

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 12 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

令和 2 年度第 2 回住之江区民アンケート（以下「区民アンケート」と言います。）について、実施決裁文書にはその目的が「運営方針のプロセス指標の取得」（実際にはアウトカム指標としても用いられていますが）であるとされています。

しかし、後述するように、区民アンケートではプロセス指標として求められる要件を備えたデータの取得ができておらず、この意味で実施決裁文書に記載された目的を達成できるものにはなっていません。

その結果、区民アンケートの実施にかかる費用が目的を達成でき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 運営方針の指標として区民アンケートの結果を用いることについて

住之江区役所の令和 2 年度運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には、プロセス指標として「区民アンケートで【会所会（加賀屋新田会所跡）】などのイベントを実施することで、区民の皆さんが『現在住んでいる地域に愛着を持つ』ことに繋がると思い

ますか？」に対して、肯定的な回答をした割合 50%以上【改定履歴あり】」と記載されています。

プロセス指標とは「取組によりめざす指標」であり、「当年度の取組内容」として記載されている「住之江区の魅力を創出・発信するため、住之江区が有する有形無形の地域資源を活用し、地域との協働のもと魅力発信に関するイベントを開催する。」などの取組の効果が上がっているかを測定するものであり、ひいては、「めざす状態」として記載されている「長い歴史の中で蓄積されてきた有形無形の地域資源の発掘・活用や、住之江区ならではの文化を創造し、効果的に発信することによって、地域の活性化が進んでおり、住之江区のブランド力がより高まっている状態。」が達成されているのか、近づいているのかなどの判断を行うためのものです。

「当年度の取組内容」にしても、「めざす状態」にしても、その対象は住之江区民全体なのであり、これらの成果や達成度合いを表す指標は、住之江区民全体の状態や変化を表したものでなければならないことは言うまでもありません。そして、区民アンケートの結果をプロセス指標として用いるということは、区民アンケートの結果が住之江区民全体の状態や変化を表すものであるとの前提があることも明白です。

しかし、住之江区役所は区民アンケートを住之江区民全体の状態を表す結果が得られるようにするためにはどうすればよいのかといった検討を何ら行っておらず、対象文書を「区民アンケートの結果がプロセス指標として用いることのできる根拠が示された文書」として行った情報公開請求については不存在となっており、また、この区民アンケートの結果を運営方針のプロセス指標として使用することの合理性について説明が全くできていません。

ここに違法（民法第 644 条、地方自治法第 138 条の 2 違反）が存在します。

イ 住之江区役所の説明について

住之江区役所の令和 2 年度運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には、「プロセス指標の達成状況」に「区民アンケートで「広報紙【さざんか】や SNS（フェイスブック・ツイッター・LINE）での地域紹介によって、地域の魅力を知ること、区民の皆さんが『現在住んでいる地域に愛着を持つ』ことに繋がると感じますか？」に対して、肯定的な回答をした割合 79.5%との記載（これは、令和 2 年度第 2 回住之江区民アンケートによる測定です。）があり、評価は①(ii)（取組を予定どおり実施しなかったが目標は達成）となっています。

これに関し市民の声で「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。」（2021/6/25）とした質問に対しては、「区民アンケート調査結果により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

にとどまり、全く説明になっていません。また、「このように偶然の結果にすぎず、何らの意味付けをすることができないようなデータを運営方針の評価に使用することができるのはなぜなのか、論理的に説明してください。運営方針が『住之江区民を〇〇の状態にする』といった性格のものである以上、区民アンケートの結果データが区民の状態を表すものになっていなければ評価指標などになるはずがありません。」（2021/7/9）とした質問に対しても「運営方針にかかる目標達成の判断については、区民アンケート調査の結果数値が目標値に達したかどうかで判断することとしています。また、区民アンケート調査結果により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。」と一般的な事実関係を述べるにとどまり、プロセス指標として用いることの根拠については一切説明されません。

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「区民アンケート調査結果により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るため、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「住之江区役所が令和2年度に行った区民アンケートの結果データが運営方針のプロセス（過程）指標として用いることのできる根拠が記載された文書」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プロセス指標として用いることができるという根拠を説明できないということです。

ウ 区民アンケートの結果が、指標として求められる要件を満たしていないこと

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。

学問的には、標本調査において、標本から得られたデータ（標本比率）から「〇〇である区民の割合」（母比率）を求めるためには、「母比率の推定」（区間推定）によります。しかし、この推定を行うためには「標本が母集団からの確率標本である」という前提条件を満たす必要があります。この条件が満足されない場合、「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。」ということになり、結果データは何を意味するものなのかが不明になります。

実際、回収率は著しく低く、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、標本は全く確率標本にはなっていません。

このため、上記 79.5%などのこのアンケートの結果データは、「肯定的な回答をした割合」であることには間違いないものの、それがどのような意味を持つものであるのかは全く不明であり、「当年度の取組内容」により、住之江区民の状態がどのようなものかを表す（「取組によりめざす指標」）ことが求められるプロセス指標としての実質を備えるものではありません。

エ 原因について

情報公開審査会への説明にあった「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、運営方針の指標としての実質を何も備えないデータしか取得できないものになっています。

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。

上記の通り、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。また、区民の声の回答でも、全く論理的な説明ができていないこともこれを証明しています。また、市民の声の回答にあった「区民アンケート調査の結果数値が目標値に達したかどうかで判断することとしています」というものについても、標本調査の結果は確率変数であり、単純な大小比較はできないものであるという認識を欠いています。

このように 27.46%などという低回収率や、標本の著しい偏りでは、結果の信頼性は致命的な打撃を受けることや、標本調査の結果は確率変数であることなど、この種の調査を行うために必要な基本的な素養すら備えていない状態では、区民アンケートを標本調査として適切に設計、実施することなどできようはずもなく、結果については、何一つ知見を得られないものになり果てています。

オ この区民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、どのようにすれば区民アンケートで指標たりうるデータを取得できるのかの検討を行うか、あるいは検討を行う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（（運営方針の評価を行える）プロセス指標の取得）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、456,811 円が無駄になっています。なお、この金額には第１回分も含まれていますが、区分不可能なものもあるとのことで、全額を示します。

（４）請求する措置の内容

前項に記載した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。

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

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。

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。母集団たる住之江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住之江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。住之江区役所は「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住之江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。

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 年度第 2 回住之江区民アンケート（以下「本件調査」という。）に係る経費の支出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運営方針の指標は、区民全体の状態等を表したものでなければならぬところ、本件調査について、区民全体の状態を表す結果が得られるようにするためにはどうすればよいかの検討を欠いており、結果データは、区民の状態がどのようなになったのかを表す指標としての実質を備えるものではない、②本件調査に係る経費が、目的を達成できないまま支出されており、法第 2 条 14 号、地方財政法第 4 条違反であり、事務の目的（運営方針の評価を行える指標の取得）と全く関連性を持たない本件調査を実施し、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。

本件調査は、アンケート調査業務であり、特段の法規定がない限り、どのような調査業務

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、本件調査に係る経費の支出は、当該条項に違反し違法性が認められる。

請求人は、本件調査に係る経費が、目的を達成できないまま支出されていると摘示する。しかしながら、本件調査の目的は、運営方針のプロセス指標の取得であるとされているところ、令和2年度の住之江区の運営方針のプロセス指標は、区民アンケートで肯定的な回答をした割合などが設定されており、本件調査はこの値を得るために実施したものと認められ、目的を達成できていないという事実は認められない。

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。