

住民監査請求（特別区設置協定書広報事業3）について（概要）

大阪市監査委員は、次のとおり、令和3年1月26日（火曜日）に提出された住民監査請求について監査を実施し、令和3年3月18日（木曜日）に請求人（6人）に通知しました。（同年同月17日決定）

1 請求の要旨

特別区設置協定書について（説明パンフレット）の9ページに、りんくうゲートタワービルとワールドトレードセンター（WTC）ビルを「2重行政の事例」と位置づけ、また、36ページに委託目的が果たされていないことを確認しないまま、「10年間で累計1.1兆円の『特別区の財政効率化効果』が発現すると試算されています。」と虚偽事項を記載したことは不当であり、監査委員は市長に対し、次の措置を講ずるよう勧告することを求める。

- （1）市長と副首都推進局長に「説明パンフレット」の作成のために公金から支出した32,758,660円のうち、2ページ分に相当する150万円を返還させること（作成責任に応じて）。
- （2）大阪市に「説明パンフレット」の虚偽事項について謝罪・訂正する広報を全住民に全戸配布するよう命ずるとともに、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）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

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」という。）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」の「分かりやすい説明」として作成、配付されているところ、請求人の指摘する記述は、いずれも特別区設置協定書に記載のない事項である。そこで、まず同条項の「分かりやすい説明」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が許されるか等について検討し、次いで請求人の指摘する記載について検討して、説明パンフレットが同条項に反して違法であるか等を検討した。

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、「分かりやすい説明」と規定するのみで、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、全く事実の基礎を欠く、読者に事実と異なる認識を与える恐れが高い、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記載については、裁量権の逸脱濫用となるものと考えられる。

イ りんくうゲートタワービルとWTCビル（以下「本件両ビル」という。）を「2重行政の事例」とする記載は、裁量権を逸脱濫用したものか

本件両ビルは、法定協議会で取りまとめられたAB項目に挙げられておらず、また法定協議会の議論を通じて、これを二重行政の一事例であると明確に位置付けた経過も確認できない。

この点、副首都推進局からは、本件両ビルは、かねてよりこのような二重行政の1つとして議論されてきたとして、①平成25年11月21日開催の「第1回大阪府知事・大阪市長による府市再編に関する有識者ヒアリング」における会議資料の、本件両ビルは「大阪府・大阪市のそれぞれの面開発の歴史」における「二重行政」とした分析結果、②平成26年第3回定例会10月22日の市会における、当時の市長の、本件両ビル

建設は二重行政であるとの答弁、③平成27年5月17日に実施された住民投票における住民説明会で用いられた資料などが提示されている。

しかし、①については、その会議資料の出典を確認すると、高度経済成長の終焉後の府市それぞれの面的整備等について、いわゆる負の遺産に転化したとし、その原因について、「第一義的には、それぞれの事業計画の甘さや採算性の検討の不十分さに求められる」としつつ、「府市で大阪都市圏全体を視野に入れた都市づくりという統一した戦略、視点が欠落していた事例」という分析を行っているが、それぞれの面開発の事例については、年表等にまとめられているだけで、そこに挙げられているどの事業が府市で大阪都市圏全体を視野に入れた都市づくりという統一した戦略、視点が欠落していたものなのか、具体的な分析、記述はない。②については、質疑を行った川嶋市議は、「あれは明らかに政策の失敗であった」と、まさに前述の「第一義的には、それぞれの事業計画の甘さや採算性の検討の不十分さに求められる」と同趣旨の指摘を行っており、この答弁も本件両ビルを二重行政の事例と見るか、議論があることを示すものでしかない。③については、前回の説明会においては協定書に対する反対意見も配付され、WTCなどについて、バブル期の過去の政策判断の問題であり、二重行政が原因ではないと明記されており、本件両ビルが二重行政の問題であるかについては両論あったことは明らかである。

説明パンフレットの作成に当たって、こうした二重行政についての議論経過を踏まえたのであれば、本件両ビルが二重行政の問題であったかについては両論あるという以上のことはいえず、二重行政の事例として説明パンフレットに記載したことは、恣意的な記述であって、事実に対する評価が明白に合理性を欠き、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くといわざるを得ず、裁量権を逸脱濫用したものである。

ウ 本市が嘉悦学園に委託した「経済に関する専門的知見に基づき、特別区設置による経済効果を定量的に推計」した結果の記載は、裁量権を逸脱濫用したもののか

説明パンフレット36ページの直接的な記載は、特別区設置による経済効果を定量的に推計するため、嘉悦学園に調査を委託したこと、嘉悦学園が学術的なアプローチの試算を行ったこと及びその試算の結果であり、これ自体は虚偽ではない。

請求人は、市長が、委託目的が果たされていないことを確認しないまま、目的が果たされたとして記載したと主張し、また、本件報告書の内容について、①平成28年度予算額に基づいて推計された「実績値」から同年度の全国の市区町村の決算データから4つの特別区の人口規模に対応する理論上の歳出額を統計的に算出した「理論値」を差引きしている、②その「実績値」には、府に移管される事務にかかる1,091億円が含まれているといった事実を摘示し、本件報告書が虚偽であると主張している。

この点、本件業務委託に係る支出に当たって、本件報告書については、仕様に沿って作成、提出されたものであることを検査、確認しており、委託目的が果たされていないことを確認していないとの指摘は当たらない。

報告書の内容についての請求人の摘示について検討すると、①については、一般会計総額を用いて検証したところ、算出に用いた平成28年度においては、決算額よりも当初予算額の方がむしろ直近数年の決算額に近い値（傾向）となっており、特に問題はないと説明されている。しかし検証を行うのであれば、「理論値」の基になった全国の市区町村の決算データの推移も検証しなければ不十分である。仮に、平成28年度の全国の市区町村の決算データも、本市同様直近数年の中で落ち込んでいる（同年度の決算額の落ち込みが全国的な現象であった。）ことがあれば、予算と決算の乖離額相当分だけ特別区設置の経済効果が水増しされたとの指摘が説得力を持つ。

また、②については、「実績値」の比較の際に、その対象となる「理論値」が、消防、下水道、大学などの事務に係る歳出額を含む全国の市区町村決算データをもとにしていることと整合をとる必要があり、含めたままの数値を用いることは妥当であり、むしろ府に移管する事務に相当する数値を「実績値」と「理論値」双方から除く方法で整合を図ろうとした場合、全国市区町村の決算統計データから除くべき数値を自治体単位で仕分ける必要が生じるが、その一つ一つの仕分け作業自体に恣意性が生じうるとの説明がなされている。この説明自体は一定合理性のあるものと認められるが、他方で、消防、下水道、大学などの事務を含んだ状態での試算の場合、それらの事務が全体に占めるウエイトが本市と全国平均で異なっていれば、その差の分だけ効果額に誤差が生じることになる（逆に言えば、この効果額が妥当なものとなるのは、それらの事務が全体に占めるウエイトが、本市と全国平均で同じ場合に限られるが、その検証の形跡はない）。

このような前提条件を置いた場合などでないと妥当しない数字について、その前提条件を説明することなく記載することは、そのような前提条件はないとの認識を市民に与える恐れがあり、市民を欺いたとの評価を受けてもやむを得ないもので、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くといわざるを得ない。

したがって、説明パンフレット36ページの、嘉悦学園試算による特別区の設置による経済効果の記載については、大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」に係る裁量権を逸脱濫用したものである。

以上のとおり、請求人の指摘する説明パンフレットの記載は、大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」に係る長の裁量権を逸脱濫用したもので、違法である以上、その作成に係る経費の支出も違法なものである。

よって、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のうち、当該ページに相当する部分について、返還を求める措置を取るよう勧告すべきである。

(2) 本件請求を棄却すべきとする見解

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」の「分かりやすい説明」のための資料として作成、配付されているところ、請求人の指摘する記述は、いずれも特別区設置協定書に記載のない事項である。そこで、まず同条項の「分かりやすい説明」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が許されるかについて検討し、次いで請求人の指摘する記載について検討して、説明パンフレットが同条項に反して違法であるか等を検討した。

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

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 本件両ビルを「二重行政の事例」とする記載は、裁量権を逸脱濫用したものか

そもそもここにいうAB項目は、大阪府市統合本部が設置された平成23年12月以降に取り組んできた経営形態の見直し(A項目)および類似・重複している行政サービス(B項目)として整理されたものであり、二重行政の事例全てを網羅したものではない。そして、平成22年に大阪市から大阪府へ売却されたWTCビルがこれに挙げられていないとしても、そのことは、本件両ビルが過去の二重行政の事例ではないことを示すものではない。

そして、法定協議会は、前回の住民投票や、市会での議論などでの二重行政についての議論を踏まえて設置され、今回の特別区設置協定書を取りまとめたものと認められるところ、先行する議論に係る認識として、二重行政を、かつて(2010年以前)の大阪府・大阪市のように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として、本件両ビルがその一事例として議論されてきたという理解は、全く事実の基礎を欠くものではなく、法定協議会や特別区設置協定書の取りまとめに対する、明白に合理性を欠いた評価であるとは認められない。

よって、このような認識を示したものとして、説明パンフレット9ページの、本件両ビルを「二重行政の事例」とする記載は、裁量権の逸脱濫用となるものとはいえない。

ウ 本市が嘉悦学園に委託した「経済に関する専門的知見に基づき、特別区設置による経済効果を定量的に推計」した結果の記載は、裁量権を逸脱濫用したものか

説明パンフレット36ページの直接的な記載は、特別区設置による経済効果を定量的に推計するため、嘉悦学園に調査を委託したこと、嘉悦学園が学術的なアプローチの試算を行ったこと及びその試算の結果であり、これ自体は虚偽ではない。

請求人は、市長が、委託目的が果たされていないことを確認しないまま、目的が果たされたとして記載したと主張し、また、本件報告書の内容について、①平成28年度予算額に基づいて推計された「実績値」から同年度の全国の市区町村の決算データから4つの特別区の人口規模に対応する理論上の歳出額を統計的に算出した「理論値」を差引きしている、②その「実績値」には、府に移管される事務にかかる1,091億円が含まれている、③全国指定都市や東京都での特別区の分析から、本件報告書が採っているU字理論ではなく、L字カーブ論が示されている論文も報告されている、といった事実を摘示し、本件報告書が虚偽であると主張している。

しかし、本件業務委託に係る支出に当たって、本件報告書については、仕様に沿って作成、提出されたものであることを検査、確認しており、委託目的が果たされていないことを確認していないとの指摘は当たらない。

また、報告書の内容についての請求人の摘示についても、①については、一般会計総額を用いて検証したところ、算出に用いた平成28年度においては、決算額よりも当初予算額の方がむしろ直近数年の決算額に近い値（傾向）となっており、特に問題はない、②については、「実績値」の比較の際に、その対象となる「理論値」が、消防、下水道、大学などの事務に係る歳出額を含む全国の市区町村決算データをもとにしていることと整合をとる必要があり、含めたままの数値を用いることは妥当であり、むしろ府に移管する事務に相当する数値を「実績値」と「理論値」双方から除く方法で整合を図ろうとした場合、全国市区町村の決算統計データから除くべき数値を自治体単位で仕分ける必要が生じるが、その一つ一つの仕分け作業自体に恣意性が生じうるとして、合理的な説明がなされている。また、③については、U字型の歳出関数については先行研究の蓄積があることから、異論があるとしても、U字型の歳出関数を採用したことについて、不合理なものとはいえない。

したがって、本件報告書の内容についても、全く事実の基礎を欠くといったものではなく、本件報告書を記載することが明白に合理性を欠いたものであるとは認められない。

よって、説明パンフレット36ページの嘉悦学園試算による特別区の設置による経済効果の記載は、裁量権の逸脱濫用となるものとはいえない。

以上のとおり、請求人の指摘する説明パンフレットの記載については、大都市法第7条第2項の「分かりやすい説明」に係る長の裁量権を逸脱濫用したものとは認められない。

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、その作成に係る経費の支出についても違法不当な点はなく、請求人の主張には理由がない。

なお、委員の一部から、次の認識が示された。

請求人が摘示する説明パンフレットのページはそれぞれ「参考」「参考資料」と表示された部分であり、これらのページの記載は、特別区設置協定書そのものの説明ではなく、その是非の判断に資すると考えられる情報を取捨選択して掲載しているものである。その取捨選択については、市長の裁量に委ねられていると解される。そして、請求人の指摘する記載は、いずれも特別区設置協定書の是非の判断に資するものとして、市長の裁量権の逸脱濫用となるものではない。

しかしながら、本件両ビルに係る記載についていえば、法定協議会の設置に先行する二重行政についての議論においては、本件両ビルが、二重行政の問題であったのか、いわゆるバブル期における政策判断の誤りであったのかについては両論あったことが伺われる。これはいずれも過去の事実の原因をどこに求めるかという問題で、いずれの見方もありうるものであると認められる。そして、法定協議会でとりまとめられたものを説明するパンフレットとしては、法定協議会で本件両ビルを二重行政の一事例であると明確に位置付けた経過がないのであれば、政策判断の誤りによるものとの評価もあることを付記するなどの配慮があってもよかったのではないかと考える。

また、嘉悦学園試算による特別区の設置による経済効果に係る記載については、それが学術的なアプローチによる試算である以上、様々な検証、批判に晒されているところ、それらを網羅的に記載する必要はない。しかし、この試算については法定協議会の第25回において報告され、前提の置き方やデータの取扱いなどについて質疑応答が行われたが、試算の内容については、法定協議会で承認されたものではない。既に述べたとおり、質疑応答における嘉悦学園の説明については合理性が認められるが、合理的であるということは唯一の正解であることを意味しない。別の前提を置けば異なった結論となる可能性があるものである以上、法定協議会でとりまとめられたものを説明するパンフレットにおいて本件試算を紹介するに当たっては、法定協議会で取り上げられた試算の前提等について付記し、読者に特定の条件下での試算であることをより分かりやすく示すなどの配慮があってもよかったのではないかと考える。

以上のとおり、説明パンフレットの作成に当たって、上記の点などに十分配慮した記述を行う方が、住民により多角的な判断の材料を提供することができ、大都市法第7条第2項の求める「分かりやすい説明」としての広報事業として、より望ましいものであったのではないかと考える。