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

令和 2 年度第 2 回住之江区民アンケート（以下「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「運営方針のプロセス指標の取得」（実際にはアウトカム指標としても用いられていますが）であるとされています。区民アンケート依頼文には「今後の住之江区政に反映していくため」と記載され、第 1 回の目的が「広く区民の意見を収集し、令和 3 年度予算・運営方針等に反映させる」であることから、この区民アンケートの目的は運営方針に定められたプロセス指標を取得し、運営方針を評価することにより住之江区政に反映させることであると認められます。

しかし、後述するように、区民アンケートではプロセス指標として求められる要件を備えたデータの取得ができておらず、この意味で実施決裁文書に記載された目的を達成できるものにはなっていません。

その結果、区民アンケートの実施にかかる費用が目的を達成できないまま支出されています。（地方自治法第 2 条第 14 号、地方財政法第 4 条違反）

(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

住之江区役所の令和2年度運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には、プロセス指標として「区民アンケートで【会所会（加賀屋新田会所跡）】などのイベントを実施することで、区民の皆さんが『現在住んでいる地域に愛着を持つ』ことに繋がると思いましますか?」に対して、肯定的な回答をした割合 50%以上【改定履歴あり】」と記載されています。

プロセス指標とは「取組によりめざす指標」であり、「当年度の取組内容」として記載されている「住之江区の魅力を生み出し・発信するため、住之江区が有する有形無形の地域資源を活用し、地域との協働のもと魅力発信に関するイベントを開催する。」などの取組の効果が上がっているかを測定するものであり、ひいては、「めざす状態」として記載されている「長い歴史の中で蓄積されてきた有形無形の地域資源の発掘・活用や、住之江区ならではの文化を創造し、効果的に発信することによって、地域の活性化が進んでおり、住之江区のブランド力がより高まっている状態」が達成されているのか、近づいているのかなどの判断を行うためのものです。

「当年度の取組内容」にしても、「めざす状態」にしても、その対象は住之江区民全体なのであり、これらの成果や達成度合いを表す指標は、住之江区民全体の状態やその変化を表したものでなければならないことは言うまでもありません。そして、区民アンケートの結果をプロセス指標として用いるということは、区民アンケートの結果が住之江区民全体の状態や変化を表すものであるとの前提があることも明白です。

しかし、住之江区役所は区民アンケートを住之江区民全体など施策、事業の対象となるものの状態を表す結果が得られるようにするためにはどうすればよいのかといった検討を何ら行っておらず、対象文書を「区民アンケートの結果がプロセス指標として用いることのできる根拠が示された文書」として行った情報公開請求については不存在となっており、また、この区民アンケートの結果を運営方針のプロセス指標として使用することの合理性について説明が全くできていません。

そして、令和3年8月27日付大住江第43号による裁決書では、「『処分庁の主張』のとおり、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であり、また実際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ことが認められる」とされており、住之江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に過ぎず、運営方針の指標としての意味など持ち合わせていないことを認めています。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。

運営方針において、アウトカム指標を「令和2年度末までに、区民アンケートで『現在住んでいる地域に愛着や親しみを持っている』と回答する割合 90%以上」などと区民アンケートを用いた評価を行うとした以上、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 住之江区役所の説明について

住之江区役所の令和 2 年度運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には、「プロセス指標の達成状況」に「区民アンケートで「広報紙【さざんか】や SNS（フェイスブック・ツイッター・LINE）での地域紹介によって、地域の魅力を知ること、区民の皆さんが『現在住んでいる地域に愛着を持つ』ことに繋がると思いませんか？」に対して、肯定的な回答をした割合 79.5%との記載（これは、令和 2 年度第 2 回住之江区民アンケートによる測定です。）があり、評価は①（ii）（取組を予定どおり実施しなかったが目標は達成）となっています。

これに関し市民の声で「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。」（2021/6/25）とした質問に対しては、「区民アンケート調査結果により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を認識したうえで、必要に応じて様々な関連情報と合わせて、施策・事業を進めるうえでの総合的な判断を行う際に活用しています。」とすることとなり、全く説明になっていません。この説明は事業・施策を進めるうえでの一般論を述べたものに過ぎません。運営方針では、「区民アンケートで「広報紙【さざんか】や SNS（フェイスブック・ツイッター・LINE）での地域紹介によって、地域の魅力を知ること、区民の皆さんが『現在住んでいる地域に愛着を持つ』ことに繋がると思いませんか？」に対して、肯定的な回答をした割合 79.5%」であるとし、目標の 50%を上回ったとして「①（ii）」との評価を行っていますが、これは単純に数値の比較を行っているだけです。（下記で述べる通り、市民の声の回答で「運営方針にかかる目標達成の判断については、区民アンケート調査の結果数値が目標値に達したかどうかで判断することとしています。」としており、また、「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「①（ii）」である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運営方針の指標としての実質を備えたデータを取得できるものにはなっておらず、その目的を達成できていると評価することはできません。

また、「このように偶然の結果にすぎず、何らの意味付けをすることができないようなデータを運営方針の評価に使用することができるのはなぜなのか、論理的に説明してください。運営方針が『住之江区民を〇〇の状態にする』といった性格のものである以

上、区民アンケートの結果データが区民の状態を表すものになっていなければ評価指標などになるはずがありません。」(2021/7/9)とした質問に対しても「運営方針にかかる目標達成の判断については、区民アンケート調査の結果数値が目標値に達したかどうかで判断することとしています。また、区民アンケート調査結果により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を認識したうえで、必要に応じて様々な関連情報と合わせて、施策・事業を進めるうえでの総合的な判断を行う際に活用しています。」と一般的な事実関係を述べるにとどまり、プロセス指標として用いることの根拠については一切説明されません。

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。ここでも不存在的理由は「区民アンケート調査結果により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ないということを認識したうえで、必要に応じて様々な関連情報と合わせて、施策・事業を進めるうえでの総合的な判断を行う際に活用しているため、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、請求対象文書は「住之江区役所が令和2年度に行った区民アンケートの結果データが運営方針のプロセス(過程)指標として用いることのできる根拠が記載された文書」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プロセス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。

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、上記アのとおり、住之江区役所自身が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、区民アンケートの結果が運営方針の指標としての実質を備えたものではないことを認めています。

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」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。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変わらず、このような値に何らかの意味を持たせて指標などとして用いることができるわけがありません。

学問的には、標本調査において、標本から得られたデータ(標本比率)から「〇〇である区民の割合」(母比率)を求めるためには、「母比率の推定」(区間推定)によります。しかし、この資料にも書かれている通りの推定を行うためには「標本が母集団からの確率標本である」という前提条件を満たす必要があります。この条件が満足されな

い場合、「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。」ということになり、結果データは何を意味するものなのかが不明になります。これはまた、「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。」と記載されている通りです。

実際、回収率は著しく低く、標本（回答者集団）は、性別構成比でも年齢階層別構成比でも母集団のそれからの著しい乖離が認められ、標本は全く確率標本にはなっていません。この点は住之江区役所も市民の声の回答や、公開請求、情報公開審査会に対する説明などにおいて認めています。

このため、上記 79.5%などのこのアンケートの結果データは、「肯定的な回答をした割合」であることには間違いないものの、それがどのような意味を持つものであるのかは全く不明であり、「当年度の取組内容」により、住之江区民の状態がどのようなようになったのかを表す（「取組によりめざす指標」）ことが求められるプロセス指標としての実質を備えるものではありません。

この区民アンケートの回答率は27.46%であり、943名の非回答者がいます。

上記の79.5%という値は、この非回答者の状況により、21.8%~94.4%の幅で変動し得るものです。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。

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、区民アンケートの結果は運営方針の指標としての意味など持ち合わせず、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いません。実施決裁文書に記載された「プロセス指標の取得」については、区民アンケートによりプロセス指標を取得すると決定した以上、指標としての実質を備えた結果が得られるよう適切に区民アンケートを設計、実施すべきところ、必要な検討などが行われず、また、そのための素養を備えないため、区民アンケートはあるべき姿になっておらず、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。「実施決裁文書に『プロセス指標の取得』と記載されたてい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しま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。住之江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。）

つまり、運営方針の指標を区民アンケートの結果とするのであれば、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、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、運営方針の指標としての実質を何も備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、市民の声の回答にあった「区民アンケート調査の結果数値が目標値に達したかどうかで判断することとしています」というものについても、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を運営方針の指標として用いることの合理性、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。要するに運営方針の指標を設定する際に、どのようにすれば区民アンケートで指標たりうるデータを取得できるのかの検討を行うか、あるいは検討を行う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、既に述べた通り住之江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（（運営方針の評価を行える）プロセス指標の取得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年度区民アンケート」に要した費用、456,811円が無駄になっています。なお、この金額には第1回分も含まれていますが、区分不可能なものもあるとのことで、全額を示します。

（4）請求する措置の内容

前項に記載した損害を回復する措置を講じてください。具体的には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いたします。

- ・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。不存在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。また上述のようにアンケートの結果データをそのまま「区民の割合」

としており、両者が異なる概念のものであるという理解もあいまいになっています。

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。母集団たる住之江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住之江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。住之江区役所は「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住之江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。（「アンケート」という用語と「調査」という用語が混在している点からも、このことが伺えます。）

本件に関する令和3年11月12日付大監第101号では、「本件調査の目的は、運営方針のプロセス指標の取得であるとされているところ、令和2年度の住之江区の運営方針のプロセス指標は、区民アンケートで肯定的な回答をした割合などが設定されており、本件調査はこの値を得るために実施したものと認められ、目的を達成できていないという事実は認められない。」との根拠で却下ということになっていますが、単に実施決裁文書や運営方針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、住之江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で、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「災害への備え」（令和2年度運営方針28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%（λ=1.96）の下での標本誤差は

400回収（n=400）の場合 ±4.9%

600回収（n=600）の場合 ±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

わかって回収率 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 年度第 2 回住之江区民アンケート（以下「本件調査」という。）に係る経費の支出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運営方針の指標は、区民全体の状態等を表したものでなければならぬところ、本件調査について、区民全体の状態を表す結果が得られるようにするためにはどうすればよいかの検討を欠いており、結果データは、区民の状態がどのようなになったのかを表す指標としての実質を備えるもので

はない、②本件調査に係る経費が、目的を達成できないまま支出されており、法第2条 14号、地方財政法第4条違反であり、事務の目的（運営方針の評価を行える指標の取得）と全く関連性を持たない本件調査を実施し、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。

本件調査は、アンケート調査業務であり、特段の法規定がない限り、どのような調査業務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、地方財政法第4条）。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、本件調査に係る経費の支出は、当該条項に違反し違法性が認められる。

請求人は、本件調査に係る経費が、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、本件調査の目的は、運営方針のプロセス指標の取得であるとされているところ、令和2年度の住之江区の運営方針のプロセス指標は、区民アンケートで肯定的な回答をした割合などが設定されており、本件調査はこの値を得るために実施したものと認められ、目的を達成できていないという事実は認められない。

なお、請求人は、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定めたならば、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ない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定め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。