

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 29 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

浪速区役所における令和 2 年度浪速区民アンケート（以下、単に「区民アンケート」と言います。）について、実施決裁文書にその目的が次の通り記載されています。

浪速区役所では、「子どもたちが生き活きと学び、健やかに育つとともに、区民が安全で安心して暮らせるまち」の実現に向けて区政運営に取り組んでいる。

今後の浪速区のまちづくりの基礎となる「浪速区将来ビジョン」（2019. 3. 1 改訂）を策定するとともに、PDCA サイクルを推進する観点から成果指標と目標値を設定した「運営方針」を作成し、これらに基づいて事業を遂行している。

本調査は、事業の成果や目標への達成状況ならびに区民ニーズや意見・評価を的確に把握し、今後の施策や事業に反映することを目的として、無作為抽出した浪速区民に対するアンケート調査を実施する。

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45.2%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。以下、これらについて、業務委託契約書及び実施決裁文書に記載された目的が達成できるものにはなっていないことについて述べます。

ア 運営方針の評価に関する設問について

上記のようにこの区民アンケートの設問のうち45.2%が運営方針の評価に関するものになっています。これらの設問について、実施決裁文書に書かれた「(略)成果指標と目標値を設定した『運営方針』を作成し、(略)本調査は、事業の成果や目標への達成状況ならびに区民ニーズや意見・評価を的確に把握し、今後の施策や事業に反映することを目的」とは具体的には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。

具体的には、令和2年度浪速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「令和3年度区民アンケート(区実施分)において、災害時の避難場所を把握している区民の割合75%以上」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「子どもから高齢者、障がいのある方などすべての区民が、安心安全に暮らせる状態」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「災害時の避難場所を把握している区民の割合(区民アンケート(区実施分))73.3%」と記載されています。

この達成状況の記載は「令和2年度浪速区民アンケート」の「問12あなたは、近くの避難場所を知っていますか。」の結果に基づくもので、回答は「知っている」が73.3%となっています。

しかし、浪速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。

市民の声の回答では浪速区役所は「本アンケートの調査結果により取得したデータにつきましても、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。」とするのみで、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、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年度浪速区区民アンケートで『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12の結果が『災害時の避難場所を把握している区民の割合』であると解釈できる根拠が記載された文書」、「(略)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」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、本来であれば運営方針策定の際に、区民アンケートの結果が指標になりうるのかの確認や、「めざす状態」の達成度合いを判断するための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、その検討を行う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、令和2年度区民アンケート調査(区民意識調査)業務委託仕様書に掲げられた「3 調査目的」を「4 調査対象者及び標本数」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か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、運営方針の評価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、不存在による非公開決定通知書にもある「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年度浪速区区民アンケート報告書」の1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、73.3%という値には、母集団に関する何らの意味も見いだせず、運営方針の評価に使用することができるようなデータではないということです。

イ その他の設問について

「令和2年度浪速区区民アンケート報告書」の2ページの「5. 調査結果の表示方法など」に「調査結果は、あくまで本アンケートの回答者の回答状況を示すものです。」と記載されています。また、上記のように実施機関は情報公開審査会に対して「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、（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」との説明を行っています。

具体的には。「問16 あなたは、40歳以上の方が、毎年無料で特定健診（基本的な健康診断）を受診できることを知っていますか。」の59.2%というデータは、この設問に回答した603名の回答状況を表すものに過ぎず、「調査結果は、あくまで本アンケートの回答者の回答状況を示すもの」というものである以上、区民全体にこの質問をしたときにどのような値になるのかは全く不明であり、「事業の成果や目標への達成状況ならびに区民ニーズや意見・評価を的確に把握し、今後の施策や事業に反映することを目的」とする本区民アンケートの目的を達成できないものであることは明白です。

この区民アンケートの回答率は30.15%に過ぎず、回答しなかった人が仮に「知らない」というワーストケースではこの46.5%という値は17.9%にまで低下します。また、逆のケースでは87.7%にまで上昇します。回答しなかった人の回答傾向が不可知である以上、どの程度上下するのかは全く分かりません。

ここでもアで述べた通り、施策や事業に反映しうるデータを取得するために区民アンケートを適切に設計すべきところ、そのようなことは一切行われておらず、その結果、報告書に「調査結果は、あくまで本アンケートの回答者の回答状況を示すものです。」と記載せざるをえなくなるなど、区民アンケートの目的を達成できるものにはなってい

ません。

ウ 原因について

上記アにしてもイにしても、その目的を達成するためには、浪速区民全体の状態を正確に把握する必要があります。

区民アンケートで得られた「災害時の避難場所を把握している区民の割合」73.3%を例にすると、このアンケートの回収率は30.15%にすぎません。このため非標本誤差である無回答誤差が大きく発生し、ワーストケースでは73.3%との観測値は、22.1%～92.0%の範囲でぶれることとなります。これでは求めるべき値である「災害時の避難場所を把握している区民の割合」がどのあたりにあるのかの推定すら困難となります。

(この意味で区民アンケートでの観測値そのものを指標とすることは、それ自体が不当です。)「73.3%のあたりであろう」と推定することは、回答者と非回答者にそれほど回答傾向に差がないとする判断に妥当性がなければなりません。そのような妥当性があると判断する根拠はどこにもありません。逆に回収率が低いということは、回答者は行政に理解があり協力的な傾向を持つ人ばかりであり、そのような人たちは災害時の避難場所を認識している傾向が高いということは容易に推察でき、73.3%という値には強いバイアスがかかっているであろうことも容易に推察できます。(なお、このデータはおそらく地域防災計画を立案する際の基礎データにもなっているものと思われます。避難所を認識している区民の割合が7割を超えていると考えていたのに、いざ災害が発生したときにどこに避難すればよいのかわからない区民が続出し、防災計画が最初から頓挫するということになりかねません。このように区民の命すらかかっているかもしれないデータの取得にあつて、浪速区役所はあまりにも不誠実です。)

既に述べた通り、区民アンケートの本質は標本調査です。浪速区役所はこれをきちんと認識することができておらず、また、「事業の成果や目標への達成状況ならびに区民ニーズや意見・評価を的確に把握」する、すなわち区民アンケートを適切に行うためには何が必要であるのかもきちんと認識できていません。

30.15%などという低回収率が、結果の信頼性に致命的な打撃を与えるということも認識しないまま、集計にあたり漫然とリストワイズ削除を行い、73.3%という値にどの程度の信頼性があるのかの検討も行っていないことが、これを証明しています。

浪速区役所は、「事業の成果や目標への達成状況ならびに区民ニーズや意見・評価を的確に把握」するためには、どのような調査を行えばよいのかを判断するための知見を何一つ持ち合わせておらず、また、そのための検討を何一つ行っていません。そのため、既に述べた通り、目的を達成できるように区民アンケートを適切に設計すべきところ、そのようなことは一切行われていません。そして、報告書に「調査結果は、あくまで本アンケートの回答者の回答状況を示すものです。」と記載しながら、運営方針で区民アンケートの結果を区民全体の状態を表すデータであるとして使用するという矛盾をきたしています。

エ このアンケートの不当性について

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おらず、また、区民ニーズ、意見・評価の把握もできてはいません。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、区民ニーズ・意見・評価の把握のための区民アンケートの設計ができていないことが原因で、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。（善管注意義務 民法第 644 条、地方自治法第 138 条の 2 違反）

その結果、区民アンケートにかかる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。

このように、事務の目的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。

つまり、区民アンケートの実施にかかる契約の締結や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・民集三一巻四号五三三頁参照）。

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。

本件においては、運営方針の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及び、施策、事業に反映させるためのデータを取得するために区民アンケートを実施するものとしたことにより、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 浪速区区民アンケート」に要した費用、399,223 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「令和3年度末までに、区民アンケートにおいて、災害時の避難場所を把握していると回答した区民の割合：75%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。市民の声の回答や不存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。また業務委託契約の仕様書には「6 調査対象者（標本数）」には、調査対象者をさして「標本」とされていますが、標本は上記のように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。また、標本調査として適切な結果が得られるような様々な規定が設けられるべきところ、そのような条項は見当たりません。何より報告書に「調査結果は、あくまで本アンケートの回答者の回答状況を示すものです。」と記載されていることが、区民全体の状況を把握すべき区民アンケートがそのようにはなっていないという事を証明しています。

運営方針については、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。

また、施策、事業が（区民アンケートの回答者を対象とするものではなく）浪速区全体に関するものである以上、やはり区民のニーズ、評価を把握するための区民アンケートは区民の状態が把握できるものでなければなりません。

母集団たる浪速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浪速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。浪速区役所は「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浪速区民の状況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。（「区民アンケート」という用語と「区民意識調査」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）

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 年度浪速区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本件契約によるアンケートのうち、運営方針の評価に関する設問は、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、その他の設問は、区民全体にこの質問をしたときにどのような値になるのか全く不明で、本件契約の目的を達成できるものになっていない、②本件契約にかかる経費が、目的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、③運営方針の指標は、区民アンケートの測定値との説明があるが、指標の設定が不当なものであり、区民アンケート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、区民アンケート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。

請求人は、区民アンケートの運営方針の評価に関する設問及びその他の設問のいずれもその目的を達成できるものになっていないと摘示する。この点、本件契約の目的は、事業の成果や目標への達成状況並びに区民ニーズや意見・評価を的確に把握し、今後の施策や事業に反映することであるとされているところ、当該区民アンケートをみると、回答者の年齢、性別など、回答者についての質問項目を除く31の問いのうち、上記指標の測定に関するものは7問であり、かつその7問もまた、区民ニーズや意見・評価の把握も目的としていると認められるため、当該区民アンケートの主な目的は、区民ニーズや意見・評価の把握という点にあると認められる。

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。