

### 第 3 作成

#### 1 文書主義の原則

職員は、文書管理者の指示に従い、法第 4 条の規定に基づき、法第 1 条の目的の達成に資するため、〇〇省における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに〇〇省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。

#### 2 別表第 1 の業務に係る文書作成

- (1) 別表第 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) 1 の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 適切・効率的な文書作成

- (1) 文書の作成に当たっては、文書の正確性を確保するため、その内容について原則として複数の職員による確認を経た上で、文書管理者が確認するものとする。作成に関し、部局長等上位の職員から指示があった場合は、その指示を行った者の確認も経るものとする。
- (2) 〇〇省の外部の者との打合せ等の記録の作成に当たっては、〇〇省の出席者による確認を経るとともに、可能な限り、当該打合せ等の相手方（以下「相手方」という。）の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性の確保を期するものとする。ただし、相手方の発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載するものとする。
- (3) 文書の作成に当たっては、常用漢字表（平成 22 年内閣告示第 2 号）、現代仮名遣い（昭和 61 年内閣告示第 1 号）、送り仮名の付け方（昭和 48 年内閣告示第 2 号）及び外来語の表記（平成 3 年内閣告示第 2 号）等により、分かりやすい用字用語で的確かつ簡潔に記載しなければならない。
- (4) 文書の作成に当たって反復利用が可能な様式、資料等の情報については、電子掲示板等を活用し職員の利用に供するものとする。

#### 《留意事項》

##### <文書主義の原則>

- 行政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、行政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である。このため、法第 4 条に基づき、第 3 - 1 において、行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義の原則を明確にしてい

る。これに基づき作成された文書は「行政文書」となる。

- 「意思決定に関する文書作成」については、①法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書が作成されるとともに、②最終的には行政機関の意思決定の権限を有する者が文書に押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を当該行政機関の意思として決定することが必要である。このように行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行うことが原則であるが、当該意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは、事後に文書を作成することが必要である。
- 例えば、法令の制定や閣議案件については、最終的には行政機関の長が決定するが、その立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である。また、法第4条第3号で「複数の行政機関による申合せ・・・及びその経緯」の作成義務が定められているが、各行政機関に事務を分担管理させている我が国の行政システムにおいて、行政機関間でなされた協議を外部から事後的に検証できるようにすることが必要であることから、当該申合せに関し、実際に協議を行った職員の役職にかかわらず、文書の作成が必要である。
- 「事務及び事業の実績に関する文書作成」については、行政機関の諸活動の成果である事務及び事業の実績を適当と認める段階で文書化することが必要である。例えば、同一日に同一人から断続的に行われた相談への対応について、最後の相談が終了した後に文書を作成することなどが考えられる。
- 行政機関の職員は、当該職員に割り当てられた事務を遂行する立場で、法第4条の作成義務を果たす。本作成義務を果たすに際しては、①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にすること、②処理に係る事案が軽微なものである場合を除くことについて、適切に判断する必要がある。
- 各職員が、文書作成に関し上記の判断を適切に行うことができるよう、日常的な文書管理の実施についての実質的な責任者である「文書管理者の指示に従い」、行うこととしている。文書管理者は、法第1条の目的が達成できるよう、個々の文書の作成について、職員に日常的に指示する必要がある。
- 「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。

- 職員が自己の執務の便宜のために保有している写し（正本・原本は別途管理）は行政文書には当たらないが、このような個人的な執務の参考資料は必要最小限のものとするべきである（29頁参照）。また、職員が起案の下書きをしている段階のメモも、一般的には行政文書には当たらないが、当該メモに行政機関における法律立案の基礎となった国政上の重要な事項に係る意思決定が記録されている場合などについては、行政文書として適切に保存すべきである。
- また、一般的には職員の個人的な手紙や個人的にツイッターで発信した内容が記録された媒体が、直ちに行政文書に当たるとはいえない。もっとも、例えば、ツイッターの記載内容について、行政機関において起案し、当該行政機関のパソコンから送信するなど当該行政機関の組織的な広報活動として、ツイッターを用いている場合などは、当該ツイッターの内容について、適切な媒体により行政文書として適切に保存することが必要である。
- また、例えば、他の行政機関に対する連絡、審議会等や懇談会等のメンバーに対する連絡を電子メールを用いて行った場合は、当該電子メールの内容について、適切な媒体により行政文書として適切に保存することが必要である。

#### <別表第1の業務に係る文書作成>

- 公文書等の管理に関する法律施行令（平成22年政令第250号。以下「施行令」という。）別表においては、一連の業務プロセスに係る文書が同一の保存期間で保存されるよう、法第4条各号により作成が義務付けられている文書など、各行政機関に共通する業務等に関し、当該業務プロセスに係る文書を類型化（ガイドライン別表第1において具体例を記載）した上で、その保存期間基準を定めている。各行政機関においては、ガイドライン別表第1に、各行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた当該行政機関を通じた保存期間基準を加えて、規則の別表第1とするものとするとしており（22頁参照）、第3-2-(1)では、規則の別表第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（併せて、文書管理者が作成する標準文書保存期間基準（以下「保存期間表」という。）を参酌。当該業務の経緯に応じて、同表に列挙された行政文書の類型が当てはまらない場合もあり得ることから「参酌」としている。）して、文書を作成することを明確にしている。
- なお、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。

#### <国務大臣を構成員とする会議又は省議における議事の記録の作成>

- 国務大臣を構成員とする会議又は省議については、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。

#### <歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保>

- 国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなもののうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態（以下「歴史的緊急事態」という。）に政府全体として対応する会議その他の会合（第3及び第8の留意事項において「会議等」という。）については、将来の教訓として極めて重要であり、以下のとおり、会議等の性格に応じて記録を作成するものとする。

なお、個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについては、公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断する。

##### ① 政策の決定又は了解を行う会議等

国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態に政府全体として対応するため、政策の決定又は了解を行う会議等（作成すべき記録）

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、決定又は了解を記録した文書、配布資料 等

##### ② 政策の決定又は了解を行わない会議等

国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態に関する各行政機関の対応を円滑に行うため、政府全体として情報交換を行う会議等であり、政策の決定又は了解を行わないもの

（作成すべき記録）

活動期間、活動場所、チームの構成員、その時々での活動の進捗状況や確認事項（共有された確認事項、確認事項に対して構成員等が具体的に採った対応等）を記載した文書、配布資料 等

- なお、設置又は開催当初は政策の決定又は了解を行わない会議等であっても、その後、政策の決定又は了解を行うこととなった場合には、上記①の記録を作成するものとする。

- このため、歴史的緊急事態に対応する行政機関においては、当該事態に対応する会議等について、事前にマニュアル等を整備又は改正し、作成すべき記録、事後作成の場合の方法・期限（原則3か月以内とし、3か月を超えても作成することが困難であることが想定される場合は、事後作成に支障を来さないようにするための措置を講ず

ることを明確にする。)、記録の作成の責任体制、記録の作成も含めた訓練等を行うことを明確化する等の措置を講ずる必要がある。なお、事後の点検等については、第8の留意事項を参照すること。

#### <適切・効率的な文書作成>

- 行政機関間の打合せ等の記録の正確性を確保するに当たっては、各行政機関において、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という法の目的に照らし、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、文書を作成することが前提である。
- 文書の正確性を確保するため、その内容について原則として複数の職員による確認を経た上で、文書管理者が確認する。作成に関し、部局長等上位の職員から指示があった場合は、その指示を行った者の確認も経るものとしている。
- 各行政機関の外部の者との打合せ等の記録については、文書を作成する行政機関の出席者による確認を経るとともに、可能な限り、当該打合せ等の相手方（以下「相手方」という。）の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性の確保を期するものとしている。なお、作成する行政機関において、相手方の発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載する必要がある。

(例)

文書全体について相手方の確認が取れない場合→ヘッダーに「〇〇（相手方）未確認」等と記載する。

文書の一部について相手方の確認が取れない場合→ヘッダーに「〇〇（相手方）一部未確認」等と記載した上で、該当部分を斜体にし、当該箇所が未確認である旨を記載する。

- 適切に文書を作成するため、第3-3-(3)のほか、公用文の統一性を保持するための基準である「公用文改善の趣旨徹底について（依命通知）」（昭和27年4月4日付け内閣閣甲第16号）、「公用文における漢字使用等について」（平成22年内閣訓令第1号）等により、分かりやすい用字用語で的確かつ簡潔に記載することが重要である。
- 効率的な文書作成に資するため、文書の作成に当たって反復利用が可能な様式、資料等の情報については、電子掲示板等を活用し職員の利用に供するものとしている。

#### <取得>

- 文書の取得については、各行政機関の実情に応じ、適宜定めるものとするが、以下のことに留意する必要がある。
- 「行政文書」の要件である「取得」の時点は、行政機関の職員が実質的に取得した

時点で判断されるものであり、必ずしも、受領印の押印や文書管理システムへの登録などの手続的な要件を満たした段階ではない。しかしながら、その一方で、適正な文書管理を確保する観点（例えば、許認可等の申請書は、行政手続法（平成5年法律第88号）第7条を踏まえ遅滞なく処理する必要がある。）から、受領印の押印や文書管理システムへの登録などの受付手続については、適切に行う必要がある。

- 文書の受付については、各府省統一の基準として、「一元的な文書管理システムの導入に伴う文書管理規則等の改正のガイドライン」（平成20年3月31日文書管理業務・システム最適化関係府省連絡会議申合せ）があり、外部から文書を受け付ける場合には、部署ごとの文書受付簿や受領印ではなく、原則として文書管理システムにおいて、件名、差出人、宛先等を登録することとされている。
- 他の行政機関等から取得した文書は、必要に応じ、関係各課への配布や供覧を行うことが想定されるが、この場合、当該行政機関の中で、責任をもって正本・原本を管理する文書管理者を明確にするものとする。
- 委託事業に関し、説明責務を果たすために必要な文書（例：報告書に記載された推計に使用されたデータ）については、仕様書に明記するなどして、委託元の行政機関において適切に取得し、行政文書として適切に管理することが必要である。

#### < 決裁・進達・施行 >

- 文書の決裁、進達及び施行については、各行政機関の実情に応じ、適宜定めるものとするが、以下のことに留意する必要がある。
- 「決裁」とは、行政機関の意思決定の権限を有する者が押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を行政機関の意思として決定し、又は確認する行為をいう。
- 「進達」とは、下級の機関から上級の機関に一定の事項を通知し、又は一定の書類を届けることをいう。
- 「施行」とは、文書の効力を現実一般的に発動させることをいう。
- 行政文書であるか否かは、法第1条の政府の説明責務が全うされるために必要十分なものとするため、業務上の必要性に基づき保有している文書であるかどうかを実質的に判断するものである。したがって、上記の「決裁」を行う際に使用される文書に限られるものではない。
- 決裁の記録については、各府省統一の基準である「一元的な文書管理システムの導入に伴う文書管理規則等の改正のガイドライン」において、決裁・供覧の起案及び処理は原則として文書管理システムで行うこととされており、部署ごとの決裁文書件名簿・伺い文等は設けないこととされている。
- 文書の施行については、施行文書件名簿等ではなく、各府省統一の基準である「一元的な文書管理システムの導入に伴う文書管理規則等の改正のガイドライン」におい

て、原則として文書管理システムに施行先、施行日等を登録することとされている。