

## 平成26年度公文書講演会講演録

### 「公文書は誰のもの？公文書管理制度と歴史研究、民主主義」

瀬畑 源十



平成26年11月22日 於：沖縄県公文書館講堂

#### 資料探しのための公文書開示請求から

ただいまご紹介にあずかりました瀬畑源と申します。

今日は公文書の話です。国の話から始めて、最終的に沖縄県の話に向けていきたいと思います。公文書を歴史資料として残す、という話をすると、「マニアックな歴史研究者」とか「郷土史家」の問題でしょうと思われるがちです。ですが、公文書をきちんと作らせてきちんと残すということは、歴史研究のためだけではなく、いま生きている人にとって、それはどのような意味があるのか。そこを話していこうと思っています。

自己紹介をしますと、専門は歴史で、戦後の象徴天皇制の形成や定着の過程を研究しています。特に最近研究しているのは、昭和天皇の戦後巡幸といわれるものです。敗戦直後から、沖縄県を除く全ての都道府県に昭和天皇が足を運んでいます。それを当時の地方の人達



瀬畑源氏

は、どのように衣替えをした天皇を受けとめていったのかということの研究をしています。沖縄県は唯一、戦後昭和天皇が行けなかった場所です。沖縄県の場合は逆に、来なかったという意味合いが大きいということでもあります。

最初は、いまの天皇の子ども時代の研究をしていました。いまの天皇は戦争が終わった頃は小学校6年生でした。ですから、まさしく子どもの頃に体制の変化という波をかぶった方で、彼がどんな教育を受けていったのかなどをいろいろ調べていました。しかし、存命でありますので、なかなか資料は出てきません。昭和天皇の時もですが、資料というものは亡くなった後に出てくるんです。やはり存命の間は出すのがためられるということがあります。

そこで、宮内庁に行けば資料があるのではないかと思ひまして、情報公開請求をしました。そのうち、公文書管理問題に深く関わっていくようになりました。文書を請求しても出てこない。「昔のこういうことが知りたい」と請求すると、だいたい残っていないんです。最初は、宮内庁が隠蔽しているんだろうと思っていたのですが、ずっと請求を続けてみると、隠したのじゃなくて捨てたんだということがわかってきました。しかも、日常的に「要らない」から捨てるので、隠蔽するという意識も無いんですね。それに気づいてから、「いったい日本はなぜこんなことになっているんだろう」ということがすごく気になって調べ始めたということが、最終的に『公文書をつかう』（青弓社、2011年）という本を書くことにつながっていきました。

私はアメリカの占領期のことを研究していますので、アメリカの国立公文書館を何度か使ったことがあります。アメリカだと、ほんとうにいろいろなものが残っているんです。びっくりするようなもの、たとえば係官が書いたメモみたいなものも残っていることがあります。アメリカと日本の違いは気になるところでありましたので、調べてブログ（源清流清 瀬畑源ブログ <http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/>）に書いたりしています。

最近批判されている特定秘密保護法は、治安維持法の再来だと言われがちですがけれども、根本的には「公文書をどう管理するか」という問題なんですね。その問題を、公文書管理制度や歴史という視点から書いたのが、久保亨さんと一緒に出した『国家と秘密 隠される公文書』（集英社新書、2014年）です。

#### 「密約」文書 日米政府の公文書管理の違い

今日の話のイントロダクションとして、沖縄に関わる話をひとつ取り上げます。西山事件については、沖縄にお住まいの方は関心をお持ちではないかと思ひます。1971年の沖縄返還交渉の時、米軍基地を撤去した後の土地の原状回復は、アメリカ側が行うことになっていたんですが、米軍がそんな金を出したくないと渋るわけですね。その結果、日本側が別のお金を流用する形で立て替える密約を結んでいました。その情報を、当時毎日新聞の記者だった西山太吉さんが外務省の事務官を通じて手に入れて、それが日本社会党の横路孝弘衆議院議員に渡し、横路さんがそれを手に国会で当時の首相佐藤栄作を追及しました。西山さん本人はそこまでやる気はなかったようですが、文書がどこから流出したんだということが問題になりました。その後この西山事件は、女性スキャンダルという形になり、最終的に西山さん自身が貶められていくことになりました。

この時、政府は「密約は結んでいない」の一点張りで逃げたわけですね。ところが、2000年、密約を結んでいたという文書がアメリカで発見されます。アメリカで政府が作成した文書は、ほとんどの場合30年、長くても50年、75年で必ず出てきます。この発見により、西山さんが暴露したことはほんとうだったということが分かるんですね。西山さんは「アメリカ側に残っていたわけだから、当然日

本側に対になっている文書が残っているはずだ」とずっとおっしゃっていて、日本政府はその文書を出せという裁判を起こしていきます。2014年7月にその最高裁判決が出ました。原状回復費の問題ですから財務省と外務省の二つを訴えていたのですが、結果としては「財務省も外務省ともに密約文書はない。昔はあったかもしれないが、いまはないことは確定である。もしあると原告が主張するのであれば、存在する理由を原告が説明しなさい」という判決でした。省の内部で文書が残っている理由を原告の側が説明するのは無理な話ですよ。要するに、事実上最高裁のお墨付きで「密約文書は存在しない」と決められてしまった判決だったわけです。

私から見ると、おそらく外務省は嘘をついていないと思います。外務省は捨てられた経緯がわからないと主張しています。外務省の調査チームには、北岡伸一さんという安倍首相のブレーンでもある人がいます。もともと東大の先生で歴史の研究者、軍隊と政治の関係をずっと研究されていた方です。彼がリーダーとなって調査報告書を作り、既に2010年の段階で、文書が廃棄された経緯がわからないという調査結果を出していて、この説明はおそらくほんとうだろうと思います。調査当時の外相は民主党の岡田克也さんでした。岡田さんは文書管理や情報公開に対してひじょうに関心の高い政治家です。この方が徹底的に調査をさせている以上、外務省が嘘をつくことはないと思います。ですから、やっぱり西山さんたちが暴露した当時は文書はあったはずですが、最終的にどこかで無くなってしまい、いまはもう日本側には残っていないということでしょう。

#### 官僚制と公文書管理 公文書はだれのためのもの？

こういった類のことは、実は西山事件の話だけではありません。数年前に明らかになったものに、沖縄の核密約文書があります。沖縄返還の時に、有事の際は沖縄に核兵器の持ち込みを許可するということを、当時のニクソン大統領と佐藤栄作首相が取り交わした文書です。この文書の存在自体はもともと知られていました。佐藤栄作の密使をしていた若泉敬が、亡くなる前に『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』（文藝春秋、1994年）という本を書いています。その中には、最後の署名がされていない文書のコピーが写真で掲載されています。その文書が、佐藤栄作の家で見つかりました。彼が使用していた机の引き出しの中に入っていたのを、息子さんが発見したんです。この文書は国家機密文書です。そういったものを、総理大臣が勝手に持って帰って自分の家に置いていた。そもそもセキュリティの問題として明らかにおかしい。大統領と重要な文書を取り交わしたものを、自分の家に持って帰ったわけで、それ自体もひじょうに問題がある行為と言えます。しかも、文書の中には、文書は大統領府と首相官邸、つまりオフィスで保存しますという協定も入っていたにも関わらずです。

この文書は2009年に読売新聞がスクープします。この時に外務官僚は「政府で保存していないのだから、こんなものは有効ではない」と言っていました。アメリカ側は、公開しませんでした。存在は認めています。要するに、アメリカ側は当然きちんと保存している。保存していなかった日本側が、これは有効な文書ではないなんて言えるはずがありません。向こうには現物があるわけですから。つまり、有事の時に沖縄に核が持ち込まれることを、日本政府は承認しているんです。

歴史研究者からすると、公文書を政治家や官僚が家に持ち帰るとするのは「ああ、またか」という話です。むしろ、そうやって日本の公文書というのは残ってきたという歴史があります。日本の歴史学の中で、まともな公文書が残っていないことは、ずっと常識でした。公文書なんか見てもしょうがない、政治家のご遺族のところに行って文書を見せてくださいと頼み、そこで残っている文書を見る。実は日本の近現代史というのはほとんどそうやって書かれている。みなさんが教科書で習った近現代史は、ほとんど誰かの家に行って、そこで発掘してきた文書で作られているんですよ。逆に言うと、

持って帰っていないと無くなってしまふ、捨てられてしまいます。

もう一つ関連する問題として、消えた年金問題があります。国民の年金に関する納付記録は、将来いくら年金をもらえるかを証明するためのものですから、当然きちんと管理されていなければなりませんし、管理されているものと思われていました。ところがそうではなかった。実際に支払ったかどうかかわからないという人は未だに数万人いますが、きちんと記録が残っていないわけですから、最終的な解決は無理だと思います。公文書を保存し、それを公開して後世の歴史的な判断を仰ぐという発想が官僚組織の中でひじょうに薄いというのが、日本の特徴といえます。

ただ、これは担当者個人が悪いわけではないです。たまたまずさんな人が持ち帰ったという話ではありません。日本では結局、官僚制のあり方そのものに、公文書を残さないという発想が積み重なっています。その解決のために、公文書管理法という法律が3年前に作られました。ただ、実際には特定秘密保護法ができてしまったので、また公文書は残らなくなるのではないかと危惧されている状況が現在あると思います。

### 「知識（情報）は無知を永遠に支配する」

情報公開制度というのは、当然知らない人はいないと思うんですね。いま日本で情報公開条例を持っていない市町村は、もうあと数カ所しかありません。都道府県レベルは100%ありますし、国にも存在しています。情報公開制度は、政府や自治体が持っている情報、公文書の公開を要求できるという制度のことです。

これがなぜ必要か説明するために、ある言葉をご紹介します。アメリカ第4代大統領ジェームズ・マディソンが、亡くなる少し前に友人に宛てた手紙の一節で、アメリカの情報公開関係の団体の人たちが愛用している言葉です。マディソンはその手紙の中で「情報が行きわたっていない、あるいは入手する手段のない『人民の政府』なる存在は、笑劇か悲劇の序章か、あるいはその両方以外の何者でもない」と述べています。つまり情報が人々に伝わらない「人民の政府」は、はっきり言ってお笑いだという話です。さらに「知識は無知を永遠に支配する、だから自ら統治者となろうとする人々は、知識が与える力で自らを武装しなければならない」と彼は書いています。つまり、知らない人は知っている人に絶対勝てない。知っているということは、それだけ立場が上なんですね。日常生活でも自分だけが知っていて相手が知らない場合って、偉ぶることができる。「自らが統治者」つまり自分たちが有権者となる、ちゃんと自分たちが主権者である、そうなるとうとする人々は、ちゃんと自分たちで情報を得て、「自らを武装」しなければならない。自分を鍛えて政治判断ができるようにしなければならないということですね。

19世紀終わりから20世紀初めぐらいのドイツの社会学者のマックス・ウェーバーは、官僚制の研究の第一人者で、官僚制を学ぶ人は、彼の本から学びはじめると言っても過言ではありません。ウェーバー曰く「官僚というのはもともと情報を独占する本能がある」。別に悪意はなく、彼らはもともとそういうことをする人達ということですね。なぜそういうことをするのかというと、知識を独占することでほかの政治勢力よりも優位に立ち、自分たちの行いたい政策をやり易くする。「こういう政策をやります」と説明する際、向こう側にその知識がなければ、反論はとて難しくなります。特に有効な反論をするのは、難しいはずですよ。

これは、米軍基地問題等で沖縄ではよくあることではないでしょうか。向こう側が情報を出さずに、辺野古に移転することが必要だという情報をひたすら流されたら、反論することは難しいですよ。官僚は情報をできる限り抱え込むことによって、反対するための情報を与えないという本能がある、

ということウェーバーは言っています。ですので、自分たちがそれに対してチェックをして、反論していくためには、その情報をこちら側が入手しなければなりません。つまり、「自らがその政治的判断をおこなうための『知識』を入手して、『分析』できる力を持つことが重要」だということですね。これが、マディソンが言っていることです。要するに、官僚や政治家の側だけが情報を持っていて、市民の側が持っていないという状況を是正するために、情報公開制度は必要なんです。これを使って、どんどん向こうから情報を出させる。もしくは自発的に向こうが出すような制度を作り上げるために必要なのです。

### 公文書が捨てられてしまう理由

日本は情報公開法ができるのが遅かった国です。施行は2001年でした。アメリカでこれに相当する情報自由法という法律が作られたのは1966年ですから、35年遅れていますね。情報公開法ができたことによって、行政機関や独立行政法人などが持つ文書の開示を国民の側が求めることができるようになりました。情報公開法以前は、国民の側、市民の側に公文書を見せてくれというのは、あくまでもお願いでしかない。権利ではないから「お願いしますから見せてください」と官僚に頼んでいるわけですね。官僚の側が「見せてやるよ」と言うと、見ることができる。「それは見せられない」と言うと、見ることができない。

ところが、情報公開法によって出すのが義務になりました。もし出せないならその理由をきちんと説明しなさい、と立場が変わるわけですね。ただ、情報公開法のポイントは、あくまでも文書の開示請求であって情報に対する請求ではないんです。「こういう情報が知りたいんです」と言ってきた時に、その文書が作られていなかったら「文書はありません」でおしまいです。ですから、文書が存在しなかったら「不存在」として開示しなくていい。情報公開法ができた年からよく噂されていることの一つは捨ててしまう、あとは「作らない」ことです。あえて文書を作らない。また、「私的メモ」もよく使われます。個人的にメモただけであって公文書ではないと。特定秘密保護法を作る時にもやっていました。「これは組織としての会議ではないから文書は作らない」と言って公文書にしない。開示を求められても「ありません」とかわすことができる。それが実はいま問題になっています。

日本の官僚は、明治時代から自分たちの仕事に都合が良いように文書を管理し続けてきたという歴史があります。もともと大日本帝国憲法下では、官僚は天皇のためにいるものですから、天皇に対してしか責任がないのです。国民に対する説明責任という発想を持ち合わせていません。戦争が終わった後、日本国憲法の中にも明記されていますが、公務員は国民に奉仕する存在になりました。しかしながら、官僚制そのものは温存されます。アメリカが日本を支配するために、官僚制を残して利用したためです。その結果として、国民に対して説明をするために文書を作るとか、そのために文書を残す発想というものがなくなりました。

基本的に、それぞれの省が自分たちのやり方で文書を管理していました。戦前の帝国憲法はすべての省が天皇と直結していますので、究極の縦割り組織ですよ。ですから、省内でどのように文書を管理するかは、全てその省で考えなさいというのが、戦前の制度です。会社勤めをされている方はよくわかると思いますが、文書というのは放っておけばたくさん積みあがってきますよね。そうすると、どこかでそれを整理しないといけなくなり、その結果捨てるわけです。そこで、勝手に捨てていいと言われてどうなるか。普通考えるのは、いまの仕事に必要なものは残す、いまの仕事にいらぬものは捨てるという発想になるわけです。

ですから、自分たちのやっていることを、30年、50年後に検証するために残す、そういった発想は

日本の官僚制の中ではひじょうに薄い。仕事をやっている人が、30年前の文書を目の前に置かれて、「これ保存期間が切れるんですが、捨てますか、残しますか」と聞かれると、「いまの俺には必要ないや」という感じで、悪意なく捨てるんです。本来は、公務員として国民に対する責任を負っているわけですから、重要なものは残して、国立公文書館という公文書を永久に保存する機関が存在しますが、そこに渡さないといけません。しかし、渡さずに「これは別にいらない」と捨てるんですね。

外務省は実は日本でいちばん公文書管理に力を入れてきたところですよ。外務省は、交渉の途中経過を残さないと外交で何をやっているのかわからなくなります。ですから、外務省は実は記録を残す省庁です。経済産業省は割と捨てます。私の知り合いの経済史の先生が、経済産業省から自分たちの歴史を書いて欲しいと依頼されたらしいんですね。いろいろなものが見られるかもしれないといって、研究者を大量に集め、「こういう文書が多分あるはずだから、見せてくれ」と言ったら、「ない」「そんなもの捨てましたよ」と言われて、本当に残ってないんだと言います。歴史を書いてと言われているのに、歴史を書くためのものが残っていないという状況。ではどうやって書いたかと言うと、昔のOBを探してきてひたすらインタビューしたんです。そうしないと何が起きたのか全然わからないんですね。

途中過程を残さないといけないというのは、外務省と宮内庁といった過程自体を知る必要があるところを除くと、ひたすら捨てる、それが当たり前に行われてきたというのが日本の歴史なんですね。

#### 公文書管理法が目指したもの

本来、情報公開制度を機能させるためには、文書がきちんと作られていないとダメです。欲しい情報がちゃんと文書として残っていなければ、いくら文書を請求しても出てこないんですね。ですから、まずは作ってください、それを管理をしてください、勝手に捨てずに保存をしてください、最終的に保存期間が終わった時には、重要なものは国立公文書館へ、要するに永久に保存して公開するような機関に移管するというのが重要なことなんです。ところが日本の場合、特に作成や保存が軽視されていて、必要がないから保存しないとか、捨てるとか、国民から請求されるのが嫌だから作らない、というそういった発想が続いていた国なんですね。これはさすがにまずいだろう、それを作らせる、管理する、保存するためには、法律を作らないとだめだ、ということでできたのが、公文書管理法という法律です。

公文書管理法を作ったのは、福田康夫さんです。1年間しか総理大臣をやっていませんが、私からすると福田さんは神みみたいな存在で、ものすごく頑張ってくれた人です。ちょうど消えた年金問題の話がありましたから、解決のためにはこういった法律が必要だという説明を福田さんはしたんですね。解決のためならばということで、結局他の党もそんなに反対はしませんでした。自民党の中でも受け入れられたということがあり、公文書管理法は制定されていきます。

「公文書管理法と情報公開法は車の両輪」とよく言われます。片方がないと脱輪するんです。情報公開法が大事だということを理解している人は、おそらく多いと思うんですが、実は情報公開法を機能させるためには、公文書がきちんと管理されているという片方の輪がないといけない。あくまでも両方ともあって初めてこの制度とはうまく回るんです。

では、公文書管理法はどんな法律なのか。公文書管理法ができたのは2009年です。当時、福田さんはもう総理大臣を辞めていて、麻生太郎さんが総理大臣の時です。ねじれ国会だったということもあり、かつ、福田さんがやろうとしていたということと、民主党の側がもともと乗り気であったということもあり、修正されて2011年4月に施行されました。ということは、日本は、公文書を管理する法

的な制度というものを、明治以来百数十年間持っていなかった国です。普通は先に公文書管理の法律ができるものです。アメリカはもっと前にできていますが、日本の場合、それが後になってくるんですね。この法律の一番の中心は「文書のライフサイクルを一元的に管理する」と言われます。つまり、文書をきちんと作らなければいけない。それを保存し、最終的に国立公文書館という永久に保存する機関に移管するか廃棄するかを決めます。そして、国立公文書館に残されたものは、請求すれば見られるようにすることを決めた法律です。

公文書管理法の第1条には、なかなか味わい深いことが書いてあります。

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。

この中には、「行政が適正かつ効率的に運営されるように」と書かれています。日本は公文書の管理がずさんで、役所に入ると、机の上に書類がガンと積んであるのはおかしいだろうということです。そもそも整理できていないというところに問題があり、作成する、管理するというレベルではなく、個人がかかえこみその担当者しかわかりませんという、そういう世界が問題なのです。個人で抱え込まずにキャビネットに入れて全員で共有できるような文書管理の仕方をいろいろ定めましょうと。行政の側もこれを使うことによって、もっと効率的に仕事しましょう、ということですね。

きちんと文書を管理していれば「去年やった時の文書が見つからない」として、一から全部文書を作り直す必要がなくなります。1年前の文書をすぐに引き出して、それを使えばいいわけです。今は担当者が代わってしまうと誰もできなくなったりします。公務員だけでなく会社でも「担当者がいないのでよくわかりません」という回答もよくあることだと思います。私も同じような立場だったらどうなんだろうと思わなくもないんですが、もう一つ注目したいのは、「将来の国民に対する説明責任」ということです。歴史研究者のためだけということでもないし、いまの人に説明する責務もあるし、後々の世代の人達に何をやってたのかわかるように残しなさいということですよ。これは、民主主義のために当然必要で、かつ、行政自身のためにも必要です。どうだったのかと検証することを目的として公文書管理法は作られたんです。

#### 政策決定過程がわかる文書を作る「義務」

具体的に公文書管理法はどんな法律かという、たとえば、政策決定過程がわかる文書を作らなければいけないという義務があります。残っている文書の多くは結果なんですね。最後の決裁文書だけが残っていて、その途中で何をやったかというのは残らない。歴史研究者にしる、情報公開請求をしようにする人にしる、一番欲しい情報は、結果ではないんですね。結果は新聞に出ていたり、官報に掲載されていたりする。なぜそのように決めたのかということを知りたいわけですよ。

でも、その過程の文書は、いままでだとやはり残りにくい。官僚側からすると、一度決まったことに基づいて政策をやる、決まったものに従って行政は動くので、「決まるまでの過程」というのはそれほど重要ではありません。だから使い終わったら捨てる、別にそれは悪意があるわけではなくて、

要らないから捨てる。ですけれども、今回のこの公文書管理法では、「どういったふうに決まったかというのが、ちゃんとわかるように文書を作らなければならない」という義務が入りました。

2012年の初め頃、原子力災害対策本部が議事録を作っていなかったということが明るみに出ました。「会議の議事録を作っていないのは何なんだ、これは文書作成義務に入っているだろう」と当然追及をされました。当時の官僚たちの答弁では「議事録を作成する義務があるなんて全然知らなかった」と堂々と言っています。しかし、公文書管理法違反だと厳しく追及されました。特定秘密保護法の時も、途中過程が分かる文書を請求すると「それは私的なメモですから作っていません」と、ごまかそうとしたケースもありました。

ただ、かなり文書は出てくるようにはなりました。実際、私的メモと言っていたけれども、追求されて逃げ切れなくて「私的メモ」と上に書いてある公文書が出てきたことがあります。「これは私的メモだから、将来捨てる」というふうなことを上に書いてある「公文書」が開示されることがあるんですよ。やはり、途中の過程がわかる文書を作らなければいけないと規定された以上、あるはずだと追及されて逃げ切れなくなっていることもあるので、作成義務を入れた意味があったと思います。

### 特定秘密保護法と公文書管理法

もう一つ重要なのは「捨てる」ということに関してです。現在、日本の公文書のうち、保存期間が満了したときにどれくらい残されるかと言うとおよそ1%です。日本の場合約9割を捨てて、9%が延長してそのまま持ち続ける。1%が国立公文書館に渡されるというふうになっています。だから、9割は捨てられています。いちばん多いフランスでも2割くらいしか残さないといわれていますし、アメリカだと5%くらいです。日常的に発生するルーティーンワークに関する文書のような永久に残す必要がないだろうというものは捨てて良いわけですが、公文書管理法ができる以前は、捨てるかどうかの判断は大臣の権限です。つまり各省庁の大臣が判子を押したら、全部捨てられるんですよ。典型的なのは防衛省で、秘密保護法の時に、防衛秘密の話があったと思いますけれども、捨てたいから全部捨てるということが行われていました。公文書管理法ができたことによって、廃棄に際しては内閣総理大臣の承認が必要であり、最後にもう一つチェックが外部から入る、ということになっています。

実際の審査は、内閣府の公文書管理課の職員と、国立公文書館の職員が補助のような形で、相談役で入っているようです。ただ、内閣府の公文書管理課でこれを担当しているのは4人です。1年間で来る文書の量は、200万です。200万を4人でチェックするなんて無理ですよ。だからかなり厳しい状況があるんですね。特定秘密だった文書を最後に捨てるか捨てないかを決めるのも、それでチェックするんですよ。ですから、200万件の中に特定秘密が紛れ込んでいて「はい4人でチェックしてください」なんて、かなり厳しいですよ。安倍首相が「歴史的に重要なものは残るから、大丈夫だから」と言っているけれど、チェックする体制は心許ないです。それでも、外部からチェックを受けるということでもありますので、以前に比べれば多少のストッパーにはなっているだろうと思います。

また、文書管理に問題が生じた場合は、実地調査をすることができます。内閣府の公文書管理課職員を派遣して、中を調べさせることが可能です。あとは国立公文書館に移管された文書の利用方法が統一化されました。行政機関の公文書は原則国立公文書館に渡されているのですが、外務省は外交史料館、宮内省は宮内公文書館という別の公文書館があるんですね。そのルールを統一化することです。

公文書管理法は、不十分な点がある法律ですが、いままで何もこういったものがなかったわけで、

統一的なルールができたということは大きいです。ですので、今後「何でこの文書がないんだ」という事件が起きるたびに文書の作成義務に違反していると追及されることになります。この条文がなかった時代は「ないから」で終わっていたわけですよ。それで済んでいたわけですね、官僚側の説明というのは。けれども、いまは「作っていなかったらおかしいだろう」と追及されますので、ある程度の縛りにはなっているだろうと思います。ですので、統一的なルールというのができたということは大きかったと思います。

ただ、明治以来、要らないものは捨てるでやっていたことを「きちんとやってください」と改革するのは、そんなに簡単な話ではないと思います。それまで口頭でやっていたものを「記録に残しなさい」と言われた時に、わざわざ作ろうとする人はどこまでいるか、ということですよ。日本の官僚は優秀な人達ですから、義務化されていけば、最終的にはやるようになると思いますが、意識の問題ですので、根付くには最低でも10年はかかるのではないかと私は見えています。この法律がやっとできて、これでちゃんと公文書が残るようになりそうかな、と思ったところで特定秘密保護法がやってきたわけですね。

述べてきたように、国は文書管理ができていなくて、よく文書が流出します。そこで特定秘密保護法を作りましたというのが政府の言い分ですが、本来ならば管理をもっと厳密にすればいいだけの話です。秘密保護制度というものは、残念だけれど必要悪であって、全く不要だとは私は思っていません。それならば、秘密にするものは絞りに絞って、そこだけは絶対に保護するということがならば、まだわからなくはないです。ところが、特定秘密保護法というのは、結局、文書管理があまりうまくできていないから、とりあえず全部に上からバサッと漏洩への罰則の網をかけたんですよ。それで本当に管理できるのか、というのが私の中にはあります。

特定秘密保護法の施行後は、過失による流出が、多分起きると思いますよ。意図的に北朝鮮に流すということはあまり起きないと思っています。むしろ過失で特定秘密を流してしまいました、誰かに拾われましたとか、そういったことが起きるんじゃないかと思っています。また、文書が意図的に隠されたり、消されたりすることへの懸念は、どうしても拭えませんが、それをさせないための仕組みができているかと言うと、正直言ってできていないと思いますので、果たしてうまくいくのかという問題はあろうかと思っています。

#### 公文書管理は政治参加の基本のインフラ

さて、地方の話にいきましょう。地方公共団体において「公文書は誰のものか」と言ったら、当然そこに住んでいる住民のものであって、地方公務員だけのものではないわけです。では、情報公開制度とは何かと言うと、住民が政治に参加するために必要な情報を入手する、つまり、役所任せではなく、住民が政治に加わっていくための基本インフラなんですね。こういうことは、国レベルよりも、市町村レベルのほうがむしろ切実な問題としてあるはずですよ。自分の地域で起きていることの情報役所の側が提供して行って、住民をそこに巻き込ませるといった形ですね。住民説明会もこういったものの一環です。それにプラスして、公文書館制度が最終的には必要だろうと思います。これは、住民が行政を検証するために、歴史的に重要な公文書を保存する、公開するための設備です。沖縄県公文書館もそうですね。沖縄県公文書館が沖縄県の公文書を保存して、みなさんに公開して見ることが出来る環境を作ることは、当然必要なわけです。

先ほども言ったように、行政にとって必要か否かという選別をすると、だいたいにおいて要らないから捨てるという話になります。歴史的に価値があるかどうかということ、なかなか現場の人では

分からないところがあるんですね。ですので、選別をするための専門家が必要だったりするわけです。沖縄県公文書館は、そういった専門家が配置されている所です。

地方行政を歴史的に検証することにどういう意味合いがあるのか。これは別に過去を暴露するという話ではないんですね。行政が過去にやったことはどういう問題があったのか、どういった良い点があったのかということを考えて、いまの行政にどう生かしていくか、そういうためのものでもある。また、その地域の歴史というものを捉え直すことによって、いったい自分たちの生活はどうあるべきなのか、どうあろうとするのか考えるためのものでもあるんです。最近アーカイブズ関係の方が「歴史的な公文書というのは地域の歴史遺産となるんだ」というようなことを言います。もちろん、公文書のみ、ということではないです。ただ、公文書というのはその地域の一番基本的な情報、データが全て載っている。その地域とはどういう地域であったのか、どういう歴史的な背景を持っているのかを理解するために、公文書は重要な遺産なんですね。ですから、公文書がきちんと残るということは、意味のあることだと思います。

### 沖縄県公文書館の設立と使命

では沖縄県の公文書はどうなっているのでしょうか。もともと沖縄県の公文書は、戦前のものはほとんどがなくなっていると言われています。琉球王朝が持っていた文書は、琉球処分の際に東京に持っていかれて、多くが関東大震災で燃えてなくなっています。沖縄県庁が持っていたものは沖縄戦で燃えてなくなりました。他の歴史的資料や建物、民間の方たちが持っていたような資料、県だけじゃなく市町村レベルでも、建物も含めたありとあらゆる物が焼き尽くされました。そういった中で、沖縄県はどうやって自分たちの歴史を紡いでいこうとしたのか。当然それは、資料を新たに集めるしかないということだったわけです。

1954年ぐらいから次第に集め始めて1967年には琉球政府立沖縄史料編集所を作ります。『沖縄県史』を書くためにいろいろな資料を集めていきました。たとえば、昔沖縄県庁に勤めていた内務官僚がたまたま持ち帰っていて残っていたものなどをかき集めました。

沖縄県の公文書で最も大きな問題となったのは、日本復帰以前の琉球政府文書です。日本に復帰する前の琉球政府は、独立した形で政府を運営していました。沖縄県となる時、それまで琉球政府として作っていた文書がたくさんあったわけですね。復帰後に放っておくと捨てられてしまう可能性があったわけです。「もういらないよ」という話になってしまう。ただ、当時の沖縄史料編集所や、それ以外にも「この文書は重要なんじゃないか」ということに気づいた方がおられたんですね。これはアメリカによる統治という歴史的に特異な事例であって、文書を系統的に残すことが沖縄のためでもあるし、日本のためでもあるし、世界のためでもあるだろうと。

そこで、編集所が文書を系統的に残すべきと主張し、それを琉球政府の側も受け止めました。そこで、復帰前に文書管理規程などを改定していった、各部局が廃棄すると決めた文書のうち、行政又は県史編纂の資料として活用することが適当とするものを、編集所が引き受けることを可能にしました。残りの琉球政府の文書は、沖縄県に引き継ぐことにするわけですね。

最終的には、復帰の時に、不要な文書は旭町の文書管理保存所に入れておけという話になります。ただ、問題は「入れただけ」だったのですね。当時の記録を見ていると、持ってきたものをひたすら投げ込んだらしく、ダンボールが壊れていようが穴が開いてようが投げ込んだと言われています。しかも、沖縄は高温多湿ですので、放っておくとカビが生えてしまう。倉庫の中に入れても、ちゃんと管理して風通しを良くするという発想がないと当然カビる、そういう状況に一時期なっていたようで

す。かつ、編集所が要望していた歴史資料館が作られなかったということもあって、倉庫に置き去りになりました。

ただし、放っておく訳にもいかないので、民間に委託するという形で整理することになり、沖縄マイクロセンターに業務委託されます。渡口善明さんが、実際にどうやって整理をしたかということを書いた『琉政文書と十七年』（私家版、1995年）という回想記で書いていて、とても面白いです。文書を保管していた倉庫が低地にあるので、河が氾濫して下のほうが浸水したという話があったり、作業場所がとにかく暑くて大変だったという話とか、いろいろと苦労をされたようです。『朝日新聞』が1982年9月6日朝刊で、集中豪雨で床下浸水して文書が水浸しになったという報告を大きな記事にしています。もっとちゃんと沖縄県庁は金をかけるべきなんじゃないかということを書いた記事です。琉球政府文書は重要だろうと思われるけれども、なかなか県庁が金を出して整理しようという気配が無かったようです。

この流れが大きく変わってくるのが大田昌秀元知事です。大田さんはみなさんもお存知だと思いますが、もともとはメディア社会学の先生です。ご本人が沖縄戦に関わっていて、沖縄の歴史についてたくさんの本を書かれました。そのため、歴史に関心があった方です。かつ、たまたま公文書館を作るための設置基準となる、公文書館法という法律が1987年にできたので、これに則って県の公文書館を作りましょうということで、この建物が建てられたのが1995年です。

#### 沖縄県公文書館の所蔵資料

沖縄県公文書館には何が入っているのかというと、先ほど言った琉球政府の文書が約15万薄冊入っています。そして沖縄県庁からの文書も受け入れています。沖縄県庁で保存期間が満了した文書の多くは公文書館に持ち込まれています。公文書館に来てから、捨てるものや残すものを決めて最終的に公開されるという形になっているようです。それ以外にも、国立国会図書館と提携して、琉球列島米国民政府（USCAR）の文書をアメリカの国立公文書館から、コピーして持って帰ってきたというものがあります。

それ以外にもいろいろなものが公開されていて、歴史研究者の中で話題になるのが、沖縄戦の証言記録です。宮城聡さんという方が持っていた録音テープです。1960年代から1970年代に『沖縄県史』を作った時に集められたものです。当時の文章によると、沖縄戦については、陸軍や海軍の軍人などが書いているのがほとんどであり、戦場で過酷な体験をした人々の声が反映されていないことに不満があったそうです。沖縄は、軍だけではなく、住民が巻き込まれて戦争をしていた。そこで、個々人の記録を集めて、その一人一人がどういった沖縄戦を体験したのかということを書くべきではないか、という方針を立てます（安仁屋政昭「総説」『沖縄県史』第10巻、沖縄戦記録2、沖縄県教育委員会、1974年）。『沖縄県史』の「沖縄戦記録」は2段組かつ分厚いものが2冊あります。離島も含まれています。

この時に、宮城聡さんをはじめとする何人かのグループが、沖縄各地の人達に話を聞きに行くんですね。戦争の時にどうだったかと。この録音テープが残っていて、この公文書館で受け入れている。著作権の問題がありますので、遺族の許可が取れたものから公開していると伺っています。こういった民間の人達の戦争体験記録を作っていた沖縄県の事例は、かなり大きな事例です。この後に、「空襲を記録する会」が全国的にでき上がっていきます。要するに庶民の戦争体験ですね。沖縄はそのさきがけになったものだと歴史的评价を受けています。

それ以外にも、沖縄の政治や経済、文化に関わった人の個人資料などもあります。先ほど私が閲覧

したのは、屋良朝苗さんの日記です。屋良さんは最初の沖縄県知事で、最後の琉球政府行政主席ですね。日記の原本は読谷村にあるそうですが、複製を沖縄県公文書館で見ることができます。私は天皇制研究者ですので、いまの天皇がひめゆりの塔で火炎瓶を投げられた時の屋良さんの日記を見ました。やはりすごく切羽詰った書き方をしていますね。はらはらしてすごく気を遣われていたことがわかります。皇太子来沖に対する反対運動があったので、労働組合、県教組、自治労などをひたすら説得したという話も載っていましたね。

また、これもあるのか、と思ったのは、1フィート運動の会が収集したフィルムですね。アメリカの国立公文書館が持っていた沖縄戦の映像記録を、沖縄県の住民で1フィートずつ買おうと募金を集めて、それを買い集める運動をやっていた。そのフィルムが公文書館に寄贈されています。公文書だけではなく、歴史を豊かに書いていくための資料がいろいろと収集されています。

### 公文書管理条例の必要性

歴史の話からいまの話にもっていこうと思います。現在、沖縄県庁で作られた文書の保存期間は最長で20年ですので、基本的にはそこまで経過してかつ必要なものに関しては、公文書館に渡されています。公文書館では、移管する必要のないもの、つまり収集対象でないものは最初から部局に提示しているそうですが、持ち込まれたものを最終的に捨てるか残すかということ公文書館で決めています。整理がやや追いついていないという状況があるようです。どこの県でも同じようなことは起きませんが、元の部局が文書を抱え込んでなかなか渡さない、保存期間が切れても延長し続けて持ち続けるケースがあるようです。また、文書を行政文書としてきちんと作っていないということもあるようです。

だいたい地方で講演するときは、「公文書管理条例」を作るべきではないかということ私は必ず最後に言っています。先ほども言ったように「公文書管理法と情報公開法は車の両輪」なんですね。地方公共団体の条例レベルでいくと、情報公開条例が存在するというのはほぼ100%です。けれども、公文書管理条例は少ない。公文書管理法ができたときは、まだ3つ（大阪市、北海道ニセコ町、熊本県宇土市）しかありませんでした。

ですが、公文書管理法ができてから次第に増えています。札幌市や相模原市、県でも島根県や熊本県など、各地で作られるようになりました。公文書管理法第34条には、努力規定という形で「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して施策を策定し、及びこれを実施するように努めなければならない」という一文が入っています。ただ、努力規定であるということと、適切な管理に対する施策であればいいので、条例を作ることが義務化されているわけではありません。ですから「私のところはちゃんとやってるよ」と考えているところは、何も動かないわけです。

公文書管理条例はなぜ作る必要があるのでしょうか。多くの地方公共団体で公文書の管理はどうやって行われているのかというと、文書管理規程です。沖縄県の場合は、文書管理規程と文書編集保存規程の2本立てになっています。文書管理規程は要するに内部規程で、県民に対して責任を持って文書管理をしている訳ではないんです。あくまでも自分たちの内部で管理をするための仕組みしか存在していない。県民に対して情報を公開する義務は負っているけれども、公文書を管理しなければならないという義務は負っていない。これをやはり「住民に対する責務」なんだと、文書を作って管理して公開すること、残すということ。そういったことを、住民に対する責任だと位置づける必要があると思うんですね。そのためにこそ条例化する。つまり、県であれば、県民の代表者である県議会が条例

を作るべきであると思います。住民のための条例であって、みなさんが住民自治を行うためには、ただ単に情報を公開させるだけではだめで、文書作成、管理、保存、公開の仕組みが重要です。

いまのところ公文書管理条例を作ったところは、ほとんどが上から作っています。たまたま知事が理解のある人で、「作ろう」と言ってできたというケースであり、住民側が要求して作ったということはほとんどありません。本来ならば、住民側が「きちんと文書を作って、それを私達に公開をする。そして、われわれを自治に参加させてくれ」という意思表示のためにも、公文書管理条例は必要だと思っています。情報公開条例が必要なのはすぐにわかっていただけるんですけども、そのためには公文書管理が重要だと言うと、首をひねられるケースがひじょうに多いです。草の根の民主主義のためには、こういったインフラは必要だと思います。

最後になりますが、公文書管理というのは、最終的に重要なものを後世の人に残していくということ、沖縄の歴史に対する責任として残すことのために必要なのだと思います。仲井眞弘多知事はきちんと文書を残すべきですね。知事は辞める時に文書を自分たちの家に持って帰って、県庁に残していないようです。本来、知事が決めたことは後ろめたい話ではないはずですが、仲井眞さんだって、普天間飛行場の辺野古移転を決めるのは彼なりの論理があるはずですが、だからこそ、彼はそれを公文書に記録して残しておくべきなんですよ。いまは総スキャンかもしれませんが、支持なさる方もいると思いますし、30年、50年経ったら評価が変わるかもしれません。

文書を残したとしても、いまは政治的にセンシティブな問題なので出せないかもしれませんが、30年、50年経った時に、彼がそういう決断をしたというのはどういう意味があったのか、なぜそういうことを彼はやろうとしたのか、検証を受けるべきだと思うし、それは仲井眞さん本人のためでもあると思うんですね。公文書としてきちんと残していくことは、ただ、住民に残させられるとか、自分がやったことが暴かれるということではなく、自分自身が行った行政の証でもあるんです。そのために残していくという発想も必要だと思います。どうもありがとうございました。