

沖縄県文書の受入状況と選別結果 —公文書管理条例施行前の状況整理—

前之園 悦子†

はじめに

- 1 沖縄県文書の受入と評価選別状況
 - 1-1 文書受入までの流れ
 - 1-2 沖縄県文書の受入状況と評価選別結果
 - 1-3 文書の収納形態
 - 1-4 2023年度（令和5）受入文書の検証
 - 1-4-1 所管部別の受入数
 - 1-4-2 保管文書と保存文書
 - 1-4-3 一部保存の問題点
 - 1-4-4 保存期間ごとの選別結果
 - 1-5 各機関の受入状況
- 2 保管文書と保存文書の特性と管理移管
 - 2-1 保管文書の特性と管理
 - 2-2 保存文書の特性と管理

終わりに

はじめに

2025年（令和7）3月31日に沖縄県公文書管理条例が公布され、沖縄県の文書管理体制が大きく変わることになった。1年間の周知及び準備期間を経て2026年（令和8）4月1日に施行されるが、これに伴って沖縄県公文書館の文書受入業務も大きく変化することになる。

沖縄県公文書館は規程上「全量引渡」と呼ばれる特徴的な受入れ体制によって運営されてきた。庶務等の軽易な文書以外はすべて公文書館へ引き渡され、公文書館職員の専門的な知見により文書の評価選別が行われるというものである。公文書管理条例の施行に際して、開館から30年間県文書の評価選別に取り組んできた実績をもとに、施行前の県文書の受入と評価選別の状況について整理し、条例施行後の業務変化に対応するためにも、これまでの県の文書管理体制を正確に把握する必要があると考えた。そこで、「保管文書」「保存文書」という管理形態別の受入れ状況と保存率の検証を試みた。受入・評価選別の集計結果と、評価選別結果や保存期間ごとの具体的な文書の内容、また受入業務を通して把握することができた県の文書管理の現状について明らかにする。

1 沖縄県文書の受入と評価選別状況

1-1 文書受入までの流れ

公文書管理条例の施行前の沖縄県知事部局における文書管理は、文書管理規程と沖縄県文書編集保存規程（以下「文書編集保存規程」という）の主に2つの規定により管理されている¹。文書管理規程

†まへのそのえつこ 公益財団法人沖縄県文化芸術振興会 公文書管理課 評価選別嘱託員

1 その他、沖縄県電磁的記録管理規程（平成13年11月9日訓令第104号）「公印規程」（昭和47年12月11日訓令第41号）がある

には文書の作成義務や文書事務を所掌する総務私学課長・各部局の文書主管課長等の職務、文書の作成から完結文書の編集及び保存までが規定されている。文書の保存及び保管以降の事務については文書編集保存規程に規定され、廃棄決定や公文書館への文書引渡までのライフサイクルが定められている。

文書編集保存規程の第3条において、文書の保存は文書主管課である総務私学課文書保存管理室にて行うとされているが、第10条では、文書の所管課が「秘密文書その他事務処理上特に必要な文書を、その必要とする期間に限り、別に保管することができる。」との規定があり、集中管理とは別に各所管課で文書を保管することも可能となっている。文書編集保存規程では、文書保存管理室で保存されている文書を「保存文書」、所管する課又は出先機関において保管する文書を「保管文書」と区別し、事務処理の手続きも別に規定されている。

文書の整理や文書保存管理室への引継ぎ、廃棄決定等を行う県のクリーン作戦が毎年6月～9月にかけて実施され、この期間に保存文書が公文書館へ引き渡される。一方で保管文書の引渡に特に決まった時期はなく、年間を通じて所管課と公文書館の直接の調整を経て実施されている。

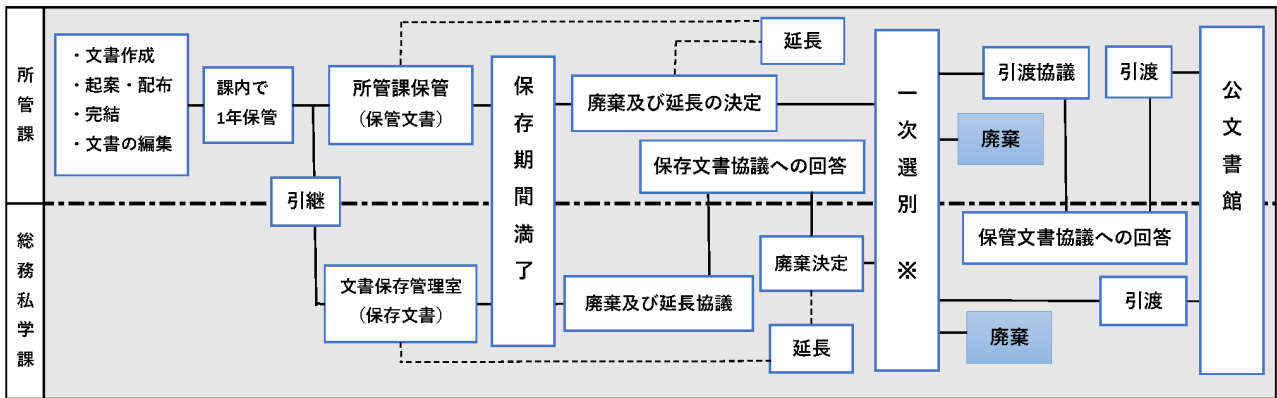


図1 文書が公文書館へ引き渡されるまでの流れ

※一次選別：現用段階で実施される、廃棄対象となる文書編集保存規程の別表第2に該当しない文書（庶務等の定型的業務に関する文書等）と引渡対象文書の選別を便宜的に一次選別と呼んでいる

1-2 沖縄県文書の受入状況と評価選別結果

文書の受入状況を見ていきたい。表1は1995年度（平成7）～2024年度（令和6）までに引き渡された沖縄県文書106,080件をもとに、文書の受入や評価選別の状況を項目別に集計したものである。公文書館で使用している「資料管理業務基幹システム」の引渡目録より抽出した（表3を除く表6までの各表も同様）。件数の単位は受入文書の形態をそのまま反映しているため、箱とファイルが混在している状態である。詳しくは後述するが、箱の状態で保存されている保存文書は箱単位での受入となり、所管課保管文書については保管時の形態のままでの受入となるためファイルや箱が混在している。評価選別結果は、2025年度（令和7）上半期分までを反映している。

表1は年度別の文書受入数を示したものである。保存文書に比べて保管文書は年度ごとに受け入れる数に幅があることがわかる。特に受入の多い2011年度（平成23）、2012年度（平成24）は、引渡促進活動の一環として実施された公文書管理状況調査の結果、それまで引渡のなかった各部局や各種委員会等からの受入が増加したものである。2005年（平成17）には土地対策課から一筆地調査の文書が2,193件引き渡され、現在まで多く利用されている。また保管文書の中でも特に数が多いのが援護

2 福地洋子 「公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」『沖縄県公文書館研修紀要 第14号』（沖縄県文化振興会2012）pp.27-31

関係の文書である。2011年(平成23)に4,183件、2018年(平成30)に2,186件の受入があり、その内容は戦没者遺族への給付金関係、戦没者叙位叙勲、復員処理業務等に関するもので、そのほとんどが保存となっている。

受入数の割合としては保存文書が全体の72%、保管文書は28%となっている。

表2-1は保管文書と保存文書それぞれの選別結果をまとめたもので、表2-2は総計に対する割合を示したものである。保管文書は保存と一部保存を合わせて76%が保存となっており、保存率が非常に高い。保存文書の保存率も保管文書よりは低いですが、保存と一部保存を合わせて25%となっている。全体の保存率は約39%である。

表 2-1 受入数と選別結果

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計
保管文書	19,722	2,581	6,948	449	29,285
保存文書	11,040	8,111	56,326	903	76,795
総計	30,762	10,692	63,274	1,352	106,080

表 2-2 受入数に対する選別結果の割合

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計
保管文書	67%	9%	24%	2%	100%
保存文書	14%	11%	73%	1%	100%
総計	29%	10%	60%	1%	100%

1-3 文書の収納形態

文書の受入数や保存率を検証する際の重要な要素として、収納形態の違いがある。文書編集保存規程第12条において、文書の保存は文書保存箱によって行うことが定められている。文書保存箱の形態には3種類あり、引継の際に所管課が文書の量などに応じてそれぞれの形態の箱に収納している。

図2は左から白箱、A4ダンボール箱、B4ダンボール箱の外観と中の文書の様子である。

文書を箱詰めする際には、保存期間が異なるファイルを一つの箱に収納しないこと、ファイルの類名もなるべくそろえることなどが注意点として総務私学課から所管課へ呼びかけられているが、実際は多様な文書が一つの箱に収められている。ファイルはドッチファイルに編綴されていたものが多く、以前は引継の際に綴り直すこととされていたが、2015年

表 1 沖縄県文書の年度別受入数

	保管文書	保存文書	総計
1995	6	14,381	14,387
1996	159	4,147	4,306
1997	282	1,434	1,716
1998	16	1,334	1,350
1999	61	1,491	1,552
2000	8	1,695	1,703
2001	73	1,730	1,803
2002	15	1,590	1,605
2003	33	1,616	1,649
2004	204	2,801	3,005
2005	2,255	1,465	3,720
2006	228	2,137	2,365
2007	610	2,505	3,115
2008	1,052	3,182	4,234
2009	2,757	2,099	4,856
2010	807	2,253	3,060
2011	5,076	1,791	6,867
2012	6,065	1,966	8,031
2013	671	2,391	3,062
2014	354	2,013	2,367
2015	504	1,570	2,074
2016	480	2,794	3,274
2017	793	2,362	3,155
2018	2,681	1,971	4,652
2019	374	1,634	2,008
2020	1,087	2,553	3,640
2021	92	2,233	2,325
2022	446	1,427	1,873
2023	1,670	2,859	4,529
2024	841	2,956	3,797
総計	29,700	76,380	106,080
割合	28%	72%	100%



図 2 文書保存箱

度（平成27）からはドッチファイルのまま収納して引継することが可能になった。中にはフラットファイルが何十冊も収納されている箱や、10cm以上の厚みで綴られた1ファイルだけが入っている箱などもある。中のファイル数はまちまちだが、受入の単位はどの箱も1件と換算している。なお、箱に収納されているファイル単位のリストについては2025年（令和7）現在までは公文書館へは共有されておらず、総務私学課が廃棄決定されたファイルの情報を確認したうえで箱単位のリストを作成し引渡を実施している。受入単位が箱ごとになっていることによって実際の受入ファイル量が曖昧になっており、選別や整理公開の作業量も単純に算出することが難しい現状がある。

公文書館の資料管理業務基幹システムの改修により、2016年度（平成28）から受け入れた箱及び資料の大きさも管理できるようになった。1/2や1/3といった数字は、書庫の棚一段（85.5cm）を占める割合を示している。A4ダンボールは一段に3箱収めることができる。

保存文書に関しては大、中、小の3種類となるが、保管文書に関しては文書保存箱ではなくファイル単位での受入が多く、小又は特小の割合が高い。所管課で保管していた形態での受入となっているため、土木事務所からの受入文書は工事の完成図書一式が収められた土木バッグと呼ばれる大型のバッグや大型図面などがある。

表3 収納形態

収納形態	具体例	幅 (cm)
特大 (1)	土木バッグなど	85
大 (1/2)	B4ダンボール	40
中 (1/3)	A4ダンボール	27
小 (1/10)	白箱	8
特小 (1/10以下)	フラットファイル等	3
その他	大型図面など	-



図3 上：ファイル単位の受入文書と下：土木バッグ

1-4 2023年（令和5）度受入文書の検証

保存文書と保管文書の実際の文書量と評価選別の状況について確認するために、評価選別がほぼ完了している2023年度（令和5）受入文書を例に検証する。2023年度（令和5）の文書受入数は4,529件で、前年2022年度（令和4）の2.5倍に近い受入数となっている。保存文書も保管文書もそれぞれ前年を大きく上回った（表1参照）。

1-4-1 所管部別の受入数

図4は所管部ごとの受入数をグラフ化したものである。例年、許認可の事務を多く抱える土木建築部、農林水産部、子ども生活福祉部や保健医療部の文書の受入が多いが、近年ではソフト事業の増加に伴い、商工労働部、文化観光スポーツ部の受入も増えている。ソフト事業は委託契約により実施されることが多く、事業者との契約関係文書が多く引き渡される。一方で、知事公室と総務部の受入は事業部門の文書数に比べると少ない。知事公室と総務部の所掌事務である基地問題に関する文書や三役会議、県の管理部門に関する文書は引き継がれずに各所管課で保管されているものが多く、毎年受け入れる保存文書にはほとんど含まれて来ない。

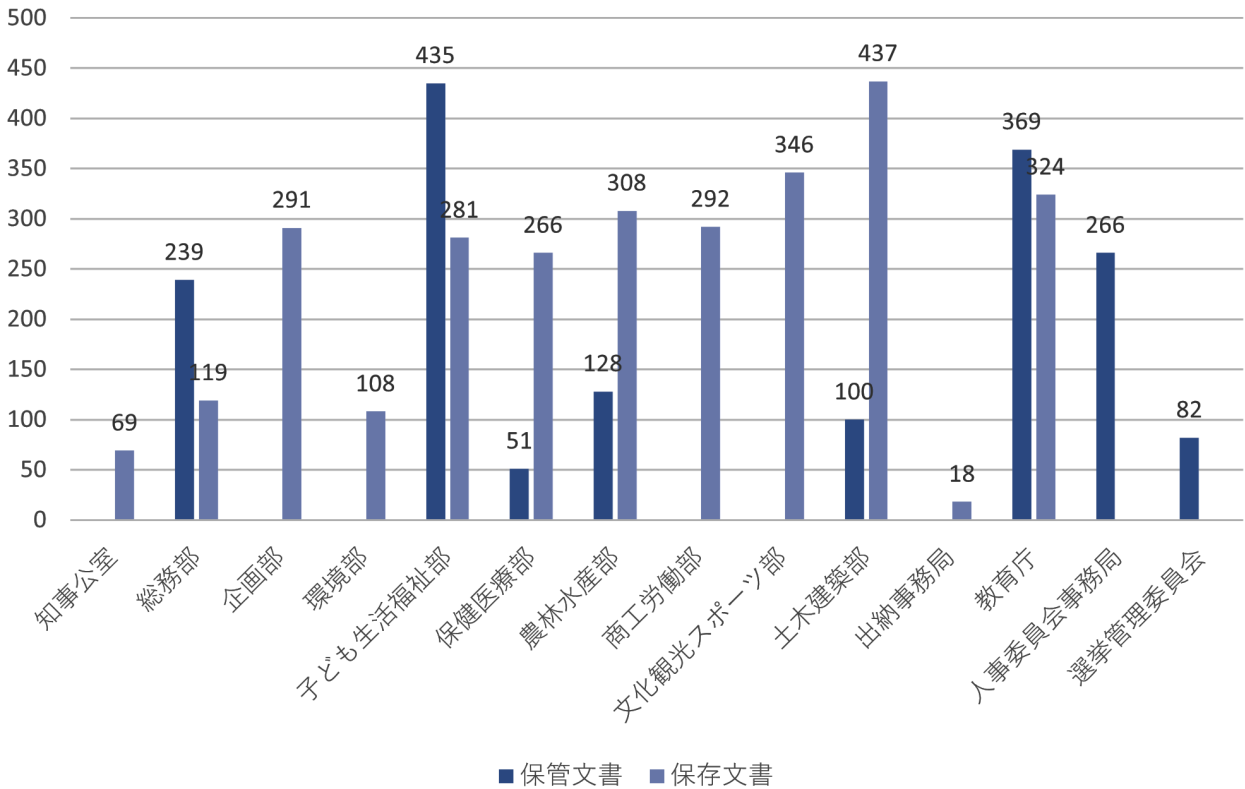


図4 2023年度 所管部別の文書受入数

1-4-2 保管文書と保存文書

表4は選別結果とその割合を示したものである。表4-1は受入件数で、表4-2は保管文書・保存文書それぞれの選別割合を示した。全体の選別結果である表2-2と表4-2を比較すると、保管文書も保存文書も廃棄となる割合が高くなっている。保存文書については、毎年受入がある文書について評価の見直しが進んでおり³、そのため廃棄の割合が高くなったと考えられる。保管文書は保存となる文書が多くなる傾向があるが、廃棄対象文書としては、総務部財政課からの議会関係の通知連絡関係文書、土木事務所からの建築確認申請書、教育庁文化財課からの民俗文化映像記録（VHS）の重複分などが含まれる。

表4-4は収納形態ごとに幅を乗算し、書架長として示したものである（幅は表3参照）。ファイルや箱ではなく大型図面などが該当する「その他」の文書も廃棄で33件、保存で128件あるが、これらは書架を占有している実際の書架長で計算した。その結果、2023年度（令和5）の文書受入書架長

表4-1 2023年度受入文書の選別結果

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計
保管文書	943	39	687	1	1,670
保存文書	248	325	2,284	2	2,859
総計	1,191	364	2,971	3	4,529

表4-2 2023年度受入文書の選別結果の割合（引渡種別ごと）

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計
保管文書	56%	2%	41%	0%	100%
保存文書	9%	11%	80%	0%	100%
総計	26%	8%	66%	0%	100%

³ 評価の見直しを行った一例として、国庫補助金関係文書がある。以前は、「主要な事業の具体的施行結果を保存するのではなく、各地方公共団体が実施している「行政施策評価」または「事務事業評価」と同じように、過去の事務・事業についてもその必要性、効果・成果等（予算書や決算書では表れない）を評価する基礎資料として保存する」という方針に基づき、義務的経費以外の実績報告書については一律保存としていた。しかし「具体的な事業内容が単体では把握できない収支決算書等の文書について、補助金が執行されたことの証拠であるという以上の有用な情報を持たないとすれば、廃棄が相当」と方針を転換し、これにより廃棄の判定となる文書が増えることになった。沖縄振興一括交付金や、文化財に関する補助金など、実績報告書から事業の内容が把握できそれが重要または特色がある文書については保存対象としている。

は75,356cmとなった。この全体の書架長を受入文書を収納する1号書庫の面(1段85cm×6段×7列)に換算すると約21面分に相当する。実際は大きな段ボール箱は一番上の段には収納できないので、さらに多くの書架が必要になる。また、保存と一部保存を足した書架長19,260cmを同じように面に換算すると約5.4面となるが、一部保存文書の中には廃棄となる文書も含まれるため実際に文書の保存に必要な書架はこれより少なくなる。

表4-5では、受入数全体の書架長と比較したときの割合を示した。表4-3の受入件数と比較して、廃棄文書の割合が65%から74%に増加した。また、保管文書の保存・一部保存の割合が受入件数の比較割合では22%あったものが書架長比較では8%まで減少する。保管文書は保存となる割合が高いが、ファイル単位での受入が多いため実際に保存となる文書量は多くないことがわかる。

1-4-3 一部保存の問題点

保存率を算出する際に問題となるのが選別結果の「一部保存」である。先に示した通り、保存文書は箱単位での引渡であり、中のファイル数もばらつきがある。同じタイトルの文書が収められているわけでもないため、箱の中の一部だけが保存となる場合があり、それが選別結果「一部保存」の箱である。県へ選別結果を報告する際は廃棄部分についての廃棄承認申請も同時に行われる。

資料管理業務基幹システム上で、一部保存の箱の中の文書の廃棄と保存の割合がどれくらいなのかは把握できていない。目録の備考欄にファイルが何冊収納されていて何冊が保存になっているかわかるように入力するという取り決めがあるが、機械的に何冊のファイルが保存になっているかを把握することはできないのである。箱の中の文書の9割が保存でも1割だけ保存となる場合でも同じ「一部保存」となる。仮にすべてが1割だけ保存となる場合、表4-5の一部保存列の総計12%は1.2%となり、保存・一部保存の書架長全体との比較割合も26%から15%に大幅に減少することになる。評価選別の実務を通じた実感としては、一部保存の箱の中の保存文書の割合は5割を切ることが多いと感じるが、ファイル単位での選別結果が把握できない以上、憶測の域を出ない。

また、沖縄県公文書館独自の選別方針として「一つのファイルの中の文書を保存と廃棄に分ける」というものがある。沖縄県公文書館行政資料選別実施要領(平成17年3月25日理事決裁)に以下の規定がある。

(選別の原則)

第3条 資料の選別は、次の原則に基づいて行う。

(4) 保存する文書は、県行政の記録として後世に残すべきと判断される必要にして十分な部分とする。

1. 保存する文書の単位は、箱や簿冊に限定せず、必要な部分(1件あるいは複数の件)とする。たとえば雑件綴りの中に一件だけ重要なものがある場合は、それだけを保存すれば足りるのであって、ほかの雑件まで保存するべきではない。(以下略)

表4-3 2023年度受入文書の選別結果の割合(全箱数比較)

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計
保管文書	21%	1%	15%	0%	37%
保存文書	5%	7%	50%	0%	63%
総計	26%	8%	65%	0%	100%

表4-4 2023年度受入文書の書架長(単位はcm)

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計
保管文書	5,140	761	6,907	3	12,811
保存文書	5,064	8,295	49,132	54	62,545
総計	10,204	9,056	56,039	57	75,356

表4-5 2023年度受入文書の書架長割合(全長との比較)

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計
保管文書	7%	1%	9%	0%	15%
保存文書	7%	11%	65%	0%	83%
総計	14%	12%	74%	0%	100%

この要領は現在、実質的には廃止されており、選別方法として合議の上行うことが規定されていることからシリーズごとに評価選別シートを作成して選別する評価選別システム（通称シリーズ別選別）の導入（平成18年度）まで効力を発揮していたものと思われる。しかしシリーズ別選別による選別の際もこの原則は運用として引き継がれていた。ファイルの中の文書を保存と廃棄に分けて、中性紙で保存部分を帯掛けし、整理作業の際に帯掛けされていない廃棄部分と分離される。

これは、アーカイブの原則とされる原形保存の原則に反しているのは明らかだろう。この部分保存の原則があることにより、沖縄県公文書館の選別は機能別評価選別（マクロ評価）であるはずのシリーズ別選別を導入しながら、実際は文書のアイテムまで細かく確認するマイクロ選別とも呼べるような選別を行うという矛盾に陥っていた。

ただし、実際の選別作業を通してみるとこの選別の原則の必要性も理解できるようになる。県文書は多くがドッチファイルの簿冊管理となっており、8cmの厚いファイルに事業の記録が時系列に綴られているものが多い。ファイルのタイトルは事業名だけの場合も多く、中にどういった文書が綴られているか実際に確認してみないと把握できない。一例を挙げると、ある重要な審議会に関するファイルに、保存したい資料・議事録と共に委員への報償費に関する支出調書と一緒に編綴されているということが多々ある。文書編集保存規程には第9条に文書の編集が規定されているが、類名や種別（保存年限）が異なる文書を一緒に編集することも許容されている。また、編集時点で廃棄が可能な複製物などがそのままになっていることも多い。保存部分が少しでもあればすべて保存するとなると、本来廃棄相当の文書も整理公開の対象となる。評価選別という視点だけで見れば残ってはいけない文書というのはほとんど存在しないが、整理公開作業においては本来不必要な公開判定や採録が実施されることで業務量が増大し、また書庫の容量を圧迫するなどの負の側面も多い。

現在では、原形保存の原則に基づいて細かく廃棄と保存に分けるような選別は行っていないが、廃棄部分がよほど多い場合はファイル内の分離を継続している状況である。

条例施行後はレコードスケジュールが導入されるため、移管される文書について公文書館がファイル内まで細かく保存と廃棄に分けるような選別は行われなくなる。廃棄決定されたファイル一覧との整合性を高めるために移管の単位もファイルに統一されるようになると考えられることから、「一部保存」の運用自体がほとんど実施されなくなるであろう。ファイル単位での移管となることで、正確な文書量の把握が可能になり、文書管理の実態をより明らかにすることができる。公文書館としても、事業計画や実績における業務量の把握がよりの確にできるようになる。

これまで県職員による評価選別が行われていなかった沖縄県において、公文書館でも永久に保存される歴史公文書を前提とした文書編集が実施されていないのは当然と言えるが、レコードスケジュールを導入するにあたっては意識改革が必要となるだろう。適正なファイル名の設定や文書分類への当てはめなど、総務私学課の指導の下に文書管理の改善が進みつつあるが、県職員やそのOBの話によると、監査の際に時系列によって事業の文書全てが綴られている状態が便利であるという認識ということから、これまでの文書編集の慣例から抜け出すのは簡単ではないと思われる。しかし、現在は保存期間が異なる文書も同じファイルに編綴されており、保存期間満了前の誤廃棄などが発生する危険があること、曖昧なファイル名では公文書管理委員会への意見聴取の際に差し戻しが発生しうるなど実務におけるデメリットについても理解を促す必要がある。そのうえで、1ファイルに収められる文書数を少なくし、同一事業の中でも手続きごとに簿冊を作成することで個々の文書へのアクセスが容易になること、また具体的な文書内容がファイル名から把握できるので引継や廃棄決定、移管の際にも事務が効率化できることなどメリットを実感してもらい、その結果、文書のライフサイクルの川下にあたる公文書館へも適正な形で文書が流れ着くのが理想である。

1-4-4 保存期間ごとの選別結果

表5は保存期間別に選別結果を示したものである。本来、1年保存の文書は公文書館への引渡対象ではないが、保管文書に含まれていたものである。また15年という保存期間は文書編集保存規程に定められているものではないが、土木事務所でこの年限で保管されていたものであり、受入の際の情報をそのまま反映させている。

表5からわかることは、保存期間と選別結果は当然相関はあるものの、必ずしも対応しないという点である。数値化して驚いた点としては、20年保存文書の保存率の低さがある。沖縄県公文書館公文書等管理規程の別表第2に定められている沖縄県文書の選別基準には「12 沖縄県文書編集保存規程第6条に規定する第1種に属する公文書等」の項目があり、20年保存文書は保存することになっている。しかし実際は、貸付金関係文書や職員給与の承認、デイサービスなど福祉施設の認可等廃棄となる文書もあり、県への選別結果報告の際に廃棄の理由を別に示して廃棄承認を得ている。2023年度（令和5）受入文書中の20年保存文書で廃棄となった主な文書は、教育庁の給与承認、県営住宅の建物明渡等請求訴訟、旅行業者登録簿などであるが、特に教育庁の給与承認関係文書については過去20年以上保管されていた文書が一度に引き渡されたので、例年より廃棄の割合が増える結果となった。また、保存年限が（空白）となっているのは作成時期が不明のまま引き渡された文書である。これらは20年以上前に作成された保管文書であり、実質的に20年保存文書とみなすことができるだろう。具体的には県立図書館からの琉球政府文書や、森林管理課の森林計画図、また教育庁文化財課からの民俗文化映像記録（VHS）などである。これらは85%と高い保存率となっており、20年保存とみなしたうえで合算すると保存率は約50%になる。

また、3年・5年文書にも保存となる文書が1割以上含まれている。3年保存の文書で保存となっているのは各課の復命書と総務部基地対策課の議会の応答要領（想定問答）である。復命書は出張の際の報告様式であり、出張旅費の支出根拠ともなっていることから旅行命令簿と同様に一次選別時に廃棄とみなされることも多い。しかし、知事三役が参加するトップセールスに関するものや、離島の現状課題を把握できる事業実施状況の聞き取り、問題が起こった際の調査報告書など、保存が必要な内容の文書も含まれていることがある。特に知事三役の発言などが含まれる場合は政策の意思決定に関わるものとして重要な文書となるが、3年の保存期間で研修等の復命書と一緒に綴られている場合もある。5年保存の文書で保存となっているのは開発許可申請文書のうち重要なもの、特別交付税の算定関係文書、各事業の実施報告書や委員会文書などである。3年、5年保存の文書に含まれている文書は県職員にとって重要度が低い文書となっている可能性が高く、公文書管理条例施行後には移管されないということがないように、一層の働きかけが必要となる。

10年保存の文書で保存となっているのは女性力・平和推進課から所管課保管文書として引き渡された平和の礎関係文書が大半を占める。その他保存文書では大型橋梁の設計図書や、砂利採取認可関係文書などが該当する。保存文書のみで保存率を計算すると20%となる。20年保存文書で保存となった文書の主な

保存期間	選別結果・件数					総計に対する割合	
	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計	保存・一部保存	廃棄
1			7		7	0%	100%
3	14	20	279		313	11%	89%
5	86	196	1,477	2	1,761	16%	84%
10	535	108	618		1,261	51%	49%
15			6		6	0%	100%
20	133	40	499		672	26%	74%
(空白)	423		85	1	509	83%	17%
総計	1,191	364	2,971	3	4,529	34%	66%

内容は、重要な工事関係、土地改良区関係、訴訟関係、沖縄振興計画以下総合計画、審議会関係文書などである。これらは現用段階と非現用段階の両方で重要度が高い文書と言える。

規程上、沖縄県と同じく「全量保存」とされている神奈川県立公文書館の保存率と比較をしてみたい。インターネット上で公表されている2023年（令和5）の選別結果件数をみると、長期保存文書（30・10年保存文書）3,022件のうち1,786件が保存となり、保存率は59%ということである。同様に、保存期間が10年以上（空白を含む）の沖縄県文書の保存率を計算すると51%になり、沖縄県が低い結果となっている。また、3年5年保存文書の保存率については「神奈川県立公文書館 業務検証報告書」⁵において言及があり、2017年度（平成29）における3年5年保存文書の保存率は1.1%ということである。沖縄県の場合は15%が保存となっており、こちらは約15倍もの差がある。受入件数にも大きく差があることから、単純に保存率の比較だけでは断定できないが、神奈川県の方が現用段階と非現用段階の重要度の相関が高いということは言えるだろう。神奈川県が3年5年保存の文書についてはフォルダで管理しているのに対し、沖縄県は簿冊管理であること、また引渡前に一次選別が実施されていることなどが影響していると推測される。

2023年度（令和5）受入文書のうち未選別となっている3件は、2025年度（令和7）上半期までに選別が完了していなかったものだが、そのうち1件は土木事務所から引き渡された映画フィルムとなっており、これからフィルムの状況と内容を確認して選別される。他2件は保存文書であるが、そのうち1件は国庫補助金の第三評価委員会資料を含むもので一部保存として集計作業後に選別が済んでいる。もう1件は現段階で評価の方針が定まっていない県への要望に係る署名原簿であり、保存要否について検討中となっているが近いうちに選別される予定である。

1-5 各機関の受入状況

知事部局以外の各機関における文書管理については吉嶺昭による報告に詳しいが、⁶受入件数について2025年（令和7）時点のものを掲載する。知事部局からの受入が圧倒的に多く、次に多い教育庁からの受入数を合わせると全体の約96%になる。各種委員会や企業局からは引渡が進んでいないと言える。

表6 各機関の受入数と総数における割合（単位、箱数）

	保存	一部保存	廃棄	未選別	総計	総数における割合
知事部局	26,303	8,540	55,596	1,036	91,475	86.23%
教育庁	3,183	1,782	5,501	183	10,649	10.04%
監査委員	549	131	235	110	1,025	0.97%
出納事務局	39	12	856	2	909	0.86%
人事委員会	230	21	359	0	610	0.58%
企業局	64	184	357	0	605	0.57%
選挙管理委員会	84	18	284	8	394	0.37%
労働委員会	286	2	83	11	382	0.36%
県議会事務局	16	1	0	0	17	0.02%
病院事業局	3	1	3	2	9	0.01%
沖縄県警察	5	0	0	0	5	0.00%
総計	30,762	10,692	63,274	1,352	106,080	100.00%

4 神奈川県立公文書館「令和5年度 所属別選別結果件数・選別記録」(<https://archives.pref.kanagawa.jp/business/evaluation/r05-kiroku.html> 2025.10.29)

5 神奈川県立公文書館業務検証委員会「神奈川県立公文書館業務検証報告書」(<https://archives.pref.kanagawa.jp/2024/09/30/h30kenshouiinkaihoukokusho.pdf> 2025.10.29)

6 吉嶺昭「公文書管理法と沖縄県の文書管理－検証と課題」『沖縄県公文書館研究紀要 第24号』（沖縄県文化振興会2022）pp.46-66

2 保管文書と保存文書の特性と管理移管

2-1 保管文書の特性と管理

保管文書の特性として挙げられるのは公文書館での保存率の高さである。沖縄県公文書館の評価選別について、保存率が高いということがしばしば指摘されてきたが、保管文書が保存率を引き上げている（表2-2参照）。県文書の廃棄決定の総数が公文書館側からは把握できず、一次選別も行われている中で相対的に何と比較して高いというかという問題があるが、保管文書の保存率の高さは、沖縄県の文書管理の現状の表れといえることができる。

保管文書は1-1でも述べたとおり、例外的に所管課で保管が認められる秘密文書や事務処理上特に必要な文書＝重要度が高い文書である。公文書館へ引き渡された後に保存率が高くなるのは必然と言える。また、1-4-2でも述べたようにファイル単位での文書受入が多く、箱単位での受入となる保存文書に比べると保存となった際の保存率への割合が高くなる点も考慮すべきである。

1-4において検証した2023年度(令和5)受入文書についても、保管文書は高い保存率となっている(表4-2、4-3参照)。この年度の保管文書の受入で一番数が多いのは女性力・平和推進課の平和の礎関係文書435件で、ファイル単位の受入にもかかわらず書架のほぼ一面分の分量であった(受入時の書架長28.9m)。この文書群は、大田県政下で進められた平和の礎建設事業の構想段階から刻銘者調査、完成の記念式典に至るまでの一連のものであり、太平洋戦争・沖縄戦終結50周年記念事業として大々的に実施され現在も平和行政のシンボルとなっている重要事業の記録としてほぼ全てが保存とされた。廃棄となったのは劣化が激しく保存利用が不可能であった映像フィルムのみである。この文書群は2025年(令和7)の戦後80周年に向けて利用が見込まれるためすでに整理公開が済んでおり、刻銘者名簿については一般の利用に供されている。その他、2023年度(令和5)に受け入れた保管文書としては、農林水産部森林管理課からの森林計画図面、総務部財政課からの特別交付税関係文書などが保存とされている。

保管文書の引渡は、執務室や各所管課の書庫のスペースが圧迫されたタイミングで実施されることが多い。そのため、毎年定期的に引き渡されるというわけではなく、保存期間満了時期が複数年にわたる文書が一度に引き渡されることになる。書庫の整理を行った場合などには古い文書が見つかることもあるため、本土復帰から50年以上たった現在でも、琉球政府時代の文書の引渡がある。

教育庁県立図書館からは戦前の文書を含む琉球政府以前の文書246件が引き渡された。1936年(昭和11)から1940年(昭和15)までのマリア関係の文書18件を含み、戦後の軍雇用関係名簿、学校要覧や学籍簿、八重山群島政府の条例関係文書、工事関係文書など多様な内容となっている。これらの文書群も重複文書などを除いてほぼ保存となった。

また、土木建築部下水道課からは米軍との下水道処理業務協定関係文書が引き渡された。1970年(昭和45)から1995年(平成7)までに作成された文書18件で、下水道の汚水処理契約に関して負担金の単価などで争議があり、日米合同委員会へ付託された内容に関する文書である。県文書で日米合同委員会に関する引渡があったのは初めてであり、県と米軍との調整文書の中でも重要度が高い文書と言える。これらの文書は、作成から最短でも30年以上所管課で保管されてきた。

重要な文書が公文書館へ引き渡されていないという問題については、マスコミによる報道や県議会でもたびたび指摘されており、仲本和彦によって、問題の解決に向けて文書のライフサイクルによる管理の強化が提唱されている⁸。この論考の中でも、「公文書館への引渡のない課がある背景には、各

7 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—」『沖縄県公文書館研究紀要第22号』(沖縄県文化振興会2020)p37、仲本和彦「沖縄県公文書管理制度の改善に向けた一考察(2)—レコードスケジュールの導入—」『沖縄県公文書館研究紀要第25号』(沖縄県文化振興会2023)p.16

8 仲本和彦「記録を作り、記録をのこす—沖縄県の文書管理制度の改善に向けた一考察—」『沖縄県公文書館研究紀要第24号』(沖縄県文化振興会2022)pp.40-41

課から文書主管課へ引き継がれていないことが主な原因である。」と言及があるが、引き継がれなかった保管文書が引渡に至らない理由について改めて確認したい。

まず、所管課での保管は例外的に認められるはずだが、その判断は各所管課に委ねられており、総務私学課による確認などは実施されない。収納スペースに問題がないのなら、引継を実施しないことも可能になっている。また、筆者が一番問題視しているのは、保管文書の廃棄決定手続きである。文書編集保存規程では、所管課長の権限で廃棄決定が可能であり、公文書館への引渡の際に初めて総務私学課への協議が必要となる（第15条、図1参照）。引渡の協議と実施の際には対象文書のリストが必要となるが、このリストの作成に難色を示す場合があり、廃棄決定の際に文書のリストを作成していない課があることも確認されている。

つまり、重要な文書が各所管課で保管されているにもかかわらず、その廃棄については総務私学課の管理が及ばない状況で実施されてきた。総務私学課が所管課の文書管理を適正化するために始めた取り組みについては豊見山和美の報告に詳しいが、誤廃棄など不適切な管理を防止するための直接的な措置などは設けられていない。特に文書管理システムが稼働する以前に作成された古い文書については、システムに登録されていないものも多く存在し、総数を把握するのも困難な状況がある。庶務等の定型的な文書以外は公文書館への引渡が義務付けられているが、その認識が十分でないことも大きな問題である。

公文書館としては、規程通りの引渡を呼びかけてきた。所管課からの「どういった文書が公文書館で保存になるか」という質問があるたびに評価選別シートなどを提示して回答してきたが、全ての文書が引き渡されていない段階で選別を行っている結果であること、公文書館で廃棄と判断する文書も引渡は必要であることも常に説明してきた。文書の運搬等にかかるコストの削減のため、書類上の引渡手続きを経たうえで所管課にて公文書館の職員が選別し、選別の結果報告などを規定通りに実施して廃棄処分した実績もある。しかし、いわゆる「全量引渡」という制度設計自体が、業務の効率化を目指す近年の行政活動と相容れない面があったことは否めない。加えて総務私学課の職員や各所管課の文書担当者である文書取扱主任の異動などもあり、適正な保管文書の引渡を定着させることは困難が伴った。

文書管理条例の施行と時期を同じくして、県庁庁舎の大規模改修工事が開始される。制度の変更と庁舎改修（移転）という文書が失われやすい条件が重なる中、文書管理を適正化し文書の誤廃棄を防止する取り組みが総務私学課で進められているが、公文書館としても協力しつつ今後受け入れる文書の量や内容などを精査し、公文書管理条例施行後の文書受入業務へ活かしていく必要がある。

2-2 保存文書の特性と管理

保存文書とは、文書の完結後1年間所管課で保管されたのちに総務私学課文書保存管理室に引き継がれ、保存期間満了まで総務私学課の管理のもとに保存される文書である。引渡が知事部局の次に多い教育庁の文書編集保存規程でも同じように保存文書と所管課保管文書が定義され、教育庁では総務課文書保存管理室に引継が規定されている。文書廃棄の決定についても総務私学課・総務課がそれぞれ実施する。

保存文書のうち多くを占めるのはいわゆる「事業部局」における許認可に関する文書や、ソフト事業の委託契約関係文書である（1-4-1 関連）。これらの文書の特性としては毎年定例的かつ大量に作成される文書であることが挙げられる。所管課の書庫や執務室に入りきらないために、文書保存管理室への引継が毎年実施されている。

公文書管理条例の施行に伴い制定された沖縄県公文書管理規程（沖縄県訓令第19号 令和7年8月8日）（以下「公文書管理規程」という）において、文書の保存は総務私学課から各所管課長（文書管理者）へ移された。公文書管理規程は、条例施行前の文書管理規程と文書編集保存規程の流れを統一した内容となっている。

文書管理規程の第5条、第55条に文書の保存は文書管理者の事務と明記されているが、第58条では文書保存管理室の管理運営は総務私学課の文書法規班長の事務と規定されており、文書管理者の事務である保存との違いがわかりにくい。2025年（令和7）4月より文書管理システム内で電子文書の運用が開始され、今後主流となるであろう電子文書はシステム内で保存されることから、この電子文書の管理事務を各所管課で行うという趣旨とも推測される。

保存や廃棄・移管の決定が所管課の事務となるわけだが、2025年（令和7）7月に制定された「沖縄県公文書の管理に関するガイドライン」によると総務私学課が取りまとめた公文書管理委員会への意見聴取等を行うとされているので、手続きとしては条例施行前と大きな差はないようにみえる。また、各職員の文書管理への意識を高めるといふ点では、文書管理の責任の所在を所管課とし、総務私学課の指示待ちではなく主体的に文書管理に取り組むといった姿勢を促す効果はあると思われる。ただし、先述した保管文書の管理のみならず、保存文書でも所管課の管理がうまくいっていない現状があるため、この運用には十分な注意を払う必要があるだろう。現在、保存文書の廃棄決定自体は総務私学課が所管課への協議を経て実施するが、文書管理システム上の廃棄の処理などは所管課が行うことになっている。このシステム上の廃棄処理を完了できていない課があり、保存文書の引渡の際の確認作業で毎年混乱の元になっている。総務私学課は今後より一層、職員の意識向上のための研修や指導体制を強化する必要がある。

おわりに

沖縄県の文書管理体制の課題については、参考文献として挙げたようにこれまで沖縄県公文書館研究紀要などでも多くの検証がなされてきた。本稿では、受入件数と選別結果の集計を元に、実質的な受入文書量や具体的な文書例をできるだけ示すことで県の文書管理状況の可視化を試みた。あくまで受入文書に基づいた検証であるが、公文書管理条例施行後により権限が拡大する所管課における文書管理体制の強化が急務であり、公文書館としても、重要な文書が確実に移管されるよう働きかける必要性をより強く認識する結果となった。文書管理の適正化は個人情報漏洩を防ぐ等の危機管理の強化にも寄与するものであるが、2020年（令和2）から沖縄県でも導入された内部統制制度と関連付けるなど、意識向上を促す取り組みにはまだまだ余地があるように思う。県職員一人一人の文書管理への意識が、行政活動全体を適正化し、ひいては県の歴史を形作る歴史公文書を次世代へ受け渡すことにもつながる。その重要性について、沖縄県文書のアーカイブを司る立場から発信を続けていかなければならない。

公文書管理条例の施行によって、開館して30年来、公文書館で実施してきた県文書の評価選別業務が大きく変わることになる。今後は助言等が中心となり、実際の文書を確認する機会は減っていくことになるだろう。制度は大きく変わるが、収集・評価選別業務で積み上げてきた知見をこれからも可能な限り発揮することが県民への最大の貢献となる。

県文書が「健全な民主主義の根幹を支える県民共有の知的資源」と明記された公文書管理条例の下で、これまで公文書館には受入のなかった重要な文書が多く移管されることを期待する。