

公文書の作成について

公文書管理法

第4条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における**経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう**、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 1 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 2 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯
- 3 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 4 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 5 職員の人事に関する事項

例示

「行政文書の管理に関するガイドライン（国）」別表第1
（参考資料1）に業務と行政文書の類型を掲載

行政文書の管理に関するガイドライン（国）①

●「別表第1」の業務に係る文書作成

- 1 「別表第1」（参考資料1）に掲げられた業務については、当該業務の経緯に応じ、同表の行政文書の類型を参酌して、文書を作成するものとする。
- 2 文書主義の原則に基づき、〇〇省内部の打合せや〇〇省外部の者との折衝等を含め、「別表第1」に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等（以下「打合せ等」という。）の記録については、文書を作成するものとする。
- 3 審議会等や懇談会等については、法第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記載した議事の記録を作成するものとする。
- 4 本表（別表第1）の第3欄は、法第4条の趣旨を踏まえ、経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証する観点から重要な行政文書を示しているものであることから、

同欄における「過程が記録された文書」は、当該行政機関における重要な経緯が記録された文書である。（※「別表第1」備考欄から抜粋）

「別表第1」とは、「作成文書の保存期間基準」を記載しており、公文書管理法施行令「別表」を基に、業務プロセスごとに具体例を明示したもの（別添「参考資料1」参照）

行政文書の管理に関するガイドライン（国）②

●処理に係る事案が軽微なものである場合

「処理に係る事案が軽微なものである場合」は、法第1条の目的を踏まえ、厳格かつ限定的に解される必要がある。

すなわち、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合であり、

例えば、所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが考えられる。

当該事案が政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は含まれない。

兵庫県公文書管理条例

第4条 実施機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該実施機関における**経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の事務及び事業の実績を跡付け、又は検証することができるよう、**処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、**文書を作成しなければならない。**

- (1) 条例又は実施機関の規則（規程を含む。第11条第1項及び第20条において同じ。）の制定又は改廃に関する事項
- (2) 実施機関における会議又は協議による政策の決定に関する事項
- (3) 行政処分、不服申立て、訴訟その他の個人又は法人の権利義務の得喪に関する事項
- (4) 予算及び決算に関する事項
- (5) 職員の人事に関する事項

例示

「兵庫県公文書管理指針」別表第1に
業務と行政文書の類型を掲載

尼崎市文書規程（令和3年4年改正）

第3条の2 職員は、文書管理課長が別に定めるところにより、公文書等の管理に関する法律の趣旨にのっとり、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、文書を作成しなければならない。

【尼崎市の取組の方向】

公文書管理制度の見直しについて、令和3年度から段階的に進めていく。

条例に規定が想定される文書作成義務の対象となる重要文書（「別に定める基準」に掲げる文書）の作成について、条例の制定に先立ち、尼崎市文書規程に、文書作成義務の規定を設け、令和3年度から試行実施する。

「別に定める基準」（別添「参考資料3」参照）について、試行段階では、兵庫県の基準を準用し、令和4年度以降は、「公文書管理制度審議会」の審議内容を踏まえて策定する基準（新設）を使用する。

※兵庫県の基準は、国ガイドライン別表第1を参考に、自治体向けに整理されたものである。

他の基礎自治体の文書作成義務規定の例（参考）

相模原市	<p>第5条 実施機関の職員は、当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、文書を作成しなければならない。ただし、事案が軽微なものであるときは、この限りでない。</p> <p>2 実施機関は、前項の文書が適切に作成されるようにするため、公文書の作成に関する指針を定めるものとする。</p>
高松市	<p>第3条 実施機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。</p>
豊島区	<p>第4条 実施機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該実施機関の意思決定の過程及び事務又は事業の実績については、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、公文書を適正に作成しなければならない。</p>
八王子市	<p>第4条 実施機関の職員は、当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、公文書(歴史的に価値ある公文書を除く。第5条から第7条まで、第17条及び第18条において同じ。)を作成しなければならない。</p> <p>(1) 条例、規則及び訓令の制定又は改廃及びその経緯</p> <p>(2) 複数の行政機関による申合せ及びその経緯</p> <p>(3) 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯</p> <p>(4) 職員の人事に関する事項</p>
茅ヶ崎市	<p>第4条 実施機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。</p>

意思決定に至る過程の文書等に係る先進自治体の運用①

●基本的な考え方（総論）

- 実施機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については、実施機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要。（滋賀県、高知県、札幌市、茅ヶ崎市）
- 決裁文書のみならず、どのような議論や意見があって事務及び事業の実施が決定されたのかが分かる「経緯も含めた意思決定に至る過程」を記録した文書や、事務及び事業を行った結果どのような効果や成果が得られたのかが分かる「事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証する」ための文書が適切に作成されることは、市民に対する説明責任を果たす上で、また、市民の知る権利を尊重する上で重要。（相模原市）
- 意思決定の際に作成する起案文書や、事務・事業の完了時に作成する供覧文書等については、後日、職員や県民が活用することができるように、意思決定の過程や事務・事業の実績についての合理的な跡付けや検証が可能となるような内容を、記入又は別紙を作成して添付する必要がある。（愛媛県）
- 起案文書により意思決定に至るまでの過程や事務事業の実績を確認することができる場合は、必ずしも起案文書のほかに意思決定に至るまでの過程や事務事業の実績を合理的に跡付け、または検証することができる文書を作成することを要しない。（滋賀県、札幌市）

意思決定に至る過程の文書等に係る先進自治体の運用②

●基本的な考え方（具体的実務）

- 「意思決定に至る過程」を残すということは、意思決定に至る過程において重要である交渉記録、会議録等を保存するということであり、例えば、複数の案が検討されたのであれば、複数の案から1つの案の採用に至る議論の過程が分かるように協議資料や会議録を保存するということである。（兵庫県）
- 決裁による意思決定を行うまでの過程においては、意思決定の方向性が決められるなど意思形成に大きく影響を与える会議、市長・副市長に対する重要な報告等が行われている場合がある。公文書管理条例においても意思決定の過程に関する事項に係る公文書の作成について規定されているところであり、これらの意思形成過程においても確実に文書を作成し、決裁手続を経て意思決定がされた文書（決裁文書）と同様に、公文書として適正に保存管理しなければならない。（大阪市）
- 事務及び事業の実施に当たっては、意思決定を得る場合や事前の情報提供のため、市長等に説明を行う際の説明資料は、「経緯を含めた意思決定に至る過程」の記録として、適切に作成する必要がある。また、説明の際に、市長等から修正等の指示を受ける場合があるが、このような指示は、事務及び事業の実施に影響を与えるものであるため、適切に記録する必要がある。（相模原市）
- 会議録は、経緯も含めた意思決定に至る過程の記録の最たるものであり、これを作成し、適切に保存し、及び管理することは、市民に対する説明責任を果たす上で大変重要である。（相模原市）

意思決定に至る過程の文書等に係る先進自治体の運用③

●意思決定過程の対象文書（主なパターン）

① 会議録等

- 重要な判断が行われる庁内会議（主要な政策、基本的な計画、行政としての意思決定に関する協議等が行われるもの）
- 国、県その他の関係行政機関・関係団体との会議
- 附属機関やこれに類する会議
- 自治体が主催する市民・団体等を対象とした説明会、意見交換会等

② 幹部職等への説明資料

- 市長・副市長・局長等への説明資料（※東京都、札幌市、茅ヶ崎市は、「重要案件の説明」と明記）
- 上記説明時における指示内容等の記録
- 議員説明資料

③ 各種交渉等の記録

- 公有財産の取得、管理及び処分、用地取得、補償等に関する権利者、相手方との交渉
- 給付事務、賦課事務、違反指導事務等における行政処分、行政指導に関する要望や苦情対応等
- その他重要な交渉等の経過

④ その他

- 事案の状況や性質に照らし、経過資料を作成することが適切と判断されるもの（説明資料等）

市行政の対応方針

- （仮称）公文書管理条例の規定及びこれに基づく制度は、国に準拠することを想定する。
- 意思決定に至る過程の文書について、すべての文書まで広げると、効率的な事務執行に支障をきたすことから、どの範囲までとするかについては、尼崎市の組織や事務処理の現状を踏まえ、先進自治体の運用を参考にして決定する。
- 決定した内容については、新たに策定することを予定している「（仮称）公文書管理指針」等に盛り込むこととする。

論点

- 公文書管理法第1条に規定される「現在及び将来の国民に対して説明責任を果たす」等の趣旨に沿い、
尼崎市における「文書の作成義務」はどうあるべきか。

公文書管理法（参考）

第1条（目的）

この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、

国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、

国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。