

大阪市監査委員	貴 納 順 二
同	阪 井 千鶴子
同	美 延 映 夫
同	島 田 ま り

### 住民監査請求について（通知）

平成 27 年 4 月 20 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。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知するとともに、同法第 252 条の 43 第 9 項の規定により、個別外部監査契約に基づく監査によらなかった理由を通知します。

#### 記

#### 第 1 請求の受付

##### 1 請求の要旨

(1) 大阪府市大都市局（以下「大都市局」という。）及び大阪市選挙管理委員会（以下「選管」という。）への措置請求について

##### ア 大都市局

大都市局が市長の指示により作成したパンフレット（特別区設置協定書について（説明パンフレット）。以下「パンフレット」という。）における説明では、市民全体にしっかりと答えることとしているにもかかわらず、住民説明会には市民全体の約 0.8%の 22,330 名しか参加できない。これは、ある特定の政治的意思をもった恣意的な行政の不作为によって定員を制限するものと言わざるを得ず、このような行政行為は憲法第 15 条に違反しており違法である。

また、憲法第 21 条の知る権利にも違反しており、市民が知りうる行政行

為の情報を違法に制限している。

大都市局は、特別区設置に際して、パブリックコメント募集等によって大阪市民の意見を集約し、橋下市長に伝達していない。しかし、橋下市長自らが「270 万人の市民の声を聞き、しっかりと応える」とパンフレット冒頭に述べている。

しかし、住民投票に際し、約 0.8%の市民しか説明会で意見を表明できないことは、憲法第 16 条の請願権を違法に侵害している。

よって、住民説明会にかかるパンフレットの作成及び配布、住民説明会開催について大都市局が行った公金支出の差し止めと既支出分の返還を求める。

## イ 選管

選管は平成 27 年 5 月 17 日に住民投票を行うことを大阪市民に向けて周知している。

しかし、違法な状態で住民説明会を開催されていることにより、住民説明会に参加不可能な人が大阪市人口の約 99%になることが確定しており、このような中で住民投票を行うことは、憲法の基本となっている「平等選挙」に違反しており違法である。

よって、住民投票にかかる看板作成及び設置、大阪市ホームページ等の周知等で、選管が行った公金の支出の差し止めと既支出分の返還を求めるとともに、住民投票実施にかかる公金の支出の差し止めを求める。

## (2) 個別外部監査について

本件については、「特別区設置」が大阪市政史上、最も大きな行政行為であり、本請求の審査中に「大阪市」が解体され、本請求権限が消滅してしまう可能性が高い。

よって大阪市外の個別外部監査により、本請求権限を保全するものである。

## 2 請求の受理

本件請求は、特別区設置協定書（以下「協定書」という。）にかかるパンフレットの配布、住民説明会の開催及び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 9 月 5 日法律第 80 号。以下「大都市法」という。）第 7 条第 1 項に規定する選挙人による投票（以下「住民投票」という。）の実施にかかるこれら一連の事実について、憲法に違反した状態で行われているとの主張のもとでなされていることから、これらに要する経費の支出が、違法不当な公金の支出にあたるとしてなされたものと解され、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。

## 第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求に対する判断

法第 252 条の 43 第 1 項の規定に基づき、住民が住民監査請求をする場合において個別外部監査によることを求めた場合、同条第 2 項の規定に基づき、監査委員は、個別外部監査契約に基づく監査が相当であると認めるならば、当該監査によることを決定しなければならないとされている。

また、個別外部監査においても、外部監査人は監査に関する報告を監査委員に対して行い、報告を受けた監査委員はこれに基づいて住民監査請求に理由があるかどうかの決定を自ら行うものである。

請求人は、本件請求について、監査委員監査に代え個別外部監査契約に基づく監査によることを求め、その理由として、特別区設置は大阪市政史上、最も大きな行政行為であり、本請求の審査中に大阪市が解体され、本請求権限が消滅してしまう可能性が高いため、大阪市外の個別外部監査により、本請求権限を保全する旨主張しているが、本請求の審査中に大阪市が解体されることは想定できない。

したがって、本件請求については、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるとは認められないと判断した。

## 第3 監査の実施

### 1 監査の対象事項

下記の項目に係る経費について、違法不当な公金の支出にあたる事実があるかどうか

#### (1) 大都市法第 7 条第 2 項に規定する説明

ア パンフレット等の配布

イ 住民説明会の実施

#### (2) 住民投票の実施及びそれに関する啓発

### 2 争点

(1) 住民説明会の実施が憲法第 15 条、第 16 条及び第 21 条に反しないか

(2) 住民投票の実施について平等選挙に反する事実はないか

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 27 年 5 月 13 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・私にパンフレットが届けられたのは4月15日であった。住民説明会が14日から開催されていたこともあって、私は住民説明会に参加できなかった。これは行政の不作為と考える。
- ・住民説明会会場で最も定員が多かったNHK大阪ホールでも1,400名である。例えば、もっと定員が多い京セラドーム大阪等で開催することもできたのではないか。市は、住民説明会の定員を不当に制限していると言わざるを得ない。
- ・憲法第15条第2項との関係では、市は不作為によって住民説明会への参加の機会を不当に制限しており、270万人の大阪市民全員が説明会に参加できないから、同項の「全体の奉仕者」に反している。
- ・憲法第16条との関係では、市長に直接意見を表明する機会を失わせている。

#### 4 監査対象局の陳述（10頁に詳述）

大都市局及び行政委員会事務局を監査対象局とし、平成27年5月13日に行政委員会事務局長ほか関係職員より、同年同月27日に大都市局理事ほか関係職員より陳述を聴取した。

### 第4 監査の結果

#### 1 事実関係の確認（【 】内は監査対象局）

##### （1）住民投票について【大都市局、行政委員会事務局】

大阪府議会及び大阪市会における協定書の成立を受け、平成27年3月19日に大阪市特別区設置協議会（以下「協議会」という。）から選管に対して、基準日の通知がなされたため、選管は同年同月20日に開催された委員会議において、大都市法第7条第1項の規定に基づき、同年5月17日に選挙人の投票を実施することを決定した。

##### （2）関連経費について【大都市局、行政委員会事務局】

上記の協定書の周知及び住民投票を実施するための所要経費については、平成27年3月13日に補正予算を大阪市会へ議案として上程し、同年同月18日に可決された。

#### ア 平成26年度予算

協定書の広報及び住民投票の啓発について、平成26年度中に契約を行うために必要な債務負担行為補正を行った。

(ア) 期間

平成27年度

(イ) 限度額

大阪府・大阪市特別区設置協定書広報事業	154,000千円
住民投票啓発事務	150,000千円

イ 平成27年度予算

協定書の広報及び住民投票の啓発について、所要経費の補正を行った。

(ア) 補正額

大阪府・大阪市特別区設置協定書広報事業	184,611千円
住民投票管理執行・啓発事務	747,179千円

(3) 大都市法第7条第2項の規定の解釈

大都市法第7条第2項において、「関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。」とされている。

この分かりやすい説明の考え方については、平成27年3月10日の衆議院予算委員会第2分科会において、総務省自治行政局長が、「関係市町村の長が大都市法第7条第2項に基づき行うものとされており分かりやすい説明の方法につきましては、法令に違反しない限りで地方公共団体の判断にゆだねられているものとございます」と答弁している。

(4) 住民説明会の開催に関する報道発表について【大都市局】

平成27年3月30日付け報道発表において、次のとおり住民説明会の開催及びパンフレット等の配布について周知を行っている。

(報道発表資料から抜粋)

大阪市では、平成27年5月17日(日曜日)に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づき、特別区設置の賛否について住民投票が実施されます。

これに伴い、「特別区設置協定書」の内容について、理解を深めていただけるよう、市民の皆様を対象に、平成27年4月14日(火曜日)から4月26日(日曜日)にかけて、住民説明会を開催します。

また、平成27年4月13日(月曜日)から4月20日(月曜日)にかけて、特別区設置協定書の説明用パンフレットを大阪市内で全戸配布します。

なお、住民説明会の開催日程等に関するご案内についても平成27年4月13日(月曜日)から4月15日(水曜日)にかけて大阪市内で全戸配付します。

(5) 協定書の周知にかかるビラ及びパンフレット等について【大都市局】

大都市局により、次のとおりビラやパンフレットの作成及び配布がなされた。

ア 協定書の説明会周知用ビラ

協定書の説明会の開催日等の周知を行うために、ビラを作成し、平成27年4月13日から15日に全戸配布を行った。

(印刷部数 1,631,000部 配布部数 1,615,000部 (概算))

イ パンフレット

協定書の内容を説明したパンフレットを作成し、平成27年4月13日から18日に全戸配布を行った。

(印刷部数 1,679,000部 配布部数 1,615,000部 (概算))

ウ 特別区設置協定書について (タブロイド版)

協定書の概要を説明したA4版4ページのタブロイド版資料を作成し平成27年4月21日から26日に全戸配布を行った。

(印刷部数 1,654,000部 配布部数 1,615,000部 (概算))

(6) 住民説明会について【大都市局】

ア 概要

平成27年4月14日(火)から26日(日)の間、大阪市民を対象として、協定書の内容について理解を深めるための住民説明会を開催した。

なお、この説明会は大阪市民を対象としており、受付時に大阪市民であることを確認したうえで入場を認めている。

イ 当日配付資料

住民説明会における配付資料は次のとおり

(ア) パンフレット

(イ) 協定書に対する賛成意見及び反対意見を記したA3版(両面印刷)の説明資料

ウ 参加予定者に対する当初の対応

パンフレットには、「『住民説明会』にご来場の皆様へ ご案内とお願い」として、「※受付は先着順とし、定員に達した時点で受付を終了させていただきます」ので、あらかじめご了承ください」と記載されている。

また、平成27年3月30日付け報道発表資料にも同様の内容が掲載されている。

エ 会場における対応

住民説明会の開催にあたっては、初日の平成27年4月14日に開催した説明会において、当初予定していた収容人数を超える来場があり、来場し

たものの参加できなかった市民がいたことを受け、市長の指示により、来場者が全員参加できるよう対応することとされ、当初予定会場に加え、近隣の会議室等を確保し、来場者が説明会に参加できるように対応した。

オ 内容

住民説明会の進行はおおむね次のとおりである。

- (ア) 大都市局からの協定書の説明
- (イ) 橋下市長による説明
- (ウ) 参加者との質疑応答

なお、質疑応答の時間に対応できなかった協定書に関する質問については、参加者から質問票を受け付け、質問項目を整理のうえ、回答409件を、平成27年5月11日（月）から大阪市ホームページに公表した。

また、全会場において、説明会の様子をインターネットで中継した。

カ 開催場所及び参加人数

市内各所で39回の住民説明会を開催し、参加者は32,298人であった。

各会場の参加者数については、表のとおり

表 住民説明会実施状況

(単位：人)

開催日	区分	場所	当初定員	実参加者		
				メイン会場	サブ会場	合計
4月14日 (火)	午前	浪速区民センター	310	345	12	357
	午後	阿倍野区民センター	450	508	設定なし	508
	夜間	コミュニティプラザ平野	840	871	0	871
4月15日 (水)	午前	市民交流センターひがしすみよし	280	318	設定なし	318
	午後	住吉区民センター	630	789	200	989
	夜間	都島区民センター	350	390	150	540
4月16日 (木)	午前	城東区民ホール	490	512	58	570
	午後	鶴見区民センター	560	728	335	1,063
	夜間	西淀川区民ホール	380	374	285	659

4月17日 (金)	午前	港区民センター	380	400	150	550
	午後	西区民センター	420	446	360	806
	夜間	旭区民センター	490	550	270	820
4月18日 (土)	午前	西成区役所(4階)	300	455	400	855
	午後	生野区民センター	450	492	650	1,142
	夜間	東住吉区民ホール	420	504	635	1,139
4月19日 (日)	午前	大阪会館	700	627	349	976
	午後	大阪会館(★)	700	611	382	993
	夜間	淀川区民センター	420	513	355	868
4月20日 (月)	午前	東淀川区民ホール	380	530	120	650
	午後	福島区民センター	420	496	180	676
	夜間	西成区民センター	490	604	0	604
4月21日 (火)	午前	天王寺区民センター	420	421	337	758
	午後	東成区民センター	430	570	246	816
	夜間	住之江区民ホール	490	521	51	572
4月22日 (水)	午前	大正区民ホール	490	616	162	778
	午後	住吉区民センター	630	880	139	1,019
	夜間	大淀コミュニティセン ター	350	349	140	489
4月23日 (木)	午前	住之江区民ホール	490	532	110	642
	午後	新大阪イベントホール レ・ルミエール	700	611	0	611
	夜間	平野区民ホール	350	344	436	780
4月24日 (金)	午前	大阪市中央公会堂	1,100	1,046	0	1,046
	午後	東淀川区民ホール	380	530	120	650
	夜間	此花区民ホール	350	380	79	459
4月25日 (土)	午前	ホテル大阪ベイタワー ベイタワーホール(★)	1,000	913	161	1,074
	午後	NHK大阪ホール(★)	1,400	1,269	530	1,799



	夜間	NHK 大阪ホール(★)	1,400	1,253	106	1,359
4月26日 (日)	午前	ハービスホール 大ホール(★)	1,000	1,035	410	1,445
	午後	ハービスホール 大ホール(★)	1,000	1,028	319	1,347
	夜間	城東区民ホール	490	510	190	700
総計			22,330	23,871	8,427	32,298

★印は、できるだけ多数の方にご参加いただける会場として、各区の会場以外に設定したもの。なお、上記参加者数は各会場における結果報告書に基づき作成しており、各区役所ロビーでの放映を視聴した人数は含まれていない。

#### (7) 住民投票について【行政委員会事務局】

##### ア 投票公報の配布

大都市法第7条第3項においては、関係市町村の選挙管理委員会は、同条第1項の規定による投票に際し、当該関係市町村の議会の議員から申出があったときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選挙人に配布しなければならない、とされていることから、投票公報を作成し、平成27年5月1日頃からポスティング業者により全戸配布した。

##### イ 各種啓発事業

投票率の向上を図るべく、選管は全有権者への投票案内状の送付、市内各所への看板・ポスター等の掲出、啓発ビラ・啓発物品の配布等の啓発活動を実施した。

また、アの投票公報の余白に啓発文を掲載した。

##### ウ 住民投票の対象となる選挙人について

住民投票の対象となる当日有権者数については、平成27年5月17日現在で2,104,076人（男 1,012,990人、女 1,091,086人）である。

##### エ 住民投票の結果について

平成27年5月17日に住民投票が実施され、反対が有効投票の半数以上となったため、協定書は否決された。

(ア) 投票者数 1,406,084人（男 653,613人 女 752,471人）

##### (イ) 結果

- ・賛成 694,844票
- ・反対 705,585票
- ・無効等 5,655票

(8) 憲法の規定について【大都市局、行政委員会事務局】

請求人が引用する憲法の規定については次のとおり

ア 憲法第15条第2項

すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

イ 憲法第16条

何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

ウ 憲法第21条第1項

集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

エ 「平等選挙」について

憲法においては、平等選挙という文言は存在しないが、

第14条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

第15条第3項 公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障するとされている。

## 2 関係局陳述

### (1) 行政委員会事務局

平成27年3月13日に大阪市会、同年同月17日に大阪府議会それぞれにおいて、協定書が承認された。これをうけ、大都市法第6条第2項に基づき、同年同月19日には橋下徹大阪市長、松井一郎大阪府知事から協議会へ、両議会にて協定書が承認された旨が通知され、同法第6条第3項の規定に基づき、同日中に協議会の今井豊会長から選管平野豊三郎委員長へ基準日の通知がなされた。

大都市法第7条第1項では、前述の協議会からの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とされており、選管では、20日に委員会議を開催し、平成27年5月17日を大阪市における特別区の設置についての投票の投票日とするなど、諸事項に関する決定をした。

予算については、大阪市会において協定書が承認され、平成27年度中に住民投票が執行される蓋然性が高いものとなった平成27年3月13日、補正予算案として大阪市会へ提出され、同年同月18日に可決、成立した。その総額は

7億4,717万9千円となっており、その内訳は、投開票所等に係る経費が2億1,509万3千円、投票公報の発行等に係る経費が6,032万5千円、施設等における不在者投票管理経費が640万7千円、住民投票に係る啓発にかかる経費が1億4,990万円、その他事務一般にかかる経費が3億1,545万4千円である。

請求に対する見解としては、請求人の主張する憲法における平等選挙の原則とは、選挙人の選挙権を平等に扱うため、一人一票で一票の価値を平等とすることをいい、請求人が言う投票に関する情報を得る機会の平等までを保障しているものではないと考える。

また、前述のとおり、大都市法により基準日より60日以内の投票の執行が義務付けられている。かつ、同法及び施行令により準用、読み替えられる公職選挙法第264条により、本件投票に関する費用は市町村が負担することとされているため、管理執行及び投票率向上に向けた啓発に必要な経費を計上し、支出しているものであり、本件投票にかかる執行経費の支出について、当局に違法不当な公金の支出は存しない。

## (2) 大都市局

大都市法では、第7条第2項において、市長の役割として、「長は…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」と明記している。

この「協定書内容の分かりやすい説明」の手法については、平成27年3月10日の衆議院予算委員会において総務省自治行政局長が「関係市町村の長が、大都市法第7条第2項に基づき行うものとされております分かりやすい説明の方法につきましては、法令に反しない限りで地方公共団体の判断に委ねられているものでございます」と答弁しているとおおり、市長の裁量に委ねられているところである。

すなわち、住民説明を「どういった手法・範囲で行うか」については、合理的な範囲において市長の裁量に委ねられていると解され、説明の一手段である「住民説明会」についても、「開催するか」、「開催しないか」、さらに、開催する場合に「どういった範囲、回数、内容」で開催するかなども含め、市長の裁量に委ねられている。

そこで、今回の住民投票に際し、本市では、大都市法第7条第2項に基づく住民説明・広報として、まず、全ての有権者に情報を確実にお届けすることを第一に、協定書内容に関する説明パンフレット、及びタブロイド版資料を作成し、それぞれ市内全世帯に配布した。

さらに、説明責任を有する市長が自ら、市民に直接説明する機会として、期間や会場等の制約のある中、市内全区で計39回の住民説明会を開催した。その全会場において説明会の様子のインターネット中継と手話通訳を実施し

た。開催にあたっては、より多くの市民にご参加いただけるよう、開催案内ビラの全戸配布とともに、本市ホームページや区政だより4月号も活用し、周知に努めた。

また、39回の各説明会における説明内容や質疑応答の内容をすべて記載した議事録や、説明会で参加者から提出いただいた質問票への回答409項目を、順次ホームページ上で公表した。

さらに、市役所に来庁されてご質問いただいた方への説明はもとより、質問票に対し個別回答を希望された707名と、別途、手紙・電話・メールなどによりご質問をいただいた105名に対しては、個別に文書回答をお送りするなど、市民の協定書に関する疑問点を解消し、より理解が深まるよう、丁寧な説明・対応に努めた。その他、視覚障がい者向けに点字版のパンフレット・タブロイド版資料を発行した。

このように、市長の裁量のもと、できる限り多くの手法で住民説明・広報を実施し、最大限の効果を上げたと考えている。

次に、請求人の主張に対して、1点目として、住民説明会の開催に関して意見を述べる。

請求人は、「1%にも満たない市民しか参加できない住民説明会を開催するという事は、ある特定の政治的意思をもった恣意的な行政の不作为によって定員を制限するものと言わざるを得ない」と主張する。

しかしながら、住民説明会については、大都市法第7条第1項において「住民投票は基準日から60日以内に実施される」旨が、同条第2項では「投票に際し、分かりやすい説明を行わなければならない」旨が定められているとおり、法に基づく分かりやすい説明の一環として、行政主催の説明会を実施することができる期間は、住民投票の期日が決定された平成27年3月20日以降、統一地方選挙も執行され、住民投票の告示日の翌日の同年4月28日から期日前投票が開始されるなかで、限られた期間であった。

このような中、市内全区で開催するための説明会場を確保し、平成27年4月12日の大阪府議会議員及び大阪市議会議員選挙の終了後の同年4月14日から、住民投票の告示日前日の同年同月26日までの間に、13日間で39回、集中して行政が主催する住民説明会を開催した。

また、会場の選定にあたっては、各区にある公的施設のホールを活用するとともに、土曜・日曜などには市内中心部の梅田、本町などの交通の便が良く収容定員の多い民間施設を使用するなど、限られた期間で開催する説明会にできるだけ多くの市民にご参加いただきやすいように設定した。

その結果、会場の定員合計が22,330人であるところ、来場いただいた方に会場に入れずお帰りいただくことのないよう急遽サブ会場を設けたこともあ

り、約32,300人にご参加いただいたところであり（これは、有権者数の約1.5%に相当）、説明会の開催により、住民投票に際して市民に判断材料となる情報を提供することができたと考えている。

さらに、ご都合がつかず直接説明会会場までお越しいただけない市民にも、ご自宅などでインターネットを活用して説明会の様子を視聴いただけるように、全会場においてインターネット中継を行ったほか、開催後に、議事録や質問票への回答をホームページに掲載するなど、より多くの市民に説明会の様子を知っていただけるよう、情報提供に努めた。

このように、定員（22,330人）、開催期間（平成27年4月14日から26日）、回数（1日3回の計39回）、場所（市内全区で実施）等について、より多くの市民にご参加いただけるようできうる限りのことを行っており、有権者数（投票日の有権者数、2,104,076人）や区の数（24区）から見ても、また、説明会にご参加いただけない方などへの情報提供の実施状況から見ても、最大限かつ妥当な範囲で説明会を開催・運営したものであると考える。

以上のことから、「恣意的な行政の不作為によって定員を制限する」という請求人の主張は、全く当を得ないものである。

さらに、請求人は、「このような行政行為は、『日本国憲法第15条第2項すべての公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない』に違反しており違法である」、「憲法第16条（請願権）に違反しており、大阪市民の『何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利』を違法に侵害している」、また、「憲法第21条（知る権利）にも違反しており、大阪市民が知り得るはずの行政行為の情報を違法に制限している」と主張する。

請求人の主張は、「有権者全員に対して説明の機会を設けていないことが一部の奉仕者になっており（憲法第15条違反）、知る権利も侵害している（憲法第21条違反）。また、限られた定員の説明会では市長に直接意見を表明できない（憲法第16条違反）。」という趣旨であると解するが、先に述べたとおり、大都市法第7条第2項に基づき、限られた開催期間、予算などの条件の下で、パンフレット等の全戸配布をはじめ、市長の裁量の中で、できる限り多くの手法かつ合理的な範囲で住民説明・広報を実施したものである。

また、住民説明会についても、開催するか否かは市長の裁量に委ねられているところ、説明会を開催することとし、先に述べたとおり、市長の裁量のもとで、定員、開催期間、回数、場所等の設定において、より多くの市民にご参加いただけるようできうる限りのことを行った。有権者数や区の数から見ても、また、ご参加いただけない方などへの情報提供の実施状況から見て

も、最大限かつ妥当な範囲で開催・運営したものであると言える。実際、約32,300人の多数の市民に来場いただき、市民の適切な判断に資する機会となったものとする。

よって、説明会は大都市法第7条第2項に基づき適法に実施したものであり、憲法第15条、第16条及び第21条に違反するという請求人の主張は、当を得ない。

続いて、2点目として、パンフレットの作成及び配布並びに住民説明会開催にかかる経費の支出に関する請求人の主張に対して、意見を述べる。

今回の住民説明会を開催した行政行為について、憲法第15条、第16条及び第21条に違反しており、市民の権利を違法に侵害していると主張する請求人は、説明会で使用したパンフレットの作成・配布経費や説明会の開催経費の支出の差し止めと既支出分の返還を主張する。しかしながら、本市としては、次のとおり、業務委託契約等における役務提供の対価として今後委託料等を支払うべきものとする。

前述のとおり、パンフレットの作成・市内全戸配布及び住民説明会の開催は、大都市法第7条第2項の規定に基づき、市長の説明責任を果たすために、適切・適法に実施したものであり、憲法違反との主張は失当である。したがって、適法に実施したパンフレット作成・配布や説明会に要した設営・警備の業務委託料、会場使用料等は、役務提供の対価として、各案件の契約や支出負担行為決議に基づき支出すべきものである。

また、委託料等の金額については、比較見積りによる業者選定を行い、業務委託契約等を締結するなど、適正な手続きを経て決定しており、妥当な金額であると考えている。現在、履行完了報告書などにより確認中であるが、履行確認が完了次第、順次経費支出する予定である。

今回、大都市法第7条第2項に基づき、協定書の説明を目的に、パンフレットを作成・配布するとともに、住民説明会を開催・運営し、実際約32,300人の市民が説明会に参加しており、住民投票に際して市民に判断材料となる情報を提供することができたとする。したがって、パンフレットの作成、説明会の開催自体が適法であり、それに要する経費にかかる財務会計上の行為も適正手続きに基づいて行っており、何ら問題ない。

よって、パンフレットの作成・配布経費や説明会の開催経費の支出について、差し止め等を求める旨の請求人の主張は当を得ない。

### 3 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。

## (1) 住民説明会の必要性について

協定書の説明にあたっては、大都市法第7条第2項に「わかりやすい説明」を行うように規定されているが、総務省自治行政局長の見解では、「法令に違反しない限りで地方公共団体の判断にゆだねられている」ともとされている。

また、住民説明会は、住民投票の実施に係る必要要件とはなっていない。

そうしたことから、協定書の内容をどのように説明するかは市長の裁量にゆだねられていると言わざるを得ない。

確かに、請求人の主張どおり、結果的には住民全体の1%程度の住民しか説明会には参加できていないが、説明会の動画や資料をホームページに掲載しており、住民の意見を聴く方法としても、説明会会場だけではなく、ホームページ等でも質問を受け付けている。

また、協定書にかかるパンフレットや大都市法第7条第3項に規定する投票公報が全戸配付されていることから、住民説明会の参加の有無にかかわらず、協定書に関する情報は市民に平等に提供されている。

## (2) 請求人の主張について

請求人は、市長が指示して大都市局が作成したパンフレットにおいて、市長が「270万人の市民の声を聞き、しっかりと応える」ことを冒頭で述べているにも関わらず、「住民説明会」の定員合計が22,330名であり、大阪市民の約0.8%しか参加できない住民説明会を開催することは、ある特定の政治的意思をもった恣意的な行政の不作为によって定員を制限するものであることから、ア 憲法第15条（公務員の性質）の違反、イ 憲法第16条（請願権）の違法な侵害、ウ 憲法第21条（知る権利）の違法な制限が発生している旨、主張している。

また、違法な状態で住民説明会が開催されていることにより、住民説明会に参加不可能な人が大阪市人口の約99%になることが確定しており、このような中で住民投票を行うことは、憲法の基本となっているエ 「平等選挙」に違反しており違法である旨、主張している。

### ア 憲法第15条違反について

請求人は陳述において、不当に定員を制限されているということにより、市民全員に対して機会が与えられていないという点で、一部の人に対してのみ、結果的に奉仕していると主張する。

しかし、憲法第15条第2項の規定は、すべての公務員は国民全体の利益のためにその職務を行わなければならないという趣旨であり、今回の住民説明会の開催そのものが憲法第15条違反の問題とはならない。

### イ 憲法第16条違反について

請求人は、市長に直接大阪市民が意見を表明し、橋下市長に伝達する住民投票までの最後の機会であるが、大阪市民の約0.8%のみしか意見を表明できないことが、憲法第16条に違反していると主張する。

しかし、憲法第16条の請願とは、国または地方公共団体の機関に対して国務に関する希望を述べることであり、請願権の保障とは、請願を受けた機関にそれを誠実に処理する義務を課するにとどまるものであるが、住民説明会は、住民投票の対象となる協定書の内容について説明を行い、その説明に対する質疑応答を行う場であるから、住民説明会の開催方法に関わらず、請願権侵害の問題とはならない。

#### ウ 憲法第21条違反について

請求人は、今回の住民説明会の開催方法が、大阪市民が知り得るはずの行政行為の情報を違法に制限していると主張する。

しかしながら、統一地方選挙との兼ね合いで、住民説明会の開催期間が、平成27年4月14日から同年同月26日までと限られる中で、住民説明会は13日間、39回にわたって開催されている。また、来場できない市民に対しても、動画サイトでの中継等を行い、協定書の内容を本市のホームページに掲載するなど、協定書の内容の周知に努めている。

協定書の内容に対する賛成・反対の市会各会派の意見を記載したA3版の資料が住民説明会のみで配布されているが、ほぼ同様の内容を記載した大都市法第7条第3項に基づく投票公報が、協定書にかかるパンフレットとは別に、それぞれ全戸配布されており、投票に必要な情報は提供されている。

住民説明会は協定書の内容を説明するための一方法として開催したものであり、今回の住民説明会の開催方法により知る権利を侵害したとは言えない。

#### エ 「平等選挙」について

請求人は、住民投票の実施にあたって、日本国憲法の基本となっている「平等選挙」に違反しており違法であると主張している。

しかし、憲法が認めている平等選挙とは、選挙人の価値をすべて平等に取り扱うことであり、一人一票で一票の価値を平等とすることを言うものである。

また、請求人は陳述において、「平等選挙」の理解について、概念的なものとして示したもので、住民説明会に参加できない人が多く、特別区設置についての正確な情報を知り得ていない方々が圧倒的であり、そうした中で投票を行うことは平等性を欠くのではないかと主張する。

これについても、協定書にかかるパンフレットが全戸配布され、住民説



明会の動画サイトによる中継や本市のホームページへの協定書の内容の掲載も行っていることから、住民説明会の参加の有無にかかわらず、協定書に関する情報は市民に平等に提供されている。

こうしたことから、「平等選挙」に違反するという請求人の主張は当を得ない。

#### 4 結論

以上の判断により、協定書の市民への周知等に関して憲法違反は認められないことから、それらに要した費用について本市職員による違法不当な公金の支出があったとする請求人の主張には理由がない。

【参考資料】

大都市法

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 関係市町村の選挙管理委員会は、第1項の規定による投票に際し、当該関係市町村の議会の議員から申出があったときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選挙人に配布しなければならない。