

1-2 行政文書の作成について

令和6年2月9日

内閣府大臣官房公文書管理課長

1. 文書主義及び文書の作成義務

(1) 文書主義の原則

- ① 行政機関の意思決定及び事務及び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¹は、行政機関の意思決定及び事務及び事業の実績に関する文書主義の原則を明確にしている。同条に基づき作成された文書は「行政文書」となる。なお、「行政文書」は「決裁」を行う際に用いる文書に限られるものではない。
- ② 行政機関の意思決定は文書を作成して行うことが原則であり、意思決定に関する文書作成については、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、最終的には行政機関の意思決定の権限を有する者が当該文書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。

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。
- ③ 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。
- ④ 意思決定に至る経緯・過程に関する文書は、当該意思決定に関する文書と同一の保存期間が設定され、同一の行政文書ファイルにまとめられることが望ましい。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。
- ⑤ 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

¹ 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。(一～五号は略)

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。

- ⑥ 法第4条の「処理に係る事案が軽微なものである場合」は、法第1条²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。
- ⑦ 職員が自己の執務の便宜のために複製・保有している文書（複製元の文書は行政文書として別途管理）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べきである。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。

（2）文書の作成等

- ① 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されており、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、同表及び文書管理者が作成する保存期間表（標準文書保存期間基準）の行政文書の類型を参酌³して、文書を作成するものとする。
- ② 審議会等（国家行政組織法第8条、内閣府設置法第37条及び第54条の審議会等並びに復興推進委員会をいい、下部組織を含む。）、懇談会等（「審議会等の整理合理化に関する基本的計画（平成11年4月27日閣議決定）」における「懇談会等行政運営上の会合」をいう。）又は国务大臣を構成員とする会議若しくは省議については、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。
- ③ 委託事業等に関し、説明責任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等最終成果物以外のもの）については、仕様書に委託元である行政機関に提出する成果物等として明記するなどして、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。

² 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。

³ 当該業務の経緯に応じて、規則別表第1又は保存期間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。

(3) 歴史的緊急事態に係る記録の作成の確保

- ① 個別の事態が歴史的緊急事態（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をいう。）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。
- ② 歴史的緊急事態に対応するために行われた業務を遂行する過程で作成又は取得した行政文書を含む行政文書ファイルについては、保存期間満了時の措置を原則として「(国立公文書館等への)移管」とし、「移管」と設定したものは、歴史的緊急事態への対応に関する行政文書であることを容易に判別できるよう、適切な名称を設定するとともに、行政文書ファイル管理簿の備考欄に「歴史的緊急事態関係」等と記載することとする。
- ③ 歴史的緊急事態に政府全体として対応する会議その他の会合（以下(3)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。

イ 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については、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、配布資料等を作成・保存する。

ロ 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については、活動期間、活動場所、チームの構成員、その時々々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、配布資料等を作成・保存する。ただし、(2)②に該当する会議については、議事の記録を作成する必要がある。

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、上記イの記録を作成するものとする。

- ④ 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か月以内の作成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。）、記録の作成体制等をマニュアルとしてあらかじめ定めおくか、速やかに定める必要がある。これを定めるか、改正した場合には、会議

等の名称及び性格（上記③イ、ロのいずれに該当するか）とともに、内閣府まで報告するものとする。

- ⑤ 歴史的緊急事態に該当し得る事態についての訓練等（例：〇〇地震や〇〇原子力発電所事故等に対する訓練であって、その中で行われる各省大臣が出席することを想定した会議を開催する訓練等）を実施する際には、当該訓練の中で行われる会議の記録（議事の記録や活動の記録）の作成を含めて実施する必要がある。

（４）電子媒体による作成・取得

- ① 法令等の定めにより紙媒体での作成・保存が義務付けられている場合、電子的管理によってかえって業務が非効率となる場合、辞令や賞状の作成などにおいて手書きによることがふさわしい場合等を除き、電子媒体により作成又は取得することを基本とする。なお、電子媒体で作成する場合、保存期間満了時の措置を移管とするもの、長期に保存するものについては、特段の事情⁴がある場合を除いて、「標準的フォーマット」（表１）で、作成することが望ましい。
- ② 各行政機関においては、効率的な業務運営を前提として、行政文書の管理が原則として電子的に行われることを考慮し、ワークフローの見直し等に努める。
- ③ 電子媒体による「取得」を基本とすることについては、紙媒体での取得を行わないという趣旨ではなく、ガイドラインや規則における規定のみを理由に、国民からの紙媒体での提出を拒否することがないよう留意をする必要がある。

（表１）「標準的フォーマット」リスト

ファイル・フォーマット類型	「標準的フォーマット」	国際標準規格
文書作成・ 表計算・ プレゼンテーション	PDF/A-1、A-2	ISO 19005
	PDF1.7	ISO 32000
	Word2007以降	ISO-IEC 29500
	Excel2007以降	ISO-IEC 29500
	PowerPoint2007以降	ISO-IEC 29500
画像	JPEG2000	ISO-IEC 15444
	PNG	ISO-IEC 15948
	JPEG	ISO-IEC 10918
音声・動画	MP3	ISO-IEC 11172
	MPEG2	ISO-IEC 13818
	MPEG4	ISO-IEC 14496

⁴ 業務の性質上、「標準的フォーマット」でないフォーマットで作成した方が効率的である場合などを想定している。

2. 適切な文書事務

(1) 適切・効率的な文書作成

- ① 行政機関間の打合せ等については、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、記録を作成する必要があるが、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、文書管理者や相手方の確認を経るなどして、正確性を確保する必要がある。
- ② 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には、その指示を行った者の確認も経る。
- ③ 各行政機関の外部の者との打合せ等の記録について、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。
- ④ 意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書であって、検討や内容確認等の過程で随時内容が更新される行政文書については、確定した方針等に係る行政文書との区別を図る観点から、例えば、ヘッダーに「〇〇課長説明資料」「〇〇局議説明資料」等、更新のどの過程にある文書であるかを明示する。また、作成時点や作成担当（「〇〇課」、「〇〇係」）を明示するとともに、必要に応じて保存期間や、保存期間の満了する日（以下「保存期間満了日」という。）を明示する。
 - ⑤ 各府省庁の情報セキュリティポリシーにおける情報の格付け（機密性、完全性、可用性。表記方法は各府省庁のポリシーに従う。）及び取扱制限を必要に応じて明示する。
 - ⑥ 適切に文書を作成するため、ガイドライン第3-3-(3)に規定する常用漢字表（平成22年内閣告示第2号）等⁵及び「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）並びに「「公用文作成の考え方」の周知について」（令和4年1月11日内閣文第1号）により、分かりやすい用字用語での確かつ簡潔に記載することが重要である。

⁵ 常用漢字表（平成22年内閣告示第2号）のほか、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）、外来語の表記（平成3年内閣告示第2号）等

(2) 取得・決裁・進達・施行

- ① 文書の受付や文書の決裁、進達及び施行については、「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）により、原則として文書管理システムで処理や登録等の事務を行うこととされているが、各行政機関の実情に応じ、各行政機関の文書取扱規則等によって個別の業務システム（例：旅費等内部管理業務共通システム等）において実施すること等を含めて適宜定められるものである。
- ② 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、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が、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、受付の手続的な要件を満たした段階ではないことに留意が必要である。
- ③ 行政機関の意思決定を記録・表示した行政文書である決裁文書の管理は通常の行政文書よりも厳格になされなければならない。一旦電子決裁等により決裁が終了した後の決裁文書の修正は認めず、修正が必要な場合は新たな決裁を取り直す必要がある。各行政機関においては、このことを文書取扱規則等においてルール化する必要がある。なお、決裁文書の文面、当該決裁文書の内容及びニュアンスを全く変更せずに形式面のみの体裁を整える行為については、再度の決裁を要する修正には当たらない（モデル規定及び留意事項については課長通知3-1参照。）。