

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	片 山	一 歩
同	明 石	直 樹

住民監査請求について（通知）

令和 3 年 11 月 25 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、内容については住民監査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 請求の要旨

(1) 対象となる財務会計上の事実

此花区役所における令和 2 年度此花区民アンケート（以下、単に「区民アンケート」と言います。）について、実施決裁文書にはその目的が「此花区の施策・事業を実施するにあたり、より多くの多様な此花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析し、今後の施策・事業の企画・立案から実施についての参考とすることを目的とする。」と記載されています。また、令和 2 年度此花区区民アンケート調査業務委託仕様書には調査目的として同じことが書かれています。

しかし、区民アンケートについて詳細に見てみると、目的として記載された事項を実現できるものにはなっておらず、その結果、この業務委託契約に要した費用が目的を達成されないまま支出され、地方自治法第 2 条第 14 号、地方財政法第 4 条違反となっています。

(2) その行為が違法又は不当である理由

この区民アンケートについて、その設問を見てみると、全体の 70.7%が運営方針の評価に関する設問で、残りがその他の設問となっています。全体の 7 割を超える設問が運営方針に定められた指標の測定やその関連質問となっており、また、実施決裁文書には「6.

アンケート項目」として「『此花区運営方針』の評価にかかるアンケート」と書かれています。さらに請求文書を「このアンケートの結果データをどのように用いているのかがわかる文書」として行った公開請求は不存在となっていますが、「既に公開されたもの」として示された三つのURLはいずれも運営方針の評価や、その内容を区政会議で説明したものです。これ以外の文書が存在しないということは、実施決裁文書に記載された目的の実質的な内容は運営方針の評価であることは論を待ちません。

詳しくは後述しますが、本来であれば、運営方針に掲げられた指標を策定するためにはどのような調査を行えばよいのかを適切に検討すべきところ、そのような検討は全く行われておらず、直接的な目的である「比花区の施策・事業を実施するにあたり、より多くの多様な比花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析」についても、区民アンケートの結果は、その意味を解釈する前提を欠き、何を意味するものなのか分からない（「確率標本でない場合、信頼区間の計算は形式的にはできるが、その計算結果は理論的には無意味である」とある通り、確率標本（無作為標本）ではない標本から得られるデータは意味を持ちません。）ものとなっているにも関わらず、その点に関する認識は全く欠落しています。

その結果、区民アンケートは目的を達成できるものにはなっていません。

以下、この区民アンケートが、目的を達成できるものにはなっていないことについて述べます。

ア 区民アンケートの主たる目的である「運営方針の評価」ができていないことについて

上記のようにこの区民アンケートの設問のうち 70.7%が運営方針の評価に関するものになっています。また、実施決裁文書には「6. アンケート項目」として「『此花区運営方針』の評価にかかるアンケート」と書かれていること、さらに「区民アンケートの結果をどのように使用したのかがわかる文書」として行った公開請求は、運営方針に関するもの以外には存在しないとの結果になっていることから、実施決裁文書に目的として書かれた「此花区の施策・事業を実施するにあたり、より多くの多様な此花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析し、今後の施策・事業の企画・立案から実施についての参考とすることを目的とする。」とは具体的には、運営方針において区民ニーズを具現化した「めざす状態」を達成するための取組が効果を上げているかどうかを測定し、PDCAサイクルに反映させることであると認められます。

令和2年度此花区役所運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には「アウトカム（成果）指標」として「大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合：80%以上（目標年次：令和3年度）」などの記載があります。

このアウトカム（成果）指標は「めざす状態を数値化した指標」であり、「めざす状態として記載されている「・区民一人ひとりが事前の備えを行い、適切に行動できる状態。・区民一人ひとりが、地震の型に応じた適切な避難行動ができる状態。・区民一人ひとりが、想定外の被害に対して柔軟に対応できる状態。」を数値化して可視化し、数量的評価を可能にするために設けられるものです。

そして、「アウトカム指標の達成状況」には「大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合：53.8%」と記載されています。この53.8%は、区民アンケートの質問1により求めたものです。

この「大地震に対する備え」については、遍く区民全員に妥当するものであり、「めざす状態」に記載された内容は区民全体が対象であることは明らかなです。そして比花区役所は市民の声の回答では「区民アンケートが広く区民の皆様のご意見を確認する方法であり、またご回答いただいた区民の皆様のご意見を区政運営に反映することは極めて重要であると考えていることから、運営方針の評価指標の一つとして活用させていただいている状況です。」との説明を行っていることから、53.8%という値が区民全体の状態を表すものであると考えていることも明らかなです。

しかし、此花区役所はこの区民アンケートの結果を運営方針の指標として用いることの妥当性について何ら確認をしておらず、説明もできない状態です。

そもそも、この区民アンケートについては対象者1,500人のうちわずか44.4%の666人が回答しているにすぎず、回答者も女性、高齢者に偏っている状態であり、此花区役所がどのような根拠をもって「広く区民の皆様のご意見を確認する方法」であるとし、「運営方針の評価指標の一つとして活用」できると考えているのかの根拠は全く示されることはなく、公開請求でも不存在であり、市民の声の回答でも論理的妥当性のある説明はありません

市民の声では「このように『回答者の回答状況にとどまる』に過ぎず、大きく変動しうる偶然の結果にすぎないものがなぜ【撤退・再構築基準】として用いることができるのか、論理的に回答してください。単に『〇〇と考えています』とするのではなく、根拠も明示したうえで回答してください。

北区役所以外でも運営方針の『プロセス（過程）指標』『撤退・再構築基準』などにおいて区民アンケートの結果を用いている全区役所に回答を求めます。」「以上を踏まえたうえで、『運営方針の評価指標の一つとして活用』できるのはなぜなのかを論理的かつ明確に説明してください。」などと質問しましたが、回答は「当区において運営方針の成果指標の一つとして、無作為抽出方式による区民アンケートの回答結果を用いています。

区民アンケートで取得したデータについては、母集団の代表となっているとは必ずしも言えず、回答者の回答状況にとどまるということを確認しておりますが、広く区民の皆様のご意見を確認する方法であることから、経費等も考慮し、運営方針の評価指標として活用しています。」「区民アンケートが広く区民の皆様のご意見を知る方法であることから、運営方針の評価指標の一つとして活用させていただいております。」とするにとどまり、これでは質問に対する論理的な説明には全くなっておらず、区民アンケートの結果を『運営方針の評価指標の一つとして活用』できるということの根拠や、「区民の割合」であるとする根拠は不明です。（なお、経費の問題を持ち出すのはすり替えです。問題は職員が本来備えるべき素養を備えない結果、調査が不当なものになっているということであり、これは経費の問題ではありません。）

そして、「回答者の回答状況にとどまるということを確認しております」ということであれば、そのようなデータに「区民の割合」などとの意味を与えることなどできよう

はずありませんが、その認識はないようです。

また、これに関連して行った情報公開請求は不存在となっています。ここでも不存在の理由は「当区における区民アンケート調査によって取得したデータは、母集団の代表になっているとは必ずしも言えないということを認識した上で、必要に応じて様々な関連情報を合わせて、施策・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用することを前提としていることから、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。」と市民の声と同様のものになっていますが、請求対象文書は「『大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合』が 53.8%になったと判断できる根拠がわかる文書」、「このような区民アンケートの結果をもって此花区民の状況がわかるという根拠が示された文書」なので、これが不存在であるということは、区民アンケートの結果を指標である「〇〇である区民の割合」として用いることができるという根拠及び、区民アンケートの結果データを「めざす状態を数値化した指標」であるアウトカム指標などとして用いることの根拠を説明できないということです。

なお、この区民アンケートと全く同一の手法で行われた「市政改革プラン 2.0 の成果指標測定のための無作為抽出アンケート」にかかる本年 6 月 15 日付情報公開審査会答申第 492 号では、「当該アンケートは市民又は区民全体の状況を統計学的に推計できるよう設計されておらず、（当該アンケートの結果は）あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」であるとされています。（この説明は監査委員に対する「調査結果の正確性は担保されている」などとの説明とは完全に矛盾しています。そもそも「回答者の回答状況にとどまるもの」なのであれば、「調査結果の正確性」の意味するところが全く不明になります。）

つまり、無作為抽出アンケート同様、この区民アンケートについても、区民全体の状況を推計できるものではなく、結果はあくまでも回答者の回答状況をあらわすにとどまり、それ以上の意味を持たないものであるということです。そして、調査対象者を無作為抽出している以上、結果は「たまたまその調査対象者が選ばれたのでその値になった」、つまりは偶然の産物にすぎないというものです。いわば「サイコロを振ったらたまたま 2 が出た」ということと本質的にはなんらかかわらず、このような値に何らかの意味を持たせて指標などとすることができるわけがありません。

区民アンケートの結果を「区民の割合」として使用していることについて、令和 2 年度区民アンケート報告書の 7 ページに興味深い記載があります。

此花区役所が、区民アンケートの結果を「区民の割合」であるとしている根拠は、ここに記載されている「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値（調査の結果）に基づいて、母集団値を測定できます」というものであると認められます。

この記載について、7 月 26 日に此花区役所を訪れ、担当者にこのページに記載されている事柄の理論的根拠を質問しましたが、担当者は答えることができませんでした。

ここで記載されていることの理論的根拠は統計学の母比率の推定に記載されているものであり、末尾の「つまり」以後の部分については母比率の推定の信頼区間に関するものです。

これらの資料にも記載されていますが、母比率の推定や、母比率の推定の信頼区間に

については前提条件があり、中でも最も重要な点は「標本が無作為標本（確率標本）になっていること」です。この点について、令和2年度区民アンケート報告書の8ページを見ると、回答率は低く、標本（回答者集団）は性別構成比では大きく偏り、年齢階層別構成比についても母集団のそれからの著しい乖離が認められ、この標本は無作為標本（確率標本）には全くなっていないことが分かります。

つまり、このような標本の状態では7ページに記載されていることが成立せず、この報告書には致命的な矛盾があり、区民アンケートの結果データは、その意味を解釈する上での前提を欠き、何を意味するものなのか解釈できないものになっています。市民の声の回答でも「区民アンケートで取得したデータが必ずしも母集団の代表となっているとは言えず、回答者の回答状況にとどまるということを当区では認識しております。」としています。区民アンケートの結果は、「回答者の状況はこうでした」という以上の意味を持たないものである以上、「比花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析」という調査の目的を達成するためのデータになるはずはなく、また、運営方針に掲げられた指標の実績値として用いることができるデータでもありません。

しかし、担当者はこの矛盾については全く認識していませんでした。

以上の結果、この区民アンケートにかかる経費が目的（「比花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析」、具体的には運営方針の評価）を達成できないまま支出されており、地方自治法第2条第14号、地方財政法第4条違反となっています。

ちなみに、この記載はかつて市政改革室が行っていた世論調査結果報告書及び、市民局が取りまとめている市政改革プラン2.0の成果指標測定のための無作為抽出アンケートの結果報告書にも全く同じものがありました。しかし、市政改革室も市民局もこの記載の論理的根拠について全く説明することができず、市政改革室に至っては、平成29年度決算特別委員会で「回答率が低いことは問題である」と指摘する委員に対し、まともに説明することができず、「本市の世論調査の回答率につきましては40から50%程度で推移しておりますが、毎回1,000件程度の回答を得ていることから一定の精度は確保しているものと考えております。」と統計学的には全く頓珍漢な答弁をし、「1,000件集めているからいいみたいな感じですけど、回答率が低いとやっぱり精度が高いとは言えない」との指摘には答弁することすらできていません。結果、市政改革室は世論調査を廃止せざるを得なくなりました。市民局、住之江区役所も令和3年11月12日付大監第97号において、「これまでの市民の声に対する回答において、『一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準95%として調査の設計をされており、その場合のサンプル数が400弱必要であることを参考とし』と示しているとおおり、調査結果の正確性は担保されている。」「今回で言うと、2000配れば400回収しようが600回収しようが、その信頼性は同じである。統計の入門書にも書いてありクリアできる。女性の回答率が6割となったら元の母集団の比率とは異なるというのはおっしゃる通りだが、ただ何から何まで区民の縮図である400人を選ばなければならないと思っているわけではない。」とこれまた統計学的には全く頓珍漢な説明を行っています。

無作為抽出アンケートについては、「市政改革プラン3.0に掲載されない『指標』に

おける『〇〇と感ずる区民の割合』の意味するところについて確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。

・アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感ずていると回答された区民の割合を意味している。」とのやり取りで終わっているようですが、この「指標」は大阪市が行う取組の評価を行うために設定されているものであり、区民アンケートの結果だというのであれば、区民アンケートの結果データがなぜ指標として用いることができる（取組の評価を行うことができる）のかの論理的説明ができなければならないところ、市民局も住之江区役所もこの、区民アンケートの結果データがどのような意味を持つものであるのかの説明が全くできておらず、「調査結果の正確性は担保されている」という根拠も回答者の数だけを問題としており、質が問題なのだという認識を全く欠いています。（そして、上記の通り情報公開審査会に対する説明とは完全に矛盾しています。）

この点は比花区役所も全く同様で、此花区役所を訪れて担当係長に質問した際には、報告書の記載内容も、「区民の割合」として扱っている根拠も全く説明できない状態でした。

上記の通り、問題点は「標本が無作為標本（確率標本）になっていること」であり、回答者の数が十分であれば「調査結果の正確性は担保されている」というものではありません。この点に関する認識を全く欠いており、比花区役所についても事態は同様です。

イ 原因について

「当該アンケートは市民又は区民全体の状況を統計学的に推計できるよう設計されておらず」という点について、本来であれば区民全体の状況を把握できる（実施決裁文書に言う、「比花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析」という目的を達成できる）ように区民アンケートを設計すべきところ、そのために必要な統計学や標本調査に関する素養を備えないため、調査対象者を住民基本台帳から無作為抽出するのはいいとして、漫然と回答があったものだけを集計して結果としており、低回収率に関する問題意識も持てずにいます。ここに不作為による違法（民法第644条、地方自治法第138条の2違反）が存在し、区民アンケートによる運営方針の評価が不当なものとなっています。

つまり、運営方針の評価を区民アンケートで行うのであれば、そのための区民アンケートがどのようなものであるのかの検討を行うべきところ、そのような検討は一切行われておらず（公開請求は不存在でした。）、その結果、令和2年度此花区民アンケート調査業務委託仕様書に掲げられた「5 調査目的」を「6 調査対象者数」以後に記載されている方法で実現できるのかどうかの確認が行われず、結果としてこの業務委託が、その手法である区民アンケートで目的を達成できるものにはなっておらず、情報公開審査会に対して説明したような事態になっており、運営方針の指標にはとてもなりえないデータしか取得できないものになっています。

「運営方針の指標にはとてもなりえない」について、具体的にはこの区民アンケートの回答率は44.4%に過ぎません。「アウトカム指標の達成状況」の「大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合：53.8%」について、区民アンケートの質問1をみると、回答者は（無回答が10名ある

ため) 656 名で、844 名の無回答者がいます。この無回答者の状況により、53.8%という値は、21.5%~79.8%の幅で変動し得ます。さらに、標本の偏りによる非標本誤差を考慮すれば、もはやどのような変動幅を持つものなのかの計算は不可能になります。

「53.8%のあたりであろう」と判断することは、非標本誤差がそれほど大きく発生しないという判断に根拠が必要となりますが、そのような根拠などどこにもありません。

見方を変えると、せいぜい「なんとなくこんな感じなのかもしれない」という程度の感想しか得られない(それすら疑わしい)現在の区民アンケートの結果を、運営方針の指標などで「〇〇である区民の割合」であるとか、「区民アンケートで〇〇%以上となること」などとして使用することや、「施策・事業の企画・立案から実施」のために使用することがそもそも不可能なのであり、区民アンケートの性質を見誤り、標本調査として適切に行うためにはどうすればよいかという課題すら思い浮かべることができず、結果として運営方針の策定を誤り、設定された指標の測定などの目的を達成することが到底できない区民アンケートを実施することになっています。

なお、上記の「素養を備えない」ということは、何度も登場する「母集団の代表となっているとは必ずしも言えないということ認識」という点に現れています。前述のように、アンケートの調査結果から母集団に関する知見を得るには、標本(アンケートの回答者集団)が母集団を代表するものになっている(標本が母集団からの確率標本である)ことが必須であり、この最も重要な条件を満足に認識できていない点に素養を備えないということが現れています。実際、「令和2年度此花区民アンケート」の標本は前述のとおり確率標本には全くなっておらず、「確率標本でない場合、信頼区間の計算は形式的にはできるが、その計算結果は理論的には無意味である。」ということになっています。上記で言うと、53.8%という値には、母集団に関する何らの意味も見いだせないということですが、この点については全く認識されていません。

このような区民アンケートの実施は、「地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられていると考えられる」ものかもしれません。しかし、実施機関は上記のように区民アンケートで得られた結果データを運営方針の評価指標として用いることなどの目的を達成しているという合理性、妥当性を何ら確認していません。また、区民アンケートの結果を「区民の割合」であるとする根拠についても同様に何ら確認していません。そして、情報公開審査会に対して上記の説明を行わざるを得なくなり、この時点で行っていることに論理的根拠が存在しないことが露呈したために回答不能に陥っています。要するに、運営方針を策定する際に、区民アンケートを用いて評価を行うことが適切であるかどうかを確認していないか、あるいは確認するための素養を備えていなかったことが原因で、上記の事態を招いているわけで、この点に不作為による違法が存在します。

このように、事務の目的(運営方針の評価)と全く関連性を持たない(目的を実現できない)区民アンケートを実施し、その費用を支出することまで「地方公共団体の長の広範な裁量」に含まれているとは到底考えられず、「市長の判断が著しく合理性を欠き、その広範な裁量権を逸脱又は濫用すると認められる場合」に該当するものです。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度此花区民アンケート調査業務委託」に要した費用、601,557円が無駄にな

っています。

(4) 請求する措置の内容

前項に記載の損害を回復する措置を講じてください。市長に返還させることを求めます。

なお、以下の点について監査意見を付していただきますようお願いします。

- ・この区民アンケートのように「〇〇である区民（市民）の割合」等、区民（市民）の状態を把握するための調査事業が適切に行われるような措置を講じること
- ・大阪市はICT戦略アクションプランにおいて、施策、事業の立案にあたりEBPMの推進ということをやっています。EBPMを推進するためには統計学の素養が欠かせません。施策、事業立案の前提となる現状を把握するために必要な統計学の素養を必要な職員が備えられるような措置を講じること

2 その他

令和2年度此花区民アンケート報告書の7ページの標本誤差や信頼区間に関する記載は、概ね正しいものです。しかし、残念ながら、この記載内容の理論的根拠を正しく理解していないため、結果として区民アンケートが運営方針の評価を行えるものになっておらず、市民の声の回答や、不存在決定の理由などが「区民アンケート調査によって取得したデータは、母集団の代表になっているとは必ずしも言えないということ認識した上で、必要に応じて様々な関連情報を合わせて、施策・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用することを前提としている」などと意味不明なものであったり、「区民アンケートで取得したデータについては、母集団の代表となっているとは必ずしも言えず、回答者の回答状況にとどまるということ認識しております」などと実際に行っていることと矛盾したりするものになっています。

担当者は、この区民アンケートが統計学に基づくものであるという認識は持っていたようですが、理解が浅いために、区民アンケートで「〇〇である区民の割合」を適切に測定するために必要な条件については認識が不十分でした。この点、区民アンケートを単なる広聴ツールであると言い張る区役所よりはきちんと認識できていますが、理解が浅いのは残念です。

そして、この7ページの記載程ではないにしろ、福島区、西淀川区の報告書に標本誤差に関する記載があったり、東成区の実施決裁文書に必要サンプルサイズの記載があったりしました。何より、各区役所で行われている区民アンケートはその手法において市政改革室が行っていた世論調査と全く同じであり、世論調査結果報告書にも、この7ページの記載と全く同じものがあったことから、各区の区民アンケートの理論的根拠も統計学にあることは疑いようもありません。しかし、制度設計の際には正しく理解されていたはずの理論的根拠が、いつの間にか忘れ去られ、例えば福島区役所では報告書に記載されていた標本誤差に関する記載の意味を説明できませんでしたし、西淀川区役所も同様でした。此花区役所も上記のように説明できない事態に陥っています。

そして、この説明できない事態に陥っているという事をうすうす認識しながら、市民の声の回答などで意味不明な説明を繰り返し、説明責任を回避するという事を行っています。税を原資として事務事業を行っている以上、善管注意義務を尽くし、説明責任を果たすことが

求められるのは当然です。尽くすべき注意を尽くさず、説明責任を回避しようとすることは論外です。

本件に関する令和3年11月5日付大監第94号では、「本件契約の直接的な目的は、より多くの多様な比花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析し、今後の施策・事業の企画・立案から実施についての参考とすることであると認められる」との根拠で却下ということになっていますが、単に実施決裁文書にそのように記載されているという形式的な事実だけで判断をし、実質的内容を吟味しないということであれば、比花区行政が本来あるべき姿から乖離している事態を放置する結果となります。

現に、比花区役所は区政会議において、区民アンケートの結果をもって「令和2年度経営課題1 防災」の「【戦略①】災害発生時の持出袋や食料等備蓄の重要性についての啓発」について、「新型コロナウイルス感染症流行の影響で、様々なイベントが中止になり、また、多人数を集めての講座なども開催できず、計画していた啓発ができなかったため、アンケート結果は目標を大きく下回った。」との説明を行っていますが、この説明については、「『大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合』が53.8%になったと判断できる根拠がわかる文書」を請求文書として行った公開請求が不存在となっていることや、市民の声でも「以上を踏まえたうえで、『運営方針の評価指標の一つとして活用』できるのはなぜなのかを論理的かつ明確に説明してください。」と説明を求めたにもかかわらず、何ら妥当な説明ができていないことから、根拠があいまいであるか存在しないことは明らかです。このように53.8%という区民アンケートの結果に論理的根拠を持った意味付けができないまま区政会議で「目標を大きく下回った」などと説明を行うことは、区政会議メンバーの判断を誤らせるものです。

参考までに、東京都目黒区の監査委員が平成29年度に行った監査結果報告書を添付します。この監査では、監査委員はしっかりした統計に関する知見をもって監査を行っています。（ただし、非標本誤差に関する認識は甘いものであると言わざるを得ませんが。）

当然ながら行政運営は、住民の状態を正しく把握できて初めて適切なものになるのであり、区民アンケートの内容について、論理的妥当性のある説明ができない状態のまま、運営方針の評価を行ったり区政会議での説明を行っている現状は、とても適切な行政運営であると評価することはできません。特に「大地震に対する備え」など区民の命に直結する施策について、そのベースとなるデータの信頼性について説明できないという事態は考えられない事態です。

また、民間企業における社会調査の例として、朝日新聞社が世論調査の手法として用いているRDD方式について説明したものを参考に添付します。この資料でも述べられていますが、調査実務の現場では、如何に代表性のある標本を得るかに心血が注がれています。行政が行う調査が例外であるはずはありません。

このような事態を放置する結果とならないよう、監査委員各位の賢明なご判断をお願いします。

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

3 補足

請求人から令和3年12月2日付けで、上記第1の2の記述を補足するものとして、次のとおり、大阪市職員措置請求書（補足）が提出された。

(1) 大阪市職員措置請求書（補足）

本件に関する令和3年11月5日付大監第94号について、実施機関が監査委員に対して行っている説明について、市民の声、情報公開請求を行いました。

監査委員に対する説明については公開請求では下記の通りとなっています。

「具体的には、例えば、改革の柱1 地域社会における住民自治の拡充、Ⅲ 多様な協働（マルチパートナーシップ）の推進、ア 地域活動協議会への支援、① 活動の活性化に向けた支援、の項目において、『地域活動協議会を知っている区民の割合 29年度30%、30年度35%、31年度40%』といった目標が設定されている。

この目標が達成されたかなどを測定するため、令和元年度においては、成果指標の測定等について、区長会議の人事・財政部会において『区政に関する区民アンケート等の実施』の方法等を検討し、各区役所から市民局へ予算配付して、市民局で一括して、無作為に抽出した区民に対してアンケートを実施した。」（14ページ）

「（1）市政改革プラン3.0に掲載されない『指標』における『〇〇とを感じる区民の割合』の意味するところについて確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。

・アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合を意味している。」（17ページ）

「アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合を意味している。」との点は実施決裁文書の記載などとも矛盾していますが、この説明の根拠が分かる文書を公開してください。

また、「地域活動協議会を知っている区民の割合」は市政改革プラン2.0（区政編）の24ページに記載されている「②地域活動協議会の認知度向上に向けた支援」を評価するものですが、区民アンケート回答者における割合が、上記支援の評価になるという根拠が分かる文書を公開してください。

不存在の理由：令和3年11月12日付大監第97号通知による住民監査請求結果以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

令和3年8月30日付大市民第517号通知により公開した区長会議資料以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

上記理由として示されているいずれの文書にも根拠となる記載は認められず、監査委員に対する説明は根拠なく行われています。

「指標の測定は、各区調査対象者数を2,000人とした無作為抽出によるアンケートの実施をしたものであるため、標本が母集団を代表していないことは認識しているが、毎年調査することで経年による変化を把握し、施策を進めるうえでの参考資料として役立てていることから、『区民の割合』という表現で問題ないと考えている。」（17ページ）

区民アンケートの結果が経年比較できるものであるとする根拠が分かる文書を公開してください。また、区民アンケートの目的が経年変化の把握であるとするものの根拠が分かる文書を公開してください。

不存在の理由：令和3年7月30日付大市民第444号通知により公開した区民アンケー

ト報告書以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

上記理由として示されている文書には根拠となる記載は認められず、監査委員に対する説明は根拠なく行われています。

「各部会で議論いただいて、これは取っていかなくてはならないものは取って、これは目標値まで行っているからもう要らないという項目は取らない」（20ページ）

区民アンケートの結果で、市政改革プラン2.0に記載された目標が達成されたかどうか判断できるとする根拠が分かる文書を公開してください。

不存在の理由：令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

上記理由として示されている文書には根拠となる記載は認められず、監査委員に対する説明は根拠なく行われています。

「400弱の回答者数が必要と考えた理由は、これまでの市民の声に対する回答において、『一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準95%として調査の設計をされており、その場合のサンプル数が400弱必要であることを参考とし』と示しているとおおり、調査結果の正確性は担保されている。」（18ページ）

ここでいう「調査結果の正確性」とは何か、また、「正確性は担保されている」とする根拠が分かる文書を公開してください。

不存在の理由：令和3年11月12日付け大監第97号通知による住民監査請求結果及び令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

上記理由として示されているいずれの文書にも根拠となる記載は認められず、監査委員に対する説明は根拠なく行われています。

「本件報告書の2ページ、35ページは、母集団の値を推計する場合の統計上のひとつの考え方を参考として記載しているもの」（18ページ）

区民アンケート結果報告書の2、3、35、36ページの記載について、その根拠が分かる文書として、市政改革室の世論調査結果報告書が示されました。しかし、これは当の市政改革室がその根拠、妥当性、合理性について説明できないものでしたが、この世論調査結果報告書の何をどのように区民アンケート結果報告書の2、3、35、36ページの記載の根拠にしているのかが分かる文書を公開してください。

不存在の理由：和3年8月20日付け大市民第492号により公開した世論調査報告書以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。

上記理由として示されている文書は、報告書2、35ページと全く同じ内容が記載されているだけで、根拠となる記載は認められず、監査委員に対する説明は根拠なく行われていません。

「無作為抽出をすれば元々考えていた、区同士比較をする、経年で見るということでベースとしては問題がないと判断しすすめてきた。」（20ページ）

区民アンケートの結果が、区同士の比較ができるものであるということ、また、経年変化を測定できるものであるということについて、その根拠が分かる文書を公開してください。

不存在の理由：令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

上記理由として示されている文書には根拠となる記載は認められず、監査委員に対する説明は根拠なく行われています。

「2000 配れば 400 回収しようが 600 回収しようが、その信頼性は同じである。統計の入門書にも書いてありクリアできる。」

説明の根拠が分かる文書を公開してください。

不存在の理由：ホームページで公開されている情報以外に公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

これについては、後述します。

区民アンケートの結果はどのような意味を持つデータで、取組の評価に用いることができるなどと言う根拠はどのようなものかが分かる文書を公開してください。

不存在の理由：和 3 年 7 月 30 日付け大市民第 444 号通知により公開した区民アンケート報告書以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しない

上記理由として示されている文書には根拠となる記載は認められず、監査委員に対する説明は根拠なく行われています。

なお、上記の「ホームページで公開されている情報」について、何をさすものであるのかが不明であったため、市民局に問い合わせたところ、

「なるほど統計学園 調査に必要な対象者数」

URL : www.stat.go.jp/naruhodo/15_episode/toukeigaku/taishosha.html であるとの教示がありました。

しかし、このページでは「2000 配れば 400 回収しようが 600 回収しようが、その信頼性は同じである」との説明はなく、単にある信頼度（信頼水準）の下での標本誤差を、設定した水準以下にするために必要なサンプルサイズ（アンケート回答者数）を求める考え方が記載されているだけです。

このページには、調査対象者数を求める式として、次の式が示されています。

$$n = \lambda^2 \frac{p(1-p)}{d^2} \quad n : \text{標本数、} p : \text{回答比率、} d : \text{標本誤差、} \lambda : \text{信頼水準}$$

この式は、区民アンケート結果報告書に記載されている標本誤差を求める式

$$\text{標本誤差} = 1.96 \times \sqrt{\frac{P \times (1-P)}{n}}$$

を変形し、 n について解いたものです。

そして、「〇〇と回答した割合」が 50% ($p=0.5$) であったとき、信頼度（信頼水準）95% ($\lambda=1.96$) の下での標本誤差は

400 回収 ($n=400$) の場合 $\pm 4.9\%$

600 回収 ($n=600$) の場合 $\pm 4.0\%$

となり、「信頼性は同じ」ではありません。

この「なるほど統計学園」のページは想定読者を中学生としており、理解を妨げる部分については極力省略されています。この「調査に必要な対象者数」についても、説明の全般にわたって回収率 100%（調査対象者数＝サンプルサイズ（標本数））が前提とされています。最後に、「なお、実際は調査対象者の全員から回答が得られるとは限らないため、想定され

る回収率を踏まえて、計算で得られた調査対象者数より多めに対象者数を見積もっておく必要があります。」と説明している通りです。

監査委員に対する「2000 配れば 400 回収しようが 600 回収しようが、その信頼性は同じ」との説明は、この補足説明の部分を見逃し、調査対象者数＝サンプルサイズ（標本（アンケート回答者）数）であると誤解した、誤った説明です。

また、これと同様「経年変化」についても、単に結果数値の大小比較をすれば変化がわかると何の根拠もなく思い込んでいるだけです。区民アンケートは調査対象者を無作為抽出しているのですから、その結果は確率変数（ある確率をもって変動する値）で、単純に大小比較することなどできない値なのですが、そのような認識もなく単に思い込んでいるだけです。

そして、この点が最も重要な点ですが、この「調査に必要な対象者数」には、「これらの調査では、調査対象の一部を調べることで調査対象全体を推測する『標本調査』という方法が使われています。標本調査の設計段階においては、調査対象となる集団（標本）が偏らずに全国の縮図になるよう選ぶ方法や調査の対象者数などを統計的な理論に基づき決めていきます。」と記載されています。

つまり、標本数を決定する根拠をこのページの説明であるとするのは、「調査対象全体を推測する」（母比率（＝「〇〇である区民の割合」）の推定）が区民アンケートの目的であったということを言外に言っています。

そして、「調査対象となる集団（標本）が偏らずに全国の縮図になるよう選ぶ」必要性についても正しく認識されず、縮図になるように無作為抽出をしているにもかかわらず、回収率が低いことによって縮図ではなくなってしまう点について「必ずしも母集団に代表になっていないことを認識した上で～」などの外的な説明を行っています。

無作為抽出アンケートに関する区長会での説明で、「調査結果の正確性（標本誤差から、統計学上～）」との説明を行ったり、監査委員に対する説明で「400 弱の回答者数が必要と考えた理由は、これまでの市民の声に対する回答において、『一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準95%として調査の設計をされており、その場合のサンプル数が400 弱必要であることを参考とし』と示しているとおおり、調査結果の正確性は担保されている。」、「2000 配れば 400 回収しようが 600 回収しようが、その信頼性は同じである。統計の入門書にも書いてありクリアできる。」などと統計学に依拠して調査の信頼性を語ろうとしているにもかかわらず、統計学に関する理解は極めて浅はかで、市民の声の回答では「実際に統計学上必要とされるような調査設計を行っているものではありません。」と監査委員に対する説明と矛盾するものとなっているなど、全く支離滅裂です。

また、市民の声については、

- ・区民アンケート回答者における割合が、上記支援の評価になるという根拠について、論理的に説明してください。
- ・監査委員への説明は「指標の測定は、各区調査対象者数を 2,000 人とした無作為抽出によるアンケートの実施をしたものであるため」ということが根拠とされていますが、これが根拠になるのはなぜですか。
- ・母集団（母比率）の推計ではないというなら、何の信頼性が確保されているというのか、明確に説明してください。

などとの質問に対する回答には、具体的な説明は全くありません

また、上記の通り監査委員に対して「統計学の入門書にも書かれておりクリアできる」と説明したり、公開請求で統計学の説明がなされている Web ページを示すなど、区民アンケートの妥当性を統計学によって説明しようとしているにも関わらず、市民の声の回答では「本アンケートは統計法に基づく統計調査ではないため、実際に統計学上必要とされるような調査設計を行っているものではありません。」とするなど支離滅裂になっています。

上記の通り、実施機関は監査委員に対する説明について、誤った認識で行ったり、根拠なく行ったりしており、区民アンケートの妥当性について、合理的かつ妥当な説明が全くできていません。

監査委員各位におかれましては、これらの点を踏まえたうえで、賢明なご判断をお願いいたします。

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

第 2 判断に至った理由

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める住民監査請求が適法な請求となるには、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、当該行為等が違法として財務会計法規上の義務に違反し、又は不当である旨を具体的に摘示し、請求人において財務会計法規上の義務違反となる事由を他の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、その主張事実を証する書面を添えて請求をする必要がある。

また、法第 2 条第 14 項、地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 4 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、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、上記規定の違法性が肯定されると解される。（大阪高裁平成 17 年 7 月 27 日判決）

上記の点から、本件請求が住民監査請求の要件を満たしているか検討した。

請求人は、令和 2 年度此花区民アンケート調査業務委託（以下「本件契約」という。）が具体的な行為であると主張し、その違法不当事由について、①本件契約の結果を用いた文書は運営方針の評価以外に存在せず、その実質的な目的は、運営方針の評価であると認められるところ、そのためには区民アンケートはどうあるべきか等の検討を行う注意義務があるにもかかわらず、これを怠っており、また多様な区民ニーズ等の収集・分析を行う目的のものとしても、区民アンケートの結果は何を意味するものか分からない資料になっており、結果的に本件契約は目的を達成できるものになっておらず、不作為による違法がある（民法（明治 29 年法律第 89 号）第 644 条、法第 138 条の 2 違反）、②本件契約にかかる経費が、目的

(運営方針の評価)を達成できないまま支出されており、法第2条第14号、地方財政法第4条違反であり、事務の目的と全く関連性を持たない(目的を実現できない)区民アンケートを実施し、その費用を支出することは、市長の裁量権の逸脱濫用にあたる、といった点を摘示している。

本件契約は、アンケート調査業務委託であり、特段の法規定がない限り、どのような業務委託契約を行うかについては、地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられていると考えられる(法第2条第14項)。したがって、市長の判断が著しく合理性を欠き、その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、本件契約の違法性が認められる。

請求人は、本件契約の主たる目的は、運営方針の評価であり、運営方針の評価のためにも、また多様な此花区民のニーズなどに関する情報の収集・分析のためにも、区民アンケートは区民全体の状況が把握できるものでなければならぬと主張するものであると考えられる。

しかしながら、本件契約の直接的な目的は、より多くの多様な此花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析し、今後の施策・事業の企画・立案から実施についての参考とすることであると認められ、運営方針の評価以外に本件契約によるアンケート調査の結果を用いた文書が存在しないとしても、その目的が変わるものではない。そして、ここにいう多様な此花区民のニーズなどは、必ずしも区民全体のニーズなどを意味するものとは認められない。

したがって、本件契約の目的は不合理なものとはいえず、契約内容となる手段としてのアンケートは、目的との関連性が全くないものとはいえないため、職員がその権限の行使において、著しく合理性を欠く行為を行ったとまでは認められず、裁量権の範囲を逸脱又は濫用するものであるとの摘示があるとは認められない。

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した。