

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 8 月 16 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（以下「請求書」という。）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

浪速区役所における令和 2 年度浪速区民アンケート（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「浪速区役所では、『子どもたちが生き活きと学び、健やかに育つとともに、区民が安全で安心して暮らせるまち』の実現に向けて区政運営に取り組んでいる。

今後の浪速区のまちづくりの基礎となる『浪速区将来ビジョン』（2019. 3. 1 改訂）を策定するとともに、PDCA サイクルを推進する観点から成果指標と目標値を設定した『運営方針』を作成し、これらに基づいて事業を遂行している。

本調査は、事業の成果や目標への達成状況ならびに区民ニーズや意見・評価を的確に把握し、今後の施策や事業に反映することを目的として、無作為抽出した浪速区民に対するアンケート調査を実施する。」と記載されています。また、令和 2 年度浪速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ことが書かれています。異なるのは「アンケート調査」が「区民意識調査」になっている部分のみです。

そして、令和2年度浪速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「令和3年度区民アンケート（区実施分）において、災害時の避難場所を把握している区民の割合75%以上」などの記載があります。

つまり、区民アンケートの目的は運営方針に掲げられているこれら指標である「〇〇である区民の割合」などの測定が目的であると認められます。上記の自己評価には「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%」との記載がありますが、これは「令和2年度浪速区民アンケート」の問12により求めたものです。しかし、浪速区役所はこの区民アンケートの結果を運営方針の指標として用いることの妥当性について何ら確認をしておらず、説明もできない状態です。

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指標の測定について、区民アンケートで指標の測定ができることの確認や、指標を測定する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、結果的に後述するように区民アンケートは指標を測定できるものにはなっていません。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指標測定が不当なものとなっています。

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

1-（1）でも述べたように、この区民アンケートの目的は運営方針に定められた「〇〇である区民の割合」などの指標の測定です。（なお、後述するようにこの「区民の割合」の意味するところについて、浪速区役所の理解は混乱しています。）浪速区役所の令和2年度運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には、アウトカム指標として「令和3年度区民アンケート（区実施分）において、災害時の避難場所を把握している区民の割合75%以上」と記載され、「自己評価」の「アウトカム指標の達成状況」には「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%」と記載されています。この達成状況の記載は「令和2年度浪速区民アンケート」の「問12 あなたは、近くの避難場所を知っていますか。」の結果に基づくもので、回答状況は「知っている」が73.3%、「知らない」が25.4%となっています。

これに関し7月27日に市民の声で「上記問12の結果を『災害時の避難場所を把握している区民の割合』であると解釈できる根拠はどのようなものでしょうか。」「『災害時の避難場所を把握している区民の割合』が増加していると判断した根拠はどのようなものですか。」などと質問しましたが、期日までに回答はありませんでした。おそらく1月8日付の市民の声に対して「区民アンケートにつきましては、本市施策に対するご意見を区民の皆様幅広くお聞きできる手段であると考えております。また、本アンケートの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。」と回答したことをもって「既に回答したもの」との取り扱いになっているものと思われます。しかし、この回答では質問

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。

また、1-(1)で述べた通り、これに関連して行った情報公開請求は不存在となっています。ここでも不存在の理由は「当区における区民アンケート調査によって取得したデータは、母集団の代表になっているとは必ずしも言えないということを認識した上で活用しており、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「上記アンケートで『区運営方針に係る成果指標の測定』ができていることが確認できる文書。具体的には問12の結果が『災害時の避難場所を把握している区民の割合』であると解釈できる根拠が記載された文書」「6月15日に出された情報公開審査会の答申第492号では、上記アンケートと同じ手法で行われている市政改革プラン2.0の成果指標測定のための区民アンケートについて、『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り、(アンケート結果は)あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの』であるとされているところ、このようなアンケート及びアンケートの結果数値を運営方針のアウトカム(成果)指標として使用することの合理性、妥当性が記載されている文書」なので、これが不存在であるということは、区民アンケートの結果を指標である「〇〇である区民の割合」として用いることができるという根拠及び、区民アンケートの結果データを運営方針の成果指標などとして用いることの合理性、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「『浪速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』が前年の29.5%を上回り、『令和3年度末までに40%以上』に近づいていると判断す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、令和元年度浪速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年度浪速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」であるとするができるはずはなく、両者は明確に矛盾しています。これは浪速区役所が、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。なお、8月13日の浪速区役所との電話において、浪速区役所小林係長に対してこの矛盾を指摘したところ、「運営方針には確かに『区民の割合』と記載しているが、これは区民アンケートの測定値のことであり、(『区民の割合』との)表現の問題に過ぎない。」との説明であったが、運営方針には「令和3年度区民アンケート(区実施分)において、災害時の避難場所を把握している区民の割合75%以上」「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%」などと記載されており、区民アンケートで「区民の割合」が測定できるという前提で書かれていることは明白であり、区民アンケートでの測定値が区民の割合ではないとの説明は無理があり、詭弁にすぎません。そして、仮に運営方針に書かれた「区民の割合」が「区民アンケートの結果データ」を意味するとの説明を入れるとしても、「区民アンケートの結果を運営方針の指標として用いることの合理性や妥当性が記載された文書」は不存在となっ

ているので、論理的には破綻しています。浪速区役所として「区民の割合」と「区民アンケートの結果データ」の区分があいまいになっており、混乱しています。

なお、この区民アンケートと全く同一の手法で行われた「市政改革プラン2.0の成果指標測定のための無作為抽出アンケート」にかかる本年6月15日付情報公開審査会答申第492号では、「当該アンケートは市民又は区民全体の状況を統計学的に推計できるよう設計されておらず、（当該アンケートの結果は）あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」であるとされています。

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

実際のところ、問題の本質はここにあります。「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。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、令和2年度浪速区区民意識調査業務委託仕様書に掲げられた「3 調査目的」を「4 調査回数及び調査時期・期間」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。

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

なお、上記の「素養を備えない」ということは、何度も登場する「母集団の代表となっているとは必ずしも言えないということを認識」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年度浪速区民アンケート」の1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、「確率標本でない場合、信頼区間の計算は形式的にはできるが、その計算結果は理論的には無意味である。」ということになっています。上記で言うと、73.3%という値には、母集団に関する何らの意味も見いだせないということです。

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。また、区民アンケートの結果を「区民の割合」であるとする根拠についても同様に何ら確認していません。そして、情報公開審査会に対して上記の説明を行わざるを得なくなり、この時点で行っていることに論理的根拠が存在しないことが露呈したために回答不能に陥っています。要するに、運営方針の指標を設定する際に、区民アンケート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が原因で、上記の事態を招いているわけで、この点に不作為による違法が存在します。

このように、事務の目的（運営方針の指標の測定）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。

仮に浪速区役所の「指標は区民アンケートの結果データである」という主張を入れるとしても、その目的は運営方針の評価であり、上記のとおり「このようなアンケート及びアンケートの結果数値を運営方針のアウトカム（成果）指標として使用することの合理性、妥当性が記載されている文書」が存在しない以上、この目的が達成されているとの説明はできず、また実際にも区民アンケートの結果データは母集団たる浪速区民に対する知見が何ら得られないものである以上、目的を達成できるものになっていないことは明らかです。

問題の原点は浪速区役所令和2年度運営方針において、指標として区民アンケートの結果を用いると決定したことです。

そして浪速区役所は、区民アンケートの結果を指標として用いることが妥当であるのか、どのような区民アンケートを行えば指標として用いることができるのかなどの確認を何一つ行っておらず（善管注意義務（民法第644条、地方自治法第138条の2）違反）、指標の設定が不当なものとなっています。そして、その結果として最終的な目的である区民アンケートの結果を用いた「運営方針の評価」が不当なものとなっています。

つまり、区民アンケートの実施にかかる契約の締結や費用の支出という直接的な財務会計行為の原因行為が違法、不当なものである結果、区民アンケートに要する費用の支出も違法（目的を達成できない）なものになっています。

この点、最高裁判所第一小法廷昭和60年9月12日判決昭和55年（行ツ）84では以下の通り判示されています。

地方自治法二四二条の二の住民訴訟の対象が普通地方公共団体の執行機関又は職員の間違

法な財務会計上の行為又は怠る事実に限られることは、同条の規定に照らして明らかであるが、右の行為が違法となるのは、単にそれ自体が直接法令に違反する場合だけでなく、その原因となる行為が法令に違反し許されない場合の財務会計上の行為もまた、違法となるのである（最高裁昭和四六年（行ツ）第六九号同五二年七月一三日大法廷判決・民集三一巻四号五三三頁参照）。

そして、本件条例の下においては、分限免職処分がなされれば当然に所定額の退職手当が支給されることとなっており、本件分限免職処分は本件退職手当の支給の直接の原因をなすものというべきであるから、前者が違法であれば後者も当然に違法となるものと解するのが相当である。

本件においては、運営方針の指標として区民アンケートの結果を用いると判断したことにより、区民アンケートの実施が決定されたものであり、上記最高裁判例にいう「直接の原因をなすもの」です。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度浪速区民アンケート調査業務委託」に要した費用、399,223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

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「6 調査対象者数（標本数）」と記載されていますが、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。さらに上述のようにアンケートの結果データと「区民の割合」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。母集団たる浪速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浪速区民全体の状況を推し量るためには区民ア

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。浪速区役所は「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浪速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。（「区民アンケート」という用語と「区民意識調査」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。）

上記で挙げた例で言うと、区民アンケートで得られた「災害時の避難場所を把握している区民の割合」73.3%について、このデータが真に「区民の割合」であるのかどうかの理解があいまいであるということになります。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。避難所を認識している区民の割合が7割を超えていると考えていたのに、いざ災害が発生したときにどこに避難すればよいかわからない区民が続出し、災害計画が最初から頓挫するということになりかねません。このように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つて、浪速区役所はあまりにも不誠実です。

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つて、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年度浪速区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区民アンケートは、運営方針に掲げられている指標の測定が目的であると認められるところ、指標を測定するには区民アンケ

ートはどうあるべきか等の検討を行う注意義務があるにもかかわらず、これを怠り、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（民法第644条、法第138条の2違反）、②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、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ので、法第2条第14項、地方財政法第4条違反である、③運営方針の指標は、区民アンケートの測定値との説明があるが、指標の設定が不当なものであり、区民アンケートの実施に係る費用の支出という直接的な財務会計行為の原因行為が違法、不当なものである結果、区民アンケートに要する費用の支出も違法なものである、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。

この点、請求人は、区民アンケートは、運営方針に掲げられている指標の測定が目的であると摘示する。しかしながら、本件契約の目的は、事業の成果や目標への達成状況並びに区民ニーズや意見・評価を的確に把握し、今後の施策や事業に反映することであるとされているところ、当該区民アンケートをみると、回答者の年齢、性別など、回答者についての質問項目を除く31の問いのうち、上記指標の測定に関するものは7問であり、かつその7問もまた、区民ニーズや意見・評価の把握も目的としていると認められるため、当該区民アンケートの主な目的は、区民ニーズや意見・評価の把握という点にあると認められる。

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、裁量の範囲を逸脱又は濫用を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。