

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いて、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

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

令和 2 年 12 月 8 日に（株）フューチャー・コミュニケーションズを相手方として契約した「令和 2 年度区民アンケート調査業務委託」（契約金額：6,006,000 円、事業担当：市民局）（以下、単に「区民アンケート」といいます。）について、委託内容が契約の目的を達成できるものになっておらず、また、費用の支出の際の履行確認においても、契約の目的が達成された履行内容になっているのかの確認がなされておらず、その結果、委託費用が支出の目的を達成されないまま支出されています。（地方自治法第 2 条第 14 号、地方財政法第 4 条違反）

（2）その行為が違法又は不当である理由

ア 区民アンケートの目的について

区民アンケートについて、実施決裁文書においてその目的は「本市では、令和元年度まで、市政改革プラン 2.0（区政編）において地域社会における住民自治の拡充、区長の権限・責任の拡充と区民参画のさらなる推進をあげ、それぞれについて成果指標と目

標値を設定し、すべての区で、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを行い、成果指標と目標値の測定を行っていた。

令和２年度以降も、全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握することを人事・財政部会及び安全・環境・防災部会において決議したため、引き続き区民アンケート調査を行う。」であるとされています。「全区共通的な指標」については、基本的には市政改革プラン 2.0 で定められていたものをベースに一部修正を加えたものであり、具体的には「地域活動協議会を知っている区民の割合」などの「〇〇である区民の割合」とであると認められます。

そして、後述する報告書の記載などから、有意水準 5 % のもとでの標本誤差を最大 ± 5 % という精度での測定であることが認められます。

イ 区民アンケートの合理性、妥当性にかかるこれまで実施機関の説明について

区民アンケートやその結果の用い方に関する根拠や合理性あるいは妥当性にかかるこれまでの実施機関の説明は市民の声への回答のとおりです。

根本的な「この区民アンケートの結果を『区民の割合』であると解釈する根拠は何か」という質問に対しては「調査によって取得したデータは、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事を認識した上で、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いるもの」との何の説明にもなっていない回答を繰り返しています。

しかし、この区民アンケートの成果物たる「令和２年度区民アンケート調査報告書」（以下「報告書」と言う。）の 2 ～ 3 ページ、35 ～ 36 ページにはこのアンケートに関する統計学的説明（この説明に関する批判は後述します。）があります。しかし、実施機関はこの内容についても満足な説明ができておらず、内容を理解していないまま区民アンケートを実施したものと認められます。（民法第 644 条、地方自治法第 138 条の 2 違反）

ウ 区民アンケートの目的は達成されているのか（報告書記載の統計学的説明を中心に）

上記 1 - （２） - アで述べた通り、区民アンケートの目的は「〇〇である区民の割合」の測定です。既に述べた通り、実施機関は「市民の声」の回答では、この目的が達成されているという根拠を説明することができていません。以下、この区民アンケートの目的が達成されていないことを明らかにしていきます。

（ア）調査対象者数を各区 2,000 人としていることについて

報告書の 5 ページを見ると、この区民アンケートの調査対象者は各区 2,000 人とされています。これについて、区長会での説明で「調査結果の正確性（標本誤差）から、統計学上、1 区あたり 400 弱のサンプル数（アンケート回者数）が求められる。平成 29 年度は回答率が 23% の区もあったため、予算事情等を加味し、各区 2,000 名を調査対象者数として設定する」と説明されています。（なお、この説明は平成 30 年度実施分に係るものですが、令和 2 年 1 月 16 日人事・財政部会資料の 7 ページにもある通り、また、「令和 2 年度区民アンケート調査業務委託」仕様書と「令和元年度区民アンケート調査業務委託」仕様書で定められている業務内容はほとんど同じで、令

和2年度の区民アンケートは令和元年度までのものとその手法は全く同じであり、異なっているのは指標のみです。以下、これを前提に議論を進めます。)

しかし、この「400 弱」について、「どのように求めたものであるのかわかる文書」については、前述の区長会での説明以外には存在しないとの理由で不存在となっています。この区長会での説明には「400 弱」の理論的根拠は何も書かれておらず、調査対象者を各区2,000人としたことについて、その根拠を説明できていません。また、市民の声の回答でも全く理論的な説明はできていません。2019年5月21日の市民の声に対する浪速区役所からの回答には「一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準95%として調査の設計をされており、その場合のサンプル数が400弱必要であることを参考とし」との記載があるのみです。

一方、報告書の3、36ページには「今回は有意水準を5%で設定しています」との記載があります。また同2、35ページには標本誤差を求める式も記載されています。これらのことから、許容標本誤差を5%、有意水準を5%（信頼度95%）として

$$0.05 > 1.96 \times \sqrt{\frac{P \times (1-P)}{n}}$$

の式をたて、誤差が最大となる $P=0.5$ と置いて、この式を n について解いて求めたものであると認められます。実際 n について解いてみると n は自然数なので、 $n \geq 385$ となります。

要するに、統計学的根拠を何も確認することなく、国などが行っている標本調査を参考にして「400 弱」という数値を決定したのみで、それが統計学的にどのような意味を持つのかについては全く理解しておらず、説明不能に陥っているということであり、調査の規模が根拠薄弱なまま決定されています。

(イ) 報告書2、35ページの記載について

この2ページの記載について、請求対象文書を「この記載の論理的根拠がわかる文書を公開してください。」とした情報公開請求は不存在となっており、不存在の理由は「令和3年8月20日付け大市民第492号の公開決定通知により既に公開したもの以外には当該公文書を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。「令和3年8月20日付け大市民第492号の公開決定通知により既に公開したもの」とはかつて市政改革室が行っていた世論調査の結果報告書であり、これの2ページは報告書の2、35ページの内容がそのまま記載されているだけであり、理論的根拠は何も記載されていません。また、市民の声の回答でも全く理論的な説明はできていません。ここでも市政改革室の世論調査の手順をまねているだけであり、理論的根拠に関する理解が極めて不十分なので、説明不能に陥っています。

報告書の2、35ページには「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、母集団値を推定できます。」と明確に書かれています。市民の声の回答では、「調査によって取得したデータは、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事を認識した上で、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いるもの」と何を

言っているのか全く分からないものになっていますが、区民アンケートの結果を「〇〇である区民の割合」（母比率）であると解釈できる根拠はこの「母集団値を推定できます」というものであると認められます。

この報告書の2、35 ページで展開されている説明の理論的根拠は、「母比率の区間推定」であり、これは統計学でいう「中心極限定理」から導出されるものです。これらの資料にも書かれている通り、標本比率（区民アンケートの結果）から母比率を推定するためには下記の前提条件を満たす必要があります。

- ・ サンプルサイズが十分に大きいこと（実務的には $n > 30$ ）
- ・ 標本（区民アンケートでは回答者集団）が母集団からの確率標本（無作為標本、母集団に対する代表性を有する標本）であること

ここで報告書の8 ページを見ると、大阪市全体でも各区でも、性別構成比、年齢階層別構成比ともに母集団のそれから大きく乖離しており、標本は全く無作為標本になっておらず、「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。

（ウ）報告書の3、36 ページの記載について

（イ）で述べた「標本が確率標本になっているか」という点について確認しようとしているのが報告書の3、36 ページの記載です。（タイトルは「3 母集団の代表性」とおかしなものになっています。）このページの記載についても、請求対象文書を「なぜ分散分析を行っているのかがわかる文書」、「P 値がどのように算出されたものであるのかがわかる文書」、「『回答率に偏りがあると判断します』との話載が何を意味するものであるのかがわかる文書」とした情報公開請求はいずれも不存在となっており、不存在の理由は「令和3年8月20日付け大市民第492号の公開決定通知により既に公開したもの以外には当該公文書を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。

ここで言う「令和3年8月20日付け大市民第492号の公開決定通知により既に公開したもの」とは「代表性検証シート」を指します。

この「代表性検証シート」や報告書の3、36 ページの記載には統計学的観点からは、P 値や有意水準の意味や統計的検定の結果の解釈の仕方など、多々誤りが見受けられますが、行おうとしていることの意図は読み取れます。性別、年齢階層別の回答率を計算し、それを標本平均とみなして分散分析という手法で、それら14個の回答率が同じであるとみなせるかどうかを有意水準5%で検定しようとしているものであり、すなわち、14 セグメントの回答率が同じ＝標本は確率標本であるということを確認しようとするものです。

報告書の3、36 ページでは回答率の差が有意であるかどうかを確認しようとしています。本来、分散分析とは「各因子における水準間の平均値の差を見る」ためのものであり、わかりやすく言えば、3群以上の標本について、その平均の差が、それぞれを抽出した母集団について有意であるか（どれか一つでも他のものと有意な差があるものが存在するか）どうかを確認するためのものであり、回答率は標本平均ではないため、母集団を定義することができず、ここで分散分析を用いることは不適切で、

本来は適合度検定を行うべきであると認められますが、適合度検定を行ったとしても、3、36 ページでの結論と同様に、標本が確率標本になっていることは否定されます。

この報告書の3、36 ページの記載で最も重要なことは「回答率に偏りがあると判断します」＝標本は確率標本になっていないと判断されていることです。（イ）でも述べた通り、標本比率から母比率を推定するためには、標本が確率標本になっているという前提を満たす必要があり、この前提が満足されない場合、報告書の2ページの記載は根拠を失います。つまり、母比率の推定を行うことも、標本誤差の大きさを求めることも、母比率の信頼区間を求めることもできなくなるわけで、報告書の2、35 ページと3、36 ページの記載が完全に矛盾しています。これは、区民アンケートのそもそもの目的である「〇〇である区民の割合」などの指標の測定ができていないということを意味するのであり、業務委託契約の目的は果たされていません。

しかし、報告書の3、36 ページの記載は「回答率に偏りがあると判断します」ということにとどまっており、これの意味するところは報告書のどこにも記載がありません。これにより、標本が確率標本になっていないということが何を意味するのかに関する理解が極めて不十分であるということが認められます。

なお、3 ページの記載については大阪市全体について標本の代表性を確認しようとするものですが、そもそも48,000 人の調査対象者は、大阪市全体から無作為抽出されたものではなく、各区2,000 人を無作為抽出したものを合わせたものなので、確認するまでもなく母集団（市民全体）を代表する標本になっているはずはなく、報告書前半の大阪市全体にかかる部分については全く無意味なものになっています。

（エ）情報公開審査会答申第492号について

2021年6月15日に出された情報公開審査会答申第492号について、「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、『市政改革プラン（区政編）の進捗状況（平成30年8月末時点）』に掲載した内容はあくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの」との記載があり、この内容での説明が実施機関から情報公開審査会に対して行われたものであると認められます。

この説明内容は報告書の2、35 ページ、3、36 ページの記載内容と真っ向から矛盾し、実施機関は業務委託契約の目的を達成するための手段としての区民アンケートが、目的を達成するための設計ができておらず、区民アンケートの結果は、目的であるところの成果指標（「地域活動協議会を知っている区民の割合」など）の測定値にはなっていないことを認めています。

各区2,000 人の調査対象者は住民基本台帳から無作為に抽出されています。本件区民アンケートの結果データは、「たまたまその2,000 人だったからその値になった」というものであり、別の2,000 人が選ばれていれば違う値になっていたであろうというものです。「回答者の回答状況にとどまる」とはつまり、得られたデータは偶然（無作為抽出）の産物であり、そのデータに何らの意味も与えることができていないということです。ましてや本件区民アンケートのように回収率が著しく低い場合、非標本誤差が大きく発生するため、結果は「たまたまその値になった」以上の意味を持

ちません。「回答者の回答状況にとどまる」ということは、仮に回答しなかった人が回答したとすれば、結果データがどのように変化するかがわからないということです。これにより、60%以上もの人が回答していない本件区民アンケートについては、結果データは甚大な影響を受け、本来測定すべき値との関係は全く分からないものになります。

区民アンケートの実施決裁文書には、「標本数（2,000 本）に過去3年の平均回答率（31.6%）を掛けたもの」との記載があります。つまり実施決裁の段階では上記非標本誤差のことは全く考慮されておらず、後々になって「回答者の回答状況にとどまる」ことを認識したものと認められます。ここに民法第644条、地方自治法第138条の2に違反する違法が存在すると認められます。

（オ）結論

以上のことから、区民アンケートはその目的である「全区共通的な指標の測定」ができていません。

エ 費用の支出について

この区民アンケートの費用については、支出命令書の通り支出されています。その際、当然ながら履行確認がなされていますが、検査調書を見ると、業務完了通知書及び納品物たる報告書により確認がなされていますが、前述の通り、報告書には「〇〇である区民の割合」たる成果指標が測定されていることについての説明が記載されていないどころか、3、36 ページにおいて標本が確率標本になっていない、すなわち契約の目的である成果指標の測定はできていないということが記載されています。ウで述べた通り、実施機関は、「回答率に偏りがあると判断します」という記載の意味するところを認識できておらず、これにより履行確認において委託業務が履行されていないと言ことを見逃し、費用を支出してしまうことになっています。なお、請求対象文書を「業務委託の目的を達成した根拠が示された文書」とした公開請求は、報告書以外には存在しないとの理由で不存在になっています。

オ 原因について

この区民アンケートが標本調査として成立していない根本的な原因は設計ミスにあります。区長会での説明では「調査結果の正確性（標本誤差）から、統計学上、1区あたり400弱のサンプル数（アンケート回答者数）が求められる。平成29年度は回答率が23%の区もあったため、予算事情等を加味し、各区2,000名を調査対象者数として設定する」となっていました。前半は良いとして問題は後半です。「平成29年度は回答率が23%の区もあったため」となっていますが、区民アンケートの本質が標本調査であり、標本調査が正しく行われるためには何が必要であるかをきちんと認識できていれば、23%などという回答率を前提にするはずがありません。このように回答率が低い場合は、無回答誤差と標本の偏りによる誤差という二種類の非標本誤差が大きくなり、調査結果の信頼性に致命的な打撃を受けるということが正しく認識できていなかったものと考えられます。

そして、認識がきちんとできていれば、業務委託契約の仕様に関しても、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（民法第 644 条、地方自治法
第 138 条の 2 違反）ため、低回答率にも問題意識を持てず、仕様の策定にあたっては、
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）

カ 報告書の 2、35 ページ、3、36 ページの記載に係る市民の声の回答について

実施機関は、2021 年 8 月 16 日付の市民の声の回答では、報告書の 2、35 ページ、3、
36 ページの記載について、「ご指摘の調査票 p 2、p 3 については、統計上のひとつ
の考え方を記載したものであり、調査結果が母集団に適用可能かどうかの判断は行っ
ておらず、調査結果を母比率の推計値として扱っている訳ではありません。それを前提と
し、参考として記載している各区『区民アンケート調査報告書』の考え方については、
総務省統計局ホームページなどを参考にしています。」と回答していますが、2、35
ページ、3、36 ページには「報告書を読む際の留意点」とのタイトルがつけられてお
り、内容も「今回の調査は標本調査です」などと区民アンケートの性格を明確にするど
ともに、このアンケートの結果から「母集団値（「〇〇である区民の割合」）が推定で
きるということを明らかにして、その推定を行う上での前提が満たされているかどうか
を検証（「調査結果が母集団に適用可能かどうかの判断」そのものです。）しようとし
たものであり、「一つの考え方」を「参考」に記載したなどと言うものではありません。
さらに「調査結果を母比率の推計値として扱っている訳ではありません。」について
も、2、35 ページには「母集団値を推定できます」と記載され、区民アンケートの目的が
「〇〇である区民の割合」の測定であるので、結果を母比率（〇〇である区民の割合）
の推定値として用いていることに疑いはなく、実施機関の説明は詭弁にすぎません。

仮にこれらの記載が「一つの考え方」を「参考」に記載したにすぎないものであると
しても、公開された文書や市民の声の回答では、区民アンケートの結果をもって「区民
の割合」とであると解釈する理論的な説明は全くなされておらず、契約の履行確認の際に
も、これは確認されておらず、請求対象文書を「業務委託の目的を達成した根拠が示さ
れた文書を公開してください」とした公開請求も不存在となっています。

キ 本件に係る令和 2 年 11 月 5 日付監査請求について

本件に係る令和 2 年 11 月 5 日付監査請求は、令和 2 年 12 月 3 日付大監第 67 号にお
いて以下の理由により却下されています。

「本件契約は、アンケート調査の業務委託であり、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、地方財政法第 4 条）。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
契約は、当該条項に違反し違法性が認められる。

この点、請求人の主張は、本件契約が標本調査として適切に実施されるべきにも関わらず、標本調査として適切なものとなっていないことを主張するものであるが、仮に、標本調査として適切とはいえない事情があったとしても、本件契約の目的は不合理とはいえず、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以上、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、裁量の範囲を逸脱又は濫用をするものであるとの摘示があるとは認められない。」

しかしながら、実施機関は「令和2年度区民アンケート調査業務委託」仕様書に記載された委託内容で、当該調査の目的が達成できるとする根拠を何一つ確認しておらず、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」、「『市政改革プラン（区政編）の進捗状況（平成30年8月末時点）』に掲載した内容（請求人注 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」との説明を行わざるを得なかった令和元年度までの区民アンケートの手法を令和2年度区民アンケートでも踏襲しています。また「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」との点について、「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」である以上、成果指標の測定という区民アンケートの目的との関連性は全くないものと言わざるを得ません。つまり、業務委託仕様書の「3 調査目的」には「令和2年度以降も、全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握するため、引き続き区民アンケート調査を行う。」などと記載されているものの、「4 調査対象」以後で記載されている方法で目的が達成されるものには全くなっていないということです。ウ、エで述べたように、区民アンケートの実施決裁の段階で非標本誤差や回収率、必要なサンプルサイズに関する考慮がなされておらず、区民アンケートの目的を達成するための方法を実現するために必要な素養を備えていなかったことが認められます。

このように、業務委託の目的と全く関連性を持たない（目的を実現できない）業務委託契約を行うことまで「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。

ク 区民アンケートの費用算定について

区民アンケートの実施決裁文書には、返信郵送費の算出根拠として「標本数（2,000本）に過去3年の平均回答率（31.6%）を掛けたもの」との記載があります。また、令和2年度区民アンケート調査業務委託仕様書には「調査対象者数（標本数）」として「48,000 標本（1区 2,000 標本×24区）」との記載があり、これが委託費用の算出根拠の一つとなっていることが認められます。

この「1区 2,000 標本」については「『市政改革プラン 2.0（区政編）』の成果指標の測定等について」の記載から、区長会において「調査結果の正確性（標本誤差）から、統計学上、1区あたり 400 弱のサンプル数（アンケート回答者数）が求められる。平成29年度は回答率が 23%の区もあったため、予算事情等を加味し、各区 2,000 名を調査

対象者数として設定する。」との説明がなされたことが認められます。また、この「400 弱」についての浪速区役所の令和元年6月4日付市民の声の回答では「『一般的な調査に必要と考えられるサンプル数400弱を取得する』ことは、一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準95%として調査の設計をされており、その場合のサンプル数が400弱必要であることを参考とし」と説明されていました。

しかし、情報公開審査会答申第492号では「当該アンケートについて統計学上必要とされる、信頼度、標本誤差の設定を行っている設計内容が記載された文書は存在しない」と記載されており、この内容での説明が実施機関から情報公開審査会に対して行われたことが認められます。

つまり、区長会では「統計学上」とし、市民の声の回答では「信頼水準95%」としながら、実際には「1区2,000標本」を算出するための設計が行われておらず、「1区2,000標本」には根拠がないことは明白です。

この「1区2,000標本」は区民アンケートに要する費用を算出する大きな要素となっていることから、この費用の算出についても根拠がないことは明白です。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

1－(1)に示した「令和2年度区民アンケート」に要した経費6,006,000円が無駄になっています。

(4) 請求する措置の内容

(3)記載の損害を回復する措置を講じてください。具体的には市長に返還させることを求めます。

また、今年度の区長会事務局である住之江区に確認したところ、今年度についても同様の区民アンケートを実施する予定であるとのことであり、各区において予算措置もなされているようです。これらの予算を執行しないように求めます。

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

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。

2 請求の受理

本件請求は、令和2年度及び令和3年度区民アンケート調査業務委託について、目的達成できない業務委託契約を締結し、業務が履行できていないことを見逃して費用を支出している（令和3年度については、費用を支出することが見込まれる）との主張が、違法な公金の

支出の摘示にあたるとして、地方自治法（以下「法」いう。）第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項等

令和 2 年度及び令和 3 年度区民アンケート調査業務委託について、業務委託の目的を達成できるものになっているか、また委託業務が履行できていないことを見逃して費用を支出していないかどうか（令和 3 年度については、いずれもそう見込まれるかどうか）について、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

2 監査の実施場所及び日程

（１）実施場所

行政委員会事務局執務室

（２）実施日程

令和 3 年 9 月 30 日から令和 3 年 11 月 11 日

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・本日は原因を掘り下げて述べる。次に述べる構図になっており、この結果として、大阪市の施策や事業があるべき姿からゆがんでしまっているという影響が出ていることを知っていただきたい。
- ・根本的な原因は、職員に調査ができるような知見やスキルが備わっていない。標本誤差や P 値などの用語も理解せず、会話が成立しない。市民の声回答や公開された文書に、学問的、理論的説明が全くない。400 弱というサンプルサイズの論理的根拠が説明できない。公開された代表性検証シートの内容が、統計学的観点からは誤りがある。
- ・区民アンケートが目的を達成できるように設計、実施されていない。回収率について、23 パーセントと標本調査としてはあり得ない水準を想定している。業務委託契約書の仕様書に、結果が目的を達成できるようにする規定も全くない。信頼性をどのくらいまで担保したらいいのかまるで分からない。結果的に回収率は 30 パーセントであり、標本調査としては失敗であると言わざるを得ない。標本設計は各区 2,000 人となっており、人口が多い区も少ない区も 2,000 人で、大阪市全体に対する考察はできないが、報告書の前半は大阪市全体についての記載になっている。
- ・委託業務の結果は、実施決裁文書に書かれた目的を達成できていない。
- ・根本的な原因は職員の不勉強である。基本的な言葉の意味すら理解しない。
- ・東成区、住之江区に赴いて聞いても会話が成立しない。

- ・報告書には、標本調査と明記されているが、1980年代から90年代には、大阪市が行う世論調査の回答率は80パーセントもあり、深い知識がなくとも、標本調査として成立していた。
- ・その後個人情報保護法の施行などもあり、回答率はどんどん下がっていった。本来であれば、標本調査としての妥当性に疑義を生じせしめるほどに回答率が低下した段階で何らかのテコ入れを図らなければならなかったところ、なされないまま回収率が20パーセント、30パーセントとなってしまった。
- ・職員に知見が欠けているために、標本調査として成立させるためにどのようなポイントを押さえなければならないのか、押さえられないままやっている。
- ・区民アンケートが目的を達成できるように設計、実施されていない。
- ・例えば、地域活動協議会を知っている区民の割合を測定できるようなものにはなっていない。
- ・想定回答率について、23パーセントとされているが、調査結果の信頼性というのであれば、このような低回答率はありません。
- ・仕様書にも、調査結果が目的に沿ったものになるよう、統計学的根拠に基づいた様々な規定が設けられるべきところ、そのような規定はない。例えば、有意水準5パーセントと記載されているが、業者は全く認識していない。
- ・報告書では大阪市全体についても記載されているが、大阪市全体の状態を把握したいのであれば、調査対象者は大阪市全体から無作為抽出しなければならない、各区2,000人という標本設計は誤りである。
- ・その結果、委託業務の結果は、実施決裁文書に書かれた目的を達成できていない。
- ・地域活動協議会を知っている北区民の割合は42.9パーセントと記載されているが、地域活動協議会を知っている北区民の割合が42.9パーセントであるはずがない。
- ・北区の報告書の39ページには、性別で肯定的意見を見ると、男性が40.9パーセントで、女性の39.2パーセントを上回ったという記載がある。有意水準5パーセントと定めているのであれば、カイ2乗検定を行わなければならないが、仮に検定を行ったところ、母集団において性別間の差が存在しないという仮説を棄却することができず、意味のない記載になっている。
- ・有意水準5パーセントがきちんと業者に伝わっていない。
- ・北区の42.9パーセントという値が地域活動協議会を知っている区民の割合としては解釈することができないということに気づかないまま費用を支出している。
- ・8月30日の市民の声に対する大阪市の回答で、サンプル数を決める際には統計学上の考え方をしているが、それ以外は用いていないとしているが、分散分析という統計的検定をやっている。理解していないのではないかな。
- ・区長会での説明でも、サンプルサイズ400弱と言っているが、サンプルサイズを求めるためには、誤差をどの程度まで認めるか、信頼度を何パーセントに設定するかというパラメーターの設定をしなければならないが、全く認識していないようである。この設定に係る公文書を公開請求したが不存在になっている。
- ・調査結果が母集団に適用可能かどうかの判断は行っていないと回答しているが、報告書の3ページに書かれている内容が、正に調査結果が母集団に適用可能かどうかの判断である。

- ・調査結果を母比率の推計値として扱っている訳ではありませんと言っているが、調査の結果得られた 42.9 パーセントを地域活動協議会を知っている北区民の割合として扱っている。
- ・このように実施機関の説明は嘘やごまかしばかりである。
- ・これを正し、大阪市にEBPMを根付かせるためにも、いい加減にしろと言うことが必要なのではないかと思っている。
- ・今後、実施機関に聴取をされると思うが、成果指標について、〇〇である区民の割合は区民アンケートの測定値を意味するものだとの主張を行うかもしれない。先日は、東淀川区の監査請求もそれで却下となったが、市政改革プラン2.0の策定から、その後区民アンケートでの測定が決定されたという時系列や、区長会での説明内容などから、このような主張は詭弁であると言わざるを得ない。
- ・仮にこの主張を入れるとしても、北区の 42.9 パーセントについて、無回答者が多いので、どちらに転ぶかによって、15.1 パーセントから 80.0 パーセントの間で大幅に変動する可能性がある。これは無回答誤差だけを考えた場合だが、高齢者ばかり回答しているという非標本誤差である標本の偏りによる誤差も含めて考えると、どのように変動するものなのかは計算不能になる。
- ・このように回答率次第で大きく変動してしまうような値を指標として用いることができるわけがない。大きく変動してしまうような値を指標として用いることで、財務会計行為の原因行為が不法ととらえることもできると思う。また、正しい値を取得するために区民アンケートを実施できなかったということで、直接的に財務会計行為が不当だったということも可能である。

なお、陳述時の質疑応答において、請求人からの主張について次のようなことを確認した。

- ・学術上の定義では、アンケートと標本調査は全く別のものである。アンケートは回答者の回答状況しか示さない。標本調査は、抽出した母集団に関する知見を求めるものである。アンケートと標本調査が区別されていない。単なるアンケートに過ぎない結果を〇〇の割合としてしまっている。
- ・民法違反、地方自治法 138 条の 2 違反という主張もしているが、まず母集団に関する知見を得るには、どういうふうなことをやらなければいけないのか確認をしてからアンケートをやらなくてはならないのに確認を全くしていない。区長会で説明しているにも関わらず、質問しても標本誤差とは何か、400 弱はどのようにして求めたのかも答えられない。スキルも知見もないのではないのか。にもかかわらずそれを区民の割合として示してしまっている。
- ・適切に行うためのスキルを先ず身に付けるべきであった。統計学の深い知識はなくても良いが、どのぐらいの回収率が必要か、標本が偏れば正確な調査にならない、標本調査RDD方式など民間で取っている世論調査の手法もインターネットで調べればすぐわかることを当然知っておかないといけない。
- ・報告書 2 ページの記載の合理的根拠が分かる書類を公開請求したところ、市政改革室がやっていた世論調査の報告書が出てきた。平成 29 年に市政改革室が決算特別委員会で質問を受けてまともに説明できていない。令和元年度に廃止してしまったが、その時に何故廃

止したかを庁内で言わなかったのであろう。これは何かと聞いたら、市政改革室の世論調査を踏襲してやっていると答えた。

- ・時代の流れで標本調査を成立させる回収率は難しいが、統計学の素養があれば、この数字がどのくらいバイアスがかかっているか推測できる。鶴見区や浪速区で避難所を知っている区民の割合を運営方針で書いているが、20 パーセントの回収率であれば、回答者は行政に協力的で理解のある人の回答で、この調査結果は高い方にバイアスがかかっているから、鵜呑みにしてはいけないと分かる。そういった知識がないから出てきた 42.9 パーセントをありがたがって使っている。地域防災計画の立案にこの調査結果を使うのは命が掛かっているのだから勘弁してほしい。
- ・インターネットで検索すれば分かる回答率を上げる方法も区役所は知らなかった。
- ・E B P Mをやる力を付けないと大阪市は自治体の中で取り残される。
- ・入札方式を考え直すべきである。価格競争だけでは民間のノウハウを吸い上げることができていない。プロポーザルにしたらどうかと住之江区に提案した。あるいは回収率を上げるために豪華景品を抽選でプレゼントなど柔軟な発想が要る。
- ・（区民アンケートの回答率何パーセントであれば正とするのか指標はあるのかについて）学者によって変わるが大体 50 パーセントである。50 パーセントを切ると数学的には許容できない。総務省統計局を見ていると 75 パーセントを考えているのではないかと伺える。鶴見区は回収率 50 パーセント超えている。
- ・濃淡を付けなければならない。地域防災計画立案のための基礎的な数値が欲しいのであれば、生命が掛かっているので費用を掛けしっかりした調査をやる。精度が荒くてもいいものは現在のアンケートを工夫していく。
- ・現状ではボロボロであるという自覚をもって改善に向かっていく姿勢が必要である。その姿勢が全く見受けられないので監査請求されている。これはおかしいのではないかという市民の声に対して、回答がまともであれば、こんなにエスカレーションはしない。
- ・その見本は都島区役所である。担当係長が早速区長の耳に入れてくれたようで、区長から改善の指示が出たようである。改善に向け専門家の意見も何うような活動を始めるといような話も言ってきてくれた。
- ・区民アンケートのページが、かつての市政改革室のページに一覧表で載っていた。市政改革室が統括をしていたと思うが、なぜ市政改革室が世論調査を廃止しなければならなかったのかを市で共有していない。統括部局として不誠実である。全市的にマネジメントするところが必要であると思う。
- ・監査の趣旨としては、市長へ返還させてくださいと書いているがそこに重きがあるわけではなく、区民の意見を正しく把握して施策立案をちゃんとやってくださいというところがポイントである。問題点を見据えて、前を向いて進んでいただきたいということである。

4 監査対象所属に対する調査（17 ページに詳述）

令和 3 年 10 月 13 日に、行政委員会事務局職員が、市民局及び住之江区役所職員に対して調査を行った。

5 監査対象所属の陳述（19 ページに詳述）

市民局及び区長が現時点で区長会議の人事・財政部会長を務めている住之江区役所を監査対象所属とし、令和3年10月20日に、監査委員が、市民局区政支援担当部長ほか関係職員より陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

（1）指標の設定及びアンケートの設問決定について

ア 市政改革プラン2.0における区民の認識等に係る指標

大阪市ホームページにおける市政改革にかかる記載によると、本市では、平成29年8月に、市政改革プラン2.0（区政編）を策定し、平成29年度から平成31年度・令和元年度までの間、これに基づく取組みを行ってきた。

その具体的な取組項目において、取組の結果、どのような状態をめざすのかについて、原則として数値化した目標を設定しており、その中には、当該事項について認識等している区民の割合を上げることなどを目標としているものがある。

具体的には、例えば、改革の柱1 地域社会における住民自治の拡充、Ⅲ 多様な協働（マルチパートナーシップ）の推進、ア 地域活動協議会への支援、① 活動の活性化に向けた支援、の項目において、「地域活動協議会を知っている区民の割合 29年度30%、30年度35%、31年度40%」といった目標が設定されている。

この目標が達成されたかなどを測定するため、令和元年度においては、成果指標の測定等について、区長会議の人事・財政部会において「区政に関する区民アンケート等の実施」の方法等を検討し、各区役所から市民局へ予算配付して、市民局で一括して、無作為に抽出した区民に対してアンケートを実施した。

イ 令和2年度以降の取組みについての決定

市政改革プラン2.0（区政編）の取組項目及び指標のうち、令和2年度以降の市政改革プラン（以下「市政改革プラン3.0」という。）に位置づけられないものなどの取扱いについて、次のとおり検討、決定された。

（ア）令和2年1月16日 区長会議 人事・財政部会

令和2年1月16日開催の区長会議 人事・財政部会資料等によると、市政改革プラン2.0（区政編）の取組項目及び指標のうち、市政改革プラン3.0に位置づけられないものについては、基本的には各区長が、そのマネジメントのもとで取組むことになるが、これまで全市的な取組として実施してきた経過から次のとおり全区共通実施内容等について検討、決定された。

- ・平成30年度時点で目標未達成の項目について、全区共通的な成果指標を設定し、統一した手法により把握する。
- ・区民アンケートで成果指標を測定する場合は、全区統一様式による区民アンケート（無作為抽出）を、市民局区政支援室に予算配付して一括実施する。

- ・区民アンケートにより成果指標の測定を行う項目及び測定内容は、項目「意見やニーズの把握手法の多角化」について、測定内容「区役所が、様々な機会を通じて区民の意見やニーズを把握していると感じる区民の割合」、項目「区民に身近な総合行政の窓口としての機能の充実」について、測定内容「区役所が、相談や問い合わせ内容について適切に対応したと思う区民の割合」、項目「区政情報の発信」について、測定内容「区の様々な取組（施策・事業・イベントなど）に関する情報が、区役所から届いていると感じる区民の割合」とする。

（イ）令和2年1月24日 区長会議 安全・環境・防災部会

令和2年1月24日開催の区長会議 安全・環境・防災部会資料等によると、市政改革プラン2.0（区政編）の取組項目のうち、市政改革プラン3.0に掲載されないものについては、今後は区の個別課題として各区長のマネジメントのもと、適宜取組を進めるものとするが、市政改革プラン3.0に掲載されない地域活動協議会に関する指標については、次のとおり決定された。

- ・市政改革プラン3.0に「地域活動協議会による自律的な地域運営の促進」を掲げ、令和2年度以降も取組を進めていくことから、指標（測定内容）「地域活動協議会を知っている区民の割合」及び「地域活動協議会の構成団体が、地域活動協議会に対し地域の実情やニーズに即した支援が実施されていると思う割合」については、引き続き全区において目標値を設定し、進捗状況を把握する。
- ・指標（測定内容）「地域活動協議会を知っている区民の割合」の測定手法は、市民局区政支援室に予算配付しての全区統一様式による区民アンケート（無作為抽出）の一括実施とする。

ウ アンケートの設問等の決定

（ア）令和2年6月18日 区長会議 人事・財政部会

令和2年6月18日開催の区長会議 人事・財政部会資料等によると、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対する区民アンケートを実施するにあたり、実施方法及びスケジュール等について、次のとおり決定した。

- ・各区役所から市民局へ予算配付し、市民局で一括して業務委託契約等を行い、区民アンケートを実施する。
- ・設問予定数の決定 令和2年7月下旬
- ・設問内容の決定 令和2年10月上旬
- ・入札公示日 令和2年10月下旬（予定）
- ・契約締結 令和2年12月下旬（予定）
- ・調査期間 令和3年1月上旬～令和3年1月下旬
- ・中間報告日 令和3年2月上旬
- ・調査対象は、18歳以上の無作為に抽出された区民。各区標本数2,000本。

（イ）アンケートの設問の決定

令和2年10月1日開催の区長会議 人事・財政部会資料等によると、令和2年7

月10日開催の区長会議 安全・環境・防災部会において、住民票等の交付およびマイナンバーカード等に関する設問5問、同年9月11日開催の区長会議 安全・環境・防災部会において、地域活動協議会の認知度に関する設問2問を議決し、また同年10月1日開催の区長会議 人事・財政部会において、区役所運営におけるサービス等に関する設問6問及びアンケート回答者の属性に関する設問4問（以下この計17問のアンケートにつき「本件アンケート」という。）を議決した。

（２）業務委託契約

令和2年12月8日付け契約通知ほか関連資料によると、本件アンケートに係る業務委託契約（令和2年度区民アンケート調査業務委託、以下「本件契約」という。）について、令和2年12月8日に、制限付き一般競争入札の落札者である株式会社フューチャー・コミュニケーションズと、契約金額6,006,000円で契約を締結した。仕様書の主な内容は次のとおり。

ア 調査目的

- ・本市では、令和元年度まで、市政改革プラン2.0（区政編）において地域社会における住民自治の拡充、区長の権限・責任の拡充と区民参画のさらなる推進をあげ、それぞれについて成果指標と目標値を設定し、すべての区で、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを行い、成果指標と目標値の測定を行っていた。
- ・令和2年度以降も、全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握するため、引き続き区民アンケート調査を行う。

イ 調査対象

- ・大阪市内24の行政区それぞれから無作為抽出した18歳以上の市民（外国籍住民を含む）

ウ 調査対象者数（標本数）

- ・48,000標本（1区2,000標本×24区）
- ・標本に関する名簿データ（Windowsマイクロソフトエクセル）については、発注者から提供する。
- ・データの提供時期については、調査票送付の約3週間前（休日を含む）を基本とする。

エ 調査方法

- ・調査票を調査対象者へ送付し、返信用封筒により回収するものとする。

オ 契約期間

- ・契約締結日から令和3年3月31日まで

カ 業務内容（項目のみ）

- ・実施計画書作成・提出
- ・調査票印刷・発送・回収
- ・データ入力・集計・分析（見込み数）
- ・報告書の作成・印刷・納品

キ 成果物の納品（（イ）以下は項目のみ）

（ア）成果物については、発注者による検収を行ったうえで次に掲げるものを納品するこ

と。

- ・調査結果のローデータ（Windows マイクロソフトエクセル）
ただし、下記に記載のクロス集計を考慮した形式のもの
- ・回答者数と回答率、回答者の年齢構成、回答者の性別構成と性別ごとの年齢構成、設問ごとの単純集計、発注者が指定する設問ごとの肯定的意見の割合、それぞれについての区ごとの結果と全体平均にかかるデータ（Windowsマイクロソフトエクセル）
- ・クロス集計データ等、上記のほか本業務において作成した集計表及びグラフのデータ等一式（Windowsマイクロソフトエクセル）
- ・クロス集計の際に使用したフォーマット等、発注者が独自に設問ごとのクロス集計を容易に行うことのできるデータ（Windowsマイクロソフトエクセルを想定しているが、これによらない場合は発注者と協議を行うこと）
ただし、3項目以上のクロス集計が行えるもの
- ・報告書（印刷物）
- ・報告書のデータ（PDF形式及びWindowsマイクロソフトワード）
- ・回収した調査票

（イ）上記成果物のデータファイル等の納品数

（ウ）納品先

（エ）納期

2 監査対象所属に対する調査

行政委員会事務局職員が、市民局及び住之江区役所職員に対して次のとおり調査を行った。

- （1）市政改革プラン 3.0 に掲載されない「指標」における「〇〇と感じる区民の割合」の意味するところについて確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。
 - ・アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合を意味している。
- （2）「〇〇と感じる区民の割合」について前記（1）のとおりであるなら、なぜ「区民の割合」という表現を用いたのか、また区民全体に占める割合以外の値を指標としたのかについて確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。
 - ・指標の測定は、各区調査対象者数を 2,000 人とした無作為抽出によるアンケートの実施をしたものであるため、標本が母集団を代表していないことは認識しているが、毎年調査することで経年による変化を把握し、施策を進めるうえでの参考資料として役立てていることから、「区民の割合」という表現で問題ないと考えている。
- （3）「市政改革プラン 2.0（区政編）」の成果指標の測定等についてという文書と、本件契約の調査対象数の決定の関連性、及び 400 弱の回答者数が必要と考えた理由等について確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。
 - ・「市政改革プラン 2.0（区政編）」の成果指標の測定等については、平成 30 年度区民

アンケートの実施にかかる区長会議 人事・財政部会の決議文書なので、本件契約の調査対象数の決定に係る文書ではないが、400 弱の回答者数が必要と考えた理由は、これまでの市民の声に対する回答において、「一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準 95%として調査の設計をされており、その場合のサンプル数が 400 弱必要であることを参考とし」と示しているとおり、調査結果の正確性は担保されている。

- (4) 本件報告書の 2 ページ、35 ページには、「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値に基づいて、母集団値を推定できます」とあるが、これは、調査結果から、母集団（区民全体、市民全体）の値が推計できるという意味が確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・本件報告書の 2 ページ、35 ページは、母集団の値を推計する場合の統計上のひとつの考え方を参考として記載しているものであり、本件契約では、母集団の推計は行っていない。区長会議 人事・財政部会の決議に基づき、無作為抽出した 18 歳以上の市民を対象に、各区 2,000 人を標本数としてアンケート調査を行ったものである。

- (5) 同じく 3 ページ、36 ページの「回答率に偏りがある」という記述について確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・前記（4）の回答と同様に、本件報告書の 3 ページ、36 ページは、母集団の男女間・各年齢区分間の割合と比べた回答率の偏りを判断するための統計上の考え方を参考として記載しているものであり、本件契約では、回答率の偏りの検証は行っていない。区長会議 人事・財政部会の決議に基づき、無作為抽出した 18 歳以上の市民を対象に、各区 2,000 人を標本数としてアンケート調査を行ったものである。

- (6) 各区 2,000 人という調査対象者の設定で、大阪市民全体に占める割合が推計できるものなのか確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・前記（4）の回答に同じである。

- (7) 請求書の 1 請求の趣旨、（2）その行為が違法又は不当である理由、ウ 区民アンケートの目的は達成されているのか（報告書記載の統計学的説明を中心に）の指摘に対する見解を確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・本件契約は、区長会議 人事・財政部会の決議に基づき、無作為抽出した 18 歳以上の市民を対象に、各区 2,000 人を標本数としてアンケート調査を行い、回答結果の数値を加工することなく報告書にまとめたものである。よって、統計学的に推計できるよう設計されたものではない。

- (8) 仕様書の 3 調査目的にいう「成果指標の測定」は達成されているのか確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・仕様書に調査目的を記載した理由については後記（10）の回答のとおりであり、本件契約は、区長会議 人事・財政部会で決議された成果指標の測定（アンケート調査）を行うため業務委託を行ったものであるが、仕様書に記載している内容（アンケート調査を

行い、回答結果を集計し、報告書を作成すること）について不備なく履行されているため、検査において完納（出来高100パーセント）を認めたものである。

（9）履行確認に用いた資料、及び納品先は25か所に及ぶが検査職員は全て直接現認したかなど検査体制について確認したところ、市民局から次の説明があった。

- ・履行確認に用いた資料については、事業請負検査調書及び調査票のとおりである。
- ・大阪市役所以外の納品は、直接現認していないが、受注者から提出された業務完了通知書（令和3年3月30日に業務完了している旨）と、各区役所へ事前に納品される旨をメール（令和3年3月2日付け）により通知し、「納品されていない」旨の連絡がいずれの区役所からもなかったことをもって、検査職員が履行完了を確認した。

（10）仕様書に調査手法、業務内容、成果物の納品などの業務の手順等だけでなく、「目的」を記載した理由について確認したところ、市民局から次の説明があった。

- ・調査目的の記載の有無によってアンケート調査の内容が変わるものではないが、本事業の主旨、目的を理解いただくものとして記載したものである。

3 監査対象所属の陳述

監査委員が監査対象所属職員から事情聴取した内容は、次のとおりである。

（1）区民アンケートが実施されることになった経緯等について質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・市総体として実施しており、各区で執行している。全体の事業の主管は市民局である。そもそもの発端は、平成24年度に橋下市長着任時に、外からの目を入れて星を付ける、レストラン等で三ツ星などあるが、区政に星をつけて評価していきたい、とおっしゃられたことである。
- ・最初は橋下市長の大阪市版ミシュランとして始まった。初年度は、従来からあった区民モニターを活用したが、やり方が区によってバラバラで、例えばモニターを公募する区もあれば無作為抽出の区もあるなど違いがあり、区の行政の比較が目的なので基準が同一でなければならないと市長から指摘があった。平成26年から無作為抽出で同じ質問を同じ人数の人に聞くようになった。
- ・同時期に市政改革プランも始まり、そのプランにもミシュランと同様に、区民の意見を反映しているか、区役所が情報発信をしているかなど同じ項目を市政プランにも盛り込んだ。プランも漫然とやるのではなく評価していかなければならないので、区民アンケートを使って経年で見れば比較もできるし、ほかの区を見て区長が切磋琢磨されるということでその流れでやっている。

（2）大阪市版ミシュランや、各区の横の比較の今の取組みなどについて質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・今は区の窓口サービスの接遇のみ外部委託する形で残っている。市民局でやっている。

- ・今後SDGs など全庁的に力を入れていかななくてはならない、開始しなくてはならないということになった場合には、ベースの状況を 24 区凸凹のない条件で測れる方法論であるので、その場合に新たに入ってくることはある。
- ・当初は外部の目に触れる機会が少ない時代であった。少しでもそういったものを取り入れて改善していこうと、1.0 から 3.0 の中間地点に来ているが、段階を経るごとに項目が区民の関心の強いものをしっかり聞いていこうということになったり、全庁的に力を入れていかななくてはならないものを区民は今の時点ではどうかをお尋ねしながら教えていただくような場面でも活用していきたいと考えている。

(3) 区民アンケートの質問は同じではないのではないか質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・各部会で議論いただいて、これは取っていかなくてはならないものは取って、これは目標値まで行っているからもう要らないという項目は取らない。

(4) 報告書の留意点のところの標本調査であるという記載と橋下市長の時からやっていることが一致しているという見方をしているのか質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・標本調査にするか全数調査にするか、区民全員に聞くのかサンプルを取って聞くのかその判断があるが、掛かる費用や手間もあり、基本的に全数は国勢調査しかない。
標本調査で何が必要かという、有意調査という故意に回答者を選ぶやり方と無作為抽出の 2 種がある。毎年それぞれの区がみていくとすると、無作為で抽出するのが一番合理的である。
無作為抽出をすれば元々考えていた、区同士比較をする、経年で見るということでベースとしては問題がないと判断しすすめてきた。

(5) 標本の採り方は合っているという認識でやっているのか質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・母集団が多かったらたくさん採らなければならないと考えるが、母集団の数に応じて必要な標本数は一直線に増えるのではなく逡減していく。今回で言うと、2,000 配れば 400 回収しようが 600 回収しようが、その信頼性は同じである。統計の入門書にも書いてありクリアできる。女性の回答率が 6 割となったら元の母集団の比率とは異なるというのはおっしゃる通りだが、ただ何から何まで区民の縮図である 400 人を選ばなければならないと思っているわけではない。
性別、年齢、子育てしているか、何年住んでいるかを聞いているが、母集団のうちどれだけが子育てしているか合わせてもないし、何年住んでいるかなどそもそもデータがない。障がいの有無や国籍なども聞いていない。400 人取ってその区の縮図とすることは技術的に出来ないから、せめて無作為で取っておけば、最初の数値を起点として、同じやり方をして、それを上げていこうと目標にしているので、施策としての目的は果たしている。

(6) なぜ指標をアンケートで〇〇と回答した区民の割合と記載しなかったのか、区民の割合とすれば、区民全体のうちの割合を指標としているとの誤解を招くと思われる、工夫の余地はあるのではないかと質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・毎年改善、修正しているが、請求書を拝読しているとまだまだ改善の余地があると認識している。100%に近くなるように区長会議としてもしっかりと取り組んでいきたい。

(7) 区役所に納品されたものの履行確認について、事前連絡のメールと、「納品されていない」旨の連絡がいずれの区役所からもなかったことをもって、検査職員が履行完了を確認したとのことだが、これは履行確認の方法として適切なものかと質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・区役所への納品データと同じものを市民局にも納品していただいており、内容の確認もそこできっちりできている。現物の納品先が区である。
今回ご指摘頂いているので、メールが来ていない時に来ているものだと推測していた部分は改めていく。
- ・直接区に現認に来なくても契約上適切な納品確認ができている。

(8) アンケート報告書の中でも標本の誤差という箇所があり、「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、母集団値を推定できます」と記載があるが、ミスリードではないかと質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・区政支援室と協議しながら24区共通で誤解を与えないような表現に改善していく。

4 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明及び調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求における請求人の主張の概要は、市民局が実施した本件契約について、業務委託の目的を達成できるものになっておらず、実際に業務の目的が達成できていないにもかかわらず、これを見逃して費用を支出しているので、これの返還を求める措置を求め、また令和3年度区民アンケート調査に係る費用の支出について差止めを求めるというものである。

以下、本件契約について、①業務委託の目的を達成できるものになっているか、②委託業務が履行できていないことを見逃して費用を支出していないか、③費用算定に根拠がないのではないかの点を順に検討し、その後、令和3年度区民アンケートについて検討する。

(1) 本件契約は、業務委託の目的を達成できるものになっているかについて

本件契約の目的は、その実施決裁文書によると、令和元年度まで、市政改革プラン2.0（区政編）において成果指標と目標値を設定し、すべての区で、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを行い、成果指標と目標値の測定を行っていた事項について、引き続き全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握するために区民アンケート調査を行うことであると認められるところ、市政改革プラン2.0（区政編）及びその後の指標の測定は、法令等に定められた事務ではないため、どのような成果指標を設定する

かについては、長に広範な裁量権が認められる。

ここにいう全区共通的な指標（以下「本件指標」という。）は、区長会議の人事・財政部会及び安全・環境・防災部会において「区役所が様々な機会を通じて区民の意見やニーズを把握していると感じる区民の割合」、「地域活動協議会を知っている区民の割合」などと定められたことが認められる。本件指標として定められた、「特定の認識等を有している区民の割合」が意味するものを監査対象所属に確認したところ、アンケートに回答した区民のうち特定の認識等を有していると回答した区民の割合（以下「アンケートで回答した区民の割合」という。）という意味で用いているとの説明があった。そして、これを指標として設定した理由については、無作為抽出した区民にアンケートを行い、同じ条件でアンケートを行えば、区同士の比較や同一区における経年での比較の資料として活用するためとしている。

本件指標としてどのようなものを設定するかについては、広範な裁量権が認められるところ、区長会議の人事・財政部会及び安全・環境・防災部会は、アンケートで回答した区民の割合を本件指標として設定したものと認められる。そして、施策の進捗状況など経年比較の参考のため、連年、同じ条件でアンケートを行うことは、著しく合理性を欠くものとはいえない。したがって、アンケートで回答した区民の割合を本件指標として設定することは、裁量権の範囲を逸脱濫用するものとは認められない。

以上のとおり、本件指標はアンケートで回答した区民の割合としているので、区民全体の中でどの程度の割合の区民がその特定の認識等を有しているかなどの状況（以下「区民全体の割合」という。）を把握することを目的とはしていない。実際にアンケートを実施して回答を得ているため、本件契約が、その目的を達成できるものになっておらず、目的を達成できていないという事情は認められない。

よって、本件契約における業務委託の目的達成について、違法不当な点は認められない。

（２）委託業務が履行できていないことを見逃して費用を支出していないかについて

本市では、大阪市契約規則（昭和39年規則第18号）において、請負又は買入れその他の契約についての給付の完了の確認のために必要な検査を行うことを定めており、検査を担当する職員は、給付の内容若しくは数量を検査し、又は給付の目的物について破壊、分解若しくは試験により検査するものと定められている。

請求人は、本件契約の報告書において、本件契約の仕様書に記載された契約の目的である成果指標の測定ができていないということが記載されているが、これを認識できず、履行確認において委託業務が履行されていないということを見逃して、費用を支出していると主張する。

しかしながら、一般に契約の仕様書に記載された契約の目的は、当該契約における発注者の主観的な意図を示し、仕様書に定める業務の手順や成果物の作成に当たって受注者に裁量の余地がある項目、本件契約においては、報告書における項目ごとの結果集計グラフと属性ごとの回答傾向等を踏まえた分析内容の作成などにおいて、受注者に一定の指針を示すものに過ぎず、それ自体が給付の内容や数量等を特定するものとは認められない。

そして、本件契約については、仕様書の調査対象、手順等にしがたって調査を行い、報告書等の成果物が納品されており、給付内容の不足等は認められないことから、委託業務が履行されていないことを見落としたとは認められない。

よって、本件契約の履行確認及び費用の支出について違法不当な点は認められない。

(3) 費用算定に根拠がないのではないかについて

上記のとおり、市政改革プラン2.0（区政編）及びその後の成果指標の測定は、法令等に定められた事務ではない。したがって、どのような規模で調査を行うかについては、長に広範な裁量権が認められる。

請求人は、本件アンケートの実施規模を1区につき2,000人にアンケートを送付すると決定したことに根拠がないと主張する。

しかしながら、本件契約による調査規模の決定については、国等で行われている標本調査におけるサンプル数を参考に、各区最低400の回答を確保することを意図して、回収率から逆算して各区の調査対象者数を2,000人としたと認められるところ、これが、実施するアンケートの規模の決定に当たって、裁量権を逸脱濫用したものとは認められない。

よって、本件契約の費用算定について、違法不当な点は認められない。

以上のとおり、本件契約について請求人が違法不当と摘示する点については、いずれも理由がないため、本件契約について、財務会計法規上、違法不当な点は認められない。

また、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等する必要があるところ、請求人は、令和3年度の区民アンケートについては、令和2年度と同様のアンケートを実施する予定であると指摘するのみであり、これは、財務会計法規上、違法又は不当となる事由の摘示であるとは認められない。

5 結論

以上の判断により、本件請求には理由がない。

本件請求に係る監査の結果は上述のとおりであるが、今後の事務に当たり留意すべき点等について付言する。

本件指標について、区長会議の協議資料には、上記のとおり、「区役所が様々な機会を通じて区民の意見やニーズを把握していると感じる区民の割合」、「地域活動協議会を知っている区民の割合」などと記載されている。また、本件報告書には、報告書を読む際の留意点と題されたページに、「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値に基づいて、母集団値を推定できます」といった記載がなされている。

こういった記載は、施策により達成しようとしている目標が、区民全体の割合を目標値以

上にすることである、区民全体の割合の把握のために調査が実施されている、また調査の結果についても、区民全体の割合を示すもの、といった誤解を容易に招くおそれのあるものである。

各区及び市民局にあつては、このような誤解を招くことのないよう、「成果指標がアンケートで回答した区民の割合であること」や、「その測定のためにアンケートを実施していること」、「その結果はアンケートの回答者の割合にとどまるものであること」等を正確に表示するとともに、その指標設定の意図や合理性を区民に丁寧に説明しながら施策を進められたい。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）

第2条 略

2～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

15～17 略

（中略）

第138条の2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。
（以下略）

2 地方財政法（昭和23年法律第109号）

（予算の執行等）

第4条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

2 略

（以下略）

3 民法（明治29年法律第89号）

（受任者の注意義務）

第644条 受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。

（以下略）

4 大阪市契約規則（昭和39年規則第18号）

（監督及び検査を担当する職員の指定）

第43条 局長等は、あらかじめ課長又はこれに準ずる者の中から、請負契約の適正な履行を確保するための必要な監督（以下監督という。）を担当する職員及び請負又は買入れその他の契約についての給付の完了の確認（給付の完了前に代価の支払を要する場合において行う確認を含む。以下同じ。）のための必要な検査（以下検査という。）を担当する職員を指定しなければならない。

2 略

（中略）

（検査の方法）

第46条 第43条の規定による検査を担当する職員（以下検査職員という。）は、必要に応じて監督職員の立会いを求めて給付の内容若しくは数量を検査し、又は給付の目的物について破壊、分解若しくは試験により検査するものとする。

（以下略）