

22 監査公表第3号

平成21年12月24日付で提出を受けた住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定により監査を行ったので、同項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

平成22年2月25日

福岡市監査委員	石	川	浩二朗
同	中	山	郁美
同	石	井	幸充
同	大	松	健

第1 住民監査請求書（福岡市職員措置請求書）の提出について

1 住民監査請求の内容等

(1) 請求人

氏名 脇 義重 氏
同 大塚 龍昇 氏
同 竹内 正宣 氏

(2) 請求書の提出日

平成21年12月24日

(3) 請求の要旨

（「福岡市職員措置請求書」の原文のまま記載）

1) 請求の要旨

11月27日の西日本新聞に、こども病院の人工島移転を前提・助長する「福岡市新こども病院2014年春、開院」と題する「福岡市政PR広告」記事が掲載されました。そして、下記の経過で福岡市が広告費用として市長室報道課予算から200万円を支出することが公文書公開で明らかになりました。

9月28日 福岡市で合議書「新聞紙面購入による市政に関する広報につい

て」(報道課第49号)が起案され、報道課長が決裁しました。広告掲載の目的は「新こども病院の充実する新たな機能等について周知を図るため」とされました。同日、予定金額を200万円とする予算執行伺書が起案されました。

10月 1日 福岡市と株式会社西新広福岡との間で「福岡市政PR広告」掲載を件名とする随意契約書が結ばれ、同日福岡市は所属を広報課とし、起票所属を報道課とする200万円の支出負担行為書(一般会計、総務費、総務管理費、広報広聴費、役務費)を作成し、同日報道課長が決裁しました。同契約書には「福岡市は支払い請求を受理した日から30日以内に支払うものとする。」と約されています。

11月27日 西日本新聞の8～9ページに全面広告が掲載され、内10段2ページの紙幅で「福岡市政PR広告」が掲載され、同日中に完了報告書が株式会社西新広福岡から福岡市に回付され、報道課が検査し課長決裁が行なわれました。

以上の経過から、現在は福岡市の不当・違法な公金の支出が予想される地方自治法第242条の「契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認める」状態にあります。

上記の掲載された意見広告は次の理由などによって不当・違法ですので、福岡市職員福岡市長に当該広告費支出執行を停止させる措置を請求します。支払い済みとなった場合は、福岡市職員福岡市長に当該費用を市の経済に戻させる措置を請求します。

理由

① 広告は移転反対の意見を押しえつけようとしています。

こども病院の人工島への移転については多くの患者とその家族、医師、弁護士そして市民が反対しています。多くの市民は見直しを求めています。吉田市長もこども病院の人工島移転見直しを公約して市長選挙に当選・就任しました。建物・経営などこども病院の多くが定まっていない今、引返すことができます。やり直すことができます。

こうした状況のなかで、意見広告を掲載した狙いは、人工島への移転があたかも変更できない既定の政策であるかのような印象を市民に与えることにあるといえます。既成事実を強行に積み重ね、民意に反し、抗議の声を押しえつける効果を有する広告に市費を支出するのは不当です。

② 広告は1.5倍水増見積など人工島への移転決定過程の疑惑を隠しています。

人工島への移転決定過程には問題点が数多く指摘されています。なかでも現在地建替費見積を1.5倍に水増し人工島への移転を方向付けた経緯は市民と市議会を欺罔したものでした。福岡市は移転決定の根拠公文書として保存されるべきゼネコン3社からの聴き取りメモを破棄し積算データは消去したのです。福岡市はいまだに移転根拠とされた見積の水増しの詳細を市民に示さず、市長は説明責任を果たしていません。市議会では移転の根拠積算が明示されないまま、土地取得議案が議決されました。以上のように福岡市長が市民と市議会への説明責任を果たしていない人工島への移転は不当・違法であり、憲法31条の適正手続きの要請に違反します。移転を前提・助長する同広告への市費支出は不当・違法です。

③ 広告主は福岡市。なのに、隠して責任逃れをしています。

この意見広告、紙面上は「西日本新聞社広告局の企画・制作」となっています。しかし、福岡市内部資料と西日本新聞社での聴き取りによって、福岡市の依頼による福岡市の広告であることが明らかになっています。内部資料には「新聞紙面の購入による市政に関する広報（広告掲載）」と「新こども病院の充実する新たな機能について周知を図るため」と明記された市費支出何いが起案・決裁されています。福岡市の広告であることを紙面に明記しなかったことは福岡市の掲載責任を隠蔽する偽装であり、市民への説明責任を故意に回避し意図的に世論形成する悪質な性格を有しており、市民を欺く背信行為であり地方自治法第138条の2（執行機関の義務）に違反します。かかる違法行為に市費を支出することは不当・違法です。

④ 5年も先の広告、既成事実で市民を幻惑させようとしています。

福岡市の行政工程においてさえ地方独立行政法人の手続き未了、PFI業者の未選定というように方向が定まっていない現状のなかで、どうして5年先となる「2014年春、開院」との広告を掲載し市費を投じるのでしょうか。既成事実を積み重ね、市民を幻惑しようとする悪質な意図さえ見受けられます。このような広告に市費を支出したのは不当です。

⑤ 「医療充実」は誰しも願うこと、でも、広告は医師の思いを正しく伝えていません。

9ページ目の医師達のご意見にあるように医療内容の充実は誰しもが願うことです。しかし、8ページ目はこども病院の人工島移転が前提の記事となっており、あたかも、医師たちも人工島への移転に賛成しているかのような錯覚を市民に与える広告になっています。こども病院が人工島に移転することが問題であるのに、この大事なことがぼかされてしまっています。

西日本新聞で聴き取りの結果、今回の広告記事の編集にあたっては取材先の指定など福岡市が深く関わっていることが判明しています。福岡市の広告への責任は大きいのですが、福岡地区小児科医会会長と福岡県産婦人科医会福岡ブロック会会長などからの聞き取り記事が掲載され、これらの組織代表者のご意見があたかも当該組織の意見であるかのように掲載されています。これらの医師組織のなかには、こども病院の人工島移転に反対決議を挙げた組織があり、所属医師の多くが連名で移転反対を福岡市に申し入れています。西日本新聞社は「取材にあたって、記事内容が会長の個人的意見なのか、組織代表者としての意見なのか確認していない」と述べています。福岡市は広告主としてこの記事内容を敢えて検証しなかったのではないかとさえ思えます。このように福岡市の行政責任を放棄し、市民を欺き錯誤に落とし込める「福岡市政PR広告」に市費を支出するのは不当です。

⑥ 既に「市政だより」で紹介されたのに、広告は市費の無駄遣いです。

こども病院の人工島移転については、福岡市は既に市域全戸配布の「市政だより」に少なくとも2回、2009年の1月1日号と5月15日号で広報しています。今回の「福岡市政PR広告」は不要で無用な広告です。西日本新聞の福岡市内発行部数25万部ですが、これでは福岡市の69万世帯には行き渡りません。これでは公の広告にはならず、「福岡市政PR広告」は全く無駄な市費支出となります。

本件の広告支出は「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している地方財政法第

4条に違反します。このような広告に市費を支出するのは不当・違法です。

2) 福岡市に与える損害

福岡市長が当該新聞広告に関して(株)西新広福岡と随意契約し、債務負担行為を成した金200万円が福岡市に与える損害です。

3) 求める措置

福岡市職員福岡市長に(株)西新広福岡への広報広聴費予算200万円の支払いの執行停止させる措置を請求します。支払い済みとなった場合は、福岡市職員福岡市長に当該費用を市の経済に戻させる措置を請求します。

(4) 事実証明書

事実証明書として次の書類が添えられていました。

(「福岡市職員措置請求書」の原文のまま記載)

ア 2009年11月27日付 西日本新聞朝刊

イ 2009年12月1日 福岡市長への新聞広告費用についての問い質し 写し

ウ 2009年12月4日 1日の西日本新聞社での「聞き取り」備忘録 写し

エ 2009年12月9日「公文書一部公開決定通知書」報道第67-001号抜粋 写し

オ 2009年12月10日 12月1日問い質しへの市長回答 写し

カ ふくおか市政だより、2009年1月1日号、5月15日号 写し

2 請求人に対する証拠の提出及び陳述の機会の付与

平成22年1月18日に3名の請求人のうち、脇義重氏及び大塚龍昇氏から陳述を受けるとともに、脇義重氏から、「証拠提出書」と題する書面及び当該書面に以下の標題で記載されている書類の提出を受けました。

(「証拠提出書」の原文のまま記載)

(1) ふくおか市政だより 2010年1月1日号4ページの写し

(2) 市民団体「福岡市立こども病院の人工島移転撤回を求める市民会議」が市民向けに発行・配布したリーフレット「こども病院の人工島移転見直しを求めます！」

(3) 市民団体「福岡市立こども病院の人工島移転撤回を求める市民会議」の市議会に100条調査特別委員会設置請願署名用紙

(4) データマックス社「九州企業特報」2008年11月11日付記事「小児科医会が反対決議 崩れる福岡市の説明 こども病院人工島移転

(5) rkbニュース2008年11月12日 新病院の収支に不信感

(6) 福岡市保健福祉局 新病院基本構想(案)2008年9月 36ページ

第2 要件審査

請求人は福岡市の住民であること、財務会計上の行為等について監査を求めていること、必要な措置についての記載があること、請求期間の要件を満たしていることなど、住民監査請求に関して必要とされる地方自治法第242条に規定された要件等について、満たしていることを確認しました。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件住民監査請求において監査を求められた、次の契約（以下「本件契約」という。）及びそれに基づく公金の支出を監査対象とします。

- (1) 契約件名：「福岡市政PR広告」掲載
- (2) 契約日：平成21年10月1日
- (3) 掲載紙面：西日本新聞 11月27日朝刊(カラー10段×2頁)
- (4) 履行期間：平成21年10月1日～平成21年11月30日
- (5) 契約金額：2,000,000円
- (6) 相手方：株式会社 西新広福岡 代表取締役社長 白水 至

2 事情聴取

(1) 関係職員の陳述

平成22年1月18日に、市長室部長（報道担当）ほか関係職員から陳述を聴取しました。

(2) 関係職員聴取

市長室及び保健福祉局（以下「所管部局」という。）の関係職員から事情を適宜聴取しました。

第4 監査の結果

1 事実関係

市の一般的な公金の支出は、地方自治法上、市長の権限とされる「支出負担行為（地方自治法第232条の3）」及び「支出命令（地方自治法第232条の4第1項）」並びに会計管理者の権限とされる「支出（狭義の支出）（地方自治法第232条の4第2項）」の3つの段階に分類できますが、実査日（平成22年1月19日）における本件契約に基づく公金の支出内容は、以下のとおりです。

なお、本件契約の相手方から請求書が提出されていないため、支出命令及び支出（狭義の支出）がなされていませんでした。

件名	支出負担行為日	支出負担行為額	支出命令日	支出日	支出額
「福岡市政PR広告」掲載	平成21年10月1日	2,000,000円	—	—	—

2 事情聴取の結果

本件支出に関して、関係職員の陳述及び関係職員聴取を行った結果は、以下のとおりです。

(1) 所管部局の陳述における説明の概要

ア 新聞広告の目的

本市の重要施策（こども・環境・アジア）・事業などの広告を、議決を経た予算の範囲内で、新聞紙面に掲載し、主に市民を対象に広く広報を行う。

（費目：01 一般－10 総務費－05 総務管理費－12 広報広聴費－12 役務費－報道機関への情報提供等経費）

イ 今回広告掲載の経緯

9. 18 9月議会可決（新病院整備等事業の債務負担行為予算）

9月下旬 新病院に関する広告掲載を市長室報道課・保健福祉局新病院企画調整担当で協議

9. 28 広告案及び見積もり依頼【報道課→西日本新聞社広告局，
西新広福岡】

～ 関係資料（基本構想，写真データ等）提供【新病院企画調整担当→
西新広福岡】

10. 1 広告案及び見積書受理後，契約締結【報道課】

～ 内容検討【新病院企画調整担当，西日本新聞社広告局，西新広福岡】

11. 27 広告掲載（見開き2ページのうち本市広告…10段(2/3頁)×2頁）

（※下段の協賛企業広告部分(5段(1/3頁)×2頁)に本市は関与していない）

ウ 請求人の主張に対する考え方

(ア) 請求人が請求の要旨の中で述べている理由「① 広告は移転反対の意見を押しえつけようとしています」及び「② 広告は1.5倍水増見積など人工島への移転決定過程の疑惑を隠しています」について

新病院の整備にあたっては、これまで、市議会をはじめ病院事業運営審議会や多くの市民、患者家族の方々からご意見を頂くなど、手順を踏みながら検討を重ねてきたところである。

新病院の整備に関連する議案等についても、市民の代表である市議会において十分審議の上、必要な議決をいただいているところであり、今回はこうした事業の進捗に伴い具体化しつつある事業概要について、わかりやすくお知らせするために、新病院において充実・向上される機能等を紹介するとともに病院スタッフや地域医療関係者の新病院に対する期待の声を記事としたものである。

請求人は「移転反対の意見を押しえつけようとしている」「説明責任を果たしていない」と主張されているが、今回の広告は、市議会での質疑等において、市民に対し丁寧な説明をし、理解を求めるようにのご意見をいただいていたこともあり、市議会における議決を踏まえ、具体的に事業の進捗状況を広く市民の皆さんにお知らせするため、必要な広報を行ったものである。

なお、関係議案の状況については、以下のとおりである。

H20. 9 新病院建設用地取得補正予算 可決

H20.11 こども病院人工島移転の是非を問う住民投票条例 否決

H21. 9 新病院整備等事業の債務負担行為予算 可決

- (イ) 請求人が請求の要旨の中で述べている理由「③ 広告主は福岡市。なのに、隠して責任逃れをしています」について

記事広告については、西日本新聞社広告局が制作依頼を受け、記事内容について、広告局が責任を持って制作するものであり、こうした記事広告は、一般的に「企画・制作／西日本新聞社広告局」と明記している。

今回の広告についても、広告局からの提案に基づき、新病院において充実・向上される機能等を紹介するとともに病院スタッフや地域医療関係者の新病院に対する期待の声を紹介する広告記事となったものであり、広告局の責任において記事も制作されたことから、「企画・制作／西日本新聞社広告局」と表記されたものである。

広告主である福岡市が紙面に明記されていないとの指摘であるが、記事広告の表題には、「福岡市新こども病院」と明記されており、記事の内容からも、福岡市以外に広告主は考えられないものであることから、請求人が主張する「福岡市の広告であることを紙面に明記しなかったことは福岡市の掲載責任を隠蔽する偽装」であるとか「市民への説明責任を故意に回避」することにはならない。

- (ウ) 請求人が請求の要旨の中で述べている理由「④ 5年も先の広告、既成事実で市民を幻惑させようとしています」について

新病院整備事業については、これまでも、市議会での質疑等において、市民に対し丁寧な説明をし、理解を求めるとのご意見をいただいております、本市としても、事業の進捗の段階に応じた市民への説明・広報に努めると答弁してきた。また、これまで市民の方からも説明責任を果たすようにとのご意見をいただけてきたこともあり、今回、9月議会において債務負担行為予算が可決され、PFI手法による新病院整備事業の着手が認められたことから、具体化が進む新病院の機能などについて、必要な広報を行ったものである。

請求人は、「5年も先の広告」との指摘をされているが、アイランドシティの新病院建設用地取得補正予算やPFIの契約手続きを進めるために必要な債務負担行為予算が可決されるなど、新病院整備事業が具体的に進捗している状況であり、そうした段階に応じ、様々な手法によって市民等へ情報提供することは、本市の説明責任を果たすため、当然求められるものであると考えている。

請求人は、「既成事実を積み重ね、市民を幻惑しようとする悪質な意図が見受けられる」と主張されているが、今回の広告は、事実に基づいた必要な広報である。

- (エ) 請求人が請求の要旨の中で述べている理由「⑤ 『医療充実』は誰しも願うこと、でも、広告は医師の思いを正しく伝えていません」について

今回の広告については、新病院において充実・向上される機能等を紹介するとともに病院スタッフや地域医療関係者の新病院に対する期待の声を記事と

したものであり、福岡市医師会会長はじめ、福岡地区小児科医会会長及び福岡県産婦人科医会福岡ブロック会会長から、新病院に期待することについてコメントをいただいたところである。

この記事の作成に当たっては、広告社においてインタビューした内容を記事として文案を作成し、その文案を各会長に確認していただき、校正を行っている。各会の会長という肩書きの使用についても、その文案の確認において、ご了解いただいているので、各会長としてのコメントをいただいたものと認識している。

なお、福岡市医師会並びに福岡県産婦人科医会福岡ブロック会において、組織的に意見の集約を行ったうえで、新病院整備にあたっての要望書が、市長宛に提出されているところである。

- (オ) 請求人が請求の要旨の中で述べている理由「⑥ 既に『市政だより』で紹介されたのに、広告は市費の無駄遣いです」について

市政情報を市民の皆様にも効果的にお知らせする手法としては、これまでも、市政だより、市ホームページ、市政広報テレビ番組や新聞広告など複数の媒体を活用して情報発信していくことが重要であると考えており、今回も同主旨に基づき、市政の重要施策を市民に情報発信したものである。

また、こども病院は福岡市内に限らず、市外からも広く患者の皆様を受け入れていることから、市政だよりでは行き届かない範囲の皆様にも幅広く情報発信することが可能である新聞広告を活用したものである。

これらのことから不要で無用な広告でなく、「地方財政法第4条」に違反するものではない。

なお、市政だより 2009年1月1日号の記事内容は、市民意見募集の結果を踏まえて策定した新病院基本構想及びこども病院と市民病院の経営改革のための福岡市立病院経営改革プランを、また、2009年5月15日号の記事内容は、新病院開院に向けての基本的な方向性、PFI方式の採用、施設規模等を紹介したものである。

今回の広告は、2014年春に開院を目指している福岡市新こども病院の充実する機能を始め、福岡市医師会等の意見やこども病院の現状を知る現場スタッフの新病院に期待する声とともに、生まれくるこどもの明るい未来のために医療水準や療養環境の向上を目指す新こども病院を紹介したものであり、1月1日号、5月15日号とは基本的に異なった内容である。

- (2) 所管部局から関係職員の陳述後、補足して説明を受けた主な事項

- ア 今回の広告に関する具体的な経緯及び手続きについて

新病院に関する広報については、新病院企画調整担当が新病院整備等事業の進捗状況に合わせて、広報課が所管する市政だより、市ホームページや市政広報テレビ番組を活用し、随時、広報を行ってきた。

今回も、9月議会において新病院整備等事業の債務負担行為予算が可決され、PFI手法による新病院整備事業の着手が認められたことから、具体化が進む新

病院の機能などについて、市民に公表するために必要な広報について、新病院企画調整担当と報道課が協議を行ったものである。

なお、新病院企画調整担当がこれまで行った広報では、情報発信するそれぞれの媒体によって、当該情報の主たる受け手（視聴者や読者等）の性別や年代、職業等が異なることから、さらに幅広い層に情報を発信する手法として新聞広告掲載を検討したものである。

新病院整備等事業は本市の重要施策であり、新聞広告掲載によって情報発信する対象事業として、報道課に措置されている予算執行の目的に合致するものであったことから、報道課としても新病院企画調整担当と協議の結果、新病院に関する新聞広告を掲載することとしたものである。

掲載までの手続きとしては、掲載紙を決定後、同新聞社広告局が指定する代理店に広告案及び見積書の提出を依頼し、後日、提出された当該広告案及び見積額が妥当であったことから契約を締結したものであり、これらは他紙に市政PR広告を掲載する場合も同様の一般的な手続きである。

本件広告の構成は、報道課及び新病院企画調整担当が、西日本新聞社広告局と協議の上で決定したものである。また、充実・向上する新病院の医療環境に関する記事については、新病院企画調整担当が基本構想等の資料を提供し、記事の校正を行っており、正確なものとなっている。

医療関係者へのインタビュー記事については、西日本新聞社広告局及び西新広福岡が、本人に直接取材を行い、校正に当たっても、取材を受けた本人に直接確認したものである。こども病院の現場スタッフの声は本人から提供されたものであり、いずれも事実に基づく内容であると考えている。

広告紙面上に広告を依頼した福岡市の名前を掲載するかしないかは、ケースバイケースである。なお、今回の記事広告の表題には「福岡市新こども病院」と明記しており、また、その内容から今回の場合は福岡市以外に広告主は考えられないものである。

イ 西日本新聞のみを契約の相手方とした理由について

本市の重要施策である新こども病院に関する広告を掲載するに当たり、西日本・朝日・毎日・読売・日経の5紙の中で市内及び都市圏の発行部数が最大である西日本新聞を掲載紙として選定し契約したものである。

なお、西日本新聞以外の各紙（全紙）に広告掲載することが、PRのために効果的であることは明らかであるが、広告を掲載する本市の事業は他にもあり、限られた予算を有効に執行するためにも、基本的に1事業の広告だけを新聞全紙に掲載することは行っていない。

3 監査委員の判断

以上のように事実関係を確認し、及び関係職員から事情聴取等を行った結果に基づき、本件住民監査請求について、次のように判断します。

- (1) 「人工島への移転は不当・違法」など先行行為の違法性・不当性を理由とする請求について

ア 本件広告の前提又は原因となる行為の違法又は不当を理由とする請求人の主張について

住民監査請求において監査を求めることができるのは、地方自治法第242条第1項において、「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある(当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。)」と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるとき」と規定されており、財務会計上の行為及び怠る事実に限られています。

請求人は、福岡市職員措置請求書において、平成21年11月27日の西日本新聞朝刊に掲載された「福岡市新こども病院2014春、開院」と題する広告(以下「本件広告」といいます。)に係る市費の支出について、違法又は不当として複数の理由を挙げ、本件広告が掲載された紙面及び契約に関する書面等を事実証明書として添付しています。

ところで、請求人が違法又は不当としてあげている理由のなかで、

- ・ 「人工島への移転については多くの患者とその家族、医師、弁護士そして市民が反対しています。多くの市民は見直しを求めています」
- ・ 「市民と市議会への説明責任を果たしていない人工島への移転は不当・違法であり、憲法31条の適正手続きの要請に違反します」
- ・ 「人工島への移転があたかも変更できない既定の政策であるかのよう」である。
- ・ 「民意に反し」ている。
- ・ 「こども病院が人工島に移転することが問題である」

などとして、本件広告に係る契約行為や支出等の財務会計上の行為ではなく、それらの前提又は原因となる非財務会計上の行為の違法性・不当性を理由として、本件広告に係る支出が違法又は不当と主張しているものがあります。

イ 判断に当たっての基本的な考え方

しかしながら、仮に、財務会計上の行為の前提又は原因となる非財務会計上の行為(以下「先行行為」といいます。)が違法又は不当であれば、直ちに当該財務会計上の行為も違法又は不当となるとして、これらが全て住民監査請求の対象になるとすれば、結果的に、住民監査請求によって広く一般行政の非違を問うことができることとなり、住民監査請求の対象を財務会計上の行為に限った法の趣旨を没却することになります。

住民訴訟における判例においても、「先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた職員の行為自体が財務会計上の義務に違反する違法なものに限られると解するのが相当である。(中略) 地方公共団体の長は、先行処分が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、先行処分を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置をとるべき義務があり、これを拒むことは許されないと解するのが相当である。」(最高裁判所平成4年12月15日第三小法廷判決)。としています。

このような考え方を本件に当てはめた場合、本件広告の違法性・不当性に関して、

先行行為（こども病院の人工島（アイランドシティ）への移転そのものに関する一連の行為）が違法又は不当であることを理由とする請求については、当該先行行為が、後行の財務会計上の措置をとることが許されないほどに「著しく合理性を欠き予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合」であるかどうかの観点から、その適否を判断する必要があると考えます。

ウ 判断

この点から、こども病院の人工島（アイランドシティ）への移転についてみると、平成20年7月に移転先を決定し、同年9月議会において、移転用地の取得に係る補正予算案を上程し可決され、平成21年2月27日には東区香椎照葉五丁目（アイランドシティ内）の用地を取得する契約が締結されています。また、その間、平成20年12月には、新病院基本構想（以下「基本構想」といいます。）が策定され、こども病院の経営についても、平成21年3月議会において地方独立行政法人の定款案及び評価委員会条例案を、同年9月議会においてはPFI方式導入に関する債務負担行為に係る補正予算案を上程し可決されるなど、市議会の審議を経ながら、一定の手続きを経て進められていることが認められます。請求人は、説明責任が果たされていないなどの主張をしていますが、前述のような経緯からは、「著しく合理性を欠き予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵」があるとは認めることができないと考えます。

従って、先行行為（こども病院の人工島（アイランドシティ）への移転そのものに関する一連の行為）を、本件広告の違法性・不当性の理由とする主張は認められないと判断します。

(2) 本件広告に係る支出が違法又は不当であるかについて

ア 本件広告の記載内容に対する請求人の主張について（後述のイ及びウに関するものを除きます。）

(ア) 請求人の主張

請求人は、本件広告の記載内容（掲載意図や及ぼす効果等を含みます。以下同じ。）に関し、

- ・「抗議の声を押さえつける効果を有する」
- ・「市民への説明責任を故意に回避し意図的に世論形成する悪質な性格を有しており、市民を欺く背信行為」
- ・「既成事実を積み重ね、市民を幻惑しようとする悪質な意図さえ見受けられます」
- ・「広告主としてこの記事内容を敢えて検証しなかったのではないかとさえ思えます」
- ・「行政責任を放棄し、市民を欺き錯誤に落とし込める」

などと述べ、本件広告の記載内容が、抗議の声を押さえつけ、掲載責任を隠蔽し、意図的に世論形成を図り、こども病院の移転を既成事実化し、市民を錯誤に陥れるものであり、さらに敢えて検証しなかったとさえ思えるなどの理由から、本件広告の記載内容に違法性・不当性があり、本件広告の支出が違法又は不当であると主張しています。

(イ) 所管部局の意見

一方、所管部局は陳述において、本件広告の掲載に関して、「新病院の整備に関する議案等についても、市民の代表である市議会において十分審議の上、必要な議決をいただいているところであり、今回はこうした事業の進捗に伴い具体化しつつある事業概要について、わかりやすくお知らせするために、新病院において充実・向上される機能等を紹介するとともに病院スタッフや地域医療関係者の新病院に対する期待の声を記事としたものである」、「そうした段階に応じ、様々な手法によって市民等へ情報提供することは、本市の説明責任を果たすため、当然求められるものであると考えている」、「市政情報を市民の皆様にも効果的にお知らせする手法としては、…… 複数の媒体を活用して情報発信していくことが重要であると考えており、今回も同主旨に基づき、市政の重要施策を市民に情報発信したものである」などと述べています。

(ウ) 判断に当たっての基本的な考え方

ところで、一般に、地方自治体が市政への理解と協力を求める目的で、種々の広報媒体を用いて行政施策の内容を市民に周知することは、当該自治体の職務と関連性を有するものとして是認されており、本市においても、市政だよりや新聞、テレビ等を活用した広報がなされていますが、このような広報活動については、特に法律や条例に根拠があるのではなく、各年度の予算の配分・執行によるものです。

この点に関し、地方公共団体の長は、予算を調整し、これを執行する権限を専属的に有しており（地方自治法第148条、第149条第2号、第211条第1項等）、上述のような予算の配分・執行については、専門的、政策的判断を要することから、地方公共団体の長に広範な裁量権限が認められています。

従って、本市における広報について、どのような広報媒体で実施するのか、その時期や手法をどうするのかなどは、原則として市長の裁量に属するものであり、明白に合理性を欠いているなどにより市長の裁量権の逸脱又は濫用に当たると認められる特別な場合以外は、違法又は不当とされることはないものと考えます。

(エ) 判断

これらのことを踏まえ、本件広告についてみると、掲載された内容は、基本構想等においてこれまでに公表された内容と整合するもので、現行の施策目的に沿うものであり、また、市議会の審議を経ながら、一定の手続きを経て進められており、裁量権の逸脱又は濫用に当たると認められず、違法又は不当と認めるに足る事実は見い出すことができませんでした。また、請求人が縷々述べているようにこども病院の移転見直しの立場からの記載はありませんが、そのことをもって市長の裁量権の逸脱又は濫用に当たるとは認められず、従って、本件広告の記載内容が違法又は不当であるとの請求人の主張は理由がないものと判断します。

イ 記載内容が地方自治法第 138 条の 2（執行機関の義務）に違反し、違法又は不当であるとの請求人の主張について

(ア) 請求人の主張

請求人は、「福岡市の広告であることを紙面に明記しなかったこと」について、「意図的に世論形成する悪質な性格を有しており、市民を欺く背信行為であり地方自治法第 138 条の 2（執行機関の義務）に違反し」違法又は不当であるとしています。

(イ) 所管部局の意見

一方、所管部局から、「広告紙面上に広告を依頼した福岡市の名前を掲載するかしないかは、ケースバイケースである。なお、今回の記事広告の表題には「福岡市新こども病院」と明記しており、また、その内容から今回の場合は福岡市以外に広告主は考えられないものである」などとの説明を受けました。

(ロ) 判断に当たっての基本的な考え方

ところで、地方自治法第 138 条の 2 は、市長など執行機関の事務管理及び執行の責任に関する規定ですが、この規定に違反することとなるのは、裁量権の逸脱又は濫用に当たる場合、すなわち明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであると認められる場合などであり、そうでない限り財務会計上の義務違反としないと考えます。

(ハ) 判断

当該規定では、執行機関の義務として、条例、議会の議決に基づく事務、法令に基づく事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し執行する義務を負うとされているところ、本件広告の記載内容についてみると、市議会の議決等をはじめ一定の手続きを経て進められている施策目的に沿っていると考えられ、また、紙面に福岡市の広告であることが明記されていないことのみをもって、「自らの判断と責任において、誠実に管理し執行する義務」に反すると言えるほど著しく妥当性に欠けるとは認められません。

従って、この点についても、請求人の主張は理由がないものと判断します。

ウ 記載内容が地方財政法第 4 条に違反し、違法又は不当であるとの請求人の主張について

(ア) 請求人の主張

請求人は、「既に市域全戸配布の「市政だより」に少なくとも 2 回、2009 年の 1 月 1 日号と 5 月 15 日号で広報しています」、「西日本新聞の福岡市内発行部数 25 万部ですが、これでは福岡市の 69 万世帯には行き渡りません」として、本件広告に係る支出が地方財政法第 4 条に違反していると主張しています。

(イ) 所管部局の意見等

本件広告の新聞掲載に関して、所管部局は陳述において、「市政情報を市民の

皆様に効果的にお知らせする手法としては、これまでも、市政だより、市ホームページ、市政広報テレビ番組や新聞広告など複数の媒体を活用して情報発信していくことが重要であると考えており、今回も同主旨に基づき、市政の重要施策を市民に情報発信したものである」、「こども病院は福岡市内に限らず、市外からも広く患者の皆様を受け入れていることから、市政だよりでは行き届かない範囲の皆様にも幅広く情報発信することが可能である新聞広告を活用したものである」と述べています。

また、西日本新聞を特に選んで広告を掲載した理由について、所管部局から、「本市の重要施策である新こども病院に関する広告を掲載するに当たり、西日本・朝日・毎日・読売・日経の5紙の中で市内及び都市圏の発行部数が最大である西日本新聞を掲載紙として選定し掲載したものである」、「全紙に広告掲載することが、PRのために効果的であることは明らかであるが、広告を掲載する本市の事業は他にもあり、限られた予算を有効に執行するためにも、基本的に1事業の広告だけを新聞全紙に掲載することは行っていない」との説明を受けました。

本件広告に要した費用についても、本件広告と同程度の広告を新聞紙面に掲載する場合の費用として廉価であることが認められました。

(ウ) 判断に当たっての基本的な考え方

ところで、地方財政法第4条の規定については、「地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、(中略)当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各法規違反の違法性が肯定されると解すべきである」(大阪高等裁判所平成17年7月27日判決)とされており、本件についてもこの点から判断する必要があると考えます。

(エ) 判断

これらのことを踏まえ、本件広告についてみると、西日本新聞の紙面において本件広告を掲載するとした判断には合理性を欠くところはなく、違法又は不当なところは認められませんでした。従って、この点についても、請求人の主張は理由がないものと判断します。

エ 本件広告に係る支出(支出負担行為)の手続きについて

本件広告に係る支出(支出負担行為)の手続きについても確認したところ、地方自治法等の関係規定に則って適切に行われていることから、違法又は不当な点は認められませんでした。

4 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないと判断します。