

大阪市監査委員 森 伊 吹
同 松 井 淑 子
同 大 内 啓 治
同 西 川 ひろじ

住民監査請求について（通知）

令和 2 年 11 月 5 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

市政改革プラン2.0（区政編）（以下、単に「プラン」と言う。）において、プランに定められた目標の達成度合いを判断するための指標の測定について、測定の根拠や合理性に関する質問に対し全く説明ができない（民法第644条、地方自治法第138条の2違反）状態であり、また、その測定方法を見ると全く根拠や合理性がないものになっています。その結果、測定にかかる経費が目的を達成できないまま支出されています。（地方自治法第2条第14号、地方財政法第4条違反）

(2) その行為が違法又は不当である理由

まず、2020 年 9 月 4 日に公表された「市政改革プラン 2.0」の取組と成果（令和元年度末時点）のページ

<https://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/shiseikaikakushitsu/0000513298.html>

に掲載されている各報告書（以下、単に「報告書」と言う。）については、プランに定められた様々な指標について、各区での状況及び目標が達成されたかどうかの評価が記載されています。

報告書に記載されているこれら「目標達成」などの判断は、市民局が業務委託契約を行い実施した「令和元年度区民アンケート」により判断されているものです。この区民アンケートの目的については、実施にかかる意思決定文書に書かれているとおり、プランに定められた様々な指標について、それらが達成されたかどうかを測定することであり、経費の支出目的についても同様であると認められます。

この区民アンケートについては、区長会議に提出された資料「『市政改革プラン 2.0 (区政編)』の成果指標の測定について」において、「調査の正確性(標本誤差)から、統計学上、1区あたり400弱のサンプル数(アンケート回答者数)が求められる。」と記載されており、また400弱の根拠について説明を求めた際の令和元年6月4日付の浪速区役所の回答には「『一般的な調査に必要と考えられるサンプル数400弱を取得する』ことは、一般的に国などが行っている標本調査では、信頼水準95%として調査の設計をされており、その場合のサンプル数が400弱必要であることを参考とし、そのサンプル数を得ようとするため『各区2,000人』に対して調査を行うこととしたものです。」と説明されていました。また、市民の声での質問に対する令和2年10月19日付東成区役所の回答も同様の内容になっています。これらの記載からこの区民アンケートは統計学をもとにした標本調査であると認められます。

つまり、区民アンケートにより取得された標本から得られたデータをもとに、母比率(〇〇と感じている区民の割合など)を推定することが目的であると認められます。

標本調査によって母比率を推定することについては、「改訂版 統計学基礎」(日本統計学会編)の118ページの「母比率の推定」をご参照ください。ポイントとしては119ページ中ほどに「 n が大きい場合、二項分布に関する中心極限定理によって次の z は近似的に標準正規分布に従う」との記述があり、

- ・ n が十分に大きい(一般的には $n > 30$)
- ・ 中心極限定理が適用できる

ことが前提となっています。さらに中心極限定理については「Excel で学ぶ統計解析入門」(オーム社)の200ページの「中心極限定理」には「その抽出方法が無作為抽出であるなら」との記載があり、

- ・ 標本が母集団からの無作為抽出である(=標本が母集団の代表になっている)

ことが中心極限定理適用の前提とされています。

しかし、各区におけるアンケート回収率はいずれも30%前後と極めて低く、回収率が低いことにより標本(回答者)の性別、年齢階層別構成比についても母集団のそれからは大きく乖離し、母比率を推定するための前提条件である「標本が母集団の代表となっていること」が満たされていません。なお、念のため標本の代表性を確認するために適合度検定を行いました。有意水準5%においてすべての区で「標本は母集団の代表になっている」との仮説が棄却され、代表性は否定される結果となりました。この点上記の浪速区役所の回答には「アンケート調査の回答が統計学的に正しく母集団を代表しているかの確認は、母集団に対して適用可能かの判断を行っておらず、あくまで目標達成については、結果数値が目標値に達しているかで判断することを決定したものであります」とあり、令和2年10月19日付の東成区役所の回答でも同様の内容になっています。サンプルサイズの決定の際には統計学を持ち出しているにも関わらず、標本が母集団を代表になっているの

かの確認は行っておらず、目標達成の判断についても本来必要である「母比率の検定」を行うことなく単に区民アンケートによる観測値と目標値を大小比較しているだけです。この比較方法について、「市政改革プラン 2.0」の進捗状況（令和元年8月末時点）の「地縁型団体が行う活動に参加している区民の割合」の此花区について、目標値が 23.0%、実績値も 23.0%であり、目標達成とされています。標本調査における観測値が目標値と同値であった場合、母比率が目標値以上である確率は 50%であり、目標値を下回っている確率も 50%です。つまり目標達成との判断が誤っている確率は実に 50%にも上るのであり、サンプルサイズを決定する際に定めたはずの信頼度 95%を確保することができておられないばかりか、全く妥当性を欠くものになっています。さらにこれは標本調査が正しく行われた結果として 23.0%という値が得られた場合の話であり、実際には標本調査は正しく行われてはおらず、取得された 23.0%という値は意味不明なものになっています。つまり、この値と目標値の比較には意味がありません。

なお、標本が母集団の代表になっていなければならないという点については、総務省統計局が中学校、高等学校における統計教育の副教材として使用することを目的に作成した「標本調査とは」に、「正確な推計結果を得るためには、標本が母集団全体の特徴をよく表したのものになるように、つまり、母集団のよい縮図となるように抽出することが大変重要です」と書かれています。そして、標本が母集団の代表（縮図）になっていない場合について、「そのような人たちが、その町の実態を反映した縮図になっているとは言えません。したがって、このような方法で統計調査を行っても、その結果が何を意味するのか、分からないものとなってしまいます。」とされています。また、福井大学教育学部における統計学にかかる講義の資料の「母集団と標本」の章では「標本は、母集団の精巧なミニチュアでなければならない」と記載されています。

また、上記のような低回収率について、「入門・社会調査法 [第3版]」（法律文化社）の 106~107 ページ「⑥無作為標本からの乖離—非標本誤差」には「調査対象者のある一定の層が調査に協力しない傾向を持つ場合の無回答による誤差やバイアスも、回収率が低下している現状では極めて深刻である。」と記載されています。また、同書の 208 ページ「1-2 回収率低下問題」には「この状態が続くとすれば、標本調査にとって看過できない問題となる」と記載されています。

では、どの程度の回収率があれば信頼できる調査となるのかについてですが、何%以上あればよいという数学的な線引きがあるわけではありません。あくまでも一つの研究ということになりますが、例えば立教大学大学院が出している「社会学研究科年報」No. 22（2015）に掲載されている「郵送調査の回収率を高める要因の再検討の重要性—予告状、私信化、返信用切手貼付に着目して—」には、「そもそも、調査の回収率はどのくらい得られればよいのだろうか。森岡清志（2007）は集計・分析に必要な標本の大きさが満たせればよいとしているが、Mangione は 50%以下の回収率は『科学的に許容できない』（Mangione1995=1999:84）としている。また、林英夫・村田晴路（1996）は、65%程度の回収率が得られれば人口統計的指標にかんする限り、母集団と返送数の分布間に大きな偏りはないとしている。」と記載されています。「集計・分析に必要な標本の大きさが満たせればよい」との見解は一般的な見解であるとは認められません。50%や 65%などが一つの目安になるものと認められます。また、総務省統計委員会担当室による「調査票の回

収率・有効回答率の状況について」(2018)では、70%が一つの目安とされています。

野村総研のレポート「行政のさらなるEBPMの推進に向けて～現状と提言～」では、行政におけるEBPM(証拠に基づく政策立案)の推進ということが謳われ、政令指定都市においては回帰分析や準実験手法レベルのエビデンスが求められることが記載されています。

このような社会的背景を踏まえ、プランという大阪市における重要な方針の効果測定を行う根拠になるデータであることを考慮すれば、高いレベルのエビデンスが求められる状況にあると考えられ、上記のレポートで示されている目安のうち最低限でも50%以上ということが求められるものと考えられます。もちろん、回答者と非回答者の間に傾向の差がないか、無視するほど小さいものであると考えられる合理的な根拠があればこれを割り込んでもよいであろうと判断することは可能です。

上記のとおり、「『市政改革プラン2.0』の取組と成果」に記載されている、例えば「身近な地域でのつながりに関して肯定的に感じている区民の割合」の北区の令和元年度実績として示されている33.2%という値は、とても「身近な地域でのつながりに関して肯定的に感じている北区民の割合」と評価できるものではなく、何を意味するのかが全く不明な値になっています。このようになってしまった理由は、上記区民アンケートの業務委託契約の仕様書にあるものと認められます。この仕様を見ると、統計学的要請を満たすための要件について一切触れられておらず、委託業務の成果物である報告書を統計学的批判に耐えられるようにするものにはなっていません。つまり、契約締結にあたり仕様の策定を誤り、調査の目的(=経費の支出目的)を達成できないという結果を招いています。

もちろん、根本的な原因は社会情勢の変化により、かつてのような高回収率が保てなくなったことです。昭和50～60年代においては大阪市が行う世論調査の回収率は実に80%程度もあり、これほどの回収率があれば、標本構成の偏りも大きな問題にはならないと判断できました。しかし、個人情報保護法の施行などを契機として個人情報保護意識が高まったことにより、この種の社会調査の回収率はどんどん下がってしまい、今日では法に回答義務が定められている国勢調査でさえ回収率が下がってしまっている状況です。本来であれば、回収率の低下により調査の信頼性が保てなくなっただけの時点(一つの目安としては回収率50%を確保できなくなった時点)で根本的な対策を講ずる必要があったところ、低回収率に関する何らの問題意識も持たなかった結果として、漫然と区民アンケートを続けることになっており、ここには不作為による違法が存在します。(民法644条、地方自治法138条の2違反)

上記の区民アンケートの結果が各「区民の割合」を表しているものになっていないという点について、東成区役所から「区民の割合」については文字通りのものではなく区民アンケートの結果数値がそのまま目標や効果測定の指標になっている旨の説明がありました。つまり、「〇〇と感じる区民の割合」ではなく、「区民アンケート回答者のうち〇〇と感じると回答した人の割合」ということです。仮にその通りだとすれば、そのような値を「区民の割合」と表記すること自体が虚偽記載です。また、上記のとおり区民アンケートは標本調査として実施されており、調査対象者の各区2,000名は無作為抽出で選ばれています。無作為に選ばれている以上、その対象者から得られる観測値は偶然観測された値であるに過ぎず、抽出の際に別の2,000名が選ばれていれば異なった値になっていたであろう

うというものです。そのような偶然の結果にすぎない値に、統計学に基づく裏付けを行うことにより初めて偶然の結果ではなくなり、意味を持つものになるのですが、既に述べた通り、統計学に基づく裏付けを行うための前提条件である「標本が母集団の代表になっている」ことが満たされておらず、結果数値に意味を持たせることができていません。このように偶然の結果にとどまる観測値が、プランの目標や効果測定指標になりうるはずがありません。

また、「測定の根拠や合理性に関する質問に対し全く説明ができない」との点について、東成区役所の窓口において直接下記の点について質問を行いました。対応した担当係長も課長も何を聞いても黙ったままで全く合理的な説明を行うことができず、要領を得ませんでした。

質問内容

- (ア) 区民アンケートの結果が「身近な地域でのつながりに関して肯定的に感じている区民の割合」などであると評価できるのはどのような理由か。
- (イ) この区民アンケートで得られるデータがプランで定めた目標に対するアウトカムになるのはなぜか。
- (ウ) 「サンプルサイズ 400」の根拠について、令和元年6月4日付の浪速区役所の回答では、信頼水準 95%を前提とした数字であるとの説明がされている。つまり中心極限定理をもとに信頼水準 95%、許容標本誤差を±5%にしたうえで求めたものであると認められるが、東成区からの回答では「集まった回答が正しく母集団を代表しているかの確認は、母集団に対して適用可能かの判断を行っておらず」となっている。中心極限定理を適用するのであれば標本は母集団の代表になっている必要があり、浪速区役所の回答と東成区役所の回答は矛盾しているがこれはどういうことか。
- (エ) 「目標達成の判断については、アンケート調査の結果数値が目標値に達したかどうかで判断する」との点について、令和元年度8月末時点の進捗状況では、「地縁型団体が行う活動に参加する区民の割合」の此花区の30年度について、目標 23.0%に対し実績が 23.0%で目標達成とされている。実績が正しく標本調査で測定されているとしても求めるべき真の「地縁型団体が行う活動に参加する此花区民の割合」が 23.0%を下回っている確率は 50%である。つまり「目標達成」との判断が誤っている確率が実に 50%にもなるということである。サンプルサイズを求める際には信頼水準を 95%と定めた（結果の信頼性は 95%を確保する）はずであるのにこれはどういうことか。

文書での回答についてもこれらの説明には全く触れられていません。これはつまり、上記の質問に答えるだけの知見を備えることなく業務を行っているということです。

税務事務を担当する場合、地方税法等の関係法規をはじめとしたさまざまな知見を備えてから業務にあたるのは当然です。福祉事務を担当するのであれば社会保障関係法規の知見が求められるのは当然であり、場合によっては社会福祉主事等の資格を要する場合があります。社会調査に携わる者が統計学や標本調査に関する最低限の知識も有さず業務の遂行ができるはずがありません。結果として既に述べたように業務委託契約において仕様の策定を誤るなどし、事務の目的を達成できないという事態に陥っています。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

1 - (1) に示した業務委託に要した経費 (8,897,000 円+税) 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。具体的には市長に返還させることを求めます。

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、令和元年度区民アンケート調査業務委託（以下「本件契約」という。）が具体的な財務会計行為であるとして、その違法不当事由について、この調査は、区民アンケートにより取得されたデータをもとに、母比率（〇〇と感じている区民の割合など）を推定することが目的であるのに、仕様の策定を誤るなどし、測定方法が全く根拠や合理性がないものになっていて、目的が達成できないまま支出されていると指摘して、地方自治法第 2 条第 14 項、地方財政法第 4 条違反である、また、職員が、市政改革プラン 2. 0 において定められた目標の達成度合いを判断する指標の測定について、測定の根拠や合理性に関する質問に対し全く説明ができず、また回収率の低下により調査の信頼性が保てなくなったいずれかの時点（目安として回収率 50%を確保できなくなった時点）で対策を講ずる必要があったところ、漫然と区民アンケートを続ける不作為による違法が存在し、民法（明治 29 年法律第 89 号）第 644 条、地方

自治法第 138 条の 2 に違反し違法であるとしている。

しかしながら、本件契約は、アンケート調査の業務委託であり、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、地方財政法第 4 条）。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、本件契約は、当該条項に違反し違法性が認められる。

この点、請求人の主張は、本件契約が標本調査として適切に実施されるべきにも関わらず、標本調査として適切なものとなっていないことを主張するものであるが、仮に、標本調査として適切とはいえない事情があったとしても、本件契約の目的は不合理とはいえず、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以上、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、裁量の範囲を逸脱又は濫用をするものであるとの摘示があるとは認められない。

以上のとおり、本件請求における請求人の主張は、本件契約について財務会計法規上の義務違反等を具体的に摘示したものと認められない。

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。