

別紙

諮問第1202号

答 申

1 審査会の結論

「危険物施設に係る設置許可申請書類」について、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した実施機関の決定は、妥当である。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都情報公開条例（平成11年東京都条例第5号。以下「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った「1 ○○区○○○-○-○（○○）
2 ○○区○○○-○-○（○○） 3 ○○区○○○-○-○（○○）」に係る設置許可申請書のうち、・かがみ・構造明細書・タンクの位置、構造、配管系統がわかる図面」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、東京消防庁消防総監が平成30年6月20日付けで行った非開示決定について、その取消しを求めるものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求書及び意見書における審査請求人の主張を要約すると、以下のとおりである。

ア 審査請求書における主張

(ア) ○○区○○○丁目○番○号所在の○○ビル地下1階テナント部分は、重油の侵入及びそれに伴う悪臭の発生のために店舗営業が不可能となった。

○○消防署は、重油漏出場所を特定するための調査を行わず、単に情報提供として、○○○丁目及び○丁目内で重油貯蔵所を設置する事業所及び住所等が記載された一覧表を交付した。

審査請求人は、重油が漏出している貯蔵所を特定し、当該貯蔵所を設置する所有者等に対し、損害の賠償請求訴訟を行う予定である。

現在、審査請求人は、上記情報提供等を踏まえた調査により、重油漏出の可能性のある貯蔵所を設置する施設として、いずれも重油貯蔵所を設置する〇〇（〇〇区〇〇〇丁目〇番〇号所在）、〇〇（同〇丁目〇番〇号所在）及び〇〇（同〇丁目〇番〇号所在）の3か所（以下「本件対象施設」という。）に絞っているが、本件対象施設から重油が漏出している貯蔵所を特定するためには、各貯蔵所の構造明細等の資料の確認が必須である。

(イ) 審査請求人は、〇〇消防署に連絡し、漏出貯蔵所を特定するため、本件対象施設が法令に基づき危険物貯蔵所の設置申請許可を受けた際に提出した書類の開示請求を行いたい旨を伝えたところ、〇〇消防署から、開示が必要な範囲を特定してほしい、特定にあたって打ち合わせを行いたいので来庁してほしい旨の要請を受けた。

そこで、審査請求人は、〇〇消防署を訪れ、署員と面談を行った。

この面談において、審査請求人は、漏出貯蔵所を特定するために、本件対象施設に係る重油の屋内タンク貯蔵所ないし地下タンク貯蔵所及びその附帯設備の設置場所（配置図）、重油のタンク貯蔵所等の構造や配管の詳細がわかる書類が必要である旨を伝えた。そして、署員により、審査請求人の求める書類を特定する記載の仕方として、開示請求書の記載の内容を指示され、指示された内容どおり記載し、本件開示請求を行った。

(ウ) 非開示処分の理由として、本件開示請求に係る公文書が、特定の所在地の危険物施設に係る設置許可申請書の一部であるため、当該公文書が存在しているか否かを答えるだけで、特定の所在地に危険物施設が存在するか否かの情報を開示することになるとする。

しかし、そもそも本件開示請求に係る危険物の屋内タンク貯蔵所及び地下タンク貯蔵所については、いずれも各貯蔵所が設置されている場所に貯蔵所が存在することが標識及び掲示板によって公衆に明示されている。

すなわち、危険物の屋内タンク貯蔵所及び地下タンク貯蔵所については、「見やすい箇所に」屋内タンク貯蔵所である旨を表示した標識、防火に関して必要な事項（危険物施設の類別、品名、貯蔵最大量及び取扱最大数量等）を表示した掲示

板及び「火気厳禁」との注意事項を表示した掲示板を設けることが義務付けられている。

現に、本件開示請求対象に係る施設についても、法令に則り、標識及び掲示板が公道からすぐに視認できる場所に設置されている。

以上のとおり、法令上、「見やすい箇所に」屋内タンク貯蔵所や地下タンク貯蔵所がある旨を表示した標識等を設けるよう義務付け、あえて該当所在地に危険物施設が存在することを公衆に明示しているものについて、本件開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、特定の所在地に危険物施設が存在するか否かの情報を開示することになるとの非開示理由が該当しないことは明らかである。

加えて、本件開示請求の対象となる文書は、危険物施設の貯蔵所の設置許可申請を受けるに当たって提出が求められている文書であり、本件開示請求の対象文書（危険物貯蔵所の設置許可申請書の一部）が存在していることも法令上明らかである。

また、〇〇消防署は、〇〇〇丁目及び〇丁目内で重油貯蔵所を設置する事業所及び住所等が記載された一覧表を交付して情報提供を行っているほか、本件開示請求は、請求前に〇〇消防署の署員と面談を行い、当然文書が存在していることを前提に、開示対象の特定方法につき指示を受けた上で請求を行っているものである。

以上より、本件開示請求が条例10条の非開示理由に該当しないことは明らかである。

(エ) 次に、非開示処分の理由として、危険物施設はテロ等の犯罪の標的となるおそれがあるため、その所在地の情報（所在が公になっている危険物施設の所在地の情報は除く。）は、条例7条4号に規定する、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるとする。

しかし、本件開示請求に係る危険物施設（屋内タンク貯蔵所及び地下タンク貯蔵所）については、法令上「見やすい箇所に」当該貯蔵所である旨を表示した標識等を設けることを義務付けられている。

かかる標識及び掲示板に表示された内容により、当該所在地にどのような危険

物（重油）がどのような貯蔵方法によってどの程度量貯蔵されているか等の危険物に関する重要な情報は明らかにされており、本件開示請求の対象となる情報は、所在が公になっている危険物施設の所在地の情報であることが明らかである。仮に、テロ等の犯罪の標的となるおそれが懸念されるのであれば、むしろ危険物施設に関する情報が公衆に明示されるような標識及び掲示板を設置することは禁止されるのが通常である。

以上より、本件開示請求が条例7条4号の非開示情報に該当しないことは明らかである。

イ 意見書における主張

(ア) 実施機関は、平成29年12月1日付総務省消防庁からの事務連絡（以下「本件事務連絡」という。）を契機に情報公開に関する運用を変更した理由として、「令和2年に東京オリンピックが開催されること等からテロ犯罪に対する危機感が社会的に強く意識され、いつ、どのような施設がテロ等の標的になるか予測できない差し迫った状況」があった旨主張するが、情報公開の運用を変更するに至るほどに、どのような具体的な「差し迫った状況」があったのかについては一切明らかにされていない。

また、実施機関は、昭和57年2月や平成13年9月に発生した火災事例を挙げ、火災発生による人命の危険性を主張するところ、相当程度前に発生した火災事例と本件における情報公開に関する運用変更との合理的関連性が明らかではない。

なお、審査請求人は、〇〇区役所からも重油貯蔵所に関する情報提供を受けており、〇〇区長より本件対象施設のうち2か所の重油施設に関する文書の開示決定を受けている。

(イ) 条例は、憲法21条が保障する国民の情報開示を求める権利（知る権利）を具体化するものである上、本件開示請求に係る文書は財産権行使のために必須の情報であることに鑑み、本件非開示処分の理由たる条例7条4号及び10条の定める非開示情報の解釈については制限的に解釈されるべきである。

それにもかかわらず、実施機関は、上記のとおり、本件事務連絡を契機に情報公開に関する運用を変更した理由につき、たんに「いつ、どのような施設がテロ

等の標的になるか予測できない差し迫った状況」「火災が発生・・・宿泊客の生命が危険にさらされる」などと抽象的・漠然とした危険性を主張するのみで、何ら合理的理由を説明しないままに財産権行使を制約しているものであり、明らかに不当である。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

理由説明書及び補充説明書における実施機関の主張を要約すると、以下のとおりである。

(1) 理由説明書における主張

ア 実施機関は、危険物施設はテロ等の標的となるおそれがあるため、その所在地（所在が明らかになっている危険物施設は除く。）等の情報は、条例7条4号に規定する、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ことにつき、相当の理由がある情報に該当するとして非開示としている。

そして、本件開示請求は、特定の所在地の危険物施設に係る設置許可申請書の一部の開示を求めるものであるため、請求文書が存在しているか否かを答えるだけで、当該所在地に危険物施設が存在するか否かの情報を開示することになることから、条例10条に基づき、請求文書の存否を明らかにせず開示請求を拒否する処分をしたものである。

イ 実施機関では、本件事務連絡を受け、危険物施設に対するテロ等への対策のため、情報公開事務において、危険物施設に係る情報を非開示情報とする運用を開始している。具体的には、危険物施設の施設名、所在住所及び施設の種類については、一般に周知されていない情報であるところ、これを公にすることで、テロ等による人の生命、身体、財産等への不法な侵害や、当該施設への不法な侵入、破壊を招くおそれがあるため、条例7条4号に該当する情報として、非開示にすることとしたものである。そして、危険物施設の施設名、所在住所及び施設の種類を特定してなされた開示請求に対しては、単に条例7条4号を理由に非開示にするだけでは、危険物施設の施設名、所在住所及び施設の種類を開示することと同様の結果になるので、

存否を明らかにせず開示請求を拒否すべきとしたものである。

ウ 屋内タンク貯蔵所及び地下タンク貯蔵所については、法令上「見やすい箇所に」標識及び掲示板を設けることが義務付けられており、標識及び掲示板の内容については、危険物の規制に関する規則（昭和34年総理府令第55号）18条1項2号において、「貯蔵し、又は取り扱う危険物の類、品名及び貯蔵最大数量又は取扱最大数量、指定数量の倍数」等を表示することとされている。

標識は、事業所内に存する種々の施設の中で、危険物施設を区分し、その所在を周知させることにより防災上の注意を喚起するために設けるものであり、掲示板は、施設の防火に関し必要な事項を掲示することにより、その徹底を図るために設けるものである。これらは、いずれも施設に出入りする関係者に対して明示されているものであって、「公衆」に対して明示されているわけではない。

また、危険物施設の標識は、一般人が外部から見えるように設置することを義務付けられるものではない。外部から標識が見える場合であっても、危険物施設としての用途を廃止した後であって設備等が撤去されるまでの間の施設もあることから、標識が設置されていることをもって、危険物施設の現況が公衆に明示されているという考えを採ることは妥当ではない。

法令が「見やすい箇所に」屋内タンク貯蔵所及び地下タンク貯蔵所である旨を表示した標識等を義務付けていることをもって、広く「公衆」に対し危険物施設の存在を明示していることにはならないし、危険物施設としての用途を廃止した後であって設備等が撤去されるまでの間の施設もあることから、建物周辺から標識等が確認できたとしても、危険物施設が現に存在しているか否かは必ずしも明らかとはいえない。

（2）補充説明書における主張

ア 本件事務連絡について

本件事務連絡においては、消防法上の危険物施設のうち、一定規模以上の危険物施設のみを生活関連等施設として選定している。その趣旨は、これらの危険物施設がテロ等の標的となった場合に、武力攻撃等の内容によっては防御措置が難しいこと、また、火災が生じた際の影響が大きく、石油等の燃料を備蓄している

ため、国民生活に多大な影響を与える可能性があるというものである。

しかし、危険物施設は、火災に至りやすい物質が消防法に定める指定数量以上、その場所に存在し、消防法上の規制を受けている以上、どのような規模であっても本件事務連絡の生活関連等施設と同様にテロ等の標的となる可能性があり、これがテロ等の標的となった場合、危険物に起因する火災により甚大な被害が発生する可能性が高いと考えられるのであって、テロ等の標的となりうる危険物施設は、本件事務連絡に生活関連等施設として挙げられている危険物施設のみに限定されないというべきである。

本件対象物件についても、仮に本件対象施設の内部に危険物施設が存するとすれば、かかる危険物施設は、上記のとおりテロ等の標的となる可能性があり、これがテロ等の標的となった場合、危険物に起因する火災により多くの被害が発生する可能性が高いと考えられる。

したがって、本件事務連絡で生活関連等施設として挙げられている危険物施設に限らず、危険物施設の所在等は条例7条4号の情報に該当し、本件事務連絡における情報公開上の取扱いと同様に、非開示とすべき情報である。

イ 実施機関が情報公開事務に係る運用を変更した経緯について

実施機関における危険物施設に係る情報公開事務について、本件事務連絡が発出される以前は、危険物施設に係る情報は、公安関係施設等でその能力が判明することで支障があるものを除き、原則として開示とする取扱いとしていた。

しかし、平成29年12月に本件事務連絡が発出されたことを契機に再度検討し、令和2年に東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催されること等から、テロ犯罪に対する危機感が社会的に強く意識され、いつ、どのような施設がテロ等の標的になるか予測できない差し迫った状況から、一定規模以下の危険物施設であっても非開示とする運用に変更した。

実施機関の管内には日本でも有数の繁華街が複数存在し、そういった繁華街に立地する歓楽施設は、小規模なものがむしろ大多数であるが、仮に貯蔵する危険物の量が比較的小規模であっても、ひとたび火災が発生すれば多くの人の生命が危険にさらされることになり、昭和57年2月に発生したホテルニュージャパンの火災や平成13年9月に発生した新宿歌舞伎町での火災のような被害をもたらす

可能性が高い施設である。

ウ 危険物施設に出入りする関係者の範囲について

標識等により、危険物施設の所在、防火上の必要事項等を周知、徹底する対象は、危険物施設に出入りする関係者である。そして、消防法上、関係者以外の者に対し、危険物施設の所在を知らせてはならない旨の規定は存在しないが、反対に、関係者以外の者に対し、危険物施設の所在を知らせなければならない旨の規定も存在しない。

危険物施設に出入りする関係者とは、消防法や危険物の規制に関する政令（昭和34年政令第306号。以下「政令」という。）の規定から考えると、危険物施設の所有者、管理者、占有者のほか、係員や工事業者、危険物施設自体の利用客も含まれるものである。

しかし、危険物施設の近隣住民や、危険物施設を有する建物施設の利用者、通行人等は、危険物施設に出入りしたり、それが想定される事情がない限りは、通常「施設に出入りする関係者」には含まれない。

4 審査会の判断

(1) 審議の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
平成30年 9月10日	諮問
平成31年 3月22日	実施機関から理由説明書收受
平成31年 4月22日	新規概要説明（第171回第三部会）
令和 元年 5月27日	審議（第172回第三部会）
令和 元年 6月24日	審議（第173回第三部会）

令和 元年 7月11日	実施機関から補充説明書收受
令和 元年 7月29日	審議（第174回第三部会）
令和 元年 8月21日	審査請求人から意見書を收受
令和 元年 9月30日	審議（第175回第三部会）

（2）審査会の判断

審査会は、実施機関及び審査請求人の主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

ア 危険物施設について

消防法（昭和23年法律第186号。以下「法」という。）2条7項は、火災発生の危険性や火災が発生した場合に火災が拡大する危険性が大きいなどの性状を有する物品を危険物として指定しており、ガソリン、灯油、重油等が指定されている。

危険物施設とは、指定された数量以上の危険物を貯蔵し、又は取り扱う施設であり、製造所、貯蔵所及び取扱所の3つに区分され、さらに貯蔵所は、屋内貯蔵所、屋外タンク貯蔵所、屋内タンク貯蔵所、地下タンク貯蔵所等に、取扱所は、給油取扱所、販売取扱所、一般取扱所等に区分されている。

そして、危険物施設を設置しようとする者は、都道府県知事又は市町村長等の許可を受けなければならない。その許可の申請については、実施機関の管轄区域であれば、危険物施設を設置する区域を管轄する消防署に申請することとなっている。申請に必要な書類としては、設置許可の申請書、それぞれの危険物施設に係る構造及び設備明細書、危険物施設の位置、構造及び設備に関する図面等と定められている。

また、政令において、危険物施設には、見やすい箇所に危険物施設である旨を表示した標識及び防火に関し必要な事項を掲示した掲示板を設置することが規定されている。

イ 本件請求文書について

本件開示請求は、「1 ○○区○○○-○-○ (○○) 2 ○○区○○○-○-○ (○○) 3 ○○区○○○-○-○ (○○) に係る設置許可申請書のうち、
・かがみ・構造明細書・タンクの位置、構造、配管系統がわかる図面」(以下「本件請求文書」という。)の開示を求めるものである。

実施機関は、本件請求文書の存否を答えるだけで条例7条4号に規定する非開示情報を開示することとなるとして、条例10条の規定により、その存否を明らかにせず
に開示請求を拒否する決定を行った。

ウ 条例の定めについて

条例7条4号は、「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と実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」を非開示情報として規定している。

条例10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

エ 本件請求文書に係る存否応答拒否の妥当性について

(ア) 審査請求人は、法令上、見やすい箇所に危険物施設である旨を表示した標識等を設けることを義務付け、あえて該当所在地に危険物施設が存在することを公衆に明示しているものについて、本件開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、特定の所在地に危険物施設が存在するか否かの情報を開示することになるとの理由は、非開示理由に該当しないと主張する。

これに対し、実施機関は、標識は、商業施設や宿泊施設等様々な種類がある施設の中に存在する危険物施設を区分し、その所在を周知させることにより防災上の注意を喚起するために設けるものであり、掲示板は、危険物施設の防火に関し必要な事項を掲示することにより、その徹底を図るために設けるものであり、これらは、いずれも危険物施設に出入りする関係者に対して明示されているものであって、公衆に対して明示されているわけではないと説明する。また、危険物施設は、ガソリンスタンドのように危険物施設であることが明らかであり、その所

在を公にしているもの以外は、その施設名や所在地等については一般に公にされていない情報であるとのことである。

そこで、審査会が検討するに、標識及び掲示板については、法令上、見やすい箇所に設置することが定められているのみで、具体的な設置箇所についての定めはなく、必ずしも標識及び掲示板が、危険物施設の関係者以外の誰からでも見える箇所に設置されるべきものとは認められない。そして、審査請求人が、本件開示請求に係る危険物施設として主張しているのは、屋内タンク貯蔵所や地下タンク貯蔵所であるところ、これらの危険物施設が建物内に設置されているか否かについては、その建物の外観からして必ずしも明らかになっているものとも認められない。

さらに、審査請求人は、〇〇区役所からも重油貯蔵所に関する情報提供を受けていると主張し、〇〇区役所から交付された文書（以下「本件交付文書」という。）を審査請求書の添付資料として提出している。

審査会が見分したところ、本件交付文書には、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（平成12年東京都条例第215号）に基づき、ボイラーを有する事業場であるとして届け出られた情報が記載されていると認められる。その内容として、ボイラーの燃料に関する記載が認められるが、燃料の貯蔵に関する記載はなく、必ずしも屋内タンク貯蔵所や地下タンク貯蔵所の設置の有無が明らかになっているとまでは認められない。

したがって、危険物施設に標識及び掲示板が設置されていることをもって、全ての危険物施設の所在が公になっているとまではいえず、他にその所在が公になっているとの事情も見当たらない。

(イ) 実施機関は、以前、危険物施設に係る情報は公安関係施設等を除き原則として開示していたが、本件事務連絡を受けたことを契機に、ガソリンスタンドのように危険物施設であることが明らかであるものを除き、危険物施設に係る情報を非開示とする運用に変更している。

運用を変更した理由として、実施機関は、東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催等に向けて、テロや犯罪等に対する危機感が社会的に強く意識され、いつ、どのような施設がテロ等の標的になるか予測できない差し迫った状況にあ

る中、危険物施設はひとたび火災が発生すれば、甚大な被害をもたらす危険性が高い施設であることから運用を変更した旨説明する。

これに対し、審査請求人は、本件開示請求に係る文書は、財産権行使のために必須の情報であることに鑑み、本件決定の理由たる条例7条4号及び10条の定める非開示情報の解釈については制限的に解釈されるべきであるところ、実施機関は運用を変更した理由として、抽象的・漠然とした危険性を主張するのみで、何ら合理的理由を説明しないままに財産権行使を制約しているものであり、不当であると主張する。

このことについて審査会が検討するに、実施機関の管轄区域内には繁華街や建物が密集している地域が数多く存在するという特殊性に鑑みれば、危険物施設がテロや犯罪等の標的となり、ひとたび火災が発生すれば、甚大な被害をもたらす危険性が高いとの実施機関の説明は否定し難い。そのため、実施機関が、本件開示請求時に審査請求人に対し、運用の変更について説明せず、開示請求書の記載内容を指示するなどして、あたかも情報が開示されると受け取れるような対応をしたことについては問題があるものの、実施機関が運用を変更したことについては理由があると認められる。

(ウ) 以上のことを踏まえると、本件対象施設は宿泊施設であり、一般的に宿泊施設に屋内タンク貯蔵所又は地下タンク貯蔵所が設置されているか否かという情報が公になっているとは認められない。そして、本件開示請求は、本件対象施設に屋内タンク貯蔵所又は地下タンク貯蔵所（以下「本件危険物施設」という。）が設置されていることを前提に、本件危険物施設の設置許可申請書類の一部の開示を求めるものであるため、本件請求文書の存否を明らかにすることは、本件危険物施設が設置されている事実の有無を明らかにすることと同様の結果が生じるものであると認められ、仮に本件請求文書が存在するとすれば、本件危険物施設が設置されていることが公になり、同施設がテロや犯罪等の標的となることにより、危険物を起因とした火災が発生するなど、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある旨の実施機関の説明は首肯できる。そうすると、本件請求文書の存否を明らかにすることにより、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることに

つき相当の理由があると認められる。

したがって、本件請求文書の存否を答えることは、条例7条4号に該当する非開示情報を開示することとなると認められるので、条例10条の規定に基づき、その存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否した実施機関の決定は、妥当である。

なお、審査請求人は、審査請求書及び意見書においてその他種々の主張を行っているが、これらはいずれも審査会の判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

久保内 卓亜、木村 光江、徳本 広孝、寶金 敏明