



違反処理の準備として 危険物許可を考えてみる

佐世保市消防局東消防署長 石田良文

背景

従来から、消防における違反処理事案としては、危険物関係のものが比較的多かったが、平成13年の東京都新宿区歌舞伎町の雑居ビル火災以降、一般防火対象物の違反処理事案は徐々に減少傾向を示している。とはいっても、これまで危険物関係の違反処理事案は、一部の消防本部では見られたものの決し

て一般的ではなかった。

ところが最近では、徐々に危険物関係の違反処理に関心が向いてきているようで、危険物施設の違反処理方法等について、消防本部の担当者から質問を受ける機会が多くなってきている。これは、近年行われてきた違反処理研究会や事例演習等の研修が一般予防関係に重点が置かれて実施されてきたことから、さらに危険物関係についても同様に違反処理の枠を広げた研

修の機会を増やして欲しいとの要望が高まってきた証しではないのだろうか。

少なくとも、危険物関係の違反処理は、対象としているものの火災危険が極めて高いことから、一般の火災予防規制に比べて違反処理に対する社会的な理解や納得を得やすいという側面があるため、危険物関係の違反処理研修などがさらに数多く実施されることになれば、ますます、違反処理の実績が高まっていくことは間違いないと思う。

しかし、危険物関係法令の規定は、特に、許可と完成検査の関係や設置許可と変更許可の関係などあらかじめ明確にしておかないと、なかなか違反処理が難しいと考えられる点もある。本稿では、危険物関係の違反処理に際して前提知識として設置又は変更許可に関連する問題について考えてみようと思っている。参考になれば幸甚である。

設置許可と変更許可に関する一般的な見解

従来から、危険物の設置許可と変更許可の関係については、必ずしも明確にされてきていなかったように思える。例えば、消防法第12条の2第1項の「許可取消し」処分は、設置許可と複数回の変更許可が行われているような危険物施設においては、一体いつの許可を取り消せばいいのか判断としない。

そこで、まず、両許可の関係から検討しておくことにしよう。

消防法第11条第1項では、製造所等を設置しようとする者は、当該製造所等ごとの区分に応じ、設置許可を受けなければならないとされ、当該製造所等の位置、構造、設備を変更しようとする者も、同様に変更許可を受ける必要があることが規定されている。

そこで問題になるのが、同一の製造所等に、設置許可と変更許可の双方が与えられていたような場合、両許可の効力を果たしてどのように考えるべきかが問題になる。ただし、こ

の場合、変更許可については、設置許可後の完成検査を受けたものに係わる変更許可と、設置許可後の完成検査を受ける前の変更許可（計画変更）の双方を含むことに注意しなければならない。

一般的に消防実務で考えられているのは、設置許可の後に何度変更許可が行われていても、危険物施設の最初の設置許可の効力は当該施設が存続する限り有効に存在し、製造所等の存続自体は、正にこの設置許可の効力によるものであるというものではないだろうか。したがって、変更許可というのは、文字どおり製造所等の位置、構造、設備を変更するたびに一定の効力を持ち得るものの、それはあくまで危険物施設を変更してもよいという効力を有するに過ぎず、設置許可のように危険物製造所等の存続を支えるといった関係にあるというのではないということになる。こうした考え方に立てば、例えば、消防法第12条の2第1項の「許可取消し」処分は、当該製造所等の存続の基盤にある設置許可を取消すということになる。

しかし、もし、消防実務における設置許可への理解がこのようなものであるなら、製造所等が存続する間は基本的に設置許可の効力は失われないということになるが、このような理解が果たして危険物規制の例えば認可制度などと整合するのか、幾分疑問が湧いてくる。

予防規程の認可処分の例

そこで、設置許可や変更許可と同様、危険物規制上の主要な行政処分の一つである予防規程の認可という制度と比較してみるとどうだろうか。

消防法第14条の2第1項の規定によれば、政令で定める製造所等の関係者は火災を予防するため「総務省令で定める事項について予防規程を定め、市町村長等の認可を受けなければならない。これを変更するときも、同様とする。」

とされている。すなわち、一番最初に予防規程を制定した時ばかりでなく、その後に一度認可を得た予防規程を変更する場合にも改めて変更の認可を受けなければならないとするのであるから、これも設置許可やその後の変更許可を受ける場合と何ら変わらない。そして、同法第14条の2第2項が「市町村長等は、予防規程が、第10条第3項の技術上の基準に適合していないときその他火災の予防のために適当でないと認めるときは、前項の認可をしてはならない。」としていることの反対解釈として、予防規程の内容が、消防法上の貯蔵、取扱基準に適合し、火災の予防に支障がなければ認可を行わなければならないことになり、このことは当該規程の一部を変更した時の認可の場合にも同様に考えるべきであろう。

したがって、予防規程の一部を変更したときに与えられる認可処分は、同規程の変更部分も含めて当該規程全体が貯蔵、取扱いの技術上の基準に適合しているとして付与されるものであるから、結局、予防規程の制定時の認可と変更時の認可の関係は、新たに予防規程の変更の認可が行われるたびに、直前の認可処分の効力は失われると考えて差し支えない。

つまり、予防規程の変更に伴う認可処分は、当該変更部分に限定して与えられるのではなく、あくまで変更された予防規程全体が所定の要件を備えているか否かで与えられるものであるからこのように解されるのである。そうすると、設置許可と変更許可の関係は、この認可処分とどこが違うのかが問題になってくる。

計画変更に係る建築確認の例

消防法第11条第1項の設置許可と変更許可の関係を検討する前に、まず、建築確認の例を紹介しておくことにしよう。この事案は、建築基準法上の建築確認とその計画変更に伴う確認の関係が問題になったものである（平成19年8月29日東京高裁判決、判例地方自治302号77頁）。

建築基準法は、一定の建築物の建築等を行う場合、工事に着手する前にその計画が関係規定に適合することについて建築主事等の確認を受け、確認済証の交付を受けなければ工事に着手できないとし、確認を受けた建築物の計画を変更して、建築物を建築する場合も同様だとされている（建築基準法第6条第1項及び第6条の2第1項）。この規定に関連して、当該建築物の建築に反対する付近住民が、当初の建築確認の後、計画変更確認が行われていたものに対して、当初の建築確認処分の取消しを求めて訴えを提起したのだが、一審の横浜地裁は、付近住民に原告適格があるか否かの判断に関し、最初の建築確認とその後の計画変更確認の関係について、被告（行政庁）が、「本件建築確認処分がされた後に本件変更確認処分がされており、今後の建築物の建築は変更確認処分に基づいて行われるから、当初の確認処分を取消す訴えの利益は付近住民にはない。」と主張したのに対し、判決は、「変更確認処分がされた場合にその前提となった当初の建築確認処分の効力が失われるとする根拠はないから、本件変更確認処分がされたことによって付近住民が本件建築確認処分の取消しを求める訴えの利益を失ったと解することはできない。」として、計画変更の確認処分が行われた後も当初の確認処分はなお効力を有すると判示している。ところが、控訴審の判断は一審の判断と異なり、両方の確認処分の関係を明確に指摘している。

すなわち、建築基準法に関して、「法6条1項及び法6条の2第1項は、確認を受けた建築物の計画の変更をして、建築物を建築しようとする場合も、同様とするとしている。そして、法6条1項後段は、上記のとおり、確認を受けた建築物の計画を変更して、建築物を建築しようとする場合も、当初の建築の計画の場合と同様に取り扱うものとしているから、同項は、確認を受けた建築物の計画の変更があった場合には、当該工事に着手する前に、変更に係る建

物の建築計画が建築基準関係規定等に適合することであることについて、改めて、建築主事等の確認を受けることを義務付けているものと解される。このような同条の文理及び規定の趣旨に照らすと、同項は、当初の建築物の計画についての確認の効力がそのまま存続することを前提として、その変更部分についてのみ、建築主事等の確認を受ければ足りるとしているものではなく、変更に係る建築物の建築計画の全体について建築主事等の確認を受けることを義務付けているものと解するのが相当である。」として、計画変更確認は、変更部分に限らず、先述の予防規程の認可と同様、建築計画全体の審査を受けるものだと解されているのである。なお、参考までに触れておくが、計画変更の確認申請を行う場合には、建築基準法施行規則第1条の3第19項の規定によって、計画変更に係わる部分の図書等を添付すれば足りるとされており、この点は、消防法上の変更許可に係る添付図書等と取扱いが同様になっている。

そして、結局、控訴審判決の結論として、「したがって、建築変更確認処分は、当初の建築確認処分が有効であることを前提として、変更に係る部分についてのみ、これが建築基準法関係規定等に適合することを確認するものではなく、変更に係る部分以外の部分を含む変更後の建築計画の全体につき、改めて建築基準法令の規定等に適合するか否かを判断し、適合すると判断した場合にはすでにされた建築確認処分を変更する処分であると解さ



れるから、建築変更確認処分がされると、これにより既存の建築確認処分は取り消され、その効力は消滅することになると解するのが相当である。」とした上、当初の建築確認処分は、計画変更の確認処分によってすでにその効力は失われているから、当初の建築確認処分を取消す訴えの利益は失われているとして、控訴審へ上訴すること自体に利益がないとして、訴えが却下されている。

このような建築確認の関係について眺めみると、危険物規制上の設置許可と変更許可の関係についても同様のことがいえるのではないだろうか。

設置許可と変更許可の関係

さて、設置許可と変更許可の関係について検討するに当たり、最初にこれらの許可要件について明確にしておく必要がある。

この点に関しては、「許可の申請があった場合、その製造所等の位置、構造及び設備が政令で定める技術上の基準に適合し、かつ、当該製造所等においてする危険物の貯蔵又は取扱いが公共の安全の維持又は災害の発生の防止に支障を及ぼすおそれがないものであるならば、許可を与えなければならないが、市町村長等が、許可を与えるか否かを判断するに当たって、その基準とすべきものは、『政令で定める技術上の基準』と『危険物の貯蔵又は取扱いが公共の安全の維持又は災害の発生の防止に支障を及ぼすおそれの有無』とであり、それ以外の事情を考慮に入れることはできない。」（逐条解説消防法、242頁）とされているように、設置許可であれ変更許可であれ、許可の要件は、『政令で定める技術上の基準』に適合していることと、『危険物の貯蔵又は取扱いが公共の安全の維持又は災害の発生の防止に支障を及ぼすおそれがない』ことである。

この許可要件については、すでに、伊達発電所移送取扱所設置許可処分取消請求事件に係

る札幌地裁、札幌高裁判決（判例時報1360号34頁）及び最高裁第二小法廷判決（訟務月報41巻3号345（63））でも同様の考え方が示されており、異論のないところだと考えられる。こうしたことを前提にすると、変更許可を行うに際しては、製造所等の位置、構造等の変更に係る部分に限らず、これ以外の部分を含めて製造所等の全体が、政令で定める技術上の基準へ適合しているほか、「危険物の貯蔵又は取扱いが公共の安全の維持又は災害の発生の防止に支障を及ぼすおそれ」がないか否かに関してまで判断する必要があるのであるから、この変更許可は、先述の計画変更の確認処分と同様、製造所等の位置、構造又は設備を変更した後の当該製造所等全体の「危険物の貯蔵又は取扱いが公共の安全の維持又は災害の発生の防止に支障を及ぼすおそれがないこと。」をあらためて審査するものだと解することができる。したがって、変更許可が行われること（後続の変更許可で従前の許可を訂正する。）で、既往の設置許可や従前の変更許可の効力は、必然的に失われるものと考えなければならない。

設置又は変更許可に係る関連問題

(1)完成検査と危険物許可との関係

設置許可と変更許可の関係は上述のとおりだとして、次に完成検査との関係についても考えておかなければならない。

消防法第11条第5項の完成検査は、当該製造所等が政令で定める技術上の基準に適合しているか否かを検査するものであり、いわば変更許可に始まる段階的な法的規制の最終段階の確認処分である。先述の伊達発電所移送取扱所設置許可処分取消請求事件に係る控訴審判決（一審も同様、上告審も是認）では、「法第11条5項、政令第8条第3項によれば、使用前の完成検査は、完成した設備が基準に適合していれば合格とされるものであって、これらの点を考えると、たとえ行政上の規制

の部分的処分に対し取消訴訟を提起しうるものとしても、それゆえに基本的な処分である移送取扱所設置許可処分に対し取消訴訟を提起する実益がないということとはできない。」とするのであるから、このことからすると、完成検査というのは、危険物許可が技術上に基準への適合性と施設の使用の安全性を審査するのに比べ、完成した危険物施設が「技術上の基準」に適合すると認めるだけの部分的な行政処分に過ぎないというもので、消防法上は、この部分的な処分である完成検査の手続きが終了しないと、本来の危険物許可が持っている危険物施設を使用させる効果が発揮されないという関係にあると理解しなければならない。そうすると、完成検査というのは、完成した危険物施設が技術上の基準に適合しているという確認にとどまる検査だといわなければならない。

したがって、設置又は変更許可に係わる完成検査で、もし、技術上の基準には適合しているものの、当該許可の内容には適合しない場合が出てきたようなときには、一応、完成検査には合格していても、無許可で施設の変更を行っているものと考えなければならず、こうした場合には、無許可変更に対する違反



処理を行うことができるのは当然である。

これまで、消防実務においては、完成検査の法的効果として、完成後の危険物施設を使用できるという効果があるとの見解もみられたところだが、こうした見解が誤っていることは先述のとおりである。すなわち、危険物施設の設置又は変更が行われた後の完成検査終了に伴って危険物施設を使用できる法的な効果は、あくまで当該設置又は変更許可に由来するもので、この意味では、完成検査の効果というのは、当該検査が終了し、技術上の基準に適合していると認められたことで、本来許可が有している危険物施設を使用できるという法的効果が発効する始点になるというに過ぎない。完成検査に合格しないと危険物施設を使用できないといわれるのは、まさにこの意味である。

また、設置許可を受けた後、いまだに完成検査を受けていない段階で危険物の貯蔵又は取扱いを行った場合の違反について考えてみると、これについては、完成検査前の使用として、消防法第12条の2第1項の許可の取消し、又は使用停止命令で措置すべきであるが、現に貯蔵又は取り扱われている危険物を除去させる場合には、いまだに設置許可の完成検査を受けていない施設は、「許可を受けていない施設とみなして」同法第16条の6の規定に基づき無許可の危険物として、除去を命ずることができるのではないかといった意見も見られる。しかし、上述のとおり設置許可と完成検査の関係には、完成検査を受けていないことで設置許可を受けていないようにみなす根拠もないばかりか、こうした勝手な解釈が許容される余地は全くないといえる。したがって、例えば、使用停止命令を発すれば、この命令は、当該施設では危険物の貯蔵や取扱いをしてはならないという意味であるから、一旦、貯蔵又は取扱いをしていた危険物は当然のこととして当該使用停止命令によって除去しなければならなくなってくる。

(2)完成検査前の変更許可の実現断念

次に、消防法第12条の2第1項の許可取消しについてであるが、これはいわば危険物規制の場から撤退してもらうという趣旨で、許可を撤回（将来に向かって許可の効力を失わせる。）するもので、取消すべき許可は、先述のとおり既往の最新の許可ということになる。しかし、違反処理上の許可取消しの場面ではなく、一旦、変更許可を受けたものが、完成検査を受ける前に当該変更許可の実現を断念したようなものについてはどのように対応すべきだろうか。この場合、当該断念された変更許可を撤回するという処理方法は採用してはならない。つまり、この変更許可を行ったことで、すでにそれ以前の設置又は変更許可の効力は消滅しているのであるから、当該変更許可を撤回することで、これに係わる危険物施設を許可施設として取扱えなくなってしまうからである。

したがって、この場合には、すでに効力が消滅した許可の効力を元に戻すために実現を断念された変更許可を取消す（撤回ではなく、本来の意味の取消し）か、又は再度元の状態に戻す変更許可申請を行わせ、適法性を確保することが大切ではないだろうか。

おわりに

危険物規制に係わる違反処理は、許可、認可又は承認という手続きが絡んでいることから、規定の解釈が難しいという声をよく耳にする。確かに、一般的な火災予防規制分野と比較すれば理解し難い面があることも否定できない。しかし、規制上、許可や認可等の行政権限を介在させてあるということは、裏返せば、危険性を抑制することが大きく期待されている行政分野であることの証拠でもある。つまり、違反処理の必要性が基本的に高いということなのである。