

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第43・44号)

(平成29年1月7日)

答 申

第 1 審査委員会の結論

尼崎市長（以下「実施機関」という。）が、平成 28 年 3 月 7 日付け尼介保第 13930 号で行った公文書部分開示決定処分（以下「本件部分開示決定処分 1」という。）及び同日付け尼障第 100885 号の 2 で行った公文書部分開示決定処分（以下「本件部分開示決定処分 2」という。）について、実施機関が不開示とした部分のうち、介護職員処遇改善計画書（平成 26 年度分については、キャリアパス要件等届出書を含む。）及び福祉・介護職員処遇改善計画書（平成 26 年度分については、キャリアパス要件等届出書を含む。）における次のものは開示すべきである。その余の部分について不開示とした決定は妥当である。

1 本件部分開示決定処分 1 について

- (1) 介護職員処遇改善加算の見込額
- (2) 賃金改善実施期間
- (3) 賃金改善を行う賃金項目
- (4) 職場環境等要件について（平成 26 年度様式については、「賃金改善以外の処遇改善について」及び「平成 21 年 4 月介護報酬改定を踏まえた処遇改善に関する定量的要件について」の「 」）

2 本件部分開示決定処分 2 について

- (1) 福祉・介護職員処遇改善（特別）加算の見込額
- (2) 賃金改善実施期間
- (3) 賃金改善を行う賃金項目
- (4) 職場環境等要件について（平成 26 年度様式については、「賃金改善以外の処遇改善について」及び「平成 21 年 4 月報酬改定を踏まえた処遇改善に関する定量的要件について」の「 」）

第 2 異議申立ての趣旨及び理由

平成 28 年 5 月 5 日付け異議申立書及び平成 28 年 10 月 18 日付け意見書（「公文書部分開示理由説明書」に対する意見）において、異議申立人が主張した異議申立ての趣旨及び異議申立理由等は次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

異議申立人が、尼崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により平成 28 年 2 月 22 日付けで行った次の(1)及び(2)を内容とする文書の公文書開示請求に対し、実施機関が行った本件部分開示決定処分 1 及び本件部分開示決定処分 2 について、法人代表者の印を不開示とした部分を除き、取り消すとの決定を求めるものである。

- (1) 福祉・介護職員処遇改善加算の届けのうち、有限会社 及び有限会社 に係る福祉・介護職員処遇改善計画書（平成 26 年度届出分・平成 27 年度届出分）
- (2) (1)の有限会社に係る福祉・介護職員処遇改善実績報告書（平成 26 年度分）

2 異議申立ての理由

- (1) 介護職員処遇改善加算は介護保険に組み込まれた制度であり、介護サービスに従事する介護職員の賃金改善に充てることを目的に創設されたものである。その介護保険の財源は税金50%と国民から徴収した介護保険料50%である。事業者を支払われた介護職員処遇改善加算金の使い方は、事業者の内部管理に係る秘密の情報といえるが、介護職員処遇改善加算金は税金と準公費といえる国民から徴収した介護保険料が大半であり、介護職員処遇改善加算金の使い方を公開する意義が勝るものである。
- (2) 福祉・介護職員処遇改善加算は障害福祉サービスに従事する介護職員の賃金改善に充てることを目的に創設されたものである。その障害福祉サービス事業の財源は補助金であり、税金である。事業者を支払われた福祉・介護職員処遇改善加算金の使い方は、事業者の内部管理に係る秘密の情報といえるが、福祉・介護職員処遇改善加算金の財源は補助金であり、福祉・介護職員処遇改善加算金の使い方を公開する意義が勝るものである。
- (3) 介護職員処遇改善加算金や福祉・介護職員処遇改善加算金は、介護職員の賃金改善に充てることを目的に創設されたにもかかわらず、意図された介護職員の賃金改善が進まず、他産業との賃金格差が社会問題となったままである。財源の多くが税金であり、介護職員処遇改善加算金や福祉・介護職員処遇改善加算金が本来の目的に沿って使われているのかどうか、市民には知る権利がある。

3 意見書の趣旨

- (1) 実施機関は、公文書部分開示理由説明書で、不開示部分は事業者の人事管理や労務管理とも関係する内部管理情報で、開示すれば事業者の状況が明らかになり、同業他社との競争関係に影響を及ぼすので、条例第7条第3号に該当すると機械的に単純な判断をしている。
ところが、「尼崎市情報公開制度の手引き」は、同条同項の運用として、「公にすることによる利益と不利益とを慎重に比較衡量のうえ適正に判断する必要がある」としている。財源が、国費や準国費であることに鑑みれば、単純に内部管理情報であるから非開示と判断するのではなく、慎重に判断することが求められる。
- (2) 市では、法人に関する情報の開示についての解釈と運用として、当該情報の内容のみでなく、当該情報の位置づけ等にも十分留意して判断するようにしている。また、法令等の規定により行われた届出等に関する情報及び補助金等の交付に関する情報は、競争上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められないとしている。
その結果、市では、処遇改善計画書や処遇改善実績報告書は、法人代表者の印影のみを不開示とし、他の情報は開示している。
- (3) 介護職員処遇改善加算や福祉・介護職員処遇改善加算の制度は、介護職員の賃金改善に充てることを目的に、国費や準国費を財源として設けられたにもかかわらず、介護職員の賃金改善が進まず、他産業との賃金格差が社会問題となったままである。国民には、これらの制度を利用する事業者が、どの様に活用する計画を立てて、どう実施したのか、知る権利がある。

第3 実施機関の主張の趣旨

公文書部分開示理由説明書及び意見聴取において、実施機関が主張した部分開示理由は次のとおりである。なお、尼崎市では、処遇改善加算制度のうち、本件部分開示決定処分1に係る介護職員の処遇改善制度に関する事務は介護保険事業担当が、本件部分開示決定処分2に係る福祉・介護職員の処遇改善制度（障害福祉サービスに従事する職員に係る処遇改善制度）に関する事務は障害福祉課がそれぞれ所管している。

1 公文書部分開示理由説明書の趣旨

(1) 処遇改善制度及び加算の性質について

- ア 処遇改善制度は、介護サービスに従事する介護職員及び障害福祉サービスに従事する福祉・介護職員について、他の業種との賃金格差を縮め、雇用を安定させることにより優秀な人材を確保するために職員の処遇改善を推進することを目的として、平成21年度に創設された制度である。制度創設当初、介護サービスに関しては「介護職員処遇改善交付金」、障害福祉サービスに関しては「福祉・介護人材の処遇改善事業助成金」として、介護サービス又は障害福祉サービスを提供する事業者（以下「事業者」という。）に交付されていたが、平成24年度からは、介護サービスについては介護報酬に移行し介護職員処遇改善加算（以下「介護加算」という。）に改められ、障害福祉サービスについては障害福祉サービス等報酬に移行し福祉・介護職員処遇改善加算（以下「障害加算」という。）に改められている。介護加算及び障害加算により事業者を支払われる具体的な加算額は、ひと月あたりに事業者が提供した介護サービスや障害福祉サービスの利用実績を積算した報酬総単位数に、所定の処遇改善加算率を乗じて算定される。
- イ 報酬総単位数は、市場原理のもとで、事業者が経営努力を行い、保有するノウハウ等を活用した上で、同業他社との競争の結果、介護サービス又は障害福祉サービスを利用する者を獲得した実績である。したがって、報酬総単位数に基づき算定される加算額は、事業者の経営努力やノウハウ等、職員の賃金情報が包含される法人情報としての側面を有するものである。

(2) 介護職員処遇改善計画書及び福祉・介護職員処遇改善計画書の不開示部分について

- ア 有限会社 及び有限会社 は、介護サービス及び障害福祉サービスを提供する事業所（以下「事業所」という。）を営む事業者であることから、介護加算を取得するにあたっては「介護職員処遇改善計画書（以下「介護改善計画書」という。）」を、障害加算を取得するにあたっては、「福祉・介護職員処遇改善計画書（以下「福祉改善計画書」という。）」を事前に実施機関に提出している。
- イ 介護改善計画書及び福祉改善計画書に記載された情報のうち、賃金改善計画、職場環境等要件（平成26年度様式については、「賃金改善以外の処遇改善」及び「平成21年4月報酬改定を踏まえた処遇改善に関する定量的要件」）の各欄に記載された情報は、事業者の努力や裁量の部分であり、事業者の人事管理や労務管理とも関係する内部管理情報である。こうした情報を開示した場合には、当該事業者の状況等が明らかになり、同業他社との競争関係に影響を及ぼすなど、条例第7条第3号アに規定する「当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その

他正当な利益を害するおそれ」に該当するため、不開示とした。

ウ 本件部分開示決定処分2において、平成26年度福祉改善計画書（キャリアパス要件等届出書）の担当者欄に記載されている職員の氏名については、条例第7条第2号の個人情報に該当するため、不開示とした。

(3) 介護職員処遇改善実績報告書及び福祉・介護職員処遇改善実績報告書の不開示部分について

ア 介護職員処遇改善実績報告書（以下「介護実績報告書」という。）及び福祉・介護職員処遇改善実績報告書（以下「福祉実績報告書」という。）は、介護改善計画書及び福祉改善計画書に対応する文書であり、前年度に事業者が取得した加算額及び職員に対して実施した賃金改善の概要などが記載されている。事業者は、介護加算に関しては介護実績報告書を、障害加算に関しては福祉実績報告書を各事業年度における最終の加算の支払いがあった月の翌々月の末日までに、実施機関に提出することになっている。

イ 介護実績報告書及び福祉実績報告書に記載された情報のうち、賃金改善所要額は事業所が実際に取得した加算額を上回ることでされており、これらの情報は事業者の努力や裁量の部分であり、事業者の人事管理や労務管理とも関係する内部管理情報である。また、介護職員一人あたり賃金改善月額についても、賃金改善所要額を事業者の常勤職員換算数で除した額であることから、賃金改善月額と同様に事業者の人事管理や労務管理とも関係する内部管理情報である。

これらの情報を開示した場合には、当該事業者の状況等が明らかになり、同業他社との競争関係に影響を及ぼすなど、条例第7条第3号アに規定する「当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」に該当するため、不開示とした。

2 意見聴取時の主張の趣旨

(1) 不開示理由については、公文書部分開示理由説明書で主張したとおりであるが、事業者の独自性という点で具体例をあげれば、介護改善計画書及び福祉改善計画書の「賃金改善を行う方法」は事業者の労使間で決めることができる事項であり、事業者間でも差異が生じる部分であることから、事業者の独自性が反映されることになる。また、介護改善計画書及び福祉改善計画書の職場環境等要件欄で、事業所が処遇改善の取組として実施している事項が開示されれば、取組の数が多い事業者には、優秀な人材が多いと推測される可能性があり、同業他社との競争関係に影響を及ぼすことが考えられる。

このように、事業者の独自性や企業努力が明らかになるおそれがある情報については、条例第7条第3号アに規定する「当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」に該当することから不開示とした。

(2) 本市においては小規模の事業所が多く、各事業者ともいろいろな経営上の悩みを抱えている。他の事業者の状況に対する関心も高い中、事業者の情報を開示すれば、例えば大手の事業者が地域の各事業者の情報を集め、コンサル業者などを使ってデータ分析を行ったような場合、事業者個別の企業情報が明らかになり、各事業者の求人に影響が出ることも考えられる。

職員の処遇改善に積極的な事業者を公表することで、優れた取組が他の事業者に広がり、結果

として処遇改善制度の目的に適うという面もあるが、反対に取組の公表が各事業者の風評につながり、いわゆる「勝ち組企業」に人が流れてしまうことも考えられる。

こうしたことから、行政が民間の各事業者の間に介入し、事業者情報を積極的に開示すべきではないと考えている。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たっての審査委員会の基本的な考え方

条例の目的は第1条において「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を具体化するため、・・・実施機関の保有する情報の一層の公開を図り・・・市民の的確な理解と批判の下にある公正で開かれた行政を推進し、市民による市政への参画を進めるのに資することを目的とする。」とし、条例第7条で不開示情報のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならないと公文書の原則開示が規定されている。

一方、同条本文及び同条各号においては不開示情報を規定し、公文書開示請求権の保障に対する個人や法人の権利利益の保護、行政の公正かつ円滑な運営を行うこととの調和を図っている。

そこで、各本件不開示決定処分については、原則開示を求めることができる公文書開示請求権と開示によって侵害される個人等の権利利益を比較し、条例の目的と照らしながら、本件不開示部分が、当該不開示情報に該当するかどうかについて判断していくものとする。

なお、実施機関は意見聴取において、尼崎市では小規模事業所を経営する事業者が多く、これら事業所情報を開示すると、大規模事業者が、開示された情報を分析した上で、その資本力で優秀な人材を集めることにより、小規模事業者の経営が圧迫されるおそれがあることから、行政が民間の各事業者の間に介入し、事業者情報を積極的に開示すべきではない旨を主張しているが、当該主張からは、条例第7条第3号アに規定する「公にすることにより、当該法人等又は当該個人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」があると認められるような、現実的かつ具体的な弊害を見出すことはできなかった。

2 本件部分開示決定処分1について

(1) 介護改善計画書について

ア 介護職員処遇改善加算の見込額について

介護報酬は、事業者が介護保険制度における要介護者又は要支援者に対し介護サービスを提供した場合において、その対価として事業者を支払われる費用であり、その財源については、尼崎市公式ホームページにて公表されており、原則1割の自己負担を除き、保険料が5割、国・県・市が負担する公費が5割であることから、本来公にされることが予定されている情報であるといえる。介護加算については介護報酬として事業者を支払われていることから、介護報酬と同様の性質を有するものと考えられ、介護職員処遇改善加算の見込額は実際に事業者を支払われた介護加算の実績額に対応する情報である。したがって、介護職員処遇改善加算の見込額は開示することが妥当である。

イ 賃金改善の見込額について

事業者が介護加算を取得するにあたって、賃金改善総額は介護加算総額を上回る額とすることが制度上規定されている。賃金改善総額と介護加算総額の差額（以下「差額」という。）は、実施機関が主張するとおり、事業者の努力や裁量の部分であり、事業者の財務状況や労務管理とも関係する内部管理に係る秘密に関する情報である。賃金改善の見込額欄に記載された情報は、差額に関する情報であることから、差額と同様の性質を有するものといえる。したがって、賃金改善の見込額欄に記載された情報は、条例第7条第3号アに規定する「公にすることにより、当該法人等又は当該個人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当することから、不開示が妥当である。

ウ 賃金改善の方法について

（ア）賃金改善実施期間及び賃金改善を行う賃金項目

賃金改善実施期間については、事業者が賃金改善を行う予定期間を月単位で記載したにすぎず、また、賃金改善を行う賃金改善項目については、様式に定められた選択肢から該当する項目を選択記載するものであり、選択肢の表記自体も一般的な内容に止まるものである。したがって、これらの部分については、条例第7条第3号アに規定する「公にすることにより、当該法人等又は当該個人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当するとまではいえないことから、開示することが妥当である。

（イ）賃金改善を行う方法

審査委員会において、実施機関から提出された対象文書を見分したところ、職種ごとの具体的な賃金改善に係る算定式や賃金改善額が記載されていた。当該情報は、実施機関が主張するとおり、事業者の努力や裁量の部分であり、事業者の財務状況や労務管理とも関係する内部管理に係る秘密に関する情報であるといえる。したがって、当該情報は、条例第7条第3号アに規定する「公にすることにより、当該法人等又は当該個人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当することから、不開示が妥当である。

エ 職場環境等要件について

当該部分には、「資質の向上」「労働環境・処遇の改善」「その他」といった、賃金改善以外の事業者の取組が記載されている。実施機関の説明によると「事業者が選択した取組の組み合わせが、事業者の創意工夫に基づくノウハウに該当する。」とのことである。しかしながら、これらは様式に定められた選択肢から該当する項目を選択記載するものであり、選択肢の表記自体も一般的な内容に止まるものである。したがって、これらの部分については、条例第7条第3号アに規定する「公にすることにより、当該法人等又は当該個人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当するとまではいえないことから、開示することが妥当である。なお、平成26年度様式においては、「賃金改善以外の処遇改善について」「平成21年4月介護報酬改定を踏まえた処遇改善に関する定量的要件について」が「職場環境等要件について」に該当するが、開示・不開示についての判断は、「職場環境等要件について」と同様に、開示が妥当である。

ただし、平成26年度様式における、「平成21年4月介護報酬改定を踏まえた処遇改善に関する定量的要件について」の「 に要した費用の概算額について」は、職場環境等改善に要した主たる経費の名称と費用の額が記載されている。当該部分については、記載例として委託費、人件費、物品購入費等と記載されていることから、事業者独自の賃金改善の手法等と関連することが考えられる情報である。したがって、当該情報は、条例第7条第3号アに規定する「公にすることにより、当該法人等又は当該個人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当することから、不開示が妥当である。

(2) 介護実績報告書について

実施機関は、賃金改善所要額とこの額から計算される介護職員一人当たり賃金改善月額を不開示としている。事業者が介護加算を取得して賃金改善を行う場合は、「2 本件部分開示決定処分1 について」の「(1)イ 賃金改善の見込額について」で述べたとおり、賃金改善総額は介護加算総額を上回る額とすることが制度上規定されている。賃金改善所要額は賃金改善の実績総額であることから、その性質は「賃金改善の見込額」と同様である。したがって、当該情報は、条例第7条第3号アに規定する「公にすることにより、当該法人等又は当該個人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当することから不開示が妥当である。また、介護職員一人当たり賃金改善月額については、賃金改善所要額を介護職員常勤換算数で除した数値であるから、賃金改善所要額と同様の性質を有するものである。したがって、当該情報についても、条例第7条第3号アに該当し不開示が妥当である。

3 本件部分開示決定処分2 について

(1) 福祉改善計画書について

ア 福祉・介護職員処遇改善（特別）加算の見込額について

障害福祉サービス等報酬は、事業者が障害福祉制度において障害福祉サービスの支給を受けることが決定した者に対し障害福祉サービスを提供した場合において、その対価として事業者を支払われる費用であり、その財源については、尼崎市公式ホームページにて公表されており、原則1割の自己負担を除き、国・県・市が負担する公費が9割であることから、本来公にされることが予定されている情報であるといえる。障害加算については障害福祉サービス等報酬として事業者を支払われていることから、障害福祉サービス等報酬と同様の性質を有するものと考えられ、福祉・介護職員処遇改善（特別）加算の見込額は実際に事業者を支払われた障害加算の実績額に対応する情報である。したがって、福祉・介護職員処遇改善（特別）加算の見込額は開示することが妥当である。

イ 賃金改善の見込額について

当該部分の判断については、「2 本件部分開示決定処分1 について」の「(1)イ 賃金改善の見込額について」と同様であるからこれを引用する。

ウ 賃金改善の方法について

当該部分の判断については、「2 本件部分開示決定処分1 について」の「(1)ウ 賃金改善の

方法について」と同様であるからこれを引用する。

エ 職場環境等要件について

次のとおり読み替えるほかは、当該部分の判断については、「2 本件部分開示決定処分1について」の「(1)エ 職場環境等要件について」と同様であるからこれを引用する。

(ア) 6頁34行目「介護報酬改定」を「報酬改定」と読み替える。

(イ) 7頁1行目「介護報酬改定」を「報酬改定」と読み替える。

オ 平成26年度福祉改善計画書(キャリアパス要件等届出書)の担当者欄に記載されている事業所職員の氏名については、審査委員会において対象文書を見分したところ、条例第7条第2号の個人情報に該当することから、不開示は妥当である。

(2) 福祉実績報告書について

次のとおり読み替えるほかは、当該部分の判断については、「2 本件部分開示決定処分1について」の「(2) 介護実績報告書について」と同様であるからこれを引用する。

ア 7頁15行目「介護職員一人当たり賃金改善月額」を「福祉・介護職員一人当たり賃金改善月額」と読み替える。

イ 7頁16行目「介護職員常勤換算数」を「福祉・介護職員常勤換算数」と読み替える。

4 その他

本件異議申立ての争点ではないが、実施機関が法人代表者の印影を不開示とした判断は、当該情報が条例第7条第3号アに該当することから妥当である。

5 結論

上記の理由により、審査委員会は、「第1 審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、審査委員会第1部会において審議を行ったものである。

以上

(参考)

審 査 の 経 過

	審 査 経 過
平成28年8月24日	・ 諮問書(諮問第43号)を受理
平成28年8月24日	・ 諮問書(諮問第44号)を受理
平成28年9月6日	・ 両諮問を審査委員会第1部会に付託
平成28年9月26日	・ 審議
平成28年10月20日	・ 実施機関からの意見聴取 ・ 審議
平成28年11月11日	・ 審議
平成29年1月7日	・ 答申

審査委員会第1部会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
村上 武則	大阪大学名誉教授	部会長
津久井 進	弁護士(芦屋西宮市民法律事務所)	
坂井 希千与	弁護士(春名・田中法律事務所)	
黒坂 則子	同志社大学法学部教授	