

# 公文書管理運用ガイドライン

令和4年2月

小平市総務部総務課

本市では令和3年3月に小平市公文書等の管理に関する条例（以下「条例」という。）を制定し、同年10月からその一部が施行されています。国の公文書等の管理に関する法律が制定されてから10年以上が経過したところですが、題名に「公文書の管理」を冠した条例は東京都内の区市町村では4番目の制定であり、条例の制定については比較的先行していると言えます。

公文書の管理は、これからの自治体にとってより一層求められる重要かつ必須のアイテムであり、条例を制定したことは、行政運営において公文書の適正な管理を行うことを市民に約束したことになるわけであるため、職員一人一人が条例の趣旨及び意義をしっかりと熟知し、その制度の運用を適切に行っていくことが求められます。

このガイドラインは、公文書管理の実務において職員が判断する際の拠り所にすべきものとなるよう、実務上の留意点を重点的に解説するものとして作成しました。

したがって、条例の条文の解釈・運用については別に作成している「公文書管理条例の手引」を参照するとともに、このガイドラインで示す内容を十分に理解した上で、常に公文書等が市民共有の知的資源であるという認識を持ち、組織間や職員間で取扱いに差異が生じることがないように、実務に取り組んでください。

## 目 次

1	公文書とは	
(1)	公文書の定義	2
(2)	公文書の範囲	2
(3)	公文書該当基準例	3
2	公文書の作成について	
(1)	文書主義の原則	5
(2)	特に作成が必要な公文書	5
(3)	文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」	7
3	公文書の保存期間について	
(1)	保存期間を1年未満とする公文書の考え方	8
(2)	保存期間を1年未満とする公文書の扱い	8
(3)	保存期間を1年未満とする公文書の基準例	8

## 1 公文書とは

### (1) 公文書の定義

条例第1条では市民への説明責任を全うするための目的達成の手段として公文書を適正に管理することが規定されており、条例第2条第2号において「公文書」について定義されている。

条例第2条第2号では公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（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。…略…。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう」と定義されている。つまり、公文書に当てはまるには文書等（※1）のうち、次の3つの要件を全て満たしていることが必要であるということになる。

※1 文書等：小平市文書管理規程第2条第2項第2号に規定する文書等を指す。

### 公文書に該当するための要件

要件1	要件2	要件3
実施機関の職員が <u>職務上作成し、又は取得したもの</u>	実施機関の職員が <u>組織的に用いるもの</u>	実施機関が <u>保有しているもの</u>
<b>解釈・運用基準</b>		
<ul style="list-style-type: none"><li>・法律上の作成権限又は取得権限を問わない。</li><li>・手続的要件を満たすことを要しない。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・職員個人の段階ではない。</li><li>・実施機関において業務上必要なものとして利用又は保存されていること。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・事実上支配（管理）している状態であること。</li><li>・作成、保管、移管、廃棄等の判断権限を有していること。</li></ul>

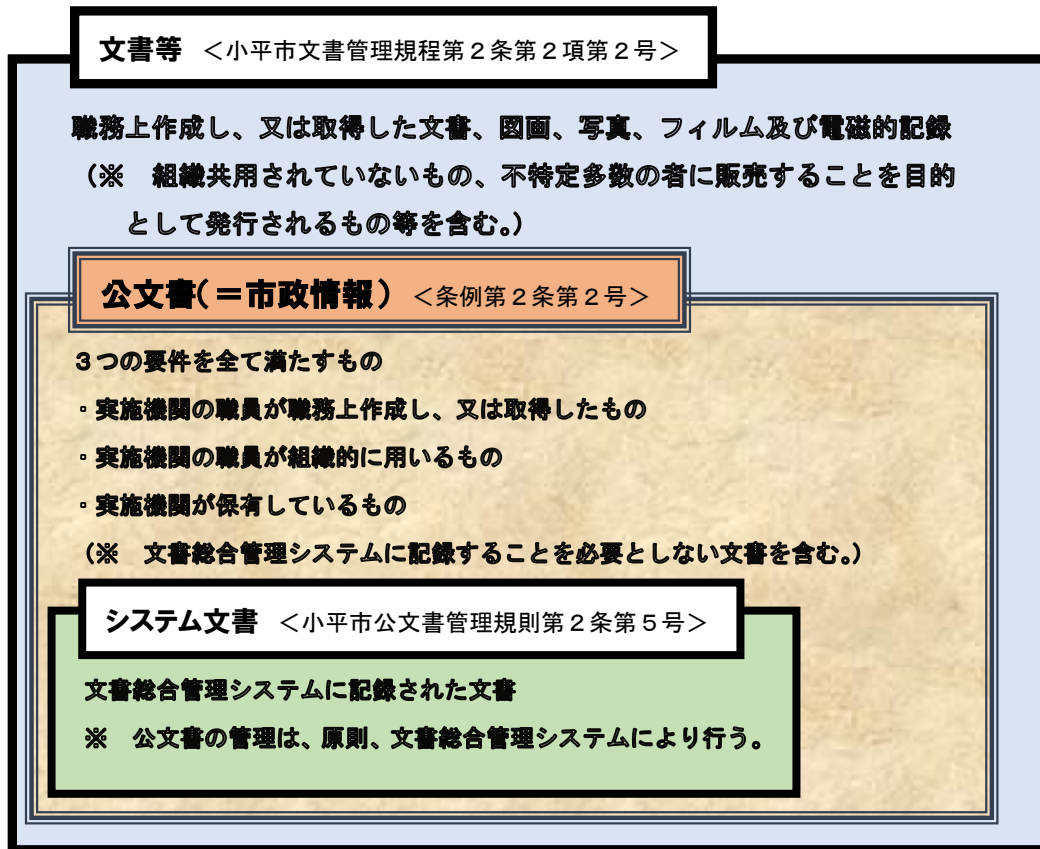
### (2) 公文書の範囲

公文書に該当するかしないかの要件は、(1)で示したように3つの要件全てに該当した場合である。そのため、決裁又は供覧の手続を経ているかには関わらない。したがって、決裁文書以外の文書、例えば会議等のために作成した資料や市長等への報告資料などについても3つの要件を満たす限りにおいては公文書に該当することになる。

なお、公文書の範囲は、条例が施行されるまでの間、小平市情報公開条例（以下「情報公開条例」という。）において定義されていた「市政情報」と同一の範囲であり、条例の制定により適正に管理すべきとする文書等の範囲が拡大されたわけではない。

また、公文書に該当するものは情報公開条例における公文書の公開請求の対象となるが、公開請求の対象文書が全て公開となるわけではない。情報公開請求があった場合に公開請求の対象文書となる公文書を公開するかしないかの基準は、「市政情報」から「公文書」に定義が変更されても変わらない。そのため、条例施行前と同様に原則に公開となるが、情報公開条例第7条各号に掲げる非公開情報に該当する場合には非公開となる。

本市の条例をはじめとする例規体系において定義されている文書に関連する用語を整理すると次の図のとおりとなる。



### (3) 公文書該当基準例

ここでは、文書等を作成した場合と取得した場合とに分け、それぞれ公文書に該当する文書を類型ごとに整理する。

なお、公文書に該当するかないかは、公文書管理条例の手引P53ページに記載があるとおり、「作成・取得の状況、利用の状況及び保管の実態により実質的・個別的に判断をする」ことが必要となるため、次に示している文書であっても状況や実態により公文書となる3つの要件のうち1つでも欠いている場合には公文書に該当しないことになる。

#### ①作成した場合

##### 【決裁文書】

決裁が終了した文書	実施機関としての意思決定を行った文書であり、公文書となる。
決裁途中の文書（起案文書）	起案者個人の検討段階を離れ、起案者以外の者が内部検討を行った時点以降は、「決裁が終了した文書」と同様、公文書となる。

##### 【説明資料、打合せ資料等】

課長等への説明資料	作成した文書が内部検討に付されている状態であり、組織共用性が有ると判断できるため公文書となる。
-----------	---

手持ち資料・QA	課長等が内容を確認し、組織として使用していることとなるため公文書となる。
会議資料	会議に提出をした時点において組織共用性が有ると判断できるため公文書となる。

【その他】

メモ	作成した職員個人の検討段階を超え、組織的に利用されていれば組織共用性が有ると判断できるため公文書となる。 (例) ・個人的な備忘の目的のため作成したが、担当内等において共有して保管・利用されている実態があるメモ ・メモの内容を基に別途起案がされず、意思決定の内容や経過の記録に関する重要な事項が記載されているメモ
刊行物、パンフレット等の校正原稿	校正作業において修正内容等を決裁している場合は、実施機関としての意思決定を行った文書であり、公文書となる。 なお、完成品は、条例第2条第2号ただし書により公文書から除外されている。

②取得した場合

【供覧文書】

供覧が終了した文書	共用のファイリングキャビネットに保存するなど、組織において利用可能な状態であれば公文書となる。
供覧途中の文書	「供覧が終了した文書」と同様、組織において利用可能な状態であれば公文書となる。

【その他】

業務委託等の成果物	担当業務において職務上取得した文書であるため公文書となる。
出席した会議等で受領した資料	
業者から受け取ったパンフレット、案内等で回覧に付したもの	業務に関連するものとして職務上取得した文書であるため公文書となる。
申請書、届出書等	実施機関に提出された時点において公文書となる。

## POINT～公文書に該当するかしないか～

- ① 作成した者以外が検討や利用できる状態にあるか。
- ② 決裁や供覧の手続を経していない文書等も要件を満たしていれば公文書となる。
- ③ 公文書に該当するかしないかの判断は、実質的・個別的に判断することが必要である。

## 2 公文書の作成について

条例第4条において、「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」と規定されており、職員は、意思決定の結果だけではなく、決定に至るまでの過程や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公文書を適切に作成することが必要になる。

### (1) 文書主義の原則

市の意思決定は、原則として起案文書を作成し、事案決裁規程に基づく決裁権者が決裁することにより行われている。条例第4条の規定により、今後は意思決定の結果だけではなく、どのような議論や意見があつ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」を記録した公文書や、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」ための公文書を適切に作成することが必要になる。このことは、市の諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務を果たす上で重要である。

### (2) 特に作成が必要な公文書

#### ① 会議等における記録

会議等は、一般的には意思決定の過程において開催されることが多く、意思決定の過程に関わる会議等においては、市民に対する説明責任を果たす観点から会議録等を作成する必要がある。

#### ア 対象となる会議

##### (ア) 法令、条例、規則、要綱等に基づき設置される庁内の会議等

市としての意思決定に関係する会議について、経緯も含めた意思決定に至る過程や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ため、作成が必要である。

- ・当該会議において市としての意思決定が行われる会議
- ・当該会議において市としての意思決定は行われなくても、市としての意思決定に向けて方針・方向性を定める会議や、当該会議における結果が市としての意思決定に大きく影響を与える会議
- ・当該会議において市としての意思決定は行われなくても、当該会議において取りまとめた結果が、市としての意思決定を行う際の原案として扱われる会議等

**(イ) 市が主催し、市民等が出席する会議**

タウンミーティングなど小平市市民参加の推進に関する指針(以下「指針」という。)別表2に掲げる会議等について、市又は市民等がどのような意見や考えを述べたのかを記録すべきであり、作成が必要である。

**(ウ) 国や東京都等の外部機関との会議**

会議録等を市以外の主催者が作成する場合であっても、市が述べた意見や考えについて市として記録すべきであり、会議録等の作成が必要である。なお、会議の主催が市以外の機関であって、主催者が会議録等を作成する場合には、必要に応じてその会議録等を補完するものとして市が作成した記録を併せて保存すること。

**(エ) 連絡調整会議**

組織を横断する連絡調整やプロジェクトの推進など、特定の目的を達成するための会議については、作成が必要である。

**(オ) その他の会議**

その他、複数の組織にまたがって開催される会議等については、当該会議の目的や位置付け等を考慮して、会議録等の作成が必要か否かを判断する。

なお、次のような会議は、会議録等の作成が必要な会議等には該当しない。

- ・ 報告のみや情報の収集・共有を行うことを目的とした会議
- ・ 所属内における意思統一のため調整を行うことを目的とした会議
- ・ 軽易な事項について業務遂行上個別の打合せを行う会議等

**イ 作成すべき会議録等**

**(ア) 会議録と会議要旨**

会議要旨とは、会議の名称、開催日時、開催場所、出席者、議題、主な発言内容、議事の結果、配布資料、記録の作成者等を記録したものをいう。会議録とは、会議要旨に記録する各項目に加え、発言については主なものとどまらず、個々の発言内容(一言一句でなく、概要でも可)及びその発言者まで記録したものをいう。①に掲げた会議については会議録又は会議要旨の作成が必要になる。

**(イ) 会議録の作成が必要な会議等**

会議録等を作成すべき会議等のうち、次の会議等であって、市としての意思決定に関係する内容の検討がされたものについては会議録を作成するものとする。

- ・ 地方自治法第138条の4第3項に規定する附属機関及びこれに準じて要綱等により設置する会議
- ・ 市長をはじめ特別職を構成員に含む会議
- ・ 部長級以上の職員を主たる構成員とする会議

#### (ウ) 会議録を作成する際の留意事項

発言内容を記録として残す際は、可能な限り発言者に確認を取ること。

#### ② 相談、交渉等の記録

市民等や関係者と相談、交渉等を行う場合には、お互いの主張や意見等について、客観的な視点に基づく公平かつ公正な記録の作成が必要である。対象となる相談、交渉等の例については、次のとおりである。

- ・ 給付事務、賦課事務、違反指導事務等における行政処分及び行政指導に関する相談や苦情対応等の経過
- ・ 土地の買収交渉や建物移転に係る補償交渉等における経過

#### 【記録すべき内容】

交渉や相談、苦情対応等の業務上作成が必要な記録については、市民等及び関係者の権利及び義務に関わることも少なくないため、市民等との交渉・相談の日時、内容等を記載し、発言に含まれる主張や意見等については正確に記載する。

#### ③ 事務及び事業の実績についての記録

指針別表 1 に掲げる説明会等の報告結果、イベント等の実施結果、作業に係る業務日誌、施設利用報告書、事業概要等の記録は、事務及び事業の執行状況を把握するためだけではなく、市民への説明責任を全うする観点からも作成が必要である。

#### 【記録すべき内容】

実施した事務及び事業について、事後的に検証ができるようにするほか、点検や改善につながるよう実績を記した報告書を作成する。

#### (3) 文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」

条例第 4 条では、「事案が軽微なもの」には、公文書を作成する必要がない旨が規定されている。しかし、条例第 1 条の目的を踏まえ、市民に対する説明責任の観点から、「事案が軽微なもの」は厳格かつ限定的に解される必要があり、軽微性を理由とした公文書の不作成が恣意的に行われてはならない。

条例で規定されている「事案が軽微なもの」とは、公文書作成の対象となる事案について、事後にその内容の確認が必要とされる性格のものではなく、公文書を作成しなくても職務上の支障が生じず、かつ、当該事案に関する決定・記録が歴史的な価値を有さないようなものをいい、次のようなものが該当する。

① 所掌事務に関する単なる照会及び問合せに対する応答

② 市内部における日常業務の連絡及び打合せ

ただし、上記の例であっても、対象とする事案が、政策判断や市民の権利義務に影響を及ぼすような内容を取り扱った場合は、公文書を作成する必要がある。



## POINT～作成すべき公文書～

- ① 意思決定の内容だけを記録として残すのではなく、意思決定の過程を記録として残すことが求められる。
- ② 意思決定に関わる会議等は、会議録又は会議要旨の作成が義務となる。
- ③ 文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」の運用は、厳格かつ限定的に行う必要がある。

### 3 公文書の保存期間について

公文書の保存期間は、各実施機関の規則及び規程により定められており、その種別は、30年、10年、5年、3年、1年及び1年未満の6種類となっている。令和3年10月以前は、事務処理上、ファイリング・システムマニュアルに基づき文書等の移替えの際に不要文書を廃棄することとしていたが、条例の施行に合わせ、このような文書等の取扱いについて根拠を持たせる意味で1年未満の保存期間を新設することとした。

以下、保存期間の種別のうち、条例の施行により新たに設けられた区分である「1年未満」の取扱いについて説明する。

#### (1) 保存期間を1年未満とする公文書の考え方

公文書の保存期間は、公文書の効力、重要度、利用度、資料価値等を考慮して定めるべきであり、保存期間を1年以上とすることが原則である。このことから、実施機関の都合等による恣意的な運用が疑われないよう留意する必要がある。したがって、保存期間を1年未満とする公文書は、(3)に例示するもののみとする。

#### (2) 保存期間を1年未満とする公文書の取扱い

保存期間を1年未満とする公文書は、文書総合管理システムへの登録を要さず、廃棄の際には意思決定を不要とする。

なお、保存期間を1年未満とする公文書は、適宜廃棄してよいこととする。

#### (3) 保存期間を1年未満とする公文書の基準例

##### ① 別途、正本又は原本が管理されている公文書の写し

例：情報共有のために複写した説明会資料

##### ② 市の組織内部における日常業務の事務連絡等（定型的又は日常的なもの、継続的な効力を持たない一過性のもの等に限る。）

例：業者から取得した案内やチラシで、組織内で共有したもの  
庁舎管理に係る申請書（庁舎使用許可申請書など）  
職員個人に対する会議への出席依頼

##### ③ 所管の事務事業に関する事実関係の問合せに対する回答のために作成した文書

例：他自治体からの調査に対する回答文書で、後に回答内容に疑義が生じないもの

- ④ 出版物、公表物等を単に複製し、又は編集したもので、組織的に用いたもの（いわゆるスクラップなど）

例：新聞記事の切抜きで、業務の参考のため組織内で供覧に付したもの

- ⑤ 明白な誤り等の客観的な正確性の観点から利用に適さなくなった文書

例：日付の誤り、誤字・脱字等を理由に修正した文書

- ⑥ 意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書

例：趣旨を変えない範囲で表現を変更した文書や形式的な字句の修正をした文書

なお、上記に該当する場合であっても、その後の意思決定に影響を与えた場合、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合等は、保存期間を1年以上とすること。