

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第 316 号）

〔 卒業式映像非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和 2 年 2 月 7 日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府教育委員会）の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 平成30年10月11日、審査請求人は、大阪府教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、「大阪府立A高校において、平成29年〇月〇日に実施された卒業式の状況を撮影したビデオカメラ映像の録画媒体。」の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 平成30年10月25日、実施機関は、条例第14条第2項の規定により、本件請求について、対象行政文書に記載された情報が複雑であり、その内容を確認し、公開決定等の判断を行うために日数を要するとして、決定期間の延長を行い、審査請求人へ通知した。
- 3 同年11月8日、実施機関は、条例第13条第2項の規定により、本件請求の対象となる行政文書を「平成28年度卒業式映像」（以下「本件行政文書」という。）と特定して、行政文書の非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、以下のとおり公開しない理由を付して、審査請求人に通知した。なお、審査請求人あての非公開決定通知書には、条例第13条第2項ではなく、条例第9条第1号の規定により公開しないこととしたと記載されていた。
（公開しない理由）
条例第9条第1号に該当する。
本件行政文書には、個人の容貌が記録されており、これは特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるため。
- 4 同年12月5日付け、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、公開決定または部分公開決定を求める。

第四 審査請求人の主張趣旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

1 審査請求書における主張

本件決定において公開しないとされた映像は、非公開情報に該当しないため。

特に、当該映像は基本的には式場後方より撮影されたもので、生徒・保護者も後方より写っており、個人が識別されるものではない。また、映像のうち、開式の辞から卒業証書授与のための卒業生呼名直前までは、生徒や保護者の氏名等、特定の個人が識別され得る情報は現れない。また、記録媒体に個人の容貌が映し出されていたとしても、それらは特定の個人が識別される程度に鮮明に記録されているとは考え難い。

仮に、個人の容貌・氏名の呼名が映像に記録されていた場合でも、卒業式場において撮影された個人の容貌は、「特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当である」情報には当たらない。

映像上保護者の識別が可能な部分はなく、生徒の呼名によって卒業生の個人が識別されるとすれば、その部分を除く前後の映像は公開可能であり、文書の一部マスキングなどのように部分公開が可能であるにもかかわらず、実施機関は全部を非公開とした。

2 反論書における主張

(1) 後記第五「2 弁明の理由」のうち「(1) 本件行政文書について」の項について

ア 実施機関は、本件行政文書について、「今後の卒業式を円滑に実施するため、参考資料として記録したものである。従って、公表は想定していない」と主張する。

しかし、審査請求人が本件行政文書の公開請求を求めたのは、平成〇年大人委（不）第〇号審査請求事件において、本件審査請求外Bが卒業式の国歌斉唱時に起立しなかったことが式の円滑な実施を妨げたか否かを確認する趣旨である。このような利用目的は、「今後の卒業式を円滑に実施するための参考資料とする」との本件行政文書の趣旨と合致する。なお、審査請求人が本件行政文書の公開を求めたのは、審査請求人が審査請求外Bの代理人を務める平成〇年大人委（不）第〇号事件の証拠資料として提出の必要が生じたからである。

イ また、本件行政文書は、平成〇年大人委（不）第〇号事件の審理でのみ利用するもので、基本的には審査請求外B及びその代理人弁護士ら、本件行政文書の管理者である実施機関並びに大阪府人事委員会が閲覧するもので、式の円滑な進行の実施が妨げられたか否かの審理に関わる者のみに公開されるものである。そして、審査請求外Bは、学校内に保管されている本件行政文書と同内容のDVD映像の閲覧が可能であることからすると、本件行政文書の開示は、実質的には「公表」には当たらない。

(2) 後記第五「2 弁明の理由」のうち「(2) 条例第9条第1号の該当性について」の項について

ア 実施機関は、本件行政文書について、「当該映像の日時や学校等も特定されていること、また左右や後方を見る姿が記録されている」として、特定の個人が識別され得る情報に当たると主張する。

しかし、前述した本件行政文書の開示請求の趣旨からすれば、開示された場合に当該映像を確認する者は、当該映像の日時や学校等の情報を既に把握している者ばかりである。

また、当該映像は基本的には式場後方より撮影されたもので、生徒・保護者も後方よ

り写っており、個人が識別されるものではないし、映像のうち、開式の辞から卒業証書授与のための卒業生呼名直前までは、生徒や保護者の氏名等、特定の個人が識別され得る情報は現れない。加えて、記録媒体に個人の容貌が映し出されていたとしても、それらは特定の個人が識別される程度に鮮明に記録されているものではない。

これらのことから、実施機関の上記主張は失当である。

イ また、実施機関は、「本件行政文書を公にした場合、個人の身体的特徴のみならず、家庭環境に関する情報、国歌斉唱時等に個人の思想に関する情報が得られる可能性を否定できない」と主張する。

しかし、前述のとおり、当該映像は後方から撮影され、特定の個人が識別される程度に鮮明に記録されているものではないから、当該映像から実施機関が挙げる前記各情報が得られるとは考え難い。

(3) 後記第五「2 弁明の理由」のうち「(3) 条例第13条第2項による非公開決定について」の項について

実施機関は、マスクング等の加工を施して非公開部分を区分して取り除くことは現有の機器等では不可能であると主張する。

しかし、式参加者の特定が可能な場合にモザイク処理することは、特殊な技術を要するものではないし、また、多額の費用を要するものではない。

すなわち、モザイク処理のための無料又は低価格のパソコン向け動画編集ソフトは多数存在する(添付資料(添付省略))。これらのソフトはパソコンがあれば利用可能で、特別な技能や機器は必要ではない。

また、審査請求人は、国歌斉唱時前後の映像のみの開示でも足ると述べており、その間の映像のみであれば、マスクング作業に左程の時間を要しない。以上より、モザイク処理のためのソフトの利用を検討することなく条例第10条の該当性を否定する実施機関の主張は不当である。

第五 実施機関の主張趣旨

実施機関の主張は概ね次のとおりである。

1 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

2 弁明の理由

(1) 本件行政文書について

本件行政文書は、平成29年〇月〇日に府立A高等学校で実施された平成28年度卒業式をデジタルカメラで撮影した映像で、今後の卒業式を円滑に実施するため、参考資料として記録したものである。従って、公表は想定していない。

卒業式の式場である体育館2階を、後方の体育館3階ギャラリーから撮影しており、卒業式に出席した生徒、保護者、教員等多数の容姿が全般にわたって記録されている。

(2) 条例第9条第1号該当性について

ア 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則とし、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨を定めている。

本号は、このような規定を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めている。

同号は、

(ア) 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、

(イ) 特定の個人が識別され得るものうち、

(ウ) 一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報が記載された行政文書については公開してはならないと定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、容易に入手し得る他の情報と結びつけることによって特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

イ 条例第9条第1号の該当性について

本件行政文書には特定の高等学校の卒業式に参加している生徒、保護者等多数の容姿が記録されている。

審査請求人は、当該映像は「開式の辞から卒業証書授与のための卒業生呼名直前までは、生徒や保護者の氏名等、特定の個人が識別され得る情報は現れない」と主張するが、当該映像の日時や学校等も特定されていること、また左右や後方を見る姿が記録されていることから、知人や関係者等であれば、特定の個人を識別でき、又は識別することが可能であると判断した。

また、審査請求人は、「個人の容貌・氏名の呼名が映像に記録されていた場合でも、卒業式場において撮影された個人の容貌は、『特定の個人が識別され得るものうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当である』情報には当たらない」と主張するが、本件行政文書を公にした場合、個人の身体的特徴のみならず、家庭環境に関する情報、国歌斉唱時等に個人の思想に関する情報が得られる可能性が否定できず、これは一般に他人に知られたいと望むことが正当である情報と認められる。

(3) 条例第13条第2項による非公開決定について

ア 条例第10条について

条例第10条では、「実施機関（公安委員会及び警察本部長を除く。）は、行政文書に次に掲げる情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて、当該行政文書を公開しなければならない」と規定されている。

これは、行政文書の一部に非公開部分が含まれる場合、当該行政文書の全部を公開し

ないのではなく、その部分のみを分離し、その残りの部分を公開しなければならないことを定めたものである。

「容易に」とは、公開部分と非公開部分の分離について、実施機関の職員が行政文書を損傷することなく、かつ、通常業務で使用している機器やプログラム等を過度な費用や時間を要することなく行うことができることをいう。

イ 条例第10条の該当性について

審査請求人は、「文書の一部マスキングなどのように部分公開が可能であるにもかかわらず、実施機関は全部を非公開とした」と主張するが、本件行政文書には、特定の高等学校の卒業式に参加している生徒、保護者、教員等多数の容姿が全般にわたって記録されており、部分公開の場合、これらの人物の容姿等を判別できないように個々にマスキング等の加工を施すか、非公開部分を切り取るなどして区分して除かなければならない。しかし、実施機関では、このようなことができる機器等を保有しておらず、現有の機器等では非公開部分を区分して除くことは不可能である。

よって、条例第13条第2項の規定により、全部を公開しないこととしたものである。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念のもとにあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件行政文書について

本件行政文書は、平成29年〇月〇日に大阪府立A高等学校で実施された平成28年度卒業式を撮影した映像の電磁的記録であり、式典の開始時から順に約65分間にわたり3つの電子ファイルに分けてDVDに記録されている。

3 本件審査請求の対象について

審査請求人は、第三「審査請求の趣旨」のとおり、審査請求書において本件決定の取消し

を求めるとしているが、第四「審査請求人の主張趣旨」の2(3)では、本件行政文書のうち国歌斉唱時前後の映像のみの開示でも足ると述べているとも主張している。

このため、当審査会が審査請求人に、本件審査請求の対象の範囲を書面で確認したところ、審査請求人より本件行政文書のうち国歌斉唱前後（国歌斉唱時を含む）（以下「本件係争情報」という。）についてのみ本件審査請求の対象とするとの回答を得た。国歌斉唱時の情報は、本件行政文書のうち、当該部分を含む電子ファイルの7分51秒から9分7秒までの部分に記録されている。よって当審査会は、司会が国歌斉唱前の起立を指示した時点の7分40秒から、国歌斉唱を終えて校歌斉唱が始まる9分15秒までの当該部分の映像記録を本件係争情報であるとして以下判断する。

4 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、本件係争情報が、条例第9条第1号に該当すると主張するため、その該当性について以下検討する。

(1) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないように最大限の配慮をしなければならない旨規定している。

本号は、このような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

同号は、

ア 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、

イ 特定の個人が識別され得るもののうち、

ウ 一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報が記載されている行政文書を公開してはならない旨定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、容易に入手し得る他の情報と結びつけることによって間接的に特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

(2) 条例第9条第1号該当性について

審査請求人は、第四の1及び2のとおり、①生徒や保護者の氏名等、特定の個人が識別され得る情報は現れない、②記録媒体に個人の容貌が映し出されていたとしても、それらは特定の個人が識別される程度に鮮明に記録されているとは考え難い旨主張する。当審査会において本件係争情報を見分したところ、当該式典に参加している生徒、保護者等参加者の容姿及び国歌斉唱に係る音声並びに式典を進行する教員の音声記録されている。生徒、保護者等参加者の容姿のうちには、服装や髪飾りなどから特定の個人が識別され得る

ものが含まれており、特定の個人が識別され得る情報については、(1)ア及びイに該当する。

次に、本件係争情報を公にすると、当該式典における国歌斉唱時の参加者の行動や、保護者の参加状況等が明らかになる。これらは、個人の思想や家庭環境に関する情報であるといえ、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報であることから、(1)ウに該当する。

よって、本件係争情報中、生徒、保護者等の参加者の容姿等、特定の個人が識別され得る部分については、条例第9条第1号に該当し、非公開とすることが妥当である。

(3) 部分公開の可否について

条例第10条第1項は、実施機関（公安委員会及び警察本部長を除く。）は、行政文書に条例第8条第1項各号のいずれかに該当する情報で、同項の規定によりその記録されている行政文書を公開しないこととされるもの又は第9条各号のいずれかに該当する情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて、当該行政文書を公開しなければならないと規定している。

同条における「容易に」とは、公開部分と非公開部分との分離について、実施機関の職員が、行政文書を損傷することなく、かつ、通常業務で使用している機器やプログラム等で過度の費用や時間等を要することなく行うことができることをいう。また、「公開請求の趣旨を損なわない程度」とは、請求の趣旨を一部分でも達成、充足すると判断できる程度をいう。

実施機関は、本件係争情報について、参加者等多数の人の容姿が全般にわたって記録されており、部分公開を行うには、これらの個人が特定されないように個々に映像データにマスキング等の加工を施すか、特定の個人が識別され得る部分のデータを切り取るなど区分して除かなければならないが、実施機関では、このようなことができる機器等を保有しておらず、現有の機器等では非公開部分を区分して除くことは不可能と主張している。

当審査会が、実施機関に機器やプログラム等の保有状況を具体的に確認したが、上述の実施機関の主張に不自然な点はない。よって、本件係争情報全部を非公開とした実施機関の判断は妥当である。なお、これは本件係争情報が1分35秒間にとどまることを考慮しても同様である。

5 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求には理由がなく、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

6 付言

- (1) 府の保有する情報は公開を原則としており、「知る権利」の保障のため、実施機関に過度の負担を招くことのない範囲において、請求の趣旨を十分考慮した対応が必要である。本件決定については、全部非公開とされたが、今後、本件請求と同種の請求がなされた場合は、音声データや静止画が映像データを構成する部分であると解し、①特定の個人が識別され得る部分を除いて、音声記録を分離する、②映像を一定の間隔で連続した静止画と

して印字し、特定の個人が識別され得る部分を分離する、また、③過度の費用負担を伴わないものであれば、機器、プログラム等を新たに入手するなど、原則公開の理念に沿って柔軟に対応を検討されたい。

- (2) 実施機関は、本件決定の通知書に「条例第9条第1号」の規定により公開しないことと決定したと記載しているが、行政文書の全部を公開しないときの決定及び通知の根拠は「条例第13条第2項」であり、今後は、適用条項を正確に記載されたい。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

高橋 明男、中井 洋恵、池田 晴奈、井上 理砂子、久末 弥生