

大監第90号
令和3年11月1日

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22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

西淀川区役所における令和2年度西淀川区民アンケート（以下、「区民アンケート」と言います。）について、実施決裁文書には、次の通りその目的が記載されています。

「市民・区民からのさまざまな苦情・要望・意見等に対して説明責任を果たすとともに、施策・事業への一層の反映を図るという職員一人ひとりの広聴マインドを醸成し、もって市民・区民の市政・区政に対する理解と信頼の確保を図る。」

また、区政に対するさまざまな区民ニーズを把握するとともに、区民の客観的な評価を得ることにより、以降の施策や事業実施に反映するなど、区におけるPDCAサイクルの確立を図る。」

この記載について、区民アンケートと令和2年度西淀川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、ほぼすべての設問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。

西淀川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。

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。

（2）その行為が違法又は不当である理由

西淀川区役所の令和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「教育環境や子育て環境が良いと感じる区民の割合：令和3年度までに60%以上」と記載され、「アウトカム指標の達成状況」には「教育環境や子育て環境が良いと感じる区民の割合：73.5%」との記載（これは、令和2年度第2回西淀川区民アンケートによる測定です。）があり、評価は「A」となっています。

これに関し市民の声で「問6の結果を『教育環境や子育て環境が良いと感じる区民の割合』であると解釈できる根拠はどのようなものでしょうか。」（2021/08/27）などとした質問に対して回答は「令和2年度の運営方針に用いている指標『区民の割合』は、当区では、無作為抽出方式による区民アンケートで得た結果を用いております。区民アンケートは、広く区民の皆さまのご意見をお聞きする手法であることから、経費等も考慮すると、評価把握方法の一つとして現実的かつ妥当な方法であると考えております。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上で、必要に応じて様々な関連情報を合わせて、施策・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用しております。」とするのみであり、これでは質問に対する回答にはなっておらず、何の説明にもなっていません。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。」となっていますが、請求対象文書は「問6の結果を『教育環境や子育て環境が良いと感じる区民の割合』であると解釈できる根拠が記載された文書」、「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「区民の割合」であるという根拠も、指標として用いることができるという根拠も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「サイコロを振ったたらまたま2が出た」ということと本質的にはなんらかわらず、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ことができます。

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、令和2年度西淀川区民アンケート調査業務委託契約について、区民アンケートの目的である「運営方針の評価」が、仕様書の「4 調査の対象（標本数）」以降に記載された内容で実現できるものにはなっておらず、また、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。

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評価が不当なものとなっています。

統計学や標本調査に関する素養を備えておれば、業務委託契約の仕様に関して、調査結果が統計学的批判に耐えられるようなものにするための様々な規定が設けられていたはずです。

つまりは統計学に関する知識があまりにも不足していたため、低回答率にも問題意識を持つて、仕様の策定にあたっても、調査結果の信頼性を担保するための規定を設定することができず、その結果、目的を達成できない業務委託契約を締結し、費用を支払うということになっています。（地方自治法第2条第14号、地方財政法第4条違反）

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、市民の声の回答や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2回西淀川区民アンケートの調査の概要を見ると、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極端な偏りが認められ、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、73.5%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。（なお、「調査の概要」には「属性別などで回答者数が30人以下の場合は、誤差が大きくなるため参考値とします。」との記載があります。これは標本調査の理論的根拠になっている中心極限定理に基づく記載であると認められますが、西淀川区役所を訪問して質問したところ、西淀川区役所はこの一文の意味を説明できませんでした。）

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訳で、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。

（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、603,900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年度においても、運営方針の重点的に取り組む主な経営課題に、アウトカム（成果）指標として「教育環境や子育て環境が良いと感じる区民の割合：令和5年度までに60%以上」と記載されています。また、区民アンケートの予算が計上されており、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。令和3年度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くださいますようお願いします。

- ・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。さらに、業務委託契約の仕様には「4 調査対象者数（標本数）」と記載されていますが、「標本」とは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、上記のとおり報告書に記載されている「属性別などで回答者数が30人以下の場合は、誤差が大きくなるため参考値とします」との記載について、西淀川区役所を訪問して質問したところ、西淀川区役所は統計学について記載されたWebページを印刷したものをおこが根拠であるとして示しましたが、理解が極めて浅く、この一文の意味をきちんと説明できませんでした。

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。

母集団たる西淀川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西淀川区民全体の状況を推し量るために区民アンケートを「標本調査」として適切に実施しなければなりません。西淀川区役所は「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西淀川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2年度西淀川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本件契約の主たる目的は、運営方針の評価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（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（昭和23年法律第109号）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。

この点、本件契約締結についてみると、本件契約は令和2年7月29日に締結され、令和3年4月9日の支出命令に基づき、令和3年4月21日に支払いがなされているところ、当初契約締結からは1年が経過しており、1年内に監査請求ができなかつた正当な理由が示されていない。よって、本件契約の締結は監査請求の対象とならず、本件契約に基づく公金の支出（支出命令及び支払い）が監査請求の対象となる。

そして、本件契約に基づく公金の支出については、本件契約に基づく債務の履行として行われたものである。

職員は、契約に基づく支出を行うときは、当該契約が私法上無効でない場合には、当該契約に基づく債務を履行すべき義務を普通地方公共団体が負担する以上、その契約を法律上又は事実上解消することができるような特殊な事情が認められるときでない限り、契約に基づく債務の履行として行われた支出が財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなることはないと解される（最高裁平成25年3月21日判決）。したがって、有効な契約に基づく債務の履行として行われた支出は、当該契約を解消等できる事情があるときでない限り、財務会計法規上の義務違反となることはない。

請求人の主張についてみると、本件契約に基づく公金の支出に関して、本件契約の内容につき目的が達成できていないなどと主張するものであって、本件契約につき、無効であること、あるいは、法律上又は事実上解消することができるような特殊な事情を主張するものとは認められず、公金の支出について財務会計法規上の義務に違反する違法事由の主張とは認められない。

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、支出の差止めを求めており、これについて令和3年度の運営方針に同様の指標が記載され、また区民アンケートの予算が計上されていることを摘示し、令和2年度同様の損害が生じることが明白と主張しているが、当

該費用の支出が違法又は不当となる事由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。

