

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 3 月 26 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

a. 市政改革室が実施する世論調査における不適切な事務処理

2018 年 4 月 6 日に公表された「平成 29 年度（2 回目）世論調査『市政に関する市民意識』について」をはじめとする各世論調査において、市政改革室は調査業務を委託し、調査結果を「平成 29 年度（2 回目）世論調査報告」など（以下、「世論調査報告書」と言う。）にまとめています。

この世論調査については、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、世論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。

また、この調査の結果は、大阪市の各部署で運営方針の立案などの根拠とされているようです。

よって、業務委託に要した直接的な費用ばかりではなく、各部署の施策、事業をゆがめたことによる間接的な経費についても無駄になっています。

b. 市政改革室及び各部署が共同で行っている市政モニターにおける不適切な事務処理

2019年3月11日に公表された「市政モニターアンケート『運動とスポーツに関する意識調査』（平成30年10月～11月実施）の結果」をはじめとする各市政モニターアンケートにおいて、市政改革室及び各部署は各年度に選任された市政モニターにアンケート調査を行い、調査結果を報告書（以下、「市政モニター調査報告書」という。）にまとめています。

この市政モニターについては、世論調査同様、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、市政モニター調査報告書を見ると、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。

また、この調査の結果は、大阪市の各部署で運営方針の立案などの根拠とされているようです。

よって、業務委託に要した直接的な費用ばかりではなく、各部署の施策、事業をゆがめたことによる間接的な経費についても無駄になっています。

c. 市政改革室が実施する市政改革プランの進捗管理における目標指標測定にかかる不適切な事務処理

2018年11月27日に公表された「『市政改革プラン2.0』の進捗状況—新たな価値を生み出す改革—（行革編）」（以下、「プラン（行革編）報告書」と言う。）において、市政改革室は、プラン（行革編）報告書9ページに市民利用施設におけるサービス向上を測定する指標として市民利用施設における利用者満足度を上げ、29年度実績として88.6%などの数値を掲載しています。また、同報告書18ページには、財務諸表の公表と活用推進を測定する指標として会計別財務諸表の公表資料が分かりやすいと回答する市民の割合を上げ、29年度実績として61.6%などの数値を掲載しています。

しかし、これらの数値は、上記b.の市政モニターでの観測値をそのまま用いたものであって、市政モニターが標本調査としての実を備えないものである以上、これらの数値も根拠のないものであると言わざるを得ません。

よってプラン（行革編）報告書のとりまとめに要した費用、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。

d. 各区役所が実施する市政改革プラン（区政編）の進捗管理における目標指標測定にかかる不適切な事務処理

2018年11月27日に公表された「『市政改革プラン2.0』の進捗状況—ニア・イズ・ベターのさらなる徹底—（区政編）」（以下、「プラン（区政編）報告書」と言う。）において、各区役所および市民局は、プラン（区政編）報告書51ページに「人と人とのつながりづくり」における目標の達成状況として、北区の29年度実績34.9%などの数値を上げています。

しかし、これら数値の根拠は市民局が業務委託契約を行い実施した「無作為抽出アンケート」によるものですが、市政改革室の世論調査同様この「無作為抽出アンケート」も標

本調査としての実を備えておらず、「プラン（区政編）報告書」に記載された各数値も根拠のないものであると言わざるを得ません。

よってプラン（行革編）報告書のとりまとめに要した費用、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

a. 市政改革室が実施する世論調査

世論調査が不適切である理由として、現時点で大阪市ホームページにおいて確認できる最新のものである「平成 29 年度（２回目）世論調査報告書」を取り上げ、説明します。

この報告書は、大阪市ホームページ

<https://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/cmsfiles/contents/0000432/432138/houkokusyo.pdf>

に掲載されています。

この報告書の 2 ページを見ると、「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値（調査の結果）に基づいて、母集団値を測定できます。信頼度 95%における測定値（%）の信頼区間 1/2 幅（標本誤差）は、次の式で算出されます。」と記載され、標本誤差を求める式も記載されています。

しかし、掲載されている標本誤差を求める式を適用するためには、「標本が正しく母集団を代表している」ことが前提として求められます。

そこで、この報告書のもととなったローデータ

<https://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/cmsfiles/contents/0000432/432138/rodeta.xlsx>

および平成 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 1.55×10^{-57} 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）

また、関連する市民の声の回答でも、市政改革室は世論調査について、標本の代表性を確認しておらず、統計的検定も行っていないとしています。（資料 2）

つまり、標本の代表性を確認していないばかりか、標本での観測結果が母集団に対してどのような意味を持つのかを確認するための統計的検定も行っていない。このため、標本の観測結果から母集団を復元、推計すること（標本調査における一般的な目的）が全くできておらず、「平成 29 年度（２回目）世論調査報告書」に記載された内容は、統計学的に意味を持つものではなく、でたらめと言っても過言ではありません。

これは、他の世論調査についても同様です。

なお、世論調査をはじめとする各種調査の活用状況が次のページ

<https://www.city.osaka.lg.jp/shisei/category/3065-1-6-7-0-0-0-0-0-0.html>

に掲載されています。市政改革室をはじめ関係部署に対して、この内容の妥当性が確認できる文書の公開請求を行ったところ、各部署は、

- ・当局において「『調査から分かった内容』に記載の数値がどのように調査結果から導かれたのかが示された文書」については、既に公開しているもの以外には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。

・また、「なぜ母比率の推計値となりうるのか及び、この数値が正しい（信頼できる）と判断した根拠が示された文書」については、母比率の推計値として扱っていないことから、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。として不存にによる非公開決定処分（平成 30 年 12 月 6 日付けの財政局（大財第 46 号）等）を行いました。

b. 市政改革室及び各部署が共同で行っている市政モニター

これについては、「市政モニターアンケート『市民活動の参加状況等について』（平成 30 年 1 月～2 月実施）」

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000445/445280/chousakekka1.pdf> を例とします。

これについても、世論調査同様適合度検定を行うと、P 値は 1.30×10^{-23} となり、標本は全く母集団の代表にはなっていません。（資料 3）

また、関連する市民の声の回答でも標本が母集団を代表しないこと、統計的検定を行っていないことを認めています。（資料 4）

市政モニター設置要綱には、市政モニターの目的として「市政に関する市民の意見を組織的・体系的な方法で聴取して、世論の動向を正しく把握するとともに、行政効果を測定して、市政の効率的な運営に資するため、市政モニター（以下「モニター」という。）をおく。」と記載しており、これに基づき市政モニターの有効性について繰り返し質問しても、市政改革室及び各部署は「母集団（大阪市民）の代表となっているものとは必ずしも言えないことを認識したうえで、必要に応じて様々な関連情報を合わせることで、施策・事業を進める上での総合的な判断に活用しています。」と意味不明な回答を繰り返し、「活用できる根拠は何か」との質問には一切回答しません。

また、世論調査の項でも述べましたが、調査の有効性が確認できる文書の公開請求に対しては、不存（平成 30 年 11 月 27 日付け市政改革室（大市第 26 号）、平成 30 年 12 月 6 日付けの財政局（大財第 46 号）等）としています。

c. 市政改革室が実施する市政改革プランの進捗管理における目標指標測定

(2) - c に記載のとおり。

なお、関連する市民の声の回答では市政改革室は調査結果を示すのみで、まったく根拠を示さず、まともな回答をしません。（資料 6）

また、市政モニターの結果を目標指標の測定に使用できる根拠が確認できる文書の公開請求を行ったところ、「市政モニターアンケートにより取得したデータが母比率の推計値として使用できる根拠が示された文書について、母比率の推計値として扱っていないことから、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（平成 31 年 1 月 18 日付けの市政改革室（大市第 456 号））としました。これについても、「母比率の推計値として扱っていない」とはどういう意味かと繰り返し質問しても一切回答しません。

なお、市政モニターで観測された値を母集団に適用しているのであり、これを「母比率の推計ではない」というのは詭弁です。

- d. 各区役所が実施する市政改革プラン（区政編）の進捗管理における目標指標測定
（2）-dに記載のとおり。

なお、関連する市民の声の回答では、区長会の部会の事務局である浪速区役所より、資料7のとおり回答されており、ここでも標本は母集団の代表となっていないこと、母集団に対して適用可能かどうかの判断を行っていない（統計的検定を行っていない）としており、統計学に基づいた適切な処理がなされていないことがわかります。

また、関連する情報公開請求では、「アンケート調査の結果数値が目標値に達したかどうかのみで判断していることから、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（平成31年1月22日付けの浪速区役所（大浪総第99号））としています。

なお、「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しています。」については、測定誤差を全く考慮しておらず、統計学の知見があればこのような判断の仕方をするはずがありません。

結果として、プラン（区政編）報告書に記載されている内容はまったく根拠を欠くものであり、でたらめであるといっても過言ではありません。

- a. b. に共通

世論調査や市政モニターについて、その活用結果が次のページ

<https://www.city.osaka.lg.jp/shisei/category/3065-1-6-7-0-0-0-0-0-0.html>

に記載されていますが、標本調査としての体をなしていない世論調査や市政モニターの観測結果がそのまま母集団値として取り扱われ、施策、事業実施の可否判断に使用されているようです。次項に示すように、標本調査としての体をなしていない調査の結果からは母集団のことは何もわからないものであり、これをもとに判断をしているのなら、判断を誤っている可能性が極めて高いものです。

- a. b. c. d. に共通

上記のいずれの項目にも共通するのは、「標本調査であるにもかかわらず、標本が代表性を備えていないか、代表性を確認していない」という点です。（なお、「母比率の推計値として扱っていない」という回答から、統計学ではない別の知見に基づいていることも考えられますが、質問に答えないことからその可能性は低いものと思われます。）

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。

「母集団（大阪市民）の代表となっているものとは必ずしも言えないことを認識したうえで、必要に応じて様々な関連情報を合わせることで、施策・事業を進める上での総合的な判断に活用しています。」という回答については、上記の点を踏まえると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。

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

a. および b. について

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、これらの調査の活用結果が <https://www.city.osaka.lg.jp/shisei/category/3065-1-6-7-0-0-0-0-0-0.html> に記載されています。調査結果は、施策、事業の有効性の判断などに使用されており、これらの判断がゆがめられたのであれば、間接的にその施策、事業に要した費用が無駄になっています。

また、例えば平成 30 年度の市民局運営方針の経営課題 3

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000432/432060/1005yoshiki2-3.pdf>

では、方針設定の根拠として市政モニタの結果が使用されており、これについても判断をゆがめたのであれば、間接的な損害となります。

c. および d. について

市政改革プランは大阪市にとって最も重要な計画であると判断されますが、計画期間 29 年度から 31 年度の間、前年度の結果をもって翌年度の目標を策定するものが多く、前年度の結果の測定を誤ると翌年度の目標も誤ることになります。

誤った目標設定に基づき大阪市の様々な部署で様々な活動がなされており、これらに要する費用の大部分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) - a. b. c. d. に共通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（世論調査などの場合は、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、1 - (1) で挙げた部署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、「必要に応じて様々な関連情報も含めて総合的な判断を行うことにより、現状把握や事業の立案等に活用できる」などと主張しています。

ちなみに、世論調査や市政モニターでのP値は資料に記載のとおり約 1.55×10^{-57} のマイナス 57 乗（資料1）、約 1.3×10^{-23} のマイナス 23 乗（資料3）です。これらは、いずれも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、公表されている各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

a. 市政改革室が実施する世論調査における不適切な事務処理

(ア) 株式会社フューチャー・コミュニケーションズを相手方として締結した「平成29年度第2回世論調査業務委託（市政に関する市民意識調査）」（別紙1）

(イ) 株式会社フォーラムKを相手方として締結した「平成30年度世論調査『市政に関する市民意識』業務委託」（別紙2）

b. 市政改革室及び各部署が共同で行っている市政モニター

(ア) 株式会社リンクを相手方として締結した「平成29年度インターネットアンケート調査業務委託（オンライン学習塾のニーズ調査）」（別紙3）

(イ) 株式会社クロス・マーケティングを相手方として締結した「平成30年度市政に関するインターネットアンケート調査業務委託」（別紙2）

c. 市政改革室が実施する市政改革プランの進捗管理における目標指標測定

(ア) 株式会社クロス・マーケティングを相手方として締結した「平成30年度市政に関するインターネットアンケート調査業務委託」（別紙2）

d. 各区役所が実施する市政改革プラン（区政編）の進捗管理における目標指標測定

(ア) (N) イー・ビーイングを相手方として締結した「平成29年度区民アンケート調

査業務委託」(別紙4)

(イ) 株式会社フューチャー・コミュニケーションズを相手方として締結した「平成 30 年度区民アンケート調査業務委託」(別紙5)

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)-a, b, c, dに記載した事実に関しては、各事務はそれぞれ母集団(大阪市民など)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。「平成 29 年度(2回目)世論調査『市政に関する市民意識』」は、2018 年4月6日に、市政モニターアンケート「市民利用施設におけるサービス向上について」(平成 29 年12月実施)は、2018 年3月30日に、「市政改革プラン 2.0」の進捗状況(平成 30 年8月末時点)は、2018 年11月27日に公表されており、請求者はその内容を精査し、大阪市関係部署への確認に時間を要したため、2019 年3月25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、①平成 29 年度第 2 回世論調査業務委託（市政に関する市民意識調査）、②平成 30 年度世論調査「市政に関する市民意識」業務委託、③平成 29 年度インターネットアンケート調査業務委託（オンライン学習塾のニーズ調査）、④平成 30 年度市政に関するインターネットアンケート調査業務委託、⑤平成 29 年度区民アンケート調査業務委託、⑥平成 30 年度区民アンケート調査業務委託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、世論調査などは、統計法に規定された統計調査には当たらないが、何らかの無作為抽出

の方法によることが期待されている側面がある。本件監査請求の対象とされている当該世論調査については、請求人も主張するように母集団からサンプルを取得する無作為抽出の方法をとっているといえる。このような無作為抽出の方法による世論調査などにおいては、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、市政モニターアンケート調査などは、モニターに応募された市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世論調査及び市政モニターアンケート等は、このような性質であるところ、請求人は上記①の世論調査に関して、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。