

大阪市監査委員	貴 納 順 二
同	松 井 淑 子
同	広 田 和 美
同	加 藤 仁 子

住民監査請求について（通知）

平成 31 年 4 月 2 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

各区役所が実施する区民モニターにおける不適切な事務処理

大阪市各区役所においては、「区民モニターアンケートを通じて年齢や地域ごとに区民の意見やニーズを分析・把握し、区政に反映。さらに、区政運営に関する評価をいただくことで、区政運営における P D C A サイクルの確立を図る。」などとして区民モニターアンケートを実施し、その結果を施策、事業や運営方針立案の根拠としています。

この区民モニターは、調査対象（母集団）からサンプルを取得し、このサンプルを観測することによって母集団を推計する、いわゆる「標本調査」の方法をとっているようですが、調査結果報告書を見ると、標本が母集団の代表には全くなっておらず、標本調査の体をなしていません。

よって調査に要した費用、およびこれを基にした結果、施策、事業をゆがめたことによる間接的な費用が無駄になっています。

（2）その行為が違法又は不当である理由

区民モニターが不適切である理由として、港区役所がホームページで公開している調査

を例に説明します。

これは次のページで公開されています。

<https://www.city.osaka.lg.jp/minato/cmsfiles/contents/0000434/434344/katuryoku.pdf>

この報告書の2ページに性別、年齢階層別の回答者数が掲載されています。このデータと平成29年12月末の住民基本台帳のデータを用いて適合度検定を行うと、P値は 1.22×10^{-15} となり、この値は標本が全く母集団の代表にはなっていないことを示しています。（計算の詳細は資料1のとおり）

調査対象集団は住民基本台帳から無作為抽出したことが記載されています。これは標本の代表性を確保するためのものであると推察されますが、結果として得られた回答者集団は、全く母集団の代表にはなっていません。

関連する市民の声の回答において、各区役所は「施策・事業を策定するには、予算、これまでの事業経過、各地域の実情などと合わせて、区民アンケートのデータについても、回答者が母集団を代表していないものが含まれる可能性があることに留意しつつ、区民の意見であると捉えたいうえで、総合的な判断の一助となるものと考えております。」などとし、標本が代表性を備えないものであることを認めています。（資料2）

さらに、「『施策・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用』できるというのはいかなる根拠によるものなのかが示されている文書を公開してください。」との情報公開請求を全区役所に対して行ったところ、いずれも「当区における説明については、施策・事業を進める上での見解を示したものであることから、当該説明の根拠となる公文書を作成または取得しておらず、実際に存在しないため。」との理由で「不存在による非公開決定」を行っています。（平成30年12月17日付けの港区役所（大港総推第51号）等）

そして、「調査の設計内容（・信頼度は何%以上とするか・標本誤差は何%以下とするか・設定した信頼度、標本誤差を達成するために標本サイズをいくつにし、どのような方法で標本を収集するか・収集された標本が母集団の代表になっているかどうかをどのようにして確認するか・収集された標本が母集団を代表しない場合、欠測値補完をどのようにするか・仮説検定をどのように行うかなど）がわかる文書を公開してください。」との全区役所に対する情報公開請求に対しては、「当区役所において『区民モニター（区役所にモニター登録した方に実施したアンケートもしくは無作為抽出の区民を対象に実施した区民アンケートを含む）に係る公開請求書に記載されたような設計内容がわかる文書』について、当該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・事業を進めるうえでの総合的な判断を行う際に活用することを前提としていることから、当該公文書を作成または取得しておらず、実際に存在しないため。」との理由で「不存在による非公開決定」を行っています。（平成31年2月25日付けの港区役所（大港総推第115号）等）

なお、「回答者が母集団を代表していないものが含まれる可能性」「母集団の代表になっているとは必ずしも言えない」との表現からは、標本が全体として母集団の縮小コピーになっていなければならないことを理解していないことが窺え、何のために住民基本台帳から無作為抽出をしたのか、その目的を理解していないものと考えられます。

標本が代表性を備えない（わからない）ということは、標本から得られる観測値から母

集団を推計する際の根源的定理である「中心極限定理」が適用できないことを意味します。つまり、観測値は、標本の姿かたちを語るものでしかなく、そこからは、母集団に関するいかなる知見を得ることもできません。

この点から、「回答者が母集団を代表していないものが含まれる可能性があることに留意しつつ、区民の意見であると捉えたうえで、総合的な判断の一助となるものと考えております。」という回答については、全く理解不能なものであり、これの作成に携わった職員がいずれも統計学的知見を有していないことがわかります。また、この回答に関して、「『活用できる』というのなら、『このように活用しており、誤ってはいない』というエビデンスを示してもらえませんか。」との質問を行っても、一切の回答がありません。

極端な例ですが、大阪市民の平均身長を基に何らかの施策、事業を検討するために標本調査を行ったところ、標本が幼稚園児ばかりになり、平均 110cm との観測値が得られたようなものです。この平均 110cm をどのように加工しようが大阪市民の平均身長はわかるはずがなく、他のいかなる資料を併せ考えても、調査の目的（施策、事業の検討）が達成されることはありません。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

直接的には調査に要した費用が無駄になっています。また、この調査に携わった職員の人件費が無駄になっています。さらに、区民モニターの調査結果は運営方針の立案などに使用されていますが、これらの判断がゆがめられたのであれば、間接的にこれらの判断を基に行われた活動に要した経費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。具体的には、損害額の確定および弁済を求めます。

(5) 補足（平成 31 年 4 月 8 日提出）

1 - (2) に記載した平均身長の例を具体的に説明します。

ある箱の中に、赤い球と白い球が大量に入っているものとします。赤い球は全体の 20%、白い球は全体の 80% 入っているのですが、観測者はそのことを知りません。

観測者は、赤い球が全体の何%であるかを調べるために標本調査を行うこととし、箱の中から無作為に 100 個を選んでみたところ、すべてが赤い球だったので、赤い球の母比率は 100% であると推計しました。本来は 20% であるはずなのに 100% との結論になってしまったわけです。こんなことになってしまった理由は、標本が偏っていたのに、そのことをきちんと確認せず結論を出してしまったからです。

無作為抽出をしたはずなのに、標本がこのように偏る確率（P 値）を計算してみると、約 5.5×10^{-89} のマイナス 89 乗となります。統計学のセオリーだと、このような P 値の場合、きちんと無作為抽出されたとは考えず、何らかの誤り（世代間の回答率の格差が主な原因であると容易に推察されます）が発生したと考え、標本を棄却します。ちなみに、一般に統計学ではこのような場合、閾値（「有意水準」と言います。）として 5% あるいは 1% がよく用いられます。つまり、計算された P 値がこれらを下回った場合、仮説（「標本は母集団を代表している」など）を棄却します。

しかるに、各区役所はこのような確認を一切行わず、母比率の推計値として用いたり、「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。」などと主張しています。

ちなみに、区民モニターでのP値は資料に記載のとおり約 1.2×10^{-15} のマイナス15乗（資料1）です。これは数値的には上記の例よりはましなものですが、結論を誤らせるには十分なもの（有意水準を5%にしようが1%にしようが、下回っている）です。つまり、このような標本を観測しても、本来とはかけ離れたデータになるわけです。

統計学を基にしていようが、統計学ではない別の知見に基づいていようが、得られたデータからどのようにして結論を導いたのか、その説明がきちんとできない限り、公表されている報告書記載の内容はでたらめと言っても過言ではないものです。

2 補正内容

職員措置請求書の内容について、一部に補正が必要な箇所が認められたことから、補正を求めたところ、請求人から平成31年4月15日に補正書が提出された。

(1) 補正書（平成31年4月15日提出）

1. 提出した請求書にかかる具体的行為

各区役所が実施する区民モニター（別添資料のとおり。マーカー部分）

2. 違法不当事由

地方自治法第二条第十四号では「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定しています。

請求書1-(1)に記載した事実に関しては、各事務はそれぞれ母集団（各区民）の状態を推し量り、事業の効果を測定することが、その目的となっていますが、その測定を誤り、事業、施策の立案や効果測定を基にした判断の意思決定を阻害しています。

つまり、「最大の効果を挙げる」どころか、阻害要因になっており、地方自治法第二条第十四号の規定に違反することは明白であるので、これら事業に要した費用については違法に支出されたものというべきです。

3. その他

1に記載した具体的行為については、それぞれがなされた時点からすでに1年以上が経過していますが、請求者がその違法性、不当性を知りえたのは、それぞれの報告書が公開されたのちのことです。各報告書（抜粋）が公開されたのは別添一覧のとおりであり、大阪市区役所への確認に時間を要したため、2019年3月30日になってからの請求となったものです。

第2 地方自治法第242条の要件に係る判断

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)

以下、本件請求が住民監査請求の上記要件を満たしているか検討する。

請求人は、平成29年度区民アンケート調査業務委託(北区ほか23区)が具体的な行為であると主張している。

また、違法不当事由については、これら調査はそれぞれ母集団の状態を推し量り、事業の効果を測定することがその目的であるのに、その測定を誤っており、事業・施策の立案や効果測定を基にした判断の意思決定を阻害していることは、法第2条第14項の規定に反しているため、これら事業に要した費用は違法に支出されたものであると主張していると解される。

請求人は、調査に要した費用や間接的な費用の支出行為(財務会計上の行為)そのものに関しての財務会計法規上の義務違反あるいは不当を主張するものではなく、当該支出行為の原因行為である各業務委託契約の内容となる調査等について測定を誤ったものである旨、主張する。

すなわち、請求人の主張は、業務委託契約による支出行為そのものについての財務会計法規の義務違反を主張するものではなく、その原因となる業務委託契約の内容についての違法不当を主張するものである。

よって、当該調査等を内容とする業務委託が無効となるような、業務委託契約に関する重大明白な違法事実、あるいは、著しい裁量権の逸脱濫用の根拠となる具体的事実を摘示することを要する。

この点、請求人は、当該調査の手法について当該調査等の目的に即していないと請求人が考えていること、あるいは、そのような調査結果をもとに行った施策及び事業実施の可否判断が誤っている可能性があるといった見解・意見を主張するのみで、広範な裁量が及ぶ業務委託契約に関し、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具体的な事実の主張はなく、当該見解・意見が事実であることを証する客観的な事実証明書の添付が認められない。

よって、財務会計法規の義務違反にあたる具体的事実の主張があったとは認められず、また、

当該事実を証する証明書もない以上、本件請求は、法第 242 条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。

なお、住民基本台帳から無作為に抽出した区民に対する区民アンケートなどにおいては、実際の回答内の年代、性別構成比が、住民基本台帳の年代、性別構成比と大きく異なることがほとんどであるが、これは、年代、性別によって回答率が異なるためである。

また、モニターに応募された区民に対する区民モニターアンケート調査などは、区民モニターに応募された区民にアンケートをとるという有意抽出であり、モニターでなければ得られない詳細な意見を得ることを期待して実施されていると考えられるが、そもそも、応募してきたモニターの年代、性別の構成比が住民基本台帳の年代、性別構成比と異なるのは当然である。

請求人が本件監査請求の対象としている区民アンケート等は、このような性質であるところ、請求人は港区の区民アンケートに関して、適合度検定の数値を事実証明書として提出しているが、これは、上述の長に与えられた広範な裁量権の逸脱・濫用が認められる具体的な事実を証するものとはいえない。