

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 26 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

住之江区役所における令和 3 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（成果）指標」として「令和 7 年度末までに、区民アンケートで、校区等地域において様々な活動主体が協働し、その話し合いのもと合意を形成し自ら地域課題の解決に取り組むなど、地域が自律的に運営されていると肯定的に感じている区民の割合 90% 以上」などと記載されています。令和 2 年度の運営方針の重点的に取り組む主な経営課題にも同様の記載があり、この指標の測定については令和 2 年度区民アンケート（第 2・3 回目）（以下、単に「区民アンケート」と言います。）によって行われていますが、後述するようにこの区民アンケートで取得されたデータについては、とても指標として用いることができるようなものではなく、運営方針における指標の設定を誤り、結果として区民アンケートの実施にかかる費用が「運営方針の評価」である目的を達成できないまま支出されています。

令和 3 年度においても同様の損害が発生することは明白であるので、損害を防止する措置を講じてください。

## (2) その行為が違法又は不当である理由

住之江区役所における区民アンケートについて、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。しかし、住之江区役所は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ず（民法第644条、地方自治法第138条の2違反）、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も不存在となっています。

プロセス指標については、運営方針に定められている「当年度の取組内容」について、その成果が上がっているのかどうかを判断するためのものです。そして、最終的には運営方針に定められた「めざす状態」に近づいているのかどうかを評価することが目的です。いうまでもなく「めざす状態」については、「住之江区民全体を〇〇の状態にする」という性格のものであり、この評価を行うためには、区民アンケートの結果は区民全体の状態に関する知見を得られるものでなければなりません。

しかし、住之江区役所は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。

その結果、この区民アンケートにかかる経費が目的（運営方針の評価）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。

具体的には、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せんか?」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、「プロセス指標の達成状況」には「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%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。」とするにとどまり、全く説明になっていません。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。」と事実関係を述べるにとどまり、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。ここでも不存在の理由は「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。

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するところ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、運営方針の指標にはとてもの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」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、指標として使用すること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2回住之江区民アンケートの調査実施状況、アンケート送付数および回答者数を見ると、回答率は極めて低く、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。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（運営方針の評価）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。

問題の原点は住之江区役所令和2年度運営方針において、プロセス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。

そして住之江区役所は、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妥当であるのか、どのような区民アンケートを行えばプロセス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)、プロセス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はなく、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・民集三一卷四号五三三頁参照)。

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。

また、令和 2 年 11 月 19 日付大監第 60 号による、特別区設置についての住民投票等にかかる住民監査請求に対する大阪市監査委員会の決定における「本件請求を棄却すべきとする見解」、「請求人の主張には理由があるので措置を勧告すべきとする見解」でも同様の見解が示されています。

本件においては、運営方針のプロセス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。

令和 3 年度においても、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。）

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）

加えて、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。

地方公共団体の長は、当該原因行為が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、当該原因行為を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当であると解される。（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（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令和2年度区民アンケート調査（第2・3回目）に係る経費が、目的（運営方針の評価）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条違反であるところ、令和3年度においても同様の支出がなされることは明白であり、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、②運営方針のプロセス指標として区民アンケートの結果を用いると決定しているが、プロセス指標の設定が不当なものであり、本件調査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、本件調査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。

この点、請求人は、①について、事務の目的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りと主張する。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3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するものと認められ、目的と全く関連性を持たないという事実は認められない。したがって、この点について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う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、請求人は、②について、運営方針のプロセス指標として区民アンケートの結果を用いるとの決定が、本件調査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であるとして、その原因行為の不当を主張し、その結果、本件調査に要する費用の支出も違法であると主張する。

しかしながら、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、財務会計上の行為の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、その違法性は、当該原因行為が著しく合理性を欠き、そのため財務会計上の行為に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合に認められるとされており、この理は財務会計上の行為の差止めを求める場合にも妥当すると解すべきところ、請求人の主張は、原因行為に関するものに過ぎない。

以上のとおり、本件請求における請求人の主張は、本件調査に係る経費の支出について、財務会計法規上の義務違反等を具体的に摘示したものとは認められない。

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。