

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 11 月 8 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

旭区役所における令和 2 年度旭区民アンケート（以下、単に「区民アンケート」と言います。）について、区民アンケート報告書には次の通りその目的が記載されています。

##### 第 1 回

本区では、2022 年に向けて、旭区のめざすべき将来の姿を取りまとめた「旭区将来ビジョン2022～安心して住み続けられるまち 旭区～」を平成30年3月に策定しました。

同ビジョンでは、優先的に取り組む項目として、「安心して子育てできるまち」、「やさしさあふれるまち」、「活力あるまち」、「安全に暮らせるまち」の 4 つの柱を掲げています。

今回のアンケートでは、今後の取組みの参考とするために、区民のみなさまにお伺いし、区政運営の参考資料を得ることを目的としています。

##### 第 2 回

本区では、2022 年に向けて、旭区のめざすべき将来の姿を取りまとめた「旭区将来ビジョン2022～安心して住み続けられるまち 旭区～」を平成30年3月に策定しました。

同ビジョンでは、優先的に取り組む項目として、「安心して子育てできるまち」、

「やさしさあふれるまち」、「活力あるまち」、「安全に暮らせるまち」の4つの柱を掲げています。

今回のアンケートでは、区政の効果や取組の成果が表れているかを測定するため、区民のみなさまにお伺いし、今後の区政運営の参考資料を得ることを目的としています。

さらに令和2年度旭区民アンケート調査業務委託契約の仕様書の事業概要には「自律した自治体型の区政運営を目指す取組として、区自らがPDCAサイクルを回して進捗管理するために、成果目標を設定して区民へのアンケートにより成果指標を測定することとなり、その調査結果を区の事業等に反映させることにより、区政運営のより一層の充実を図ることを目的に実施する」記載されています。

つまり、区民アンケート報告書に記載された「区政の効果や取組の成果の成果が表れているかを測定する」や、仕様書に記載された「成果目標を設定して区民へのアンケートにより成果指標を測定する」とは、具体的には運営方針に記載された「健康意識の高まりを感じる区民の割合《区民アンケート》令和2年度までに83%以上」などとされている指標の実績値を測定するものであると認められます。

これら区民アンケート報告書や仕様書の記載について、区民アンケートと令和2年度旭区役所運営方針の重点的に取り組む主な経営課題を比較してみると、ほぼすべての設問が運営方針に掲げる「〇〇である区民の割合」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。

しかし、旭区役所はこの区民アンケートの結果を運営方針の指標の実績値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。

その結果、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。

## (2) その行為が違法又は不当である理由

旭区役所の令和2年度運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には、アウトカム（成果）指標として「健康意識の高まりを感じる区民の割合《区民アンケート》令和2年度までに83%以上」と記載され、「アウトカム指標の達成状況」には「健康意識の高まりを感じる区民の割合79.3%」との記載（これは、令和2年度第2回旭区民アンケートによる測定です。）があり、評価は「B」となっています。

これに関し市民の声で「問4の結果を『健康意識の高まりを感じる区民の割合』であると解釈できる根拠はどのようなものでしょうか」（2021/08/26）などとした質問に対して回答は「区民アンケートにつきましては、本市施策に対するご意見を区民の皆様幅広くお聞きできる手段であると考えています。また、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ます。」とするのみであり、これでは質問に対する回答にはなっておらず、何の説明にもなっていません。区民アンケートが指標の実績値を測定するものではなく、単に「本市施策に対するご意見を区民の皆様幅広くお聞きできる手段」とどまるということであれば、区民アンケートの結果は端緒情報としては使用できると思わ

れますが、運営方針の指標の実績値として用いることはできないはずです。

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確認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。」となっていますが、請求対象文書は「問4の結果を『健康意識の高まりを感じる区民の割合』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「区民の割合」であるという根拠も、指標として用いることができるという根拠も説明できないということです。この点、上記運営方針の「アウトカム（成果）指標」には、「《区民アンケート》」と書かれており、区民アンケートの結果を指標としていると解釈することも可能であると考えられますが、公開請求は「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」も請求対象としており、この文書が不存在であるということは、区民アンケートの結果を「めざす状態を数値化した指標」である「アウトカム（成果）指標」として使用することの合理性、妥当性を説明できないということであり、市民の声においても「数値そのものにも、数値の増減にも全く意味を見出すことができなくなることを意味しています。」（2021/09/12）との指摘に何の回答もないことから説明できないことが分かります。

つまり、区民アンケートの目的は、運営方針に「区民一人ひとりが健康の重要性を意識し、生活習慣病の改善及び早期発見・早期治療を実践する区民の割合を増やす」などと書かれた「めざす状態」の達成度合いを測ること（運営方針の評価）が目的であると解されますが、これが実現されているかどうかについて、旭区役所は何の説明もできていません。区民アンケートの目的は単に設問項目に対する回答状況がどのようになるものなのかを取得することが目的なのではなく、運営方針の評価を行うことがその目的です。区民アンケートの結果を「アウトカム指標」の実績値として用いるということは、「区民一人ひとりが健康の重要性を意識し、生活習慣病の改善及び早期発見・早期治療を実践する区民の割合」が数値化できるということが必要なわけですが、旭区役所はこれが実現できていることについて何の説明もできていません。

そして、評価の「B」についても、市民の声の回答ではいかにも「総合的な判断」であるかのようになっていますが、実際には前年度の区民アンケートの結果数値との大小比較に過ぎず、下記の通り、区民アンケートの結果数値は何を意味するものなのかの解釈ができないものであり、この判定にも意味がありません。

運営方針の「〇〇である区民の割合」という指標が、「区民アンケートにおいて〇〇と回答した区民の割合」を意味するものということであれば、区民アンケートの結果は「めざす状態」を数値化できるものではないことから、指標の設定を誤っていると言わざるを得ません。そして、この指標の設定を誤った結果、「めざす状態」の数値化どころか、どのような意味を持つものであるのかの解釈ができない区民アンケートを実施し、費用を支出するということになっています。

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。（市民の声の回答にある「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経験した上で」とは、このことを意味しているものであると推察されます。）

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事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（このような集計法を「リストワイズ削除」と言いますが、これが適切であるのは、回答者と非回答者の間に回答傾向の差がないと判断できるか、あるいは回収率が十分に高いときのみですが、この点についても論理的な回答ができていません。）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、令和2年度旭区民アンケート調査業務委託契約について、仕様書の「2 事業概要」に記載された目的（「成果指標の測定」）が「3 調査対象者」以降に記載された内容で実現できるものにはなっておらず、また、運営方針の指標にはとても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。

本来であれば、運営方針策定の際に、区民アンケートを用いた指標の測定について、区民アンケートで指標の測定ができることの確認や、指標を測定するためには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はなっていません。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。

統計学や標本調査に関する素養を備えておれば、業務委託契約の仕様に関して、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が。

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ため、低回答率にも問題意識を持たず、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）

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（それすら疑わしい）ず、また前年度からの増減に意味がなく、施策・事業の効果の判断ができな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、指標として使用すること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、市民の声の回答や不存在の理由として示されている「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。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年度第2回旭区民アンケートの調査の回収状況及び問30、問31を見ると、回答率は低く、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、79.3%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。

端的に言えば、現状の区民アンケートの結果は何を意味するものなのかの解釈ができないものであり、単にその数値になったという以上の意味を持たない以上、単に参考にとどめるのではなく、ある目的をもって行うのであれば、どのような目的にせよ使用できないものであり、そのような無意味なデータを取得することに費用を支出すること自体が違法、不当なものです。

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が。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、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。

### (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、437,811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。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やっています。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。さらに、業務委託契約の仕様には「4 調査対象者数（標本数）」と記載されていますが、「標本」とは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。

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。

母集団たる旭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旭区民全体の状況を押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。旭区役所は「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旭区民の状態を押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。）

この間、多数の監査請求が「実施決裁文書に記載された目的は区民ニーズの把握である。」「運営方針の指標は区民アンケートの結果である」との理由で却下されています。しかし、区役所で行っている区民アンケートの目的は、市民局の「無作為抽出アンケート」同様、区民の状態を測定し、区民の状態を正しく把握し、区政の適切な運営に資することがその本質的な目的ですが、上記のようにこの目的は全く達成できていません。

このような形式的な理由で却下し、その本質を見ない判断が続くと、実施機関にいわば

「監査逃れ」のテクニックを教えることになることを指摘しておきます。特に市民局においては今年度も同様のアンケートの実施が予定されているとのことですが、その実施決裁文書にどのように書けば監査を逃れられるのかを教示してしまうことになるということです。

10月7日の意見陳述の際に、「EBPMが当然となる時代にあつて、大阪市だけが取り残される」と申し上げました。これまでの行政運営では、単なるアンケートの結果を参考にすることも当然視されてきましたが、これからの時代は行政運営上の判断にはエビデンスが求められるようになります。上記のような区民アンケートでは何のエビデンスにもなっておらず、この状況を放置すれば、懸念は現実のものとなります。

また、現状の区民アンケートの結果は参考にできるものなのかすら怪しい代物ですが、現実には参考というものを超え、指標の実績値などとして用いられています。そして、そのように用いることができる根拠について、区役所は全く説明できていません。漠然と区民アンケートの結果が区民の状態を表しているということを根拠なく信じているだけです。

委員各位のご賢察を賜りますようお願いいたします。

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年度旭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、運営方針の指標が、「区民アンケートにおいて〇〇

と回答した区民の割合」というものであるなら、指標の設定を誤っており、そのために、どのような意味を持つのか解釈できない無意味なデータを取得することになっており、その費用を支出することは違法、不当である、②運営方針の指標を測定するには区民アンケートはどう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、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）、③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、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、本件契約に係る経費が、アンケートの目的（運営方針の評価）を達成できないまま支出されている旨指摘している。

しかしながら、旭区の運営方針の指標は、「〇〇と感ずる区民の割合《区民アンケート》〇年までに〇%以上」と記載されており、旭区運営方針にいう「〇〇である区民の割合」という指標は、「区民アンケートにおいて〇〇と回答した区民の割合」を意味するものと認められる。この点について請求人は、運営方針の指標の設定を誤っていると指摘するが、これは財務会計上の義務違反に係る事実の摘示ではない。そして、区民アンケートを実施することで運営方針の指標の測定が達成できていると認められるので、本件契約が、目的を達成できないまま支出されているという事情は認められない。

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。