

平成 20 年（ワ）第 25098 号 損害賠償請求事件

原 告 浜友観光株式会社、島田商事有限会社
被 告 国 分 寺 市

第 12 準備書面

平成 24 年 12 月 27 日

東京地方裁判所 民事第 6 部 合議 A 係 御中

被告訴訟代理人 弁護士 田 中 修 司

同 弁護士 野 村 宏 治

同 弁護士 本 橋 尚 樹

被告は、本件訴訟における証拠調べの結果を踏まえ、関係各証拠を引用し、以下のとおり主張するものである。

なお、以下では、国分寺市民を「市民」と、国分寺市議会を「議会」と、被告の星野信夫市長を「市長」と、市長及び市長部局を併せて「被告」と、それぞれ、呼称する。

また、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」（昭和 23 年法律第 122 号）、東京都が定める同法律施行条例（昭和 59 年条例 128 号）、及び東京都公安委員会が定める同条例の施行に関する規則（昭和 60 年 2 月 1 日第 1 号）を総称して「風営法」という。

更には、樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証、第 3、3（12～13 頁））及び証言（証人調書 12 頁 3～5 行）によれば、乙第 20 号証に 9 頁目を付け加えたものが乙第 2 号証であり、乙第 2 号証と乙第 20 号証の 1 頁目から 8 頁目までの記載内容は同一であるので、以下に「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書を証拠として引用する場合、格別の理由のない限り、改訂後の乙第 2 号証のみを引用することとする。

第1 被告が本件図書館の開設を検討するに至った経緯

1 旧 UFJ 銀行建物の有効活用の必要性

(1) 国分寺市土地開発公社が旧 UFJ 銀行建物を買収した経緯

「旧 UFJ 銀行の活用の充実」という標題の文書（乙第 2 号証（1 頁））、樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 2、1（2 頁））及び証言（証人調書 4 頁 16～19 行）によれば、被告は、被告が計画する国分寺駅北口地区第一種市街地再開発事業（以下「本件再開発事業」という。）の施行に備えて、その施行用地を先行取得する目的で、国分寺市土地開発公社に依頼し、平成 17 年 3 月 15 日、旧株式会社 UFJ 銀行が国分寺支店として使用していた国分寺市本町三丁目所在の建物及びその敷地（以下、建物及びその敷地を併せて「旧 UFJ 銀行建物等」という。）を同公社に取得させた事実が認められる。

建物登記記録の全部事項証明書（甲第 1 号証、乙第 42 号証）によれば、国分寺市土地開発公社が旧 UFJ 銀行建物等を買収した平成 17 年 3 月当時、原告島田商事は、旧 UFJ 銀行建物等に隣接して、建物（以下「バザール K 建物」という。）を所有していた事実が認められる。

原告らの主張によれば（訴状、請求の原因、7（2）（11 頁））、原告島田商事が原告浜友観光との間でバザール K 建物について賃貸借契約に係る中間合意をしたのは、平成 17 年 9 月 28 日であり、国分寺市土地開発公社が旧 UFJ 銀行建物等を買収した平成 17 年 3 月の時点で、原告浜友観光がバザール K 建物内にパチンコ店（以下「本件パチンコ店」という。）を出店する計画（以下「本件出店計画」という。）は、未だ存在していなかったものと推測される。

百瀬勝の陳述書（乙第 43 号証・第 5、1（18 頁））によれば、被告は、原告島田商事から上記の中間合意についても何も知らされておらず、平成 18 年 9 月 6 日開会の議会（第 3 回定例会第 4 日）の議事録（甲第 16 号証の 3・ページ（2））における百瀬勝の答弁及び樋口満雄証人の証言（証人調書 10 頁 11～20 行）によれば、被告が本件出店計画を知るに至ったのは、平成 18 年 8 月 7 日である。

よって、被告が、本件出店計画を知って国分寺市土地開発公社に旧 UFJ 銀行建物等を買収させたという経緯は、一切存在しておらず、旧 UFJ 銀行建物等の買収と本件出店計画との間には何も関係がない。

(2) 被告は旧 UFJ 銀行建物の有効活用を図る義務を負っていること

樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 2、2（1）（2～3 頁））及び証言（証人調書 5 頁 14 行～6 頁 8 行）によれば、次の事実が認められる。

すなわち、公有地の拡大の推進に関する法律（昭和 47 年法律第 66 号）（以下「公有地拡大推進法」という。）第 3 条は、「地方公共団体は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、良好な都市環境の計画的な整備を促進するため、必要な土地を公有地として確保し、公有地の有効かつ適切な利用を図るよう努めなければならない。」と規定する。

既に述べたとおり、旧 UFJ 銀行建物等を当初取得したのは国分寺市土地開発公社であって、被告ではないので、旧 UFJ 銀行建物等の有効活用について公有地拡大推進法第 3 条の規定が直ちに適用されるものではない。

しかしながら、国分寺市土地開発公社は、公有地拡大推進法第 10 条第 1 項の規定に基づき被告が設立した公法人であり、しかも、被告の依頼に基づき、且つ、将来、被告が買い戻すことを前提として、旧 UFJ 銀行建物等を取得したものであるから、国分寺市土地開発公社が取得した時点で、旧 UFJ 銀行建物等については、事実上、被告の公有財産と同等の扱いが求められることとなった。昭和 62 年 10 月 22 日付建設省経整初第 61 号・自治政策 104 号、各都道府県知事・各政令指定都市市長あて、建設省建設経済局長・自治大臣官房総務審議官の通達でも、土地開発公社が先行取得した保有地の取扱について、「土地開発公社の保有地については、『公有地の拡大の推進に関する法律の施行について』（昭和 47 年 8 月 28 日建設省都政発第 24 号・自治画第 93 号）四、（四）のとおり、その用途に供するまでの間、積極的な利用を図るべきであること。」とされている。

よって、被告は、旧 UFJ 銀行建物等の有効活用を図る公法上の義務を負っていたものである。

また、国分寺市土地開発公社は、旧 UFJ 銀行等の取得資金を市中の金融機関から借り入れており、被告が旧 UFJ 銀行等を買戻した平成 21 年 2 月 20 日までの間、金融機関に対し借入金の利息を支払っていたが、国分寺市土地開発公社にはその資金はないため、被告から借り入れて支払っていた。すなわち、旧 UFJ 銀行等の取得資金の借入金の利

息は、実質的には、市民が納付した税金により賄われていた。従って、旧 UFJ 銀行等を有効活用しないことは市民に対して許されないことであり、被告は、旧 UFJ 銀行建物等の有効活用を図る政治的義務を市民に対し負っていたものである。

(3) 旧 UFJ 銀行建物等の有効活用が図られていなかったこと

乙第 2 号証及び乙第 20 号証 (3~5 頁) 並びに樋口満雄証人の陳述書 (乙第 44 号証・第 2、2 (2) (3) (3~5 頁)) によれば、以下の各事実が認められる。

(ア) 国分寺市立恋ヶ窪保育園の暫定園舎としての使用の検討

平成 17 年 3 月開会の被告議会において「国分寺市立恋ヶ窪保育園の建替に当たり、旧 UFJ 銀行建物等を、同保育園の暫定園舎として活用できないか。」との質問がなされ、被告は、早速、その実現性を検討した (乙第 2 号証、4 (3 頁)、乙第 44 号証、第 2、2 (2) (3 頁))。

その結果、旧 UFJ 銀行建物等を保育園の暫定園舎として活用するためには、建築基準法等による様々な法的規制をクリアしなければならないこと、そのために 2 億 1,828 万 5,000 円の工事費用が必要とされること、恋ヶ窪保育園の暫定園舎は平成 18 年 4 月 1 日までに準備する必要があるが、工事の施工に 15.5 ヶ月の期間を要し、上記の期日までに工事を完工することはできないことが判明したため、被告は、平成 17 年 5 月、上記の恋ヶ窪保育園暫定園舎活用案を断念した (乙第 2 号証、4 (3 頁)、乙第 44 号証、第 2、2 (2) (3~4 頁))。

(イ) 旧 UFJ 銀行建物等の利用状況

「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書 (乙第 2 号証) によれば、以下の事実が認められる。

すなわち、被告は、平成 18 年 6 月 14 日、国分寺市土地開発公社との間で、旧 UFJ 銀行建物等について使用貸借契約を締結して使用を開始した (1 頁)。

被告は、平成 18 年 8 月 7 日、東京経済大学と協議をして、旧 UFJ 銀行建物内にまちづくり広場「国分人」を開設し、同月 16 日までの 10 日間、宇宙科学展を開催し、平成 18 年 9 月 1 日から 10 日までの間、アニメ原画展を開催した (1 頁)。

以上のほかに、国分寺の農業協同組合が地場野菜を販売するなどして、旧 UFJ 銀行建物等を使用してきた。

しかしながら、いずれの企画も常設展ではなく、地場野菜の販売も販売日が限られており午前中で販売が終了してしまうなど、十分な活用が図られていなかった（6（1）（5頁））。

（ウ）稼働率の低迷

乙第2号証、5「活用の現状」（4頁）によれば、平成18年8月から平成19年3月までの旧 UFJ 銀行建物の平均稼働率は、平成18年11月以降の使用予定を含め、ホールが30.4%、ロビーが54.9%であり、特にホールの稼働率が著しく低い状況が続いていた。

（4）旧 UFJ 銀行建物等の有効活用が被告議会で取り沙汰されたこと

「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書（乙第2号証・4（3頁））及び樋口満雄証人の証言によれば（証人調書7頁最終行～8頁7行）によれば、平成17年3月開会の議会及び平成18年3月開会の議会において、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策が問題とされており、同書証（4（4頁））によれば、平成18年9月開会の議会（第3回定例会）本会議では、「まちおこしについて、まちおこしの主人公は市民である。旧 UFJ 銀行のスペースを有効活用し、市民の情報交換の場にするとか、フリースペースとして活用するとか、市民を含めたコミュニティの場として位置づけてほしい。また、ボードを設置し、ポストイットでのまちおこし提案とか、情報交換の場にできないか。」との一般質問がなされた事実が認められる。

樋口満雄証人の陳述書（乙第44号証、第2、3（1）（4頁））及び証言によれば（証人調書8頁8～21行）、上記の一般質問で、旧 UFJ 銀行建物等の有効活用が取り沙汰されたことを契機として、被告が平成18年12月開会の議会（第4回定例会）に間に合うよう旧 UFJ 銀行建物等の有効活用について見直しと再検討を行うことになった事実が認められる。

被告は、既に述べたとおり、平成18年8月7日の時点で、本件出店計画を知らされていたが、樋口満雄証人の証言（証人調書8頁17～21行、11頁14～17行）によれば、旧 UFJ 銀行建物等の有効活用の見直し及び再検討は、そのことが端緒となったものではなく、端的に、議会

から十分な有効活用を図るべきであるとの指摘を受けたことが端緒となったとの事実が認められる。

2 本件図書館の開設を検討する際のバックボーンとなったまちづくり構想

被告は、平成 18 年 12 月開会の国分寺市議会（第 4 回定例会）の議決により承認可決され改正された国分寺市立図書館条例（平成 13 年条例第 45 号、平成 18 年条例第 55 号）（以下「本件図書館条例」という。）に基づいて、平成 19 年 2 月 20 日、国分寺市立本多図書館駅前分館（以下「本件図書館」という。）を開館した。この点について、原被告間に争いはないものと思われる。

樋口満雄証人の陳述書及び証言（証人調書 10 頁 21 行～11 頁 9 行）によれば、被告は、議会（第 3 回定例会）が閉会した平成 18 年 9 月初旬から、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策を改めて検討し直し始め、改訂前の「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書（乙第 20 号証）によれば、平成 18 年 11 月 15 日の時点で、旧 UFJ 銀行建物内に本件図書館を開設することを策定した事実が認められる。

国分寺市教育委員会・議事録（甲第 30 号証の 1、乙第 5 号証）によれば、被告は、教育委員会に対し本件図書館条例改正案を付議したが、同委員会が継続審議の扱いとしたため、平成 18 年 12 月開会の議会（第 4 回定例会）に本件図書館条例改正案を提出することができなくなり、被告が同案を議会に提出することはなかった。

しかしながら、被告は本件図書館の開設の必要性及び有効性を検討しており、この検討にあたっては、これまでに集積された様々なまちづくり構想を視野に入れて検討した事実が認められる。

以下には、被告が本件図書館の開設を検討する際のバックボーンにしたまちづくり構想について述べる。

（1）国分寺市都市マスタープランにおけるまちづくり構想

「国分寺市都市マスタープラン」（乙第 13 号証）によれば、被告は、平成 12 年 3 月、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 18 条の 2 の規定に基づき、国分寺市の「都市計画に関する基本的な方針」として「国分寺市都市マスタープラン」（以下「本マスタープラン」という。）を策定した事実が認められる。本マスタープランは、長期総合計画（基本構

想・基本計画)と東京都が定める都市計画の内容を受け、被告の責任において展開する都市計画やまちづくりを進めていく際の基本的な考え方を示したものである。

本マスタープランでは、総論として、国分寺駅周辺を都市生活・文化交流の拠点と定め(17頁)、1)人と人とのふれあいの場、生涯学習の場、情報発信・交流の場として、地域の公共施設の機能の向上、連携、集約化を図り、地域中心核を配置し、例えば、誰もが快適に利用できる公共施設を整備すること(42頁)、及び2)多様な文化交流の場をつくり、賑わいの中で人が休んだりふれあえる場所づくりを進めることなどが定められている(31頁)。

また、本マスタープランは、各論として、地域別構想を掲げ、その中で、本件図書館が所在する国分寺市本町3丁目及び本多1丁目付近を「駅北口に広がる商業空間と本多地区を中心として落ち着いたある居住空間とをつなぐ中間エリア」と位置付け、まちづくりの方針として「公園、広場、公共施設などを連続した人の流れでつながるよう道路ネットワークを整備する」と定めている(53頁)。

本件図書館は公共文教施設に該当し、本件図書館の開設は本マスタープランのまちづくり構想に正に合致するものである。

(2) 都市計画区域マスタープランにおけるまちづくり構想

「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(以下「都市計画区域マスタープラン」という。)(乙第14号証の1(1頁))によれば、東京都は、平成16年4月22日付けにて「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(以下「都市計画区域マスタープラン」という。)について都市計画決定及び告示を行った事実が認められる。

「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(乙第14号証の1)によれば、都市計画区域マスタープランは、地域特性を踏まえた将来像の実現のため、「国分寺都市計画区域」(国分寺市の行政区域全域約1,148ha)

(以下「本区域」という。)を区域区分として定め(都市計画法第7条第1項第1号イ)、国分寺市の都市計画に関する基本方針を「国分寺都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(乙第14号証の2)(以下「本方針」という。)として定めた事実が認められる。

本方針（乙第 14 号証の 2（11 頁））は、国分寺駅周辺地区を「本区域の魅力と活力を高める拠点」と位置付け、同拠点として育成するため、「幹線道路の整備や鉄道以外の公共交通の充実、自然的資源や、歴史・文化資源の保全・整備を図りながら、業務、商業機能、文化機能、生活サービス機能の一層の集積を図る」と共に、「既存の商業集積を活かしながら、幅広いサービスを提供できる広域的な中心性を備えた拠点として、生活に密着した商業・業務、文化等の機能と多摩地域で生まれる新しい文化が融合した自立性の高い活気あるまちづくりを進める」と定めたとある。

また、本方針（乙第 14 号証の 2）は、国分寺駅北口の交通広場（駅前広場等）の整備方針として、交通広場（駅前広場等）には「鉄道とバス等との乗り継ぎの利便性を確保するための交通結節機能に加えて、人々の交流や都市の景観形成、公共サービス等の情報提供、防災活動の拠点等といった都市の広場機能を確保するための施設の整備を図る」とし（18 頁）、交通広場（駅前広場等）を概ね 10 年以内に整備するものと定める（21 頁）。

さらに、本方針（乙第 14 号証の 2（26 頁））は、国分寺駅北口について、概ね 10 年以内に本件再開発事業を実施し、拠点としての活力と魅力の向上を図るため、都市基盤整備、防災性の向上、業務・商業、文化、公共サービス、住居など多様な機能を適切に配置し、高密度の商業・業務機能、公共サービス機能を集積し、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る旨、定める。

本方針は、本件図書館の開設に直接言及するものではないが、国分寺駅北口における文化、公共サービスの適切配置を標榜しており、本件図書館の開設を検討するにあたり、被告が検討しなければならない方針の一つに他ならない。

（3）国分寺駅北口地区第一種市街地再開発事業におけるまちづくり構想

「国分寺駅北口地区第一種市街地再開発事業の事業計画決定に向けての作業調査委託報告書」（乙第 1 号証（I-41 頁））によれば、被告は、本件再開発事業について、平成 17 年 3 月時点で、同報告書をまとめ、同報告書の中で、「開発コンセプトと施設構成（案）」として、大学や公共施設と連携した教育文化機能の充実を目的として「IT 情報図書館」の開設

を検討していた事実が認められる。

平成 18 年 12 月 4 日開会の議会（第 4 回定例会第 3 日）の議事録（甲第 40 号証）及び樋口満雄証人の証言（証人調書 8 頁 22 行～9 頁最終行）によれば、既存の 5 つの図書館の隙間を埋める図書館や駅前の図書館の開設については、上記報告書をまとめる以前から、議会や予算委員会等で何度も取り上げられており、そういった問題意識が本件再開発事業のコンセプトとして結実し「IT 情報図書館」を検討することになった事実が認められる。この IT 情報図書館が本件図書館に該当することは、市長も認めるところである（本人調書 4 頁 4～5 行）。

また、樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 2、3（5）（9 頁））によれば、図書館は多くの住民が日常的に利用する施設であることから、再開発事業においてはその集客力が大きく着目され再開発ビルに配備される例が近年増えている事実が認められ、かような視点からも、本件再開発事業において新築される施設建築物（以下「再開発ビル」という。）に図書館を配備することが検討された事実が認められる。

さらに、報告書（乙第 46 号証の 2（8～11 頁））によれば、被告は、平成 24 年 7 月、本件再開発事業において整備する公益施設について報告書を作成し、同報告書の中で本件図書館を再開発ビルに移設することを検討した事実が認められ、「国分寺駅北口地区第一種市街地再開発事業に係る市の権利床について」という標題の文書（乙第 46 号証の 1）及び市長の陳述（本人調書 2 頁 9～11 行）によれば、被告は、同年 8 月 21 日、本件図書館を再開発ビルに移設することを庁議により正式に決定した事実が認められる。

以上に述べたとおり、被告は、本件図書館の開設を検討するにあたり、将来、本件再開発事業により国分寺駅北口地区に IT 情報図書館が整備されることを視野に入れ（乙第 2 号証、6（2）⑧（5 頁））、本件再開発事業の着手に先行して本件図書館を整備したものである。

（4）国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）におけるまちづくり構想

「国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）」（乙第 16 号証の 1）によれば、被告は、平成 17 年 10 月、国分寺駅周辺地区のまちづくりの将来像を定めるとともに、まちづくりを先導する本件再開発事業の効果的な推

進を図り、且つ、本件再開発事業と連携して国分寺駅周辺地区のまちづくりを総合的に推進することを目的として、国分寺駅周辺地区約 74.5ha（本町 2、3 及び 4 丁目の全域、本町 1 丁目の一部、本多 1 丁目及び 2 丁目の一部、東恋ヶ窪 1 丁目の一部、南町 3 丁目の全域、南町 1、2 丁目の一部）を区域として、国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）を策定した事実が認められる。

なお、被告第 1 準備書面 V、1（28 頁）で述べたとおり、まちづくり構想（案）は、国分寺市都市マスタープラン及び都市計画区域マスタープランを上位計画として、それらのプランで策定された基本方針に則して、より具体的に、まちづくり構想を策定したものである。

国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）（乙第 16 号証の 1）には、以下の記載がある。

- ① 公共公益施設の不足（生活サービス、集会、文化・交流、観光案内・情報発信等の各種施設機能）」が指摘されていること（乙第 16 号証の 1、16 頁、乙第 2 号証、6（2）⑤（5 頁））。
- ② まちづくりの全体方針として、市民ニーズに応えた多様な商業業務・公共公益施設等を導入することが検討されていること（乙第 16 号証の 1、28 頁、乙第 2 号証及び乙第 20 号証、6（2）⑥/5 頁）。
- ③ 本件再開発事業の効果的推進に係る基本的な考え方として、「国分寺の特性を活かした市民の生活ステージ（新しい暮らしや活動の場）の創造」という標題を掲げ、本件再開発事業は、道路、駅前広場、再開発ビル（ハード）等の整備とともに、地域資源と調和した美しい都市景観の想像、賑わいや交流を媒介にしたコミュニティの増進、市と市民の協働による福祉の生活空間の再編や多様な市民サービスの提供（ソフト）など、ハード・ソフトの両面にわたる市民生活の質の向上に寄与する暮らしや市民活動の新たな場（生活ステージ）としての改善型の事業と位置付けることも大切であると指摘していること（乙第 16 号証の 1、53 頁、乙第 2 号証及び乙第 20 号証、6（2）⑦/5 頁）。

旧 UFJ 銀行建物内に本件図書館を開設することは、上記の①乃至③で指摘又は検討された事項を満たすものであり、本件図書館開設のバックボーンに国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）があることは明らかである。

(5) まちづくり構想に係る主張のまとめ

被告は、旧 UFJ 銀行建物の有効活用を検討するにあたり、同建物内に本件図書館を開設することを策定したが（乙第 2 号証）、これは、国分寺駅北口地区のまちづくりについて何らの構想がない状況の下で突如として策定したものではなく、被告や東京都が策定した様々なまちづくり構想に基づいて、市民サービスの向上と充実に期するため、公共施設である図書館を開設することにしたものである。

3. 被告が本件図書館の開設を決定するに至った要因

被告政策部は、既に述べたとおり、平成 18 年 9 月開会の被告議会第 3 回定例会における一般質問を端緒として、同月中旬頃から、同年 12 月に開会予定の被告議会第 4 回定例会での報告に向け、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策の検討を開始した（乙第 2 号証・第 6 項（5 頁）、本人調書 5 頁 3～7 行）。

被告は、平成 18 年 11 月 15 日、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策として、同建物内に本件図書館を開設することを決定した（乙第 2 号証）。

被告が本件図書館の開設を決定するに至った要因は、次に述べるとおりである。

(1) 被告市民の利便性と共通の利益に適う施設であること

旧 UFJ 銀行建物は、JR 中央線国分寺駅の改札を出て徒歩約 1 分の距離に位置し（甲第 3 号証、樋口満雄証人調書 10 頁 9～10 行）、被告市民の利便性に優れ、被告の公益施設を開設する場所として絶好の立地条件下にあることは誰の目から見ても明らかである。平成 18 年 12 月 5 日開会の議会（第 4 回定例会第 4 日）議事録（甲第 26 号証・ページ（2））によれば、市長も、同議会における星文明議員の一般質問に対し、「駅前という大変利便性の高い土地に、そのような情報コーナー的な図書館の分館を設置することの意義は極めて高いと考えております。」と答弁した事実が認められ、利便性の高い場所であるとの認識があったことは明らかである。

被告は、旧 UFJ 銀行建物の上記の立地条件に着目し、市民が高い頻度で利用することのできる市民の共通の利益に適う施設の開設を検討した。

被告が検討のポイントとして掲げた事項は、「旧 UFJ 銀行の活用の充実

について」という標題の文書（乙第2号証・6（2）①乃至⑩（5～6頁））に掲げられたとおりであり、また、新たな事業展開の制度設計は、同文書の6（4）①乃至⑨（6～7頁）に掲げられたとおりであるが、それらを要約すると、概ね、次のとおりである。

- 1) 市民が市政に参加するという市民自治を推進するためには、被告が市民に対し市政情報（子育て情報、就労支援情報、市民参加呼びかけ情報、地域での取組事例情報、防犯情報など）を発信し、被告と市民が市政情報を共有する必要があるが、旧 UFJ 銀行建物を市政情報や地域情報の発信拠点（市政・市民活動の情報センター）として活用することが有効であること。
- 2) 被告が市民に向けて十分な情報を発信し提供するためには、市民の側から、自由かつ気軽に、被告の保有する情報にアクセスすることのできる機能を有する施設が必要とされるが、そのような機能を持った施設として図書館は重要な機能を果たしていること。
- 3) 旧 UFJ 銀行建物は本件再開発事業の施行地区のほぼ中心にあることから、旧 UFJ 銀行建物内で新規事業を立ち上げることは、将来、再開発ビルが竣工した際、同ビル内にパブリックスペースを確保することにつながる。
- 4) 被告立図書館は、インターネット上にあるホームページを利用して図書の検索や貸出予約をすることができるので、旧 UFJ 銀行建物内に図書館を設置し図書の貸出及び返却窓口として機能させることができれば、市民による図書館の利用に係る利便性は果てしなく向上し確保されること。

「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書（乙第2号証・6（4）④（7頁））には、「この施設は、情報センターの視点から、図書館との連携が重要なことから、本多図書館の分室として設置する。」との記載があるが、市長は、この記載の意味について、「情報センターの視点というのは、これは、国分寺市は市民と行政の共同のまちづくり、あるいは市民がまちづくりに参加する、参加と共同のまちづくりといったことを大きな市政運営の柱にしております。そういった場合に、行政と市民が情報を共有し合うことが大事だということから、情報センターを設置するという考え方が生まれてきたわけではありますが、この当時において

も、実は先ほど申し上げた恋ヶ窪図書館の中に情報コーナーがございます。で、それはなぜ図書館の中にあるかという、ただ単に、例えば議会の議事録であるとか庁議の記録といった行政資料だけではなく、そういったものに関連する、行政に関する、あるいはまちづくりに関する図書といったものも、市民の皆様方としては当然利用なさるわけでありますので、図書館の中に市政情報があることが望ましいわけですね。したがって、本多図書館の分室として設置する、そういう位置付けをしたということでございます。」と陳述しており（本人調書6頁12～25行）、市長は、旧 UFJ 銀行建物内に本件図書館を開設することについて、図書館が情報発信拠点として重要な役割を果たすことを十分に認識していたものである。

また、被告は、既に述べたとおり、平成24年7月、本件図書館を再開発ビルに移設することを正式決定したが、市長はその経緯について「駅に近くて、また市民の皆さんが利用しやすいということから、その場所に設置しました。」と端的に述べており（本人調書3頁12～13行）、被告が被告市民の図書館需要に応えるため本件図書館の開設を決定したことは明らかである。

（2）被告市民の要望

本件図書館の開設が、国分寺駅前に図書館を開設して欲しいとの市民の要望を受け決定されたことは、次の関係各証拠から明らかである。

（ア） 「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書（乙第2号証・6（2）⑮（6頁））によれば、被告は、「西国分寺駅前の再開発等にもない、5館ではカバーしきれない地域が発生し、この地域から特に図書館設置の要望が多くなってきている。」との認識の下で、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策としての本件図書館の開設を検討した事実が認められる。

（イ） また、市長は、各中学校区に合計5館の図書館が配備していたことについて「それが便利なところに建っているかという、必ずしもそうではなくて、利用しにくいところにある。したがって、できれば駅直近にも欲しいという御要望があったわけです。」と陳述し（本人調書5頁20～22行）、また、西国分寺駅東地区の再開発における市民文化会館の

整備構想が頓挫し、その代替案として恋ヶ窪図書館の移設が検討されたことについて、「そのときに、便利な地域にある駅前に移設するのはどうだろうかということで皆様方にご説明をしてきた経過がありました。結果的には、駅前に作るのは結構けれども移設は困ると。現在のまま置いてほしいということで、結果的に移設はなりませんでしたが、そういった経過を経て、御要望としては駅前に図書館が欲しいという御要望が強く残っていたということでもあります。」と陳述している（本人調書5頁最終行～6頁6行）。

- (ウ) さらに、樋口満雄証人の陳述書（乙第44号証、第2、3(5)(8～9頁))によれば、以下の事実が認められる。

すなわち、被告は、市内の中学校区を単位として地区別に図書館を整備すると共に、本多図書館を国分寺市立図書館全体において中心的役割を担う図書館と位置付け、IT化の進展に対応した図書館システムを導入し利用者の利便を支えてきたが、市内の都市化が進む中、市民から、より高度な図書館サービスの提供を求められるようになり、平成17年度中に図書館運営協議会を設置し市民の満足度の高い図書館サービスのあり方を検討してきた。その中で、被告は、西国分寺駅前再開発等により従前の5つの図書館では市民の図書館需要に十分に応じられなくなっているという現状を踏まえ、従来型の図書館機能に加えて「IT図書館」「情報発信拠点」「情報収集拠点」としての性質を付加した施設として本件図書館の開設を検討することとなった。これは、行政運営の基本理念である「市民との情報の共有」及び「参加と協働の推進」を実現するため、より多くの市民がより多くの情報を共有し、その情報の中から市政へのまちづくり提案が行われるなど、本件図書館の開設により市民との協働によるまちづくりが実現されることを期待したものである。

(3) 小括

以上の事実によれば、被告が市民の要望に応え図書館の利用に係る市民の利便性の向上と確保を目的として本件図書館の開設を決定したことは明らかである。

第2 被告は本件図書館条例改正に係る議員提案に関わっていないこと

1 本件図書館条例の改正案が議会に提案され可決に至るまでの経緯

(1) 代表者会議の招集

甲第45号証によれば、平成18年12月4日開会の議会本会議（第4回定例会第3日）の昼休み中に、本件図書館条例改正案の提案理由を記した書面（以下「提案理由書」という。）が議員に配布され、同日午後5時7分から、代表者会議が開かれ（以下「本代表者会議」という。）、同会議において本件図書館条例改正案を議員提案することが審議され決定された事実が認められる。なお、[REDACTED]証人の証言によれば、提案理由書は被告市長部局が作成したものではない（調書17頁16～21行）。

「国分寺市議会会派及び代表者会議に関する規程」（甲第46号証）によれば、代表者会議は、議長、副議長、会派代表者及び無会派から選出された議員1名から構成され（第4条）、議長がこれを招集する旨、規定されている。

甲第45号証によれば、本代表者会議には、議員として横田美郎、中沢正利、亀倉順子、清原公美子及び興津秀憲が出席した事実が認められるが、上記の各議員は、いずれも、各会派の代表であり、本件図書館条例改正案の提案者としても名を連ねている事実が認められる（甲第31号証の1、横田調書2頁3行）。

甲第45号証によれば、市長は本代表者会議の出席者として名を連ねておらず、同書証（6頁）によれば、市長は、同会議において本件図書館条例改正案を議員提案することが審議され決定された後に、須崎宏議長に呼ばれて同会議に同席した事実が認められる。

また、甲第45号証（6頁）によれば、須崎議長は、市長を呼び出す際、「市長さん、すみません、お忙しいところ。今、それぞれ、あの、代表者会議を開かせていただきまして、今議会で大変問題となっている北口の再開発事業のところにパチンコ屋の出店等についてですね、ご議論がありました。この件についてですね、国分寺市議会といたしましてはですね、このUFJ銀行の跡地への図書館のですね、分館の設置条例でございますがね、を提案したいということなのですから」と、市長を呼び出す理由を述べた事実が認められる。仮に、市長が、上記の呼出しを受けた時点で、本件図書館条例改正案が議員提案により議

会に提案されることになった事実を知っていたならば、須崎議長が市長を呼び出す際、上記のように呼出しの理由を述べる必要はなかったはずであり、須崎議長が上記のように述べた事実は、市長は上記の呼出しを受けるまで本件図書館条例改正案が議員提案により議会に提案されることを正式には認識していなかった事実を強く推測するものであり、この事実は、本代表者会議の開会前に、議員と市長との間で本件図書館条例改正案を議員提案することについて何らの協議や話合いがなされていなかった事実を基礎づけるものである。もとより、本件図書館条例改正案を議員提案の方法により議会に提案することは、本代表者会議において初めて正式に決定されたことであり、甲第 45 号証によれば、星野議長は本代表者会議の開会時から呼出しを受けるまでの間、同会議には同席していなかった事実が認められるのであるから、市長が上記の正式決定を知る由はない。

さらには、須崎宏議長が市長を本代表者会議に呼び出した理由は、本件図書館条例改正案を議員提案の方法により議会に提案され同案が可決された場合に本件図書館の開設に必要とされる補正予算案を市長から提案して貰えるか否か、市長の意向を確認することにあつたとの事実が認められ（甲第 45 号証（6 頁））この事実は、本代表者会議の開会前に、本件図書館条例改正案を議員提案することについて議員と市長との間で何らの協議や話合いがなされていないことを基礎づけるものである。本件図書館条例改正案を議員提案することについて議員と市長との間で予め協議や話合いがなされていたとすれば、本件図書館の開設に必要とされる予算案についても、事前に言及されて然るべきだからである。

市長の陳述によれば、本件図書館条例改正案が議員提案の方法により議会に提案されることを市長が知ることができたのは、早くとも、本件図書館条例改正案の提案理由を記した書面が議員に配布された平成 18 年 12 月 4 日の昼休み後から議会事務局から市長の秘書課に代表者会議が開かれる旨の連絡があった時までの間であるが（本人調書 10 頁 1～24 行）、この点に係る市長の記憶ははっきりしておらず（本人調書 40 頁 8～17 行）、上記の各事実からすると、市長は、本代表者会議に呼び出されるまで、すなわち、議会事務局が市長の秘書課に連絡し

市長を呼び出すまで、本件図書館条例改正案が議員提案の方法により、議会に提案されることを認識していなかったと考えることが合理的である。

以上によれば、議員と市長は、本代表者会議の開会前に、本件図書館条例改正案を議員提案の方法により議会に提案することについて何らの協議や話し合いを行っていない事実が認められ、逆に、協議や話し合いが行われた事実を基礎づける証拠は存在しない。

(2) 議会運営委員会における議事進行に関する審議

本件図書館条例改正案の提案については、平成 18 年 12 月 5 日開会の議会本会議（第 4 回定例会第 4 日）において提出される前に、同日午前 10 時 7 分から議会運営委員会（以下「本議会運営委員会」という。）が開会された事実は、甲第 25 号証の記載から明らかである。

甲第 25 号証によれば、本議会運営委員会において、本件図書館条例改正案を議員提案の方法により第 4 号議案として議会に提出する際の具体的な手筈や議事進行方法が審議されているが、「職員組織図」（甲第 47 号証）及び[]証人の証言（[]調書 11 頁 13～25 行）によれば、議会事務局は市長及び市長部局から独立した機関であるから、市長及び被告市長部局は、この審議に全く関与していない事実が認められる。

(3) 議員提案の方法による議会本会議での提案

本件図書館条例改正案は、平成 18 年 12 月 5 日開会の議会の本会議（第 4 回定例会第 4 日）において、横田美郎議員外 6 名の議員により議案提出議案第 4 号議案として提出され、同議会は同案を付議するにあたり所管の委員会の付託を省略することについて本会議に諮りその承認を得た上で、同案を本会議に諮り、同案は、原案どおり、議員全員の賛成により可決された。これらの事実は、甲第 31 号証の 1、甲第 26 号証、乙第 7 号証及び樋口陳述書の記載（乙第 44 号証、第 2、4 (2) (10 頁)）から明らかである。なお、[]証人の証言によれば、上記の「所管の委員会」とは、教育委員会ではなく、議会の常任委員会としての文教委員会である（[]調書 10 頁 3～13 行）。

(4) 議会の本会議での審議

国分寺市教育委員会会議録・第14号（甲第30号証の1）、ならびに樋口満雄証人の陳述書（乙第44号証・第2、4（1）（10頁））及び証言（証人調書13頁10～11行）によれば、被告は、平成18年12月開会の議会（第4回定例会）に先駆け、平成18年11月22日、本件図書館条例改正案を教育委員会に付議したところ、同委員会は、平成18年11月24日開会の第11回国分寺市教育委員会定例会において、同案を継続審議する扱いとし、これにより、市長が上記の議会において本件図書館条例改正案を提出することは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）により、不可能となった事実が認められる。

平成18年11月30日開会の議会（第4回定例会第1日）の議事録（甲第24号証の1、乙第6号証）によれば、市長は、本件図書館条例改正案を議会に提出することができないことを前提としながら、同会議において、村松俊武議員の一般質問に対し答弁し、同答弁の中で、旧UFJ銀行建物の有効活用策として本件図書館を開設すること、本件図書館はIT技術を活用した図書館であること、本件図書館は市民に対し市政情報を発信し市政情報を市民と共有し市民の市政への参加を促すことを目的として開設するものであること、本件図書館の開設により本件パチンコ店の出店を阻止する効果があることなどについて説明をした事実が認められる。

そして、平成18年12月5日開会の議会（第4回定例会第4日）の議事録によれば（甲第26号証・ページ（3）、乙第7号証）、横田美郎議員は、市長の上記答弁により本件図書館の開設に係る理由が既に議会において説明されたことを踏まえ、改めて、第1に、本件図書館の必要性（インターネットの利用による図書館システムの充実を含め図書館の利用に関する市民の要望が多様化・高度化しており、被告はこれに答えていく必要があること）、旧UFJ銀行建物の有効活用の必要性及び旧UFJ銀行建物内に本件図書館を開設することの有効性を説明した上で、第2に、従前の市長答弁を踏まえ、本件再開発事業を推進するためには本件パチンコ店の出店を阻止する必要がある、旨を説明し、

「市議会としては、旧バザール K へのパチンコ店出店に関しては明確に反対の立場を表明するものであります。また、図書館については、国分寺駅北口周辺まちづくり構想の検討の中においても、再開発のコンセプトとして、IT 図書館の必要性、市民への情報発信拠点などの記述があり、市長の表明に沿った事業計画を推進すべきであると考えます。さらに、旧 UFJ 銀行の 1 階部分の有効活用は議会でも求めてきたことであり、推進すべきであります。このような事業計画により、結果として風営法及び東京都の関係条例の規定により、事実上、パチンコ店出店の対抗措置がとれるとの市長判断に関しては、国分寺市議会としても同様の立場をとるものであります。したがって、民意を反映する役割を持つ国分寺市議会は、市長の議案提案を待たず、この事業を総体的、早急に推進すべきものとの判断から、本議案を提案するものであります。」と締めくくり、議員を代表し本件図書館条例改正案を議会に提出した事実が認められる（甲第 31 号証の 1）。

また、上記議会では、横田美郎議員による本件図書館条例改正案の提出に引き続き、釜我健二議員が、本件図書館の開設は「単にパチンコ店の阻止というものの目的に限られたものではないという認識をするもので」、「図書館の分館というものが、まさに、今、市民のニーズに合致するものであり、必要な施設である、そういう立場から、この条例を理解するものであります。」と述べた上で、横田美郎議員にそのような理解で良いかとの質問をし、更に、川合洋行議員は、「この条例提案に対しては、市民の要求にこたえるという前向きな条例提案というふうに私も受け止めます。したがって、積極的に賛成の立場であります」と述べた上で、IT 図書館構想について横田美郎議員に質問をし、これに対し、被告市長部局の樋口満雄政策部長が答弁し、本件図書館条例の改正について質疑応答がなされた経緯が認められる（甲第 26 号証・ページ（5）、乙第 7 号証）。

さらに、樋口満雄証人の証言によれば（証人調書 33 頁 24 行～35 頁 14 行）、樋口満雄証人は、議員は自らの支援者である市民の意見を尊重し、被告とは異なる立場で独自に活動をしていると認識していた事実が認められ、その認識を裏付ける例として、星文明議員は、本件再開発事業の施行にあたり、施行地区の中心地に当たるバザール K 内にパ

チンコ店が出店することについて自らの意見として強硬に反対していた事実などが認められる（甲第 16 号証の 3）。

以上によれば、本件図書館条例改正案は、各会派の議員が、背後に控える支援者市民の意見を聴くなど、被告とは異なる立場から、独自の判断でこれを議会に提出し、質疑応答がなされ審議を経た上で議員全員の賛成により可決された事実が認められるものの、市長が議員提案に関与した事実は認められない。

なお、上記の川合洋行議員の質問に対しては、議案の提出者である議員ではなく、被告市長部局に属する樋口満雄証人が答弁しているが、これは、樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証、第 4、2（2）（17～18 頁））及び証言（証人調書 14 頁 1～15 行、31 頁 5～23 行）によれば、議長の指示に従い、あるいは、議長に促されて、IT 図書館の内容を説明したにすぎず、議会の市民に対する説明責任を果たすという見地から、本件図書館開設に係る基本構想のみならず、本件図書館を開設した後の IT 技術を活用した運営について運営主体となる被告に対し補足的な説明を求め、本件図書館のイメージを浮き彫りにしようとしたという事実が認められる。

また、平成 18 年 12 月 5 日開会の議会（第 4 回定例会第 4 日）の議事録（甲第 26 号証・ページ（5）、乙第 7 号証）によれば、上記質問を受けた横田美郎議員は、議長に対し、同質問の取り計らいを委託した事実が認められ、樋口満雄証人の上記証言によれば、樋口満雄証人は、議長の指示に従い、あるいは議長に促されて答弁した事実が認められることから、上記の答弁の事実をもって、被告が本件図書館条例改正案の提案に関与したことになることはないというまでもない。

2 市長と議会との関係

市長の陳述書（乙第 45 号証、第 4 項（2 頁））及び陳述（本人調書 9 頁 5～10 行）によれば、本件図書館条例改正案が提案された平成 18 年 12 月当時、市長の与党は議会では少数派であることから、それ以前には、市長が議会に提出した議案や予算案が議会で否決されることも珍しくなく、市長と議会とは対立的な状況にあった旨、述べられている。

また、[REDACTED]証人の証言によれば、市長が議会に提出した議案や予

算案は、「往々にしてすんなりいかなかった。」、すなわち、容易に可決されることはなかった事実が認められる（調書 1 頁本文 18～20 行）。

以上のような状況の下で、議員が市長に対し、あるいは市長が議員に対し、本件図書館条例改正案の議会への提出について何らかの働き掛けをしたという事実を認定することは、極めて困難である。

このことは、市長が、「まさか議員さん方がですよ、それですよ、日頃は私に対し大変厳しい御意見をおっしゃってる議員さん方が、私がやろうと思っていたことを議会が代わってするというような行動に出るといことは、思ってもいませんでした。」と陳述していることから（本人調書 39 頁 7～12 行）、明らかである。

3 被告及び議員の認識

本件図書館条例改正案が議員提案の方法により議会に提出されたことに関する関係者各人の認識は、以下のとおりである。

すなわち、[REDACTED]証人は、「この条例を議員提案することについては、市長サイドから議員さんに何らかの働き掛けというものがあったのでしょうか。」との被告訴訟代理人からの質問に対し、「なかったと思います。」と証言している（証人調書 3 頁 2～4 行）。

また、上記の点について、樋口満雄証人は、市長及び市長部局は、本件図書館条例改正案の議員提案に関わっていない旨、証言している（証人調書 13 頁 22～25 行）。

さらに、市長は、被告訴訟代理人からの「議会あるいは議員に対して、議員提案によって図書館条例を改正するように呼びかけたことはないのですか。」との問いに対し、「そのようなことは全く考えておりませんでした。」と陳述し（本人調書 9 頁 2～4 行）、議場外で議員に対し本件図書館条例改正の話をしたことはないと陳述している（本人調書 9 頁 21～23 行）。

以上の証言及び陳述によれば、本件図書館条例改正案の提案に関して被告と議会との間に協働関係がなかったことは明らかである。

4 被告（市長及び市長部局）の議会等での答弁等について

(1) 議会における市長答弁の意味

平成 18 年 11 月 30 日開会の議会（第 4 回定例会第 1 日）の議事録（甲第 24 号証の 1）によれば、市長は、被告が原告浜友観光から、平成 18 年 11 月 29 日、パザール K を増床せず軽微な変更によって本件パチンコ店を出店するとの報告を受けたことを踏まえ、「軽微な変更によって出店するということになる、短期間で出店が可能となる。事は急を要するということで、早急な対応が必要である。議員各位におかれましても、是非こういった方向についてご理解とご支援を賜りたいと心よりお願い申し上げます。」と答弁した事実が認められるが、市長の陳述によれば、この答弁の意味するところは、以下のとおりである。

すなわち、既に述べたとおり、被告は、教育委員会が、平成 18 年 11 月 24 日、本件図書館条例改正案を継続審議の扱いとしたため（甲第 30 号証の 1、乙第 5 号証）、上記の議会において図書館条例改正案を提出することができなくなった。しかしながら、被告は、本件再開発事業の施行にあたり本件パチンコ店の出店を回避しなければならず、市長は、原告浜友観光と直接折衝をするなどして対応する所存であるが、そのためには、議会から議会所管の委員会への出席を求められた場合でも同委員会を欠席又は中座しなければならない場合もあり、この点について議会の理解と協力を求めるため、上記のとおり答弁したものである（市長本人調書 8 頁 6～最終行、32 頁 26 行～33 頁 12 行、36 頁 17～22 行、51 頁 11～17 行）。

この点、市長は、反対尋問の中で「先ほどのお尋ねの中で、御理解とご支援をお願い申し上げますと言ったところを捉えて、弁護士さんは、私がこういう条例提案を議会側に働きかけたのではないかというふうにおっしゃいましたけれども、あの時点、つまり 12 月の時点では全くその認識はありませんでした。」と明確に陳述している（46 頁 69 行）。

よって、上記の答弁は、被告が議会あるいは議員に対し本件図書館の開設に向け国分寺市図書館条例の改正を促すなど両者間の協働関係を基礎づけるものではない。

(2) 議会における助役による意見陳述の意味

平成 18 年 11 月 30 日開会の議会(第 4 回定例会第 1 日)の議事録(甲第 24 号証の 1)によれば、被告の助役(以下「助役」という。)は、同議会において、本件図書館を開設することに関し適法性意見を述べているが、かような意見を述べるに至った経緯は、以下に述べるとおりである。

すなわち、樋口満雄証人の証言(証人調書 39 頁 9～12 行)及び市長の陳述によれば(本人調書 9 頁 22～26 行、35 頁 1～2 行)、被告の執行する行政は常にその適法性が担保されていなければならないところ、被告は本件図書館の開設により本件出店計画が実現不能になることについて専門家に適法性意見を求めた経緯があったことから、議員の質問に応じて、議会に情報を開示するため、助役が、被告が聴取した専門家の意見を議会に説明したものである。

よって、助役による上記の意見陳述は、本件図書館条例改正に向けた被告と議会との協働関係を何ら基礎づけるものではない。

5 補正予算について

(1) 補正予算案の庁議決定

「平成 18 年度第 25 回庁議要点記録」(甲第 41 号証)によれば、被告は、平成 18 年 12 月 5 日午前 8 時 51 分から 54 分まで庁議を開催し、本件図書館の開設に必要とされる補正予算案について庁議決定をした事実が認められる。

上記の庁議決定が、平成 18 年 12 月 4 日午後 5 時 7 分開会の代表者会議において、議員提案の方法により本件図書館条例改正案を議会に提出することが決定されたことを受け、同案が議会で可決された場合に、被告が遅滞なく議会に補正予算案を提出できるよう準備する目的で行われたものであることは、甲第 41 号証の記載から明らかである。

なお、甲第 41 号証によれば、樋口満雄政策部長が、「事前に庁議で決定しておいていただきたい、ということです。」と発言した事実が認められるが、樋口満雄証人の証言(証人調書 15 頁 7～12 行)によれば、この発言は、議会や議員から依頼を受けたので補正予算を庁議決定して頂きたいということの意味するものではなく、端的に、被告政策部

の判断として庁議決定を求めた事実が認められる。

(2) 被告による補正予算案の議会への提出

平成 18 年 12 月 5 日開会の議会（第 4 回定例会第 4 日）本会議の議事録（甲第 26 号証・ページ（7））によれば、本件図書館条例改正案が上記の議会で原案どおり可決されたことを受け、市長が、本件図書館の開設に必要とされる予算措置を執るため、議会に補正予算案を提出した事実が認められる。

樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 4、1（14～15 頁））及び証言（証人調書 15 頁 13～17 行）によれば、本件図書館条例改正案が議員提案の方法により議会に提出されようと市長提案の方法により議会に提出されようと、提出された本件図書館条例改正案が議会で可決され本件図書館を開設することが決定されたからには、その条例の施行に必要とされる予算措置を講じることは被告の義務であり、上記の補正予算案の議会への提出は至極当然のことであるとの事実が認められる。

したがって、市長が上記の補正予算案を議会に提出した事実は、本件図書館条例改正に向けた被告と議員又は議会との協働関係を何ら基礎づけるものではない。

(3) 被告が乙第 2 号証（7 頁）のレイアウトにより補正予算を組んだこと

原告らは、議会に提出された本件図書館条例改正案は議員が策定したものであるにもかかわらず、被告が乙第 2 号証（7 頁）に記載された本件図書館のレイアウト図に従い補正予算案を策定したことをもって本件図書館条例改正案の議員提案について被告と議会又は議員との間に協働関係があったことを基礎づける事実としたいようである。

しかしながら、樋口満雄証人の証言によれば、被告は、議会の一般質問での資料要求を受け、議員全員に乙第 2 号証を渡しており（証人調書 21 頁 18～23 行）、議会の想定するレイアウトが被告の想定するレイアウトと一致することを想定していた事実（証人調書 37 頁 4～15 行）、本件図書館が使用することのできる旧 UFJ 銀行建物の床面積は限られており、議会はそのことを十分に認識していた事実（証人調書 29 頁 6～16 行）、および被告が提出した補正予算案は議会で否決される可能性

もあり、提出後の質疑応答を経て適宜変更される可能性を含むものである事実が認められる（証人調書 31 頁 1～4 行）。

したがって、被告が乙第 2 号証（7 頁）に記載されたレイアウト図に従い補正予算案を策定した事実は、何ら被告と議会又は議員との協働関係を基礎づけるものではない。

第 3 本件パチンコ店の出店阻止は本件図書館の開設目的ではないこと

1 被告は本件図書館の開設を適法であると評価し認識していたこと

既に述べたとおり、関係各証拠から、被告が本件出店計画を知ったのは平成 18 年 8 月 7 日であり、被告が旧 UFJ 銀行建物の有効活用策を改めて検討し直し始めたのは平成 18 年 9 月初旬であり、当時、被告は本件出店計画及び本件図書館を開設すれば風営法の規制により本件出店計画が実現不能となることを認識していた事実が認められる。

しかしながら、平成 18 年 11 月 30 日開会の議会（第 4 回定例会第 1 日）の議事録（甲第 24 号証の 1、乙第 6 号証）及び樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 3、3（13 頁））及び証言（証人調書 39 頁 1～12 行）によれば、被告は、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策を検討する過程で、本件図書館を開設することの適法性について、顧問弁護士 2 名及び専門家から意見を聴取し、その結果、概ね、本件図書館を開設する必要性と有効性が認められ、そのことが議会で議論がされることにより適用性は担保される旨の意見を得た事実が認められる。

また、樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 3、2（12 頁））及び証言によれば、被告は、本件図書館を開設した反射的・副次的効果として本件出店計画が実現不能となったとしても、本件図書館の開設は違法ではなく適法であると認識していた事実が認められる。

すなわち、樋口満雄証人は、上記の適法性の認識について、「図書館については従来から議会の要望、市民の要望もあって計画をし、なおかつ UFJ 銀行の有効活用について議会からの指摘があって、有効活用と併せて検討してきましたので、図書館の必要性とか有用性については確認をされている事項だというのがありました。風営法の枠組みは承知しておりましたけれども、結果として風営法の規制があったとしても、これは結果的な現象であって、それがイコール図書館を開設することができない

というようなものではないということがありましたので、図書館の設置については適法であるという判断を当時していたということであります。」と淀みなく明確に証言しており（証人調書 11 頁 14～23 頁）、平成 18 年 12 月当時、樋口満雄証人が被告政策部長を務めていたことを併せて考えると、被告が本件図書館の開設は適法であると評価し認識していたことは明らかである。

2 「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書（乙第 2 号証）における記載の意味について

樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 3、3（13 頁））及び証言によれば、「旧 UFJ 銀行の活用の充実について」という標題の文書（乙第 2 号証）を作成したのは被告政策部政策経営課であり、作成当時、被告政策部長を務めていた同証人は、上記文書を承認する立場にあった（証人調書 7 頁 14～25 行）。

また、樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 3、3（13 頁））及び証言によれば、乙第 2 号証は、乙第 20 号証の改訂版として作成され、「7.活用策による事業効果」（9 頁）が付け加えられた事実が認められる（証人調書 11 頁 24 行～12 頁 5 行）。

乙第 2 号証（9 頁）「(2) 快適な環境保全」の項には、「仮に旧 UFJ 銀行 1 階部分に、図書館が条例で設置された場合は、結果として、その隣接地には、雀荘・パチンコ店などの営業を阻止できる効果がある。この対応によって市民の期待に応えるべきだとの考えに至った。」との記載がある。

しかしながら、樋口満雄証人の陳述書（乙第 44 号証・第 3、3（13 頁））及び証言によれば、本件図書館の開設は適法であるにもかかわらず本件図書館の開設により本件出店計画が実現不能になることを対外的に表明しない理由は何処にもなく、逆に、本件出店計画に対しては多くの市民が反対をしている現状に鑑みれば、市民や議会に対し情報公開をすべきであることから、上記の記載を付け加えた事実が認められる（証人調書 12 頁 6～13 頁 6 行）。

また、上記の記載は、「結果として」「阻止できる効果がある。」という表現を用いている。

よって、上記の記載は、本件図書館の開設目的が本件出店計画の阻止

にあることを何ら基礎づけるものではない。

3 議会における市長答弁の意味

市長は、平成 18 年 11 月 30 日開会の議会（第 4 回定例会第 1 日）において、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策として同建物内に本件図書館を開設し、これにより本件パチンコ店の出店を阻止する旨、答弁した事実が認められる。

しかしながら、上記議会の議事録（甲第 24 号証の 1、乙第 6 号証）によれば、市長が、村松俊武議員の質問に対し、冒頭、本件再開発事業全般の説明をし始めたところ、村松議員が「市長、すみません。再開発全般についてのお尋ねではなくて、特にパチンコ店の出店の問題がこの間ずっと緊急課題として委員会でも議論してきましたので、その点に絞って、その後何か状況の変化等あれば教えてください。」と発言し、市長の答弁を遮り、本件出店計画の問題に絞って説明を求められた経緯が認められ、市長も上記の経緯を認めている（本人調書 7 頁 14～23 行）。

また、上記議会の議事録（甲第 24 号証の 1、乙第 6 号証）によれば、市長は、本件パチンコ店出店の問題に焦点を当て、結語として本件図書館の開設により本件パチンコ店の出店を阻止する旨を答弁するも、その前段階として、1) 被告は旧 UFJ 銀行建物の有効活用策として本件図書館を開設すること、2) 本件図書館は本多図書館の分館として IT 技術を活用した市政情報の提供を中心とする図書館とすること、3) 市民への市政情報の提供は、市民と行政の協働や市民参加の推進という点から正しく、且つ、分かり易くなされる必要があり、そのために国分寺駅前に本件図書館を開設することは有意義であること、4) 本件図書館は、将来、再開発ビルが新築された際には同ビルに移設すること、5) 再開発ビル内に本件図書館を開設することにより国分寺駅前は文化のまち国分寺にふさわしい駅前となること、6) 本件図書館を再開発ビル内に開設することは、集客力の増強することができることなど、本件図書館開設の必要性和有用性を明確に答弁している事実が認められる。

よって、市長による上記の答弁をもって本件図書館の開設目的が本件パチンコ店の出店阻止にあると解することは短絡的に過ぎ、上記の市長答弁は、本件図書館開設の目的が本件出店計画の阻止にあることを何ら

基礎づけるものではない。

なお、平成 18 年 12 月 1 日開会の議会（第 4 回定例会第 2 日）議事録（甲第 24 号証の 2）によれば、市長は、上記議会において、「私としては、できる限りの最善の措置をとってまいりたいと思っておりますし、状況によって、事業者側と直接折衝することも必要になるだろうと考えております。」と答弁した事実が認められる。

既に述べたとおり、本件図書館条例の改正に係る教育委員会の審議は、平成 18 年 12 月の議会（第 4 回定例会）が開会される以前に、継続審議扱いとされており、市長は本件図書館条例改正案を議会に提出することができないことは確定していたのであるから（甲第 30 号証の 1）、市長が考えていた「最善の措置」とは事業者である原告浜友観光との直接折衝を意味し、市長が本件図書館条例の改正により本件出店計画を阻止することを考えていなかったことは明らかであり、市長もそのように陳述するものである（本人調書 9 頁 11～20 行）。

4 市長による本件図書館の開設理由の議会における説明

平成 18 年 12 月 5 日開会の議会（第 4 回定例会第 4 日）議事録（乙第 26 号証）によれば、市長は、同議会において、「過去のこの議会の中で御質問や御意見としていただいていたこと、また、まちづくり構想の中で検討してきたことについての言及が不足していたなということを感じております。」と答弁し、同答弁に続けて、本件図書館を設置する積極的な意義について答弁した事実が認められる。

市長は、上記の答弁の意味について、「議会でのそこまでの議論というのは、パチンコ店出店に伴っての、あるいはその点に絞っての議論が中心でありました。出店をいかに阻止するかという趣旨の御質問があったために、どうしても答弁はその点に偏りがちでありました。しかし、図書館を設置する目的というのは、あくまでも、今までも申し述べてきたとおり、駅前に設置する必要がある、また市民との情報の共有化を図るために市民情報コーナー的なものを作る必要がある、あるいは再開発のコンセプトにもありますように、IT 図書館といった構想もある、こういったものを踏まえて考慮してきたものでありますから、本当はそのことを中心にお答えすべきでありましたけれども、答弁が質問によって偏っ

ていた嫌いがありますので、あえてこのように申し述べた次第でございます。」と述べている（本人調書 11 頁 14 行～12 頁 6 行）。

以上の市長の答弁からしても、被告が本件出店計画を阻止する目的で本件図書館の開設を検討していたものでないことは、明らかである。

5 朝日新聞（甲第 8 号証）の記事の解釈

平成 19 年 2 月 22 日発行の朝日新聞（甲第 8 号証）は、「図書館効果パチンコ店規制」という見出しで、本件図書館の開設に係る記事を掲載した。

上記の新聞記事の中では、「今回は、分館の開設で規制できる」、「駅前を国分寺にふさわしいものにするため、有効な規制方法を考えたい。」という市長の発言が紹介されている。

しかしながら、市長の陳述書（乙第 45 号証・第 9 項（8 頁））及び市長の陳述（本人調書 12 頁 7 行～13 頁 6 行）によれば、上記の記事は、平成 19 年 2 月 20 日に行った本件図書館のオープンセレモニーで市長が挨拶をした際の発言の一部のみを抜き出して記事にしたものであり市長の意図を正確に伝えるものではない、との事実が認められる。

すなわち、市長の上記陳述によれば、市長は、上記の記事の冒頭でも取り上げられているとおり、上記の挨拶の中で、本件図書館は、市民の要望に応え、市政と地域情報の発信拠点として機能させるべく開設したものであることを述べ、その結果として、本件パチンコ店の出店を阻止することも可能となることを申し添えただけであり、上記の新聞記事の見出しは、市長の発言の趣旨を不当に歪めるものに他ならない。

よって、上記の新聞記事は、本件図書館開設の目的が本件パチンコ店の出店阻止にあることを何ら基礎づけるものではない。

6 市長及び議員の認識について

（1）市長の認識

市長の陳述（本人調書 19 頁 5～6 行、22 頁 23～27 行、23 頁 12～16 行）によれば、本件図書館の開設は、旧 UFJ 銀行建物の有効活用策として検討されたものであり、その副次的効果として、本件出店計画を阻止することが可能となるとの点で、市長の認識は一貫している事実

が認められる。

(2) 議員の認識

平成 19 年 1 月 19 日開会の議会運営委員会議事録（甲第 28 号証）によれば、以下の事実が認められる。

すなわち、[REDACTED]証人の証言によれば、「議会だより」の原案は、議会事務局が作成するものであるところ（証人調書 12 頁 11～12 行）、上記の議会運営委員会で、議会事務局が作成した「議会だより」原案記載の本件図書館条例改正の経緯に関する記事に関し、釜我委員及び片畑委員が、次のとおり意見を述べた事実が認められる。

すなわち、釜我委員は、「この図書館の設置目的というのは、本文にもありますように IT に対応したものということ、それから市民要望が高いというようなことを受けて実現していくということが、一応中心的な目的ということ、これがまた副次的には阻止にもつながっていくというようなことでありますので、これでいきますと、パチンコ店を阻止するために条例を改正したという、一面的なとらえ方をされてしまう面がありますので、そうではないということで、やはりここは目的のところ、本来目的のところをきちんと実現するために条例を改正したという形にした方が、より正確になるのではなかろうかというふうに思いますがいかがでしょうか。」と発言している（ページ (2)）。

また、片畑委員は、上記の釜我委員の意見を受け、「私もそういうふうに思っていて、確かにそのパチンコ店が出店するのかどうかということで、関心を持ってらっしゃる市民の方もいらっしゃるのですけれども、その全市的に見たらやっぱり一部なのですよね。そういうことを踏まえて全く知らない方がこれを見たときに、図書館条例を改正してパチンコ店を阻止というのは、ぱっと見たときにやっぱりわかりにくいというのがありますので、やはり、そもそも何を目指して改正したのかというところでは、やはりその図書館サービスの向上というのが目的だと思いますので、わかりやすくそういうことで書いた方が私もいいと思います。」と発言している（ページ (2)）。

これに加えて、市長は、「これは、議員さん方が個々にそれぞれどういうふうにお考えになっていたかは分かりませんが、図書館設置の必

要性については、提案理由書の中で述べられているのは、旧 UFJ 銀行の建物の有効性、あるいは再開発のコンセプトとして、調査報告書等の中に提案をされている IT 図書館の設置の必要性、あるいは市政情報コーナーを設置することの必要性、そういったことから図書館を設置する必要がある、そして結果としてパチンコ店出店を阻止することができるということがたしか提案理由だったと思いますので、大きな目的は図書館を設置することが目的であって、結果として浜友さんの出店を思いとどまっていたかというような形になったものだと思います。」と陳述している（本人調書 49 頁 10～19 行）。

以上の発言及び陳述によれば、本件図書館条例改正案を決議した議員は、本件図書館開設の目的は市民の図書館需要に応えることにあり、本件パチンコ店の出店阻止は副次的・反射的效果にすぎないと認識していたことは明らかである。

第 4 損害論

被告は、本件訴訟において原告らが請求する損害額に理由がないことについて、既に、平成 23 年 4 月 5 日付け第 7 準備書面、同年 8 月 11 日付け第 8 準備書面及び平成 24 年 4 月 9 日付け第 10 準備書面で述べた。

第 5 結語

本件図書館条例は、本件図書館を旧 UFJ 銀行建物内に開設する必要性及び有用性が議会で十分に議論され、議員全員の賛成により可決されたものであるから、本件図書館を開設したことによる反射的・副次的効果として、風営法の規制により本件出店計画が実現不能となったとしても、本件図書館条例の改正及び改正された同条例に基づく本件図書館の開設は、何ら違法ではなく、原告らの主張は理由がないから、直ちに棄却されるべきである。

以上