

櫃行審第 21 号
平成29年12月22日

櫃原市長 殿

櫃原市行政不服審査会
会長 北岡 秀晃

櫃原市個人情報保護条例第35条及び
櫃原市情報公開条例第17条の規定に基づく諮問について（答申）

平成28年10月11日付け保有個人情報不開示決定処分及び平成29年2月8日付け行政文書公開請求拒否決定処分に係る審査請求事案諮問書（櫃総第6623号）による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

「平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの櫃原市総合プール50mプールにおける監視カメラ記録映像」の保有個人情報不開示決定処分に対する審査請求及び「平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの櫃原市総合プール50mプールにおける監視カメラ記録映像」の行政文書公開請求拒否決定処分に対する審査請求についての諮問

件名：「平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの檀原市総合プール50mプールにおける監視カメラの記録映像」の保有個人情報不開示決定処分に対する審査請求及び「平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの檀原市総合プール50mプールにおける監視カメラの記録映像」の行政文書公開請求拒否決定処分に対する審査請求に関する件

答 申

第1 審査会の結論

「平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの檀原市総合プール50mプールにおける監視カメラの記録映像」の保有個人情報不開示決定処分（以下「不開示決定処分」という。）に対する審査請求及び「平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの檀原市総合プール50mプールにおける監視カメラの記録映像」の行政文書公開請求拒否決定処分（以下「公開請求拒否決定処分」という。）に対する審査請求については、いずれも棄却すべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

第2 事案の概要

審査請求人は、処分庁に対し、次のとおり檀原市個人情報保護条例（平成11年条例第17号。以下「個人情報保護条例」という。）に基づく保有個人情報開示請求と檀原市情報公開条例（平成10年条例第15号。以下「情報公開条例」という。）に基づく行政文書公開請求を行っている。

1 不開示決定処分に係る審査請求事案の経緯

- (1) 審査請求人は、平成28年9月26日、処分庁に対し、〇年〇月〇日〇時頃、檀原市総合プール内の50mプール（以下「本件プール」という。）〇付近で発生した溺水事故（以下「本件溺水事故」という。）の事実を確認するために、個人情報保護条例第15条に基づき下記のとおり保有個人情報開示請求を行った。

記

- ① 平成〇年〇月〇日の監視カメラによる本件プールの様子が記録されている〇時から〇時〇分までの間のビデオ映像。
- ② 審査請求人の〇（以下「溺水者」という。）の本件溺水事故に関する状況報告、対応等に関係する保管文書及び記録写真。
- (2) 処分庁は、〇年〇月〇日、審査請求人に対し、上記開示請求につき個人情報保護条例第17条に基づき、下記のとおり処分を行った。

記

- ① 全部開示
- a 危機事案情報連絡票（第一報）
- b 檀原市運動公園 檀原市総合プール事故報告について
- ② 部分開示
- a 平成〇年〇月〇日付け服務倫理監小枝盟白作成の「プールでの水難事故発生時の発見状況に関する聞き取り内容などについて」

ただし、溺水者以外の第三者の氏名、住所、年齢、生年月日、電話番号を除く情報は開示。

- b 平成○年○月○日付け服務倫理監小枝盟白作成の「プールでの水難事故発生時の発見者からの再度の聞き取りについて」

ただし、溺水者以外の第三者の氏名、住所、年齢を除く情報は開示。

- c 監視カメラ時系列データ（以下「本件画像紙媒体資料」という。）
d 危機事案情報（記録用）
e 櫃原運動公園指定管理者の管理に関する業務報告書平成○年○月分
f 櫃原運動公園指定管理者の管理に関する業務報告書平成○年○月分
g 畿央大学来訪時の対応記録

ただし、c から g までについては、溺水者以外の第三者の氏名を除く情報は開示。

③ 不開示

平成○年○月○日○時○分から○時○分までの櫃原市総合プール50mプールにおける監視カメラの記録映像（以下「本件記録映像」という。）

- (3) 審査請求人は、平成28年11月8日付け審査請求書により、審査庁に対し、処分庁の同年10月11日付け処分のうち、本件記録映像に係る不開示決定処分につき不服であるとして、処分庁の決定の取り消しを求めて審査請求を行った。
- (4) 処分庁は、平成28年11月25日、審査庁に対し、弁明書を提出した。
- (5) 処分庁は、平成28年12月7日、審査請求人に対し、「櫃原市総合プール（50mプール）事故状況概要図」（以下「本件事故状況概要図」という。）、「監視カメラ記録映像に基づく追加画像」を提供した。
- (6) 審査請求人は、平成28年12月10日付けの反論書を、審査庁に提出した。
- (7) 処分庁は、平成29年1月20日、審査請求人の反論を受けて、同人に対し、櫃ス推第9982号の2により行った従前の保有個人情報不開示決定の一部を取り消し、溺水者の特定ができる審査請求人の求めに応じた特定の時間内の第三者に関する情報ではないものの、第三者に関する情報と技術的に容易には分離できない情報を除いた本件記録映像を追加開示する決定処分（以下「本件処分1」という。）を行った。
- (8) 処分庁は、平成29年1月25日、審査請求人に対し、同月20日付け追加通知書（櫃ス推第721号）で通知したとおり、下記情報の開示を実施した。

記

平成○年○月○日、○時○分から○時○分までの本件プールにおける本件記録映像のうち、溺水者を特定することができる○時○分○秒から○時○分○秒までの時間帯の記録映像で、かつ溺水者以外の第三者に関する情報（第三者に関する情報ではないものの、第三者に関する情報と技術的に容易には分離できない情報を含む。）を区分して除いた部分

- (9) 審査庁は、平成29年2月2日、審査請求人に対し、前記追加の開示後も審査請求を維持するか否かの回答を求めた。審査請求人は、審査庁に対し、審査請求を維持する旨の回答書を同月14日付けで提出した。

- (10) 処分庁は、平成29年3月3日、審査庁に対し、再弁明書を提出した。
- (11) 審査請求人は、平成29年3月13日付けの再反論書を、審査庁に提出した。

2 公開請求拒否決定処分に係る審査請求事案の経緯

- (1) 審査請求人は、平成29年1月25日、処分庁に対し、情報公開条例第5条に基づき処分庁が保有する本件溺水事故に関する平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの本件記録映像の行政文書の公開請求を行った。
- (2) 処分庁は、平成29年2月8日、上記行政文書公開請求につき、公開請求拒否決定処分（以下「本件処分2」という。）を行った。
- (3) 審査請求人は、平成29年3月13日付け審査請求書により、本件処分2に不服があるとして、審査庁に対し、処分庁の決定の取り消しを求めて審査請求を行った。

3 不開示決定処分に係る審査請求事案と公開請求拒否決定処分に係る審査請求事案の併合

- (1) 審査庁は、平成29年3月16日、本件処分1に係る審査請求事案と本件処分2に係る審査請求事案を併合し審理することとし、審査請求人に通知した。
- (2) 処分庁は、本件処分2に係る審査請求事案について、平成29年3月31日、審査庁に対し、弁明書を提出した。
- (3) 審査請求人は、平成29年4月13日付けの再反論書を審査庁に提出した。
- (4) 審査庁は、平成29年4月19日、口頭意見陳述の期日を設け、審査請求人から審査請求に係る事件に関する意見を聴取した。

第3 審査関係人の主張

1 審査請求人の主張の要旨

- 「本件処分1を取り消す」との裁決を求める。
- 「本件処分2を取り消す」との裁決を求める。

2 審査請求人の主張

本件処分1及び本件処分2に対する審査請求人の主張は、審査請求書、反論書、回答書、再反論書及び平成29年4月19日実施の口頭意見陳述において述べた意見であり、その要旨は下記のとおりである。

記

- (1) 審査請求人は、溺水者の〇であり、事故当時の監視カメラの映像には、〇の最後の姿が映っており、審査請求人が事故の状況を確認できないことは承服しかねる。
- (2) 処分庁が主張する「本人以外の個人の権利利益を害する」ことは絶対にしないと誓約するので、個人情報保護条例第18条に定める、裁量的開示により開示・視聴できるよう強く希望する。
- (3) 弁明書によると、「視聴には専用ソフトを必要とし、当該視聴ソフトは不開示部

分と開示部分を区分する機能を備えておらず、既存プログラムにおいて両者を技術的に分離することもできない。加えて、再生機器の操作等によって不開示情報を除いて視聴することも困難であり、両者を分離するためには、専門業者に委託したり、新たなプログラムを導入するなど多額の経費や時間等を必要とし、不開示部分と開示部分を容易かつ合理的に分離することができるとは言えず、本件情報の不開示を決定するに至った」としているが、溺水者の行動範囲は○に限られ、監視カメラ2台は定点録画しており、開示部分と不開示部分を分離することは容易である。多額の経費や時間を要しない方法として、○をくりぬき加工した厚紙等で覆い不開示部分を見えなくして部分開示することが可能である。さらに、画像を分離・マスキングするプログラムは多数存在し、かつ安価であり、その導入に要する費用を負担する用意がある。

- (4) 処分庁から提供された保有文書の写し等の情報に基づき様々な角度から検証した結果、本件溺水事故発生前後の対応等に関しては、プール運営管理上の「安全配慮義務違反」があったのではないかという疑念が生じてきた。その疑念を払拭するためには、紙媒体資料だけでは納得できず、溺水者が死に至った真実と向き合いそこで何が起きていたのか、その最後の姿が映されている映像を、○として、○としてどうしても視聴し事実を確認したい。
- (5) 溺水者の死亡事故の経緯の説明の求めに対し、処分庁は個人情報保護条例に基づく開示請求をするように案内したこと自体が誤りである。檀原市の保有施設において死亡重大事故が発生したのであり、高度な行政判断による行政サービスの一環として記録映像を遺族に視聴させ事故の経緯を説明することは当然実施すべき責務である。
- (6) 本件処分2によると情報公開条例第6条第1項第2号を公開請求拒否の理由としているが、プール管理業務の関係者は同条例第6条第1項第2号に定める「法人その他の団体」であり、同号ただし書「当該法人等又は当該個人の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危惧又は財産若しくは生活の侵害から保護するため、公開することがより必要であると認められるもの」に該当し、また、本件溺水事故の原因究明と再発防止の観点から、同条例第6条第2項に定める、公益上の理由に該当することから公開するべきである。
- (7) 檀原市スポーツ協会から委託された民間業者については、「その他の団体」であり「法人等」の「等」に該当すると解するべきである。
- (8) 本件プールにおいては、2年連続死亡事故が発生しており、著しく不当な事業活動によって、将来生じる支障から市民生活を保護するために公にすることが認められる情報であることから、「当該法人等の事業活動によって生じる危害から現実には人の生命等を保護する緊急性、または将来にこれらが侵害される高い蓋然性があると認められるものにはない。」とする弁明は誤りである。
- (9) 弁明書では「本件情報は、情報公開条例第6条第1項第1号の規定に該当する情報が含まれるものである」と述べているが、本件情報は、同条例第6条第1項第1号ただし書エに該当すると判断するべきである。同様に、個人情報保護条例第16条第2号ただし書イ並びに同条例第16条第3号ただし書に該当すると判

断すべきである。

- (10) 弁明書では「監視カメラは、施設の管理、利用状況の把握、犯罪防止を目的に設置しており」と述べているが行政文書公開請求により公開された文書には、そのような設置目的は記載されていない。奈良県が実施した近隣公営プールの監視カメラ設置状況調査において、多くの自治体が設置目的を「説明責任を果たすため」と回答しており、また、当該調査文書発出元である奈良県の回答記載例にも「説明責任を果たすため」と明記されている。つまり、監視カメラ設置目的は、「施設の管理、利用状況の把握、犯罪防止と共に説明責任を果たすため」であると規定することが合理的である。よって、本件情報は、死亡重大事故の説明責任を果たすため公にすることが定められた情報として、情報公開条例第6条第1項第1号ただし書アに該当し、公開しない情報から除かれるものである。
- (11) 当該ビデオに記録されている映像は不鮮明であり、○や本人であっても顔を識別することは困難である。その情報を開示することによる本人の「生命、身体、健康、財産または生活の保護」といった利益が、不開示とすることで保護される第三者の利益とを比較衡量して優越しないと判断する基準や根拠が示されていない。
- (12) 不開示情報を区分するための専門業者への委託や新たなプログラムを導入したりするための経費について、調査や見積もりなどがされていないにもかかわらず、弁明書では「検討した」と記載しており、○の辛い心情を無視した、行政機関としてあまりにも理不尽な対応である。情報公開条例第6条第2項及び同条例第12条により、実施機関の高度な行政判断により裁量開示を実施するべきである。
- (13) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律を所管している総務省行政管理局に照会したところ、「条例解釈権は各自治体によるものであるが、・・・あえて申し上げるとすれば①本来、生存している人が請求できる制度である。なぜ、死亡重大事故が発生したような状況で、そのように対応されているのか不明である。②市が保有する施設において死亡したのであれば、遺族に対する重大事故の説明として、行政サービスで対応すべき内容ではないか」との意見であった。そのため、個人情報保護条例に基づく保有個人情報開示請求の案内手続き自体に誤りがあると考ええる。高度な行政判断による行政サービスの一環として保有している記録映像を遺族に視聴させ、事故発生の状況やその後の救助活動等の経緯を説明することは行政として当然実施すべき責務である。また、このことは個人情報保護条例第18条で定める「裁量開示」に該当し、社会通念上広く市民の理解を得ることに異論はないものと考ええる。
- (14) 橿原市による事故後の対応について、納得できないことから、損害賠償請求することを検討している。損害賠償請求を行うにあたっては、法令等に違反している事実や業務等における過失を証明する必要がある、適用する証拠等が真実であることを慎重に検討しなければならない。とりわけ「監視カメラ時系列データ」、「監視カメラ時系列データに基づく画像」、「監視カメラ記録映像に基づく追加画像」、「50mプールにおける事故発生当時の利用者数について」、「橿原市総合プ

ール（50mプール）事故状況概要図」については、本件記録映像を基に作成された重要な証拠となるものである。しかしながら、これらの映像には、データ作成者の推測等不明瞭な部分が含まれている。時系列データに出ていない情報があるのではないかと、間違っただ情報が記載されているのではないかと疑義がある。

- (15) 監視カメラは、施設の管理、利用状況の把握、犯罪防止を目的に設置しているとしているが、これまで開示された文書には設置目的は記載されていない。奈良県が実施した近隣公営プールの監視カメラ設置状況調査において、多くの自治体が設置目的を「説明責任を果たすため」と回答しており、また、当該調査文書の回答記載例にも「説明責任を果たすため」と明記されている。つまり、監視カメラの設置目的は、「施設の管理」、「利用状況の把握」、「犯罪防止」とともに、「説明責任を果たすためである」と規定することが合理的であり、市民に対する説明責任義務を有する行政の実態に即したものである。死亡重大事故の説明責任を果たすために公開することが定められた情報として、情報公開条例第6条第1項第1号ただし書アに該当し、公開しない情報から除かれる。

3 処分庁の主張の要旨

本件処分1について、「本件審査請求を棄却する。」との裁決が妥当である。
本件処分2について、「本件審査請求を棄却する。」との裁決が妥当である。

4 処分庁の主張理由

(1) 本件処分1についての審査請求に対する処分庁の主張理由

- ① 審査請求人が溺水者の○であることは認める。

個人情報保護条例に基づき本件溺水事故の状況を確認する権利が親にあるとの主張は争う。同条例で開示が認められている限りでの権利であり、無制限・無制約の権利ではない。

- ② 審査請求人の本件記録映像にかかる本件プール管理の情報が個人情報保護条例第16条第1項第3号ただし書の法人等の事業活動が原因となって人の生命などに及ぶ危害から保護するために開示する必要のある情報に該当するとの主張は否認し争う。

- ③ 本件記録映像が固定監視カメラで記録された画像データであることは認める。

しかし、本件記録映像は、いずれも溺水者以外の多数の第三者に関する情報が記録されており、これらの情報は当該第三者の知人であれば特定の個人を識別することができる情報であるため、個人の権利利益を害するおそれがあることから、個人情報保護条例第16条第2号に該当する情報であるため、開示することはできない。

また、開示できる部分と不開示部分との画像データ分離が容易であるとの主張は否認し争う。

パソコンなどの画面を半透明の被覆物で覆い、その濃淡により第三者の容姿などを特定できなくなる状態を作出できたとしても、第三者に関する情報を画面上で認識できる限り、同条例第16条第2号に該当する情報であることに変

わりなく、開示することはできない。また、「全体をぼかした状態にすること」は、溺水者の個人情報も同様にぼかした状態で開示することになるが、このような方法による開示を行うことは同条例を制定した趣旨に反する。

- ④ 本件溺水事故が市保有施設において発生した死亡重大事故であり、檀原市は遺族に対して事故の経緯を説明する義務があることを認め、個人情報保護条例で許される範囲内でできる限り事故の経緯を説明している。

また、同条例は裁量開示を定めているが、本件溺水事故が条例所定の裁量開示に該当する事例に該当することは否認し争う。

(2) 本件処分2についての審査請求に対する処分庁の主張理由

- ① 本件記録映像は、情報公開条例第6条第1項第1号の個人識別情報に該当し、公開することはできない。
- ② 本件プール管理の関係者は、情報公開条例第6条第1項第1号ただし書ウの公務員等に該当せず、また本件記録映像は公務員の職務遂行情報にも該当しない。
- ③ 審査請求人の本件記録映像にかかる本件プール管理の情報が情報公開条例第6条第1項第2号ただし書の法人等の事業活動が原因となって人の生命などに及ぶ危害から保護するために公開する必要のある情報に該当するとの主張は否認し争う。

- ④ 公開すべき公益上の理由の存在は否認し争う。

本件記録映像には、情報公開条例により保護すべき個人識別情報が含まれており、個人識別情報を公開しないことによって保護されているプライバシー権に優越する利益が公開によって得られることはない。

- ⑤ 処分庁が個人情報保護条例に基づく開示請求を審査請求人に案内したのは、死者の個人情報も生存する遺族の個人情報に該当する場合があり、本件はこれに該当するからである。また、情報公開条例に基づく行政文書公開請求の場合、請求者自身の個人情報も非公開情報に該当することから、本件の場合、溺水者の遺族である審査請求人が同条例に基づき溺水者の情報の公開請求をしても個人識別情報に該当し、溺水者の個人情報も公開しない。

そこで、処分庁が、審査請求人に対し、溺水者の個人情報を開示できるように個人情報保護条例に基づく保有個人情報開示請求を案内したことは妥当である。

第4 審査庁の諮問に係る判断

1 審査庁が諮問の趣旨に記載する内容の答申を求める理由

- (1) 監視カメラで撮影した映像を何人に対しても平等に公開することを定めた法令等は存在しないため、個人情報保護条例第16条第2号ただし書ア及び情報公開条例第6条第1項第1号ただし書アを適用せず開示しないとの処分庁の判断には権限の濫用又は逸脱を認めることはできず、またその判断も妥当である。
- (2) 本件記録映像には、プールを利用している不特定多数の老若男女の水着などを着用した身体的特徴が記録されており、このような身体的特徴は極めて慎重に取

り扱われるべきセンシティブ情報であることから、個人情報保護条例第16条第2号ただし書イ、また情報公開条例第6条第1項第1号ただし書エを適用して開示までする必要性はないとした処分庁の判断には権限の濫用又は逸脱を認めることはできず、またその判断も妥当である。

- (3) 本件プールは檀原市から指定管理者として公益社団法人檀原市スポーツ協会に対し、管理を委託している施設であり、本件プール管理の関係者は檀原市スポーツ協会及び檀原市スポーツ協会から再委託を受けた株式会社クリタスが採用した者であり、檀原市が公務員として任用した者ではないから、個人情報保護条例第16条第2号ウ、または情報公開条例第6条第1項ウを適用して開示しないとした処分庁の判断には権限の濫用又は逸脱を認めることはできず、またその判断も妥当である。

2 部分開示等について

審査請求人は、本件記録映像から第三者の映像を分離しマスキングなどの画像処理を行うことが可能であり、このような画像処理をした部分を部分開示すべきと主張している。個人情報保護条例及び情報公開条例にいう「容易に」分離できる場合とは、対象文書のどの部分が不開示情報に該当するかの区別が困難な場合だけでなく、区別は容易であるがその部分の分離は実施機関が保有個人情報開示請求権等を行使されたときに保有する能力から技術的に困難な場合、実施機関の部分開示義務が免除されることを規定したものと解される。また個人情報保護条例においては延長期間を含めて60日以内、情報公開条例においては延長期間を含めて30日以内に非公開情報と公開情報とを区分できない場合は、「容易に区分して非公開情報を除くことができる」場合に該当しないと解するのが相当である。

以上のとおり、本件につき、処分庁の保有個人情報を部分開示すべき場合に該当しないと判断するには権限の濫用又は逸脱を認めることはできず、またその判断も妥当である。

3 裁量開示等について

個人情報保護条例第18条は、実施機関が保有個人情報を裁量的に開示することができる旨を定めている。しかし、同条例第18条は、実施機関が無限定・無制約に裁量開示することを認めているわけではなく、保有個人情報を裁量開示できる場合を「個人の権利利益を保護するため特に必要があると認める」場合に限定しており、そしてその判断につき実施機関に大きな裁量権を認めていることから、実施機関の裁量権の行使が一見して明白に濫用又は逸脱していると認められる場合を除き、実施機関の判断は最大限に尊重することが予定されている。

本件の場合、審査請求人は、本件記録映像を開示すべき理由として、溺水者以外の「個人の権利利益を害する行為をしない」と誓約するとともに、本件記録映像は、溺水者の溺死の原因を調査しその原因と責任の所在を明らかにし、原因のある者に対し、不法行為責任を追及するためには必要不可欠な情報であり、開示する特別の必要性が存在していると主張している。

しかし、同条例が制定された目的は「個人の尊厳の確保を基調として、個人情報の適正な取扱いに関し、必要な事項を定めることにより、実施機関が保有する個人情報の開示等を求める個人の権利を明らかにするとともに、市民の基本的な人権を擁護し、もって市政の公正かつ適正な運営を資する」ことにあり、不法行為責任を追及するために必要不可欠な情報を開示することをその目的としていないため、不法行為責任を追及するための証拠保全の必要性の存在をもって「特に」必要があると認めることはできない。

また、本件溺水事故は水泳中に発生した事故であるところ、発生した場所が公益財団法人日本水泳連盟公認の50mプールであることから、本件プールの構造的欠陥が原因となって発生した溺水事故と認めることは困難であり、審査請求人からも本件プールに構造的欠陥が存在している旨の主張はなく、あるのは本件プール監視員の不十分な監視活動の主張であるところ、本件プール監視員の本件溺水事故発生の前後の行動は、平成28年12月7日、処分庁から審査請求人に提供された本件事故状況概要図から把握できるものであり、本件プール監視員の行動を本件記録映像により確認する必要性は乏しい。

審査請求人は溺水者以外の「個人の権利利益を害する行為をしない」と誓約し、かつ本件記録映像が不鮮明であり個人の特定が困難であることから、個人の権利・利益を侵害する可能性がないと主張している。

しかし、同条例が裁量開示を認めるのは、本来、不開示情報に該当するが、開示することに当該保護すべき利益を上回る公益上の必要性があると認められる場合であり、審査請求人が主張する「個人の権利利益を害する行為をしないと誓約する」場合は裁量開示の必要性がある場合に該当しないのであり、審査請求人のこの誓約によっても同条例第18条の審査請求人の権利利益を保護するために裁量開示をする「特に」必要がある場合と認めることはできない。

以上から、本件記録映像を裁量開示する「個人の権利利益を保護するため特に必要があると認める」事情が存在していると認めることはできないのであり、また、処分庁が本件記録映像に代替する情報として本件画像紙媒体資料及び本件事故状況概要図を開示し、そして本件記録映像の一部開示を行い、審査請求人の要求にできる限り応えて、法規で認められる範囲内でできる限り説明責任を果たそうとしていることを勘案すると、処分庁の本件記録映像を裁量開示しないと判断は相当であり、また、その権限の行使につき一見して明白に濫用または逸脱を認めることはできない。

したがって、処分庁の同条例第18条を適用して本件記録映像を裁量的に開示することはできないとの判断は妥当である。

以上から、本件記録映像は、同条例第16条第2号に該当する不開示情報であり、例外的に裁量開示することができる同条例第18条にも該当しない。

4 公益上の理由による情報公開について

審査請求人の主張は、本件プール管理の情報は、情報公開条例第6条第1項第2号ただし書イに該当する情報であり、本件プールで2年連続して溺死事故が発生し

ており、溺死事故の再発防止という公益上の理由があるから本件記録映像を公開すべきであるというものである。

同条例が公益上の理由に基づき非公開の情報を公開できる場合は、単に「公開する必要がある」場合ではなく、「公開することがより必要であると認められる」場合であるから、本件記録映像が「公開することがより必要」な情報に該当するか否かが問題となる。

確かに、櫃原運動公園内のプールでは、溺死事故が2年連続で発生している。しかし、本件溺水事故と1年前に発生した溺死事故の発生場所は異なり、また溺水者（1年前の事故の当事者は、当時小学1年生）の年齢も異なっているため、その溺水の原因もそれぞれ異なっている可能性が高い。そのため、本件記録映像を開示しても本件溺水事故の原因を究明できる可能性は低く、溺死事故の再発防止のために公開することが「より」必要と認められる情報には該当しないと言わざるを得ない。

したがって、プライバシー権を中核とする、個人情報非公開とする利益よりも本件記録映像を公開することにより溺死事故の再発を防止するという優越する利益があるとまで認めることはできず、公開すべき公益上の理由があると認めることはできない。

5 結論

よって、審査庁は、当審査会に対し、審査請求人の本件各審査請求はいずれも棄却すべきであるとの答申を求める。

第5 当審査会の判断の理由

1 審査請求に係る手続きの適性について

本件審査請求等について、審理手続は適正に行われたものと認められる。

なお、審査庁からの諮問の趣旨としては、諮問書にあるとおりであるが、この答申に伴う当審査会としての審議においては、この諮問の趣旨にとらわれることなく、公正かつ適正に判断を行った。

2 本件処分1に係る審査会の判断

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は、平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの本件プールの様子が記録されているビデオ映像であり、平成〇年〇月〇日〇時頃、本件プール〇で発生した溺水事故当時の様子が記録されている。

処分庁は、本件対象文書について、前記「第2 事案の概要 1 不開示決定処分に係る審査請求事案の経緯 (2)」に記載されているとおりの処分を行ったところ、本件審査請求がなされた。処分庁は本件処分1を妥当としていることから、審査庁にて審理手続が行われた。審理手続の結果、処分庁の判断は妥当であるとの結論となり、審査庁は、当審査会に対し、「審査請求人の本件各審査請求は、いずれも棄却すべきである。」として諮問した。

当審査会は、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、その不開示の情報の該当

性について検討する。

(2) 個人情報保護条例第16条第2号該当性について

個人情報保護条例第16条第2号は、開示請求者以外の個人情報又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるものは、ただし書に掲げる情報を除き開示できないものと定めている。

本件記録映像は、榎原運動公園指定管理者が委託するプール管理業務の関係者や大学関係者、一般のプールの利用者といったような溺水者以外の多数の第三者に関する情報が記録されている。当審査会にて本件記録映像を見分したところ、審査請求人が指摘しているとおおり、不鮮明な部分が多く、顔だけで個人を特定することは容易ではない。しかし、本件記録映像からは、身体的特徴、水着等を識別することについては可能であり、映像に映っている者の知人であれば、日時及び場所などの情報と照合することで個人を特定することが可能である。

よって、本件記録映像に記録されている第三者に関する情報は、開示請求者以外の個人情報にあたるため、同条例第16条第2号に該当する。

(3) 個人情報保護条例第16条第2号ただし書ア該当性について

個人情報保護条例第16条第2号の例外事由にあたるただし書アは、法令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報である。

「法令等の規定」については、前記「第4 審査庁の諮問に係る判断 1 審査庁が諮問の趣旨に記載する内容の答申を求める理由(1)」に記載されている内容と同旨であり、本件記録映像を開示することを定めた法令等は存在しないため、該当しない。

「慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」について、審査請求人は、奈良県が実施した近隣公営プールの監視カメラ設置状況調査において、多くの自治体が、監視カメラの設置目的として「説明責任を果たすため」と回答しており、回答記載例にも「説明責任を果たすため」と明記されているので、設置目的として、「説明責任を果たす」ことを規定するのが合理的であり、市民に対する説明責任義務を有すると主張している。それに対して、処分庁は、榎原市においては、プールを管理するための目的で監視カメラを設置しており、説明責任を果たすことを目的にはしていないと主張している。

「慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」とは、当該情報が現に公衆が知り得る状態に置かれている情報である。「慣行として開示請求者が知ることが予定されている情報」とは、将来的に公にする予定の下に保有されている情報である。榎原市においては、処分庁の主張によると説明責任を果たすことを目的としていないが、奈良県下には、説明責任を果たすことを目的にしている自治体も存在する。これらの自治体においては、説明責任を果たすため、一定の情報について公にすることを前提に映像を収集していることが想定される。しかし、記録映像内には不特定多数の個人情報が存在し、これら全ての個人情報を例外的に公にすることが想定されているわけではない。

よって、本件記録映像について、同条例第16条第2号ただし書アに該当するとまでは言えない。

しかし、本件プールの監視カメラについては、橿原市スポーツ協会によって設置されているため、橿原市においてはその設置目的等も含めて定められる運用規程が存在していない。また、監視カメラを設置している橿原市スポーツ協会においても同様の規程は定められていない。そのため、法令等により設置目的が明確にされておらず、処分庁が設置理由として説明しているプールの管理のためという目的以外については明確ではない。これについて、監視カメラにより個人情報を収集している以上、橿原市スポーツ協会においても、市の条例に準拠した形で監視カメラの設置・運用規程を定めておくことが望ましいということを、付帯意見として申し添える。

(4) 個人情報保護条例第16条第2号ただし書イ該当性

個人情報保護条例第16条第2号の例外事由にあたるただし書イは、人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することが必要であると認められる情報であり、現実には人の生命、身体、健康、財産又は生活に被害が発生している場合、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合といった、一般的な予防の観点において個人情報が開示されることを想定している。

本件記録映像を公にすることが、予防的な観点から現在及び将来における被害を予防するものであるとまでは言えないため、同条例第16条第2号ただし書イに該当するとまでは言えない。

(5) 個人情報保護条例第16条第2号ただし書ウ該当性

個人情報保護条例第16条第2号の例外事由にあたるただし書ウは、当該個人が公務員等である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報である場合のことである。

前記「第4 審査庁の諮問に係る判断 1 審査庁が諮問の趣旨に記載する内容の答申を求める理由(3)」に記載されている内容のうち、本件記録映像に映っている橿原市スポーツ協会及び橿原市スポーツ協会から再委託を受けたクリタスが採用したのものについては、同旨であり、ただし書ウ中の公務員等についての括弧書内において想定されている公務員の定義にもあたらないため、ただし書ウには該当しない。

ただし、本件記録映像に映っている橿原市スポーツ協会の職員のうち、橿原市が任用し、橿原市スポーツ協会にて従事している職員については、ただし書ウに該当する。

また、本件記録映像に映っている消防署職員については、ただし書ウ中の公務員等についての括弧書内において想定されている公務員の定義にあてはまるため、ただし書ウに該当する。

(6) 個人情報保護条例第17条第1項について

個人情報保護条例第17条第1項は、開示請求に係る保有個人情報が不開示情報とそれ以外の情報とからなる場合において、これらの情報を容易に、かつ、開示請求の趣旨を損なわない程度に合理的に分離できるときは、可能な限り分離し、

不開示情報に該当する部分を除いて開示しなければならないことを定めている。

当審査会の判断は、前記「第4 審査庁の諮問に係る判断 2 部分開示について」に記載されている内容のうち、同条例第17条の解釈については同旨であり、本件記録映像のように、不開示情報の部分のみを削除やマスキング処理することが、実施機関が保有している既存のプログラムで行うことができない場合は「容易に」分離できる場合に該当しない。審査請求人が主張するように、新たな画像データ処理プログラムを用いて編集することになると、画像データ処理費用、技術が必要となり、処分庁の現状の技術や能力では難しい。また、審査請求人は、映像画面をガラスなどの半透明な物で覆うことにより開示することも可能であるとの主張もしているが、前記「第4 審査庁の諮問に係る判断 2 部分開示等について」の要旨のとおり、個人情報の適正な取扱いを規定する同条例の趣旨と相容れない開示方法となるため、同条例上における開示手段としては妥当なものではない。

また、審査請求人より、画像を分離・マスキングするプログラムの導入に要する費用を負担する用意があるとの主張もあるが、情報公開条例及び個人情報保護条例における制度上、請求人の負担によってマスキングの手段を導入することは想定されていない。

よって、前記「第5 当審査会の判断の理由 2 本件処分1に係る審査会の判断(5)」において個人情報保護条例第16条第2号ただし書ウに該当するとした情報についても「容易に」分離できる場合に該当しない。

(7) 個人情報保護条例第18条該当性について

個人情報保護条例第18条は、開示請求に係る保有個人情報に不開示情報が含まれている場合であっても、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示することができるものである。

審査庁の判断理由において、個人情報保護条例は、不法行為責任を追及するために必要不可欠な情報を開示することをその目的としていないため、不法行為責任の追及をするための証拠保全の必要性の存在をもって「特に」必要があると認めるとはできないとしている。しかし、不法行為責任の追及等についても、権利の救済という観点から、その権利を保護するために特に必要であると認められる場合はあり得るので、不法行為責任追及のための証拠保全の必要性であることをもって直ちに「特に」必要があると認めるとまでは言えない。

審査請求人は、橿原市の事故後の対応について、納得できないことから損害賠償請求を検討していること、また、損害賠償請求を行うにあたっては、非常に慎重な事実に基づく立証責任を求められるが、現状の開示されている行政文書だけでは不明瞭な部分もあり、正確性に乏しいということを主張している。審査請求人が主張するように、開示されている文書の中には、データ作成者が推測した内容が含まれていると記載されている資料もある。しかし、管理責任の問題を追及するかどうかを判断するため必要な資料については、「監視カメラ時系列データ」「監視カメラ時系列データに基づく画像」「本件事故状況概要図」など一定の行政

文書が処分庁から開示されていること、裁判手続においても証拠収集の手続が利用可能であること等に鑑みれば、損害賠償請求権を行使するか否かを検討するために必要な資料は、現状においても相当程度審査請求人のもとにあるものと認められる。

同条例第18条において、本来保護されるべき不開示情報を開示するにあたっては、個人の権利利益を保護するため、「特に」必要があるということが要件になっており、上記の内容と、本来保護されるべき不開示情報とを比較考量するに、「特に」必要があるとまでは言えない。よって同条例第18条には該当しない。

3 本件処分2に係る審査会の判断

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は、平成〇年〇月〇日〇時〇分から〇時〇分までの本件プールの様子が記録されているビデオ映像であり、平成〇年〇月〇日〇時頃、本件プール〇付近で発生した溺水事故当時の様子が記録されている。

処分庁は、本件対象文書について、前記「第2 事案の概要 2 公開請求拒否決定処分に係る審査請求事案の経緯(2)」に記載されているとおりの処分を行ったところ、本件審査請求がなされた。処分庁は本件処分を妥当としていることから、審査庁にて審理手続が行われた。審理手続の結果、処分庁の判断は妥当であるとの結論となり、審査庁は、当審査会に対し、「審査請求人の本件各審査請求は、いずれも棄却すべきである。」として諮問した。

当審査会は、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、その非公開の情報の該当性について検討する。

(2) 情報公開条例第6条第1項第1号該当性について

情報公開条例第6条第1項第1号は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は他の情報と照合することにより識別され得るものは、ただし書に定める情報を除き、原則として公開しないと定めるものである。審査会の判断は、前記「第5 当審査会の判断の理由 2 本件処分1に係る審査会の判断(2)」における個人情報保護条例第16条第2号の判断と同旨の内容であり、溺水者以外の第三者の個人情報については、個人を識別することができる情報に該当する。

また、情報公開条例第5条に定めるとおり、何人も行政文書の公開請求をすることができることから、非公開事由の検討にあたり、公開請求者が誰であるかは考慮されない。よって、溺水者の個人情報についても同様に、同条例第6条第1項第1号に該当する。

(3) 情報公開条例第6条第1項第1号ただし書ア及びただし書イ該当性について

情報公開条例第6条第1項第1号ただし書アは、法令又は条例等の規定により閲覧することができると思われる情報であり、ただし書イは、公表することを目的として作成し、又は取得した情報である。

審査会の判断としては、前記「第5 当審査会の判断の理由 2 本件処分1に係る審査会の判断(3)」における個人情報保護条例第16条第2号ただし書ア

該当性の判断と同旨であり、情報公開条例第6条第1項第1号ただし書ア及びイに該当するとまでは言えない。

(4) 情報公開条例第6条第1項第1号ただし書エ該当性について

情報公開条例第6条第1項第1号ただし書エは、「人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、公開することがより必要であると認められる情報」である。

審査会の判断は、前記「第5 当審査会の判断の理由 2 本件処分1に係る審査会の判断(4)」における個人情報保護条例第16条第2号ただし書イ該当性の判断と同旨の内容であり、該当しない。

(5) 情報公開条例第6条第1項第1号ただし書ウ該当性について

情報公開条例第6条第1項第1号ただし書ウは、「公務員等の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の職に関する情報」である。

審査会の判断は、前記「第5 当審査会の判断の理由 2 本件処分1に係る審査会の判断(5)」における個人情報保護条例第16条第2号ただし書ウ該当性の判断と同旨の内容であり、消防署職員及び檀原市が任用しており、檀原市スポーツ協会に従事している職員については、ただし書ウに該当する。

しかし、前記「第5 当審査会の判断の理由 2 本件処分1に係る審査会の判断(6)」における個人情報保護条例第17条についての判断に記載されている内容のとおり、情報公開条例第7条における「容易に」区分して除くことができるときには該当しない。

(6) 情報公開条例第6条第1項第2号ただし書該当性について

情報公開条例第6条第1項第2号ただし書は、「当該法人等又は当該個人の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危害又は財産若しくは生活の侵害から保護するため、公開することがより必要であると認められるもの」である。

審査会の判断は、「第4 審査庁の諮問に係る判断 4 公益上の理由による情報開示について」中の情報公開条例第6条第1項第2号ただし書に関する記載と同旨の内容であり、公開することが「より」必要であるとまでは言えないため、該当しない。

(7) 情報公開条例第6条第2項について

情報公開条例第6条第2項は、公開請求に係る行政文書に前項各号に掲げる非公開の情報が記録されている場合において、同項の規定により非公開として保護される利益に優越する公益上の理由があると認めるときは、同項の規定にかかわらず、公開請求者に対し、当該行政文書を公開することができるものである。

審査会の判断は、前記「第4 審査庁の諮問に係る判断 4 公益上の理由による情報公開について」と同旨の内容であり、個人情報非公開とする利益を上回る本件記録映像を公開することにより溺水事故の再発を防止するという利益があるとまで認められない。

よって、同条例第6条第2項には該当しない。

- 4 処分庁が、死亡事故に関する溺水者の個人情報開示につき、情報公開条例に基づく行政文書公開請求ではなく、個人情報保護条例に基づく保有個人情報開示請求を案内したことは法律の趣旨に反するとの審査請求人の主張について

審査請求人は、「死亡事故の経緯についての説明を求める審査請求人に対して、櫃原市が個人情報保護条例に基づく開示請求をするよう説明したことは間違いである。個人情報保護法は、生存している個人を対象とした法律であり、死亡した本人に代わって遺族に請求させるということ自体が、本来の法律の趣旨に反するものである。」と主張している。

審査請求人が主張しているとおり、個人情報保護法第2条の「個人情報」の定義においては、生存する個人に関する情報に限っている。しかし、個人情報保護法制における地方公共団体の位置付けは、個人情報保護法第5条「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」及び第11条第1項「地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」と規定されており、地方公共団体の保有する個人情報については、自主性・自立性を尊重され、それぞれの条例により規定されることになっている。そのため、概ねの規定内容は共通しているが、区域の特性に応じて、個人情報の定義について、いくつか差異が存在し、死者に関する情報を含むか含まないかという点では、条例の規定内容に差異があり、行政機関の個人情報保護法に準拠する形で生存する個人に関する情報に限っている地方公共団体と、個人情報に死者の情報を含む地方公共団体が存在する。

櫃原市においては、個人情報保護条例第2条第1号で「個人情報」の定義をしており、個人情報保護法と違い「生存する個人に関する情報」に限っていない。また、個人情報保護条例第15条第2項において、「その他保有個人情報の本人と特別の関係にあると実施機関が認める者は本人に代わって開示請求をすることができる。」とし、個人情報保護条例施行規則第10条第2号において、「その他保有個人情報の本人と特別の関係にあると実施機関が認める者」として、「死者から相続した権利又は義務に係る当該死者の保有個人情報 当該権利又は義務を相続した相続人」としている。今回の開示請求を行った審査請求人は、個人情報保護条例施行規則第10条第2号に該当する。

よって、当該死者の個人情報を請求するにあたり、処分庁が審査請求人に対して、保有個人情報開示請求を案内したことは妥当である。

5 結論

以上の理由から、当審査会は、前記「第1 審査会の結論」のとおり、判断した。

①	平成29年 5月31日	審査庁より諮問書を受理
②	平成29年 8月 9日	論点整理
③	平成29年 9月 6日	調査審議
④	平成29年10月18日	調査審議
⑤	平成29年11月29日	調査審議

平成29年12月22日

檀原市行政不服審査会
 会 長 北岡 秀晃
 委 員 小林 直樹
 委 員 奥野 恒久
 委 員 中西 眞介
 委 員 山田 磯子