

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 9 月 13 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

中央区役所における令和 2 年度中央区民アンケート（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「中央区民アンケートを実施することにより、区の施策及び事業等について、回答者にどの程度浸透しているかを調査し、今後の事業展開および広報活動における参考データとして活用する。」と記載されています。

「回答者にどの程度浸透しているかを調査」、「今後の事業展開および広報活動における参考データとして活用」と書かれていますが、区民アンケートと令和 2 年度中央区役所運営方針の重点的に取り組む主な経営課題を比較してみると、全体の 6 割弱が運営方針に掲げる「〇〇である区民の割合」の測定やその関連質問となっており、この区民アンケートの主たる目的は運営方針の評価であると認められます。

具体的には、令和 2 年度中央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「にぎわいが区全体に創出されていると思う区民の割合 令和 4 年度までに 50% 以上」などの記載があります。

そして、アウトカム指標の達成状況には「にぎわいが区全体に創出されていると思う

区民の割合 54.0%」との記載がありますが、これは「令和2年度中央区民アンケート」の問11により求めたものです。

しかし、中央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。

なお、令和2年度中央区民アンケート報告書の2ページには「本報告書の調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本アンケート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。運営右方針のアウトカム指標は「めざす状態を数値化した指標」であり、「めざす状態」が中央区民を〇〇の状態にするという性格のものである以上、この指標は中央区民全体の状態が把握できるものでなければなりません。また、市政改革室からも、「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」とされているはずですが、「回答者の回答状況にとどま」るに過ぎないデータが、このような条件を満たしているはずがありません。

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主な目的は運営方針に定められた「〇〇である区民の割合」などの指標の測定をはじめとする運営方針の評価です。

中央区役所の令和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「にぎわいが区全体に創出されていると思う区民の割合令和4年度までに50%以上」と記載され、「アウトカム指標の達成状況」には「にぎわいが区全体に創出されていると思う区民の割合 54.0%」と記載されています。この達成状況の記載は「令和2年度中央区民アンケート」の「問11 問9のような取組を通じて、中央区全体に、にぎわいが創出されていると思いますか。」の結果に基づくもので、回答状況は「思う」が13.0%、「どちらかといえば思う」が41.0%で、合計54.0%となっています。

これに関し2021年8月7日に市民の声で「問11の結果を『にぎわいが区全体に創出されていると思う区民の割合』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、期日までに回答はありませんでした。電話で確認したところ「既に回答したものとして取り扱っている。」とのことでしたが、この「既に回答した」ものは、

2021年1月8日付の市民の声に対して「区民の皆さまのうち、無作為抽出で1,500名の方にアンケートへのご協力をお願いする区民アンケートは、広く区民の皆さまからのご

意見を伺う機会の一つであることから、必要に応じて様々な関連情報と合わせて、施策・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用しています。ご指摘の中央区運営方針において設定している指標の達成判断においても区民アンケートによって取得したデータを使用し、評価しています。」などとの回答です。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確認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「令和2年度中央区民アンケートで『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11の結果が『にぎわいが区全体に創出されていると思う区民の割合』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らず』『（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。

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する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、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、不存在の理由にある「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」という点や、市民の声の回答にある「『標本の代表性や、観測された偏りなど母集団について有意であるかを確認』しなければならないとする法令等の定めはないことから、こういった確認を実施しておらず、母比率の推計値として扱うことも行っておりません。」などの点に現れています。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年度中央区民アンケート」の2ページ及び11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、54.0%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「指標は区民アンケートの結果データである」だとしても、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中央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。

問題の原点は中央区役所令和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。

そして中央区役所は、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。

（3）その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度中央区民アンケート調査業務委託」に要した費用、117,455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。

また、令和3年度中央区役所運営方針の重点的に取り組む主な経営課題にも「にぎわいが区全体に創出されていると思う区民アンケート回答者の割合 令和4年度まで50%以上を維持（参考 令和2年度：54.0%）」と記載され、区民アンケートの予算もついており、令和2年度同様区民アンケートによる評価が予定されているようですが、この予算を執行しないようにしてください。

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、市民の声の回答の「『標本の代表性や、観測された偏りなど

母集団について有意であるかを確認』しなければならないとする法令等の定めはないことから、こういった確認を実施しておらず、母比率の推計値として扱うことも行っておりません。」というものについても区民アンケートの本質を理解していないものです。

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。母集団たる中央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中央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。中央区役所は「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中央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。

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 年度中央区民アンケート調査（以下「本件調査」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本件調査の目的は、運営方針の評価であると認められるところ、運営方針の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（明治 29 年法律第 89 号）第 644 条、法第 138 条の 2 違反）、②本件調査にかかる経費が、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条第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、といった点を摘示している。

本件調査は、アンケート調査であり、特段の法規定がない限り、どのような調査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、本件調査に係る経費の支出の違法性が認められる。

請求人は、本件調査は、運営方針の指標の測定が目的であると摘示するが、本件調査の直接的な目的は、区の施策及び事業等について、回答者にどの程度浸透しているかを調査し、今後の事業展開及び広報活動における参考データとして活用することであると認められる。

したがって、本件調査の目的は不合理なものとはいえず、調査の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調査に要する費用について、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による評価が予定されており、区民アンケートの予算が計上されていると指摘するが、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。