

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 7 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

港区役所における令和 2 年度港区民モニターアンケート（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「区民を対象にアンケートを実施することにより、多様な区民の意見・ニーズを広く聴く。」と記載されています。

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、三つのアンケートの全設問 58 問中、51 問（87.9%）が運営方針の評価に関する設問で、ほぼすべての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、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ほぼすべての設問が運営方針の評価に関するものになっていることから、実施決裁文書に目的として書かれている「区民を対象にアンケートを実施することにより、多様な区民の意見・ニーズを広く聴く。」とは具体的に、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年度港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「住んでいる地域（おおむね小学校区）で日頃から近所どうして『声かけ』、『見守り』、『助け合い』、『支え合い』が行われていると感じる区民の割合 29年度：49.9%→2年度：55%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「若い世代やマンション住民など、より幅広い人と人とのつながりづくりが進んでいる。地域課題の解決に向けた活動が活発に行われている。」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「住んでいる地域（おおむね小学校区）で日頃から近所どうして『声かけ』、『見守り』、『助け合い』、『支え合い』が行われていると感じる区民の割合 48.1%」と記載されています。この 84.8%は、区民アンケートの間1により求めたものです。

しかし、港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「間1の結果を『住んでいる地域（おおむね小学校区）で日頃から近所どうして「声かけ」、「見守り」、「助け合い」、「支え合い」が行われている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。」などと質問しましたが、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モニターアンケートで得た結果を用いております。当アンケートについては、区民全体を母集団としたときにその代表になっているとは必ずしも言えないということは認識しておりますが、調査に係る費用等を勘案して、より現実的に幅広く区民の方々の評価を把握する手法であると考え、運営方針において当アンケート回答結果を評価把握方法の一つとして使用しております。」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「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、施策・事業を進める上で、総合的な判断を行う際に活用している。令和2年度運営方針の自己評価に記載している各数値は区民モニターアンケート調査の調査結果から得た数値を記載したものであり、当該公文書は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「間1の結果が『住んでいる地域（おおむね小学校区）で日頃から近所どうして「声かけ」、「見守り」、「助け合い」、「支え合い」が

行われている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。

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あります。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、

実施決裁文書に書かれた目的」（上述のように実質的には運営方針の評価）を令和2年度港区民アンケート調査業務委託仕様書に掲げられた「4調査の対象」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29.8%に過ぎません。「アウトカム指標の達成状況」の

「住んでいる地域（おおむね小学校区）で日頃から近所どうしで『声かけ』、『見守り』、『助け合い』、『支え合い』が行われていると感じる区民の割合48.1%」について、区民アンケートの質問1をみると、回答者は（未回答が3名あるため）592名で、1408名の無回答者があります。この無回答者の状況により、48.1%という値は、14.3%～84.7%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。「48.1%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、運営方針の評価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年度港区民アンケート」の「4 回答者の性別、年齢分布」を見ると、標本（回答者集団）は性別構成比でも、年齢階層別構成比でも母集団のそれからの著しい乖離が認められ、標本は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、48.1%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。

#### ウ このアンケートの不当性について

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。

そして、市民の声の回答では、「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モニターアンケートで得た結果を用いております。」となっていることから、運営方針の指標として記載されている「〇〇である区民の割合」とは、区民アンケートの結果数値を指しているものと認められますが、上記のように現状の区民アンケートの結果数値は偶然に大きく影響されるものであり、指標として使用できるようなものではありません。

この点については、二つの観点からとらえることができます。すなわち、指標たりえる結果を取得するためには、区民アンケートを適切に設計、実施をしなければならないが、それができていないという点。今一つは、現状の区民アンケートの結果が偶然に大きく左右されるものであるという認識を欠いたまま、漫然と運営方針の指標として用いたという点です。

後者については、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年度港区民アンケート調査業務委託」に要した費用、1,265,000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年度港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「区民モニターアンケートにおいて、住んでいる地域（おおむね小学校区）で日頃から近所どうしで『声かけ』、『見守り』、『助け合い』、『支え合い』が行われていると感じると回答した割合 29年度：49.9%→元年度：48.4%3年度：55%以上」などと記載され、また、区民アンケートの実施予算が計上されており、令和2年度同様、区民アンケートの結果を用いた運営方針の運用を行うことが認められ、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。母集団たる港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港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。港区役所は「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港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。）

運営方針の別の例で言うと、「『自分の避難場所を決めている』と回答した区民の割合」について、令和2年度は73.0%となっています。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。避難場所を決め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、災害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、港区役所はあまりにも不誠実です。

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つて、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 年度港区民モニター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のようなものであるのかの検討を行うべきところ、これを怠り、結果的に本件契約は目的を達成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 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、③現状の区民アンケートの結果について、それが偶然に大きく左右されるという認識を欠いたまま漫然と運営方針の指標としているが、本件契約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、本件契約に要する費用の支出も違法なものになっている、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、本件契約は、運営方針の評価が目的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、多様な区民の意見・ニーズを広く聴く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いるが、令和3年度の運営方針について、令和2年度同様、区民アンケートの結果を用いた運用を行うこと、及び区民アンケートの実施予算が計上されていることを指摘するのみであり、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。