

第 11 回教育委員会

令和 3 年 7 月 13 日
午後 3 時 30 分
市会第 4 委員会室

案 件

議案第60号

審査請求に対する裁決案について

審査請求に対する裁決案について

次に掲げる事案に関する審査請求について、行政不服審査法（平成26 年法律第68号。以下「法」という。）第45 条第2 項の規定により、3 記載のとおり裁決する。

1 事案の概要

平成30年11月23日付けで請求人（本件審査請求の審査請求人）より下記文書に関する公開請求がなされた。

- ・「世論調査に関し公表された『調査からわかった内容』に記載された数値がなぜ母比率の推計値となり得るのか及びこの数値が正しい（信頼できる）もので、施策・事業に活用することができるかと判断した根拠がわかる文書」

当該公開請求に対し、教育委員会は平成30年12月7日付けで本件請求にかかる公文書の不存在を理由に、大阪市情報公開条例第10条第2 項に基づき、非公開決定を行った。

この公開決定に対し、請求人から教育委員会に対し、平成30年12月22日付けで審査請求（法第2 条）がなされたことから、審査庁である教育委員会が、条例第17条に基づき大阪市情報公開審査会に対し諮問を行った事案。

2 大阪市情報公開審査会の答申

本件決定は、妥当である。

【理由】

世論調査の結果はあくまでも調査の回答者の回答状況にとどまるものとして取り扱っているとのことであり、また実際に処分庁においてアンケート結果の数値を加工することなくそのまま報告書やホームページに掲載していることが認められることから、処分庁は調査結果を施策・事業に活用するにあたり母集団を代表する数値として取り扱っていないのであり、母比率の推計値となり得るかという判断の根拠や方法に係る公文書が作成されないことは明らかである。

したがって、調査結果を施策・事業に活用することができるかと判断した根拠に係る公文書を作成していないとする処分庁の主張に特段不自然、不合理な点はないと認められる。

3 答申を受けての審査庁としての裁決

審査庁として慎重に検討した結果、答申と同様の結論に達したことから、法第45条第2 項の規定により請求棄却とする。

〈参考〉

「情報公開請求」

大阪市情報公開条例に基づき、市政運営の透明化等を図るため、市民等を問わず、誰もが本市の公文書の公開請求ができる制度

【決定の種類】

- ①公開決定
- ②部分公開決定
- ③非公開決定
- ④不存在による非公開決定

「審査請求」

行政庁が行った処分に関し、行政庁に不服を申し立てることができる制度（不服申立制度。国・地方に共通）

教育委員会における審査請求の流れ ※第三者機関に諮問を行うもの

- ①審査請求人からの申し立て（審査請求）
- ②処分担当課から第三者機関（情報公開審査会など）への諮問
- ③第三者機関からの答申
- ④処分担当課が裁決案を起案し、審査庁である教育委員会へ諮問
- ⑤処分担当課より裁決書送付

○大阪市情報公開条例（抄）

（公開請求に対する措置等）

第10条 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開するときは、その旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨及び公開の実施に関し市長が定める事項を書面により通知しなければならない。

2 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき（前条の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る公文書を保有していないときを含む。以下同じ。）は、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

3 実施機関は、前2項の規定により公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開しないときは、公開請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合において、当該理由の提示は、公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。

（審査会への諮問等）

第17条 公開決定等又は公開請求に係る不作為について行政不服審査法による審査請求があったときは、当該審査請求に対する裁決をすべき実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、速やかに大阪市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に諮問し、その答申を尊重して当該審査請求に対する裁決をしなければならない。

- (1) 審査請求が不適法であり、却下する場合
- (2) 裁決で、審査請求の全部を認容し、当該審査請求に係る公文書の全部を公開することとする場合（当該公文書の公開について反対意見書が提出されている場合を除く。）

裁 決 書 (案)

審査請求人

審査請求人代理人

処 分 庁 大阪市教育局

審査請求人が平成 30 年 12 月 22 日に提起した処分庁による大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 10 条第 2 項の規定に基づく不存在による非公開決定（決定通知書の文書番号：平成 30 年 12 月 7 日付け大市教委第 3936 号。以下「本件決定」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主文

本件審査請求を棄却する。

事案の概要

1 公開請求

審査請求人は、平成 30 年 11 月 23 日、条例第 5 条に基づき、処分庁に対し、次に記載する旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

記

平成 30 年 11 月 7 日付で行った公開請求について、いくつかの部署から「調査から分かった内容」の記載に際しては、母集団に適用可能かどうかの判断はおこなっていないことから、「このような判断が可能である根拠が示された文書」及び「正しく判断できているのかどうかを示されている文書」については作成または取得しておらず、実際に存在しないためとの理由で不存在による非公開の決定通知書が届きました。残りの部署も同様なのではと思いますが、この理由は全くの的外れです。

元の請求内容に「調査結果の解釈や事業実施の可否判断は各部署で行っているのですよね。調査結果をどのように解釈し、どのように判断に結び付けているのかを確認したい」と記載したはずですが、

調査結果をもとに、何らかの根拠をもって「調査から分かった内容」に記載された内容が調査から分かったと判断し、何らかの根拠をもってこの記載内容が正しいものであると判断し、「調査結果を踏まえて改善・検討した事柄」の行動を起こしたのですよね。

また、同様に何らかの根拠をもって調査結果が正しいと判断し事業実施の可否判断や運営方針の設定を行っているのですよね。

これらの根拠・判断は、「母集団に適用可能かどうかの判断を行っていない」こととは無関係になされたはずで。現にその結果が

<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000334969.html>

のページに掲載されているではありませんか。これらの根拠・判断が記載された文書を公開してください。

例えば、28 年度分の大阪港の公害防止対策事業の例ですと、「大阪港の公害防止対策事業について、「言葉も内容も知らなかった」と回答した割合が 72.0 パーセントと最も高く、「言葉も内容も知っていた」と回答した割合は 2.5 パーセントに留まっており、認知度は低いですが、必要性については、肯定的な回答の割合は 90.1 パーセントと高いものであった。」との記載がありますが、この 72.0%などの数値がどのように市政モニターの結果から導かれたのかが示された文書です。

そして、この記載では 72.0%は母比率の推計値として取り扱われていますが、なぜ母比率の推計値となりうるのか及び、この数値が正しい（信頼できる）と判断した根拠が示された文書です。（ただし、既に web で公開されているものは除く）

（教育委員会事務局に係るものについて）

2 本件決定

処分庁は、本件請求に係る公文書（以下「本件請求文書」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

教育委員会事務局において、『「調査からわかった内容」に記載の数値がどのように調査結果から導かれたのかが示された文書』については、既に公開しているもの以外には当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。

また、「なぜ母比率の推計値となりうるのか及び、この数値が正しい（信頼できる）と判断した根拠が示された文書」については、母比率の推計値として扱っていないことから、当該公文書を作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。

3 審査請求

審査請求人は、平成 30 年 12 月 22 日、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 4 条第 1 号に基づき処分庁に対して、本件審査請求を行った。

4 諮問

審査庁である大阪市教育局（以下「審査庁」という。）は、平成 31 年 2 月 15 日に本件審査請求について、条例第 17 条の規定に基づき大阪市情報公開審査会（以下「審査

会」という。)に諮問を行った。

5 答申

令和3年6月15日、審査会から審査庁に対し、「本件決定は、妥当である。」という旨の答申があった。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

「本件決定を取り消す」との裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

当該部署が「既に公開しているもの」として示した世論調査の報告書には、調査の目的として、母集団(事実上大阪市民)の調査が目的である旨が記載され、また、市政改革室のFacebookのページにも「リサーチによって今の市民ニーズを把握し、それに合った施策・事業を展開していくことが求められています。」と、母集団(大阪市民など)の調査が目的である旨が示されている。

母集団(大阪市民など)の調査が目的であることは、調査結果をもとに「調査結果を踏まえて改善・検討した事柄」として「区役所と連携し、世論調査の結果も踏まえて生涯学習に関わる課題やニーズ等を分析・把握し、生涯学習関連施設等において、生涯学習への阻害要因に応じた情報提供及び学習機会提供の充実を図った。一例として、大阪大学と連携して、自宅などで好きな時間に学べるインターネット語学講座の実施や、生涯学習情報提供システムいちょうネットを使用できる部署を拡充し、生涯学習情報を充実させるなどの改善を行った。」と事業実施の可否判断などに使用されていることから明らかである。

これを前提に、「平成27年度世論調査『市政に関する市民意識』について」を見ると、その1ページには「問1 大阪市の市政改革の取り組みについて、どの程度ご存知ですか。」との設問に対し、「知っている」が4.5%などと記載されているが、これは母比率(母集団における調査対象事項の割合)の推計値を求めているにほかならない。

さらに、「この数値が正しい(信頼できる)と判断した根拠が示された文書」については、上記4.5%にどの程度の信頼性があるのかという意味である。統計学をもとにした標本調査の場合、適合度検定を行い、集まった標本が母集団を代表するものになっているかどうかを確認し、調査結果の信頼性を確保した上で、有意水準(観測者が求める調査結果の信頼性)を設定し観測値の信頼区間を求めたりすることが一般的であるが、

最初の公開請求の処分理由に「母集団に適用可能かどうかの判断はおこなっていない」と記載されていることから、標本の代表性について確認していないことがわかる。統計学の常識では、代表性のない(わからない)標本からは信頼性のあるデータは得られないものであるにもかかわらず、事業実施の可否判断に使用しているところを見ると、何らかの根拠をもとに信頼できるデータとして扱っているものと考えられる。

以上のとおり、「母比率の推計値として扱っていない」との処分理由は失当である。

制度設計の際には統計学を踏まえてなされていたものが、担当者の交代などの際に学問的根拠が引き継がれず、その形式的な方法だけを唯々諾々と引き継がれた結果であると推察される。非公開決定については、不適切な事務執行が露呈し、学問的誤謬を指摘されることを恐れて、処分理由を作為的に捏造して行われたものであるとしか考えられない。なお、当初の制度設計における資料も請求対象文書に含まれる。

2 処分庁の主張

処分庁の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 事案の概要

処分庁では、市民のニーズを把握し、今後の基礎資料とするため、市の施策について、市政モニターアンケート、民間ネット調査、世論調査を実施してきた。市政モニターアンケートとは、18歳以上の大阪市民を公募によりモニターに選定し、市政に関するアンケートに答えていただくものである。民間ネット調査とは、民間調査会社に登録するインターネットモニターに対し、アンケートを行うもので、調査内容によって、特定の条件(20歳のみ・女性のみなど)に合致する調査対象へ調査を行うことができる。市政モニターアンケートと民間ネット調査は随時実施した。世論調査とは、大阪市に居住している18歳以上の市民2,500人を無作為に抽出し、調査票を送付することにより調査を行うものである。

各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している。

これら各調査結果について、審査請求人は、「観測値から母比率の推計を行ったり母集団の推計を行ったりしているのだから、調査結果から母集団の推計ができるという何らかの根拠があるはずだ」と主張する。

しかしながら、処分庁においては、各調査から得られたデータを母比率の推計値として扱っていない。そもそも、市政モニターや民間ネット調査は、無作為抽出により行うものではなく、あらかじめ、本市や民間調査会社に登録されたモニターに対して行うアンケートであり、統計学上での代表性の確認や有意性の確認を行うことを予定していない。このことは、本市ホームページの市政モニターと民間ネット調査のページに「本アンケートは無作為抽出によるものではないため、調査結果は『市民全体の状況』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。」「本アンケートの回答者は民間調査会社に登録するインターネットモニターであり、回答者の構成は無作為抽出サンプルのように『市民全体の縮図』ではありません。

そのため、調査結果は『市民全体の状況』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。」と記載していることから明らかである。

また、無作為抽出により実施している世論調査についても、処分庁が行う世論調査は、統計法に基づく統計調査ではなく、「標本の代表性や、観測された偏りなどが母集団について有意であるかを確認」しなければならないとする法令等の定めはないことから、こういった確認を実施しておらず、また、調査から得られたデータを母比率の推計値として扱うことも行っていない。

(2) 決定の理由

「理由が的外れ」との審査請求人の記載を受け、処分庁は、市政改革室を通じて、公開請求の文書を的確に特定すべく、審査請求人に面会による文書特定を求めたが、審査請求人はそれには応じず、返信メールにて請求内容の具体例を記載していたため、それを補正内容とし、文書の特定を行ったものである。

「アンケート結果の活用状況」の「調査結果から分かった内容」に記載の各数値については、調査結果から得られた数値をそのまま記載したものであり、既に公開されているもの以外には「調査から分かった内容」の記載がどのように市政モニターの結果から導き出されたのかが示された文書は存在しない。また、これらの数値は、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した上で、様々な関連情報を合わせて、活用するものであり、母比率の推計値として扱っていないことから、「なぜ母比率の推計値となりうるのか」等の公文書は存在しない。

理 由

1. 審査会の判断

令和3年6月15日付け大情審答申第497号をもって示された本件審査請求に対する審査会の判断は、次のとおりである。

(1) 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

(2) 争点

審査請求人は、本件請求文書は存在するはずであると主張するのに対し、処分庁は、本件請求文書は存在しないとして争っている。

したがって、本件審査請求の争点は、本件請求文書の存否である。

(3) 本件請求文書の存否について

ア 世論調査に関する事務について

本件請求において対象となっている世論調査について市政改革室に確認したところ、以下のとおりであった。

市政改革室では、市民のニーズを把握し、今後の基礎資料とするため、市の施策について各所属からの希望に基づき、市政モニターアンケート、民間ネット調査、世論調査を実施してきた。

このうち、世論調査とは、大阪市に居住している18歳以上の市民2,500人を無作為に抽出し、調査票を送付することにより調査を行うものであり、年に1～2回実施しているものである。

世論調査は、民間事業者への業務委託により実施しており、成果物として調査結果のローデータ（回答そのもので、集計や編集などを施していないデータのこと）

（Excel形式）、数表のデータ（Excel形式）に加えて、回答結果のグラフやグラフから読み取れる客観的な事実を簡潔に説明した文章等を記載した調査報告書のデータが、処分庁に提出される。

イ 本件請求に係る公文書の存否について

本件請求は、世論調査に関し公表された「調査からわかった内容」に記載された数値がなぜ母比率の推計値となり得るのか及びこの数値が正しい（信頼できる）もので、施策・事業に活用できると判断した根拠がわかる文書の公開を求めるものである。

審査請求人は前記「審理関係人の主張の要旨1 審査請求人の主張（2）審査請求の理由」のとおり、「処分庁は世論調査の結果を、母集団を代表するものとして取り扱っている」との前提のもと、「調査からわかった内容」等に記載された数値がなぜ母比率の推計値となり得るのか及びこれらの数値が正しいもので、施策・事業に活用できると判断した根拠を具体的に記載した文書が存在するはずであると主張している。

しかしながら、前記「審理関係人の主張の要旨2 処分庁の主張」のとおり、処分庁の説明によると、世論調査の結果をあくまで各調査の回答者の回答状況にとどまるものとして取り扱っているとのことであり、また実際に処分庁において世論調査の結果の数値を加工することなくそのまま報告書やホームページに掲載していることが認められることから、処分庁は各調査結果を施策・事業に活用するにあたり母集団を代表する数値として取り扱っていないのであり、母比率の推計値となり得るかという判断の根拠や方法に係る公文書が作成されないことは明らかである。

したがって、調査結果が施策・事業に活用できると判断した根拠に係る公文書を作成していないとする処分庁の主張に特段不自然、不合理な点はないと認められる。

ウ なお、審査請求人は、世論調査の当初の制度設計では統計学を踏まえてなされていたものが、その後学問的根拠が引き継がれず形式的な方法だけが引き継がれた調査が行われていると説明し、本件請求において、統計学を踏まえた制度設計に係る資料の公開も求めていると主張する（なお、世論調査は昭和28年から実施されている）。

しかしながら、審査請求人の主張するような制度設計当初に統計学を踏まえた調査が行われていたとしても、本件請求は、平成27年度の世論調査の実施結果の数値が母集団を代表するものと判断する根拠がわかる文書の公開を求める内容のもので

あることから、制度設計当初の資料は本件請求文書であるとは認められない。

(4) 審査会の結論

以上により、審査会としては、本件決定は妥当である、と判断した。

2 審査庁の判断

審査庁として慎重に検討した結果、答申と同様の結論に達した。

3 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、主文のとおり裁決する。

令和3年 月 日

審査庁

大阪市教育局 教育長 山本 晋次

公印

(教示)

- 1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、大阪市を被告として（訴訟において大阪市を代表する者は教育委員会となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、大阪市を被告として（訴訟において大阪市を代表する者は教育委員会となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

- 2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。