

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 10 月 22 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 対象となる財務会計上の事実

「大阪府・大阪市特別区設置協定書」の広報事業のために 2020 年 9 月に「特別区設置協定書」について（説明パンフレット）のデザイン・印刷費 4632 万 3 千円と点字版作成費 102 万 3 千円、全戸配布経費 6569 万 5 千円、計 1 億 1304 万 1 千円を 2020 年 8 月補正予算案に計上され、大阪市長の予算執行のもと 2020 年 9 月に「特別区設置協定書」について（説明パンフレット）が作成され全大阪市民に配布された。

* 「特別区設置協定書」について（説明パンフレット）は以下「説明パンフレット」とする。（p○）などのページ番号は「説明パンフレット」のページ番号を表す。

イ 違法また不当である理由

（ア）説明パンフレットの賛成に誘導する記述

「説明パンフレット」は「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」とする）に基づいて大阪市を廃止して特別区を設置する住民投票の市民の判断に資するために作成し、公金支出が行われたものである。

「大都市法」は「大都市制度（特別区設置）協議会」が承認した協定書に基づいた特別区設置についての住民投票を行うよう定めていることから、協定書の内容を当該対象自治体の有権者に周知することは非常に重要な役割であり、「大都市法」7条2項では当該市町村長が協定書の内容についてわかりやすく説明することがもともとられており、その条項に基づいて「説明パンフレット」の作成・配布と住民説明会の経費は大阪市議会に承認された。（2020年8月補正予算 大阪府・特別区設置広報事業 2億5900万円）

しかし「説明パンフレット」は協定書に記載されていない、特別区設置のメリットについて一方的な解釈が記載されており、協定書の広報事業を逸脱し、住民投票の賛成に誘導するような内容になっている。

例えば「なぜ、特別区制度が必要なのか」（p5）の中で「特別区制度（いわゆる大阪都構想）の実現」（p6）すれば「大阪のさらなる成長を実現」（p6）や「住民に身近なサービスを充実」（p6）などという、それ自体批判のある解釈に基づいた一面的な記載がなされており、協定書の広報とはとても言えない。

さらに「大阪のさらなる成長を実現」（p7）の「副首都 東西二極の一極を担う大阪（副首都ビジョン）」（p8）において「アフターコロナを見据えた大阪の成長」として「統合型リゾート（IR）」（事業者が未決定）や「リニア中央新幹線」（大阪延伸は検討中の段階）といったまだ正式に事業決定がなされていない事業が大阪万博と同じように、あたかも決定しており大阪府がそれに関与するかのように錯覚させるような記載が行われている。むしろコロナ禍でその実現が危ぶまれている事業であり不適切である。

そのほか「地域の発展」（p14）に記載されているようなIRのための夢洲の開発、リニア中央新幹線のための新大阪の開発や、地下鉄なにわ筋線開業に伴う新駅周辺（うめきた、なんば、新今宮）の開発などに多額の大阪府の税金が投入されることが想定されている。

コロナ禍の経済環境の悪化、税収の減少の中、「都市インフラや拠点整備」（p8）への過剰な投資が行われ、開発で大きな損失が生じるリスクがある。それはバブル崩壊後に「大型開発を展開（1980年代、1990年代）」（p9）して1兆円以上の巨額の損失がうみだされた過去の失敗をもう一度繰り返すものである。

「大阪のさらなる成長を実現」（p7）することを目的に、大阪市民が望んでいないインフラ投資、再開発に現在の大阪市の税収（法人市民税、固定資産税、地方交付税相当額）が大阪府によってこれまで以上に浪費され、財政が厳しくなり、特別区に配分される財政調整交付金が減少することで「住民に身近なサービスの充実」（p11）とは逆に住民サービスが削減されてしまう可能性が高い。

「特別区設置の意義・効果」（p7、p11）によって「広域機能一元化による大阪の成長」（p7）と「住民に身近なサービスの充実」（p11）が実現するという記述は極めて一方的であり、特別区設置のリスクを隠蔽し、特別区設置の住民投票を賛成に意図的に誘導するものであり、悪質である。

また大阪市を4つの特別区に分割することが「住民サービスの最適化」（p12）とされており、大阪市が政令指定都市として規模を持つことのできる住民サービス

(例えば津波や高潮などの災害時に、被害が集中すると予測されている特別区設置後の「淀川区」や「中央区」該当地域への全市的対応)や介護保険のように一部事務組合を共同設置して住民の関与が難しくなる事業、住民の生活に身近な水道やあいりん対策など大阪府に全面移管する事業が存在している。

特別区に権限がなくなる事業が多く存在することから、「住民サービスの最適化」(p12)という記述は極めて一面的なものである。

以上のことから「説明書」では特別区設置によって住民サービスが向上すると大阪市民に誤解されるような記述が行われており、協定書を説明するという趣旨に合致しない、住民投票を作為的に賛成に誘導することを目的としていると断じざるをえない。

(イ) 特別区の財政シミュレーションの問題性

特別区の財政シミュレーション (p33) はそれ自体極めて楽観的と指摘されている内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2020年1月17日経済財政諮問会議提出)のGDP成長率を基に算出されているが、コロナ禍の中で経済成長率自体が大きく変化しており、同上(2020年7月31日経済財政諮問会議提出)ではGDP成長率が下方修正(2020年度-4.5%)されており前提が大きく変わっているが採用されていない。

また大阪市の今年度の税収が500億円減収するという予測が出されており、この減収分は全額国から補填されるという楽観的な前提の元におこなわれており、これらの経済環境の激変を一切財政シミュレーションには換算されていない。

また特別区設置における財政シミュレーションは大阪府に対して赤字を貼り付けること(例えば2025年に大阪府は経常収支が36億円の赤字)により表面的に特別区が黒字が達成するように記載されており、大阪府の財政が困難になり特別区への財政調整交付金が減らされる可能性があり、特別区のみを記載するのは一面的な記載である。

これらのことから極めて不確かな財政シミュレーションを説明パンフレットに記載して、特別区の財政が持続可能のように説明するのは協定書の内容を伝えるという目的を逸脱し、また住民投票の賛否を賛成に作為的に誘導している。

(ウ) 説明パンフレットが違法かつ不当な理由と大阪市への財政的損害

地方自治法2条14項において「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努める。」と記載されており住民全体の福祉増進のため財務会計上の行為を行うことが定められている。

そして「大都市法」に定められた住民投票においては、住民の中で賛否が分かれており、地方公共団体の責務として住民福祉の増進のために、住民に対して公平に協定書の内容を伝え、賛否の参考になる広報活動を行うことである。

その意味において「大都市法」第7条2項において「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。」と定められており、本来であれば

「説明パンフレット」経費は上記の目的のために支出されたものである。

しかしながら（１）イ（ア）、（イ）は「説明パンフレット」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。

そのため地方自治法2条14項、「大都市法」7条2項、地方財政法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」に違反しており、不適切かつ違法な事業に計1億1304万4千円の公金支出がなされて、大阪市の財政に損害を与えている。

さらに、あくまで特別区設置協定書の広報という「説明パンフレット」の目的を逸脱した部分に関しては訂正の広報を全市民に改めて全戸配布する必要があるため、さらなる財政支出を大阪市の強いて、財政的損害を与えるものである。

（２）請求する措置の内容

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 松井一郎大阪市長と手向健二副首都推進局長に「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、松井一郎大阪市長と手向健二副首都推進局長に、謝罪・訂正広報に要した経費を全額請求すること。

以上ア、イを地方自治法242条第1項の規定により別紙事実証明書を添えて必要な措置を請求します。

2 請求の受理

本件請求は、大阪市長と副首都推進局長が大阪府・大阪市大都市制度（特別区設置）協議会が作成した特別区設置協定書（以下「本件協定書」という。）の広報事業のための説明パンフレットのデザイン・印刷費、点字版作成費、全戸配布経費の計1億1304万1千円を支出したことが、違法不当な公金支出に当たるとしてなされたものとして、地方自治法（以下「法」という。）第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項等

大阪市長及び副首都推進局職員が、本件協定書の広報事業のための説明パンフレットに係る、デザイン・印刷費、点字版作成費、全戸配布経費を支出したことを対象に、それが違法不当な公金の支出となり、大阪市の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10月22日から同年12月16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。

- ・このパンフレットはいろんな論点があるが、やはり都構想のメリットばかり書いてデメリットを書いていない。
- ・例えば32ページの特別区の設置に伴うコストに関して、イニシャルコストしか記していない。
- ・10月26日付けの毎日新聞夕刊で毎年218億円必要になってくるという試算があって大騒ぎして撤回するなど色々なことはあったかもしれないが、あれは信憑性のあるものだと思うている。
- ・これは本当に推進側のもので、推進に誘導するようなものになっているという、一点をとっても分かるかと思うが、公務と政務が分けられていないのではないかと。税金で1億以上もかけて作るようなものではなかったのではないかと。作るのであればもっと誠実なものを作るべきであったのではないかと。
- ・私はリニア市民ネット大阪という市民運動のグループで、建設中のリニア中央新幹線が自然破壊やいろんな面からみて問題があるのではないかとということで、学習会を開催するような活動をしている。
- ・大阪市には質問書や要請書を提出しており、11月11日には2時間の協議を大阪市と持った。
- ・特別区設置協定の都構想に関するパンフレットであるが、8ページに大阪の成長ということでリニア中央新幹線のことが記載されている。その下にはアフターコロナを見据えた大阪の再生・成長が掲げられている。
- ・しかし、コロナ禍の中でリニア中央新幹線が必要なかどうか議論が出てきている。例えば、JR東海はインバウンドが低下して経営状況が悪い状態でリニアを本当にやりとげる力が事業者としてあるのか。
- ・コロナ禍の中でテレワークが政府の中でも進められている。高速列車に乗って東西を往来するスタイルもこれから古くなるのではないかと議論もあちこちで出ている。
- ・その中で8ページにあるようなリニアを建設すれば大阪の成長につながるというのはかなり問題があるのではないかと考える。
- ・14ページの地域の発展についてという項目の中で新大阪周辺地域、都市再生緊急整備地域の指定ということが計画されているが、リニアの駅がどこにくるかというのは正確には決まっていない。このパンフレットが出された後ではあるが、東京で外環道の道路陥没事故があった。

- ・大深度地下法という地下 40 メートル以下は地権者の了解を得ずに公共事業等が進められるという法律がある。
- ・それが適用された外環道の工事で道路陥没事故が起きて、その後さらに地下の空洞化が確認されている。
- ・それは 10 月の出来事であるが、それ以前から外環道に関しては住民反対運動があり、そういうことが起こるのではないかという可能性が指摘されていた。
- ・リニアも大阪に来るときは大深度地下法が適用されることになると思うが、例えば新大阪で住宅地の下を通すときに同様の事故が起こる可能性は否定しがたい。
- ・ただリニアが来れば地域が発展するとこのパンフレットをみるとそういうふうに読める。
- ・このパンフレットは全体的に賛成に誘導するようなものであると思うが、リニア市民ネット大阪としてはリニアというものが、大阪都構想を推進すればリニアで大阪が成長すると短絡的に受け止められるような書き方がされていると考えており、監査請求をした。
- ・週刊MD S の 1649 号で「府市の共同部署副首都推進局が作成した説明パンフレットは都構想のメリット一色。推進に偏りすぎている。」という市特別参与の指摘に対し、広報担当幹部は「賛成に誘導するためにやっていると開き直った。」と言っている。
- ・障がい者の立場から住民監査請求を請求した。大阪市は障がい者に対して手厚く何十年とやってきた歴史がある。
- ・パンフレット 26 ページの特別区の住民に身近な事務とあるが福祉・健康の中にある障がい者福祉と、31 ページ一部事務組合で実施する事務として施設管理（障がい者スポーツセンター、中央体育館、泉南メモリアルパーク）の 2 行しかない。
- ・そのほかも探してみたが、福祉は障がい者に関して具体的な記述がない。
- ・重度障がい者の中には 1 日 24 時間介護が必要な方も多くいる。
障がい者に関して、これだけバリアフリー化など制度的なものも進んでいるにもかかわらず、たった 2 行というのはおかしい。
- ・一方で大阪のさらなる成長については多くのページを費やして書いている。
- ・障がい者の立場からやっぱりこれはおかしいということで住民監査請求を出した。
- ・都構想が決まってしまったら障がい者施策に関しては置き去りにされていたのではないかという考えがあり、そういったようなことが記載されていないのはおかしい。
- ・大阪市が出したこのパンフレットは誰が読んでも都構想を推進させるためのものであるというふうに思う。
- ・そういうものに大阪市の予算を使って公金を支出するということは許されていいわけがない。
- ・広報課の方も聞いていると思うが、要するに維新の都構想をやるためにそもそもやっているという、広報課の開きなおりを許してはいけない。
- ・都構想に関しては否決され反対多数になって良かったが、これからも勝てば官軍のような、選挙に勝ったらなんでも通るといようなことを監査委員は許してはいけないと非常に期待をして請求を行った。
- ・ぜひ監査委員におかれては正確な正義の目をもって判断を下していただきたい。
- ・やはり再開発に力を入れ過ぎである。そのためにお金がないからある程度権力も財源も集中してというのが都構想だと思う。

- ・私は釜ヶ崎で野宿者支援をやっているが、新今宮駅周辺の再開発で追い出しの目にあいそうな人がたくさんいる。ジェントリフィケーションという言葉もあるが、それを推進するようなことは人々の個性や地域の独自性を豊かにするものではなくて、インバウンド頼みの大企業が儲かるような形にしかっていない。
- ・都構想が否決されて良かったが、3度目をやろうというような話も出ているので、監査委員の皆様には正義の目をもってご判断いただきたい。
- ・釜ヶ崎だけではなくて、あちこちに野宿を余儀なくされている人がいっぱいいる。そういった中で開発が進むと住まいを追われる野宿者がいるので、その点をぜひ監査委員の皆様によく考えていただきたい。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

- ・大都市法第7条第2項の「投票に際し、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」の解釈として、賛成に誘導するようなことは許されない、という主張である。
- ・いろんな問題が出てきているが、そのことを前提にしていない以上、ここで書いてあるような大阪府大阪市はリニアをスーパーメガリジョン構想として大阪東京を1時間で結ぶことで巨大都市圏を作り出し、経済成長が起こるということで大阪府大阪市も関わってシンポジウムも行っているが、シンポジウムの内容が本当にバラ色なものとなっている。
- ・静岡県でも大井川の水問題で着地点が見いだせない、いつまで長引くかわからない状態である。リニアが来る、大阪が成長する、ということもいつになるかわからない。
- ・このパンフレットは看板だけでイメージだけになっている。リニア＝経済成長、夢の超特急というようなフレーズもあるが、もう少し実情を市民に知らしめないと、これからいろいろ大変なことが起こってくる。
- ・こういうつもりだ、こうやるのだというところでウソであるとかできないことも含めて書いたものが、未来のことだから分からない、未来のことを書くのは悪いことではない、方針なのだからいいじゃない、という形で、このパンフレットは現実的に賛成に誘導している。未来のことだから許されるというような根拠が通用するのかなと思う。
- ・監査をごまかすため監査委員自身がそのような発想をせずにこのパンフレットはどういうものであるかということを見ていただかないといけないと思う。
- ・細部については請求書にあると思うが、全体としてこれを読んだとき誰もが一方の主張を誘導するためにやったものであると多くの人が出ている。
- ・税金をもって配られたのが、都構想推進のパンフレットという風に判断しており、公金を支出してやるのはおかしい。
- ・個々については請求書に書いていると思うが、再開発がバラ色の未来をもたらす、成長をもたらす、ジェントリフィケーションや負の側面や問題に触れられていない。
- ・32 ページの特別区設置に伴うコストもきちんとした試算がされていない、まったく違うデータが毎日新聞の取材で出てきており、作為的な誘導であると感じられてしまう。

4 監査対象所属の陳述（10 頁に詳述）

副首都推進局を監査対象所属とし、令和2年11月25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（11 頁に詳述）

令和2年11月26日、同年12月1日及び同年同月4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、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2項）。

イ 地方自治法の規定

地方自治法によれば、地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとされている（第2条第14項）。

ウ 地方財政法の規定

地方財政法によれば、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されている（第4条第1項）。

（2）業務委託契約の締結

ア 本件請求に係る契約

A 「特別区設置協定書の概要」（仮称）パンフレット企画編集及び印刷業務委託

副首都推進局長は、令和2年7月20日に、契約管財局長に契約の締結を請求した。

契約管財局長は、上記の契約請求を受け、同年8月11日公告、同年9月4日開札の一般競争入札を行い、次のとおり契約を締結した。

契約日 令和2年9月8日

契約額 31,740,280円（うち消費税額 2,885,480円）

契約期限 令和2年9月23日

業務内容

- ・パンフレットの企画編集
- ・パンフレットの印刷

規格 A4版 44ページ（表紙・裏表紙含む。）

部数 1,790,000部

副首都推進局は、令和2年9月25日に履行確認を行い、同年10月9日に上記契約額が契約相手方に支払われた。

B 点字版「特別区設置協定書の概要」（仮称）パンフレット制作業務委託

副首都推進局長は、随意契約（比較見積）により、次のとおり契約を締結した。

契約日 令和2年9月4日

契約額 1,018,380円（非課税）

契約期限 令和2年10月7日

業務内容

- ・パンフレットの点訳
- ・点訳版パンフレットの編集及び印刷製本

規格 変形B5版

部数 330部

副首都推進局は、令和2年9月29日に履行確認を行い、同年10月9日に上記契約額が契約相手方に支払われた。

C 「特別区設置協定書の概要」（仮称）パンフレット全戸配布業務委託（概算契約）

副首都推進局長は、令和2年7月30日に、契約管財局長に契約の締結を請求した。

契約管財局長は、上記の契約請求を受け、同年8月11日公告、同年9月4日開札の制限付一般競争入札を行い、次のとおり契約を締結した。

契約日 令和2年9月11日

契約額 35,401,590円（うち消費税額 3,218,326円）

契約期限 令和2年10月30日

配布部数 1,696,671部（概数）

配布対象 大阪市内における有人の世帯すべて

委託料の支払 1戸あたりの単価に、配布実数を乗じ消費税額を加えた金額を履行確認後に支払う。

令和2年10月30日に、副首都推進局長は、パンフレットの配布部数を1,586,758部、金額を33,108,219円（うち消費税額 3,009,838円）と確定させて契約管財局長に通知し、契約管財局長は、同日、同額により契約を確定した。

同年12月4日に、上記確定額が契約相手方に支払われた。

(3) パンフレットの構成

ア もくじ (1ページ)

イ 「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 (パンフレット表紙の注意書きによる) (2ページから16ページ)

- ・「特別区設置協定書」とは
- ・今後のスケジュール
- ・特別区設置協定書 (大阪における「特別区制度」) のイメージ
- ・なぜ特別区制度が必要なのか
- ・特別区制度の意義・効果 (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)
- ・「特別区設置協定書」の主なポイント

ウ 「特別区設置協定書」の概要 (17ページから34ページ)

本件協定書の目次に挙げられているものとほぼ同じ項目について記載されているが、本件協定書には含まれていない「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」についても記載されている。

エ 参考資料 (35ページから42ページ)

- ・特別区の設置による経済的効果
- ・皆さまからよくあるご質問
- ・「特別区設置協定書」策定までの主な経過
- ・「特別区設置協定書」の内容に関する住民説明会について
- ・ケーブルテレビでの説明番組放送について

2 監査対象所属の陳述

- ・請求人は、説明パンフレットが、協定書に記載されていない内容を伝えるものであり、協定書の広報事業を逸脱し、住民投票を賛成に誘導する内容となっていると主張している。
- ・説明パンフレットは、大都市法第7条第2項に定める「特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明」を行うにあたって作成したものである。
- ・作成に当たっては、協定書に定められている事項は当然のことながら、これまでの大都市制度 (特別区設置) 協議会 (以下「法定協議会」という。) での議論を踏まえ、特別区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たもので、請求人の主張は当たらない。
- ・それでは、「説明パンフレットの賛成に誘導する記述」に対して陳述する。
- ・説明パンフレット6ページの「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」、7ページの「広域機能一元化による大阪の成長」、「特別区設置の意義・効果」、11ページの「住民に身近なサービスの充実」、12ページの「住民サービスの最適化」等の文言が、それ自体批判のある解釈に基づいた一面的・一方的な記述であり、住民投票を賛成に誘導するものである等の主張であるが、こうした記述は、令和2年6月19日の第35回法定協議会までに議論され、取りまとめられた「副首都・大阪にふさわしい大都市制度<<特別区制度 (案)>>【総論】」 (以下「特別区制度 (案)」という。) に記載された内容に基づくもので、特別区制度の必要性や意義・効果を説明するものである。

- ・なお、請求人の指摘する説明パンフレットの記述と特別区制度（案）の記載との関係については、本日提出した『説明パンフレットの記述と特別区制度（案）の記載との関係』で詳細を整理している。
- ・続いて「特別区の財政シミュレーションの問題性」に対して陳述する。
- ・まず、「特別区の財政シミュレーション」を説明パンフレットに記載することが、協定書の内容を伝えるという目的を逸脱し、住民投票を賛成に誘導しているとの主張であるが、財政シミュレーションは、特別区の財政運営が将来的に成り立つかどうか等の協議・議論のための参考資料として作成を求められてきたものであり、本年6月開催の第34回と第35回の法定協議会の中でも、その更新を求める意見が示された。それを踏まえて最新の財政シミュレーションを8月に作成し、その内容を説明パンフレットに掲載したところである。
- ・試算内容についても、コロナ禍の影響が反映されていないと主張されているが、新型コロナウイルス対策として実施された給食費無償化を織り込んだ最新の「今後の財政収支概算（粗い試算）」（令和2年3月版）をベースに、協定書等の内容や利用可能な直近の資料に基づき客観的に試算したものである。
- ・税収等を含めた今後の財政的な影響については、合理的根拠に基づいた適切な試算は困難であることから、前提条件を明らかにするとともに、本市補正予算による対策経費に対する国からの財源措置の状況や、今後も国の地方財政制度による相応の財源措置が想定されることに関して、説明を補足することで全体を理解いただけるようにしたところである。
- ・なお、財政シミュレーションにおいて、大阪府に赤字を貼り付けることで特別区が黒字となるようにされているという主張については、「粗い試算」をベースに、協定書等の内容や利用可能な直近の資料に基づき客観的に試算したものであり、当たらない。
- ・以上のとおり、説明パンフレットは、協定書に定められた事項に加えて、法定協議会での議論を踏まえて作成したものであり、その内容に問題はなく、同パンフレットが、協定書の広報事業を逸脱し、住民投票の賛成に誘導する内容になっているとの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。

- ・パンフレットの表紙下段※に記載の後半部分のとおり、協定書が文書だけの表現となっておりわかりにくいので、図説入りの資料「特別区制度（案）」の内容を落としこみながら、協定書を補足的に説明している。
- ・法定協議会で話された内容をパンフレットに書いている。
- ・法定協議会で議論される中で反対の意見があれば、同協議会が開催されるたびに、数回分をまとめた「大都市制度（特別区設置）協議会だより」において反対意見を含めた議論経過を説明してきている。
- ・特別区設置協定書及び特別区制度（案）に基づき最後に仕上げたのが、このパンフレットである。

3 監査対象所属に対する調査

令和2年11月26日、同年12月1日及び同年同月4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及び副首都推進局から説明を受けた内容の要旨は、次のとおりである。

(1) パンフレットの作成・配布状況等

ア パンフレット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には、本件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、本件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 パンフレットの作成経過

副首都推進局によると、パンフレット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 パンフレットの配布状況

副首都推進局によると、前記1(3)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、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、1,586,758部であった。

(2) 賛成に誘導する記述との請求人の主張について

請求人は、パンフレットの中の、主に上記1(3)イの記載について、「協定書に記載されていない、特別区設置のメリットについて、一方的な解釈が記載されており、協定書の広報事業を逸脱し、住民投票の賛成に誘導するような内容になっている」旨主張している。

その具体的な例として、「大阪のさらなる成長を実現」という項目の、「副首都 東西二極の一極を担う大阪(副首都ビジョン)」において、「アフターコロナを見据えた大阪の再生・成長」として、「リニア中央新幹線」等のまだ正式に事業決定されていない事業

を挙げていることを指摘している。

この点について、副首都推進局は、これらの記載については、令和2年6月19日の第35回法定協議会までに議論され、取りまとめられた特別区制度（案）に記載された内容に基づき、特別区制度の必要性や意義・効果を説明するものであるとしている。

ただし、同文書には副首都ビジョンやアフターコロナといった記載はないことから、副首都推進局に重ねて確認したところ、「副首都ビジョン」の部分の記載は、東西二極の一極として、日本の未来を支え、けん引する「副首都・大阪」の確立・発展に向けた方向性を示すものとして、副首都推進本部において取りまとめた「副首都ビジョン」の記載を参考に作成したとのことである。そして、「副首都ビジョン」では、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こととしている。

また、「アフターコロナを見据えた大阪の再生・成長」という記載の出典について副首都推進局に確認したところ、第34回法定協議会において、委員から、感染症対策や防災対策が迅速かつ効果的に行えることなど、「アフターコロナへの対応」として司令塔の一本化を図る特別区制度が非常に重要であるとの認識が示され、その内容を丁寧に分かりやすく説明していく必要があるとの議論があり、これを受けて、同協議会の翌日に、ホームページに掲載した市長メッセージにおいて、医療体制の強化や市民の生活支援、教育環境の充実などこれまで全力で取り組んできた対応を都構想により強化する必要性に加えて、「感染の収束も見据えた、大阪の再生・成長、住民サービスの充実に向けた長期の視点での将来設計を描くこと」の重要性について言及しているとのことである。

(3) 財政シミュレーションについて

請求人は、財政シミュレーションについて、「コロナ禍でGDP成長率が下方修正されており前提が大きく変わっているが採用されていない、また本市の今年度の税収が500億円減収するという予測が出されているが、その減収分は全額国から補填されるという楽観的な前提の元に行われている、大阪府に赤字を貼り付けることで表面的に特別区が黒字を達成するように記載されている」などと指摘し、「極めて不確かな財政シミュレーションを説明パンフレットに記載し、特別区の財政が持続可能のように説明するのは、本件協定書の内容を伝えるという目的を逸脱し、住民投票の賛否を賛成に作為的に誘導している」と主張している。

この点について、副首都推進局によると、以下のとおりである。

- ・財政シミュレーションは、特別区の財政運営が将来的に成り立つかどうか等の協議・議論のための参考資料として作成を求められてきたもので、本年6月開催の第34回と第35回の法定協議会の中でも、その更新を求める意見が示されたため、それを踏まえて最新の財政シミュレーションを8月に作成したもの。
- ・コロナ禍の影響についても、新型コロナウイルス対策として実施された給食費無償化を織り込んだ最新の「今後の財政収支概算（粗い試算）」（令和2年3月版）をベースに、本件協定書等の内容や利用可能な直近の資料に基づき試算した。
- ・税収等を含めた今後の財政的な影響については、合理的根拠に基づいた適切な試算は困難であることから、前提条件を明らかにするとともに、本市補正予算による対策経費に

対する国からの財源措置の状況や、今後も国の地方財政制度による相応の財源措置が想定されることに関して、説明を補足した。

- ・財政シミュレーションは、「粗い試算」をベースに、本件協定書等の内容や利用可能な直近の資料に基づき客観的に試算したものであり、大阪府に赤字を貼り付けることで特別区が黒字となるようにされているという主張は当たらない。

説明パンフレット記載の財政シミュレーションは、令和2年8月7日副首都推進局長決裁により作成されており、当該決裁によると、説明パンフレット34ページ記載の算定方式、前提条件、新型コロナウイルス感染症による影響に関する財政シミュレーション上の取扱いに従って財政シミュレーションを作成した旨説明されている。

また、説明パンフレットにおいて、新型コロナウイルス感染症による影響に関する財政シミュレーション上の取扱いについて、「新型コロナウイルス感染症に関する財政的な影響については、合理的な根拠に基づいて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」と記載されているところ、その想定根拠について、副首都推進局に確認したところ、以下のとおりである。

- ・全国的な税収減に対しては、減少した税収のもとでも地方が標準的な行政水準を確保できるよう、地方財政計画及び地方交付税制度によって地方財源が保障される仕組みとなっている。
- ・過去の実績でも、2008年秋に発生したリーマンショック前後の本市の主要一般財源を各3年度平均で比較すると、市税収入が387億円減収となる中、地方交付税（地方交付税の代替財源である臨時財政対策債含む。）は665億円増加しており、それらを合わせた主要一般財源の総額では278億円の増となっており、地方交付税の算定増には歳出面の要因もあるものの、当時として必要な一般財源は確保されたと考えられる。
- ・新型コロナウイルス感染症対策に係る臨時的な財政需要についても、国の補正予算（第1次・第2次）において、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を始めとする財源措置が講じられてきたところであり、大阪府・市のみならず、全国の地方公共団体や全国知事会等からは、国に対してさらなる財政需要に対して追加の財源措置を求める提案・要望を提出している状況であった。

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する。

本件請求における請求人の主張の概要は次のとおりである。

- (1) 大都市法第7条第2項では当該市町村長が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ことがもとめられているが、説明パンフレットには本件協定書に記載されていない、以下のような特別区設置のメリットについて一方的な解釈が記載されており、本件協定書の広報事業を逸脱している。

- ・「なぜ、特別区制度が必要なのか」の中で「特別区制度（いわゆる大阪都構想）の実現」すれば「大阪のさらなる成長を実現」や「住民に身近なサービスを充実」などという、それ自体批判のある解釈に基づいた一面的な記載。
 - ・「大阪のさらなる成長を実現」の「副首都 東西二極の一極を担う大阪（副首都ビジョン）」において「アフターコロナを見据えた大阪の成長」として「統合型リゾート（IR）」（事業者が未決定）や「リニア中央新幹線」（大阪延伸は検討中の段階）といったまだ正式に事業決定がなされていない事業が、あたかも決定しており大阪府がそれに関与するかのように錯覚させるような記載。
 - ・介護保険のように一部事務組合を共同設置して住民の関与が難しくなる事業、住民の生活に身近な水道やあいりん対策など大阪府に全面移管する事業が存在するにもかかわらず、大阪市を4つの特別区に分割することを「住民サービスの最適化」とする記載。
- (2) 特別区の財政シミュレーションは、コロナ禍の中で経済成長率自体が大きく変化しておりGDP成長率が下方修正され、前提が大きく変わっているが採用されていない、大阪市の今年度の税収が500億円減収するという予測が出されているが、この減収分は全額国から補填されるという楽観的な前提の下におこなわれ、これらの経済環境の激変が財政シミュレーションに反映されていない。

このような極めて不確かな財政シミュレーションを説明パンフレットに記載し、特別区の財政が持続可能なように説明することは、本件協定書の広報事業を逸脱している。

- (3) 法第2条第14項において「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努める。」と定められており、大都市法に定められた住民投票においては、地方公共団体の責務として住民福祉の増進のために、住民に対して公平に特別区設置協定書の内容を伝え、賛否の参考になる広報活動を行うことが求められているところ、説明パンフレットの内容は(1)、(2)のとおりであり、大都市法第7条第2項の定める特別区設置協定書の内容を分かりやすく説明するという目的を逸脱したものとなっている。

よって、説明パンフレットによる広報事業は、法第2条第14項、大都市法第7条第2項、地方財政法第4条第1項に違反しており、不適當かつ違法な事業に公金が支出されている。

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。

なお、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。

【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

1～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

（以下略）

2 地方財政法（昭和23年法律第109号）

（予算の執行等）

第4条 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。

（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（平成24年法律第80号）

（関係市町村における選挙人の投票）

第7条 略

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。

（以下略）