

現用文書の適正管理に関する点検・確認

趣旨・進め方

1 趣旨

公文書管理制度について、「個別事案等から考えられる制度上の課題があるか、制度に還元できるのかどうか」という観点から審議し、制度に改善を施す必要があれば、専門的見地から意見提言を行うもの。

※ 権限ある機関がそれぞれ判断し是正等について指摘している個別事案について、公文書管理委員会は審議しない。

2 進め方(令和5年度)

第1回会議

「監査結果報告書」に記載の事案をもとに制度上の課題の有無等を確認する。

第2回会議

情報公開制度の審査請求事案において文書管理について付言があった事案をもとに制度上の課題の有無等を確認する。

第3回会議

第1回、第2回会議での審議結果(意見等)をまとめる。事務局は審議結果(意見等)を全庁組織に周知するとともに、必要に応じて制度の改善を行う。

令和5年度第1回会議での委員意見等(まとめ)

「監査結果報告書のうち文書管理に関わる事案・自己点検制度に関して」

- 監査の仕組みについて、現状としては、監査委員が全般的な監査を行っており、当該監査の中で文書管理の問題があったときに議論の対象になるとのことであるが、公文書管理指針に基づいて適正に文書管理が行われているか、あるいは制度が正しく機能しているどうか等について、文書管理に特化した仕組みの必要性についてはどうか。
- 所管課の自己点検制度について、所管課が実施した大量の点検結果が実施機関の文書管理課長に集約され、確認するとなると、文書管理の点検結果について、文書管理課長は、その適正性を確認するのは難しいと思われる。
点検制度の公正性の担保と、各所管課の点検結果の適正性の担保の必要性についてはどうか。

市の対応方針

●文書管理に特化した監査の仕組みについて

本市においては、監査基準として、監査の実施にあたり内部統制の整備・運用状況の有効性を評価した上で総合的に判断するとしており、内部統制の対象項目に文書の適正管理が含まれている。

行政監査、財務監査の実施においては、対象組織に対し、事案の処理に要する公文書を網羅的に確認しており、不適切事例については指摘がなされる。

この監査制度を活用して、個別の事案の適正化を図ることができる中で、効率的・効果的な組織体制を鑑みると、別途に監査の仕組みを創設するのは困難であるため、引き続き既存の仕組みで対応していく。

《 公文書の適正な管理に関する措置等基準 》

①自己点検制度について（基準第4条）

所管課長は、公文書の管理状況について毎年度点検を行い、結果を文書管理課長に報告しなければならない。

（目的）

- 所管課長自らが、文書の作成や保存等が適切に行われているかどうかを点検し、点検結果を踏まえて必要な改善を行うことを目的とし、次年度以降のPDCAにつなげ、適正化を継続することを重視するもの。
- 公文書管理の状況を把握し、所属職員に対して具体的な指導を行うために活用するとともに、組織としての公文書の管理レベルの向上等に資するもの。

②紛失等発生時の対応について（基準第5条）

所管課長は、公文書の事故（紛失、盗難、誤廃棄等）が明らかになったときは、直ちに文書管理課長に報告するとともに、被害の拡大防止のため必要な措置を講じ、事故の発生原因を調査の上、再発防止策を確立しなければならない。

【事例】「情報公開制度」審査請求事案において 文書管理についての付言があったもの

《 事案の概要 》

- 市議会になされた陳情について審議がなされた際に、市議会（常任委員会）で所管課長が答弁した内容の根拠となる公文書について公文書開示請求がなされた。
- 当該請求に対し、所管課は、文書不存在を理由とする公文書不開示の決定処分を行い、文書不存在の理由は、「事案について国の機関に電話で問い合わせをし、その回答を踏まえて答弁したもの」としていた。
- 開示請求者から、この決定処分を取り消すよう審査請求（不服申立て）がなされ、審査請求理由は、「国の機関への問い合わせ内容は、記録として存在するはずである」としていた。
- 情報公開・個人情報保護審査委員会が、所管課に確認したところ、所管課から「陳情に係る当該事案は国の管轄であり、国の機関への問い合わせでは、周知の事実を確認したに過ぎないため文書は作成していない。市議会での答弁は、当該陳情の以前から、開示請求者からの申出を契機に所管課長や所属職員が、開示請求者の居住地に複数回赴き、現地で目視確認していた。この記憶情報をもとに、議員がイメージしやすいように答弁したが、メモ等の記録はない」との回答がなされた。

《 情報公開・個人情報保護審査委員会答申のポイント 》

- 陳情に係る当該事案は国の管轄であるため、国の機関への問い合わせや現地での目視確認を行った際にも、所管課は、その意識があったと考えられ、このような所管課の姿勢に鑑みれば、各対応について逐一文書を作成していないとの説明が不自然なものとは判断できず、かつ、何らかの文書を作成していたと認めるに足りる事実も認められないため、市議会での所管課長の答弁は、国の機関に問い合わせた内容と所管課職員が現地で目視確認した経験に基づくものと判断する。
- これらの文書を作成していると認めるに足りる事実は確認できず、文書不存在として行われた本件の決定処分は、妥当である。

【付言】

- 本件の決定処分の文書不存在の理由について、「現地に赴き、目視確認した情報に基づき行った」旨の説明の記載が不足している。また、目視確認の日時、確認手法、確認できた事実等を記録した文書を作成しておくことが適切な対応であった。
- 日常的に発生する事案のうち軽微なものも含めて全ての事案について記録し文書を残すことは、行政の実務として現実的ではないと考えられるものの、事案の経緯経過等を組織内で共有する必要がある場合には、文書を作成することにより、処分庁職員に異動等があった際にも、円滑な引継ぎ等が可能になる。そうした観点からも、本件事案においては、事実等を記録した文書を作成することが望ましかった。
- 処分庁は、今後の対応にあたり、これらの点について留意すべきと付言する。

文書作成義務について

条例第4条(文書等の作成)

※公文書管理指針から抜粋

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又は
当該実施機関の事務若しくは事業の実績を
合理的に跡付け、又は検証することができるように、文書等を作成しなければならない。
ただし、処理に係る事案が軽微なものである場合は、この限りでない。

【本条の趣旨】

本条は、市政の適正かつ効率的な運営と、現在及び将来の市民に説明責任を果たすという、第1条の目的の達成に資するため、

文書等による処理を原則とすること、

また、文書等の作成に当たっては、最終的な意思決定事項だけではなく、その決定に至った経緯及び事務・事業の実績を合理的に跡付け、又は検証できるようにすること

を、職員に義務付けるものである。

文書主義の原則

※公文書管理指針から抜粋

実施機関における意思決定及び事務・事業の実績に関する文書等の作成については、市の諸活動における正確性や客観性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、市政の適正かつ効率的な運営と、現在及び将来の市民に説明責任を果たす上で、必要な行為である。

本条例では、職員に対し、文書等による処理を原則とすること、また、文書等の作成に当たっては、実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程又は実施機関の事務・事業の実績を合理的に跡付け、又は検証できるようにすることを明記し、文書主義の根本原則をより明確に示している。

なお、事務・事業の実績に関する文書等は、その執行状況を把握するためだけではなく、どのような効果等が得られたかの観点からも作成が必要である。

＜事務・事業の実績に関する文書等の例＞

定期的に作成されている報告書	事業報告書、〇〇制度運用状況報告書、〇〇年報、〇〇事業に係る予算額調
特徴的な事業について作成された報告書	〇〇プラン結果報告書、〇〇災害発生時記録(重要な計画等の実績、災害等への対応を記録した報告書等)
日常の業務に関する記録	業務日誌、公の施設の利用状況報告書

文書等の作成が義務付けられない要件

※公文書管理指針から抜粋

事案の処理に当たっては、文書等による処理を原則としているが、「処理に係る事案が軽微なもの」については文書等の作成は義務付けられていない。

「軽微なもの」とは、文書等を作成しなくとも業務上支障が生じないものをいうが、その解釈においては、市政の適正かつ効率的な運営と、現在及び将来の市民に説明責任を果たすという、第1条の目的規定を常に意識しながら、限定的に解する必要がある。

具体的には、実施機関において個別に判断する必要があるが、軽微な事案としては、次に掲げる例が考えられる。

- ① 所掌事務に関する職員同士の単なる照会及び問合せに対する応答
- ② 実施機関内部における日常業務に関する連絡及び打合せ

意思決定に至る過程の文書等の作成①

※公文書管理指針から抜粋

本条では、職員が政策形成等を行う際の重要な参考資料として、また、市民が市の諸活動の検証等を行うための資料として利用する場合等を想定し、その事案を扱った実施機関における最終的な意思決定事項だけでなく、その決定に至った経緯や過程等が明らかになるように、また、その実施機関における事務・事業の実績が確認できるように、職員が文書等を作成することとしている。

1. 文書等に記載する内容

文書等に記載する内容については、事案の内容を踏まえて個別に検討することとなり、また事務の効率性の観点も必要であることから、一律に示すことはできないが、当該事案の背景や経緯、その判断に至るポイント等が明らかになるように記載するものとする。

意思決定の際に作成する起案文書については、後日、職員や市民が利用する可能性があることを常に念頭において作成するとともに、意思決定に至る過程や事務・事業の実績についての合理的な跡付け、又は検証が可能となるよう、以下に記載する作成手法(略)により作成するものとする。

ただし、事案の処理が反復的又は定例的に行われるものである場合、あらかじめ定められた処理様式等を用いて処理しようとする場合、その他事案が軽易であると判断される場合は、事務の効率性の観点から、当該事務を省略できるものとする。

意思決定に至る過程の文書等の作成②

※公文書管理指針から抜粋

1. 会議等の記録

意思決定に至る過程において開催された会議や市民への説明会等の記録は、経緯の確認において重要である。特に、政策の決定等、重要度の高い事案について、その意思決定に至る過程において開催される次に掲げる会議等の記録(会議要旨等)は、作成するものとする。

(主として連絡調整、情報共有等を目的として設けられたものを除く。)

- ① 附属機関、懇話会等の会議
- ② 複数の実施機関又はその長で構成される会議
- ③ 複数の実施機関の管理職員(課長級以上)を含む会議
- ④ 国又は他の地方公共団体の行政機関との会議
- ⑤ 市が主催し、市民等が出席する会議、説明会等

2. 重要な交渉又は要望等への対応の記録

重要な交渉、市に対する重要な要望等への対応については、事案によっては事後に検証が必要になる場合があるため、次に掲げるものについては記録を作成するものとする。作成に当たっては、日時、内容等を客観的視点でもって、正確・公平・公正に記録しなければならない。

- ① 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、相手方との交渉等
- ② 行政手続法上の申請に対する処分のうち申請を拒否する処分や不利益処分の前段階でなされる相手方との交渉等
- ③ 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等
- ④ その他重要な交渉又は要望等

論点

題材の事案では、「・・・本件事案においては、事実等を記録した文書を作成することが望ましかった。」との付言がなされている。

市政の適正かつ効率的な運営と、現在及び将来の市民に説明責任を果たすことが条例の目的である。

《 論点 》

- ① 文書作成の判断は、所管課が各事案の内容に応じて、事務の効率性と事案の重要度を比較考量して、個別に行うが、その判断のための例示等について公文書管理指針に記載すべきものはないか。
- ② その他、文書作成義務に関して、補記すべきものはないか。