

県職員による公文書資料の利用

豊見山 和美†

はじめに

1 県職員による利用の実際

- 1-1 どのような文書がどのような目的で利用されているか
- 1-2 保存期間延長文書とその利用～第1種文書の20年保存期間は妥当か

2 利用の促進のために

- 2-1 検索性データベースの充実
- 2-2 公文書館へ引き渡す文書の「質」の転換
- 2-3 むすびにかえて

表1 年度別 閲覧申請件数と県職員による閲覧申請件数（平成7年度から13年度まで）

表2 県職員による閲覧申請件数の所管別内訳（平成7年度から平成13年度まで）

表3 資料群別 県職員による利用状況（平成7年度から平成13年度まで）

はじめに

沖縄県公文書館（以下「公文書館」という。）の設置に伴って関連する文書規程等の整備がなされ、保存期間が満了し廃棄決定された文書は保存期間の経過とともに、すべて公文書館へ引き渡されることとなった。大量の県文書の受入および選別といった業務は、大きなエネルギーを必要とする、公文書館の中核業務であり、沖縄県公文書館業務基本体系中の運営基本方針において、次のように表現されている。

「公文書等は、行政の活動の過程で日々膨大に作成され、目的が達成された後は、一定期間保存され、やがて現用文書としての役割を終える。公文書館は、これら一応の役割を果たした公文書等の中から歴史資料として重要なものを収集し、整理し、保存するとともに公開する責務を負う。資料の収集選別にあたっては沖縄県公文書館が、沖縄における行政の記録センターとして十分に機能し得るよう、後世の評価に堪える適正さをもって行わなければならない」

公文書館が「行政の記録センター」として十分に機能するという目標は、適切に管理された県文書に記録されている歴史情報が活用されることによって、達成されるだろう。県文書（に限らず公文書資料ということもできるが）の有する歴史情報の特色のひとつは、その証拠的機能にあると言える。それは主として、公文書の多くが、法規等に根拠を持ちかつそれに規定される権力行為の一環として、さまざまな手続と点検の諸段階を経て作成・收受されるものであることから派生するものである。公文書館が蓄積する県文書の歴史情報にアクセスする後世の利用者は、現在のわれわれには思いもよらないような方法で文書を活用するかもしれないが、その文書が公文書であることによる客観性・信用性への期待は変わらないだろう。

†財団法人沖縄県文化振興会公文書管理部公文書専門員

このように歴史資料としてストックされる県文書は、その発生源である沖縄県という組織の構成員（職員）にとっては、一般の利用者とは異なる意味合いを持つ。県文書はまず組織の業務記録であり、職員が現在の業務の遂行に必要な情報を得るために、たとえば参考となるような過去の事例を検証したり、客観的事実や意思決定の過程を確認するために用いられる。すべての廃棄文書が公文書館へ流れて行く現在のシステムにあっては、歴史研究の素材や権利関係の確認を求める一般の利用者と並んで、県職員は公文書館の主な顧客である。本稿では、そうした県職員の公文書の利用状況について述べ、この顧客に対して、公文書館はどのようなサービスを提供することができるかを考察してみたい。

1 県職員による利用の実際

本稿の執筆にあたって基礎としたデータは、平成7年4月の公文書館設置から平成13年度末までの閲覧記録である。その中から県職員による公文書館資料の利用をカウントして作成したのが表1である¹。所管別（部単位）での内訳は表2に示した²。

表1 年度別 閲覧申請件数と県職員による閲覧申請件数（平成7年度から13年度まで）

| 年 度 | 閲 覧 申 請 件 数 | うち県職員による 閲 覧 申 請 件 数 | 県 職 員 に よ る 閲 覧 件 数 の 全 体 に 占 め る 割 合 |
|------------|-------------|-------------------------|---|
| 平 成 7 年 度 | 3677 | 1923 | 52.3% |
| 平 成 8 年 度 | 2483 | 315 | 12.7% |
| 平 成 9 年 度 | 3881 | 174 | 4.5% |
| 平 成 10 年 度 | 5410 | 239 | 4.4% |
| 平 成 11 年 度 | 6430 | 754 | 11.7% |
| 平 成 12 年 度 | 5306 | 379 | 7.1% |
| 平 成 13 年 度 | 6645 | 285 | 4.3% |
| 計 | 33832 | 4069 | 12.0% |

これによれば、県職員による閲覧申請件数は4,069件で、トータルで見ると閲覧申請総件数の12.0%を占める。平成7年度の利用件数が際立って多いのは、開館と同時に琉球政府文書の閲覧を開始したこともあるが、行政史を編纂する目的で宮古支庁による公文書館資料の大量調査が行われたことによる。宮古支庁を別にして申請者を部別に見ると、総務部686件、農林水産部622件、土木建築部333件、教育庁284件の順に利用がなされていることがわかる³。ただし、総務部のうち423件は平和祈念

¹ 一般利用の場合は個人情報の保護などの理由で資料を非公開とすることもあるが、所管課の職員が業務として資料を閲覧する場合は閲覧を制限しない。したがって閲覧申請が公務であるかどうかを判断する手続は慎重になされる。また、国や市町村の閲覧申請に応じた例も多くあるが、それについては本稿の目的が県職員の利用の実際を知ることなので除外した。

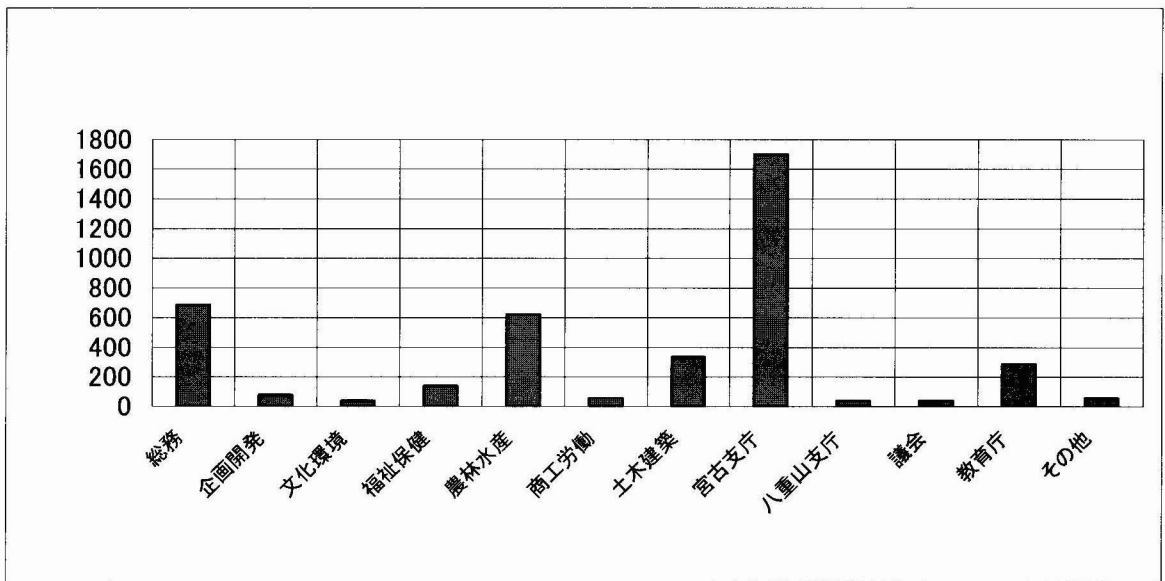
² 同じ資料を複数回申請した場合でもそのまま件数として計上した。

³ 平成10年度の県組織改正で、それまでの環境保健部と生活福祉部、総務部の一部の間で大幅な改組が行われ、文化環境部と福祉保健部が発足したため、申請課の振り分けが難しいものもあった。

資料館の展示資料調査・収集のために閲覧されたものである。それを除くと、総務部の通常業務としての利用は263件となる。それでも閲覧件数は教育庁に次いで4番めに多い。

農林水産部のうちで閲覧件数が多いのは農政経済課245件、農林総務課132件、農林土木事務所90件（各農林土木事務所の総計）である。総務部をみると、前述した平和推進課に次いで、管財課136件、人事課40件となっている。また、土木建築部の内訳は土木事務所113件（各土木事務所の総計）、都市計画課88件、用地課79件の順である。教育庁は保健体育課196件、文化課28件、施設課22件が申請件数上位3機関であった。

表2 県職員による公文書館資料の閲覧（平成7年度から平成13年度） 縦軸は閲覧申請件数



1-1 どのような文書がどのような目的で利用されているか

県職員が閲覧した資料は、県文書および沖縄県の前身機関である琉球政府の文書（土地台帳を含む）⁴が全体の87%を占め、残る13%は刊行物や米国で収集した沖縄統治関係資料（主に写真資料）となっている。

閲覧申請の際に、職員には当該文書の閲覧を必要とする理由も記入してもらうが、「業務上必要」という素っ気ない記述が多い。理由として特記されたものや、閲覧した資料からその利用の目的を推測して挙げてみる。

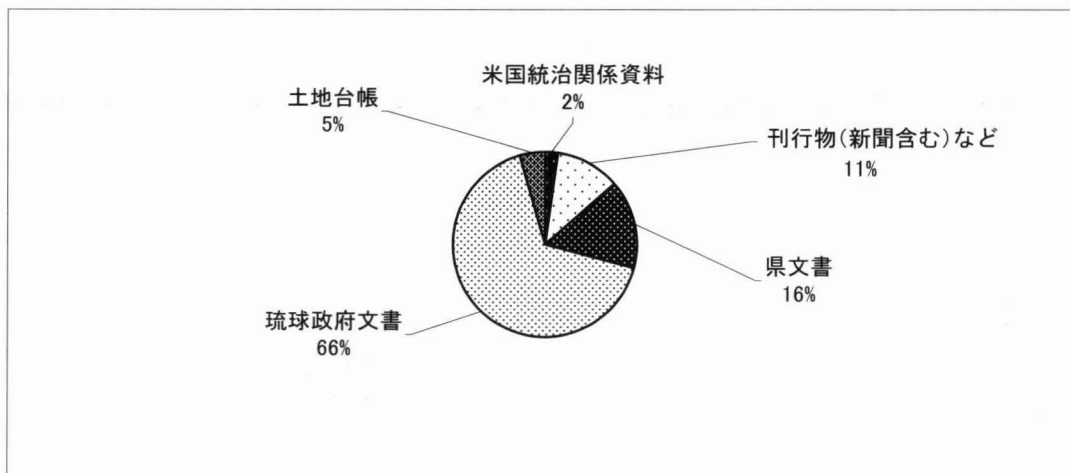
- ・ 公有財産に関する訴訟資料
- ・ 開示請求対応
- ・ 都市計画の見直しに必要
- ・ 土地売払代金の振込み確認
- ・ 国体開催時の交付金事務の調査
- ・ 団体交渉のための資料調査
- ・ 沖縄の都市計画（資料編）作成
- ・ 公園整備事業に係る用地取得のための調査

概略がわかるよう便宜的に処理してある。

⁴ 土地台帳（土地所有申請書と一筆限調書）は琉球政府時代に作成された文書だが、特に利用の多いシリーズなので、一般の琉球政府文書とは別に計上した。

- ・災害実績の資料
- ・琉球政府営土地改良事業財産調査
- ・記念誌編纂の参考資料
- ・発掘のための資料収集
- ・旧琉球政府からの承継債権整理のため
- ・土地改良区の解散資料
- ・展示資料

表3 資料群別 県職員による閲覧申請状況（総件数は4,069件）



公文書館で管理する公文書等は、機関の記念誌や沿革史を編纂する際に大量に利用される。先にふれた宮古支庁の行政史編纂事業のための閲覧申請がその例である。資料を提供する側からすると、このように組織体史の編纂資料となるような文書は優先的に評価・選別して、長期の保存に堪えるよう心がけるべきということになる。

では、組織体史編纂という特別な理由以外に、通常の業務遂行から必要とされる文書にはどのようなものがあるだろうか。最も申請件数の多かった農林水産部の例を見ると、毎年一定の利用がある文書シリーズには「土地改良事業認可関係」「農地転用関係」「用地取得関係」「開拓者資金融資関係」「関係法人の設立関係」などがある。総務部の場合は「土地台帳（土地所有申請書・一筆限調書）⁵」「給料の調整額に関する書類」「生存者叙勲申請書類」をみることができる。土木建築部からは「公有水面埋立関係」「都市計画決定関係」「工事に関する書類（工事設計書など）」「公共財産用途廃止申請書」「用地買収に関する書類」の閲覧申請が多い。教育庁からは「公有財産関係」「文化財指定関係」などが利用されている。

このように見てみると、県職員によって利用される公文書館資料は、社会的インフラの基盤である土地その他公有財産に関わる権利義務関係の証明となるもの、また所管の許認可事務の事実関係を記録したものが大半を占めることがわかる。現在の業務を処理するために必要な過去の社会的事実を確認する目的での利用が中心となっている⁶。

⁵ 土地台帳は総務部(主として管財課が利用)だけでなく全庁的に利用が多い。沖縄戦で公図・公簿類を失い、終戦直後に米軍の指示によって作成された土地所有申請書・一筆限調書といった土地台帳は、不備が指摘されながらも土地の権利関係の基礎資料として現在でも用いられている。

⁶ 土地その他公有財産に関する文書には工事図面が多く含まれている。県職員に多く利用されている図面は褪色しやすい青焼が多用されており、将来にわたってその可読性を保証することが重要である。

これには、ある程度沖縄の特殊事情の反映があると思われる。第二次世界大戦で行われた地上戦の結果としての県土の変容、通常ではありえないような土地所有権者の大量の死亡、権利関係を証明する書類の焼失、米軍による土地の接収、大量の政策移民、そして戦後とくに日本復帰後の急激な開発による県土の変容など、これらの要因は県業務の遂行に今なお色濃く影を落とす。歴史資料の利用のあり方それ自体にも、歴史的な必然性がにじみ出てこざるをえないのである。その帰結として、先に挙げたような文書の利用が多いのであって、当然ながら、公文書館は今後受け入れるこういった文書に対して最大限の手当をすべきであろう。

1-2 保存期間延長文書の利用～第1種文書の20年保存期間は妥当か

公文書館の設置に伴う関連規定の整備により、第一種文書の保存期間が、長期保存から20年に変更され、所定の保存期間が経過した文書は、公文書館長へ引き渡すことが定められた。ただし、この保存期間は所管課の申請により延長することができ、これまで保存期間経過した第一種文書の7割近くが保存期間延長されてきた。廃棄されない限り公文書館長へは引き渡されず、非現用段階に至った文書として公文書館での閲覧に供することはできない⁷。延長の理由は、それまで長期保存（永年保存に準じる）とされてきた第一種文書を手続的にではあれ廃棄決定することが難しいからではないかと観測してきた。しかし一方で、20年という保存期間の設定自体に問題はないかという疑問も生じた。たとえば作成後30年を経過した文書を公開するという、いわゆる30年原則というルールにはやはり何らかの経験則があり、非現用として所管課の手を離れるには20年経過時点は時期尚早なのではないか、ということである。

表3で示すように、県文書閲覧申請全631件（全体の16%）のうち、保存期間を延長した第一種文書は176件、年限どおりに廃棄決定して公文書館へ引き渡した第1種文書は222件、第1種以外の種別の文書は233件となっており、県文書利用全体との比率でみると、順に27.8%、35.2%、37%である。これからすると、むしろ延長せずに廃棄決定した文書の利用率の方が高いという結果になり、保存期間延長の理由はその文書がまだ現用あるいは半現用段階にあって利用頻度が高いからというのではないようである。

この7年間のデータでは、延長第一種文書の総数約1,700件のうち、10%が利用されたにとどまる。所管課にとっても、20年経過後には文書の現用としての使用回数はこれだけ遡減するということが納得できれば、保存期間を延長する要因もいくらか解消するのではないか。7年間でその1割、176回（年間25回）使用するという文書の固まりに、空間コストの高い都心部にある本庁舎の保存スペースを充てるよりは、公文書館へ場所替えすることが合理的である。

しかし「どこで」保存するかということよりも本質的な点は、「だれが」管理するかということである。文書の現用としての廃棄決定は、文書の処分を意味するのではなく、公文書館という新しい段階での管理下に送ることである。所定の保存期間を経過した文書をいつまでも現用あるいは半現用としておくよりも、保存場所や公開の責任まで含めて公文書館で管理するものという認識を職員に持ってもらうことだろう。公文書館で文書の目録を作成し⁸、検索に便利な目録情報を追加してホームペー

⁷ 保存期間を延長した第1種文書は、保管場所だけが公文書館へ移る（第一種文書のみ）。この文書にアクセスする手段は、公文書館への閲覧請求ではなく、情報公開条例に基づく所管課への開示請求である。

⁸ 廃棄決定して引渡を受けた第1種文書はすべて簿冊単位で整理し目録を公開することになっている。また公開に関しては、公文書館でも個人情報保護の趣旨を尊重して判断している。

ジでも提供している検索データベースに登載すれば、業務上必要な過去の文書の特定を容易にし、業務の効率化を図ることができる。またこのように行政情報を一般利用者と共有することによって「開かれた県政」という目標に近づくこともできるだろう。この点についてこれまで県職員を対象に行った普及展などの活動を通して、文書のライフサイクルや公文書館での閲覧提供の意義などについて理解を求めてきた。60%台で推移してきた第一種文書の延長率が、平成14年度に34%まで低下したことはその成果の表われであるように思う。

第一種文書以外の種別の文書の利用についても述べておきたい。かつては10年、5年、3年保存の文書は、保存期間経過後すべて焼却・裁断されてきた。しかし公文書館設置後は第一次選別を経てある程度の量を公文書館で受け入れている。興味深いのは、これらの文書の利用が県文書に対する閲覧申請の37%を占めていることである。前述したように、保存期間延長第一種文書の利用は県文書全体からみて27.8%、廃棄決定して公文書館へ引き渡した第一種文書は35.2%となっており、第2～4種文書の利用はそれを上回っている。「いつか使うかもしれない文書」と、保存期間の設定との相関関係は、文書の評価・選別とも関係のあるテーマとして別に検証する機会を持ちたい。

2 利用の促進のために

2-1 検索用データベースの充実

公文書館に廃棄文書を引き渡すことで利用のための付加価値を高めるよう県職員に働きかけるにあたっては、必要な文書の所在ができるだけすばやく確認できるような環境を提供することが重要である。公文書館に引き渡された文書は、中間書庫に配架され、選別と目録作成を終了して公開されるまでには相応の時間を要する。この間も、文書を利用したいという県職員のニーズに対応することが要求されるが、すでに3万箱近い文書が搬入されており、公文書館の第一次選別により廃棄処分されたもの、簿冊単位で整理し目録を公開して閲覧に提供しているもの、保存期間延長文書であるため保管しているだけのもの、選別待ちのものと、その管理状況や、公文書館内でのロケーションも分かれている。

このような所在情報を提供するため、公文書館ホームページ「ねっとOPA」の「引渡文書目録」により文書の検索ができるようになっている。このデータベースを用いて、県職員は何を公文書館に送ったか、あるいは廃棄処分に付されたか、整理された歴史資料として一般の検索データベースで目録公開されているのかがわかる⁹。所管課の職員は文書廃棄台帳や文書引継目録および保存箱番号といった最小限の検索手段を持っているので、文書の存否さえわかればひとまず必要と思われる文書にたどり着くことができる。公文書館は県庁所在地の那覇から車で30分を要する南風原町に位置しており、この距離は県職員にとって決して近いものではない。しかし検索データベースの充実は、この不便感をいくらかなりとも解消するのに役立つだろう。

公文書館が引き渡しを受けて整理した文書については、一般の「所蔵資料検索目録」で目録情報を公開しており、これもホームページで利用できる。「引渡文書目録」が文書保存箱単位の日録記述であるのと違って、「所蔵資料検索目録」では簿冊単位で目録情報を記述し、より絞込みを容易にするような情報を追加している。目録には「引渡文書目録」とリンクするコードを付与してあるので、県から公文書館へ引き渡された文書の追跡は可能である¹⁰。

⁹ 検索キーは、文書廃棄台帳に記載された文書の類名、文書保存箱番号、部課名を用いることができる。

2-2 公文書館へ引き渡す文書の「質」の転換

1-1で見たように、県職員による利用の多い文書は、社会的インフラの基盤である土地の権利関係に関するもの、その他公有財産に関わる権利義務関係の証明となるものが中心である。文書は社会的な事実の確認および証明の手段として利用されているわけだが、組織内部の意思決定過程に関する記録としての利用は、会議録等の閲覧が数点あるほかは見受けられない。このことはすべての内部調整が終わって清書された決裁文書だけをいわゆる公文書として綴じて引継ぐものという文書概念によることが大きいように思う。文書には表されないところに真実があるということだろうか。また、たいてい人は意思決定過程を文書化して残すという行動様式にも不慣れである。先験者の得た経験は、記録化することによって後任者と共有するのが望ましいが、現状では業務に関する情報やノウハウのストックの継承ということにはなかなか結びつきにくい。

公文書資料は、それを生み出した組織の者にとっては、一般の利用者が接するのとは別の意味合いを持つ。文書は歴史資料として読まれる以前に、蓄積された先例として現在の彼らの行動の指針なり新たな政策決定の基礎資料として読まれるものだからである。県職員がほんとうに欲しい記録を残していくためには、彼ら自身をトレーニングすることが必要になってくる。そのトレーニングとは、ファイリングのテクニックや、手順書の様式化、あるいは電子ファイルの基準表制定などであるのかもしれないが、どちらにしろ記録化することによる情報の共有化を意識してもらうことが、業務手法改善につながる。最終的にはそれが公文書館で保存される文書の質を上げていくことになるだろうし、公文書館側では目録情報の整備をはじめとする利用のニーズへの迅速な対応と、残すに値する文書を確実に選別すること、記録内容をいつまでも読めるように保つ努力が求められる。

2-3 むすびにかえて

冒頭で述べたように、歴史資料としての公文書を生産し公文書館へ引き渡す県職員は、公文書館にとってはユニークな顧客である。沖縄県という組織のアーカイブである公文書館はまずその組織の先例の蓄積として継承すべき文書を適切に管理して提供し、文書管理コストの節減および業務効率の上昇を図らねばならない。この営みの結果として、後世の利用者もまた、よく管理された歴史資料のストックを活用することができる。そのような記録＝記憶の共有を制度的に保障することによってこそ、公文書館は社会的記憶装置として独自の地位を占めることができるのだろう。

(とみやま・かずみ)

¹⁰ しかし、県職員による利用の66%を占める琉球政府文書は、資料解説の情報が採取されていない。本稿のバックデータは平成13年度までのものなので数値には含んでいないが、平成14年度に米軍に接収された土地に関して所管課から大量の軍用地関係文書（琉球政府法務局の文書）の閲覧があった。問題の土地は一筆だったので、目録情報ももう少し整備されていれば、これほど多くの資料を閲覧することはなかっただろう。