

諮問庁：個人情報保護委員会委員長

諮問日：令和4年4月21日（令和4年（行情）諮問第276号）

答申日：令和5年1月19日（令和4年度（行情）答申第474号）

事件名：特定法人の顔認証カメラに関する文書の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙1の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙1の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和3年12月22日付け個情第1494号により個人情報保護委員会事務局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）のうち、文書整理表で、「不開示理由」として「法人の利益に係る事項」「公共安全等に関する事項」「適正な遂行に係る事項」を理由とした不開示あるいは部分開示を取り消すとともに、対象文書を追加特定する旨の裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。なお、資料は省略する。

##### （1）審査請求書

###### ア 開示請求の背景

特定法人による防犯カメラの設置をめぐる状況については、〇月の特定法人広報誌では下記のように記載されている。

「特定行事の期間中、首都圏の一部駅において、危険物探知犬や不審者・不審物検知機能を有した防犯カメラを活用し、手荷物検査を実施するほか、警備業務へのウェアラブルカメラの活用など、新たな警備手法を導入し、更なるセキュリティ向上を図ります」と公表し、

「防犯カメラのネットワーク化によるセキュリティセンターでの集中監視」「センサーなどを活用した機械警備の実施」「非常時画像伝送システムを活用した警察との連携」などの「ハード対策」

「不審者・不審物検知機能を有した防犯カメラの導入

● 不審者・不審物検知機能（うろつきなどの行動解析、顔認証技

術)を有した防犯カメラを導入し、不審者などを探索します。

- 検知した場合、専門部署(セキュリティセンター)から付近の警備員に一報し、駆け付け・声掛けなど、迅速な対応を行います。」

設置数などは以下のように公表された。

対象	主な設置箇所	整備対象数	ネットワーク化
駅	改札口、ホーム	約〇〇〇〇駅 約〇〇〇〇〇台	約〇〇〇駅 約〇〇〇〇台

列車内

- ①今後、新造する全車両 ①全車両
- ②既存の新幹線および在来線の車両 ②約〇〇〇〇両
- ③既存の在来線車両の乗務員室 ③約〇〇〇〇両

車両基地	出入口	約〇〇〇か所 約〇〇〇〇台	約〇〇か所 約〇〇〇台
------	-----	------------------	----------------

変電所など	敷地周辺など	約〇〇〇か所 約〇〇〇〇台	同左
-------	--------	------------------	----

線路沿線(新幹線)線路内や保守出入口

(在来線)線路内など	約〇〇〇か所 約〇〇〇台	同左
------------	-----------------	----

そして「特定法人広報誌」では注記として「顔認証技術の導入に当たっては、個人情報保護委員会(以下「委員会」という。)事務局にも相談の上、法令に則った措置を講じています。」と報じた。

特定年月A付の特定新聞A(オンライン)は上記のニュースには明示されていないこととして、カメラの検知の対象は、(1)過去に特定法人の駅構内などで重大犯罪を犯し、服役した人(出所者や仮出所者)(2)指名手配中の容疑者(3)うろつくなどの不審な行動をとった人であると報じた。また、「特定法人は、これらの対象者の顔情報をデータベースに登録。主要〇〇〇駅や変電所などにはネットワーク化されたカメラ〇〇〇〇台が設置されており、映った人の顔情報と登録された顔情報を自動照合する。実際に使用するカメラの台数は公表されていない。」とも報じた。

開示請求は、情報公開請求書にある通り、特定法人による「顔認証付防犯カメラ」の設置をめぐって、委員会が特定法人から具体的にどのような「相談」を受けたのか、また、この「相談」に対してどのような検討がなされ、顔認証付防犯カメラの設置を容認するに至ったのかなど、国の個人情報保護を責務とする機関として、特定法人による大規模な顔認証防犯カメラの設置についてどのような検討を行ったのか、また、設置決定以降、委員会が設置状況などについて

て具体的にどのような対応を行ったのかなど、意思決定に至る経過とその後の対応を確認できる文書を求めたものである。

イ 開示すべきとする理由

処分庁による不開示及び部分開示の理由についての説明は、具体性を欠き、委員会が法令やガイドラインに沿って適切な対応を事業者に求めたのかどうかすら判断できない。詳しくは不開示あるいは部分開示理由についての具体的な弁明を受けた後に反論する。

(2) 意見書

別紙2のとおり。

第3 諮問庁の説明の要旨

審査請求人が、委員会に対して令和3年10月21日付け（同月22日委員会受付）で行った行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に関し、委員会が同年12月22日付け個情第1494号にて一部開示決定（原処分）を行ったところ、これに対し審査請求があったが、以下のとおり原処分を維持すべきものと思料する。

1 本件開示請求に係る行政文書について

本件開示請求に係る行政文書（本件請求文書）は、別紙1の1に掲げる文書である。これに対し委員会は、別紙1の2に掲げる文書を具体的に特定し、原処分を行った。

2 不開示情報該当性について

審査請求人は、原処分において開示した文書の不開示部分のうち、「法人の利益に係る事項」、「公共の安全等に関する事項」、「適正な遂行に係る事項」について、その取消しを求めていることから、以下、審査請求人が開示を求める不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

なお、「個人に関する事項」については、委員会と審査請求人との間で争いが無いことから反論は行わない。

(1) 文書1

ア 文書1は委員会が設置しているPPCビジネスサポートデスク（新技術を用いた新たなビジネスモデル等における個人情報保護法上の留意事項等に係る相談窓口）に寄せられた特定法人からの相談メールであり、不開示部分は同社の画像解析技術（顔認証カメラ）の導入や駅構内における防犯対策に関する個人情報の取扱いに関する情報について、公表前の検討段階の内容が記載されている文書である。

イ 上記アの情報は、委員会の要請を受けて、公にしないと条件で特定法人から任意に提供されたものである。法13条1項の規程に基づき、委員会が特定法人に対して第三者意見照会を行ったところ、同社から、提出した文書等の内容のみならず、委員会との交渉経過も含め、本来は全て秘匿されるべきものであるため不開示としたい旨の意見書

が提出された経緯がある。

ウ 文書1の不開示部分には、具体的な防犯対策に係る非公開の情報が記載されており、開示されると当該対策を回避されるおそれがあるものといえる。

さらに、同社の内部規程等によれば、会社の業務に関し知り得た秘密を漏らしてはならないとされており、上記の情報は非公開とすることができると定められている。上記の不開示部分は、特定法人において具体的な防犯対策に係る情報等であるから、同社において非公開の扱いとしている。

また、文書1の不開示部分には、特定の職員に割り当てられた内線番号、担当課の直通番号等が記載されている。

エ 上記イのとおり、文書1については、非公開にするとの前提で特定法人に提出を要請したものであるが、本件開示請求を受けて、法の趣旨を踏まえ、不都合のない部分は開示するとの観点から、資料提供元の同社に対して、本件対象文書の開示に関する意見照会を行い、その回答も踏まえた上で、原処分を行った。

オ 以下、検討する。

(ア) 法5条2号ロ該当性について

上記イのとおり、文書1は特定法人から不開示を条件として提示を受けたものであるところ、上記ウの状況を踏まえると、法人等において通例として公にしないこととされている情報であると認められるため、その情報の性質に照らし、公にしないとの条件を付することが合理的なものであり、法5条2号ロに該当するものと認められる。

(イ) 法5条6号柱書き該当性について

文書1の不開示部分が開示されると、特定法人と委員会との信頼関係が損なわれ、その後の情報交換等に消極的な対応がなされ、委員会の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、当該情報が公になることで、今後他の企業が同P P Cビジネスサポートデスクの利用をちゅうちょしたり、利用する場合であっても、相談対応に必要な情報が提供されなくなったりする等、相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

また、文書1の不開示部分には、特定の職員に割り当てられた内線番号、担当課の直通番号等が記載されており公にすることにより、いたずら等に使用され、通常業務に必要な連絡、緊急の連絡、外部との連絡に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条6号柱書きに該当するものと認められる。

(ウ) 法5条4号該当性について

文書1の不開示部分には、カメラの設置運用方法等の防犯に関する情報が記載されており、これが開示されると、設置目的の効果を逃れる行動が可能であり、目的を達成できない等のおそれがある等、犯罪の予防、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号に該当すると認められる。

以上により、文書1の不開示部分は、法5条2号ロ、4号及び6号柱書きに該当するため、不開示としたことは妥当である。

(2) 文書2

ア 文書2は、PPCビジネスサポートデスクが特定法人から受領した資料であり、その内訳は、「画像解析技術（顔認証）カメラの導入について」と題する文書、表資料案（特定法人広報誌）等から構成されており、いずれも上記（1）イと同じ経緯により、公にしないとの条件で同社から任意に提供されたものである。

イ 文書2の不開示部分には、カメラの具体的運用方法や警備体制等の防犯対策の情報が記載されており、開示されると当該対策の効果を逃れる行動が可能であり、目的を達成できない等のおそれがあるものといえる。

さらに、特定法人の内部規程等によれば、会社の業務に関し知り得た秘密を漏らしてはならないとされており、上記の情報は非公開とすることができる定められている。上記の不開示部分は、同社において公表前の情報等であるから、同社において非公開の扱いとしている。

ウ 文書2は、上記（1）エ掲記の経緯により、原処分を行った。

エ 以下、検討する。

(ア) 法5条2号ロ該当性について

上記アのとおり、文書2は特定法人から不開示を条件として提示を受けたものであるところ、上記イの状況を踏まえると、法人等において通例として公にしないこととされている情報であると認められるため、その情報の性質に照らし、公にしないとの条件を付することが合理的なものであり、法5条2号ロに該当するものと認められる。

(イ) 法5条6号柱書き該当性について

文書2の不開示部分が開示されると、特定法人と委員会との信頼関係が損なわれ、その後の情報交換等に消極的な対応がなされ、委員会の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、当該情報が公になることで、今後他の企業が同PPCビジネスサポートデスクの利用をちゅうちょしたり、利用する場合であっても、

相談対応に必要なかつ十分な情報が提供されなくなったりする等、相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条6号柱書きに該当するものと認められる。

(ウ) 法5条4号該当性について

文書2の不開示部分には、カメラの具体的運用方法や警備体制等の防犯対策等の防犯に関する情報が記載されているため、これが開示されると当該対策の効果を逃れる行動が可能であり、目的を達成できない等のおそれがある等、犯罪の予防、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条4号に該当する。

以上により、文書2の不開示部分は、法5条2号ロ、4号及び6号柱書きに該当するため、不開示としたことは妥当である。

(3) 文書3

ア 文書3は委員会と国土交通省の担当者とのメールのやりとりであり、不開示部分には、特定の職員に割り当てられた内線番号、担当課の直通番号等が記載されており、公にすることにより、いたずら等に使用され、通常業務に必要な連絡、緊急の連絡、外部との連絡に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条6号柱書きに該当する。

イ 文書3の不開示部分には、特定法人以外のカメラの設置状況等の防犯に関する情報が記載されているため、これが開示されることで犯罪の予防、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条4号に該当する。

ウ 以上により、文書3の不開示部分は、法5条4号及び6号柱書きに該当するため、不開示としたことは妥当である。

(4) 文書4

ア 文書4は委員会の内部資料であり、不開示部分は委員会の要請を受けて、公にしないとの条件で特定法人から任意に提供された文書を基に、委員会が整理・作成したものであって、いずれも上記(1)イ及びウと同様、法人等において通例として公にしないこととされている情報であると認められるため、その情報の性質に照らし、公にしないとの条件を付することが合理的なものであると認められる。

したがって、不開示部分は法5条2号ロに該当する。

イ 文書4の不開示部分が開示されると、特定法人と委員会との信頼関係が損なわれ、その後の情報交換等に消極的な対応がなされ、委員会の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

また、当該情報が公になることで、今後他の企業が同P P Cビジネスサポートデスクの利用をちゅうちょしたり、利用する場合であっても、相談対応に必要なかつ十分な情報が提供されなくなったりする等、相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条6号柱書きに該当する。

ウ 文書4の不開示部分には、カメラの具体的運用方法や警備体制等の防犯対策等の防犯に関する情報が記載されているため、これが開示されることで犯罪の予防、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条4号に該当する。

エ 以上により、文書4の不開示部分は、法5条2号ロ、4号及び6号柱書きに該当するため、不開示としたことは妥当である。

#### (5) 文書5

ア 文書5は委員会の内部資料であり、不開示部分は担当者の直通番号が記載されており公にすることにより、いたずら等に使用され、通常業務に必要な連絡、緊急の連絡、外部との連絡に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条6号柱書きに該当する。

イ 文書5の不開示部分には、委員会において外部には公表していない情報が記載されており、この情報が開示されることで、誤った推認、誤解を招きかねず、委員会の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、不開示部分は法5条6号柱書きに該当する。

ウ 以上により、文書5の不開示部分は、法5条6号柱書きに該当するため、不開示としたことは妥当である。

### 3 本件対象文書の特定の妥当性について

審査請求人は、以下の(1)及び(2)の文書を追加特定すべきであると主張している。そのため、委員会におけるこれらの文書の保有の有無等について再度確認を行ったところ、いずれの文書についても、以下のとおり既に原処分を行っているか、作成、取得しておらず、保有していないと認められた。

#### (1) 特定法人、国土交通省等他省庁との会議、打合せ等に関する文書

ア 審査請求人は審査請求書において、開示された委員会と特定法人とのメールのやりとりの中に、会議の開催に関する記述があるにもかかわらず、打合せ、会議、電話での対応に関する情報が開示されておらず、それらを本件対象文書として追加特定すべきであると主張する。

イ 上記アの情報としては、①特定法人と委員会との間で行った会議開催に関連する打合せ（電話及びメールによるもの）の内容を記録した

文書，②当該会議で使用した資料及び会議の議事録が該当すると考えられる。

ウ 上記イの文書のうち①及び②の当該会議で使用した資料については、文書1及び2に含まれているが、その全部を不開示としている。これは、上記2（1）イ掲記のとおり、当該文書は委員会が特定法人から非公開を前提に取得した経緯によるものであり、この他に同社と委員会との間で行った打合せに関して、資料を作成した事実はない。

エ 上記イの文書のうち②の会議の議事録については、委員会においては会議の議事録は作成はしておらず、事実、審査請求人が例示する会議について、委員会が議事録を作成した事実はない。また、議事録に準ずるような会議内容のメモ等の記録についても、仮に作成していたとしても保存期間は1年未満であることから、本件開示請求時点において委員会では保有していない。

なお、標記のとおり、審査請求人は、審査請求書の第4の2（1）において「特定法人、国土交通省等他省庁との会議、打合せ等に関する文書」の追加特定を求めているが、委員会では、国土交通省以外の省庁とは会議、打合せ等を行っておらず、それに関する文書は作成、取得していない。

したがって、委員会において、審査請求人が主張するような追加特定すべき文書は保有していない。

## （2）委員会内部の会議等

ア 審査請求人は審査請求書において、開示された文書には委員会が内部で行った会議、メール等による検討その他の組織内部の文書が含まれておらず、それらを本件対象文書として追加特定すべきであると主張する。

上記の各文書は、特定法人の相談に係る委員会内部の会議、メール等で使用した資料や議事録等の打合せ内容が記載された文書、また局内での意思決定過程の文書等が相当すると考えられる。

イ 委員会において、特定法人の相談に関して内部のみで会議を行った事実はなく、また内部の検討については文書4を用い口頭で行っていることから、上記アに該当する文書は作成していない。

そのことから局内での意思決定過程の文書等については、委員会は文書4を特定した上で、開示に差支えない部分を除き不開示とした。通常、委員会においては幹部職員に説明する際にのみ説明資料を作成しているところ、開示対象文書以外に、局内での意思決定過程の文書は作成していない。

ウ したがって、委員会において、審査請求人が主張するような追加特定すべき文書は保有していない。

#### 4 結論

以上のことから、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきと考  
える。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |   |           |                   |
|---|-----------|-------------------|
| ① | 令和4年4月21日 | 諮問の受理             |
| ② | 同日        | 諮問庁から理由説明書を收受     |
| ③ | 同年5月13日   | 審議                |
| ④ | 同月31日     | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ | 同年12月9日   | 本件対象文書の見分及び審議     |
| ⑥ | 令和5年1月13日 | 審議                |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであるところ、処分  
庁は、本件請求文書に該当する文書として本件対象文書を特定し、その一  
部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、処分庁による不開示部分の理由についての  
説明は、具体性を欠くとして、理由の提示に不備がある旨主張するととも  
に、文書の追加特定、不開示部分の開示等を求めているところ、諮問庁は、  
原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果  
も踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

##### 2 原処分の妥当性について

- (1) 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部を不開示とするとき  
は、法9条1項に基づき、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その  
旨及び開示の実施に関し政令で定める事項を書面により通知しなければ  
ならず、この通知を行う際には行政手続法8条1項に基づく理由の提示  
を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の  
慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相  
手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているもの  
である。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、  
開示請求者において、不開示とされた箇所が法5条の不開示理由のいづ  
れに該当するのか、その根拠とともに了知し得るものでなければならず、  
理由の提示が不十分な場合、当該処分は違法であり、取り消すべきもの  
となる。
- (2) 当審査会において、原処分の行政文書開示決定通知書（令和3年12  
月22日付け個情第1494号）（写し）を確認したところ、当該通知  
書の別紙（文書整理表）における「不開示とした理由」欄には、「行政  
機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであ

って、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものであるため。」、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の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。」などとして、該当する各条文の文言が記載されているのみであり、開示請求に係る本件対象文書について、その一部を不開示とした具体的理由、すなわち、当該各不開示部分が開示されるとどのような根拠によって法5条各号の不開示情報に該当するののかについての記載は、皆無である。

(3) このような原処分は、開示請求者（審査請求人）にとって、本件対象文書がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できず、審査請求を行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条1項の趣旨及び行政手続法8条1項に照らして違法であるので、原処分は取り消されるべきである。

### 3 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号、2号ロ、4号及び6号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三，委員 木村琢磨，委員 中村真由美

## 別紙 1

### 1 本件請求文書

特定法人による顔認証監視カメラに関する全ての文書

### 2 本件対象文書

- 文書 1 PPCビジネスサポート受付相談メール
- 文書 2 PPCビジネスサポート特定法人説明資料
- 文書 3 国土交通省連絡メール
- 文書 4 委員会事務局内説明資料
- 文書 5 閣議後記者会見想定問答

## 別紙 2（意見書）

### 1 何を意図して開示請求を行なったのか

情個審第1556号の1 諮問事件における情報開示請求（以下、「本件」と呼ぶ）の開示請求者特定個人（以下、「私」または「開示請求人」と呼ぶ）が本件情報開示を請求するに至った経緯を説明します。

委員会が開示した委員会事務局内説明資料4に「別添1」として含まれている特定年月日A付の特定新聞A記事「駅防犯「顔」カメラ検知」をはじめとして、報道機関が相次いで報道したことによって、開示請求人は、特定法人が「顔認証カメラ」の大規模設置がすでに実施され、今後も拡充されていくことを知りました。

その後、開示請求人もそのメンバーの一員である特定団体が、特定年月日Bに、「抗議と質問状（特定法人・顔認証監視カメラ）」を出しましたが、特定法人は翌日付けの書面で、セキュリティを口実に一切の回答を拒否しました。○月に入り、特定法人宛に開示請求人はじめ市民運動団体など○団体以上が連名で「抗議と質問状」を再度特定法人に出しました。この質問状に対して特定法人は一切回答を拒否し、面会も拒否しました。

○月末のマスコミの報道以降、特定法人が特定年月日B付で「特定法人広報誌」において「特定行事に向けた鉄道セキュリティ向上の取り組みについて」をウェブで公表していたことを知り、このなかに「顔認証技術の導入に当たっては、委員会事務局にも相談の上、法令に則った措置を講じています」との文言があることから、特定法人が委員会とも協議の上「顔認証カメラ」の設置に踏み切ったことを知りました。

しかし、この特定法人広報誌には明示的に掲載されていない重要な事項があることも報道で知りました。たとえば、刑務所からの出所者情報の利用についてはメディア報道まで開示請求人は知ることができませんでした。特定新聞Bは社説で委員会が「とりわけ慎重な扱いが求められる出所者情報の利用を、詳細な検討をせずに認めていたことがわかった。法の不備があるとはいえ、委員会の認識が甘かったのは明らかだ」（特定年月日C、URL（略））と委員会を批判しました。しかし社説が言うところの「詳細な検討をせずに認めていた」のかどうかを知る手立てがありませんでした。また、その後も日弁連の会長声明や新聞の社説など特定法人の顔認証カメラ設置についての批判が相次ぎました。こうした批判が相次ぎながら委員会は、みずから下した「ゴーサイン」に至る検討の詳細を公表しないままでした。

「顔認証カメラ」が公共交通機関など公共空間で利用される場合、プライバシー侵害のおそれがあることは容易に理解しうることです。しかし、なぜ委員会が「顔認証カメラ」の設置を認めることとしたのか、その経緯

を知る必要があると考えました。委員会にも電話や書面などでも問い合わせましたが、誠実な回答を得られなかったため、法に基いて開示請求をしました。

開示請求に対する委員会の対応は上記の開示請求人の疑問に応えるものではなく、肝心の箇所はことごとく不開示でした。そこで審査請求を提起しました。この審査請求に対する理由説明書もまた納得のいくものではありません。本意見書では以上の経緯を踏まえつつ以下の観点から、不開示の決定を取り消し開示すべきことを主張します。

## 2 本意見書の主張の概要

理由説明書を踏まえて、開示すべきであるという開示請求人の主張の要点は以下になります。

- 本件不開示の決定は、委員会自身が定めた「個人情報保護委員会における情報公開法に基づく処分に係る審査基準」（平成28年1月12日個人情報保護委員会訓令第10号、以下審査基準と呼ぶ）URL（略）に沿った措置になっておらず、この審査基準に照らせば開示すべき箇所が相当あること。
- 委員会自身も所属し、賛成しているグローバル・プライバシー会議（GPA）における顔認識に関する決議で示された取り組み方針に違反しており、国際的な約束を違えており、委員会自身の姿勢と実際の情報公開の実務との間に矛盾があり、GPAの決議に従えば、不開示部分は開示すべきであること。
- 鉄道業という公益事業における利用者の大半に影響を及ぼす問題であることから、法7条についての検討が不可欠であるのに、これがなされておらず、7条を適用するとすれば不開示は不当であり開示すべきであること。
- 開示と不開示の比較衡量の観点からの判断がなされておらず、比較衡量を踏まえれば不開示部分の開示が妥当であること。

以上を中心にして、以下、より詳しく説明します。本意見書の結論は、理由説明書をもってしても不開示については合理的な説明が尽くされているとは到底いえず、開示請求人の結論は、不開示は不当な決定であり、開示すべきである、というものですが、更に、下記に指摘したように、理由説明書には説明の不十分なところが多々あり、更に説明を求めたいということも本意見書の主張の一部をなします。

なお、理由説明書では、文書ごとに法の適用について説明しているために、同様の記述の繰り返しが目立ちます。開示請求人は重複を避けるために、以下の記述において、特に文書1、2等の文書の指示をしていない箇所は、理由説明書の各文書について、繰り返し記述している内容のいずれにも該当するものとして書いていますので、そのようにご理解ください。

つまり、本意見書での引用が文書1に関する法の適用についての理由説明当の記述であっても、同様の記述が文書2等にある場合には文書2等にも当てはまるものとして書いていますので、その積りでお読みください。誤解を避けるために引用ページは省略しています。また、一般論として述べている箇所であっても、本件が対象としている特定法人の顔認証カメラや公共空間あるいは公共交通機関における顔認証、顔認識など生体情報を取得することが可能なシステムを念頭に置いています。

### 3 個人情報保護委員会の役割

#### 3-1 委員会の任務とは

委員会は、自身のウェブにおいて、その役割について以下のように述べています。

「個人情報保護委員会（以下「委員会」という。）は、個人情報（特定個人情報を含む。）の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護するため、個人情報の適正な取扱いの確保を図ることを任務とする、独立性の高い機関です」

「個人情報取扱事業者等に対して必要な指導、助言や報告徴収・立入検査を行い、法令違反があった場合には勧告・命令等を行うことがあります。」（注「個人情報保護委員会とは」URL（略））

本件に関していえば、特定法人による「顔認証カメラ」の設置が個人の権利利益の保護という観点からみたときに、妥当性のあるものであるかどうかを精査し、必要な指導や勧告等を行なうことがその業務であると考えられます。

#### 3-2 GPAで約束していることと実際の委員会の対応とは明らかな違いがあり二重基準になっています

委員会は、自身もメンバーとなっている世界プライバシー会議（GPA）42回会議についてウェブで下記のように報告しています。

「本会においては、特定専門委員が、共同声明発出に関する手続規則の改正に関連しGPAがタイムリーに声明を出すことの有益性や、顔認証技術の運用に際し個人情報が適切に取り扱われることの重要性について発言を行うとともに、顔認証技術に関するGPAにおける今後の議論に貢献する意向を表明しました。」（URL（略））

委員会は「顔認証技術の運用に際し個人情報が適切に取り扱われることの重要性」を認識していることは明らかです。42回GPA会議では「顔認識テクノロジーに関する決議を採択」が採択され、日本の個人情報保護委員会もこの決議に賛成しています。この決議では、下記に関してその「重要性を再確認」としてしています。（URL（略））

#### 1 顔認識テクノロジーの開発と使用におけるデータ保護とプライバシー・バイ・デザインの原則。

- 2 必要性と比例性の原則，より侵入性の低い手段で合理的に目的を達成できる場合には，顔認識テクノロジーを使用できないことを保証すること。
- 3 顔認証アプリケーションにおける個人データの使用とそのガバナンスに関する透明性と説明責任，および，法執行機関へのテクノロジー提供および法執行機関による使用を含む，個人に適用される権利。
- 4 個人データの処理における公正さの要件。
- 5 生体情報の使用に対する倫理的アプローチ。
- 6 顔認証テクノロジーなどの進化するテクノロジーを規制する目的に適った法的枠組み。

更に，2020年から21年にかけての取り組みとして下記について共同で行うことを決議しています。

「1 上記の分野に焦点を当て，顔認識テクノロジーがどのような状況でデータ保護とプライバシーの権利に最大のリスクをもたらすかを検討し，顔認識テクノロジーにおける個人情報の適切な使用に関する一連の合意された原則と期待を策定し，リスクを軽減する方法の推奨を含め，第43回グローバルプライバシー総会閉会総会で採択されるようにすること。

2 顔認識技術の革新的な利用が，データ保護とプライバシー・バイ・デザインの義務を尊重するように，顔認識技術システムの開発者や利用者など，特定されるさまざまな外部の主要関係者と共に，上記の合意された原則を推進するよう努めること。」

以上は国際的な約束です。特定法人の顔認証カメラについて，上記のGPAの約束を踏まえていけば，委員会は下記についての業務を実施したかどうかは問われます。しかし，開示された資料は委員会の組織内の検討も含めてほとんどが非開示であって，この点を判断できません。すなわち，

- ・ データ保護とプライバシー・バイ・デザインの原則がどのように適用されたのか
- ・ 必要性と比例性の原則がどのように検討されたのか
- ・ 顔認証アプリケーションにおける個人データの使用とガバナンスの透明性と説明責任をどのように確認したのか。
- ・ 個人データの処理の公正性をどのように確認したのか。
- ・ 生体情報に対する倫理的アプローチをどのように実施したのか。

また，21年度にむけた共同作業とされる下記の項目についても，特定法人の顔認証カメラについて，どのような取り組みがなされたのか開示された文書が非開示なので判断できません。

- ・ データ保護とプライバシーの権利に対する顔認証カメラのリスクをど

のように判断したのか。

- ・ データ保護とプライバシー・バイ・デザインの義務を尊重するように、顔認証技術利用者である特定法人と共にG P Aで合意された原則を推進するようにどのような努力がなされたのか。

情報公開を通じて開示請求人が知りたいのは、特定法人の顔認証カメラについて、委員会が、その設置の趣旨や国際的な約束を遵守していることを具体的な資料によって確認したい、ということです。しかし、理由説明書には、国際的な約束が本件の場合にどのように遂行されたのかが全く確認できません。委員会の活動の透明性と説明責任がみらないといっても過言ではないと考えています。しかし、不開示の文書類にこのことを確認できるものが含まれている可能性は否定できませんが、不開示であるために、確認することもできません。

#### 4 不開示の箇所と適用条文との対象ができません。

過去の情報公開・個人情報保護審査会の答申では、下記のように述べられています。

「理由の提示「公益上の理由による裁量的開示」「法が、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示請求権を定めること等により、行政情報の一層の公開を図り、政府の説明責務が全うされるようにするとともに、国民の理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進を目的としていることに照らせば、行政文書の全部又は一部を開示しない旨の決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、法5条各号の不開示情報のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に不開示の根拠規定を示すだけでは、当該行政文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、求められる理由付記としては十分とは言えない。すなわち、根拠規定に加え、少なくとも当該行政文書中のどのような情報をどのような理由で不開示としたのか、特に、相拠規定中に複数の不開示理由が含まれている場合にはそのうちのどれに該当するのかを示さなければ、開示請求者において不開示の理由を知り得ないのが通例であると考えられる。」総務省情報公開・個人情報保護審査会答申選URL（略）

理由説明書では文書1、文書2という漠然とした対象指定だけしか示されていません。文書1だけでも多数のメールが含まれています。文書2は丸ごと不開示です。もっと丁寧に不開示箇所と不開示理由との対照がわかるように説明してください。

#### 5 法5条関係についての意見

##### 5-1 法5条2号ただし書きが適用されるべきです

委員会は情報公開法に基づく処分に係る審査基準を次のように定めています。

「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（法5条2号ただし書）について法人又は事業を営む個人の当該事業に関する情報を公にすることにより保護される人の生命，健康等の利益と，これを公にしないことにより保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益とを比較衡量し，前者の利益を保護することの必要性が上回ると認められる場合は，当該情報を開示しなければならない。」URL（略）

法5条2号ただし書きは「ただし，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を除く」とあります。委員会は自身の審査基準で，法人に関する情報を公開することによって保護される利益と，不開示にすることで保護される法人の権利利益との比較衡量を行なうことによって開示の判断をしなければならないと定めています。これは開示の是非を決定するための必須の手続きです。しかし，理由説明書からは，この比較衡量を行なったことが判断できません。比較衡量を行なったのであれば，その検討過程は記録として残されているはずです。他方で，比較衡量を行なわなかったのであれば，この比較衡量が「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」に関するものと幅広くその範囲を定めていることから，当然このただし書きの適用を受けると開示請求人は理解しますが，委員会が，公共空間に大量に設置される顔認証カメラは「人の生命，健康，生活又は財産を保護」とは全く無関係であるとの判断に立つのであれば，そのことを証明する必要があります。もし，なすべき判断をしなかったという間違いがあったということなら，その点を踏まえて不開示を撤回してください。

特定法人は公共交通機関であり，その駅構内および車両すべてに顔認証カメラを設置することは，利用者のプライバシーの権利を著しく侵害しうるものであることは，グローバル・プライバシー会議の共通理解であり，これに委員会自身も賛同しています。したがって，顔認証カメラの公共空間での大規模網羅的な設置に関する情報は，これを公にしないことによる法人の利益と，公にすることにより保護される利用者の利益を比較衡量した場合，明らかに公開の利益が上回ります。したがって，委員会側が5条2号を不開示の根拠にすることは間違った判断だと考えます。

そもそも特定法人の顔認証カメラに関して，法が明確に示している「公にしないことにより保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益」に該当するものが何なのだと委員会は判断したのでしょうか。顔認証カメラに関して特定法人が委員会に提出した情報等を開示した場合，いかなる権利利益が制約されることになるのか，具体的な説明がありま

せん。

開示請求人は、本件に関しては「ただし書き」における開示すべき情報に該当することから、5条2号を理由に不開示とした箇所は開示すべきであると主張します。

5-2 5条6号柱書き該当性についての説明は、委員会の「審査基準」に沿った内容になっていません

委員会は次のように説明しています。（文書1に関して引用しますが、他の文書に関しても共通して当てはまります）

「文書1の不開示部分が開示されると、特定法人と委員会との信頼関係が損なわれ、その後の情報交換等に消極的な対応がなされ、委員会の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」「今後他の企業が同P P Cビジネスサポートデスクの利用をちゅうちょしたり、利用する場合であっても、相談対応に必要な情報が提供されなくなったりする等、相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる」

理由説明書では上記のような弁解が繰り返し登場します。また、上記引用にある「おそれ」についての蓋然性の程度についての客観的合理的な説明がありません。理由とされているのは、いずれも根拠が示されない推測の域を出ないものです。

他方で、委員会の審査基準では、「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」について、以下のように説明しています。

「「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、行政機関の長に広範な裁量権限が与えるものではなく、各規定の要件の該当性を客観的に判断するものとし、事務若しくは事業の根拠となる規定又はその趣旨に照らし、公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上での「適正な遂行」と言えるものであるかどうかにより判断する。

エ「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものを必要とし、また、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性があると認められるかどうかにより判断する。」

理由説明書の記述では「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については、「各規定の要件の該当性を客観的に判断」すべきとしていますが、客観的判断は示されていません。また「公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量」することを求めています。この点についての説明もありません。「支障」についても「実質的」に支障の程度を判断することと明記されていますが「実質」に該当する説明もありません。また「おそれ」についても、理由説明書は確率的な可能性とすら言えない（そう言えるなら蓋然性の程度を説明すべきでしょう）内容であり、「法的保護に値する」かどうかについても、検討されていません。

このように、法5条6号を理由に不開示としている箇所は、委員会の審査基準を満たしていません。

同様に、内線番号や担当者への直通番号を不開示にすることについても上述の理由により間違っただけの判断です。

委員会は一方の当事者である特定法人に対し内線番号や直通番号を示して直接連絡をとっています。他方で、開示請求人に対しては内線番号や直通番号を開示しないのは、開示請求人については、いたずら等での使用や通常業務などで支障を及ぼす可能性のある者という憶測によるものだけということになります。このように判断した根拠を示してください。

いたずら等での使用や通常業務などで支障を及ぼす可能性のある者といった理由を挙げることで自身が、正当な権利行使をする者に対する偏見に基いており撤回すべきです。開示請求人をこうした存在だと認知しなければ、当然開示されるはずの情報ですから開示すべきと主張します。

理由説明書において、特定法人との信頼関係をもつばら重視し、個人情報主体である利用者との信頼関係については一言も言及がありません。委員会の使命である「個人の権利利益を保護するため、個人情報の適正な取扱いの確保を図る」という観点は見出せません。従って、開示請求人との信頼関係や、開示請求人が委員会に相談しようとする意欲を萎縮させる可能性についての配慮もみられません。開示請求人との信頼関係についてもきちんと考慮することなしに、公平な比較衡量はできません。

以上から、法5条6号を根拠に不開示とした決定についての説明は委員会の審査基準に照らしても間違いであり、従って法5条6号を根拠にした不開示処分を取り消し、開示することを主張します。

#### 5-3 法5条4号について比較衡量の原則が適用されていません。

理由説明書では「カメラの設置運用方法の防犯に関する情報が記載されており、これが開示されると、犯罪の予防、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」を理由に不開示としています。

不開示のどの部分がカメラの設置運用方法の防犯に関する情報を記載した部分なのかを特定してください。その上で以下、本号を理由に不開示とすることは間違いである理由を述べます。

法5条4号は「犯罪の予防、領土又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由」という抽象的な文言であるために、これが拡大解釈されると利用者のプライバシーの権利や憲法で保証されている市民的自由の権利を侵害することになります。従って、拡大解釈あるいは恣意的な解釈や運用のないように注意することが法の趣旨にとっても大切なことです。

委員会の本号における「公共の安全と秩序の維持」について、審査基準では以下のように説明されており、本号の適用を法よりも、より具体的に示しています。

「「公共の安全と秩序の維持」とは、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持及び刑の執行に代表される刑事法の執行を中心としたものを意味する。刑事訴訟法（昭和23年法律第151号）以外の特別法により、臨検、捜索、差押え、告発等が規定され、犯罪の予防・捜査とも関連し、刑事司法手続に準ずるものと考えられる犯則事件の調査、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）違反の調査等や、犯罪の予防・捜査に密接に関連する破壊的団体（無差別大量殺人行為を行った団体を含む。）の規制、暴力団員による不当な行為の防止、つきまとい等の規制、強制退去手続に関する情報であって、公にすることにより、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるものは、本号に含まれる。

また、公にすることにより、テロ等の人の生命、身体、財産等への不法な侵害や、特定の建造物又はシステムへの不法な侵入、破壊を招くおそれがあるなど、犯罪を誘発し、又は犯罪の実行を容易にするおそれがある情報及び被疑者又は被告人の留置、勾留に関する施設保安に支障を生ずるおそれのある情報も、本号に含まれる。」

この審査基準の考え方では、刑事法など犯罪関連の取締法規に即して不開示を限定的に運用しようとする姿勢がみられます。他方で、理由説明書の「公共の安全と秩序の維持」の文言はこの限定的な運用に反しています。本件において、公共の安全と秩序の維持の審査基準で明記されている刑事法の執行を中心としたもの、という範囲の規定に照らして不開示とされたのは、文書のどの部分が該当するのか、具体的に示してください。

開示請求人の意見は以下です。委員会が審査基準において、「公共の安全と秩序の維持」とは、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持及び刑の執行に代表される刑事法の執行を中心としたものを意味する、と定義していることを踏まえた場合、不開示がこの定義に該当するという説明がない以上、法を適切に適用せず恣意的に判断して不開示を決定していると考え以外にありません。従って法5条4号を理由に不開示とする決定は間違っており、開示すべきであると主張します。

5-4 5条各号等と不開示箇所の対応をきちんと示してください。

全ての文書に共通する不開示理由についての問題として、法5条各号と不開示箇所との対照関係が明示されていないことがあります。不開示にする場合、当然のこととして、文書のどの箇所がどの法令のどの条文によって不開示としたのか、その対照関係を明確にしなければ、法を適

正に適用したのかどうかの判断ができないのではないのでしょうか。

したがって、どの箇所をどの条文に基づいて不開示にしたのかを、より詳細に述べる必要があることを主張します。

## 6 5条関連以外の理由説明書の問題点

### 6-1 設置効果逃れの可能性は証明されていない

理由説明書では、顔認証カメラの設置運用方法などの情報を開示することによって「設置目的効果を逃がれる行動が可能であり、目的を達成できない等のおそれ」が指摘されています。設置目的効果を逃がれる行動それ自体は、カメラの死角を歩くなど、ただちに刑事法上の犯罪を構成するとはいえません。この意味で、この理由説明書の文言は、刑事法の執行を中心とした枠組からは逸脱しています。

しかし、他方で、この指摘は、上記の委員会審査基準の「また」以降にある「犯罪を誘発し、又は犯罪の実行を容易にするおそれがある情報」に該当する文言のようにも読めます。もしそうであるのであれば、それは不開示のどこの箇所なのか、具体的に示してください。言うまでもなく、その情報を得ることによって、具体的に犯罪の誘発が可能であること、犯罪の実行が容易になることが立証できるものでなければなりません。

以上から、開示請求人は以下のように考えます。カメラの設置運用方法などの情報を得てもカメラの設置目的効果から逃がれることは不可能です。カメラの「効果」を逃れるためには、カメラの死角を探して映らないようにすること以外の方法はありません。もし特定法人から委員会に提出された設置運用方法などの情報に、顔認証カメラのネットワークやデータベースにアクセス可能な情報（例：ログインパスワード）などが含まれていれば、これは秘匿すべきものですからパスワードの開示までは求めていませんが、委員会にログインパスワードなども提供して、技術の仕様が目的に適合しているかどうかを具体的に確認する作業を委員会側あるいは特定法人側どちらか、あるいは双方が期待していたのかどうかについては回答をいただきたいと思います。

### 6-2 目的を潜脱している可能性について

設置運用方法は、目的とされている事象への対処を超えてその効果が利用者のプライバシーや個人情報の権利を侵害しうるような可能性をもつ場合があります。たとえば、特定法人の顔認証カメラ設置目的は、特定法人広報誌で以下のように述べられています。

「特定行事の期間中、首都圏の一部駅において、危険物探知犬や不審者・不審物検知機能を有した防犯カメラを活用し、手荷物検査を実施するほか、警備業務へのウェアラブルカメラの活用など、新たな警備手法を導入し、更なるセキュリティ向上を図ります。」

特定行事の期間中の取り組みであることを明記しています。とすれば、設置の効果もこの特定行事に限定して設置されるという仕様になっていなければなりません。開示請求人は特定行事期間中を理由に顔認証カメラの設置を実施することには反対ですが、少なくとも設置者の上記の設置目的を踏まえた限定的な設置であることを委員会が確認しているのかどうかについて、開示請求人は利用者として知る権利があると考えています。その上で、更に、設置そのものが期間限定であってもその規模と機能が妥当かどうかは別途検討されるべきこととなると考えます。特定行事の期間中とされながら、実際はこの期間を超えて恒常的なシステムになっているのが現状ではないかと推測しますが、委員会はこの点についてどのように状況を把握し、どのように行動してきたのかについては、上記広報誌の設置目的との関連で開示すべきだと考えます。委員会はこの「広報誌」を草稿段階から確認し、また特定法人とも協議してきたことは開示された文書のヘッダなどからはわかりますが、メール本文および特定法人から提出された資料がほとんど不開示であるために、この点の確認ができません。

### 6-3 ○月の公表事実と○月のマスコミ報道のずれと委員会の関与の問題

公共空間における「防犯カメラ」の設置と作動は、明記して告知すべきことが義務づけられています。他方で、取得された映像や顔認識・認証技術によってデータベース等と照合して利用する技術は、被写体となった利用者のプライバシーの権利を侵害する技術であるという認識は委員会も共有していると理解しています。すでに○月の公表段階で、特定法人は、下記のように設置運用方法に関する情報を公表しています。

「不審者・不審物検知機能を有した防犯カメラの導入

- 不審者・不審物検知機能（うろつきなどの行動解析，顔認証技術）を有した防犯カメラを導入し，不審者などを探索します。
- 検知した場合，専門部署（セキュリティセンター）から付近の警備員に一報し，駆け付け・声掛けなど，迅速な対応を行います。」

また特定法人広報誌に掲載されている「参考1」のなかでは「顔認証技術により不審者を検知」とも記載されています。他方で特定法人広報誌本文のなかで「行動解析によりお客さま個人を特定することはありません」と注記し、あたかも「個人を特定」することがないかのような記述になっています。ところが、○月に報道された内容は上記の特定法人の告知とは重要な点で違いがありました。

たとえば特定新聞Aは「刑務所からの出所者と仮出所者の一部を駅構内などで検知する防犯対策を実施していることが、わかった」と報じました。（特定年月日A，委員会開示文書，事務局内説明資料4所収）う

ろつきなどの行動解析をしても個人を特定しないという記述と、個人を特定できるデータベースを利用するという報道機関の報じている内容には矛盾もあり、また、行動解析と顔認証技術の関係も理解しがたく、顔認証技術で個人を特定することはしないとは書かれていない点もよくわかりません。むしろ顔認証技術を用いて不審者を検知し、特定することを言外に暗示する内容になっています。

こうした報道では顔認証システムの概要が報じられていますが、根拠となる資料は出されていません。委員会は〇月段階の特定法人広報誌として公開されるまでの間に、どのような情報を得ていたのか、その情報に基づいてどのような委員会としてのアドバイス等法令で定められた業務を実施したのかなど、委員会が適正に職務を遂行していたのかどうかを知る権利が特定法人の利用者である開示請求人のみならず全ての利用者にあると考えます。また、こうした顔認証・認識技術について委員会が特定法人のシステムを妥当なものとして判断した根拠になる情報を開示してもらわないと、委員会が適切にその業務を遂行していたかどうかを知ることができず、法の趣旨に沿うものになりません。

#### 7 法7条について。公益上の理由による裁量的開示

法7条では「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報（第五条第一号の二に掲げる情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる」とありますが、この点について検討したかどうか、理由説明書に記載がありません。検討したが適用しなかったのであればその理由を、検討しなかったのであればその理由を示してください。

委員会の審査基準では7条について以下のように説明しています。

「「公益上特に必要があると認めるとき」とは、法5条各号の不開示情報の規定に該当する情報であるが、行政機関の長の高度の行政的な判断により、公にすることに、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を意味する。法5条各号においても、1号ただし書口、2号ただし書等、当該規定により保護する利益と当該情報を公にすることの公益上の必要性との比較衡量が行われる場合があるが、同条の規定を適用した場合に不開示となる場合であっても、なお公にすることに公益上の必要性があると認める場合には、開示するものとする。」

理由説明書では、5条各号等を理由に不開示の説明をしていますが、その場合であっても、審査基準では「同条の規定を適用した場合に不開示となる場合であっても、なお公にすることに公益上の必要性があると認める場合には、開示するもの」とあるように、公益上の必要性を認めることができるかどうかの判断をすることが必要になります。しかし、理由説明書

では7条に関しては、どこにも記載がありません。

本件における特定法人による顔認証カメラの設置は、管内の駅や車両を網羅する大規模なシステムです。また、特定法人の事業は鉄道事業であり公共交通の重要な一部をなし、国の公共交通政策の対象となる事業である点については争いの余地がないと推察します。その上で公益性という観点でいえば、一般の事典類（注：コトバンク，URL（略））の「公益事業」の説明を読むと、そこでは必ず運輸が公益事業として挙げられており、鉄道が公益事業であることについても争いはないと推察します。

本件の開示対象は顔認証カメラの公益事業者による公共空間での設置をめぐる問題なので、この点について、情報開示が特に必要になる点について、以下説明します。

本意見書に付した資料にあるように、いわゆる顔認識・認証等の監視カメラについては、より規制を強化すべきであり、現状の法制度では不十分であることが繰り返し指摘されてきました。こうした中で、委員会は、その指導と社会的影響力を発揮して、プライバシー侵害をひきおこさないように民間事業者を指導することができるほほ唯一の組織であり、そうした機能を果たすことが期待されている（資料、日弁連「行政及び民間等で利用される顔認証システムに対する法的規制に関する意見書」参照）組織であるといえます。

特定年月日Dの日弁連の声明では以下のように提言しています。顔画像データについてリアルタイムで検索・照合・活用ができるようになって今日、それがひとたびデータベースに登録されると、その者の行動は過去のデータに遡って正確に追跡でき、その後は継続的に監視することが可能となることともあいまって、個人の精神的自由、行動の自由に対する重大な脅威となる。EUで公共の場所における不特定多数の者を対象とする顔認証システムの利用が原則禁止され、またアメリカ合衆国で州法等による法規制が進んでいるのは、同様の問題意識からである。

我が国においても、民間事業者の場合も含め、顔認証システムの利用は、必要性及び相当性を慎重に検討した厳格な法律の定めに基づき行われるべきである。また、他の方法を選ぶことが困難である公共性の高い空間における顔認証システムの利用は、利用者が同意しない場合、立法によっても容易に正当化されがたいことも考え合わせると、鉄道事業者による顔認証システムの利用は直ちに中止されるべきである。

本来であれば委員会が、法制度の不十分なところを補ってこうした主張を国の民間事業者への指導などを通じて実現すべきでしょう。本件開示請求は、委員会がきちんとした業務を遂行していたかどうかについての基本的な情報を開示するように求めているのです。

したがって、本件については、公共交通機関であり公益性のある運輸業

の特定法人による，その利用者全てに影響する事業であることから，法7条が適用されるべきであると主張します。開示請求人は，7条を適用すべきであると考えてるので，5条各号を理由とする不開示は間違いであり開示すべきであると主張します。

## 8 上記以外の各文書に関する意見

各文書に共通する論点と開示請求人の主張は上に述べましたので，以下は，各文書に固有の論点を中心に意見を述べます。

### 8-1 文書2について

文書2は全面的に不開示とされている箇所だと判断しています。理由説明書には

その内訳は，「画像解析技術（顔認証）カメラの導入について」と題する文書，表資料案（特定法人広報誌）等から構成されており，（以下略）

とあります。「画像解析技術（顔認証）カメラの導入について」と題する文書名を明記していますが，この文書名は開示請求人の受け取った文書では不開示とされている箇所のどこかに該当するのではないかと推測します。「特定法人広報誌」に関しても同様です。もしそうであるとすれば，説明理由書では非開示部分を「開示」していることとなります。この点を念頭に置くと，実は，不開示とされている箇所のなかには，開示できる箇所が他にもありうると推測します。

文書2にかんする事実上の全面不開示は，この点でも不自然であって，特定法人に対して，委員会が「個人の権利利益を保護するため，個人情報 の適正な取扱いの確保を図ること」という基本的な役割をきちんと認識して，不開示の見直しをすべきだと考えます。

### 8-2 文書3について

「イ」で下記のように述べられています。

文書5の不開示部分には，特定法人以外のカメラの設置状況等の防犯に関する情報が記載されているため，これが開示されることで犯罪の予防，公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

防犯カメラの公共交通機関における設置については，利用者に設置等を告知することが義務づけられています。したがって「防犯に関する情報が記載されている」ということだけでは十分な理由になりません。防犯カメラは，開示請求人の行動や顔情報などを取得し，顔認識・認証等の技術によって解析することも可能な技術でもあり，利用者がその実態を知ることは開示請求人のプライバシーの権利にとって必須であり，こうした情報を政府機関が把握している場合は，これを開示することに問題はないはずです。

### 8-3 文書4について

「委員会の内部資料として、特定法人から任意に提供された文書を基に、委員会が整理作成したもの」とあります。委員会が顔認証カメラの設置を許可した経緯を知る上で、必要不可欠な資料でもあります。これは、特定法人から提出された原資料をもとに、委員会が内部の検討資料をどのように整理・作成したのかという検討の経緯そのものに関わる資料です。

情報公開とは「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」という点にあることは、法の目的として明記されています。また、委員会は自身のウェブで以下のように業務内容を明記しています。

#### 個人情報保護に関する基本方針の策定・推進

個人情報保護法に基づく「個人情報の保護に関する基本方針」の策定等を行い、官民の幅広い主体による地域や国境を越えた個人情報等の取扱いについて、保護及び適正かつ効果的な活用の促進のための取組を推進しています。

#### 個人情報等の取扱いに関する監視・監督

個人情報取扱事業者等に対して、必要な指導・助言や報告徴収・立入検査を行い、法令違反があった場合には勧告・命令等を行うことがあります。

特定法人の顔認証カメラの設置は、その規模、その設置場所において、従来にない大規模なものであり、これがどのような個人情報の取扱いをしているのかを委員会がどのような資料に基いてどのように検討したのかは、委員会の活動そのものです。

本件のように、委員会が民間企業の活動に関与する場合、外部から提供された資料をもとに政府が様々な政策や意思決定の検討することになります。委員会が外部の資料をどのように利用し、整理し、自らの意思決定を行なったのか、ということは委員会の「諸活動」そのものであり、不開示が正当化されるべきではありません。「法人等において通例として公にしないこととされている情報」であっても、法人と委員会とは、その使命が異なるのですから、委員会が果たすべき役割の観点からは公開を判断すべきです。とりわけ委員会の最大の使命のひとつは個人情報を保護するところにあります。これは民間企業とは異なる役割によるものですから、民間企業の観点から判断すべきではありません。上記引用にあるように、委員会は「必要な指導・助言や報告徴収、立入検査を行い、法令違反があった場合には勧告、命令等を行う」とあり、民間企業の方針に対して異論を提起し、是正を促すことや更に強い措置をとることも可能であるにもかかわらず、今回は、むしろ特定法人の顔認証カメラの設置を肯定しました。なぜこうした判断を下したのか、その妥当性

を、委員会の内部文書等によって利用者でもある開示請求人としては判断、評価をしたいのです。そして、こうした開示請求人の要求は法の目的にある「国民の的確な理解と批判」を確実なものとする上で不可欠です。

#### 8-4 文書5について

文書5は「閣議後記者会見想定問答」とあります。理由説明書で不開示とした理由に該当するのがどこの箇所なのか明示されていません。まず明示すべきではないでしょうか。あるいは、送付された文書以外に想定問答があるのでしょうか。

ここで開示される対象は、すでに委員会内部での審議、検討が終了されたものであって、記者から質問されれば当然回答されたであろう内容になります。不開示部分には以下の箇所があると述べられています。

「外部に公表していない情報が記載されており、この情報が開示されることで、誤った推認、誤解を招きかねず、委員会の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。」

「誤った推認、誤解を招くかもしれないという理由は、拡大解釈が可能な文言です。言葉で書かれた文言は、いかなる文章であれ書き手とは異なる推論や理解がなされる余地を排除することはできません。したがって、「誤った推認、誤解を招きかねず」という理由で、不開示にすることは許されません。しかも、回答は、外部に公表することを前提に作成された文書であって、「外部に公表していない情報が記載されており」という理由は、あてはまりません。参考資料もまた、回答の根拠となる委員会の知見に関する情報ですから、隠すべきことではないはずで

す。

以上から、「誤った推認、誤解」を理由に不開示にすることはできないのであって、開示すべきであると主張します。

#### 8-5 会議が催されているにもかかわらず文書不在の理由について

開示請求人は、審査請求書に下記の会議について、その記録等について言及しました。

p. 〇〇 「先日は、オンライン会議ありがとうございました」と記載されている会議

p. 〇〇 〇月〇日〇時からの会議

p. 〇〇 〇月〇日の会議

p. 〇〇 「先程はweb会議ありがとうございました。」と記載されているweb会議 p. 〇〇 〇月〇日の会議の会議

p. 〇〇 〇月〇日付メール「今後の対応について一度お打ち合わせをお願いできればと存じます。」と記載されている「打ち合わせ」

p. ○○○ 「先日は特定法人とのお打ち合わせにご同席いただきありがとうございます。ありがとうございました。」と記載されている「打ち合わせ」

理由説明書5ページ3(1)のエでは、「上記イの文書のうちマル2〔原文では機種依存文字の円内に数字の2〕の会議の議事録」は作成していないとしつつ、「また、議事録に準ずるような会議内容のメモ等の記録についても、仮に作成していたとしての保存期間は1年未満であることから、本件開示請求時点において委員会では保有していない」と述べています。しかし、本件開示請求時点では、上記会議はいずれも1年未満であって、議事録に準ずるような会議内容のメモ等の記録を作成していたかどうかは確認できるはずですが、そうした確認をしていません。本来はあるべき会議に関するメモ等について、きちんとした調査をしていないのではないかと疑われます。

## 9 本意見書のまとめ

委員会委員長は「デジタル社会、グローバル社会の進展に伴い、個人情報利用が拡大する中において、自らの個人情報が適正に取り扱われ、個人の権利利益が保護されているという信頼が、開示請求人の日々の生活・活動の重要な基礎となっています。委員会は、これからも適切に使命を果たし、国民の安心・安全を確保することにより、国民の皆様の期待に真摯に応え、信頼される組織を目指してまいります。」と述べています。URL(略)本件についての委員会の決定をみる限り、この委員長の決意表明とこの特定法人の顔認証カメラに関して委員会がとった情報公開の態度との間には大きなへだたりがあります。

上述したように、本件開示についての委員会の基本姿勢は、法の適用の間違ひだけでなく、委員会自らが制定した審査基準を逸脱していること、委員会自らがその決議に加わり国際的な約束をしている顔認証技術に関するプライバシーへの取り組みに違反していることなど、業務の実態が、守るべきルールから逸脱しています。そしてまた、開示請求人への偏見に基づく決定もまた散見されます。

そして最も重要なこととして、委員会の決定が大規模な顔認証システムの導入をもたらす、特定法人を利用する全ての乗客のプライバシーの権利や個人情報の権利に関わる決定であったということです。審査請求は、顔認証カメラの導入の是非そのものを問うものではないことは承知しています。しかし、顔認証カメラがどのような経緯で委員会によって肯定されたのかについて、その意思決定の経緯と根拠を知ることについては、本件審査請求の中心テーマです。この点を吟味することなしに、法7条の適用についての判断は下せません。審査請求人は法7条を適用すべきであって、法5条によって不開示とすべきではないことを改めて主張します。

以上から、委員会による不開示の決定に対して、開示すべきとの裁決を

求めるものです。