

大阪市監査委員 森 伊 吹
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 3 年 1 月 26 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

松井一郎大阪市長は、『「特別区設置協定書」について（説明パンフレット）』作成に際し、p 9 及び p 36 を記載した。そのパンフを住民に配布すると共に「住民説明会」でも配布した。

イ その行為が不当である理由

p 9 の記載事項は、「2 重行政の解消は進まず、云々」であるが、この中に 2 重行政の代表事例として「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」との記載がある。しかし、この 2 ビルは法定協議会では「2 重行政の事例」と位置づけておらず、松井市長の個人的見解に過ぎない。

p 36 の記載事項は、大阪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」した結果である。しかし、松井市長は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「説明パンフ」に『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。』と記載して市民を欺いた。また説明パンフ責任者の手向副首都推進局長

は、上記の記述が正しいか否かを確認しないでパンフに記載した。

ウ その結果大阪市に生じている損害

説明パンフ記載事項をはじめ、行政文書は、「正しい」と確認した事項だけを記載することは法律以前の公務員の基本的素養である。にも拘わらず松井市長と手向副首都推進局長は説明パンフ企画編集・印刷費として 31,740,280 円と、点字用版作成費として 1,018,380 円、合計 32,758,660 円を支出した。全ページ数は 44 頁であるから虚偽事項を記載した 2 頁分の費用は約 150 万円と推定される。よって、松井市長と手向副首都推進局長は大阪市に対して 150 万円の損害を与えた。

エ 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) 松井大阪市長と手向副首都推進局長に「説明パンフレット」の作成のために公金から支出した計 32,758,660 円のうち、2 頁分に相当する 150 万円を返還させること（作成責任に応じて）。
- (イ) 大阪市に「説明パンフレット」の（ア）に述べた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、松井大阪市長と手向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。

オ 「説明パンフ」 p36 に関する費用の返還を求める理由

松井市長は『「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」とする）を作成する際、p36 に「特別区の設置による経済効果」（学校法人嘉悦学園試算による）と記載した。ところが、p36 記載の「10 年間で累計約 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。」は、2019 年 8 月 26 日の法定協議会で、川嶋委員が誤った計算による結果であると指摘した代物であり、以下の（ア）に示すように松井市長は「計算が正しい」ことを説明できなかった。

それ以降法定協では当該報告書についての議論が深まらなかったが、2020 年 2 月に大阪府・市副首都推進局は嘉悦学園により修正された文書が届いている発表した。しかしその内容は『効果最大 1.1 兆円は「誤りない」』と言うもので、川嶋市議の問題提起に対する真偽を不明にしたままである。

通例行政文書では真偽不明の事項を扱う場合、公平性原則を遵守するため賛否両論を載せる。ところが「説明パンフ」は松井市長の「正しい」とする見解のみを記載している。

松井市長は、法定協で「嘉悦学園報告書」のポイントである、1.1 兆円の節約効果の計算に誤りが無いか否かについて、川嶋委員が「これだけ課題が多い報告書を受け入れるべきでない。」と言い、学園側が「問題点は認識している」と言っている（27 日付け毎日）のだから、次回以降十分議論すべきであったのに真相解明努力を怠った。

その上、公文書については賛否両論を公平に扱うという原則を遵守せず、松井市長の見解だけを記載するという 2 つの誤りにより公金を不当に支出し、大阪市に損害を与えた。よって、松井市長及び手向副首都推進局長はこの不当な公金を大阪市に返還すべき

である。

(ア) 嘉悦学園報告の問題点

A 嘉悦報告のポイント

「説明パンフ」にいう学校法人嘉悦学園による「経済効果に関する調査報告書」の正式名は「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」であり、本件で取り上げるポイントはp45～p48に記載された事項で表6-1-4にまとめられている。

嘉悦報告書p48の表6-1-4には「シミュレーション結果」が書かれ、6行目に「大阪市実績値（除公債費・扶助費）」は6615億円、5行目に「4特別区理論値合計」は5474億円（モデル1）、9行目に「財政効率化効果額」は1141億円、10行目に「財政効率化効果額（10年累積）」は1.14兆円と記載されている。

p47～p48の文を読むと、これらの数字の関連性がわかり1141億円＝6615億円－5474億円になるから、1141億円は本文に言う「財政効率化効果額」であることがわかる。

また6行目の「大阪市実績値（除公債費・扶助費）」6615億円については、p47に『第9回大都市制度（特別区設置）協議会（平成30年4月6日）で参考資料として示された「特別区／大阪府・事務分担（案）」の中に記載された平成28年度予算額に基づいて（中略）推計された値である」と書かれている。よって、実績値とは予算額を指していることがわかる。

通例予算額でなく決算額が実績値と解されるが、ここでは予算額を実績値と書いている。その理由は述べられていないが、p47上から6行目に「特別区の歳出額（理論値）と比較する実績値は云々」と書かれていることから、ここでいう実績値とは決算額という意味ではなく確定された28年度の全予算額から公債費と扶助費を除いて計算した値であると思われる。

5行目の「4特別区理論値合計」5474億円（モデル1）については、p47の2行目に「一人当たり歳出に人口を乗じれば、各特別区の歳出総額（理論値）を得ることができる。さらに4特別区の合計を計算し」と書かれていることから、ここでいう「4特別区理論値合計」の5474億円は、p48の表6-1-4の「人口」に「一人当たり歳出（円）」を乗じた「歳出総額」を4つ加えた値であることがわかる。さらに「一人当たり歳出（円）」は、「最小二乗法によって推定することので得られた最小二乗推定量である。」と書かれている。

これらのことから、最小二乗法で計算された「一人当たり歳出（円）」の「理論値」は単なる理論値でなく、p45（4）データに記載された「総務省『市町村別決算状況調』」に基づいて計算した「各特別区の歳出総額（理論値）」の「理論値」と同じく、データに裏付けられた「理論値」であるから、データの正しい引用とその正しい解釈がポイントであることがわかる。

まとめると、嘉悦報告書の6615億円と5474億円のいずれもが、データの引用と解釈を誤り、『4特別区の合計を計算し（注：この額が5474億円）、これと大阪市の歳出総額（実績値）の合計（注：この額が6615億円）との差をとれば、特別区設

置による財政効率化効果額（注：この額が 1141 億円、or10 年で 1.14 兆円）を得ることができる。」と記述しているのである。

B 川嶋市議の批判

このような専門的学術用語が沢山使われた報告書の問題点を非専門家が指摘するのは容易ではないが、川嶋市議はそれを行い、2019 年 8 月 26 日に開催された第 25 回大都市制度法定協議会に『「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」（学校法人嘉悦学園）に関して』を提出したのである。

これは 26 頁にわたる大部の論考であるが、A のポイント部分に関する問題点の指摘は、「（2）財政効率化効果額の算定方法には問題があり、理論上も実現可能性はない」（p 9～p 11）に詳細に書かれている。ここでは 2 つの問題点を照会する。

（A）「決算額」で書くべきところを「予算額」で書いている

先ず「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」（学校法人嘉悦学園）に関しての 9 頁（図 2）について要点を照会する。

a 「嘉悦報告書」p 45、（4）データの上から 5 行目に、5474 億円は「歳出総額、扶助費、公債費は総務省『市町村別決算状況調』（28 年度）に書かれた「決算額」に基づき推計した値であることがわかる。この中には大阪市の決算額 6108 億円は当然書かれているはずである。

b 一方 6615 億円は「大阪市実績値（除公債費・扶助費）」と書かれ予算額とは明記されていないが、p 47 に『第 9 回大都市制度（特別区設置）協議会（平成 30 年 4 月 6 日）で参考資料として示された「特別区／大阪府・事務分担（案）」の中に記載された平成 28 年度予算額に基づいて（中略）推計された値である」と書かれている。

よって 6615 億円は予算額であることは明白である。

c 正しい「財政効率化効果額」を求めるなら、改革額の 5474 億円は決算額に基づいているのであるから、改革前の額も予算額の 6615 億円でなく決算額の 6108 億円を用いるのは、“経済に関する専門的知見”（説明パンフ）以前の誰にも求められる基礎的素養である。然るに「嘉悦報告書」は、予算額と明示するのではなく決算額と誤認しやすい「実績値」という用語を用いることにより、正しい財政効率化額は $6108 \text{ 億円} - 5474 \text{ 億円} = 634 \text{ 億円}$ であるのに、1141 億円であると 507 億円水増しする粉飾をした。

（B）大阪府の収入額を特別区の収入額にしている

この問題は「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」（学校法人嘉悦学園）に関しての 10 頁（図 3）に書かれているので要点を照会する。

- d 嘉悦報告書 p 48 表 6 - 1 - 4 記載の「大阪市実績値（除公債費・扶助費）6615 億円は、p 47 記載の表 6 - 1 - 3 の 3 行目「中核市の事務」、4 行目「一般市事務」の「小計」を加えた値を基にして『大阪市の基礎自治事務及び中核市事務の歳出額から、上記の総務省「市町村別決算調」から得られた扶助費及び交際費を減じたものを比較対象にして』求めた値であると記されている。
- e この分析に対し、川嶋市議は「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」（学校法人嘉悦学園）に関しての（図 3）を示して、約 6615 億円の内訳は「府の移管事務」になる 1091 億円と、それ以外の「特別区で実施される事務」の 2 つであるのに、嘉悦報告書は「府の移管事務」になる 1091 億円をも特別区の歳出額にしていると批判した。
- f 即ち 28 年度の前算額である 6615 億円から大阪府へ委譲される 1091 億円を減じた 5524 億円しか特別区は歳出出来ないから、「財政効率効果額」を求めるなら 6615 億円－理論値の 5474 億円＝1141 億円と計算するのではなく、5524 億円－5474 億円＝50 億円と正しく計算すべきであると批判したのである。

（C）川嶋市議のまとめ

川嶋市議は、B（A）及びB（B）のまとめを p 11 の（図 4）に「予算・決算、府移管事務問題を是正すると、マイナス効果に！」としてまとめている。

第一に嘉悦報告書は、財政効率効果額は 1141 億円／年としているが、これは誤りである。

その理由の第 1 は大阪市の歳出額を予算ベースで 6615 億円としているが、決算ベースにすると 6108 億円になる。

第 2 の理由は府移管事務を決算ベースにすると 1079 億円だから、決算ベースの 6108 億円から引くと、4 特別区の歳出可能額は 5029 億円になる。

よって正しく改革前の決算額である 5029 億円から改革額の 5474 億円を引くと、+1141 億円にはならず、逆に－445 億円になる。即ち 4 特別区制にすると財政は効率化するのではなく、財政は非効率化して 445 億円の持ち出しになるのである。

C 嘉悦学園の弁明

川嶋市議は 2019 年 8 月 26 日開催の第 25 回大都市制度法定協議会で、「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」（学校法人嘉悦学園）に関してを資料として提出すると共に、B で述べた嘉悦報告書の問題点を簡潔に指摘した。それに対する当日出席していた嘉悦学園の真鍋教授の弁明を議事録に基づき照会する。

（A）真鍋教授の B（B）についての弁明

決算額を使うべきであるのに予算額を使っている問題についての真鍋教授のポイントの弁明は議事録 16 頁 4 行目～23 行目に書かれているが、要約すると以

下のようになる。即ち、「当時入手できたのが 28 年度の予算額だった。決算額とは乖離があるが、28 年度の予算額のほうがむしろここ数年の決算額の平均に近い数字だろうと考えているので、今回は平成 28 年度の予算で分析しても大きな問題はないだろうと判断した。」

ところが、嘉悦報告書 p45 の表 6-1-1 には、推定に用いたデータの出所は「総務省『市町村別決算状況調』であると明記し、しかもこのデータには大阪市の決算額は掲載されていないとは言っていないのであるから、「当時入手できたのが 28 年度の予算額であった。」という弁明は全く不当な虚偽弁明である。

(B) 真鍋教授の B (C) についての弁明

大阪府へ委譲される 1079 億円を特別区の歳出額にしている問題についての真鍋教授のポイントの弁明は議事録 16 頁 24 行目～34 行目に書かれているが、要約すると以下のようになる。「特別区に継承されない事務については省いた方がよいという意見はあったが、極力中立性や恣意性に配慮して余りデータを修正しない形で分析して示した方がよいと思った。」

これは中立性にもとり、恣意性のある極めて不当な弁明である。

第 1 に「経済に関する専門的知見（説明パンフ）」一般は「中立性」が担保されているという社会的信頼があるから、本報告関係者が気付いたように「特別区に継承されない事務については省いた方がよい」ことは専門的知見以前の基礎的素養となる。然るに真鍋教授は「特別区に継承されない事務」を継承されるとしてそれに要する費用を特別区費用に組み入れることで「中立性」を損なった。

第 2 に 1079 億円を省かないと当然特別区の歳出可能額はその分増加し、理論額 5474 億円との差は大きくなり、財政効率化効果額は正しくない 1141 億円になる。省くと -445 億円になってしまい松井市長が困る・・・そこで「恣意的」な計算をしたのである。

(C) 松井市長の真鍋教授擁護発言

議事録 p26～p27 で、松井市長は真鍋教授の誤った弁明を擁護する発言をしている。要約は以下の通りである。

川嶋市議は「府に委譲される 1091 億円が、実績値の中に含まれているのはおかしい。含めると 1141 億円になるが含ませないと 50 億円になる。」と指摘していると思う。でもこの論法なら、府に移管される事務費を予算額から引くだけでなく、決算額からも引かないと計算式としてはおかしいということになるが、真鍋教授の見解はどうか？と尋ねた（p27、2 行目～9 行目）。

それに対し真鍋教授は要旨以下のように答えた（p27、10 行～19 行目）。「計算する時実績値から引くのであれば、理論値の方からも引くべきである。我々は過度にデータ修正を加えないほうがよいという判断で効果額を計算した。」

これを受けて松井市長は 20 行目～22 行目で要旨以下の発言をしている。「川嶋市議提出の資料は、都合よくデータ修正されたものになりますね。」と。それに対し真鍋教授は『ちょっと申し上げにくいんですけど、我々としてはこういう計算はフェアではないような計算になっているんじゃないかと考えています。』と答えた。

(D) 2人の誤った認識

松井市長及び真鍋教授の誤った認識は以下の通りである。

第1に「川嶋市議は 1091 億円が実績値の中に含まれているのはおかしい」などとは全く言っていない。彼は予算ベースで表した 1091 億円は大阪府へ委譲されるお金である。それを特別区の歳出額に入れるのはおかしい、と指摘したのである。

松井市長は「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」（学校法人嘉悦学園）に関しての（図3）に「大阪市の歳出額（実績値）」と書かれた「実績値」という用語のみを取り上げ川嶋市議が間違った指摘をしているかのように発言したに過ぎない。予算額である 1091 億円を「大阪市の歳出額（実績値）」と記載したのは、本稿 p 2 の下から 8 行目以下に説明したように嘉悦学園である。松井市長はこの誤解しやすい用語を“ワラ”と気付かず“掴んだ”のであろう。

第2に松井市長は「府に移管される事務費を予算額から引くだけでなく、決算額からも引かないと計算式としてはおかしい」のに川嶋市議は予算額からしか引いていないと批判しているが全く的的外れである。彼は予算額から引くときは 1091 億円を用い、決算額から引くときは 1079 億円を引いている。（図2）、（図3）、（図4）を見ていない証拠である。

第3に真鍋教授の「計算する時実績値から引くのであれば、理論値の方からも引くべきである。」は、自身の見解も松井市長の質問も理解していない大的外れの見解である。「予算額」を「実績値」と記載し、その値から「理論値」を差し引いたのは彼自身であるし、彼は「理論値」から「実績値」など全く引いていないからである。

第4に松井市長が「川嶋市議は都合よくデータを修正している。」と、彼の人格批判をすることで指摘内容の信用性を落とそうとした際、真鍋教授は“悪のり”して川嶋市議はフェアでないとして人格批判で応じたことである。公開の場での『特別区設置による経済効果を定量的に推計』（説明パンフ）されているか否かについての論争では、内容の正否が最重要課題であるから通例徹底的に詰めた議論が行われる。ところが、本件ではB、Cで明らかにしたように真鍋教授は自身の計算が「正しい」ことを全く説明できなかった。そのような苦しい状況に追い込まれた俗人は指摘した相手の人格批判をすることで、指摘内容の信頼性を損なおうと試みるが、松井市長と真鍋教授はまさにその陥穽に落ちたのである。

(E) マスコミの評価

26日の議事録には松井市長がどうまとめたのかは記載されていないが、終了後記者会見で発言したことが新聞各紙に載っている。「松井一郎市長は自民の試算の前提にも異議を唱え「改ざんだ」と批判（後略）」（27日付け毎日）、「理論値なので幅はある数値だが、都構想を進める価値があると、市民に判断してもらえる」（同日読売）と言って、「改ざん」した川嶋市議が間違っているものであり嘉悦学園報告は間違っていないとしている。

新聞各紙を見るとこの論争を正確にフォローするのは難しいのか、1141億円節約できるのでなく445億円の持ち出しになると報道したのは以下に示すように毎日と読売だけであった。

毎日：自民の川嶋広稔市議は、学園が試算に用いた数字に、予算と決算が混在していると指摘。（中略）決算ベースに合わせ（中略）府に移管される事務事業分を除くと経済効果は年間445億円のマイナスになる。」と独自試算を提示した（後略）。

読売：独自の試算で「年マイナス445億円」の逆効果の可能性を指摘

このように川嶋市議が指摘した①全国のデータは総務省の決算額を使いながら、大阪市だけは予算額を使っていること、②大阪府へ委譲される1091億円を特別区の収入にしているという2つの間違いは広く市民に知られるようになった。

この2点は、経済に関する専門的知見が理解できなくても、適正なデータの使い方と加減乗除算を習得した中学生レベルの基礎学力があれば、正しいか否かは直ちに判断でき、嘉悦学園報告書が「間違っている」と理解できる事柄であるから、マスコミが川嶋市議の「独自の試算」と言って自己の勉強不足を糊塗するような問題ではない。

川嶋市議は「説明パンフ」に書かれているU字型曲線についても専門的になり立つことは証明されていないと「大都市制度（総合区設置及び特別区設置）の経済効果に関する調査検討業務委託報告書」（学校法人嘉悦学園）に関しての5頁で論じているが、専門知識を持たない一般市民には判断し難い課題なので、非専門家でも白か黒か判断できる2点に焦点を絞って8月の協議会で問題提起したのである。松井市長が毎日記者に「改ざんだ」と言ったり、読売記者に「理論値なので幅がある数値だが、云々」と言ったとのことだが、川嶋市議の2つの指摘は「改ざん」でなく正しく計算した結果であり、「幅」など全く不用の-445億円であることを曲解している証拠となる。

学説と同様新聞記事もそれを照会する時は、先ず「評価の妥当性」が求められる。今の場合、嘉悦大報告のU字曲線の成立の有無については非専門家である記者にも正否判断はし難いから双方の主張を「両論併記」するのが妥当であろうと思われる。しかし、川嶋市議指摘の2点については、中学数学の試験問題同様正否は確認しやすい課題であるから、2紙が「川嶋市議の独自試算」と書いたこと、他紙は何も言及しなかったこと、嘉悦学園の計算は間違っていると書かなかったのは妥当性を欠く。

特に松井市長と真鍋教授が川嶋市議の人格批判をすることで、川嶋市議の指

摘内容の信用性を落とそうとする行為について全くふれなかったのは著しく妥当性を欠くと言わざるを得ない。

カ 「説明パンフ」 p 9に関する費用の返還を求める理由

「説明パンフ」 p 9に、「二重行政解消は進まず、広域インフラ整備にも遅れ」との表題があり、その下に「2010年以前の府市の重複機能等」との記述がある。最下段の「大規模施設」の例示として、大阪府が建設したりんくうゲートタワービルと大阪府が建設したワールドセンター（WTC）ビルがあげられ二重行政の一つとしている。

ところが法定協議会では、以下に示すようにこの例示は二重行政の一つと位置づけられておらず、松井市長の恣意的解釈に過ぎない。

第31回大都市制度（特別区設置）協議会資料「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）」（2019年（令和元年）12月26日）、{3参考資料（2）AB項目関係の改革効果額（未反映部分の内訳）}（p財シ-19～財シ-21）に、二重行政に該当する項目として、港湾、病院、公営住宅、大学などは位置づけられているが、2つのビルは二重行政とは位置づけられていない。

なおA及びB項目の定義は当該資料には書かれていないが、「大阪市 AB項目」でグーグル検索すると「いわゆる「AB項目（経営形態の見直し、類似・重複している行政サービスの見直し）」と書かれていることから、A項目は「経営形態の見直し」に該当し、B項目は「類似・重複している行政サービス」に該当することがわかる。

「説明パンフ」に記載された「産業振興」～「公共インフラ」と、財政シミュレーションp財シ-19の記載事項を比べると、港湾、病院、公営住宅などは一致し、B項目であることがわかるが、「説明パンフ」の「大規模施設」と記載された2つのビルはB項目とは位置づけられていない。2つのビルは図書館や体育館などのハコ物と違い「類似・重複」はしているが「行政サービス」施設とは位置づけることはできず、テナントの需要を見誤った賃貸ビルに過ぎないからであろう。

これらの事実より、松井市長は第一次住民投票以来の最重要テーマであった「二重行政の解消問題」に深く関わり、その定義は「類似・重複している行政サービス」であることも熟知しているはずなのにこの定義を逸脱し、2つのビルまでも二重行政の一環と位置づけて大阪市民をミスリードし、「説明パンフ」を作成し、「説明会」を開催をしたことは明らかである。

なお、松井市長は図書館や体育館も二重行政の一つであるとNHKや民報の討論会で主張しているが、政党代表としての発言と区別できず公金を支出した事柄とは言えないので本論には記載しなかった。よって、松井市長及び手向副首都推進局長はこの該当部分用に支払った費用を大阪市に返済すべきである。

キ 結論

- (ア) 松井市長及び手向副首都推進局長は、「説明パンフ」の9頁及び36頁に以下に示す虚偽事項を記載して市民に損害を与えた。
- (イ) 9頁のそれは、法定協議会では二重行政と位置づけなかつた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ビルを二重行政の事例と書いたことである。

- (ウ) 36 頁のそれは、「学校法人嘉悦学園試算による」として『10 年間で累計約 1.1 兆円の「特別区の財政効率化効果」が発現する。』という以下に示す間違った記述をしたことである。
- (エ) 第一にこの計算では 28 年度の決算額を用いるべきであるのに予算額を用いて「財政効率効果額」を水増しするという誤りを犯した。
- (オ) 第二に大阪府へ委譲される決算額 1079 億円を特別区で歳出可能とすることで同額を水増しするという誤りを犯した。
- (カ) この 2 つの初歩的誤りにより、特別区制にすることにより 445 億円／年の持ち出しになるのに、逆に 1141 億円／年の効率効果があるとして市民を欺いた。
- (キ) 松井市長及び手向副首都推進局長は、(イ) 及び (ウ) の虚偽事項を「説明パンフ」に記載して市民に 150 万円の損害を与えた。
- (ク) よって、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。
- ①大阪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計 32,758,660 円のうち、2 頁分に相当する 150 万円を返還させること（作成責任に応じて）。
 - ②大阪市長に (イ) 及び (ウ) 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、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 請求の受理

本件請求は、行政文書は、「正しい」と確認した事項だけを記載すべきところ、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」という。）に、虚偽事項を記載したことは不当であり、説明パンフレットにかかる、デザイン・印刷費、点字版作成費の支出計 32,758,660 円のうち、虚偽事項を記載した 2 ページ分に相当する 150 万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、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。

なお、本件請求のうち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じ、また市長及び副首都推進局長にその経費を全額請求するという措置は、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

説明パンフレット作成のための費用のうち、虚偽事項を記載した 2 ページ分に相当する 150 万円の支出を対象に、それが違法不当な公金の支出となり、大阪市長に損害が発生しているかどうかについて、大阪市長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3年1月26日から令和3年3月17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。

- ・対象となる財務会計上の事実ということで松井一郎大阪市長は特別区設置協定書について説明パンフレットの作成に際し、9ページ及び36ページを記載したこの説明パンフレットを住民に配布するとともに住民説明会でも配布した。
- ・説明パンフレットの9ページの記載について、二重行政の解消は進まず、ということで表を提示しており、二重行政の代表事例として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ビルとの記載がある。
- ・しかし、この2つのビルは法定協議会では二重行政の事例として位置付けられておらず、松井市長の個人的見解に過ぎないと思われる。
- ・法定協議会の資料として第31回大都市制度（特別区設置）協議会資料「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）」（2019年（令和元年）12月26日）のA B項目関係の改革効果額の内訳というところ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ビルが入っていない。
- ・大阪市ホームページの用語解説にはA Bの項目として経営形態の見直し、類似・重複している行政サービスの見直しとあるが、どちらの例にも2つのビルは入っていないということで住民監査請求の要旨に加えさせていただいた。
- ・説明パンフレット36ページの実例にあるように、10年間で1.1兆円の特別区の財政効果が発現すると例示されている。
- ・しかし、説明パンフレットの内容を計算するもになった嘉悦学園報告書の記載内容について非常に大きな誤りがあるという川嶋指摘があった。
- ・指摘の内容を簡単に説明すると、嘉悦学園の経済効果として1.1兆円の経済効果が発現するとあるが、根拠については、4特別区の理論値5,474億円を全国自治体の決算額で算出しているにもかかわらず、大阪市の実績値を28年度の予算額6,615億円とし、当該年度の決算額6,108億円を用いない操作を行ったこと、大阪市の実績値には、特別区になれば大阪府へ移管される事務経費の決算額1,079億円が含まれたものであるということである。
- ・この2点から年間1,100億円の経済効果が算出されたものである。
- ・しかし、実際には、大阪市の実績値28年度決算額6,108億円から、大阪府への事務移管経費1,079億円を引いて、その結果と4特別区理論値5,474億円の差引によって求められるものである。
- ・その結果、実際には1,100億円の経済効果ではなく、むしろ年間445億円の大きな赤字と

なることが示されている。

- ・このような議論は法定協議会でも議論されたが、この説明パンフレットには一切触れることなく、あたかも 1,100 億円が正しいということを宣伝する内容になっている。
- ・このような上記報告書を検討した協議会では、大阪市を特別区に分割した場合の嘉悦学園が用いた方法についても、大規模自治体の分割議論への適用そのものに問題が多く指摘されたが、これらの議論は説明パンフレットには一切反映されず無視されたものとなっている。
- ・この件に関しては、全国指定都市や東京都での特別区の分析から U 字理論ではなく、L 字カーブ論が示されている論文も実際には報告されている。
- ・以上のようにこの説明パンフレットで説明された年間 1,100 億円の経済効果というのは、決算額を用いるところ予算額を用いていること、大阪府へ移管される経費を大阪都の収入として試算されていること、このような誤りによってもたらされた数値であることが明らかである。
- ・よってこのような住民への誤った情報を伝達した説明パンフレットの印刷代と配布経費について返還するよう要求するとともに、記載のミスについて適切な方法での周知を要求するものである。
- ・なお、ひとつの例として添付した「大阪都」＝大阪市廃止・特別区設置の経済効果という村上先生の論文では、結論として、嘉悦報告書の 10 年で 1 兆円という経済効果予測の大部分を支える、市町村の人口と 1 人当たり歳出についての U 字カーブ仮説、つまり人口 50 万程度以上の市における非効率の進行は、証明されないかまたは否定される、という結論になっている。
- ・これは説明パンフレットの根拠になった嘉悦学園の報告書の信頼性が疑われるということで報告されているものがあるということである。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

- ・本日、追加で提出した大都市制度協議会山中委員配布資料は、法定協議会で出された山中委員の提出資料である。
- ・実際に特別区として制定されている東京都での一人当たりの行政支出を人口においてプロットしたものであり、U 字カーブではなくむしろ L 字カーブに近い結果になっているということの証拠として提出したものである。
- ・211 から 229 ページまでは立命館法学 2018 年第 4 の 380 号に掲載されている立命館大学法学部教授の論文である。追加資料として提出する。
- ・説明パンフレットの 9 ページと 36 ページについて、参考及び参考資料の部分に掲載されているものであるが、参考であっても一緒に載せているということは正しいということで載せていると考えているので問題である。
- ・大都市設置法において、特別区の設置に際しては住民への分かりやすい説明が求められている。
- ・分かりやすい説明書の意味はいろいろあると思うが、一方的な見解ではなく、別の見解についても同時にあるということを指摘することが住民の正しい理解を促す助けになると思う。

- ・一方的な見解を記載して出すということでは情報に偏りがあり、住民の正しい判断に資するものにはならないと思っている。
- ・嘉悦学園の4特別区の理論値と言っているが、これは推計値が正しい言葉の用い方である。
- ・理論値はあくまでも数式に基づいてこれしかない解を出すもの。
- ・ところが実際には色々な統計データを用いてあくまで推計した値であり、誤差を含んでいる。
- ・1,100億円という値にもおそらく誤差があるはずだが、誤差については一切提供されていない。
- ・同時にこういった報告書に関しては、報告書が正しいことを検証するためのデータを提示しなければならないが、一切提示されず闇に葬られている。
- ・出典は書かれているが、出典のデータからどのようにデータを加工したのか過程が明らかにされていないし、用いたデータそのものも示されていない。
- ・用いたデータはCD一枚に収録すれば関係者に配布することもできるが、そういったことが一切実施されていないのはやはり問題ではないか。

4 監査対象所属の陳述に代わる書面（15ページに詳述）

副首都推進局を監査対象所属とし、令和3年2月15日に副首都推進局より陳述に代わる書面が提出された。

5 監査対象所属に対する調査（19ページに詳述）

令和3年2月19日及び同年同月22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）。

(2) 業務委託契約の締結

ア 本件請求に係る契約

(ア) 「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。

（イ）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。

（3）説明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に代わる書面

（1）説明パンフレット作成にあたっての考え方

請求人は、説明パンフレット9ページ及び36ページの記載事項が不当であり、その結果大阪市に対して、パンフレット作成費用のうち当該2ページ分に相当する150万円の損害を与えたと主張している。

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。

「分かりやすい説明」を行うにあたっては、住民理解を促進する観点から、特別区設置協定書に定められた事項に加え、議会や大都市制度（特別区設置）協議会、その他においてこれまで議論されてきた特別区制度の必要性や意義・効果をお伝えすることが必要であると考えている。

こうした観点から、特別区設置協定書に記載された事項以外でも、住民理解を促進するため、これまで議論されてきた特別区制度の必要性や意義・効果について、説明パンフレット9ページ及び36ページに記載した。

以下では、こうした説明パンフレット作成の趣旨も踏まえ、その内容が不当との請求人の主張が当たらないことについて説明する。

（2）大都市制度（特別区設置）協議会では二重行政と位置づけなかつたりんくうゲートタワービルとWTCビルを二重行政の事例として説明パンフレットに記載したとの主張について（9ページ関係）

ア 二重行政について

請求人は、大都市制度（特別区設置）協議会では二重行政と位置づけなかった、りんくうゲートタワービルとWTCビルを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虚偽事項の記載に当たると主張している。

説明パンフレットにおける二重行政については、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であったという意味で用いている。

りんくうゲートタワービルとWTC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。

例えば、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（資料6の1ページ～2ページ、資料8の3ページ～4ページ）において、りんくうゲートタワービルとWTC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」として分析結果が報告されている。

また、平成26年第3回定例会（平成26年～平成27年2月）10月22日の市会において、当時の市長は、りんくうゲートタワービルとWTCビル建設は二重行政であると答弁している。

さらに、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においても、りんくうゲートタワービルとWTCビルは二重行政の1つであるという趣旨で明記されている。

こうした二重行政についての議論経過を踏まえて、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のが、『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。）であり、説明パンフレットはこの特別区制度（案）などをもとに作成したものである。

よって、りんくうゲートタワービルとWTCビルを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、松井市長の恣意的解釈や個人的見解に基づくものではなく、二重行政の定義を逸脱したものでもないことは明らかであり、虚偽事項の記載に当たるとの請求人の主張は当たらない。

イ AB項目とりんくうゲートタワービル・WTCビルとの関係

請求人は、「第31回大都市制度（特別区設置）協議会資料「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）」（2019年（令和元年）12月26日）、{3参考資料（2）AB項目関係の改革効果額（未反映部分の内訳）}（財シ-19～財シ-21）において、りんくうゲートタワービルとWTCビルが記載されていないことを理由に、この2つのビルは二重行政とは位置づけられていない」と主張している。

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る。これに対して、りんくうゲートタワービル（平成8年開業）とWTCビル（平成7年開業）は、大阪府市統合本部設置以前の過去の二重行政の失敗にかかる象徴的事例として、市会等で議論されたものである。このため、平成23年12月設置の大阪府市統合本部において設定されたAB項目には記載されていないものであり、このことをもって二重行政に該当しないとの請求人の主張は当たらない。

なお、財政シミュレーションにおいて改革効果額を記載しているが、これは、AB項目及び市政改革プランについて、それぞれの項目における改革（施設のあり方や運営手法の見直しなど）によって生み出される一般会計からの歳出削減額や税収等の歳入増加額などの財政効果について、当該時点で算定可能なものを試算したものである。大阪府市統合本部が設置された平成23年12月以降の取り組みにかかる効果のみが含まれてい

る。

以上のことから、りんくうゲートタワービルとWTCビルを二重行政の事例としてパンフレットに記載したことが虚偽事項の記載に当たるとの請求人の主張は当たらない。

(3) 嘉悦学園による誤った経済効果の試算をパンフレットに記載したとの主張について (36ページ関係)

ア 経済効果の調査結果を参考として掲載したことの当否について

請求人は、説明パンフレット36ページの「特別区の設置による経済効果」について、試算（推計）に誤りがあるにも関わらず、その確認を行わずに説明パンフレットに掲載したことにより、市民を欺いたと主張している。

大都市制度（特別区設置）の経済効果は、大都市制度（特別区設置）協議会や議会での議論に資することを目的に、制度を導入した場合に将来発生すると見込まれる経済効果を専門の事業者（学校法人嘉悦学園）に調査委託して算出したものである。そして、当該調査結果報告書に対しては、事業者から納品後、本市として仕様書どおりに履行されているか等について適切に検査を行っており、当局から事業者への確認を行い、事業者の説明に合理性があると判断していた。また、その後の第25回大都市制度（特別区設置）協議会等でも議論がなされたところである。従って、その概要を参考として説明パンフレットに掲載したことは妥当であると認識している。

イ 算出手法等に対する批判について

財政効率化効果は、人口規模が大きくなり過ぎた自治体においては無駄が発生し、住民一人当たりの行政費用（歳出）が増加するという先行研究の知見に基づき、大規模な人口を有する大阪市が、特別区になり、基礎自治体としてより適正な人口規模に近付くことでどの程度費用の効率化が図られるのかを効果額として試算されたものである。

試算にあたっては、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値（以下「理論値」という。）と特別区が中核市並みの事務を行うことを踏まえ大阪市の実際の数値から中核市・一般市事務に係る歳出額を抽出した値（以下「実績値」という。）とを比較し、その差額から効果額を算出している。

請求人は、主張の前提として、算出手法や使用するデータの取扱いに関して次の2点の誤りにより、効果額の算定が過大になっていると批判している。

A 大阪市の実績値を算出するにあたり平成28年度の決算額を用いるべきところ、予算額を用いたこと

B 実績値の算定のもととなった数値に大阪府へ移管される事務（消防、下水道、大学等）が含まれていたこと

しかしながら、批判の2点については、請求人が引用する第25回大都市制度（特別区設置）協議会等においても、以下のとおり、事業者から明確かつ合理的に説明されている。

A 実績値の算出に予算額を用いたことについて

実績値の算出にあたっては、単に大阪市の総額を用いるのではなく、特別区が中核市並みの事務を担うことを考慮して算出する必要があった。その点、中核市並みの事務とそれ以外の事務に金額ベースで仕分け可能な資料としては、平成28年度予算額に基づき作成されていた「特別区／大阪府・事務分担（案）」（第9回大都市制度（特別区設置）協議会の参考資料）のみであり、平成28年度決算額に基づく同様の資料は存在していなかった。従って、調査は入手可能な最新の資料を用いて行われたものである。

なお、予算額を用いたことの妥当性については、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、特に問題はないと判断したとのことである。

当局としても、これら当時入手可能な最新の資料に基づいて調査が行われたこと等を確認している。

B 実績値に大阪府へ移管される事務が含まれている点について

大阪市の実績値は、特別区が中核市並みの事務を想定していたことを考慮し、「特別区／大阪府・事務分担（案）」中の数値から政令市事務及び大都市特有の事務分を除くことによって算出された中核市並みの歳出額（中核市事務・一般市事務）となっている。

そのため、消防、下水道、大学などの大阪府に移管される事務に係る歳出額が、実績値に含まれた形で算出されている点は請求人指摘のとおりである。

この点については、比較の際に、その対象となる理論値が、それら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ると判断した。

仮に、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ため、中立性・恣意性に配慮し、その方法を採用しなかったとのことである。

当局としても、全国市区町村のデータから府に移管する事務相当額を客観的に除外することは困難であることを確認している。

以上のとおり、事業者の説明は合理的で、当局においても事実として確認しているものであることから、試算が誤っているという請求人の指摘は当たらない。よって、調査結果報告書の概要を説明パンフレットに掲載したことについて、何ら違法・不当な点はない。

(4) まとめ

以上のとおり、説明パンフレットは、大都市制度（特別区設置）協議会での議論等を踏まえて作成したものであるとともに、その内容においても問題はなく、同パンフレットの

9ページ及び36ページの記載が虚偽事項であり、市民に損害を与えたとの請求人の主張には理由がない。

3 監査対象所属に対する調査

令和3年2月19日及び同年同月22日に、行政委員会事務局職員が、副首都推進局に確認した内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 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。）を二重行政の事例とした説明パンフレットの記載

ア 二重行政及び本件両ビルについて

2(2)アで、二重行政について「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であったという意味で用いている。」との説明がなされているが、この説明（定義）の出典について、副首都推進局に確認したところ、説明パンフレットは、少なくとも後述の平成25年からの会議等における考え方を踏まえて「大都市制度（特別区設置）協議会」（以下「法定協議会」という。）においてとりまとめられた特別区制度（案）などをもとに作成したものであり、平成25年11月21日の会議資料、平成26年第3回定例会（平成26年～平成27年2月）10月22日の当時の市長答弁、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資料でも整理されているとのことであった。

また、2(2)アで「かねてより」として本件両ビルについて二重行政であるとした例を挙げているが、法定協議会において、本件両ビルについて二重行政の例である、との整理、位置づけが明示的に行われたことがあるかについて、副首都推進局に確認したところ、説明パンフレットは、少なくとも平成25年からの上記の会議等における考え方を踏まえて法定協議会においてとりまとめられた特別区制度（案）などをもとに作成したものであるとのことであった。

副首都推進局が指摘した各資料を確認したところ、平成25年11月21日に開催された、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の資料8これまでの大阪府・大阪市の研究会等からの報告（府市の連携・統合、二重行政など）には、平成23年1月27日の大阪府自治制度研究会の「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して」を紹介したページにおいて、二重行政の欄に、「二重行政の分析」として、大阪府・大阪市のそれぞれの面開発の歴史が挙げられ、「面開発の歴史」として「りんくうタウン」「テクノポート大阪」が記載されている。

市会会議録平成26年第3回定例会（平成26年9～平成27年2月）10月22日－05号には、当時の橋下徹市長が、川嶋広稔市議の質疑に対して、本件両ビルについて、「大阪府庁、大阪市役所、2つの組織が広域行政圏、同じような広域行政を持っている、そして大阪府知事・大阪市長、大阪府議会・大阪市議会がそれぞれ大阪府域内という狭い領域において同じようなビルを建てる権限と財源を持っていた、これがもう最大の失敗の

要因です。ですから、これを二重行政と呼びます。」との答弁を行っている。

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資料には、「1. 府市統合の取組み（AB項目）など」と題されたページにおいて、大阪府りんくうゲートタワービル、大阪市ワールドトレードセンタービルを並べて示している。

なお、大阪市ホームページに掲載されている「大都市制度（特別区設置）協議会の開催状況」のページにおいて、法定協議会の開催状況について、第1回から第37回までの会議資料、議事録等が確認できるが、それを閲覧したところ、本件両ビルについて二重行政の例である、との整理、位置づけが明示的に行われた経過は確認できなかった。

イ AB項目と本件両ビルとの関係について

AB項目について、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るとしているが、その定義、整理したことを示す文書等を副首都推進局に確認したところ、第1回及び第14回大阪府市統合本部会議で整理がなされているとのことである。

AB項目について、本件両ビルがいずれにもあげられていないのは、平成23年12月までに取組みが終わっているという理解によるものであるかを確認したところ、本件両ビルについては、建設時の大阪府と大阪市の連携不足などをもって、狭い府域に巨大なビルを建てる権限と財源を持つ二つの役所が存在する状態（二重行政）に原因があるとされ、過去の二重行政の弊害の象徴的事例として取り扱われたものであるとのことである。

なお、WTCビルは、財務リスクに係る取組において、平成22年に大阪市から大阪府へ売却されている。

(2) 学校法人嘉悦学園（以下「嘉悦学園」という。）の試算について

ア 実績値の算出に予算額を用いたことについて

実績値の算出に予算額を用いたことについて、副首都推進局は、一般会計総額を用いて検証したと答えているため、その検証について説明を求めたところ、直近数年の決算額との比較を、平成28年度の当初予算額（16,509億円）と、決算額（15,819億円）それぞれで行い、その結果、当初予算額の方が直近数年の決算額に近い数字となっていることから問題ないと判断したと嘉悦学園において説明されていたとのことであった。

これについて、実際に当初予算額（16,509億円）は、過去の決算規模（平成20年度～平成28年度平均16,712億円）に近似しており、本市として、当初予算額を用いた嘉悦学園の判断は何ら不合理でないと認識しているとのことである。

イ 実績値と理論値の比較におけるデータ処理の判断について

また、本件調査において実績値と理論値を統合的に比較する際、中立性・恣意性への配慮を重視して手法を選択したものと嘉悦学園において説明されており、副首都推進局としてもその選択判断は合理的だと認識したという点について、その認識を具体的に確認したところ、嘉悦学園の説明では、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の場合、全国市区町村の決算統計データに含まれる府に移管する事務相当の額を自治体単位で仕分けたうえで減じていく必要があるが、当該データにおいて自治体ごとの細かい状況や定義が完全に統一されているかどうか等の問題があり、その仕分け作業自体が恣意的と捉えられる可能性があるため、恣意性を介在させないことに配慮し、極力データに修正を加えずに分析するのが最善だと判断したとの嘉悦学園の判断を合理的なものと認識したとのことであった。

ウ 「U字カーブ」を仮定に取り入れることについて

「U字カーブ」を仮定に取り入れることの適切さについて、副首都推進局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・ 本調査は本市から委託を受けた嘉悦学園の専門的な知見に基づき実施したものであり、募集要項等に定めるとおり、具体的な算出手法については嘉悦学園が判断しているものである。そのため、調査結果の確認にあたっては、算出手法の合理性を確認することに主眼を置き、仮定の置き方や具体的な効果額算出の計算手順について、仕様書に沿った合理的なものであることを確認している。
- ・ その上で、U字型の歳出関数については先行研究の蓄積があり、本報告書の記載からも現・大阪経済法科大学教授の中井英雄氏の「現代財政負担の数量分析」を参考文献としているほか、林正義東京大学教授、吉村弘北九州市立大学教授などの研究があることを確認している。
- ・ 本件の公募の際の選定委員（経済学や行政学の有識者）からも、先行研究に基づくオーソドックスな手法である旨聞いている。
- ・ U字型の歳出関数を用いたことについての、嘉悦学園からの説明は、以下のとおりであった。

問題意識

現状の大阪市の規模は大きすぎる→基礎自治体の規模を見直すことで、財政効率化を図ることが可能であることが示唆される。

試算の考え方

先行研究：1人当たりの行政費用が人口の増加とともに減少し、ある程度の人口になると増加に転じるということが明らかになっている（いわゆるU字型の一人当たり歳出）。

なお、法定協議会の第25回議事録によると、上記のアからウにおける嘉悦学園の説明については、同回の法定協議会において、嘉悦学園から直接説明され、委員との間で質疑応答が行われている。

4 判断

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

本件請求における請求人の主張の概要は次のとおりである。

行政文書は、「正しい」と確認した事項だけを記載するべきところ、市長は、「『特別区設置協定書』について（説明パンフレット）」作成に際し、次のとおり同パンフレット9ページ及び36ページに虚偽事項を記載し、市民を欺いた。

- ・9ページに、二重行政の代表事例として「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」と記載があるが、この2ビルは法定協議会では「二重行政の事例」と位置づけておらず、市長の個人的見解に過ぎない。
- ・36ページの記載事項は、大阪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」した結果であるが、市長は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説明パンフレットに「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。」と記載して市民を欺いた。また説明パンフレット責任者の副首都推進局長は、上記の記述が正しいか否かを確認しないでパンフレットに記載した。

よって、説明パンフレットの作成のために公金から支出した計32,758,660円のうち、虚偽事項を記載した2ページ相当分の150万円の支出については不当であり、これについて、市長及び副首都推進局長に作成責任に応じて返還するよう勧告することを求める。

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、法第242条第11項において、監査委員の合議によるものと規定されているところ、本件請求について監査を実施したが、当該請求の理由の有無等について、協議によっても監査委員の合議が調わなかった。

参考に、監査委員の見解を以下に記載する。

（1）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」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、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、全く事実の基礎を欠いていたり、読者に事実と異なる認識を与える恐れが高い（請求人が主張する、虚偽事項の記載はこれに当たると考えられる。）、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

説明パンフレット9ページには、「二重行政の解消は進まず、広域インフラ整備にも遅れ」と題した部分に、「2010年以前の府市の重複機能等」として、本件両ビルが記載されている。

この点、本件両ビルは、法定協議会で取りまとめられたA B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である、平成23年1月27日大阪府自治制度研究会最終とりまとめ「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して」の10ページ、【事例研究】(1)これまでの事例①府市の面開発の歴史、の項目を確認すると、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は前回の住民投票の説明会資料であるが、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、そこでは、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、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。

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ページには、嘉悦学園試算による特別区の設置による経済効果が記載されている。同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。

請求人の摘示する報告書の内容について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、特に問題は無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

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、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（請求人が主張する、虚偽事項の記載はこれに当たると考えられる。）、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

説明パンフレット9ページには、「二重行政の解消は進まず、広域インフラ整備にも

遅れ」と題した部分に、「2010年以前の府市の重複機能等」として、本件両ビルが記載されている。

確かに、本件両ビルは、法定協議会で取りまとめられたA B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。

しかし、そもそもここにいうA B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、法定協議会の設置に先行する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ページには、嘉悦学園試算による特別区の設置による経済効果が記載されている。同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、請求人の摘示する報告書の内容についての摘示についても、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つ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つ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。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

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

2 関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。

（以下略）