

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	片 山	一 步
同	明 石	直 樹

住民監査請求について（通知）

令和 3 年 5 月 11 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、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）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

大阪市は、令和 2 年 9 月から令和 3 年 3 月までに大阪市廃止と特別区設置の住民投票等に係る経費として公金の支出を 543,215,098 円（住民投票費 368,703,134 円を含む）執行した。

イ 違法又は不当である理由

（ア）特別設置協定書が違法または不当である理由

A 特別設置協定書では「特別土地保有税」を財源にしている

特別設置協定書の 6 ページに「2. 特別区と大阪府の財政の調整の（一）財政調整の目的・財源及び配分の割合の③特別土地保有税の収入額」とあるが、平成 15 年に財務省が行った地方税改正で、「特別土地保有税」は課税が停止されており、令和 2 年 8 月 11 日に副首都推進局が作成した（大阪市のホームページより）「6 . 財政調整」の財政-11 には、（注）特別土地保有税は課税停止中との但し書きが

ある。

また、財政-33 の特別区の歳入・歳出・裁量経費にも「特別土地保有税」を財源としてはおらず、税収が無い税を財源としているのは不当である。

B 財産の処分に準公営企業・公営企業会計が含まれていない。

特別区設置協定書の 13 ページに「財産処分→別表第 2-4」（以下、「別表第 2-4 財産処分」と言う。）並びに「財産・債務目録→別表第 2-5」（以下、「別表第 2-5 総括表」と言う。）についても、「別表第 2-5 総括表」では、大阪市の財産に準公営企業・公営企業会計の財産 2 兆 219 億円が記載されているが、「別表第 2-4 財産処分」には一般会計の財産のみの処分が記載されており、準公営企業・公営企業会計の財産を除外しているのは不当である。

C 特別区が実質的に負担する債務の金額を記載していない。

「別表第 2-4 財産処分」並びに「別表第 2-5 総括表」では、〈債務〉地方債の一般会計と政令等特別会計の合計 2 兆 7836 億円を大阪府が承継する事になっているが、令和 2 年 8 月 11 日に副首都推進局が作成した（大阪市のホームページより）「6. 財政調整」の財政-20 では、「発行済みの大阪市債は、大阪府に一元化して承継し、償還することを基本にする。」とあるが、「償還に係る公債費の負担割合は、特別区が 72%、大阪府 28%（既発債の残高を事務分担（案）により区分）」となっており、特別区は、約 2 兆円の債務を実質的に抱える事になっているにも関わらず、「別表第 2-4 財産処分」並びに「別表第 2-5 総括表」にはその記載がなされていないのは不当である。

D 債務の財源に財政調整財源を充てている。

令和 2 年 8 月 11 日に副首都推進局が作成した（大阪市のホームページより）「5. 財産・債務」の財産-26 では、財政調整財源を償還財源に充てているが、同日に副首都推進局が作成した（大阪市のホームページより）「6. 財政調整」の財政-26 では、そもそも特別区の財源は 98 億円、大阪府の財源が 34 億円それぞれ不足しており、その内の特別区の財政調整交付金と大阪府の財政調整財源は、それぞれ 2505 事務と 427 事務の財源に使われる事になっているため、財政調整財源を債務の償還財源にする事は不可能なはずで財政調整財源を債務の償還財源にすることは不当である。

また、2 兆 7836 億円の地方債の償還に係る財源を確保し配分する必要があるはずだが、それがなされていない事は、大都市における特別区設置に関する法律（以下、大都市法と言う。）の第 5 条 6 項の「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」違反になる。

E 地方債の利払いの財源が記載されていない。

地方債の一般会計と政令等特別会計の合計 2 兆 7836 億円には当然借入金利が発生しているはずだが、特に特別区が実質的に抱える債務は前述の通り 2 兆円を超えるため、数十億円から数百億円の利払いが発生すると推測される。

利払いの財源が確保されないなら大都市法第 5 条 6 項違反である。

F 特別区設置協定違反がある。

特別区設置協定の9ページに「1 .財産の取扱い」「(二)第1区分に係る財産の取扱い」に「当該財産に関する事務分担に応じて」と記述されているが、令和2年6月19日に大阪市役所7階大阪市会特別委員会室で開催された第35回大都市制度(特別区設置)協議会で副首都推進局が作成した(大阪市のホームページより)資料「特別区/大阪府・事務分担(案)」の「11 .消防・防災」では、消防事業を広域としていたが、令和2年9月3日に大阪市議会で承認された「特別区設置協定書 別紙1-5(1)11 .消防・防災」では職員派遣の事務のみが大阪府に分担されており、消防事業が大阪府に分担されていないにもかかわらず、特別区設置協定書の「別表2-5財産目録【土地】」並びに「別表2-5財産目録【建物】」で消防署の土地・建物を(第1区分・一般)【大阪府】として大阪府が承継するのは特別区設置協定書違反である。

尚、「(二)第1区分に係る財産の取扱い」では、特別区の設置の日の前日において」とあるが、あくまで特別区設置協定書が承認された時点での違反である。

他にも、建設局が一般会計の下水道事業で管理しているポンプ場も「別表2-5財産目録【建物】」では、特別区と大阪府にそれぞれが承継しているのは、特別区設置協定書違反である。

G すべての財産が処分されていない。

大阪市が廃止されたならば、当然大阪市が保有するすべての財産を処分する必要がある。

公有財産は、地方自治法第236条に規定されており、地方公共団体の所有に属する財産であり、大阪市が発表する公有財産一覧表には、一般会計、政令等特別会計及び準公営企業会計の土地と建物の財産を公開しており、平成31年3月31日現在の「公有財産一覧表(以下、単に「公有財産一覧表」と言う。)の土地の実測面積と建物の延床面積は、それぞれ60,162,754.42㎡と14,774,026.15㎡であるが、特別区設置協定書の「別表2-5財産目録【土地】」では、一般会計で53,236,382.43㎡、「別表2-5財産目録【準公営・公営企業】」では、【中央卸売市場事業】は263,713.96㎡、【港営事業】は806,308.97㎡、【下水道事業】は2,030,155.56㎡の面積の土地が承継されているが、3,825,893.50㎡の面積の土地が処分されていない。

また、建物も同様に「別表2-5財産目録【建物】」では、一般会計で延床面積13,274,793.40㎡、「別表2-5財産目録【準公営・公営企業】」では、【中央卸売市場事業】は延床面積480,044.54㎡、【港営事業】は延床面積314,581.05㎡、【下水道事業】は延床面積455,721.53㎡の建物が承継されているが、延床面積248,885.63㎡の建物が処分されておらず、大都市法の第5条3項の「特別区の設置に伴う財産処分に関する事項」に違反する。

また、「公有財産一覧表」と特別区設置協定書の「別表2-5財産目録【土地】」並びに「別表2-5【準公営・公営会計】」の内の土地を突合した結果、「別表2-5財産目録【土地】」では約2万㎡、金額にして約47億円を少なく算定している。

更に、承継先が不明な土地を大阪市の契約管財局に問い合わせをして、契約管財局から提供されたデータを基に算出した結果、処分されていない土地の金額は4000億円以上になるが、その殆どが準公営企業会計の港営事業であり、特別設置協定書の「別表2-5財産目録【準公営・公営会計】」の【港営事業】の「財産目録」にある土地造成勘定の約1895億円を差し引いても2000億円以上の金額の土地の財産が処分されていない。

建物についても同様に、特別区設置協定書の「別表2-5財産目録【建物】」では、「建物（第1区分・一般）【大阪府】」の財産目録には、「もと城東消防署」が記載されているが、公有財産一覧表には記載されておらず、延床面積1,020.92㎡、金額20,303,355が架空に計上されている。

また、「公有財産一覧表」と特別区設置協定書の「別表2-5財産目録【建物】」並びに「別表2-5財産目録【準公営・公営会計】」の内の建物を突合した結果、処分されていない建物の金額は300億円以上になる。

(イ)「特別区設置協定書について」（説明パンフレット）（以下、単に説明パンフレットと言う）が違法または不当な理由

A 説明パンフレットの28ページは改ざんされたものである

副首都推進局が作成し（大阪市のホームページより）、令和2年9月に大阪市民に配布された説明パンフレットの28ページに記載されている「事務分担に応じた財政配分」は、法定協議会に提出された資料のものではなく、令和2年8月に副首都推進局が作成した（大阪市のホームページより）「特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）案」の概要の9ページが大阪市民に配布するための原案と推測されるが、それぞれの金額を、令和2年8月11日に副首都推進局が作成した資料「6.財政調整」の財政-26並びに財政-33と照合すると、特別区が必要としている財源を6571億円、自主財源が2496億円、目的税交付金が441億円、財政調整財源から特別区へ配分される財源が3535億円であり特別区の財源が98億円不足しており一致しているが、説明パンフレットの28ページでは、特別区が必要としている財源を6571億円から6500億円に、自主財源を2496億円から2500億円に、目的税交付金を441億円から400億円に、財政調整財源から特別区へ配分される財源が3535億円から3600億円に金額を改ざんしており、法定協議会で示された資料と一致せず、あたかも財政の均衡が保たれているように金額を改ざんし、特別区の財源が98億円不足していることを隠蔽しており虚偽記載したものである。

このことは、副首都推進局が一度は法定協議会で示された資料を元に作成されたものを僅か1か月ほど（令和2年8月11日から説明パンフレットを印刷することを依頼するまでの日数）で変更するには、副首都推進局長以上の地位にあるもの、つまり松井一郎大阪市長が職権を行使したものと推測される。

また、前述の通り特別土地保有税を財源にしているのは不当である。

B 財産の承継を一般会計のみとしている。

説明パンフレットの29ページに記載されている財産のイメージは、前述のよう

に一般会計のみで、準公営・公営企業会計の財産が含まれておらず、また、前述の通り処分されていない土地や建物の財産が存在するため適切に記載されているとは言えない。

C 特別区が負担する市債の金額を明示していない。

説明パンフレットの 29 ページに「発行済みの大阪市債は、大阪府に一元化して承継し、償還することを基本にします。（償還費用は特別区と大阪府が財政調整財源等で負担します。）」との記載があるが、前述の通り特別区が負担する債務が 2 兆円以上ある事を隠蔽しており、大都市法の第 7 条 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。」に違反する。

D 財政シミュレーションは捏造されたものである。

説明パンフレットの 33 ページに特別区の財政シミュレーションが記載されているが、これは令和 2 年 8 月 11 日に副首都推進局が作成した（大阪市のホームページより）「（参考資料）特別区設置における財政シミュレーション（一般財源ベース）」（以下、この参考資料を「財政シミュレーション」と言う。）の財シ-6 と同一のものだが、参考資料とあるように法定協議会で示されたものではなく、財シ-6 の下の表が隠されているの不当だと言わざるを得ない。

また、「財政シミュレーション」の財シ-2 に R 2 年 3 月公表の市「粗い試算」をベースにしているとあるが、「粗い試算（2020 年 3 月版）」の 2 ページに記載されている金額の数字と、「財政シミュレーション」の財シ-26 の「3 参考資料（5）財政シミュレーション計数表 特別区全体の財政収支推計 A」と財シ-30 の「参考資料（5）財政シミュレーション計数表 大阪府の財政収支推計 A」のそれぞれの項目を合計した数字とでは、歳入が最大で 55 億円多く水増しされており、特に人件費と公債費では、「粗い試算（2020 年 3 月版）」は令和 11 年までしか試算していないが、「粗い試算（2020 年 3 月版）」の令和 7 年から令和 11 年まででは、人件費は 2920 億円から 3011 億円、公債費は、1763 億円から 1884 億円となっているが、「財政シミュレーション」の財シ-26 の「3 参考資料（5）財政シミュレーション計数表 特別区全体の財政収支推計 A」と財シ-30 の「参考資料（5）財政シミュレーション計数表 大阪府の財政収支推計 A」の令和 7 年から令和 11 年までの各年度の人件費を合計した金額は人件費が 2548 億円から 2641 億円、公債費を合計した金額が 1395 億円から 1520 億円となっており、各年度の人件費は約 370 億円、公債費は約 360 億円過少に算出されている。

過少に算出された人件費と公債費の金額を合算すると約 730 億円にもなり、特別区と大阪府でそれぞれ案分すれば、特別区は数百億円もの歳出が増えることになり、説明パンフレットの 33 ページで「推計した結果では、全特別区において収支不足は発生しておりませんので、特別区の財政運営は可能です」と記述されているが、全くのでたらめであり、捏造されたものだと言わざるを得ない。

更に、「財政シミュレーション」の財シ-26 に記載されている「特別区全体の財政収支推計 A の歳出 A」では、公債費・財務リスクとしてほぼ毎年約 1000 億円

以上が計上されているが、「歳入イ」を仮に 6600 億円とすると、特別区が承継する 2505 の事務を行うために必要な財源は 5500 億円しかなく、説明パンフレットの 28 ページの如く特別区が承継する 2505 の事務を行うために必要な財源が 6500 億円とするなら、特別区は 2505 の事務を行う事が出来ず、大阪市が廃止され特別区が設置されたなら、特別区の財政は破綻していると言わざるを得ない。

これは、前述の（ア）Dで指摘しており、財源が確保されていない事を意味するもので、財源が確保できていないのならば大都市法の第 5 条 6 項に違反する。

E 広域一元化と二重行政の解消は実現できていない

説明パンフレットの 6 ページ、15 ページに広域機能一元化で二重行政の解消を謳^{うた}っているが、前述の第 35 回大都市制度（特別区設置）協議会で示された

「資料「特別区／大阪府・事務分担（案）」の総括表では、特別区が承継する 2505 事務と大阪府が承継する 427 事務の分担（案）が記載されているが、特別区が担う 2505 事務の内約 500 の事務で二重行政が解消されていないと推測され、また、「10. 住民生活」には、北方領土返還運動や国際交流を特別区が担う「事務区分」に入っているのは広域と言う表現が如何に曖昧かを物語っている。

また、広域行政の最たる大阪府が所管する大阪府警が使用している土地は、特別区設置協定書の「別表 2－5 財産目録【土地】」では、特別区が承継しているので、広域行政とは名ばかりで詭弁^{ぎべん}であると言わざるを得ない。

(ウ) 住民説明会の違法または不当な理由

殆どどの大阪市民は、法定協議会で示された資料の存在を知らず、大阪市民が、大阪市廃止と特別区設置の住民投票を行う際に得られる情報は、新聞、テレビなどからの情報と大阪市民に配布された説明パンフレット並びに大阪市のホームページでの Q & A だけであると推測される。

しかし、前述の通り説明パンフレットには、特別区の財源が不足していることを金額を改ざんして隠蔽しており、特別区が負担する債務の金額を明示せず隠蔽しており、また、財政シミュレーションもあたかも特別区の財政が健全なように捏造している。

改ざん、隠蔽、捏造された説明パンフレットを基に大阪市民に対して松井一郎大阪市長の行った説明会は、大都市法の第 7 条 2 項を満たしたとは言えない。

ウ 大阪市に生じる損害

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。

特別区設置協定書は、大都市法第 5 条 3 項並びに第 5 条 6 項に違反している。

また、説明パンフレットは、大都市法第 7 条 2 項に違反している。

大阪市は、大都市法に違反した状態で大阪市廃止と特別区設置の住民投票の手続きを行い執行し、公金の支出を行ったことは、大阪市の財政に損害を与えたことになる。

エ 請求する措置の内容

監査委員は、大阪市長に対して、次の措置を講ずるよう勧告することを求める。

(ア) 松井一郎大阪市長に対して、大阪市廃止と特別区設置の住民投票に係る経費を公金から支出した 543,245,098 円の返還を要求する事。

(イ) 説明パンフレットが、改ざん、隠蔽、捏造が行われたことは明らかであり、公平性に欠けるどころか、正に松井一郎大阪市長が自らの政策である所謂大阪都構想を実現するという私利私欲のために、大阪市廃止と特別区の住民投票で賛成票を獲得するために作成された私的な文書としか言えず、説明パンフレットの作成に当たり、改ざん、隠蔽、捏造が行われた経緯の解明を行うために、大阪市議会に対して外部の第三者機関を設ける事と、百条委員会を設置する事。

以上 (ア)、(イ) を地方自治法第 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講ずるよう請求します。

2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）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。」「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。」と規定しているところ、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、以下「大都市法」という。）違反の状態に住民投票を実施し、公金を支出したことは違法不当であり、令和 2 年 9 月から令和 3 年 3 月までに大阪市廃止と特別区設置の住民投票等に係る経費として執行された 543,215,098 円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、法第 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。

なお、本件請求のうち説明パンフレットの作成に当たり、改ざん等が行われた経緯の解明のため、大阪市会に第三者機関及び百条委員会を設置するという措置及び後述する陳述書（第 2 3 に記載）で追加された準公営企業の港営事業に対して監査を行うために第三者機関を設置するという措置は、いずれも違法不当な公金の支出の防止や是正を求めるものとはいえないため、監査の対象とはしない。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項等

令和 2 年 9 月から令和 3 年 3 月までに大阪市廃止と特別区設置の住民投票等に係る経費として執行された 543,215,098 円の公金の支出を対象に、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

(2) 実施日程

令和3年5月11日から令和3年6月30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、請求人から陳述は不要であるとの申し出があり、令和3年5月14日及び同年同月25日に陳述に代えて陳述書が提出された。後の陳述書は、先に提出された陳述書を補正する趣旨で提出されたものであり、その内容は次のとおりである。

まず、今回の大阪市廃止と特別区設置の住民投票で、大阪市の財産が処分されていない事に気づいたのは、電話した当時は、大阪市議会議長であることも協議会委員であることも知らず、現在大阪市議会の議長である大阪維新の会の本田リエ議員と令和2年10月30日に電話でお話をさせて頂いた際に、大阪市が保有する土地の面積は6016haで、その内5309haが特別区に残ると聞いたからです。

この6016haは、公有財産一覧表の土地の面積と一致している。

そこで、大阪市の港湾局と副首都推進局とのやり取りをメモと情報公開請求した内容から自分なりに分析した結果を陳述したいと思います。

1. 大阪市港湾局との一連の流れ

令和3年2月8日に港湾局に処分されていない土地の大部分が、港湾局が管理している土地であるので港湾局に電話で問い合わせをする。

対応に出て頂いたのは、港湾経営化改革化計理グループの井川健太郎係長で、その際に、完成土地と未完土地のそれぞれの金額について、尋ねるが調べてから回答するとの事。

同年2月15日に井川係長から電話。

色々話をするが^{らち}が明かず、私の方から公有財産一覧表に記載されている鶴浜埋立地、南港埋立地、舞洲埋立地、夢洲埋立地ではないのかと質問するが、明確な回答は得られなかった。

何故、4つの埋立地に言及したかだが、「証拠 20 承継先不明の土地」には、施設牽引番号 13ZZZZ-00134 の鶴浜埋立地の簿価が 18,338,112,087 円、施設牽引番号 13ZZZZ-00143 の南港埋立地の簿価が 51,044,957,326 円、施設牽引番号 13ZZZZ-00151 の舞洲埋立地の簿価が 93,902,683,232 円、施設牽引番号 13ZZZZ-00164 の夢洲埋立地の簿価が 74,783,861,739 円となっており、4つの埋立地の簿価を合計すると 238,069,614,384 円となり、特別設置協定書 別表 2-5 財産目録【準公営・公営会計】の港営事業の財産目録では、土地造成勘定の金額は、完成土地が 157,768,999,039 円、未完土地が 31,714,835,086 円の合計 189,483,834,125 円となっているので、金額が近くこの4つの埋立地が該当すると考えたためである。

その際に、平成31年3月31日現在の大阪市の財政のあらましの財産としての土地の金額 11,311,485 百万円とあまりにも開きがあることを伝えると、新公会計では取得価格だが、特別区設置協定書のコストは台帳価格と市場価格のどちらか安い方の金額との説明を受

ける。（但し、大阪市の財政のあらましの土地の金額は準公営・公営企業会計は除かれていることを後日気づきました。）

例えば、取得価格が210億円だったのが、現在価格が6000億円もある。

その場合は、低い金額で算定すると井川係長から説明を受ける。

同年2月15日に以下の内容で情報公開請求をする。

特別区設置協定書の別表2-5財産目録【準公営・公営企業】の839頁に記載されている「2. 土地造成勘定」で完成土地として南港地区土地、北港北地区土地、鶴浜地区土地、北港南地区土地、並びに未成土地として北港南地区事業費について金額のみが記載されているが、実測面積が記載されていないのでそれぞれの実測面積が記載されたものとその根拠となる市有公有財産台帳システムデータと照合が一切の文書。また、特別区設置協定書の別表2-5財産目録【準公営・公営会計】の841頁から842頁に港湾事業での財産としての土地が記載されているが、市有公有財産台帳システムデータと照合した結果、市有公有財産台帳システムデータに財産名称が一致していない財産並びに実測面積が違うものも多く見受けられるだけでなく、南港ポートタウン管理センター用地とあるが、市有公有財産台帳システムデータには該当する大阪市住之江区南港中2丁目の土地を管理しているのは都市整備局であり、港湾局が管理しているのは建物のみであるのに、土地を港湾局の財産としており、これらが港湾事業の財産であることが証明できる一切の文書。

同日に港湾局の管財課の宮崎氏から電話。

電話の内容について記憶は定かではないが、その際に、私の方から市有公有財産台帳システムデータについて、公有財産一覧表と同一なら公有財産一覧表でも構わないと伝えるが反応はなく、私のメモには、公営企業-公有財産に記載されていない財産もあると記載されている。

また、決算書の内容の所在地と面積の情報なら詳細は出せるとの事。

同年3月1日付けの大阪市からの回答1

不存在による非公開決定通知書

公開請求書に記載された公文書の件名又は内容

特別区設置協定書の別表2-5財産目録【準公営・公営会計】の839頁に記載されている「2. 土地造成勘定」で完成土地として南港地区土地、北港北地区土地、鶴浜地区土地、北港南地区土地、並びに未成土地として北港南地区事業費について金額のみが記載されているが、それぞれの実測面積が記載されたものとその根拠となる市有公有財産台帳と照合が一切の文書。

公開請求に係る公文書を保存していない理由

特別区設置協定書では財産目録について準公営・公営企業会計にかかわるものについては、H30年度各会計決算ベースで記載することとされ、港営事業会計の財産目録は決算説明資料のデータで記載されており、副首都推進局からは市有公有財産台帳システムデータと照合するよう指示がなかったことから、照合する文書をそもそも作成または取得しておらず、実際に存在しないため。

同年3月1日付け大阪市からの回答2

公開決定通知書

公文書の件名

- ・土地造成勘定 地区・区分別時価（平成 30 年度決算） 土地造成勘定地区・区分別面積（平成 30 年度決算）
- ・土地造成勘定に属する土地明細書（平成 31 年 3 月 31 日現在）
- ・平成 30 年度 大阪市準公営企業決算 土地・建物明細書（港湾事業会計）
- ・固定資産台帳

回答を受けて、同年 3 月 8 日に再度下記の通り住民監査請求をする

港湾局から情報公開を受けましたが、「01 土地造成勘定 地区・区分別時価（平成 30 年度） 土地造成勘定地区・区分別面積（平成 30 年度）」並びに「02 土地造成勘定に属する土地明細書（平成 31 年 3 月 31 日時点）」は、それぞれ時価評価のために、「特別設置協定書」並びに平成 30 年度の港湾事業の「貸借対照表」とも不一致な為に、再度簿価での情報公開を求めます。尚、前回は PDF ファイルでしたが、エクセルファイルでお願いします。

同年 3 月 22 日付け大阪市からの回答

不存在による非公開決定通知書

公開請求書に記載されてた公文書の件名又は内容

「01 土地造成勘定 地区・区分別時価（平成 30 年度） 土地造成勘定地区・区分別面積（平成 30 年度）」並びに「02 土地造成勘定に属する土地明細書（平成 31 年 3 月 31 日時点）」は、それぞれ時価評価のために、「特別設置協定書」並びに平成 30 年度の港湾事業の「貸借対照表」とも不一致な為に、再度簿価での情報公開を求めます。

公開請求に係る公文書を保存していない理由

土地造成勘定については、南港・舞洲・鶴浜・夢洲の 4 つの地区ごとの簿価を計上しており、「土地造成勘定に属する土地明細書」については、地方公営企業法施行規則第 8 条第 3 項の 3 に基づき、土地造成勘定の時価が簿価より低い場合は時価とする必要があることに伴い、それぞれの造成地区の時価を適切に算定するために各造成地区の土地を細分化して作成したものである。

簿価は、4 つの地区ごとの土地造成に要した費用を計上しているのみではなく、土地売却による収入などを控除しており、細分化した土地に対して計上することができないことから、当該公文書をそもそも作成または取得しておらず、実際には存在しないため。

回答を受けて、再度同年 3 月 29 日に以下の通り情報公開請求をする。

特別区設置協定書の準公営企業会計における港営事業の土地・建物明細書にある土地について、取得金額並びに地方公営企業法施行規則第 8 条第 3 項の 3 に基づき算出した土地の金額の情報公開を求める。

また、特別区設置協定書の準公営企業会計における財産目録では、土地造成勘定の完成土地では、南港地域土地 52,882,103,557 円、北港北地区土地 51,442,253,859 円、鶴浜地区土地 11,022,843,504 円、北港南地区土地 42,421,798,119 円と記載されているが、それぞれの名称、所在地、面積、金額を取得価格並びに地方公営企業法施行規則第 8 条第 3 項の 3 に基づき算出した土地の金額の情報公開を求める。

同年4月7日の回答

不存在による非公開決定通知書

公開請求書に記載されてた公文書の件名又は内容

特別区設置協定書の準公営企業会計における港営事業の土地・建物明細書にある土地について、取得金額並びに地方公営企業法施行規則第8条第3項の3に基づき算出した土地の金額の情報公開を求める。

また、特別区設置協定書の準公営企業会計における財産目録では、土地造成勘定の完成土地では、南港地域土地 52,882,103,557 円、北港北地区土地 51,442,253,859 円、鶴浜地区土地 11,022,843,504 円、北港南地区土地 42,421,798,119 円と記載されているが、それぞれの名称、所在地、面積、金額を取得価格並びに地方公営企業法施行規則第8条第3項の3に基づき算出した土地の金額の情報公開を求める。

公開請求に係る公文書を保存していない理由

土地・建物明細書にある土地については、固定資産であることから、地方公営企業法施行規則第8条第3項の3には該当せず、その取得金額は、同規則規則第8条第3項の2に基づき算出した金額を帳簿価格として貸借対照表に表記することから、減損損失により減額した額を帳簿価格に加算することによる取得金額の算出を行っていない。

また、土地造成勘定については、土地造成に要した費用から土地造成に伴う収入や売却した土地の原価などを控除したものの累積であり、取得金額の算出を行っていないことから、当該公文書はそもそも作成しておらず、実際に存在しないため。

この港湾局とのやり取りポイントとなるのは、2月15日の宮崎氏の発言で、「公有財産に記載されていない財産がある。」です。。

つまり隠し財産が存在することを証言しています。

また、情報公開された「01 土地造成勘定 地区・区分別時価（平成30年度）」では、売却地の面積は1,846,369.72 m²で、金額は147,156,223,841 円。貸借地の面積は1,795,083.07 m²で、金額は203,172,714,533 円。埠頭用地の面積は824,511.53 m²で、金額は83,224,148,773 円で、合計の面積は4,465,964.32 m²で、金額は433,553,087,147 円である。

この金額だけを見れば、「証拠 20 承継先不明の土地」では、港湾局の処分されていない土地の金額は427,519,293,042 円で、その内処分された土地の金額は215,314,668 円で、差し引きすると427,303,978,374 円となり、ほぼ「01 土地造成勘定 地区・区分別時価（平成30年度）」の金額にほぼ匹敵し、「01 土地造成勘定 地区・区分別時価（平成30年度）」の金額が433,553,087,147 円であるなら、差額が宮崎氏の言う公有財産に記載されていない財産の存在があることを示すものである。

しかし、特別設置協定書 別表2-5財産目録【準公営・公営会計】の港営事業の財産目録では、土地造成勘定の金額は、完成土地が157,768,999,039 円、未完土地が31,714,835,086 円の合計189,483,834,125 円となっている。

これは、本来土地造成勘定の金額は、433,553,087,147円であって、189,483,834,125

円とするのは準公営企業会計の港営事業については、明かに決算書を改ざんしていると言える。

また、「証拠 25 [建設価格]210312 承継先不明の建物 契約管財局へ問い合わせ」で、港湾局は、契約管財局に対して不明の建物、金額にして 26,614,613,600 円を「土地造成勘定に計上している」と回答しているが、本来、土地と建物は別々に計上すべき筈なので不条理な回答と言わざるを得ないが、建物の金額を土地造成勘定の金額に加えるのであれば、土地造成勘定の金額がさらに増えることになる結果になる。

それと、「証拠 20 承継先不明の土地」では、港湾局の処分されていない土地の金額は 427,519,293,042 円で、その内処分された土地の金額は 215,314,668 円で、差し引きすると 427,303,978,374 円となり、「01 土地造成勘定 地区・区分別時価（平成 30 年度）」の金額が 433,553,087,147 円であるなら、差額が宮崎氏の言う公有財産一覧表に記載されていない財産の存在があることを示すものである。

また、情報公開請求で開示された「02 土地造成勘定に属する土地明細書（平成 31 年 3 月 31 日時点）」では、それぞれの土地の時価の金額が記載されているにも拘らず、令和 3 年 4 月 7 日の不存在による非公開決定通知書で「土地造成勘定については、土地造成に要した費用から土地造成に伴う収入や売却した土地の原価などを控除したものの累積であり、取得金額の算出を行っていないことから、当該公文書はそもそも作成しておらず、実際に存在しないため。」との回答をしているが、建物の建築費と同様にそもそも土地造成に要した費用そのものが取得金額であるはずである。

また、土地造成に伴う収入とは、土地を売却した結果得られる収入であって、売却した土地の原価については、原価よりも高く売却できれば売却益が発生し、原価よりも安く売却すれば、売却損が発生するだけで、売却すれば、貸借対照表では土地は財産として無くなる（面積が少なくなる場合も含む）だけの話であり、公文書を作成しておらず、存在しないと言うのは明らかに不条理な回答であり、準公営企業会計の港営事業における土地造成勘定の金額には根拠がないことを自ら吐露しているものである。

また、前述したように、「証拠 20 承継先不明の土地」には、施設牽引番号 13ZZZZ-00134 の鶴浜埋立地の簿価が 18,338,112,087 円、施設牽引番号 13ZZZZ-00143 の南港埋立地の簿価が 51,044,957,326 円、施設牽引番号 13ZZZZ-00151 の舞洲埋立地の簿価が 93,902,683,232 円、施設牽引番号 13ZZZZ-00164 の夢洲埋立地の簿価が 74,783,861,739 円となっており、4 つの埋立地の簿価を合計すると 238,069,614,384 円となっており、「ZZZZ」で表わされているものは、準公営企業会計に属するもので、これだけでも既に準公営企業会計の港営事業における土地造成勘定の金額 189,483,834,125 円を超えている。

これらを勘案すると、特別設置協定書 別表 2-5 財産目録【準公営・公営会計】の港営事業の財産目録に記載されている土地造成勘定は財産を過少に算出しており、港湾局は準公営企業会計で粉飾決算を行っている言っても過言ではない。

2. 副首都推進局との一連の流れ

まず、昨年の大阪市廃止と特別区設置の住民投票に関心を持ったのは、昨年 9 月末に配布された「特別区設置協定書」について（説明パンフレット）（以下、説明パンフレット

と言う。)を見てからです。

その為に、大阪市の財政と財産を調べ、特に市債の残高が2兆7595億円あったので、そこで、令和2年10月19日に副首都推進局に電話で問い合わせをしたところ、対応して頂いたのは、二宮氏ですが、やはり特別区の財源6500億円と大阪府の財源2000億円の合計8500億円から返済すると言う話を聞いて、まず、それでは大阪市が廃止され特別区が設置されれば、特別区の財政は破綻するだろうとの判断したことがきっかけです。

前置きはさておき、

令和3年2月16日に以下の通り副首都推進局へ情報公開請求する。

平成29年9月29日に開催された第3回大都市制度（特別区設置）協議会の議事録で、副首都推進局の福岡制度企画担当部長が「特別区及び大阪府への承継の姿ですが、財産・債務の全体のイメージとして、財産については特別区等に約70%、大阪府に約30%を承継されます。」と述べているが拘束力があるのかを質問するので回答を求める。②副首都推進局が作成した特別設置協定書の「別表2-5目録の数値について」では、土地、建物、物品を「市公有財産台帳管理システムデータ（H31.3.31時点）となっているが、全てのデータの情報公開を求める。③特別設置協定書の作成に当り大都市地域における特別区設置に関する法律第5条3項の特別区の設置に伴う財産処分に関する事項があるが、大阪市のすべての財産を把握するために取ったすべての文書。④令和2年2月26日に開催された第33回大都市制度（特別区設置）協議会の議事録に、副首都推進局の榎下制度企画担当部長が「なお、令和元年11月末までに処分された財産につきましては、関係各局に現状等を確認を行い、除外をしたしております。」と述べているが、どのような元凶等の確認を行い、除外したのかがわかる一切の文書。⑤大阪市は平成27年度から新公会計制度を取り入れているが、特別区設置協定書では新公会計制度を取り入れておらず、新公会計制度を取り入れなかったのには理由があるはずであり、いつ、誰が、どのような判断で新公会計制度を取り入れなかったのかが明らかになる文書が存在するなら文書を、

また、文書が無ければ経緯を文書にして提示すること。

情報公開請求を行った同日に、副首都推進局の米谷氏から電話が入り、補正として、②で物品は工作物に、また、②と③では、（照合をしたいので可能ならエクセル一覧表の形式で、無理ならPDF形式も可）が付け加えられ、④の末尾に（担当者が契約管財局ホームページを確認した内容に基づいて述べていたということならば、そのホームページの記載内容を記した文書の文言が加えられた。

また、その際に、①については、特別区と大阪府に承継された財産の結果であるとの説明を受け、更に⑤については、そのような文書の存在は無いとの説明を受けたので、私の方から無ければ無いで構わないと述べると、不在決定通知との文言が書き加えられた。

同年3月2日の回答

不存在による非公開決定通知書

公開請求書に記載された公文書の件名又は内容

①平成29年9月29日に開催された第3回大都市制度（特別区設置）協議会の議事録で、副首都推進局の福岡制度企画担当部長が「特別区及び大阪府への承

継の姿ですが、財産・債務の全体のイメージとして、財産については特別区等に約 70%、大阪府に約 30%を承継されます。」と述べているが拘束力があるのかを質問するので回答を求める。

⑤大阪市は平成 27 年度から新公会計制度を取り入れているが、特別区設置協定書では新公会計制度を取り入れておらず、新公会計制度を取り入れなかったのには理由があるはずであり、いつ、誰が、どのような判断で新公会計制度を取り入れなかったのかが明らかになる文書が存在するなら文書を、また、文書が無ければ敬意を文書にして提示すこと。

公開請求に係る公文書を保存していない理由

①について

拘束力の有無を示す文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。

⑤について

財産の承継にあたっては、市公有財産台帳管理システムの情報に基づき承継案を作成すべきと判断したものであり、当該情報は会計制度の如何には関係がないことから、特別区設置協定書では新公会計制度を取り入れないとの判断は行っていない。したがってそれが明らかになる文書についても作成または取得しておらず、実際に存在しないため。

同日に、②③④について、決定期間延長通知書で、令和 3 年 2 月 16 日から令和 3 年 4 月 1 までに回答を延長させられる。

同年 3 月 31 日の回答

公開決定通知書

公文書の件名

②について

・目録用データ（土地・建物・工作物・インフラ込み）（令和 2 年 6 月 18 日）
その他については、重要では無いと判断したので省略する。

ここで重要なのは、令和 3 年 2 月 16 日に情報公開請求で『②副首都推進局が作成した特別設置協定書の「別表 2－5 目録の数値について」では、土地、建物、物品を「市公有財産台帳管理システムデータ（H31. 3. 31 時点）となっているが、全てのデータの情報公開を求める。」に対して公文書として公開された目録用データ（土地・建物・工作物・インフラ込み）（令和 2 年 6 月 18 日）である。

市公有財産台帳管理システムとあるが、作成日から考えられるのは、元々大阪市としてデータを持っていたのではなく、副首都推進局が大阪市の廃止と特別区設置の為に、大阪市の一般会計の土地と建物についてのみの財産を処分するために新たに作成したものである。

このことは、令和 3 年 2 月 18 日に、副首都推進局の近藤氏（広域行政課長）と電話でお話をした際に、「財産目録については、各局から送られてきたデータで、公有財産一覧表との照合はしていない。」と聞いているので符合する。

であるなら、市公有財産台帳管理システムと言う名称は、既存で大阪市が保有している印象を与えるため、使用するべきではないが、所謂印象操作をするために使用しており、

悪辣な手段と言える。

その為に、一般会計の土地と建物の財産の面積に違算や公有財産一覧表には記載されていない建物が出現したものである。

また、日付を令和2年6月18日としているが、これは第35回大都市制度（特別区設置）協議会が開催された日付を使用しており、令和2年2月26日に第33回大都市制度（特別区設置）協議会で提出された「資料1 別表2-505.財産目録【土地】」並びに「資料1 別表2-506.財産目録【建物】」と特別区設置協定書の「別表2-5財産目録【土地】」並びに「の別表2-5財産目録【建物】」の土地と建物の面積と金額が同一であるため誤りである。

結論として言えるのは、公有財産一覧表は、元々金額が記されておらず、金額については各局に問い合わせをするしかなく、その過程で、港湾局の準公営企業会計での粉飾決算を知ることになったと思われる。

公有財産一覧表を使用しなかった理由として考えられるのは、港湾局の統合である。大阪市の準公営企業会計の港営事業での粉飾決算が発覚すれば、港湾局の幹部たちの更迭は免れられないはずである。

また、大阪市が廃止され特別区が設置される目的そのものが、大阪府による大阪市の財産の略奪であることから、準公営企業会計の港営事業の財産を過少に評価しているのであれば、逆に大阪府にとっては財産が増える結果となる。

つまり、準公営企業会計の港湾事業で、大阪市の港湾局は大阪府との港湾局の統合を認めれば、粉飾決算を隠蔽でき、幹部の更迭も無くなり、副首都推進局としては、準公営企業会計の港湾事業での隠蔽された多額の財産を大阪府に移譲することが出来る為、お互いの利益が一致すると判断したために、本来は、地方自治法第236条に基づいて作成された大阪市の公有財産一覧表で財産の処分をすべきところを、準公営企業会計については、それぞれの事業ごとの決算書の貸借対照表を採用したのである。

いずれにしても、大阪市のすべての財産が処分されていない事には変わりはないが、粉飾された決算書を元に財産の処分を行ったことで大都市法第5条3項に違反したものである。

よって、第1 1 (1) エ 請求する措置の内容を追加したいと思います。

(ウ) 準公営企業の港湾事業の決算書は、粉飾決算であり、粉飾決算が行われたことにより市民の財産を隠蔽したことは、大阪市民に損害を与えたことになり、解明を行うために大阪市議会に準公営企業の港営事業に対して監査を行うための外部の第三者機関を設置する事。

4 監査対象所属に対する調査 (22 ページ以降に詳述)

令和3年5月31日、同年6月1日、4日、7日、8日及び14日に、行政委員会事務局職員が、副首都推進局職員及び行政委員会事務局職員に対して調査を行った。

5 関係人調査 (32ページ以降に詳述)

令和3年6月2日に、行政委員会事務局職員が、関係人調査として大阪港湾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

大都市法によれば、特別区設置協定書には、特別区の設置に伴う財産処分に関する事項、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、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等を定めるものとされ、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1項、同条第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）。

特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなすとされている（第10条）。

イ 地方自治法の規定

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している（第2条第16項、同条第17項）。

都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとされており、特別区財政調整交付金とは、地方税法（昭和25年法律第226号）第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項

(第2号に係る部分に限る。)の規定により都が課するものの収入額等に条例で定める割合を乗じて得た額とされている(第282条第1項、同条第2項)。

ウ 地方税法の規定

市町村は、普通税として、特別土地保有税等を課するものとされているが、都は、その特別区の存する地域において、普通税として特別土地保有税等を課するものとされている(第5条第2項、第734条)。

エ 地方公営企業法施行規則の規定

地方公営企業の資産の評価について、この省令に別段の定めがある場合を除き、その取得原価又は出資した金額をもって帳簿価額としなければならないとされているが、たな卸資産については、重要性の乏しいものを除き、事業年度の末日における時価がその時の帳簿価額より低いものについて、事業年度の末日における時価を帳簿価格とすることとされている(第8条第1項、同条第3項第3号)。

(2) 協定書の作成から住民投票の実施の決定までの経過

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)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、それぞれ付議され、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。

オ 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。

(3) 協定書の要旨（請求人の主張に関連する項目）

ア 財政の調整（協定書6～8ページ）

(ア) 財政調整の目的・財源及び配分の割合

大阪府は、特別区財政調整交付金を特別区に交付する。同交付金の総額は、法人市町村民税、固定資産税及び特別土地保有税の各収入額並びに法人事業税交付金相当額の合算額に大阪府の条例で定める交付割合を乗じて得た額とする。ただし、同交付金が目的を達成するための額を下回るおそれがある場合には、条例で定める額を加算する。交付割合は、特別区の設置の日が属する年度の前々年度までの3年度分について決算数値に基づいて算定し、その平均をもって定める。（平成26年度から平成28年度までを平均すると、78.7パーセント）

(イ) 特別区財政調整交付金の種類・割合・算定

特別区財政調整交付金は、普通交付金（特別区財政調整交付金総額の94パーセント）と特別交付金（同6パーセント）とする。各特別区の普通交付金の額は、地方交付税（普通交付税）の算定方法に概ね準ずる算定方法により算定された各特別区の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額を基準とする。

(ウ) 大阪市債の償還に係る財源の取扱い

大阪市が発行した地方債（既発債）の償還に必要な経費として、特別区が負担する額は、特別区財政調整交付金の交付を通じて財源保障を行う。大阪府が負担する額は、税源配分等を通じて財源を確保する。

イ 財産の処分（協定書9～13ページ、別表第2-4、同第2-5）

(ア) 財産の取扱い

特別区の設置の日の前日において大阪市が保有していた財産については、第1区分、第2区分に区分し、行政財産など第1区分に係る財産は、当該財産に関連する事務の分担に応じて、特別区又は大阪府が承継し、それ以外の第2区分に係る財産は、一部を除き、特別区が承継するが、大阪市が経営していた公営企業及び準公営企業に係る会計に属する財産については、大阪府が承継する。

財産目録は、一般会計及び政令等特別会計と、公営・準公営企業会計ごとに作成され、その数値のベースは、一般会計及び政令等特別会計に属する土地、建物、工作

物については、平成31年3月31日時点の市公有財産台帳管理システムデータ、公営・準公営企業会計にかかわるものについては、平成30年度各会計決算となっている。

(イ) 債務の取扱い

大阪市が負担していた債務については、その確実な履行を期する必要があることに鑑み、特別区又は大阪府が承継するものとする。

A 債務負担行為の取扱い

債務負担行為に基づく債務は、関連する事務の分担に応じて、特別区又は大阪府が承継するものとする。ただし、アジア太平洋トレードセンター（ATC）ほか2社に関する特定調停における調停条項の定めるところによる損失補償債務については大阪府が承継し、大阪市の財政調整基金の一部等を引当財源として活用するものとする。

B 地方債の取扱い

既発債は、大阪府が承継することとする。ただし、母子父子寡婦福祉貸付資金会計に属するものは、特別区が承継することとする。既発債の償還経費は、特別区等及び大阪府並びに公営企業等の事業承継団体が所定の負担を行うものとする（大阪市の一般会計等に属する既発債の場合、事務の分担に応じた割合を勘案して、特別区の設置の日が属する年度の前々年度の既発債の残高に基づいて定める。（平成28年度の既発債の残高の場合、特別区等の負担は72パーセント、大阪府の負担は28パーセント））。特別区等の負担については、その総額について全ての特別区共通の債務と位置付けたうえで、特別区等が償還負担金を大阪府に支払うものとする。

ウ 事務の分担（協定書3～5ページ）

(ア) 特別区が処理する事務

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に加え、中核市が処理することとされる事務、都道府県が処理することとされる事務及び指定都市が処理することとされる事務のうち住民に身近な事務、並びに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事務について処理する。

(イ) 大阪府が処理する事務

大阪全体の成長、都市の発展及び安全・安心に関わる事務や特別区の連絡調整に関する事務等、都が処理することとされる事務（（ア）により特別区が処理する事務を除く。）を処理する。

(4) 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、告示日前日である令和2年10月11日までの間に、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、説明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、協定書の分かりやすい説明のために、会場及びオンラインで、住民説明会を行った。

会場での説明会は、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、その様子は、付近の区役所等、5か所から7か所の視聴会場で視聴できた。また、YouTubeでライブ配信されたほか、同年10月11日までの間は記録映像も視聴可能であった。

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、その様子はYouTubeでライブ配信されたほか、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（いわゆる「大阪都構想」）について」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、それぞれの番組を、J:COMとBaycomの2社で、各社1日1回ずつ放送した。

ウ パンフレットの配布等

副首都推進局は、協定書の分かりやすい説明のために、「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（以下「説明パンフレット」という。）を作成し、市内全戸に配布した。

説明パンフレットは、協定書の概要のほか、今後のスケジュール、特別区制度の必要性、特別区制度の意義・効果や、特別区の財政シミュレーション等が記載された本文42ページのものである。

また、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、説明パンフレットのダイジェスト的なタブロイド判を作成、市内全戸に配布した。

（5）説明パンフレットの記載内容（請求人の主張に関連する項目）

ア 税源の配分・財政の調整（説明パンフレット27～28ページ）

特別区と大阪府の事務分担に応じて財源を配分する。具体的には、特別区の2,505事務に係る所要財源が約6,500億円、大阪府の427事務に係る所要財源が2,000億円に対して、各特別区が徴収、収入する約2,500億円、地方財政制度により大阪府に移転する約600億円、大阪府が徴収、収入して特別区及び大阪府に配分する約5,400億円を充てる。

イ 大阪市の財産・債務の取扱い（説明パンフレット29ページ）

特別区と大阪府が、現在の住民サービスを適切に提供できるよう、事務分担などを踏まえて財産・債務を承継する。株式、基金などの財産は、特別区への承継を基本とし、大阪府が処理する事務に密接不可分なものに限って大阪府が承継する。発行済みの大阪市債は、大阪府に一元化して承継し、償還することを基本とし、償還費用は特別区と大阪府が財政調整財源等で負担する。財産承継のイメージは、11兆4,960億円の大阪市の

財産を、特別区等へ7兆9,719億円、大阪府へ3兆5,241億円承継するというものである。

ウ 特別区の財政シミュレーション（説明パンフレット33～34ページ）

特別区を設置した場合に、4つの特別区の財政運営が将来的に成り立つのか検証するため、大阪市の「今後の財政収支概算（粗い試算）」（令和2年3月版）を精査した大阪市の財政に関する将来推計を基に、改革効果額（未反映分）などを加味して特別区設置後の収支見通しを推計した。その結果、全特別区において収支不足は発生していないため、特別区の財政運営は可能である。

（6）住民投票の実施等

ア 住民投票の投票期日の告示等

選管委員会は、令和2年10月12日に、住民投票の投票期日及び開票日を同年11月1日とする旨を告示した。また、選管委員会は、令和2年10月12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人であった。

イ 投票公報の発行

選管委員会は、令和2年10月30日までに大都市法第7条第3項及び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おける公報に関する規程第3条に基づき、投票公報を発行し、各世帯に配布した。

ウ 大都市法に基づく住民投票の啓発事業の実施

選管委員会は、令和2年11月1日まで、大都市法第7条第6項により準用する公職選挙法（昭和25年法律第100号）第6条第1項に基づき、次のとおり、住民投票の啓発、周知等を行った。

- ・ 看板類の掲出
 - ・ 幕類の掲出
 - ・ ディスプレイ等の設置
 - ・ ポスター類の掲出
 - ・ スポット放送
 - ・ 啓発自動車の巡回
 - ・ インターネット広報
 - ・ 区広報紙（10月号）掲載
 - ・ ビラの配布
- 等

エ 住民投票の実施

（ア） 期日前投票・不在者投票

大都市法第7条第6項により準用する公職選挙法第48条の2及び第49条に基づ

き、告示日の翌日から投票日の前日まで、期日前投票及び不在者投票が実施された。

期日前投票者数 418,925人

不在者投票者数 9,981人

(イ) 投票期日・開票日

令和2年11月1日7時から20時まで、市内365箇所の投票所において住民投票が実施され、即日開票された。

投票者数 1,375,313人（前掲（ア）の投票者数を含む）

2 監査対象所属に対する調査

令和3年5月31日、同年6月1日、4日、7日、8日及び14日に行政委員会事務局職員が、副首都推進局職員及び行政委員会事務局職員に対して次のとおり調査を行った。

なお、副首都推進局に確認したところ、令和2年9月7日收受「住民投票費用の執行に係る監査請求」、並びに令和2年10月22日及び令和3年1月26日收受「特別区設置協定書広報事業に係る監査請求」で調査した内容は、本件請求においても該当するとのことである。

(1) 協定書では特別土地保有税を財源としているが、特別土地保有税は課税停止中

であり、税収の無い税を財源としているのは不当であるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・協定書には、特別区財政調整交付金の算出方法について、根拠法令に沿った記載をしている。特別土地保有税は、請求人が指摘しているとおり課税停止されているが、法第282条第2項では、特別区財政調整交付金は、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項（第2号に係る部分に限る。）の規定により都が課するものの収入額と・・・（以下略）と規定されており、地方税法第5条第2項第6号の特別土地保有税が含まれていることから、協定書に大阪府の税源として「特別土地保有税」を記載したものである。

(2) 財産の処分に準公営企業・公営企業会計が含まれていないのは不当であるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・協定書9ページ 六 特別区の設置に伴う財産処分（大都市法第5条第1項第3号関係）の「1.財産の取扱い」の「（一）基本的な考え方」の項目で、「ただし、特別区の設置の日の前日において大阪市が経営していた公営企業及び準公営企業（以下「公営企業等」という。）に係る会計に属する財産については、（四）に定めるところにより、大阪府が承継するものとする。」、協定書11ページの（四）では、「公営企業等に係る会計に属する財産については、中央卸売市場事業会計、港営事業会計、下水道事業会計、水道事業会計及び工業用水道事業会計に属するものは大阪府が一括して承継するものとする。」と明記している。
- ・協定書361ページの別表第2-5は、全ての会計区分にかかる財産・債務を掲載しているもの。協定書358ページの別表第2-4は、一般会計・政令等特別会計についてわかりやすく明示している表であり、同ページに「（注2）一般会計・政令等特別会

計について集計。」と注記しているとおおり、公営・準公営企業会計が記載されないことは当然である。したがって、協定書 358 ページの別表第 2－4 に載っていないことをもって承継財産から除外しているとする請求人の主張は当たらない。

(3) 協定書の別表第 2－4 及び別表第 2－5 に特別区が実質的に負担する債務の金額を記載していないのは不当であるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・協定書 12 ページ「2. 債務の取扱い」において、既発債は債権者保護と金融市場の秩序維持の必要性に鑑み、大阪府が承継することとし、そのうち一般会計等に属する既発債の償還負担の割合は、事務の分担に応じた割合を勘案して、特別区の設置の日が属する年度の前々年度（令和 4 年度）の既発債の残高に基づいて定めることとする基本的な考え方を明示しており、協定書に債務についての記載がないとする請求人の主張は当たらない。
- ・協定書 361 ページ総括表には平成 31 年 3 月 31 日時点の地方債の総額（既発債の残高）を記載している。地方債の一般会計 2 兆 7830 億円と政令等特別会計 29 億円の合計 2 兆 7859 億円に対し、協定書 13 ページ記載の特別区等の負担割合 72 パーセント（平成 28 年度の既発債の残高の場合）をかけると 2 兆 58 億 4800 万円の債務が導き出される。

(4) 債務の財源に財政調整財源を充てることは不当であるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・債務の償還が可能となるよう財政調整制度を設計している。
- ・発行済みの大阪市債（既発債）の償還費用の考え方については、協定書 8 ページ（五）大阪市債の償還に係る財源の取扱い、12 ページ（三）地方債の取扱いに記載しており、財政調整財源の配分割合については、特別区制度（案）財政－14 で、左側の A（特別区）、B（大阪府）に記載のとおり、公債費（事務配分に沿って按分した額）も含めて算出する制度設計としている。
- ・このため、「特別区の財政調整交付金と大阪府の財政調整財源は、それぞれ 2505 事務と 427 事務の財源に使われる事になっているため、財政調整財源を債務の償還財源にすることは不可能なはず」との指摘や、「地方債の償還に係る財源を確保し配分する必要があるはずだが、それがなされていない」とする請求人の主張は当たらない。
- ・なお、請求人は、特別区制度（案）財政－26 において、「特別区の財源は 98 億円、大阪府の財源が 34 億円それぞれ不足している」と指摘するが、当該ページの左側の図で明示するとおり、大阪市における平成 28 年度決算では、補てん財源を活用し、適切に財政運営が行われていた。
- ・大都市法第 5 条第 1 項第 6 号の「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」については、前述のとおり、違反にはあたらない。
- ・なお、同条第 2 項の規定に基づき総務大臣に協議するとともに、同条第 4 項の規定に基づき総務大臣に報告をしたが、総務大臣から大都市法違反の指摘はなく、「特段の意見なし」との意見を頂いている。

(5) 地方債の利払いの財源が記載されていないのは大都市法違反であるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・協定書 12 ページの 2. (三) 地方債の取扱い (2) 既発債の償還経費の負担に、「大阪府が承継する既発債の償還に必要な経費（元金償還資金、利子支払資金及び雑費をいう。・・・）は、会計及び事務の分担に応じて、特別区等（特別区及び特別区で設置する一部事務組合をいう。・・・）及び大阪府並びに公営企業等に係る事業を承継した団体・・・が負担する」と記載しており、元金だけでなく利子等を含む公債費を特別区等及び大阪府が負担することは明らかである。
- ・さらに、協定書 8 ページの「(五) 大阪市債の償還に係る財源の取扱い」で、「既発債の償還に必要な経費・・・として、特別区が負担する額は、特別区財政調整交付金の交付を通じて財源保障を行う。大阪府が負担する額については、税源配分並びに大阪府及び特別区間の財政調整を通じて財源を確保する。」と記載しており、地方債の利払い財源が確保されていないとする請求人の主張は当たらない。
- ・大都市法第 5 条第 1 項第 6 号の「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」については、前述のとおり、違反にはあたらない。
- ・なお、同条第 2 項の規定に基づき総務大臣に協議するとともに、同条第 4 項の規定に基づき総務大臣に報告をしたが、総務大臣から大都市法違反の指摘はなく、「特段の意見なし」との意見を頂いている。

なお、上記特別区制度（案）財政-14 の左側の図にある「公債費」の記述について確認したところ、副首都推進局から、特別区制度（案）財政-14 ページの左側、特別区「公債費等 1,776 億円」、大阪府「公債費等 690 億円」には、利払い分も含まれているとの説明があった。

(6) 消防事務について、職員派遣のみが大阪府に分担されており、消防事業が大阪府に分担されていないのに消防署の土地・建物を府が承継するのは協定書違反である、また、一般会計の下水道事業で管理しているポンプ場を大阪府と特別区がそれぞれ承継するのは協定書違反である、さらに、「(二) 第 1 区分に係る財産の取扱い」では、「特別区の設置の日の前日において」とあるが、あくまで協定書が承認された時点での違反であるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・協定書 4 ページの「(二) 大阪府が処理する事務」において、都が処理することとされる事務を大阪府が処理すると記載しているが、消防事務は、法第 281 条の 2 及び消防組織法（昭和 22 年法律第 226 号）第 27 条の規定により、都が処理する事務とされ、大都市法第 10 条の規定により、大阪府に特別区が設置された場合には、大阪府を都とみなすことから、消防に関する事務は大阪府が処理することは明らかである。よって請求人の主張は当たらない。
- ・前述のとおり、消防事務は「都が処理することとされる事務」に該当し、大都市法により都とみなされる大阪府の処理すべき事務となる。

行政目的を有する財産（第 1 区分）は協定書 9 ページ 六 特別区の設置に伴う財産処分の「(二) 第 1 区分に係る財産の取扱い」で、「当該財産に係る関連する事務の分担

に応じて、特別区又は大阪府が承継するものとする。」と規定されているため、大阪府が事務を分担する消防事務に関連する財産（土地・建物）は大阪府が承継する。

- ・ 前述と同じく、協定書9ページに「当該財産に関連する事務の分担に応じて、特別区又は大阪府が承継する」と明示している。請求人が指摘する建設局所管のポンプ場は、行政目的を有する財産（第1区分）である。道路の排水のための施設であり、道路の機能を維持するための道路附属物として当該道路と一体で承継先が決まる。道路に関する事務は大阪府が大型幹線道路にかかる事務を分担し、大型幹線道路以外の道路は特別区が事務を分担することになるため、事務の分担に応じて（道路の種別に応じて）大阪府と特別区に承継されることとなるもの。
- ・ また、特別区の設置に伴い、特別区の設置の日の前日において大阪市が保有する財産を特別区と大阪府が承継するのは当然である。「あくまで特別区設置協定書が承認された時点での違反である。」とする請求人の主張は主観的なものであり、当たらない。

請求人提出の証拠 33「公有財産一覧表」（ポンプ施設を抜粋したもの）に挙げられている各施設について確認したところ、副首都推進局から、建設局が一般会計で管理しているポンプ場については、道路附属物として、当該道路と一体で承継先が決まり、原則として市道は特別区、広域が所管することとなる道路（国道・府道）については大阪府に承継されることとなっているため、平野元町ポンプ場は国道479号線、十三アンダーパスポンプ場は府道大阪高槻線とそれぞれ一体で大阪府に承継されると説明があった。

(7) すべての財産が処分されていないとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・ 請求人提出の根拠資料が出典が不明であり、何を根拠に承継先不明と主張しているのかわからないが、協定書9ページの「(一) 基本的な考え方」で、「特別区の設置の日の前日において大阪市が保有していた財産については、・・・特別区又は大阪府が承継する。」こととしており、すべての財産はそれぞれ承継先が決まっている。359ページ以降の財産・債務目録については、362ページに記載のとおり、平成31年3月31日時点の市公有財産台帳管理システムデータや平成30年度決算書等から平成31年3月31日時点の財産・債務を把握するために作成したものであり、その後の取得・処分等により生ずる財産・債務の異動に伴う特別区の設置の日までの数量や金額の異動については、特別区設置準備期間中に精査することとしていた。以上のことから、請求人の主張は当たらない。
- ・ 前述のとおり、特別区の設置の日の前日において大阪市が保有していた財産についてはすべて特別区又は大阪府が承継することとしており、処分されていない土地・建物があるとする請求人の主張は当たらない。なお、請求人は異なる性質のデータを比較突合して差が生じているものと考えられる。
- ・ 一般会計や政令等特別会計に属する財産については、資産価値の承継だけでなく、財産の管理状況、異動履歴、諸元等も含めて特別区及び大阪府に適切に財産承継を行う必要があるため、それらの情報を持つ公有財産台帳管理システムのデータ（平成31年3月31日時点）をベースに財産目録を作成することとした。

- ・また、公営・準公営企業会計に属する財産については、法定協議会での議論を踏まえ「会計ごと一括して大阪府が承継する」（協定書11ページ（四）公営企業等に係る会計に属する財産の取扱いに明示）こととし、台帳価格や登録時期の考え方が一般会計と異なることから、市の平成30年度決算書添付資料のデータをベースに財産目録を作成することとした。
- ・協定書別表第2-5（財産目録）は、こうした性質のデータを基に平成31年3月31日時点の財産・債務を網羅的に把握し記載したものであり、土地・建物に含まれていないものがあるという請求人の主張は当たらない。
- ・前述のとおり、すべての財産処分について協定書に記載しており、大都市法第5条第1項第3号違反にはあたらない。
- ・なお、同条第2項の規定に基づき総務大臣に協議するとともに、同条第4項の規定に基づき総務大臣に報告をしたが、総務大臣から大都市法違反の指摘はなく、「特段の意見なし」との意見を頂いている。
- ・協定書別表第2-5（財産目録）における一般会計の土地・建物・工作物については、362ページに記載のとおり平成31年3月31日時点の市公有財産台帳管理システムデータを取得し記載したものである。その後、データ更新が行われ、市公有財産台帳管理システムから「もと城東消防署」が抹消されることとなったものである。データ反映の時間差によるものであり、架空計上という請求人の主張は当たらない。
（「もと城東消防署」は平成30年3月30日に解体撤去されたが、その事実は令和元年10月8日に台帳登録され、平成31年3月31日時点の公有財産一覧表から抹消されたもの。）
- ・なお、前述のとおり、目録作成後の取得・処分等により生ずる財産・債務の異動に伴う特別区の設置の日までの数量や金額の異動については、特別区設置準備期間中に精査することとしていた。

なお、市公有財産台帳管理システムとは、大阪市財産規則(昭和34年大阪市規則第72号)第42条から第46条に規定されている本市の公有財産台帳について、その管理を目的とした電子情報処理組織をいい、同システムに登録された電磁的記録をもって公有財産台帳としている。

公有財産台帳は、施設単位で作成されており、その施設を構成する土地、建物、工作物などが登録されている。財産の取得、異動が生じた場合登録することとされており、また処分等により本市の財産でなくなった場合は閉鎖登録を行う。

公有財産一覧表は、基本的には、この市公有財産台帳管理システムに登録された土地及び建物について、各年度末時点できりまとめ一覧表で公開したものである。

そこで、副首都推進局に対して、一般会計の土地建物について市公有財産台帳管理システムのデータをベースに作成された財産目録と、請求人が証拠として提出している「公有財産一覧表」は、突合可能ではないかを確認したところ、請求人は公有財産一覧表と財産目録の財産とを“名称の一致”をもって同じ財産であると判断していると思われるが、正確に特定（検証）するならば、最低でも土地の地番と公図情報を含めた正確な位置情報が必要であり、請求人の主張そのものが当たらないとの説明があった。なお、副首都推進局

に対して、土地・建物の記載に関する相違について、行政委員会事務局が例を挙げて質問を行ったところ、正確な位置情報がない部分については推測となる旨の条件を付したうえで、売却処分による公有財産一覧表への反映時期と財産目録のデータ捕捉時期との相違や、土地の転用等による公有財産一覧表と財産目録に計上されている区分の相違が考えられるとの説明があった。

(8) 説明パンフレットが違法または不当であるとの請求人の主張に係る副首都推進局の基本的な考え方は次のとおりである。

- ・大都市法第7条第2項では、市長の役割として、「住民投票に際して、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。」旨規定している。
- ・説明の方法や内容について特段の定めは設けられておらず、どのような場面において、どのような説明をするかは、市長が裁量的に判断できるものと考えられる。
- ・住民投票に向けては、協定書の内容などについて、市民が理解しやすいよう、情報を整理したうえで、平易な言葉での解説、数値についても概数化したり図表などを用いた説明パンフレットなどを作成し、様々な機会・媒体を通じて、丁寧で分かりやすい説明に努めた。
- ・説明パンフレットは、令和2年9月に住民説明会や全戸配布用に作成したもので、住民投票に向け、協定書の内容に関する理解を深めていただけるよう、当該協定書の記載事項を基に、協定書の作成に向け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」の概要のほか、財政シミュレーションやよくあるご質問など、制度理解に資する内容を記載している。

(9) 説明パンフレットの28ページは改ざんされたものであるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・「分かりやすい説明」を行うにあたって、市民が理解しやすいよう、情報を整理したうえで、数値を概数化して説明パンフレットに記載したもので、請求人が主張する改ざん、隠ぺい、虚偽記載をしたとする事実はない。
- ・なお、説明パンフレット28ページは、令和2年4月に法定協議会名義で発行した出前協議会用のパンフレット『「特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）（案）』20ページの記載内容と基本的に同じである。財源で「など」と記載している部分を、詳しく説明するために「入湯税・特別土地保有税・法人事業税交付金相当額」を追記するなど、分かりやすく説明するための変更を行ったのみである。（令和2年4月実施予定の出前協議会はコロナ禍で中止するも、出前協議会用のパンフレット等を用いて、意見募集実施（令和2年4月10日～同年5月31日）、第34回法定協議会において事務局より結果報告）
- ・したがって、市長が裁量の範囲を超えて職権を行使したとする請求人の主張は当たらない。
- ・特別土地保有税を財源にしているのは不当との主張については、(1)のとおり、関係法令を踏まえた正しい対応であるため、請求人の主張は当たらない。

なお、出前協議会用のパンフレットを確認したところ、上記副首都推進局の説明のとおり、その 20 ページに、説明パンフレット 28 ページとほぼ同様の記載が確認された。

(10) 財産の承継を一般会計のみとしているとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・協定書 9 ページにおいて、「特別区の設置の日の前日において大阪市が経営していた公営企業及び準公営企業（以下「公営企業等」という。）に係る会計に属する財産については、（四）に定めるところにより、大阪府が承継するものとする。」と明記している。また、別表第 2 - 4 財産処分においては、一般会計及び政令等特別会計を合計した財産にかかる特別区の設置に伴う承継先を記載している。
- ・この協定書をもとに説明パンフレットを作成するにあたり、法定協議会等で議論の中心となり、市民の関心も高いと思われる一般会計・政令等特別会計に焦点を当て、分かりやすくまとめて記載したものであり、適切に記載されているとは言えないという請求人の主張は当たらない。

(11) 特別区が負担する市債の金額を明示していないとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・特別区が債務を負担することについては、説明パンフレット 29 ページにおいて、償還費用は特別区と大阪府が財源調整財源等で負担する旨記載しており、特別区が負担する債務を隠蔽しているとする請求人の主張は当たらない。
- ・市民が理解しやすいよう、情報を整理し説明パンフレットを作成したもので、金額を説明パンフレットに記載していないことが隠蔽であるとする請求人の主張は当たらない。
- ・以上から、大都市法第 7 条第 2 項違反には当たらない。

(12) 財政シミュレーションは捏造されたものであるとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・市民が理解しやすいよう、情報を整理し説明パンフレットを作成したもので、請求人の主張は当たらない。
- ・説明パンフレット 33 ページのグラフの下に内訳表がなくても、特別区の財政運営が将来的に成り立つかを示す資料としては十分である。
- ・財政シミュレーションは、請求人が指摘する市「今後の財政収支概算（粗い試算）」を精査した「大阪市の財政に関する将来推計」を、特別区と大阪府の事務分担等に基づいて、特別区分、大阪府分に分け、将来推計に反映されていない「未反映分」や、特別区設置に伴う「組織体制の影響額」、「特別区設置コスト」を加味して作成したもの。したがって、「粗い試算」と数値が異なることをもって捏造であるとする請求人の主張は当たらない。
- ・財政シミュレーションの作成の前提条件については、財シ 4 の財政シミュレーションの前提条件において記載している。
- ・請求人のように大阪市の粗い試算と同項目（歳入・人件費・公債費）の数値を単純に見

比べた場合、各種数値に差異が生じるが、捏造などではなく、主に下記の要因によるものである。

■粗い試算では、特定財源を含んだ総額ベースであるのに対して、特別区財政シミュレーションでは、歳入・歳出については、税等一般財源ベースの数値をベースとしていること

■地方交付税の算出について、基準財政需要額の算定で精査（①社会保障関係経費の過去の実績を踏まえて今後を反映、②個別経費は特別区設置後は横置き）

■歳出において、「小中学校給食費無償化」に伴う「児童生徒就学費補助（15 億円／年）が不用となることを反映

■市立高校の大阪府への移管（令和4年度）による影響を加味して推計（※令和4年度以降は、大阪府に措置される地方交付税や府税等で対応）

- ・（4）で述べたとおり、公債費・財務リスク対応のための財源がなく特別区の財政は破綻しているとする請求人の主張は当たらない。

なお、前述財政シミュレーションの結果でも、収支不足は発生しない。

- ・大都市法第5条第1項第6号の「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」については、（4）で述べたとおり、違反には当たらない。

なお、財政シミュレーションは協定書記載事項ではない。

さらに、副首都推進局に対し、財政シミュレーションにおいて、「人件費」と「公債費」が「粗い試算」より低い額となった理由について具体的に説明を求めたところ、いずれも①特定財源の有無による差異と、②市立高等学校の大阪府への移管（令和4年度予定）を加味したことによる影響であるとの説明であり、詳細は次のとおりである。

- ・人件費 約 370 億円の差について

- ① 特定財源の有無による差異約 260 億円

「粗い試算」は特定財源を含んだ数値であるのに対して、財政シミュレーションはそこから特定財源を控除した一般財源ベースの数値であるため、特定財源分の差異が生じているもの。（特定財源：府費負担教職員（小中学校教員）の人件費に含まれる国庫約 250 億円、大阪港湾局の人件費に含まれる府負担分約 10 億円）

- ② 市立高校移管（令和4年度予定）による影響を加味したことによる差異約 110 億円。高校教職員の人件費は、令和4年度以降、府移転財源や府税等により負担するものとして、これを控除。

- ・公債費 約 360 億円の差について

- ① 特定財源の有無による差異約 350 億円

（特定財源：公営住宅等約 240 億円、病院機構負担金等約 40 億円、阿部野再開発賃料約 20 億円、環境施設組約 10 億円、此花西部臨海保留地使用料約 10 億円など）

- ② 市立高校移管（令和4年度予定）による影響を加味したことによる差異約 10 億円。移管される市立高等学校に係る公債費相当額（約 10 億円）を控除。

(13) 広域一元化と二重行政の解消は実現できていないとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・「特別区／大阪府・事務分担（案）総括表」（証拠 32）においては、特別区と大阪府での事務分担の全体像を俯瞰的に示すため、事務の分野（事務区分）ごとに、事務数を記載したもの。個々の事務における大阪府と特別区^{ふかん}の事務分担については、総括表の後の「事務分担（案）」で詳細を示している。
- ・2,840 事務の全てを大阪府と特別区のいずれかに仕分けており、請求人が主張する「約500 の事務」については、いずれも大阪府と特別区が重複して行うことはない。
- ・住民監査請求書で例示のあった北方領土返還運動や国際交流については、地域レベル・市民レベルでの啓発や交流に関する事務であることから、住民に身近な基礎自治体の事務として特別区に仕分けたものである。
- ・大阪市内で大阪府警が現在使用している警察署用地は、大阪市警察だった経緯を踏まえ、大阪府が管財業務として、大阪府警が警察庁舎として使用する限りは無償使用を認めているものである。
- ・協定書の財産処分^{ふかん}の考え方に基づき、特別区に承継することとしたものであり、請求人の主張は当たらない。

なお、副首都推進局に対して、事務の仕分けの考え方について、行政委員会事務局が個別の具体例も挙げて質問を行ったところ、以下の説明があった。

- ・例えば、5 ページの大阪府が担うこととしている「エネルギー政策」に関する事務の中には、エネルギー消費抑制、電力ピーク対策等に関する方向性の検討、進捗管理、見直し等を行う事務があり、これらは広域的な観点で実施していく必要があることから、広域に仕分ける一方で、特別区が担うこととしている「エネルギー政策推進等」に関する事務の中には、夢洲1区メガソーラーに関する事務があり、施設所在特別区で実施するものであることから、特別区に仕分けている。
- ・また、7 ページの大阪府が担うこととしている「住宅市街地の整備」に関する事務の中には、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法に基づく事務があり、これが政令指定都市権限の事務であることを踏まえ、広域に仕分ける一方で、特別区が担うこととしている「開発指導」に関する事務の中には、開発指導行政に係る中核市・一般市権限に係る事務があり、法令事務として特別区に仕分けている。
- ・さらには、3 ページ療育手帳や4 ページ精神保健福祉手帳のように、同種の事務項目において都道府県権限に基づく判定事務等と区役所における窓口交付や相談等に関する事務を広域と基礎それぞれの役割に応じて分担しているものもある。

(14) 大阪市民は、報道、説明パンフレット、大阪市のホームページのQ&Aでしか住民投票に係る情報を得ることができないのに、説明パンフレットは、改ざん、隠蔽、捏造されている。そのようなパンフレットを基にした説明会は大都市法第7条第2項を満たしていないとの請求人の主張に係る副首都推進局の見解は次のとおりである。

- ・市民が理解しやすいよう様々な機会・媒体を通じて、分かりやすい説明に努めたところであり、請求人の主張は当たらない。

- ・住民への説明としては、大阪市と大阪府のホームページ上に、特別区制度に関する説明資料やFAQ等を掲載した。
- ・説明パンフレット及びタブロイドの2種類を市内全戸に配布した。
- ・会場での説明会については、コロナ禍にある状況を踏まえ、大規模な集客施設で特別区の区域ごとに2回ずつ、計8回行い、全24区で視聴会場を設けた。
- ・併せて、自宅から双方向のやりとりが可能なオンラインでの説明会を3回開催した。
- ・また、会場及びオンラインでの住民説明会の様子を自宅等で見ていただけるよう、YouTubeによるライブ配信及び録画配信を行った。
- ・説明会会場、視聴会場、ホームページ上で質問を受け付け、住民投票前日までに、直接回答又はホームページに掲載した。
- ・さらに、ケーブルテレビにおいて制度の説明を行う30分番組を2種類作成し、延べ42回放送した。
- ・なお、協定書作成以前から、協議会の協議経過や特別区制度について、「『大都市制度（特別区設置）協議会』だより」や区広報紙、府政だより、広報用ポスター「副首都・大阪をめざして」、区役所等の小型デジタルサイネージを活用した広報などを行っていた。
- ・上記で述べてきたとおり、説明パンフレットについて、特別区の財源不足や債務の隠蔽、財政シミュレーションの捏造という事実は無く、当該説明パンフレットを資料として実施した説明会が大都市法第7条第2項を満たしていないとする請求人の主張は当たらない。

(15) 請求人は、協定書の内容及び関係市町村の長による協定書の内容について分かりやすい説明に係る事実について違法、不当を摘示し、住民投票の手続を執行し、公金の支出を行ったことについて監査請求を行っている。この請求人の請求に係る行政委員会事務局の見解は次のとおりである。

- ・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、大都市法第7条第1項の規定により、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協定書が承認された旨の通知を受けた日（以下「基準日」という。）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。
- ・大都市法第6条第3項の規定に基づき、基準日が令和2年9月4日である旨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日を投開票日として、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、不当な点はないものとする。

選管委員会が住民投票の決定を行うに当たり、協定書の内容の違法はどのように影響するのか、またその決定後に、長に大都市法第7条第2項の分かりやすい説明を行う義務違反があった場合に、選管委員会の当該決定や、投票の実施に向けた経費の執行にどのように影響するのか等について確認したところ、行政委員会事務局から次のとおり回答があつ

た。

- ・大都市法第7条第1項において、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きなければならないと規定されており、当局としては、同項をはじめ関係法令に則り、適正に投票を執行したところである。

(16) 住民投票費の執行状況について確認したところ、行政委員会事務局からの回答の概略は次のとおりであった。

- ・令和3年5月14日時点での、令和2年度の住民投票費の歳出予算の執行状況は、総額687,100,422円で、その内訳は、選挙従事者等への報酬が64,969,094円、超過勤務手当などの職員手当等が186,032,201円、報償費が21,873,015円、旅費が1,513,175円、消耗品等の需用費が54,959,733円、通信運搬費などの役務費が102,174,655円、委託費が221,482,880円、船車賃借料などの使用料及賃借料が33,941,999円、備品購入費が153,670円である（今後の振替予定及び更生予定を含む）。

請求人が挙げる公金からの支出543,215,098円の中の住民投票費368,703,134円の支出は、これに含まれていると考えられる。

(17) 副首都推進費の執行状況について確認したところ、副首都推進局からの回答の概略は次のとおりであった。

- ・令和3年6月7日時点での、令和2年度の副首都推進費の歳出予算の執行状況は、総額189,281,412円で、その内訳は、其他委員等への報酬が1,861,461円、報償費が73,332円、旅費が2,493,138円、印刷製本等の需用費が11,098,686円、通信運搬費などの役務費が1,560,244円、委託費が158,652,433円、使用料及賃借料が13,212,118円、負担金、補助及交付金が330,000円である。

請求人が挙げる公金からの支出543,215,098円の中の173,236,957円の支出は、これに含まれている（なお、請求人の挙げる公金からの支出には、住民投票費及び副首都推進費以外に、区まちづくり推進費等による1,275,007円の支出が含まれている）。

3 関係人（関係所属）に対する調査

令和3年6月2日に行政委員会事務局職員が、関係所属である大阪港湾局職員に確認した内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 土地造成勘定に含まれる土地について

協定書別表第2-5の839ページに財産目録【港営事業】が掲載されており、そこには、土地造成勘定として完成土地157,768,999,039円と、未成土地31,714,835,086円が計上されている。他方、大阪港湾局が情報公開請求に応じて公開した「土地造成勘定 地区・区分別時価（平成30年度決算）」では、土地造成勘定に433,553,087,147円の土地があることが示されている。この関係について大阪港湾局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・協定書別表第2-5の財産目録【港営事業】の元となった資料は、平成30年度大阪市準

公営企業決算説明資料 港営事業「7. 財産明細書（46ページ～48ページ）」である。

- ・「土地造成勘定 地区・区分別時価（平成30年度決算）」は、平成30年度大阪市港営事業会計決算書のバックデータからとったものである。
- ・たな卸資産である土地造成勘定の資産価額については、地方公営企業法施行規則（昭和27年総理府令第73号）第8条第3項第3号により低価法（たな卸資産の価額について、時価が帳簿価格より下回る場合には当該時価とするもの）による算出が義務付けられており、この低価法を行うため、土地造成勘定に属する土地を相続税路線価等を用いて時価に置き換えた「土地造成勘定に属する土地明細書」を作成しており、「土地造成勘定 地区・区分別時価（平成30年度決算）」は、この明細書を地区別等に集約したものである。

（2）港営事業会計の土地と市公有財産台帳管理システムについて

土地造成勘定に属する土地について作成された「土地造成勘定に属する土地明細書」に関して、そこに挙げられている193件の土地について、完成土地及び未成土地の別、これに含まれない未成土地の存在の有無、及びこれらの土地の市公有財産台帳管理システムへの登載状況について大阪港湾局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・「土地造成勘定に属する土地明細書」のうち、夢洲3区（将来）に存する研究開発用地及び夢洲2区に存する2件の土地の全部、並びに夢洲3区（将来）に存する観光拠点用地及び夢洲中1丁目内の土地の一部は未成土地、その他の土地はすべて完成土地である。
- ・「土地造成勘定に属する土地明細書」に記載されていない土地造成勘定に属する未成土地（公有水面埋立法に基づく竣功認可を受けていない土地）はない。
- ・「土地造成勘定に属する土地明細書」に記載されている土地について、すべてを市公有財産台帳管理システムに登載できているわけではない。請求人が陳述書で指摘している大阪港湾局職員との電話は、2月22日に電話した内容に該当すると思われるが、港営事業会計の土地造成勘定の土地については、すべての財産を市公有財産台帳管理システムに登載できているわけではないため、現時点では、入力途中であると説明した。

（3）港営事業会計に属する建物の会計処理について

請求人が、協定書において承継先が不明となっていると主張する建物の内、港湾局所管の26,614,613,600円の建物について、大阪港湾局が「土地造成勘定に計上している」と回答したという点について大阪港湾局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・19件の建物の「簿価（建築時の価格）」を求められたものに対し、建築時の価格の範囲が不明であったため、「『簿価』には、建築時の建築工事費、電気・機械設備工事費のみ計上している。」旨の注釈とともに回答した。
- ・その内、「経理処理として貸借対照表上では土地造成勘定に計上している」と回答した17件については、此花区北港緑地に所在する6件は完成土地（北港北地区）に、住之江区南港に所在する11件は完成土地（南港地区）に計上している。
- ・なお、上記17件の簿価（建築時の建築工事費、電気・機械設備工事費のみ）の合計

は、26,615,113,600円であり、陳述書5ページに記載の26,614,613,600円と一致しない。

4 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属及び関係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。

本件請求における請求人の主張の概要は、①特別土地保有税を財政調整交付金の財源にしているなど、協定書の内容は違法不当なものである、②説明パンフレットに改ざん、隠蔽、捏造などがあり、説明パンフレットは違法不当なものである、③改ざん等がなされた説明パンフレットを基に行われた住民説明会は違法なものである、といった点を摘示し、法が、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、これに違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする旨規定しているところ、大都市法違反の状態に住民投票を実施し、公金を支出したとして、令和2年9月から令和3年3月までに、住民投票等に係る経費として執行された543,215,098円について、大阪市長に返還を求める措置等を講じるよう求めるといふものである。

本件請求において請求人が対象としている財務会計行為は、主に、住民投票の実施及び啓発、並びに説明パンフレット等協定書の広報資料の作成及び住民説明会の実施に係る経費であるところ、請求人が違法又は不当と摘示している事由は、協定書の内容や、その「分かりやすい説明」として作成、実施された説明パンフレットや住民説明会の内容に係るものであり、これは対象としている財務会計行為に先行するものである。

そこで、まずこれら財務会計行為に先行する行為について、摘示されている違法又は不当な点があるかを検討し、違法性等が認められた場合に、その違法性等が財務会計行為に承継等されるか、という順序で検討を行うこととした。

なお、協定書は協議会が作成したものであり、協議会は、本市の長、委員会、委員及び職員のいずれでもないが、本市職員の行った財務会計行為の違法性等の判断の前提として、協定書の内容の違法性等について検討した。

(1) 協定書の内容の違法又は不当について

協定書を作成すべき事項については、大都市法第5条第1項各号に列挙されているが、それぞれの事項について、大都市法等関係法令に作成基準や様式等は定められておらず、それぞれの事項について協定書を具体的にどのように作成するかについては、作成者の裁量に委ねられていると解される。

そこで、協定書に当該事項について全く作成されていないか、その内容について全く事実の基礎を欠くとき、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内容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は裁量権の逸脱濫用となり、協定書が違法又は不当となるものと解する。

ア 協定書で特別土地保有税を財源としているという点について

請求人は、協定書が課税が停止されている特別土地保有税を財源としているのは不当

であると主張している。

確かに、特別土地保有税は課税停止されているが、他方、法第282条第2項は、特別区財政調整交付金について、特別土地保有税等の都の収入額に所定の割合を乗じて得た額を都が交付するものと規定しており、協定書はその規定に従ったものと認められる。

よって、当該事項に係る協定書の内容は法令に従ったものであって、裁量権の逸脱濫用があるとは認められない。

イ 財産の処分に準公営・公営企業会計が含まれていないという点について

請求人は、協定書の別表第2－4財産処分に一般会計の財産のみの処分が記載されており、準公営企業・公営企業会計の財産を除外しているのは不当であると主張している。

協定書は、本文において準公営企業・公営企業会計に属する財産は大阪府が一括して承継する旨記載しており、協定書は、同財産の財産処分についても作成されている。

確かに、別表第2－4には、財産処分の表題の下に、一般会計・政令等特別会計について集計された表が記載されているが、その旨は明示されており、本表の存在をもって財産処分から準公営企業・公営企業会計に属する財産が除外されているとは認められない。

そして、協定書にどのような別表を作成するかは作成者の裁量に委ねられているところ、このような表を作成することについて、協定書に裁量権の逸脱濫用があるとは認められない。

ウ 特別区が実質的に負担する債務の金額を記載していないという点について

請求人は、特別区が約2兆円の債務を実質的に抱える事になっているにも関わらず、別表第2－4及び別表第2－5にはその記載がなされていないのは不当であると主張している。

協定書本文において、既発債は母子父子寡婦福祉貸付資金会計に属するものについてのみ特別区が、それ以外は大阪府が承継すると記載されており、これに従って、別表第2－4において、地方債の承継先について、一般会計、政令等特別会計の既発債2兆7,836億円については大阪府、23億円については特別区とされている。

他方、一般会計及び政令等特別会計（母子父子寡婦福祉貸付資金会計を除く。）に属する既発債の償還の大阪府と特別区の負担割合については、協定書本文において、特別区の設置の日が属する年度の前々年度の既発債の残高に基づいて定めるとされ、平成28年度の既発債残高の場合の負担割合が、特別区等72パーセント、大阪府28パーセントであることが示されている。

既発債残高は継続的に変動するため、承継される既発債の正確な額や負担割合は協定書作成時点では確定できず、現時点ならどうなるかという、参考となる金額を求めるところしかできないところ、その金額を容易に算出できる程度の情報が記載されていると認められる。よって、その金額が明示されていないとしても、裁量権を逸脱濫用したものと認められない。

エ 債務の財源に財政調整財源を充てているという点について

請求人は、副首都推進局が作成した「5.財産・債務」の財産-26では、財政調整財源を償還財源に充てているが、同「6.財政調整」の財政-26では、そもそも特別区の財源は98億円、大阪府の財源が34億円それぞれ不足しており、その内の特別区の財政調整交付金と大阪府の財政調整財源は、それぞれ2,505事務と427事務の財源に使われる事になっているため、財政調整財源を債務の償還財源にする事は不可能で、財政調整財源を債務の償還財源にすることは不当であり、地方債償還に係る財源が確保されていない事は、大都市法第5条第1項第6号違反であると主張する。

協定書は、「既発債の償還に必要な経費（特定財源を充当するものは除く。）として、特別区が負担する額は、特別区財政調整交付金の交付を通じて財源保障を行う」として、既発債の償還財源について作成されている。

請求人が副首都推進局が作成したとして挙げている資料は、令和2年6月19日に開催された第35回の協議会に提出された特別区制度（案）（以下「特別区制度案」という。）の一部である。特別区制度案は、協定書の内容を敷衍したものと認められるが、その「6.財政調整」の財政-14及び同-26に、平成28年度決算をベースに、特別区と大阪府に配分した事務に係る所要一般財源と、それに充てる財源として、特別区の自主財源、大阪府への移転財源及び財政調整財源の特別区と大阪府への配分を試算し、説明する図がある。これによると、歳出として、特別区の2,505事務に係る所要一般財源が6,571億円、大阪府の427事務に係る所要一般財源が2,031億円に対して、歳入として、各特別区の自主財源と目的税交付金2,938億円、地方財政制度により大阪府に移転する一般財源等（目的税を含む）1,000億円、大阪府が徴収、収入して特別区及び大阪府に配分する4,664億円（ただし不足額149億円を含む）となっているところ、この6,571億円、2,031億円の歳出には、それぞれ公債費1,776億円、690億円が含まれていることが明示されている。したがって、地方債償還の財源は財政調整に組み込まれていることが認められる。

また、請求人が指摘する特別区98億円、大阪府34億円（正確には51億円）の財源不足は、この試算の基となった平成28年度決算において149億円の一般財源不足が生じていたことに起因するものに過ぎない。

以上のとおり、債務の財源に財政調整財源を充てることは、裁量権の逸脱濫用とは認められない。

オ 地方債の利払いの財源が記載されていないという点について

請求人は、特別区が実質的に抱える地方債に係る利払いの財源が確保されておらず、大都市法第5条第1項第6号違反であると主張する。

しかしながら、前記エのとおり、協定書の財政調整、具体的には特別区制度案の財政調整には公債費が組み込まれており、公債費には元本の償還とともに利払い分が当然に含まれているため、利払いの財源が確保されていないとの指摘は当たらず、この点について協定書に大都市法第5条第1項第6号の違反はない。

カ 協定書違反があるという点について

請求人は、消防事業が大阪府に分担されていないにもかかわらず、消防署の土地・建物を大阪府が承継するのは協定書違反である、協定書の財産処分において「特別区の設置の日の前日において」とあるが、あくまで協定書が承認された時点での違反である、建設局が一般会計の下水道事業で管理しているポンプ場を特別区と大阪府のそれぞれが承継しているのは協定書違反である、と主張している。

協定書は、六 特別区の設置に伴う財産処分において、行政財産については当該財産に関連する事務の分担に応じて、特別区又は大阪府が承継するとしている。

そして、消防事務は、消防組織法第27条等関係法令により都が処理すると定められているところ、協定書において、大阪府は、別表第1-1から別表第1-4により特別区が処理することとなる事務を除き、都が処理することとされている事務を処理するとされており、別表第1-1から別表第1-4には、消防事務は含まれていないことから、消防事務は大阪府が処理することとなる。

また、道路のアンダーパスなどに排水設備としてポンプ施設が設置されることがあるところ、それらポンプ施設は、道路の附属物であると認められ、また、協定書別表第1-6によると、道路に関する事務は、大阪府が大型幹線道路に係る事務を分担し、特別区が大型幹線道路以外の道路に係る事務を分担することとなる。

したがって、協定書が消防署や大型幹線道路に附属するポンプ場について大阪府に、それ以外の道路に附属するポンプ場について特別区に承継するとしているのは、事務の分担に応じて財産を承継させるものであり、協定書の財産処分の考え方に従ったものと認められる。

なお、特別区の設置の日の前日まで財産の得喪は継続的に行われるため、同日において保有する財産について協定書を作成するのは当然といえる。

よって、請求人の指摘する点について、裁量権の逸脱濫用は認められない。

キ すべての財産が処分されていないという点について

この点に係る請求人の主張は多岐にわたっているため、以下で3つの項目に分類して検討した。

(ア) 土地の総面積及び建物の総延床面積の差異に関する主張

請求人は、協定書の別表第2-5財産目録（以下「財産目録」という。）と、平成31年3月31日現在の公有財産一覧表（以下「公有財産一覧表」という。）を比較して、土地の総面積について、前者が後者より3,825,893.50平方メートル小さく、また建物の総延床面積について、同じく248,885.63平方メートル小さいことを摘示して、処分されていない財産があり、大都市法第5条第1項第3号違反であると主張している。

公有財産一覧表は、市公有財産台帳管理システムから、各年度末において、施設索引番号単位に関連する用地を筆ごとに抽出し、その面積を合算し、施設名ごとに表にして公表したものである。

他方、協定書は、本文において、特別区の設置の日の前日において大阪市が保有していた財産につき特別区又は大阪府が承継する旨明示し、その承継先の原則的な考え方を示している。そして財産目録は、その考え方に基づいて、原則平成31年3月31

日時点の保有財産を承継先ごとに仕分けて記載したものと認められる。

どのような財産目録を作成すべきかについては、法令に特段の規定はなく、作成者の裁量に委ねられていると解されるところ、特別区と大阪府に振り分けて承継される一般会計、政令等特別会計に属する財産については同日時点の市公有財産台帳管理システムデータを基に財産名称ごとに目録が作成され、大阪府に一括して承継される公営、準公営企業会計に属する財産については、平成30年度の決算書添付資料を基に会計ごと一括で作成されている。これはそれぞれ承継先について、個別に決める必要があるか一括で決めてよいかといった違いに起因するものと認められ、財産目録の元データの採り方や記載方法について裁量権の逸脱濫用は認められない。

請求人は、公有財産一覧表の土地建物の面積と、財産目録に現れた土地建物の面積を比較し、後者が小さいことをもって処分されていない財産があると主張するが、後記（ウ）のとおり、公有財産一覧表のもととなった市公有財産台帳管理システムに登載されていない財産があり、他方財産目録では、港営事業の土地造成勘定に属する土地について決算書添付資料の金額しか記載されていない（なお、金額の記載しかないとしても、それらの土地が処分されていない訳ではない。）など、同日時点の公有財産一覧表の土地建物の面積と、財産目録に現れた土地建物の面積は、その成り立ちを全く異にしており、比較することに意味はなく、後者が小さいことは、処分されていない財産があることを意味するものではなく、処分されていない財産があるとの主張を認める証拠とは認められない。

（イ）公有財産一覧表と財産目録の財産名称等の不整合等に関する主張

請求人は、公有財産一覧表と、財産目録の差異を摘示し、後者が少ないことをもって処分されていない財産があると主張している。具体的には、①公有財産一覧表と財産目録の内の土地を突合した結果、財産目録は約2万平方メートル、金額にして約47億円少なく算定している、②承継先が不明な土地があり、2,000億円以上の金額の土地が処分されていない、③財産目録に、公有財産一覧表には記載されていない「もと城東消防署」が架空に計上されている、④公有財産一覧表と財産目録の建物を突合した結果、300億円以上の建物が処分されていないといったものである。

これらの摘示について、まず財産目録は、公営、準公営企業会計に属する財産についてはそもそも市公有財産台帳管理システムに準拠しておらず、平成30年度決算書添付資料に拠っているため、公有財産一覧表とは整合しない。また、一般会計、政令等特別会計については、財産目録は公有財産一覧表と同じ市公有財産台帳管理システムに準拠しているが、財産目録は平成31年4月以降、令和元年11月までに処分された結果を反映させており、元のデータの時点が異なっている。また、データ抽出後の加工の手順なども異なっており、施設単位（財産名称）ごとに集約された双方の資料の面積、金額などの数値等が突合しないことも不合理なこととは限らない。

①について、財産目録に挙げられている一般会計土地について、財産名称ごとに公有財産一覧表と突き合わせると、財産目録の方が、約2万平方メートル、約47億円

少なくなっており、大きな差異が生じているのは、港湾局賃貸地（大正区、此花区、港区）、豊里第2住宅、大阪泉北線関連緑地などであることが認められる。港湾局賃貸地については、平成31年3月31日時点では港湾局賃貸地に含まれていた土地のうち、平成31年4月1日以降、令和元年11月末日までに9筆、15,014.43平方メートルの土地について売却されている。また、大阪泉北線関連緑地のうち、11筆、1,742.64平方メートルの土地については、平成31年3月31日時点では不動産運用基金が充てられており、財産目録上は「基金」に含まれていると認められる。

②について、公有財産一覧表に登載されているが、財産目録に同一の財産名称の記載がない土地（これを指して請求人は「承継先不明の土地」と称していると解される。）が約4,000億円分あることが認められるが、そのほとんどは、公営、準公営企業会計に属する財産である。これらは公有財産一覧表の財産名称とは突合できないが、前述のとおり財産目録の作成方法の違いによるものであり、突合できないとしても一括して大阪府へ承継するよう処分されている。それらを除いて、残る一般会計等の土地は、約24,000平方メートル、約15億円あるが、そのうち約16,000平方メートル、約6億円は不動産運用基金に係るもので財産目録上は「基金」に含まれていると認められる。残るのは約8,000平方メートル、約9億円の「もと施設」9件であるが、そのうち3件は大部分が売却済で、元データの時点差によるものと認められる。

③について、「もと城東消防署」は既に処分されていることが認められるため、財産目録作成のためのデータ抽出以降に、処分された事実が市公有財産台帳管理システムへ登載されたなど、データ反映の時間差によるものと認められる。

④について、公有財産一覧表に登載されているが、協定書財産目録に同一の財産名称の記載がない建物（これを指して請求人は「承継先不明の建物」と称していると解される。）が約341億円分あることが認められるが、その大部分は土地同様に公営、準公営企業会計に属する財産である。これらは公有財産一覧表の財産名称とは突合できないが、前述のとおり財産目録の作成方法の違いによるものであり、突合できないとしても一括して大阪府へ承継するよう処分されている。それらを除いて、残る一般会計等の建物のうち、都市整備局にかかる約61億円の建物（もと住宅）は処分済みであり、財産名称のレベルで、財産目録上承継先が突合できない公有財産一覧表記載の建物は2,000万円に満たない程度であると認められる。

前述のとおり、公有財産一覧表と財産目録は、異なる手順で複数（筆）の土地等を施設単位（財産名称）ごとに集約した資料であって、そもそも完全に突合できるとは限らない資料であり、また、請求人が突合できないため処分されていないと摘示するものの大部分については凡そ説明のつくものと認められる。財産処分は、一般会計及び政令等特別会計について、5,324ヘクタール、5兆8,939億円の土地、1,327ヘクタール、1兆4,739億円の建物を対象にするものであり、これに比してごくわずかに突合できない財産があるとしても、財産処分について違法又は不当との評価は当たらない。

(ウ) 港営事業会計の決算が粉飾されたものであるとする主張

請求人は、財産目録では、港営事業会計の土地造成勘定の金額は、完成土地と未成土地の合計189,483,834,125円となっているが、情報公開された平成30年度決算に係る資料である「土地造成勘定地区・区分別時価（平成30年度）」では土地の価格は合計433,553,087,147円となっており、港営事業会計の決算は財産を過小に粉飾している、また港湾局が、26,614,613,600円の建物を「土地造成勘定に計上している」と回答している点について不条理な回答であるなどと摘示し、粉飾決算である港営事業会計の決算に基づく財産処分は違法であると主張している。

港営事業会計における土地造成勘定に属する土地は、全て販売用の財産であり、その決算については、地方公営企業法施行規則第8条第3項第3号のたな卸資産に関する規定が適用される。地方公営企業法施行規則は、原則取得原価又は出資した金額を帳簿価格とする旨規定しているが、同条項は、たな卸資産の価額について、時価が帳簿価格より下回る場合には当該時価とするという、低価法の適用を定めている。そして、433,553,087,147円という金額は、その資料の表題が示すとおり土地造成勘定に属する土地の時価を示すものであり、低価法適用のために試算したものと認められる。そしてこれが帳簿価格である189,483,834,125円を上回っているため、決算書には189,483,834,125円が記載されたものであり、これは地方公営企業法施行規則に従った処理であることから、港営事業会計の決算書に粉飾があるとは認められない。

また、土地造成勘定に計上されていると説明されている建物は、南港ポートタウンのノーカーブゾーンに付帯する駐車場や、舞洲のスポーツ施設であり、これらは販売用土地の価値等を高めるための、販売に付帯する施設であると認められることから、その整備費用について、土地造成勘定に属する土地の取得原価に含まれるものとして経理処理をしているものと認められ、経理処理に不合理な点はない。

したがって、港営事業会計の決算書に粉飾等は認められず、港営事業に係る財産目録を港営事業会計の決算書を基に作成することについて、裁量権の逸脱濫用は認められない。

よって、協定書の財産処分に係り請求人がすべての財産が処分されていないと主張する点について、違法又は不当な点は認められない。

以上のとおり、協定書の内容に係り請求人が違法又は不当と摘示した点について、裁量権の逸脱濫用と認められるものはなく、協定書の内容について違法又は不当との主張には理由がない。

(2) 説明パンフレットの内容の違法又は不当について

大都市法第7条第1項は、各議会が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、関係市町村の長は、「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、その内容について、長に広範な裁量を認めていると解される。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、説明パンフレットのような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裁量権の逸脱濫用となり、当該広報資料の作成が違法又は不当となるものと解する。

ア 説明パンフレットの28ページが改ざんされたものであるという点について

請求人は、説明パンフレット28ページの「事務分担に応じた財政配分」に係る記載について、副首都推進局が作成した「6. 財政調整」の財政-26、同一-33と照合したところ、金額が改ざんされており、特別区の財源が98億円不足していることを隠蔽した虚偽記載である、またこの記載の変更は、大阪市長が職権を行使したものであると主張している。

請求人が、副首都推進局が作成したと言及する資料は、特別区制度案の一部であり、説明パンフレットの当該記載は、特別区制度案を基に数字の概数化などを行って作成されたものと認められる。その作成の際に、特別区制度案の記載から、特別区の所要財源について6,571億円を切り捨てて6,500億円に、また財源措置において3,535億円を切り上げて3,600億円にするなどの処理を行った結果、特別区制度案にある98億円の要対応額（財源不足）が、説明パンフレット上では表現されていない。これは、単なる数値の概数化の範囲を超えた処理であるといわざるを得ない。

しかしながら、この説明パンフレット上表現されていない98億円の財源不足は、前記（1）エのとおり、財政調整のイメージ試算の基になった平成28年度の本市決算（一般財源）における149億円の補てん処理に起因するものであって、この数値の存在は、特別区制度の財政調整において本質的なものではない。

したがって、この処理は、市民が理解しやすいよう、情報を整理することの範囲内のものと認められる。

また、令和2年4月に、出前協議会用の資料として、協議会名義で作成された「特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）（案）」という資料において、説明パンフレットと同じ数値を用いた説明が掲載されていることから、当該記載は、同資料を参考に作成したものと認められ、市長が職権を用いて数値を改ざんした、といった指摘は当たらない。

なお、請求人は、特別土地保有税を財源としていることについても不当と主張するが、前記（1）アのとおり、これはそもそも関係法令に従った取扱いを説明パンフレットに記載したに過ぎず、説明パンフレットの記載を不当とする理由にならない。

以上のとおり、請求人が主張する点について、説明パンフレットの28ページの記載に、市長の裁量権の逸脱濫用は認められない。

イ 財産の承継を一般会計のみとしているという点について

請求人は、説明パンフレットの29ページに記載されている財産の承継イメージは、一

一般会計のみで、準公営・公営企業会計の財産が含まれておらず、適切に記載されているとは言えないと主張する。

確かに、説明パンフレットの29ページの財産の承継イメージには、大阪市の財産として11兆4,960億円と記載され、これは一般会計と政令等特別会計に属するもののみとなっている。

しかしながら、協議会において、大阪市民の税金によって形成された財産が、大阪府に承継され、事業終了後の処分益が府民全体に還元されることについて議論が行われた経過に照らし、市民の関心もつばら市民の税金によって形成された財産である一般会計等にあるとの認識は、事実の基礎を欠くものとはいえない。したがって、その認識に立って、説明パンフレットにおいて一般会計・政令等特別会計に焦点をあてた記載を行ったものと認められる。よって、この記載について、裁量権の逸脱濫用であるとは認められない。

なお、請求人は、協定書において処分されていない土地や建物の財産が存在することも摘示しているが、前記（1）キのとおり、請求人がすべての財産が処分されていないと主張する点について違法又は不当な点は認められないため、説明パンフレットの記載が不適切とする理由とはならない。

以上のとおり、請求人が主張する点について、説明パンフレットの29ページの記載に、市長の裁量権の逸脱濫用は認められない。

ウ 特別区が負担する市債の金額を明示していないという点について

請求人は、特別区が負担する債務が2兆円以上ある事を隠蔽していて、大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」に違反していると主張する。

説明パンフレット29ページに、「発行済み大阪市債は、大阪府に一元化して承継し、償還することを基本とする（償還費用は特別区と大阪府が財政調整財源等で負担する）」旨の記載がある。この記載は、特別区も市債償還の負担を負うことを市民に推知させる手がかりとなる記載であり、最低限の記載はあるものと認められる。

したがって、説明パンフレットの発行済み大阪市債の償還に係る特別区の負担についての記載に、市長に裁量権の逸脱濫用は認められない。

エ 財政シミュレーションが捏造されたものであるという点について

請求人は、説明パンフレットの33ページの財政シミュレーションの記載について、①その基となった令和2年8月11日副首都推進局作成「（参考資料）特別区設置における財政シミュレーション（一般財源ベース）」財シ-6の下表が隠されているのは不当である、②「財政シミュレーション」は令和2年3月公表の市「粗い試算」をベースにしているが、「粗い試算」と、「財政シミュレーション」の特別区と大阪府のそれぞれの項目を合計した数字とを比較し、特に人件費と公債費についてそれぞれ約370億円、約360億円過少に算出されていることを摘示して、全特別区において収支不足は発生しないなどの記載はでたらめであるなどと主張する。

①について、説明パンフレットの33ページの特別区の財政シミュレーションの記載

は、令和2年8月11日に副首都推進局作成「(参考資料)特別区設置における財政シミュレーション(一般財源ベース)」を基にしたものであり、その財シ-6には、説明パンフレットに記載された特別区全体の収支見通しのグラフと同じグラフの下に、財政収支推計から改革効果額などを差引きした内訳表が記載されている。基の記載のどの部分を説明パンフレットに記載するかは取捨選択については裁量の余地があるところ、収支不足が生じていないことを示す目的で説明パンフレットにグラフを記載したと認められ、そのためには内訳表が必須であるとは認められないので、摘示された内訳表を記載しないことについて裁量権の逸脱濫用は認められない。

②について、財政シミュレーションは、大阪市「今後の財政収支の概算(粗い試算)」(令和2年3月版)(以下「粗い試算」という。)を精査した大阪市の財政に関する将来推計を基に、そこに反映されていない改革効果額(未反映分)等を加味するなどの前提をおいて算出されたものと認められる。また、粗い試算は特定財源を含んだ総額ベース、財政シミュレーションは特定財源を除く一般財源ベースという点で大きく異なっていることが認められる。なお、ここにいう一般財源とは、使途が特定されておらず、地方自治体の裁量によって使用できる財源であり、市税、地方譲与税、地方交付税、臨時財政対策債などを、特定財源とは、使途が特定されている財源で、市営住宅の家賃収入などの使用料、手数料、国庫支出金などをいう。

請求人は、特に、財政シミュレーションの人件費と公債費の支出が、粗い試算に比べ過小に算出されていることを摘示するが、粗い試算には、人件費における小中学校教員の人件費にかかる国庫支出分、公債費における市営住宅の使用料など、特定財源からの支出額が含まれており、これらを含まない財政シミュレーションにおける人件費、公債費の支出額が粗い試算より小さくなるのは当然といえ、これをもって財政シミュレーションが捏造されたものとの指摘は当たらない。

なお、請求人は、財政シミュレーションにおいて、公債費・財務リスクとしてほぼ毎年約1,000億円以上を計上している点につき、特別区が承継する2,505の事務を行うために必要な財源6,500億円を確保できなくなり、特別区の財政は破綻しているとも主張するが、前記(1)エのとおり、公債費は特別区が承継する2,505の事務を行うために必要な財源6,500億円に予め組み込まれており、財政シミュレーションが不適切であるとする理由とはならない。

以上のとおり、請求人が主張する点に係り、説明パンフレットの33ページの特別区の財政シミュレーションについての記載に、市長の裁量権の逸脱濫用は認められない。

オ 広域一元化と二重行政の解消は実現できていないという点について

請求人は、①第35回大都市制度(特別区設置)協議会で示された資料「特別区/大阪府・事務分担(案)」(以下「事務分担案」という。)の総括表で、特別区が担う2,505事務の内約500の事務が大阪府と重複している、②北方領土返還運動や国際交流が特別区が担う「事務区分」に入っている、③大阪府が所管する大阪府警が使用している土地を、特別区が承継していると摘示して、説明パンフレットでは広域機能一元化で二重行政の解消を謳っているが、二重行政の解消はできていないと主張する。

①について、事務分担案は、総括表と、実際の事務を記載した本表からなり、総括表は、本表の見出しに相当する「事務区分」を表示しており、そのレベルでは一見同じ事務について特別区と大阪府の両方が分担する事務があるかのような表となっている。しかしながら、本表では、各事務区分に含まれる個別の事務が記載され、個別の事務はその性質に応じて広域か特別区に割振られた事務分担案が示されていて、重複はない。

②については、その事務の具体的な内容は地域レベル・市民レベルでの啓発や交流に関するものであり、特別区が分担すると定められたものと認められる。

③については、財産処分における、当該財産に関連する事務の分担に応じて承継先を定めるという原則からは例外的なものだと認められるが、大阪市警察であった過去の経過を受け、大阪府警が警察庁舎として使用する限り無償使用を認めるというものであり、過去の経過を踏まえた対応であると認められる。

そもそも、説明パンフレットにおいて、「二重行政」とは、大阪府・大阪市の連携が不十分なまま、大阪トータルの視点ではなく、それぞれの考えで成長戦略や都市インフラ整備などの広域行政を進め、狭い府域の中で類似する施設や機能が重なるなど大阪全体で最適とはいえない状態であったという意味で用いられていると認められるところ、事務の分野に関する「見出し」レベルで特別区と大阪府の両方が担う事務があること等は、その解消とは直接関係はない。

したがって、請求人が摘示する点について、「広域機能一元化で二重行政の解消」との記載を行うことが市長の裁量権の逸脱濫用となることを示す明確な理由はなく、市長の裁量権の逸脱濫用は認められない。

以上のとおり、説明パンフレットの内容に係り請求人が違法又は不当と摘示した点について、裁量権の逸脱濫用と認められるものはなく、説明パンフレットの内容について違法又は不当との主張には理由がない。

(3) 住民説明会の違法又は不当について

住民説明会は、大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」として実施されたものと認められるところ、前記(2)と同様に、その内容や方法について、長に広範な裁量を認めていると解される。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、説明会を実施する場合には、その説明内容や実施方法の選択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れら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裁量権の逸脱濫用となり、当該説明会の実施が違法又は不当となるものと解する。

請求人は、市長が大阪市民に対して行った住民説明会は、大都市法第7条第2項を満たしたとはいえないと主張するが、その最大の理由は、その説明の基となる説明パンフレットに、金額の改ざん、債務の金額の隠蔽、財政シミュレーションの捏造等があるという点にある。

しかしながら、前記(2)のとおり、説明パンフレットに、請求人が摘示する金額の改ざん、債務の金額の隠蔽、財政シミュレーションの捏造などは認められず、これらの点に

ついて、説明パンフレットは「分かりやすい説明」として不適切なものとは認められない。

したがって、住民説明会の実施に当たり、これらの点について説明パンフレットに基づいて説明を行ったことに、裁量権の逸脱濫用は認められない。

以上のとおり、財務会計行為に先行する行為について請求人が違法又は不当であると摘示する点については、いずれも理由がないため、その違法性等の財務会計行為への承継等を検討するまでもなく、請求人の摘示する点について、財務会計行為に違法又は不当な点は認められない。

5 結論

以上の判断により、住民投票等に係る公金の支出についての本件請求には理由がない。

【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

1～15 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。

（都と特別区との役割分担の原則）

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2～3 略

（特別区財政調整交付金）

第282条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項（第2号に係る部分に限る。）の規定により都が課するものの収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額（同法第72条の24の7第8項の規定により同条第1項から第4項までに規定する標準税率を超える税率で事業税を課する場合には、法人の行う事業に対する事業税の収入額に相当する額から当該額と同法第734条第4項に規定する政令で定めるところにより算定した率を乗じて得た額を控除した額）に同項に規定する政令で定める率を乗じて得た額を統計法（平成19年法律第53号）第2条第4項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による各市町村及び特別区の従業者数で按（あん）分して得た額のうち特別区に係る額との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

（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きなければならない。

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

(特別区を包括する道府県に対する法令の適用)

第10条 特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。

(以下略)

3 地方税法（昭和25年法律第226号）

(市町村が課することができる税目)

第5条 略

2 市町村は、普通税として、次に掲げるものを課するものとする。ただし、徴収に要すべき経費が徴収すべき税額に比して多額であると認められるものその他特別の事情があるものについては、この限りでない。

(1)～(5) 略

(6) 特別土地保有税

3～7 略

(都における普通税の特例)

第734条 都は、その特別区の存する区域において、普通税として、第4条第2項に掲げるものを課するほか、第1条第2項の規定にかかわらず、第5条第2項第2号及び第6号に掲げるものを課するものとする。この場合においては、都を市とみなして第3章第2節及び第8節の規定を準用する。

(以下略)

4 地方公営企業法施行規則（昭和27年総理府令第73号）

(資産の評価)

第8条 資産については、この省令に別段の定めがある場合を除き、その取得原価又は出資した金額をもつて帳簿価額としなければならない。

2 略

3 次の各号に掲げる資産については、事業年度の末日において、帳簿価額として当該各号に定める価格を付さなければならない。

(1)～(2) 略

(3) たな卸資産であつて、事業年度の末日における時価がその時の帳簿価額より低いもの（重要性の乏しいものを除く。） 事業年度の末日における時価

(以下略)

5 消防組織法（昭和22年法律第226号）

（特別区の消防の管理及び消防長の任命）

第27条 前条の特別区の消防は、都知事がこれを管理する。

2 略

（以下略）