



大阪市職員措置請求書

大阪市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 対象となる財務会計上の事実

資料001のとおり締結された各業務委託契約(区民アンケート調査業務委託)(以下、単に「区民アンケート」といいます。))について、実施機関は地方自治法第138条の2の2、民法第644条(善管注意義務)に基づき、委託内容がその目的を達成できる(区民アンケートがその目的を達成できる)ように設計しなければならないところ、その義務を怠り、漫然と区民アンケートを実施しています。

そして、経費の支出に当たっても業務委託がその目的を達成できた(区民アンケートがその目的を達成できた)のかについての確認を怠り(地方自治法第2条第14号、地方財政法第4条違反)、漫然と支出を行った結果、委託費用が支出の目的を達成されないまま支出されて、大阪市が損害を被っています。

(2) その行為が違法又は不当である理由

(ア) 令和2年度区民アンケートについて

令和2年10月2日付決裁文書「令和2年度区民アンケート調査業務の実施及び所要経費の支出に係る各区役所に対する予算配付依頼について」(資料002)には次のとおり記載されています。

1 業務名称

令和2年度区民アンケート調査業務

2 目的

本市では、令和元年度まで、市政改革プラン2.0(区政編)において地域社会における住民自治の拡充、区長の権限・責任の拡充と区民参画のさらなる推進をあげ、それぞれについて成果指標と目標値を設定し、すべての区で、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを行い、成果指標と目標値の測定を行っていた。

令和2年度以降も、全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握することを人事・財政部会及び安全・環境・防災部会において決議したため、引き続き区民アンケート調査を行う。

この区民アンケートに関して、「委託内容が契約の目的を達成できるものになっておらず、また、費用の支出の際の履行確認においても、契約の目的が達成された履行内容になっているのかの確認がなされておらず、その結果、委託費用が支出の目的を達成されないまま支出されている」として2021年9月11日に提起した住民監査請求については請求棄却(資料003)という結果になっています。

その監査の中で実施機関は次のような説明を行っています。

A) 指標の意味について

- (1) 市政改革プラン3.0に掲載されない「指標」における「〇〇と感ずる区民の割合」の意味するところについて確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。
- ・アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感ずっていると回答された区民の割合を意味している。

B) 区民アンケートの結果の比較可能性について

- (2) 「〇〇と感ずる区民の割合」について前記(1)のとおりであるなら、なぜ「区民の割合」という表現を用いたのか、また区民全体に占める割合以外の値を指標としたのかについて確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。
- ・指標の測定は、各区調査対象者数を2,000人とした無作為抽出によるアンケートの実施をしたものであるため、標本が母集団を代表していないことは認識しているが、毎年調査することで経年による変化を把握し、施策を進めるうえでの参考資料として役立っていることから、「区民の割合」という表現で問題ないと考えている。

C) 区民アンケートの結果による目標達成の判断の可否について

- (3) 区民アンケートの質問は同じではないのではないかと質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・各部会で議論いただいて、これは取っていかなくてはならないものは取って、これは目標値まで行っているからもう要らないという項目は取らない。

D) 「調査結果の正確性」について

- (3) 「市政改革プラン2.0(区政編)」の成果指標の測定等についてという文書と、本件契約の調査対象数の決定の関連性、及び400弱の回答者数が必要と考えた理由等について確認したところ、住之江区役所から次のとおり説明があった。
- ・「市政改革プラン2.0(区政編)」の成果指標の測定等については、平成30年度区民アンケートの実施にかかる区長会議 人事・財政部会の決議文書なので、本件契約の調査対象数の決定に係る文書ではないが、400弱の回答者数が必要と考えた理由は、これまでの市民の声に対する回答において、「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」と示しているのとおり、調査結果の正確性は担保されている。

E) 区民アンケート報告書の統計学的説明の根拠について

(4) 本件報告書の2ページ、35ページには、「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値に基づいて、母集団値を推定できます」とあるが、これは、調査結果から、母集団(区民全体、市民全体)の値が推計できるという意味が確認したところ、市民局から次のとおり説明があった。

- ・本件報告書の2ページ、35ページは、母集団の値を推計する場合の統計上のひとつの考え方を参考として記載しているものであり、本件契約では、母集団の推計は行っていない。区長会議・人事・財政部会の決議に基づき、無作為抽出した18歳以上の市民を対象に、各区2,000人を標本数としてアンケート調査を行ったものである。

(請求人注:「本件報告書」とは令和2年度区民アンケート結果報告書をさす)

F) 区民アンケートの結果が、区同士の比較ができるものであるということの根拠について

(4) 報告書の留意点のところの標本調査であるという記載と橋下市長の時からやっていることが一致しているという見方をしているのか質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・標本調査にするか全数調査にするか、区民全員に聞くのかサンプルを取って聞くのかその判断があるが、掛かる費用や手間もあり、基本的に全数は国勢調査しかない。

標本調査で何が必要かというところ、有意調査という故意に回答者を選ぶやり方と無作為抽出の2種がある。毎年それぞれの区がみていくとすると、無作為で抽出するのが一番合理的である。

無作為抽出をすれば元々考えていた、区同士比較をする、経年で見るということでベースとしては問題がないと判断しすすめてきた。

G) 「信頼性は同じである」との説明の根拠について

(5) 標本の採り方は合っているという認識でやっているのか質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・母集団が多かったらたくさん採らなければならないと考えるが、母集団の数に応じて必要な標本数は一直線に増えるのではなく遞減していく。今回で言うと、2,000配れば400回収しようが600回収しようが、その信頼性は同じである。統計の入門書にも書いてありクリアできる。女性の回答率が6割となったら元の母集団の比率とは異なるというのはおっしゃる通りだが、ただ何から何まで区民の縮図である400人を選ばなければならないと思っているわけではない。

性別、年齢、子育てしているか、何年住んでいるかを聞いているが、母集団のうちどれだけが子育てしているか合わせてもないし、何年住んでいるかなどそもそもデータがない。障がいの有無や国籍なども聞いていない。400人取ってその区の縮図とすることは技術的に出来ないから、せめて無作為で取っておけば、最初の数値を起点として、同じやり方をして、それを上げていこうと目標にしているのだから、施策としての目的は果たしている。

これら説明の根拠を明らかにするために公開請求(資料004)を行ったところ、不

存在による非公開決定(令和3年11月26日付大市民第727号 資料005)となり

ました。

この不存在決定で実施機関は、請求対象文書のうち

- ①「アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合を意味している。」との点は実施決裁文書の記載などとも矛盾していますが、この説明の根拠が分かる文書は令和3年11月12日付け大監第97号通知による住民監査請求結果
- ③区民アンケートの結果が経年比較できるものであるとする根拠が分かる文書は令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書
- ⑤区民アンケートの結果で、市政改革プラン2.0に記載された目標が達成されたかどうか判断できるとする根拠が分かる文書は令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料
- ⑥ここでいう「調査結果の正確性」とは何か、また、「正確性は担保されている」とする根拠が分かる文書は令和3年11月12日付け大監第97号通知による住民監査請求結果及び令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書
- ⑧区民アンケートの結果が、区同士の比較ができるものであるということ、また、
⑨経年変化を測定できるものであるということについて、その根拠が分かる文書は令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書
- ⑪区民アンケートの結果はどのような意味を持つデータで、取組の評価に用いることができるなどと言う根拠はどのようなものが分かる文書は令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書及び令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料をそれぞれ特定しています。

この決定を不服として審査請求を提起したところ、情報公開審査会は昨年12月20日に答申を出しました。(資料006)

この答申において情報公開審査会は次の判断を行っています。

まず前提として情報公開審査会は次のように認定しています。

審査請求人が審査請求書等で指摘するように、実施機関は当該区民アンケート結果を用いて経年比較や目標達成の判断を行っているが、これは、区民アンケートを、あたかも、各区の代表性を有するかのよう扱うものである。

一方、監査報告書中の市民局の説明によれば、当該区民アンケートは、「母集団の推計は行っていない」、「回答率の偏りの検証は行っていない」、「統計学的

に推計できるよう設計されたものではない」ものであると認められる。

そうであれば、調査結果について、統計学上、各区の代表性を有していることを保証できないものであり、統計学以外の理論を用いて比較可能な理由を説明できるとも考えられない。

したがって、本件公開請求の決定通知書やこの間の調査・審議から、各区の代表性が担保されていない結果に基づき、(意味のある)経年比較や目標達成評価ができるのかについて、実施機関において検討がなされたとは認められない。

なお、審査請求人が指摘するように、区民アンケート結果報告者や実施機関職員の監査の際の説明等において、統計学を前提としたような説明が散見されるが、それらは一貫性のないものであると認められるから、そのような説明がなされた事実をもって、本区民アンケートの設計等に際して、統計学を含めた学問的な検討がなされたとは認められない。

ここで情報公開審査会は、「当該区民アンケート結果を用いて経年比較や目標達成の判断を行」なうためには、「調査結果について、統計学上、各区の代表性を有していることを保証でき」なければならないところ、実施機関は「当該区民アンケートは、『母集団の推計は行っていない』、『回答率の偏りの検証は行っていない』、『統計学的に推計できるよう設計されたものではない』」などの説明を監査に対して行っていることから、「各区の代表性が担保されていない結果に基づき、(意味のある)経年比較や目標達成評価ができるのかについて、実施機関において検討がなされたとは認められない。」と認定しています。

つまり、上記 1(1)で述べたように実施機関の不作为(善管注意義務の不履行)により、区民アンケートがその目的を達成できるようには実施されていないということが認定されているわけで、区民アンケートの実施及び経費の支出は違法に行われており、大阪市が損害を被っています。

そして、各請求対象文書について、請求対象文書①については、公開請求の趣旨を「本件請求で審査請求人が求めているのは、『指標』における『〇〇〇〇と感じる区民の割合』に「アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合」を用いることができる根拠が記載された文書と解するのが相当である」と認定した上で、「しかし、当該部分は、説明を行った住之江区役所職員の認識を示しているに過ぎず、組織としての意思決定とは認められないため、審査請求人が求めている『指標』における『〇〇と感じる区民の割合』に「アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合」を用いることができる根拠ではないと考える。よって、「令和3年11月

12日付け大監第97号通知による住民監査請求結果」については、公開請求①に合致する文書ではなく、請求対象文書①は不存在であると判断されています。

そして、「実施機関は特段の検討を行うことなく、市政改革プラン 2.0 における『〇〇と感ずる区民の割合』について区民アンケートの結果を用いて測定している」とし、実施機関の「アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感ずると回答された区民の割合」をもって、区民アンケートの目的を達成できるものであるとの説明が否定され、上記 1(1)で述べた実施機関の不作為(善管注意義務の不履行)を認定しています。

次に請求対象文書③については、公開請求の趣旨を「本件請求で審査請求人が求めているのは、ただ単純に経年で比較した表やグラフが掲載された文書ではなく、そのような比較が可能であることを理論的に説明した文書と解するのが相当である。」と認定した上で、「審査会において、実施機関から提出された『令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書』を見分したところ、審査請求人が求めている経年比較が可能であることを理論的に説明するような記載は認められなかった。よって、『令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書』については、公開請求③に合致する文書ではなく、請求対象文書③は不存在であると判断されています。

そして、「実施機関は特段の検討を行うことなく、区民アンケートを実施していると認められ、そうであれば、経年比較についても、どのような前提条件があれば比較可能かについて検討することなく、ただ単純に比較していると認められる」とし、実施機関の区民アンケート報告書を見比べることで経年変化の把握ができ、「成果指標と目標値の測定」、「全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握」という区民アンケートの目的が達成できるものであると説明が否定され、上記 1(1)で述べた実施機関の不作為(善管注意義務の不履行)を認定しています。

次に請求対象文書⑤については、公開請求の趣旨を「本件請求で審査請求人が求めているのは、市政改革プラン 2.0 に記載された目標の達成状況を区民アンケート結果で評価することが妥当であると言える根拠と解するのが相当である。」と認定されています。

そして、請求対象文書⑤については、実施機関は情報公開審査会に対して提出した意見書の中で「令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料」を特定していますが、この文書について「上記两部分は、区民アンケート結果によって目標達成判断が可能であることを前提にその達成状況を示すものであり、審査請求人が求めている市政改革プラン 2.0 に記載された目標の達成状

況を区民アンケート結果で評価することが妥当であると言える根拠ではない、
『令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料』に
ついては、公開請求⑤に合致する文書ではなく、請求対象文書⑤は不存在である
と判断されています。

そして、「実施機関は特段の検討を行うことなく区民アンケートを行っており、
そうであれば、市政改革プラン2.0に記載の目標達成判断資料として区民アンケ
ートを用いていることの妥当性についても特段の検討は行っていないと認められ
る」とし、実施機関の区民アンケートの結果で、市政改革プラン2.0に記載された
目標が達成されたかどうか判断でき、「成果指標と目標値の測定」、「全区共通
的な指標を設定し、統一した手法で把握」という区民アンケートの目的が達成
できるものであると説明が否定され、上記1(1)で述べた実施機関の不作為(善管
注意義務の不履行)を認定しています。

次に請求対象文書⑥については、公開請求の趣旨を「審査請求人が求めているの
は、住之江区役所職員が発言した『調査結果の正確性』の意味するところや、い
かなる理由で『正確性は担保されている』と言えるのか」とであると認定した上
で、『令和3年11月12日付け大監第97号通知による住民監査請求結果』が対象
文書にはならないと考える。また、『令和3年7月30日付け大市民第444号通知
により公開した区民アンケート報告書』については、審査会において見分した結
果、『調査結果の正確性』の意味するところや、いかなる理由で『正確性は担
保されている』と言えるのかは記載されていない。」とされ、請求対象文書⑥
は不存在であると判断されています。

そして、「実施機関は特段の検討を行うことなく、区民アンケートを実施してい
ると認められ、監査に際して本市職員が行政委員会事務局職員に対して説明し
た内容についても、説明内容が正しいかどうかはともかく、実施機関の主張の
とおり、説明者が個人的にインターネットで得た知見をもとに回答を行ったと
認められる」とし、実施機関の区民アンケートの正確性は担保されており、「成
果指標と目標値の測定」、「全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握
」という区民アンケートの目的が達成できるものであると説明が否定され、上
記1(1)で述べた実施機関の不作為(善管注意義務の不履行)を認定しています。

次に請求対象文書⑧については、特定された文書について「審査会において令
和2年度区民アンケート調査報告書の24区分を見分したところ、無作為抽出
を行った対象者の選定を行った旨の記載は認められたが、『区民アンケートの
結果が、区同士の比較ができるものである』ことの根拠の記載は認められな
かった。

この点、実施機関は、無作為抽出を行えば区同士の比較が可能であると考え、当該文書が対象文書であると特定したのかもしれないが、審査請求人が求めているのはそのように言える理由であると解されることから、無作為抽出を行って対象者の選定を行った旨の記載をもって対象文書であるとは認められない。

また、意見書において、「区別回答者数と回答率」が記載されていることも1つの理由として、当該報告書が、審査請求人が求めている文書である旨の主張を行っていることから、当該記載をもって対象文書として特定したのかもしれないが、審査請求人が求めているのは当該報告書記載の『区別回答者数と回答率』でもって、理論的に区同士の比較が可能であると判断できる根拠であると解され、そのような記載も認められなかったところである。」とされ、請求対象文書⑧は不存在であると判断されています。

そして、「実施機関は特段の検討を行うことなく、区民アンケートを実施していると認められ、そうであれば、区同士の比較についても、どのような前提条件があれば比較可能かについて検討することなく、ただ単純に比較していると認められる」とし、実施機関の区民アンケート報告書を見比べることで区同士の比較ができ、「成果指標と目標値の測定」、「全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握」という区民アンケートの目的が達成できるものであると説明が否定され、上記1(1)で述べた実施機関の不作为(善管注意義務の不履行)を認定しています。

次に請求対象文書⑨については、特定された文書について「審査会において令和2年度区民アンケート調査報告書の24区分を見分したところ、無作為抽出を行って対象者の選定を行った旨の記載は認められたが、『経年変化を測定できるものである』ことの根拠の記載は認められなかった。

この点、実施機関は、無作為抽出を行えば経年変化の測定が可能であると考え、当該文書が対象文書であると特定したのかもしれないが、審査請求人が求めているのはそのように言える理由であると解されることから、無作為抽出を行って対象者の選定を行った旨の記載をもって対象文書であるとは認められない。

よって、令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書については、公開請求⑨に合致する文書ではない」とされ、請求対象文書⑨は不存在であると判断されています。

そして、「実施機関は特段の検討を行うことなく、区民アンケートを実施していると認められ、そうであれば、経年比較についても、どのような前提条件があれば比較可能かについて検討することなく、ただ単純に比較していると認められる」とし、実施機関の区民アンケート報告書を見比べることで経年比較ができ、「成果指標と目標値の測定」、「全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握」という区

区民アンケートの目的が達成できるものであると説明が否定され、上記 1(1)で述べた実施機関の不作為(善管注意義務の不履行)を認定しています。

次に請求対象文書⑩については、公開請求の趣旨を「『区民アンケートの結果はどのような意味を持つデータ』については、『どのような』との修飾語が付されていることから、単に『区民アンケートの結果から得られた情報』を求めていると解するのではなく、集計結果が理論的に(統計学を念頭に置いているがそれに限られない。)どのような意味を持つかがわかる文書と解するのが適切である」、「『取組の評価に用いることができるなどと言う根拠』については、『言う根拠』との記載があることから、単に『区民アンケートの結果を取組の評価に用いることが示されたもの』ではなく、区民アンケート結果が取組評価に用いるに値するものであることが理論的に検討された資料であると解するのが適切である。」とし、実施機関が特定した文書については「審査請求人が求めているのは、回答率や男女間及び各年齢区分間のP値を踏まえて、回答結果が理論上どのような意味を持つデータであると言えるかがわかる文書であり、その点の記載がない以上、令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書については、公開請求に合致する文書ではない」、「審査会において、実施機関から提出を受けた令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料を見分したところ、当該資料には、『区民アンケートの結果を取組の評価に用いる』旨は記載されているが、区民アンケート結果が取組評価に用いるに値するものについての理論的な検討に係る記載は認められなかった。

よって、令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料については、公開請求⑩に合致する文書ではない」とされ、請求対象文書⑩については不存在であると判断されています。

そして、「実施機関は特段の検討を行うことなく区民アンケートを行っており、そうであれば、その集計データの理論的な意味や、取組評価の判断資料として区民アンケートを用いていることについての理論的な検討も特段行っていないと認められる」とし、「成果指標と目標値の測定」、「全区共通的な指標を設定し、統一した手法で把握」という区民アンケートの目的が達成できるものであるかどうかの検討が実施機関においてなされておらず、上記 1(1)で述べた実施機関の不作為(善管注意義務の不履行)を認定しています。

令和2年度区民アンケートについては、最後の請求対象文書⑩が象徴しています。請求対象文書⑩は「区民アンケートの結果はどのような意味を持つデータで、取組の評価に用いることができるなどと言う根拠はどのようなものが分かる文書」

であり、これはまさに区民アンケートがその目的を達成できていることが分かる文書であり、これが不存在であり、不存在の理由が「実施機関は特段の検討を行うことなく区民アンケートを行っており、そうであれば、その集計データの理論的な意味や、取組評価の判断資料として区民アンケートを用いていることについての理論的な検討も特段行っていない」ということは、区民アンケートがその目的を達成できるようにするために行わなければならない理論的根拠の確認などを一切行わず、善管注意義務の不履行により区民アンケートがその目的を達成できないまま実施され、その経費の支出も違法になされるという結果となり、大阪市に大きな損害を与えています。

請求対象文書の不存在は、単に説明責任が果たせないことを意味するだけのものではありません。成果物たる文書が存在しないということは、本来行わなければならない「理論的根拠の検討」などが行われていないということを示すものであり、実施機関の不作为を表すものです。

これは、上記情報公開審査会答申が出されたのち、この答申を受けて本年2月5日付で市政改革室が次のような見解を各所属に示していることから明らかです。

答申の結果を考慮すると、統計学も含めて学問的な検討が行われていない区民アンケートや同様の手法で行われるアンケート調査結果を運営方針の目標達成の判断材料に使用することは、区民の代表性を有しているかのような誤解を招く恐れがあり、運営方針のアウトカム測定に用いることは望ましくないと考えられる。

上記のとおり情報公開審査会は「区政に関する区民アンケート」について、

実施機関は当該区民アンケート結果を用いて経年比較や目標達成の判断を行っているが、これは、区民アンケートを、あたかも、各区の代表性を有するかのように扱うものである。

一方、監査報告書中の市民局の説明によれば、当該区民アンケートは、「母集団の推計は行っていない」、「回答率の偏りの検証は行っていない」、「統計学的に推計できるよう設計されたものではない」ものであると認められる。

そうであれば、調査結果について、統計学上、各区の代表性を有していることを保証できないものであり、統計学以外の理論を用いて比較可能な理由を説明できるとも考えられない。

としています。

つまり、市政改革室が示している「区民の代表性を有しているかのような誤解を招く恐れがある」から「運営方針のアウトカム測定に用いることは望ましくない」とするものではなく、「区民の代表性を有しない」調査結果で「経年比較や目標達成の判断を行」うことの矛盾を指摘するものであり、これには調査結果を運営方針におけるアウトカム指標として用いることも含まれると解されます。

この区民アンケートではありませんが、鶴見区の区民アンケートの「備蓄などいざという時に備えていますか」との設問に対して「何もしていない」と回答した人の割合と、回答率の推移を次に示します。

	回答割合	回答率
令和3年度	20.6%	50.1%
令和4年度	4.7%	44.8%
令和5年度	23.7%	60.4%

鶴見区の区民アンケートは回答率が低いことにより、調査結果は「区民の代表性」は有しておらず、回答率の変動などにより回答者の偏りが大きく変動し、調査結果も大きく変動してしまっています。「災害時の備えを行っている人の割合」がこのように大きく増えたり減ったりするはずはなく、このデータをアウトカム指標として使用することは明らかに不適切です。このようなデータを基に防災計画を云々しているのであれば、その計画はいざという時に役に立たない可能性が高いものであると考えられます。

「区政に関する区民アンケート」に関して言えば、令和6年3月25日の区長会議くらし・安全・防災部会で以下の議論が行われています。

(11) 地域活動協議会に関する令和5年度共通指標にかかる実績値について
(西成区長、市民局地域連携 G)

【要旨】

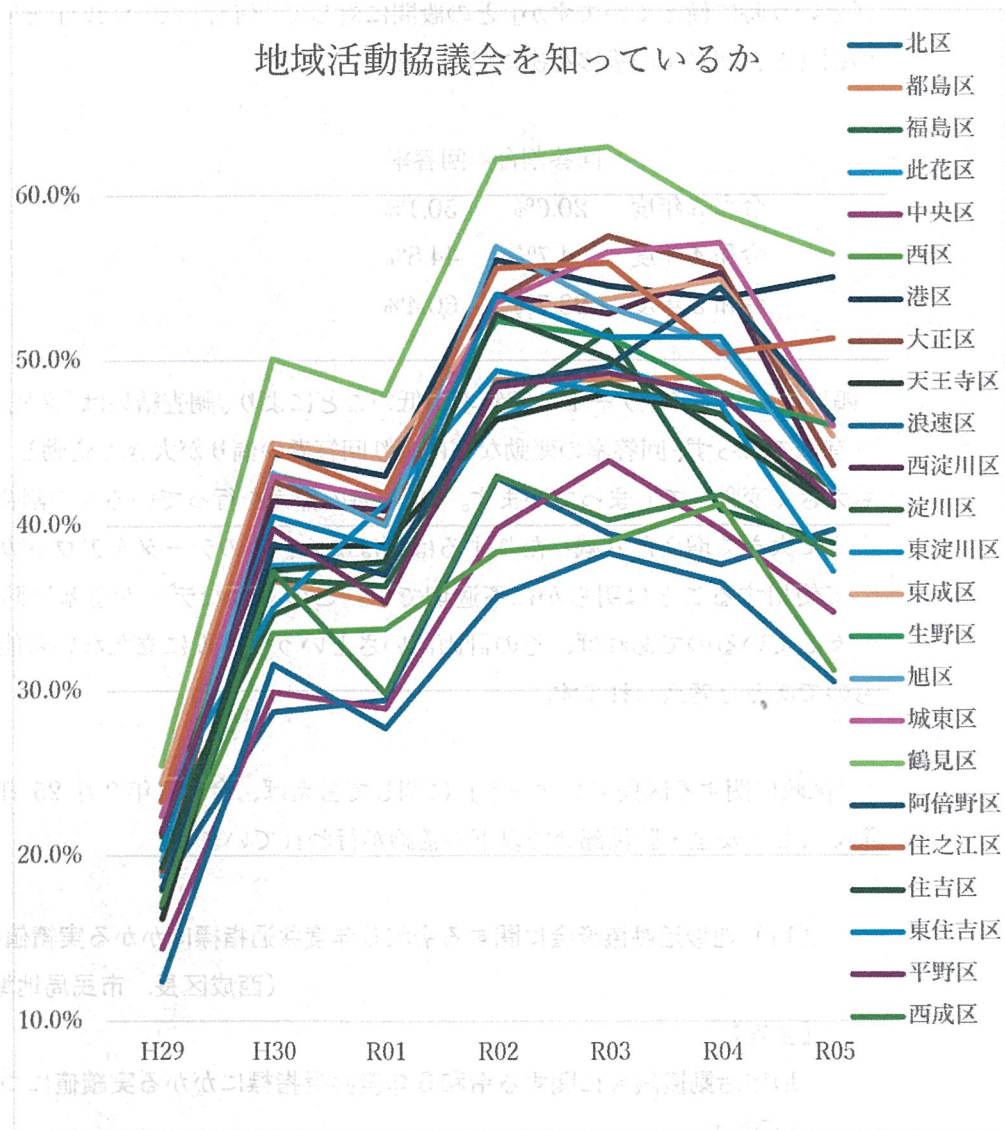
・地域活動協議会に関する令和5年度共通指標にかかる実績値について報告を受けた。

(主な意見)

・地域活動協議会の認知度が大きく下がっている。町会の加入に関する広報へとシフトしたことにより、地域活動協議会に関する広報が以前より少なくなったことが理由かとも推測される。各区において気に留めていただき、昨年

度の実績値についても確認したうえで、地域活動協議会の認知度が向上するように引き続き力を入れて取り組んでほしい。(浪速区長)

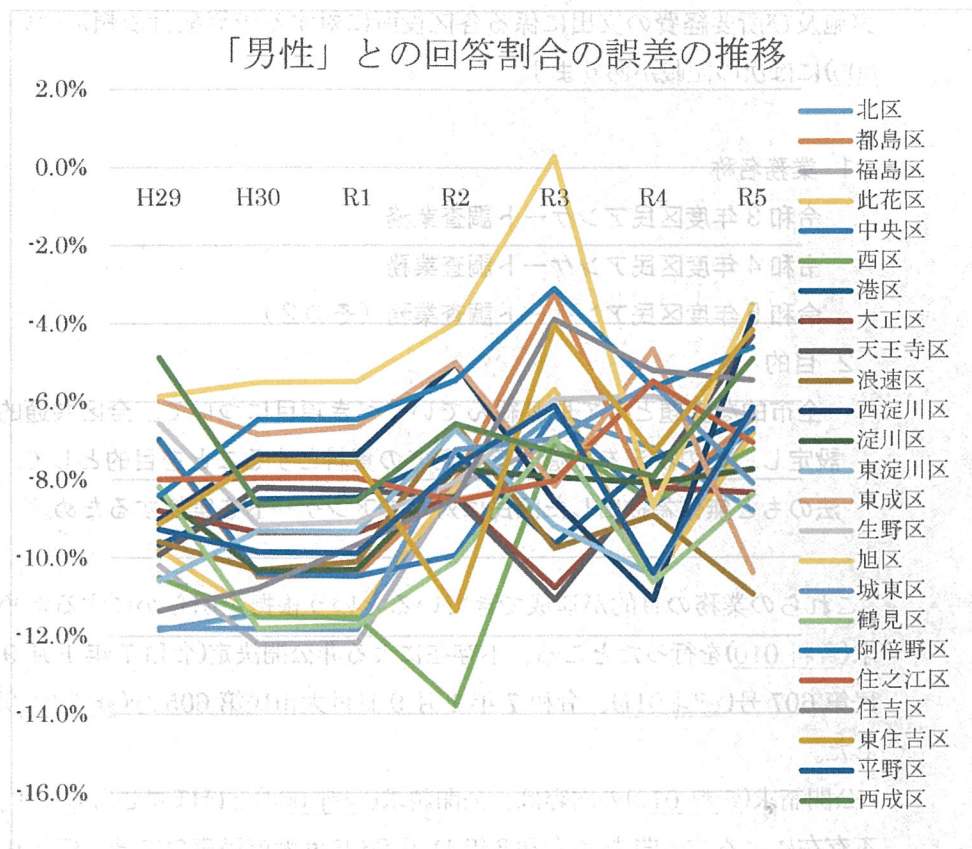
ここでは「地域活動協議会の認知度が大きく下がっている」とされています。これの基となった、「区政に関する区民アンケート」の「地域活動協議会を知っているか」との設問に対する肯定的回答割合の推移を次に示します。



「地域活動協議会の認知度が大きく下がっている」との発言は、このデータの令和4年度から令和5年度にかけての変動を基に行われているものですが、鶴見区の区民アンケート同様、区政に関する区民アンケートについても調査結果は区民の現状をまるで表したのものにはなっておらず、このデータを根拠に「地域活動協議

「地域の認知度が大きく下がっている」などと判断できるものではありません。

これを裏付けるように、「区政に関する区民アンケート」の性別を尋ねる設問で「男性」と回答した人の割合と、住民基本台帳のデータとの乖離(誤差)を一覧にして示したものを次に示します。



このデータからは「男性」と回答した人の割合は、現実の男性の割合とは大きく乖離し、その増減も現実の男性の増減とは全く無関係に大きく変動してしまっています。これと同様「地域活動協議会を知っていると回答した人の割合」も現実の「地域活動協議会を知っている人の割合」とは大きく乖離し、その増減も現実の増減とは全く無関係であるということは容易に想像できます。

なにより問題なのは、「区政に関する区民アンケート」の結果が区民の実態を適切にとらえたものに(区民の代表性を有したものに)なっているのかどうか、あるいは指標として用いることができるものなのかどうかについて、実施機関が何の確認も検討も行っていないということです。

資料(イ) 令和3年度～令和5年度区民アンケートについて

令和3年10月6日付決裁文書「令和3年度区民アンケート調査業務委託の実施及び所要経費の支出に係る各区役所に対する予算配付依頼について」(資料007)、令和4年7月15日付決裁文書「令和4年度区民アンケート調査業務委託の実施及び所要経費の支出に係る各区役所に対する予算配付依頼について」(資料008)、令和5年10月30日付決裁文書「令和5年度区民アンケート調査業務委託(その2)の実施及び所要経費の支出に係る各区役所に対する予算配付依頼について」(資料009)には次の記載があります。

1 業務名称

令和3年度区民アンケート調査業務

令和4年度区民アンケート調査業務

令和5年度区民アンケート調査業務(その2)

2 目的

全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、全区共通的な指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とすることを目的として、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを実施するため。

これらの業務の目的が達成できているという根拠を明らかにするために公開請求(資料010)を行ったところ、不存在による非公開決定(令和7年1月9日付大市民第607号(資料011)、令和7年1月9日付大市民第605号(資料012))となりました。

公開請求(資料010)の内容は、公開請求(資料004)とほぼ同じものです。そして、不存在による非公開決定(令和3年11月26日付大市民第727号 資料005)では、区長会議資料、監査請求結果、区民アンケート報告書を請求対象文書として特定していましたが、情報公開審査会の答申でこれらがことごとく特定すべき文書ではないとされ、実施機関は区民アンケートの実施に当たり特段の検討を行っていないと認定されたことにより、不存在による非公開決定(令和7年1月9日付大市民第607号(資料011)、令和7年1月9日付大市民第605号(資料012))では、請求対象文書について「検討を行っていないため、根拠がわかる文書については当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しない」、「その根拠について、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しない」などとなっています。

公開請求(資料010)では、次の文書の公開を求めています。

令和3年度から令和5年度の「区政に関する区民アンケート」の実施決裁文

書には、その目的として「全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、全区共通的な指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とすることを目的として、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを実施するため。」と記載されています。具体的には「地域活動協議会を知っている区民の割合」などの指標の実績値を測定し、各事業の評価を行うことが目的ですが、業務委託仕様書の内容でこの目的が達成できる理論的根拠がわかる文書を公開してください。

これは資料 007～資料 009 に記載されている各区民アンケート調査業務の目的が、達成される根拠が示された文書を求めるものであり、これは事業実施に当たり当然確認されているはずのものです。

これに対して不存在による非公開決定(令和 7 年 1 月 9 日付大市民第 607 号(資料 011))では不存在理由として次のとおり示されています。

各事業の評価が達成できる理論的根拠がわかる文書については、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。

これは情報公開審査会答申で「実施機関は特段の検討を行うことなく区民アンケートを行っており、そうであれば、その集計データの理論的な意味や、取組評価の判断資料として区民アンケートを用いていることについての理論的な検討も特段行っていないと認められる」と認定された通り、区民アンケート調査業務がその目的を達成できるものになっているのかどうかの検討や確認が一切行われず、その結果として文書が不存在であるということです。

(ウ) 実施機関の裁量権の濫用について

令和 3 年 11 月 12 日付大監第 97 号(資料 003)の基となった令和 3 年 10 月 29 日付住民監査請求委員会議資料(資料 013)には次の記載があります。

アンケートにおいて回答された区民の割合では、区民全体の状況を推計できるものではないが、連年の回答者に同様のバイアスがかかっていることは、学術的な厳密さはないとしても、合理的に推測でき、その回答結果を経年で比較等することは、著しく合理性を欠くものとはいえない。

したがって、アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答した区民の割合を上記成果指標として設定することは、裁量権の範囲

を逸脱濫用するものとは認められない。

「成果指標がアンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答した区民の割合であるので、本件アンケートが、その指標の測定ができるものになっていないという事情は認められない。

まず「アンケートにおいて回答された区民の割合では、区民全体の状況を推計できるものではない」との評価については、上記で示した『「男性」との回答割合の誤差の推移』のグラフから分かる通り、「区政に関する区民アンケート」の性別を尋ねる設問で「男性」と回答した人の割合は、現実の値(住民基本台帳のデータ)からは大きく乖離してしまっています。そしてこれは「地域活動協議会を知っている区民の割合」などの他の指標でも同様であり、「区政に関する区民アンケート」は「区民全体の状況を推計できる」ものには全くなっておらず、この評価は妥当なものです。

しかし、続く「連年の回答者に同様のバイアスがかかっていることは、学術的な厳密さはないとしても、合理的に推測でき、その回答結果を経年で比較等することは、著しく合理性を欠くものとはいえない」との評価について、上記で示した『「男性」との回答割合の誤差の推移』のグラフは区民アンケートの結果と住民基本台帳のデータとの乖離の推移を表すものですが、住民基本台帳における男性の割合はほとんど変化していないことから、このグラフの変動はほぼそのまま「男性」との回答割合の変動を示しています。「連年の回答者に同様のバイアスがかかっている」のであれば、住民基本台帳との乖離は一定の幅を保ったまま推移するはずですが、現実にはそうはなっていません。これは「連年の回答者のバイアスは大きく変動してしまっている」ことを表しており、この評価は妥当性を欠きます。そして、「男性との回答割合」の増減が、現実の男性の割合の増減とは全く無関係であることから、「その回答結果を経年で比較等すること」は全く意味がなく、著しく合理性を欠くものです。

また、「成果指標がアンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答した区民の割合である」との点について、令和 2 年度区民アンケートでは、情報公開審査会答申において、「実施機関は特段の検討を行うことなく、市政改革プラン 2.0 における『〇〇と感じる区民の割合』について区民アンケートの結果を用いて測定している」と認定され、成果指標が区民アンケートの結果であるということが根拠がないということが明らかになっています。また、令和 3 年度～令和 5 年度については、不存在による非公開決定(令和 7 年 1 月 9 日付大市民第 607 号(資料 011))に不存在理由として「令和 3 年度から令和 5 年度の「区政に関する区民アンケート」に関して、『指標』における『〇〇と感じる区民の割合』に

「アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合」を用いることができるかについては検討を行っていない」としており、これも成果指標が区民アンケートの結果であるということに根拠がないということが明らかになっています。

区民アンケートについては、市政改革プラン2.0の評価のために行われるはるか以前から行われていたものであり、実施機関はデータがこのような暴れ方をしているということは容易に認識できたはずであるにも関わらず、何の検討も確認も行わなかった(善管注意義務の不履行)結果として、「区政に関する区民アンケート」の結果が指標や目標達成の判断に用いるに値するものであるのかどうかについて正しい認識を持たず、漫然と事務を行っています。この点が裁量権の濫用であるのは明らかです。

(エ) 経費の支出について

この区民アンケートの令和5年度分について、経費の支出の際に業務の目的が達成されたのかを明らかにするために、公開請求(資料016)を行いました。

この公開請求で4点目として「仕様書には、この業務委託の目的として『全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、24区共通的な指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とするため、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを実施する。』と記載されています。業務委託の成果物など、この目的が達成されたことがわかる文書」を請求していますが、実施機関はこれに対して公開決定(令和7年1月23日付大市民第625号 資料017)を行い「令和5年度区政に関する区民アンケート報告書(24区分)」を特定しました。

しかし、情報公開審査会答申においては「実施機関は特段の検討を行うことなく区民アンケートを行っており、そうであれば、市政改革プラン2.0に記載の目標達成判断資料として区民アンケートを用いていることの妥当性についても特段の検討は行っていないと認められる」などと判断されており、区民アンケート報告書は特定されるべき文書ではない旨実施機関に抗議すると、実施機関は「業務委託の目的は区民アンケートの実施そのものであることから報告書を特定した」、「『全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、24区共通的な指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とする』との目的が達成されたことが分かる文書として特定したものではない」と説明しました。

そこで改めて令和3年度～令和5年度について公開請求(資料018)を行ったところ、今度は不存在による非公開決定(令和7年2月14日付大市民第699号 資料019)となりました。そして不存在理由には「委託業務の履行により『全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、24区共通的な指標を設定し、その状況を把握するうえでの

資料とする』ことができた」ということが確認できる文書については、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、「実際に存在しない」と記載されており、区民アンケート調査業務の目的が達成されたものであるのかが未確認のまま経費の支出が行われています。

これは明白に地方自治法第2条第14号、地方財政法第4条違反です。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

資料001に示した契約に係る費用、合計33,737,348円が無駄になっています。

(4) 請求する措置の内容

(3)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

なお、以下の点について監査意見を付していただきますようお願いいたします。

- ・ この区民アンケートのように「〇〇である区民(市民)の割合」等、区民(市民)の状態を把握するための調査事業が適切に行われるような措置を講じること
- ・ 大阪府は ICT 戦略アクションプランにおいて、施策、事業の立案にあたり EBPM の推進ということをうだっています。EBPM を推進するためには統計学の素養が欠かせません。施策、事業立案の前提となる現状を把握するために必要な統計学の素養を必要な職員が備えられるような措置を講じること

2 その他

資料001の各財務会計行為について、令和2年度分については令和3年11月12日付大監第97号により住民監査請求を棄却されたものと同一のものです。上記の情報公開審査会の答申により、請求棄却との判断の基礎となった実施機関の説明の根拠について、実施機関は何の検討も確認も行っておらず、実施機関の不作為(善管注意義務の不履行)による違法が明らかになったため、再度請求を行うものです。

また、令和3年度分、令和4年度については、契約日、支出日のいずれからも1年が経過し、また、令和5年度分については契約日から1年が過ぎています。

地方自治法242条2項には「前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定され、「当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したとき」には住民監査請求を提起することができないとしたうえで、「正当な理由があるとき」は例外的に住民監査請求を提起することができる旨を規定しています。

この規定について、最高裁平成14年9月12日判決(資料014、資料015)では次のと

おり判示されています。

当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合にも同様であると解すべきである。したがって、【要旨】そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意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ものである。

本件で言えば、上記判決で言う「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、つまり監査請求をするに足りる程度に区民アンケート調査業務の内容を知ることができた時は、情報公開審査会答申により実施機関の不作為(善管注意義務の不履行)による違法が存在することを知り得た時であり、期限を過ぎていることには正当な理由があるものです。

そして、令和3年度～令和5年度について行った公開請求(資料010)に関して、仮にこれを答申が出された2024年12月20日より前に行っておれば、決定の内容は(資料011)のように「検討を行っていないため、根拠がわかる文書については当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しない」などとはなっておらず、資料005のように、令和3年11月12日付け大監第97号通知による住民監査請求結果、令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料、令和3年7月30日付け大市民第444号通知により公開した区民アンケート報告書が根拠が示された文書として特定され、実施機関の不作為による違法が明らかにならなかったことは明白です。

この意味で情報公開審査会答申は「財務会計上の行為に関する説明責任をどのように果たすべきかに関わる事実に過ぎない」ものではなく、実施機関の不作為による違法を明らかにするものです。

3 請求者

住所
氏名
電話

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。

2025年3月20日

大阪市監査委員会 御中

大阪市職員措置請求書(補足)

2025年2月20日に提出した大阪市職員措置請求書について、以下の通り補足します。

1. 公開請求に係る不存在決定について

今回の住民監査請求に関する公開請求を資料020のとおり行いました。

これに対して実施機関は資料021のとおり不存在による非公開決定(令和7年3月3日付大市民第726号を行いました。)

不存在理由は次のとおりとなっています。

【公開請求に係る公文書を保有していない理由】

1. 令和3年度、令和4年度及び令和5年度の区政に関する区民アンケートについて、「統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを実施する」ことにより、「全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、全区共通の指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とする」ことができるとする理論的根拠がわかる文書については、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。
2. 令和3年度、令和4年度及び令和5年度の区政に関する区民アンケートに関する経費の支出により、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを実施することで、「全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、全区共通の指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とする」ことができるとする理論的根拠が示された文書については、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。

ここでは各区民アンケート調査業務の実施決裁文書(監査請求書に添付した資料007、資料008、資料009)に、記載されている「全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、全区共通の指標を設定し、その状況を把握するうえでの資料とすることを目的として、統一的手法のもと無作為抽出した区民に対してアンケートを実施するため」との実施目的が達成できるとする理論的根拠が示された文書は不存在であるとされています。

情報公開審査会答申(令和6年12月20日付大情審答申第536号)では次のような判断がなされています。

まず、審査請求人が審査請求書等で指摘するように、実施機関は当該区民アンケート結果を用いて経年比較や目標達成の判断を行っているが、これは、区民アンケ

ートを、あたかも、各区の代表性を有するかのよう扱うものである。

一方、監査報告書中の市民局の説明によれば、当該区民アンケートは、「母集団の推計は行っていない」、「回答率の偏りの検証は行っていない」、「統計学的に推計できるよう設計されたものではない」のものであると認められる。

そうであれば、調査結果について、統計学上、各区の代表性を有していることを保証できないものであり、統計学以外の理論を用いて比較可能な理由を説明できるとも考えられない。

したがって、本件公開請求の決定通知書やこの間の調査・審議から、各区の代表性が担保されていない結果に基づき、(意味のある)経年比較や目標達成評価ができるのかについて、実施機関において検討がなされたとは認められない。

なお、審査請求人が指摘するように、区民アンケート結果報告者や実施機関職員が監査の際の説明等において、統計学を前提としたような説明が散見されるが、それらは一貫性のないものであると認められるから、そのような説明がなされた事実をもって、本区民アンケートの設計等に際して、統計学を含めた学問的な検討がなされたとは認められない。

しかし、上記两部分は、区民アンケート結果によって目標達成判断が可能であることを前提にその達成状況を示すものであり、審査請求人が求めている市政改革プラン 2.0 に記載された目標の達成状況を区民アンケート結果で評価することが妥当であると言える根拠ではないと考える。

よって、「令和3年8月30日付け大市民第517号通知により公開した区長会議資料」については、公開請求⑤に合致する文書ではないと言える。

次に、不存在との決定が妥当かについて検討すると、上記2)に記載したとおり、実施機関は特段の検討を行うことなく区民アンケートを行っており、そうであれば、市政改革プラン 2.0 に記載の目標達成判断資料として区民アンケートを用いていることの妥当性についても特段の検討は行っていないと認められるので、審査請求人が求めている公文書が存在しないとの結論については、不自然・不合理な点はないと言える。

(下線は請求人による)

ここで言う「当該区民アンケート結果を用いて経年比較や目標達成の判断を行っている」とは、実施決裁文書に書かれている「全市的な課題として取り組んでいくべき項目について、全区共通的な指標を設定し、その状況を把握する」ということです。

また、監査請求書に添付した資料 011 には次の記載があります。

令和3年度から令和5年度の「区政に関する区民アンケート」に関して、「指

標』における『〇〇と感じる区民の割合』に「アンケートにおいて回答された区民のうち、〇〇と感じていると回答された区民の割合」を用いることができるかについては検討を行っていない。令和3年度から令和5年度の「区政に関する区民アンケート」の結果はどのような意味を持つデータで、取組の評価に用いることができるなどと言う根拠はどのようなものかについては、検討を行っておらず、根拠が分かる文書についても、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しない。

監査請求書にも記しましたが、実施機関は区民アンケート調査業務がその目的を達成できるものであるのかどうかについて、実施を検討する段階において当然確認していなければならないものです。これは善管注意義務(民法第644条)によるものであり、上記のとおりこの確認を怠り、文書が存在しないということは違法を構成するものです。

その結果として目的を達成できない(達成できたのかどうかの確認ができない)区民アンケート調査業務を実施し、その経費を支出することにより大阪市に損害を与えています。実施機関は損害を賠償しなければなりません。

2 請求者

住所

氏名

電話

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。

2025年3月5日

大阪市監査委員会 御中



大阪市職員措置請求書(補足)

2025年2月20日に提出した大阪市職員措置請求書について、以下の通り補足します。

1 阿倍野区の令和6年度区民アンケート結果報告書について

阿倍野区の令和6年度第1回阿倍野区民アンケート調査「阿倍野区の取組にかかるアンケート」報告書を資料022に示します。

この報告書では、情報公開審査会答申(令和6年12月20日付大情審答申第536号)で触れられている「学問的検討」が「1-6 標本誤差」、「1-7 標本の代表性」において行われています。

ポイントとなるのは、「1-7 標本の代表性」で「標本は各年齢区分間において母集団に対する代表性を有しない(偏りがある)と判断される」とされている点で、その結果として「標本誤差以外に大きな非標本誤差が発生している可能性が高く」、「本調査結果を母比率の推定値として用いる場合には留意が必要です」と結論付けられている点です。

具体的に述べますと、この報告書の「1-7 標本の代表性」に記載されている回答状況について、年齢階層別の構成比を加えて下記に示します。

■母集団の大きさ(N)

18歳～34歳	35～64歳	65歳以上	合計
20,866	46,306	27,733	94,905
22.0%	48.8%	29.2%	100.0%

■有効回答者数(測定値n)

18歳～34歳	35～64歳	65歳以上	合計
105	376	262	743
14.1%	50.6%	35.3%	100.0%

構成比の差

18歳～34歳	35～64歳	65歳以上	合計
-7.9%	1.8%	6.0%	0.0%

これを見ると、母集団における「18歳～34歳」の構成比は22.0%であるのに対し、回答者におけるそれは14.1%で、7.9%も少なくなっています。逆に母集団における「65歳以上」の構成比は29.2%であるのに対し、回答者におけるそれは35.3%で、6.0%も多くなっています。これが令和3年10月29日付住民監査請求委員会議資料(資料013)で言

及されている「バイアス」です。この年齢階層別構成比のバイアスが何を意味するのかについて、若年層と高齢者層で意識に違いがあるような質問においては、その結果はあるべき値から大きな誤差を生じてしまうということです。

具体的には、この阿倍野区の報告書の問 12 の結果は次のとおりとなっています。

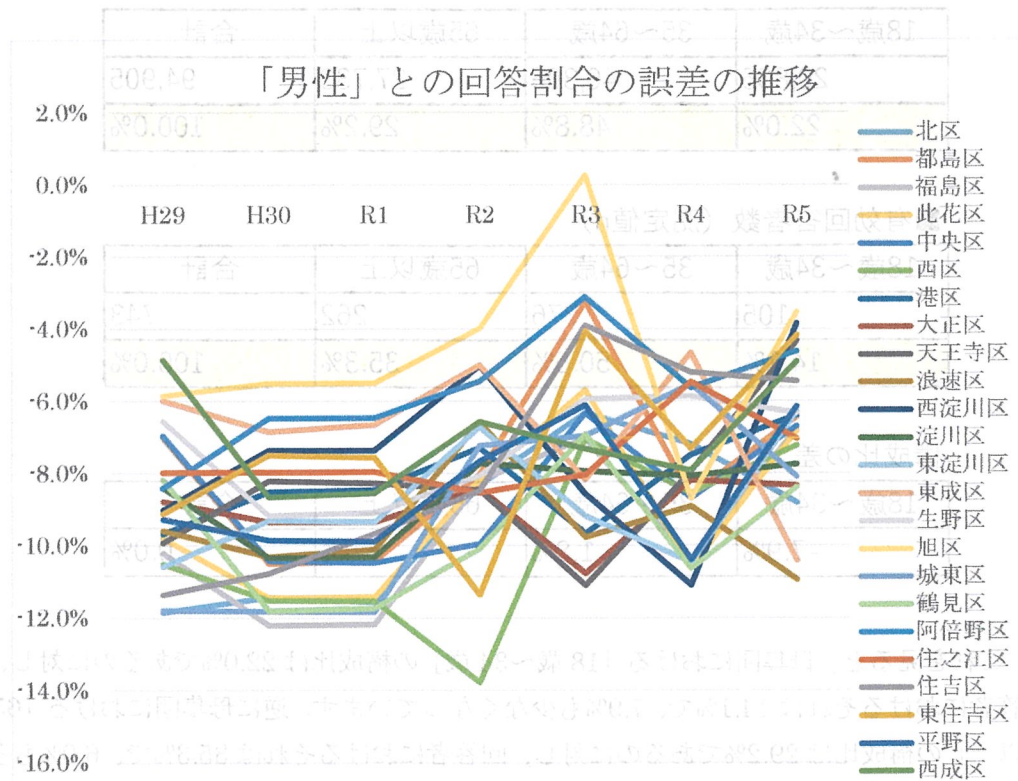
【問 1 2】		知っている
全体		28.3%
年齢別	18～34 歳	9.5%
	35～64 歳	31.9%
	65 歳～	30.5%

これを見ると若年層の認知度は低く、高齢者層の認知度は高くなっていることがわかります。そして、上記のバイアスを考えると、認知度の低い若年層の回答率が上がった場合、全体の 28.3%は下がってしまうということです。これは問 14 も同様です。特に問 14

の「参加したことはない」の割合は令和 5 年度が 75.4%、令和 6 年度が 83.6%となっており、8.2 ポイントも上昇しています。参加経験のない人の割合がわずか 1 年で(下がるものならまだ理解できますが)このように上がってしまうはずはなく、これは明らかに誤差です。

阿倍野区のこの区民アンケートの回答率は 49.5%であり、「区政に関する区民アンケート」の 30%程度と比較すると高くなっているので、この非標本誤差も「区政に関する区民アンケート」に比べると抑えられているものと考えられます。

監査請求書に記載した「区政に関する区民アンケート」における「男性」との回答割合の誤差の推移を再度示します。



監査請求書に記したとおり、「連年の回答者のバイアスは大きく変動してしまっ」おり、それにより結果の誤差も大きく変動してしまっています。このグラフの誤差の大きな変動はそれを如実に表しています。

阿倍野区と同様の記載は、都島区、鶴見区、住吉区などいくつかの区の報告書で見られます。問題なのは「区政に関する区民アンケート」に関しては、このような「学問的検討」が全く行われず、大きな誤差を生じている可能性について何の確認を行うことなく、そして、「区政に関する区民アンケート」の結果が事業の目的を達成できるものになっているのかどうかの確認も行うことなく、漫然と得られた結果をそのまま「あたかも、各区の代表性を有するかのように」使用していることです。

いくつかの区で「学問的検討」が行われている以上、「区政に関する区民アンケート」においてこのような検討が行われず、何の確認も行われていないということは、善管注意義務違反というほかなく、違法を構成するものです。

2 請求者

住所
氏名
電話



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。

2025 年 3 月 7 日

大阪市監査委員会 御中

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the specific procedures and protocols that must be followed when conducting financial transactions. It details the roles and responsibilities of various departments and individuals involved in the process, as well as the necessary approvals and documentation required for each step.

3. The third part of the document provides a comprehensive overview of the organization's financial reporting requirements. It explains the frequency and format of reports, the data sources used, and the methods for analyzing and interpreting the information presented.

4. The fourth part of the document discusses the importance of regular audits and reviews of the organization's financial records. It outlines the scope and objectives of these audits, the selection of auditors, and the process for addressing any identified issues or discrepancies.