平成２８年６月１７日判決言渡　同日原本領収　裁判所書記官

平成２７年（行ウ）第７６号　損害賠償請求事件（住民訴訟）

口頭弁論終結日　平成２８年２月１０日

判　　決

大阪府和泉市緑ヶ丘２丁目１３番１０号

原　　告　小　林　洋　一

大阪府和泉市府中町２丁目７番５号

被　　告　和　泉　市　長

辻　　宏　康

同訴訟代理人弁護士　比　嘉　廉　丈

同　　比　嘉　邦　子

同　　川　上　　確

同　　橋　本　匡　弘

同　　酒　井　美　奈

同　　源　本　恵　理

主　　文

１　原告の請求を棄却する。

２　訴訟費用は原告の負担とする。

事　実　及　び　理　由

第１　請求

被告は，医療法人徳洲会に対し，１００万円及びこれに対する平成２７年４月１６日から支払済みまで年５分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

第２　事案の概要

本件は，和泉市の住民である原告が，和泉市立病院（以下「市立病院」という。）の指定管理者である医療法人徳洲会（以下「徳洲会」という。）は，市立病院の新病院施設（以下，単に「新病院施設」という。）の建設計画案を自

ら提案して和泉市もこれを新病院施設の建設計画とすることに合意していたのに徳洲会の内部事情により一方的に上記建設計画の変更を余儀なくしたことは違法であり，これによって和泉市は無駄な業務を強いられるとともに名誉を毀損され合計２２９万円（不要な業務に要した人件費１２９万円と名誉毀損による無形損害１００万円の合計額）の損害を被ったなどとして，和泉市の執行機関である被告に対し，不法行為又は債務不履行による損害賠償請求権に基づいて上記損害額のうち１００万円及びこれに対する平成２７年４月１６日（訴状送達の日の翌日）から支払済みまで民法所定の年５分の割合による遅延損害金の支払を徳州会に請求するよう求める住民訴訟である。

1　前提となる事実等

以下の事実は，当事者間に争いがないか，後掲の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認めることができる。

(1)　当事者等

ア　原告は，和泉市の住民である。

イ　被告は，和泉市の執行機関である。

ウ　徳洲会は，市立病院の指定管理者に指定された医療法人である。

(2)　市立病院の指定管理者指定等

ア　和泉市は，平成２５年１０月１日付けで，地方自治法２４４条の２第３項及び和泉市病院事業の設置等に関する条例に基づき，徳州会を市立病院の指定管理者に指定した。（甲５）

イ　和泉市と徳州会は，平成２６年１月３０日付けで，徳州会が行う市立病院の管理運営業務に関する基本的事項を定めた「和泉市立病院の管理運営に関する基本協定書」（以下「本件基本協定書」という。）及びその細目的事項を定めた「和泉市立病院の管理運営業務に係る仕様書」（以下「本件仕様書」という。）を取り交わした。本件基本協定書には，新病院施設の設計・建設につき和泉市及び徳洲会が責任を分担する旨の定めがあり（４

５条），本件仕様書には，徳洲会が新病院施設の設計・建設について全面的に協力する旨の定めがある（６(2)）。（甲５，６）

(3)　新病院施設の建設計画等（甲２〔事実証明１号，３号〕，４の１～７，９）

ア　和泉市は，市立病院の病院施設が老朽化し耐震性に懸念が生じたことから市立病院の新たな病院施設（新病院施設）を建設することとし，平成２５年２月，新病院施設について，別表の「計画モデル」欄記載の内容の建設計画モデルを作成した。

イ　和泉市は，平成２５年１１月２０日，市立病院の指定管理者となった徳洲会との間で新病院施設の建設規模等についての協議を開始したところ，徳洲会側から，新病院施設は上記アの建設計画モデルよりも大規模なものにする必要があるなどの意見が述べられた。そこで，和泉市は，上記アの建設計画モデルを見直し，平成２６年７月，新病院施設について，別表の「当初計画案」欄記載の内容の建設計画案（以下「当初計画案」という。）を作成した。

ウ　和泉市は，その後も新病院施設について徳洲会側との協議を継続し，平成２６年８月１３日，徳洲会側との間で，別表の「８月合意案」欄記載の内容の建設計画案（以下「８月合意案」という。）を新病院施設の建設計画とする旨合意した。

(4)　８月合意案についての意見聴取手続の実施

和泉市は，平成２６年９月８日から同年１０月７日までの間，８月合意案について市民等から意見を聴取する手続（以下「パブリックコメント手続」という。）を実施した。また，和泉市議会は，同年９月３０日，新病院施設の基本設計に関する補正予算を可決した。（甲２〔事実証明１号〕，３，９）

(5)　徳洲会からの再協議の申入れ

ところが，徳洲会は，上記パブリックコメント手続が終了した後の平成２６年１０月８日，和泉市に対し，８月合意案を再検討することを申し入れ，

同月２２日から，和泉市と徳洲会との間で，再度，新病院施設の建設計画が協議された。そして，和泉市と徳洲会は，別表の「最終案」欄記載の内容の建設計画案（以下「最終案」という。）を新病院の建設計画とする旨合意した。（乙２〔事実証明１号〕，７の１～８，８～１０）

(6) 再度のパブリックコメント手続の実施

和泉市は，平成２７年２月３日から同年３月２日まで最終案についてパブリックコメント手続を実施した。（甲３）

(7) 住民監査請求

ア 原告は，平成２７年１月１６日，和泉市の監査委員に対し，新病院施設の建設につき徳洲会が自ら提案し和泉市の了承の上で確定した建設計画案を一方的に反故にして見直しを求めたことは違法不当であり，これによって和泉市は徳洲会に対して不法行為又は債務不履行に基づき１００万円の損害賠償請求権を取得したにもかかわらず，被告はその行使を怠っているなどとして住民監査請求をした。（甲１，２）

イ 和泉市の監査委員は，平成２７年３月１７日付けで，徳洲会の対応が違法不当なものとは認められず，原告の請求には理由がないと判断し，同日頃，その旨を原告に通知した。（甲３）

(8) 本件訴訟の提起

原告は，平成２７年３月２７日，本件訴訟を提起した。（顕著な事実）

２ 争点及び当事者の主張

本件の主たる争点は，①８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の対応が不法行為又は債務不履行に当たるか（争点①），②和泉市の損害の有無及びその額（争点②）であり，この点についての当事者の主張は以下のとおりである。

(1) 争点①（８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の行為が不法行為又は債務不履行に当たるか）

（原告の主張）

ア　８月合意案は，徳洲会の意向を考慮して作成されたものであり，平成２６年８月には和泉市が合意したことにより新病院施設の建設計画として確定し，その後，和泉市議会の了承を受け，パブリックコメント手続も実施された。にもかかわらず，徳洲会はその内部事情によって８月合意案の再検討を申し入れ，和泉市はやむなくこれに応じたが，その結果，新病院施設の建設計画は当初計画案と同内容の最終案に変更された。

イ　上記アの徳洲会の対応により，和泉市は不必要な業務を強いられた上，和泉市の名誉は失墜したのであり，上記の徳洲会の対応は不法行為に当たる。

また，本件基本協定書４５条は，新病院施設の設計・建設を和泉市と指定管理者の双方の責任とする旨を規定し，本件仕様書６(2)は，徳洲会が新病院施設の設計・建設に全面的に協力する旨を規定しており，上記アの徳洲会の対応は，これらの規定に違反するものとして債務不履行に当たる。

（被告の主張）

ア　和泉市は，徳洲会から８月合意案の再検討の申入れを受け，この申入れに応じて新病院施設の建設計画を変更しても８月合意案における新病院施設の医療機能を維持することができるとの結論に至ったことから８月合意案を変更したのである。このように和泉市は自らの判断により徳洲会からの申入れに応じて８月合意案を変更したのであり，８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の対応は，和泉市の権利を侵害したということはできず，不法行為に当たらない。

イ　原告の指摘する本件基本計画書の定めは，徳洲会と和泉市の両者が新病院施設の設計及び建設について責任をもって実施する旨を抽象的に定めたものにすぎず，原告の指摘する本件仕様書の定めも一般的抽象的な努力義務を規定したものにすぎないから，上記各規定が債務不履行の根拠となり

得るものではない。また，８月合意案の変更は和泉市の承諾の下で行われているから，上記各規定に違反するものとはいえない。したがって，８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の対応が債務不履行に当たるということはできない。

(2) 争点②（和泉市の損害の有無及びその額）

（原告の主張）

８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の違法な対応により，新病院施設の規模拡大に関する多くの業務が無駄になり，これによる人件費の損失は，①８月合意案の作成及びパブリックコメント手続の実施のための費用として３９万円，②徳洲会との再協議及びその準備に要した費用として４８万円，③最終案作成のための打合せ及びその準備に要した費用として４２万円の合計１２９万円に上る。また，上記の徳洲会の違法な対応により和泉市の名誉は失墜したのであり，この信用毀損による損害は１００万円を下回らない。

したがって，上記の徳洲会の違法な対応により和泉市に生じた損害は２２９万円を下回るものではない。

（被告の主張）

新病院施設の建設計画を作成するに当たっては様々な可能性を検討することが望ましく，新病院施設の規模拡大に関する協議等は和泉市にとって有益なものであったから新病院施設の規模拡大に関して行われた業務が無駄なものではない。また，８月合意案を変更したことにより和泉市の名誉が失墜したとは認められない。

第３　当裁判所の判断

１　認定事実

前記前提となる事実に証拠（甲２，３，４の１～７，７の１～８，８～１０，乙１～３）及び弁論の全趣旨を総合すると，次の事実が認められる。

(1) 和泉市は，市立病院の病院施設が老朽化し耐震性に懸念が生じたことから新たな病院施設（新病院施設）を建設することとし，平成２５年２月，新病院施設につき，別表の「計画モデル」欄記載のとおり，延べ床面積（病床数）約２万５０００㎡（３０７床），総事業費約７８億円（建物本体につき約５３億円，医療機器につき約１５億円，関連工事約１０億円），和泉市と徳洲会の負担割合が各２分の１などとする建設計画モデルを作成した。

(2) 和泉市は，平成２５年１０月１日付けで徳洲会を市立病院の指定管理者に指定し，同年１１月２０日から徳洲会との間で新病院施設の建設規模等についての協議を開始した。徳洲会側は，この協議において，和泉市に対し，①将来的な病院機能の充実等を考慮して５００床規模の大規模な病院施設とする必要がある，②高齢化が進むことを考えると老人保健施設の併設が必要である，③許可病床３０７床であれば最低３５０床規模（８２㎡／床）以上でないと病院の運営上支障を来す，④市民の医療需要に応えるためには医療機器費用は一般に２０億円程度必要であり，高機能医療機器を導入するのであれば４０億円程度が必要となるなどと述べた。これに対し，和泉市は，老人保健施設を併設することは困難であるとしたが，和泉市の財政状況や上記のような徳洲会側の意向を踏まえ，平成２６年７月，新病院施設につき，別表の「当初計画案」欄記載のとおり，延べ床面積（病床数）約２万８０００㎡（３０７床），総事業費約１１７億円（建物本体約８３億円，医療機器約２４億円，関連工事約１０億円），和泉市と徳洲会の負担割合が各２分の１などとする建設計画案（当初計画案）を作成した。上記の当初計画案の延べ床面積並びに建物本体及び医療機器の各予算額はいずれも和泉市の上限の数値であった。

(3) 徳洲会側は，当初計画案に対し，①将来的に老人保健施設が必要となることなどを考慮して５００床規模の施設とする必要がある，②一般的な総合病院では医療機器費用として最低２０億円は必要であり，高機能医療の実現を

考慮すると当初計画案の医療機器費用（２４億円）では不十分である，③和泉市の当初計画案のような１００億円程度の予算では病院施設の建設は困難であるなどの意見を述べた。その上で，徳洲会側は，平成２６年８月６日，別表の「徳洲会案」欄記載のとおり，延べ床面積４万㎡，総事業費約１７０億円（建物本体約１２０億円，医療機器約４０億円，関連工事約１０億円）とし，建物本体の当初計画案を超える部分（約１万２０００㎡分）は徳洲会が負担し徳洲会がこの部分を区分所有する，医療機器の当初計画案を超える部分（１６億円）は高度医療機器等の費用として徳洲会が負担するなどとする建設計画案を提案した。そして，和泉市と徳洲会側は，同月１３日，別表の「８月合意案」欄記載のとおり，延べ床面積約４万㎡，総事業費約１７０億円（建物本体約１２０億円，医療機器約４０億円，関連工事約１０億円）とし，医療機器費用は全額徳洲会が負担して和泉市の医療機器費用負担分１２億円は建設費に振替充当する，建物の延べ床面積約４万㎡のうち徳洲会の超過負担部分相当の約８０００㎡は徳洲会が区分所有するなどとする建設計画案（８月合意案）で合意した。

(4) 和泉市は，平成２６年９月８日から同年１０月７日までの間，８月合意案についてパブリックコメント手続を実施した。また，和泉市は，同年９月，和泉市議会の第３回定例会において８月合意案を説明し，同月３０日に新病院施設の基本設計に関する補正予算が可決された。

(5) 和泉市は，８月合意案に基づいて書面を交わし基本設計に向けての作業に入る予定であったところ，上記パブリックコメント手続が終了した後の平成２６年１０月８日，徳洲会から，８月合意案を再検討したい旨の申入れを受けた。徳洲会は，８月合意案の再検討を申し入れる理由について，①老人保健施設の併設が困難な中で８月合意案では病院施設の規模が大きすぎ経営が成り立たないため現場の意見も参考にして適正規模とする必要があること，②建設単価が高騰していること，③８月合意案では徳洲会グループ内で

の理解が得られないことなどを述べた。

(6) 和泉市としては，①８月合意案の病院規模（延べ床面積４万㎡）は徳洲会側の意向を受けたものであること，②老人保健施設の併設が困難であることや和泉市が財政的に厳しい状況にあることは説明済みであったこと，③和泉市は，８月合意案を和泉市議会に説明し同案についてパブリックコメント手続も実施していたことなどから，８月合意案の再検討の申入れには直ちには応じ難かったものの，このまま新病院施設の建設計画が進まなければ耐震性に欠ける現在の病院施設からの移転が不可能となるため，和泉市は，平成２６年１０月２２日から徳洲会との間で新病院施設の建設計画についての再協議を開始した。

(7) 徳洲会は，平成２６年１１月１０日，上記(6)の再協議において新たに新病院施設の建設計画案を提案したものの，同案では８月合意案に比べて建設規模が縮小されており導入する医療機器も変更されていた。そのため，和泉市は，新病院施設の医療機能が低下することを懸念し，徳洲会に対して，８月合意案を変更する条件として新病院施設の医療機能は８月合意案又はそれ以上の水準が確保されることなどを提示した。そして，協議の結果，新病院施設の建設計画は，別表の「最終案」欄記載のとおり，延べ床面積約２万８０００㎡，総事業費約１２６億円～１３４億円（建物本体約９２億円～１００億円，医療機器約２４億円，関連工事約１０億円）とし，和泉市と徳洲会の負担割合は各２分の１であり，病院施設及び医療機器のいずれについても徳洲会の所有となる部分はないというものとなった（最終案）。

(8) 和泉市は，平成２７年２月３日から同年３月２日までの間，最終案についてパブリックコメント手続を実施した。

2 争点①（８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の対応が不法行為又は債務不履行に当たるか）について

(1) 不法行為の成否について

ア　前記認定事実によれば，徳洲会は，市立病院の指定管理者として，和泉市との協議において，新病院施設は大規模なものとする必要があるなどの意見を述べた上，建設費用及び医療機器費用のうち和泉市の予算上限を超える部分を徳洲会が拠出して新病院施設を大規模化する方向での建設計画案を提示し，和泉市との間で，徳洲会からの提案に沿った形で作成された８月合意案を新病院施設の建設計画案とする旨の合意が和泉市との間で成立したにもかかわらず，８月合意案を和泉市議会が了承しパブリックコメント手続も終了した後になって，８月合意案は建設規模が過大であることや徳洲会グループ内での理解が得られないことなどを理由に８月合意案の再検討を申し入れ，その結果，新病院施設の建設計画は８月合意案から最終案に変更されたものの，最終案の内容は８月合意案の前に和泉市が提案した建設計画案（当初計画案）とほぼ同様のものであることが認められる。そうすると，徳洲会は，市立病院の指定管理者として新病院施設の建設に一定の責任を分担する立場にありながら（前記前提となる事実(2)），新病院施設の適正規模等についての検討や徳洲会グループ内の意思形成を十分に行わないまま新病院施設を大規模なものとする必要があるなどとして８月合意案を主導したため，８月合意案を新病院施設の建設計画とするための和泉市の手続がある程度進んだ段階において新病院施設の建設規模等についての方針を転換せざるを得なくなり，その結果，８月合意案を変更することとなったといえるのであって，新病院施設の建設計画に対する徳洲会の対応は妥当性を欠くものであったといわざるを得ない。

イ　しかしながら，前記アのとおり，徳洲会が８月合意案の再検討を申し入れた時点においては，和泉市と徳洲会が８月合意案を新病院施設の建設計画とすることに合意しており，８月合意案について和泉市議会が了承しパブリックコメント手続も終了していたものの，①８月合意案は新病院施設の建設計画の基本構想や概要を定めたものにすぎないこと（甲２，４の６，

乙１），②和泉市と徳洲会との間で８月合意案を新病院施設の建設計画として確定的なものとする趣旨の書面が作成されたことはないこと（弁論の全趣旨），③和泉市は新病院施設の基本設計の発注業務を行っておらず（甲３），和泉市が８月合意案の内容を具体化する作業に着手したとは認められないこと，④パブリックコメント手続は，和泉市が計画等の立案過程においてその計画等の案に対する市民の意見等を踏まえて意思決定を行う手続であり（弁論の全趣旨），８月合意案が確定的に新病院施設の建設計画となるのはパブリックコメント手続の結果を検討した後であると考えられること，⑤新病院施設は多額の費用を投じて建設されるものであり（前記認定事実），その建設計画の確定は慎重に行われるものと考えられることなどを考慮すると，上記の時点においては，新病院施設の建設計画は未だ確定しておらずその検討段階にあったというべきであり，このような段階においては，８月合意案が新病院施設の建設計画となることに対する和泉市の信頼又は期待はいまだ法的に保護すべき程度にまで至っているものとはいえないし，８月合意案が再検討されて変更されることにより和泉市政に対する評価が大きく低下するともいえない。

他方，新病院施設における市立病院は，２４時間対応の救急医療体制の提供，高度専門医療及び災害医療の充実，地域医療への貢献等を基本方針とするものであり，新病院施設も上記の基本方針の下で整備されるべきものとされていたのであるから（甲２〔事実証明２号〕，乙１），徳洲会が新病院施設を大規模なものとすることや高度専門医療を提供するための医療機器の導入を提案すること自体は不合理なものではない。前記アのとおり，徳洲会は，新病院施設の適正規模等についての検討や徳洲会グループ内の意思形成を十分に行わないまま８月合意案を主導し，そのためにその再検討を申し入れざるを得なくなったのであって，徳洲会が和泉市に損害を与えることを意図して８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させ

たとは認められないし，他にそのような事情を認めるに足りる証拠はない。

ウ　以上の諸事情を総合考慮すれば，徳洲会が８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させたことが不法行為に当たるものとまでは認め難いというべきである。

(2)　債務不履行の成否

原告は，本件基本協定書４５条及び本件仕様書６(2)を根拠として８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の対応が債務不履行に当たると主張するが，これらの各規定は，徳洲会が新病院施設の設計・建設の責任を分担し，和泉市に協力する旨を一般的に定めたものにすぎず，上記各規定をもって新病院施設の建設計画策定における具体的な義務を定めたものとはいえない。したがって，上記各規定を根拠に８月合意案の再検討を申し入れてこれを変更させた徳洲会の対応が債務不履行に当たるということはできない。

(3)　まとめ

以上によれば，８月合意案を変更させた徳洲会の対応が不法行為又は債務不履行を構成するということはできない。したがって，原告の請求は，その余の点について判断するまでもなく理由がない。

３　結論

以上のとおり，原告の請求は理由がないから，これを棄却することとし，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第２民事部

裁判長裁判官　　西　　田　　隆　　裕

裁判官　角　谷　昌　毅

裁判官　松　原　平　学

別表

| 名称 | | 計画モデル | 当初計画案 | 徳洲会案 | 8月合意案 | 最終案 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 作成時期 | | 平成25年2月 | 平成26年7月 | 平成26年8月 | 平成26年8月 | 平成26年11月 |
| 本体建設 | 延べ床面積（病床数） | 約2万5000㎡（307床） | 約2万8000㎡（307床） | 約4万㎡ | 約4万㎡ | 約2万8000㎡（307床） |
| | 単価 | 21万2000円／㎡ | 30万円／㎡ | 30万円／㎡ | 30万円／㎡ | 坪単価約120万円程度 |
| | 小計 | 約53億円 | 約83億円 | 約120億円 | 約120億円 | 約92億円～100億円 |
| 医療機器 | 単価 | 480万円／床 | 800万円／床 | － | 1300万円／床 | － |
| | 小計 | 約15億円 | 約24億円 | 約40億円 | 約40億円 | 約24億円 |
| 関連工事 | | 約10億円 | 約10億円 | 約10億円 | 約10億円 | 約10億円 |
| 総事業費 | | 約78億円 | 約117億円 | 約170億円 | 約170億円 | 約126億円～134億円 |
| 負担割合 | | 和泉市1／2<br>徳洲会1／2 | 和泉市1／2<br>徳洲会1／2 | － | 和泉市1／3<br>徳洲会2／3 | 和泉市1／2<br>徳洲会1／2 |
| 備考 | | － | － | 延べ床面積4万㎡のうち当初計画案を超える約1万2000㎡は徳洲会が区分所有する。<br>医療機器費用40億円のうち当初計画案を超える16億円は徳洲会が負担する。 | 延べ床面積4万㎡のうち，徳洲会の建物の超過負担分約25億円相当（約8000㎡）は徳洲会が区分所有する。<br>医療機器費用40億円のうち当初計画案における和泉市負担分12億円を建設費に振り替える。 | － |

大阪 10-213730

これは正本である。

平成２８年６月１７日

大阪地方裁判所第２民事部

裁判所書記官　西　口　朋　子

大阪 10-213730