

別紙

諮問第1466号

答 申

1 審査会の結論

「〇〇区立障害児者総合支援施設（東京都〇〇区〇〇〇丁目〇番〇号）に係る消防計画作成（変更）届出書一式」のうち、審査請求人が処分を取り消すとの裁決を求める旨主張する「3〇〇（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」について、一部開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の内容

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「〇〇〇年度に〇〇区障害児者総合支援施設（〇〇区〇〇〇-〇-〇）に係る、提出された全ての消防計画届出書一式の公文書」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令和2年1月28日付けで行った一部開示決定（以下「本件一部開示決定」という。）のうち、「3〇〇〇（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」に係る処分について、その取消しを求めるものである。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

本件一部開示決定は、適法かつ妥当である。

4 審査会の判断

（1）審議の経過

本件審査請求については、令和2年3月23日に審査会に諮問された。

審査会は、令和2年6月16日に実施機関から理由説明書を、同年12月21日に審査請求人から意見書を收受し、令和3年4月26日（第189回第三部会）から同年6月22日（第191回第三部会）まで、3回の審議を行った。

## (2) 審査会の判断

審査会は、本件審査請求に係る公文書、審査請求人の審査請求書、反論書及び意見書における主張並びに実施機関の弁明書及び理由説明書における主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

### ア 消防計画の作成及び届出書の提出について

消防法（昭和23年法律第186号）8条1項では、複合用途防火対象物（防火対象物で政令で定める二以上の用途に供されるものをいう。）その他多数の者が出入し、勤務し、又は居住する防火対象物で政令で定めるものの管理について権原を有する者（以下「管理権原者」という。）は、防火管理者を定め、当該防火管理者に当該防火対象物における消防計画の作成等の防火管理上必要な業務を行わせる旨を定めている。

また、消防法施行令（昭和36年政令第37号。以下「令」という。）3条の2第1項では、「防火管理者は、総務省令で定めるところにより、当該防火対象物についての防火管理に係る消防計画を作成し、所轄消防長又は消防署長に届け出なければならない。」として、防火管理者が作成する消防計画の届出先について定めている。

さらに、消防法施行規則（昭和36年自治省令第6号。以下「規則」という。）3条1項では、防火管理者が作成する消防計画作成（変更）届出書の様式について、「防火対象物の管理について権原を有する者の指示を受けて防火管理に係る消防計画を作成し、別記様式第1号の2の届出書によりその旨を所轄消防長（消防本部を置かない市町村においては、市町村長。以下同じ。）又は消防署長に届け出なければならない。」と、定めている。

### イ 障害福祉サービスについて

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「障害者支援法」という。）5条1項では、「障害福祉サービス」の定義について、「居宅介護、重度訪問介護、同行援護、行動援護、療養介護、生活介護、短期入所、重度障害者等包括支援、施設入所支援、自立訓練、就労移行支援、就労継続支援、就労定着支援、自立生活援助及び共同生活援助」であると定めている。

障害者支援法5条7項では、「生活介護」の定義について、「常時介護を要する障害者として厚生労働省令で定める者につき、主として昼間において、障害者支援施設その他の厚生労働省令で定める施設において行われる入浴、排せつ又は食事の介護、創作的活動又は生産活動の機会の提供その他の厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう。」と定めている。

障害者支援法5条8項では、「短期入所」の定義について、「居宅においてその介護を行う者の疾病その他の理由により、障害者支援施設その他の厚生労働省令で定める施設への短期間の入所を必要とする障害者等につき、当該施設に短期間の入所をさせ、入浴、排せつ又は食事の介護その他の厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう。」と定めている。

#### ウ 本件開示請求に係る対象公文書について

本件開示請求に係る対象公文書は、〇〇区立障害児者総合支援施設（以下「本件建物」という。）に関して、同建物の各防火管理者から実施機関に対し提出された「〇〇区立障害児者総合支援施設（東京都〇〇区〇〇〇丁目〇番〇号）に係る消防計画作成（変更）届出書一式」（以下「本件届出書一式」という。）である。

そして、本件届出書一式は、本件建物の防火管理者ごとに作成された「1〇〇区立障害児者総合支援施設（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」、「2〇〇（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」、「3〇〇（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」、「4〇〇（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」及び「5〇〇（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」で構成されている。

#### エ 審査会の審議事項について

審査請求人は、審査請求書において、本件届出書一式のうち、「3〇〇（〇〇〇年〇月〇日〇〇第〇号）」（以下「本件対象公文書」という。）に係る処分を取り消し、非開示部分の開示を求める旨を主張しており、その後提出された反論書及び意見書においても、その主張は一貫している。

よって、審査会は、実施機関が本件一部開示決定に係る対象公文書として特定した本件届出書一式のうち、審査請求人が処分の取消しを求めている本件対象公文書における各非開示部分の非開示妥当性について審議するものとする。

オ 本件対象公文書の構成及び本件非開示情報について

本件対象公文書は、規則別記様式第1号の2で定める届出書、消防法用途区分表、消防計画作成チェック表、〇〇区立障害児者総合支援施設（〇〇）消防計画及び本件建物の平面図で構成されている。そして、当該平面図については、本件建物のうち、地下1階、1階、2階、4階及び5階のものが、〇〇の管理部分に係る避難経路図として本件対象公文書に添付されている。

実施機関は、本件対象公文書に記載された情報のうち、「決定欄印の審議、審査及び起案欄の印影並びに経過欄の入力者欄の氏名」（以下「本件非開示情報1」という。）は条例7条2号に、「届出者の防火管理者欄の住所、氏名及び印影」（以下「本件非開示情報2」という。）は同条2号及び4号に、「届出者の管理権原者欄の印影（法人）」（以下「本件非開示情報3」という。）は同条4号に、「平面図の4階、5階居室及び共用部分」（以下「本件非開示情報4」という。）は同条2号及び4号に該当するとして、それぞれを非開示とする一部開示決定を行った。

カ 本件非開示情報1から4までの非開示妥当性について

(ア) 本件非開示情報1の非開示妥当性について

実施機関は、本件非開示情報1について、実施機関の職員のうち、消防司令以下の階級にある職員の氏名及び印影であり、当該情報は個人に関する情報で特定の個人を識別することができる情報であるため、条例7条2号本文に該当し、実施機関職員の氏名は、消防司令長以上の階級にある者が異動時にその氏名が報道等により公にされる場合を除き、法令又は慣行により公とされていないことから条例7条2号ただし書イ及びハには該当せず、その内容及び性質から同号ただし書ロにも該当しない旨、説明する。

審査会が見分したところ、本件非開示情報1は、消防司令以下の階級にある実施機関の職員の氏名及び印影であると認められ、当該情報は、個人に関する情報で特定の個人を識別できる情報であることから、条例7条2号本文に該当する。

また、実施機関では、消防司令長以上の階級にある者については、人事異動時にその氏名が新聞等により報道され、慣行として公にされているが、消防司令以下の階級にある者の氏名については、慣行として公にされていないため、本件非開示情報1が、条例7条2号ただし書イに該当しないとの実施機関の説明は首肯

できるものであり、さらに、その内容及び性質から同号ただし書ロ及びハのいずれにも該当しない。

したがって、本件非開示情報1は条例7条2号本文に該当し、同号ただし書のいずれにも該当しないことから、非開示が妥当である。

(イ) 本件非開示情報2の非開示妥当性について

実施機関は、本件非開示情報2について、本件対象公文書を作成した防火管理者の住所、氏名及び印影であり、これらの情報は個人に関する情報で特定の個人を識別することができるものであるため、条例7条2号に該当する旨、説明する。

また、実施機関職員以外の個人の印影は、これを公にすることにより、偽造等の犯罪に悪用され、当該個人の財産が脅かされるおそれがあることから、条例7条4号にも該当する旨、説明する。

審査会が見分したところ、本件非開示情報2は、本件建物の防火管理者として記載された特定の個人の住所、氏名及び印影であり、これらの情報は、個人に関する情報で特定の個人を識別することができるものであると認められることから、条例7条2号本文に該当する。さらに、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しない。

したがって、本件非開示情報2は条例7条2号に該当し、同条4号該当性を判断するまでもなく、非開示が妥当である。

(ウ) 本件非開示情報3の非開示妥当性について

実施機関は、本件非開示情報3について、本件対象公文書を届け出た法人の印鑑が押印されているものであり、これを公にすることにより、偽造等の犯罪に悪用され、当該法人の財産が脅かされるおそれがあることから、条例7条4号に該当する旨、説明する。

審査会が見分したところ、本件非開示情報3は、本件建物の管理権原者として記載されている法人の印影であり、これを公にすることになると、偽造等により犯罪の予防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と認められることから、条例7条4号に該当し、非開示が妥当である。

(エ) 本件非開示情報4の非開示妥当性について

a 条例7条4号該当性について

(a) 審査請求人の主張

本件建物の4階及び5階部分には、生活介護の日中活動施設があり、明確に短期入所施設と区分されている。

本件建物の4階及び5階以外の日中活動施設の平面図面を開示する理由として、実施機関は弁明書で「これらの施設は短期入所施設と異なり、宿泊を伴うものではなく本件建物の営業時間中の利用にとどまる施設であって、開示した」としている。ところが、4階及び5階の施設の半分以上は同様の施設であり、宿泊を伴わない。また、避難上、短期入所施設と共用する部分は、ほんの一部であり、これは、明らかに矛盾した法令解釈と言える。

(b) 実施機関の説明

本件建物の4階及び5階は、令別表第一6項ロ(5)において定める、避難が困難な障害者等を主として入所させる短期入所を行う施設として用いられるものである。

そして、ここでいう「短期入所」とは、利用者の宿泊を前提とした形態であることから、その居室の位置を明らかにすることにより、休日や夜間等、本件建物の勤務員が少なく、利用者が無防備な時間帯における、利用者を標的とした侵入、窃盗等の犯罪を誘発し、又は犯罪の実行を容易にするおそれがあるため、条例7条4号に基づき、非開示としたものである。

また、それぞれの居室に至る経路についても、これを明らかにすることで同様のおそれがあることから、居室の存する階については、外観から明らかな屋外階段を除き、居室以外の共用部分も一体として非開示としたものである。

さらに、本件届出書一式によると、地下1階ないし3階及び6階の用途は、短期入所を行う施設とは異なり、宿泊を伴うものではなく、本件建物の営業時間中の利用にとどまる施設であって、その平面図を明らかにしたとしても、当該施設の利用者を標的とする何らかの犯罪を誘発し、又は犯罪の実行を容易にする具体的なおそれがあるとまでは直ちには認めがたい。このことから、

本件対象公文書のうち、本件非開示情報４に係る階以外の平面図については開示したものである。

なお、本件非開示情報４のうち、生活介護を行う部分は、宿泊を伴う利用形態ではなく、本件建物の営業時間中の利用にとどまるものであることは、積極的には争わないが、本件建物の４階及び５階には、短期入所施設、生活介護施設及び共用部分の三種類の用途しか存しないことから、当該階のうち、どの部分が生活介護を行う施設であるかを明らかにすると、短期入所施設及びそれに至る動線ないし共用部分の位置が、ある程度明らかになることは避けられないものである。

したがって、当該階の生活介護を行う部分を開示することによっても、なお、短期入所施設の利用者を標的とした侵入、窃盗等の犯罪を誘発し、又は犯罪の実行を容易にするおそれがあると認められる。

#### (c) 審査会の検討

審査会が見分したところ、本件対象公文書は、〇〇の指示を受けて防火管理者が作成し実施機関に提出した、本件建物における〇〇の管理部分に係る消防計画の届出書一式であることが認められた。また、同届出書には、本件建物における各施設の「消防法用途区分表」が添付されており、同区分表には、４階及び５階部分の短期入所施設（以下「本件短期入所施設」という。）については、実施機関が説明するとおり、令別表第一６項ロ（５）で定める防火対象物の区分のうち「避難が困難な障害者等を主として入所させる短期入所を行う施設」として、記載されていることが認められた。

また、本件非開示情報４は、本件建物の４階及び５階部分において、避難が困難な障害者等を安全に誘導するための避難経路図として作成されたものであり、当該非開示情報には、本件建物の詳細な構造、各部屋の具体的名称及び通路等の寸法が記載され、更には、建物内部における避難経路が矢印で表記されていることが確認された。

障害者支援法５条８項では、「短期入所」について「障害者支援施設その他の厚生労働省令で定める施設への短期間の入所を必要とする障害者等につき、当該施設に短期間の入所」をさせるものである旨を定めており、このこ

とからすると、本件短期入所施設は、実施機関が説明するとおり一定期間の宿泊を伴う入所を前提としているものであることが認められた。

そこで、〇〇区のホームページを確認したところ、本件建物の開館時間は、「月～土（日曜・祝日・振替休日・年末年始除く）午前9時～午後9時」とされており、本件建物のうち、4階及び5階以外は、いずれも宿泊を伴わない施設であることが確認できたことから、当該施設が営業していない上記開館時間以外の時間帯においては、実施機関が説明するように、本件建物全体で勤務する職員の人数が少なくなることが想定される。

これらのことを踏まえると、本件非開示情報4を公にすることにより、休日、夜間等の、本件建物に勤務する職員が少なくなる時間帯において、本件短期入所施設の利用者が所持する金品等の財物を標的とした侵入、窃盗その他本件短期入所施設の利用者に危害を加える等の犯罪を誘発し、又は犯罪の実行を容易にするおそれがあると認められる。

よって本件対象公文書に添付された平面図のうち本件非開示情報4のみを条例7条4号に該当するとして非開示とし、他の階に係る部分については開示とした実施機関の判断は妥当である。

## b 条例7条2号該当性について

### (a) 審査請求人の主張

本件非開示情報4の居室及び共用部分には、どこにも特定の個人と結びつく情報は含まれておらず、明らかに「個人を識別するもの」には該当しない。

短期入所施設には、決まった入居者がいるわけではなく、1日単位で不特定多数の利用者が生活するものであり、何ら個人を識別する情報を含まない。

また、短期入所施設には、グループホーム等の住宅が持つ固有の居室の利用権はなく、施設内の居室のうち、施設を運営する事業者があてがった部屋を利用できる権利だけを有しているものである。

実施機関が主張する「短期入所施設」の実態の説明は、ただの推論に過ぎず、何ら証拠を示さず、どこかからか聞いてきた話をもとに、固定化された利用者があると推論している。同一人物が同一の部屋を利用したからと言って、その人物がいつ利用するかは固定化されていない。

都内の短期入所施設は日常的に不足しており、どの施設も希望日の予約が取れない状態であり、利用できるのは、1回あたり1泊2日が原則である。もちろん、緊急でやむを得ない事情がある場合、中期的に利用できるが、その場合も、早急に入所施設、グループホーム等に移転しなければならない。

さらに、居室の入り口に氏名が分かるものが表示されていることなどない。

過去数年間の利用者と利用した部屋が決まっているという、科学的根拠となる統計データを示していただきたい。

都内に実施機関が説明するような、連続して利用できる短期入所施設があるのであれば、東京都の福祉情報として都民に開示してもらいたい。ほとんどの障害者を抱える家族は、短期入所施設の空きを探して、電話をかけ続けているのである。

都内、特に特別区の短期入所施設は、特定の個人を何ら識別できるだけの実態はなく、本件非開示情報4が条例7条2号に該当する合理的な理由など存在しない。

したがって、実施機関が行った本件非開示情報4を非開示とした処分は明らかに行政の裁量権を逸脱していることから、速やかに本件非開示情報4を開示することを求める。

#### (b) 実施機関の説明

障害者支援法5条8項に規定する「短期入所」とは、施設に短期間の入所をさせるものとされており、この「短期間」について具体的な日数の定めはなく、必ずしも1日単位で利用者が入れ替わるものとは定められていない。

本件短期入所施設は、利用者の宿泊を前提とするものであり、その利用日数の上限が一律に1日であるとの規定等はない。

本件短期入所施設と同種の短期入所施設においては、短期入所の利用者の氏名が居室の入口に表示されたり、利用者の障害特性や程度に応じた種類の居室を利用させたり、利用者が不慣れな環境で混乱することを回避するために、同一の利用者が同一の施設を複数回利用する際には、同一の居室を利用させたりする等の配慮も、各施設の実情に応じて行われているようである。

これらのことからすると、本件短期入所施設では、数日ないし十数日の間、

特定の利用者が特定の部屋で起居する等、利用者の居室が特定可能な形態で利用するものとも認められ、かかる事情からすると、本件建物の短期入所に用いられる居室の位置を明らかにすることで、他の情報と照合することにより短期入所の利用者を特定して識別に至る可能性があることから、本件非開示情報4に示されている本件短期入所施設の居室の位置は条例7条2号に該当し、非開示とすべきものである。

#### (c) 審査会の検討

本件対象公文書を見分したところ、確かに審査請求人が主張するとおり、本件非開示情報4には、氏名、住所、生年月日その他の記述等により、直接、特定の個人を識別できる情報は記載されていないと認められる。

一方、条例7条2号に定める「特定の個人を識別することができる」情報には、「他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなる」情報も含まれている。また、「東京都情報公開条例の施行について（通達）」（平成11年12月20日付11政都情第366号。以下「通達」という。）7条2号関係第1、6では、「特定の個人を識別することができる」場合について、「氏名、住所、生年月日その他の記述等により特定の個人であると明らかに識別することができ、又は識別される可能性がある場合をいう。」と定めている。

実施機関は、本件非開示情報4の条例7条2号該当性について、前記(b)のとおり説明しており、これを踏まえると、確かに他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される可能性があることは考えられないでもない。

しかしながら、条例5条では何人にも開示請求権を認めており、様々な立場の者が様々な目的で開示請求をする可能性があることから、個人識別可能性を判断するに当たって基準となるべき他の情報については、必ずしも一般の者が通常の方法により入手することができるものに限られないと解すべきであるところ、実施機関は、どのような立場の者から開示請求された場合に本件非開示情報4が他の情報と照合され、その結果、特定の個人が識別される可能性があるのかという点について、審査会がその妥当性を判断するための説明を十分にしているとはいえない。

以上のことから、実施機関は、本件非開示情報4の個人識別可能性について、更に具体的な説明をすべきであったと考えられるが、審査会としては、前記aにおいて、本件非開示情報4が条例7条4号に該当すると判断していることから、同条2号該当性については、これ以上の判断はしないこととする。

c 条例8条該当性について

審査請求人は、本件建物の4階及び5階には、生活介護の日中活動施設があり、明確に短期入所施設と区分されていることから、本件非開示情報4のうち、少なくとも生活介護を行っている居室部分については、条例8条に基づき、一部開示をすることが求められる旨主張している。

審査会が検討したところ、本件非開示情報4は、前記aで述べたとおり、消防計画の届出書に添付された本件建物の避難経路図であり、当該情報には、本件建物の詳細な構造、各部屋の具体的な名称、通路等の寸法及び建物内部における避難経路が記載されており、一般的に防火管理者等がホームページや現地において表示している簡易的な案内図等に比べ、より詳細な建物内部の情報が記載されていることが認められる。

このことを踏まえると、仮に本件非開示情報4の一部を開示した場合、避難経路を示す矢印の記載の有無によって、当該開示部分が避難経路であるか否かが明らかになり、その結果、本件短期入所施設の利用者に対して危害を加えようと企図する者等が、この情報を踏まえ、避難経路を事前に塞いでおく等、更に被害を拡大させるような犯行計画を立てることが可能となり、実施機関が説明しているとおおり、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と認められる。

したがって、本件非開示情報4は、その全体が、条例7条4号に規定する非開示情報に該当し、条例8条1項の規定による一部開示をするまでもなく、非開示が妥当であると認められる。

d 条例9条該当性について

審査請求人は、本件短期入所施設では、重度心身障害者を受け入れることを

想定しているにもかかわらず、外部階段については2箇所とも、出入り口に段差があり、一時避難スペースも設けられておらず、このような危険な状態で重度心身障害者を受け入れるには、早急に避難経路の整備が必要であり、実施機関が、本件建物の防火管理者に対し、避難用バルコニーの設置、避難階段の出入り口の段差解消等について、どのような指導を行ったのか明確にする必要があるため、本件非開示情報4を開示すべきである旨主張している。

条例9条で定める裁量的開示の趣旨について、通達9条関係第1、1では、「開示請求に係る公文書に非開示情報が記録されている場合であっても、非開示情報の規定により保護される利益に優越する公益上の理由があると認められる場合には、実施機関の高度の行政的判断により開示することができることを定めたものである。」としている。

そこで、審査会が条例9条の規定による裁量的開示の必要性について検討をしたところ、本件非開示情報4については、前記cで述べたとおり、仮にその一部でも開示してしまうと、本件短期入所施設の利用者に対して危害を加えようと企図する者等が、この情報を踏まえ、避難経路を事前に塞いでおく等、更に被害を拡大させるような犯行計画を立てることが容易になると認められることから、これに優越する、開示を必要とする公益上の理由があるとまでは認められない。

なお、審査請求人は、審査請求書、反論書及び意見書においてその他種々の主張をしているが、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、實金 敏明