

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 10 月 4 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

此花区役所における令和 2 年度此花区民アンケート（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「此花区の施策・事業を実施するにあたり、より多くの多様な此花区民の意見やニーズ、施策・事業の企画・立案から実施についての参考とすることを目的とする。」と記載されています。また、令和 2 年度此花区区民アンケート調査業務委託仕様書には調査目的として同じことが書かれています。

しかし、区民アンケートについて詳細に見てみると、目的として記載された事項を実現できるものにはなっておらず、その結果、この業務委託契約に要した費用が目的を達成されないまま支出され、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

この区民アンケートについて、その設問を見てみると、全体の 70.7%が運営方針の評価に関する設問で、残りがその他の設問となっています。全体の 7 割を超える設問が運営方針に定められた指標の測定やその関連質問となっており、また、実施決裁文書には「6. アンケート項目」として「『此花区運営方針』の評価にかかるアンケート」と書かれてい

ることから、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。

以下、この区民アンケートが、「運営方針の評価」ができるものにはなっていないことについて述べます。

(ア) 区民アンケートの主たる目的である「運営方針の評価」ができていないことについて

上記のようにこの区民アンケートの設問のうち 70.7%が運営方針の評価に関するものになっています。また、実施決裁文書には「6. アンケート項目」として「『此花区運営方針』の評価にかかるアンケート」と書かれていることから、実施決裁文書に目的として書かれた「此花区の施策・事業を実施するにあたり、より多くの多様な此花区民の意見やニーズ、施策・事業の企画・立案から実施についての参考とすることを目的とする」とは具体的には、運営方針において区民ニーズを具現化した「めざす状態」を達成するための取組が効果を上げているかどうかを測定し、PDCAサイクルに反映させることであると認められます。

令和2年度此花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「大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合：80%以上（目標年次：令和3年度）」などの記載があります。

このアウトカム（成果）指標は「めざす状態を数値化した指標」であり、「めざす状態として記載されている「・区民一人ひとりが事前の備えを行い、適切に行動できる状態。・区民一人ひとりが、地震の型に応じた適切な避難行動ができる状態。・区民一人ひとりが、想定外の被害に対して柔軟に対応できる状態。」を数値化して可視化し、数量的評価を可能にするために設けられるものです。

そして、「アウトカム指標の達成状況」には「大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合：53.8%」と記載されています。この53.8%は、区民アンケートの質問1により求めたものです。

しかし、此花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。

市民の声では「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。」「以上を踏まえたうえで、『運営方針の評価指標の一つとして活用』できるのはなぜなのかを論理的かつ明確に説明してください。」などと質問しましたが、回答は「当区において運営方針の成果指標の一つとして、無作為抽出方式による区民アンケートの回答結果を用いています。

区民アンケートで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ず、回答者の回答状況にとどまるということを認識しておりますが、広く区民の皆様のご意見を確認する方法であることから、経費等も考慮し、運営方針の評価指標と

して活用しています。」、「区民アンケートが広く区民の皆様のご意見を知る方法であることから、運営方針の評価指標の一つとして活用させていただいております。」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『運営方針の評価指標の一つとして活用』でき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。そして、「回答者の回答状況にとどまるということ」を認識しております」ということであれば、そのようなデータに「区民の割合」などとの意味を与えることなどできようはずありませんが、その認識はないようです。

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、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「『大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合』が 53.8%になったと判断できる根拠がわかる文書」、「このような区民アンケートの結果をもって此花区民の状況がわかるという根拠が示された文書」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及び、区民アンケートの結果データを「めざす状態を数値化した指標」であるアウトカム指標などとして用いることの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用いることができるわけがありません。

区民アンケートの結果を「区民の割合」として使用していることについて、令和2年度区民アンケート報告書の7ページに興味深い記載があります。

此花区役所が、区民アンケートの結果を「区民の割合」であるとしている根拠は、ここに記載されている「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値（調査の結果）に基づいて、母集団値を測定できます」というものであると認められます。

この記載について、7月26日に此花区役所を訪れ、担当者にこのページに記載されている事柄の理論的根拠を質問しましたが、担当者は答えることができませんでした。

ここで記載されていることの理論的根拠は統計学の母比率の推定に記載されているも

のであり、末尾の「つまり」以後の部分については母比率の推定の信頼区間に関するものです。

これらの資料にも記載されていますが、母比率の推定や、母比率の推定の信頼区間については前提条件があり、中でも最も重要な点は「標本が無作為標本（確率標本）になっていること」です。この点について、令和2年度区民アンケート報告書の8ページを見ると、回答率は低く、標本（回答者集団）は性別構成比では大きく偏り、年齢階層別構成比についても母集団のそれからの著しい乖離が認められ、この標本は無作為標本（確率標本）には全くなっていないことが分かります。

つまり、このような標本の状態では7ページに記載されていることが成立せず、この報告書には致命的な矛盾がありますが、そのことについて担当者は全く認識していませんでした。

以上の結果、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。

（イ）原因について

「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」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。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。

つまり、運営方針の評価を区民アンケートで行うのであれば、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、令和2年度此花区民アンケート調査業務委託仕様書に掲げられた「5 調査目的」（上述のように実質的には運営方針の評価）を「6 調査対象者数」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。

「運営方針の指標にはとてもなりえない」について、具体的にはこの区民アンケートの回答率は44.4%に過ぎません。「アウトカム指標の達成状況」の「大地震に対する備えとして、最低限の物品（携帯トイレ・水・食糧）を備蓄している区民の割合：53.8%」について、区民アンケートの質問1をみると、回答者は（無回答が10名あるため）656名で、844名の無回答者があります。この無回答者の状況により、53.8%という値は、21.5%～79.8%の幅で変動し得ます。さらに、標本の偏りによる非標本誤差を考慮すれば、もはやどのような変動幅を持つものなのかの計算は不可能になります。

「53.8%のあたりであろう」と判断することは、非標本誤差がそれほど大きく発生しな

いという判断に根拠が必要となりますが、そのような根拠などどこにもありません。

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や、「施策・事業の企画・立案から実施」のために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の目的を達成することが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。前述のように、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年度此花区民アンケート」の標本は前述のとおり確率標本には全くなっておらず、「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、53.8%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が、この点については全く認識されていません。

このような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評価指標として用いることなどの目的を達成しているという合理性、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、運営方針を策定する際に、区民アンケートを用いて評価を行う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。

（３）その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度此花区民アンケート調査業務委託」に要した費用、601,557 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「地活協を知っている区民の割合：50%以上（目標年次：令和5年度）」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いただき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

令和2年度此花区民アンケート報告書の7ページの標本誤差や信頼区間に関する記載は、概ね正しいものです。しかし、残念ながら、この記載内容の理論的根拠を正しく理解していないため、結果として区民アンケートが運営方針の評価を行えるものになっておらず、市民の声の回答や、不存在決定の理由などが「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することを前提としている」などと意味不明なものであったり、「区民アンケートで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ず、回答者の回答状況にとどまるということを認識しております」などと実際に行っていることと矛盾したりするものになっています。

担当者は、この区民アンケートが統計学に基づくものであるという認識は持っていたようですが、理解が浅いために、区民アンケートで「〇〇である区民の割合」を適切に測定するために必要な条件については認識が不十分でした。この点、区民アンケートを単なる広聴ツールであると言い張る区役所よりはきちんと認識できていますが、理解が浅いのは残念です。

そして、この7ページの記載程ではないにしろ、福島区、西淀川区の報告書に標本誤差に関する記載があったり、東成区の実施決裁文書に必要サンプルサイズの記載があったりしました。何より、各区役所で行われている区民アンケートはその手法において市政改革室が行っていた世論調査と全く同じであり、世論調査結果報告書にも、この7ページの記載と全く同じものがあったことから、各区の区民アンケートの理論的根拠も統計学にあることは疑いようありません。しかし、制度設計の際には正しく理解されていたはずの理論的根拠が、いつの間にか忘れ去られ、例えば福島区役所では報告書に記載されていた標本誤差に関する記載の意味を説明できませんでしたし、西淀川区役所も同様でした。此花区役所も上記のように説明できない事態に陥っています。

そして、この説明できない事態に陥っているという事をうすうす認識しながら、市民の声の回答などで意味不明な説明を繰り返し、説明責任を回避するという事を行っています。税

を原資として事務事業を行っている以上、善管注意義務を尽くし、説明責任を果たすことが求められるのは当然です。尽くすべき注意を尽くさず、説明責任を回避しようとすることは論外です。

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 年度此花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、そのため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（運営方針の指標の測定）を達成できないまま支出されていて、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。

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。

この点、請求人は、本件契約の主たる目的は、運営方針に掲げられている指標の評価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、より多くの多様な此花区民の意見やニーズ、施策・事業の成果・評価などに関する情報を収集・分析し、今後の施策・事業の企画・立案から実施についての参考とす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ず、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年度の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。