

1 審査会の結論

瀬戸市長（以下「実施機関」という。）が行った次の一部開示決定及び開示決定については、妥当である。

- ① 平成15年7月23日付け「痴呆対応型共同生活介護指定に係る市意見書交付について」による一部開示決定（（有）〇〇〇から実施機関に提出された「痴呆対応型共同生活介護指定に係る市意見書交付申請」及びこの申請に添付されている書類並びにこの申請に基づき実施機関が交付した意見書を対象公文書として、これを一部開示とした処分）
- ② 平成15年8月1日付け「痴呆対応型共同生活介護指定に係る市意見書交付について（追加分）」による開示決定（①の意見書作成過程における実施機関の意思決定に係る文書を対象公文書としてこれを全部開示とした処分）
- ③ 平成15年8月15日付け「痴呆対応型共同生活介護指定に係る市意見書交付について（追加分）」による一部開示決定（「老人福祉施設等施設整備計画について（回答）」をはじめとする、老人福祉施設整備計画に係る県からの照会及びこれに対する市の回答文書等、「平成13年度第10回瀬戸市土地利用研究会議事録」をはじめとする土地利用研究会関係文書、「グループホーム〇〇〇第1期 第2期工事計画書」等事業予定者から任意に提出を求め受け取った文書、その他関係文書一式を対象公文書としてこれを一部開示とした処分）

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、瀬戸市情報公開条例第3条に基づき、異議申立人が平成15年7月8日付けで行った「(有)〇〇〇のグループホーム建設に関する申請書類及び市が提出した書類」の開示請求に対し、平成15年7月23日付け15瀬高第180号により実施機関が行った一部開示決定処分及び平成15年8月1日付け15瀬高第180号により実施機関が行った開示決定処分及び平成15年8月15日付け15瀬高第180号により実施機関が行った一部開示決定処分について、本来、実施機関が保有し、開示請求の対象公文書として開示されるべき公文書が開示されていないとするものである。

(2) 異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は次のとおりである。

ア 市（高齢者福祉課）は、異議申立人が開示請求の対象とした痴呆対応型共同生活介護事業所（以下「本件グループホーム」という。）の指定に係る市町村意見書交付に際して、法令や条例が当該施設又は事業者に求めている安全性、近隣との融和、環境、建設地としての適性、人格等に関して審査、確認をした上で市町村意見書を作成したはずで、この審査、確認に係る公文書が存在するはずである。その文書とそれが存在するはずであると考え理由は以下のとおりである。

(ア) 事前周知及び近隣との融和に関する調査・検討書類

事前周知が適正に行われていない旨を近隣住民の署名付きで文書として高齢者福祉課に提出しており、市町村意見書の作成に当たっては、これを踏まえた調査・検討をしているはずである。

(イ) 敷地及び施設の安全性に関する検討書類

異議申立人が建築課、都市計画課等に対して、本件グループホ

ームの施設建設のための宅地造成について、法令に基づく基準との不整合をはじめ造成計画や施設建設のための手続き、工事の施工内容等に不備があると再三にわたり指摘していることや排水等に関して近隣から苦情があることなどを高齢者福祉課は承知しているはずであり、市町村意見書の作成に当たってはこれらを踏まえた確認、検討をしているはずである。

(ウ) 環境、適地に関する検討書類

異議申立人が高齢者福祉課に対して、本件グループホームの建設地は急傾斜地の間近であることによる防災上の危険性、災害時の避難の容易性の面などの立地環境について適性を欠くと考えられること、付近にはこの点において、より適正と考えられる土地があることを指摘しており、市町村意見書の作成に当たっては、これを踏まえた確認、検討をしているはずである。

イ 本件グループホームは基本的な条件を満たしていないにもかかわらず開設された。これは、市が主体的に当該地に立地することを前提として事業者を誘導したためで、それゆえに、アで指摘した文書が存在するにもかかわらず意図的に対象公文書から除外して隠蔽しようとしていると考えられる。開示が3回にわたったことも意図的に引き延ばしをして曖昧なまま処理しようとしたものと考えている。

ウ 本件グループホームの開設に関する一連の許認可、情報公開等に係る市の対応姿勢や業務の進め方は、本来公正であるべき行政の姿勢、行われるべき業務から逸脱したものであり、関係住民として到底納得できるものではない。

3 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明はおおむね次のとおりである。

- (1) 異議申立人が存在を主張し開示を求める文書は存在しない。
- (2) 本件開示請求に係る文書の特定及び開示の実施とその経緯

平成15年7月8日に異議申立人から開示請求を受け、(有)〇〇〇のグループホーム申請に係る市町村意見書の交付に関する書類を対象公文書であると判断し、平成15年7月23日付で1の①のとおり開示決定した。しかしながらこの決定について「ついでいるべき文書がない」として異議申立人から不服申立書が提出されたため、その趣旨を確認したところ「市の意思決定に係る書類がついていない」ということであった。このため、異議申立ての原因は異議申立人と実施機関との間で開示を希望されている公文書の対象範囲の認識に差があったとことによるものと考え、これを解消するため、平成15年8月1日付で1の②のとおり追加にて開示決定した。それに対して異議申立人から、今回の開示請求については「(有)〇〇〇のグループホームに関して高齢者福祉課が保有する書類すべて」の開示を意図していたという指摘があったため、高齢者福祉課が保有する(有)〇〇〇のグループホームに関するすべての公文書の一覧表を異議申立人に提示し、開示を希望する公文書を明示してもらった上でそれらについて平成15年8月15日付で1の③のとおり一部開示決定したものである。

- (3) 痴呆性高齢者グループホームと実施機関（高齢者福祉課）との関係

痴呆性高齢者グループホーム事業の事業者の指定を受けるには介護保険法（平成9年法律第23号）第70条及び介護保険法施行規則（平成11年厚生省令第36号）第123条に基づき、都道府県に申請し、都道府県から居宅サービス事業者の指定を受ける必要がある。市町村は、都道府県がこの指定を行う上で確認すべき事項についての意見書

（「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準について」（平成11年9月17日老企第25号）第12の4の（12）に基づき、「痴呆性高齢者グループホームの適正な普及について」（平成13年3月12日老計発第13号）に規定されている「市町村意見書」）を提出することとなっている。実施機関（高齢者福祉課）はこれらの規定等に基づき、本件グループホームの居宅サービス事業者の指定に係る手続きにおいて意見書を作成・交付したものである。

(4) 異議申立人が存在を主張する個々の文書が不存在である理由

ア 事前周知及び近隣との融和に関する調査・検討書類について

異議申立人の主張する事前周知とは、開発行為を行う事業者が、瀬戸市土地利用調整条例に基づき事業区域に係る住民等に対して、開発行為の内容を周知させ、その周知及び意見の聴取状況について市長に報告する手続きであり、土地利用調整条例の所管課は都市計画課である。高齢者福祉課は、この土地利用調整条例の運用のために関係課で組織する「土地利用研究会」に、本件グループホーム建設の開発行為が議題になった際に市の老人福祉施策の所管課としてグループホームの内容や本市における状況等を説明するために臨時に出席しており、その会議資料や議事録等（異議申立人に開示済み）を保有しているのみであり、グループホームに関して高齢者福祉課が所管する介護保険法等の関係法令においては事前周知に関する規定はなく、事前周知に関して高齢者福祉課が独自に保有する公文書は存在しない。

また、異議申立人が指摘する「近隣住民との融和」に関する調査書類については、高齢者福祉課が所管し、今回開示対象とした「市町村意見書」の記載事項のうち「家族・地域との交流機会の確保等

の状況について」がこれに該当するものと考えられる。この項目をはじめ、他の項目も含めて市町村意見書の作成に当たっては本件グループホームに高齢者福祉課の職員が出向き、調査及び申請者からの聞き取りを行っており、調査を実施したことの記録文書は異議申立人に開示済みである。ただし、調査、聞き取りをした内容自体は現地で確認すれば足りるもので記録しておらず文書として存在していない。なお、「近隣住民との融和」に関連して、異議申立人が意見書において「近隣住民の“事前説明なし”の証明書に対してもどのように対処したのかも全く書類として公開されていない。」と指摘しているが、この証明書とは異議申立人から高齢者福祉課が受理した「〇丁目災害危険住民」という文書であると考えられる。近隣住民の同意状況は「市町村意見書」の「家族・地域との交流機会の確保等の状況について」の記載に際して確認すべき要件とされているものではないが、この文書の内容については当事者に事実確認を実施した。ただし、口頭により確認したものであり文書としては存在しない。

#### イ 敷地及び施設の安全性に関する検討書類

高齢者福祉課が所管する介護保険法等の関係法令においては宅地造成等の安全性についての規定はない。敷地及び施設の安全性は宅地造成等規制法、建築基準法等により検討されるものである。高齢者福祉課が保有する文書で施設の安全性の検討書類に該当するのは、市町村意見書の交付に当たり本件グループホームを調査した際に部屋・設備の種類に応じて設備基準上適合すべき事項についての実態の適合の可否を記入した「事業所の設備の概要」であるが、これは異議申立人に開示済みである。

#### ウ 環境、適地に関する検討書類

本件グループホームについては事業者が自ら起業し、これに必要な施設整備、居宅サービス事業者の指定等の手続きを行うものであり、市が委託している事業ではなく、事業者が自らの土地を自らの事業のために使う権利は保障されるものであり、土地の選定に際し市の意向が反映されるものでもない。また、環境についても、イにおいて触れた「事業所の設備の概要」以外に、高齢者福祉課が保有する文書で該当するものはない。

#### 4 審査の経過

当審査会は、本件諮問事件について、次のとおり審査を行った。

- (1) 平成15年9月18日 実施機関から諮問書を收受
- (2) 同月25日 実施機関から理由説明書を收受
- (3) 同年10月27日 異議申立人から意見書を收受
- (4) 同年11月21日 審査
- (5) 同年12月24日 審査

#### 5 審査会の判断の理由

異議申立人は、実施機関が特定した公文書以外の文書の存在を主張し、開示を求めていると認められるため、当審査会は、異議申立人が存在を主張する文書の存否について審査し、次のとおり判断する。

- (1) 指定居宅サービス事業者指定申請に伴う市町村意見書作成に係る法令上の規定について

異議申立人は、本件グループホーム建設のための造成の段階から指摘してきた「法令や条例が当該施設又は事業者に求めている安全性、

近隣との融和、環境、建設地としての適性、人格等」に関する問題点を踏まえ、審査、確認をした上で市町村意見書が作成されるべきものであるとし、一方、実施機関（高齢者福祉課）は、介護保険法等の関係法令の規定に基づいて市町村意見書を作成したものであり、異議申立人が指摘する事項については、市町村意見書の記入項目や審査事項として規定されておらず、従って異議申立人指摘の観点からの審査・検討ではないので、異議申立人の主張する文書は存在しないとしている。このため、当審査会は市町村意見書に関する関係法令の規定の内容について確認を行った。その概要は以下のとおりである。

ア 痴呆対応型共同生活介護事業者指定に係る関係法令の規定の体系

(ア) 指定居宅サービス事業者の指定手続きの根拠規定

介護保険法第70条において以下のことが規定されている。

- ・ 都道府県知事が、厚生労働省令で定めるところにより事業者の申請によりサービスの種類及び事業所ごとに指定を行うこと。
- ・ 申請者が法人でない場合、従業者の知識、技能、人員が厚生労働省令に定める基準、員数を満たしていないとき及び厚生労働大臣が定める「指定居宅サービスの事業の設備及び運営に関する基準」に従って適正な居宅サービス事業の運営をすることができないと認められるときは都道府県知事は指定居宅サービス事業者の指定をしてはならないこと。

(イ) 指定居宅サービス事業のうち指定痴呆対応型共同生活介護事業者の指定に係る申請事項の規定

介護保険法施行規則第123条において以下のことが規定されている。



- ・ 指定痴呆対応型共同生活介護事業者の指定を受けようとする者は以下の事項を記載した申請書又は書類を、その所在地を管轄する都道府県知事に提出すること。
- ・ 「事業所の名称及び所在地」、「申請者の名称及び主たる事務所の所在地並びにその代表者の氏名及び住所」、「当該申請に係る事業の開始の予定年月日」、「申請者の定款、寄附行為等及びその登記簿の謄本又は条例等」、「建物の構造概要及び平面図並びに設備の概要」、「利用者の推定数」、「事業所の管理者の氏名、経歴及び住所」、「運営規程」、「利用者からの苦情を処理するために講ずる措置の概要」、「当該申請に係る事業に係る従業者の勤務の体制及び勤務形態」、「当該申請に係る事業に係る資産の状況」、「指定居宅サービス等基準第171条第1項に規定する協力医療機関の名称及び診療科名並びに当該協力医療機関との契約の内容」、「指定居宅サービス等基準第171条第3項に規定する介護老人福祉施設、介護老人保健施設、病院等との連携体制及び支援の体制の概要」、「当該申請に係る事業に係る居宅介護サービス費又は居宅支援サービス費の請求に関する事項」、「その他指定に関し必要と認める事項」

(ウ) 指定居宅サービス事業のうち指定痴呆対応型共同生活介護事業が満たすべき要件に関する規定

指定痴呆対応型共同生活介護事業が満たすべき要件は「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」(平成11年厚生労働省令第37号)第156条から第173条に規定されている。このうち、異議申立人が主張する項

目に関係があると考えられる規定は以下のとおりである。

- ・ 設備に関する基準

第159条において以下のことが規定されている

- ① 共同生活住居を有し、その数は1又は2とすること。
- ② 共同生活住居は入居定員を5～9人とし、居室、居間、食堂、台所、浴室等、日常生活に必要な設備を備えること。
- ③ 一つの居室の定員は原則1人とすること及び居室の面積は7.43㎡以上とすること。
- ④ 居間及び食堂は同一の場所とすることができること。

- ・ 調査への協力等

第172条の2に以下のことが規定されている。

利用者の心身の状況を踏まえ、適切妥当な指定痴呆対応型共同生活介護が行われているかどうかを確認するために市町村が行う調査に協力すること及び市町村から指導助言を受けた場合は、必要な改善を行うこと。

- ・ 地域との連携等

第172条の3に以下のことが規定されている。

事業者は事業の運営に当たり、地域住民又はその自発的な活動等との連携及び協力を行う等の地域との交流に努めなければならないこと。

- ・ 非常災害対策

第173条において準用する第103条において以下のことが規定されている。

事業者は非常災害に関する具体的計画を立てておくとともに、非常災害に備えるため、定期的に避難、救出そ

の他必要な訓練を行わなければならないこと。

- ・ その他（一般原則）

第3条第2項において指定居宅サービス事業の一般原則として地域、市町村との関係性について以下のことが規定されている。

事業者は事業を運営するに当たっては、地域との結びつきを重視し、市町村、他の居宅サービス事業者その他保健医療サービスを提供する者との連携に努めなければならないこと。

イ 都道府県知事の痴呆対応型共同生活介護事業者指定に係る市町村意見書交付に関する規定

(ア) 市町村意見書交付の根拠規定

指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準について（平成11年9月17日老企第25号）第12の4（12）に関して一部改正がなされ（平成13年3月12日老計発第12号）、これにより以下のように規定されている。

市町村は、都道府県知事が（介護保険）法第70条第1項に基づく指定を行う上で確認すべき事項については、意見書を提出するものとする。（意見書の様式等については別に定める。）

(イ) 市町村意見書の様式等に関する規定

痴呆性高齢者グループホームの適正な普及について（平成13年3月12日老計発第13号）に様式の例が示されている。この様式例において以下の項目及びそれに対応する記入事項が明示されている。

① 整備区域について（通知第12の4（7）③）\*

整備地域が都市計画法第8条第1項第1号の地域以外に該当する場合は、当該地域と同程度に地域等との交流が確保されていると認められる理由について記入すること。

\*通知第12の4（7）③の内容は以下のとおり。

基準第166条第3項は、指定痴呆対応型共同生活介護事業者は、利用者の家族に対し、当該共同生活住居の会報の送付、当該事業者が実施する行事への参加の呼びかけ等によって利用者とその家族が交流できる機会等を確保するよう努めなければならないこととするものである。また、利用者と家族の面会の場所や時間等についても、利用者やその家族の利便を図るものとする。さらに、家族との交流の機会の確保や地域住民との交流を図る観点から、特別養護老人ホーム等の併設したものではない単独型の共同生活住居については、次の地域のいずれかの中にあることが市町村により確認されていることとする。

- ・ 都市計画法第8条第1項の用途地域が定められている地域
- ・ 用途地域が定められていない地域の中で、幹線道路沿いや駅前、又は農山村の集落地域内である場合等、地域の住宅地の中にあると同程度に家族や地域との交流が確保されていると認められる地域

- ② 家族・地域との交流機会の確保状況等について(通知第12の4(7)③)

家族・地域との交流機会について確保するために具体的に行われている活動の評価等、交流が確保されていると認められている理由について記入すること。

- ③ 協力医療機関等との連携体制の確保について

「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」第171条に基づく協力医療機関等との連携・支援体制の評価等、連携等が确实と認められる理由について簡潔に記入すること。

- ④ 市町村への情報提供について(通知第12の4(12))

法人が市町村に情報提供を行うことについて同意していること及びその際の方法等について簡潔に記入すること。

- ⑤ 市町村との連携体制の確保について

家族介護教室などの市町村事業を委託する等、市町村との連携体制を確保するための方法について簡潔に記入すること。

- ⑥ その他指定に関し必要と考えられる事項

- (2) 実施機関の説明と法令の規定との整合性について

(1)に対する実施機関の説明との整合について当審査会は以下のとおり判断する。

(1)のとおり痴呆対応型共同生活介護事業者の指定に係る法令等の規定は、痴呆の状態にある利用者にサービスの提供が適正に行われ利用者の能力に応じて自立した生活が送れるようにすることに主眼が置かれ、このための体制、設備、運営について備えるべき要件を規定している。そして、この指定手続きの一環である市町村意見

書についても、利用者にサービスの提供が適正に行われるための地域、交流、医療体制、事業者の市町村への協力姿勢が確認項目とされている。

そして、実際に実施機関が作成した意見書の内容はこの規定に沿ったものであると認められ、また、意見書自体は事業者からの申請書及び現地で事業者から口頭確認することにより作成可能であると考えられ、この点において実施機関の説明に不合理な点はない。

また、異議申立人は事前周知が適正に行われていない旨を近隣住民の署名付き「〇丁目災害危険住民」という文書として高齢者福祉課に提出しており、市町村意見書の作成に当たっては、これを踏まえた調査・検討をしているはずで、これに関する文書が存在するはずであると主張するが、この点については、痴呆対応型共同生活介護事業者の指定に当たっての高齢者福祉課の関係事務に関するものではないため、口頭確認にとどめ、従って文書も保有していないとする高齢者福祉課の説明に不自然な点はない。

さらに、市町村意見書の作成に関する規定にもない全く別の法令で規定されている敷地・施設の安全性その他の事項について独自に調査・検討し対応することは所掌事項の範囲外であるから、これらに関し異議申立人がその存在を主張する文書を高齢者福祉課が保有していないことに不自然な点はない。

- (3) 異議申立人がグループホームの立地に関して調査するために参考とした文献等について

異議申立人は口頭意見陳述の際に、当審査会から法が当該施設に求める諸条件を規定している関係法令の具体的なものについて異議申立人の認識を質問したところ、その場に所持し、異議申立人が関係法

令について調査した際に参考とした文献「グループホーム そのしくみと運営（中嶋寿一著、㈱日本地域社会研究所発行）」を提示した。このため、当審査会は、この文献の内容について確認を行った。その概要は以下のとおりである。

本文献は、グループホームの開設・運営の手引書として書かれたもので、グループホームの開設・運営に際しての計画作成、手続き等と、その留意点等をまとめたものである。そして、この中で「関係法令について」として(1)で当委員会が内容を確認した平成11年厚生省令第37号「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」並びにこの基準に関連する通知及びその改正通知等のうち主だった規定とその解説が掲載されている。なお、事業者向けの手引書という本書の性格から、痴呆対応型共同生活介護事業所の指定手続きにおける県・市町村の審査等の方法、審査等の範囲（踏まえるべき他法令に基づく指定要件等）等については言及されていない。

以上のことから、異議申立人が存在を主張する文書は存在しないとする実施機関の主張に不自然な点はないと認められ、これを反証するに足る事実も確認されないことから上記1記載の結論のとおり判断した。

なお、異議申立人が主張する本件グループホームの開設に係る一連の手続き等における市の姿勢に関する不服については、当審査会の審査事項ではなく、当審査会としてこの点について判断するものではない。

ちなみに情報公開の手続きにおいて開示請求を受けた際の対象公文書の特定については、細心の注意を払い、適切に文書の特定を行うよう努められたい。