

| | | |
|---------|-----|-----|
| 大阪市監査委員 | 森 | 伊 吹 |
| 同 | 森 | 恵 一 |
| 同 | 片 山 | 一 歩 |
| 同 | 明 石 | 直 樹 |

住民監査請求について（通知）

令和 3 年 10 月 13 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、内容については住民監査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

東淀川区役所における令和 2 年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート（以下、単に「区民アンケート」と言います。）について、実施決裁文書にはその目的が「令和 2 年度東淀川区運営方針における各戦略や具体的取組について設定した成果指標の目標値の達成状況を把握するため、無作為抽出した区民に対してアンケートを行い、成果指標を測定する。」と記載されています。また、令和 2 年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート調査業務委託仕様書にも調査目的として同じ内容が記載されています。

「成果指標の目標値の達成状況を把握するため（略）成果指標を測定する。」とあることから、この区民アンケートの目的は、運営方針に掲げられた「〇〇である区民の割合」などの指標の測定を行い、これをもとに運営方針の評価を行うことが目的であると認められます。

しかし、この区民アンケートを詳細に見ると、運営方針の評価に用いることができるようなデータを取得できるものにはなっていません。

その結果、この区民アンケートにかかる経費が目的（運営方針の指標の測定）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

令和2年度東淀川区役所運営方針の重点的に取り組む主な経営課題にはアウトカム指標として「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合：令和3年度末までに40%以上」などの記載があります。この「区民の割合」の意味するところについて、市民の声の回答では、「最も現実的な手法として、当該アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用しております。」としていることから、区民アンケートの結果を意味しているものと解する余地もありますので、以下、区民アンケートの結果が「区民の割合」と解すること、あるいは区民アンケートの結果を運営方針のアウトカム指標などに使用することに根拠や合理性、あるいは妥当性がないことについて述べます。

令和2年度東淀川区役所運営方針の重点的に取り組む主な経営課題の自己評価には「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合：27.4%」との記載がありますが、これは「令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート」の「問17 あなたは、東淀川区は様々な魅力を活かし、地域団体や大学などの教育機関、区民、企業、NPOなどいろんな方々が連携、協働しているまちだと感じますか。」の結果に基づくもので、回答状況は肯定的な回答が26.2%となっています。（数値の違いは未回答を分母に入れるか入れないかの違いです。）

しかし、東淀川区役所はこの区民アンケートの結果を区民の割合であるとする根拠を説明できず、また運営方針の指標として用いることの妥当性について何ら確認をしておらず、説明もできない状態です。

市民の声では、「このように『回答者の回答状況にとどまる』に過ぎず、大きく変動しうる偶然の結果にすぎないものがなぜ【撤退・再構築基準】として用いることができるのか、論理的に回答してください。単に『〇〇と考えています』とするのではなく、根拠も明示したうえで回答してください。

北区役所以外でも運営方針の『プロセス（過程）指標』『撤退・再構築基準』などにおいて区民アンケートの結果を用いている全区役所に回答を求めます。「『広く区民の皆さまにご意見を伺う機会の一つ』ことには間違いのないのでしょうか、集まった意見が区民の状態『〇〇である区民の割合は〇%』などを表しているというのはなぜですか。」などと質問しましたが、回答は「無作為抽出方式による区民アンケートは、日頃区政に関わる、関わらないに関係なく、広く区民の皆さまにご意見を伺う機会の一つであることから、当区では評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、当該アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用しております。

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確認した上で、必要に応じて様々な関連情報を合わせて、施策・事業の進め方を検討する際に活用しています。」とするにとどまり、これでは質問に対する答えには全くなっておらず、区民アンケートの結果を運営方針の指標として使えるということの根拠や、「区民の割合」であるとする根拠は不明です。

また、請求対象文書を「区民アンケートの結果をもって『東淀川区は様々な魅力を活か

し、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合』が判断できる根拠が分かる文書』とした情報公開請求は不存在となっています。ここでも不存在の理由は「区民アンケートについて、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上で活用しているため、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。」と市民の声と同様のものになっていますが、これが不存在であるということは、区民アンケートの結果を指標である「〇〇である区民の割合』として用いることができるという根拠を説明できないということです。

さらに、請求対象文書を「(略)このような区民アンケートの結果を運用方針のプロセス指標やアウトカム指標などとして使用することの合理性、妥当性がわかる文書』とした情報公開請求は不存在となっています。ここでも不存在の理由は「当区では評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、区民アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用しているが、調査によって取得したデータは、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上で、必要に応じて様々な関連情報を合わせて、施策・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用することを前提としており、運営方針のプロセス指標やアウトカム指標などとして使用することの合理性、妥当性がわかる公文書は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。」と市民の声と同様のものになっていますが、これが不存在であるということは、区民アンケートの結果を運用方針のプロセス指標やアウトカム指標などとして使用することの合理性、妥当性を説明できないということです。

しかし、一方で対象文書を「区民アンケートの結果をもって『東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合』が前年度から増減したと判断できる根拠が示された文書』として行った公開請求では公開決定となっており、令和元年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート調査結果報告書、令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート結果報告書が公開対象文書として特定されています。

区民アンケートの結果を区民の割合であると解釈できる根拠が記載された文書が存在しないのに、区民アンケートの結果報告書を、「区民の割合が前年度を上回り・根拠が示された文書』であるとするところができるはずはなく、両者は明確に矛盾しています。これは東淀川区役所が、区民アンケートの結果を根拠なく「区民の割合』として扱っていることを雄弁に物語っています。

なお、この区民アンケートと全く同一の手法で行われた「市政改革プラン2.0の成果指標測定のための無作為抽出アンケート」にかかる本年6月15日付情報公開審査会答申第492号では、「当該アンケートは市民又は区民全体の状況を統計学的に推計できるよう設計されておらず、(当該アンケートの結果は)あくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるもの』であるとされています。

つまり、無作為抽出アンケート同様、この区民アンケートについても、区民全体の状況を推計できるものではなく、結果はあくまでも回答者の回答状況をあらわすにとどまり、それ以上の意味を持たないものであるということです。(なお、令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート結果報告書の2ページ末尾にも「この報告書は、あくまでアンケートの集計結果であり、区民全体の状況を示すものではありません。」との記載があります。東淀川区役所は区民アンケートの結果を区民の割合であることについて混乱して

いるようです。また、アウトカム指標は「めざす状態を数値化した指標」なので、「めざす状態」が「東淀川区民を〇〇の状態にする」という性格を持つものである以上、この指標は区民全体の状態を表すものでなければならないはずであり、「区民全体の状況を示すものではない区民アンケートの結果がアウトカム指標になりえるはずがありません。)

そして、調査対象者を無作為抽出している以上、結果は「たまたまその調査対象者が選ばれたのでその値になった」、つまりは偶然の産物にすぎないというものです。いわば「サイコロを振ったらたまたま2が出た」ということと本質的にはなんらかかわらず、このような値に何らかの意味を持たせて指標などとすることができるわけがありません。

実際のところ、問題の本質はここにあります。「当該アンケートは市民又は区民全体の状況を統計学的に推計できるよう設計されておらず」という点について、本来であれば区民全体の状況を把握できるように区民アンケートを設計すべきところ、そのために必要な統計学や標本調査に関する素養を備えないため、調査対象者を住民基本台帳から無作為抽出するのはいいとして、漫然と回答があったものだけを集計して結果としており、低回収率に関する問題意識も持てずにいます。つまり、運営方針の評価を区民アンケートの結果で行うのであれば、そのための区民アンケートがどのようなものであるのかの検討を行うべきところ、そのような検討は一切行われておらず（公開請求は不存在でした。）、その結果、令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート調査業務委託仕様書に掲げられた「3 調査目的」を「4 調査対象」以後に記載されている方法で実現できるのかどうかの確認が行われず、結果としてこの業務委託が、その手法である区民アンケートで目的を達成できるものにはなっておらず、情報公開審査会に対して説明したような事態になっており、運営方針の指標にはとてなりえないデータしか取得できないものになっています。

この区民アンケートの回答率は23.9%であり、1141名の非回答者があります。上記の27.4%という値は、この非回答者の状況により、6.3%~82.3%の幅で変動し得るものであり、「東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる区民の割合」はこの区間のどこかにあるということしかわかりません。さらに、標本（回答者集団）の偏りによる誤差を考慮すれば、もはやどのくらいの変動幅を持つものであるのかは計算不能となります。

このように、せいぜい「なんとなくこんな感じなのかもしれない」という程度の感想しか得られない（それすら疑わしい）現在の区民アンケートの結果を、運営方針の指標などで「〇〇である区民の割合」であるとか、「区民アンケートで〇〇%以上となること」などとして使用することがそもそも不可能なのであり、区民アンケートの性質を見誤り、標本調査として適切に行うためにはどうすればよいかという課題すら思い浮かべることができず、結果として運営方針の策定を誤り、また、区民アンケートの設計を誤り、運営方針の評価など到底できない区民アンケートを実施することになっています。

なお、上記の「素養を備えない」ということは、何度も登場する「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」という点に現れています。アンケートの調査結果から母集団に関する知見を得るには、標本（アンケートの回答者集団）が母集団を代表するものになっている（標本が母集団からの確率標本である）ことが必須であり、この最も重要な条件を満足に認識できていない点に素養を備えないということが現れています。実際、「令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート」の2ページを見る

と、回答率は著しく低く、性別・年齢階層別構成比も母集団のそれからの著しい偏りが認められ、標本（回答者集団）は確率標本（母集団を代表する標本）にはなっておらず、「確率標本でない場合、信頼区間の計算は形式的にはできるが、その計算結果は理論的には無意味である。」ということになっています。上記で言うと、27.4%という値には、母集団に関する何らの意味も見いだせないということです。

本来であれば、運営方針策定の際に、区民アンケートを用いた運営方針の評価について、区民アンケートで「〇〇である区民の割合」の測定ができるものなのか、区民アンケートの結果が運営方針の指標になりえるものなのか、あるいは、そのためには区民アンケートはどうあるべきなのかの検討を行う注意義務があるところ、それを怠り、結果的に区民アンケートは運営方針の評価ができるものにはなっていません。そもそも令和2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート結果報告書の2ページ末尾に「この報告書は、あくまでアンケートの集計結果であり、区民全体の状況を示すものではありません。」との記載があり、東淀川区役所は区民アンケートの結果が、回答者の回答状況を表すものであるにとどまり、それ以上の意味を持つものではないことを認識していたはずであるのに、運営方針の指標として使用するなど、運営方針の評価に用いていること自体が、大いなる矛盾です。

ここに不作為による違法（民法第644条、地方自治法第138条の2違反）が存在し、区民アンケートによる運営方針の評価が不当なものとなっています。

このような運営方針の評価のための区民アンケートの実施は、「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」ものかもしれません。しかし、実施機関は上記のように区民アンケートで得られた結果データで運営方針の評価を行うこと、区民アンケートの結果を「区民の割合」であるとする根拠、あるいは区民アンケートの結果データをアウトカム指標などとして使用することの合理性、妥当性を何ら確認していません。そして、情報公開審査会に対して上記の説明を行わざるを得なくなり、この時点で行っていることに論理的根拠が存在しないことが露呈したために回答不能に陥っています。

要するに、運営方針を策定する際に、区民アンケートを用いて運営方針の評価を行うことが適切であるかどうかを確認していないか、あるいは確認するための素養を備えていなかったことが原因で、上記の事態を招いているわけで、この点に不作為による違法が存在します。

このように、事務の目的（運営方針の評価）と全く関連性を持たない（目的を実現できない）区民アンケートを実施し、その費用を支出することまで「地方公共団体の長の広範な裁量」に含まれているとは到底考えられず、「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」に該当するものです。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度東淀川区民アンケート調査業務委託」に要した費用、334,400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。市長に返還させることを求めます。

また、令和3年度においても、運営方針の重点的に取り組む主な経営課題に、アウトカム（成果）指標として「区民アンケートで『東淀川区は様々な魅力を活かし、多様な主体が連携したまちだと感じる』と回答する区民の割合：令和3年度末までに40%以上」と記載されています。また、区民アンケートの予算が計上されており、令和2年度と同様の損害を生じることが明白となっています。令和3年度予算を執行しないようにしてください。

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
- ・大阪市は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たっています。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

1-（2）で述べた、「素養を備えない」ということは随所に現れています。市民の声の回答や不存決定の理由に見られる「区民アンケート調査によって取得したデータは、母集団の代表になっているとは必ずしも言えないということ認識…」という文章について、主語が「取得したデータ」になっていますが、代表性を備えなければならないのはデータではなく標本（アンケート回答者集団）です。また業務委託契約の仕様書には「5調査対象者数（標本数）」には、調査対象者をさして「標本」とされていますが、標本は上記のように回答者集団を指して呼称するものであり、調査対象者ではありません。また、標本調査として適切な結果が得られるような様々な規定が設けられるべきところ、そのような条項は見当たりません。何より報告書に「この報告書は、あくまでアンケートの集計結果であり、区民全体の状況を示すものではありません。」と記載されていることが、区民全体の状況を把握すべき区民アンケートがそのようにはなっていないという事を証明しています。

運営方針については、運営方針が「区民を〇〇の状態にする」という性格のものである以上、その効果の測定は区民の状態が把握できるものでなければなりません。

また、施策、事業が（区民アンケートの回答者を対象とするものではなく）浪速区全体に関するものである以上、やはり区民のニーズ、評価を把握するための区民アンケートは区民の状態が把握できるものでなければなりません。

母集団たる東淀川区民全体から調査対象を抽出し、そこから得られたデータをもとに東淀川区民全体の状況を推し量るために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りません。東淀川区役所は「単なるアンケートと標本調査は根本的に異なるものである」という点についての理解があいまいで、単なるアンケート調査の結果をもって東淀川区民の状態を推し量ろうとしており、区民アンケートの本質が標本調査であるということも、標本調査を適切に実施するための知見も欠いています。

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2年度東淀川区運営方針に関する区民アンケート調査業務委託（以下「本件契約」という。）が具体的な行為であると主張し、その違法不当事由について、①本件契約による区民アンケートの結果を「区民の割合」と解すること、或いは区民アンケートの結果を運営方針の指標などに使用することに根拠や合理性、妥当性がない、②区民アンケートにより運営方針の評価を行うには、区民アンケートはどうあるべきか等の検討を行う注意義務があるにもかかわらず、これを怠り、結果的に区民アンケートは指標を測定できるものになっておらず、不作為による違法がある（民法（明治29年法律第89号）第644条、法第138条の2違反）、③本件契約にかかる経費が、目的（運営方針の指標の測定）を達成できないまま支出されており、法第2条第14号、地方財政法第4条違反であり、事務の目的（運営方針の評価）と全く関連性を持たない区民アンケートを実施し、その費用を支出することは、市長の裁量権の逸脱濫用にあたる、といった点を摘示している。

本件契約は、アンケート調査業務委託であり、特段の法規定がない限り、どのような業務委託契約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）。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、本件契約の違法性が認められる。

請求人は、区民アンケートの結果を運営方針の指標に使用することなどに根拠や合理性、妥当性がないことなどを主張し、本件契約により東淀川区運営方針に掲げられている「〇〇である区民の割合」という指標の測定が達成できていない旨指摘している。しかしながら、東淀川区は、市民の声の回答において、「評価把握に係る経費等も考慮し、最も現実的な手法として、当該アンケート回答結果を運営方針の取組の評価手法として使用して」いる旨説明しており、

東淀川区運営方針にいう「〇〇である区民の割合」という指標は、「区民アンケートにおいて〇〇と回答した区民の割合」を意味するものと認められる。

したがって、区民アンケートを実施することで運営方針の指標の測定が達成できていると認められるので、本件契約が、目的を達成できないまま支出されているという事情は認められない。

また、令和3年度の区民アンケートの実施に要する費用について、令和3年度の運営方針に同様の指標が記載され、また区民アンケートの予算が計上されていることを摘示し、令和2年度同様の損害が生じることが明白と主張するが、当該費用の支出が違法又は不当となる事由の摘示があるとは認められない。

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。