

## 住民監査請求（特別区設置協定書広報事業）について（概要）

大阪市監査委員は、次のとおり、令和2年10月22日（木曜日）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12月17日（10人）に請求人に通知しました。（同年同月16日決定）

### 1 請求の要旨

「説明パンフレット」は、本来の特別区設置協定書の内容についてわかりやすく説明するという目的を逸脱して、一面的な記載により誤解を生じさせたり、大阪市廃止、特別区設置の住民投票を賛成に作為的に誘導する内容になっており、財政支出行為の目的を喪失させるものであるから、説明パンフレットによる広報事業は不適當かつ違法である。

監査委員は大阪市長に対し、次の措置を講ずるよう勧告することを求める。

ア 大阪市長と副首都推進局長に「説明パンフレット」の作成・全戸配布のために公金から支出した計1億1304万1千円を全額返還させること（作成責任に応じて）

イ 大阪市長は「説明パンフレット」が一面的かつ特別区設置の住民投票を賛成に作為的に誘導する記載について謝罪し、訂正する広報を全大阪の住民に全戸配布するよう命ずるとともに、大阪市長と副首都推進局長に、謝罪・訂正広報に要した経費を全額請求すること。

### 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であるが、本件請求について、監査を実施したが、審議の結果、合議が調わなかったことから、監査及び勧告についての決定には至らなかった。

参考までに監査委員の見解を以下に記載する。

#### （1）本件請求を棄却すべきとする見解

請求人は、説明パンフレットの記載を詳細に引用し、或いは財政シミュレーションに関する記載を摘示して、それら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項の求める「分かりやすい説明」から逸脱していると主張しているため、これについて次のとおり検討した。

##### ア 説明のための資料に、特別区設置協定書に記載のない事項を記載することの是非について

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、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」ことを規定している。

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、その内容について、長に広範な裁量を認めていると解される。したがって、特別区設置協定書の内容の理解を促進するため、説明のための資料等に特別区設置協定書の内容以外を記載することを禁じているとは解されない。

そして、その広範な裁量権が与えられた趣旨に鑑み、同条項の「分かりやすい説明」のために広報資料等を作成する場合には、その記載が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等によりその記載が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合についてのみ、裁量権の逸脱濫用となるものとする。

##### イ 「なぜ、特別区制度が必要なのか」「大阪のさらなる成長を実現」「住民に身近なサービスを充実」等の記載は、「分かりやすい説明」の範囲を逸脱するものか

説明パンフレットは、大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」のために作成された広報資料であるが、その記載は、その表紙下部に、本件「協定書の記載事項に加え、協定書の作成に向け『大都市制度（特別区設置）協議会』においてとりまとめられた、大阪における『特別区制度』の概要を」説明するものと記載されているとおり、大部分がその範囲の記載であると認められる。

そして、請求人が請求書において指摘する説明パンフレットの記載の大部分も、大都市制度（特別区設置）協議会（以下「協議会」という。）で取りまとめられた内容であるところ、それを説明パンフレットに記載することを同法が禁じているとは解されない。

他方、確かに、「副首都ビジョン」や、その中で「統合型リゾート（IR）」「リニア中央新幹線」といった事業を「アフターコロナを見据えた大阪の再生・成長」として、特別区設置でめざすものであると位置づけることは、協議会において行われてはいない。したがって、説明パンフレットの記載は、本件協定書の内容及び協議会で取りまとめられた内容の説明にとどまるものではない。

しかしながら、協議会で取りまとめられたとはいえない記載のうち、「副首都ビジョン」については、その制度面での取組みとして、「副首都・大阪にふさわしい新たな大都市制度」として特別区制度をめざすとしており、「副首都ビジョン」を特別区設置のめざすものであるとすることが、明白に合理性を欠いた評価であるとは認められない。また、同じく「統合型リゾート（IR）」「リニア中央新幹線」といった事業が、今後の大阪の成長に関わらないものともいえず、アフターコロナを見据えたものとの評価を与えることが、明白に合理性を欠くものとは認められない。

したがって、これらの記載についても、同法が禁じているところであるとは解されない。

また、説明パンフレットの記載のうち、本件協定書の内容及び協議会で取りまとめられた内容を超えるものはごく一部であり、そういった記載が含まれているとしても、説明パンフレットが全体として大都市法第7条第2項に定める「分かりやすい説明」についての長の裁量権の逸脱濫用となるとまではいえない。

#### ウ 財政シミュレーションの記載は、「分かりやすい説明」の範囲を逸脱するものか

説明パンフレットに記載された財政シミュレーションは、関係所属の陳述等によるとおり、本年6月開催の第34回と第35回の協議会の中であった、既存のシミュレーション更新を求める意見を踏まえて関係所属において作成したものといえる。

同回の協議会において求められたのは、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえて財政シミュレーションをやり直すことであったところ、説明パンフレットによると、その影響のうち、当該財政シミュレーションに反映されたのは小中学校給食費の無償化に係るものであり、それ以外については「適切な試算を行うことは現時点では困難」としたうえで、「国からの相応の財源措置が想定され」として取扱ったことが認められる。現時点で適切な試算が困難とする現状分析は、いわゆる新型コロナウイルス感染症患者の新規発生が抑制できていない令和2年9月の状況下では不合理なものとはいえない。また、国からの相応の財源措置に係る想定も、地方財政制度として、いわゆるリーマンショック時の交付税等の措置等の実績等に鑑みれば全く根拠を欠くものではない。

したがって、当該財政シミュレーションは、その前提条件の設定において、事実の基礎を欠く、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠いたものではなく、その前提条件を明示して記載することは、大都市法第7条第2項に定める「分かりやすい説明」についての長の裁量権の逸脱濫用となるものではない。

以上のとおり、説明パンフレットの記載について、大都市法第7条第2項に定める「分かりやすい説明」に係る長の裁量権の逸脱濫用があったとは認められない。

そして、説明パンフレットの記載が大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」に反するものではない以上、その作成及び配布が、法第2条第14項等に違反するものではない。

よって、説明パンフレットによる本件協定書の広報事業について、違法不当な点はなく、請求人の主張には理由がない。

#### (2) 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

請求人は、説明パンフレットの記載を詳細に引用し、或いは財政シミュレーションに関する記載を摘示して、それらが大都市法第7条第2項の求める「分かりやすい説明」から逸脱していると主張しているので、これについて次のとおり検討した。

##### ア 説明のための資料に、特別区設置協定書に記載のない事項を記載することの是非について

大都市法第7条第2項は、住民投票に向けた選挙人への情報提供について、長に「分かりやすい説明」をすることを求めているところ、同条項は「分かりやすい説明」と規定するのみであるので、どのように、どういった説明を行うかについては、長に広範な裁量の余地が認められ、特別区設置協定書の内容の理解を促進するため、説明のための広報資料等に特別区設置協定書の内容以外を記載することも許される。

ただし、その裁量の余地も全く無限定なものではなく、虚偽の内容や、特別区設置協定書との関連性が認められない、また社会通念上読者に事実と異なる認識を与える恐れが高いと思われる記載については、裁量権の逸脱濫用となるものとする。

## イ 「なぜ、特別区制度が必要なのか」「大阪のさらなる成長を実現」「住民に身近なサービスを充実」等の記載は、「分かりやすい説明」の範囲を逸脱するものか

説明パンフレットは、大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」のために作成された広報資料であるが、関係所属の陳述等によれば、説明パンフレットの記載は、本件協定書の内容のほか、協議会で取りまとめられた内容を説明するものとのことであり、その趣旨はパンフレット表紙下部にも記載がある。そして、説明パンフレットの記載がそのとおりのものであるならば、その記載は本件協定書の「分かりやすい説明」として、長の裁量の余地を越えるものではない。

そして、請求人の指摘する記載の大部分は、協議会で取りまとめられた内容である。しかし、「統合型リゾート（IR）」「リニア中央新幹線」といった事業を「アフターコロナを見据えた大阪の再生・成長」として、特別区設置でめざすものであると位置づけることは、協議会において行われてはいない。

確かに、「統合型リゾート（IR）」「リニア中央新幹線」といった事業が今後の大阪の成長に関わらないものではないと認められるので、そのことを別途大阪市の見解として表明するのであれば問題はないと思われるが、協議会において、「アフターコロナを見据えた大阪の成長」として、特別区設置と関連するものであるかのように取りまとめられたものとして説明することは事実と反している。

## ウ 財政シミュレーションの記載は、「分かりやすい説明」の範囲を逸脱するものか

関係所属の陳述等によれば、説明パンフレットに記載された財政シミュレーションは、本年6月開催の第34回と第35回の協議会の中であった、既存のシミュレーションの更新を求める意見を踏まえて関係所属において作成したものであるとのことである。

しかし、同回の協議会において求められたのは、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえて財政シミュレーションをやり直すことであったところ、その影響のうち、財政シミュレーションに反映されたのは小中学校給食費の無償化に係るもののみであり、その他については、「適切な試算を行うことは現時点では困難」としつつ「国からの相応の財源措置が想定され」として、試算の前提条件から外している。結果的に財政シミュレーションの収支見通し等として表された数字は、新型コロナウイルス感染症の影響が全くないものとなっており、これは、協議会での議論を踏まえたものとはいえない。

そして、パンフレットの読者は、まず財政シミュレーションのグラフの数字に着目すると思われるところ、その数字は上記のとおりであるにもかかわらず、グラフの記載により読者に、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえても、特別区が収支不足に陥る恐れはないと協議会で結論付けられたといった事実と異なる認識を与える恐れが高い。また、当該財政シミュレーションは関係所属が作成したもので、協議会へ提出、議論されてはいないため、協議会で取りまとめられた内容であるとして説明することは事実と反している。また財政シミュレーション自体は本件協定書の内容に含まれていないものであるにもかかわらず『特別区設置協定書』の概要」と題された章に置かれていることも、読者に当該財政シミュレーションが本件協定書に含まれているとの事実と異なる認識を与える記載であるといえる。

以上のとおり、説明パンフレットの記載には、事実と反する点や、読者に事実と異なる認識を与える恐れの高い記載が含まれていることから、説明パンフレットの記載は、大都市法第7条第2項に定める「分かりやすい説明」についての長の裁量権を逸脱濫用したものと認められる。

そして、説明パンフレットの記載が、大都市法第7条第2項の求める「分かりやすい説明」に違反するものである以上、その作成、配布は、大都市法第7条第2項に違反し、その事業への経費の支出は、法第2条第14項、地方財政法第4条に違反した違法なものである。

よって、説明パンフレットによる本件協定書の広報事業は違法なものであり、請求人の主張には理由があると認められるので、本件協定書の広報事業に支出された公金について、返還を求める措置を取るよう勧告すべきである。