

平成25年4月5日

大阪市監査委員	東	貴	之	
同	漆	原	良	光
同	高	橋	敏	朗
同	阪	井	千	鶴子

住民監査請求について（通知）

平成25年2月13日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求につきましては、請求の内容を法律上の要件に照らして審査しました結果、次の理由により住民監査請求の対象となりませんので通知します。

記

1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

本件監査請求の趣旨は、次のとおりである。

- (1) 橋下徹市長（以下「市長」という。）は、A特別秘書（以下「同秘書」という。）に対して2012年2月1日から2013年1月末までの間に支給した給与、手当、賞与など全ての金額の返還請求をせよ。
- (2) 特別秘書の条例の制定及び採用が違法・不当でなかったとしても、市長は同秘書に対して2012年2月1日から2013年1月末までの間の同秘書の日常業務のうち、大阪市の公務に従事していない間の給与、手当、賞与相当分の返還請求をせよ。
- (3) 市長は同秘書に対して今後、給与、手当、賞与など一切の費用を支給してはならない。

監査請求の理由は、まず、特別職の秘書の職の指定等に関する条例の制定及び同秘書を採用したことの市長としての権限の乱用である。

橋下徹後援会のこの4年間の収支報告書のうちA一族の寄付、パーティー券の斡旋、寄付額が異常に多く、橋下徹後援会はA一族が支えている。

市長は、府知事時代において、A氏を私設秘書に採用し、同人が大阪府に様々な口利きなどをしたとして大阪府のHPに公表されている。

市長は大阪市の市長に当選するや、A氏を特別秘書に採用すべく、2012年1月に特別職の秘書の職の指定等に関する条例の制定を関係部署に準備させた。

ちなみに政令指定都市のうち仙台市、さいたま市においては、同様の条例が過去に制定されているが、請求人らが調査したところ現実には特別秘書は採用されていない。岡山市には特別秘書制度の条例があるが、秘書になり得る者は弁護士などの法的資格を有する者に限定しているので条例の趣旨が違う。それ以外の政令指定都市にはそもそもこのような特別秘書制度がない。

このような特別秘書制度を作る以上、何故、大阪市にとって特別秘書が必要か、従前の秘書を活用することで可能ではないか等について検討し、仮に条例を制定するにしても、税金で雇用される以上、どのような業務をさせるのかを検討する必要がある。

特に、市長の場合には、維新の会の代表も兼ねていたところ、政治活動と大阪市長の本来の秘書との業務の区分、混同について防止などの内部統制システム、殊更、日常の管理、監督をどうするのか等の事項を慎重に検討すべきところ、これを検討した形跡が全くない。

その結果、特別秘書の業務内容について本来なすべき業務の定めは何もない有様であった。

このようなズサンな条例の制定に至った理由は、市長は、まずA氏を特別秘書に採用することありきであり、市役所内部ではもちろん議会でも、慎重な審議がなく、多数決で本条例が制定された。

その結果、市長は2012年2月1日、当初の目論みの通りA氏を特別秘書に採用した。

維新の会の顧問であった吹田市長が、吹田市の発注する工事を、自らの後援会幹部の会社に約2,200万の太陽光電気設置工事について随意契約したことが明らかになり、厳しく世間から批判され、副市長が辞任するまでに至ったケースと同じ手法である。

また、同秘書の給与は、課長級として高待遇で処遇している。

大阪市から支給された給与は、月384,940円、地域手当38,494円＝423,434円（2012年4月以降は給料が358,602円、地域手当が35,860円＝394,462円に変更）、これに夏の賞与818,803円、冬の賞与についても衆議院の選挙期間中休職していたにも関わらず、743,954円も支給され、昨年12月10日までに支給された総額は合計5,565,321円に達している。

さらに、同秘書の業務内容等が一切不明である。

大阪市市民が大阪市に次の文書の情報公開請求をした。

- ① 特別職の秘書の職の指定等に関する条例の制定経過に関する文書
- ② 同秘書の業務内容を定めた文書
- ③ 同秘書にA氏を採用した理由などを記載した文書
- ④ 同秘書の平成24年2月1日から平成24年10月末日までの出勤状況を示す文書
(タイムカードがあればその文書)
- ⑤ 同秘書の平成24年2月1日から平成24年10月末日までの間に毎月支払った給料、通勤手当、住居手当、期末手当を含む各種手当額明細を記載した文書
- ⑥ 同秘書の平成24年2月1日から平成24年10月末日までの間に秘書業務日誌など名称に拘わらず同人の従事した業務内容を記載した文書
- ⑦ 同秘書が平成24年2月1日から平成24年10月末日までの間に参加した会議、行事などを記載した文書
- ⑧ その他、同秘書が関与した活動などについて記載した文書

これに対する回答は次の通りであった。

- ① 稟議書が一通あったが、特別秘書の必要性などについて記載されている文書ではなかった。
- ② 特別秘書の仕事は何をするかを定めた文書などはない。
- ③ 採用理由を示す文書もない。
- ④ 出勤を示す文書やタイムカードなどはない。
- ⑤ ほぼ開示された。
- ⑥ 秘書の業務を示す文書などもない。
- ⑦ 秘書が大阪市の庁内会議などに参加したことを示す文書もない。
- ⑧ 秘書が大阪市の公務についてした活動を示す文書もない。

情報公開請求の結果、特別秘書の業務内容について、条例の制定当時はもちろん、同秘書の従事した業務実態を示す日誌・報告等が一切ないことが判明した。

同秘書は日常何をしているか全く不明である。しかも、同人を上司が管理する内部統制システムが全くないことも明白になった。

ところで特別秘書のツイッターをみていると大阪市の業務をしているとはおよそ思われない。

市長は、一般職の大阪市職員の政治活動などの制限について条例まで作り、こと細かく一般職の行為を制限しながら、自らが採用した特別秘書の業務については、市内部においての同秘書に関する業務を点検、監視、監督する内部統制システムを全く作っておらず言わば秘書のやりたい放題である。

市長の上記一連の行為は、自らの後援会を支えてくれた幹部の息子を私設秘書から、特別秘書に採用する等「税金で恩返しする方法」＝「市政の私物化」であり、俗物、癒着政治家の典型の一例である。

このような市長の本条例の提案行為及びA氏の採用行為は、自らの後援会の幹

部の息子を採用する為の行為であるから、そもそも大阪市の業務でない行為であり、仮に市長に特別秘書制度の条例の提案、その採用行為が市長に許される行為であるとしても、このような自らの後援会の幹部の息子を特別秘書に採用する行為は裁量権を大幅に逸脱する行為であり違法である。

このような市長に許される裁量権を大幅に逸脱する行為は、地方財政法第4条1項「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」にも反する。

よって、同秘書への給与の支給は全て違法であり、今後も支給することは違法である。

また、特別秘書の業務と言われる業務は大阪市にとって特別必要とも思われないうし仮に必要であっても課長職給与を支給するほどの価値ある業務でもない。

本情報公開請求の結果が「橋下市長特別秘書のA氏業務内容記録ゼロ」とネット上に報道された。

2013年1月8日、突然「市長の特別職の秘書について」と題する公文書か私文書か意味不明の文書を大阪市から代理人弁護士に交付された。

これによると、特別秘書の業務は、中央官庁、各政党との連携調整、市会党派との連絡調整、市長からの特命事項にかかる連絡調整等と書いてある。

本件情報公開請求に関して、同秘書の業務内容を定めた文書の開示請求をした時には「作成されておらず不存在」と回答しながら、後日、このような特別秘書の業務内容について確認していたかのごとき行為は、あまりにもズサンな特別秘書条例の制定及び同秘書の業務実態のデタラメを正当化する隠ぺい工作そのものと思われる。

この文書記載の特別秘書の業務については、日常、継続的に生じる業務とも思えない。

しかも、この程度の業務に、課長職程度の高給を支給して採用するだけの価値ある業務とも思えない。この程度の業務なら、他の政令指定都市の自治体の長が行っているように、一般職の秘書で十分なしうる業務である。

よって大阪市においては、特別秘書の業務がこの文書の通りと仮定しても、その程度の業務であれば課長級職の高給を支給するほど業務ではない。

このことから、同秘書の採用により高給を支給することは、地方財政法第4条1項に違反することは明白であり、同秘書への給与の支給は全て違法であり、今後も支給することは違法である。

同秘書は、この文書の秘書業務を実際に行っているかどうか不明であるが、従事していない場合はその間の給与を返還させるべきである。

特別秘書に日常の業務を点検する業務日誌や報告が一切ない以上、市長は、同秘書に対して2012年2月1日から2013年1月末までの間にこの文書に記載のどの

ような業務に従事したのかを報告するよう命じるべきであり、それを監査委員で点検、調査すべきである。

なお、その業務に従事していない日時については、その間に相当する給与などの返還を求めるべきであり、大阪市の税金を一党、一派の活動の支援や大阪市の公務以外の業務に使うべきでないからである。

この間の業務実態を監査委員において調査することが無理な場合は、同人の日常の業務を調査する第三者委員会を設置させる等の措置の勧告を大阪市に求める次第である。

2 地方自治法第242条の要件に係る判断

地方自治法（以下「法」という。）第242条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、違法不当性が主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされ、監査請求書及び事実証明書各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が上記の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定等を欠くものとして不適法であり、監査委員は監査する義務を負わないとされている。

以下、本件請求において請求人が主張している点について検討する。

- (1) 市長の特別秘書任用行為が裁量権を大幅に逸脱する行為として違法であり、また地方財政法第4条第1項に違反するとする点について

請求人は、特別秘書の「橋下徹後援会」における寄付、パーティー券の斡旋の状況、さらに市長が知事時代に私設秘書であった特別秘書の行動等を問題として、市長が、地方公務員法第3条第3項第4号の規定に基づき、特別職の秘書の職を市長の秘書の職として指定して条例提案し、同氏を特別秘書に任用したことが市長の裁量権を大幅に逸脱する行為である旨主張するが、地方公務員法第3条第3項第4号に特別職として規定される特別秘書は、任命権者との人的関係や政治的背景に基づいて任用される職と解されており、後援会における寄付やパーティー券の斡旋を行ったことが、直ちに特別秘書として任用することの違法性を基礎付けるものとは言えず、市長の知事時代の私設秘書としての行動等についても、大阪府のホームページに掲載されている特別秘書の当時の大阪府との関わり方に対する問題意識の表明であったとしても、今般、市長が同氏を特別秘書として任用することの違法性を基礎付けるものとは言えない。

また、地方財政法第4条第1項の解釈について裁判例では、地方公共団体が事務処理に当たって準拠すべき指針である「最少経費による最大効果」の原則を一般的・抽象的に、あるいは予算執行の観点から定めたものにとどまり、それを超えて具体的な規制をするものではないとされているところ、請求人は、単に文字どおり地方財政法第4条第1項に違反する旨主張しているだけであり、個別具体的に財務会計上の行為に固有の違法性について、吟味することなく請求に及んでいると言わざるを得ない。

(2) 特別秘書の業務実態に照らして給料等の支出が違法であるとする点について

さらに、請求人は、特別秘書の業務実態を示す日誌、報告等がないことや特別秘書のツイッターの状況などから、特別秘書が本市の業務をしていない蓋然性が高いとして、特別秘書に対する給料等の支給が違法である旨主張する。

しかしながら、特別秘書は地方公務員法上の特別職に該当し、地方公務員法は適用外とされ、職務専念義務が課されず、勤務時間や休暇等の定めもないところ、そもそも業務日誌の作成や業務状況の報告等が義務付けられる対象ではない。

また、請求人が問題とする特別秘書のツイッターの状況から得ることができる情報は断片的なものと言わざるを得ず、特別秘書の業務実態のすべてを明らかにするものではなく、請求人が、これらのほかに特別秘書が本市の業務をしていないことを裏付けるような事実証明書等の提示がなされていないのであるから、特別秘書が業務をしていないことが客観的にも明らかであるような摘示がなされているとは言えない。

そうすると、本件請求は、法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。