

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 12 月 4 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

北区役所における「令和元年度区民アンケート」について、測定の根拠や合理性に関する質問に対し満足な説明ができない（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。具体的には、調査の回収率が極めて低いものになったために調査結果が何を意味するものなのかが不明になっており、当初の調査目的が達成できていないばかりか、結果的にせよ何にも使用できないものになってしまっています。

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

ア 当該測定が標本調査として行われなければならないことについて

まず、当該測定の実施決裁文書には、事業目的として次のように記載されています。

令和元年度北区運営方針において、多様な区民のニーズを的確に捉え、区政に反映させることを掲げている。

区民アンケート調査は、住民基本台帳から無作為抽出した 18 歳以上の北区民 2,000 名にアンケートを送付するので、区民全体の傾向として一定の客観性を担保することが可能であるとともに、ふだん区政に関わりの少ない区民からもアンケートに答えてもらうことにより、区政への参画の機会を拡大するツールの一つとしても効果的である。

このように、区民アンケート調査により把握した区民のニーズや自主企画事業等の区民の客観的な評価を活用し、今後の施策や事業実施に的確に反映するなど、区における P D C A サイクルの確立を図ることを事業目的とする。

ここからは、区民アンケートについて「区民全体の傾向として一定の客観性を担保することが可能であり」、「区民のニーズや自主企画事業等の区民の客観的な評価」の把握が可能であると認識していることが認められます。

一方、令和元年度運営方針重点的に取り組む主な経営課題の子育て支援のページには目標として「区民意識調査等により、北区の子育てに関する施策が区民に十分に浸透し、子育てに関する不安や悩みを解消でき、子育て支援事業について満足できると感じる区民の割合：5 年度末までに、80%以上」との記載があり、区民意識調査（区民アンケート等）での測定を予定していたと認められます。

このように無作為抽出した標本から得られるデータをもとに「〇〇と感じている区民の割合」など母集団の値（この場合は母比率）を推定するためには、当該測定を標本調査として適切に実施しなければなりません。

実施決裁文書には業務名称として「区民アンケート調査」と記載され、事業目的にも「区民アンケート」と記載されています。「アンケート」とは標本調査より広い概念であり、総務省ホームページには「アンケート調査とは、調査対象の意見や行動を把握するため、特定の期間内に様々な調査方法で様式化した質問で回答を求め、データを集める調査方法である。」と記載されています。

一方標本調査は、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、「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です。」と記載されています。

当該測定については「アンケート調査」と表記されているものの、内容としては「〇〇と感じている区民の割合」を無作為抽出した一部の標本から推計しようとするものであり、これは標本調査として実施しなければならないものです。

イ 当該測定が標本調査として不適切であることについて

まず、令和元年度区民アンケート報告書を見ると 2 ページの「(3) 本報告書の見方」に次のような記載があります。

「調査結果は、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本アンケートの回答者の回答状況にとどまります。」

この記載の意味するところについて北区役所に質問したところ、12 月 3 日に回答がありました。

これによると、「区民全体の傾向として一定の客観性を担保」できるものとして調査

を行ったものの、「回答数 553 人とどまり、『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本アンケートの回答者の状況にとどまった」とのことでした。

この回答を離れて、令和元年度区民アンケート報告書について、標本調査として妥当性があるかどうか（つまり「区民全体の傾向として一定の客観性」をもって、「区民のニーズや自主企画事業等の区民の客観的な評価」の把握ができているのかどうか）見てみます。

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 553 名の回答者集団です。無作為抽出された 2,000 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 2 ページ「調査の実施状況」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、標本調査として適切には実施されていません。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。結果、「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、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、回答者 553 人の集団（標本）は全く母集団の代表とはなっておらず、「その結果が何を意味するのか、分からない」と判断せざるを得ないものとなっています。

また、2 ページにはアンケートの回収状況も記載されており、これによると回収率は 27.7%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%以上で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よいであろうと判断することは可能ですが、

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、27.7%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、27.7%にすぎない回答者の回答内容を分析し「〇〇が多い」と言ってみたとところで、72.3%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、北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した。北区役所において平成 27 年度以後に実施した区民アンケートの回収率は 30%半ばが続いていたところ、令和元年になって 30%を割り込む事態になっており、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

っているものであり、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。

この点、市民の声の回答では「『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本アンケートの回答者の状況にとどまったため、様々な関連情報と合わせて、施策、事業の総合的な判断を行う際、参考として活用しています。」との説明になっていますが、上記のとおり調査結果は何を意味するのかが不明なものになっているのであり、意味するところの解釈ができない以上、そのようなデータが参考としても使えるはずがありません。

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。

ウ まとめ

区民アンケートの目的や調査方法、調査結果については上述のとおりです。

そして、市民の声の回答にもある通り、実施決裁の段階で想定していた区民アンケートの目的である、「区民全体の傾向として一定の客観性を担保」して「区民のニーズや自主企画事業等の区民の客観的な評価を把握する」という目的は達成できず、調査結果は「『区民全体の状況』を示すものではなく、あくまで本アンケートの回答者の状況にとどま」るものに過ぎないものとなっています。

その影響として、令和元年度運営方針重点的に取り組む主な経営課題で区民意識調査（区民アンケート等）での測定を予定していた「区民意識調査等により、北区の子育てに関する施策が区民に十分に浸透し、子育てに関する不安や悩みを解消でき、子育て支援事業について満足できると感じる区民の割合：5年度末までに、80%以上」との目標について、その測定ができず「未測定」となり、他の指標で代用することを余儀なくされており、また、令和3年度運営方針の策定にあたり、素案の段階で記載されていた「地域の行事や地域活動に参加、もしくは行ったことがある区民の割合：34.3%（元年度区民アンケート）」を他の指標に差し替えることを余儀なくされています。

そして、これらの結果、令和元年度区民アンケートの結果については、その目的を達成するどころか、何一つ使用されていないという事態に陥っています。（北区役所を訪れ質問した際には、この区民アンケートの結果が使用されているのは令和3年度運営方針（素案）が唯一の事例だとのことでしたので、これを取り下げざるを得なくなった以上、区民アンケートの結果が使用されている事例は皆無になったということです。）

つまり、北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「区民全体の傾向として一定の客観性を担保」して「区民のニーズや自主企画事業等の区民の客観的な評価を把握する」とする調査の目的が全く果たせていないばかりか、調査結果は何にも使えないものとなってしまい、

結果的に何一つ活用されていません。

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迫るという裁判例（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。

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。「区民全体の傾向として一定の客観性を担保」して「区民のニーズや自主企画事業等の区民の客観的な評価を把握する」ため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事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契約の目的が達成されない可能性のあるものになっており、実際にそのようなになっています。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。

業務委託契約の締結に当たり、地方公共団体の長に広範な裁量権が認められているとしても、契約の成果物をもって、契約の目的たる測定が合理的にできないものになっている以上、そのような契約を締結する裁量があるとまでは到底言えません。具体的には、仕様の策定に当たり、契約の目的たる測定が必要かつ十分にできるものにすべき注意義務があるにもかかわらずこれを怠り、考慮すべき事項を考慮せず、社会通念上著しく妥当を欠き、裁量権の範囲を超える違法なものとなっています。

上記の「社会通念上著しく妥当を欠き」という点については、標本調査の概要は中学生が学習するもの（既に述べた通り資料「標本調査とは」は中学校、高校での学習の際の副教材として作成されたものです。）であり、「入門・社会調査法 [第 3 版]」（法律文化社）が社会調査の入門者向けに書かれているものであることから明らかです。

性格は異なりますが、「考慮すべき事項を考慮せず」に行政処分が違法とされた判例としては、東京高判 48 年 7 月 13 日（いわゆる「日光太郎杉事件」）、最判平 8 年 3 月 8 日（いわゆる「エホバの証人剣道受講拒否事件」）などがあります。

いずれも処分行為を行うにあたり考慮しなければならない事項が考慮されていないことにより違法との判断がなされたものですが、本件についても、契約の目的を達成するためには考慮しなければならない統計学的事実が考慮されておらず、違法であるとの評価は免れません。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

「令和元年度北区民アンケート調査業務委託」に要した費用、459,583 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。

2 その他

本件で挙げている財務会計上の行為は、それが行われた日から既に1年が経過していますが、請求人がその内容について知りえたのは調査結果が北区役所ホームページに掲載されて以後のことであり、また、その内容について北区役所に対して市民の声や面談などで質問を行ってもなかなか要領を得た回答が得られず、やり取りに時間を要し最終的な回答が得られたのが12月3日になったため、本日になってからの請求になったものです。

上記でEBPM（証拠に基づく政策立案）について触れ、野村総研のレポートを例に挙げました。現在、国では「EBPMの推進」が謳われ、総務省においては地方自治体におけるEBPMの推進が言われています。

少子高齢化が進み、行政の有するリソース（資源）が減少した一方で、市民ニーズはますます複雑化、多様化しました。このような社会経済の変化の中で限られた行政の有するリソースを的確にニーズの存在するところに配分する必要性が高まったのは必然です。EBPMが求められるのは、このような背景からであり、どこにどのようなニーズが存在するのかを客観的な証拠に基づいて判断する必要性が高まったからです。

このような中、大阪市においても大阪市ICT戦略第2版（平成30年3月）の中で「統計や業務データ等の客観的な証拠に基づき、政策や施策の企画・立案を行う（EBPM: Evidence Based Policy Making）ためのデータ利活用環境を総合的かつ効果的に整備していきます。」とされ、ICT戦略アクションプランでは「EBPM（客観的な証拠に基づく政策の策定）の推進～EBPMを推進するための人材育成方針の策定～」が挙げられ、EBPM推進に必要な3つの力「業務課題を整理し解決する力」、「データ内容を理解し使える形式に加工する力」、「統計学などを理解し使う力」を備えた人材の育成ということが言われていました。

しかしながら、大阪市の各区役所において、運営方針の策定や評価に使用しているデータはエビデンスからは程遠いばかりか、明白に誤っているデータに基づいた政策決定や評価が行われていると言わざるを得ません。

これは上記の大阪市ICT戦略第2版、ICT戦略アクションプランが計画倒れになっているからであり、大阪市のマネジメントの欠如が招いた結果です。

マネジメントを発揮し、全大版的に的確に市民ニーズを把握する能力を備えるようにする、すなわちEBPMを推進していかなければ、税金の無駄遣いはやむことはありません。

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、令和元年度北区民アンケート調査業務委託を具体的な財務会計行為として、その違法不当事由について、この調査は、無作為抽出した標本から得られるデータをもとに母集団の値を推計する標本調査として適切に実施しなければならないものであるが、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ばかりか、結果的に何にも使用できないものとなっており、経費が目的を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十分な説明ができず、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11月25日に締結され、令和2年3月6日の支出命令に基づき、令和2年3月19日に支払いがなされているところ、本件契約の締結からは1年が経過している。ただし、請求人は、財務会計行為の内容について北区役所に問い合わせ等を行い、最終的な回答が得られたのが令和2年12月3日になったため、令和2年12月4日に住民監査請求を行った旨主張しており、これが法第242条第2項ただし書きに規定する「正当な理由」となるかを検討する。

法第242条第2項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるとしているところ、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかった場合には、法第242条第2項ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである（最高裁平成14年9月12日第1小法廷判決）。

本件についてみると、北区役所は、令和元年12月の区民だよりで区民アンケートを実施することを周知し、令和2年3月10日には、ホームページに区民アンケート結果を公表していることが認められる。また、本件契約に係る仕様書等には、情報公開条例（平成13年大阪市条例第3号）第7条列举の非公開事由が含まれているとは認められないため、情報公開請求等を行うことで、区民アンケート結果のホームページ公開後、情報公開手続に必要な2週間程度の期間があれば、本件契約等に係る財務会計行為の存在及び内容を知ることができたと見える。

以上のとおり、遅くとも令和2年3月か、同年4月には、本件契約の締結について、その存在及び内容を知ることが十分可能であったと認められるところ、請求人が監査請求を行ったの

は同年 12 月 4 日であり、上記の相当な期間内に監査請求をしたものということとはできない。したがって、本件契約の締結から 1 年を経過した後に監査請求を行うことができる正当な理由があるとは認められない。

よって、本件契約締結は監査請求の対象とならず、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。

そして、本件契約に基づく公金の支出については、その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。