

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

福島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「自分でできる災害時の備え（自助）や地域住民同士による助け合い（共助）の重要性について認識していると答える区民モニターアンケート回答者の割合：80%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 年度福島区民モニターアンケート調査（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

福島区役所における令和2年度区民モニターアンケートについて、実施決裁文書にはその目的が「区民の現状やニーズ等を把握し、実施事業の進捗管理や今後の区政の改善に活用するため、住民基本台帳から無作為抽出した18歳以上の区民2,000名のうちアンケートの協力に同意いただけた方に対し、年3回程度実施する。」と記載されています。また、令和2年度大阪市福島区民モニターアンケート調査業務委託の仕様書には調査目的として、「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、そのための取組については、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各区民へのアンケートを行い、評価を把握することとしている。

また、アンケートを行うことにより、区民ニーズや区の現状の把握と課題抽出を行い、区政運営のより一層の充実を図ることを目的として実施する。」と記載されています。

しかし、福島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。

アウトカム（成果）指標については、運営方針に定められている「めざす状態」を数値化し、めざす状態が達成されているのか、あるいは近づいているのかの評価を可視化できるようにするものです。いうまでもなく「めざす状態」については、「福島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、福島区役所はこの区民アンケートの結果を運営方針のアウトカム（成果）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。

そして、令和2年度においては計2回の区民アンケートが行われていますが、第一回については1問、第二回については3問が運営方針に関する質問となっています。

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、福島区役所の令和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（成果）指標として「自分でできる災害時の備え（自助）や地域住民同士による助け合い（共助）の重要性について認識していると答える区民割合：令和2年度までに80%以上（区民モニターアンケートによる）」と記載され、「アウトカム指標の達成状況」には「自分でできる災害時の備え（自助）や地域住民同士による助け合い（共助）の重要性について認識していると答えた区民モニターアンケート回答者の割合：77.3%」との記載（これは、令和2年度第2回福島区民モニターアンケートによる測定です。）があり、評価「B」となっています。

まず、「令和2年度福島区民モニターアンケート調査結果報告書（第2回）」には、「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。」との注意書きがついています。

これに関し市民の声で「『「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』るはずの調査結果が、『取組に対する区民の認知度』であると評価できるのはどのような根拠に基づくものですか。これも合理的かつ論理的に

回答してください。」(2021/01/26)などとした質問に対しては、「当区では、区民モニターアンケートは広く区民のみなさまに区政に関するご意見を頂戴する広聴手法の一つであると認識しております。よって、回答者の属性が区民全体の代表となっているかという統計学的な精度にこだわらず、少しでも多くの方からご回答いただくことに重点を置いているところです。」、「ご指摘いただきました運営方針の記載内容につきまして、プロセス指標に対応する具体的な測定方法として、カッコ書きにより区民モニターアンケートにより測定することを明記したうえで、当該アンケート結果により評価しております。」とするとどまり、全く説明になっていません。

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「当区における区民モニター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。」となっていますが、請求対象文書は「福島区民モニターアンケートの結果数値を運営方針のアウトカム(成果)指標など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に設計されておらず、(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。再度記しますが、報告書の注意書きにも「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。

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に設計されておらず」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（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、不存在の理由として示されている「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回福島区民モニターアンケートの調査の実施状況、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（報告書には66.4%となっており、まずまずの回答率のようですが、これは分母が第一回アンケートの回答者数になっているためであり、無作為抽出した2,000人を分母にした実質的な回答率は22.3%に過ぎません。）、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、77.3%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が。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。

問題の原点は福島区役所令和2年度運営方針において、アウトカム（成果）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。

そして福島区役所は、区民アンケートの結果をアウトカム（成果）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アウトカム（成果）指標として

用いることができるのかなどを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）、アウトカム（成果）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、791,230円の一部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、区民アンケートの予算がついており、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。母集団たる福島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福島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。福島区役所は「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福島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。

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、令和2年度福島区民モニターアンケート調査業務委託によって取得されたデータは、指標として用いることのできるものではなく、運営方針における指標の測定を誤り、区民アンケートの実施に係る費用が目的である運営方針の評価を達成できないまま支出されているところ、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と指摘している。

しかしながら、請求人は、主に令和2年度福島区民モニターアンケート調査業務委託を違法な支出であると摘示するのみで、令和3年度の区民アンケート調査についての事実の摘示は、予算がついているという点しかない。令和2年度と同様の損害が生じることが明白であると主張するが、令和3年度の同区における区民アンケート調査が違法又は不当となることの具体的な事実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。