

大情審答申第 498 号
令和 3 年 6 月 15 日

大阪市水道局長 谷川 友彦 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、大阪市水道局長（以下「実施機関」という。）から令和3年5月13日付け大水総総第1号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

実施機関が行った平成30年12月7日付け大水総総第40号による不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成30年11月23日に、実施機関に対し、次のとおり公開請求を行った。

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が示されている文書」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しょうが、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。

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す。現にその結果が

<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikajkakushitsu/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、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)

(水道局に係るものについて)

2 本件決定

実施機関は、本件請求にかかる公文書（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、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

当局において、『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 11 日に、本件決定を不服として、大阪市長に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

大阪市長は、大阪市水道局長の上級行政庁として、平成 31 年 2 月 25 日、条例第 17 条に基づき当審査会に本件審査請求を諮問した。その後、地方公共団体の長は、条例等に特別の定めが置かれていない場合、地方公営企業管理者の上級行政庁には該当しない旨の判断が最高裁判所で示された（最高裁令和元年（行ヒ）第 393 号同 3 年 1 月 22 日第二小法廷判決・裁判所ホームページ）ため、大阪市長は大阪市水道局長の上級行政庁として行った当該諮問を取り下げるとともに、審査請求書を大阪市水道局長に送付し、審査請求人にその旨通知した。これに伴い大阪市水道局長から令和 3 年 5 月 13 日、あらためて本件審査請求について当審査会に諮問があり、審査請求人にもその旨通知を行った。

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 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」として示した市政モニターの報告書には、調査の目的として、「水道局がお客さまのニーズを的確にとらえた情報発信ができているのかを客観的に把握し、よりよいものにしていくため、水道事業についてのアンケートを実施しました。」などと母集団(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(事実上大阪市民)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「1か月に1回以上情報発信を行うよう改善した。」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28年度市政モニターアンケート報告書『水道事業について』」を見ると、その6ページには「問1お宅の居住形態についてお知らせください。」との設問に対し、「一戸建て」が34.8%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、34.8%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。

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 事案の概要

実施機関では、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を随時実施してきた。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。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、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。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。」と記載していることから明らかである。

2 本件決定について

「理由が的外れ」との審査請求人の記載を受け、実施機関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。

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

(1) 市政モニターアンケート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市政モニターアンケートの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、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（平成31年3月末をもって廃止）。

具体的な実施方法はまず、「大阪市電子申請・オンラインアンケートシステム」上で行われたアンケートの回答そのもので、集計や編集などを施していないデータ（以下「ローデータ」という。）を、市政改革室において当該システムから出力し、アンケート実施希望所属に当該データをメールで送信する方法により行っており、各所属が作成する報告書「調査から分かったこと」には当該ローデータを集計した数値がそのまま記載され、ホームページに掲載されている（当該ローデータが掲載されることもある）。

(2) 本件請求に係る公文書の存否について

本件請求は、市政モニターアンケートに関し公表された「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。

審査請求人は第3の2のとおり、「実施機関は市政モニターアンケートの結果を、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・事業に活用することが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。

この点、調査結果を施策・事業に活用することができると判断した根拠がわかる文書として、市政モニター設置の目的が記載された設置要綱などの規定が考えられるところ、市政改革室によれば、本件請求とは別になされた、同じく市政モニターアンケート調査報告書における分析の記述の根拠の公開を求める旨の請求の決定に際し、審査請求人に当該設置要綱の公開を求めているかを確認したが、当該要綱に記載されている市政モニター設置の目的は抽象的であり、その目的が具体的にどのようなものなのかが書かれた文書等の公開を求めているとの回答を得ているとのことであった。

前記第4のとおり、市政モニターアンケートは市民全体の状況を統計学的に推計できるよう設計されたものではなく、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り、また実際に実施機関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、実施機関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・事業に活用することが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、市政モニターアンケート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、市政モニターアンケートは昭和38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年度及び平成28年度の市政モニターアンケート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 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

令和3年度諮問受理第5号

年 月 日	経 過
令和3年5月13日	諮問書（大阪市水道局長）の受理
令和3年5月17日	調査審議
令和3年6月15日	答申

(参考) 諮問に至る経過

平成30年度諮問受理第50号

年 月 日	経 過
平成31年2月25日	諮問書（大阪市長）の受理
令和2年9月11日	調査審議

令和2年10月2日	審査請求人からの意見書の収受
令和2年10月14日	調査審議
令和2年10月20日	諮問庁（大阪市長）からの資料（大阪市水道局長による弁明書の写し）の収受
令和2年11月11日	調査審議
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4月28日	諮問の取下げ（大阪市長）