

○文書の管理・保存方法

Q 情報公開条例では情報公開の対象となる情報を「公文書」としていますが、この公文書とはどのようなものでしょうか。また、「公文書」の管理や保存にどのような配慮が必要でしょうか。

A 従来は「公文書」にコンピュータの磁気データなどの電磁的記録を含めない条例が多かったようですが、情報公開法が「行政文書」に電磁的記録を含めたことから、条例が改正されて「公文書」に電磁的記録も含まれるようになっていきます。電磁的記録については、その特性に応じた効率的な管理・保存のシステムを早急に構築する必要がありますし、住民が必要な情報に容易にアクセスできるような配慮が望まれます。

解 説

1 「公文書」の意義

(1) 公開の対象となる「公文書」がどのようなものなのかは、条例においてどのように規定するかによって異なります。「公文書」の本来の意味は、公務所または公務員が職務上作成した文書をいいますが(刑155参照)、情報公開条例にいう「公文書」は、本来の意味よりも広い概念として規定されており、「公用文書」(現に公務所で使用または保管中の文書、刑258参照)に近い意味で使用されているようです。

(2) 情報公開法が制定される前の各地方公共団体の条例をみます

と、公開の対象となる「公文書」の規定の仕方が二つに分かれていました。

一つは、書面であることを重視する規定の仕方です（A方式）。東京都の旧条例は、「この条例において『公文書』とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真、フィルムおよび磁気テープ（ビデオテープ及び録音テープに限る。）であって、実施機関において定めている事案決定手続またはこれに準ずる手続（以下『事案決定手続等』という。）が終了し、実施機関が管理しているものをいう。」と規定していました（平成11年3月19日改正前の東京都公文書の開示等に関する条例2②）。関東地方では、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、神奈川県が同種の規定を条例に設けていました。これらの規定の特徴は、従来の文書概念である書面性を重視している点にあります。したがって、コンピュータの磁気テープ、磁気ディスクは、それ自体としては「公文書」には含まれず、プリントアウトされたものだけを「公文書」として取り扱うことになります。

もう一つは、情報であることを重視して、書面であることを問題にしない規定の仕方です（B方式）。埼玉県条例は、「この条例において『行政情報』とは、次に掲げる文書（磁気テープ、フィルム等を含む。以下同じ。）で、県の機関が保管しているもの（以下『公文書』という。）に記録された情報をいう。」と規定しています（埼玉県行政情報公開条例2①柱書）。この方式は、情報公開の趣旨により適う規定の仕方と評価できるでしょう。なお、この埼玉県の規定は、平成12年12月26日に条例が全面改正されて埼玉県情報公開条例となった際に一部表現が改められました。

- (3) 情報公開法は、「この法律において『行政文書』とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識するこ

とができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。) であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と規定して(情報公開2②柱書)、B方式を採用しました。そして、「地方公共団体は、この法律の趣旨の通りに、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するように努めなければならない。」と規定されたことから(情報公開41)、A方式を採用している地方公共団体は、B方式への改正作業を進めています。東京都も、平成11年3月19日にB方式へ条例を改正し、平成12年1月1日から施行されています。

2 文書の管理・保存について

- (1) 従来から、情報公開制度が十分に機能するためには、文書の管理・保存が重要であることが指摘されており、各地方公共団体は文書管理規程を制定して、文書の管理・保存に配慮してきました。情報公開法も、37条において行政文書の管理に関する規定を設け、行政文書の分類、作成、保存および廃棄に関する基準等を政令で定めるものとし、この規定に基づく政令および各行政機関の申合せによるガイドラインの策定作業が進められています。
- (2) 文書(書面)の管理・保存システムについては、従来からの運用の実績がありますので、今後も特に問題を生ずる可能性は少ないと考えられます。しかし、電磁的記録については、その特性に応じた効率よい管理・保存のシステムを早急に構築する必要がありますし、運用の実績がないため、システムを構築したとしても、運用が軌道に乗るまで様々な問題が発生することが考えられます。当面は国の行政機関が構築したシステムを参考にしてシステ

ムを構築するのが安全かつ能率的でしょうが、国の行政機関と小規模な市町村とでは、保有する情報量に格段の差がありますので、各自治体の状況に応じたシステムへ修正・変更する必要が生じるでしょう。

- (3) 従来から、文書の管理・保存方法が開示請求を受ける地方公共団体側の観点から策定されているため、開示を求める住民にとって必要な情報へのアクセスが必ずしも容易でないという問題点が指摘されていました。外国では、住民からのアクセスを保障するための立法をしているケースもあります。最近では、インターネット上にホームページを設けている地方公共団体が増えています。住民が必要としている情報を積極的に開示したり、容易にアクセスできるようにしている地方公共団体はまだ少数にとどまっています。住民のアクセスの容易性からすると、インターネットを利用した情報開示などの新しい方法を積極的に活用すべきでしょう。

〔竹野下喜彦〕

参考法令

○刑 法

最終改正 平7法91

(公文書偽造等)

第155条 行使の目的で、公務所若しくは公務員の印章若しくは署名を使用し、又は偽造した公務所若しくは公務員の印章若しくは署名を使

用して公務所若しくは公務員の作成すべき文書若しくは図画を偽造した者は、1年以上10年以下の懲役に処する。

- 2 公務所又は公務員が押印し又は署名した文書又は図画を変造した者も、前項と同様とする。
- 3 前二項に規定するもののほか、公務所若しくは公務員の作成すべき文書若しくは図画を偽造し、又

は公務所若しくは公務員が作成した文書若しくは図画を変造した者は、3年以下の懲役又は20万円以下の罰金に処する。

(公用文書等毀棄)

第258条 公務所の用に供する文書又は電磁的記録を毀棄した者は、3月以上7年以下の懲役に処する。

○行政機関の保有する情報の公開に関する法律

最終改正 平11法102

(定義)

第2条 ① [省略]

2 この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

一・二 [省略]

○給与の決定

Q 地方公務員の給与を決定する際、どのような事項が考慮されていますか。

A 各地方公務員の職務と責任に応じているかどうか、生計費、他の公務員の給与・民間事業の従業員の給与との均衡その他の事情を考慮し、条例によって決定されています。

解説

1 給与決定に関する諸原則

地方公務員の給与決定に関して、地方公務員法には、①職務給の原則（地公24①②）、②均衡の原則（地公24③）、③条例主義（地公24⑥・25①）が定められています。

2 職務給の原則

地方公務員法24条1項は、「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。」としています。これを、職務給の原則といいます。つまり、職員の給与は、職務内容の難易・複雑さ、責任の軽重によって差を設けて決定しなければならないのです。

この、職務給の原則に対立する考え方として、生活給の原則があります。生活給の原則とは、給与は職員の生活維持にどれだけ必要かという見地から決定しなければならないとする原則です。賃金水準の低い社会においては、生活を維持して労働を継続するために給与が支払われるという考え方がよく当てはまります。しかし、経済

が発展し、賃金水準の高い我が国においては、生活維持というより、給与は勤労の正当な対価であるべきという考え方の方がなじみやすいのです。もっとも、これらの両原則は互いに排斥しあう関係にあるわけではありません。後に述べるように、地方公務員の給与決定に際して、實際上、職務給を原則としながら、生活給の考え方も取り入れているのです。

職務給の原則は、給料表において具体化されています。各地方公共団体において、例えば、部長・課長・課長補佐などの職に応じて、給料の級を異にしているのです。また、給料以外の諸手当においても、特殊勤務手当（職務の困難などに応じて支給される）や管理職手当（管理職員の職務の特殊性に応じて支給される）等は、職務給の原則にのっとったものといえます。

実際の給与はこういった職務給の原則に加え、生活給的な要素を取り入れています。つまり、各級内の号給設定は生活費の上昇を考慮したものとなっていますし、後述する均衡の原則にのっとることによって生計費が考慮され、人事委員会の給与勧告においても生計費が考慮されています。また、生活費を前提とした諸手当（扶養手当、寒冷地手当等）が支給されています。

3 均衡の原則

地方公務員法24条3項は、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。」としています。これを、「均衡の原則」といいます。

民間の企業の場合、営利を目的としていますから、当該労働によってこれだけ利益があがるから賃金として支出すべきコストはどの

程度が相当か、といった考え方で賃金額を決定することができます。しかし、地方公共団体の場合、公共の福祉増進が目的ですから、地方公務員の労働によってどれだけ経済的価値が付加されたか算定することはできません。かといって、民間の企業における賃金からかけ離れた賃金を設定すると、それが低ければ適当な人材を確保することが難しくなりますし、反対に高すぎると税負担をしている住民の納得が得られないこととなってしまいます。そこで、地方公務員の給与の決定に当たって、民間企業の賃金や他の公務員の給与等を考慮することとしたのです。

実際には、この均衡の原則は、国家公務員の給与に準ずることによって実現されています(昭35・4・1自丙発9ほか)。国家公務員の給与を決定する人事院勧告は、生計費および民間事業の賃金を考慮してなされています。

4 条例主義

地方公務員法24条6項は、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」としており、同法25条1項は、「職員の給与は、前条第6項の規定に関する条例に基づいて支給されなければならない。又、これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない。」としています。職員に対し、給与を権利として保障するとともに、給与の決定を住民の意思に基づいて公正に行おうとするものです。

5 人事委員会の勧告

地方公務員の給与は、上記三原則に基づいて決定されるわけですが、實際上人事委員会の勧告(地公26等)が大きな役割を果たしてい

ます。

本章後掲の「○労働基本権の保障限度」で説明しますが、地方公務員の労働基本権は制限されています。人事委員会の勧告は、この制限の代償措置としてとらえられています。また、公務員の給与決定には中立性・専門性が求められますので、人事委員会がこの要請に応えるものとされているのです。

人事委員会は、先述した職務給の原則および均衡の原則に従い、毎年少なくとも1回、現在の給料表が適当であるかどうかを議会および長に報告し、諸情勢の変化によって給料額を増減することが適当であると認めたときは、あわせて適当な勧告をします（地公26）。

給料表以外の給与に関する勧告は、地方公務員法8条1項2号または同3号に基づいてなされます（行政実例昭26・12・19地自発556）。

6 人事委員会を置く地方公共団体

人事委員会を置く地方公共団体は、都道府県・政令指定都市（地公7①）および人事委員会を置くこととした人口15万以上の市および特別区です（地公7②）。これ以外の地方公共団体には、人事委員会が置かれておらず（代わりに公平委員会が置かれます）、したがって、人事委員会の勧告制度は適用されません。先述の人事委員会勧告制度の重要性からすると、不十分であることは否めません。

〔永田早苗〕

参考法令

○地方公務員法

最終改正 平11法151

（職階制の根本基準）

第23条 人事委員会を置く地方公共団体は、職階制を採用するものとする。

2～9 〔省略〕

(給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準)

第24条 職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。

- 2 前項の規定の趣旨は、できるだけすみやかに達成されなければならない。
- 3 職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。
- 4 職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。
- 5 職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当たっては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。
- 6 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。

(給与に関する条例及び給料額の決定)

第25条 職員の給与は、前条第6項の規定による給与に関する条例に基いて支給されなければならない、又、これに基かずには、いかなる

金銭又は有価物も職員に支給してはならない。

2～6 〔省略〕

(給料表に関する報告及び勧告)

第26条 人事委員会は、毎年少くとも1回、給料表が適当であるかどうかについて、地方公共団体の議会及び長に同時に報告するものとする。給与を決定する諸条件の変化により、給料表に定める給料額を増減することが適当であると認めるときは、あわせて適当な勧告をすることができる。