

【諮問第239号】

22川情個第96号
平成23年3月8日

川崎市長 阿部 孝夫 様

川崎市情報公開・個人情報保護審査会
会長 鈴木 庸夫

公文書開示請求に対する部分開示処分に係る異議申立てについて（答申）

平成21年12月21日付け21川市地第267号にて諮問のありました公文書開示請求に対する部分開示処分に係る異議申立てについて、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

実施機関川崎市長が部分開示処分を行った文書のうち、不開示とされた以下の部分を開示すべきである。

- (1) 「モデル地区の概況 1－2」及び「カメラ設置検討箇所」
- (2) 「資料 4：システムの概要」のすべて

2 異議申立ての趣旨及び経緯

異議申立人は、平成 21 年 9 月 23 日付けで川崎市情報公開条例（平成 13 年川崎市条例第 1 号。以下「条例」という。）第 7 条第 1 項の規定に基づき、実施機関川崎市長（以下「実施機関」という。）に対して、「今後警察を中心として設置する予定であるとしている『異常行動を検知するカメラ』に関する文書」について公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

実施機関は本件請求に対して、対象公文書を「『警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会』委員への就任に関する伺い文」、「『警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会』第 1 回会合の開催通知」及び「『第 1 回 警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会』資料」であると特定し、「『警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会』委員への就任に関する伺い文」については、平成 21 年 10 月 7 日付けで全部開示処分を行った。

また、「『警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会』第 1 回会合の開催通知」のうち次第内の個人名及び「『第 1 回 警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会』資料」のうちモデル地区の様子写真の一部については条例第 8 条第 1 号に該当、同資料のうち「モデル地区の概況 1－2」及び「カメラ設置検討箇所」に関する情報（以下「カメラ設置検討箇所に関する情報」という。）については条例第 8 条第 3 号及び第 4 号に該当、同資料のうち「資料 4：システムの概要」（以下「システムの概要」という。）については条例第 8 条第 4 号に該当するとして、平成 21 年 10 月 7 日付けで部分開示処分（以下「本件処分」という。）を行った。

異議申立人は、平成 21 年 12 月 6 日付けで、本件処分に対して処分の取消しを求める異議申立てを行った（当審査会諮問第 239 号事件）。

3 異議申立人の主張要旨

平成 21 年 12 月 6 日付け異議申立書、平成 22 年 4 月 17 日付け意見書によれば、異議申立人の主張の概要は、次のとおりである。なお、異議申立人から意見陳述の申し出はなされていない。

- (1) 街頭防犯カメラシステムは、通行人を無差別に撮影するものでプライバ

シーの侵害の度合いが高い。人権侵害を凶る研究に参与している個人名は明らかにされるべきである。研究会の司会者名や発表者名は個人的な性格が強いものとはいえ、生活に与える影響を鑑みても、その研究に参与する個人の氏名は開示することが妥当である。

- (2) モデル地区の様子写真は、写真における被写体の大きさや明瞭性によって識別することができるものもあると思われるが、関係者等がみても識別することができないものも含まれていると思われ、不開示とする理由はない。また、警察がカメラを設置して撮影していることは、公道上の肖像に関わるプライバシー権が実質的に崩壊した状況を示唆しており、カメラの設置行為を黙認している実施機関が個人のプライバシーを根拠に不開示とすることは不当である。
- (3) 街頭防犯カメラシステムは、市民のプライバシーを無差別に著しく侵害するので、市は設置検討箇所について未確定な情報であっても公にすべきである。平成21年12月頃にはカメラの設置工事が行われるようであるが、市は設置検討箇所を不開示としている。市民はカメラ設置前に住居を移転する機会を保障されていない状況にあり、市民のことを全く考えていない処分である。
- (4) 街頭防犯カメラシステムは、市民のプライバシーを無差別に著しく侵害するもので、基本的人権である肖像権に照らし違法である。市が街頭防犯カメラシステムの概要を明らかにしないことは、市民に著しい不安を与えるものである。情報の公開は市民の人権に照らして必要不可欠なものであり、公益上の理由によりシステムの概要を開示することが妥当である。
- (5) 実施機関は不開示情報に該当すべきか否かの判断に当たって、人権の重要性を考慮に入れた上で決定すべきである。

4 実施機関の主張要旨

平成22年2月9日付け処分理由説明書及び同年7月13日実施の口頭による処分理由説明聴取によれば、実施機関の主張の概要は、次のとおりである。

- (1) 不開示とした個人の氏名は、条例第8条第1号に該当し、同号ただし書きのいずれにも当たらないため不開示とした。当該氏名は、研究会の司会者及びシステムの概要の発表者で民間企業の社員の氏名であるなど個人的な性格が強いものであり、個人名を公にすることにより保護される利益と当該氏名の不開示により保護される個人の利益を比較衡量した場合、不開示とすることにより保護される利益が大きいいため不開示としたものである。研究会委員の職、氏名については公にすることが予定されている情

報に当たるものとして開示した。

- (2) モデル地区の様子写真のうち、個人の顔について、特定の個人が識別され得る可能性があるもの又は特定の個人を識別することはできないが個人の権利利益を害するおそれがあるものを条例第8条第1号に該当するものとして不開示とした。個人が識別できるか否かは明確な基準がないため、個人のプライバシーを最大限尊重して不開示としたものである。
- (3) 「カメラ設置検討箇所に関する情報」については、具体的な検討箇所が地図上に示されているが、本件処分時には検討段階であり、未確定な段階で公にすることにより、当該箇所の近隣住民が誤解や憶測に基づき、転居や不動産売買を行うなどの混乱が生じるおそれや、設置場所の地権者との交渉が適正に遂行できないおそれがあると判断し、条例第8条第3号及び第4号に該当するものとして不開示としたものである。
- (4) 「システムの概要」は、公にすることにより検出される異常行動を避けた犯罪や、あえて検出される異常行動をとるといったいたずらが発生するおそれがあり、設置効果の検証を行う本モデル事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため条例第8条第4号に該当するものとして不開示としたものである。

5 審査会の判断

(1) 条例第2条「公文書」性

本件請求の対象となった文書は、警察庁が作成した文書であり、実施機関が関連する研究会の委員として参加し、そこで配布された文書である。条例第2条は「公文書」を、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関が管理しているもの」と定義している。したがって、本件請求の対象となった文書は、実施機関が「取得した文書」であり、「管理しているもの」であるので、開示請求の対象となる「公文書」といえる。

(2) 審査会が考慮する事実

審査会が答申するに当たっては、実施機関による処分時までの事実を踏まえて判断するのが原則である。本件は、本件街頭防犯カメラの試験運用に関して新聞等で報道されていることも重要な判断要素となる。その点で見ると、処分時である平成21年10月7日以前の同年4月16日及び17日に新聞等で報道されている。さらに、街頭防犯カメラシステムは、平

成21年12月22日から試験運用を開始しているが、そのことが同日夕方のテレビのニュースで報道され、翌23日朝刊、24日朝刊の新聞でも報道されている。また、平成22年3月には「警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会 中間とりまとめ」(以下「中間とりまとめ」という。)が公表され、現在も警察庁のホームページにおいて閲覧できる。したがって、本件の場合には、審査会は、答申時までの関連事実も考慮して判断することとする。

(3) 不開示処分の妥当性

ア 『警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会』第1回会合の開催通知」に記された個人名

実施機関は、「個人的な性格が強い」として、民間企業の社員である司会者の氏名及び街頭防犯カメラシステムの概要の説明のために出席している同じ企業に所属する社員の氏名を不開示としている。しかし、本件研究会は、私的なものではない。また、上記2名の出席者は、街頭防犯カメラシステムを共同開発している特定の企業の社員であり、その業務との関係で参加している。したがって、彼らは純然たる個人として参加しているわけではないのであり、「個人的な性格が強い」という実施機関の把握は不適切であり、上記2名の氏名の開示、不開示については、条例の規定に則して検討する必要がある。

条例第8条第1号アは、個人に関する情報であっても、「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」を開示すべきことを求めている。公的な研究会において私人が参加している場合の当該私人の個人情報の開示に関して定める「法令の規定」は、未だ存在しない。また、本件請求で氏名の開示が問題となっている公的な研究会において、それに出席している民間企業の社員の氏名を「公にすることが予定されている」わけでもない。また、そのような場合に、民間企業の社員の氏名を公にすることが「慣行として」確立している、とまでもいえない。したがって、本件処分において民間企業の社員の氏名を不開示とした処分は、妥当である。

イ モデル地区の様子写真における特定個人の識別可能性

写真等における個人に関する画像について、特定の個人が識別されることを避けるために、どのような基準でマスクングするか、ということについての確立した基準は未だ存在しない。本件においては、モデル地区の様子写真として掲載されている写真の中で、後ろ姿の人もマスクングすることの妥当性が問題となる。

モデル地区の様子写真は、そこに写っている個々人に焦点を合わせて撮影されたものではなく、状況を撮影したものである。それゆえに、近くの人の場合には後ろ姿であっても、特定の個人であることの識別可能性をできるだけ少なくするためにマスクングしているものと解される。その限りで、後ろ姿のマスクングも妥当といえる。

ウ 「モデル地区の概況 1-2」及び「カメラ設置検討箇所」に関する情報

実施機関は、「カメラ設置検討箇所に関する情報」を不開示とする理由として、条例第 8 条第 3 号及び第 4 号を挙げている。

条例第 8 条第 3 号によれば、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがある」場合には、公文書を不開示とすることが認められる。条例第 8 条第 4 号では、「次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は不開示とすることができるとして、アからオを例示として挙げている。この 2 つの条文で留意すべきことは、そこで謳われている「おそれ」は抽象的な「おそれ」では不十分であり、具体的な「おそれ」が生ずる蓋然性を実施機関が説明しなければならないことである。しかし、実施機関は「不当な混乱が生じる」と述べるだけで、何が「不当」であり、なぜ「不当」といえるのかについて具体的に述べていないし、そのような混乱が生じる蓋然性についても説明していない。

防犯（監視）カメラの防犯効果の有無に関しては、意見が分かれている。防犯（監視）カメラをめぐっては、警察庁の「中間とりまとめ」でも示されているように、法的課題も存在する。そうであるとすれば、むしろ、市民の間で防犯（監視）カメラの設置に関して議論されることは、必要な事柄といえる。そして、街頭防犯カメラを設置する「カメラ設置検討箇所に関する情報」の開示によって、本件請求に係る公的な研究会での「率直な意見交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれる」具体的な「おそれ」が存在するとはいえない。

実施機関は、「当該箇所の近隣住民が誤解や憶測に基づき、転居や不動産売買を行うなどの混乱が生じるおそれ」を主張する。このことは、条例第 8 条第 4 号イの「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人、指定出資法人若しくは指定管理者の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」に該当すると考えたことを示しているといえよう。しかし、

処分時後も、街頭防犯カメラの50台の設置が決まっているが、その間に街頭防犯カメラ設置予定場所の地権者等との「契約、交渉」において「市又は国…の財産上の利益又は当事者としての地位」が「不当に」害された形跡はない。実施機関の上記の「おそれ」に関する判断は、具体性も蓋然性も欠いており適切とはいえない。

本来、「当該箇所の近隣住民が誤解や憶測」を防ぐためには、むしろ情報の開示が必要である。街頭防犯カメラが設置されることで住環境の評価等への影響をどのように考慮するかは、市民各個人が判断すべき事柄であり、なお一層、市民生活にとって街頭防犯カメラの設置場所に関する情報は必要な情報といえる。現に、警察庁の「中間とりまとめ」によれば、平成21年11月に、警察庁は、モデル地区におけるシステム整備を実施するに当たり、商店街組合、町内会、小中学校、幼稚園、PTA及び教育委員会等に対し説明会を実施している。

実施機関は、「カメラ設置検討箇所に関する情報」を不開示とする理由として、それが未確定情報であることを挙げている。しかし、「中間とりまとめ」によると、街頭防犯カメラを設置する際には、カメラ設置に関する明確な表示をする必要があるとしており、実際に街頭防犯カメラが設置されれば、そこを通行する人は当該カメラの存在を知ることとなる。したがって、現時点において不開示にする意味はない。

処分時である平成21年10月7日以前の同年4月16日及び17日には、川崎駅東口の繁華街に設置されること、そして川崎市内に20台設置されることが新聞等で報道されている。さらに、処分時後に公表されたものであるが、警察庁の「中間とりまとめ」において、地図付きで「モデル地区の範囲」や「モデル地区の特徴」が記載されている。このことは、対象公文書である「カメラ設置検討箇所に関する情報」が条例第8条第3号及び第4号により不開示とする具体的な「おそれ」がなかったことを示している。したがって、「カメラ設置検討箇所に関する情報」は、開示すべきである。

エ 「資料4：システムの概要」

個人の肖像権やプライバシーの権利を侵害する可能性があることから、街頭防犯カメラシステムに関する情報は、可能な限り開示することが求められる。他方で、新しい技術やその内容については、秘密にしておくことが求められることもあろう。

実施機関は、「システムの概要」を不開示とする理由として条例第8条第4号を挙げている。しかし、すでにウで述べたように、実施機関は、ここでも、何に関する「おそれ」があるのかを具体的に説明していない。

警察庁は、「中間とりまとめ」において、全く同一ではないが、システムの概要も公表している。このことは、システムの概要は秘密にしておく必要がないことを示している。

市民が街頭防犯カメラの設置に関して議論するためには、街頭防犯カメラシステムに関するより正確な情報を提供することが必要である。したがって、「システムの概要」についても開示すべきである。

以上の理由により、前記1に記載の審査会の結論のとおり答申する。

川崎市情報公開・個人情報保護審査会（五十音順）

委員	青柳	幸一
委員	植村	京子
委員	小塚	淳子
委員	三浦	大介