

説明責任を果たすための公文書作成指針

制 定 平成 18 年 1 月

最近改正 平成 27 年 4 月

総 務 局

はじめに

「情報公開と文書管理は車の両輪」と言われるように、情報公開制度のより一層の充実が求められる中、市政運営の透明性を向上させ、市民への説明責任を果たしていくためには、公文書の適正な管理は不可欠であり、ますます重要になっています。

しかしながら、本市において、情報公開請求に対して非公開決定がされるものの中には、請求対象となる公文書が存在しないことにより非公開となるケースがあります。

そもそも作成すべき公文書が作成されていなかったり、作成されていても適正な管理がなされていなければ、情報公開制度の円滑で適正な運用ができないばかりでなく、市政に対する信頼を損なうことにもなりかねません。

本指針は、不存在による非公開事例について分析を行い、その結果に基づき、公文書の作成の要否や個人メモとの区別について特に留意すべき事項を明らかにすることにより、統一した取扱いを実現するとともに、公文書の作成・管理マインドを醸成していただくため、作成したものです。

本指針では、次のことを主眼として、公文書を確実に作成し、適正に管理する方法を示しています。

- 1 意思形成過程の文書についても、確実に作成されるようにすること
- 2 決裁や供覧の手続を経ていない組織共用文書についても、適正な保存管理がされるようにすること

公文書の適正管理は、単に事務処理上の問題にとどまりません。情報公開制度とともに機能することにより、市政に対する市民の信頼確保と市全体の行政能力の向上にもつながります。そのためには公文書は確実に作成され、適切に保存管理されなければなりません。

職員の皆さんにおかれては、このことを再認識し、本指針を活用して公文書の適切な管理に努めてください。

目 次

1 公文書の作成・取得・保存管理についての考え方

- (1) 公文書とは 1
- (2) 作成、保存管理にあたり特に徹底すべき視点 2

2 作成、保存管理を特に徹底すべき公文書の具体例

会議録等（会議録、会議要旨）

- (1) 会議録等の作成にあたっての基本的考え方 3
- (2) 対象となる会議等 4
- (3) 作成すべき公文書 6
- (4) 保存方法 6

市長・副市長・区長・局長等への説明資料及び議員説明資料

- (1) 対象となる文書 7
- (2) 文書の作成及び保存方法 7

外部会議で取得した文書

- (1) 対象となる文書 8
- (2) 取得した文書の保存方法 8

公有財産の取得、管理、運用、処分に関する交渉記録

- | | |
|--------------|---|
| (1) 対象となる交渉 | 8 |
| (2) 作成すべき公文書 | 8 |
| (3) 保存方法 | 8 |

事務及び事業の実績

- | | |
|-------------|---|
| (1) 対象となる文書 | 9 |
| (2) 保存方法 | 9 |

3 公文書の作成、保存管理に関する積極的な対応 9

別紙 1 会議要旨のモデル文書 別紙 1

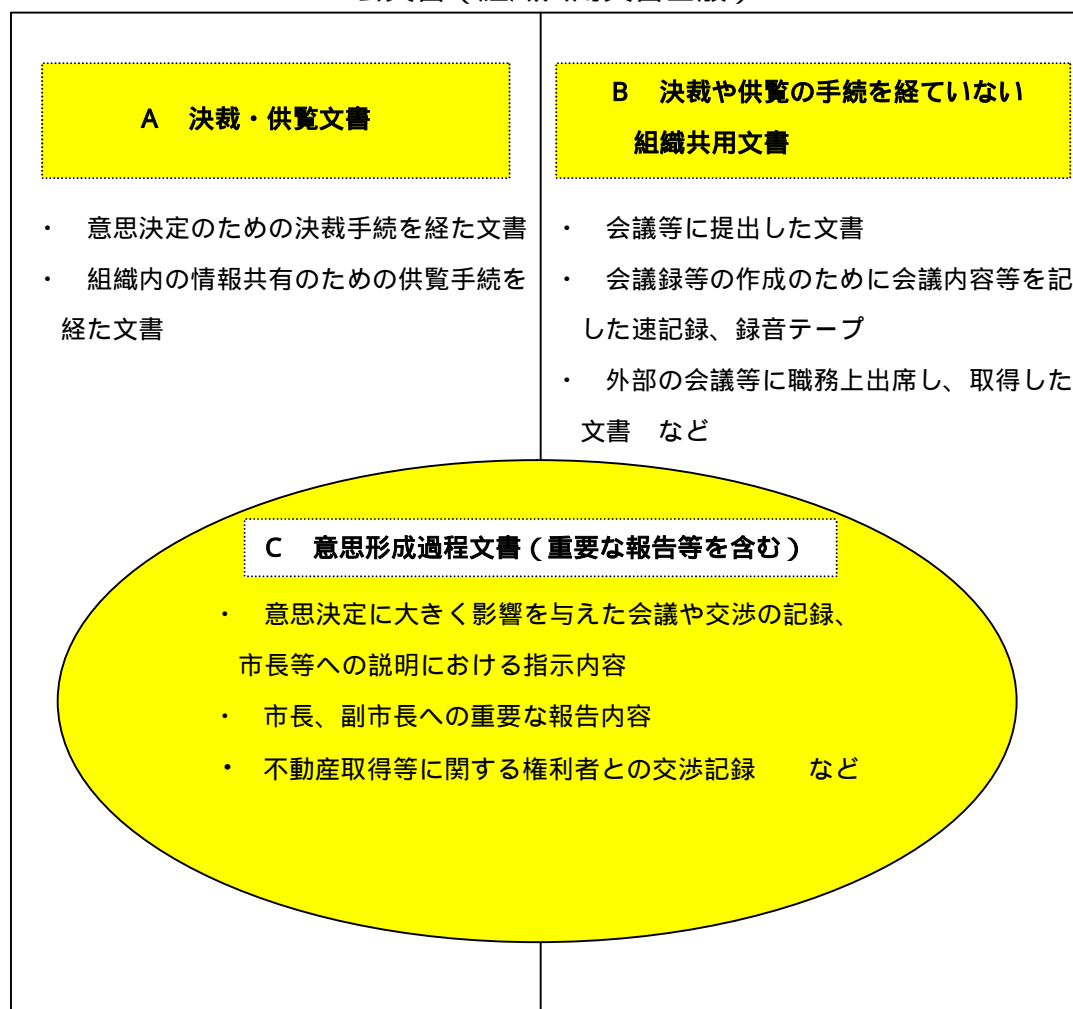
別紙 2 公有財産の取得、管理、運用、処分に関する交渉記録のモデル文書 別紙 2

1 公文書の作成・取得・保存管理についての考え方

(1) 公文書とは

公文書とは、決裁（又は供覧）の手続を経ているかどうかに関わらず、「職務上作成、取得した文書であって、組織的に用いるものとして保有しているもの」（図のA、B、C）の全てが該当し、これらは適正に作成又は取得し、確実に保存管理しなければならない。

公文書（組織共用文書全般）



(2) 作成、保存管理にあたり特に徹底すべき視点

市民に対する説明責任を果たすためには、特に次のア～ウについて徹底しなければならない。

ア 意思形成過程文書を確実に作成すること

決裁による意思決定を行うまでの過程においては、意思決定の方向性が決められるなど意思形成に大きく影響を与える会議、市長・副市長に対する重要な報告等が行われている場合がある。公文書管理条例においても意思決定の過程に関する事項に係る公文書の作成について規定されているところであり、これらの意思形成過程においても確実に文書を作成し、決裁手続を経て意思決定がされた文書（決裁文書）と同様に、公文書として適正に保存管理しなければならない。

イ 決裁や供覧の手続を経ていない組織共用文書も適正に管理すること

市民に対する説明責任を果たすためには、例えば事務及び事業の実績に関する記録等など、決裁や供覧の手続を経ていなくとも、事務執行上作成され、組織的に共用されているものがある。これらについても、決裁・供覧文書と同様、公文書として適正に保存管理しなければならない。

ウ 意思決定と同時に公文書を作成することが困難な場合は事後に作成すること

意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合は、当該意思決定をした後速やかに公文書を作成しなければならない。

例えば、施策決定が当該決定権限を有する者のトップダウンによる方式で行われた場合においても、事務事業の実績を合理的に跡付け、検証をし、市民への説明責任を果たすために、決裁文書等の公文書の作成が必要なことは当然である。

2 作成、保存管理を特に徹底すべき公文書の具体例

会議録等（会議録、会議要旨）

(1) 会議録等の作成にあたっての基本的考え方

会議録等を作成すべき会議等と市民への説明責任を果たすための積極的な取り組み

一般に、会議等は事務事業の決定の過程において開催される場合が多く、意思決定の過程に関わる会議等においては、市民に対し本市の施策に関する説明責任を十分に果たすために、会議録等その他の会議の記録を作成・保存管理しなければならない。会議録等を作成すべきと認められる会議等については、「(2) 対象となる会議等」に具体的に掲げる。

ただし、本市における事務事業は多岐にわたり、会議等の類型も多様である。従って、(2)に掲げる会議等に直接には該当しないものであったとしても、そのことだけをもって安易に作成しないでよいと判断するのではなく、市民に対し本市の施策に関する説明責任を十分に果たすために、当該会議等の位置付けや審議内容などを具体的に考慮し、迅速かつ効率的な業務遂行との均衡も図りながら、会議録等の作成・保存管理の要否は慎重に判断しなければならない。

また、判断に際しては、例えば、当該事務事業の遂行にあたり市民の理解と協力を求めるために積極的な情報開示の必要性が認められる事項を取り扱う会議等については、より一層積極的に会議録等の作成に取り組む姿勢が求められる。

なお、(2)に掲げる会議等にあたるか否かの判別が難しい場合については、会議録等を作成するものとする。

会議等の位置付けの見直し

当初は会議録等を作成する必要は認められなかった会議等であっても、例えば、開催回数を重ねて議論の成熟度が上がったことや審議事項に変更が生じたこと等により、会議録等を作成すべき会議等の実態を備えるに至った場合には、速やかに当該会議の位置付けを見直し、会議録等を作成しなければならない。

また、会議等によっては、会議録等を作成すべき内容の議事を行うときと、会議録等の作成が必ずしも必要とはされない内容の議事を行うときがあるものも想定される。議事内容によって開催の都度会議録等を作成するか否かの取り

扱いを変える会議等においては、会議録等を作成すべき内容の議事を行うときに作成が漏れることのないよう、とりわけ留意しなければならない。

会議等の構成員間の認識の共通化

会議録等の確実な作成・適正な保存管理の徹底を目指し、会議等の開催にあたっては、当該会議等の構成員の間で次の点について確認等を行い、認識の共有を図るものとする。

- ・当該会議等で取り扱う議事の目的・趣旨
- ・会議録等の作成の必要性（例えば(2)に掲げる会議等に該当するか否か）
- ・会議録等、配布資料その他の当該会議等に係る記録を作成、保存管理する事務を担う所属

(2) 対象となる会議等

対象となる会議等

課長級以上の職員を主たる構成員とする会議等（ 1 ）で、次に掲げるもの
市としての意思決定に係る会議等（ 2 ）

【具体例】戦略会議、副市長会議、大阪府市統合本部会議、災害対策本部会議、
大阪市内統制連絡会議、教育委員会会議、区長会議、
局契約事務審査会

複数の所属にまたがって開催される会議等

【具体例】各種推進本部会議・同幹事会、区長会議、所属長会

市外部の者が参画する次の会議等

・市民、関係地域団体又は関係行政機関に属する者その他当該会議等において取り扱われる案件に係る者と協議を行う会議等（本市が主催又は共催するものに限る。）

【具体例】勤務条件に係る制度が協議された労使交渉、 区行政連絡調整会議

・有識者等から専門的意見を聴取することを目的とする会議等

【具体例】各種審議会・行政運営上の会合

- 1 「会議等」に当たるか否かの判断にあたっては、会合の名称如何は問わない。従って、名称に「 会議」と付されているものに限って「会議等」に当たるとか、「 ワーキング」と付されているから「会議等」に当たらないなどというように、名称のみをもって単純に判断することは避けるよう留意しなければならない。
- 2 「市としての意思決定に係る会議等」とは、次のものをいう。
 - ・当該会議等において市としての意思決定が行われる会議等
 - ・当該会議等において市としての意思決定は行われないものの、市としての意思決定に向けて方針・方向性を決める会議等や当該会議等における結果が市としての意思決定にあたり大きく影響を与える会議等
 - ・当該会議等において市としての意思決定は行われないものの、当該会議等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なお、「市としての意思決定」とは、市長が意思決定を行うものに限らず、区長又は局長級の職員が委任又は専決の権限を有する事項にあっては、それらの者が意思決定を行うものを含む。

対象とならない会議等

次の会合は、会議録等の作成が必要な会議等にはあたらない。

- ・専ら連絡事項の伝達や情報の収集・共有を行うことを目的とする会合
- ・例えば市長への説明を行う前に所属内で当該説明内容を整理するために行われる会議など、市としての意思決定に向け、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等
- ・軽易な事項について業務遂行上個別打合せを行う会議等

作成に係る他の定め

本指針のほか別の定めにより会議録等の作成が義務付けられている場合においては、各々当該定めに基づいて適正に会議録等の作成を行うこと。

(3) 作成すべき公文書

会議録と会議要旨

会議要旨とは

開催日時、開催場所、出席者、議題、主な発言内容、議事結果を記載したものをいう。（別紙1モデル文書参照）

会議録とは

会議要旨に記載する各項目に加え、発言については、主なものとどまらず、個々の発言内容の要旨レベル及びその発言者まで詳細に記載したものをいう。

会議録の作成が特に必要な会議等

会議録等を作成すべき会議等のうち、市長をはじめ特別職を構成員に含む会議等又は区長若しくは局長級以上の職員を主たる構成員とする会議等であって、市民生活に重大な影響を与える内容又は重要な制度の新設、変更又は廃止に係る内容が検討されたものについては、会議録を作成するものとする。

会議録・会議要旨以外の会議等の記録

上記に従い会議録等の作成・保存管理の要否を判断することとなるが、会議録等を作成・保存管理する必要はないと判断された会議等であっても、当該会議等の議事対象となった事務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、配布資料その他の会議等の記録については適正に保存管理することが必要である。

また、会議録等を作成するための会議メモについては、基本的に組織共用文書（公文書）に当たらない場合が多いが、情報公開請求等があった場合には情報提供の対象となる情報が記録されていることから、会議録等を作成するまで適切に管理する必要がある。

(4) 保存方法

意思決定の決裁文書が綴じられている簿冊に編集することを基本とする。

決裁文書が綴じられている簿冊とは別に編集する場合には、決裁文書との関係を明確にし、また、決裁文書の保存期間が満了するまでは保存を要するため、保存期間の満了時期が決裁文書と同じになるように編集すること。

市長・副市長・区長・局長等への説明資料及び議員説明資料

(1) 対象となる文書

市長、副市長、区長、局長等への説明資料

【具体例】 予算編成等重要案件の説明資料

議員説明資料

【具体例】 議会提出案件の説明資料

説明時における指示内容等の記録

【具体例】 説明時に指示等があった場合、その内容

(2) 文書の作成及び保存方法

- ア 説明資料の余白を利用して、実施日、出席者、主たる説明者等を記録すること
- イ 原案どおり了承された場合など、特記すべき指示等がないときは、同じく余白にその旨を記録すること
- ウ 内容の変更などの指示や注意事項などがあった場合は、必要に応じて別に説明時の指示内容等をまとめ、資料とともに保存すること
- エ 意思決定の決裁文書が綴じられている簿冊に編集することを基本とするが、決裁文書が綴じられている簿冊とは別に編集する場合には、決裁文書との関係を明確にし、また、決裁文書の保存期間が満了するまでは保存を要するため、保存期間の満了時期が決裁文書と同じになるように編集すること

外部会議で取得した文書

(1) 対象となる文書

本市以外の者が開催する会議に職務上出席し、取得した文書

【具体例】 関係機関や市民の開催する会議等に職務上出席し、取得した配布資料

(2) 取得した文書の保存方法

- ア 文書で復命する場合は、所定の復命書を作成するか、又は取得した文書の余白を利用して供覧文書を作成し、供覧を行うこと
- イ 口頭で復命する場合は、取得した文書の余白に会議名や取得日、出席者を記録すること
- ウ 「復命書」（3年保存）簿冊に編集すること。ただし、会議内容に最も関連の深い業務関係書類が綴じられている簿冊が存在し、かつ、その保存期間の方が長い場合には、その簿冊に編集して保存すること

公有財産の取得、管理、運用、処分に関する交渉記録

(1) 対象となる交渉

本市の諸事業推進にかかわって、公有財産の取得、管理、運用、処分に関して権利者等と行った交渉

【具体例】 土地の買収交渉、建物移転に係る補償交渉

(2) 作成すべき公文書

(1)で対象となる交渉については、権利者との交渉日時、提示内容等モデル文書（別紙2）に示す共通必要項目が記載されたものを作成すること

(3) 保存方法

「不動産取得交渉経過簿」など取得交渉対象に応じた文書が綴じられている簿冊に編集して保存すること

事務及び事業の実績

(1) 対象となる文書

本市の事務及び事業の実績についての記録。

事務及び事業の執行状況を把握するためだけでなく、市民への説明責任を全うする観点からも作成が必要です。

【具体例】 作業に係る業務日誌 施設利用状況報告

(2) 保存方法

作成した文書は、供覧などを行った上、『業務日誌』などの事業に応じた簿冊に編集して保存すること

3 公文書の作成、保存管理に関する積極的な対応

市民本位の開かれた市政を実現するためには、市民等が必要とする情報、知りたい情報を的確に提供することが求められる。よって、例えば情報公開請求件数が多い事項など市民からの情報公開の要請が高い事項については、2に該当しないものであっても、積極的に公文書を作成し、保存管理するよう努めなければならない。

会議要旨のモデル文書

第〇回 情報公開委員会 会議要旨

1 日 時 平成〇年〇月〇日(〇) 午前〇時から午前〇時〇分

2 場 所 総務局第2会議室

3 出席者

(委員)

〇〇委員長、〇〇委員、〇〇委員、〇〇委員、〇〇委員

(総務局)

〇〇局長、〇〇部長、〇〇担当課長、〇〇担当係長

4 議 題

- (1) 公文書作成指針の策定について
- (2) 情報公開度アップのための方策について

5 議事要旨

- (1) 総務局から、「公文書作成指針の方向性について(案)」及び「情報公開度アップのための方策について(案)」に関する説明を行った。議論の結果、案のとおり了承された。
- (2) 意見等の概要は以下のとおり。
 - ・ 公文書が確実に作成されているかどうかについて、どのように点検していくのか。
 - ・ 指針作成のためのヒアリングについては、部会を作って行う方が望ましいのではないか。
 - ・ 情報公開度アップの方策の一つである指針については、随時見直す必要があるのではないか。
- (3) 今後の対応
 - ・ 公文書の作成状況を点検する仕組みについては、次回までに検討する。
 - ・ 指針については、事例を積み重ね、随時見直しを行うこととする。

6 会議資料

- (1) 公文書作成指針の方向性について(案)
- (2) 情報公開度アップのための方策について(案)

会議の内容、公表の必要性等に応じて、次の項目についても記録する。

- ・ 問い合わせ先
- ・ 次回開催予定
- ・ トピックス(決定事項のうち特記すべきものがある場合)
- ・ 発言内容、発言者氏名の記録された詳細な会議録

