

令和4年度答申第1号

令和4年4月15日

松戸市教育委員会
教育長 伊藤 純一 様

松戸市情報公開審査会
会長 後藤 仁哉 印

公文書の非開示決定に係る審査請求に対する諮問について（答申）

令和3年6月10日付け松教生企第50号をもって諮問のあった「松戸市立図書館（本館、各分館、子ども読書推進センター）に設置された防犯カメラによって録画された映像のすべて」（以下「本件文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対する非開示決定（以下「本件処分」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、別紙のとおり答申する。

答 申

1 審査会の結論

本件処分は、妥当ではなく、これを取り消し、改めて対象公文書を特定した上で、非開示決定処分をすべきである。

2 本件審査請求までの経過

- (1) 審査請求人は、松戸市情報公開条例（平成13年条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、令和3年1月29日付け公文書開示請求書により、本件開示請求をした。
- (2) 松戸市教育委員会（以下「実施機関」という。）は、本件開示請求に対して、令和3年2月10日付け松教生図第164号公文書非開示決定通知書により、本件処分をした。
- (3) 審査請求人は、本件処分を不服として、令和3年4月26日付けで本件審査請求をした。

3 本件審査請求の趣旨及び理由

(1) 本件審査請求の趣旨

審査請求に係る処分の取り消しを求める。

(2) 本件審査請求の理由

ア 本件処分に係る公文書（映像）の特定の誤りについて

本件開示請求は、松戸市立図書館（本館、各分館、子ども読書推進センター）（以下「図書館等」という。）内に設置された防犯カメラで撮影された映像を条例第5条の規定により令和3年1月29日に開示請求をしたものである。

審査請求人は、本件開示請求前に、本件開示請求と同趣旨の開示請求及び松戸市個人情報の保護に関する条例（以下「個人情報保護条例」という。）第10条第1項の規定に基づき図書館等に設置された防犯カメラにより保管等された画像に係る個人情報の開示請求をしている。

松戸市教育委員会公文書取扱規程第36条は、「この訓令に定めるもののほか文書の取扱いについては、松戸市公文書管理規則及び松戸市公

文書管理規程の例による」ことを規定している。松戸市公文書管理規則第10条第1項は特定の事由が生ずると保存期間が延長されることを規定し、条例に基づき開示請求があったもの（同条同項第4号）及び個人情報保護条例に基づき開示請求があったもの（同条同項第5号）については、決定のあった日の翌日から起算して1年間、文書の保存期間を延長しなければならないことになる。

松戸市教育委員会教育長が令和3年3月5日付け松教生図第183号でした公文書一部開示決定通知書の記載から、「開示請求に伴う防犯カメラ画像データの保存について」という件名で、令和2年12月15日付けで起案、令和2年12月22日付けで起案及び令和3年1月29日付けで起案していることから、図書館における文書管理者（館長）が本件開示請求に係る公文書の保存期間を現実に延長し、当該公文書を保管していることは明らかである。

したがって、本件通知書では、本件開示請求に係る公文書（映像）を令和3年1月22日から令和3年1月28日までと特定したことから、本件処分は公文書（映像）の特定を誤り、本件処分に係る公文書（映像）に遺漏があることは明らかである。

よって、遺漏した公文書（映像）について、松戸市教育委員会教育長は条例第10条第2項に規定する決定をしたとは言えず、同条同項及び第11条第1項に違反しただけでなく、条例第3条第1項で規定する実施機関の責務にも違反し、第5条で規定する審査請求人（開示請求者）の開示請求権を侵害したことは明白である。

また、条例の前文や第1条で規定する条例の目的を鑑みれば、公文書の特定を誤ったことにより公文書（映像）の特定に遺漏がある本件処分には、情報公開制度の根幹に関わる瑕疵があり、本件処分は重大な瑕疵がある違法な処分である。

なお、本件処分と防犯カメラ画像データの保存がされた時期は時間的に近接し、かつ、決裁に関与した職員も同じ図書館の職員であるだけでなく、決裁権者が本件処分と文書管理者（館長）では同一であることから、公文書（映像）の特定に遺漏がある本件処分は図書館内で意図的かつ組織的に行われたものであると言わざる得ず、松戸市の職員として赦

されない悪質な公文書隠しである。

イ 理由付記等の不備について

アで述べたとおり、公文書の特定に遺漏があり、遺漏した公文書（映像）について、開示決定等をしていないことから、当該公文書（映像）を事実上の非開示決定処分をしたと同様であるにもかかわらず、当該公文書（映像）について、本件通知書には条例第10条第3項に規定する理由付記等がなく、本件処分は違法な処分である。

ウ 本件処分におけるその他の違法または不当事由について

本件処分には、ア及びイ以外にも違法または不当事由が多数ある。当該違法または不当事由は、令和3年2月18日付けで松戸市教育委員会教育長宛にした公文書非開示決定処分に対する審査請求書に記載したものとほぼ同様であり、未だに松戸市教育委員会教育長から弁明書の送付がなく、追加して述べる違法または不当事由がないことから本件審査請求では記載を割愛する。

令和3年2月18日付け審査請求書に記載した違法または不当事由を、適宜日付等を読み替えて、本件審査請求の審査をすることを求める。

エ 結論

本件処分には重大かつ明白な瑕疵があり、違法または不当な処分となる事由が多数あることから、松戸市教育委員会教育長及び本件処分に関与した松戸市教育委員会職員らは、条例に関する基礎的な理解がないだけでなく、意図的かつ組織的に違法な処分をしたことは明白である。松戸市教育委員会教育長は、行政不服審査法第1条第1項の趣旨に鑑み、速やかに審査請求を認容して本件処分を取り消すべきである。

また、本件処分を取り消さないのであれば、松戸市行政手続条例第9条第1項の規定により、審査請求人に対して、弁明書を送付する時期と、松戸市情報公開審査会に諮問する時期の見通しを速やかに示すことを求める。

オ 付言

松戸市教育委員会教育長及び松戸市教育委員会職員は法令を遵守する義務があるにもかかわらず、本件開示請求について、故意に公文書の特定を怠り、意図的かつ組織的に公文書隠しを行ったことは明白である。

松戸市教育委員会教育長は、自らの責任を明確にし、本件処分に関与した松戸市教育委員会職員らは地方公務員法第32条及び第33条に該当することから、同法第29条第1項第1号及び同条同項第2号により懲戒処分をすることを求める。

4 実施機関の説明要旨

(1) 結論

本件審査請求を棄却することを求める。

(2) 理由

ア 公文書（映像）の特定について

開示請求文書は、松戸市立図書館（本館、各分館、子ども読書推進センター）内に設置された防犯カメラによって録画された映像であり、その保存期間は、1週間であることから、本件開示請求時点において、保存されていた令和3年1月22日から令和3年1月28日までの画像を特定したものである。

イ 非開示理由について

防犯カメラによって録画された映像には、図書館の利用者の姿が映っており、これは個人情報であり、条例第7条第2号に該当する。さらに、同映像を公開することにより、防犯カメラの撮影方向が特定され、犯罪の予防、犯罪の捜査その他公共の安全と秩序の維持に支障が生じるおそれがあり、同条第4号にも該当する。

(3) 主張

審査請求人は、令和2年12月14日付け及び令和3年1月29日付け公文書開示請求並びに令和2年12月21日付け個人情報開示請求の対象文書である、松戸市立図書館（本館、各分館、子ども読書推進センター）内に設置された防犯カメラの画像が、開示請求文書に含まれていないことをもって、開示請求文書の特定に誤りがあると主張する。

しかしながら、処分庁は、令和3年1月29日付け公文書開示請求書に記載内容を文言どおり素直に理解し解釈したものであって、その文言からは、客観的に3(1)で特定した文書を指していることは、社会通念上明らかである（本件開示請求は、個人情報の開示請求ではなく、「何人」も請求する

ことができる公文書開示請求である。)

(4) 結論

以上のとおりであるから、本件の処分には、何ら違法又は不当な点はなく、取消しの必要はない。

5 審査会の判断

本件処分に対する審査会の判断は、次のとおりである。

(1) 条例における公文書の開示について

条例は、開示請求権として、何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができること（条例第5条）、また、実施機関の責務として、実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、この条例に定める公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならないこととともに、実施機関は、公文書を開示する場合においては、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならないこと（条例第3条）を規定する。

(2) 開示請求の対象となる公文書について

条例において開示請求の対象となる公文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」をいう（条例第2条第2項）。

松戸市教育委員会は、情報公開制度の実施機関（条例第2条第1項）に該当するため、松戸市教育委員会の職員が職務の必要上作成し、又は取得した文書であって、当該職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有している文書は、組織共用文書に該当し、開示請求の対象となる。

(3) 非開示情報について

条例は、公文書の開示義務として、第7条において、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。」と規定する。

ア 条例第7条第2号について

(ア) 条例第7条第2号本文

同号本文は、非開示情報として、「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」と規定する。

本件文書は、図書館内の防犯カメラの映像の記録であり、来館者の容姿、容貌、身長、入館、退館の時刻、館内での所在場所、同行者の有無等の記録が「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるもの」に該当し、非開示情報となる。

(イ) 条例第7条第2号ただし書

次に条例第7条第2号ただし書は、例外的開示について

「ア 法令等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

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該個人が公務員（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び氏名（当該公務員の氏名を公にすることにより、当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分」と規定する。

第7条第2号ただし書は、個人の権利利益の保護の観点から、それらを侵害せず非開示とする必要のない情報（公知情報）、個人の権利利益よりも、生命、健康、生活又は財産の保護の必要性が上回り、公益上公にする必要性が認められる情報（公益情報）及び行政の説明責務の観点から公にする必要性が認められる情報（職務遂行情報）を非開示情報から除く。

本件文書は、防犯カメラの映像の記録であり、その記録は現状の取

扱いにおいては一般に公開していないことから、公知又は公知予定情報（第7条第2号ただし書ア）に該当しない。

また、本件開示請求には災害対応、救急案件への対応、行方不明者の捜索、犯罪捜査資料等、情報提供を要する特別な事情はないため、公益情報（同号ただし書イ）に該当しない。

なお、防犯カメラの映像中、図書館職員の館内での行動、窓口受付等、職員個人の事実行為に関する情報は、勤務中における職員の職務遂行情報（同号ただし書ウ）に該当するとしても、図書館職員の映像の公開は、同時に、防犯カメラの撮影方法、撮影範囲等が特定されることにより、施設の安全な管理に支障が生ずるため、第7条第4号により、非開示となる。

イ 条例第7条第4号について

同号は、非開示情報として、「公にすることにより、人の生命、身体、財産又は社会的な地位の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報」と規定する。

本号は、公共の安全と秩序の維持を図る観点から、公にすることにより、人の生命、身体、財産又は社会的地位の保護に支障が生ずるおそれがある情報、及び公にすることにより、犯罪の予防、捜査等に支障が生ずるおそれがある情報を、それぞれ非開示とすることを定めた。

図書館は、図書、記録その他必要な資料を収集、整理、保存し、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的として設置されており、また、無償で利用できる施設であるため、多数の来館者が、様々な目的を持ち、訪れることとなる（図書館法（昭和25年法律第118号）第2条及び第10条）ため、施設管理者としては、来館者の生命、身体、財産等を保護することを始め、館内での迷惑行為、犯罪等を未然に防止することが重要な責務となる。

そのため、松戸市立図書館では、あらかじめ、防犯カメラにより館内の映像を撮影していることを掲示等により周知し、図書の閲覧、貸出し等にトラブル等が生じないようにしている。なお、防犯カメラの設置後は、図書館内における口論、トラブル、迷惑行為等の発生は、実際に減少したとのことである。

また、公共施設における安全対策の実施に当たっては、警察、消防機関等との協力、連携が必要となるため、防犯カメラによる撮影映像の利用に当たっては、事故、事件の発生時における証拠の収集及び保全に限定する等、特に慎重に対応することが求められる。

しかし、情報公開制度の下では、何人も、公文書の開示を請求することができる（条例第5条）ため、仮に、図書館に設置した防犯カメラの映像を一般の第三者に開示した場合は、館内の防犯カメラの画角（ある角度から見るができない地点又は範囲）が一般に明らかとなり、例えば、撮影範囲外での施設・備品の損傷、紛失等の迷惑行為、館外からの不正な侵入等を防止できず、施設の安全な管理に支障が生ずるとともに、開示を受けた映像の利用方法によっては、プライバシーの侵害その他、生命、身体、財産又は社会的な地位の保護に支障が生ずるおそれがある。

よって、本件文書は、第7条第4号に該当し、非開示情報となる。

（4）本件文書の特定に係る審査請求人及び実施機関の主張について

審査請求人は、自分が以前に開示請求し、非開示決定を受けた文書として、令和2年12月14日付け公文書開示請求及び令和2年12月21日付け個人情報開示請求の対象文書となっていた図書館内に設置された防犯カメラの画像を実施機関は保管しており、当該画像が本件の令和3年1月29日付け公文書開示請求の対象文書に含まれていないことを理由に開示請求文書の特定に誤りがあることを主張する。

これに対して、実施機関は、令和3年1月29日付け公文書開示請求書の記載内容を文言どおり素直に理解し、解釈したものであって、その文言を客観的に解釈すると、図書館内に設置された防犯カメラによって録画された映像であり、その保存期間は、1週間であることから、本件開示請求時点において保存されていた令和3年1月22日から令和3年1月28日までの画像を指していることは、社会通念上明らかであることを主張する。

実施機関の主張の趣旨は、情報公開においては、条例第5条の規定により、何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができることから、開示請求者が、以前、開示対象文書について開示決定、非開示決定等を受けた者であるとして

も、個人情報保護条例による開示請求者の立場とは異なり、そのことを理由に特別な立場に立つことはなく、一般の情報公開による開示請求者と同等の開示の範囲となることを述べたものといえる。

この点、条例第5条は、開示請求権として、何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができること、条例第4条は、利用者の責務として、この条例の定めるところにより公文書の開示を請求しようとする者は、この条例の目的に即し、適正な請求に努めるとともに、公文書の開示を受けたときは、これによって得た情報を適正に使用しなければならないことを規定するが、以前、開示対象文書について開示決定、非開示決定等を受けた者が、そのことを理由として、再度、同一文書の開示請求をすること自体は、情報公開条例又は個人情報保護条例において、特に妨げられていない。

また、条例第6条第1項においては、開示請求の手続は、開示請求書を実施機関に提出してしなければならないこと、開示請求書の必要的記載事項としては、公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項（同項第2号。公文書開示請求書の様式中では、公文書の名称及び公文書の具体的内容をいう。）の記載を求めるに止まり、記載内容について特段の制限はない。

なお、同条第2項は、実施機関は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求をした者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができ、この場合において、実施機関は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならないことを規定するが、本件開示請求書の記載については、実施機関による補正を求めた事実はない。

以上のことからすると、実施機関としては、開示請求書の記載事項をそのまま受け付けたことが認められるが、松戸市公文書管理規則第10条では、公文書の保存期間の延長を定めていることからすると、本件処分においては、開示請求に係る公文書を特定するに当たって、当該保存期間の延長に関わる公文書の特定が不十分であると言わざるを得ないものと判断する。

なお、審査請求人において対象文書が明確になっている場合には、審査請求人が開示請求書に対象文書の具体的な内容を記載することにより、処分庁

における文書の特定を容易にすることが可能であり、それにより有限である行政資源の有効活用がなされるのであるから、審査請求人においても文書の特定に対し具体的な記載を行うことが望ましい。

6 結論

以上により、審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。
当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和3年 6月10日	諮問書の受理
令和4年 1月26日	第1回審査会（諮問の報告）
令和4年 3月16日	第2回審査会（審議）
令和4年 4月15日	第3回審査会（審議）