程度の水準で推移する見込み」という記載へと改められた（乙1、7頁・甲1、13頁）。

⑦について

指標の状況については、公債費、地方債残高の増加、基金残高の減少から実質公債費比率と将来負担比率が年々悪化する状況となることの問題意識が削除され、地方債現在高比率が、平成31年度から平成33年度は200%を超え



る見込みで、以降も高い水準で推移することに対する問題意識が削除されている。また、積立金現在高比率については、「平成36年度には16.8%になると見込まれます」との記載に改められ、「積立金現在高比率が平成36年度には16.2%にまで落ち込み、不測の収入減少や支出増加に治する財政の弾力性が著しく低下」との問題点の指摘が削除されている（乙1、7～8頁・甲1、13頁）。

(6) このように、「近江八幡市庁舎整備についての提言」「近江八幡市庁舎整備基本構想」、「近江八幡市庁舎整備等基本計画」を通じて、近江八幡市は新庁舎建設計画を、市民から託された公金の使い道として適切なものとするために考慮すべき重要な要素である①事業費の総額と将来の財政負担、すなわち、将来の財政負担の観点からどのくらいの事業費が適切であるかという点及び②被告の財政的限界との兼ね合いで、どのくらいの大きさの庁舎が適切かという点を考慮しているとはいえないか、あるいはわずかに考慮はしていても、その考慮過程が合理的なものとはいえない。従って、「近江八幡市庁舎整備等基本計画」の内容で近江八幡市の庁舎を整備するという判断は、重要な事実の基礎を欠き、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものであって、「近江八幡市庁舎整備等基本計画」を策定した近江八幡市の判断は裁量権の逸脱または濫用にあたるというべきである。

以 上