

# 「沖縄県文書」の利用をめぐる現状と課題 —沖縄県公文書等の管理に関する条例の施行に向けて—

小野 百合子<sup>†</sup>

はじめに

- 1 「沖縄県文書」の概要
  - 1-1 「沖縄県文書」の収集
  - 1-2 「沖縄県文書」の評価選別と整理
  - 1-3 「沖縄県文書」の利用
- 2 沖縄県公文書管理条例と「特定歴史公文書等」
  - 2-1 「特定歴史公文書等」の定義
  - 2-2 「特定歴史公文書等」に対する利用請求
  - 2-3 「特定歴史公文書等」の簡便な利用
- 3 公文書管理条例施行後の「沖縄県文書」の利用
  - 3-1 従来の「沖縄県文書」の利用
  - 3-2 条例施行後の「沖縄県文書」の利用
  - 3-3 今後の課題

おわりに

はじめに

沖縄県公文書館（以下、当館）の所蔵資料は、「琉球政府文書」、「沖縄県文書」、「米国収集資料」、「沖縄関係資料」および「刊行物」に大別される。このうち、米国統治下の沖縄における住民側の行政組織であった琉球政府およびその前身組織が作成または取得した「琉球政府文書」、および「米国収集資料」の中核を占める琉球列島米国民政府（United States Civil Administration of the Ryukyu Islands：USCAR）文書は、27年もの間、米国統治下におかれた沖縄の特異な経験を反映した、当館の特徴的な所蔵資料である。米国統治下の沖縄のあゆみをたどるうえで貴重な両文書は、沖縄県によるデジタルアーカイブ事業によって網羅的なインターネット公開が進められており<sup>1</sup>、当館の閲覧室における利用のみならず、インターネットを通じても広く利用されている。また、古文書や歴代档案（中国における歴代政権の公文書）、個人や団体からの寄贈・寄託文書をまとめた「沖縄関係資料」も利用が多い資料群である。

他方で、当館は沖縄県の機関アーカイブであり、沖縄県から引渡された文書のうち、当館における評価選別で保存となった文書は、「沖縄県文書」として利用に供される。「沖縄県文書」は、1879年（明治12）の廃藩置県で沖縄県が発足して以降、沖縄戦で県政が消滅するまでの間と、1972年（昭和47）

---

<sup>†</sup> おの ゆり こ 公益財団法人沖縄県文化芸術振興会 公文書管理課 公文書主任専門員

1 「琉球政府文書デジタル・アーカイブズ推進事業（沖縄県、2013～2021年度）で「琉球政府文書」16万簿冊超のうち、13万簿冊のデジタル化と10万簿冊を超えるインターネット公開、「琉球政府関係文書デジタルアーカイブ事業」（沖縄県、2022～2031年度まで継続予定）で、琉球政府と関係の深い個人や団体の文書15,000簿冊のデジタル化およびインターネット公開、USCAR文書約4万簿冊のインターネット公開に取り組んでいる。また、「在米沖縄関係資料収集公開事業」（沖縄県、2017～2027年度まで継続予定）では、米国国立公文書館が所蔵する沖縄関係の写真、空中写真、動画を収集し、インターネットで公開している。

5月15日の日本復帰以降に沖縄県が作成または取得した公文書等を指すが、地上戦の惨禍により、戦前の文書はごくわずかしかなかった。「沖縄県文書」のほとんどが日本復帰以降の沖縄県の文書であることも、当館所蔵資料のもうひとつの特徴だといえよう。

1995年（平成7）の開館からしばらくの間、後述するように「沖縄県文書」は、「琉球政府文書」や「米国収集資料」、「沖縄関係資料」と比べて利用が少なく、やや影の薄い存在であった。これは、「沖縄県文書」の大半が1970年代以降の比較的新しい文書であるために歴史研究の対象になりづらかった、あるテーマを調査研究するに足りるだけの体系的・網羅的な文書が引渡されていなかったなどの理由が考えられるが、日本復帰から50年以上を経た現在、「沖縄県文書」の利用は確実に定着してきている。そして、当館の開館30周年にあたる2025年（令和7）に公布された沖縄県公文書等の管理に関する条例（沖縄県条例第3号、令和7年3月31日。以下、公文書管理条例または条例）において「特定歴史公文書等」（以下、特歴）と定義されたことによって、「沖縄県文書」は、その利用をめぐる大きな転換点を迎えている。同条例が施行される2026年（令和8）4月1日以降、利用請求という新たな利用方法が生まれたためである。

筆者は、長く従事したデジタルアーカイブ業務から、2025年度（令和7）に閲覧業務（チーム）に異動となり、公文書管理条例の施行とともに始まる特歴への利用請求の準備にあたることとなった。その過程で、「沖縄県文書」の毎年度の閲覧資料数といった基礎的な情報（データ）をそろえるのに思いのほか苦労した<sup>2</sup>。また、「沖縄県文書」が利用請求の対象となることで、従来の閲覧業務がどう変わるのかを把握するには、まず従来の閲覧サービスの範囲や内容を明確にし、それとの比較によって理解しなければならないと考えるようになった。なぜなら、「沖縄県文書」の利用請求による利用が開始された後も、後述する簡便な利用、すなわち従来の利用方法も並存することから、二つの利用のしかたの違いや特徴（メリット、デメリット）を利用者に説明できなければならないからである。

そこで本稿では、閲覧・利用の側面から「沖縄県文書」の概要をつかみ、「沖縄県文書」の従来の閲覧のされ方と、公文書管理条例の施行でどこがどう変わるのかを概説することで、条例施行後の「沖縄県文書」の円滑な利用を期すための足がかりとしたい。

## 1 「沖縄県文書」の概要

### 1-1 「沖縄県文書」の収集

当館の開館にともなう「沖縄県文書編集保存規程」の改正によって、保存期間を満了して沖縄県で廃棄していた文書は、当館へ引渡されることとなった。開館から20年間の受入れ箱数は表1のとおりである。また、その後の10年間の「沖縄県文書」の収集数を表2に示した。最初の20年間をみると、開館した年度には14,000箱を超える文書を受入れており、その後は少ないときで約1,200箱超、多

2 『沖縄県公文書館研究紀要』（沖縄県文化振興会）においても、「沖縄県文書」については、収集（引渡・受入）および評価選別を取り上げた論考は多いが、その利用についてまとまって論じたものは見当たらない。「沖縄県文書」の収集については、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」（第2号2000）、大城博光「沖縄県公文書館における公文書等の受入業務」（第4号2002）、富永一也「公文書の受入／引渡について：非組織的現場論と省察」（第11号2009）、福地洋子「文書引渡促進活動について：平成23年度 公文書管理状況調査報告」（第14号2012）、吉嶺昭「文書引渡促進のための評価選別シート体系化について」（第15号2013）など。評価選別については、大城博光「評価選別の見るべき方向」（第3号2001）、同「公文書の評価選別ガイドラインの構築に向けた中間報告」（第11号2009）、島さやか／大嶺梓／玉川紘子／知念枝里子「沖縄県公文書館整理室という経験」、玉川紘子「囁託員が行う評価選別」（第12号2010）、福地洋子「県文書の利用状況から考察する評価選別のあり方」（第18号2016）、前之園悦子「沖縄県文書のシリーズ別評価選別—その実践と課題」（第20号2018）、豊見山和美「沖縄県公文書館における沖縄県文書の評価選別—今後のための覚書—」（第22号2020）など。整理については、福地洋子「県文書整理業務について」（第12号2010）などがある。また、前掲「県文書の利用状況から考察する評価選別のあり方」は、2005年度から2014年度の10年間の「沖縄県文書」の利用状況に言及している。

いときで8,000箱超を受入れている。20年間の平均受入れ箱数は3,825箱である。次に、2015年度(平成27)からの10年間は2,000箱から4,000箱代で推移しており、9年間の平均収集箱数は、3,850箱である。そして、開館から2024年度(令和6)までの累計の収集数は46,004箱となっている。

表1 沖縄県文書の受入れ箱数(1995～2014年度)

H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	
14,217	4,184	1,226	1,354	1,564	1,702	1,815	1,622	1,662	3,046	
H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	計
3,720	2,432	3,196	4,284	4,904	3,110	6,978	8,173	3,112	4,214	76,515

評価選別前の受入箱数。『沖縄県公文書館20年のあゆみ』((公財)沖縄県文化振興会2016) p.48

表2 沖縄県文書の収集箱数(2015～2024年度)

H27	H28	H29	H30	H31	R2	R3	R4	R5	R6	計
2,127	3,312	3,201	4,732	2,093	3,818	2,447	4,348	4,739	3,837	46,004

評価選別後に廃棄した箱数は除く。合計は開館からの累計。『沖縄県公文書年報』第18号～27号((公財)沖縄県文化振興会)

## 1-2「沖縄県文書」の評価選別と整理

沖縄県から引渡された文書が、閲覧室で利用に供されるまでには、主として3つの工程を経る。まず行うのは、歴史的に重要な公文書等として当館で永久保存するか、それとも廃棄とすることを判定する評価選別である。保存期間を満了した文書の沖縄県からの引渡しは箱単位で行われ、各箱に引渡コードが付与されている。この引渡コードの単位で、保存(箱内のすべての文書を保存)、一部保存(箱内の一部の文書を保存)、廃棄の判定がなされる。次に、保存となった文書について、資料に付いた虫類を低酸素濃度処理で駆除するため燻蒸を行う。そして最後に、目録作成や利用制限情報の審査といった整理作業を行う。箱単位で引き渡された文書は、この整理の工程で簿冊(資料)単位で管理されるようになり、1点ごとに資料タイトルや資料日付などの目録を付与され、利用制限情報の有無を確認して、公開、一部公開、非公開の判定が行われる。こうして各資料(簿冊)の目録登録と公開作業が完了すると、利用者は当該資料(簿冊)の所蔵資料検索や閲覧室での利用が可能となる。

なお、行政の遂行過程で作成・取得される公文書は、一般的に文書を作成した部課や所掌事務ごとに分類される。琉球政府文書やUSCAR文書といった、すでに存在しない組織の文書であれば、同組織の最終的な(閉鎖時の)部課で分類できる。例えば、「琉球政府文書」の場合、琉球政府設立以前に設置された行政組織と、復帰直前の琉球政府に設置されていた行政事務部局10局1室、宮古・八重山支庁、会計検査院及び人事委員会並びに立法院の17項目で編成し、さらに当該組織内構造に準じて細分化している。ところが、沖縄県という現在進行形の行政機構では、組織改編が継続的に行われる。このため、「沖縄県文書」は、総務、生活福祉、土木建築といった各業務を担当する部課ごとに分類されている。

なお、「出所の原則」<sup>3</sup>により、琉球政府が作成した文書であっても、日本復帰後の沖縄県から引渡されたものは「琉球政府文書」ではなく、「沖縄県文書」に分類される。また、琉球政府労働局の文書で、復帰時に労働省沖縄婦人少年室に引き継がれたうえで当館に寄贈された文書は、「沖縄関係資料」の「国・

3 「出所(の)原則」とは、「史料を、それを作成、授受、保管してきた機関・団体ごとの文書群としてとらえ、ひとつの出所をもつ文書群は、他の出所をもつ文書群と混合して整理されてはならない、という原則である」。(小川千代子・高橋実・大西愛編著『アーカイブ事典』大阪大学出版会2003 p.116)

地方公共団体の文書」に、元琉球政府金融検査庁職員の親睦会である「八一会」から寄贈された琉球政府金融検査庁文書は「沖縄関係資料」の「団体資料」に分類されるなど、琉球政府が作成した文書は、資料群「琉球政府文書」のほかに、「出所の原則」によって「沖縄県文書」や「沖縄関係資料」のなかにも含まれている。

表3 USCAR 文書、琉球政府文書、沖縄県文書の分類の比較

RG260 USCAR 文書 (第二次世界大戦米占領司令部文書)	琉球政府文書	沖縄県文書
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高等弁務官室</li> <li>・ 高等弁務官に対する諮問委員会</li> <li>・ 復帰準備委員会（米国側）</li> <li>・ 民政官室・副民政官室</li> <li>・ 総務室</li> <li>・ 計画局</li> <li>・ 経済局</li> <li>・ 厚生教育局</li> <li>・ 労働局</li> <li>・ 法務局</li> <li>・ 渉外局</li> <li>・ 広報局</li> <li>・ 公安局</li> <li>・ 公益事業局</li> <li>・ 宮古・八重山民政チーム</li> <li>・ 資料の来歴に関する文書</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 琉球政府以前の行政組織</li> <li>・ 総務局</li> <li>・ 企画局</li> <li>・ 主税局</li> <li>・ 法務局</li> <li>・ 農林局</li> <li>・ 通産局</li> <li>・ 建設局</li> <li>・ 厚生局</li> <li>・ 労働局</li> <li>・ 文教局</li> <li>・ 復帰対策室</li> <li>・ 宮古支庁</li> <li>・ 八重山支庁</li> <li>・ 会計検査院</li> <li>・ 人事委員会</li> <li>・ 立法院</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総務に関する部課の文書</li> <li>・ 企画開発に関する部課の文書</li> <li>・ 生活福祉に関する部課の文書</li> <li>・ 環境保健に関する部課の文書</li> <li>・ 農林水産に関する部課の文書</li> <li>・ 商工労働に関する部課の文書</li> <li>・ 土木建築に関する部課の文書</li> <li>・ 出納長事務局および出納事務局の文書</li> <li>・ 企業局の文書</li> <li>・ 宮古支庁の文書</li> <li>・ 八重山支庁の文書</li> <li>・ 国民体育大会準備事務局および国体事務局の文書</li> <li>・ 病院事業局</li> <li>・ 沖縄国際海洋博覧会協力局の文書</li> <li>・ 特別国体事務局の文書</li> <li>・ 教育委員会の文書</li> <li>・ 監査委員事務局に関する文書</li> <li>・ 補助金等に関する文書</li> <li>・ 人事委員会に関する文書</li> <li>・ 議会事務局に関する文書</li> <li>・ 労働委員会に関する文書</li> <li>・ 選挙管理委員会に関する文書</li> </ul>

沖縄県から引渡された文書を、当館閲覧室において利用に供するまでに行われる評価選別や整理の作業は、時間と労力、そして経験知を要することから、各年度の予算や人員配置、作業者の熟達度などによって、処理できる量に限りがある。このため、引渡しを受けてから閲覧室で利用できるようになる（公開される）までに、かなりの時間差が生じる実情がある。沖縄県から引渡しを受けたものの、まだ評価選別が終わっていない未選別の文書、評価選別の結果、保存と判定されたものの、まだ整理が終わっていない未整理の文書が存在するのである。2025年（令和7）3月31日の時点で当館が収集した（引渡された）沖縄県文書は46,004箱を数えるが（表2）、このうち整理作業を完了して目録に登録されたのは22,320箱、簿冊に換算すると53,215点（冊）となっている。

そこで、未選別、未整理の文書でも検索や閲覧ができるように引渡文書目録（検索）が作成されている。引渡文書目録（検索）には、「目録情報」「引渡コード」「保存箱記号」の3つの検索項目があり、文字列や資料日付でも絞り込めるようになっている。ただし、未選別・未整理の文書は箱単位で管理されており、また利用制限情報の審査などもなされていないことから、文書（箱）によっては、提供までにかかなりの時間を要する場合がある。

### 1-3 「沖縄県文書」の利用

次に、当館閲覧室において閲覧申請された「沖縄県文書」の数をみていきたい。2025年（令和7）11月12日現在、当館の所蔵資料目録から検索および閲覧申請が可能な「沖縄県文書」は46,680点である。このうち、毎年どのくらいの資料が閲覧されているのだろうか。当館の年報は各年度に閲覧申請された資料総数のみを記載しており、「沖縄県文書」や「琉球政府文書」といった資料群ごとの閲覧資料数を跡づけることはできないが、以下に挙げる数字からでも、「沖縄県文書」の利用が徐々に増えていることが確認できる。

まず、当館の年報第3号に2000年度（平成12年）に閲覧申請された資料群の比較グラフがある（図1）。これをみると、突出して多いのが、資料群でいうと「沖縄関係資料」にあたると思われる「沖縄に関する書籍や私文書」2,783点である。次に、USCAR文書（921点）と「琉球政府文書」（829点）が続き、「沖縄県文書」の利用は171点にとどまっている。

また、『沖縄県公文書館20年のあゆみ』で、2005年度（平成17）から2014年度（平成26）までの10年間の資料群別の閲覧申請資料数を知ることができる（図2、表4）。閲覧申請がもっとも多い資料群は、やはり「沖縄関係資料」で、2,600から4,600点の間で推移している。次に多いのが「琉球政府文書」で、毎年度1,600から2,700点ほど閲覧されている。「米国収集資料」は500点余りだったところから10年間で3,800点超まで右肩上がりに増えている。そして、「沖縄県文書」は、2010年度（平成22）までは500点に満たなかった閲覧申請が、その後はおおむね順調に増加し、2014年度（平成26）には1,804点となっている。

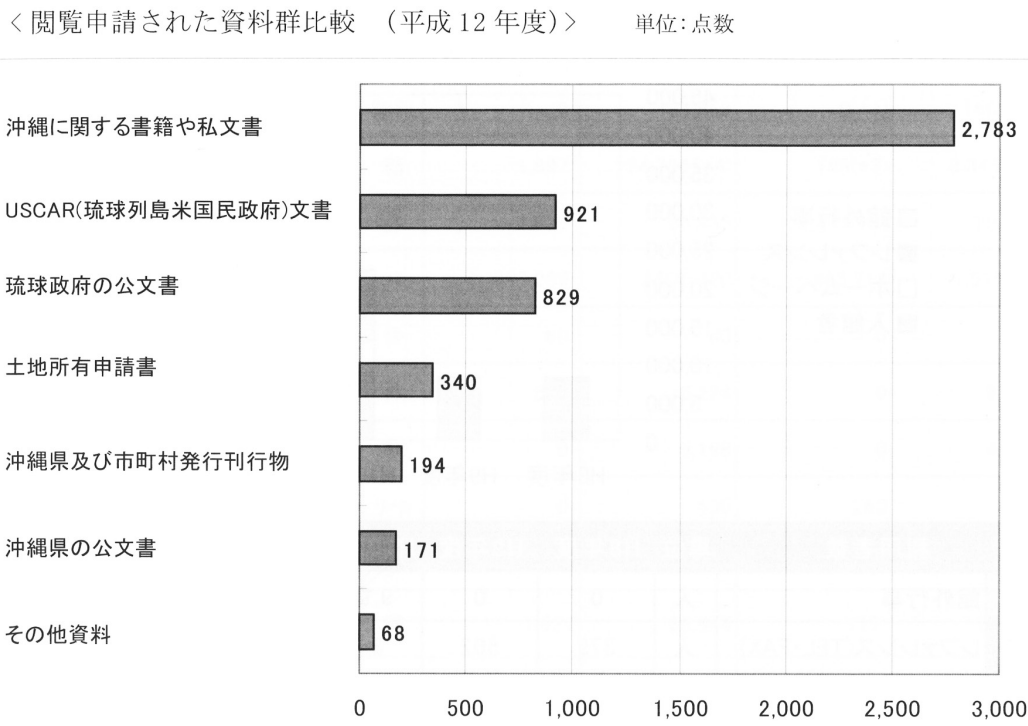
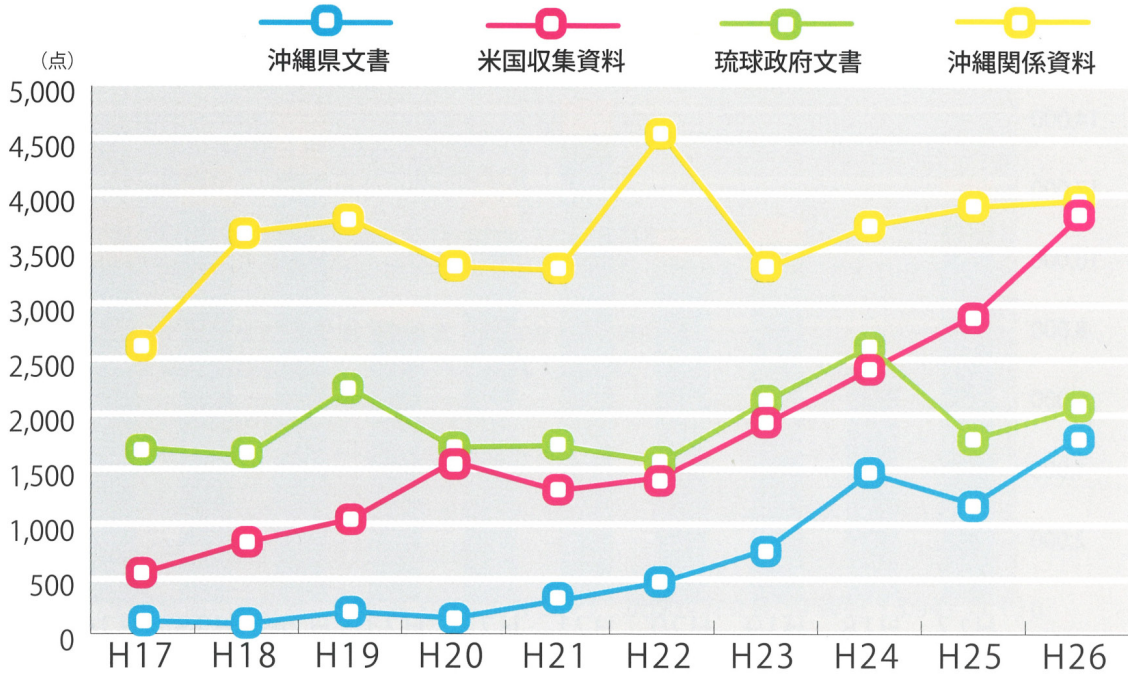


図1 2000年度の閲覧申請資料

『沖縄県公文書館年報』第3号（（公財）沖縄県文化振興会2002年）p.16



3-3 資料群別閲覧申請点数の推移

図2 2005-2014年度の閲覧申請資料

『沖縄県公文書館20年のあゆみ』((公財)沖縄県文化振興会2016) p.19

表4 2005-2014年度の資料群別閲覧申請点数

	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	計
琉球政府文書	1,701	1,631	2,247	1,713	1,728	1,581	2,133	2,632	1,792	2,068	19,226
沖縄県文書	123	97	207	151	310	479	776	1,477	1,197	1,804	6,621
沖縄関係資料	2,633	3,667	3,785	3,356	3,328	4,566	3,347	3,735	3,910	3,966	36,293
米国収集資料	561	839	1,046	1,577	1,315	1,435	1,927	2,420	2,915	3,812	17,847
計	5,018	6,234	7,285	6,797	6,681	8,061	8,183	10,264	9,814	11,650	79,987

『沖縄県公文書館20年のあゆみ』((公財)沖縄県文化振興会2016) p.49

最後に2016年度(平成28)から2024年度(令和6)の資料群別の閲覧申請数を示したのが表5である。この9年間は、1,100から2,700点の間で推移している。2020年度(令和2)以降の数年間にはコロナ禍での閲覧室の休室や外出自粛要請などの影響があり、「沖縄県文書」の利用が増加傾向にあるといえるのは難しいところだが、当館開館から15年ほどは500点に満たなかったことを鑑みると、2012年度(平成24)以降、「沖縄県文書」の閲覧申請数は、他の資料群と肩を並べるまでになったといえるだろう。

表5 2016-2024年度の閲覧申請資料

	H28	H29	H30	H31	R2	R3	R4	R5	R6
琉球政府文書	2,448	2,051	1,751	993	1,108	1,267	873	2,161	1,213
沖縄県文書	1,600	2,694	2,023	1,190	1,297	1,173	1,621	2,108	1,620
沖縄関係資料	2,059	2,703	3,069	2,255	1,657	1,583	2,465	2,998	3,102
米国収集資料	2,628	6,030	3,840	3,565	3,043	2,046	3,037	4,737	2,839

当館の年報に記載の閲覧申請資料数は、開館日毎の総数を閲覧申請書から手動で集計している。資料群別には集計していないため、ここでは、資料の所在変更履歴から閲覧に供された資料を抽出し、資料群ごとに集計した。

なお、「沖縄県文書」のうち、どのようなシリーズの文書が閲覧されているかという点については、前掲「県文書の利用状況から考察する評価選別のあり方」が、2007年（平成19）4月から2015年（平成27）9月末までの「沖縄県文書」の整理実績に対する閲覧実績について言及している。これによると、整理された83シリーズのうち、閲覧利用があったのは44シリーズである。整理実績に対して最も利用が多いシリーズは「地籍調査に関すること」で、他シリーズに比べて圧倒的に利用が多い。次に利用が多いのは「中央教育委員会の会議に関すること」で、琉球政府時代の教育行政を統括する中央教育委員会の文書である。また、教育庁県史編さんのために収集された資料で、博物館の展示や研究などで利用された「琉球歴史及び県史に関する文書」や、環境に大きな影響を与える重要な意思決定に関する「県土地改良財産の管理及び処分に関すること」、「公有水面埋立の免許及び竣工認可に関すること」などの文書も利用が多かった。行政利用においては、主に地籍調査を所管する土地対策課と、所有者不明土地問題のための参考資料として地籍調査資料を収集している管財課の利用が多かったという。

なお、前掲「沖縄県公文書館20年のあゆみ」から、2005年度（平成17）から2014年度（平成26）までの閲覧申請者数、閲覧申請点数それぞれに占める行政利用数を知ることができる。ただし、これは閲覧申請全体における行政利用数で、資料群別の集計ではないため、「沖縄県文書」に限った行政利用数ではない。そのうえで、同期間の行政利用の閲覧申請者数は、80から210人程度で推移している。閲覧申請点数は、2005年度（平成17）から2011年度（平成23）は400から800点弱であったが、2012年（平成24）に2,203点と急増し、2013年度（平成25）は849点、2014年度（平成26）は1,874点となっている。

続けて、2015年度（平成27）から2024年度（令和6）の行政利用数（「沖縄県文書」に限ったものではなく、閲覧申請数全体に占めるもの）を各年度の当館年報から追ってみると、閲覧申請者数は80人台後半から220人台で推移しており、2005年度（平成17）から2014年度（平成26）までの10年間とほぼ同水準となっている。他方で、閲覧申請点数は、2015年度（平成27）から2017年度（平成29）は1,000から1,700点の間で推移していたものの、2018年度（平成30）から2024年度（令和）までは550から1,000点の間で推移している。コロナ禍における当館全体の利用低迷の影響もあるため、評価が難しいものの、2005年度（平成17）以降の20年間において、行政利用数が確実に伸びているとは言い難い状況である。沖縄県の機関アーカイブである当館における行政利用の状況については、別稿を期したい。

## 2 沖縄県公文書管理条例と「特定歴史公文書等」

### 2-1 「特定歴史公文書等」の定義

それでは、2026年度（令和8）以降、公文書管理条例によって特歴となる「沖縄県文書」の利用についてみていきたい。まず、「特定歴史公文書等」の定義を確認したい。

公文書管理条例の第2条（定義）の第3項において、『歴史公文書等』とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう、第4項で、『特定歴史公文書等』とは、歴史公文書等のうち、次に掲げるものをいう」として、（1）第8条第1項の規定により沖縄県公文書館に移管されたもの、（2）法人その他の団体または個人から沖縄県公文書館に寄贈または寄託されたもののうち、公文書に類するものとして知事が指定するものが挙げられている。なお、第8条第1項は、保存期間が満了した公文書ファイル等について、実施機関は公文書館に移管または廃棄することを定めたものである<sup>4</sup>。

4 実施機関とは、公文書管理条例第2条第1項で「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、

すなわち特歴とは、一つには、保存期間が満了した公文書ファイル等で実施機関から公文書館に移管されたものを指し、当館の資料群では「沖縄県文書」に相当する。もう一つは、法人そのほかの団体または個人から寄贈または寄託されたもののうち、公文書に類するものとして知事が指定するもので、資料群「沖縄関係資料」のうち知事が指定したものとなる。

## 2-2「特定歴史公文書等」に対する利用請求

次に、特歴に対して利用請求がなされた場合の手順を、公文書管理条例および沖縄県公文書等の管理に関する条例施行規則（沖縄県規則第22号、令和7年3月31日。以下、施行規則）にそってまとめてみたい。

公文書管理条例第12条（利用請求の手続）は、特歴の利用請求をする者は書面（利用請求書）を知事に提出しなければならないとしており、利用請求書の様式は、条例施行規則第5条で「特定歴史公文書等利用請求書（第1号様式）」とする。そして、条例第13条（利用請求の取扱い）で、利用制限情報が記録されている場合や、利用に供することで原本の破損・汚損を生ずるおそれがある場合などを除き、知事は「利用請求者に対し、当該利用請求に係る特定歴史公文書等を利用させなければならない」とし、条例第15条（利用請求に対する措置）で、利用請求された特歴の全部または一部を利用させるときには、その旨の決定（利用決定）をし、「利用請求者に対し、その旨並びに利用させる日時、場所及び方法を書面により通知」し、全部を利用させないときはその旨の決定をし、「利用請求者に対し、その旨を書面により通知」しなければならないとしている。そして、施行規則第7条で、「特定歴史公文書等全部（一部）利用決定通知書（第2号様式）」、「特定歴史公文書等利用制限決定通知書（第3号様式）」を定めている。

この利用決定は、条例第16条（利用決定等の期限）で、「利用請求があった日から30日以内になければならない」とされているが、「事務処理上の困難その他正当な理由があるとき」は、知事は30日以内に限り延長できる。この場合は、施行規則第8条で定める「特定歴史公文書等利用決定等期間延長通知書（第4号様式）」によって、延長後の期間および延長の理由を、遅滞なく通知しなければならない。また、条例第17条（利用決定等の期限の特例）では、利用請求された特歴が「著しく大量」で、60日以内にそのすべてに利用決定等を行うことにより「事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれ」があれば、「相当の部分」については期間内に、残りは「相当の期間内に利用決定等をすれば足りる」としている。この場合は、施行規則第9条で定めた「特定歴史公文書等利用決定等期限特例適用通知書（第5号様式）」によって利用請求者に通知する。

利用請求とそれに対する利用決定の措置がなされた後は、次の手順をたどる。「特定歴史公文書等全部（一部）利用決定通知書（第2号様式）」を受けて特歴を利用する場合、「文書又は図画については閲覧又は写しの交付の方法により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して規則で定める方法により」、知事は当該特歴を利用させると条例第19条（利用の方法）で定めている。そして、続く第20条には、写しの交付を受ける者は、「当該写しの作成及び送付に要する費用を負担しなければならない」とある。

以上のように、特歴の利用請求は、①利用請求書（第1号様式）の沖縄県知事への提出、②利用決定通知書（第2号様式）または利用制限決定通知書（第3号様式）によって知事が利用決定を措置、③利用できる場合には、通知書で定められた利用の日時及び場所において、閲覧または写しの交付そのほかの方法によって知事が利用させる（写しの交付を受ける場合には費用負担が発生）という流れ

---

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業の管理者並びに県が設立した地方独立行政法人（中略）をいう」と定義されている。

をたどる。

### 2-3「特定歴史公文書等」の簡便な利用

他方で、条例施行規則第14条（簡便な方法による利用）では、知事は特歴を利用させる場合、条例第12条から19条までに定める方法のほか、「別に定めるところにより、簡便な方法により利用に供するものとする」とある。これは、すでに利用審査を終え、公開（利用が可能）と判定されている特歴については、①利用請求、②利用請求から30日以内に利用決定、③定められた日時及び場所で利用という手続きを経ることなく、簡便な方法による利用（以下、簡便な利用）、つまり従来どおりの即時利用ができるということである。

特歴に対する利用請求は、従来、位置づけが曖昧だった公文書館における資料の利用を、利用請求の権利として明確に位置づけたものである<sup>5</sup>。その具体的な効果は、次節で述べるように、利用制限情報を多く含む資料を確実に最大限、利用できるようになるという点に現れるが、他方で、すでに利用審査が完了し、全部あるいは一部公開の判定がなされたもの、すなわち即時利用に供せる特歴については、利用請求の手続きを踏むことでかえって時間と労力がかかる。特歴に対する利用請求権の付与によって、利用制限情報を含む資料や未審査の資料の確実な利用を担保しつつ、簡便な利用を認めることで、すぐに利用に供せる資料については即時利用ができるのである。

## 3 公文書管理条例施行後の「沖縄県文書」の利用

### 3-1 従来の「沖縄県文書」の利用

それでは、公文書管理条例施行の前後、すなわち「沖縄県文書」が特歴となる前後で、「沖縄県文書」の利用がどのように変わるのかを具体的にみていきたい。まずは、従来の閲覧サービスについて述べる。特歴に対する利用請求が開始されたのちも、従来の閲覧サービスとして前節でみた簡便な利用も行われるからである。

「沖縄県文書」のうち、利用審査が完了し、（全部）公開の判定がなされた資料は、従来の閲覧サービスにおいて即時利用でできる。つまり、これらの（全部）公開の資料は、一定の時間と労力を要する利用請求を行うメリットは存在せず、簡便な利用で足りることになる。

次に、利用審査が完了した資料で、判定が一部公開の資料については、簡便な利用と利用請求による利用の両方が可能である。両者の違いは、前述した利用請求の手続きの有無に加えて、利用制限情報の保護（被覆）の方法にある。ここでは、「沖縄県文書」のうち、映像や音声資料はいったん除外し、

5 米川恒夫は、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第16条第1項で、国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、特定の場合を除き「これを利用させなければならない」と定められたことの意味を次のように述べている。「国立公文書館の所蔵する文書の利用に関しては、これまでその法的な位置づけが必ずしも明確でなく、一般に行政サービスと考えられていた。しかし、法第16条第1項の規定により、特定歴史公文書等に対する利用請求は権利であることが明記された。このため、利用請求に対する利用又は利用制限の決定は、行政手続法（平成5年法律第88号）に規定する「処分」となった。行政手続法上の処分となったことにより、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づく異議申立や行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）に基づく「抗告訴訟」等の対象となった。さらに、行政手続法による審査基準の策定や標準処理期間の設定等が義務付けられた。また、利用請求が権利化されたことに伴い、利用請求の受付及び利用決定の通知等をより正確かつ確実に行う必要があることから、利用請求及び利用決定通知等は書面により行うこととされた」（米川恒夫「公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準の概要について」『アーカイブズ 第44号』国立公文書館 2011）。また、金原祐樹は、「徳島県の公文書管理に関する条例」の公布によって何が変わるのかを説明したコラムのなかで、「①公文書等は、健全な民主主義の根幹を支える県民の知的資源として、県民が主体的に利用できるものと規定されました（中略）これにより、公文書等の一般利用が法制化されました。②文書館へ移管された公文書は、移管年度中に簿冊名の目録が公開されることになり、現用文書の情報公開による利用から文書館での特定歴史公文書等の利用まで、ほぼ切れ目のない公文書の利用が可能となります」などと記している（金原祐樹「何が変わる？『徳島県の公文書管理に関する条例』での史料利用」『文書館だより』第44号 徳島県立文書館 2024）。

文書（公文書管理条例第9条でいう「文書又は図画」）を対象を絞って、利用制限情報の保護の方法について説明したい。

「沖縄県文書」を利用審査した結果、文書の一部に利用制限情報を含むことが確認されたものの、それ以外の部分を利用に供することができる場合は、一部公開の判定となる。一部公開の資料を利用に供するには、利用制限情報（箇所）を見せないようにする（保護する）処置が必要となるが、どのような方法が考えられるだろうか。沖縄県から引渡・移管されたこの世に1点しか存在しない資料を永久保存しつつ、利用にも供するという責務を当館は負っているのであるから、資料原本の当該箇所を墨やインクで塗りつぶす（黒塗りする）わけにはいかない、となると、利用制限情報を含むページを封筒などで被覆して見えないようにする方法に行き着くのである。この場合、当該処置によって資料原本に負荷がかかるという点はいったん脇に置くとして、利用者にとってのデメリットは、利用制限情報はたった1つ（例えば、1名分の氏名）であっても、そのページ全体が封筒で覆われてしまうことである。

このページ全体を被覆する処置を当館では袋がけと通称しており、通常の閲覧サービスにおいては、一部公開の「沖縄県文書」はこの袋がけで利用制限情報を保護したうえで利用に供される。条例施行によって「沖縄県文書」が特歴となった後も、簡便な利用の場合は、従来どおり袋がけの処置がなされた資料を利用するので、袋がけの中身を見ることはできないものの、即時利用が可能である<sup>6</sup>。

なお、利用制限情報は、永久に利用が制限されるわけではい。文書が作成されてから50年や80年といった制限期間内は利用できないが、51年目あるいは81年目に制限が解除されると、閲覧が可能になる<sup>7</sup>。例えば、1973年度（昭和48）に作成された「沖縄県文書」に利用制限情報が2か所あり、うち1か所は50年、もう1か所は80年間、利用が制限される情報だったとする。2023年度（令和5）までは、閲覧に際して2か所とも袋がけがなされているが、51年後の2024年度（令和6）に袋がけが1か所はずされ、その部分を閲覧できるようになる。ただし、利用制限すべき情報がまだ残っているので、ステータスは一部公開のままである。81年後の2054年度（令和34）にもう一つの袋がけもはずされたら、一部公開から（全部）公開にステータスが変わるといった具合である。

同様に、利用審査の結果、利用制限箇所が多く、物理的に、あるいは資料保存の観点から資料原本に袋がけができない場合は、非公開の判定となって利用に供することができないが、「時の経過」によって閲覧が可能になっていく。例えば、1973年度（昭和48）に作成された「沖縄県文書」に利用制限情報が大量に含まれていたため、非公開と判定されたとする。2023年度（令和5）までは非公開だが、利用制限情報の大半は50年制限、残り若干が80年制限であったので、51年後の2024年度（令和6）には大半の利用制限情報が公開となる。これにより、80年制限情報の箇所のみ袋がけをして利用に供することが可能となり、ステータスは非公開から一部公開に変わる。そして、81年後の2054年度（令和34）には、利用制限情報はすべて公開となり、ステータスは一部公開から（全部）公開に変わるのである。

6 本文で述べたとおり、袋がけの処置は資料原本に負荷をかけるため、一部公開の資料の大半は、袋がけすべき部分に帯かけをした状態で書庫に保管している。閲覧申請がなされた段階で、当該帯かけ部分に袋がけの処置を行って利用に供し、利用を終えて書庫に返却する前に、袋がけを除去して帯かけのみの状態に戻す。このため、帯かけの数が多ければ、袋がけ処置に時間を要するため、提供までに多少の待ち時間が発生する。

7 沖縄県公文書館管理規則第5条（利用に供しない公文書）および別表（第5条関係）を参照のこと。

表6 簡便な利用（従来の閲覧サービス）と利用請求による利用

	利用審査	ステータス	利 用		
簡便な利用	審査済	(全部) 公開	即時利用		
		一部公開	袋がけで即時利用		
		非公開	利用不可		
	未審査	要審査	即時利用不可		

審査受付 (2～4週間後)

	利用審査	ステータス	利 用		
利用請求による利用	審査済	(全部) 公開	利用請求	利用決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全部（一部）利用決定 →指定の日時・場所で利用</li> <li>・利用制限決定 →利用不可</li> </ul>
		一部公開			
		非公開			
	未審査	要審査			

以上、利用審査の結果、公開、一部公開、非公開の判定がなされた「沖縄県文書」の（利用請求によらない）利用について述べたが、「沖縄県文書」のなかには、まだ利用審査がなされていないものも多くある。これらの要審査資料は、1人1回5点ずつ審査を受け付けている。審査には2週間から4週間程度を要するが、判定の結果、（全部）公開、一部公開となった資料は前述のとおり利用ができ、非公開となった資料は一定の期間は利用ができない。

### 3-2 条例施行後の「沖縄県文書」の利用

それでは、「沖縄県文書」を利用請求によって利用すると、どうなるだろうか。前述のとおり、利用審査の結果、（全部）公開と判定済の資料は、簡便な利用（即時利用）ができ、利用請求のメリットは特段ないため、利用審査の結果、一部公開、非公開となった資料と、要審査（未審査）の資料について、順にみていきたい。

まず、一部公開の資料の場合である。簡便な利用であれば、即時利用ができるが、袋がけされた状態で閲覧するので、利用制限情報を含むページ全体が封筒で覆われる。これに対して、利用請求する場合は、利用請求書に必要事項を記入して当館に提出する必要がある、その後、利用決定の措置がなされるまでに30日ほどを要する。「特定歴史公文書等全部（一部）利用決定通知書（第2号様式）」を受領したら、同通知書に記載の日時および場所で資料を閲覧する。時間と手間はかかるが、利用請求による利用のメリットは、資料原本に対する袋がけではなく、当館で作成した複製物に利用制限箇所をピンポイントでマスキングしたものを利用できることである。

前述のように、この世に一つしかない「沖縄県文書」の利用制限箇所を墨やインクで黒塗りするわけにはいかないため、利用制限情報を含むページは封筒などで被覆することになる。このページ全体を覆う方法をページマスキングと呼ぶが、これに対して、複製物の利用制限箇所をピンポイントで塗りつぶす方法はラインマスキングと呼ばれる。このラインマスキングであれば、利用制限情報のみを除く最大限の情報を閲覧できるのであるが、ラインマスキングを施すには袋がけの何倍もの時間と労力を要するうえ、複製物に対してのみ可能な処置であるため、複製物の作成が必須となる。このため、通常の閲覧業務では袋がけ（ページマスキング）を行うが、利用請求という権利にもとづく利用の場合は、最大限の情報を公開するために複製物の作成とそれへのラインマスキングを行うのである。

とはいえ、一部公開の資料は、簡便な利用であれば即時利用ができる。まずは複数の資料について内容をざっと確認して、探している情報がどの資料に含まれるか当たりをつけたいというニーズに対しては、袋がけの部分が閲覧できないデメリットを、即時利用のメリットが上回ると考えられる。そ

うした場合は、まず簡便な利用で複数の資料を即時利用し、探している情報を含みそうな簿冊を特定し、その資料のみを利用請求する。そうすれば、簡便な利用ではページマスキング（袋がけ）されていた箇所を、利用請求による利用では、ラインマスキングで最大限、閲覧できる。

次に、非公開の「沖縄県文書」への利用請求についてである。前述のとおり、非公開の判定は、利用制限箇所が多く、すべての利用制限情報を袋がけによって被覆することが物理的に、あるいは資料保存の観点からできない場合になされる。資料原本に対する袋がけという方法では非公開とせざるをえない資料であっても、複製物を作成して利用制限箇所を漏れなくラインマスキングすれば、ほとんどの資料は一部公開になる。つまり、簡便な利用では非公開と判定される資料が、利用請求に対する利用決定では一部公開となって、ラインマスキング済の複製物を利用できるのである。先にみた一部公開の「沖縄県文書」は、簡便な利用であっても袋がけのうえで閲覧できるが、これに対して、非公開と判定されたものは、利用制限情報の利用制限期間が経過するまでの間は、原則として簡便な利用では閲覧できないことから、利用請求による利用の効果は、非公開の「沖縄関係資料」に対してもっとも発揮されるといえよう。

最後に、要審査（未審査）の「沖縄県文書」については、簡便な利用と利用請求による利用のどちらが利用者のニーズを満たすかは、ケースバイケースであると思われる。簡便な利用の場合、1人1回5点ずつの利用審査の受付となり、審査に2週間から4週間程度を要する。審査結果の連絡後、（全部）公開であれば即時利用が、一部公開であれば袋がけしたものの即時利用が可能であるが、非公開の場合は簡便な利用では閲覧できず、利用請求を行うしかない。つまり、簡便な利用からスタートすると、非公開の資料を閲覧するには、簡便な利用における利用審査（で利用不可となった後）、利用請求による利用という2段階を経なければならなくなるが、その反面、（全部）公開の資料や、袋がけがあっても利用ニーズを満たす一部公開の資料については、審査結果の連絡後は即時利用ができるメリットがある。

一方、最初から利用請求を行った場合、利用決定の通知に30日、実際に当該資料の複製物を利用できるまでにはさらに時間がかかる。非公開と判定される可能性が高い資料については、簡便な利用による審査依頼を経ずに、直接、利用請求を行ったほうが早い。利用審査の結果、公開となる（利用制限情報を含まない）資料については、簡便な利用であれば2～4週間後に即時利用ができるところ、利用請求をすると、30日以内になされる利用決定、その後に指定された日時や場所での利用という手順を踏むため、かえって時間と労力がかかる。

一度に利用審査の受付が可能な資料数という点では、簡便な利用では、運用上、5点ずつの受付としている（審査結果の連絡後、次の5点の利用審査を依頼できる）が、利用請求の場合、資料数の上限は設けられていない。ただし、公文書管理条例第17条（利用決定等の期限の特例）が、利用請求された特歴が「著しく大量」で、「事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれ」がある場合、標準処理期間に「相当の部分」について利用決定を行えば、残りは「相当の期間内に利用決定等をすれば足りる」と定めているように、対応するマンパワーに限りがある以上、利用請求する資料が増えれば、利用決定までに要する時間はどうしても長くなるだろう。

ここまで「沖縄県文書」の利用請求による利用と簡便な利用との違いについて述べてきた。両者の差は、利用制限情報を含む特歴の利用において端的に現れる。とりわけ、簡便な利用（による利用審査）で非公開の判定がなされた資料は、利用請求を行うことで、一定の期間内に、少なくとも資料の一部は利用できるようになる点が、公文書管理条例によって特歴に利用請求権が付与されたことの最大のメリットだといえよう。

### 3-3 今後の課題

最後に、利用請求に円滑に対応するにあたって課題となる点を挙げたい。

もっとも重要なのは、未整理文書の解消である。第1節でみたとおり、沖縄県から当館に引渡され、評価選別によって保存と判定されたものの、整理作業が完了していないために通常の利用に供せない文書が大量にある。引渡文書目録から箱単位で検索して利用請求を行うことはできるものの、箱内のすべての文書に対する利用審査を行わなければならないことから、簿冊（資料）単位での利用請求に比べると、利用に供するまでに必要な作業量は相当多くなる。整理作業を終え、簿冊単位で利用（請求）できる資料を少しでも増やしていきたいところである。

次に、整理済であっても要審査の「沖縄県文書」が多いことも課題である。第1節でみたとおり、整理の工程で利用審査を行い、公開や一部公開といったステータスを付与したうえで閲覧室における利用を開始することが理想であるが、利用審査には相当の時間と労力、経験値を要するため、限られたリソースで整理作業のスピードアップをはかるには、未審査のまま（要審査のステータスを付与して）公開を優先せざるをえない実情がある。利用審査に関してはもう一つ、利用制限期間の満了にともなうステータスの更新が追いついていないという課題がある。第3節でみたように、利用制限情報は「時の経過」によって公開されていくものだが、公開（制限解除）年度に達していてもステータスが更新されないままとなっているケースがあり、新年度の開始とともに遅滞なくステータスを更新していく仕組みが求められる。

また、利用請求の対象となる特歴の範囲が、当館の資料群の「沖縄県文書」と完全には一致しないことも懸念材料である。「琉球政府文書」は特歴ではなく「歴史公文書等」とされたため、利用請求の対象ではないが、前述のように、日本復帰後に沖縄県から引渡されたものは、琉球政府の文書であっても「出所の原則」にしたがって「沖縄県文書」に分類される。この「沖縄県文書」のなかの琉球政府の文書は特歴とはならない<sup>8</sup>。一つの簿冊に両文書が混在しているケースは、日本復帰後の沖縄県が作成した文書が少しでも含まれれば特歴になるとのことだが、このあたりを利用者に丁寧に説明していく必要があるだろう。

### おわりに

本稿では、当館開館以来の「沖縄県文書」の閲覧・利用の傾向を概観したうえで、公文書管理条例の施行によって「沖縄県文書」の利用がどう変わるのかをみてきた。特歴に対する利用請求が従来の利用とどう違うのかを理解するには、利用制限情報とはどのようなものか、利用制限情報を保護する方法にはどのようなものがあるかといった点への理解も必要であることから、本稿では、これらの点も含めて、両者の利用の違いをできるだけ平易に概説しようと試みた。あわせて、利用請求の権利を最大限に活かしてもらうために、課題となる点にも言及した。

特歴に対する利用請求権が生じたことにより、資料原本に対する袋がけという方法では利用に供することができず、非公開となってきた資料について、複製物の作成とそれへのラインマスキングという方法による利用の道が開けたことは、当館の閲覧業務における最も大きな変化である。「沖縄県文書」のなかでも、沖縄戦における死没者の遺族への援護に関する文書、引揚げに関する文書、「平和の礎」への刻銘に関する文書などは、利用ニーズが非常に高いものの、利用制限情報を多く含むために非公開となってきた。当館閲覧室には、沖縄戦で亡くなった親族の記録を求めて、これらの資料を利用しようと多くの方が来館される。沖縄戦で戸籍を焼失した沖縄にあっては、戦後80年を経てもなお、こ

8 施行規則の付則には、「条例の施行の際現に公文書館が保存する歴史資料として重要な文書その他の記録は、昭和47年5月15日以降に実施機関の職員が作成し、又は取得した文書とする」とある。

これらの資料が、親族が生きた唯一の証（記録）となる状況があるのである<sup>9</sup>。こうした切実な利用ニーズにもかかわらず、非公開とせざるをえなかった資料の多くについて、利用請求という新たな扉が開いたことは、非常に大きな意義をもっている。

当館の開館から30年、当初は利用が少なかった「沖縄県文書」も、「琉球政府文書」やUSCAR文書と肩を並べるまでに利用されるようになった。はじめに述べたように「沖縄県文書」の大半は、1972年（昭和47）の日本復帰以降に、沖縄県が作成した文書であるが、復帰から50年以上が経った現在、「沖縄県文書」に含まれる50年制限情報が公開されていく段階に入っている。さらに、2025年（令和7）は戦後80周年の節目の年でもあり、今後、沖縄戦時に作成された資料の80年制限情報が公開となる局面を迎える。80年以上利用制限される情報はかなり限定されることから、文書が作成されてから81年という「時の経過」によって、ほとんどの利用制限情報は公開されていくのである。特歴に対する利用請求という新たな利用の道ができたことに加え、利用制限そのものが解除になるという点でも、当館所蔵資料からより多くの情報を利用できる状況が生まれている。開館40周年という次の節目に向けて、利用ニーズにしっかり応えられるよう閲覧業務に取り組んでいきたい。

---

9 このため、いくつかの非公開資料については、三親等以内の親族で、その旨の証拠書類（戸籍）を提出した場合に限り、閲覧職員が利用者に代わって検索するという対応をとっている。