

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	杉 村	幸太郎
同	森 山	よしひさ

住民監査請求について（通知）

令和 4 年 5 月 30 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 3 年 12 月 6 日に（一社）K I Z U N A を相手方として契約した「令和 3 年度区民アンケート調査業務委託」（契約金額:4,171,970 円、事業担当:市民局、以下「本件区民アンケート」と言います。）について、委託内容が契約の目的を達成できるものになっておらず、委託費用が支出の目的を達成され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 令和 2 年度実施分に係る監査結果（以下、「同監査」と言います。）について

本件区民アンケートは、令和 3 年度に監査が行われた令和 2 年度実施分（以下、「令和 2 年度区民アンケート」と言います。）と全く同じ内容で実施されています。

そこで令和 3 年 11 月 12 日付大監第 97 号で出された監査結果について述べます。

(ア) 総論

同監査については、以下の理由により棄却との結論になっています。

- ・指標として定められた、「特定の認識等を有している区民の割合」が意味するものを監査対象所属に確認したところ、アンケートに回答した区民のうち特定の認識等を有していると回答した区民の割合という意味で用いているとの説明があった。そして、これを指標として設定した理由については、無作為抽出した区民にアンケートを行い、同じ条件でアンケートを行えば、区同士の比較や同一区における経年での比較の資料として活用するためとしている。(22 ページ)
- ・本件指標としてどのようなものを設定するかについては、広範な裁量権が認められるところ、区長会議の人事・財政部会及び安全・環境・防災部会は、アンケートで回答した区民の割合を本件指標として設定したものと認められる。そして、施策の進捗状況など経年比較の参考のため、連年、同じ条件でアンケートを行うことは、著しく合理性を欠くものとはいえない。したがって、アンケートで回答した区民の割合を本件指標として設定することは、裁量権の範囲を逸脱濫用するものとは認められない。(22 ページ)

まず、「指標として定められた、『特定の認識等を有している区民の割合』が意味するものを監査対象所属に確認したところ、アンケートに回答した区民のうち特定の認識等を有していると回答した区民の割合という意味で用いているとの説明があった」との点について、請求対象文書を以下の通りとした情報公開請求は、令和3年11月26日大市民第727号により不存在となっています。

「(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。

不存在の理由として実施機関は「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」としていますが、監査の中で実施機関は単に「区民アンケートの結果を指標としている」と説明するのみであり、令和2年度区民アンケートの結果がなぜ指標足りえるのかについての根拠については何ら説明していません。

つまり、実施機関は令和2年度区民アンケートの結果を指標とすることの合理性や妥当性をなんら確認しておらず、説明することができない状態です。これは、2021年12月27日付市民の声での以下の質問に対する回答には何ら具体的な説明がないということでも裏付けられます。

『地域活動協議会を知っているか』との設問に対し『知っている』との北区の回

答割合は令和元年度が 40.0%、令和 2 年度が 42.9%でした。この結果をもって『認知度向上に向けた取り組みの支援』に効果があったと判断できるのはなぜですか。論理的に説明してください。

次に、「本件指標としてどのようなものを設定するかについては、広範な裁量権が認められる」について、「地域活動協議会を知っている区民の割合」を例にすると、これは市政改革プラン 2.0 区政編（以下、単に「プラン」と言います。）の 24 ページ「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」に記載されている「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援する」ための取組が効果を上げているかどうかを判断するために設定されたものです。「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援する」取組である以上、各区民において地域活動協議会を知っている区民が増えているかどうか、つまり文字通りの「地域活動協議会を知っている区民の割合」が増加しているのかどうか判断できなければ、指標にはなりません。しかし実施機関は上記市民の声の回答でも「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。」とするにとどまり、令和 2 年度区民アンケートの結果が、「地域活動協議会を知っている区民の割合」が増加しているのかどうか、「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援する」活動が効果を上げているかどうかを判断できるものであるという根拠については何ら説明できていません。

さらに、「施策の進捗状況など経年比較の参考のため、連年、同じ条件でアンケートを行うことは、著しく合理性を欠くものとはいえない」との点については、令和 2 年度区民アンケートの当該項目は「市政改革プラン 2.0」の進捗状況（平成 30 年度末時点）の 57 ページのとおり使用されています。ここでは、前年度実績との比較などは全く行われておらず、単に目標値に達したのかどうかのみが問題とされています。そして、令和 2 年度区民アンケートの結果は目標値との比較のために、また、目標値の修正のために直接用いられており、「経年比較の参考」などと言うようなものではありません。（現実のデータがどのようなになっているのかの詳細については後述します。）

「市政改革プラン 2.0」の進捗状況（平成 30 年度末時点）の 57 ページには、「24 区中 19 区で目標値以上となった」と記載されており、北区は 28.7%で目標未達などとされています。これについてもこの「目標達成」などとの判断が母集団（北区民全体）についてどのような意味を持つものなのか、具体的には、文字通りの「地域活動協議会を知っている区民の割合」が増加しているのかどうか判断でき、「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援する」活動が効果を上げているかどうかを判断できるものであるのかという点についても、請求対象を次の通りとした公開請求は、令和 3 年 11 月 26 日大市民第 727 号により不存在となっています。同様に市民の声の回答でも説明はできていません。

なお、不存在の理由は「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」となっていますが、報告書には根拠に係る記載などは一切ありません。

「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。

さらに、「経年比較の参考」について、各年度の区民アンケートの結果をグラフにしてみると、以下のようになっています。（グラフ省略）

これを見ると、「地域活動協議会を知っているか」以外の項目には全く方向性が見られず、激しく乱高下しています。例えば「区役所が区民の意見やニーズを把握しているか」の項目の浪速区では平成 29 年度が 31.7%であったものが、翌平成 30 年度には 40.2%と 8.5 ポイントもの上昇となっており、東成区は平成 29 年度が 42.0%、平成 30 年度が 47.7%、令和元年度が 41.7%、令和 2 年度が 42.6%、令和 3 年度が 42.5%であり、平成 30 年度だけが突出しています。

また、「相談や要望に区役所は適切に対応したか」の項目では、生野区は平成 30 年度が 86.9%であったのに、翌令和元年度は 73.0%であり、実に 13.9 ポイントもの下落となっており、逆に東成区では平成 29 年度が 65.2%であったものが翌平成 30 年度には 78.1%であり、12.9 ポイントもの上昇、西区は令和 2 年度が 73.0%であったのに令和 3 年度では 91.5%と 18.5%もの急上昇となっています。また、西成区は 69.2%、75.9%、65.6%、71.8%、75.0%と、上記西区は 82.3%、73.0%、84.4%、73.0%、91.5%と激しく乱高下しています。

「区役所から必要な時に必要な情報が届いているか」も同様で、10 ポイント近くの増加や減少が見られます。

一方、「地域活動協議会を知っているか」の項目では、平成 29 年度～平成 30 年度、令和元年度～令和 2 年度は認知率が向上しているように見えますが、平成 30 年度～令和元年度、令和 2 年度～令和 3 年度はそうではなく、むしろ認知率は低下しているように見えます。この間、認知率向上に向けた取組が同じように継続されていたのだとすれば、各区民における認知率がこのように変化することは考えられません。

「市政改革プラン 2.0」の進捗状況（平成 30 年度末時点）の 57 ページを見ると、「元年度目標（設定・変更等）」のところで、「30 年度実績が元年度目標を上回ったため」として元年度目標が上方修正されています。実施機関が言う「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」とはこのようなことを指しているものと認められます。これは「指標は経年で上昇（下降）していくであろう」と考えていたことをうかがわせます。そしてこれは、「区役所が、相談や問い合わせ内容について適切に対応したと思う区民の割合」について、西区の目標が、平成 29 年度が 75%、平成 30 年度が 83.0%、令和元年度が 84.0%と設定されていることから明らかです。

しかし、実際の区民アンケートの結果は激しく上下し、このような前提からは著

しく乖離しています。西区の例で言うと、平成 29 年度の測定値 82.3%をもとに翌平成 30 年度の目標を 83.0%としたのに、その年度の実績は 73.0%にとどまるなどぐはぐなものになっています。これは生野区でも同様で、目標値を平成 29 年度 75.0%、平成 30 年度 85.0%、令和元年度 88.0%としているのに、実績値はそれぞれ 82.4%、86.9%、73.0%となっており、令和元年度で大きく落ち込み目標と実績の乖離が大きくなっています。

これは、現実の区民の状態がこのように乱高下したものであるとは考えられず、区民アンケートが区民の状態を正しく測定できていない、あるいは施策・事業の効果を適切に測定できていないと考えるよりほかはなく、この区民アンケートの測定結果を用いたプランのマネジメントはできていないと言わざるを得ません。（なお、「地域活動協議会を知っているか」との指標とその他の指標について明らかに違いが見られるのは、指標の持つ性格の違いであると考えられますが、いずれにせよ取組の効果を測定できるものにはなっていないということに変わりはありません。）

このような事態になってしまっている直接の原因は、区民アンケートが文字通りの「区役所が、相談や問い合わせ内容について適切に対応したと思う区民の割合」の測定ができていないことであり、指標の設定やアンケート調査での指標の測定そのものが不適切なものではなく、測定方法としての区民アンケートが適切に設計・実施されていないことが原因です。そして、これの原因は業務に携わる職員の社会調査に関する不見識です。社会一般ではこのような場合には統計学に基づく調査が行われることがスタンダードであり、新聞社での世論調査も統計学を基に行われています。

「本件指標としてどのようなものを設定するかについては、広範な裁量権が認められる」ものだというのはその通りでしょうが、裁量の範囲内であるということができるのは、その設定について合理性や妥当性を説明できることが最低限の前提条件であるはずです。上記のようにこの妥当性や合理性について何らの検討も行わずに、まともな説明もできないような状態であるのに、裁量の範囲内であるということができずはなく、このように説明できないような指標を設定することは裁量権の濫用、逸脱です。

また、「施策の進捗状況など経年比較の参考のため、連年、同じ条件でアンケートを行うことは、著しく合理性を欠くものとはいえない。」との結論については、現実には区民アンケートの結果データは激しく上下しており、「連年の回答者に同様のバイアスがかかっていることは、学術的な厳密さはないとしても、合理的に推測でき」との判断が失当であることを表しています。区民アンケートの結果が「施策の進捗状況」との関連が分からないものである以上、失当であると言わざるを得ません。

参考までに、国が行う労働力調査における完全失業率に関するデータを示します。

<https://dashboard.e-stat.go.jp/graph?screenCode=00060> （図表省略）

この調査は「毎月、全国の約 4 万世帯に居住する 15 歳以上の者約 10 万人を対象に」して実施されるものです。サンプルサイズが約 10 万人なので、信頼水準 95%における標本誤差は約 0.3%であり、グラフの完全失業率のものについては、この誤差と比して極端に上下するものではありません。

一方大阪市のものは「各区 2000 人」を対象に実施されるものなので、区単位で見

ると信頼水準 95%での標本誤差は約 2.1%になります。大阪市のものはこの誤差に比して極端に上下していることが分かります。（ただし、実際の回答者数は約 660 名なので、この場合は約 3.1%になります。）

国のものが毎月の調査で、大阪市のものが毎年のデータなので、測定すべきデータの変動は大阪市の方が大きいものであることは考えられますが、それを考慮しても大阪市のものはデータの変動が極端すぎます。「区役所が区民の意見やニーズを把握しているか」などについて、母集団の状態が経年でそれほど変動がないと仮定すると、測定結果のぶれ幅はこの誤差の範囲に収まっているはずですが、実際には誤差の 2 倍を超える極端な上下を見せています。

測定すべきデータ（実施機関は母比率ではないと主張していますが）を適切に測定できていないことが如実に表れています。この点において「アンケートにおいて回答された区民の割合では、区民全体の状況を推計できるものではないが、連年の回答者に同様のバイアスがかかっていることは、学術的な厳密さはないとしても、合理的に推測でき、その回答結果を経年で比較等することは、著しく合理性を欠くものとはいえない。」との監査の判断は失当であると言わざるを得ません。

ちなみに、国の例を出したりするとすぐに「費用がない」との反応が返ってきますが、費用の問題以前に、この業務に携わる職員が社会調査に関する基本的な知見すら持ち合わせず、適切な調査設計や仕様書の作成ができないということが根源的な問題なのであり、この問題を解決するのにそれほどの費用を要するものとは到底考えられません。

（イ）各論

令和 3 年 11 月 12 日付大監第 97 号で出された監査結果に記載された事項について、以下個別に記載します。

- ・（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）総論に記載のとおりです。

- ・（２）「〇〇とを感じる区民の割合」について前記（１）のとおりであるなら、なぜ「区民の割合」という表現を用いたのか、また区民全体に占める割合以外の値を指標としたのか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。
 - ・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)

まず、「標本が母集団を代表していないことは認識している」との点については、後述する市政改革室の世論調査に関する説明などから、この意味するところについての実施機関の理解は混乱しています。

次に「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」との点については、令和 2 年度区民アンケートを単なるアンケートであると説明するものであると認められます。

しかし、令和 2 年度区民アンケートに関して平成 30 年 6 月 22 日の区長会では次の通りの説明がなされています。

「調査結果の正確性（標本誤差）から、統計学上、1 区あたり 400 弱のサンプル数（アンケート回答者数）が求められる。平成 29 年度は回答率が 23%の区もあったため、予算事情等を加味し、各区 2,000 名を調査対象者数として設定する。」

単なるアンケートは、単純に回答者の回答を集計して結果とするものであり、何らかの値を推定するなどというものではありません。令和 2 年度区民アンケートを単なるアンケートであるとするのであれば、「調査結果の正確性（標本誤差）」などと言う概念が出てくるはずはありません。区長会での説明と監査に対する説明が矛盾しています。（監査に対する説明は虚偽であると認められます。）

- ・（3）「市政改革プラン 2.0（区政編）」の成果指標の測定等についてという文書と、本件契約の調査対象数の決定の関連性、及び 400 弱の回答者数が必要と考えた理由等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。
 - ・「市政改革プラン 2.0（区政編）」の成果指標の測定等については、平成 30 年度区民アンケートの実施にかかる区長会議人事・財政部会の決議文書なので、本件契約の調査対象数の決定に関係する文書ではないが、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、信頼水準は、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 弱必弱必要であることを参考とし」と示しているとおり、調査結果の正確性は担保されている。（17～18 ページ）

これについても上記同様令和 2 年度区民アンケートを単なるアンケートであるとするのであれば、「信頼水準 95%」などという考え方が出てくるはずはなく、また、「調査結果の正確性は担保されている」などという考え方も出てくるはずはありません。そして、「一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準は、95%として調査の設計をされて」いることは事実ですが、これは母比率の推定を行う際の信頼水準を 95%にしているのであり、区民アンケートが単なるアンケートで母比率の推定も行っていないということであれば、信頼水準 95%など何の意味もなく、これに基づいて決定されている「400 弱」も同様に何の意味もありません。これは調査の規模や費用が根拠なく決定されているという事を意味します。

そして、「区民アンケートは単なるアンケートである」という説明と「調査結果の正確性は担保されている」との説明は致命的に矛盾しています。

- ・（４）本件報告書の２ページ、35 ページには、「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値に基づいて、母集団値を推定できます」とあるが、これは、調査結果から、母集団（区民全体、市民全体）の値が推計できるという意味か確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・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であり、本件契約では、母集団の推計は行っていない。区長会議人事・財政部会の決議に基づき、無作為抽出した 18 歳以上の市民を対象に、各区 2,000 人を標本数としてアンケート調査を行ったものである。（18 ページ）

請求対象文書を次の通りとした公開請求では平成 29 年度世論調査報告書が特定され公開されました。

令和２年度区民アンケート調査報告書の２ページに次の記載があります。

２ 標本誤差

（１）信頼区間

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、母集団値を推定できます。信頼度 95%で推定した場合の信頼区間 1/2 幅（標本誤差）は、次の式で算出されます。

例えば、問１の「区役所が区民の意見やニーズを把握しているか」の結果を見ると、「肯定的意見の割合」は男性 41.6%で、ここから導き出される標本誤差の数値は、表にある最も近い値（40%）の「男性」の標本誤差の数値「1.1」です。

つまり、母集団を対象にこの調査を行なったところ、「肯定的意見の割合」の男性が 41.6%の前後 1.1%の区間内、すなわち 40.5%～42.7%の区間内にあることが 95%の確率で期待されるということを意味しています。

そして、標本誤差を求める式も記載されています。

この記載の論理的根拠がわかる文書を公開してください。

つまり、令和２年度区民アンケートは、市政改革室が行っていた世論調査と同じ理論的根拠で実施されているということです。

なお、「報告書を読む際の留意点（大阪市全体）」の記載は令和元年度以後の区民アンケート結果報告書に記載されていましたが、今回の監査請求対象である令和３年度の区民アンケート報告書からは、「母集団の推計（母比率の推定）、具体的には監査結果で言う『特定の認識等を有している区民の割合』の推定を行うものではない」として削除されています。これは事実を隠ぺいするものに過ぎません。

実施機関の「本件契約では、母集団の推計は行っていない」との説明について、「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援する」活動が効果を上げているかどうかを判断するための指標として「地域活動協議会を知っている区民の割合」が指標として設定されているのであり、この活動が効果を上げているかどうか判断するためには、各区民全体において地域活動協議会を知っている人の割合がどのように変化しているものであるのかが把握できるものでなければならないことは言うまでもなく、実施機関の説明は理解できるものではありません。仮に母集団の推計（母比率の推定）を行っていない、つまり、令和2年度区民アンケートの結果が区民全体の状態を表すものではないとするのであれば、令和2年度区民アンケートの結果で、なぜこの判断ができるのかという点について合理的な説明が必要ですが、既述のように実施機関はこの説明ができていません。

また、実施機関は区長会での説明では「調査結果の正確性（標本誤差）から、統計学上」としており、また、監査に対する説明では「調査結果の正確性は担保されている」としています。ここで言う「正確性」については、その根拠を「サンプル数が400弱」で説明していることから、「信頼水準95%のもとでの標本誤差を最大でも5%以内に作る」というものであることは明白です。

また、総務省統計局 Web ページ「調査に必要な対象者数」のページには「学校にある生徒名簿を利用して無作為（ランダム）に調査対象者を決めたとします」との記載があります。これはあっさり書かれていて見落としがちですが、実は極めて重要な意味を持っています。この記載はつまり、標本（ここでいう「調査対象者」）に母集団に対する代表性を持たせるということです。これが担保されない場合、384 という数字には何の意味もありません。

現実には、低回収率を起因として令和2年度区民アンケートの標本（回答者集団）は母集団に対する代表性を喪失しており、「正確性」は全く担保されておらず、調査結果の意味するところは「理論的には無意味」なものになっています。これは他の年度の区民アンケートも同様です。

そして、令和3年度区民アンケートは令和2年度区民アンケートと実施内容は全く同じであることから、理論的根拠も同じものであると認められます。

既述のように令和2年度区民アンケートは、市政改革室が行っていた世論調査と同じ手法で行われており、その理論的根拠も同じものです。世論調査について市政改革室は次の通り説明しています。

まず世論調査の実施目的については、平成30年11月2日付市民の声で「本市で実施している世論調査は、母集団の推計のみを目的としたものではなく」と母集団の推計（母比率の推定）がその目的の一つであることを認めています。同じ回答に「なお、報告書に記載の標本誤差に関する説明については、母集団の推計が可能であるかのような印象を与えることがないよう、今後、表現を工夫してまいります」との一文もありますが、これは低回収率を起因として標本（回答者集団）が偏り、結果として母集団の推計ができるものになっていないとの指摘について、これを退けることができず、このように書かざるを得なくなったものに過ぎませ

ん。

次に、請求対象文書を次の通りとした公開請求については、「根拠に係るもの」として「平成 29 年度世論調査結果報告書（委託業者からの提出分）」、「世論調査結果の表記事項修正に係るホームページ掲載データの更新について（平成 30 年 12 月 7 日決裁分）」、「世論調査結果の表記事項修正に係るホームページ掲載データの更新について（平成 31 年 1 月 8 日決裁分）」が公開されました。

標本誤差を求める式を修正した後の平成 29 年度世論調査結果報告書には別紙の記載があります。ここでは「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。信頼度 95%における測定値（%）の信頼区間 1/2 幅（標本誤差）は、次の式で算出されます。」、「つまり、母集団を対象にこの調査を行えば、「よく知っている」と答える男性が 14.4%の前後 3.0%の区間内、すなわち、11.4%～17.4%の区間内にあることが 95%の確率で期待されるということを意味しています。」と記載され、標本誤差を求める式も記載されています。

これらの記載の目的や根拠が記載された文書を公開してください。

標本誤差とは求めるべき真の母比率と調査によって得られた値との差を言うのであって、これを評価すること自体が、母比率の推定を行っていることの証拠です。

そして、公開された文書のうち「世論調査結果の表記事項修正に係るホームページ掲載データの更新について（平成 30 年 12 月 7 日決裁分）」の添付資料では、調査結果を母比率の推定値とする際の信頼水準を国の調査に倣い 95%にすることが記載されています。

その末尾に記載されている URL は総務省統計局 Web ページ「調査に必要な対象者数」へのリンクです。

これは、観測者が任意に設定する信頼水準及び許容標本誤差で母比率を推定する際に必要なサンプルサイズの求め方に関する説明です。最後の一文「『標本平均（調査から得られる結果）－標本誤差×1.96～標本平均＋標本誤差×1.96』の範囲」の事を 95%信頼区間と言います。（なお、ここで「標本誤差」とされているのは「標準誤差」の誤りです。）これは「つまり、母集団を対象にこの調査を行ったところ（略）95%の確率で期待されるという事を意味しています。」と同じものです。

実施機関は、「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。」としています。

つまり、実施機関が「400 弱の回答者数」とするのは、信頼水準を 95%、許容標本誤差を 5 %として求められるものであると認められます。そして、「調査結果の正確（標本誤差）から、統計学上、1 区あたり 400 弱のサンプル数（アンケート

回答者数) が求められる。」としていることから、根拠は統計学であると認められます。

そして、これは調査から得られる結果を母比率（「〇〇である区民の割合」）として取り扱う際に必要となるものであるもので、調査の目的も母比率の推定であることは疑いなく、「調査結果の正確性は担保されている」の「正確性」とはこの信頼水準 95%や、標本誤差 5 %を指すものであることも明白です。

なお、実施機関は市民の声の回答では「本アンケート調査は、サンプル数を決める際には統計学上の考え方を引用しています」としています。

そして、監査委員に対する説明で「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。」と説明しています。この説明の根拠を求める公開請求は令和 3 年 11 月 26 日付大市民第 727 号で不存在となっていますが、不存在の理由に「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、実際に存在しないため」とあったため、「ここで言う『ホームページで公開されている情報』とは何か」と質問したところ、

「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。

この事実も令和 2 年度区民アンケートの理論的根拠が市政改革室の世論調査と同じものであることの証拠です。

ここでも「信頼性は同じ」であることの説明として統計学を持ち出しています。実施機関の説明は総じて「母集団の推計は行っていない」、「統計学に基づくものではなく、単なるアンケートである」などとしながら、「信頼性」、「正確性」の説明には統計学を持ち出して説明しようとしており、論理的には破綻しています。

なお、この総務省統計局の Web ページには「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」などとの説明はありません。この総務省の Web ページでは、説明を簡便にするために、調査の回収率が 100%であることを暗黙の前提にして、「調査対象者」という用語と「標本」という用語を厳密に区別していません。（これは、末尾に「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。」との説明があることからわかります。）

このため、「標本」を「回答者集団」とであると正しく認識できず、調査対象者の 2000 名であると誤解した結果であると認められます。この点、「400 弱の回答者数」が必要であると考えた根拠との矛盾を生じており、理解は混乱しています。

- ・（５）同じく 3 ページ、36 ページの「回答率に偏りがある」という記述について確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・前記（４）の回答と同様に、本件報告書の 3 ページ、36 ページは、母集団の

男女間・各年齢区分間の割合と比べた回答率の偏りを判断するための統計上の考え方を参考として記載しているものであり、本件契約では、回答率の偏りの検証は行っていない。区長会議人事・財政部会の決議に基づき、無作為抽出した 18 歳以上の市民を対象に、各区 2,000 人を標本数としてアンケート調査を行ったものである。

「本件契約では、回答率の偏りの検証は行っていない」について、請求対象文書を次の通りとした公開請求に対して、令和 3 年 8 月 20 日付大市民第 492 号で「代表性検証シート」及び「平成 29 年度世論調査報告書」が公開されました。

令和元年度区民アンケート報告書（令和 2 年 3 月）（市民局が取りまとめた契約して区民アンケートの報告書）の 2 ページに次の記載があります。

2 標本誤差

（1）信頼区間

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、母集団値を推定できます。信頼度 95% で推定した場合の信頼区間 1/2 幅（標本誤差）は、次の式で算出されます。

例えば、問 1 の「区役所が区民の意見やニーズを把握しているか」の結果を見ると、「肯定的意見の割合」は男性 41.9% で、ここから導き出される標本誤差の数値は、表にある最も近い値（40%）の”男性”の標本誤差の数値「1.3」です。

つまり、母集団を対象にこの調査を行なったところ、「肯定的意見の割合」の男性が 41.9% の前後 1.3% の区間内、すなわち 40.6% ～ 43.2% の区間内にあることが 95% の確率で期待されるということを意味しています。

また、3 ページには、1 ページにわたって「3 母集団の代表性」に関する記載があります。

これら記載の論理的根拠がわかる文書を公開してください。

この代表性検証シートの「4 分散分析により検証」には次の通り記載されています。

「この調査における『回答率(上記 3 の 14 セグメント)は等しい(回答率に偶然ではない偏りが無い)』という帰無仮説を立てる。」

ここでは「この調査における」と明記されており、「本件契約では、回答率の偏りの検証は行っていない」との説明は明確に虚偽です。

ちなみに、ここでは「分散分析」という統計学上の手法を用いていますが、分散分析とは 3 群以上の標本平均を基に、それぞれを抽出した母集団の平均（母平均）のうち少なくとも一つに、他のものと異なっているものがあるかどうかを検定するものであり、ここで用いることは適切ではなく、本来は適合度検定を行うべきものです。このほかにも、「回答率の偏りをみる数値（P 値）」、「統計学上の基準 0.05」など誤った記述が多数存在し、このような点からも統計学に関する不見識が伺えます。（なお、実施機関は「正確性」の説明を統計学に基づいて

行っているにも関わらず、理解が極めて不十分で「正確性」の説明に全くなっていないことや、この代表性検証シートの内容も誤りだらけであることから、そのような状態でまともな調査ができるはずがないということが分かります。)

「代表性検証」とは、日経リサーチの信頼区間に関する資料でいう、「標本が母集団からの確率標本である」という事を確認しようとしたものであることは明らかです。「母集団からの確率標本である」とは言い換えれば「標本が母集団に対する代表性を備えている」ということであり、この条件が満足されて初めて95%信頼区間を求めることや母比率の推定が可能となる（意味を持つ）のであり、この条件を満足できない場合、「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。たとえば以下のような例である。いずれも標本抽出方法に依存しており、測定方法に起因する問題ではない。」と日経リサーチの信頼区間に関する資料に記載されているとおりとなっています。

つまり、95%信頼区間に関する記載の妥当性を確認し、観測値から母比率の推定ができるもの（観測値を母比率の推定値とすることができるもの）であるのかどうかを確認しようとしたものであり、「母集団の男女間・各年齢区分間の割合と比べた回答率の偏りを判断するための統計上の考え方を参考として記載しているもの」などではありません。

- ・（7）請求書の1 請求の趣旨、（2）その行為が違法又は不当である理由、ウ 区民アンケートの目的は達成されているのか（報告書記載の統計学的説明を中心に）の指摘に対する見解を確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。
 - ・本件契約は、区長会議人事・財政部会の決議に基づき、無作為抽出した18歳以上の市民を対象に、各区2,000人を標本数としてアンケート調査を行い、回答結果の数値を加工することなく報告書にまとめたものである。よって、統計学的に推計できるよう設計されたものではない。

これまでの各項目で述べた通り、本件区民アンケートは、市政改革プラン2.0に定められた各指標を統計学的手法（母比率の推定）で測定し、プランを評価しようとしたものにほかなりません。そして、わずか40%足らずという低回収率によりこの目的が達成できなかったものです。

繰り返しますが、「統計学的に推計できるよう設計されたものではない」とするのであれば、いかなる根拠で区民アンケートの結果をもって、「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援する」活動の評価ができるのかについて、合理的な説明がなければなりません。実施機関はこの説明について、根拠資料を提示することも、市民の声で説明することもできておらず、区民アンケートの結果が母集団の変化をとらえるためのものであるのかについても、（ア）総論で述べた通り、そうはなっていません。

実施機関は「標本が母集団を代表していないことは認識している」とも説明し、報告書にも「回答率に偏りがある」と記載している一方で、調査結果をプランに

定められた「戦略・取組の方向性」を評価できるもの、つまりは文字通りの「区民の割合」として取り扱っています。

これは、上記日経リサーチの資料に書かれている、「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」という事を正しく認識していない結果であると認められます。

市政改革室に話を戻せば、民間ネット調査に関して市政改革室は平成 30 年 3 月 14 日付市民の声の回答で次の通り説明しています。

「最後に追加でいただきました数値の信頼区間のご質問については、前述のように『民間ネット調査』はサンプルが母集団の代表となっていないことから、非標本誤差が大きく 95%信頼区間に関しましては、お示しすることができないことを申し添えます。」

そして、この回答の時点で大阪市 Web サイトに掲載されていた世論調査結果報告書の末尾には 95%信頼区間に関する記載があったことから、世論調査については民間ネット調査とは異なり、その標本（サンプル）は母集団の代表になっており、95%信頼区間を示すことや、母比率の推定ができるものであると考えていたことは明白です。そして、市政改革室はこの後の平成 30 年 11 月 2 日付市民の声の回答では次の通りとしています。

「なお、報告書に記載の標本誤差に関する説明については、母集団の推計が可能であるかのような印象を与えることがないよう、今後、表現を工夫してまいります。」

これは既述のとおり、低回収率を起因として標本（回答者集団）が偏り、結果として母集団の推計ができるものになっていないとの指摘について、これを退けることができず、このように書かざるを得なくなったものに過ぎません。そして市政改革室はこの直後に世論調査を含む「マーケティングリサーチツール」をすべて廃止してしまいます、その際に廃止理由を「いくつかの所属で世論調査が行われるようになった」ことを挙げていますが、無責任にも上記「母集団の推計が可能であるかのような」などの点についてそれらの所属に説明することを怠っています。その結果、本件区民アンケートのように、その結果が何を意味するのかが分からない（日経リサーチの資料でいうところの「その計算結果は理論的には無意味」）ような調査が引き続き行われるという結果になってしまっています。

・その他

監査結果の判断（案）に「アンケートにおいて回答された区民の割合では、区民全体の状況を推計できるものではないが、連年の回答者に同様のバイアスがかかっていることは、学術的な厳密さはないとしても、合理的に推測でき、その回答結果を経年で比較等することは、著しく合理性を欠くものとはいえない。」と記載されている点について、これは問題の本質に関して認識を誤っています。

まず、「経年で比較」については上述のように、公表されている令和 2 年度区民アンケートの結果が目標に達したかが記載されているのみであり、前年

度比較などは記載されていません。そして、令和2年度区民アンケートの結果をもって目標や前年度実績を上回ったかどうかを適切に判断するためには「母比率の検定」や「母比率の差の検定」などの統計学的な確認が必要となりますが、令和2年度区民アンケートの結果と目標値との単純な大小比較であり、これではたとえ調査が適切に行われているものであるとしても、「目標達成」などとの判断が誤っている確率は最悪のケースでは50%にも上ります。そしてこれは「『市政改革プラン2.0』の進捗状況（令和元年8月末時点）」

<https://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/cmsfiles/contents/0000486/486790/R1.8storimatomehontai2.pdf>

で現実のものとなっています。

ここで此花区は実績値と目標値がともに23.0%であり、目標達成と判断されていますが、この判断が誤っている確率が50%になります。つまり、此花区全体で見た時に、「地縁型団体が行う活動に参加している区民の割合」が23.0%に達したとの判断が誤っている確率が50%に上るということです。

そして、調査が適切に行われていないという事を考慮するともはやこの確率は評価不能に陥ります。

「連年の回答者に同様のバイアスがかかっていることは、学術的な厳密さはないとしても、合理的に推測でき」、「その回答結果を経年で比較等することは、著しく合理性を欠くものとはいえない。」との点について、これは「標本調査としての妥当性が少しは残っているであろう」との甘い認識の上に立っているものと考えられますが、（ア）総論で示したグラフのとおり区民アンケートは標本調査としての妥当性など欠片も残っておらず、区民アンケートの観測値の経年変化は、母集団の変化あるいは施策事業の効果を適切に反映したものであるとは到底考えられず、何を意味するものなのかが解釈できないものになってしまっています。このように結果の信頼性が分からず、母集団全体あるいは施策事業の効果の評価ができていないような調査が「著しく合理性を欠くものとはいえない」などとすることができるはずがありません。

そして、これよりも問題であるのが、観測された値やその変化が母集団全体における値やその変化と相関を持つものであるのか、あるいは施策、事業の効果を反映したものになっているのかどうかについて、合理的な説明ができていないということです。

「区民全体の状況を推計できるものではない」と言っている段階で、両者に相関があるとは言えないと言っているわけで、区民アンケートの結果が、「地域活動協議会の認知度向上に向けた支援」の評価ができるものであるということが説明できないということです。具体的には、令和2年度区民アンケートの結果をもって、各区民における地域活動協議会の認識率がどれくらいであるのか、また、その変化はどのようになっているのかについて合理的な説明ができず、ひいては「地域活動協議会の認知度向上に向けた支援」が有効であるのかどうかについても適切な判断ができないということであり、このように調査が妥当性を持つはずがありません。

根源的な問題は、この説明ができず、区民アンケートの目的に関する妥当性や合理性を何ら確認しないまま、経費を支出していることです。

社会一般では、統計学に基づいた調査により効果判定などを行うことがスタンダードになっています。大阪市の行う調査がこのレベルに達していないことこそが。善管注意義務違反であり、民法第 644 条違反です。

判例でも実施機関の長は地方公共団体に対して善管注意義務を負うとするものも存在します。

令和 3 年 10 月 14 日の監査委員会議事要旨などを見ると「標本調査とまるでかけ離れたものなのに、標本調査のように見せかけているのが問題である。」などの記載があり、令和 2 年度区民アンケートが全く標本調査の体をなしていないという認識になっているのに、令和 2 年度区民アンケートの結果が不当なものであるとは言えないという結論になってしまっていることが理解できません。

世論調査を市民局広聴相談課が所管していた時代には、大学教授などの専門家の関与を受け、世論調査は標本調査（統計調査）として実施していました。これが平成 24 年度に所管が市政改革室に移るとともに専門家の関与がなくなり、そしてこれを契機として統計学的根拠が忘れ去られ、適切に実施することができなくなったということが実態です。標本調査である以上、回収率が著しく低くなってしまうえば、結果の信頼性は致命的な打撃を受けるという認識が必要ですが、市民局の時代に 70～80% ほどもあった回収率が、市政改革室に所管が移る前の最後の年度である平成 23 年度には 68% 程度にまで下がっています。本来であれば「これ以上回収率が下がるのはまずい」と適切に認識し、回収率向上に向けた対策を講ずるべきところ、このような問題意識を持つことなく漫然と前例踏襲を続けた結果、今日のような事態になっています。市政改革室や市民局などは標本調査とただのアンケート調査の違いも認識しておらず、世論調査の標本調査としての不適切な事項を指摘されるたびに詭弁を弄しているだけです。

このような状態で妥当な調査が実施できるはずがありません。

イ 本件区民アンケートの目的について

本件区民アンケートの目的については、業務委託契約書及び事業実施に係る決裁文書に次の通り記載されています。

全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、全区共通的な指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とするため、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを実施する。

ここで言う「全市的な課題」について、請求対象を次の通りとした公開請求は、令和 4 年 2 月 16 日大市民第 973 号により不存在となっています。

令和 3 年 12 月 6 日に（一社）K I Z U N A を相手方として契約した、「令和 3 年度区民アンケート調査業務委託」（契約金額：4,171,970 円、事業担当：市民局）について、
(略)

この業務委託契約は市政改革プラン 2.0 の成果指標測定のために平成 29 年度—令和元年度に行った区民アンケートを引き続き行うものですが、令和 2 年度実施分に係る住民監査請求において、実施機関は監査委員に対して次の通り説明を行っています。

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通り説明があった。

・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。

市政改革プラン 2.0 に定められた指標のうち、「地域活動協議会を知っている区民の割合については、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あり、この点は令和 3 年 11 月 26 日付不存在による非公開決定（大市民第 727 号）において実施機関も認めています。

4. 本契約により得られた結果により、地域活動協議会の認知度向上に向けた支援の評価が可能であるとする根拠が示された文書

なお、上記決定では「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」とされていました。

示された文書を確認しましたが、上記根拠に関する記載などはありませんでした。文書の特定を誤らないでください。

「4. 本契約により得られた結果により、地域活動協議会の認知度向上に向けた支援の評価が可能であるとする根拠が示された文書」については、令和 3 年 8 月 30 日付け大市民第 517 号の公開決定通知により既に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、実際に存在しないため。

令和 3 年 8 月 30 日付け大市民第 517 号の公開決定通知により既に公開した区長会議資料とは次の通りです。

調査審議案件提出シート（様式 1）_安全・環境・防災部会

次期市政改革計画に掲載されない現行プランの「取組項目」及び「指標」の令和 2 年度以降の取扱いについて

調査審議案件提出シート（様式 1）_人事・財政部会

調査審議案件補助シート（別添様式 2）_人事・財政部会

次期市政改革計画に位置付けられない項目にかかる全区共通実施内容について

本件アンケートの目的について、「【全区で目標を設定し把握する指標とその測定手法】」として、「指標（測定内容）」を「地域活動協議会を知っている区民の割合」などとして、「測定手法」を「全区統一様式による区民アンケート（無作為抽出）※区政支援室に予算を配布して一括実施」などすることが記載されています。

これらから、本件区民アンケートの目的はプランに定められた成果指標の一部を引き続きそれまでと同じ手法（「区民アンケート」）で測定し、プランの「戦略・取組の方向性」に定められた「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援」するための活動などの評価を行おうとするものです。

そして、本件区民アンケートの報告書からは、令和２年度区民アンケートの２～３ページ、３５～３６ ページにあった記載が削除されていますが、実施内容が全く同じであることから、これらに記載されていた理論的根拠も同じであると認められます。なお、市民局はこれらの記載を削除した理由を、「母集団の推計を行っているとの誤解を招かないよう」としていますが、区民アンケートの目的が母集団の状態を推計し、「戦略・取組の方向性」に記載された、「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援」などの効果を測定するものであることは、アで述べた通りです。

ウ 区民アンケート合理性、妥当性にかかる実施機関の説明について

まず、上記令和４年２月１６日大市民第９７３号では、不存在の理由が次の通り記載されています。

「４．本契約により得られた結果により、地域活動協議会の認知度向上に向けた支援の評価が可能であるとする根拠が示された文書」については、令和３年８月３０日付け大市民第５１７号の公開決定通知により既に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、実際に存在しないため。

公開された資料に根拠に係る記載が見当たらないため、実施機関に確認したところ、該当箇所は「次期市政改革計画に掲載されない現行プランの『取組項目』及び『指標』の令和２年度以降の取扱いについて」の別紙であると説明がありました。

しかし、ここには「地域活動協議会の認知度向上に向けた支援」の評価を行うために、「地域活動協議会を知っている区民の割合」を指標として、その指標を「全区統一様式による区民アンケート（無作為抽出）」で測定することを決定したことが書かれているだけであり、公開請求した「本契約により得られた結果により、地域活動協議会の認知度向上に向けた支援の評価が可能であるとする根拠」の記載はありません。

市民局担当者にも「対象文書はこれではない」旨を伝えましたが、「これ以外に公文書はない」として、この決定を行っています。

また、市民の声での説明は、２０２１／１１／１２のものでも、

・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）

この「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。

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。

とした質問に対して、回答は次の通りとなっています。

市政改革プラン ３．０ に掲載されない「指標」については、令和３年８月 ３０ 日付け大市民第 ５１７ 号通知による公開資料のとおり、区長会議（安全・環境・防災部会、人事・財政部会）の決議により、区民アンケートで測定するとしたもので、また、経年による変化についても把握することとしております。

本アンケートの正確性については、これまでもお答えさせていただきましたと

おり、「一般的に国などが行っている標本調査で、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」を参考として、過去の平均回答率を考慮して各区 2,000 名の無作為抽出された区民を対象に実施し、その回答者数は令和 3 年 7 月 30 日付け大市民第 444 号通知により公開しております区民アンケート報告書に記載のとおりです。

「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は何か」と質問しているにも関わらず、説明は「区長会議（安全・環境・防災部会、人事・財政部会）の決議により、区民アンケートで測定するとしたもの」とするのみであり、根拠についての合理的な説明は全くありません。

また、「本アンケートの正確性」についても、「正確性」の意味するところは何であるのか、「サンプル数が 400 弱必要であること」を満たしていればなぜ「正確性」が担保されるのかの説明が全くありません。（既述のようにここでの「信頼水準 95%」や「その場合のサンプル数が 400 弱必要」との回答は統計学的には全く話にならないものです。）

全体として「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」は全く説明がありません。

前述のとおり、本件区民アンケートの目的や理論的根拠は令和 2 年度区民アンケートと同じものであると認められるので、本件区民アンケートがその目的を達成できるものにはなっていないことは、アで述べたことがそのまま当てはまります。

エ 区民アンケートの目的は達成されているのか

上記イで述べた通り、本件区民アンケートの目的は、プランに定められた成果指標の一部を引き続きそれまでと同じ手法（「区民アンケート」）で測定し、プランの「戦略・取組の方向性」に定められた「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援」するための活動などの評価を行おうとするものです。

既に述べた通り、実施機関は、この目的が達成されていることが分かるものとした公開請求は不存在としており、2021 年 11 月 12 日付「市民の声」の回答にもこの説明はなく、ただ、「区長会でそのように決定したものである」との説明を繰り返すばかりであり、合理的な説明ができない状態であると認められます。

そして、この目的が達成できていないことやその根拠についてはアで述べた通りですが、ここでは個々に詳しく述べます。

（ア）令和 3 年度区民アンケート報告書の記載について

まず、報告書の 2 ページに「※『区民の割合』は、アンケートにおいて回答された区民のうち、肯定的な回答をされた区民の割合により測定」と記載されています。そして、3 ページには「本報告書はあくまで本アンケートの回答者における回答状況を集計したものであり、区民全体の状況を表すものではありません。」と記載されています。

この報告書で言う「区民の割合」は「区民全体の状況を表すものではない」ということですが、「地域活動協議会を知っている区民の割合」を例に言うと、これは

「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援する」取り組みの評価を行うためのものであり、区民全体の状況、つまり区民のうち地域活動協議会を知っている人が増えたのかどうか分からないければ、この評価を行うことはできません。

報告書の記載のとおり、あくまでアンケートの結果に過ぎず、区民全体の状況を表すものではないということであれば、そもそもの区民アンケートの目的であるプランの「戦略・取組の方向性」に定めた内容の評価するための指標を測定するということはできていないと言わざるを得ません。

そして、実施機関はこの目的が達成されているという事を公開請求でも市民の声でも「区長会で指標を定め、その指標を区民アンケートで測定することとしたものである」との説明にとどまり、なぜその区民アンケートでプランの効果測定ができるのかについては合理的な説明が全くありません。

(イ) 「本アンケートの正確性」について

まず、実施機関は監査に対して「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、信頼水準は、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。」と説明しています。

また、2021 年 11 月 12 日の市民の声の回答でも「本アンケートの正確性については、これまでもお答えさせていただきましたとおり、『一般的に国などが行っている標本調査で、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』を参考として、過去の平均回答率を考慮して各区 2,000 名の無作為抽出された区民を対象に実施し、その回答者数は令和 3 年 7 月 30 日付け大市民第 444 号通知により公開しております区民アンケート報告書に記載のとおりです。」と説明しています。

さらに監査に対する説明では「2,000 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。」とも説明しています。

「統計の入門書にも書いてありクリアできる」とのことなので根拠は統計学であると認められます。

(2) -ア- (イ) でも述べた通り、実施機関はなるほど統計学園の調査に必要な対象者数のページで求められた回答者数を満足することができれば信頼水準 95%での標本誤差を 5%以内という精度が担保されると考えていたものと認められます。

そして、市民の声の回答で「その回答者数は令和 3 年 7 月 30 日付け大市民第 444 号通知により公開しております区民アンケート報告書に記載のとおりです」とされているとおりであり、これの「回収合計」をみるとなるほどいずれも「400 弱」を優に上回っています。これにより実施機関はこれを根拠に上記の精度が担保されていると考えていたということが認められます。

しかし、これも (2) -ア- (イ) に記載した通り、標本が母集団に対する代表性を備えない場合、調査結果は「理論的には無意味」なものになってしまいます。

実施機関は監査に対して「標本が母集団を代表していないことは認識している」と説明する一方で「正確性は担保されている」と説明しており、「標本が代表性を備えない場合には、調査結果は無意味なものになる」という事実を正しく認識していません。（この必要な知見を全く備えることなく事務を行っているところに民法第 644 条、地方自治法第 138 条の 2 に違反する違法が存在しています。）

そして、現実には実施機関の言う通り、本件区民アンケートの標本は母集団の代表にはなっておらず、結果は無意味なものになっています。

その結果、(2) -ア- (ア) で示した通り、区民アンケートは母集団の変化あるいは施策事業の効果を適切に把握できるものには全くなっておらず、何を意味するものなのかが解釈できないものになってしまっています。

(ウ) 調査対象者数を各区 2,000 人としていることについて

報告書の 5 ページを見ると、この区民アンケートの調査対象者は各区 2,000 人とされています。これについて、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、1 区あたり 400 弱のサンプル数（アンケート回答者数）が求められる。平成 29 年度は回答率が 23% の区もあったため、予算事情等を加味し、各区 2,000 名を調査対象者数として設定する」と説明されています。（なお、この説明は平成 30 年度実施分に係るものですが、「令和 3 年度区民アンケート調査業務委託」仕様書と「令和 2 年度区民アンケート調査業務委託」仕様書で定められている業務内容はほとんど同じで、令和 3 年度の区民アンケートは令和 2 年度までのものとその手法は全く同じです。以下、これを前提に議論を進めます。）

区長会での「1 区あたり 400 弱のサンプル数（アンケート回答者数）が求められる」との説明の根拠として、実施機関は監査に対して「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、信頼水準は、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、調査結果の正確性は担保されている。」と説明しています。

しかし、アで述べた通り、国などの調査で信頼水準を 95% にしているのは、母比率の推定を行う際の信頼性の設定という意味で行われているものであり、実施機関の「本件区民アンケートが母比率の推定を行うものではない」との説明のとおりであれば、信頼水準 95% などは何の意味もありません。逆に本件アンケートが母比率の推定を行うというものなのであれば、区長会での説明「平成 29 年度は回答率が 23% の区もあったため、予算事情等を加味し、各区 2,000 名を調査対象者数として設定する。」との説明について、回収率 23% などでは標本の代表性を確保することができず、結果として調査の目的を達成できるものにはならなくなってしまうことから、このような低回収率を想定することはあり得ません。どちらにしても 2,000 名という調査対象者数には根拠はありません。

(エ) 情報公開審査会答申第 492 号について

2021 年 6 月 15 日に出された情報公開審査会答申第 492 号について、「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、『市政改革プラン（区政編）の進捗状況（平成 30 年 8 月末時点）』に掲載した内容はあくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」との記載があり、この内容での説明が実施機関から情報公開審査会に対して行われたものであると認められます。

この情報公開審査会に対する説明は、（ア）で示した監査に対する「正確性は担保されている」などとの説明と真っ向から矛盾しており、実施機関は場面場面で説明の内容を変え、その場をしのぎようとしています。

情報公開審査会に対する「あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」との説明に関しては、既述のとおり区民アンケートの結果がなぜ目的を達成できるものになっているのかについて実施機関は全く合理的な説明ができていません。「指標は区長会で決定したもので、その指標はアンケートの結果そのものであるから目的は達成できている」との詭弁を弄するばかりで、肝心の「なぜ施策、事業の効果測定ができるのか」については全く説明がありません。

（オ）結論

以上のことから、区民アンケートはその目的である「プランに定められた成果指標の一部を引き続きそれまでと同じ手法（『区民アンケート』）で測定し、プランの『戦略・取組の方向性』に定められた『地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援』するための活動などの評価を行うこと」が達成できていません。

オ 原因について

この区民アンケートが標本調査として成立していない根本的な原因は設計ミスにあります。区長会での説明では「調査結果の正確性（標本誤差）から、統計学上、1 区あたり 400 弱のサンプル数（アンケート回答者数）が求められる。平成 29 年度は回答率が 23%の区もあったため、予算事情等を加味し、各区 2,000 名を調査対象者数として設定する」となっていました。前半は良いとして問題は後半です。「平成 29 年度は回答率が 23%の区もあったため」となっていますが、区民アンケートの本質が標本調査であり、標本調査が正しく行われるためには何が必要であるかをきちんと認識できていれば、23%などという回答率を前提にするはずがありません。このように回答率が低い場合は、無回答誤差と標本の偏りによる誤差という二種類の非標本誤差が大きくなり、調査結果の信頼性に致命的な打撃を受けるということが正しく認識できていなかったものと考えられます。

そして、認識がきちんとできていれば、業務委託契約の仕様に関しても、調査結果が統計学的批判に耐えられるようなものにするための様々な規定が設けられていたはずで

す。つまりは統計学に関する知識があまりにも不足していた（民法第 644 条、地方自治法第 138 条の 2 違反）ため、低回答率にも問題意識を持たず、仕様の策定にあたっても、調査結果の信頼性を担保するための規定を設定することができず、その結果、目的を達成できない業務委託契約を締結し、費用を支払うということになっています。（地方自治法第 2 条第 14 号、地方財政法第 4 条違反）

(3) その結果、大阪市に生じている損害

1－(1)に示した「令和3年度区民アンケート」に要した経費4,171,970円が無駄になっています。

(4) 請求する措置の内容

(3)記載の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うたっています。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

本件区民アンケートと同じ手法で行われている各区の区民アンケートは、例えば浪速区の令和2年度運営方針の「アウトカム指標の達成状況」において「災害時の避難場所を把握している区民の割合（区民アンケート（区実施分）73.3%」などとして使用されています。この73.3%は回収率がわずか30.15%しかないような区民アンケートの結果であり、現実の浪速区民の状況からは著しく乖離していることが容易に考えられ、また、感覚的にも73.3%の人が災害時の避難場所を認識しているとは思えません。ある区では「区民アンケートのデータは信用できない」として防災担当部署からは相手にされていないとの話も聞きました。

このようなデータを基に防災計画を立案しているのだとすれば、災害が現実のものとなったときに計画が正しく機能せず、失われるはずではなかった人命が失われてしまうという最悪の可能性すら考えられます。

しかし、各区役所は区民アンケートが各区民の状態を正しく把握できるものになっているのかについて全く真摯に向き合おうとせず、組織的体面を保つために詭弁を弄してばかりです。

その中にあって、都島区はこの問題に向き合い、区民アンケートを都島区民の状態を正しく測定できるものにするための取組を進めてくれています。令和4年2月8日付市民の声No. 2252-10015-001-01の回答では、

「過去の区民アンケートは、特に若い世代の回答率が低いことなどから、統計学的検定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認識しております」

と問題点を正しく認識し、

「そこで、昨年のご意見を踏まえ、統計学に関する参考書籍を活用し、担当職員の知識習得を進めるとともに、令和2年度区民アンケートより、若い世代の回答率が向上する取り組みとして、設問の精査や送付用封筒の工夫、オンライン回答への誘導等を行った結果、回答率が改善されました。（令和元年:28.8%、令和2年:40.8%）本回答結果は、許容誤差5%を前提にした必要な回答数を確保できているものの、依然として各年齢区分間で回答率に偏

りがある結果となったことから、令和3年度については、更なる回答率の引き上げ等に向け、実施手法を見直しています。」と問題解決への取り組みを進められています。都島区役所を訪れて話を伺ったところ、予算のない中、統計調査士に相談しながら調査を進められており、市民の声の回答にある回収率の改善もその成果であるとのことでした。しかし、統計調査士に「代表性のある標本を得るためには、回収率は最低でも60%は必要である」と言われたとのことで、その点は困難であると考えているとのことでした。

少なくともこの方向で進む限り都島区においては、区民アンケートを用いた運営方針のマネジメントは改善の方向に進むものと思われます。

この都島区の取組が全市的なものになり、大阪市全体で施策事業が大阪市民の状態に即したものになるようにするためにも、今回の監査請求は重要な意味を持っているものと考えています。

監査委員各位のご賢察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、当該職員の財務会計上の行為をとらえて改正前の法第242条の2第1項第4号に基づく損害賠償責任を問うこと（いわゆる代位訴訟）ができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、当該原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である。（最高裁平成4年12月15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3年度区民アンケート調査業務委託（以下「本件委託」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、本件委託の目的は、市政改革プラン2.0で定められていた成果指標の一部を引き続き測定し、市政改革プランで定められていた「地域活動協議会が地域住民に知られるよう支援」するための活動等の評価を行うことであり、その成果指標は、「地域活動協議会を知っている区民の割合」などであるところ、本件委託は、「区民の割合」を把握できるものになっておらず、目的を達成できない業務委託契約を締結し、費用を支払うことになっている（法第2条第14項、地方財政法第4条違反）といった点を摘示している。

本件委託が目的としているのは、市政改革プラン2.0の終了後、次期計画に掲載されないが、引き続き全区において目標値を設定する指標（以下「本件指標」という。）の把握であるところ、本件指標については、令和3年11月12日付け大監第97号において、監査対象所属の説明をもとに、アンケートに回答した区民のうち特定の認識等を有していると回答した区民の割合（以下「アンケートで回答した区民の割合」という。）を指標として設定したことが認定されている。請求人は、この監査対象所属の説明について、根拠が分かる文書が不存在であることを指摘するが、この説明は、本件指標を設定する際の監査対象所属の認識に関わるものであって、根拠が分かる文書が不存在であることは何ら不自然なものではない。

したがって、本件指標は、アンケートで回答した区民の割合であると認められ、本件委託は、これを得るために実施するものと認められることから、目的を達成できないという事実は認められない。

また、請求人は、各区において地域活動協議会を知っている区民が増えているか等が判断できなければ指標になり得ない、経年比較の参考としてもアンケートの結果は現実の区民の状態に関わりなく乱高下しているとして、指標の設定について裁量権を濫用、逸脱している旨主張しているが、これらは財務会計上の行為である本件委託に先行して行われた指標の設定が適切なものになっていないとの摘示である。

この点、上記最高裁平成4年判決のとおり、財務会計上の行為の違法を理由に、職員等にその財務会計上の行為による支出相当額の返還を求めることができるのは、財務会計上の行為に先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、当該原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られるところ、請求人のこれらの指摘は、原因行為の不当に関するものに限られており、財務会計上の行為の違法性について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。