

大阪市監査委員 森 伊 吹
同 松 井 淑 子
同 大 内 啓 治
同 西 川 ひろじ

住民監査請求について（通知）

令和 2 年 9 月 7 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いて、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については請求書等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

1 住民監査請求書（職員措置請求書）

（1）請求の要旨

ア 監査の請求の趣旨

松井一郎大阪市長は、特別区設置についての住民投票等にかかる予算 10 億 7183 万 4000 円のうち、住民投票費用 8 億 1277 万 7000 円を執行してはならない。

イ 監査請求の理由

（ア）臨時大阪市会で 9 月 3 日に承認された「特別区設置協定書」は違法なものである

A 一部事務組合の違法性

特別区設置協定書では、大阪市を廃止し、4 つの特別区に分割すると同時に、4 特別区で構成する「一部事務組合」を設置して 151 もの事務を行うことになっている。

一部事務組合とは、事務を共同で実施しようとする地方公共団体が協議により規約を決め、知事が許可して設立する（地方自治法 284 条第 2 項）。特別区設置協定書における 4 特別区はまだ存在しておらず、協議も規約も知事の許可も存在しない。「他の特別区と共同で事務を処理する」という特別区の意味も存在しない。

大阪都構想による特別区がまだ存在しない段階で、一部事務組合の設置を特別区設置協定書で規定するのは、特別区の自治権を侵害している。

また、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」は、第5条で特別区設置協定書は「特別区とこれを包括する都道府県の事務の分担に関する事項」を作成するとしている。大阪都構想の場合、特別区設置協定書は大阪市廃止後に設置する4つの特別区と大阪府の事務分担を定めるものであって、特別区でも大阪府でもない別の特別地方公共団体である一部事務組合の事務分担まで定めているのは、法律の規定を逸脱している。

B 条例による事務処理の特例の違法性

特別区設置協定書の事務分担では、大阪府内の4特別区は、東京都の特別区が法律と政令により処理している事務とは異なる膨大な事務を処理することになっている。別表1-1から別表1-4までに記載の約2800もの事務である(法令の条項ごとの事務数)。これについては、本来、法令上は大阪府が分担すべきものであるにもかかわらず、「条例による事務処理特例制度」の活用により、特別区の手務分担にするとされている。

地方自治法252条17の2は「都道府県は都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。条例を制定する場合においては、都道府県知事はあらかじめ、その権限の属する事務の一部を処理することとなる市町村の長に協議しなければならない」としている。(※「市町村」には特別区を含む)

この規定によれば、大阪都構想で大阪市廃止後に設置される4特別区が、都道府県権限に係る法令事務を処理するための条例を制定するには、大阪府と特別区の協議が必要である。しかし、特別区はまだ存在しておらず、大阪府との協議も存在しない。特別区との協議がないままに、法令上は大阪府が処理すべき事務を条例制定によって特別区の手務にすると決めている特別区設置協定書は、特別区の自治権を侵害する違法なものである。

(イ) 新型コロナウイルス禍で特別区設置協定書への市民の理解が促進できない住民投票は違法である

「大都市地域における特別区の設置に関する法律」第7条第2項は「関係市町村の長は、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」と規定している。

この規定により2015年5月の住民投票の際、大阪市は投票前に大阪市内で住民説明会を39回開催した。説明会はいずれも盛況で、会場の収容能力を超えて、会場に入れない人も出るほどだった。

ところが、今年11月1日に予定されている2度目の住民投票においては、大阪市は新型コロナウイルス感染防止の観点から、住民説明会を8回、オンライン説明会を3回しか予定していない。住民説明会は動画サイト「ユーチューブ」で公開し、オンライン説明会では質疑を受け付けるとしているが、インターネットを利用しない人にとっては何の意味もない。また、ケーブルテレビに松井一郎・大阪市長が出演して大

阪都構想について説明する番組を放送するとのことだが、ケーブルテレビはキー局の放送に比べて広く視聴されているものではなく、視聴の習慣がなければどうアクセスしていいのかすら分からない。

8回の住民説明会にしても、新型コロナウイルスの感染防止対策として、参加者数は相当絞り込まれるであろうし、5年前の住民投票時とは比較にならない少数の市民しか参加できない。各区役所に住民説明会をモニターテレビで視聴する会場が開設されることになっているが、新型コロナウイルスの感染防止対策を講じる必要があるのは説明会会場と同様であり、視聴者数は相当に制限される。また、モニターテレビの視聴では疑問点を質問することはできない。

住民説明会から排除される圧倒的多数の市民に対し、ユーチューブの閲覧やオンライン説明会、ケーブルテレビの番組放送という道しか用意しないのは、インターネットやケーブルテレビを利用した情報収集の習慣がない市民が「情報弱者」になると分かった上での対応であり、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」第7条第2項で定める大阪市長の責務を果たしておらず、違法である。

上記2点から、「特別区設置協定書」及び特別区設置協定書の賛否を問う住民投票は違法なものであり、大阪市会で9月3日に可決された補正予算のうち、特別区設置についての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円の執行停止を求めるものである。

なお、大阪市を廃止して特別区を設置することの是非を問う住民投票は、5年前の2015年5月17日に実施された。その結果は周知のように「反対多数」での否決だった。大阪都構想は法的に決着済みであり、再度の住民投票は議会の一事不再議の原則に反している。新型コロナウイルス禍で、前回の住民投票を上回る経費を使って2度目の住民投票を実施することの問題点も指摘しておく。

2 補正内容

職員措置請求書の内容について、一部に補正が必要な箇所が認められたことから、(I)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、(II)大都市地域における特別区の設置に関する法律第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を求めたところ、請求人から令和2年10月6日に(1)の補正書が提出された。

(1) 補正書（令和2年10月6日提出）

ア 特別区設置協定書の違法により住民投票費用の執行が違法となることについて

大阪市職員措置請求書では、9月3日に大阪市会で可決された「特別区設置協定書」は、一部事務組合と、条例による事務処理の特例は地方自治法に違反していると指摘した。地方自治法に違反する「特別区設置協定書」の是非を問う住民投票にかかる予算の執行停止を求めたのである。住民投票にかかる予算、「住民投票費」は、総額8億1277万7000円であり、その区分は次の通りである。報酬7701万6000円、職員手当等2億3842万9000円、報償費2461万1000円、旅費395万1000円、需用費7061万5000

円、役務費 1 億 2567 万 3000 円、委託料 2 億 2198 万 1000 円、使用料及賃借料 5039 万 9000 円、備品購入費 10 万 2000 円である。

財務会計法規上、「住民投票費」の執行停止を求めるのは、次の法規定による。

地方自治法 2 条第 16 項は「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」とし、同条 17 項は「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする」と規定している。地方自治法 232 条の 3 は「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為(これを支出負担行為という)が、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない」とし、同条の 4 第 2 項「会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない」と規定している。

地方自治法に一部違反している「特別区設置協定書」の是非を問う住民投票にかかる予算について、上記の地方自治法の条項から、その執行停止を求める。なお、特別区設置協定書の違法性につき議論があるため、直ちに違法を確定出来ない場合でも、違法の疑いのある特別区設置協定書の是非を問う住民投票にかかる予算を執行するのは不当である。

イ 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と、その違法により住民投票費用の執行が違法になることについて

大阪市では平成元年に行政区の再編成が行われ、北区と大淀区、東区と南区が合併し、それぞれ北区、中央区となった。中央区の例でみると、昭和 60 年 6 月～9 月にかけて東区では計 23 回、60 団体への住民説明会が行われ、南区では同年 6 月～10 月にかけて計 28 回、39 団体への住民説明会が開催されている。二つの行政区を一つにするだけでもこれだけの回数を行っている。

大阪都構想は 131 年の歴史がある政令指定都市の大阪市を廃止するという、行政区の合区とは比べ物にならない大規模な自治体再編だ。ことの重大性からすれば、住民説明会が 8 回で、有権者約 220 万人のうち約 4000 人しか参加できないというのは、市民に対し十分な説明をしたことには到底ならない。ちなみに、2015 年 5 月の住民投票の際には、住民説明会は 39 回実施され、約 3 万人が参加した。

今回の住民説明会は回数も会場の定員も少なすぎて、申込者が定員を超え抽選になった。大阪市が消滅するかどうかという重大局面で、大阪市民は抽選に当選しなければ住民説明会に参加することすらできなかった。この大阪市の住民説明会のやり方は、大阪都構想について市民理解を促進するという目的から外れ、新型コロナウイルス禍でアリバイ的に実施したものと言うほかない。運よく住民説明会に参加できたごく一部の市民は「分かりやすかった」と思うかもしれないが、大阪市が行う住民説明とは大阪市民を広く包含するものでなくてはならず、有権者の 0.2 %を納得させたとしても、大阪市が「市民に対し分かりやすい説明をした」ことにはならない。

付け加えれば、有権者である大阪市民は納税者である。税金を納めている自治体の構造が根底から変わる施策について、住民説明会に参加を申し込んだ納税者を「抽選に外れた」と排除し、住民説明会に参加して質問する機会を与えないのは、納税者を愚弄し、納税者の権利を侵害していることも指摘しておく。

大阪都構想の住民説明会は回数の少なさ、定員の少なさだけでなく、内容も大いに問題がある。大半は松井一郎・大阪市長による「大阪都構想のPR」であり、参加住民との質疑応答の時間が極端に短い。参加者が大阪都構想について自身の見解を述べてから質問しようとする、司会者が再三にわたってそれを遮るといった言語道断な進行も行われている。大阪都構想に限らず、一般的に住民説明会というのは、行政側が施策の説明をするだけでなく、住民の意見をしっかりと聴きそれに回答する場である。司会者が住民の発言を遮る住民説明会など住民説明会とは言えない。まだ質問があつて手を上げている参加者がいるのに、「時間が来た」と終了する。有権者、納税者たる住民に説明を尽くすという姿勢はまったくない。住民説明会に参加できた市民にとっても、説明内容や質疑時間は決して満足できるものではなく、ましてや、ユーチューブ動画の視聴では、質問することさえそもそもできない。大阪市住之江区の住吉市民病院が廃止されることになった際にも、住民説明会が開催されたが、参加希望者が説明会場に入れないとか、司会者が住民の発言を遮るとか、住民の質問がまだ残っているのに「時間切れ」と説明会を打ち切るようなことはなかった。繰り返すが、住民説明会の歴史に照らして、大阪都構想の住民説明会は住民説明会の体をなしていない。

オンラインによる住民説明会も3回、実施されるが、「Zoom」は今年に入っての新型コロナウイルス禍で世間に認知、使用が広がったばかりのシステムである。まだ使ったことがない人や、使い方が良く分からない人も多く、そうした人々はオンライン説明会から「排除」されてしまう。やはり、市民を広く包含する説明会にはなっていない。

大阪都構想について大阪市は、住民説明会だけでなく、広報紙、動画など複数のツールで市民向けの広報を行っているが、これらについて大阪市の特別参与の山本良二・近畿大学教授は「広報というより広告になっている」「特別区になるとすべてがバラ色になるとアピールしすぎるのはどうか。内容が偏っている」と苦言を呈している。8月の大阪都構想の広報に関する会議で、山本・特別区参与の指摘に対し、副首都推進局の広報調整担当課長は、広報について市民を「賛成に誘導する」ものだと説明し、広報内容が偏っていることを認めている。

このように、大阪都構想に関する大阪市の市民向けの情報提供は、「市民に住民投票で賛成票を投じさせる」ことを目的とした内容になっており、政令指定都市の大阪市が自主財源の乏しい特別区に分割され、分割によって行政運営の必要経費は増大するのに国の地方交付税は増額されず慢性的な税収不足に陥ることなど、重大なデメリットに触れていない。住民説明会に参加した市民が「マルチ商法の説明のよう」とコメントしたように、「都合が悪いことは隠し、楽観的な展望ばかりを市民に伝える」という方針を堅持している。

総合的に見て、大阪市の行っている大阪都構想に関する市民向けの説明作業は、住民説明会の対象者が限定的な上に質疑の時間も極めて不十分であるばかりか、その他のツールによる説明内容もバラ色の展望だけを伝える極めて偏った内容になっており、大阪都構想及び特別区設置協定書に対する市民の疑問に何ら対応していない。大阪都構想及び特別区設置協定書への市民理解を促進するどころか、大阪都構想には重大な市民的デメリットがあるという事実を敢えて市民に知らせないよう隠蔽し、市民が正しく知ることを阻害しており、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」7条第2項の

「関係市町村の長は、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」との規定に違反している。財務会計法規上から、「住民投票費」の執行停止を求めるのは、次の法規定による。

地方自治法2条第16項は「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」とし、同条第17項は「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする」と規定している。地方自治法232条の3は「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為(これを支出負担行為という)が、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない」とし、同条の4第2項「会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない」と規定している。

大阪市は「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に一部違反した状態で、住民投票への手続きを進めており、大阪都構想及び特別区設置協定書への市民理解が阻害されているため、「特別区設置協定書」の是非を問う住民投票にかかる予算について、上記の地方自治法の条項から、その執行停止を求める。なお、前述の説明会の開催回数及びその内容等について「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に違反するか議論があるため、直ちに違法を確定できない場合でも、開催回数の少なさ、賛成論からの一方的広告とも言える資料使用などからみて、違法の疑いのある住民投票にかかる予算を執行するのは不当である。

以下、主張の補足を述べる。

上記アとイの2点は、地方自治法2条第16項及び同条第17項、232条の3及び232条の4第2項に違反することから、特別区設置協定書の賛否を問う住民投票は違法なものであり、大阪市会で令和2年9月3日に可決された令和2年議案第135号令和2年度大阪市一般会計補正予算(第5回)のうち、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ものである。

3 請求の受理

本件請求については、補正書が提出されたことで、大阪市長及び職員が、特別区設置についての住民投票等に係る予算の内、住民投票費用812,777,000円を執行することについて、公金の支出について違法不当事由の摘示があり、地方自治法(以下「法」という。)第242条の要件を満たしていると認められるとの意見があり、受理することとした。

4 暫定的な停止勧告

監査委員は、住民投票費用の執行について、法第242条第4項に規定する停止勧告を行うか協議を行ったが、停止すべきことを勧告することについて合議が調わなかった。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項等

大阪市長及び職員が、特別区設置についての住民投票等に係る予算の内、住民投票費用 812,777,000 円を執行したことを対象に、それが違法不当な公金の支出となり、大阪市に損害が発生しているかどうかについて、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

2 監査の実施場所及び日程

(1) 実施場所

行政委員会事務局執務室

(2) 実施日程

令和2年9月7日から同年11月18日

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・請求人兩名は、協議会を毎回傍聴してきた。協定書に法的な問題点があることに気づき、特別区設置協定書案を採決しないよう大阪市会、府議会に陳情書を提出した。
- ・9月3日臨時大阪市会で、特別区設置協定書案が可決され、同時に住民投票等に係る予算10億7183万4000円が承認された。コロナ禍で極めて制約された中で実施される違法ともいえる協定書の是非を問う住民投票は、市民の理解を促進できない。
- ・私たち請求人は、9月7日、住民投票費用8億1277万7000円の執行停止を求める住民監査請求を提出することにした。先月30日補正通知を受け、短期間に作業を行い、10月6日に4000字近い補正書を提出、翌7日に正式に受理され今日の陳述に至ったものである。
- ・まず、臨時大阪市会で可決された特別区設置協定書が一部違法であり、費用の執行停止を求めることについて述べる。
- ・協定書では、大阪市を廃止し、4特別区を設置すると同時に、特別区で構成する一部事務組合を設置して介護保険などの事務事業を行うことになっている。
- ・一部事務組合は地方自治法284条2項に従い設置される。また当然であるが、特別区がまだ存在しない段階で、一部事務組合の設置や事務分担を協定書で定めるのは、地方自治法の規定を逸脱していると考える。
- ・介護保険は、東京都23区のように特別区でなく、大阪市廃止後に設置される4つの特別区が共同で作る一部事務組合が事業実施することになっているが介護事業者などから多くの問題が指摘されている。
- ・10月7日の市長会見全文によると、一部事務組合による介護保険事業の実施について、記者と松井市長との間で多くの質疑がなされているのが記録されている。

- ・松井市長は、今と全く同じ状況で仕事が続けられると述べているが、4つの特別区の間で介護の需要に格差があると考えるがうまく調整できるのか、一部事務組合ではそれぞれの区議会選出される議員が審議しているいろいろなことが決定されるが、このような組織の下で弾力的に決定できるか、記者からも懸念の声が上がっているというのを改めて感じた。
- ・次に、条例による事務処理の特例の違法性を述べる。協定書の事務分担では、4特別区は膨大な事務を処理することとなっている。
- ・地方自治法 252 条 17 の 2 の規定によれば、4 特別区が都道府県権限に関わる法令事務を処理するための条例を制定するためには、大阪府と特別区の協議が必要である。
- ・しかし、存在していない特別区と大阪府の協議もないわけであり、大阪府が処理すべき事務を特別区が処理すると定める事務処理は、特別区の自治権を害する違法なものであると言わざるを得ない。
- ・財務法規上、住民投票予算 8 億 1277 万 7000 円の執行停止、ないし既執行額の返還求めるのは、次の規定による。
- ・地方自治法 2 条第 16 項は、地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならないとし、同条第 17 項は前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とすると規定している。また、地方自治法 232 条の 3、同条の 4 第 2 項も同様の趣旨の規定がなされている。これらの地方自治法の条項から、その執行停止を求めるものである。
- ・協定書の違法性について議論があるため、直ちに違法を確定できない場合でも、違法の疑いのある協定書の是非を問う住民投票にかかる予算を執行するのは不当であると考える。
- ・まず、そもそも大都市地域における特別区の設置に関する法律で、なぜ住民投票が法律で義務付けられているのかであるが、特別区への格下げ、分割される地域の市民が不利益を被るからである。
- ・2012 年 8 月の衆院総務委員会で、公明党の佐藤茂樹衆院議員は、この法案の提案者として、この規定を盛り込んだ理由を指定都市が廃止になって、権限や税財源の面で格下げという事態が生じて、住民の生活等に大きな影響があるからだと説明している。
- ・この法案が成立した後の 2012 年 9 月の第 30 次地方制度調査会の専門委員会で行政法の専門家である太田匡彦・東京大学教授は大阪市民は茨の道に行くのかと述べている。つまり、来月行われる住民投票は、大阪市民に対し、4つの特別区に分割され格下げされて、茨の道を歩くことになって本当によいのですかと大阪市民に最終確認するためのものである。
- ・松井大阪市長の市民に対する説明義務とは、大阪都構想が実現すれば、市民にはどんな茨の道が待っているのか、それを説明することである。しかし松井市長は、こうしたデメリットについてほとんど語っていない。
- ・大阪市のホームページの Q A には、いわゆる大阪都構想のメリットとデメリットはという質問で、システム改修や庁舎改修が必要となりますが、こうした体制を実現するために必要な費用と考えており、特別区の財政運営は、財政シミュレーションにより成り立つことが示されていると書かれており、大阪市はこれをもってちゃんとデメリットを記載しているとしているが、こんなものでは都構想のデメリットを説明したことになっていない。
- ・地方制度調査会で太田教授が大阪市民は茨の道に行くのかと述べたのは、大阪市を分割することで行政運営の必要経費である基準財政需要額は増大するのに、国からの地方交付税は複数の特別区の一つとみなして計算するため、分割による基準財政需要額の増大分の地

方交付税が増額されないことを指している。4つの特別区は国が国民に保障しているナショナルミニマムさえ満たされない日本一貧乏な基礎自治体になることを指して太田教授は茨の道と言ったのである。

- ・法定協議会では、この特別区の歳入不足を明らかにしないために、特別区の基準財政需要額を試算しなかった。
- ・市町村合併の協議会では、合併前と合併後の基準財政需要額を算出したうえで協議している。自治体再編ではそれが当然である。
- ・大阪都構想の場合は、副首都推進局がこの作業をしないため、自民党市議団が独自で試算し、特別区になれば、基準財政需要額に少なくとも200億円足りなくなるとの結果を公表した。
- ・2013年10月30日の大阪府・大阪市特別区設置協議会で、大都市局の課長が、7区案の場合は、区ごとに基準財政需要額を計算すると地方交付税を1041億円増額する必要があると述べている。つまり7区案の場合、基準財政需要額に1041億円も足りない行政運営を強いられることになっていた。
- ・大阪都構想が抱えているこの致命的な欠陥、市民的デメリットはこれまで行政ぐるみで隠ぺいされてきた。
- ・大阪市の広報に関して助言する特別参与の大学教授は、かねてより、特別区になるとすべてがバラ色になるとアピールしすぎるのはどうか、内容が偏っていると苦言を呈していた。しかし大阪市は表現を微修正するだけで、根本的に改めることはしなかった。
- ・8月18日の大阪都構想の広報に関する会議で、特別参与のかなり偏った内容であるとの指摘に対し、副首都推進局の広報調整担当課長は、市民を賛成に誘導するためにやっているものだと答えている。
- ・これは不適切発言と報道されているが、不適切発言ではなく実際にやっていることを正直に言うだけである。
- ・賛成に誘導するための説明は、大都市法に定める市民理解を促進するための分かりやすい説明ではない。
- ・分かりやすい説明とは、政令市の廃止によって市民生活にどんな不利益が発生するかマイナスの影響面も正直に説明することである。
- ・市民に配布された説明パンフレットには、大阪市はさらに成長する、成長の果実を市民に還元すると根拠薄弱なバラ色の未来を謳うだけでなく参考資料として、嘉悦学園の試算による特別区の設置による経済効果が掲載されている。
- ・この報告書では、人口270万人の大阪市を4分割して人口規模を小さくすれば、一人当たりの行政コストが最低となる約50万人の自治体規模に近づくため、年間約1千億円もの行政コストが削減できるとしている。しかし人口が増えて行政コストが増大するのは都市化するのが主な要因であり都市インフラの集積によって行政の仕事も増え物価も高くなるからである。嘉悦学園の報告書どおりなら、大阪市は4分割によっていきなり田舎にならなければならない。
- ・2018年6月に、この報告書が公表されたとたん、各方面の専門家から批判や反論が噴出している。
- ・説明パンフレットの32ページには、特別区設置によりランニングコストが年30億円増大

するとの記載がある。行政運営コストが増大するのに、嘉悦学園の報告書を参考書として付けておいて、市民にランニングコストが1千億円減少すると誤解させ、住民投票に賛成させようとしている。

- ・8月初め吉村知事、松井市長が揃って記者会見し、これでコロナに打ち勝てるとうがい薬の励行をした。ドラッグストアの店頭からうがい薬が消えた、いわゆるイソジン会見があったが、このイソジン会見と同じ構図でより大掛かりで行われているのが大阪都構想である。
- ・市民がドラッグストアにうがい薬を買いに行ったように、こぞって住民投票で賛成票を投じるように仕組まれているのである。
- ・住民説明会が8回しか開催されなかったり、オンライン説明会に置き換えられたのは、新型コロナウイルスの影響である。
- ・説明パンフレット8ページには、大阪の成長戦略として統合型リゾートの誘致が挙げられている。しかしコロナ禍でカジノ業者の収益が悪化し大阪進出どころではない。
- ・日本国内でも税収の減少は間違いなく、地方交付税も減額される。
- ・33ページの特別区の財政シミュレーションは実現可能性がない架空の話である。
- ・新型コロナウイルスの発現によってがらりと変わった社会情勢を受け止めず、何事もなかったかのような成長戦略やシミュレーションを市民に堂々と示すことは、大都市法に定めるわかりやすい説明になっていないどころか市民を騙そうとするものである。
- ・このような状況では、住民投票で賛成多数となっても市民を騙して導いた結果に過ぎない。
- ・総合的に見て、大都市法に一部違反した状態で、住民投票の手続きを進めており、特別区設置協定書の市民理解が阻害されているため、住民投票にかかる予算について、地方自治法の条項から、その執行停止を求める。なお、直ちに違法を確定できない場合でも、違法の疑いのある住民投票にかかる予算を執行するのは不当である。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

- ・最初の請求書では回数等の形式面で違法という主張をし、補正書によって、パンフレット内容についてもデメリットを隠ぺいして市民を騙しているという主張を追加した。
- ・請求の段階ではまだ予算が成立したばかりで、住民説明会の回数が8回ということしか分からなかったが、1か月を経過して、請求人も住民説明会に参加し、パンフレットも全戸配布され、あまりに偏っているという報道も最近流れていることから内容面でも違法であるという主張であった。

4 監査対象所属の陳述（15頁に詳述）

副首都推進局及び行政委員会事務局を監査対象所属とし、令和2年10月14日に副首都推進局長ほか関係職員より陳述等を聴取した。

5 監査対象所属に対する調査（18頁に詳述）

令和2年10月16日、同年同月20日及び同年同月26日に、行政委員会事務局職員が、副首都推進局職員に対して調査を行った。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

(1) 関係法令等

ア 大都市地域における特別区の設置に関する法律の規定

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。）によれば、特別区の設置に関して、特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならないとされ、総務大臣は、報告を受けたときは、遅滞なく、その内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事に意見を述べるものとされている（第5条第4項、同条第5項）。

また、特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に送付しなければならないとされ、関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協定書の送付を受けたときは、当該特別区設置協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならないとされている（第5条第6項、第6条第1項）。

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、議会の審議の結果を、速やかに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなければならないとされ、特別区設置協議会は、特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、通知を受けた日（以下「基準日」という。）を関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならないとされている（第6条第2項、同条第3項）。

関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から60日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならないとされ、関係市町村の長は、特別区の設置についての投票に際し、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とされている（第7条第1項、同条第2項）。

イ 大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令の規定

大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令（以下「大都市法施行令」という。）によれば、特別区の設置があった場合においては、従来当該特別区の地域の属していた関係市町村の長であった者が、当該特別区の区長が選挙されるまでの間、その職務を行うとされている（第13条）。

ウ 地方自治法の規定

地方自治法によれば、一部事務組合の設立について、普通地方公共団体及び特別区は、その事務の一部を共同処理するため、その協議により規約を定め、都道府県の加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、一部事務組合を設けることができるとされ、その協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならないとされている（第284条第2項、第290条）。

また、都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところ

により、市町村が処理することとすることができ、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものされ、当該条例を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならないとされている（第252条の17の2第1項、同条第2項）。

長の専決処分については、普通地方公共団体の議会が成立しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができることとされ、普通地方公共団体の長は、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならないとされている（第179条第1項、同条第3項）。

地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならず、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならないとされ、違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とするとされている（第2条第16項、同条第17項）。

支出負担行為は、法令又は予算の定めるところに従わなければならない、会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができず、長の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができないとされている（第232条の3、第232条の4）。

（2）協定書承認までの経過等

ア 総務大臣への報告等

大都市法第4条第1項の規定に基づき設置された、大阪府・大阪市大都市制度（特別区設置）協議会（以下「協議会」という。）会長は、令和2年6月23日付けで、大都市法第5条第4項の規定に基づき、特別区設置協定書（案）について、総務大臣に報告を行い、同年7月21日付けで同書に係る形式的な記載の誤りについて訂正の報告を行ったところ、同年同月28日付けで、総務大臣から協議会、大阪市長及び大阪府知事あてに、同条第5項の規定に基づき、同書の内容について検討したところ、特段の意見がない旨の意見があった。

イ 大阪市長等への送付

協議会会長は、令和2年7月31日付けで、大都市法第5条第6項の規定に基づき、大阪市長及び大阪府知事に特別区設置協定書（以下「協定書」という。）を送付するとともに、併せて大阪市長に、大都市法施行令第1条の規定に基づき、協定書の要旨を送付した。

ウ 大阪市会等における協定書の承認

大都市法第6条第1項の規定に基づき、協定書の承認についての議案が、令和2年8月18日に大阪府議会及び大阪市会へ、それぞれ上程され、同年同月28日に大阪府議会において、また同年9月3日に大阪市会において、それぞれ承認された。

エ 基準日の通知

協議会会長は、大阪市長及び大阪府知事から、大阪市会及び大阪府議会が協定書を承認した旨の通知をいずれも令和2年9月4日に受けたため、大都市法第6条第3項の規定に基づき、その旨を大阪市選挙管理委員会（以下「選管委員会」という。）委員長に通知した。

(3) 協定書の内容

協定書には、一部事務組合及び条例による事務処理の特例について、次の内容が定められている。

ア 一部事務組合

協定書には、「八 その他特別区の設置に関し必要な事項」の「2. 特別区において共同で処理する事務」において、特別区が担う事務の一部について、専門性の確保、サービスの実施に係る公平性及び効率性の確保を図るため、一部事務組合等を活用し、共同で処理することが定められている。

このうち、一部事務組合については、特別区の設立の日に設置し、介護保険などの事務・事業、住民情報系7システムなどのシステム管理、福祉施設や市民利用施設などの施設管理及び処分検討地などの財産管理の事務を共同処理する等の考え方にそって設けることが定められている。

イ 条例による事務処理の特例

協定書には、「四 特別区と大阪府の事務の分担」の「1. 事務の分担」において、特別区が処理する事務について、法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされる事務のほか、都道府県が処理することとされている事務のうち住民に身近な186の事務、指定都市が処理することとされている事務のうち住民に身近な628の事務、中核市が処理することとされている1503の事務及び市町村が処理することとされている事務のうち、特別区の特例により都が処理することとされている事務であっても、住民に身近な特別区が処理することが相応しい569の事務を、特別区が処理することが定められている。

また、協定書には、このうち、現に東京都の特別区が法律又はこれに基づく政令により処理することとされている事務とは異なる事務については、条例による事務処理特例制度等の現行制度を活用して対応することが定められている。

(4) 住民投票実施の決定経過等

ア 予算の成立

令和2年8月18日に、令和2年度大阪市一般会計補正予算（第5回）が大阪市会へ上程され、同年9月3日に可決された。これには、住民投票費として、職員手当等238,429,000円、委託料221,981,000円、役務費125,673,000円など、計812,777,000円が計上されている。

イ 住民投票の実施の決定

選管委員会は、協議会会長から、令和2年9月4日に協定書が大阪府議会及び大阪市の会において承認された旨の通知を受けたとの通知を同日受領したため、同年同月7日に大阪市選挙管理委員会議を開催し、同年11月1日を投票日として、大阪市を廃止し特別区を設置することについての投票（以下「住民投票」という。）を執行することを決定した。

(5) 住民説明会の実施状況等

副首都推進局は、大都市法第7条第2項「関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、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。」との規定に基づき、基準日となる令和2年9月4日から告示日前日である同年10月11日までの38日間に、次のとおり、住民説明会の開催やケーブルテレビでの番組放送、パンフレット等を配布することで、市民に対して協定書の内容の説明を行った。

ア 住民説明会の開催等

副首都推進局は、特別区設置協定書の説明のために、会場及びオンラインで、住民説明会を行った。

(ア) 会場説明会

会場説明会は、令和2年9月26日から同年10月4日までの間に8回実施された。各会場の定員は300名から500名程度であり、また会場での説明会の様子は、付近の区役所等の視聴会場で視聴でき、視聴会場は各回5か所から7か所設置され、1か所につき定員が30名から50名程度であった。参加は事前申込みのうえ、申込み多数の場合は抽選とされた。また、説明会の様子はYouTubeでライブ配信されたほか、開催日翌日から同年10月11日までの間は記録映像も視聴可能であった。

(イ) オンライン説明会

YouTube及び双方向コミュニケーションツール（Zoom）を利用したオンライン説明会は、令和2年9月30日から同年10月10日までの間に3回実施された。双方向コミュニケーションツール（Zoom）での参加定員については、各回300人程度、事前申込みのうえ、申込み多数の場合は抽選とされた。また、説明会の様子はYouTubeで配信されたほか、開催日翌日から同年10月11日までの間は記録映像も視聴可能であった。

イ ケーブルテレビでの説明番組

副首都推進局は、令和2年9月21日から同年10月11日の間、ケーブルテレビで、特別区制度についての説明番組の放送を行った。番組は、制度でめざすもの・ポイントに関するものと制度概要に関するものの2本で、1本30分であり、これをJ:COMでは、12時30分から13時と22時から22時30分、Bascomでは14時から14時30分と21時30分から22時に、期間中毎日、それぞれの放送時間帯の内容は日ごとに入れ替えて放送した。

ウ パンフレットの配布等

(ア) パンフレット

副首都推進局は、特別区設置協定書の説明のために、「特別区設置協定書」について（説明パンフレット）と題する小冊子を作成し、市内全戸に配布している。

このパンフレットは、「特別区設置協定書」の概要のほか、特別区制度の必要性、意義・効果や、特別区設置に伴うコスト、特別区の財政シミュレーションに加えて、参考資料として、学校法人嘉悦学園試算による特別区の設置による経済効果等が記載されており、全42ページのものである。

（イ）タブロイド版

副首都推進局は、特別区設置協定書について、と題する二つ折り4ページのタブロイド判を作成、市内全戸に配布している。

このタブロイド判の記載内容は、前記（ア）のパンフレットのダイジェスト的なものとなっている。

（6）住民投票の告示等

令和2年10月12日に、大阪市廃止・特別区設置住民投票の告示がなされた。同日、選管委員会は、同日現在の選挙人名簿登録者数を発表しており、それによると、同日現在の選挙人名簿登録者数は、2,236,504人である。

2 監査対象所属の陳述

（1）副首都推進局の陳述

- ・一部事務組合の違法性に対して陳述する。一部事務組合においては、特別区設置の日から切れ目なく、特別区の事務分担とされた事務を共同処理する必要があることから、特別区設置の日において、特別区の協議により規約を定め、設置することを特別区設置協定書において記載したものである。
- ・その手続きについては、次に述べる経過のとおり、国との協議を行いながら、検討を行ってきた。
- ・特別区設置の日における一部事務組合の設立については、前回の住民投票前に、総務省から当時の特別区設置協議会事務局に対して、特別区が設置されてから特別区自身が判断するというのが、法の趣旨から自然な考え方であると認識しているが、このことについて、貴協議会事務局としてのお考えを伺いたいとの質問があった。
- ・質問を受けて、当時の事務局から総務省に対して必要な法改正を要望した後、総務省自治行政局市町村課との協議の結果、地方自治法第179条第1項に基づく専決処分に対応することも検討されたい、との回答を得たため、特別区設置の日における職務執行者の専決処分に基づく一部事務組合の設立は法的に問題がないとの前提のもと、特別区制度案の検討を進めてまいった。
- ・この点、大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令第13条第1項において、特別区設置後、特別区長が選任されるまでの間、職務執行者がその職務を行うことが規定されている。
- ・その後、最終的に、一部事務組合の設立を職務執行者の専決処分で行うことを前提とした特別区設置協定書案について、当時の総務大臣から特段の意見はありませんとの回答を得て、平成27年5月17日に住民投票が実施された。

- ・以上の一部事務組合の設立に関する考え方は、今回の特別区の制度設計でもそのまま踏襲している。
- ・平成31年3月7日の第23回大都市制度特別区設置協議会において、特別区設置の日に職務執行者の専決で一部事務組合を設立することが法的に問題ないか、改めて総務省に文書で確認するよう要望があったため、令和元年5月8日に総務省自治行政局行政課に照会した。
- ・この照会に対して、同年6月に、総務省から、特別区設置の日における元大阪市長の専決処分による設置については、特段問題が無い旨の回答を得た。
- ・そして、今回も前回と同じく、特別区設置の日における一部事務組合の設置を定めた特別区設置協定書案について、総務大臣から特段の意見はありませんとの回答を得て、令和2年11月1日の住民投票を実施することとなった。
- ・なお、協定書において、一部事務組合の事務分担まで定めているのは、法律の規定を逸脱しているのご意見については、協定書においては、特別区と大阪府の事務の分担を記載しているものであり、また、一部事務組合は特別区が担う事務を共同で処理する仕組みとして大都市法第5条第1項第8号の「特別区の設置に関し必要な事項」として規定しているものであり、法律の規定を逸脱したものではないことから、請求人の主張は当たらないと考えている。
- ・事務処理特例条例の制定に関しては、この間総務省から質問・意見はなく、地方自治法第252条の17の2第2項の規定に基づき、特別区設置の日に、知事から各特別区の職務執行者に事務処理特例条例の制定について協議を行う、知事が、特別区の設置の日において臨時会が招集される場合においては府議会の議決により、又は専決処分により、事務処理特例条例を定めるという手続を想定しており、特別区設置の日における事務処理特例条例の制定を前提とした特別区設置協定書案についても、総務大臣から特段の意見はありませんとの回答を得ている。
- ・以上から、一部事務組合の設立の協定書への記載と事務処理特例条例の制定については、何ら違法性はないものと考えている。
- ・特別区設置協定書に関する分かりやすい説明については、関係書類として提出させていただいたとおり、大都市法第7条第2項の規定に基づき、大阪府議会及び大阪市会の承認後、速やかに実施したところである。
- ・前提として、この法令に基づき、分かりやすい説明を行うには、基準日となる9月4日から告示日前日10月11日の38日間で実施しなければならないという非常に厳しい時間的制約があった。
- ・住民説明会の開催については、このような時間的制約がある中で、新型コロナウイルス感染症対策を講じる必要があるため、できる限り多くの市民の方にご参加いただけるよう、大型民間施設で開催することとしたが、安全性や費用の面から、開催回数や参加定員数は抑制せざるを得なかった。
- ・しかしながら、多くの市民の方に、ご自宅等で住民説明会の様子をご覧いただけるようYouTubeによる動画配信やケーブルテレビによる特別区制度の説明動画を放映したほか、Zoomを活用したオンライン説明会を開催した。また、全区役所等に視聴会場を設け、インターネット環境がなくても住民説明会の様子をご覧いただけるよう対応するとともに

に、特別区設置協定書の内容を説明したパンフレットやタブロイドを市内全戸に配布した。

- ・こういった様々な取組により、新型コロナウイルス感染症対策により一定の抑制をしながらも、市民のみなさんの制度理解が深まるよう力を尽くしてまいったところである。
- ・住民説明会では、特別区設置協定書について丁寧に説明させていただき、必要に応じて、あらかじめ設定していた終了時刻を延長して質疑応答に対応してまいった。また、できる限り多くの方から質問を受けられるよう、発言機会1回につき質問は1問に限定し、簡潔にご質問いただくよう一定のルールを要請させていただいたところである。なお、別途質問をいただいた場合は、メール、郵送及びFAXにより回答させていただくとともに、回答要旨をホームページに掲載しているところである。
- ・特別区制度に関する市民向けの情報提供については、これまでの法定協議会での議論を踏まえ、分かりやすく制度内容を説明することに加えて制度の必要性や、意義・効果をお伝えすることが理解の促進につながるという観点から、局内でも十分な検討を経て作成されており、内容的には適切なものとなっている。
- ・以上のことから、大都市地域における特別区設置に関する法律第7条第2項に定める分かりやすい説明については、適切に実施したところで何ら違反することはない。
- ・以上のとおり、一部事務組合の設立、事務処理特例条例の制定について特別区設置協定書には何ら違法性はなく、住民説明会も適法に行われているので、請求人の主張には理由がない。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

- ・法律に基づいた説明という点では、直接の説明会、インターネット、紙媒体の全戸配布、ケーブルテレビ等でできるだけ多くの市民の皆様が制度理解を図られるような機会を作ってきたという意味で市としての役割を果たしており、大都市法第7条第2項に反するものではない。
- ・地方自治法第179条第1項の専決処分、大都市法施行令第13条第1項の当該特別区の区長が選挙されるまでの間の職務執行者は、今回の場合は4つの特別区全て元大阪市長である。
- ・地方自治法の長の専決処分について、大阪市長が特別区の議会が議決すべき事件を処分した場合、地方自治法第179条第3項で次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならないと規定されているとおりに手続きを取ることとなる。

(2) 行政委員会事務局の陳述に代わる書面

- ・大阪市を廃止し特別区を設置することについての投票については、大都市地域における特別区の設置に関する法律第7条第1項の規定により、特別区設置協議会が大阪府知事及び大阪市長から大阪府議会、大阪市会の両議会において特別区設置協定書が承認された旨の通知を受けた日から60日以内に投票に付さなければならないとされている。
- ・当該法令に則り、令和2年9月4日に特別区設置協議会会長が両議会において承認された旨の通知を受けたとの通知を同日受領したため、令和2年9月7日に大阪市選挙管理委員会議を開催し、令和2年11月1日を投票日として、大阪市を廃止し特別区を設置

することについての投票を執行することを決定したものである。

- ・上記のとおり、当局としては、関係法令に則り適正に投票の執行を行っており、関係する予算の支出に違法、不当な点は無いものとする。

3 監査対象所属に対する調査

令和2年10月16日、同年同月20日及び同年同月26日に、行政委員会事務局職員が、副首都推進局に確認した内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 投票費用の執行状況等

住民投票費として812,777,000円を計上している令和2年度大阪市一般会計補正予算(第5回)は、令和2年9月3日に大阪市会で可決された。当該住民投票費は、職員の超過勤務等の手当、住民投票に向けた啓発等に順次執行されている。

(2) 一部事務組合の設立等

副首都推進局の陳述等によると、一部事務組合の設立等については、次のとおりである。

- ・一部事務組合の設置については、特別区設置の日に、大都市法施行令第13条第1項の規定に基づき、各特別区の長の職務執行者となる元大阪市長が、地方自治法第179条第1項に基づく専決処分で行うことを前提としている。
- ・条例による事務処理の特例に係る協議については、知事から同じく各特別区の長の職務執行者となる元大阪市長に事務処理特例条例の制定について協議を行うことを想定している。
- ・一部事務組合の設立については、平成27年に実施された住民投票の際の特別区設置協定書の作成のときから、総務省と協議しながら検討してきており、総務省から、職務執行者の専決処分により設立することについては問題ない、との回答を得ている。
- ・一部事務組合の設置に係る職務執行者の協議も含めた手続きについては、総務大臣から「特段の意見はありません」との回答を得ていることから、双方代理(民法[明治29年法律第89号]第108条)に関する規定も含め、法的に問題はない。

また、一部事務組合の設立の協議は、法第290条の規定に基づき関係地方公共団体の議会の議決を経なければならず、長が専決処分で行った場合、法第179条第3項の規定に基づき、次の会議において議会に報告し、その承認を求めなければならない。なお、長の専決処分が議会の承認を得られなかったとしても、当該処分の効力には影響がない、という通達等がある(昭和21年12月27日地発乙第641号、昭和26年8月15日地自行発第217号)。

(3) 説明会の実施状況等

ア 会場説明会

副首都推進局によると、令和2年9月26日から同年10月4日までの間に8回実施された住民説明会の参加者等の状況は、次のとおりである。

日時		会場名	申込数	参加ハガキ発送数	参加者数
9月26日（土） 10:30～	会場	大阪市中央公会堂	934人	470人	420人
	視聴会場	北区役所	49人	35人	22人
		都島区役所	28人	28人	23人
		福島区役所	21人	21人	16人
		東成区役所	40人	30人	25人
		旭区役所	57人	30人	27人
		城東区役所	64人	35人	23人
		鶴見区役所	37人	30人	23人
14:00～	会場	クレオ大阪中央	486人	445人	373人
	視聴会場	天王寺区役所	20人	20人	15人
		生野区民センター	32人	32人	24人
		阿倍野区役所	59人	49人	44人
		東住吉区役所	59人	48人	40人
		平野区役所	54人	30人	24人
9月27日（日） 10:30～	会場	スイスホテル南海大阪	849人	515人	425人
	視聴会場	中央会館	11人	11人	10人
		西区役所	30人	29人	22人
		大正区民ホール	37人	37人	28人
		浪速区役所	11人	11人	8人
		住之江区役所	31人	29人	25人
		苅田土地改良記念会館	29人	29人	25人
		西成区役所	29人	28人	21人
14:00～	会場	アートホテル大阪ベイタワー	380人	380人	311人
	視聴会場	此花区役所	12人	12人	8人
		港区役所	19人	19人	11人
		西淀川区役所	28人	28人	23人
		淀川区役所	29人	28人	19人
		東淀川区役所	61人	30人	24人

日時		会場名	申込数	参加ハガキ発送数	参加者数
10月3日（土） 10:30～	会場	メルパルクホール	664人	529人	422人
	視聴会場	此花区役所	19人	19人	15人
		港区役所	23人	23人	17人
		西淀川区役所	21人	19人	16人
		淀川区役所	29人	29人	15人
		東淀川区役所	51人	30人	22人
14:00～	会場	ハービスホール	723人	445人	354人
	視聴会場	北区役所	24人	24人	19人
		都島区役所	29人	27人	17人
		福島区役所	18人	18人	13人
		東成区役所	18人	18人	12人
		旭区役所	32人	29人	25人
		城東区役所	64人	35人	29人
		鶴見区役所	28人	26人	18人
10月4日（日） 10:30～	会場	シェラトン都ホテル大阪	1,110人	490人	407人
	視聴会場	天王寺区役所	18人	17人	8人
		生野区民センター	49人	49人	34人
		阿倍野区役所	52人	44人	36人
		東住吉区民ホール	55人	48人	37人
		平野区役所	47人	30人	25人
14:00～	会場	エル・おおさか	524人	385人	288人
	視聴会場	中央区役所	3人	3人	3人
		西区民センター	25人	25人	17人
		大正区民ホール	27人	27人	19人
		浪速区役所	15人	15人	9人
		住之江区役所	28人	25人	13人
		住吉区民センター	86人	50人	35人
		西成区役所	32人	32人	20人
会場合計			5,670人	3,659人	3,000人
視聴会場合計			1,640人	1,341人	1,004人

また、会場説明会の次第は次のとおりである。

項 目	めやす	午前の部	午後の部
市長 開会あいさつ	2分	10:30	14:00
(部長) 協定書概要説明	33分	10:35	14:05
市長 説明	25分	11:05	14:35
知事 説明	15分	11:30	15:00
質疑応答	45分	11:45	15:15
(司会) 終了のアナウンス・退出誘導		12:30	16:00

副首都推進局によると、実際の時間配分は、令和2年10月3日、4日開催分の平均で、説明が約1時間30分に対し、質疑応答が約38分であった。

イ オンライン説明会

令和2年9月30日から同年10月10日までの間に3回実施された双方向コミュニケーションツール（Zoom）を利用したオンライン説明会の参加者等の状況は、次のとおりである。

日時	会場名	申込数	参加メール送信数	参加者数
9月30日（水） 19:00	オンライン	440人	438人	285人
10月7日（水） 19:00	オンライン	177人	177人	135人
10月10日（土） 14:00	オンライン	292人	290人	197人
合 計		909人	905人	617人

また、オンライン説明会の次第は次のとおりである。

項 目	めやす	午後の部	夜の部
市長 開会あいさつ	2分	14:00	19:00
(部長) 協定書概要説明	33分	14:05	19:05
市長 説明	25分	14:35	19:35
知事 説明	15分	15:00	20:00
質疑応答	45分	15:15	20:15
(司会) 終了のアナウンス		16:00	21:00

副首都推進局によると、実際の時間配分は、令和2年10月7日、10日開催分の平均で、説明が約1時間30分に対し、質疑応答が約40分であった。

ウ その他

副首都推進局によると、令和2年10月11日まで大阪市ホームページから閲覧可能であったYouTubeによる住民説明会の動画配信の再生回数は、同日現在、会場8回分、オンライン3回分合計で約14,000回（この数は、他媒体に掲載の住民説明会視聴回数を含まない。）となっている。

また、副首都推進局によると、住民説明会に合わせ、令和2年10月10日までに受け付

けた、市民の方から寄せられた740件（回答不要なものや、特別区制度以外の質問や意見を含む）の質問等に対し、同年同月19日時点で、400件について回答している。

（４）パンフレット等の作成・配布状況等

ア パンフレット等の記載と大都市法第7条第2項の規定

大都市法第7条第2項は、関係市町村の長に、「特別区設置協定書の内容」について分かりやすい説明をすることを求めているところ、副首都推進局の作成したパンフレット等には、特別区設置協定書の概要のほか、特別区制度の必要性、意義・効果や、特別区設置に伴うコスト、特別区の財政シミュレーション等が記載されている。

この点について、副首都推進局は、大都市法第7条第2項に定める「分かりやすい説明」については、地方公共団体の判断に委ねられており、どのように、どういった説明をしなければならないかなど具体的な規定や法令解釈はないが、特別区の設置は住民に対して大きな影響を及ぼすことから、住民投票に際して住民に十分な情報を提供する必要があると認識しており、この観点から、「分かりやすい説明」を行うにあたっては、特別区設置協定書に定められている事項は当然のことながら、特別区の必要性や効果・意義もあわせて説明することで、より制度理解の促進につながると考えている。

イ パンフレット等の作成経過

副首都推進局によると、パンフレット等の作成に当たっての特別参与の関与については次のとおりである。

- ・より効果的な広報活動の推進を図っていくため、パンフレット、タブロイド判のほか、動画や区広報紙等について専門的見地から助言を受けている。
- ・助言の内容は、色合いや文字のポイントなどデザイン面が多く、適宜修正している。
- ・パンフレット、タブロイド判に関して、表現面の助言のうち、客観的に記載すべき、断言しているように受け取られる、デメリットが住所変更手続きしか無いように見え、乱暴な議論という印象であるといった助言については、適宜該当箇所を修正した。

ウ パンフレット等の配布状況

副首都推進局によると、前記1（5）イのパンフレットについては、令和2年9月26日から同年10月1日の間に、また同じくタブロイド判については令和2年10月4日から同年同月9日の間に、それぞれ大阪市内へ全戸配布を行ったとのことであり、その配布部数は、約160万部を見込んでいる。

4 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明及び監査対象所属に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求は次のとおりである。

請求人は、職員措置請求書において、特別区設置協定書が、①一部事務組合の設置の規定

が特別区の自治権を侵害しており、②特別区と大阪府以外の特別地方公共団体である一部事務組合の事務分担を定めている点で法律の規定を逸脱しており、及び③大阪府が処理すべき事務を特別区の事務にすると定めている点で特別区の自治権を侵害しており、違法なものであること、並びに関係市町村の長は、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない責務を負うところ、大阪市長はその責務を果たしておらず、違法であることから「特別区設置協定書」及び特別区設置協定書の賛否を問う住民投票は違法なものであり、特別区設置の住民投票に係る住民投票費用 812, 777, 000 円の支出について、違法であるので執行しないことを求めている。

これについて、第1の2に記載のとおり、請求人に対し、補正を求めたところ、提出された補正書により、請求人は次のとおり主張を補正した。

特別区設置協定書の違法により住民投票費用の執行が違法となることについては、地方自治法第2条第16項「地方公共団体は、法令に反してその事務を処理してはならない」等の条項を摘示して、地方自治法に一部違反している「特別区設置協定書」の是非を問う住民投票にかかる予算について、同条項等から執行停止を求め、なお、特別区設置協定書の違法性を直ちに確定できないとしても、違法の疑いのある特別区設置協定書の是非を問う住民投票にかかる予算を執行するのは不当であるとしている。

特別区設置協定書への市民の理解が促進できない住民投票は違法であることと、その違法により住民投票費用を執行することが違法になることについては、前段について、住民説明会の回数の少なさ、定員の少なさとともに、質疑応答が不十分であることなど、説明会の進行が不適切であることを主張し、また広報紙などの市民向け広報が、極めて偏った内容であると主張して、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との大都市法の規定に反しているとしている。後段については、地方自治法第2条第16項「地方公共団体は、法令に反してその事務を処理してはならない」等の条項を摘示し、大都市法に一部違反した状態で住民投票への手続きを進めているとして、住民投票にかかる予算について、同条項等から執行停止を求め、なお、大都市法違反の違法性を直ちに確定できないとしても、違法の疑いのある住民投票にかかる予算を執行するのは不当であるとしている。

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、法第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

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、当該行為等が「違法」として財務会計法規上の義務に違反し、又は不当である旨を具体的に摘示し、請求人において財務会計法規上の義務違反となる事由を他の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、その主張事実を証する書面を添えて請求をする必要があるとされている。

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、令和2年10月6日に提出された請求人の補正書は、補正を求めた、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、並びに大都市地域における特別区の設置に関する法律第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るとは認められない。

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に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があると解される。

そこで、請求人が主張する、①特別区設置協定書の内容、さらには②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関する違法性あるいは不当性について、非財務会計上の行為に関するものではあるが、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かを検討する。

①特別区設置協定書の内容について、請求人は次の点で地方自治法第2条第16項、同条第17項、第232条の3、第232条の4第2項に違反し、違法あるいは不当と主張する。

- ・ 特別区が存在する前の時点で一部事務組合の設置を協定書で定めるのは、特別区の自治権侵害である。
- ・ 府と特別区の事務分担を定めるべき協定書において、それ以外の特別地方公共団体である一部事務組合の事務分担を定めるのは、法律の規定を逸脱している。
- ・ 特別区との協議がないままに、府が処理すべき事務を特別区の事務にすることを定めている協定書は、特別区の自治権を侵害する違法なものである。

しかし、次のとおり、①特別区設置協定書の内容について、重大明白な違法性あるいは不当性があるとは認められない。

確かに、地方自治法第284条第2項は、地方公共団体及び特別区は、協議により規約を定めることにより一部事務組合を設けることができる旨規定し、特別区設置協定書における特別区はいまだ存在しないことから、その内容はこの点で同項に適っていないともいえる。

しかしながら、大都市法は、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的とする手続を規定するところ（大都市法第1条）、同法第5条は、特別区設置協定書には、第1項第5号として「特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項」を、同項第8号には「前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項」について特別区設置協定書を作成することを規定する。

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。

特別区設置協定書における特別区による一部事務組合の設置のための手続は、特別区設置のその日において、4つの各特別区の長の職務執行者となる元大阪市長が、地方自治法第179条第1項に基づく専決処分で行うものと、条例による事務処理の特例に係る協議については、知事から同じく各特別区の長の職務執行者となる元大阪市長に事務処理特例条例の制定について協議を行うものとされている。

特別区設置協定書については、大都市法第6条は、議会の承認を必要とし、さらには同法第7条は、関係市町村の選挙人の投票を要するとしている。すなわち、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、地方自治法第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、地方自治法第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。前述のとおり、特別区設置協定書は、関係市町村の議会の承認、選挙人の投票に付されるものであって、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、この点も手続内容として大都市法第5条第1項第5号の「特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項」及び同条第8号の「特別区の設置に関し必要な事項」とされ、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続きとなる「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、民法第108条の趣旨に反するものとはいえない。

特別区設置協定書の内容は、以上のように、地方自治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。

②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、請求人は次の点で大都市法第7条第2項に違反し、違法あるいは不当であると主張する。

- ・ 住民説明会の回数、参加者数が前回に比べ少なく、代替措置も限定的で、多数の市民を十分に情報が行き届かない状態においている。
- ・ 住民説明会の進行も、参加住民の質問を司会が遮り、質疑応答を時間で打ち切るなど極めて不適切である。
- ・ 市民向けの広報、情報提供は、市民に賛成票を投じさせることを目的とした偏った内容になっており、重大なデメリットに触れていない不適切なものである。

しかし、次のとおり、②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、重大明白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1項は、各議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けた日を基準日として、60日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付すべきことを規定しているところ、同条第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として、その手続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。

特別区設置協定書については、令和2年9月4日が基準日となるところ、同日以後において採られた、特別区設置協定書の内容について、選挙人の理解を促進する手続等は、1（5）アないしウのとおりであった。

同ア及びイの住民説明会及びケーブルテレビ等での説明会についてみると、確かに、平成27年5月17日実施の大都市法に基づく住民投票の際における「特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明」よりも、その方策、回数等については異なるものである。

しかしながら、基準日となる令和2年9月4日当時とそれ以後において、選挙人が登録される大阪市内においては、新型インフルエンザ特別措置法（平成24年法律第31号）に基づく内閣総理大臣による令和2年4月7日からの緊急事態措置以後、新型コロナウイルス感染者が日々、確認されていた状況であって、平成27年5月17日実施の住民投票の際における状況とは異なる状況にある。

選挙人は2,236,504人であるところ、3（3）のとおり、説明会の実施状況等に鑑みれば、確かに、会場説明会に関しては、説明会への参加に対する選挙人の需要を満たして

いるとはいえないものの、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る。

さらには、1（5）のとおり、「『特別区設置協定書』について（説明パンフレット）」及び「特別区設置協定書について」と題するタブロイド版が作成され、市内全戸に配布されている。

以上、このような方策手続をもって、大都市法第7条第2項による裁量権の逸脱濫用があったとまでは認められない。

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、大都市法第7条第2項によっても「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」と規定するのみであって、「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、同条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、3（3）ア及びイのとおり、質疑応答については、約130分間の説明会において約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。

「特別区設置協定書」の内容そのものの記載以外の記載については、施策によって目指すところ、大阪市が委託して行った試算結果、協定書を作成した協議会において取り上げられた財政シミュレーションについて、前提条件等を明示した記載があるところ、特別区設置協定書の内容を前提とした記載であって、このような記載を大都市法第7条第2項が禁じているとも解されない。

パンフレット等の作成過程においては、3（4）イのとおり、大阪市特別参与が関与しており、助言を受けて適宜修正されたものが配布されており、当該配布されたパンフレット等の記載を確認しても、「特別区設置協定書の内容」と明らかに異なる事柄の記載も認められず、大都市法第7条第2項に反するものとは認められない。大都市法第7条第2項は、住民投票に際しての基準日以後の長による選挙人への説明について、「特別区設置協定書の内容」の理解促進を規定したものに過ぎないと解されることに鑑みれば、実施配布された住民説明会及びパンフレット等の内容について、同条項に反し、長の裁量の逸脱濫用があったとまでは認められない。

以上により、請求人が主張する①②について、本市職員等の財務会計上の行為が違法となる、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はいえない。

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、①特別区設置協定書の内容、又は②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。

①について、請求人は、特別区設置協定書において、特別区が存在する前の時点で一部事務組合の設置を定め、また特別区との協議がないままに、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のは、特別区の自治権を侵害しており違法であると主張している。

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。

このうち、一部事務組合の設置については、長の専決処分について、議会に報告し、その承認を求めることになってはいるが、議会の承認が得られなくても設置の効果に影響はないとされ、議会の、ひいては当該特別区住民の民意によるコントロールには限界がある。

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。

②について、請求人は、市民向けの広報、情報提供が、市民に賛成票を投じさせることを目的とした偏った内容になっており、重大なデメリットに触れていない不適切なものであって違法であると主張している。

確かに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、それ以外で、「めざすもの」である、或いは「試算」であると断りを入れてあるとはいえ、あたかも特別区の設置でそれが実現する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。今回の住民投票にかかる説明が、令和2年8月18日の副首都推進局職員の発言にある、「賛成に誘導するため」の広

報であったことは明らかである。

そもそも大都市法の制定時に、議員立法の提案者は、住民投票の規定を盛り込んだ理由について、指定都市が廃止になって、権限や税財源の面で格下げという事態が生じて、住民の生活等に大きな影響があるからだと説明している。その趣旨を踏まえれば、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、②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べきであると判断した。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）

第2条 略

2～15 略

16 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

17 前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

第179条 普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。ただし、第162条の規定による副知事又は副市町村長の選任の同意及び第252条の20の2第4項の規定による第252条の19第1項に規定する指定都市の総合区長の選任の同意については、この限りでない。

2 議会の決定すべき事件に関しては、前項の例による。

3 前二項の規定による処置については、普通地方公共団体の長は、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。

4 略

（支出負担行為）

第232条の3 普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。

（支出の方法）

第232条の4 会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができない。

2 会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない。

（条例による事務処理の特例）

第252条の17の2 都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。

2 前項の条例（同項の規定により都道府県の規則に基づく事務を市町村が処理することとする場合で、同項の条例の定めるところにより、規則に委任して当該事務の範囲を定めるときは、当該規則を含む。以下本節において同じ。）を制定し又は改廃する場合には、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない。

3～4 略

（組合の種類及び設置）

第284条 地方公共団体の組合は、一部事務組合及び広域連合とする。

2 普通地方公共団体及び特別区は、その事務の一部を共同処理するため、その協議により

規約を定め、都道府県の加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、一部事務組合を設けることができる。この場合において、一部事務組合内の地方公共団体につきその執行機関の権限に属する事項がなくなつたときは、その執行機関は、一部事務組合の成立と同時に消滅する。

3～4 略

(議会の議決を要する協議)

第290条 第284条第2項、第286条(第286条の2第2項の規定によりその例によることとされる場合(同項の規定による規約の変更が第287条第1項第2号に掲げる事項のみに係るものである場合を除く。))を含む。)及び前2条の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

(以下略)

2 大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成24年法律第80号)

(定義)

第2条 略

2 略

3 この法律(第12条及び第13条を除く。)において「特別区の設置」とは、関係市町村を廃止し、当該関係市町村の区域の全部を分けて定める区域をその区域として、特別区を設けることをいう。

(道府県の区域内における特別区の設置の特例)

第3条 地方自治法第281条第1項の規定にかかわらず、総務大臣は、この法律の定めるところにより、道府県の区域内において、特別区の設置を行うことができる。

(特別区設置協議会の設置)

第4条 特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第252条の2の2第1項の規定により、特別区の設置に関する協定書(以下「特別区設置協定書」という。)の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会(以下「特別区設置協議会」という。)を置くものとする。

2 略

(特別区設置協定書の作成)

第5条 特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

- 一 特別区の設置の日
- 二 特別区の名称及び区域
- 三 特別区の設置に伴う財産処分に関する事項
- 四 特別区の議会の議員の定数
- 五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項
- 六 特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項
- 七 関係市町村及び関係道府県の職員の移管に関する事項
- 八 前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項

2～3 略

4 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。

5 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別区設置協定書の内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事に意見を述べるものとする。

6 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に送付しなければならない。

(特別区設置協定書についての議会の承認)

第6条 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前条第6項の規定により特別区設置協定書の送付を受けたときは、同条第5項の意見を添えて、当該特別区設置協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速やかに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなければならない。

3 特別区設置協議会は、前項の規定により全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から当該関係市町村及び関係道府県の議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から同項の規定による通知を受けた日(次条第1項において「基準日」という。)を関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならない。

(関係市町村における選挙人の投票)

第7条 前条第3項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から60日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。

2 関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、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。

3～7 略

(以下略)

3 大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令(平成25年政令第42号)

(特別区設置協議会による特別区設置協定書の要旨の送付)

第1条 特別区設置協議会は、大都市地域における特別区の設置に関する法律(以下「法」という。)第5条第6項の規定により関係市町村の長に特別区設置協定書を送付する場合においては、当該特別区設置協定書の要旨を作成し、併せてこれを送付しなければならない。

(職務執行者の選任)

第13条 法第2条第3項に規定する特別区の設置(第25条を除き、以下「特別区の設置」という。)があった場合においては、従来当該特別区の地域の属していた関係市町村(以下「旧所属市町村」という。)の長であった者(地方自治法第152条又は第252条の17の8第1項の規定により旧所属市町村の長の職務を代理し又は行う者であった者を含む。以下「旧所属市町村の長であった者」という。)が、当該特別区の区長が選挙されるまでの間、その職務を行う。

2～3 略

(以下略)

4 民法（明治29年法律第89号）

（自己契約及び双方代理等）

第108条 同一の法律行為について、相手方の代理人として、又は当事者双方の代理人としてした行為は、代理権を有しない者がした行為とみなす。ただし、債務の履行及び本人があらかじめ許諾した行為については、この限りでない。

2 前項本文に規定するもののほか、代理人と本人との利益が相反する行為については、代理権を有しない者がした行為とみなす。ただし、本人があらかじめ許諾した行為については、この限りでない。

（以下略）