

【諮問第63号】

11川公審第3号  
平成11年5月17日

川崎市長 高橋 清 様

川崎市公文書公開審査会  
会 長 藤 原 淳一郎

公文書閲覧等請求に対する一部承諾処分に関する不服申立てについて（答申）

平成9年6月9日付け9川市地第97号をもって川崎市長から諮問のありました公文書閲覧等請求に対する一部承諾処分の件について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

本件請求公文書（上段部分枠）の非公開とされた部分は、公開について登録者の同意が認められない限り、『登録者』の「住所」欄記載の（区名を除く）町名及び番地、「氏名」欄記載の氏名及び電話番号（ ）を除いた部分のみを公開すべきである。

## 2 不服申立ての趣旨及び経緯

平成9年5月6日、本件不服申立人（以下「不服申立人」という。）は、川崎市情報公開条例（昭和59年川崎市条例第3号。以下「条例」という。）第9条の規定に基づき、「市民活動保険登録者 団体名、個人名、連絡先、住所、電話番号、登録者数」の閲覧等の請求をしたが、本件実施機関川崎市長（以下「実施機関」という。）は、上記請求対象文書（以下「本件文書」という。）のうち、個人名及び連絡先、住所、電話番号部分の閲覧等を拒否したため、同年6月2日、不服申立人が条例第14条第1項に基づき閲覧等を求めて不服申立てを行ったのが本件不服申立てである。（当審査会諮問第63号事件）

## 3 不服申立人の主張要旨

平成9年7月28日付け不服申立人の意見書及び平成10年11月7日の不服申立人の意見陳述によれば、不服申立人の主張の概要は以下のとおりである。

川崎市は、車両登録申請者記載内容の非公開理由説明書にて、『「車両登録申請書」は、車両搭乗中の障害保険の保険対象者を特定するために使用するもので、それ以外の目的で外部に公開することを予定したものではない』としている。

ところが

川崎市市民活動保険制度と題する説明書は、当該制度の対象となるのは  
自主的に構成されたグループ、個人又は地域住民組織が  
無報酬で  
継続的・計画的に行われ  
公益性のある

ボランティア活動とし、外部に車両登録申請書記載内容を公開すべきことを要求している。

これは、本来、ボランティアが負担すべき保険料を税金にて支払うのであるから上の様な規定・枠を設けるのは至極当然である。にもかかわらず、川崎市は自ら設けた規定・枠を自ら破るといふ愚かな行為を行い、理由にならない非公開理由を云々し、未だに改めずにいる。

川崎市市民活動保険制度の対象となるボランティア活動は上述の様に公益性（国家または社会公共の利益。広く世人を益すること『広辞苑』第二版）を要件としている。

これは、当該制度対象者（ボランティア）は、一個人や、特定の市民のみを活動の対象としてはならない、とするものである。つまり、川崎市民全体の為のボランティア活動でなくてはならない、ということである。

そのためには、川崎市民に当該ボランティア・グループの情報が開示されていなければならない。

でなければ、川崎市民はボランティアの力を得ることができないし、ボランティアも川崎市民に対しボランティアし得なくなる。つまり、活動を行っている個人及び団体が自分達の活動内容やその連絡先を市民に公開していなければならないのである。

ところが、川崎市は車両登録申請書記載内容の非公開理由説明書で『この「車両登録申請書」に記載されている個人名連絡先は、これを公開することにより活動者個人が自発的に行っているボランティア活動の内容が容易に推測されることになり』とし、自らが公益性を規定しながら、それと相反する噴飯モノの非公開理由説明をしている。

川崎市は、川崎市市民活動保険制度の制度趣旨に則って、直ちに市民に対し情報を公開しなくてはならない。

#### 4 実施機関の主張要旨

請求のあった公文書の内容は、市民が自主的に行うボランティア活動において送迎のために自動車を使用する際の事故に備えて、事前に使用する車両を登録するために提出された「車両登録申請書」に記載された内容であるが、「車両登録申請書」は、車両搭乗中の傷害保険の保険対象者を特定するために使用するもので、それ以外の目的で外部に公開することを予定したものではない。

さらに、この「車両登録申請書」に記載されている個人名及び連絡先は、これを公開することにより活動者個人が識別され、また個人が任意に所属している団体、若しくは個人が自発的に行っているボランティア活動の内容が容易に推測されることになり、川崎市情報公開条例第7条第1項第1号に規定されている非公開要件に該当すると判断したものである。

#### 5 審査会の判断

##### (1) 本件請求対象公文書の範囲

本件不服申立人の平成9年5月6日付け公文書閲覧等請求書では「市民活動保険登録者[の] 団体名、個人名、連絡先・住所・電話番号、登録者数」の閲覧が請求されていたが、同年6月2日付け異議申立書の趣旨欄には「異議申立てに係る市民活動保険車両登録申請書記載事項の全部閲覧を求める」と記載されている。(下線引用者)

本件請求対象公文書の「川崎市市民活動(ボランティア活動)保険車両登録申請書」は、各申請書1枚につき3段に分かれ、上段は「申請年月日」に次いで、「登録者」の「住所、氏名、電話番号、団体名及び活動内容」の各欄、中段は「登録車両」、下段は受付番号、受付年月日等の各欄から成り立つことが認められる。

となると、本件不服申立人は当初は上段の記載内容に限定して閲覧請求を行ったが、本件不服申立て段階では中断・下段の記載内容も不服の対象として拡張したかのように受け取られなくもない。この点について特に本件不服申立人と実施機関との間に争いがあるわけではないが、本件を審理する出発点にかかわる事項なので、慎重に取り扱うこととし、本件不服申立人にも口頭意見陳述において確認を求めたところ、本件不服申立人の真意は上段記載の全情報であって、中段にある「登録車両」の情報を請求する意図ではないとの回答を得た。本件不服申立人自身、書式を熟知していること

からも、そのように理解して間違いはないと判断される。

したがって、以下、本件請求は、請求対象公文書の上段のうち閲覧を拒否された「申請年月日」と、「登録者」欄のうち「住所、氏名、電話番号」の各欄記載事項に限定されているとの前提の下で、議論を進めていくこととする。

## (2) 本件請求対象公文書の性格

本件請求対象公文書は、川崎市が市民のボランティア活動を支援するために設けられた「川崎市市民活動（ボランティア活動）保険」制度のうち、「送迎ボランティア活動」における「車両搭乗中の傷害事故」への保険の目的のために、あらかじめ車両を登録させるものである（川崎市市民局区政部地域振興課『川崎市市民活動（ボランティア活動）保険制度・制度のご案内』と題するリーフレットより構成）。また、当審査会の求めに応じて実施機関より提出された車両搭乗中の傷害保険契約の特約書によれば、市は車両に関する帳簿の作成と備え付け及び必要事項の通知が義務付けられている。このことから、本件請求対象公文書は、上記特約上の帳簿そのものが少なくとも帳簿作成の基礎資料であることが明らかである。なお、「川崎市市民活動（ボランティア活動）保険実施要綱」第2条第3号によれば、被保険者たる搭乗者は、「活動者以外の者で、かつ当該自動車を運転していた者以外の者」に限定されている。

## (3) 個人生活事項該当性（条例第7条第1項第1号本文）

まず実施機関は、本件請求対象公文書は、「車両搭乗中の傷害保険の保険対象者を特定するために使用するもので、それ以外の目的で外部に公開することを予定したものではない」と主張する。しかし、当該公文書の作成の目的がどこにあったとか、作成時に公開を予定していたか否かということは、事案の背景説明の域を出ず、条例上の非公開事由に該当するか否かの決め手になるものではない。本件文書の公開・非公開は、あくまで条例第7条に照らして判断すべき問題である。

次いで実施機関は、本件請求対象公文書の公開により「[ボランティア]活動個人が識別され、また個人が任意に所属している団体、若しくは個人が自発的に行っているボランティア活動の内容が容易に推測されること」から、条例第7条第1項第1号に該当すると主張する。全くの自費で車両搭乗中の傷害保険をかけて活動しているボランティア活動であれば、その活動についての市の取得情報については、「個人生活事項」該当と認定されても何ら不思議なことではなく、極く自然の結論とみられる可能性を否定できない。

しかし本件のように、市が保険者として税金から保険料を肩代わりしているときは、当該ボランティア活動は、その限りで「公的」色彩を帯び、その結果、当該ボランティア活動についての個人情報、たとえ個人識別性はあっても、条例にいう純然たる「個人生活事項」とはもはや言えなくなると考えられなくもない。事実当審査会でも有力に主張されたところでもある。しかし、およそ公金が支出される限り、当該助成ないし支給等の相手方の情報は即座に個人生活事項性を否定されるとの命題は、やや早急に過ぎ、極論すれば個人生活事項がセンシティブ情報であってもそのことを考慮されなくなる危険性をもはらんでいる点を否定できないだろう。したがって、当審査会は、本件請求対象公文書は条例上の「個人生活事項」に該当すると判断した。

## (4) 届出情報プラス公開の公益性（条例第7条第1項第1号ただし書ウ）該当性

本件請求対象公文書の提出によって、当該車両搭乗者が保険契約上の傷害保険の対象となることに着目すると、本件請求対象公文書の提出を「法令の規定により行われた許可、免許、届出」とはいえないまでも「その他これらに相当する行為」とみることが可能なように思われる。そうだとすれば、本件文書は「その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報」として、例外公開を定めた条例第7条第1項第1号ただし書ウ前段という情報に該当すると考えられる。

次に、上記ただし書ウ後段は、それに加えて当該情報が「公開することが公益上必要と認められるもの」に限定して公開できると規定する。車両登録にかかるボランティア活動を行う個人〔生活〕情報の入手に「公益上必要」性があるか否かは、かなり価値判断が分かれるところである。事実、当審査会においても委員相互間においても以下のように大別2通りの意見が主張された。

当審査会における公開肯定説は、第一に、当該送迎ボランティア活動に加わりたい者又は当該送迎ボランティアの助けを求めたい者からすれば、本件請求対象公文書の公開によってその必要な情報が提供され、そのことによってボランティア活動の役割ないし存在価値が高まり、ボランティア活動育成という本保険制度の目的にもかなうということから、「公益」性を肯定でき、さらに第二に、税金の使い道の監視という観点からも、当事者以外の者からのチェックを受け得るような状態におくことに「公益」性を認めることができるという点を論拠として主張した。また、情報公開制度の下でのあくまでも一般論ではあるが、公開による潜在的危険性としてのボランティア活動への妨害の可能性への懸念に関しては、情報公開の副作用の可能性があるからといって公開の道を閉ざすのは本末転倒の議論であると主張した。

これに対して当審査会における公開制限説は、第一に、ボランティア活動を行う本件文書登録者の中には、住所、氏名、電話番号等の個人情報行政がむしろ積極的に市民に提供することを望む者が存在する可能性を否定するものではないが、中には人知れず行うことがボランティア活動の真髄と考えて、住所、氏名、電話番号等の個人情報を「知られたくない」情報と意識する者が存在し得る可能性を無視できないと主張した。となると、果たして本件請求対象公文書が、ボランティア活動の「秘匿性」を犠牲にしてまで公表すべき公益性を有する内容を含むと評価できるものでなければならぬ。この観点から本件文書を考察すると、不慮の車両障害事故に対して搭乗者に保険をかけるために活動者及び車両等の情報を記載するのみであって、このことに格段、公開に公益性を有する情報が含まれているとは判断されないと主張した。第二に、仮に本件文書が登録者の意に反して公開されてしまうと、本件保険制度を利用しなくなり、ひいては自前での搭乗者への保険負担から送迎ボランティア活動に水を差すことにもなり、このことがまさしく「公益」に反する結果をもたらすと主張した。

当審査会は、上記のような見解の対立を前提に数次に及ぶ議論を重ねた結果、折衷的に次の様な結論を導くことになった。まず、本件請求対象公文書（上段枠内）は、条例第7条第1項第1号の「個人生活事項」に該当すると判断する。次に、例外的公開の同項ただし書ウ等に該当するか否かは、極めて判断が難しいところであり、該当性を肯定しないまでも、登録者の意に反しない限りで公開に近づける工夫を行うべきであると判断した。

具体的には、第一に、本件請求対象公文書（上段枠内）のうち非公開とされた部分において個人識別性にかかわりをもたない情報項目、すなわち、申請年月日、『登録者』の「住所」、「氏名」、「」の「記入項目名」に関しては、公開を妥当と判断した。

第二に、登録者の住所欄に記入された「区名」については、個人識別性を欠くことでもあり。また、公開肯定説の趣旨を尊重する意味もあって、公開するのが妥当と判断した。

第三に、今回一般的には非公開が妥当と判断する記入事項（「住所（町名番地）」、「氏名」、「」）についても、公開に同意することの確認がとれた登録者に関しては、各人が公開に同意した項目について公開し、公開に同意しない登録者又は登録事項に関しては非公開とするという取扱いが妥当であると判断されるので、当該ボランティア活動参加希望者又は当該送迎サービス提供希望者への便宜のために、今後本件公文書の書式記入時に、記入項目についての情報提供についての承諾の有無を個別項目ごとに確認する等の工夫をこらすことを希望したい。

川崎市公文書公開審査会（五十音順）

委員 石井 尚武

委員 大西 千枝子

委員 小林 美智子

委員 藤原 淳一郎

委員 安富 潔