

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 23 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

鶴見区役所における令和 2 年度鶴見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「無作為に抽出した区民へのアンケートを実施し、サイレントマジョリティなど表面化しにくい市民からの多様な意見等の収集・把握を行い施策へ反映させるため。」と記載されています。また、令和 2 年度鶴見区民アンケート調査業務委託契約書の業務委託仕様書には業務目的として「大阪市では、自律した自治体型の区政運営をめざしており、そのための取り組みについては、区自らがPDCAサイクルを回して進捗管理するために、成果指標を設定して区民へのアンケートを行い、評価を把握することになっている。

その調査結果を区の事業実施や事業改善に反映させ、区政運営のより一層の充実を図る。」と記載されています。

そして、令和 2 年度鶴見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「鶴見区は子育てしやすいまちだと感じている区民の割合：令和 2 年度までに 80%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「鶴見区は子育てしやすいまちだと感じている区民の割合：84.8%」との記載がありますが、これは「令和2年度第1回鶴見区民アンケート」の問7により求めたものです。

しかし、鶴見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「○○である区民の割合」などの指標の測定です。鶴見区役所の令和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「鶴見区は子育てしやすいまちだと感じている区民の割合：令和2年度までに80%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「鶴見区は子育てしやすいまちだと感じている区民の割合：84.8%」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回鶴見区民アンケート」の「問7 鶴見区は、子育てしやすいまちと感じますか。」の結果に基づくもので、回答状況は「感じる」が30.5%、「どちらかといえば感じる」が54.3%で合計84.8%となっています。

これに関し市民の声で「問7の結果を『鶴見区は子育てしやすいまちだと感じている区民の割合』であると解釈できる根拠はどのようなものでしょうか。」などと質問しましたが、回答はありませんでした。おそらく2021年2月9日の市民の声回答をもって「既に回答した」との取り扱いになっているものと思われますが、この回答では「鶴見区役所では、区政について区民の皆様のご意見やご要望をお伺いし、区運営方針の策定や、事業効果の検証のためのひとつの材料とするため区民アンケートを実施しています。調査人数につきましては予算や区民の人口など当区において適切なサンプル数と考えて1,000人と設定しております。」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。

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上、必要に応じて様々な関連情報を合わせて、施策・事業を進めるうえ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いることから、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「鶴見区令和2年度『第1回区民アンケート』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7の結果が『鶴見区は子育てしやすいまちだと感じている区民の割合』であると解釈できる根拠が記載された文書」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を説明できないということです。

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」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、その結果、令和2年度鶴見区民アンケート調査業務委託仕様書に掲げられた「3 業務目的」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（それすら疑わしい）ず、また前年度からの増減に意味がなく、施策・事業の効果の判断ができな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」とあるとか、「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年度第1回鶴見区民アンケート」の1、2ページを見ると、回答率は低く、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、「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、84.8%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。

（3）その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度鶴見区民アンケート調査業務委託」に要した費用、436,700円が無駄になっています。

また、令和3年度鶴見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「子育て世帯の方で鶴見区は子育てしやすいまちだと感じている区民の割合：令和3年度までに90%以上」などと記載され、令和2年度同様、区民アンケートの結果を用いた運営方針の運用を行うことが認められ、令和2年度と同様の損害を生じることが明白となっています。

（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。また、令和3年度に発生すると考えられる損害を防止する措置を講じてください。令和3年度区民アンケートの実施に要する費用を支出しないよう求めます。

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。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）」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。母集団たる鶴見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鶴見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。鶴見区役所は「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鶴見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。）

運営方針の別の例で言うと、「災害時の避難場所の確認や個人（家庭）での備蓄など、いざという時に備えている区民の割合」について、令和2年度は 83.4%となっており、前年度の 86.2%から 2.8 ポイント下落しています。鶴見区役所を訪れ、この下落について要因分析を行ったのかを尋ねましたが、何らの検討も行わず、ただ単に「そのような値が出た」と受け止めているだけでした。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8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、鶴見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年度鶴見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本件契約は、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か等々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、結果的に本件契約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。

また、請求人は、令和3年度の運営方針には、同様の指標が記載され、令和2年度同様、区民アンケートの結果を用いた運営方針の運用を行うことが認められると指摘し、令和3年度区民アンケートの実施に要する費用の支出の差止めも求めている。

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摘示するが、本件契約の直接的な目的は、無作為に抽出した区民へアンケートを実施し、サイレントマジョリティなど表面化しにくい市民からの多様な意見等の収集・把握を行い施策へ反映させることであると認められる。

したがって、本件契約の目的は不合理なものとはいえ、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。

また、令和3年度区民アンケートの実施に要する費用については、令和3年度の運営方針が、令和2年度同様区民アンケートの結果を用いて運用されることが認められると指摘するのみで、当該費用の支出が違法又は不当となる事由の摘示は認められない。

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。