

# 公文書の受入/引渡について：非組織的現場論と省察

富永 一也 †

- 1 はじめに：川の上下の風景（課題設定にかえて）
- 2 受入/引渡の対象と根拠、および共同事業としての受入/引渡
  - 2-1 対象となる沖縄県の機関
  - 2-2 受入/引渡の根拠
  - 2-3 「営業」とコミュニケーション
- 3 事例
  - 3-1 教育庁の事例
    - 3-1-1 課題につきあたる
    - 3-1-2 解決策の検討
    - 3-1-3 教育庁の事例はその後の引渡しにモデルを提供した
  - 3-2 他の事例：教育庁モデルの「バリエーション」
    - 3-2-1 沖縄県企業局の事例
    - 3-2-2 支庁の事例
      - 3-2-2-1 宮古支庁
      - 3-2-2-2 八重山支庁
      - 3-2-2-3 その後の支庁調査：テーマの変遷
    - 3-2-3 その他の事例（各種行政委員会、公営企業、病院事業局、議会）
    - 3-2-4 その他の事例（出先機関等、知事部局各課保管文書）
- 4 省察
  - 4-1 「行動指針」 1～27
  - 4-2 コスト/リスクバランス：記録管理と公文書館事業の境目
    - 4-2-1 公文書館領域におけるコストと「評価選別」
    - 4-2-2 「ダウト・ゲーム」と「感想戦」
  - 4-3 公文書館の考古学：千年後に向けて公文書等を残すロジック
- 5 おわりに

## 1 はじめに：川の上下の風景（課題設定にかえて）

筆者は、平成18年度から沖縄県公文書の受入（引渡）を担当している。記録の「ライフサイクル」<sup>1</sup>でいえば、現用～半現用の文書が非現用となる境目の段階に関わっている。文書の流れを川に例えると、受入（引渡）担当の業務は、上流と下流の接点にあって、文書がスムーズに川下（公文書館）に

---

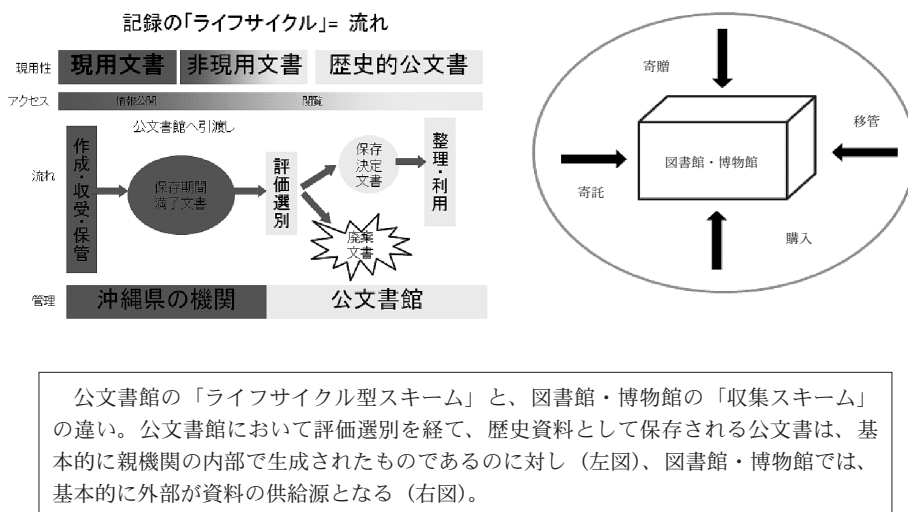
†財団法人 沖縄県文化振興会 公文書主任専門員

<sup>1</sup>「記録のライフサイクル」とは、組織において作成/収受された文書が以下の各段階を経ていく一連のプロセスを指す。すなわち、その所管課によって頻繁に参照される段階（現用段階）、次にそれほど頻繁に参照はされないが、継続して保管が必要（法令上の規定や監査への対応上の必要性を含む）な段階（半現用段階—この段階においては、一般

流れるよう水先案内をする仕事であると考えている。

この業務は、沖縄県公文書館の設置及び管理に関する条例において「収集」と呼ばれているものの一部であるが、本稿では「受入/引渡」、あるいは単に「受入れ」、あるいは「引渡し」と称することにする。「収集」という語を避ける理由は、「収集」が持つ「外部に存在するものを集めてくる」という語感にある。すなわち、公文書の作成/收受に始まり、現用文書段階における保管、そして保存期間満了とともに非現用となった文書の公文書館への引渡しから評価選別に至る、一連の段階を組み込んだ公文書の「ライフサイクル型スキーム」が、「収集」という呼称では一般に想起されにくいいためである。とはいえ、沖縄県公文書館は沖縄県の公文書以外に「地域資料」や「沖縄関係資料」についても対象にしており、それらのように寄贈や寄託を通じて外部から獲得する資料については、「受入/引渡」という語を適用するのは適切でない。したがって、公文書とそれ以外の資料を含めたトータルな資料獲得について、「収集」という語で代表させるには確かに理由がある<sup>2</sup>。

公文書に限って言えば、そもそも公文書館法の趣旨は、公文書が現用として保存されるべき理由や根拠を失ったとしても一律に廃棄したりせず、中でも歴史資料として重要なものについては「保存」すべし、というものであり、それは作成/收受に始まる公文書の一連の流れの最終端に新たな段階を設けるものである<sup>3</sup>。これは組織内部でスキームが完結するという意味で、外部から内部へと資料を取り込む図書館・博物館的な「収集」のイメージとは明らかに異なっている（下図参照）。



的に文書主管課の書庫で集中管理される一)、そして記録管理上の保存期間が満了した上で、所管課においても継続保管の用無し、と判断された非現用段階がそれである。非現用段階に至った文書は、評価選別を経て歴史資料として公文書館で保存されるものと、廃棄されるものに分かれる。

<sup>2</sup> 「収集」(= COLLECT)は、図書館の蔵書や博物館の収蔵物、あるいは公文書館であれば私文書の受贈においてこそ、よくその内容を表現する用語である。実際、図書館法及び博物館法では「収集」という語が用いられている。図書館法(昭和25年法律第118号)によれば、図書館とは「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保有して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」としている(第2条)。博物館法(昭和26年法律第285号)も同様に「この法律において「博物館」とは、歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管(育成を含む。以下同じ。)し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し」云々と言っている(第2条)。一方、公文書館法(昭和62年法律第115号)においては「収集」という語は用いられていない。

<sup>3</sup> 公文書館法において、公文書館とは「歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともにこれに関連する調査研究を行うことを目的とする施設」(第4条)とされている。同法第2条は、「公文書等」の定義として、「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録(現用のものを除く)をいう。」としており、つまりは、公文書館の役割は、ライフサイクルの後ろの段階において、非現用となった公文書のうち、重要なものを歴史資料という新たな意味づけにより後世に残すことである。

そのような「ライフサイクル型スキーム」において、公文書館を設置した行政組織（筆者が勤務する沖縄県公文書館であれば沖縄県の機関）の公文書の受入/引渡の理想としては、川上、すなわち現用/半現用側から川下、すなわち非現用側への文書の流れが滞ることなく、また、途中で支流を形成してそのまま消滅したり、あるいはそこかしこに淀みをつくって劣化したりせず、すべての文書が一本の川としてその流れを全うすることである。しかしながら実際にはさまざまな要因で、公文書館への流れにのらない文書も多い。公文書館の設置（平成7年）以来、例年のシステムティックな受入/引渡が完全に定着している県の組織は本庁知事部局のみであり、その本庁知事部局にしても、すべての文書が網羅的に川の流れにのっているわけではない<sup>4</sup>。ところで、歴史資料として重要な公文書を適切に評価し、選別保存するためには、母集団たる行政組織文書の全体像把握が理論的な前提となる。そこで、少しでも多くの公文書を下流側（公文書館）へ送るべく働きかけることが実務的な前提となる。これがすなわち受入担当の任務である。

本稿では、現状の枠組みの中で、県の機関に働きかけながら引渡しの拡大を計りつつある現状を報告する。行動の前提として、「現用側とのコミュニケーションの拡大が受入/引渡の拡大につながる」という作業仮説を設定した。ここで「現状の枠組み」というのは受入/引渡の基盤となる各種の資源（リソース）であって、文書引渡しにかかる以下の与件を挙げることができる。すなわち、文書管理関係の規程などの法規的与件、県の各機関の文書管理のレベルにかかる運用面の与件、公文書館事業に対する県職員の理解に関する人的要素の与件などである。

ここで現状の枠組みを否定的にとらえるならば、各与件の不備が強調されよう。そのような立場からは、現用文書管理や公文書館への引渡しについて、法規的与件が歯牙（強制力）を備えていなければ、根本的な解決にならない、ということが指摘されよう。しかしながら筆者は、その立場を採らなかった。ひとつには、この件に限らないことだが、実務家として仕事をするためには、まず現状の枠組みを受け入れ、その中で動いてみる必要があるからである。そしてもうひとつ、より重要なことは、枠組み自体とそれがもたらす結果としての引渡しの質の限界がどこにあるのか、それがまだ測られておらず、それを明らかにするためには働きかけ＝アクションを光となして枠組みの壁を照らして見る必要があったからである。というのも、実務的な見地からすると、「枠組み」とは、法規などから演繹される観念であり、結果としての引渡しの質は予測にすぎない。実際にどこまでが可能な領域であるのかについては、限界近くまでエクスペローア（探査）して始めて実証されるのであって、ア prioriに決まっているのではないからである。

ただし、後に触れるように、各機関の担当者と、引渡しという「共同事業」を通してコミュニケーションと相互作用を繰り返しながら双方が変化していくうちに、当初はよほど手前にあったように見えた限界線が、彼方へと後退していくように思われた。ある意味で枠組みの限界を測定することは一種の「破壊検査」であり、相互作用によってお互いが変化してしまうことにより、枠組みの境界線そのものが変化してしまうのである。つまり、当初の限界がどこにあったのか、いまとなっては測定不能となっている。現在、たとえ緩やかなものではあるにしても、公文書引渡し拡大の基調は維持され

<sup>4</sup> 公文書の受入/引渡において、筆者の前任の担当者である豊見山和美氏が10年近く前に指摘した次の事実はいまでもおおむね該当する。「・・・文書学事課（現在は総務私学課一筆者注）へ引き継がずに主管課で保存期間を満了した文書は、主管課長が廃棄の決定を行い、文書学事課長と協議のうえ、保管文書引渡書を添えて、県公文書館長に引き渡す（1年保存文書を除く）ことになっている。しかしいわゆる常用文書がこの引渡の対象となることはほとんどないため、常用文書の数量の把握と劣化防止の手段を講じる必要がある」。豊見山和美「沖縄県における公文書の管理と公文書館～4年間の実践と今後の展望～」『沖縄県公文書館紀要 第2号』（沖縄県公文書館 2000年3月）p.44

ているので、限界が見えてくるのはまだ先のことであろう。

もとより交渉ごとには相手があり、すべてこちらの思い通りになるといった話ではなく、また、結果が出るまでにはさらに時間がかかるものもある。しかも、物理学や化学のように実験室における追試ができないので、大規模な比較調査を行わない限りは、筆者のやり方が他の方法に比べてより効果的なアプローチだということも立証困難であろう。

本稿は、文書管理のあるべき姿や、制度改革の必要性について論じるものではない。現状の枠組み内での担当者のミクロの動きを描写しているのであり、実務上の経験則的な議論に留まる。本稿のサブタイトル「非組織的現場論」は、公文書受入担当者（すなわち筆者）の活動がシステム化の前段階であることを示唆する。

とはいえ、筆者が制度的な改革に背を向けているわけではない。むしろ国においては実効性のある公文書管理法が成立し、また地方においてはそれなりに歯牙（dents）を備えた公文書管理条例が普及するとするならば、それは歓迎すべきことである。ただし、公文書館への文書の流れを確保するのに「ムチ」が必要だから、という理由から歓迎するのではない。むしろ、さまざまな事務を抱え、たいへんに限られたリソースの中から、公文書館への文書引渡し業務の時間を捻出している各機関の文書担当者をはじめとする行政職員が、より多くの時間資源を文書管理に割くことを上司や周囲に説明し、納得してもらおうとともに必要な組織的支援を得るための拠り所となることを切に願うからである<sup>5</sup>。

## 2 受入/引渡の対象と根拠、および共同事業としての受入/引渡

### 2-1 対象となる沖縄県の機関

「沖縄県公文書館の設置及び管理に関する条例」（平成7年条例第6号）に「歴史資料として重要な公文書その他の記録（以下「公文書等」という。）を収集し、整理し、及び保存するとともに、これらの利用を図り、もって学術及び文化の振興に寄与することを目的として、沖縄県公文書館（以下「公文書館」という。）を設置する。」（第1条）とある。「公文書等」については、沖縄県公文書館公文書等管理規程第2条で、「公文書館において収集する公文書等は、次のとおりとする。」とあり、その中に「沖縄県文書」が含まれている。

それでは、「沖縄県文書」とはどの範囲の文書をいうのか。それは、沖縄県情報公開条例（平成13年条例第37号）における「公文書」の定義に拠るとよい。すなわち条例がいうところの「実施機関」（知事、議会、教育委員会、公安委員会、警察本部長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、公営企業の管理者及び病院事

---

<sup>5</sup> 一般的に、「権限」が付与されてはじめて意味のある引渡しが行われるようになる、ということではたぶんないだろう。そこに至るまでに、現状の枠組みについて、それを「使い切る」くらいの基礎があってはじめて意味のある法規的与件が成立するものと思われる。その意味では、牧原出東北大学教授が、国の公文書館のあり方をめぐる議論、具体的には「公文書管理の在り方等に関する有識者会議中間報告」の中間報告（2008年7月）を取り上げ、そこに表れた「自治体や大学に共通する公文書館の置かれた矛盾」について指摘しつつ示した以下の洞察には大いに賛同するものである。「すなわち、乏しい権限と人員に悩まされる現場にとって、まずは権限を回復することこそが、劇的に事態を変化させる手段のように考えられているのである。とはいえ、無力な機関を強力にするために権限を大幅に付与するということは、制度改革過程の論理としてはありえない。公文書館側が、現在の制度の中で最大限に交渉力を発揮したときにはじめて、権限が公式に付与されることになるというのが、政治的現実だからである」。牧原出「国立公文書館のあり方と公文書館の将来」『東北大学史料館だより 第9号』（東北大学学術資源研究公開センター史料館 2008年9月）p.6. なお、掲載誌は同史料館ホームページでもアクセスできる。<http://www.archives.tohoku.ac.jp/>（アクセス日：2009.01.11）



業の管理者)の職員が「職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」である。

すなわち、上記機関の非現用文書を対象に引渡し働きかけをすることになる。ただし、組織として独立した事務局を持たない選挙管理委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会については、それぞれの事務局を担当する課から文書の引渡しを受けることになるため、働きかけの対象にはならない。また、本庁知事部局については、文書主管課である総務私学課が受入/引渡の窓口となる。

## 2-2 受入/引渡の根拠

受け入れる側と引き渡す側の根拠には一種の非対称性がある。公文書館の側から見ると、国の法律及び県の条例/規則/規程にその根拠を求めることができる。ところが、引渡の側から見ると、引渡しについて言及しているのは規程レベルであり、県の機関を包括的にカバーする法規(条例)はない。また、公文書館への引渡しを規程に明示しているのは知事部局、県教育庁、県企業局および病院事業局であり、その他は「この規程に定めるもののほか、文書事務について必要な事項は、文書管理規程(昭和49年沖縄県訓令第37号)及び沖縄県文書編集保存規程(昭和49年沖縄県訓令第38号)の例による。」(沖縄県議会文書取扱規程)のように知事部局の規程を準用する表現をとっているか、あるいは全く言及のない例もある。ただし、引渡しについての規定がなくとも、県警本部のように引渡しに向けた協議に応じてもらっている機関もあり、要はお互いの合意が形成されれば可能である。逆に引渡の規定を備えている機関であっても、公文書館からのアプローチなしに自動的に文書は流れて来るということはまずない。

## 2-3 「営業」とコミュニケーション

筆者は、受入/引渡の実現を目的にした、各機関に対するさまざまな働きかけを一括して「営業」と称している。筆者の考える営業は、(1)相互理解、(2)相互協力、(3)相互教育、という3つの柱を含む。いずれの柱においても「相互性」が決定的に重要である。すなわちそれはコミュニケーションの持つ相互性であり、コミュニケーションこそが受入/引渡業務のおおもとを成す、というのが筆者の前提とするところである。一例をあげると、出張(でば)った先で、一方的に公文書館側の都合を話すのではなく、むしろ、心構えとしては7対3くらいの割合で相手の話を引き出し、よく聞くように努めるのがよい。経験上、相手の事情を理解しようとする態度が信頼を生みやすいように思う。その結果、コミュニケーションに不可欠な善き意思(good will)が生まれ、引渡しに向けて歯車が回り出す。さらに、回り出した歯車の勢い(モメンタム)を失うことなく、相手(筆者は「クライアント」と呼んでいる)が、引渡しに必要な条件を整えていくためのモチベーションを維持、あるいは高めていく上で重要な役割を果たすのもコミュニケーションである<sup>6</sup>。クライアント側のモチベーションの高まり

<sup>6</sup> ある行政委員会事務局の担当者は、多忙な業務の中、文書引渡しの準備作業に関連して次のようなメールメッセージを送ってくれた。「(業務が)一段落したら第2弾の・・・文書の引継と倉庫の整理を続行したいと思います。くじけそうになるので時々発破をかけてください」(2007年8月15日付)。ここには、公文書館側の担当者とのコミュニケーションが、引渡し準備業務における担当者のモチベーションを維持または高める作用をしていることが示唆されている。

は、コミュニケーションをとおしてこちらに確実に反響してくる。こうして公文書館側担当者のモチベーションもまた高まる、という相互性を持つ。

以上のことは、受入/引渡という川上側との共同事業の経験を通して筆者が教育されてきたところのものである。営業において、クライアントに対しては、公文書館制度に無知な者に対して情報や知識を伝達していくのだ、という姿勢ではなく、川上側において公文書館制度の維持発展に重要な役割を負っている重要な構成メンバーとして支援すること、さらには現場の業務内容やその業務から生成される文書の管理やそれに関する職員の意識について、公文書館側の知らざるところを教え示す者として重んじる心構えが必要である。ここに営業の仕事が持つ教育という面の相互性がある。抽象化して説明すると、受入/引渡という共同事業をすすめる中で、働きかけ（アクション）、それに対する応答（レスポンス/リアクション）、さらにそれに対する応答と新たな働きかけ、・・・と相互作用（インターアクション）を経ていくうちに、お互いが思いもよらなかった高みにまで到達している、というモデルである。（図1）

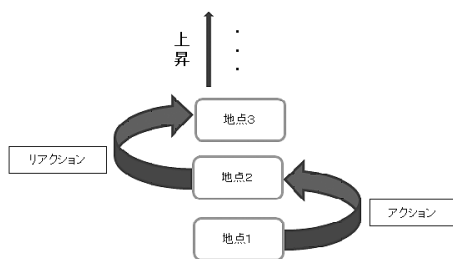


図1：相互作用はらせんを描いて高みへ導く

そのような到達地点を示すものとして、平成18年度、教育庁から初となる組織的な文書引渡しが発現したときの教育庁側担当者が、後に公文書館のニュースレターのインタビューに応じて残した次のコメントがある。

歴史的価値のある公文書は県の財産であり、また、県民の共有財産でもあります。

責任を持って文書を保存し、公文書館へ引き渡すことによって、広く県民に利用されるまでが、行政のサービスと言っても過言ではないと思います。

私もこの仕事を担当するまでは気づきませんでした。倉庫に眠っていた公文書が公文書館で生き返って、県民に利用されていることは事実です。それでこそ県民に対する行政の役割、責任を果たしたことになるのだと思います<sup>7</sup>。

筆者はそこまで踏み込んで考えたことはなかったので、この洞察には新鮮な衝撃を受けた。これまで気づけなかったことを気づかせてもらった。営業担当が、現場のクライアントによって「教育」された一例である。

<sup>7</sup> 「この人に聞きました～県職員の声」『アーカイブズ 沖縄県公文書館だより 第38号』（財団法人沖縄県文化振興会平成20年2月）p.2. なお、この記事を含めて『沖縄県公文書館だより』に掲載された記事はすべて沖縄県公文書館のホームページで確認できる。URL: <http://www.archives.pref.okinawa.jp/publication/>

### 3 事例

筆者が受入/引渡を担当するようになった平成18年度及び翌19年度の県文書受入実績統計はそれぞれの年度の年報に掲載されているのであえてここで引用はしない<sup>8</sup>。そのかわりに、引渡しにあたっての経緯やクライアントとのインターアクションは、抽象的な数字には表現されないことであるので、ここでいくつかの事例について記録しておきたい。

#### 3-1 教育庁の事例

教育庁文書管理規程は、教育庁本庁総務課を文書主管課とし、総務課長を文書主管課長と定めた上で「本庁の各課及び出先機関における文書事務が適正かつ円滑に執行されるよう常にその指導と改善に努めなければならない」としている。また、文書主管課に文書保存管理主任を置き、庶務担当の班長を充てることとしている。さらに各課及び出先機関には「文書取扱主任」が置かれること、そして文書管理主任がその指導を行うことになっている<sup>9</sup>。

文書管理主任の事務としては他にも教育庁本庁各課の完結文書を保存する書庫である「文書保存管理室」の管理運営に関することが規定されているから<sup>10</sup>、仕組み上、文書管理における組織上のピラミッドと、保存における集中管理が実現していることになる。したがって、引渡しの協議のあり方としては、教育庁文書編さん保存規程第13条の2、「文書主管課長は、前項の規定により文書の廃棄を決定したときは、廃棄文書に文書引渡書（第8号様式）を添えて沖縄県公文書館長に引き渡すものとする」という規定を根拠に、教育庁の文書管理の元締めである総務課の担当者と話を詰めていけばよい、ということになる。

そのような前提で、平成18年5月18日に担当者へのアプローチを開始したが、本格的に引渡しへ向けての業務に着手したのは、その年度の本庁知事部局文書の受入業務が落ち着いた9月に入ってからである。12月に教育庁各課の文書担当者対象の公文書館業務及び引渡し方法の説明会を行い、翌年3月に259箱（文書の所属年度は1952年から2001年に亘る）の文書引渡しを受けた。

こう書くと、はじめに想定したスキームどおりに受入/引渡が実現したように見えるが、実際の現場の事情は単純ではなく、本格アプローチ開始の9月において、筆者と教育庁担当者<sup>11</sup>は早々と壁に突き当たっていた。

##### 3-1-1 課題につきあたる

受入/引渡をすすめるにあたっては、協議の対象となる文書の目録が必要である。それを基礎に、目録情報と現物の照合を行い、「一次選別」<sup>12</sup>も済ませておく。一次選別で除外されたもの以外の文書を対象として特定すると、次にクライアントが所管各課と引渡し調整を行う。引渡しの合意が得られ

<sup>8</sup> 年度によって変動があるので、引渡数の増減に重大な意味はいまのところない。年報は沖縄県公文書館のホームページに掲載している。

平成18年度版 <http://www.archives.pref.okinawa.jp/press/nenpou/pdf/outline2006.pdf>

平成19年度版 <http://www.archives.pref.okinawa.jp/publication/H20nenpou-1.pdf>

<sup>9</sup> 教育庁文書管理規程第7条、8条、9条

<sup>10</sup> 教育庁文書編さん保存規程第5条

<sup>11</sup> 班長クラスの文書管理主任ではなく、その下の担当者レベルの職員であり、実際の引渡関係業務はこの職員が中心になって行った。

<sup>12</sup> 沖縄県の場合、はじめから公文書館へ引き渡す必要のない文書（たいてはルーティンの文書）の類型を規程で定めている（沖縄県公文書館公文書等管理規程第2条関係の別表1）。それらの文書を特定し、受入/引渡対象から除外することを「一次選別」と称している。

た文書のリストは、受入/引渡手続きを行う際の引渡目録の基礎となり、さらにそのデータが加工され、公文書館がウェブ上に公開し行政利用の際の基本的目録となっている「引渡文書目録」に使われる<sup>13</sup>。従って、受入/引渡にあたっては、徹頭徹尾、文書の目録情報が不可欠である<sup>14</sup>。

ところが、担当者とのやりとりからわかってきた現状は、(1)保存文書目録はなく、(2)文書保存管理室では各課に対しておおまかにスペースが割り当てられ、(3)そこに保管する文書の管理は、廃棄を含めて各所管課にまかせてあり、(4)ところが各課の方でも文書保存管理室に保管している文書のリストを持っておらず、(5)スペースも逼迫してきたので、総務課から各課に対して不要文書の廃棄を促している、ということであった。担当者も頭を痛めている状況であった。

さらに文書保存管理室（以下「共用書庫」という。）を実際に調査して判明したのは、文書編さん保存規程で定める文書保存箱（箱に所定の情報—所属年度、保存期間、類名、所管課などが記入できるようにになっている）に収められているか、あるいは所定の情報を記載した文書保存表紙を貼付した容器に収められている文書ばかりではなく、多くはドッチファイルのまま執務室から移されてきたか、または管理情報が全く記載されないまま任意の段ボール箱等に収められていた。ドッチファイルの背には所属年度やプロジェクト名が記載されていることが多いのでまだしもであるが、段ボール箱に詰められた文書については、箱をあけて点検しない限りは、まさにブラックボックスに等しかった。

### 3-1-2 解決策の検討

教育庁担当者としても、公文書館への引渡しはぜひ実現したいと願っていた。そこで互いに解決策を相談した。とにかく、「文書を引き渡しましょう」といったところで、保管文書についての情報がないので、何を引き渡してよいものかということすら見当もつかない。受入/引渡の合意の内容には、時期、条件、手続きなどが含まれるが、もっとも基本的なものは、その対象となる文書についての特定である。すなわち「どれであるか」ということであり、従って、何があるかを把握することが先決となる。それには目録を整備しなければならない。

教育庁の共用書庫は移動式書架が10台設置されており、1台に2面、全部で20面ある。1面は5段×7列、つまり35棚あるので、総計700棚。1つの棚にA4～B4サイズの文書保存箱が10～12箱収まるので、そこに保管されている箱数をざっと7,000箱と見積もった。実際には段ボール箱（1棚に2～3箱配架）が占めているエリアもあるので、その分を計算に入れるとおおよそ5,000箱と見当をつけた。

仮に、その全てについて所管課を特定し、それぞれの課の担当者に目録化を依頼するとしたら、おそらく数年はかかるであろう。その間に担当者も代わり、文書引渡しのモメンタム（勢い）も減衰しないとも限らない。そこで、年度内に引渡しの実績があがる範囲を定めて目録化作業を行うこととした。幸い、教育庁担当者が共用書庫の「見取り図」のエクセルデータを作成しつつあったので、それを活用させてもらった。「見取り図」上に、所定の文書保存箱に収められ、記載事項も漏れなく記入されている文書を特定して行き、その中で廃棄予定年月を超過している文書を平成18年度の引渡対象

<sup>13</sup> 教育庁文書編さん保存規程第13条の2に定める様式（第8号様式）によれば、引渡書には項目として番号、所属年度、保存期間、分類記号、類名、備考が設けられている。実際の引渡しには、これらの項目に文書の管理課を加えてある。

<sup>14</sup> この目録が不備なまま文書を受け入れた場合、その後の行政利用に支障が出るのが予想される。また、評価選別や整理の段階で業務が著しく非効率となる。もちろん、明日あさって取り壊される出先機関から文書を救出する、といった緊急避難的な対応においては、きわめて雑ばくな引渡目録情報で満足しなければならない場合もあり得る。



文書として目録化することにしたのである。(図2)<sup>15</sup>

### 3-1-3 教育庁の事例はその後の引渡しにモデルを提供した

結論からいうと、9月に調査を始め、10月までに対象となる文書が確定、12月には各課の担当者の手によって合計でおよそ600箱分の文書目録が完成し、さらに教育庁総務課による各課との廃棄調整と手続き、そして公文書館による一次選別を経て翌3月に259箱の文書が公文書館に引き渡された。

その時期、沖縄県企業局や沖縄県宮古支庁、同八重山支庁なども引渡しのための調整や実際の準備作業を行っており、そのうち沖縄県企業局からは年度内に初となる引渡しが実現しているが、どれにも増して、教育庁の事例はその後の受入/引渡のモデルとなる諸要素、工夫、手順を備えていたといえる。それらをいくつか挙げると、(1)物流的手法の導入、(2)目録作成担当者向けの業務説明会の開催、(3)対象と期間の限定、(4)担当者との合意で動くこと、などがある。以下、順に説明を加えよう。

#### (1) 物流的手法の導入

沖縄県公文書館は、受け入れて公文書館へ搬送した文書に10桁の引渡コードを付与している。その後の整理過程で付与する内容コードと違い、物理的管理の単位毎（普通は文書箱単位）に与え、バーコードを貼付する。平成18年度の本庁知事部局文書受入れの準備作業において、試みに受入対象の文書確認の段階からこのバーコードを用いたところ、情報管理のみならず物流管理においても威力を発揮した。すなわち、ある文書箱を特定するためには、目録を片手に文書保存箱に記載されているいくつかの情報、たとえば文書の類名、箱番号（これは各課から総務私学課へその文書を引き継いだ年度と、その課のその年度の箱に割り振った連番を組み合わせたもので、その年度の引き継ぎ文書全体か

16		長期保存						
	A	B	C	D	E	F	G	
5	白箱13 362-374 学歴 重要な国庫補助金関係	白箱2 394-395 叙位叙勲他	保体 叙位叙勲 補助金関係	文化 県費補助指令 関係 係 体 工事設計書等 廃棄	勤務記録カード	白箱7 413-419 履歴事項関係		
4	白箱11 351-361 学歴 重要な国庫補助金関係	白箱2 392-393 表彰・団体	保体 表彰関係 若狭団体報告書	文化 重要な国庫補助金関係 総務 人事に関する書類	総務 履歴証明等	白箱5 408-412 履歴事項関係		
3	白箱10 341-350 学歴 重要な国庫補助金関係	白箱6 386-391 学歴 重要な国庫補助金関係	県立 D×G 未	総務 総務関係 退職者履歴証明 未	学歴 白×B 未登録	白箱5 403-407 履歴事項関係		
2	白箱3 328-340 学歴 重要な国庫補助金関係	白箱6 380-385 学歴 重要な国庫補助金関係	県立 D×G 未	総ポ-ル1 398 職務 教員候補者名簿	総ポ-ル1 401 職務 教員免許状原簿	人事に関する書類 1960年代 6簿冊 要保存箱への入れ替え	白箱6 420-425 転出者履歴 総務 人事記録関係 履歴事項	
1	白箱12 326-327 学歴 重要な国庫補助金関係	白箱5 375-379 学歴 重要な国庫補助金関係	県立 D×G 未	総ポ-ル2 396-397 人事関係/例規書類 1960-1974 1952-1957	総ポ-ル2 399-400 総務 人事関係書類 1958-1971	総ポ-ル1 402 人事関係書引継 1954-1972宛 令書	総務 人事記録関係 履歴事項 1B-008 白箱7 総ポ-ル1	

図2：教育庁総務課管理共用書庫の書架図。左上の「16」は書架面の番号、「長期保存」はこの書架面が20年保存文書に割り当てられていることを示す。「/」は、対象外（あるいは空き）の棚

<sup>15</sup> 書架図は、書架面（1～20）ごとに縦（1～5）×横（A～F）のマトリックスで位置を特定できるようにしてあり、個々の方眼にはそこに配架されている文書の情報（類名や所管課など）を記入する。保存期間が満了し、引渡協議の対象となる文書については、引渡コードの下3桁及び箱のサイズ（白箱（＝小型の箱の通称）、あるいは段ボール箱の別）を表示しておく。

ら見るとユニーク性、すなわち唯一性を持たない)、文書の所属年度や所管課などを組み合わせる必要がある。この特定作業時にバーコードを貼付してしまえば、そのコードがIDになるので、以後においては数種類の情報を組み合わせる必要はなくなる。総務私学課から送付されてくる4,000件近くの文書目録にあらかじめ引渡コードを付与し(エクセルシートで目録を操作するので、コードを連番にしさえすれば、付与作業はシンプルに行うことができる)、バーコードをプリントした上で、「川の上流」側の書庫で目録と照合・確認できた文書の保存箱にそのバーコードシールを貼り付ければよい。

あとは一次選別した箱や、延長となったために上流側の書庫に残していく文書を確認し、バーコードにマーキングをしておけば、搬送作業のときに文書特定がスムーズにできる。いったん公文書館への搬入が済んだら、今度はそれらの箱のバーコードをバーコードリーダーで読み込み、受入予定の文書リストと照合すれば、搬送漏れの文書を確実に特定することができる。



教育庁共用書庫における文書特定業務(左)

バーコードを貼付した文書保存箱(上)。バーコードが持つ、目印(マーカー)としての意味の大きさに気づいてからは、色刷りにして年度ごとに使い分けたりしている

教育庁においては、本庁知事部局と違い、そもそも文書特定のもととなるべき目録がなかったので、作業プロセスを逆にし、目録を作成すべき文書に先にバーコードを貼付しておくことにした。逆転の発想である。

こうして保存期間満了済の文書約600箱にバーコードを貼付し、そのコード番号と書架位置を記載した目録が完成した。次の手順としては、その目録を教育庁総務課の担当者に渡し、それぞれの文書の所管課を特定、目録に記入してもらう。その上で各所管課の担当者に目録を渡し、文書類名や文書種別など残りの必要情報の入力を行う。所管課担当者にとっては、共用書庫の書架位置とバーコードは特定されているので、迷うことなく該当する文書を各課執務室に持ち出してデータ化できるのである。データ化した後は、また所定の場所に戻せばよい。

600件の文書の中には、いまだ現用性が強く、公文書館に引き渡されなかったものもあるが、バーコードで把握できるので、散逸のおそれが少なくなった<sup>16</sup>。同様の効果は、支庁文書においても観察された。すなわち、平成18年度にバーコードを貼付した文書はほとんどその年度には引渡されなかったが、翌年度分の引渡しと一緒に搬送されたものが多い。宮古、八重山両支庁とも引渡しの窓口となる文書担当者が替わったにもかかわらず、バーコードが目印となって前年度分の対象文書への目配りができたわけである。

<sup>16</sup> 実際、バーコード貼付から引渡しまでの間の数ヶ月間に執務室に持ち出された箱が数箱あった。しかしながら、総務課担当者が各課に問い合わせを発したところ、バーコードが目印になってすぐに戻ってきた。現在では、共用書庫からの持ち出しは厳格に管理されているとのことである。

## (2) 目録作成担当者向けの業務説明会の開催

人は意味と意義をよく理解したときに意欲的かつ効率的に仕事をする、という仮定に基づいて説明会を行うことにした。つまり、公文書館へ文書を引き渡すことがどのような意味を持つのか、ということを経営的な面、行政職員にとってのメリット、また、自分たちの業務の記録が歴史的公文書として後輩の行政職員や将来の世代の県民の役に立てられることへの想像力の喚起などを通して訴えるのである。確かに、教育庁の文書編さん保存規程は、廃棄決定文書を公文書館長へ引渡すこととしており、規程に従って所定の様式を添えて文書を引き渡してくれ、と言えば済むのかもしれない。しかしながら、それでは形式的には問題なくとも、果たして多忙な人々が喜んで準備作業をするかどうか。むしろそれは、「債権を回収いたします」と言われるのに似た気持ちを抱かせはしないだろうか。

これは相手方のモチベーション喚起に関する問題であり、同時にこちら側の営業の姿勢に関わる問題である。「公文書館事業という商品」を相手に売り込んでいると考えるとわかりやすい。それが良い商品であり、相手にメリットがあるものであれば、これまでそれを十分に伝えることができなかったのは、多少なりとも申し訳のないことである。これは単なるレトリック（表現のあや）ではなく、公文書館へ文書を引き渡すことによる利益を真剣に説明しているうちに、これまでそれを享受してこなかった機関に対して申し訳なさを感じたのは正直な気持ちであり、営業の基本的姿勢から来る論理的帰結でもあった。



平成19年度の説明会の様子（教育庁会議室）

## (3) 対象と期間の限定

単に文書を引き渡してくれ、という漠とした要請だけではクライアントも動きようがない。対象となるべき文書の範囲を明確にすることと、それをいつまでに、という期限が必要である。いいかえると、受入/引渡の共同プロジェクトをスタートさせるにあたっては、空間（範囲）と時間（期限）の設定が必要である。その後プロジェクトが拡大局面にさしかかった場合でも、さらに進んで受入/引渡の定例的なシステムが確立していく局面においても、時空設定の基本は変わらないものとする。

(図3)

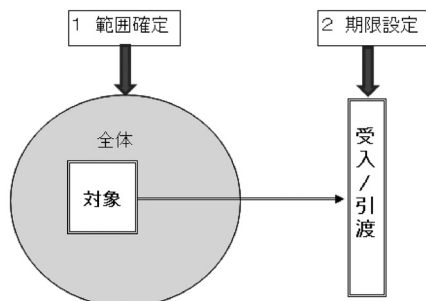


図3：範囲（空間）と期限（時間）が共同事業を明確化する

## (4) 担当者との合意で動くこと

上記の(1)～(3)はすべて相手方担当者との合意で決めることである。さらに付け加えると、(1)は提案に対する理解と許可を得ることに重点があり、(2)は相談しながら組み立てることが大事、そして(3)に

についてはクライアントに決定をまかせ、そのイニシアティブに従う姿勢が重要である。特に(3)は、こちらの希望や都合を相手に飲ませるような調整の仕方は禁物である。引渡しの範囲はどこまで可能か、いつまでにできるか、ということは、準備作業にどれだけの人員と時間を投入できるか、にかかっており、クライアントのモチベーションの他に、クライアントが周辺から得られるサポートなどによって左右されてくる。それについてはクライアントがよくわきまえているはずであり、従ってこちらとしてできることは、提供できる支援についていくつかオプションを示し、それを判断の参考材料にってもらうことである。

このようにしてクライアント自身において決定し、約束したことがらについては、たとえば「公文書館にやらされている」という感覚を持つ場合に比して、そのコミットメント（責任関与）の度合いが全く違ってくるに相違ないのである。

### 3-2 他の事例：教育庁モデルの「バリエーション」

前節で「教育庁モデル」の要素として、(1)物流的手法の導入、(2)目録作成担当者向けの業務説明会の開催、(3)対象と期間の限定、(4)担当者との合意で動くこと、を挙げた。じつは教育庁文書の受入/引渡のプロジェクトを進めている間にも、他の機関への働きかけも同時並行的に行っており、決して「教育庁モデル」が先に存在した上で他の機関にそれをあてはめていったわけではない。しかしながら、なぜ教育庁の事例をあえて「モデル」と名付けるのかといえば、公文書館への文書受入/引渡実績のない機関であって、しかも文書管理の面からも引渡しに至るまでの準備段階が必要である場合、共同事業の基本要素としては、先に挙げたモデルのそれで出そろっているからである。

別の言い方をすると、機関により文書管理や職場の状況等、事情が異なっており、ひとつとして同じ例はないので、このモデルを対象機関に合わせてアレンジして行くことになる。場合によって(2)を除外したり、あるいは(3)を厳密に設定せずに作業を進めたりすることもあるが、その場合でも(1)～(4)を基本形として押さえておけば、他はそのバリエーションとしてとらえることができるわけだ。したがって、このモデルは定型＝パッケージとして汎用的に持ち出すものではなく、あくまで相手の状況に合わせた形に相手と共同で調律するべきものである。この作業自体が公文書館の営業担当と県機関の相互理解のために通過すべきプロセスといえるかもしれない。

#### 3-2-1 沖縄県企業局の事例

水道事業を行っている沖縄県の公営企業である。戦前の水道事業が沖縄戦で壊滅し、その後の米占領下において米軍附属機関の「琉球水道公社」が設立された。1972年の沖縄の施政権返還とともに沖縄県企業局にその事業が引き継がれて今日に至っている。琉球水道公社の文書は復帰後、県教育委員会の史料編集室が保管していたものを公文書館設置の折に移管し、現在公文書館において整理公開されているが、復帰後に発足した企業局の組織文書については、受入/引渡実績がまだなかった。

教育庁と同じ時期（平成18年度後半）にアプローチを開始した。文書主管課である企業局総務課の担当者とのやりとりでわかってきたこと（教育庁の状況と異なる点）は、(1)総務課の共用書庫への各課からの文書引継目録がきちんと保管されていること、(2)それについては一部の文書を除き、エクセルのデータもあること、(3)文書廃棄の前に各所管課長と文書主管課長の間できちんと協議が行われていること、であった。そうすると、基本的には廃棄協議の際に使用する目録をベースに受入/引渡の調整のための目録を作成すればよいことになる。エクセルデータも利用できるものは利用してしまいたい。そうなれば、教育庁モデルの(2)とそれに続く目録作成は不要となろう<sup>17</sup>。



実際には、保存期間満了文書のうち、保存期間延長文書を除き、70箱分のデータを転用させてもらうことができた。また、データ化されていない文書もほぼ同数あり、試みに保存期間満了文書の引継目録（1箱に様式1枚）のコピーを取り寄せ、公文書館の県文書整理スタッフ3人にエクセル入力してもらったところ、1時間もかからずにデータ化できたと記憶している。

データ転用とデータ入力分の合計145件の引渡協議用目録が完成し、目録/現物照合（バーコード貼付作業兼ねる）と一次選別を経て、平成19年2月に105箱の企業局文書の受入/引渡が実現した。

企業局では、1種文書（20年保存）の廃棄がかつて行われたことがない。従って、廃棄対象文書を一次選別の後に公文書館へ引き渡すスキームにおいては、1種文書は対象となっていない。しかしながら、それらの文書が散逸したり、あるいは劣化したりして失われてしまう兆候が見られない限りは、あせることなく2種（10年保存）～4種（3年保存）文書の引渡実績を積み上げ、信頼関係を構築し、近い将来に1種文書の受入/引渡を実現して行くことを前提として営業を続ければ、今のところは充分であろうと考えている。

沖縄県企業局では、平成20年度に大幅な組織再編<sup>18</sup>があり、平成19年度はその準備のために引渡が中断していた。平成20年度には、平成18年度に引渡しを実現した文書担当者が異動した。組織再編と担当者の異動という、一見すると文書受入/引渡にとっての悪条件が重なったわけだが、平成20年度には前年度の分も含めて引渡しを再開している。何しろ、再編される前の5課の保管文書を、新旧の事務分掌を分析しながら再編後の3課に割り振って行くという根気と正確さを要求される業務（できるものなら公文書館側としてもサポートしたいが、業務を熟知する立場にないと無理な話である）を行いつつ、引渡しの準備作業も行ったのだから、頭の下がる思いである。引渡しの再開は、新しい文書担当に適切な人を得たという幸運な面が大きかった点は否めない<sup>19</sup>。同時に、引渡しの前例（実績）が存在したことも無意味ではなかったものと思う。

### 3-2-2 支庁の事例

沖縄県支庁設置条例により、沖縄県宮古支庁と沖縄県八重山支庁が県の出先機関として設置されている。各支庁は、本庁の総務部や農林水産部、福祉保健部といった部局の事業を執行する7つの課所を擁し、また、支庁長には県の財務規則や公有財産規則に則った事務について、他の出先機関の長よりも大きな権限が与えられ、さらにさまざまな許認可が委任されている<sup>20</sup>。両地域が沖縄県の中でも、沖縄島とその周辺離島に比して、言語や習俗などの面で素人目にも区別しうる独自性を保持している

<sup>17</sup> もちろん、目録作成のためではなく、一般的な意味での公文書館事業の広報活動として業務説明を行ってもよいが、これも相手の要望を見ながら決めればよい。

<sup>18</sup> 平成19年度には、出先機関を除く企業局本庁の組織は、総務課、経営計画課、経理課、配水管理課、建設課の5課体制から、平成20年4月の組織改編により現在の3課（総務企画課・配水管理課・建設計画課）体制となった。また、班制を導入し、17係が10班体制となった。沖縄県企業局ホームページの「沖縄県企業局の歴史」参照。

URL: [http://www.eb.pref.okinawa.jp/siryokan/ayumi/kigyokyoku\\_enkaku/index.html](http://www.eb.pref.okinawa.jp/siryokan/ayumi/kigyokyoku_enkaku/index.html)

<sup>19</sup> 担当は1～2年で替わるのが通常である。担当が替わることで、それまでの引渡しの流れがいったん滞ることもあれば、逆に頓挫していたプロセスが引渡しに向けて加速することもあり、クライアントの異動が良いか悪いかは一概には言えない。ただし、どの機関でも、いったん引渡しの実績ができてしまえば、担当の異動によっていったん流れが緩くなったとしても、さすがに100%後戻りすることはない。いわば逆流を防ぐ弁がついているようなものだから、中長期的に見れば、受入/引渡は確実に増加していくものと見ていい。また、公文書館の営業担当者とは各機関のクライアントは、お互いを「教育」しあうので、クライアントが別の部署に異動になり、その結果もはや公文書館の直接的なクライアントでなくなったとしても、良き理解者としてそこに存在し、周囲に公文書館事業への理解を広げることが期待できる。

<sup>20</sup> 「沖縄県出先機関の長に対する事務の委任及び決裁に関する規則」参照

こととも合わせ、両支庁が「ミニ県庁」とも称される所以である<sup>21</sup>。

両支庁とも、過去に文書引渡しの実績があったが、筆者が県文書受入担当になった頃は2年ほど引渡しが中断していた（ただし、戦中文書や復帰前文書など、「保存期間満了→引渡し」スキーム以外の引渡しは有り）。車で20～30分ほどで行ける本庁と違い、支庁への移動は飛行機に頼らざるを得ない。文書受入/引渡のための出張旅費は組まれてはいるが、県庁に「営業」をかけるような頻度で支庁へでかけるわけには行かない。そこで、アプローチを開始した当初は、極力、電話やメールといった手段で現地の状況を知ろうと努めた。

### 3-2-2-1 宮古支庁

総務・観光振興課が文書主管課である（八重山支庁においても、同名の課があり、やはり文書主管課となっている）。宮古支庁も八重山支庁も文書主管課が管理する各課保管文書のための共用倉庫が支庁舎地下1階にある。宮古支庁の場合、幸い共用倉庫保管文書のエクセルリストが存在することがわかった。ただし、クライアントによると、そのリストは前任者から引き継いだものであるが、自身



宮古支庁舎

は現物と目録の照合をしたことはなく、各課ともそれぞれの裁量で文書の廃棄を行っているようだから、目録と現実に保管されている文書には齟齬があると思われる、とのことだった。リストを送ってもらったところ、必要項目がきちんと揃ったものであり、加工して引渡目録に使用するに充分であった。件数は584件あり、うち保存期間が満了済のものが140件余あった。

クライアントが業務の合間を縫ってリストの照合作業をするというので<sup>22</sup>、物流上の提案を行った。すなわち、照合作業の際に、確認した文書に公文書館が用意する引渡コードを付与する、というプロセスを挿入することを提案してみたのである<sup>23</sup>。

幸いこの提案は快く受け入れられ、その結果バーコード番号の入ったリストが完成した。584箱の

<sup>21</sup> 今年（2009年）1月の県議会臨時議会で、宮古支庁及び八重山支庁の再編に関する県行政機関設置条例の改正案が賛成多数で可決され、両支庁は4月に廃止されることとなった。このことが次年度以降の文書受入/引渡にどのように影響するか、また、これまでと異なるどのような方法を採用すれば最もスムーズに受入/引渡を継続できるかについては、今後両支庁のクライアントと意見交換をしていくことになる。

<sup>22</sup> 文書担当者は、文書管理のみを業務としているのではない。数多ある業務の一部として文書管理を分掌しているのが現実である。そういうわけで、クライアントがどのくらい文書管理に時間を割けるか、ということは、営業にとっての大きな関心事であり、受入/引渡の範囲と期限についての合意に至るプロセスにおいて重要な要素となってくる。ビジネス界の辞書を借りれば、クライアントの持ち時間（それは限られたパイである）のうち、文書管理に振り向ける時間シェアを増やすことと、クライアントが文書管理に振り向ける同一の時間について、その効率を上げるサポートをすることが営業の仕事だと表現してもよい。

<sup>23</sup> 以下は、平成19年2月に宮古支庁クライアントに宛てて送ったメモの抜粋である。

「・・・（照合は）なかなか大変な業務ですよね。そこで、その作業について、本庁の総務私学課や、県教育庁で行っている、作業精度を向上させる方法があり、宮古支庁でもこれを適用してはどうかというご相談です。

ア 保存期間満了の文書保存箱（各課保存のものを含めて）すべてにバーコードを貼付する（バーコードは公文書館で宮古支庁のコード体系を用意）

イ 保管文書リストを作成（バーコード番号及び書架、場所入り）

・・・バーコードは唯一番号なので、いったん添付すると、箱を特定するのが容易・正確になり、今年度、延長などの理由により引継ぎ対象とならなかったものも、支庁においてその存在が把握しやすくなります。また、公文書館へ引き渡した後の行政利用の際にも、このコードで必要な資料を特定できます。・・・そこでご相談ですが、公文書館からバーコードを送付し、それを保存期限満了の箱に添付して行き、そのリストを作成することは可能でしょうか。あるいは、2月下旬に私がそちらへうかがうまでの間にできる分をやっていただいておりますということでもよいのでいかががでしょうか。」

うち、約3分の2にあたる437箱が確認できなくなっていたが、残る147箱中、現地での一次選別作業を経て19箱を引渡協議対象として特定することができた。

これらの文書は、やむを得ない事情により18年度内に受入/引渡を行うことはできなかったが、幸いにして後任の文書担当者にも人を得て、19年度の8月に延長文書を除いた12箱が引き渡された。後任によると貼付されたバーコードがよいIDになったとのことであった。

### 3-2-2-2 八重山支庁

総務観光振興課の担当に電話で問い合わせたところ、共用書庫に保管している文書のデータベースはなかった。ただし、書庫に引き継がれた文書の目録（文書保存箱1箱につき1枚の件名目録）は年度ごとに保管されているという。そこで、平成12年度から平成16年度にかけての5ヶ年分の引継目録を郵送してもらった<sup>24</sup>。この目録によって八重山支庁が保管する文書のイメージをつかむことを期待した。さらに、この目録から保存期間満了済の文書を抽出し、整理室スタッフの手を借りてエクセルの様式に入力したところ、2、3日で808件のデータベースができあがった<sup>25</sup>。808件の文書にはそれぞれ引渡コードを付与してある。八重山支庁保管文書全体からすればほんの一部であろうが、この目録が今後、受入/引渡協議に第一歩を踏み出す基礎となるべきものである。次のステップは現地調査である。引渡目録が届き、データベースを作成したのが平成18年11月、当時の上司及び整理室スタッフ3名とともに海を越えて八重山支庁での調査に入ったのが翌12月であった<sup>26</sup>。引渡コードの印字されたバーコードを携えて行った。



八重山支庁舎

現地で気づいたのは、引継目録掲載の文書で実際に共用書庫に引き継がれたものは一部で、残りは各課・所で引き続き保管されていることであった（目録上では区別がつかなかった<sup>27</sup>）。そこで共用書庫の確認を終えた時点で各課・所に分散して調査に入った。

結果としては、文書の約2割を確認できた。未確認の8割については、恐らく廃棄されたのだろう、という担当者の話であった<sup>28</sup>。翌2月に行った公文書館の業務説明会を経て、次の担当者に引き継がれる形で平成19年度に文書の引渡しが行われた。

### 3-2-2-3 その後の支庁調査：テーマの変遷

平成18年度の現地調査によって、共用書庫に引き継がれる文書は全体の一部に過ぎず、かなりの文書がそのまま所管課に留まっていることが実感された。所管課で保管されている場合、所定の文書保

<sup>24</sup>平成18年11月1日公文書館着。さて、引渡目録自体も20年保存の文書であり、所定の箱に収納され、共用書庫に保管されている。八重山支庁の場合、1年度分の引渡目録が幅約7センチのA4サイズ箱1箱に収められていたので、5ヶ年度分は5箱であった。

<sup>25</sup> いまから振り返ると、過去5年分ではなく、10年分の目録を郵送してもらっていただければ、保存期間満了した10年保存文書もカバーできたはずである。実際には過去5年分の引渡目録から特定できる保存期間満了文書は、3年保存と5年保存のものに限られる。単純な真理であるが、経験が浅いうちは思いつかない。

<sup>26</sup> 宮古支庁のケースと違い、八重山支庁の調査では「人海戦術」を採っている。この違いは、クライアント側の希望や事情、文書管理状況の違い、公文書館側の動員力などさまざまな要因によるものである。

<sup>27</sup> クライアントとの事前の打ち合わせでは気づかなかった点である。「引継目録」とは、文書を集中管理に移す際に主管課へ提出するものだ、という「思いこみ」がこちら側にあったことから、特に確認もしなかったのだ。出張の業務計画を左右するほどの変更ではなかったが、以後、この点も気をつけるようになった。

<sup>28</sup> それぞれの課・所で整然と組織的に文書廃棄が行われているのでは必ずしもない。文書確認のために訪れたある課では、数ヶ月前、オフィスの移動を機に大量に文書を処分したとのことであった。



存箱に収納して自課の倉庫や事務室に保管していることもあれば、そのままドッチファイルに綴じられて事務室の書架などに並べられていることもあった。そこで、平成19年度の調査は、各課・室で保管されている文書の把握がテーマとなった。両支庁とも平成18年度の担当者は異動していたが、幸い新しい担当者たちもコミュニケーション能力に長け、公文書館との相互連絡のみならず、組織内での情報流通、特に各課・室の文書担当者たちとの連絡調整が非常にうまくなされていたことは、現地で各課・室を回ったときに強く感じた。

それぞれの支庁の7つの課・所を調査したが、事前にクライアントを通してアンケートを行い、年間の廃棄文書数量や琉球政府時代の文書の有無などを確かめておいた。そうすることで、クライアントと各担当者の情報のやりとりが増え、結果として各課・所の担当者が心理的に公文書館調査を受け入れる準備ができたようであった。現地ではまず説明会を行い、手続きを経ない文書廃棄をしないよう呼びかけるチラシを配布した。それから同行した整理室スタッフと共に、各課・所の保管文書の類型と保管場所の様子を、スケッチやデジタルカメラによって徹底的に記録した。調査を終えて職場に戻ってから、記録をもとに各課・所における保管文書のうち、優先して目録化・引渡しを行ってほしい文書類を特定し、一覧表にして送付した。これはすなわち文書保存箱単位での限定ではなく、類型での特定であるから、教育庁モデルでいう「対象の限定」の一步手前の作業といえる。

このリストには、事前に情報を得ておいて現地で確認した琉球政府時代の文書も含めておいた。現地では他にも共用書庫に保管されている文書のうち、保存期間満了済文書の特定と一次選別も行った。こうして、平成19年度の支庁文書の受入/引渡しには、琉球政府時代の文書を含めて、各課・室保管の文書が、全体から見るとほんの一部ではあるが、掘り起こされて送られてくることとなった。

平成20年度は、「支庁から引き渡される文書をいかに絞り込むか」ということがひとつのテーマになっている。各課・室保管文書の掘り起こしさえ始まったばかりであるのに、すでに絞り込みを考えるのはいかにも時期尚早に聞こえようが、理由は以下のとおりである。平成19年度の調査から、両支庁とも文書主管課の管理する共用書庫に引き継がれて保管されている文書は全体のせいぜい数パーセント程度に過ぎないということがわかった。大部分は各課・室が持ち続けていて、その把握（目録化）は一朝一夕には難しい。しかしながら、仮に全ての文書が掘り起こされ、公文書館へ引き渡されるといふことになると、おそらく両支庁合わせて年間数千箱の文書が公文書館へ搬入されることになるのではないかと。それくらいのボリュームは優にあるだろう。そうなると、ひとつにはスペースと労働力を併せた公文書館のキャパシティの問題<sup>29</sup>もあるが、費用対効果がもっとも大きな問題としてクローズアップされてくる。たとえば、本庁知事部局の引渡し文書（2,000～2,500箱ほど）を年に一回、トラックを雇って公文書館へ運ぶが、その際の1箱あたりの搬送単価は約100円である。それに対して支庁から送付してもらう際、物流業者に支払う単価はおよそその4倍になる。もちろん、一次選別による絞り込みを行うが、本庁知事部局の事例から類推すると、一次選別で除外できるのはせいぜい全体の1/4程度である。搬送のコストパフォーマンスを単純に本庁知事部局並みにしようとする、支庁文書については全体の3/4を何らかの方法で事前に除外できる仕組みを構築しておかなくてはならない。

そこで、平成20年11月に八重山支庁で行った説明会では、文書担当者だけではなく、事業担当者に

<sup>29</sup> スペースの問題は確かに無視できないが、それよりも、労働力がより大きな問題となろう。というのも、連絡調整、目録点検、一次選別、物流、引渡目録登載など、受入/引渡に伴う事務量はかなり大きく、現在でも引渡件数の増加に対してはそれぞれの時期を調整するなどの工夫をしているが、急激な受入/引渡増に対して現状としては対応が難しい。受入側としてはジレンマである。



も呼びかけて参加してもらい、公文書館の評価選別の考え方を紹介した<sup>30</sup>。その上で、それぞれの担当する事業に関連して、どのような内容、種類の文書があるか、という情報提供のための様式を配布した。この様式の基本項目は、沖縄県公文書館で使用している評価選別の様式から採ってある。すなわち、評価選別のプロセスの一部を川上部分に遡行させる試みといってよい。これが今の時点でどの程度うまく行くかどうかまだわからないが、少なくとも今後、公文書館側の評価選別体系が整った時には大きな効力を発揮するだろうと予想される<sup>31</sup>。

### 3-2-3 その他の事例（各種行政委員会、公営企業、病院事業局、議会）

沖縄県人事委員会事務局、そして沖縄県監査委員会事務局から平成19年度に初となる文書引渡しが生じている。

人事委員会事務局には平成18年度にアプローチを開始している。幸い総務課の主幹と担当者のコンピネーションが絶妙で、前者が組織内の意識改革と引渡しへ向けての根回しを、後者が実務を分担、準備から2年目に引渡しが生じている。スキームとしては、教育庁のそれをモデルとしつつも、公文書館の関与は主として相談やアドバイスにとどまり、実際の準備業務は専ら事務局職員が行った。人事委員会事務局文書引渡しの詳細については、二人のクライアントそれぞれのインタビューを沖縄県公文書館の県職員向けホームページに掲載しているのだから、そちらを参照されたい。引渡しに至るまでの状況が率直に語られている<sup>32</sup>。なお、平成20年度にご両人とも他部局へ異動したため、今後の受入/引渡については、後任の主幹と相談中である。

平成19年に監査委員事務局に働きかけを開始した際には、たまたま同事務局勤務経験者が公文書館で非常勤職員をしており、筆者に同行してもらった<sup>33</sup>。そのおかげで、このような営業活動の開始時にありがちなぎこちなさもなく、話がスムーズに運んだものと思う<sup>34</sup>。属人的な要素の活用であり、常に使える手段ではないが、慎重さをもってすれば営業にとっては有効な資源となる<sup>35</sup>。

監査委員事務局では、毎年の文書廃棄のプロセスにおいて、きちんと廃棄文書目録が事前に作成されていたので、企業局で用いたスキームを採用した。すなわち、その目録を引渡目録に転用し、庶務関係以外の文書の受入/引渡を行った<sup>36</sup>。平成20年度には担当者の異動があり、新しい担当者にアプローチした。当初、「前任者からの事務引継では、公文書館への文書引渡しは昨年度で完了したものと承知している」との回答があり、ゼロからの再出発を覚悟したが、その後担当者が積極的に動いてくれ、結果として20年度廃棄予定の文書に加えて、倉庫に保管していた過去の「在庫」を「一掃」する引渡

<sup>30</sup> 沖縄県公文書館の評価選別の考え方及び実際については、この研究紀要掲載の大城論文を参照のこと。大城博光「評価選別ガイドラインの構築に向けて」（『沖縄県公文書館研究紀要』第11号 2009年3月）

<sup>31</sup> クライアントとの相互作用及び公文書館側の評価選別の進化により、説明会の力点の置き方が、少しずつ変化している。すなわち、(1)公文書館設置の根拠や事業の説明から(2)調査のための事前説明、そして(3)公文書館の評価選別の考え方と川の上流の関係、といった具合に。

<sup>32</sup> 沖縄県公文書館県職員ホームページ「違いをつくるシリーズ」大城壮彦さんインタビュー(003)と大宮規子さんインタビュー(004)。URLは <http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/08/post-8.html> (003)、<http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/08/004.html> (004)

<sup>33</sup> この職員は数年前に定年退職した県OB職員であり、行政経験を活かして県文書の評価選別を通常業務としている。

<sup>34</sup> その時に聞いた話では、そのさらに2年ほど前に文書の「大掃除」を行い、かなりの量の保存期間満了文書（正確には保存期間満了後も廃棄せずに保管していた文書）を廃棄したとのことで、いかにも申し訳なさそうであった。もちろん、保存期間満了文書を廃棄することは規則で定められていることであり、とがめ立てされる要素はない。

<sup>35</sup> 資源となるためには、OBの人柄の良さや元の職場での人間関係が良好であることが条件となる、と考えている。営業担当としては、常にそのあたりのリスクを念頭に置かざるを得ない。この事例の場合にはもちろん、同職員の快活で誠実な人柄から、申し分のない営業的資源であることを事前に確信していた。

<sup>36</sup> 受入/引渡文書の数量は177件。

しが実現した<sup>37</sup>。

その他、まだ受入/引渡が実現していないが、協議中、あるいはアプローチ済みの沖縄県機関として沖縄県公安委員会（沖縄県警察本部）、沖縄県労働委員会、沖縄県議会事務局がある。協議の段階はそれぞれ異なる。また、沖縄県病院事業局については、平成19年度に一部イレギュラーな形で文書受入れ実績があるものの、組織的な形での受入/引渡の実現についてはこれからの課題である。

### 3-2-4 その他の事例（出先機関等、知事部局各課保管文書）

沖縄県行政機関設置条例に規定されている知事部局機関の数は、宮古・八重山両支庁に属しているもの（福祉保健所や家畜保健衛生所など）を除いても30近くにのぼる。出先ではないが、本庁舎や支庁舎から離れた場所に事務所を構え、そこにおいて文書を保管している事例もある。さらに、これに教育委員会の各教育機関や県立学校を加えると100を超す。それらを一件漏らさず営業の範囲とすることは現在の営業職員1人体制からの大幅な体制の拡大を必要とするはずであるから、一気に営業をかけるよりも、漸次拡大する方式のほうが変化への対応はしやすいかと思う<sup>38</sup>。

そこで、出先機関等については、受動的な対応を基本としている。すなわち、相手方からの問い合わせを受けてから調査に赴くことが基本になっている。ただし、受動的な営業ほど、ゆるがせにはできないのが実際のところである。なぜならば、こちらが受動的であるということは相手方が能動的であるということであり、それだけ相手の意識も高く、公文書館への期待も高いと想定されるからである。ここできちんとした対応をすれば相手に対して今後の公文書館のプラスにつながる投資をすることになるし、逆に何らかの事情によりきちんとは対応できない場合、期待が大きかった分だけ先方の公文書館に対する失望も大きくなる。相手は二度と同様の申し出をしないはずであり、その後も異動する先で公文書館に対する失望を表明するかもしれない。そこまでいかなくとも、少なくとも公文書館への信頼感を周囲に拡げるようなことはしてくれないだろう。そのダメージについては予測もつかないが、リスクは大きいと見ておいてよい。そういうわけで、数日中に事務所から退去しなくてはならない、といった緊急の場合であれば、他のスケジュールを繰り合わせてでも対応することになるし、あるいはまだ時間的な猶予があれば、とりあえず相手が投げたボールを返しておいて、今後のスケジュール調整をすることになる<sup>39</sup>。

次に知事部局各課保管文書についてである。これについては、文書主管課である総務私学課の所管であり、各課保管文書の受入/引渡については、総務私学課長と所管課長との協議が必要である。従っ

<sup>37</sup> 189件。一部琉球政府時代のもの、及び復帰後の昭和年代のものが含まれるが、大部分は平成以降の文書である。引渡しに際して担当者がくれたメールの次の部分は、筆者にとって非常にありがたく思われた。「さて、今年度は、埋もれたままの書類を全部処理することができ、今、倉庫は気持ちよく整理された状態です。次年度は、きっと、皆様にご迷惑をおかけすることなく文書の引き渡しが行えるものと思いますが、その節はよろしくご指導ください。ほんとうにありがとうございました」

<sup>38</sup> 受入/引渡に際しては、クライアントとの打ち合わせや必要に応じたサポート、さらに一次選別、目録点検、現物照合、文書搬送、配架、そして引渡目録のデータ登録など、かなりの量の事務が発生する。現在の営業体制であれば、受入専用のスタッフを置くよりも、必要に応じて整理部門から応援を得るほうが効率的である。

<sup>39</sup> ただし、平成21年度に南部土木事務所、南部林業事務所、そして沖縄県南部合同庁舎（沖縄県管財課から入手した資料によると15の県機関が入居している — 廃止された室の、文書のみ保管されている例を含む）の移転が計画されており、移転に伴う文書廃棄のリスクを考え、それらについては能動的にアプローチする必要性を感じている（一部調査済。沖縄県公文書館の県職員ホームページの記事「事務所を移転しますか？その前に・・・」参照。URL: <http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/12/post-9.html>）。ただし、限られた期間に大量の案件が発生する「集中豪雨型」な引渡しになった場合（「営業」が成功するほどその可能性は高くなる）、それに対応するためには従来の受入れ業務プロセスの何らかのリストラクチャリング（再構成）を検討する必要がある。

て、各課で保管する文書の公文書館への引渡しについては、まず総務私学課の担当者が情報をキャッチして公文書館へ伝えてくることが多い。あるいは、所管課から直接公文書館に問い合わせがある場合には、総務私学課担当者と情報を共有しておく。そのため、総務私学課担当者とは、どのクライアントにも増して連絡を密にしている。筆者は県文書受入担当を務めて3年未満であるが、その間にクライアントと1,500通のビジネスメールをやりとりしている。最も多いのはやはり総務私学課担当者との往復メールであり、また、電話による連絡もよく行っている。

他に、評価選別の必要性から広報課及び企画調整課の文書調査を行った事例がある<sup>40</sup>。方法としては現場にパソコンを持ち込み、保管文書を直接調査して目録を作成する。もともと調査が主目的ではあるが、目録というインフラが整ったことで、今後の受入/引渡にもつながる仕事となった。

また、相手方からの要請により（すなわち受動的に）調査を行った事例として交流推進課の保管文書がある。この時は、作業場所が確保できないため、デジタルカメラに文書を収め、公文書館に戻ってからそれらの画像をもとにリスト作成を行った（下の画像）<sup>41</sup>。

企画調整課での調査



## 4 省察

この章では、受入/引渡業務を行う中で、学んだことや考えさせられたことを連想的な構成で述べていくこととしたい。

### 4-1 「行動指針」 1～27

実際にやってみて、スムーズにことが運ぶようならばそれを継続し、うまくいかないようならばそのやり方を放棄するか、あるいは改める。筆者がそのようにして経験的に「選別」した営業上の「行

<sup>40</sup> 企画調整課の場合、公文書館に引き渡されているのはどちらかといえば庶務的な文書が主であった。同課は、沖縄振興開発関係など、沖縄に特徴的かつ重要な事業を所掌しており、また、公文書館における評価選別では、公文書の「全体像」の把握が必要であることが、評価選別の考え方が進展するにつれて痛感されたことから、企画調整課と調整の上、事務室保管文書の調査をさせてもらった。数名のスタッフで6日間通い、1,000件余の文書を調査したが、このとき作成したリスト（1,000件余）は企画調整課の職員にも喜ばれた。同課の文書は現用性が強く、事務室内に保管しておくインセンティブが強く働く事情もよくわかった。廃棄さえされなければ、現用性の薄れた文書から優先して徐々に引き渡してもらうことが現実的な合意につながるであろうとお互いの担当者は考えている。現在、このリストをもとに、同課の職員に詳細情報の追加と引渡し対象文書を特定してもらう作業をしている。余談だが、数名のスタッフで6日間通ったあいだ、会議室を優先的に使用させていただき、また、お茶やコーヒーの差し入れなど、実に暖かく受け入れてもらった。広報課でも同様によくしていただいた。

<sup>41</sup> 文書保存箱やドッチファイルの背に必要情報が記載されている場合、この方法がかなり有効である。



動指針」は、現在のところ以下のようなものがある。

1. 相手の立場で考える、2. 相手の言葉で話す、3. 相手の利益を考える、4. 決定は相手に、5. 相手の利益と自分たちの利益を一致させる、6. 相手を見て法を説く、7. 実務家をさがしだす、8. コネクションは慎重に、9. コミュニケーションはタイミング、10. コミュニケーションは少し輸出超過で、11. 攻めは一気に、12. でも待ちも大事、13. 淡々と（大義は大声を望まない）、14. プロセス・手法に聖域なし、15. 上流ほど効果大、16. しかし下流も上流に環流する、17. 範囲と方法の明確化、18. できるところから片付ける、19. でもやはり困難なところに手を付けてみる、20. 「べき論」を棚上げしてみる、21. 感謝を先に、22. 短期の効果と長期の結果を同時に考える、23. 全体像を意識する、24. アーカイブズに単純労働なし、25. モチベーションの源泉を掘る、26. 時間を時間で買う、27. 実務家の欠点を意識する<sup>42</sup>。

順不同に説明する。1. 「相手の立場で考える」はコミュニケーションのアルファでありオメガである。2. 「相手の言葉で話す」も然り。例えば、公文書館界のジャーゴン（業界用語）を不用意に使うことは相手を疎外しかねない。共通の言語を用いてこそ相互理解への意欲が育まれる。3. 「相手の利益を考える」も同様で、公文書館の都合ばかりを述べ立てると相手はうんざりする。逆に、1でいう「相手の立場」に対する想像力がよく働き始めると、相手が何を危惧し、また何を期待しているかについて、洞察が得られる可能性が高まる。ついでに触れると、これまでのクライアントからの聴き取り経験から、引渡しのハードルとして、文書管理上の課題の他に概ね以下の3点があることがわかった。ひんばんに聞く順に並べると、(1)何が歴史資料になるのかわからないので、何を引き渡してよいかかわからない、(2)個人情報の取り扱いが気になる<sup>43</sup>、(3)必要な時に参照できないのではないか、あるいは知らないうちに必要文書が廃棄されてしまうのではないか、ということである<sup>44</sup>。もっとも、いきなりこのような懸念を持ち出すクライアントは少数で、たいていはある程度、気心が知れたからのことであるので、最近ではこちらから水を向けてみるようになった。また、平成20年5月から、沖縄県職員向けのホームページを開設しており、そこに「公文書引渡しの疑問と不安にこたえます」という記事を掲載し、不安や誤解の解消に努めている<sup>45</sup>。

<sup>42</sup> 富永一也「公文書館実務と一実務屋の視点」（全国歴史資料保存利用機関連絡協議会『記録と史料』No.18, 2008）に掲載した項目をそのままここに再掲するものであるが、初出時には特に解説を加えてはいなかった。本稿では叙述の流れを考慮して、解説は項目の並びと同一にはしなかった。

<sup>43</sup> 個人情報保護条例が、個人情報の目的外利用を禁じているため、個人情報を含む文書は、必要性がなくなった時点で速やかに廃棄（この場合、裁断や融解などの物理的な廃棄）しなければならない、従ってそれらの文書は、公文書館への引渡対象から除外される、と信じている職員もいる。そのような職員は比較的文書管理への関心も高いので、丁寧に説明をすれば誤解が解けることが多い。

<sup>44</sup> 興味深いことに、平成16年3月に内閣府が各府省の文書担当者を対象に、国立公文書館への文書移管の組織内調整において「苦勞する点」をアンケートした結果と、多少のニュアンスは違っても、似た面があるように思われる。同調査結果で多数を占めた回答を3位まで順に挙げると、「移管後の国立公文書館における公開上の取扱いに不安がある」（1位）、「どのような行政文書が移管対象となるかわからない職員が多い」（2位）、「国立公文書館への移管後の文書の利用が不便である」（3位）。同調査の報告書は内閣府ホームページで確認できる。「歴史資料として重要な公文書等の移管についてのアンケート結果」（平成16年3月22日、内閣府）

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai04/siryol.pdf>

<sup>45</sup> 沖縄県公文書館の県職員向けホームページ、URL: <http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/>



4「決定を相手に」してもらうことは実に重要である。これはいいかえると、コミットメントを担保してもらう、ということである。営業側の誘導や「お願い」によって相手が「イエス」と言ったとしても、それは相手はその案件に対してコミットしたことを意味しない。忙しさに紛れていつか忘れてしまうかもしれない。あくまで、自己の責任において「いつまでに何をどのような方法で」、と決定してもらうことが大事である。そうやって成されたコミットメントを人は守ろうと努力する。その結果、約束通りに引渡しを実現した場合、クライアントのモチベーションは向上する。

逆にいうと、約束が果たせない場合にはモチベーションが下がるので、営業担当者としては、クライアントが楽観的な見通しに基づいて大きな計画にコミットしようとしていることが明らかな場合には、むしろそれを下方修正、ないしはより小さな部分に分割して段階的に実現することを提案するのが望ましい。ましてや、営業担当者は、クライアントの情緒にばかり訴えて、そのやる気を煽るような言動をしてはならないと考える。13の「淡々と」でも戒めていることだが、一時の高揚感で着手した計画は、後の幻滅につながり、それが全てのコミットメントをスポイルしかねないからである。これは25でいう「モチベーションの源泉を掘る」という指針につながるが、モチベーションの維持向上は、先に図3で説明したように、時空によって明確化された共同事業の実績の積み重ねを基礎とし、それをコミュニケーションとレコグニション（相手の実績を言語化して認めること）で支えていくことによって成されるべきであると考えられる。

21.「感謝を先に」というのは、逆に要望や自分の都合は後に、ということである。アポイントを取って始めて会う相手であれば、時間をとってくれたことにまずは感謝を述べる。感謝はレコグニションの最も基本的な部分であると考えられる。また、先に触れた沖縄県職員向けのホームページにおいて、公文書館への引渡しに尽力した職員を紹介する「違いを作る」というシリーズ記事を掲載している。他の職員への良い影響を期待するとともに、引渡しの労をとってくれた職員へのレコグニションの意味もある。

関連して、9.「コミュニケーションはタイミング」、10.「コミュニケーションは少し輸出超過で」、という指針について。メールや電話のタイミングは、相手のモチベーション向上の一助となる時期を考える。受入/引渡のプロセスに進展があったときにはすかさずお礼のメールを送る。催促のメールや電話は、〆切から2, 3日後にしてみる<sup>46</sup>。最近では、「思い出させメール」と称して、相手に催促のタイミングをあらかじめ決めてもらったりもしている。これは決定を相手に委ねる4の指針に通じる。また、メールによるコミュニケーションについては、一連のやりとりの最終メールを自分が出すようにするくらいがちょうどよいと考えている。これまでにクライアントとの間に往復したメール1,500通のうち、3分の2近く（約950通）が筆者発信のものである。

ところで、さきほど触れた13の「淡々と（大義は大声を望まない）」には別の意味もあって、相手を防衛的にしてはいけない、ということである。筆者は、公文書館事業の重要性を信じているので、かえって声高にならないよう、自制をしている。大義で切り込んで来る者には、相手も防衛的になる。ヨロイカブトを纏われては、コミュニケーションどころではなくなるのである。相手を防衛的にしないためにも、まずは20.「べき論」を棚上げしてみる、というのがよいと思う。「～であるべきだ」と

<sup>46</sup> こちらから連絡する前にクライアントから連絡をくれるほうが、クライアントのモチベーション維持・向上の面からはより望ましいので、少し待ってみるのである。

いうアプローチを棚上げしてみるメリットとして、こちらの発言が、相手に対して非難がましくならない、ということがある。それは硬直した議論に陥るのを避けつつ、クライアントを率直にし、現状についての突っ込んだ意見交換を可能にする。ここで培う現状認識こそ共同事業の出発点となる。

14. プロセス・手法に聖域なし。相手方との協議でベストの方法を決めればよいので、新しいアイデアは、まず試してみることである。

11. 攻めは一気に。ものごとが動くタイミングがあり、その機をつかまえたら一気に呵成に引渡しに持ち込む。しかしながら、無理は禁物であり、12でいうように、待ちも大事である。2年越しで受入/引渡が実現する案件もあり、また、3年越しで協議を継続しているケースもある。関連して18の「できるところから片付ける」とは、協議がなかなか進まない相手はとりあえず現状維持のままにしておき（筆者はこれを「ホールド」する、と称している）、スムーズに行く相手と先に引渡しに向けての共同事業を進めていくやりかたである。現状の一人営業体制においては、ホールドしておいて次に向かう相手先には困らないので、この方式が最も効率よく成果があがるものと考えられる。たぶん、営業担当が5人くらいの体制になると相手を選ばずのローラー式営業になるはずであり、スムーズに行く相手を優先して引渡協議を進める現在の方式と比べて、引渡しの絶対量は上がるが、その効率は遞減し始めると予測される<sup>47</sup>。その場合には、別の組織的な方法を工夫しなければならないと思われる。19の「でもやはり困難なところに手を付けてみる」、というのは、営業担当としての自己鍛錬の意味も含まれるが、誰が見ても受入/引渡が難しそうな機関—たとえば警察など<sup>48</sup>—からの受入/引渡が実現すると、それが県の他の機関に与えるであろう（良い意味での）影響は計り知れない<sup>49</sup>。

7. 実務家をさがしだす。初めての機関に電話でアポイントをとって営業に出かけると、何名かの職員が対応してくれることがある。その中から、一人の担当者を見定め、その後の共同事業を進めていく。メールを出す場合にも、宛名は見定めた相手を前面に出し、あとの人々にはCCメールを送る。複数の職員を同時にクライアントとして等しく連絡をとっていると、「責任の分散」がおき、コミットメントが弱くなる恐れがあるからである。上司と部下が対応してくれた場合、普通は部下の方を担当者と見定めるが、上司の方が担当で、部下が補助的役割を担う場合もある。

8. コネクションは慎重に。めざす営業先に知っている職員がいて、その人に公文書館に対する理解と職場での人望があるのであれば、はじめにその人に連絡してから出向くと、よい滑り出しが期待できる。ただし、属人的な要素が大きいため、この手を使うかどうかは慎重に判断したい。また、この手を使うにしても、早めに担当者を紹介してもらい、以後の連絡は担当者に切り替え、紹介者にはそれ以上の手間をかけないようにすることが肝心である。

---

<sup>47</sup> 1人の営業担当を2人に増員するとたぶん実績も2倍になるので、効率はそのまま保存されるが、営業担当を5人にした場合、時間のかかる相手も含める分、おそらく実績は単純に5倍、ということにはならないであろう。

<sup>48</sup> 全国の都道府県公文書館で、ライフサイクルの流れに公安委員会を位置づけて、組織的な引渡しを実現しているところはまだ存在しない。神奈川県は、条例レベル（「神奈川県立公文書館条例」）で県の各機関から公文書館への非現用文書の引渡しを明記しており、他に比べて進んでいるが、そこに挙げられた機関の中に、神奈川県情報公開条例の実施機関には含まれている公安委員会と警察本部長が抜けているのは注目される。

<sup>49</sup> 筆者の現場感覚では、警察からの公文書引渡実現が困難である、という見方は偏見ではないかと思う。というのも、沖縄県の機関で最も情報公開のための記録管理がしっかりと為されているのが県警本部だからであり、また、文書担当係長との協議もいつも前向きなものであるからである。

15. 上流ほど効果大、16.しかし下流も上流に環流する。資源を投資するのは、ライフサイクルの上流であるほど効果大きい。目録一つ取ってみても、文書作成現場に近いほど正確な情報をすばやく採ることができる。上流の文書管理の「水質」が下流の公文書館の資料管理の「水質」を決定する、と言っても過言ではない。しかしながら、公文書館への引渡のための目録整備や書庫の整理などを通じて、下流が上流に良い影響を与えることもまた可能である<sup>50</sup>。

22. 短期の効果と長期の結果を同時に考える。仮に受入/引渡実績を上げるのが唯一の目的であれば、その時点で引渡してもらえる分に集中すればよい。あえて極端なケースを想定すれば、とにかく文書を段ボールに詰め込み、「〇〇関係文書」とタイトルを付して搬送するのであれば、短期的には受入/引渡の実績はあがる（もっとも、緊急の場合にはこれに近い手法を用いざるを得ない場合もあるので、一概にこのやり方がいけない、というわけではない）。しかしながら、継続的な引渡しの流れをつくりたいのであれば、クライアントとともに全体像を描きつつ、短期的な目標部分を定義し、同時に数年後くらいまで見通したビジョンを持つのが理想である。23の「全体像を意識する」はここに関わってくる。

さて、ここで強く意識しなければならないのは、受入/引渡はいわば結果であって、営業担当者がクライアントに働きかけているのは、受入/引渡の土台となる部分、すなわちクライアント側の資源配分—特に時間的なそれ—の再設定（具体的にいうと他業務から文書管理業務への時間、あるいは人員の振り向け）である、ということである。

とりわけ微妙な判断を要するのは、クライアント側にどの程度のサポートを提供するか、という点である。長期的に見て、クライアントの「自立」を阻害しかねないほどの援助を行うのは論外であるが、クライアントが「テイクオフ（離陸）」するまでの「補助輪」は必要である。「補助輪」は、公文書館側からの労働資源の持ち出しを意味するから、やがては資源負担を川上側へシフトしつつ、「補助輪」を一つ一つ取り去っていくことになる。果たして何本の補助輪が適切であるかというのはまさにケースバイケースである。はずした補助輪は別の新規クライアントに使い回しして行けば、限られた持ち出しで共同事業群が回転していくであろう。もっとも、相手が自立的であるからといって川上側にまかせきりでは、目録の誤りやその他のリスクがある。実際に起きるケースだが、データと現物の点検や川上側への照会などにより、川下側（すなわち公文書館側）の資源がかなり消費されてしまうことがある。痛い経験から学んだことは、川上側が支援を不要としていても、やはり川下側としては事前に適切なモニタリングへの時間投資を惜しんではならないということである。もうひとつ不可欠な投資がある。それはクライアントのモチベーション維持のためのコミュニケーションである。

26. 「時間を時間で買う」。たとえば、本庁に文書引渡準備業務のためにスタッフを伴って出張し、3時間の作業をしたとする。本庁までの往復には1時間かかるので、3時間の労働時間を得るためには1時間の移動時間を投資する必要があるわけである。拘束時間の25%が移動時間になる。いわば1時間で3時間を買うことになるが、投資効率を考えると、6時間の作業時間を確保すれば移動時間（1時間）は全体（6時間+1時間=7時間）の14%に抑えられる。ただし、単一作業を連続して続

<sup>50</sup> 本稿2-3「営業とコミュニケーション」で紹介した教育庁担当者は公文書館に引渡しを行った文書管理上の効果について次のように述べている。「共用書庫の適切な運用ができるようになりました。公文書館へ文書を引き渡したため書架スペースに余裕ができ、各課からの文書引継がスムーズになりました。その結果、引継文書の量も増加するという善循環が始まっています」。出典は註7と同じ。

けると効率が落ちるので、兼ね合いが要る。また、事前や事後に振り分け可能な作業があれば、移動先の時間を効率よく活用できる。

24. 公文書館に単純労働なし。確かに文書の搬送や書庫内での移動など、肉体労働の多い職場であるが、肉体労働＝単純労働ではない。やり方を工夫することによって、より安全で効率のよい（さらにいえば楽しい）業務になる可能性がある。特に、肉体労働は、疲労から来る事故や身体的故障などのリスクについては充分注意が必要であるので、作業プロセスを設計する際に肉体労働をいくつかの部分に分割し、ひとつの段階に集中しないよう工夫するのも頭脳労働として重要である。上手に作業プロセスが設計できれば、頭脳労働に投じた時間が後の作業全体の時間を節約した上におつりが来るので、26の「時間で時間を買う」に該当する。

6. 相手を見て法を説く。「二枚舌を使え」という意味ではない。クライアントの潜在的な課題意識を探り当て、それに見合った論理（ロジック）を用意する、ということである。あるいは、相手の課題意識の発露を促す、と言った方がよいかもしれない。公文書館の本質論は措くとして、公文書館が果たす機能（潜在的なそれも含めて）については、実は多様である。その多様さの中から、クライアントの課題意識にあったロジックをまず共有し、それを起点に、クライアントと公文書館職員の双方が、より広い公文書館理解へと進んでいくことが筆者の理想とするところである。公文書館の役割や機能について、最近では豊富な言説がある。たとえば行政の説明責任を果たすためには行政の活動の証拠となる公文書を適切に保管する必要があることから、公文書館を民主主義の基礎をなす機関として位置づけるものがある。また、歴史研究者にとっては、歴史認識の素材となる文書資料が保存・公開される施設である。行政職員にとっては、過去の事例から学び、今後の施策へ活かすための「記録センター」の役割が期待されよう。さらには、市町村民や都道府県民、または国民にとっての「集団的記憶」の拠り所である、ということもいわれる。大事なのは、これらの多様性を念頭におきながら、営業のはじめにおいては相手の琴線に触れるロジックを対話の中でさがしていくということであり、決して単一の論理で押しつけてはいけない、ということである。

たとえば、県の機関によっては、プライバシー性の非常に高い情報を多く保管しているところがある。そこへ出かけていきなり「行政の説明責任を果たすため、公文書館へ文書を引き渡して欲しい」と切り出したりしては、その後に受入/引渡の共同事業を持ちかけるどころの話ではなくなると思う。筆者の経験では、仕事に誇りを持っていることが対話から伝わってくる職員であれば（実際、お会いしたクライアントはそのような人が多数派である）、一生懸命に行った業務の痕跡、すなわち文書が一定の保存期間の満了後に消滅してしまうことを後輩職員のため、また後代の県民のためにも残念に思っているものである。そのような心情を含めて具体的にヒアリングしていくと、そのクライアントが「これは重要である」と考えている当該組織の事業も徐々に当方に理解され、つぎに「まずは〇〇関係から引渡実績を作りたい」といった具体的なビジョンを共有することができ、やがて共同事業の基盤ができていくのである<sup>51</sup>。

---

<sup>51</sup> 註31でも触れた県職員ホームページの「違いをつくる」シリーズに、教育庁、宮古支庁、人事委員会事務局の担当者たちのインタビューを掲載している。そこには、担当者たちが抱いていた課題意識が述べられている。URLは <http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/04/post-4.html> (001)、<http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/06/002-2.html> (002)、<http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/08/post-8.html> (003)、<http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/08/004.html> (004)



公文書館の備えている保存の機能（設備や人材）が、クライアントの課題意識とマッチした事例もある。ある機関では、営業で初めて訪れた際に保管文書を見せていただいたが、その時に紙質の劣化した文書（琉球政府時代のもの）があり、それについていくばくかの懸念を表明しておいた。その年度には引渡しに関する具体的動きはなかったが、翌年度、新しい担当者（前任者は異動）と話している中で、「前任者からの引継事項です」との前置きで、文書の保存状態についての調査とアドバイスを求められた。そこで半日調査を行い、デジタル写真を撮り、職場に戻って修復保存担当の専門員の知見を得ながら、レポートにまとめて送付したところ、たいへん喜ばれた。このレポートは、公文書館へ文書を引渡す方向で部内の意思をまとめる際に有効に活用されたようである。この事例では、まずクライアントと営業担当者との間に文書の保存についての課題意識が共有され、次に保存する設備を整えた施設としての公文書館機能がクローズアップされたのであった。

27. 実務家の欠点を意識する。筆者は県文書の受入/引渡を担当する実務屋である。実務屋的習性として、「白いネコであろうが、黒いネコであろうが、ネズミを捕るネコが良いネコである」という基本的態度を身につけている。ところが、業務の実をあげることを中心に据えていると、より大きな、公文書館の理念について考えることを怠ってしまいがちになる。現在の業務のあり方が果たして正しいのかどうか。受入/引渡実績の数字には表れない仕事の本質的な部分を常に問うていかなければならないと考えている。

#### 4-2 コスト/リスクバランス：記録管理と公文書館事業の境目

私見を述べるならば、記録管理（レコードマネジメント）はリスク管理であり、それに伴うコスト管理でもある。リスクとコストはトレードオフの関係にある。すなわち、記録を廃棄することに伴うリスク（その記録を消滅させることで将来起こりうる損失<sup>52</sup>）をゼロにしたいのならば、全ての記録を永久に保存すればよい（理論的な検討であるから、「永久」保存が実際に可能かどうかはさておく）。記録管理にかかるコストをミニマムにしたいのであれば、リスクを無視して完結後は速やかに記録を廃棄するようにすればよい（そのかわり、リスクの極大化により、記録管理以外のコストが増大するであろう）。

次ページの図4をご覧いただきたい。記録廃棄に伴うリスクは時間の経過とともに遞減する。もちろん、文書の類型によって、出勤簿や消耗品の購入伺いのように3年間経過すればほとんど廃棄リスクが消滅しているものもあれば、県民の権利にかかる記録のように、1世代から数世代の間、リスクが消滅しないものもある。土地台帳関係に至っては、これは他の都道府県の事例であるが、江戸時代の絵図が土地権利関係紛争処理のための証拠記録として用いられることがいまだにあるという。

それでも、遅かれ早かれ、ある記録を廃棄することに伴うリスクが、それを保存するために必要なコストを下回る（逆転する）時が必ず来る。図4ではそれを「分岐点」と表現している<sup>53</sup>。時間軸において、分岐点から左（すなわちリスク/コスト逆転以前）の領域が文書保存のコスト負担をリスクによって説明（正当化）する期間である。この「現用性の期間」は記録管理の領域であるが、そもそ

<sup>52</sup> リスクは、経済的な損失の可能性ばかりを指すのではない。法令等で定められた文書の保存を怠ることによる法令違反のリスク、あるいはその機関の社会的信用の失墜による損失も含む。

<sup>53</sup> 保存のコストは、紙を含めた記録メディアの物理的な劣化への対処及びデジタル記録におけるデータの可読性担保のため、時間の経過とともに確実に上昇すると予想される。上昇しない、あるいは低廉化すると仮定したとしても、保存にかかるコストがゼロにならない限りは、累積コストは必然的に増加する。

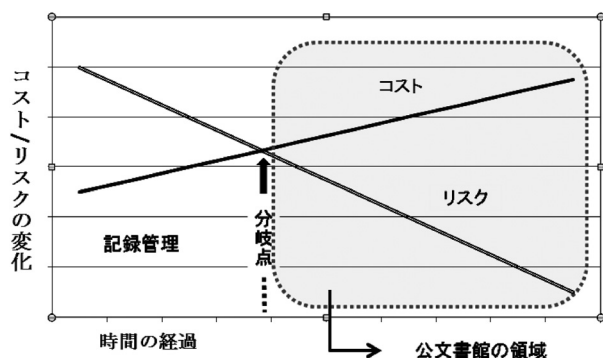


図4 コスト/リスクバランスの経時変化と公文書館の領域

も記録管理の考え方によれば、分岐点以降の記録保存についてはこれを無駄なコスト負担と見なし、廃棄を奨励していたわけである。

公文書館法<sup>54</sup>が、「歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともにこれに関連する調査研究を行うことを目的とする施設」(第4条)として公文書館を定義しているのは、現用期間におけるコスト負担のロジック(効用論的な「コスト/リスクロジック」)からの劇的な脱却であって、公文書館において公文書等を「歴史資料として」保存することの意義を積極的に認めたものである。同法第2条が「公文書等」の定義として、「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録(現用のものを除く)をいう。」とわざわざ公文書館がカバーすべき領域を現用以外のものに限ったのは、記録管理と公文書館の制度上の領域を分けておくほかに、「コスト/リスクロジック」で保存を正当化できない記録(すなわち現用でなくなった記録)であっても、そこに別の保存正当化のロジックを用意することで、一律に廃棄されることを防ごうという立法者意思を筆者は感じるのである。

確かに、図4にも表現されているように、「分岐点」以降も、リスクがゼロになるまではいくぶんの時間経過が必要であるから、公文書館の領域に入ってきた公文書等も、現用性を全く失ったわけではない。そのため、公文書館資料が、行政的な意味での活用をされる場面は多くあるし、それは公文書館事業の行政内部での認知のために望ましいことである。

しかしながら、公文書館事業を数百年、あるいは千年単位の事業として見た場合、現用性に依拠したロジックで公文書館のコストを正当化することはできない。逆に言えば、公文書館制度の本質は、「行政の説明責任」や「県民の権利義務関係の保障」といった現用性の残滓にあるのではなく、過去における行政の活動の痕跡としてそれ自体が重要であるという、効用論とは別の枠組みを設け、期限のない将来にわたってその保存を正当化したことに求められる<sup>55</sup>。

#### 4-2-1 公文書館領域におけるコストと「評価選別」

前述したように、公文書館制度は、記録管理の効用論的ロジックから脱却したものであると考えているが、だからといって公文書等の保存にかかるコストが無制限に認められるわけではない。ではどの程度のコストなら妥当であろうか。この問いに対する回答は難しいが、全ての記録を残すのではなく、「評価選別」を行って保存コストを圧縮することが行われている。評価選別の結果、公文書館で

<sup>54</sup> 註3参照。

<sup>55</sup> 現用性で公文書館の存在理由が説明できるのであれば、以前に存在した「永年保存」の文書を保管していれば事は足りる。わざわざ公文書館制度を設ける必要はなかったはずである。「永年保存」とは、決して永久保存ではなく、その文書の必要性が消滅した時点で廃棄できるものであった。従って、刑法のアナロジーを用いるならば、「終身刑」ではなく「無期懲役」にあたる。

<sup>56</sup> 評価選別と経済性の問題については、大城博光が「評価選別ガイドラインの構築に向けて」(『沖縄県公文書館研究紀要』第11号 2009年3月)で論じている。

保存される公文書等は、全体の数%から10数%程度というのが一般的であろう<sup>56</sup>。ただし、電子記録の場合はこの限りではない。

#### 4-2-2 「ダウト・ゲーム」と「感想戦」

公文書館の「本質」は公文書館法にあるように「保存」にあり、それは千年後の将来にわたって不変のものであると考えている。ただし、筆者はクライアントとのコミュニケーションにおいて、公文書館の「機能」に基づいた受入/引渡のロジックを用意しているが、それらは引渡しの「モメンタム（勢い）」獲得に役立つものであって、記録の現用性に依拠したものも含まれる。しかしながら、「公文書館は行政の説明責任を全うする機関」というロジックはほとんど使わない。なぜならば、それは情報公開の法制度において実現されていることがらであり、仮にそれをクライアントに指摘された場合、反論は難しいからである。

もちろん、前述のように、現用性の残存した公文書等は存在するのであり、それらが行政の活動の証拠として活用されることはあろうが、そもそも公文書館における閲覧制度は、情報公開のように国民（県民、市町村民）の権利として認められたものではなく、情報公開制度のように不開示（公文書館の閲覧制度の場合には非公開）の処分に対しては、法的救済措置がないのが現状である。

もっとも、法制度を変えればよいのであろうが、理論的には、行政の説明責任にかかる公文書は「現用性」が消滅するまでの十分な期間を保存期間と定めればよいのである。むしろ、保存のコストは余計にかかるが、保存のコストがかかるのは公文書館とて同じである。さらに、公文書館に引き渡した場合、評価選別にかかるコストが上乘せされる。また、社会保険庁の年金記録廃棄問題も、ずさんな現用記録管理が原因であり、公文書館制度に責めを負わすわけにはいかない。

筆者は、説明責任の領域と公文書館の領域を次のように考えている。すなわち、説明責任の領域（現用性の領域）は、トランプのダウト・ゲームにたとえられるのであって、カードは最初伏せられているが、プレーヤー（主権者）は疑わしいカード（つまりは疑わしい行政の動き）に対して「ダウト！」と宣言し、それを開くことを要求する（開示請求）。プレーヤーは、このようにして相手の動きを監視し、ゲーム（すなわち行政の行為）の流れを変える<sup>57</sup>。

一方、公文書館の領域は、将棋の「感想戦」に似ている。すなわち感想戦のもととなるゲームはすでに終了しており、戦われた一手一手は記録され、明らかにされているが、参加者は過去のゲームの流れに影響を与えることはできない。しかしながら、教訓として今後に活かすことができるのである。

#### 4-3 公文書館の考古学：千年後に向けて公文書を残すロジック

公文書館における公文書等保存のロジックには「賞味期間」があると考えられる。図5をご覧ください。ピラミッドを形成しているのは、公文書館で残される公文書等である。下部ほど時代が近く、ピラミッドの上部は遠く将来へ延びている。ピラミッドの上部に行くほど細くなるのは、記録の総量が漸減することを表現している。中にある記述は保存コスト負担のロジックである。

さて、現用性が残存している間（すなわちピラミッドの下部）は「権利関係の保障」、「法令遵守

<sup>57</sup> 実際のダウト・ゲームでは、プレーヤー全員がお互いに「情報開示請求」を行う（そして行われる）立場であり、情報公開法制の出発点となっている行政と国民との間に存在する情報アクセス上の非対称性はないが、わかりやすいのでこのたとえを用いた。あるいは、ダウト・ゲームでは、行政役と主権者役が順に入れ替わる、というように理解してもよい。

(コンプライアンス)」、「一次的価値(文書作成者にとっての利用価値)」、「説明責任」などが公文書等保存のための強力なロジックになろう<sup>58</sup>。しかしながら、2、3世代も経るうちにそれらのロジックは賞味期限が切れる。その次には歴史研究や国民(県民、市町村民)のアイデンティティといったロジックが優勢になる。そして、現在の国の枠組みすら変化しているかもしれない遠い将来(千年後かそれ以降)には何が来るのか<sup>59</sup>。それは、現在のわれわれが千年あるいは二千年以前の古文書に対して、どのような態度を取るかで占うことができるだろう。われわれはこれを完全な過去の遺物であり、何ら効用のないものとして捨て去るであろうか。答はたぶん「否」である。

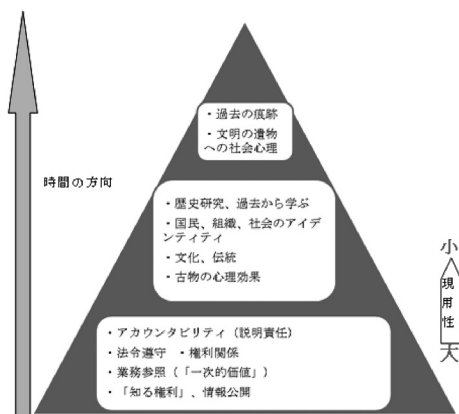


図5 時間の経過とともに保存のロジックが変化する。ピラミッド下部は作成後数十年～百年程度の公文書、中央部は数百年程度、上部は千年以上、と設定。

公文書館制度が今後長く続くに従って、各段階の記録が同時に存在するようになる。

たとえば、古代の日本の文書管理において「廃棄」とされた文書が、たまたま漆液の容器の蓋に使われて腐敗を免れ、千数百年の時を経て発掘されたときには貴重な歴史資料として扱われる(「漆紙文書」という)。当時の反古文書だからくだらない資料だ、という声は出てこないはずである。公文書に限らず、過去の遺物の発掘や保存に社会は莫大な費用を投じている。平成16年度の数字だが、その1年間で埋蔵文化財発掘のために使われた予算は全国で803億円にのぼる<sup>60</sup>。

このような巨額な予算を国、地方、民間が負担して発掘を行っているのは、実利的な理由ではあり得ない。そこには過去の遺物を尊ぶ社会心理が働いていると見なければならぬ<sup>61</sup>。

公文書館事業を1000年単位で考える場合、それを考古学的事業との比較で以下のように見る事が可能かもしれない。すなわち、考古学的な分野、中でも埋蔵文化財においては、発掘にかかるコスト及びその結果得られた遺物の修復や調査の費用は、それら遺物が形成された時代からはるかに下った後代のある時点で負担されるが、公文書館事業においては、その保存や修復にかかる費用が、公文書

<sup>58</sup> ただし、「説明責任」や「知る権利」などについては、筆者自身はロジックとして用いないであろう。しかし、客観的に見て、現在これらが非常に力を持ったロジックであることは間違いない。

<sup>59</sup> 現在見られるような近代国家的な枠組みができたのはせいぜいここ数世紀のことである。千年後の将来にわたって同様の仕組みが継続しているかどうかはわからないし、むしろ大きく変化している可能性が高いだろうと考える。

<sup>60</sup> 文化庁のホームページを参照のこと。http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shurui/maizou.html

<sup>61</sup> その社会心理が何に由来するかという分析は本稿では行わない。そのような心理が働く結果として巨額のコスト負担が認められているという事実がここでは重要である。経験から来る知見を付け加えると、そのような心理は、早くも2～3世代の時間経過で生じる。平成20年度の八重山支庁における公文書館業務説明会に、90年前(1919年)の八重山嶋片の出勤簿を持って行き、出席した職員に内覧したところ、大いに興味・関心が喚起されるのが確認された。この出勤簿の画像を沖縄県公文書館の県職員向けホームページで見ることができる。「八重山支庁の皆様へ：11月7日に伺います」URLは http://www.archives.pref.okinawa.jp/stff/2008/11/117.html

ところで、出勤簿は、「沖縄県公文書館公文書等管理規程」の基準により、公文書館に引き渡す必要のない文書類として挙げられており、実際に「一次選別」で除外しているが、偶然に残った場合、数十年経過すれば歴史資料的な見方をされるであろう。出勤簿にとって「不利」なのは、その段階へ至る以前の段階において、保存するためのロジックに乏しいことである。



の受入/引渡段階から始まる。よって費用の発生パターンは、ゼロ（地中にある間、保存コストはゼロである）から調査や発掘の時点でいきなり跳ね上がる埋蔵文化財に比して、公文書等については、フラットな費用負担が継続的に行われることになる。また、公文書等の場合は、土中（あるいは海中または洞窟内<sup>62</sup>）に埋もれている間、アクセス不能（存在さえ知られない）な考古学的遺物と違い、利活用も継続的に続く。

そういうわけで、公文書館は、土中（海中、洞窟内）と違って継続的コストの発生する保存施設であり、また、そこに公文書等が記録として保存されるのは、偶然の結果ではなく、注意深く、意図的に選択されたものであるということができよう<sup>63</sup>。

評価選別を経て公文書館で保存する公文書には、現用段階と違って保存期間が設定されていない。すなわち無期限である。1000年後、あるいはさらに遠い将来に向けて公文書等を保存していくことを視野に入れるとすると、公文書館の専門職員（アーキビスト）の仕事は、同時代に生きる利用者の他に、決して言葉を交わすことのできない将来の人々に対する潜在的な奉仕を含んでいる。公文書の受入/引渡、評価選別、整理、修復・保存措置、保存環境管理、利用提供などについて、同時代の評価を受けることはできるが、将来世代の評価を聞くことはできない。しかしながら、たぶん数から言えば、後者の利用者が多いに違いない。となれば、公文書館の専門職員（アーキビスト）にとって、会うことのできない将来世代の利用者もやはり重要なクライアントである、という認識を持つことと、彼らサイレント・マジョリティー（物言わぬ多数）のために、アーキビストがその代理人（エージェント）を務めるのだ、というプロフェッショナル意識を持つことが必要ではないだろうか。いわば「未来からのエージェント」を自認するわけである。

アーキビストを投擲者（プロジェクター）<sup>64</sup>にたとえるならば、発射物（プロジェクティル）は公文書であり、彼（彼女）はこれをできるだけ遠く（の未来）へ届けようと投げる。投げる時の推進力になるロジックは、図5のピラミッドの下部にある「一次的価値」や「権利関係の保障」といった、現用段階における効用論的なそれと重なるものが多いであろう。やがてそれは次の段階のロジック（歴史性やアイデンティティなど）に推進力をもらう<sup>65</sup>。途中、天災、人災、コストの見直し、政変、戦争などで失われる公文書があると予想できるので、1000年後に届く分量はかなり減じていると思われるが、とにかくその域にまで届いたものは、それこそ人類的な遺産となっているはずだ<sup>66</sup>。

公文書館事業を説明する際のさまざまな機能やロジックの説明を取り去り、本質を言い表す言葉がひとつ残るとしたら—そしてそれが真理であれば、アーキビストの職業的使命ともなる—、「保存せよ（プリザーブ）！」ではないだろうか。

## 5 おわりに

「はじめに」でも述べたように、本稿で報告したのは、公文書の受入/引渡をめぐる「ミクロ」の

<sup>62</sup> 1947年に羊飼いの若者が、死海の岸辺近くにある洞窟で、陶器の壺に入った古文書を発見した。有名な「死海文書」（または「死海写本」）であり、時代は2000年を遡る。その後の調査によって周辺の洞窟からも文書が発見された。これらが「隠された」時から発見に至るまでの2000年間の保存コストはゼロである。

<sup>63</sup> さらに、公文書等は、そのものが含むテキストや画像や音声の情報だけではなく、それら記録が作成された背景や記録の様式、あるいは公文書館への引渡し時の状況や以後における評価選別、整理のされ方などについての情報（メタデータ）を公文書館の職員によって付加され、後代へと伝えられて行くことに特徴がある。

<sup>64</sup> 「プロジェクター」は企画者という意味もあり、アーキビストにはそちらの役割もまた求められると考える。

<sup>65</sup> 太陽系内外の探査を行うときに、惑星の引力や公転を利用して探査機の推進力を得る「スイングバイ」に似ている。

<sup>66</sup> この域にまで届いた公文書は、もはや公文書館事業の枠内に留まるのではなく、文化的遺産として図書館資料や博物館資料の領域とも融合しているものと思われる。

動きであり、クライアントの理解と努力によって、少しずつではあるが、実績を蓄積しつつある状況の叙述である。そこで、本稿を読まれた方が、組織としての動きが叙述されていないことから、そのようなものが実際に存在しないのだ、と誤解しないよう付け加えておくと、もちろん組織同士（知事部局の文書主管課である総務私学課と沖縄県公文書館の指定管理者である財団法人沖縄県文化振興会）の連絡・連携がきちんと行われている。特筆すべきは、幹部レベルでの情報交換が正式な場として設けられていることである。また、利用普及担当の専門員の企画・実施により、平成20年度に「公文書講演会」を県庁講堂で行っている。同じ担当者によって平成21年度には県庁講堂でパネルディスカッションも企画されている（参加資格に制限はないが、県庁職員が大いに参加することをねらっている）。本稿で述べたのは、筆者が実際に担当した業務の中で見聞したことがらに限られている。念のためにここで確認しておきたい。

さらにマクロなレベルの話をする、第171国会に提出された「公文書管理法案」は、成立の暁には地方への制度波及も予想され、公文書の上流側の環境も急激に変わっていくものと期待される。筆者の担当する受入/引渡業務のさまざまな手法も、国や県のマクロレベルでの変化に応じて、つまりは「枠組み」の激変によって、多くは時代遅れな方法論として淘汰されていくのであろう。むしろその方が望ましいのであろう。

しかしながら、本稿でたびたび強調してきたコミュニケーションの重要性については不変だろうと考える。というのも、システムを実際に動かすのは一人一人の人間であるから、どのように立派なシステムを構築したとしても、良いコミュニケーションなしには適切に機能しない。平成19年に米国国立公文書館のマイケル・カーツ博士が沖縄県公文書館で講演を行った際、前日の打ち合わせ後の雑談で、「アーキビストの最も重要な資質はコミュニケーション能力だ」という点で博士と一致した<sup>67</sup>。筆者は、もともと内気な性格であり、コミュニケーション能力は決して高いとはいえない。それだけにその重要性を痛感している。

最後になるが、県の各機関で引渡しのための業務を黙々と行っているクライアントの皆さん、総務私学課の担当者の皆さん、職場の上司や仕事仲間、そして公文書館の利用者の皆さん（決してお会いすることのない後代の方々を含めて）にお礼を申し上げる。この仕事を愛し続けることができるのも、ひとえにこれらの人々のおかげである。

---

<sup>67</sup> この会話については、註42に挙げた拙稿を参照のこと。なお、カーツ博士の講演「米国における公文書へのアクセス」は、沖縄県公文書館のホームページで視聴できる。<http://www.archives.pref.okinawa.jp/publication/2008/03/post-49.html>

プレゼンテーションにおけるロジック（付録）

下は平成18年度から20年度にかけて、教育庁および両支庁での説明会に使用したスライドの一部。全体のプレゼンテーションは、相手により少しずつアレンジする。また、当方の課題意識の変化により、使うロジックの組み合わせを年度によって改訂している。

1 **公文書館とは？**  
 公文書館法(昭和62年法律第115号)によれば…

公文書館は、歴史資料として重要な公文書等(国が保管していた歴史資料として重要な公文書その他の記録を含む、次項において同じ。)を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする。(第4条)

2 **公文書館とは？**  
 沖縄県公文書館の設置及び管理に関する条例(平成7年沖縄県条例第6号)でも…

歴史資料として重要な公文書その他の記録(以下「公文書等」という。)を収集し、整理し、及び保存するとともに、これらの利用を図り、もって学術及び文化の振興に寄与することを目的として、沖縄県公文書館(以下「公文書館」という。)を設置する。(第7条)

1～2 法規的なロジック。行政職員にとってのイロハなので、まず法規の説明から始めるのは平成18年度以来いまでも変わらない

3 **A 公文書館にある宮古関係文書**


沖縄県公文書館が所蔵する琉球政府文書の宮古関係分	3,369簿冊
これまで公文書館へ引き渡された宮古支庁文書	131箱 (未整理含む)

4



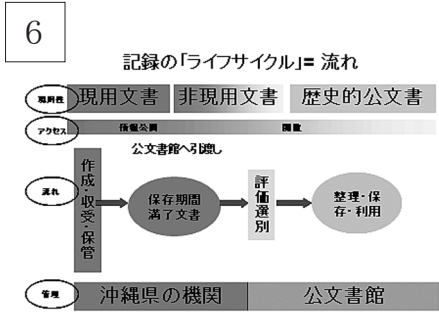
3～4 地域性を強調するロジック。平成19年度の宮古支庁での説明会で使用。左図の比較表上段は、公文書館が所蔵する、戦後～復帰前の27年間分の宮古関係文書数。下段は、復帰後30数年間の宮古支庁文書引渡数。単位が違うので、多少乱暴な比較であるが、簿冊数にすると300冊足らずであるから（一箱あたり2.5簿冊と換算）、宮古関係で残る文書は年平均で10分の1に満たない現状があることを説明した。

5 **公文書保存にとっての大敵**  
 ①災害(台風、火災、地震、津波)



地域性のロジックは機関に特有の業務にも振り替えることが可能である。たとえば、教育庁の文書をより良く保存できれば、沖縄の教育分野の資料が後代によりよく残る、など

5 地域性と保存のロジック。宮古島は台風が頻繁に通過する地理的条件に加え、平坦な島であるという地勢的条件から、台風の被害を多く被ってきた。スライド右側の倒れたコンクリート製電信柱は、平成15年9月に宮古に大きな被害をもたらした台風14号によるもの。平成19年度に宮古支庁における説明会で使用

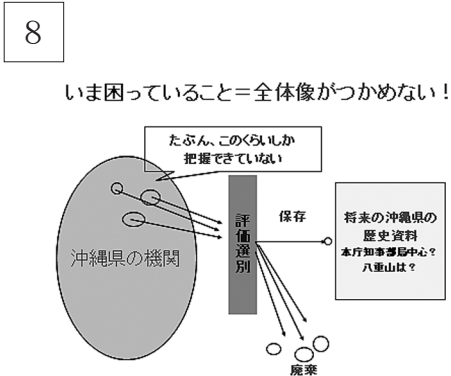


7 歴史資料として重要な公文書等とは？

☆「評価選別」の二つの考え方

- ・絶対的価値の立場→価値ある文書と価値のない文書を見分ける
- ・相対的価値の立場→価値は相対的なもの。基準によって優先順位をつける  
→沖縄県公文書館の評価選別はこの前提

6～7 現用文書と歴史的公文書の違いを制度上の違いとして対比しながら、相対的価値に依拠する沖縄県公文書館の評価選別の考え方を説明。公文書館への文書引渡しが後代へより良い記録を残すために重要であることを理解してもらうのがねらい。平成20年度の宮古支庁および八重山支庁での説明会で使用



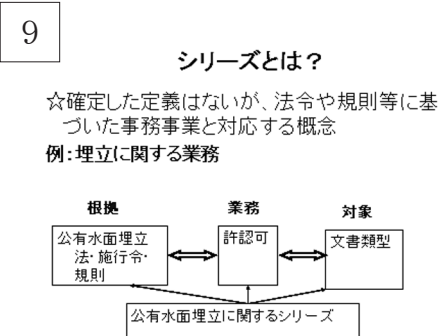
8～10 相対主義に拠る評価選別において、現用文書の全体像把握は最重要の要件である。現在の引渡状況ではそれが困難であることを率直に伝えるスライド(8)。評価選別の考え方の基本となる「シリーズ」概念について説明したスライド(9)。その上で、シリーズに概念的に近似する事務事業単位での重要文書の情報提供を呼びかけた(10)

10 沖縄県の歴史的公文書をよりよく残すためにご提供いただきたい情報

本館保管の重要文書について

項目	対応内容
1 名称(通称)	本館の集約(保存)の名称
2 種類となる区分	保存区分(機密・秘密)
3 文書の属性	複製権の有無、著作権の有無
4 どのような文書が含まれますか	国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第1項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第2項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第3項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第4項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第5項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第6項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第7項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第8項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第9項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第10項)
5 保存期間満了後引継ぎ業務がどの程度か	国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第11項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第12項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第13項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第14項) 国・自治体(国・自治体)の公文書(公文書法第2条第15項)
6 内容が読み取れないか、複製が困難か	内容が読み取れない理由
7 最も古い文書の発行日いつまでですか	発行日
8 どの程度複製し難いのか	複製し難い理由
9 当該文書の保存期間がどの程度か	保存期間

できれば調査表を  
見本(もっと簡単なもので可)



11～12 平成19年度の八重山支庁における公文書館業務説明会で配布し、各課室で供覧を依頼したチラシ。同趣旨のものを同年度の宮古支庁の説明会でも配布した。11は地域性、12は保存のロジックを使っている。両方とも、その前年度の支庁調査の経験から必要性を感じて作成・配布したものである

11 その廃棄待って!!

八重山の地域性を将来に残すため  
公文書の引渡しにご協力ください

沖縄県公文書館は、将来歴史資料として重要となる公文書等を適切に保存しています。

公文書を廃棄する前に、まずは公文書館にご連絡ください。

098-888-3875 (代表)

担当: 資料課 富永一也・大城博光

沖縄県公文書館  
〒901-1105  
南風原町字新川 148-3

12 文書の保存 貴方の部署では大丈夫?

文書を長持ちさせるため  
保管場所の点検をお願いします!

- 通風(除湿)は?
- 清掃は?
- 光の遮断は?

紙を高い湿気の下に放置しておく、カビや虫喰い、テープによる侵食、クリップ類によるサビ等、さまざま被害に...

こんなサインを見つけたら、  
今すぐ公文書館へご相談下さい!

担当: 富永一也  
電話: 098-888-3875  
E-mail: tomingiz@archives.pref.okinawa.jp

謝辞: 4～5のスライドは公文書館嘱託員の大城人志氏、また、11～12のチラシは同じく早田紘子氏にデザインしてもらった。この場を借りてお礼を申し上げる。