

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 9 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

平野区役所における令和 2 年度ひらの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、区民モニター送付文にはその目的が「幅広く区民の皆さまからうかがったご意見を区政へ反映させるため」と記載されています。

「うかがったご意見を区政へ反映させる」と書かれていますが、区民アンケートと令和 2 年度平野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、全体の大半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。これについて、区民アンケートの結果を何に用いているのかに関する情報公開については、不存在となっています。「ホームページで公開しているもの」として示されたものはいずれも運営方針に係るものです。これ以外に存在しないということは区民アンケートの実施決裁文書に書かれた目的は実質的には運営方針の評価であることは明らかです。

具体的には、令和 2 年度平野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指標として「防災意識が高まったと感じる区民の割合：区民モニターアンケートで令和 4 年度末までに 80%以上」などの記載があります。

そして、アウトカム指標の達成状況には「防災意識が高まったと感じる区民の割合：82.0%」との記載がありますが、これは「令和2年度ひらの区民モニターアンケート」の間8-1により求めたものです。

しかし、平野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。

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、結果的に後述するよう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指標測定が不当なものとなっています。

その結果、この区民アンケートにかかる経費が目的（運営方針の指標の測定）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

1-（1）でも述べたように、この区民アンケートの主な目的は運営方針に定められた「〇〇である区民の割合」などの指標の測定をはじめとする運営方針の評価です。

平野区役所の令和2年度運営方針の重点的に取り組む主な経営課題には、アウトカム指標として「防災意識が高まったと感じる区民の割合：区民モニターアンケートで令和4年度末までに80%以上」と記載され、「アウトカム指標の達成状況」には「防災意識が高まったと感じる区民の割合：82.0%」と記載されています。この達成状況の記載は「令和2年度ひらの区民モニターアンケート」の「【問8-1】あなたはこうした何らかの自助に取り組んでいますか？」の結果に基づくもので、回答状況は「取り組んでいる」が39.3%、「これから取り組む」が42.7%で、合計82.0%となっています。（なお、この結果を「防災意識が高まったと感じる区民の割合」として読み替えていることは平野区役所に確認済みです。）

これに関し2021年8月22日に市民の声で「この問8-1の結果が『防災意識が高まったと感じる区民の割合』であると解釈できる根拠について説明してください。」などと質問しましたが、回答は「当該アンケートで得た結果のみを以って区政を運営しているのではなく、アンケート結果を含め、様々な情報を総合的に勘案したうえで、区政運営に活かしているところです。区運営方針の指標の検討に際しましては、上記の理由により区民モニターアンケートを実施していることから、アンケートの回答者における傾向として活用しています。」とするにとどまり、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、運営方針には「防災意識が高まったと感じる区民の割合：82.0%」と書かれており、回答の「アンケートの回答者における傾向として活用しています」との説明とは明確に乖離しています。

また、1-（1）で述べた通り、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が、請求対象文書は「8-1の結果が『防災意識が高まったと感じる区民の割合』

が 82%になった（平野区の対象となる区民の人口が 10 万人であったとすると 8 万 2 千人が防災意識が高まったと感じている）と判断できる根拠が記載された文書」「上記アンケートの結果データが運営方針の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。

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。

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、運営方針の指標にはと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。

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年度ひらの区民モニターアンケート」の2ページを見ると、回答率は著しく低く、性別・年齢階層別構成比も母集団のそれからの著しい偏りが認められ、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、82.0%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。

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。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。

仮に「指標は区民アンケートの結果データである」だとしても、その目的は運営方針の評価であり、上記のとおり「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、妥当性が記載されている文書」が存在しない以上、この目的が達成されているとの説明はできず、また実際にも区民アンケートの結果データは母集団たる平野区民に対する知見が何ら得られないものである以上、目的を達成できるものになっていないことは明らかです。

問題の原点は平野区役所令和2年度運営方針において、指標として区民アンケートの結果を用いると決定したことです。

そして平野区役所は、区民アンケートの結果を指標として用いることが妥当であるのか、どのような区民アンケートを行えば指標として用いることができるのかなどの確認を何一つ行っておらず（善管注意義務（民法第644条、地方自治法第138条の2）違反）、指標の設定が不当なものとなっています。そして、その結果として最終的な目的である区民アンケートの結果を用いた「運営方針の評価」が不当なものとなっています。

（3）その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度ひらの区民モニターアンケート調査業務」に要した費用、938,499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年度平野区役所運営方針の重点的に取り組む主な経営課題にも「防災の取組を通じて自助・共助の大切さを感じる区民の割合：区民モニターアンケートで60%以上」と記載され、区民アンケートの予算も計上されており、令和2年度同様区民アンケートによる評価が予定されていますが、この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。

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。母集団たる平野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平野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。平野区役所は「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平野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。

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（具体的には運営方針の評価）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。現に区役所においては、区民アンケートの結果を運営方針の評価に使用していることの妥当性について、何の説明もできない状態であるにも関わらず、実施決裁文書などに「区民ニーズの把握」などを目的として記載することにより、その不当性がとわれることなく放置されるという事態を招いています。

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 年度ひらの区民モニターアンケート調査業務（以下「本件調査」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運営方針の評価以外に区民アンケートの結果を用いた文書が存在せず、本件調査の目的は、運営方針の評価であると認められるところ、指標を測定するには区民アンケートはどうあるべき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）、②本件調査にかかる経費が、目的（運営方針の指標の測定）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（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）。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、本件調査の違法性が認められる。

請求人は、本件調査は、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、本件調査の直接的な目的は、幅広く区民からうかがった意見を区政に反映させることであると認められ、運営方針の評価以外に同アンケートの結果を用いた文書が存在しないとしても、その目的が変わるものではない。

したがって、本件調査の目的は不合理なものとはいえず、調査の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、令和3年度の運営方針が、令和2年度同様区民アンケートによる評価が予定されており、また区民アンケートの予算が計上されていると指摘し、その執行の差止めを求めているが、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。