

住民監査請求（住民投票費用の執行）について（概要）

大阪市監査委員は、次のとおり、令和2年9月7日（月曜日）に提出された住民監査請求について監査を実施し、令和2年11月19日に請求人（本市の住民であることが確認でき、補正書を提出した31人）に通知しました。（同年同月18日決定）また、本市の住民であることが確認できたが、補正書を提出しなかった請求人（15人）に住民監査請求の対象とならない旨通知しました。（却下）なお、請求書に記載された住所及び氏名に基づき住民票の照会を行ったが、大阪市の住民であることが確認できなかった請求人（1人）については、その旨通知しました。（却下）

1 請求の要旨

特別区設置協定書が違法であること、特別区設置協定書の市民理解が促進できない住民投票は違法であることにより、特別区設置協定書への賛否を問う住民投票にかかる投票会場設営や人件費など8億1277万7000円の執行の停止及び既執行額の大阪市に対する返還を大阪市長、契約担当者副首都推進局長、会計管理者及び関係職員に求める。

2 監査委員の判断の要旨（合議不調）

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、地方自治法（以下「法」という。）第242条第11項において、監査委員の合議によるものと規定されているところ、本件請求について監査を実施したが、当該請求の理由の有無等について、協議によっても監査委員の合議が調わなかった。

参考に監査委員の見解を以下に記載する。

（1）本件請求を却下すべきとする見解

本件請求の職員措置請求書は、そもそも住民投票の実施にかかる本市職員等の財務会計行為について、何ら違法性を摘示していないと思われるが、監査委員の中に、特別区設置協定書の内容や、長が大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下「大都市法」という。）第7条第2項の責務を果たしていないことが、住民投票実施費用執行の適法性に影響することもありうるのではないかとの意見もあり、上記のとおり、請求人に補正を求めたところである。

しかしながら、提出された請求人の補正書は、特別区設置協定書が違法であることにより住民投票費用を執行することが違法又は不当となることについての明確な主張、並びに大都市法第7条第2項に規定されている「分かりやすい説明」になっていないこと、及びその違法により住民投票費用を執行することが違法又は不当となることについての明確な主張になっていないとは認められない。

したがって、住民監査請求の要件である本市職員等による住民投票実施費用執行が違法不当とする個別具体的な事由の摘示をしていないため、監査請求の要件を満たしているとは認められない。

よって、本件請求は、法第242条の要件を満たさないものと判断した。

（2）本件請求を棄却すべきとする見解

住民が、監査委員に対し、住民監査請求として監査を求めることが認められるのは、普通地方公共団体の長等の財務会計上の行為が財務会計法規に違反あるいは不当なものであるときであるところ（法第242条第1項）、非財務会計上の行為に違法事由が存する場合であっても、財務会計上の行為と事実上直接的な関係に立つ原因行為が無効事由といえるような重大明白な違法性あるいは不当性があると認められるよ

うな場合には、当該普通地方公共団体の長等における財務会計上の行為自体が違法あるいは不当となりうる可能性がある」と解される。

しかし、次のとおり、A特別区設置協定書の内容は、法及び大都市法の各規定に反するとは認められず、裁量の範囲内のものであって、違法性あるいは不当性は認められない。

特別区設置協定書における一部事務組合の設置は、特別区が担う事務を4つの特別区が共同で処理する仕組みとして定めるものであって、その内容は大都市法第5条第1項第5号、同項第8号に反するものではない。大都市法第6条、同法第7条は、特別区設置協定書に記載の事項については、特別区となる関係市町村の議会及び選挙人に自治として委ねるものと解される以上、このような特別区設置協定書をもって、特別区の議会による権限等を害するものとは解されない。

以上の規定に鑑みれば、特別区設置協定書において、一部事務組合の設置が内容とされていても、法第284条第2項等に反する内容であるとまでは認められない。

また、大都市法における特別区設置協定書の「事務の分担に関する事項」、「特別区の設置に関し必要な事項」に関して、一部事務組合の設置が、法第179条第1項による長の専決処分に含まれないとする理由もない。特別区設置協定書の上記内容をもって、議会の重要な権限である議決の補充的手段としての専決処分の制度趣旨を害し、逸脱するものとまではいえない。長の専決処分による一部事務組合の設置についても、同条第3項に基づき、特別区の議会に報告し、その承認を求めることを要するとされ、議会の議決の権限を否定するものではない。

なお、一部事務組合の設置の協議は、4区すべての職務執行者が全て元大阪市長となり同一人となることから、双方代理を無効とする民法第108条第1項に反するのではないかという点、特別区設置協定書においては、議会の承認、さらには選挙人の投票を要するものであって、一部事務組合設置の手續きとなる「協議」等において、長の職務執行の公正、適正の確保がなされていないとはいえず、民法第108条の趣旨に反するものとはいえない。

また、次のとおり、B特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明を行う長の責務について、重大明らかな違法性あるいは不当性があるとは認められない。

大都市法第7条第2項は、当該投票に際し、「選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない」ことを規定するに過ぎない。

選挙人の投票は特別区設置協定書を対象とするところ、同条項によれば「分かりやすい説明」をすべき対象は「特別区設置協定書の内容」に関するものであって、基準日から投票日までの限られた期間における選挙人に対する責務を規定したものであるとして、その手續方法と内容については長に広範な裁量を認めていると解される。

住民説明会についてYouTube等を利用して選挙人が容易に視聴等できる機会等を確保する措置が取られているといえ、説明パンフレット及びタブロイド版が作成され、市内全戸に配布されている。

また、上記住民説明会及び説明パンフレットの内容については、「特別区設置協定書の内容」についての理解促進の表現方法についてまで、大都市法第7条第2項によって広く規制するものとは解されない。実施された住民説明会等については、約130分間の説明会において質疑応答に約40分が当てられており、「特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明」がなされていないといった裁量の逸脱濫用があったとまでは認められない。

作成配布されたパンフレット等の内容については、まさに「特別区設置協定書」の内容について、図表等を用いての説明が記載されているものであり、大都市法第7条第2項に反するものとは認められない。よって、請求人の主張には理由がないと判断した。

(3) 請求人の主張には理由があるので措置を勧告すべきとする見解

住民監査請求において違法を主張できるのは、財務会計行為に先行する原因行為（財務会計行為と事実上直接的な関係に立つ非財務会計上の行為）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

された当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当であるが、原因行為に無効事由といえるような重大明白な違法がある場合、あるいは著しい裁量権濫用がある場合には、財務会計行為自体も違法となると解するのが相当である。

したがって、請求人が主張する、A特別区設置協定書の内容、又はB長の特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明を行う責務について、無効事由といえるような重大明白な違法あるいは著しい裁量権濫用があるかを検討する。

Aについて、副首都推進局によると、一部事務組合の設置、及び条例による事務処理の特例に係る協議を職務執行者となる元大阪市長が行うことを想定しているとのことだが、職務執行者の規定が、自治体の形を決めるような重大かつ不可逆的な決定を行うことまでを予定しているとは考えられず、このような取扱いは、手続上可能だとしても、当該特別区の自治権を侵害するものだといわざるを得ない。

加えて、一部事務組合の設置の協議は、4区すべての職務執行者が同一人であり、民法第108条に規定する双方代理となっており、仮に同条が直接適用されるものではないとしても、このような取扱いを定めることは極めて不適切である。

したがって、特別区設置協定書において、一部事務組合の設置を定め、また府が処理すべき事務を特別区の事務にすることを定めることは、違法の疑いがぬぐい切れない。

Bについて、パンフレット等の協定書の内容そのものについての記載には、目立った不備は認められない。しかしながら、あたかも特別区の設置でそれが実現するかのような誤解を招く記載や、前提が完全に破綻した財政シミュレーションの記載がなされており、これは、市民の理解を深めるための適切な記載とは到底いえない。

そもそも大都市法の制定時に、住民投票の規定を盛り込んだ趣旨を踏まえれば、大都市法第7条第2項の説明は、市民の判断に資するため、市民の生活にどのような影響が及ぶ恐れがあるのかを丁寧に説明するものでなければならないと考えるが、今般の説明は、この立法の趣旨を踏まえたものになっていない。住民の生活等に及ぶ恐れのある悪影響にほとんど何の関心も払われていないと思われる今般の説明は、長に裁量の余地があるとしても、その範囲を逸脱濫用したものである。

したがって、大阪市長には、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明を行うに当たって著しい裁量権濫用があるものと認められる。

そして、有権者に公正、正確な情報提供がなされていない状況での住民投票には正当性が認められず、住民投票の執行もまた違法なものといわざるを得ない。

以上により、Bの点において、著しい裁量権濫用があることから、選挙費用の執行は違法であり、その差止め、又は既執行部分について、返還を求める措置を勧告するべきであると判断した。