

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

西成区役所における令和 2 年度区民アンケート調査（区民意識調査）業務委託について、仕様書にはその目的として「区民のニーズを把握し、区の施策や事業への反映を図るとともに、区民の評価を把握し、施策や事業の改善に結びつけることを目的とする。」と記載されています。また、この業務委託契約の実施決裁文書にも「1 実施目的」として同じことが書かれています。

しかし、令和 2 年度区民アンケート（以下、単に「区民アンケート」と言います。）について詳細に見てみると、目的として記載された事項を実現できるものにはなっておらず、その結果、この業務委託契約に要した費用が目的を達成されないまま支出され、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

この区民アンケートについて、その設問を見てみると、全体の 62.5%が運営方針の評価に関する設問で、残りがその他の設問となっています。以下、これらについて、業務委託契約書及び実施決裁文書に記載された目的が達成できるものにはなっていないことにつ

いて述べます。

ア 運営方針の評価に関する設問について

上記のようにこの区民アンケートの設問のうち 62.5%が運営方針の評価に関するものになっています。これらの設問について、実施決裁文書や仕様書に書かれた「区民のニーズを把握し、区の施策や事業への反映を図るとともに、区民の評価を把握し、施策や事業の改善に結びつけることを目的とする。」とは具体的には区民ニーズを具現化した「めざす状態」を達成するための取組が効果を上げているかどうかを測定し、P D C Aサイクルに反映させることであると認められます。

具体的には、令和2年度西成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（成果）指標として「区民モニターアンケートにおいて、身近な地域で見守りや助け合いなどのつながりづくりが進んでいると思う区民の割合が令和3年度までに50%以上」などの記載があります。

このアウトカム（成果）指標は「めざす状態を数値化した指標」であり、「めざす状態として記載されている「子どもから高齢者、障がいのある方などすべての区民が、安心安全に暮らせる状態」を数値化して可視化し、数量的評価を可能にするために設けられるものです。

そして、「アウトカム指標の達成状況」には「身近な地域で見守りや助け合いなどのつながりづくりが進んでいると思う区民の割合：40.6%」と記載されています。

この達成状況の記載は「令和2年度西成区民アンケート」の「問5 あなたは、身近な地域で見守りや助け合いなどのつながりづくりが進んでいると思いますか？」の結果に基づくもので、肯定的な回答は40.6%となっています。

しかし、西成区役所はこの区民アンケートの結果を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。何より、「西成区民アンケート（区民意識調査）結果報告書」の3ページの「6. 報告書の見方」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。」と記載されています。「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データが、区民全体を対象としている運営方針の評価指標たりえるわけがありません。「あくまでアンケートの集計結果」であるということは、結果は回答者集団の回答状況を表すものに過ぎず、そこから母集団たる区民全体に関する知見は得られないということです。また、回答者集団が、母集団のどの部分を代表しているのかもわからず、結局のところ、結果データからは何らの知見も得られないということです。

市民の声の回答では西成区役所は「区民アンケート調査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」とするのみで、この回答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、これに関連して行っ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「区民アンケートによって取得したデータについては、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・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用しているため、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。

区民アンケートの結果データを運営方針の指標として用いることのできる根拠が記載された文書について、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。」と市民の声と同様のものになっていますが、請求対象文書は「西成区役所が令和2年度に行った令和2年度西成区民アンケートの結果データが『区民の割合』であると解釈できる根拠が記載された文書。具体的には問5の結果が『身近な地域で見守りや助け合いなどのつながりづくりが進んでいると思う区民の割合』が40.6%になった（西成区の対象となる区民の人口が10万人であったとすると4万6百人が身近な地域で見守りや助け合いなどのつながりづくりが進んでいると思っている）と判断できる根拠が記載された文書」、「上記アンケートの結果データを運営方針の指標として用いることのできる根拠が記載された文書」なので、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及び、区民アンケートの結果データを運営方針の成果指標などとして用いることの合理性、妥当性を説明できないということです。

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。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変わらず、このような値に何らかの意味を持たせて指標などとして行う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、本来であれば運営方針策定の際に、区民アンケートの結果が指標になりうるのかの確認や、「めざす状態」の達成度合いを判断するための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、その検討を行う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、運営方針の指標を区民アンケートの結果とするのであれば、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年度区民アンケート調査（区民意識調査）業務委託仕様書に掲げられた「3調査目的」を「4調査対象者

及び標本数」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か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。

見方を変えると、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、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、不存在による非公開決定通知書にもある「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、「西成区民アンケート（区民意識調査）結果報告書」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、40.6%という値には、母集団に関する何らの意味も見いだせず、運営方針の評価に使用することができるようなデータではないということです。

イ その他の設問について

上述のように、「西成区民アンケート（区民意識調査）結果報告書」の3ページの「6. 報告書の見方」には「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。」と記載されています。また、上記のように実施機関は情報公開審査会に対して「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」との説明を行っています。

具体的には。「問 30 もしもあなたが、がんや慢性の病気などで医療と介護が同時に必要になった場合、どこで暮らしたいと思いますか？」の結果である、「自宅（親族や知人の家も含む）」の46.5%というデータは、この設問に回答した456名の回答状況を表すものに過ぎず、「区民全体の状況を示すものではありません。」というものである以上、区民全体にこの質問をしたときにどのような値になるのかは全く不明だということです。また、456名の回答者集団が母集団のどの部分を代表するのかも不明で、結局のところ、この区民アンケートの結果データからは何らの知見も得られないということです。

この区民アンケートの目的である、「区民のニーズを把握し、区の施策や事業への反映を図る」、「区民の評価を把握し、施策や事業の改善に結びつける」について、「区民ニーズ」、「区民の評価」とは施策、事業の対象となる集団の状態やその変化であると考えられますが、回答者である456名が、区民全体あるいは施策、事業の対象となるものの代表であると判断することができない以上、この集団から得られるデータを「区民ニーズ」、「区民の評価」であると評価することはできず、本区民アンケートの目的を達成できないものであることは明白です。

そして、この区民アンケートの回答率は30.4%に過ぎず、回答しなかった人が仮に別の選択肢を考えているという Worst ケースではこの46.5%という値は14.1%にまで低下します。また、逆のケースでは83.7%にまで上昇します。回答しなかった人の回答傾向が不可知である以上、どの程度上下するのかは全く分かりません。

ここでもアで述べた通り、施策や事業に反映しうるデータを取得するために区民アンケートを適切に設計すべきところ、そのようなことは一切行われておらず、その結果、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。」と記載せざるをえなくなるなど、区民アンケートの目的を達成できるものにはなっていません。

ウ 原因について

上記アにしてもイにしても、その目的を達成するためには、西成区民全体の状態を正確に把握する必要があります。

区民アンケートの間10で得られた「この1年間で備蓄や避難所の確認など災害に対する備えを行っている区民の割合」46.3%を例にすると、このアンケートの回収率は30.4%にすぎません。このため非標本誤差である無回答誤差が大きく発生し、Worst ケースでは46.3%との観測値は、14.1%~83.7%の範囲でぶれることとなります。

これでは求めるべき値である「この1年間で備蓄や避難所の確認など災害に対する備えを行っている区民の割合」がどのあたりにあるのかの推定すら困難になります。（この意味で区民アンケートでの観測値そのものを指標とすることは、それ自体が不当です。）

「46.3%のあたりであろう」と推定することは、回答者と非回答者にそれほど回答傾向に差がないとする判断に妥当性がなければなりません。そのような妥当性があると判断する根拠はどこにもありません。逆に回収率が低いということは、回答者は行政に理解があり協力的な傾向を持つ人ばかりであり、そのような人たちは「この1年間で備蓄や避難所の確認など災害に対する備えを行っている」傾向が高いということは容易に推察でき、46.3%という値には強いバイアスがかかっているであろうことも容易に推察できます。（なお、このデータはおそらく地域防災計画を立案する際の基礎データにもなっているものと思われます。避難所を認識している区民の割合が5割近くに上ると考えていたのに、いざ災害が発生したときにどこに避難すればよいかわからない区民が続出し、防災計画が最初から頓挫するということになりかねません。このように区民の命すらかかっているかもしれないデータの取得にあつて、西成区役所はあまりにも不誠実です。）

既に述べた通り、区民アンケートの本質は標本調査です。西成区役所はこれをきちんと認識することができておらず、また、「区民のニーズ、評価を把握」する、すなわち区民アンケートを適切に行うためには何が必要であるのかもきちんと認識できていません。

30.4%などという低回収率が、結果の信頼性に致命的な打撃を与えるということも認識しないまま、集計にあたり漫然とリストワイズ削除を行い、46.3%という値にどの程度の信頼性があるのかの検討も行っていないことが、これを証明しています。

西成区役所は、「区民のニーズ、評価を把握」するためには、どのような調査を行えばよいのかを判断するための知見を何一つ持ち合わせておらず、また、そのための検討を何一つ行っていません。そのため、既に述べた通り、目的を達成できるように区民アンケートを適切に設計すべきところ、そのようなことは一切行われていません。そして、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。」と記載しながら、運営方針で区民アンケートの結果を区民全体の状態を表すデータであるとして使用するという矛盾をきたしています。

エ この区民アンケートの不当性について

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を運営方針の指標として用いることの合理性、妥当性を何ら確認しておらず、また、区民ニーズ、評価の把握もできてはいません。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、この時点でや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、運営方針の指標を設定する際に、区民アンケートの結果データを用いる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、区民ニーズ・評価の把握のための区民アンケートの設計、実施ができていないことが原因で、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。（善管注意義務 民法第 644 条、地方自治法第 138 条の 2 違反）

その結果、区民アンケートにかかる業務委託契約に要した費用が目的を達成されないまま支出され、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、事務の目的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。

つまり、このアンケートの不当性についてまとめると、運営方針の評価や、「区民ニーズ、違憲の把握」という事務の目的を達成するために、区民アンケートを適切に設計、実施をすることができていないということであり、契約の締結や費用の支出という財務会計行為そのものに違法、不当があるものです。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

「令和2年度西成区民アンケート調査業務委託」に要した費用、399,223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「区民アンケート等において、身近な地域で見守りや助け合いなどのつながりづくりが進んでいると思う区民の割合が令和3年度までに50%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やっています。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を認識…」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「4 調査対象者及び標本数」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）西成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。

母集団たる西成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西成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。西成区役所は「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西成区民の状況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。（「区民アンケート」という用語と「区民意識調査」という用語が混在している点からも、このことが伺えます。）

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、西成区役所における令和 2 年度区民アンケート調査（区民意識調査）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本件契約によるアンケートのうち、運営方針の評価に関する設問については、結果が区民全体の状況を示すものではないため運営方針の評価指標たり得ず、またその他の設問も、区民全体にこの質問をしたときにどのような値になるのかが不明で区民ニーズ等の把握と評価することもできないもので、本アンケートの目的を達成できないものであるが、これは、調査目的を仕様書に定めた調査方法で実現できるかの確認が行われず、結果として目的を達成できないものになっているのであり、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）、②本件契約にかかる経費が、事務の目的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、本件契約による調査の目的を運営方針の評価指標及び区民のニーズや評価の把握として、そのいずれについても、区民全体の状態を把握できるものでなければ目的が達成できないと主張するものであると考えられる。しかしながら、本件契約の直接的な目的は、区民のニーズを把握し、区の施策や事業への反映を図るとともに区民の評価を把握し、施策や事業の改善に結びつけることであると認められ、ここにいう区民のニーズや評価は、必ずしも区民全体のそれを意味するものとは認められない。

したがって、本件契約の目的は不合理なものとはいえず、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ため、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、裁量権の範囲を逸脱又は濫用するものであるとの摘示があるとは認められない。

また、令和3年度の調査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。