

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 18 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

住吉区役所における令和 2 年度住吉区区民意識調査（以下、単に「調査」と言います。）について、実施決裁文書にはその目的として「インターネットを活用した区民意識調査を実施することにより、『声なき声』など把握しにくいものも含めた多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」と記載されています。また、令和 2 年度住吉区区民意識調査業務仕様書には、調査目的として「『声なき声』など把握しにくいものも含めた多様な区民ニーズや意見・評価などを把握し、様々な関連情報を合わせた調査結果の分析・抽出により今後の区政運営に活用すること。」と記載されています。

しかし、調査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

この調査について、その設問を見てみると、全体の 93.4%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

上記のようにこの調査の設問のうち 93.4%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、実施決裁文書や仕様書に書かれた「多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」、「多様な区民ニーズや意見・評価などを把握し、様々な関連情報を合わせた調査結果の分析・抽出により今後の区政運営に活用する」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年度住吉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「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：令和5年度までに85%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「災害時の防災体制の確立などにより、区民が災害に対して安全なまちと感じている状態をめざす。」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「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：59.6%（区民意識調査）」と記載されています。

この達成状況の記載は「令和2年度第1回住吉区区民意識調査」のQ10の結果に基づくもので、肯定的な回答は59.6%となっています。

しかし、住吉区役所はこの調査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。

何より、「令和2年度第1回住吉区区民意識調査報告書」の2ページの「4）調査結果をご覧ください際の留意事項」に「本調査の回答者は民間調査会社に登録するインターネットモニターであり、回答者の構成は無作為抽出サンプルのように『区民全体の縮図』ではありません。そのため、調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載されています。

他区の例では、調査対象者は母集団から無作為抽出されたものであることがほとんどで、母集団と調査対象者の関係は明確になっています。しかし住吉区の調査の調査対象は「民間調査会社に登録するインターネットモニター」としか書かれておらず、これと母集団との関係はどこにも記載がありません。

この調査の目的に言う「多様な区民ニーズや意見・評価」とは、言うまでもなく住吉区民全体あるいは施策、事業の対象となるものに係るものです。調査対象とこれらとの関係が明確でない以上、調査の回答者から得られたデータが、住吉区民全体あるいは施策、事業の対象となるものに係る「多様な区民ニーズや意見・評価」になるはずがなく、また、区民全体を対象としている運営方針の評価指標たりえるわけがありません。

「あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載されていますが、実際には調査の結果データはそのようには扱われておらず、あたかも「『区民全体の状

況』を示すもの」として扱われており、住吉区役所はこのあたりの認識が極めてあいまいになっています。

なお、このような調査手法は、市政改革室が昨年度まで行っていた「民間ネット調査」に倣ったものであると推察されます。民間企業では、市場の動向を先取りするために、主要な消費者を対象にこのような調査を行うことがありますが、その目的はあくまで「市場の動向を先取りすること」であり、標本調査のように市場全体の状態を把握するものではありません。大阪市のWebサイトに掲載されている民間ネット調査の報告書をみると、住吉区の報告書と同様の注釈がついているにもかかわらず、あたかも標本調査であるかのように扱われていますが、標本が母集団に対する代表性を持たない以上、標本調査になり得るわけがありません（「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」ということであり、標本から得られるデータからは、母集団に関するいかなる知見も得られないということです。また、総務省統計局のWebサイトもご参照ください。）が、住吉区役所も同様の思い違いをしているようです。

市民の声の回答では住吉区役所は「住吉区では、区民意識調査で取得したデータにつきましては、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、調査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「当区における区民意識調査はあくまで本調査の回答者の回答状況にとどまること、また、過去との比較は数値の比較でしかないことを認識した上で活用していることから、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。」、「当区における区民意識調査によって取得したデータはあくまで本調査の回答者の回答状況にとどまるということ認識した上で、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おり、調査結果から得られた数値をそのまま記載したものであることから、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「区民意識調査の結果が『区民の割合』であると解釈できる根拠が記された文書及び、過去との比較ができるという根拠が記された文書」、「このような『あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまり、過去との比較に意味がない区民意識調査の結果を、運営方針において、『めざす状態を数値化した指標』であるアウトカム指標や、「取組によりめざす指標」であるプロセス指標などとして用いることの合理性や妥当性がわかる文書」」なので、これが不存在であるということは、調査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、調査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。

#### イ その他の設問について

上述のように、「令和2年度第1回住吉区区民意識調査報告書」の2ページの「4）

調査結果をご覧いただく際の留意事項」には「本調査の回答者は民間調査会社に登録するインターネットモニターであり、回答者の構成は無作為抽出サンプルのように『区民全体の縮図』ではありません。そのため、調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載されています。

具体的には。「Q10 (略) あなたは、住吉区が災害に対して安全なまちと感じますか。」の結果である、59.6%というデータは、この設問に回答した406名の回答状況を表すものに過ぎず、「区民全体の状況を示すものではありません。」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、「区民の評価」にはなっていないということです。また、406名の回答者集団が母集団のどの部分を代表するのかも不明で、結局のところ、この調査の結果データからは何らの知見も得られないということです。

この調査の目的である、「多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」、「多様な区民ニーズや意見・評価などを把握し、様々な関連情報を合わせた調査結果の分析・抽出により今後の区政運営に活用する」について、「区民ニーズ」、「区民の意見・評価」とは施策、事業の対象となる集団の状態やその変化であるにとらえることができますが、回答者である406名が、区民全体あるいは施策、事業の対象となるものの代表であると判断することができない以上、この集団から得られるデータを「区民ニーズ」、「区民の意見・評価」であると評価することはできず、また、「406人の回答状況が59.6%だった」ということしかわからないようなデータが、「調査結果を的確に施策や事業に反映させる」、「今後の区政運営に活用する」ことなどできるはずはなく、本調査の目的を達成できないものであることは明白です。

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調査を標本調査として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、報告書に上記の記載をせざるを得なくなるなど、調査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、住吉区民全体の状態を正確に把握する必要があります。

調査のQ10で得られた「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：59.6%（区民意識調査）」を例にすると、上述のように59.6%というデータは、回答者である406人の状況（評価）を表すにすぎず、この406人と区民全体との関係が明らかでない以上「区民の割合」であると評価することはできません。（この意味で調査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。）

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。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って、住吉区役所はあまりにも不誠実です。

調査目的を達成するためには標本調査として適切に設計、実施しなければならないところ、住吉区役所はこれをきちんと認識することができていません。「区民のニーズ、評価を把握」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調査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。

アで述べた通り、住吉区役所は、報告書に「あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」と記載しながら、根拠なくこの調査の結果を「『区民全体の状況』を示すもの」として扱うという矛盾をきたしており、この種の調査を行うための素養を欠いているものと認められます。そのため、この調査を、「多様な区民ニーズや意見・評価し、調査結果を的確に施策や事業に反映させる」ためには調査をどのように設計、実施し、結果データはどのように扱うべきであるのかの判断ができず、結果として目的を達成できない契約を締結し、費用を支払うということになっています。

#### エ この調査の不当性について

このような運営方針の評価のための調査の実施は、「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調査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、評価の把握もできてはいません。

要するに、運営方針の指標を設定する際に、調査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・評価の把握のための調査の設計、実施ができていないことが原因で、令和2年度住吉区区民意識調査業務仕様書に掲げられた「4 調査目的」を「5 調査方法」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、その手法であるアンケートで目的を達成できるものにはなっておらず、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、調査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）調査を実施し、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、この調査の不当性についてまとめると、運営方針の評価や、「区民ニーズ、意見の把握」という事務の目的を達成するために、調査を適切に設計、実施をすることができていないということであり、契約の締結や費用の支出という財務会計行為そのものに違法、不当があるものです。

### （3）その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度住吉区区民意識調査業務」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「住吉区が災害に対して安全なまちと感じている区民の割合：令和5年度までに85%以上」と記載されています。また、調査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。

- ・この調査のように「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。不存在決定の理由では、「当区における区民意識調査はあくまで本調査の回答者の回答状況にとどまる」、「過去との比較は数値の比較でしかない」、「調査結果から得られた数値をそのまま記載したもの」などとし、市民の声の回答では「住吉区では、区民意識調査で取得したデータにつきましては、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ます」とし、さらに報告書に「調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本調査の回答者の回答状況にとどまります。」などとしながら、運営方針の評価などにおいて調査結果を「〇〇である区民の割合」などと「『区民全体の状況』を示すもの」として取り扱っていることがそれを証明しています。

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（調査の回答者を対象とするものではなく）住吉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調査は区民の状態が把握できるものでなければなりません。

母集団たる住吉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吉区民全体の状況を推し量るためには調査を「標本調査」として適切に実施しなければなりません。住吉区役所は「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吉区民の状態を推し量ろうとしており、調査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。

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年度住吉区区民意識調査業務委託（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本件契約による調査は、民間調査会社に登録するインターネットモニターを対象としており、調査対象者と母集団（住吉区民全体）との関係が不明確で、得られたデータは運営方針の評価指標たり得ず、また区民ニーズと評価することもできないもので、調査目的を達成できないものであるが、これは、調査目的を仕様書に定めた調査方法で実現できるかの確認が行われず、結果として目的を達成できないものになっているのであり、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、事務の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。

本件契約は、アンケートによる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、本件契約による調査の目的を運営方針の評価指標及び多様な区民ニーズや意見の把握として、そのいずれについても、区民全体の状態を把握できるものでなければ目的が達成できないと主張するものであると考えられる。しかしながら、本件契約の直接的な目的は、「声なき声」など把握しにくいものを含めた多様な区民ニーズや意見・評価を把握し、調査結果を的確に施策や事業に反映させることであると認められ、ここにいう多様な区民の

ニーズなどは、必ずしも区民全体のニーズなどを意味するものとは認められない。

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年度区民意識調査の実施に要する費用について、令和3年度の運営方針に同様の指標が記載され、また区民意識調査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。