

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

住吉区役所における令和 2 年度住吉区区民意識調査（以下、単に「調査」と言います。）について、実施決裁文書にはその目的として「インターネットを活用した区民意識調査を実施することにより、『声なき声』など把握しにくいものも含めた多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」と記載されています。また、令和 2 年度住吉区区民意識調査業務仕様書には、調査目的として「『声なき声』など把握しにくいものも含めた多様な区民ニーズや意見・評価などを把握し、様々な関連情報を合わせた調査結果の分析・抽出により今後の区政運営に活用すること。」と記載されています。

しかし、調査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

この調査について、その設問を見てみると、全体の 93.4%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。

以下、これらについて、業務委託契約書及び実施決裁文書に記載された目的が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 運営方針の評価に関する設問について

(ア) 運営方針の指標として区民意識調査の結果を用いることについて

上記のようにこの調査の設問のうち 93.4%が運営方針の評価に関するものになっています。これらの設問について、実施決裁文書や仕様書に書かれた「多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」、「多様な区民ニーズや意見・評価などを把握し、様々な関連情報を合わせた調査結果の分析・抽出により今後の区政運営に活用する」とは具体的には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。

また、対象文書を「区民意識調査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。不存在の理由として示された中で「既に公開したもの」として示されたものはいずれも運営方針に係るものであり、これ以外に文書が存在しないということは、実施決裁文書に示されている「『声なき声』など把握しにくいものも含めた多様な区民ニーズや意見・評価などを把握し、様々な関連情報を合わせた調査結果の分析・抽出により今後の区政運営に活用すること。」とは、実質的には運営方針に定められた指標などの評価を把握し、運営方針を評価することであることを裏付けています。

具体的には、令和2年度住吉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「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：令和5年度までに85%以上」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「災害時の防災体制の確立などにより、区民が災害に対して安全なまちと感じている状態をめざす。」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「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：59.6%（区民意識調査）」と記載されています。

この達成状況の記載は「令和2年度第1回住吉区区民意識調査」のQ10の結果に基づくもので、肯定的な回答は59.6%となっています。

この「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合」については、災害については遍くすべての区民が関係する事項であることから、その対象は住吉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、住吉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、区民意識調査の結果をアウトカム（成果）指標として用いるということは、区民意識調査の結果が住吉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、住吉区役所はこの調査の結果を運営方針の指標として用いることができ

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、この区民意識調査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7月15日付大住吉政第4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意識調査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、住吉区役所は区民意識調査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。

運営方針において、アウトカム指標を「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：令和5年度までに85%以上」などとし、区民意識調査を用いて評価を行うとした以上、区民意識調査は、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、区民意識調査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)の通り区民意識調査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。

何より、「令和2年度第1回住吉区区民意識調査報告書」の2ページの「4）調査結果をご覧ください」際の留意事項に「本調査の回答者は民間調査会社に登録するインターネットモニターであり、回答者の構成は無作為抽出サンプルのように『区民全体の縮図』ではありません。そのため、調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載されています。

他区の例では、調査対象者は母集団から無作為抽出されたものであることがほとんどで、母集団と調査対象者の関係は明確になっています。そして、回答率を高めることにより、運営方針の指標などとしての実質を備えたデータを得ることが可能なものになっていますが、住吉区役所の場合、そもそもの調査対象者が区民全体あるいは施策、事業の対象となるもの全体を代表するものにはなっておらず、どのようにしても、これらの状態（区民ニーズ）が把握できるものにはなっていません。

住吉区の調査の調査対象は「民間調査会社に登録するインターネットモニター」としか書かれておらず、これと母集団との関係はどこにも記載がありません。

この調査の目的に言う「多様な区民ニーズや意見・評価」とは、言うまでもなく住吉区民全体あるいは施策、事業の対象となるものに係るものです。調査対象とこれらとの関係が明確でない以上、調査の回答者から得られたデータが、住吉区民全体あるいは施策、事業の対象となるものに係る「多様な区民ニーズや意見・評価」になるはずがなく、また、区民全体を対象としている運営方針の評価指標たりえるわけがありません。

「あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載されてはいますが、実際には調査の結果データはそのようには扱われておらず、あたかも「『区民全体あるいは施策、事業の対象となるもの全体の状況』を示すもの」として扱われてお

り、住吉区役所はこのあたりの認識が極めてあいまいになっています。

運営方針の評価を区民意識調査により行う以上、区民意識調査は、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、区民意識調査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）の通り区民意識調査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）住吉区役所の説明について

上記のとおり、令和 2 年度住吉区役所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「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：59.6%（区民意識調査）」との記載があり、これは「令和 2 年度第 1 回住吉区区民意識調査」の「【Q10】あなたは、住吉区が災害に対して安全なまちと感じますか。」の結果に基づくもので、回答状況は肯定的な回答が 59.6%となっています。

しかし、住吉区役所はこの区民意識調査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『「区民全体の状況」を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまる』意識調査の結果が『住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合』であると解釈できるのはどのような根拠からですか。」「また、運営方針の成果指標は、比較的容易に入手することができ、過去との比較ができる客観的に測定可能な数値を設定することとなっているはずですが、意識調査の結果が『過去との比較ができる』という根拠もどのようなものですか。」などと質問しましたが、回答はなく、区民意識調査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。

また、請求対象文書を「区民意識調査の結果が『区民の割合』であると解釈できる根拠が記された文書及び、過去との比較ができるという根拠が記された文書」とした情報公開請求は不存在となっています。そして、「このような『あくまで本調査の回答者の回答状況にとどま』り、過去との比較に意味がない区民意識調査の結果を、運営方針において、『めざす状態を数値化した指標』であるアウトカム指標や、『取組によりめざす指標』であるプロセス指標などとして用いることの合理性や妥当性がわかる文書」とした情報公開請求も不存在となっています。

不存在の理由は「当区における区民意識調査はあくまで本調査の回答者の回答状況にとどまること、また、過去との比較は数値の比較でしかないことを認識した上で活用している」、「当区における区民意識調査によって取得したデータはあくまで本調査の回答者の回答状況にとどまるということを経験した上で、必要に応じて様々な開運情報を合わせて、施策・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用しており、調査結果から得られた数値をそのまま託載したものである」となっていますが、これらの文書が不存在であるということは、区民意識調査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。

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、区民意識調査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。

（ウ）区民意識調査の結果が、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）でも述べた通り、住吉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、区民意識調査の結果は、「回答者の状況はこうだった」という以上の意味を持たず、区民意識調査の結果を運営方針の評価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、運営方針で意識調査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。

そして、この区民意識調査のような調査手法は、市政改革室が昨年度まで行っていた「民間ネット調査」に倣ったものであると推察されます。民間企業では、市場の動向を先取りするために、主要な消費者を対象にこのような調査を行うことがありますが、その目的はあくまで「市場の動向を先取りすること」であり、標本調査のように市場や、ターゲットとする消費者全体の状態を把握するものではありません。大阪市の Web サイトに掲載されている民間ネット調査の報告書をみると、住吉区の報告書と同様の注釈がついているにもかかわらず、あたかも標本調査であるかのように扱われていますが、標本が母集団に対する代表性を持たない以上、標本調査になり得るわけがありません。「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」ということであり、標本から得られるデータからは、母集団に関するいかなる知見も得られないということですが、住吉区役所も同様の思い違いをしているようです。

市民の声の回答では住吉区役所は「住吉区では、区民意識調査で取得したデータにつきましては、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しています。」とするのみで、この回答では全く説明にはなっておらず、調査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。

運営方針に記載されたアウトカム（成果）指標「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：令和5年度までに85%以上」を例にとると、災害が遍くすべての区民に関係するものである以上、この指標を策定するためには、区民意識調査を区民全体の状態を把握できるように設計、実施することが求められるにもかかわらず、そのための検討を何ら行っておらず、区民意識調査はそのようなものにはなっていません。

本来であれば、運営方針策定の際に、区民意識調査を用いた運営方針の評価について、区民意識調査で「〇〇である区民の割合」の測定ができるものなのか、区民意識調査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、そのためには区民意識調査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、結果的に区民意識調査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年度第1回住吉区区民意識調査報告書」の2ページ末尾に「本調査の回答者は民間調査会社に登録するインターネットモニターであり、回答者の構成は無作為抽出サンプルのように『区民全体の縮図』ではありません。そのため、調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」との記載があり、住吉区役所は区民意識調査の結果が、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、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、区民意識調査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. 区民意識調査の結果が、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、事実上区民意識調査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、区民意識調査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。

運営方針の指標の測定や評価を区民意識調査の結果で行うのであれば、区民意識調査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、区民意識調査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。

イ その他の設問について

上述のように、「令和2年度第1回住吉区区民意識調査報告書」の2ページの「4）調査結果をご覧ください際の留意事項」には「本調査の回答者は民間調査会社に登録す

るインターネットモニターであり、回答者の構成は無作為抽出サンプルのように『区民全体の縮図』ではありません。そのため、調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載されています。

具体的には。「Q10（略）あなたは、住吉区が災害に対して安全なまちと感じますか。」の結果である、59.6%というデータは、この設問に回答した406名の回答状況を表すものに過ぎず、「区民全体の状況を示すものではありません。」というものである以上、区民全体にこの質問をしたときにどのような値になるのかは全く不明であり、「区民の評価」にはなっていないということです。また、406名の回答者集団が母集団のどの部分を代表するのかも不明で、結局のところ、この調査の結果データからは何らの知見も得られないということです。

この調査の目的である、「多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」、「多様な区民ニーズや意見・評価などを把握し、様々な関連情報を合わせた調査結果の分析・抽出により今後の区政運営に活用する」について、「区民ニーズ」、「区民の意見・評価」とは施策、事業の対象となる集団の状態やその変化であるにとらえることができますが、回答者である406名が、区民全体あるいは施策、事業の対象となるものの代表であると判断することができない以上、この集団から得られるデータを「区民ニーズ」、「区民の意見・評価」として評価することはできず、また、「406人の回答状況が59.6%だった」ということしかわからないようなデータが、「調査結果を的確に施策や事業に反映させる」、「今後の区政運営に活用すること」などできるはずはなく、本調査の目的を達成できないものであることは明白です。

ここでもアで述べた通り、施策や事業に反映しうるデータを取得するために調査を標本調査として適切に設計すべきところ、そのようなことは一切行われておらず、その結果、報告書に上記の記載をせざるを得なくなるなど、調査の目的を達成できるものにはなっていません。

ウ 原因について

上記アにしてもイにしても、その目的を達成するためには、住吉区民全体あるいは施策、事業の対象となるものの全体の状態を正確に把握する必要があります。

調査のQ10で得られた「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：59.6%（区民意識調査）」を例にすると、上述のように59.6%というデータは、回答者である406人の状況（評価）を表すにすぎず、この406人と区民全体との関係が明らかでない以上「区民の割合」として評価することはできません。（この意味で調査での観測値そのものを指標とすることは、それ自体が不当です。）

なお、このデータはおそらく地域防災計画を立案する際の基礎データにもなっているものと思われます。区民の命すらかかっているかもしれないデータの取得にあって、住吉区役所はあまりにも不誠実です。

調査目的を達成するためには標本調査として適切に設計、実施しなければならないところ、住吉区役所はこれをきちんと認識することができていません。「区民のニーズ、評価を把握」するためには、どのような調査を行えばよいのかを判断するための知見を何一つ持ち合わせておらず、また、そのための検討を何一つ行っていません。そのため、

既に述べた通り、目的を達成できるように調査を適切に設計すべきところ、そのようなことは一切行われていません。

アで述べた通り、住吉区役所は、報告書に「あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載しながら、根拠なくこの調査の結果を「『区民全体の状況』を示すもの」として扱うという矛盾をきたしており、この種の調査を行うための素養を欠いているものと認められます。そのため、この調査を、「多様な区民ニーズや意見・評価し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」ためには調査をどのように設計、実施し、結果データはどのように扱うべきであるのかの判断ができず、結果として目的を達成できない契約を締結し、費用を支払うということになっています。

エ この調査の不当性について

このような運営方針の評価のための調査の実施は、「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調査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おらず、また、区民ニーズ、評価の把握もできてはいません。

要するに、運営方針の指標を設定する際に、調査の結果データを用いる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、区民ニーズ・評価の把握のための調査の設計、実施ができていないことが原因で、令和2年度住吉区区民意識調査業務仕様書に掲げられた「4 調査目的」を「5 調査方法」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、その手法である意識調査で目的を達成できるものにはなっておらず、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。（善管注意義務民法第644条、地方自治法第138条の2違反）

その結果、調査にかかる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。

このように、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）調査を実施し、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。

つまり、この調査の不当性についてまとめると、運営方針の評価や、「区民ニーズ、意見の把握」という事務の目的を達成するために、調査を適切に設計、実施をすることができていないということであり、契約の締結や費用の支出という財務会計行為そのものに違法、不当があるものです。

また、既に述べた通り住吉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、「区民意識調査で取得したデータにつきましては、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しています」、「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、区民意識調査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はずです。そして、

そのためには区民意識調査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、区民意識調査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（運営方針の評価や区民ニーズの把握）と全く関連性を持たない（目的を実現できない）区民意識調査を実施し、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年度住吉区区民意識調査業務」に要した費用、1,265,000 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。

- ・この調査のように「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 E B P M の推進ということをうたっています。E B P M 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。不存在決定の理由では、「当区における区民意識調査はあくまで本調査の回答者の回答状況にとどまる」、「過去との比較は数値の比較でしかない」、「調査結果から得られた数値をそのまま記載したもの」などとし、市民の声の回答では「住吉区では、区民意識調査で取得したデータにつきましては、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しています」とし、さらに報告書に「調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」などと

しながら、運営方針の評価などにおいて調査結果を「〇〇である区民の割合」などと「『区民全体の状況』を示すもの」として取り扱っていることがそれを証明しています。

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（調査の回答者を対象とするものではなく）住吉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調査は区民の状態が把握できるものでなければなりません。

母集団たる住吉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吉区民全体の状況を推し量るためには調査を「標本調査」として適切に実施しなければなりません。住吉区役所は「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吉区民の状態を推し量ろうとしており、調査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107号では、「本件契約の直接的な目的は、『声なき声』など把握しにくいものを含めた多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させることであると認められ、ここにいう多様な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。」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、住吉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。また、「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」は当然です。例に挙げた災害に関するものについては、遍くすべての区民に妥当するものであることから、全区民の状態を把握する必要がありますが、ひとり親家庭に対する施策、事業の効果を見る場合には、全区民の部分集合としてのひとり親家庭の状態を把握する必要があるものであり、この場合は「区民ニーズ」とはひとり親家庭のニーズをさすことは明らかなです。しかし、上記のように区民意識調査は、これらを測定できるものにはなっていません。

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、区民意識調査の内容について、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「防災の取組」令和2年度運営方針3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 I C T 戦略において E B P M の推進が盛り込まれています。このような中、肝心の区民意識調査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』と示しているとおりの、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す。

「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いる点について「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』と示しているのとおり、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年度住吉区区民意識調査業務委託（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本件契約による調査は、民間調査会社に登録するインターネットモニターを対象としており、調査対象者と母集団（住吉区民全体）との関係が不明確で、得られたデータは運営方針の評価指標たり得ず、また区民ニーズと評価することもできないもので、調査目的を達成できないものであるが、これは、調査目的を仕様書に定めた調査方法で実現できるかの確認が行われず、結果として目的を達成できないものになっているのであり、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、事務の目的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。

本件契約は、アンケートによる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、本件契約による調査の結果を用いた文書が運営方針に係るものしか存在しないことを理由に、その実質的な目的を運営方針の評価指標などの把握であると主張し、運営方針の指標を測定するには、調査は区民全体の状態を把握できるものでなければならず、また運営方針の評価に関するもの以外の設問についても、区民ニーズや意見等の把握については区民全体の状態を把握できるものでなければ目的が達成できない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、「声なき声」など把握しにくいものを含めた多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させ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、ここにいう多様な区民ニーズなどは、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。