

検討事項 「行政文書の作成・整理について」

1. 行政文書の作成について

(1) 行政文書の作成に関する定め

○公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）

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。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 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
- 三 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
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

○行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年内閣総理大臣決定）（抄）

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

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。

3 （略）

≪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。
- 「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（中略）。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。

< 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
- 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。
- <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。
- 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。

(2) これまでの取組

- 東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案について

・背景

平成23年3月11日に発生した東日本大震災に対応するために設置された一部の会議等において、議論の中身を記載した議事録が作成されていなかったことが判明し、東日本大震災のような歴史的に極めて重大となる事案に対応するために設置された会議等で議事内容の記録が未作成という事態の再発を防止するため、政府からの意見を求められた公文書管理委員会において原因分析及び改善策の取りまとめを行った。

- ・対応

公文書管理委員会の取りまとめを踏まえ、政府においては、「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部を改正し、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のための指針を策定した。具体的には当該会議等のうち①政策の決定又は了解を行う会議等（政策の決定又は了解を行う会議等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）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、配布資料等を作成すべきとし、②政策の決定又は了解を行わない会議等については、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、配布資料等を作成すべきとした。また、歴史的緊急事態に対応する行政機関においては、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、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旨を明記した。

- 閣議及び閣僚懇談会並びに閣僚会議等の議事の記録の作成について

- ・背景

上記の東日本大震災の事例にとどまらず、政府においては、重要な意思決定にかかわる会議等について後世の検証に堪え得る記録作成が行われるべきとの考えの下、平成24年より、政府の要請を受けて、公文書管理委員会にて公文書管理制度の目的に照らしてどのような会議について記録を作成・保存すべきかを検討し、基本的な考え方を取りまとめた。

- ・対応

公文書管理委員会の取りまとめを踏まえ、政府において、①閣議及び閣僚懇談会については、「閣議等の議事の記録の作成及び公表について」（平成26年3月28日閣議決定）を決定し、開催日時、開催場所、出席者、議事結果、発言者名及び発言内容を記載した議事の記録を作成するものとし、②国務大臣を構成員とする会議又は省議については、「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部を改正し、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した。

2、行政文書ファイルの整理について

(1)行政文書ファイル等の整理に関する定め

○公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）

（整理）

第5条 行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

2 行政機関の長は、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合物（以下「行政文書ファイル」という。）にまとめなければならない。

3 前項の場合において、行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

4及び5 （略）

○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）

（行政文書ファイル等の分類、名称及び保存期間）

第8条 行政機関の長は、当該行政機関における能率的な事務及び事業の処理に資するとともに、国の有する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、法第五条第一項及び第三項の規定により、行政文書及び行政文書ファイルについて、当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて系統的に分類し、分かりやすい名称を付さなければならない。

○行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年内閣総理大臣決定）（抄）

第4 整理

1 職員の整理義務

職員は、下記2及び3に従い、次に掲げる整理を行わなければならない。

- (1) 作成又は取得した行政文書について 分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定すること。
- (2) 相互に密接な関連を有する 行政文書を一の集合物（行政文書ファイル）にまとめる こと。
- (3) (2)の行政文書ファイルについて 分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定すること。

2 分類・名称

行政文書ファイル等は、当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて系統的（三段階の階層構造）に分類（別表第1に掲げられた業務については、同表を参酌して分類）し、分かりやすい名称を付さなければならない。

3 （略）

<留意事項>

<職員の整理義務>

○ 行政機関の各々の職員は、日々作成・取得した行政文書について、相互に密接な関連を有するものを一の集合物（行政文書ファイル）にまとめるとともに、行政文書ファイル等の適切な管理を行うため、一定の基準に従い、分類し名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

<分類の意義・方法>

○ 行政文書を適切に分類することは、必要な文書を迅速に取り出し、事務効率を高めるために重要で

ある。すなわち、検索の手段として行政文書を分類することは、職員の思考の整理と事務の整理に資する。適正な分類なくして、事務の効率化や情報の活用を図ることはできず、最適な意思決定は望めない。このように、行政文書の分類は、事務執行管理の中心に位置付けられるものであり、全職員がこれらの意義を踏まえ、適切に分類に取り組む必要がある。このように行政文書の分類を適切に行うことは、国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ことにも資する。

- 具体的な分類の方法としては、各々の職員は、自ら現物の行政文書を確認しながら三段階の階層構造の分類を行うものとする。すなわち、①まず、相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物(行政文書ファイル)にまとめて小分類とし、②次にその小分類をまとめて中分類とし、③さらにその中分類をまとめて大分類としていくものとする。
- 規則の別表第1に掲げられた業務については、同表を参酌(併せて、文書管理者が作成する標準文書保存期間基準を参酌)して分類する。
- 分類に当たっては、行政文書の枚数や分類の項目数の目安を示すことも考えられる。例えば、紙フォルダを用いる場合は、①小分類は行政文書の枚数にして100枚±50枚程度、②中分類は小分類の項目数にして10項目±5項目程度、③大分類は中分類の項目数にして5項目±3項目程度とするなどである。
- 組織としての文書の検索性を高めるために、各職員ごとに文書を保存するのではなく、組織内の文書の共有化を図るとともに、分類の配列(行政文書ファイル管理簿への記載順序やファイリングキャビネットの中の並べ方等)を工夫することが望ましい。配列の例は以下のとおりである。
- ① 仕事の進行順序や月日の順序
 - ・計画 → 実施 → まとめ
 - ・設計 → 施工 → 検査
 - ・発注 → 納品 → 支払
 - ・4月 → 5月 → 6月
- ② 全般・共通・総括から個別への順序、通例・通常・普通から特例・特殊・特別への順序
 - ・定期調査 → 特別調査
 - ・人事全般 → 任免

<行政文書ファイル(小分類)>

- 「行政文書ファイル」は、迅速な所在検索や効率的な整理・保存の観点から、年度ごとにまとめることを原則とする。ただし、これにより難い場合は、その他の期間(暦年、事業年度、事業の始まりから終わりまで等)でまとめることができる。
- 一つの行政文書ファイルは必ずしも一つのファイリング用具に格納されているわけではない。このため、一つの行政文書ファイルを複数のファイリング用具を用いてまとめる場合は、文書管理を適切に実施する観点から、文書管理者はその個数を適切に把握する(例:背表紙における分冊表示(1/3、2/3、3/3等)。また、複数の行政文書ファイルを一つのファイリング用具に格納する場合は、行政文書ファイルごとに区分けするなどして、明確に識別できるようにしておく。
- ファイル化の方式は、「行政文書ファイル」にまとめるタイミングにより、以下のとおり「随時ファイル方式」と「事案完結時ファイル方式」とに大別される。
 - ① 随時ファイル方式
 - 文書を作成又は取得した段階で随時ファイル化する方式である。
 - 具体的には、各々の職員が自ら分担している事務に係る文書を自ら直ちに分類するもので、分類の名称(行政文書ファイル(小分類)の名称を含む。)、保存期間及び保存期間の満了する日をあらかじめ記載した紙フォルダ、バインダー、保存箱などのファイリング用具(必要に応じ新たなファイリング用具に分類の名称等を記載し追加)に、個々の行政文書を作成又は取得後直ちに随時格納することによりファイル化する方式である。
 - ※ この場合、紙フォルダ等に格納することにより、第4-1-(1)~(3)(法第5条第1項~第3項)の整理を同時に行うこととなる(ただし、第4-1-(1)の名称は個々の行政文書の件名)。

なお、進行中の事務に係る文書は、仮分類での整理となる場合もある。

※ 電子文書について、あらかじめ、分類の名称、保存期間及び保存期間の満了する日を文書管理システムに登録した行政文書ファイルに個々の行政文書を格納することも、これに該当する。

※ 迅速な所在検索や効率的な整理・保存の観点から、本方式の方が望ましい。

② 事案完結時ファイル方式

一定の事案処理が完結した段階でファイル化する方式である。

i) 第4-1-(1) (法第5条第1項) の整理

事案完結時ファイル方式においては、まず、第4-1-(1) (法第5条第1項) の整理について、個々の行政文書に名称、保存期間、保存期間の満了する日を設定することとなる (設定例は以下のとおり)。

(設定例①) 個々の行政文書を作成した際、件名 (名称) を付するとともに、ヘッダーに保存期間及び保存期間の満了する日を設定。

	保存期間 : 1年←《保存期間》
	保存期間満了日 : 2014. 3. 31
	(平成 26 年 3 月 31 日)
	↑
	《保存期間の満了する日》
	事務連絡
	2012 年 6 月 1 日
	(平成 24 年 6 月 1 日)
〇〇〇〇 殿	
	〇〇省〇〇局〇〇課長
	〇〇会議の開催について←《名称》

(設定例②) 他の行政機関等から行政文書を取得した場合、以下のようなラベルを貼付 (名称は、①と同様、個々の取得文書の件名)。

保存期間 : 1 年
保存期間満了日 : 2014. 3. 31
(平成 26 年 3 月 31 日)

(設定例③) 電子文書で作成又は取得し保存する場合、作成又は取得した段階で、原則、文書管理システムに名称、保存期間、保存期間の満了する日を登録。

※ なお、「単独で管理することが適当であると認める行政文書」については、下記 ii) のファイル化がなされることなく、「行政文書」の単位で適切に管理 (保存、行政文書ファイル管理簿への記載、移管又は廃棄等) することとなる。

ii) 第4-1-(2) (法第5条第2項) の整理

一定の事案処理が完結した後、相互に密接な関連を有する行政文書について、紙文書の場合は、紙フォルダ、バインダー、保存箱などのファイリング用具により、また、電子文書の場合は文書管理システムにより、一の集合物にまとめる。

iii) 第4-1-(3) (法第5条第3項) の整理

一定の事案処理が完結した後、ii)により「行政文書ファイル」にまとめた場合は、当該行政文書ファイルとして、改めて(小分類の)名称、保存期間及び保存期間の満了する日を設定することとなる。

<名称の設定>

○ 第4-1-(1) (法第5条第1項)に基づく、「行政文書」の名称の設定については、当該行政文書の内容を端的に示すような、分かりやすい名称とする。

○ 第4-1-(3) (法第5条第3項)に基づく、「行政文書ファイル」の名称(小分類)の設定については、以下の点に留意する。

① 「行政文書ファイル」や「当該行政文書ファイルに含まれる行政文書」を容易に検索することができるよう、行政文書ファイルの内容を端的に示す(複数の)キーワード(例:「配付資料」(※大分類は「公文書管理有識者会議」、中分類は「第〇回会議」))を記載する。

② 特定の担当者しか分からない表現・用語(例:「Yプロジェクト関係文書」「〇月〇日に電話連絡があった件」「OSP会議の配付資料」)は使用せず、具体的なプロジェクト名や地域名を盛り込むなどして、他の職員や一般の国民も容易に理解できる表現・用語とする。

③ あまり意味をもたない用語(例:「～文書」、「～書類」、「～ファイル」、「～綴り」、「～雑件」、「～関係資料」、「その他～」)はできる限り用いない。

(2)行政文書ファイル等の整理の目的

①行政機関における能率的な事務及び事業の処理に資すること

②国の有する諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務の達成

⇒どのような整理の方法によれば、利用しやすく、かつ意思決定の経緯を合理的にあとづけ、国民が理解を深めることができる文書となるか?

(3)整理＝ファイル化の方法について

(法施行前)

「内容(主題)別」「形式別」「案件(一件)別」「相手方別」「時期別」での分類・整理を勧奨

類型	整理の方法	ファイルの例
内容(主題)別	行政文書に書かれている内容(主題)をとらえて、その内容(主題)ごとにまとめる	〇〇制度各国調査結果ファイル 〇〇審議会議事録ファイル
形式別	行政文書の内容や相手方とは関係なく、その形式をとらえてまとめる	〇〇課例規ファイル 〇〇関係照会・回答ファイル
様式・標題別	帳票類や伝票類のように、行政文書の様式・標題が定められている場合に、その標	〇〇申請書ファイル 閲覧申出書ファイル

	題をそのままファイル名称とし、まとめる	〇〇届書ファイル
案件(一件)別	許認可の申請から処分まで、工事の計画から完了までの行政文書など、一つの案件に係る行政文書を順序立ててまとめる	〇〇許可(認可)一件ファイル 〇〇訴訟一件ファイル
相手方別	行政文書に係る提供者、提出先等の相手方をとらえて、その相手方ごとにまとめる	法人台帳(特殊法人、事業者等) 国会提出・説明資料ファイル
時期別	同種の内容の行政文書を一定の期間ごとにまとめる	〇年〇月相談案件ファイル 〇年〇月支払書ファイル

(行政文書の管理方策に関するガイドライン(平成12年2月25日各省庁事務連絡会議申合せ))

⇒同一業務に属し、相互に密接な関係を有する行政文書が、必ずしも同じ保存期間のもとで一の集合物となる方法ではなかった。

(現行)

「事案完結時ファイル方式」と「随時ファイル方式」(参考資料1参照)

⇒ガイドラインの上では、迅速な所在検索や効率的な整理・保存の観点から「随時ファイル形式」が望ましいとされているが、政策の企画立案等の非定型的業務については、「事案完結時ファイル方式」が選択されることが多く、整理担当者によってバラつきが大きくなる可能性がある。

(4) 行政機関におけるファイル化の優良事例—旧文部省における取組

- ・文部省内部部局資料保管規程(昭和37年6月5日文部大臣裁定)に基づき、「文教行政に関し、重要資料の収集および散逸防止を図って沿革を明らかにし、もって施策の企画立案等に資する」観点から、作成・取得された文書を「文部省「資料」」として整理(参考資料2及び3参照)
- ・なお、情報公開法の施行に伴い、これら「資料」は改めて「行政文書」として位置づけられ、国立公文書館に移管されることとなった。