

第 3 6 9 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となる行政文書を一部公開又は非公開とした決定のうち、別表に掲げる「公開すべき情報」を非公開とした決定は、妥当でないので公開すべきであるが、その他の部分を非公開とした決定は、妥当である。

第 2 本件審査請求に至る経過

1 令和 2年 1月30日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、次のような公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

熱田区役所に関するもの

- (1) 監視カメラ（防犯カメラ）設置に至る経緯、及び設置・運用基準・運用状況を示す文書すべて。
- (2) その他監視カメラに関する一切の情報。
- (3) 監視カメラの設置の法的根拠の検討状況。
- (4) 7月に60代の相談者が男性職員の背中を殴ったことになる相談状況に関する総括議論状況。その際発防止に関する議論状況。
- (5) 以下の内容を含む
 - ①設置に至る契機。警察署から勧められたかどうか。
 - ②監視カメラ設置をどのような職員が、どのように検討し、誰が（どの部署）が決定したのか？
 - ③監視カメラの画像は職員がどこで見ているのか？
 - ④画像は、常時録画しているのか？
 - ⑤誰が管理しているのか？
 - ⑥第三者に提供する判断基準及び誰がするのか？
 - ⑦監視カメラ設置の費用はいくらか？
 - ⑧監視カメラの設置の目的・理由。

2 同年 2月12日、実施機関は、次に掲げる行政文書を特定し、本件行政文書①から⑥（以下これらを「本件各行政文書」という。）を一部公開とする決定（以下「本件処分①」という。）及び本件対象文書①から③（以下これらを「本件各対象文書」という。）を非公開とする決定（以下「本件処分②」という。）を行い、その旨をそれぞれ審査請求人に通知した。

- ・熱田区役所等複合施設が管理する施設管理用カメラの管理規程（以下「本件行政文書①」という。）
- ・熱田区役所が管理する講堂管理用カメラの管理規程（以下「本件行政文書②」という。）
- ・熱田区役所が管理する施設管理用カメラの管理規程（以下「本件行政文書③」という。）
- ・「熱田区役所庁舎内への防犯カメラ等設置工事及び周辺機器の調達業務」の契約決裁（以下「本件行政文書④」という。）
- ・名古屋市が設置する施設管理等の用に供するカメラに係る個人情報の保護に関する指針（以下「本件行政文書⑤」という。）
- ・支出負担行為（科目）及び支出命令書（科目）（請求に係るもの）（以下「本件行政文書⑥」という。）

(3) 監視カメラの設置の法的根拠の検討状況（以下「本件対象文書①」という。）

(4) 7月に60代の相談者が男性職員の背中を殴ったことになる相談状況に関する総括議論状況。その再発防止に関する議論状況（以下「本件対象文書②」という。）

(5) 以下の内容を含む

①設置に至る契機。警察署から勧められたかどうか。（以下「本件対象文書③」という。）

3 令和 2年 3月18日、審査請求人は、本件処分①及び②を不服として、名古屋市長に対して審査請求を行った。

第 3 実施機関の主張

1 決定通知書によると、実施機関は、本件審査請求の対象となる行政文書の一部又は全部を公開しない理由として、おおむね次のとおり主張している。

(1) 本件処分①について

ア 契約印、担当者氏名、印鑑及び口座番号は公にすることにより法人及び個人に不利益を与えると認められるため、条例第 7条第 1項第 2号に該当する。

イ カメラの機能、表示装置の位置及び撮影範囲は、公にすることにより犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第 7条第 1項第 3号に該当する。

ウ 名古屋市（以下「本市」という。）の契約に係る事務に関する情報は、

公にすることにより適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当する。

(2) 本件処分②について

ア 本件対象文書①は、法的根拠の検討の記録がない。

イ 本件対象文書②は、議論状況に関する記録がない。

ウ 本件対象文書③は、行政文書を作成していない。

2 上記 1 に加え、実施機関は、弁明書において、おおむね次のとおり主張している。

(1) 本件処分①について

ア 本件行政文書①から③における設置の概要の一部、録画画像の管理及び設置図面の一部並びに本件行政文書④における見積書の商品名、品番、説明及び仕様書の調達物品について、公にすれば、機器の無効化、撮影の死角を利用した犯罪等が発生するおそれがある。

イ 管理用カメラの設置は、事故の防止、犯罪の抑止等、来庁者が安心して快適な市民サービスを受けられることを目的とするため、条例第 7 条第 1 項第 3 号の規定により、一部公開とした。

ウ 審査請求人は、熱田区役所等複合施設への管理用カメラの設置は違法と主張するが、本件公開請求に関係ないものである。

(2) 本件処分②について

本件各対象文書は作成していないため、存在しない。

第 4 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分①及び②の取り消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論意見書で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件処分①について

ア 実施機関は、条例第 7 条第 1 項第 3 号に該当するとしているが、なぜカメラの機能、表示装置の位置及び撮影範囲を公にすることがそのよう

になるのかの説明が全くなく、条例と同じような文章を記載するのみである。

イ 平成19年 9月10日施行の「名古屋市が設置する施設管理等の用に供するカメラに係る個人情報の保護に関する指針」（本件行政文書④と同一のものを指す。以下「本件指針」という。）は、「個人情報の適正な取扱いを確保するとともに、市民等の権利利益を保護するため」に定めるとし、管理用カメラの設置等では、「市民等の権利利益を著しく侵害しないよう、重要な公益を図るうえでやむを得ない場合を除き、管理用カメラを設置してはならない。」とし、必要最小限の撮影対象区域、表示装置等の設置場所、管理責任者の責任内容、管理用カメラの設置の明示、録画画像の取扱い、録画画像の提供の制限等について規定し、最後に規程を整備するとしている。

ウ 本件各行政文書のうち、印鑑周辺部分と担当者印及び担当者名は、条例の趣旨に照らせば、非公開の決定は理解できるので、公開を求めるものではない。

エ 抽象的な理由による非公開は、恣意的な運用となり、本件指針に反する。例えば、本件処分①によると、録画方法等が非公開になっている理由は、条例第 7条第 1項第 3号の内容を繰り返すだけであり、具体的な説明はなく、理解できない。

本件各行政文書において実施機関が非公開とした情報のうち、どの情報が機器の無効化を利用した犯罪等が発生するおそれにつながるのか、どの情報が撮影の死角を利用した犯罪等が発生するおそれにつながるかが主張されていない。このような曖昧な理由では、非公開の理由にならない。

オ 生活保護窓口に係るカメラ設置は、実施機関が、生活困窮者を犯罪を起こす可能性が大きい人という見方をしているといえる。そのような見方は、市民の偏見を助長するものであり、憲法13条及び第14条に反する。

また、生活保護制度に関する誤解や偏見がある中で、生活保護の窓口に相談に行く人の多くは、やむを得ず行っているという現状がある。その中で、カメラに監視されているのであるから、ますます相談に行きにくくなり、憲法第25条や生活保護法（昭和25年法律第 144号）の申請権を侵害するものである。

生活保護窓口のカメラ設置は、生活保護法の趣旨や福祉事務所のあり方に相反する行為である。

生活保護窓口のカメラ設置は、カメラに写りこむことに対する心理的抵抗感から、市民が相談を躊躇し、適時適切に生活上・経済上の困難から免れる機会を奪われる。また、生活保護申請に対する萎縮効果を生じ、従来でさえ生活保護捕捉率が低いにも関わらず、より一層生活保護申請が抑制される。さらに、当該カメラは、特定の相談窓口に来訪している状況を撮影するものであり、被写体となる人物が抱える生活上・経済上の困難が、画像それ自体から相当程度具体的に推知でき、このような他人にみだりに知られたくない情報を動画の映像として本人の同意なく市が保有することは、プライバシーの利益を害する。

カ そもそも、管理用カメラが防犯に役立つのかという問題がある。一般的には、監視カメラの犯罪抑止効果は、犯罪の種類によって異なり、ケンカによる暴行傷害といった情動に起因する犯罪については、抑止効果はあまり期待できないと言われている。

実施機関の話から、カメラの設置は、防犯ではなく、事後のためのものだと言える。

職員と相談者等とのトラブルの根本問題は、ケースワーカーの圧倒的な不足に原因があり、そのことにより、職員と相談者との信頼関係が築きにくい状況が問題である。生活保護窓口でのトラブルは、カメラを設置したからといってなくなるものではない。生活保護窓口におけるトラブルは、情動に起因するものであり、カメラ設置による抑止効果は期待できない。

実際、龍谷大学法科大学院の教授が、監視カメラによる犯罪減少効果に関して分析をしたところ、「暴力犯罪については効果が認められない。」としている。（平成24年 1月19日 日本弁護士連合会「監視カメラに対する法的規制に関する意見書」）

キ 多額の公金を使って熱田区役所にカメラを設置すること自体の妥当性、憲法第13条の肖像権、プライバシー権が確保されているかどうかの問題、設置の目的が達成されるような方法、運用がなされているかが問われているのであり、その設置状況は詳細に明らかにされなければならない。

仮に非公開ならば、非公開部分一つ一つについて、具体的に非公開理由を明らかにしなければならない。

ク 実施機関がいう「機器の無効化」が、仮に物理的な機器の破壊を意味するのであれば、カメラ等自体の盗難防止のための対策として、それらへの接近ができないような対策をとれば、商品名、品番、説明及び仕様書等が公開されても支障がない。

ケ 仮に、実施機関が主張する非公開理由が正当であるとしても、そのように言えない非開示部分は公開すべきである。

コ 生活保護窓口のカメラ設置が違憲違法の疑いが濃厚であるなら、また防犯上ほとんど意味をなさない可能性が強ければ、当該カメラの設置状況や運用などは厳格に精査されねばならない。そして、精査の結果、違憲違法と判断されるのならば、当該カメラは撤去されねばならない。

参考に触れておくと、松本市役所の生活保護の申請窓口を設置されている防犯カメラについて、当該市長は、「人権への配慮が足りないという指摘がある」などとして運用を中止することを決めた。

(2) 本件処分②について

ア 本件対象文書①について、法的根拠の検討をしていないということなのか、法的根拠の検討をしたがその記録がないということなのか、明らかにされたい。

イ 本件対象文書②について、再発防止のための会議はなされていないということか。そうだとした場合、当該相談者のケース台帳には記載があると思うので、個人が特定されない範囲で公開すべきである。

ウ 令和元年12月2日の新聞は、熱田区役所内に同年9月にカメラを2台設置し、生活保護相談面接室そばの窓口カウンターが映るようにしていること、7月に相談者が男性職員の背中を殴って逮捕された事件があり、警察から「証拠を残すために」と勧められたことを報道している。このような重大なことに関して、一切検討していないことも、一切記録していないということも信じがたい。

第5 審査会の判断

1 争点

以下の4点が争点となっている。

(1) 本件行政文書⑥に記載されている口座番号(以下「本件情報①」という。)が、条例第7条第1項第2号に該当するか否か。

(2) 本件行政文書①から④及び⑥に記載されている管理用カメラの録画方法及び機能、表示装置の設置場所、管理用カメラの撮影範囲、録画画像の保存期間、保管場所及び閲覧権者、レコーダーの品名・品番・説明並びに調達物品の詳細(以下これらを「本件情報②」という。)が、条例第7条第

1項第 3号に該当するか否か。

(3) 本件行政文書④及び⑥に記載されている予算額及び予定価格（以下「本件情報③」という。）が、条例第 7条第 1項第 5号に該当するか否か。

(4) 本件各対象文書が、存在するか否か。

2 条例の趣旨等

条例は、第 1条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 本件審査請求の対象となる行政文書について

(1) 令和元年 7月、熱田区役所において、生活保護の相談者が実施機関の職員の間を殴って逮捕された事件（以下「本件事件」という。）が発生した。

実施機関は、当該事件を受け、同年 9月に同区役所の生活保護の窓口カウンター等の様子が映るように管理用カメラを設置（以下「本件カメラ設置」という。）した。

(2) 管理用カメラとは、本市の施設等における事故の防止、犯罪の防止、入退室者の監視等を目的として、本市の実施機関が設置する施設管理等の用に供するカメラのことをいい、その設置及び運用については、本件指針で定められている。

(3) 本件指針第 9条では、管理用カメラを設置する場合には、設置の目的、設置の概要等の事項について記載した管理規程を整備することとしている。

本件行政文書①から③は、熱田区役所に設置されている管理用カメラの管理規程及びその添付図面であり、当該規程の作成日、管理用カメラの設置の目的、設置場所・台数及び管理責任者等に加え、本件情報②のうち管理用カメラの録画方法及び機能、表示装置の設置場所、管理用カメラの撮影範囲並びに録画画像の保存期間、保管場所及び閲覧権者が記載されている。

(4) 本件行政文書④は、本件カメラ設置の契約の際に、実施機関が作成した決裁文書であり、法人からの見積書、仕様書、図面等が添付されている。

当該文書には、契約の件名、契約内容、契約金額、契約期間、支出科目、契約先及び契約方法等に加え、本件情報②のうち管理用カメラの撮影範囲、レコーダーの品名・品番・説明及び調達物品の詳細並びに本件情報③が記載されている。

(5) 本件行政文書⑤は、本件指針であり、管理用カメラの設置及び運用に関し、管理責任者、管理用カメラの設置の明示、録画面像の取扱い及び規程の整備等、必要な事項を定めている。また、管理規程の様式も示されている。

(6) 本件行政文書⑥は、本件カメラ設置及び契約にあたり、費用を支出する際に、実施機関が作成した決裁文書であり、法人からの請求書及び完了届が添付されている。

当該文書には、担当所属、件名、支出額、契約先法人名及び支出科目等に加え、本件情報①、本件情報②のうちレコーダーの品名・品番・説明及び本件情報③のうち予定価格が記載されている。

(7) 本件対象文書①は、本件カメラ設置に関して、実施機関における当該カメラ設置の法的根拠の検討状況について記録した文書であると解される。

(8) 本件対象文書②は、実施機関における本件事件に係る議論状況及び再発防止に係る議論状況について記録した文書であると解される。

(9) 本件対象文書③は、本件カメラ設置に至るまでの契機について記録した文書であると解される。

4 本件情報①の条例第 7 条第 1 項第 2 号該当性について

(1) 本号は、法人等の事業活動の自由は原則として保障されなければならないとする趣旨から、公開することによって、当該法人等にとって不利益になることが明らかな事業活動上の情報を非公開とすることを定めたものである。

(2) 本件情報①は、本件カメラ設置における契約先法人の口座番号であり、法人の事業活動上の情報であることは明らかである。

(3) さらに、本件情報①は、法人が事業活動を行う上での内部管理に関する

情報であり、公にすることにより、法人等の事業運営に支障をきたすと認められる。

(4) 以上のことから、本件情報は、条例第 7 条第 1 項第 2 号に該当すると認められる。

5 本件情報②の条例第 7 条第 1 項第 3 号該当性について

(1) 本号は、公にすることにより、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について非公開とすることを定めたものである。

(2) 次に、本件情報②が、本号に該当するか否かについて判断する。

ア 当審査会が本件各行政文書を見分したところ、本件情報②のうち管理用カメラの録画方法及び機能、管理用カメラの撮影範囲及び録画画像の保存期間の内容については、防犯に係る具体的な情報が記載されている。

イ 上記アの情報を公にすると、管理用カメラの機能の性質や死角等が明らかとなり、犯罪を誘発するおそれがあることは否定できない。

ウ ただし、本件行政文書③に記載されている管理用カメラの録画方法については、録画を行っているという事実を記載するのみであり、公にした場合に、犯罪を誘発するおそれがあるとは認められない。

エ また、本件情報②のうち表示装置の設置場所、録画画像の保存期間の項目名、録画画像の保管場所及び閲覧権者、レコーダーの品名・品番・説明並びに調達物品の詳細については、管理用カメラに関する具体的な機能等の内容ではあるものの、これらを公にした場合に、犯罪を誘発するおそれがあるとは認められない。

オ 以上のことから、本件情報②のうち本件行政文書①及び②に記載されている管理用カメラの録画方法及び機能、本件行政文書②及び④に記載されている管理用カメラの撮影範囲並びに本件行政文書③に記載されている録画画像の保存期間の内容は、条例第 7 条第 1 項第 3 号に該当すると認められるが、その他の情報については、条例第 7 条第 1 項第 3 号に該当するとは認められない。

6 本件情報③の条例第 7 条第 1 項第 5 号該当性について

(1) 本号は、本市又は他の地方公共団体等が行う事務事業の性質、内容に着目し、公正又は適正な行政運営を確保する観点から、非公開情報を定めた

ものであり、情報を公にすることによる利益と比較衡量し、なお当該事務事業の遂行に支障が生ずる場合は、当該情報を非公開とすることを定めたものである。

(2) 本件情報③は、実施機関における契約に係る情報であり、本市の事務事業に関する情報であることは明らかである。

(3) 次に、本件情報③を公開すると、当該事業の公正又は適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるか否かについて判断する。

ア 本件情報③のうち予算額について、実施機関は、上記第 3の 1(1) ウのとおり、契約に係る事務に関する情報であり、公にすることにより適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨主張するが、具体的な支障については主張していない。

イ また、予定価格については、一般的には、対象となる契約の時期、状況及び内容等を考慮し、契約事務の公正かつ適正な遂行に支障を及ぼさない範囲で公開されるべきものであるが、公開すべき予算額及び契約価格が同額である本件情報③の予定価格については、理論上特定できてしまうため、これを非公開とする意義に乏しい。

ウ 以上のことから、本件情報③は、条例第 7条第 1項第 5号に該当するとは認められない。

7 本件各対象文書が存在するか否かについて

(1) 本件各対象文書は、上記 3(7) から(9) のとおり、本件事件又は本件カメラ設置に関する検討状況等を記録した文書であると解される。

(2) 当審査会が調査したところ、実施機関には、本件事件又は本件カメラ設置に際して、打合せ等が実施された記録は残っておらず、説明資料ないし検討資料等は作成していないとのことであった。

(3) また、実施機関が保有している本件事件又は本件カメラ設置に関する文書は、本件各行政文書のみであり、それ以外には存在していないとのことであった。

(4) このほか、本件各対象文書が存在しないとする実施機関の主張を覆すに足りる特段の事情は認められない。

(5) 以上のことから、少なくとも当審査会の調査時点において、本件各対象文書は存在しないと認めざるを得ない。

8 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件処分の妥当性については、上記 4から 7において述べたとおりであることから、当審査会の結論に影響を及ぼすものではない。

9 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 6 審査会からの付言

本件事件が発生し、本件カメラ設置に至ったという経緯に鑑みると、本件各対象文書に該当し得る説明資料ないし検討資料が存在しないことについては、実施機関における行政文書の取り扱いが適正であるのかという疑念を生じさせ得るものである。

条例は、上記第 5の 2で述べたとおり、市政に関し市民に説明する責務が全うされることなどをその目的として掲げているが、そもそも行政文書の取り扱いが適正でなければ、行政文書公開制度が画餅に帰すことは論をまたない。

実施機関においては、条例の趣旨を十分理解した上で、適正に行政文書を取り扱うよう要望する。

第 7 審査会の処理経過

| 年 月 日 | 内 容 |
|------------------------------|-----------|
| 令和 2年 3月 25日 | 諮問書の受理 |
| 5月 15日 | 弁明書の写しの受理 |
| 6月 5日 | 反論意見書の受理 |
| 令和 4年 7月 1日 (第35回第 3小委員会) | 調査審議 |
| 8月 5日 (第36回第 3小委員会) | 調査審議 |
| 10月 7日 (第38回第 3小委員会) | 調査審議 |
| 11月 9日 | 答申 |

| | |
|--------|------|
| 11月21日 | 答申訂正 |
|--------|------|

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小林直三、委員 清水綾子、委員 庄村勇人

別表

| 本件情報 | 公開すべき情報 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><本件情報①></p> <ul style="list-style-type: none"> ・口座番号 <p><本件情報②></p> <ul style="list-style-type: none"> ・管理用カメラの録画方法 ・管理用カメラの機能 ・表示装置の設置場所 ・管理用カメラの撮影範囲 ・録画画像の保存期間 ・録画画像の保管場所 ・録画画像の閲覧権者 ・レコーダーの品名・品番・説明 ・調達物品の詳細 <p><本件情報③></p> <ul style="list-style-type: none"> ・予算額 ・予定価格 | <p><本件情報②></p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件行政文書③に記載されている管理用カメラの録画方法 ・表示装置の設置場所 ・録画画像の保存期間の項目名 ・録画画像の保管場所 ・録画画像の閲覧権者 ・レコーダーの品名・品番・説明 ・調達物品の詳細 <p><本件情報③></p> <ul style="list-style-type: none"> ・予算額 ・予定価格 |