

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 28 年 4 月 4 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きましては、請求の内容を法律上の要件に照らして審査しました結果、次の理由により住民監査請求の対象となりませんので通知します。

記

第 1 請求の内容

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

1 請求の要旨

2015年4月14日から26日にかけて開催された計39回の「特別区設置協定書」についての住民説明会には、警備委託や会場使用料などで3,160万円が大阪市の公金から支出された。しかし、この説明会では次の（1-1）～（1-5）のような不適切、あるいは違法な説明がなされた。なお、説明会での説明者は次の（A）～（C）のとおりで（役職はすべて当時の役職）、説明内容は市のHPにある議事録に基づく。

（A）事務局からのあいさつ

阿形大阪府市大都市局理事（第14、23、28回のみ）

山口大阪府市大都市局長（残りの36回）

（B）事務局による説明

田中大阪府市大都市局制度企画担当部長

(第1、5、9、13、17、21、25、30、34回)

吉村大阪府市大都市局広域事業再編担当部長

(第2、6、10、14、18、22、26、29、33、37回)

手向大阪府市大都市局制度企画担当部長

(第3、7、11、15、19、23、27、32、36、39回)

太田大阪府市大都市局制度調整担当部長

(第4、8、12、16、20、24、28、31、35、38回)

(C) 市長による説明

橋下徹市長 (39回全部)

(1-1) 住民投票で是非を問われたのは「特別区設置協定書」であり、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項が分かりやすい説明を求めているのも「特別区設置協定書」であるので、住民説明会では「特別区設置協定書」を配布すべきであった。しかし、市民には「特別区設置協定書」ではなく「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」と呼ぶ。)を配布し、これを用いて説明を行った。「特別区設置協定書」全体だと695ページもあるが、本文だけなら18ページしかなく量的にも何の問題もない。

(1-2) 配布した「説明パンフレット」には、次のような「特別区設置協定書」には書かれていないことが記載されていたという重大な問題があったため、これを市民に配布するのは不適切であった。

- ・ P. 1～P. 2に、市長の個人的な意見が記載されていた。タイトルは“「特別区設置協定書」について”であるが、中身は単なる市長の個人的な意見に過ぎない。
- ・ P. 19～P. 20の「⑦税源の配分・財政の調整」には、財政調整財源等は大阪府の特別会計で管理すると図並びに文章で記述されているが、「特別区設置協定書」には「大阪府の特別会計」という言葉は出て来ない。
- ・ P. 26～P. 30の「⑫各特別区の長期財政推計[粗い試算]」には、特別区全体では17年間で財源活用可能額が約2,762億円になる見込みであると図並びに文章で記述されているが、「特別区設置協定書」にはこのような話は出て来ない。

(1-3) 重要な事実を市民には説明せずに隠した。

大阪市民が絶対に知らされなければならなかったことは、「住民投票で賛成多数なら大阪市が廃止されること」であったが、39回の説明会で誰も一度も説明しなかった。

「説明パンフレット」には1か所だけ、6ページの一番下の「今後のス

ケジュール」の欄に、小さい字で「今回の住民投票は投票者数にかかわらず成立し、賛成の票数が有効投票（賛成票と反対票を合計した総数）の半数を超える場合は、特別区設置協定書に基づき大阪市が廃止され、特別区が設置されます。」と書かれているが、この部分の事務局の説明は、「この住民投票で、特別区設置についての賛成の票数が有効投票の半数を超える場合は平成29年4月に特別区が設置されることとなります。」で、39回とも「大阪市廃止」は飛ばした。市長は「説明パンフレット」のP. 6には一度も触れもしなかった。局長・理事のあいさつも、「来る5月17日に大阪市における特別区の設置についての住民投票が行われます。」という表現を使い、大阪市廃止には一度も触れなかった。

第12回説明会の質疑応答で、市民から「大阪市廃止という文言を避けるように思う」という指摘があったが、その後も何ら改善されることなく、大阪市廃止を誰も一度も説明しなかった。

確かに「説明パンフレット」P. 4の「特別区設置後」の図には大阪市の書かれていないが、「図を見れば分かる」というのであれば、わざわざ住民説明会を開く必要はない。公金で説明会を開くのであれば分かりやすく説明しなければならない。

また、「特別区設置協定書」にも大阪市廃止という文言は出て来ないが、これは、特別区の設置は「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づいており、そしてこの法律は「関係市町村の廃止」が前提であるからで、公金で開催する説明会でこの前提を説明しないのはあり得ない。

(1-4) 「特別区設置協定書」には書かれていないことを市民に説明した。

「特別区設置協定書」P. 18の「5. その他」には、「その他、特別区の設置に伴い必要な事項については、この協定書に示した考え方を踏まえ、処理することとする。また、特別区の条例や予算など特別区の設置の日までに準備すべき事項については、その内容に応じて、大阪府知事と大阪市長が必要な協議を行い、定めることとする。」と書かれているので、「特別区設置協定書」に書かれていないことは大阪府知事と大阪市長の2人で決めることになる。つまり、「特別区設置協定書」に書かれていないことを実施確実なこととして説明することはできない。それにも関わらず、「特別区設置協定書」に書かれていない次のようなことを市民に説明した。

・事務局も市長も、「説明パンフレット」のデータを使って、「17年間で財源活用可能額が約2,762億円になり、新しい住民サービスをすることができる」と毎回説明した。

- ・事務局は「説明パンフレット」を用いて毎回「特別区と大阪府に配分するお金は大阪府の特別会計で管理する」と説明した。市長も39回中10回は同様の説明をした。

市のHPのQ&Aには、第13回協議会の資料に特別会計に関する記述があると書いてあるが、特別区の設置は「特別区設置協定書」の記述どおりに行われる。協議会の資料どおりを実施される保証はなく、住民説明会で「大阪府の特別会計で管理する」と説明してもよい理由には全くなっていない。

また、市長は「特別区設置協定書」とは何の関係もないことを話した。

- ・市長は「大阪都構想」（「都構想」を含む）という言葉を用いて39回の説明会で計1,626回使った（質疑応答部分はカウント対象外）。「大阪都構想」は一政党の政策用語であり、この住民投票とは何の関係もなく、当然「特別区設置協定書」にも書かれていないが、1,626回も使った。

市のHPのQ&Aには、「特別区設置のことをこれからは大阪都構想と言わせてもらいます」と断りを入れていたと書いてあるが、断りを入れたのは第24回～32回と第34回～38回のみである。しかも、断りを入れれば言うていいというわけでもなく、住民説明会で「大阪都構想」と言ってもよい理由には全くなっていない。

(1-5) 市民に虚偽説明を行った。

「特別区設置協定書」と「説明パンフレット」は別物で、「特別区設置協定書」が住民投票で賛否を問われた対象であり、大阪府・市両議会が承認し総務大臣が「特段の意見なし」と言ったものであるにも関わらず、市長は次のような虚偽説明を市民に行った（括弧内は虚偽説明を行った回数）。

- ・「説明パンフレット」は「特別区設置協定書」である（39回中5回）。
- ・「説明パンフレット」は議会の承認を得た（39回中12回）。
- ・「説明パンフレット」は唯一の公式資料である（39回中15回）。
- ・「説明パンフレット」は国・総務大臣のチェックを受けた（39回中13回）。

しかも、例えば第33回住民説明会での説明内容からも分かるように、「説明パンフレット」に関する虚偽説明は、特別区の財源の説明とセットになっていた。つまり、虚偽説明によって「説明パンフレット」は“「特別区設置協定書」であり、議会が承認し総務大臣のチェックも受けた唯一の公式資料”、つまり信頼のおけるものだと説明し、だからそこに書かれ

ている17年間で財源活用可能額が約2,700億円になるという額も信頼できると説明していた。

上記（1－1）～（1－5）をまとめると次の3つになる。

(A) 大阪市民が絶対に知らされなければならなかった「住民投票で賛成多数なら大阪市が廃止されること」を誰も一度も説明せずに隠した。

(B) 大阪市民が最も懸念していた特別区の財政について、次のような流れで虚偽説明をした。

「説明パンフレット」に、「特別区設置協定書」には書かれていない「17年間で財源活用可能額は約2,762億円」「財政調整財源等は大阪府の特別会計で管理する」という話を入れておく。

→市民には「特別区設置協定書」ではなく「説明パンフレット」を配布する。

→「説明パンフレット」は“「特別区設置協定書」であり議会で承認され国のチェックも受けた唯一の公式資料である”と虚偽説明をする（「説明パンフレット」の信頼性を高める）。

→その「説明パンフレット」に「17年間で財源活用可能額は約2,762億円」「財政調整財源等は大阪府の特別会計で管理する」と書いてあるから、特別区の財政は大丈夫であると説明する。

(C) 市長は「大阪都構想」という言葉を1,626回も使い「特別区設置協定書」とは関係のない説明をした。

このような不適切、あるいは違法な説明をした住民説明会に、公金から支出することは明らかに違法、不当である。なお、この住民説明会は法律上開催しなければならないものではなかったが、公金を支出して開催する以上、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項に基づき、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。

2 求める措置

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。

(2－1) 住民説明会のために公金から支出した3,160万円を全額返還すること（説明者7名がそれぞれの責任に応じた割合で返還すること）

(2－2) 市民の多くはまだ「特別区設置協定書」を誤解したままであるため、橋下市長は次の①～⑥、山口局長と阿形理事は①・③・⑦、田中部長・吉村部長・手向部長・太田部長は①・③・④・⑦についての訂正・謝罪を、(2－2－a)と(2－2－b)の2つの方法で、市民一人一人に

伝えること

- ①「特別区設置協定書」を配布しなかったこと
 - ②「説明パンフレット」に「特別区設置協定書」とは関係のない個人的意見を入れたこと
 - ③「賛成多数＝大阪市廃止」を説明しなかったこと
 - ④「特別区設置協定書」には書かれていない「17年間で財源活用可能額は約2,762億円」「財政調整財源等は大阪府の特別会計で管理する」という説明をしたこと
 - ⑤「大阪都構想」という言葉を1,626回も使い「特別区設置協定書」とは関係のない説明をしたこと
 - ⑥「説明パンフレット」は「特別区設置協定書」である・議会で承認された・国のチェックを受けた・唯一の公式資料であると虚偽説明をしたこと
 - ⑦不適切、あるいは違法な説明を黙認したこと
- (2-2-a) 毎月大阪市内の全戸に配布される区あるいは市の広報紙の表紙に、各説明者の訂正文と謝罪文を掲載すること
- (2-2-b) 各説明者はメディアを通して訂正と謝罪をし、(住民説明会のビデオ・テキストと同様に) そのビデオとそれをテキスト化したものを市のHPで公開し続けること
- (2-3) 住民説明会の説明者を、特別区の設置に関係する部署(例:副首都推進局)には配属しないこと

以上のとおり、地方自治法242条1項に基づき、別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

(監査委員注記:請求の要旨は請求書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。)

第2 地方自治法第242条の要件に係る判断

地方自治法(以下「法」という。)第242条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実(以下「当該行為等」という。)について、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされている。

本件請求において、請求人は、不適切あるいは違法な説明をした、特別区設置

協定書に関する住民説明会（以下「住民説明会」という。）に、警備委託や会場使用料など3,160万円を支出することは違法、不当な公金の支出であると主張する。

しかし、住民説明会の警備委託や会場使用料などは住民説明会における説明内容の如何にかかわらず支出する必要があることからすれば、住民説明会における説明内容が「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ぬ」と規定されている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）第7条第2項に反するという請求人の主張は、住民監査請求の対象となる警備委託や会場使用料などの支出という財務会計上の行為に固有の違法不当性についての主張とはいえない。

詰まるところ、本件請求は、住民監査請求の形式をとってはいるものの、住民説明会における説明内容が「分かりやすい説明」か否かという点について、その当否を問題として提出されたものとするのが自然であり、仮にそうであれば、法が住民監査請求の対象を財務会計上の行為等に限った趣旨、目的を逸脱するものと言わざるを得ない。

そうすると、本件請求は、当該行為等について、具体的な理由により当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示したものとはいえず、法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。