

# 公文書の適正な取扱いについての提言書

平成 2 1 年 1 月

生駒市公文書適正化検討委員会

## はじめに

生駒市病院建設事業における基本設計業務契約書が遡及して作成された事案が市議会で質されたことを受け、公文書が適正に作成されるよう、公文書の作成の実態を検証し、改善すべき方向について検討するために公文書適正化検討委員会が設置された。

なお、本委員会ではこの個別問題を検証するものではない。

本委員会は、2008年10月から4回に亘って会議を開催し、地方自治法等の規定により4月1日付け契約を中心に契約書の日付の遡及が散見され、ややもすれば、契約書作成業務において遡及が可能とする慣行的な空気も否定しがたいため、特に契約事務について、実情と法令上の検討を重ねた。

公文書については、契約締結手続、契約書の作成時期と業務の開始など、事実関係に沿った内容で適正に作成されるものでなければならないことは言うまでもない。契約書以外の公文書においても作成日と行為日の合理的な整合性が要求されるものである。

そうした中で、公文書の適正化に向けて、具体的な方策を例示するとともに、今後の改善に向けた課題などを取りまとめ、提言をここに行うものである。

この提言を踏まえ、今後、公文書が適正に作成されるよう、必要な措置を講ずることを期待する。

2009年（平成21年）1月23日

生駒市公文書適正化検討委員会  
委員長 松山治幸

# 公文書の適正な取扱いについての提言

## 第1 主な検討課題

- 1 継続した業務として年度始めの4月1日から実施している業務があるが、予算単年度主義が基本のため4月1日以降に契約事務が行われ、契約日とする4月1日に契約が完了していない事例についてどのように考えるか。
- 2 緊急を要する業務について、予定する業務実施が契約締結以前に行われており、後日契約書関係を遡及して作成している事例があるが、これに対してどのように考えるか。
- 3 契約手続が何等かの事情により業務実施が契約締結以前に行われ、後日契約書関係が遡及して作成されている事例があるが、これに対してどのように考えるか。

## 第2 検討の視点

自治体と相手方との間の契約であっても、契約である以上、契約自由の原則が支配し、契約日時、効力などを遡及することは当事者間では地方自治法などの法令に違反しない限り民事上有効である。しかし民事上有効であるからと言って、自治体の契約などを実際の行為日時以外の日時に遡及することになると、遡及された文書の「真実の行為日」が不明となってしまう危険性がある。自治体の行政は民間と違い、透明性が強く要請されている。その点では、自治体の契約などの文書は実際の行為の日時とするのが原則となる。

他方、自治体の文書の全てを実際の行為日にすると、本件の検討課題のケースの場合などは、実際の行為の日時にすることが、不可能を強いることになることもありえる。客観的には不可能でなくても、そのために契約書作成までに至る文書などの作成に手間がかかり、文書は完璧だが、本来の目的を達成することの障害になる場合もある。

他方で自治体の業務は「簡素化」することも求められている。この要請との調和も求められる。以上の視点から、以下の通り提言をすることになった。

## 第3 提言の骨子

### 1 【提言1】

事務事業に伴う文書の日付は、「はじめに」に記載したとおり実際に事務処理を行った日付で作成されるべきである。ただし、次に掲げる文書は、事務処理のルール上の要請等により当該文書に記載されるべき日付で作成することもやむを得ない場合があるのでケース・バイ・ケースで判断すべきである。

- (1) 4月1日に締結する必要のある契約に関して作成される文書  
ただし、事務処理が過度に遅れることは許されるべきではなく、見積りの徴集、起工伺いの処理など前年度中に行うことができる事務については、早い段階から取り組み、日程管理を充実することにより年度当初の早い時期に事務処理を終えることができるよう努めなければならない。
- (2) 災害等緊急の必要等により契約書等の作成が事後にならざるを得ない文書
- (3) 前2号に掲げるもののほか、記載されるべき日付が限定されているにもかかわらず、やむを得ない理由により実際の作成業務が当該日付後の日にならざるを得ない文書

〔説明〕

- (1) 4月1日に締結する必要のある契約に関しては、契約書の契約日や「契約を締結しようとするとき」に支出負担行為として整理しなければならない場合に作成される支出負担行為伺書の日付（起案日・決裁日）が4月1日で記載されることは、現行の法制度上、やむを得ないと考える。  
しかし、事務処理が過度に遅れることは許されるべきではなく、予算の執行に該当しない準備行為（予定価格、仕様、契約事項、随意契約の理由等についての内部的な検討等）について早い段階から取り組み、年度当初の早い時期に事務処理を終えることができるよう努めなければならない。準備行為において、予定価格の積算に当たっては前年度単価を使用することもやむを得ないと考える。
- (2) 「緊急の必要等」の基準は、次のようなものとなる。
  - ア 市民の安全確保等の必要から、緊急の対処や処置等が必要な場合  
（例）災害発生時の応急処置など、契約書の作成後に対処、処置等をしていただのでは、市民の安全・安心が確保できない。
  - イ 回答の期限、許可するかどうかの期限等が決められているためやむを得ない場合  
（例）要介護認定に係る専門機関等への調査委託について、委託契約書作成後に調査を始めていては、法定の期限までに決定できない。
- (3) 「やむを得ない理由により実際の作成業務が当該日付後の日にならざるを得ない」とは、文書に記載すべき日付が決まっているにもかかわらず、他の地方公共団体等との調整に時間を要したり、本市側が文書を作成する契機となる相手側の文書の提出が期限内になされなかったため、

本市側の文書の作成業務が当該日付後の日にならざるを得ない場合

## 2 【提言2】

提言1に掲げる文書以外のものについては、実際に事務処理を行った日付で文書を作成することができるよう事務処理の日程管理（スケジュール管理）を行うべきである。

## 3 【提言3】

提言1の(2)について、市民の安全確保等のため緊急を要する工事に係る契約については、次のような手法により対処できると考える。

- (1) 生駒市契約規則第19条の3第4号の規定により契約書の作成を省略する。よって、口頭で発注し、相手の承諾があれば契約が成立するため、現場において契約の締結ができるようにする。
- (2) 生駒市会計規則第24条を改正し、工事完了後に相手からの請求を受けて支出負担行為伺書を作成することができるように支出負担行為として整理する時期を定める。

## 4 【提言4】

公印の使用に当たっては、公印使用簿を作成し、実際に文書に押印された日を記録しておくことが適当である。

## 5 【提言5】

4月1日に締結する必要のある契約は、地方自治法に規定する長期継続契約の制度を利用して、前年度中に締結することが可能かどうかの検討が望まれる。

## 第4 提言理由

- 1 4月1日に締結する必要のある契約に関して作成される文書について生駒市における財務に関する事務処理のルール上、契約書の作成が必要とされる場合について検討する。

### 【現状】

- 4月1日に締結する必要のある契約（以下「4.1契約」という。）について、事務処理が同日後に行われているものが多いと思われる。
- 4.1契約を競争入札により締結しようとする、前年度中に入札の事務を執行する必要があり、前年度中に債務負担行為を設定しておかない限り、これを行うことができないため、随意契約による場合が問題となる。

- 4.1 契約については、たとえ随意契約により締結することができたとしても、支出負担行為伺書作成の起案をし、財政担当部局の合議が必要な場合にはそれを経た上で必要な決裁を受けて、契約書に押印するという一連の行為をすべて4月1日中に済ませることは、現実的に極めて困難であると思われる。
- また、このような契約が複数件あると、4月1日中にすべての契約に関する事務処理を終えることは不可能に近い。
- 地方自治法で定められた会計年度独立の原則により、「予算の執行」が会計年度の開始前には行うことができない（予算の存在なくしてできない）とされており、4.1 契約については、契約に関する事務処理を前年度中に済ませてしまうことができない。
- 4.1 契約に係る事務処理を無理に4月1日中に終了しようとする、かえって、ずさんな内容等による契約の締結にもなりかねない。

**【結論】**

4.1 契約については、地方自治法に基づいた地方公共団体の予算の執行に関する制度の見直しがなされない限り、支出負担行為伺書の起案日や決裁日、契約書の日付等を、実際に事務処理を行った日付ではなく、本来それらの文書に記載されるべき日付とすることを許容せざるを得ない。

しかし、4.1 契約に関する事務処理が過度に遅れることは許されるべきではなく、予算の執行に該当しない準備行為（予定価格、仕様、契約事項、随意契約の理由等についての内部的な検討等）に早い段階から取り組み、年度当初の早い時期に事務処理を終えることができるよう事務処理の日程管理を適切に行わなければならない。

## **2 災害等緊急の必要等により契約書等の作成が事後にならざるを得ない文書**

**【現状】**

災害、事故等による被害、故障等への対応など緊急性を要する場合は、市民の安全の確保、財産の保全等の必要性から早急な現場復旧による被害の除去等が優先され、契約に関する事務処理が後回しになってしまうことがある。

**【結論】**

契約に関する事務処理が終了するまでは現場の復旧工事等に取りかかれなるとなると、市民生活等にも影響が生じかねないため、このような場合も、支出負担行為伺書の起案日や決裁日、契約書の日付等を、実際に事務処理を行った日付ではなく、本来それらの文書に記載されるべき日付とすることを許容せざるを得ない。ただし、緊急工事等の開始前にありえない契約書を遡

及して作成することの意義が認められないため、契約書作成を省略することも提言 3 に記載のとおり今後可能になると考える。

### 3 前 2 号に掲げるもののほか、記載されるべき日付が限定されているにもかかわらず、やむを得ない理由により実際の作成業務が当該日付後の日にならざるを得ない文書

#### 【現状】

文書に記載すべき日付が決まっているにもかかわらず、他の地方公共団体等との調整に時間を要したり、本市側が文書を作成する契機となる相手側の文書の提出が期限内になされなかったため、本市側の文書の作成業務が当該日付後の日にならざるを得なかったなど、市側の意向だけでは期限までに事務処理ができず、どうにもならない場合があるようである。

#### 【結論】

何らかのやむを得ない理由により文書の日付が、実際に事務処理を行った日付ではなく、本来その文書に記載されるべき日付とすることを許容せざるを得ない場合があると考えられる。

なお、「やむを得ない理由」については、ケース・バイ・ケースで判断せざるを得ないが、安易に運用すべきではなく、客観的な理由でなければならない。

### 4 1 から 3 までに掲げる文書以外の文書について

まず、契約に関して作成される文書について検討する。

#### 【現状】

- 4.1 契約以外の契約についても、実際には、契約書に記載された契約日後に契約書が作成され、両者の記名押印がなされている場合も存在するようである。
- 競争入札により契約を行う場合においては、事務処理の過程で作成される文書の日付が実際の事務処理の日付と相違することはないようである。
- 少額による随意契約（地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号）について、適切な見積書の徴集により契約の事務処理を行うのであれば、通常、日付を遡るような事態にはならないであろう。
- 職員が日常遂行する業務において、契約に関する事務がその中心になっているとは言えず、そのため、契約に関する事務の処理に充てられる時間も、限られているようである。

#### 【結論】

4.1 契約以外の契約については、当然のことながら、実際にその事務処理

を行った日で文書を作成することを原則としなければならない。

また、昨今の経済状況から、契約の相手方が債務を履行できない状態に陥るようなことも十分に想定されるため、契約に関する事務処理については、遅延することがないようにしなければならない。

そこで、事務処理の遅延等により契約書に記載される契約日を実際に記名押印された日ではなく、遡及した日付で記載するようなことがないようにするためには、契約に関する事務処理の日程管理（スケジュール管理）を適切に行わなければならない。

次に、契約に関して作成される文書以外の文書について検討する。

#### 【現状】

- 職員が作成する文書の量としては、契約に関して作成される文書以外の文書の方が多く、その種類も多種多様である。
- 契約に関して作成される文書以外の文書においても、何らかの理由により、当該文書に記載された日付が実際に事務処理をした日付と相違している場合があるようであるが、好ましいことではない。

#### 【結論】

行政手続法や行政手続条例は、地方公共団体の執行するすべての事務処理を規制するものではないが、審査の事務処理期間のルールや審査の進行状況の情報提供について規定するこれらの法令等の趣旨に準じ、契約に関する事務以外の事務の処理においても、その執行管理が重要である。

また、職員による文書の作成が適切に行われるよう、何らかのチェックが働く措置を講ぜられたい。

## 5 その他

契約書に記載された契約日の日付が実際に記名押印された日と相違し、遡及した日であることだけをもって、予算の無駄使いに繋がるとは考えられない。しかし、事実関係と関係書類との整合性がなく、事務処理を行った「真実の行為日」が不透明となる。4.1 契約などやむを得ない事例を掲げたが、少なくとも公印の押印日は事実と一致した記録にするべきである。

## 第5 まとめ

以上の提言内容は今回、緊急に検討した結果の内容である。未来永劫に普遍ではない。従って、今後生駒市内で普段に公文書の適正に関して検討、研究され、より良い公文書の適正に努力されることを願う。

## 資料

### ○生駒市契約規則

(契約書又は請書の省略)

第19条の3 次に掲げる場合においては、契約書の作成を省略し、請書をもってこれに代えることができる。ただし、特に市長が必要と認めるものについては、見積書その他の書類をもってこれに代えることができる。

- (1) 契約金額が30万円以下の契約をするとき。
- (2) せり売りをするとき。
- (3) 物品売渡の場合において、買受人が直ちに代金を納付してその物品を引き取るとき。
- (4) その他随意契約で市長が特に契約書を作成する必要がないと認めるとき。

### ○生駒市会計規則

(支出負担行為)

第23条 課長は、支出負担行為をしようとするときは、支出負担行為伺書を作成し、市長の決裁を受けなければならない。

2 前項の支出負担行為伺書には、次に掲げる事項を記載するとともに、支出負担行為の内容を明らかにする書類を添付しなければならない。

(1)～(9) 略

3 次に掲げる経費については、支出負担行為を支出命令書に兼ねこれを行うことができる。

- (1) 新たに購読しようとする場合を除き、一定の期間を画して購読する新聞、雑誌等の購読料
- (2) 図書等の追録代
- (3) 燃料費
- (4) 食糧費
- (5) 写真の焼付け及び現像料
- (6) 賄材料費
- (7) 光熱水費及び通信運搬費
- (8) 自動車損害賠償責任保険料、自動車損害共済保険料及び建物総合損害共済保険料
- (9) タクシー借上料
- (10) テレビ受信料

- (11) 扶助費的な負担金
- (12) 単価契約によるコピー代
- (13) 前各号に掲げるものを除くほか、支出負担行為の額が2万円未満の需用費、役務費及び原材料費
- (14) 次条の規定による支出負担行為として整理する時期が支出決定のときである経費

(支出負担行為の整理区分)

第24条 支出負担行為として整理する時期、支出負担行為の範囲及び支出負担に必要な主な書類は、別表第2に定める区分によるものとする。

- 2 前項の別表第2に定める経費に係る支出負担行為であっても別表第3に定める経費に係る支出負担行為に該当するものについては、前項の規定にかかわらず、別表第3に定める区分によるものとする。

## 生駒市公文書適正化検討委員会設置要綱

### (設置)

第1条 本市の事務事業の実施に関して市職員により適正に文書が作成されることに資するため、生駒市公文書適正化検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

### (所掌事項)

第2条 委員会は、前条の目的を達成するため、次に掲げる事項について検討し、市長に提言する。

(1) 事務事業の実施に関し必要となる文書の作成の時期に関すること。

(2) その他市長が必要と認める事項

### (委員)

第3条 委員会の委員は、6人とする。

2 委員は、次のとおりとする。

(1) 学識経験者のうちから市長が依頼した者

(2) 企画財政部長、建設部長及び水道局長

### (委員長)

第4条 委員会に委員長を置く。

2 委員長は、委員の互選により定める。

3 委員長は、委員会の会議を主宰する。

### (会議)

第5条 委員会の会議は、委員長が必要に応じて招集する。

2 委員長は、必要に応じて関係者の会議への出席を求めることができる。

### (庶務)

第6条 委員会の庶務は、総務課文書法制係において行う。

### (委任)

第7条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が会議に諮って定める。

### 附 則

1 この要綱は、平成20年10月14日から施行する。

2 委員会の設置期間は、平成21年1月31日までとする。

生駒市公文書適正化検討委員会の会議の経過

年 月 日	会 議 の 経 過
平成 2 0 年 1 0 月 1 4 日	○ 生駒市公文書適正化検討委員会の設置
同上	○ 第 1 回生駒市公文書適正化検討委員会 ・ 委員長の選出 ・ 経緯と取り組みについて
平成 2 0 年 1 1 月 1 1 日	○ 現状と課題に対する意見交換
平成 2 0 年 1 2 月 1 8 日	○ 提言書（案）概要について検討
平成 2 1 年 1 月 2 3 日	○ 提言書のとりまとめ
同上	○ 提言書の提出

生駒市公文書適正化検討委員会委員名簿

(順不同・敬称略)

	氏 名	役 職
委員長	まつやま はるゆき 松山 治幸	公認会計士
委 員	さかぐち とくお 阪口 徳雄	弁護士（大阪弁護士会所属）
委 員	つかだ ともし 塚田 朋子	弁護士（大阪弁護士会所属）
委 員	な かつた よしあき 中田 好昭	企画財政部長
委 員	まつもと やすよし 松本 安嘉	建設部長
委 員	ふるかわ ふみお 古川 文男	水道局長