

大情審答申第 491 号
令和 3 年 6 月 15 日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

答申書

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17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から別表（あ）欄により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

実施機関が行った別表（お）欄に記載の各決定（以下「本件各決定」という。）は、いずれも妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、別表（い）欄に記載の年月日に、実施機関に対し、別表（う）欄に記載の旨の公開請求（以下、項番順に「本件請求1」、「本件請求2」といい、あわせて「本件各請求」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件各請求にかかる公文書（以下「本件各請求文書」という。）を保有していない理由を別表（か）欄に記載のとおり付して、条例第10条第2項に基づき、本件各決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、別表（き）欄に記載の年月日に、本件各決定を不服として、実施機関に対して、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、それぞれ審査請求（以下、項番順に「本件審査請求1」、「本件審査請求2」といい、あわせて「本件各審査請求」という。）を行った。

第3 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 本件各審査請求の趣旨

本件各決定を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

(1) 本件審査請求1について

平成29年度（2回目）世論調査報告書を見ると、『『大いに進んでいると感じる』『進んでいると感じる』と答えた人の割合を合わせると26.6%で、『あまり進んでいないと感じる』『全く進んでいないと感じる』と答えた人の割合を合わせると52.5%となっています。』（p18）などの回答の偏りにかかる記載をしている。

これらの記載は何らかの根拠をもって行われたはずであり、その根拠は、報告書作成の意思決定の文書に記載されているか、市政改革室がもつ、報告書作成方法などの文書に記載されているはずである。（これらがないと報告書を作成できないはずがない。）

市政改革室は、本件に係る市民の声に対しても『『母集団の推計が可能であるかどうかの確認をすべき』とのご要望につきましては、現時点ではお応えすることはできません。』との回答にとどまり、「どのようにして回答の偏りを測定しているのか」との質問に答えず、説明責任を果たしていない。このような状態で、請求人は知る権利を侵害されている。

(2) 本件審査請求2について

各報告書には「今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値（調査の結果）に基づいて、母集団値を測定できます。信頼度95%における測定値（%）の信頼区間1/2幅（標本誤差）は、次の式で算出されます。」と記載され、標本誤差を求める式も記載されている。また、「進んでいると感じる人の割合は70歳以上が33.0%で、他の年代では3割を切っています。」などと回答の偏りにかかる記載がされ、さらに「推進した方がよいと思う人の割合は28年度が76.1%で29年度が80.4%、推進しなくてよいと思う人の割合は28年度が3.4%で29年度が3.9%となっています。」などと経年比較の記載もある。

また、市民の声に対しても「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・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用しています。」と回答し、調査結果が信頼できるものであるとしている。なお、「活用できるという根拠は何か」という質問には一切回答せず、説明責任から逃げている。

統計学の常識に従えば、標本調査の信頼性を確保するには、適合度検定、独立性の検定、「t検定」などを行い、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。

しかし、市政改革室は調査結果について、信頼できるものであるとしており、上記の、統計学に基づく手法を一切用いない何らかの方法で信頼性を確認しているはずで、逆に言えば、これをなくして回答ができるはずがない。

つまり、処分理由にある「報告書に記載の各数値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、標本の偏りに関する評価は実施していない」との理由は失当であり、処分には理由がない。

(3) まとめ

世論調査については制度設計のベースになっているものが統計学であることは疑

いようもないが、市政改革室は市民の声の回答や弁明書の内容から統計学に関する理解を全く欠き、調査の妥当性についてまともな説明ができない状態である。不在の理由として挙げられている「統計学的確認は行っていない」「母比率の推定値として扱っていない」などは意図的に文書を隠蔽し、不適切な事務執行が発覚することを隠蔽することを意図したものであると考えざるを得ない。

また、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。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 世論調査について

実施機関においては、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。実施機関の行う世論調査は、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がないことから、こういった確認を実施しておらず、調査結果から得られた数値をそのまま世論調査報告書に記載し、インターネット等で公表している。

2 本件審査請求1について

本件請求1の「回答の偏りの傾向から当該施策・事業の関心の高さを概観したり」との記載は、実施機関が行った「市民の声」の回答内容の一部である。このうち「回答の偏り」とは、審査請求人が主張するような統計学上の偏り、すなわち調査結果の数値を統計学的に評価したものを意味するのではなく、単に、属性ごとの回答数の多寡などを述べているだけであるため、どのようにして回答の偏りを測定しているのかが示されている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。

3 本件審査請求2について

審査請求人は、「統計学の常識に従えば、標本調査の信頼性を確保するには、適合度検定、独立性の検定、『t検定』などを行い、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りません。」と主張するが、本件請求2に記載の各世論調査は、そもそも統計法に基づく統計調査ではないため、審査請求人が主張するような各種検定等を実施しなければならないとする法令等の定めがなく、各報告書に記載の数値は、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るため、「どのように記載内容の妥当性を確認したのかが示されている文書」を作成又は取得しておらず、実際に存在しない。

また、審査請求人は、「上記の各報告書には『今回の調査は標本調査ですので、標本による測定値（調査の結果）に基づいて、母集団値を測定できます。信頼度95%における測定値（%）の信頼区間1/2幅（標本誤差）は、次の式で算出されます。』と記載され、標本誤差を求める式も記載されています。」と主張するが、この記載は標本調査の一般的な説明を行ったものであり、上述したように各報告書に記載の数値は、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るため、標本の偏りに関する評価

は実施していない。なお、この記載については、各報告書を読んだ方が審査請求人のような誤解をしないよう、これ以降の報告書には記載していない。

第5 審査会の判断

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、本件各請求文書は存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は、本件各請求文書は存在しないとして争っている。

したがって、本件各審査請求の争点は、本件各請求文書の存否である。

3 本件各請求文書の存否について

(1) 世論調査に関する事務について

本件各請求において対象となっている世論調査について実施機関に確認したところ、以下のとおりであった。

ア 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、実施機関に業務委託による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提出される。

イ 調査によって取得したデータは、母集団を代表するもの、つまり、市民全体の状況を統計学的に推計できるもの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・事業を進める上での総合的な判断を行う際に活用している。

また、実施機関が行う世論調査は、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) 本件各請求に係る公文書の存否について

本件各請求は、世論調査報告書の記載が、どのような根拠から導き出されたのか及び数値の妥当性をどのように確認したのかについて、標本調査として統計学的に信頼性を確認している根拠が記載された文書の公開を求めるものである。

審査請求人は、世論調査は母比率を求めるために無作為抽出アンケートを行いその結果をもとに母比率を推定（アンケートの回答で観測された割合をもとに、市民全体における割合も同様の値であろうと推定すること）し、報告書にまとめていることは明らかであり、運営方針立案などの業務の根拠としてデータを用いているということは、観測値を母比率の推定値として用いているということになる旨を審査請求書や意見書に記載していることから「実施機関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、母集団を代表する数値がどのように調査結果から導き出されたのかの過程を、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ことが認められる。

しかしながら、上記(1)のとおり、実施機関の説明によると、世論調査の結果をあくまで当該調査の回答者の回答状況にとどまるものと取り扱っているとのことであり、また実際に実施機関において調査結果の数値は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。

よって、そもそも調査結果から母集団を代表する数値を導き出すという作業を行っていないため、業務委託先である事業者の作成した世論調査報告書の記載についてその妥当性をどのように確認したかがわかる文書は作成しておらず、また報告書を作成した事業者からの取得もしていないという実施機関の説明は首肯できるものである。

したがって、世論調査報告書の記載が、どのような根拠から導き出されたのか及び数値の妥当性をどのように確認したのかについて、標本調査として統計学的に信頼性を確認している根拠が記載された文書は存在しないとする実施機関の主張に特段不自然、不合理な点はないと認められる。

(3) 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、本件各請求において、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、本件各請求は、平成27年から平成29年度まで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各請求文書であるとは認められない。

4 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 島田 佳代子、委員 玉田 裕子、委員 長谷川 佳彦

(参考) 答申に至る経過

平成 30 年度諮問受理第 38 号及び第 40 号

年 月 日	経 過
平成 31 年 2 月 12 日	諮問書の受理
令和 2 年 3 月 13 日	実施機関からの意見書の收受
令和 2 年 9 月 11 日	調査審議
令和 2 年 10 月 14 日	調査審議
令和 2 年 11 月 11 日	調査審議
令和 2 年 12 月 28 日	審査請求人からの意見書の收受
令和 2 年 12 月 10 日	調査審議
令和 3 年 1 月 13 日	調査審議
令和 3 年 2 月 10 日	審査請求人の意見の陳述
令和 3 年 3 月 10 日	調査審議
令和 3 年 4 月 20 日	調査審議
令和 3 年 6 月 15 日	答申

項番	(あ) 諮問	(い) 請求日	(う) 公文書の件名	(え) 担当	(お) 決定	(か) 理由	(き) 審査請求日
1	平成31年 2月12日 付け大市 第50号	平成30年11 月8日	平成30年11月2日付け市民の声の回答にある「回答の偏りの傾向から当該施策・事業の関心の高さを概観したり」の部分について、標本の偏りを確認していないにもかかわらず、どのようにして回答の偏りを測定しているのかが示されている文書を公開して下さい。	市政改革 室	平成30年11月22日 付け大市第24号に よる不存在による 非公開決定	「どのようにして回答の偏りを測定しているのかが示されている文書」について、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。	平成30年 11月29日
2	平成31年 2月12日 付け大市 第54号	平成30年11 月20日	平成30年11月17日現在で大阪市ホームページに掲載されている ・平成27年度世論調査『市政に関する市民意識』について ・平成28年度世論調査『市政に関する市民意識』について ・平成29年度世論調査『市政に関する市民意識』について ・平成29年度（2回目）世論調査『市政に関する市民意識』 についての各報告書について、どのように記載内容の妥当性を確認したのかが示されている文書	市政改革 室	平成30年12月4日 付け大市第35号に よる不存在による 非公開決定	「どのように記載内容の妥当性を確認したのかが示されている文書」について、報告書に記載の各数値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、標本の偏りに関する評価は実施していないことから、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。	平成30年 12月7日