

大阪市監査委員	貴納 順二
同	松井 淑子
同	広田 和美
同	加藤 仁子

住民監査請求について（通知）

平成 30 年 11 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）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。

なお、内容については請求書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 職員措置請求の趣旨

（ア）大阪市長吉村洋文は、大阪市此花区夢洲においていわゆる「夢洲万博」（国際博覧会条約による国際博 以下「万博」という。）を誘致推進するための公費支出及び建設費用等の公金支出を止めること

（イ）大阪市長吉村洋文は、松井一郎及び吉村洋文に対し、万博に関し市が支出した費用（損失）を請求すること
を求める。

イ 請求の理由

（ア）請求人らは大阪市民である。

（イ）大阪市（市長 吉村洋文）は、大阪府（知事 松井一郎）と共に、大阪市が産業廃棄物などのゴミ等で埋め立てて造成した土地である大阪市此花区夢洲地区（以下「夢洲」という。）に、2025年万博を誘致すべく2016年以来活動し、松井一郎と吉村洋文

がその誘致活動のために外遊まで繰り返し、既に3億円以上の費用を浪費している。

その活動は、

①夢洲での万博開催は、大阪を中心とする観光業、建設業等に有益という産業経済本位の目的から2017年に入り「いのち輝く 未来社会のデザイン」などとの名目で計画を作ったものであるが、「公衆の教育を主たる目的とする催し」との万博の本来の趣旨から大きく逸脱したものであること、

②長年の産業廃棄物等による海岸埋立地である夢洲での開催は、その土地からして安全性を欠く。特に、日本を襲う巨大台風や南海巨大地震と大津波による被災リスクに対し、3千万人（1日15万人以上）に及ぶ人々の生命・身体の安全を確保していない。

ちなみに、夢洲は今年9月4日の台風21号でもその上部まで暴風と高潮が襲い、コンテナとトランステナー施設を倒壊させ、護岸上部まで崩壊させた。もし、大地震や大津波が襲った場合には、地盤沈下や建物倒壊の危険性が著しく高く、多くの人命を奪う。しかるに、府・市は、万博等の施設と公衆の安全性について、日本国民やパリの博覧会国際事務局（BIE）に対し、正しく計画報告していないこと、

③他の立候補地との誘致競争に勝とうとするために、援助の名のもとに総額242億円（100カ国の政府に対し1国あたり2.42億円）という「買収活動」行うとし、条約と国際正義に適う公正な国際競争によってより良き開催地を決めるという方法に反する手段をとっていること、

④そもそも夢洲万博の誘致は、松井、吉村首長らが、夢洲をカジノ施設を含むIR用地とするために目的としたものである。多くの大阪府民・大阪市民は、このIRカジノに強く反対しており、そのための万博も承認していないこと、
等からして無謀なものである。

(ウ) 大阪府及び大阪市の首長は、住民福祉のために府民・市民の税金を預かっており、財政は正しい公共信託によりその使用をすべきである。これに反して夢洲万博誘致は、もともと大阪の維新党派が固執して推し進める賭博中心の夢洲カジノ開発を究極の目的とするためになされるもので、上記のような健全な公金の使用を欠き、特に公共の安全を度外視した万博の計画推進は、地方自治法2条14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」及び地方財政法4条「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」、同8条「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」に反するものである。

(エ) よって、今後の公金の支出の差止めと既に行われた無駄な支出の回復と賠償を、首長の両氏に求める措置勧告をされるよう、地方自治法242条1項の規定により求める。

(オ) なお、万博をめぐるのは、府・市の首長による不実宣伝や違法・不当な点が多く、これらについてはその証拠を追って補充する考えであるので、法242条6項の機会を与えていただきたい。

2 補正内容

職員措置請求書の内容について、一部に補正が必要な箇所が認められたことから、(Ⅰ)対象となる本市職員等による財務会計上の行為等の特定、(Ⅱ)それらの事実を証する書面の提出を求めたところ、請求人から平成30年11月30日に(1)、平成30年12月17日に(2)の住民監査請求補足書が提出された。

(1) 住民監査請求補足書（「職員措置請求書の補正通知について」平成30年11月30日提出）

ア 平成30年11月20日提出の職員措置請求書について、補正を求めるという趣旨の11月22日付通知をいただきました。

しかし、この通知の「補正を要する内容」とする(Ⅰ)(Ⅱ)項は、抽象的で理解困難です。

まず、(Ⅰ)の大阪市職員等の財務会計行為は、夢洲万博を誘致し推進していた吉村市長ら職員による行為があり、今後さらにその万博推進を理由とする公費支出は明白となることから差止を求めています。

その支出規模は、大阪府と大阪市らが共同で推進分担するとしているため、その明細は市も一定明らかにしていますが、府・市は万博会場建設費1250億円のうち3分の1を負担すると、松井・吉村首長が公言しています。

それを何も知らないかのように4名の監査委員が尋ねるのは、市の監査委員としての知識を欠いています。

また、吉村市長は、大阪市単独の負担として約730億円の事業費支出を万博計画そのものの中で示している上、事業費運営費約820億円の支出も予定しています。このような財政支出や負担の具体的計画を知らないとすれば、意図的に監査請求の内容を歪めて理解するものです。

なお、吉村市長は、B I Eでの投票の結果を受けて11月26日には、万博予定地整備と称して140億円を投ずると公表したところです。今後の監査審理中も、本来予定外の財政支出を前倒しすることが想定されます。

次に、(Ⅱ)については、これまでの首長や職員らの万博関連支出は多岐にわたっていますが、事実証明書3のように支出されたものの概要は示しており、会計を一つにして少なくとも府・市は3億円余を使っています。

ところで、1回ずつの支出の理由、金額、関係職員については、かねて請求人代理人のAが府や市にその情報公開を求めたことがあります(市に対しては平成30年6月25日)。しかし、市当局は当面一部の情報公開と情報提供はできるが、詳細は進行中の事実に関するもので財務会計処理の終わっていない事柄であるため十分な情報提供はできないとし、その概要の一部のみを提供するだけという対応でした。この点は行政当局がよく知っています。

たしかに、国、府、市及び民間が事実上同行動をとった行為の財務負担は、国、府、市及び民間が財務分担を確定しなければ終わらないこともあるので、追って情報提供ないし資料を待たざるを得ないものでした。

ところが、今回監査請求に及ぶと、この点も監査委員は知らぬ顔で、逐一の財務会計行為についていわば「吉村市長の〇月×日、△△△円の□□□の財務会計行為」との特定やその個別の会計上の不法性、怠る事実について明らかにせよというのです。

これは、監査委員が市に説明を求めればできることで、請求人は万博関連支出を全て違法と考えています。

イ 大阪市において吉村市長らが継続して公共自治体の使命に反し、カジノ万博、危険な万博を推進して公費支出していることについては、既に事実証明書1から8を付しており、さらに意見陳述時まで追加資料も提出する旨を職員措置請求書に明記しています。にもかかわらず、11月20日請求書提出から2日後の22日付通知で、今回の補正を11月30日までにせよというのは職権乱用も著しいものです。

そもそも、監査請求を提出して翌11月21日のたった1日の間に、4名の監査委員が真面目に職員措置請求書とその事実証明書を読み、そのうえで補正を求められたものとは到底思えません。

(2) 住民監査請求補足書（「大阪市職員措置請求補充書」平成30年12月17日提出）

大阪府・市は夢洲での万博を「2025年日本万国博覧会」と呼ぶが、社会的にはその開催地から夢洲万博と呼ばれており、本書でも「夢洲万博」とする。

ア 大阪市は、その夢洲万博誘致計画において、大地震、津波、台風（豪雨、強風、高潮）等の自然災害への対応策を示しておらず、これは全くの欠陥計画である。今般の誘致決定により、この欠陥計画を元に莫大な税金投入が進められることは、税金の無駄使いでしかない。

特に、南海トラフ大地震、上町断層地震等の地震への防災対策はほとんどなく、最近では2018年6月に大阪摂津でM6級の強地震も発生し、北摂はもとより大阪市部でも多大な被害を残したままである。

そして、関西国際空港の沈没水害を招いた9月の台風21号の被害も残ったままである。

大阪市において優先すべき施策の第一は、これらの被害救済と防災対策であり、万博誘致ではない。

イ ところが、大阪市吉村市長らはこれらの優先課題を無視し、そしてIRカジノの誘致のために万博誘致をひたすら進めたのである。大阪市が公表した夢洲万博誘致推進事業費は、平成28、29年度決算及び30年度予算だけで2億2927万6千円に及ぶ。

この中には、夢洲万博を安全に行うための支出はなく、BIEと加盟国らへの夢洲万博誘致働きかけのためのバラマキ、接待経費が多い。

さらにこれ以外にも市民に負担関係を隠している。加盟国への240億円以上の支出金について、大阪市にもその分担予定額がかかってくる。

ウ また、大阪市は多大な税金を投入した埋立済みの土地やこれから莫大な埋立費用をかけて形成する土地について、結局は費用を回収せずにこれを無償提供する計画であることを隠している。

そして、地下鉄や橋梁、道路の建設について、大阪市の税金や大阪市民の負担により建設費730億円以上をまかなうとしている。会場建設費1250億円以上については、

結局大阪市が大阪府と共に3分の1を負担するとしていたが、それどころかさらに追加経費が見込まれ、開催期間僅か半年の万博閉幕後には会場施設撤去費も含めて尻拭いさせられる。これらは適法な財政支出ではない。

エ なお、過日B氏（代理人A）が提出した平成30年11月30日付書面の主張を援用する。

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。

上記のとおり、住民監査請求では財務会計上の行為の違法又は不当について具体的に摘示する必要があるところ、本件請求において、請求人は、「大阪府知事と大阪市長が、万博の誘致活動のために外遊まで繰り返し、既に3億円以上の費用を浪費している」と主張するものの、本市に係るものが不明確であり、また、本件請求に添えて提出された事実証明書についても府・市の予算のみの記載となっていることから、請求人が3億円の浪費と主張する点について、本市の対象となる部分、また、監査請求の対象とする具体的な財務会計上の行為が判然としないので、請求人に対し補正を求めた。

請求人から提出された補正書では、万博関連の支出全てが対象であると主張するとともに、本市が公表したとされる資料（平成28年度及び平成29年度の決算額、平成30年度の予算額を掲載したもの）を事実証明書として添付している。当該補正により、請求人は、万博の誘致・推進事業そのものが違法もしくは不当であり、これにかかわる全ての経費支出が違法もしくは不当である旨主張していると解される。

この点、地方公共団体が特定の事業を実施する場合に、「当該事業の実施が違法又は不当であり、これにかかわる経費の支出全体が違法又は不当であるとして住民監査請求をするときは、通常、当該事業を特定することにより、これにかかわる複数の経費の支出を個別に摘示しなくても、対象となる当該行為とそうでない行為との識別は可能であるし、当該事業にかかわる経費の支出がすべて違法又は不当であるという以上、これらを一体として違法性又は不当性を判断することが可能かつ相当ということが出来る。」と判示した平成18年4月25日の最高裁判例に照らし、本補正をもって本件請求は対象の特定に欠けるところはないと判断できる。

一方、本件請求において、請求人は、万博誘致・推進事業が違法もしくは不当とする理由について、①万博の本来の趣旨に反すること、②夢洲での開催が安全性を欠いていること、③不公正な誘致競争によるものであること、④万博に対する府民・市民の承認が得られておらず、

もともと大阪の維新党派が固執して推し進める賭博中心の夢洲カジノ開発を究極の目的とするためになされるものであると主張していると解される。

そして、特に②については、根拠法令として、法第2条第14項及び地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条・第8条を主張していると解される。

裁判例では、法第2条第14項及び地方財政法第4条・第8条の規定は、「地方公共団体や地方行財政運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり（中略）、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用すると認められる場合に限り、上記各規定の違法性が肯定されると解すべきである。」とされている。（平成17年7月27日大阪高等裁判所判決）

さらに、住民監査請求において、財務会計上の行為の原因行為の違法を主張し、これに関する財務会計上の行為の違法を対象とする場合、その原因行為に無効事由といえるような重大明白な違法がある場合、あるいは著しい裁量権濫用の違法がある場合は、財務会計上の行為も違法となる場合があるとされている。（奈良地裁平成15年2月26日判決）

また、住民監査請求における「不当」とは、「違法に至らないまでも権限の行使が適切を欠き制度目的に照らして相当性を欠く場合をいうもの」とされている。（平成14年7月10日福井地裁判決）

これらの点から、請求人の上記①から④のそれぞれの主張について検討する。

①について、請求人は、夢洲での万博開催が、「公衆の教育を主たる目的とする催し」との万博本来の趣旨から大きく逸脱すると主張しているが、これは、事実を証する書面として提出された出版物の記載や新聞の論説をもとに見解を主張するものであり、具体的に万博の誘致・推進の重大明白な違法もしくは不当を摘示するものではない。

②について、請求人は、海岸埋立地の安全性、また、巨大台風や巨大地震が発生した場合の危険性を主張するものであるが、これらは将来万博を開催することに対する懸念を主張するものであったとしても、現時点において万博を誘致・推進することの違法性を摘示するものとはいえない。

また、請求人が、安全性を度外視した万博の計画推進が法第2条第14項及び地方財政法第4条・第8条の規定に反すると主張している点についても、先述のとおり、裁判例（平成17年7月27日大阪高等裁判所判決）において、これらの規定についての考え方が示されているところ、請求人は、上述のとおり、現時点における万博開催の懸念を主張するのみであり、上記裁判例にあるような、長の裁量権の範囲について吟味することなく請求に及んでいると言わざるを得ない。

③について、請求人は、万博の「誘致競争に勝とうとするために、援助の名のもとに総額240億円という買収活動を行うとし」ている旨主張し、補正書では、「加盟国への240億円以上の支出金について、大阪市にもその分担予定額がかかってくる」と主張する。もっとも、これらの主張が事実であることを証する書面は提出されていない。

④について、請求人は、万博誘致が「夢洲をカジノ施設を含むIR用地とするために目的としたもの」であるとし、「多くの大阪府民・大阪市民は、このIRカジノに強く反対しており、そのための万博も承認していない」と主張する。しかしながら、これらの主張は、万博誘致・推進、ひいてはIR事業推進への反対の意思表示に過ぎず、万博誘致・推進事業自体が長の裁量の逸脱・濫用によるものであるとの主張とはなっていない以上、当該事業そのものの違法性を摘示するものではない。

なお、請求人が、万博を誘致・推進するための公金支出の差止めを求めている部分についても、上記と同様、万博の誘致・推進に係る公金支出という財務会計上の行為の原因行為として万博の誘致・推進事業自体を違法もしくは不当である旨主張していると解することができる。

よって、本件請求は、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。