

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 20 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

鶴見区役所における「区民アンケート」の一部について、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

はじめに、鶴見区役所は「区民アンケート」を様々な目的で使用していますので、（1）で「一部」とした点について明確にしておきます。以下で言及する「区民アンケート」は、例えば「〇〇と感じる区民の割合」「〇〇の状態にある区民の割合」など、調査の母集団（鶴見区民全体など）の状態を明らかにすることを目的とするものに限定します。これには、運営方針の目標設定や目標の達成状況に係る効果測定、市政改革プラン 2.0 の達成状況に係る効果測定などが含まれます。

事例として、「令和元年度第 2 回鶴見区民アンケート」を見てみます。実施決裁文書に

は、「市民から寄せられた意見等に対して説明責任を果たすとともに、サイレントマジョリティなど表面化しにくい市民からの意見等も収集・把握し施策に反映させる」と記載されています。また、区民アンケート結果報告書には「広く区民の皆さんにお伺いし、今後の施策の進め方の参考にさせていただきます」と記載されています。さらに、業務委託契約仕様書には、「大阪市では、自律した自治体型の区政運営を目指しており、そのための取組みについては、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を行い、評価を把握することとなっている。その調査結果を区の事業実施や事業改善に反映させ、区政運営のより一層の充実を図る」と記載されています。

そして、調査方法としては業務委託契約仕様書では「無作為抽出した鶴見区民（外国籍住民を含む）」、「1,000 標本×3回」の対象者に対して「調査票を調査対象者へ送付（アンケート記入用ボールペンも封入）し、返信用封筒により回収する」と記載されています。

さらに、区民アンケート結果報告書の問3の結果は、令和元年度運営方針に関する資料「重点的に取り組む主な経営課題」の「区で実施している防犯事業が鶴見区の犯罪抑止につながっていると答えた区民の割合:84.6%」として、また、問6及び問7の結果は、「安全で住みやすいまちと感じている区民の割合:90.5%」、「災害時の避難場所について確認し、いざという時に備えている区民の割合:86.2%」として使用されています。

つまり上記「サイレントマジョリティなど表面化しにくい市民からの意見等も収集・把握し施策に反映させる」や「広く区民の皆さんにお伺いし、今後の施策の進め方の参考にさせていただきます」、「大阪市では、自律した自治体型の区政運営を目指しており、そのための取組みについては、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を行い、評価を把握することとなっている。その調査結果を区の事業実施や事業改善に反映させ、区政運営のより一層の充実を図る」とは、具体的には「〇〇と感じる区民の割合」「〇〇の状態にある区民の割合」など、調査の母集団（鶴見区民全体など）の状態を明らかにすることであると認められます。

要するに無作為抽出した人を対象に調査を実施して標本を得て、その標本の回答内容を分析することによって母集団たる鶴見区民の状態を明らかにしようとしているのであり、これは区民アンケートが推測統計学でいうところの標本調査であることを意味しています。

つまり、区民アンケートの目的が達成されているのかどうかについては、標本調査として適切に実施されているのかがポイントとなります。

標本調査が適切に実施されているかどうかを判断する最も重要な点として「標本（実際に回答した493名の回答者集団です。無作為抽出された1,000名のことではありません。）が母集団の代表（縮図）になっているか」ということがあります。区民アンケート結果報告書の「アンケート概要」、「ご回答いただいた方の基本事項について」を見ると、その標本は性別構成比でも年代別構成比でも母集団のそれとは乖離しており、母集団の代表には全くなっておらず、鶴見区役所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らないという認識を欠き、単なるアンケートと標本調査を混同しています。詳しくは後述しますが、報告書の内容は全く標本調査としての体をなしておらず、区民アンケートの信頼性はマスコミの街頭インタビューのごとき信頼性しかありません。念のため標本

が母集団の代表になっているかどうかについて適合度検定を行いました。性別でも年齢階層別でも「標本は母集団の代表になっている」との仮説は棄却され、代表性は否定される結果となりました。

標本調査については、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、その目的として「標本調査は、ある集団の中から一部の調査対象を選び出して調べ、その情報を基に、元の集団全体の状態を推計するもの」「標本調査の目的は、標本を用いて母集団の状況をできるだけ正確に復元推計すること」と書かれています。標本が母集団の代表（縮図）となっていなければならないという点については、「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。

区民アンケート結果報告書の内容を見る限り、単なるアンケートと標本調査を混同しており、中学生が学習するレベルの知識すら持ち合わせていないということがわかります。すなわち、標本調査を行う上での基本的な知識すら欠いているため、区民アンケートについて統計学的にまともな調査設計、実施、結果の適切な解釈ができず、報告書のような内容になってしまっているものと判断できます。

なお、運営方針における「〇〇の状態にある区民の割合」について、文字通り区民の割合ではなく、区民アンケートの測定値をもって「区民の割合」としている、つまり区民アンケートでの観測値が目標値に達したことをもって目標達成と判断していると説明する区役所もあります。（鶴見区役所の市民の声の回答（ではこの点に関する言及はありません。）しかし、区民アンケートでの観測値は、調査対象者を無作為に抽出している以上、そのままでは単に「偶然観測された値である」という以上の意味を持ちません。（「その結果が何を意味するのか、分からない」ということです。）この偶然に支配された値に、統計学に基づいて根拠を与えることにより初めて観測値が意味を持ち、運営方針の効果測定指標などになりうるのですが、この取得された値に対して学問的根拠を与えるということはなにもなされておらず、観測値はただ単に偶然に支配されてたまたま観測されたものであるに過ぎないものになっています。よって、「区民アンケートの観測値が運営方針の目標値である」とすることは妥当性を欠きます。

次に、具体的にこの区民アンケート結果報告書の妥当性を検討します。

まず、1 ページにアンケートの回収状況が記載されており、これによると回収率は49.8%となっています。この回収率をどのように評価するかですが、「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。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) に掲載されている論文「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 E B P M の推進に向けて～現状と提言～」では、行政における E B P M (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、運営方針という一つの行政区の活動の方針(これも一つの政策です。)の効果測定を行うための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、上記の論文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、無視しう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が。

具体的には、問 6 では、「感じる」「どちらかと言えば感じる」と回答した人の割合は 90.5%ですが、仮に回答しなかった人(507 人)がすべて否定的な回答をしたとすればこの値は 44.6%にまで低下します。(この誤差を「非標本誤差」と呼びます。)  
「安全で住みやすいまちと感じている区民の割合」を 90.5%であるとするためには、この可能性を排除する必要がある(「入門・社会統計学」(法律文化社)50~51 ページ「欠損値(欠測)が分析結果に違いをもたらさないような条件下でのみ適切なものである」ちなみに鶴見区役所が調査結果の取りまとめに用いている方法は「リストワイズ削除」です。)、回答した人としなかった人の間に回答傾向の差がないか無視しうるほど小さいという合理的な説明がなければなりません。報告書ではこの点には全く触れられておらず、問題とはされていません。結果として「安全で住みやすいまちと感じている区民の割合」を 90.5%であるとするには合理的な根拠がありません。

この問題はこの報告書に記載されているすべてのデータにかかわる根源的なもので、49.8%という低回収率により上記の「極めて深刻」で「看過できない」事態が具体的に生じており、この報告書に記載されている調査結果すべての信頼性が著しく損なわれています。わかりやすく言えば、49.8%にすぎない回答者の回答内容を分析し「〇〇が多い」と言ってみたとこで、50.2%の無回答者(この実態は不明にならざるを得ない)の状態次

第では、鶴見区の真の実態とは著しく乖離してしまうということです。回収率が低い場合、回答者は行政に協力的な人ばかりになってしまい、回答しなかった人（おそらくは行政に非協力的な人）とは傾向が異なることは容易に推察できることから、回答の集計結果は実態から大きく乖離している蓋然性が高いと判断されます。

歴史的には、大阪市が行う世論調査の回収率は昭和 50～60 年代ごろには 80%ほどもあり、これほどの回収率があれば非標本誤差も無視しうるものであると判断できましたが、特に個人情報保護法施行後の意識の変化もあり回収率はどんどん低下してしまいます。鶴見区役所において令和元年度に実施した三つの区民アンケートの回収率は、平成 27 年度以後に行われた 6 回の調査で回収率が 50%を超えたのは 1 回のみで、後はいずれも 50%に満たないものになっています。他区と比べると比較的良好であるともいえますが、いずれにせよ上記資料にいう「このような状態が続くとすれば」ということが現実化していません。

社会調査にかかる素養があれば、回収率が低下するいずれかの時点で回収率を向上させるための対策を講じるか、もはや社会調査のツールとしてはその能力を喪失したとの判断ができたのでしょうか、そうした素養を備えないまま漫然と前例を踏襲して調査を行い続けた結果、今日では全く話にならないものとなっています。「〇〇の状態にある区民の割合」などの母集団に関する何らかの知見を得るための学問的要請を必要かつ十分に満たすことができないということであれば（事実そのようになっています）、そもそもこのような調査を費用をかけて実施するという判断自体が誤っているのであり、区民アンケートの実施に関する意思決定に誤りがあるといわざるを得ません。

この「素養を備えない」ということについては、調査報告書にも表れています。区民アンケート結果報告書に「アンケート概要」、「ご回答いただいた方の基本事項について」が記載されています。これは読者に対し「この調査は信頼性が確保されている」と説明することを目的としたものであるはずが、上記の低回収率や偏っている標本の状態を何らの問題意識なく漫然と記載しており、「とてもこの調査は信頼できない」と判断せざるを得ないものとなっています。また、標本の偏りについては、回答者の性別内訳が男性 170 人（34.5%）に対し、女性 323 人（65.5%）となっています。母集団の性別構成比（母比率）がこのように偏っているはずはなく、これはつまり回答者本が母集団の代表（縮図）とはなっておらず、偏っていることを示しています。そして、この偏りも非標本誤差を生じる要因となります。問 6 で得られた標本比率 90.5%をもって「安全で住みやすいまちと感じている区民の割合:90.5%」とできるのであれば、同じ理屈により女性の標本比率 65.5%をもって「鶴見区民における女性の割合は 65.5%である」とすることもできるはずですが、令和元年 12 月末現在の住民基本台帳登録者（20 歳以上の区における女性の割合は 53.1%であり、12.4%もずれています。また、70 歳代の標本比率は 18.7%ですが、これも住民基本台帳登録者（20 歳以上の区民のうち 70 歳代の割合は 13.0%であり、5.7%もずれています。さらに、上述のように、回答者は行政に協力的な人（≡行政の行うことに肯定的な人）に偏っていることは容易に推察されるので行政の行う活動に対する評価を問う設問では、この差がさらに大きなものになることは明らかです。

通常払うべき注意があれば以上のようなことには容易に気づけるはずであるにも関わらず、何の問題意識もなくこのような記載を行っています。

また、回答者（標本）が母集団の代表（縮図）になっていなければならないという点については、既に述べた通り、鶴見区役所職員は中学生が学習する内容にすら気づけていません。

民間企業における具体的な実践事例については朝日新聞社の世論調査の事例をご参照ください。いかに代表性を備える標本を取得するのに努力をしているかがわかります。また、一般社団法人日本マーケティングリサーチ協会で行っているセミナーのパンフレット（抜粋）を示します。マーケティングリサーチの基本として統計学に関する素養が求められていることがわかります。社会調査（民間ではマーケティングリサーチ）を行う以上、このような知識が求められるというのが社会一般の常識であるのに、区役所が行うものがこの常識を踏まえないものになっていていいはずがありません。

区民アンケートの目的や調査方法、調査結果がどのように用いられているかということは上述のとおりです。そして、区民アンケート結果報告書に記載されている各数値については、どの程度の誤差が生じているのか数学的な評価はできませんが、相当大きな誤差が生じている蓋然性が高いものであることは明らかであり、これらの値をもって母比率（各「区民の割合」）であるとすることは著しく妥当性を欠きます。（「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」、「極めて深刻」、「標本調査にとって看過できない問題となる」、「非常に深刻でありかつ奥深い」とされていることはまさにこのことです。）

また、このような区民アンケートの結果が運営方針の目標設定や効果測定に使用したりすることがなぜできる（逆に言えば、この区民アンケートでなぜ「安全で住みやすいまちと感じている区民の割合」などが測定できる）のか、その根拠について鶴見区役所に質問しましたが、「区民アンケート調査の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うえで、必要に応じて様々な関連情報と合わせて、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しています。」との全く説明になっていない回答ではぐらかすばかりで合理的な説明は一切ありません。おそらくは区民アンケートの実質について何も確認することなく形ばかりを唯々諾々と前例踏襲しているのです、改めて質問されても適切な回答ができなくなっているものと考えられます。

つまり、鶴見区役所職員が標本調査に関する素養を欠き、区民アンケートを標本調査として適切に実施できていない結果として「市民から寄せられた意見等に対して説明責任を果たすとともに、サイレントマジョリティなど表面化しにくい市民からの意見等も収集・把握し施策に反映させる」や「広く区民の皆さんにお伺いし、今後の施策の進め方の参考にさせていただきます」、「大阪市では、自律した自治体型の区政運営を目指しており、そのための取組みについては、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を行い、評価を把握することとなっている。その調査結果を区の事業実施や事業改善に反映させ、区政運営のより一層の充実を図る」とする、つまりは「〇〇と感じる区民の割合」「〇〇の状態にある区民の割合」など、調査の母集団（鶴見区民全体など）の状態を明らかにするという調査の目的が全く果たせていません。母比率を求めるためには正しく標本調査を行わなければならないという認識も持たず、回収率が低いことや回答者（標本）の構成が母集団のそれとは乖離していることにつ

いて何の問題意識も持たず、ただ単に回答のあったものを集計して母比率として使用しているわけで、行っていることには何の妥当性もありません。

例えるならば、関連法規に関する知識を欠いたまま税務事務を行っているようなものです。

市民の信託を受けて業務を行っている以上、善管注意義務があるはずですが、社会調査に必要な素養を備えないまま漫然と業務を行い、その結果不適切なものになっているのであり、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 に違反しており違法です。（市長は地方公共団体に対して民法 644 条に基づき善管注意義務を追うという裁判例（平成 22 年（行ウ）第 42 号）もあります。）これにより、このアンケート調査に関しては、業務委託契約（「令和元年度鶴見区民アンケート調査業務」）に要した費用について、その支出の目的が全く達成できておらず、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。仕様書を見ると、「〇〇と感じる区民の割合」「〇〇の状態にある区民の割合」など、調査の母集団（鶴見区民全体など）の状態を明らかにするのに必要かつ十分なものにはなっていません。具体的には、データを集めて集計するということは仕様で定めがありますが、統計学的評価に耐えられるような集計結果を保証するための定めが欠落しており、このため契約の成果物をもって運営方針に掲げた目標が達成されたかどうかについて、統計学的には判断ができない可能性があるものになっており、実際にそのようになっています。つまり、経費の支出目的を達成できない違法な契約になっています。

### （3）その結果、大阪市に生じている損害

「令和元年度鶴見区民アンケート調査業務」に要した費用、283,800 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。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。

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、令和元年度鶴見区民アンケート調査業務が具体的な財務会計行為であると主張し、その違法不当事由について、この調査は、無作為抽出した人を対象に調査を実施して標本を得て、その回答内容を分析することで調査の母集団の状態を明らかにすること（標本調査）が目的であるのに、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、職員は、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、市長には、善管注意義務があるところ、社会調査に必要な素養を備えないまま漫然と業務を行い、その結果不適切なものになっているのであり、不作為による違法が存在し、民法第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。

この点、本件契約締結についてみると、本件契約は令和元年6月26日に締結され、令和2年1月8日に一部変更契約が締結され、令和2年3月9日の支出命令に基づき、令和2年3月17日に支払いがなされているところ、本件契約締結からは1年が経過しており、1年以内に監査請求ができなかった正当な理由が示されていない。よって、本件契約締結は監査請求の対象とならず、一部変更契約の締結及び一部変更後の本件契約に基づく公金の支出（支出命令及び支払い）が監査請求の対象となる。

また、一部変更契約の締結については、消費税率の変更に伴う金額の変更であるが、請求人は、これが財務会計法規上の義務違反である旨の摘示を行っていない。

一部変更後の本件契約に基づく公金の支出については、一部変更後の本件契約に基づく債務の履行として行われたものである。

職員は、契約に基づく支出を行うときは、当該契約が私法上無効でない場合には、当該契約に基づく債務を履行すべき義務を普通地方公共団体が負担する以上、その契約を法律上又は事実上解消することができるような特殊な事情が認められるときでない限り、契約に基づく債務の履行として行われた支出が財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなることはない（最高裁平成25年3月21日第1小法廷判決）。したがって、有効な契約に基づく債務の履行として行われた支出は、当該契約を解消等できる事情があるときでない限り、財務会計法規上の義務違反となることはない。

請求人の主張についてみると、本件契約に基づく公金の支出に関して、本件契約の内容につきその目的と手段とに関連性がないこと、あるいは手段そのものが不適切であること等を主張するものであって、本件契約につき、無効であること、あるいは、法律上又は事実上解消することができるような特殊な事情を主張するものとは認められず、公金の支出について財務会計法規上の義務に違反する違法事由の主張とは認められない。

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。