

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 29 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

東淀川区役所における令和 2 年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート（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「令和 2 年度東淀川区運営方針における各戦略や具体的取組について設定した成果指標の目標値の達成状況を把握するため、無作為抽出した区民に対してアンケートを行い、成果指標を測定する。」と記載されています。また、令和 2 年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート調査業務委託仕様書にも調査目的として同じ内容が記載されています。

「成果指標の目標値の達成状況を把握するため（略）成果指標を測定する。」とあることから、この区民アンケートの目的は、運営方針に掲げられた「〇〇である区民の割合」などの指標の測定を行い、これをもとに運営方針の評価を行うことが目的であると認められます。

しかし、この区民アンケートを詳細に見ると、運営方針の評価に用いることができるようなデータを取得できるものにはなっていません。

その結果、この区民アンケートにかかる経費が目的（運営方針の指標の測定）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。

## (2) その行為が違法又は不当である理由

### ア 運営方針の指標として区民アンケートの結果を用いることについて

令和2年度東淀川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指標として「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合：令和3年度末までに40%以上」などの記載があります。

このアウトカム指標は、めざす状態として記載されている「区の魅力を発掘して地域資源とし、それらを活かしたにぎわいのあるまちづくりを多様な主体が連携して行うことで、世代や地域・区を越えた交流が生まれ、地域づくりに参画する人が増え、まちが元気になっている。」を数値化した指標であると定義されています。つまり、「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合：令和3年度末までに40%以上」として定義されているアウトカム指標は、めざす状態の実現度を把握できるものでなければならないものです。

区民アンケートによって「令和2年度東淀川区運営方針における各戦略や具体的取組について設定した成果指標の目標値の達成状況を把握する」ということは、区民アンケートの結果が「めざす状態を数値化した指標」であるという前提が成立しなければなりません。

令和3年11月19日付大監第105号では、「東淀川区は、市民の声の回答において、『評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、当該アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用して』いる旨説明しており、東淀川区運営方針にいう『〇〇である区民の割合』という指標は、『区民アンケートにおいて〇〇と回答した区民の割合』を意味するものと認められる」と判断されています。

しかし、この点については、請求対象を「区民アンケートの測定値が運営方針のアウトカム指標などの測定値になりうる根拠が示された文書」として行った公開請求は不存在となっています。

東淀川区役所は、区民アンケートの結果が運営方針のアウトカム指標などとして用いることができるものなのかどうか、あるいはアウトカム指標の測定方法としての区民アンケートがどのようなものであるべきであるのかの検討を何ら行っていません。

不存在の理由としていくつか挙げられていますが、下記の通りいずれも不当なものです。

- ・「当区では評価把握に係る経費等を考慮し、最も現実的な手法として、区民アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用している」

後述するように、本質的な問題点は実施機関が「成果指標を測定する」ためにはどのような区民アンケートを行う必要があるのかという検討を行うために必要な素養を全く備えず、区民アンケートが「成果指標を測定する」ためのものとしては全く妥当性を欠くばかりか、その結果が何を意味するものなのかの解釈ができないものになってしまっている点です。区民アンケートが最も現実的な手法であることはその通りかもしれませんが、この素養を備えないために、区民アンケートは「運営方針の取組の評価手法として」は適切に実施されてはいません。また、経費の問題

については、事業に要する経費に対して最大の効果を得る必要がある（地方財政法第4条の反対解釈）のであり、上記のように事業の目的を達成するために必要な素養を備えていないことが原因で、経費に妥当する効果を得られていない点が違法なのです。

さらに、令和3年7月6日付大東淀総企第18号による裁決書では、実施機関は情報公開審査会に対して「調査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たものではなく、あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」（3ページ）との説明を行っています。区民アンケートの結果は「回答者の状況はこうだった」という以上の意味を持たず、「めざす状態を数値化した」ものであるなどと言う意味など持ち合わせないということです。

- ・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おり

この説明は、施策・事業を進める上での一般論を述べたものに過ぎません。運営方針では、「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合：27.4%」であると、目標の40%を下回ったとして「B」との評価を行っています。これは単純に数値の比較を行っているだけです。（裁決書に「処分庁においてアンケート結果の数値を加工することなくそのまま報告書やホームページに掲載している」とされている通りです。）

上記の通り、実施機関は区民アンケートの結果が、運営方針についてどのような意味を持つものであるのかの検討を行っておらず、評価を「B」とする根拠は存在しません。この点でも区民アンケートが「令和2年度東淀川区運営方針における各戦略や具体的取組について設定した成果指標の目標値の達成状況を把握する」との目的を達成できていると評価することはできません。

運営方針の評価を区民アンケートにより行う以上、区民アンケートは、アウトカム指標などとしての実質を備える結果が得られるものになっていなければならないところ、そのような結果を得るためには、区民アンケートはどうあるべきかなどの検討や確認が何らなされない結果、下記ウの通り区民アンケートは運営方針の指標としての実質を備えた結果が得られるものにはなっていません。

ここに違法（民法第644条、地方自治法第138条の2違反）が存在します。

#### イ 東淀川区役所の説明について

令和2年度東淀川区運営方針の重点的に取り組む主な経営課題の自己評価には「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合：27.4%」との記載がありますが、これは「令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート」の「問17 あなたは、東淀川区は様々な魅力を活かし、地域団体や大学などの教育機関、区民、企業、NPOなどいろんな方々が連携、協働しているまちだと感じますか。」の結果に基づくもので、回答状況は肯定的な回答が26.2%となっています。（数値の違いは未回答を分母に入れるか入れないかの違いです。）

しかし、東淀川区役所はこの区民アンケートの結果を区民の割合であるとする根拠を説明できず、また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。

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。」「『広く区民の皆さまにご意見を伺う機会の一つ』ことには間違いないのですが、集まった意見が区民の状態『〇〇である区民の割合は〇%』などを表しているというのはなぜですか。」などと質問しましたが、回答は「無作為抽出方式による区民アンケートは、日頃区政に関わる、関わらないに関係なく、広く区民の皆さまにご意見を伺う機会の一つであることから、当区では評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、当該アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用しております。

取得したデータにつきましては、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・事業の進め方を検討する際に活用しています。」とするにとどまり、これでは質問に対する答え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指標として使え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。（そして、この説明に対する批判はア記載の通りです。）そして、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なく、統計学的素養を身に着けることは非現実的なものではありません。

また、請求対象文書を「区民アンケートの結果をもって『東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合』が判断できる根拠が分かる文書」とし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「区民アンケートについて、取得したデータにつきましては、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した上で活用しているため、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、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として用いることができるという根拠を説明できないということです。

さらに、請求対象文書を「（略）このような区民アンケートの結果を運用方針のプロセス指標やアウトカム指標などとして使用することの合理性、妥当性がわかる文書」とし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「当区では評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、区民アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用しているが、調査によって取得したデータは、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おり、運営方針のプロセス指標やアウトカム指標などとして使用するこ

との合理性、妥当性がわかる公文書は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。

ここで言う「母集団の代表となっているとは（略）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おり」という部分については、事業・施策を進めるうえでの一般論を述べたものに過ぎず、不存在の理由であると解することはできません。

そして、この請求対象文書が不存在であるということは、区民アンケートの結果を運用方針のプロセス指標やアウトカム指標などとして使用することの合理性、妥当性を説明できないということです。

しかし、一方で対象文書を「区民アンケートの結果をもって『東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合』が前年度から増減したと判断できる根拠が示された文書」として行った公開請求では公開決定となっており、令和元年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート調査結果報告書、令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート結果報告書が公開対象文書として特定されています。

区民アンケートの結果を区民の割合であると解釈できる根拠が記載された文書が不存在であるのに、区民アンケートの結果報告書を、「区民の割合が前年度を上回り・・・根拠が示された文書」であることができるはずはなく、両者は明確に矛盾しています。これは東淀川区役所が、区民アンケートの結果を根拠なく「区民の割合」として扱っていることを雄弁に物語っています。

そして、「増加」の根拠は、二つの区民アンケートの結果数値の単純比較に過ぎませんが、標本調査の結果は確率変数であり、単純比較できるものではありません。東淀川区はこの点に関しても認識を欠いています。

#### ウ 区民アンケートの結果が、指標として求められる要件を満たしていないことについて

まず、アで述べた通り、東淀川区役所は情報公開審査会に対しては、「調査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たものではなく、あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」との説明を行っており、区民アンケートの結果は、「回答者の状況はこうだった」という以上の意味を持たず、「区民アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用」することなどできるものではないということを事実上認めています。一方で、運営方針で区民アンケートの結果を用いている現実から逃れることができない結果として、市民の声の回答や公開請求の不存在理由において、意味不明な説明を繰り返す事態に陥っています。

また、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」とであるとされています。

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。（なお、令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート結果報告書の2ページ末尾にも「この報告書は、あくまでアンケートの集計結果であり、区民全体の状況を示すものではありません。」との記載があります。東淀川区役所は区民アンケートの結果を区民の割合であることについて混乱しているようです。また、アウトカム指標は「めざす状態を数値化した指標」なので、「めざす状態」が「東淀川区民を〇〇の状態にする」という性格を持つものである以上、この指標は区民全体の状態を表すものでなければならないはずであり、「区民全体の状況を示すものではない区民アンケートの結果がアウトカム指標になりえるはずがありません。）」

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。

この区民アンケートの回答率は23.9%であり、1141名の非回答者があります。上記の27.4%という値は、この非回答者の状況により、6.3%~82.3%の幅で変動し得るものであり、「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合」はこの区間のどこかにあるということしかわかりません。さらに、標本（回答者集団）の偏りによる誤差を考慮すれば、もはやどのくらいの変動幅を持つものであるのかは計算不能となります。このように区民アンケートは回答率次第で得られる数値が大きく変動してしまうようなものになっており、この意味で区民アンケートの結果数値が何らかの指標になりえるわけがありません。きちんとした指標たりうる数値を取得できないアンケートを実施することができていない点に違法が存在します。

このように、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、また、運営方針の指標としての実質を備える結果を得るためには、区民アンケートはどのようなものであるべきかの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、また、区民アンケートの設計を誤り、運営方針の評価など到底できない区民アンケートを実施し、費用を支出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。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年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート」の2ページを見ると、回答率は著しく低く、性別・年齢階層別構成比も母集団のそれからの著しい偏りが認められ、標本（回答者集団）は確率標本（母集団を代表する標本）にはなっておらず、この点は東淀川区役所も市民の声の回答、情報公開請求、情報公開審査

委員会に対する説明などで認めています。

「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。」とされています。これは、標本が確率標本(無作為標本)になっていない場合、母集団に関する知見を何一つ得られないばかりか、そのような標本から得られるデータに意味を与えることはできない(つまり無意味である)ということです。また、「統計学習の指導のために」に「そのような人たちが、その町の実態を反映した縮図になっているとは言えません。したがって、このような方法で統計調査を行っても、その結果が何を意味するのか、分からないものになってしまいます。」(5ページ)と記載されている通りです。

上記で言うと、27.4%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ばかりか、何を意味する値であるのかの解釈ができないということです。

本来であれば、運営方針策定の際に、区民アンケートを用いた運営方針の評価について、区民アンケートで「〇〇である区民の割合」の測定ができるものなのか、区民アンケートの結果が運営方針の指標になりえるものなのか、あるいは、そのためには区民アンケートはどうあるべきなのかの検討を行う注意義務があるところ、それを怠り、結果的に区民アンケートは運営方針の評価ができるものにはなっていません。そもそも令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート結果報告書の2ページ末尾に「この報告書は、あくまでアンケートの集計結果であり、区民全体の状況を示すものではありません。」との記載があり、東淀川区役所は区民アンケートの結果が、回答者の回答状況を表すものであるにとどまり、それ以上の意味を持つものではないことを認識していたはずであるのに、運営方針の指標として使用するなど、運営方針の評価に用いていること自体が、大いなる矛盾です。

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。

## エ まとめ

1. 区民アンケートの結果が、運営方針に対してどのような意味を持つものであるのかの確認を何ら行っていない
2. 運営方針に定められた指標などの測定を行うためには、どのような調査を行うべきであるのかという検討も行われず、また、そのような検討を行う素養も備えていない
3. 情報公開審査会に対して「調査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たものではなく、あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」との説明を行っており、事実上区民アンケートの結果は運営方針の指標などとは無関係であることを認めている
4. 上記の結果、区民アンケートが運営方針の評価手法としてはあるべき姿になっておらず、実施決裁文書に記載された目的を達成できないまま経費が支出されているということです。「運営方針に定められた成果指標は、区民アンケートの測定値を意味するものであるから区民アンケートの目的は達成されている」などと言う単純なものではありません。

運営方針の指標の測定や評価を区民アンケートの結果で行うのであれば、区民アンケートはその目的を達成できるように適切に設計、実施されなければならないところ、実施機関の不作為などによりそのようにはなっておらず、区民アンケートの結果は何を意味するものであるのかの解釈ができないものになっているという点こそが、問題の本質です。

この点につき実施機関は「必ずしも母集団の代表になっていないことを認識した上で…」などとしながら、区民アンケートの結果をそのまま運営方針の評価に用いており、「母集団の代表になっていない」ことが何を意味するものなのかをまるで認識していません。

#### オ 原因について

情報公開審査会への説明にあった「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（このような集計方法を「リストワイズ削除」と言いますが、これが妥当性を持つのは、回収率が十分に高いか、あるいは回答者と非回答者の間に回答傾向の差がないと判断できる合理的な理由がある場合のみです。東淀川区役所はこのような集計方法が妥当性を持つ根拠について、市民の声では回答を避けています。）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。つまり、運営方針の評価を区民アンケートの結果で行うのであれば、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年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート調査業務委託仕様書に掲げられた「3 調査目的」を「4 調査対象」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。

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。

上記の通り、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。また、市民の声の回答でも、全く論理的な説明ができていないこともこれを証明しています。また、アで述べた運営方針の評価「B」についても、単純に区民アンケートの結果である27.4%と目標値の40%を大小比較しただけのものであり、標本調査の結果は確率変数であり、単純な大小比較はできないも

のであるという認識を欠いています。

このように 27.46%などという低回収率や、標本の著しい偏りでは、結果の信頼性は致命的な打撃を受けることや、標本調査の結果は確率変数であることなど、この種の調査を行うために必要な基本的な素養すら備えていない状態では、区民アンケートを標本調査として適切に設計、実施することなどできようはずもなく、結果については、何一つ知見を得られないものになり果てています。

かつて、1980年代には大阪市が行うこの種の調査の回収率は80%にも及び、標本調査としての妥当性を確保していました。しかしその後、個人情報保護法の施行による個人情報に対する意識の高まりなどもあり、回収率はどんどん下がっていきます。本来であれば標本調査としての妥当性に疑義が生じるほどに回収率が低下した段階で何らかの対策が行われるべきであったところ、そのころには、区民アンケートの本質が標本調査であるということが忘れ去られており、回収率の低下が調査の信頼性に致命的な打撃を与えるものであるという認識を持たず、唯々諾々と前例を踏襲した結果、今日の事態を招いているということです。（ちなみに国が行う標本調査で回収率が重視されているのは、調査の信頼性を確保するためです。国勢調査（これは標本調査ではなく悉皆調査ですが）において回収率向上にこだわるのは、回収率が低下した場合、悉皆調査としての実質を担保できず、国勢調査の結果を他の調査の基礎とするなど、悉皆調査の結果として求められる意味を没却してしまうからです。）

西淀川区や福島区の報告書に「サンプルサイズ 30 未満」との記載があったり、東成区の実施決裁文書や、市民局の無作為抽出アンケートの区長会での説明において「回答者数 400 が必要」であるとするなど、区民アンケートが標本調査であった痕跡は随所に残されています。そして、区民アンケートの結果を区民全体の状態を表すものとして取り扱っていることもこれを証しています。

しかし、標本調査としての妥当性の説明に窮した結果、「あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」との説明を行わざるを得なくなる一方で、区民アンケートの結果を区民全体の状態を表すものであるとして、運営方針の評価などを行うという矛盾をきたしています。

#### カ この区民アンケートの不当性について

このような運営方針の評価のための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で運営方針の評価を行うこと、区民アンケートの結果を「区民の割合」であるとする根拠、あるいは区民アンケートの結果データをアウトカム指標などとして使用することの合理性、妥当性を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運営方針の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。

なお、既に述べた通り東淀川区役所は市民の声の回答や、公開請求、情報公開審査会に対する説明において、「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」を認識、「調査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たものではなく、あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」などとしています。しかし、区民アンケートの普遍的な目的は施策、事業の対象となるもの全体がどのような状態になっているのかを測定し、当該施策、事業を適切に運営することのほうです。そして、そのためには区民アンケートを標本調査として適切に実施する以外に方法はないはずで

す。標本調査に関して、総務省統計局が、中学、高校での授業の副教材として用いることを目的に作成した資料「標本調査とは」を添付します。この中では「標本調査の目的は、標本を用いて母集団の状況をできるだけ正確に復元推計することです。正確な推計結果を得るためには、標本が母集団全体の特徴をよく表したものになるように、つまり母集団のよい縮図となるように抽出することが大変重要です。」（3ページ）、「そのような人たちが、その町の実態を反映した縮図になっているとは言えません。したがって、このような方法で統計調査を行っても、その結果が何を意味するのか、分からないものになってしまいます。」（5ページ）と記載されています。繰り返しますが、これは、中学、高校での授業で用いることを目的に作成されたものです。区役所がこのレベルの知見すら持ち合わせていないということは、区民アンケートが社会的に要請されるレベルに達していないことは明白です。

このように、何を意味するものなのかの評価ができず、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年度東淀川区民アンケート調査業務委託」に要した費用、334,400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

1 - (2) で述べた、「素養を備えない」ということは随所に現れています。市民の声の回答や不存決定の理由に見られる「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…」という文章について、主語が「取得したデータ」になっていますが、代表性を備えなければならないのはデータではなく標本（アンケート回答者集団）です。また業務委託契約の仕様書には「5 調査対象者数（標本数）」には、調査対象者をさして「標本」とされていますが、標本は上記のように回答者集団を指して呼称するものであり、調査対象者ではありません。また、標本調査として適切な結果が得られるような様々な規定が設けられるべきところ、そのような条項は見当たりません。何より報告書に「この報告書は、あくまでアンケートの集計結果であり、区民全体の状況を示すものではありません。」と記載されていることが、区民全体あるいは事業、施策の対象となるもの全体の状況を把握すべき区民アンケートがそのようにはなっていないという事を証明しています。

運営方針については、運営方針が「区民を〇〇の状態にする」という性格のものである以上、その効果の測定は区民の状態が把握できるものでなければなりません。

また、施策、事業が（区民アンケートの回答者を対象とするものではなく）東淀川区全体に関するものである以上、やはり区民のニーズ、評価を把握するための区民アンケートは区民の状態が把握できるものでなければなりません。

母集団たる東淀川区民全体から調査対象を抽出し、そこから得られたデータをもとに東淀川区民全体の状況を推し量るためには区民アンケートを「標本調査」として適切に実施しなければなりません。東淀川区役所は「単なるアンケートと標本調査は根本的に異なるものである」という点についての理解があいまいで、単なるアンケート調査の結果をもって東淀川区民の状態を推し量ろうとしており、区民アンケートの本質が標本調査であるということも、標本調査を適切に実施するための知見も欠いています。

本件に関する令和3年11月19日付大監第105号では、「東淀川区は、市民の声の回答において、『評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、当該アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用して』いる旨説明しており、東淀川区運営方針にいう『〇〇である区民の割合』という指標は、『区民アンケートにおいて〇〇と回答した区民の割合』を意味するものと認められる。」との根拠で却下ということになっていますが、単に市民の声の回答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、東淀川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。

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している現状は、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「大規模災害」（令和2年度運営方針25ページ）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ことです。

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なく、現状の大阪市における社会調査は、社会から当然求められるレベルに達しているとはとても評価できないものです。

また、今日国においては「地方公共団体におけるEBPMの推進」が謳われ、これを受けて大阪市においてもICT戦略においてEBPMの推進が盛り込まれています。このような中、肝心の区民アンケートがこのような状態で放置されることは、将来的には大阪市のみが取り残される恐れがあるということです。

このような事態を放置する結果とならず、実施機関が現在行っていることが問題だらけであるという認識を持ち、何とかしなければならないという意識が生まれるよう、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日付け大監第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。

「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](http://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～」などの的外れ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』と示しているとおりに、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年度東淀川区運営方針に関する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区民アンケートにより運営方針の評価を行うのであれば、そのための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、これを怠り、結果的に区民アンケートは指標を測定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（運営方針の指標の測定）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（運営方針の評価）と全く関連性を持た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、本件契約に係る経費が、目的を達成できないまま支出されていると摘示する。

しかしながら、東淀川区は、市民の声の回答において、「評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、当該アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用して」いる旨説明しており、東淀川区運営方針にいう「〇〇である区民の割合」という指標は、「区民アンケートにおいて〇〇と回答した区民の割合」を意味するものと認められることから、区民アンケートを実施することで運営方針の指標の測定が達成できていると認められ、本件契約に係る経費が、目的を達成できないまま支出されているという事情は認められない。

なお、請求人は、運営方針の評価等を区民アンケートで回答した人の割合で行うならば、実施する区民アンケートは区民全体の状況が推計できるものでなければならぬと主張するものと考えられるが、必ずしもそのような意図をもって運営方針の指標を区民アンケートで回答した人の割合としたとは認められない。

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。