

公文書管理条例の制定に向けて —業務効率化、説明責任、そして民主主義—

仲本 和彦[†]

本当の民主主義とは何か、沖縄から発信していく。¹

はじめに

- 1 沖縄県の公文書管理制度と県公文書館
 - 1-1 沖縄の公文書管理制度を俯瞰するきっかけ
 - 1-2 ライフサイクルにわたる公文書管理の重要性
- 2 ライフサイクルにわたる公文書の管理
 - 2-1 ライフサイクルとレコードスケジュール
 - 2-2 業務の〈背景〉も残す
- 3 沖縄県における公文書管理の課題
 - 3-1 ライフサイクルの分断
 - 3-2 重要な意思決定過程が残らない問題
- 4 公文書管理制度改善のキーポイント
 - 4-1 レコードスケジュールの導入
 - 4-2 中間書庫機能の拡充
 - 4-3 〈組織文化〉の醸成
- 5 公文書管理条例の制定に向けて
 - 5-1 公文書管理の目的
 - 5-2 沖縄県公文書管理条例の制定

おわりに

はじめに

2011年（平成23）4月、「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」とする。）が施行され、わが国でも長年の懸案だった公文書管理体制がようやく整備されることとなった。地方においても、少しずつではあるが、国に倣って公文書管理条例を制定する自治体も出てきている。ところが、2016年（平成28）から2019年（令和元）にかけて「自衛隊日報問題」「森友学園問題」「加計学園問題」「桜を見る会招待者名簿問題」など政府による恣意的な公文書管理の実態が次々と明るみとなった²。わが国には国立の公文書館があり、立派な法律も作ったものの、それを運用する為政者が

[†] なかもと かずひこ 公益財団法人沖縄県文化振興会公文書管理課 資料公開班長、認証アーキビスト

¹ 『沖縄県知事 翁長雄志の「言葉」』（沖縄タイムス社 2018）p. 10

² 「自衛隊日報問題」とは、南スーダンに派遣された自衛隊PKO部隊の日報に対する文書開示請求に対して、文書廃棄を理由に不開示決定していた事案。「森友学園問題」とは、安倍総理夫妻とかかわりの深い学校法人に法外に安い値段で国有地が払い下げられたとする事案。「加計学園問題」とは、国家戦略特区に新設する獣医学部について、当初、認可基準を満たしていなかったにもかかわらず、総理官邸から文科省に圧力がかかり、安倍総理の親友が理事長を務める学校法人に認可が下りたとされる事案。「桜を見る会招待者名簿問題」とは、招待客名簿データについて、野党議員が質問をすると通知した約一時間後にシュレッダーにかけられていた事案。意図的に廃棄したのではないかという指摘がなされている。

その理念を理解していなかった格好である。

一方、我が沖縄県は1995年（平成7）に県公文書館を設置し、戦後の琉球政府時代の公文書約16万冊をはじめ米国政府公文書、復帰後の沖縄県文書等約43万件を所蔵し、県民の利用に供してきている。開館から四半世紀が過ぎ、公文書館の存在も県民の間で徐々に浸透してきた感はあるが、その間、沖縄県による情報公開条例の制定（2001年）や先述した国による公文書管理法の制定など、公文書館を取り巻く環境も徐々に変化してきている。そのような折り、2020年（令和2）6月には、新型コロナ対策会議や県三役会議の議事録が作られていないことがニュースとして取り上げられるなど、沖縄県においても公文書管理の問題が注目を浴びることとなった。公文書管理を担うアーキビストにとっても他人ごとではない。そこで、今一度、沖縄県における公文書管理制度のあり方について考えてみたい。

1 沖縄県の公文書管理制度と県公文書館

1-1 沖縄の公文書管理制度を俯瞰するきっかけ

本題に入る前に、本稿執筆のきっかけに触れておきたい。

筆者は沖縄県人材育成財団の奨学金を得て、1994年（平成6）から3年間アメリカのメリーランド大学大学院で公文書学を学び、隣接する国立公文書館で実習などを経験した。そして、大学院卒業後は9年間にわたって沖縄県公文書館の米国駐在員として沖縄戦やアメリカの沖縄統治に関する公文書等の調査と収集に携わった。その間、琉球列島米国民政府文書の他、大統領文書、国務省文書、国防総省文書等約400万頁、動画2,500本、写真10万枚などを発掘した。このアメリカでの活動を通して感じたのは、記録を残すということに対する日本人とアメリカ人との意識の違いであった。当時、日本では国立公文書館への公文書の移管が進まず、情報公開法に基づいて国に文書開示を求めても「文書不存在」を理由に門前払いされるなど、とても民主主義国家とは思えないような対応がなされていた³。そのため、アメリカの国立公文書館を訪れる日本人研究者から「戦後日本の歴史を検証しようと思ったら、アメリカまで来るしかないんですよ」という話しをよく聞かされていた。その状況を少しでも改善したいと思い、筆者は1999年（平成11）から日本の機関誌にアメリカの公文書管理を紹介する論文を投稿し始めた。そして、2004年（平成16）3月には本誌において『記録基本法』の制定に向けて」という論文を発表し、わが国における公文書管理体制強化の必要性を訴えた⁴。

わが国ではその後も2007年（平成19）の海上自衛隊補給艦「とわだ」の航泊日誌や約5,000万件もの年金記録が消えるというずさんな公文書管理の実態が明らかになり、ついに国も法律の制定へ向けて動き出す。そして、2009年（平成21）、ついに公文書管理法が成立した。筆者はその時すぐに日米の法律の中身を比較してみたが、公文書の定義が狭いことや罰則規定がないことなどを除いては、アメリカの「連邦記録法」と比較しても遜色ないものとなっており、安堵したのを覚えている。しかし、あれから約10年、先述したような公文書管理をめぐる不祥事が再び起こったのである。久しぶりに社会の関心が公文書管理に向くようになり、筆者も2018年（平成30）5月に日本記者クラブに招かれ「公文書管理問題を考える」と題した講演を行ったり、国会内で開かれた公文書管理法改定ワーキンググループに招かれて話したりする機会を得た。いずれも国の公文書管理の足りない点

³ 『毎日新聞』（2001年5月8日）「出張費用公文書：旧郵政省が廃棄通達／『保管3年』を1年に」、『沖縄タイムス』（2001年5月17日）「引き継ぎ書かない省庁も／共同通信が情報公開請求／文書開示にばらつき」、『毎日新聞』（2002年3月6日）「水俣病：『ない』と答えた関連文書を発見／環境省」

⁴ 拙稿『記録基本法』の制定に向けて』『沖縄県公文書館研究紀要』第6号（沖縄県文化振興会 2004）

について問題提起してほしいという主催者側の思いに応える形であった。しかし、その際、沖縄の事情をよく知る本土の国会議員から「でも沖縄はもっと遅れているんですね」という言葉を投げられた。国民の一人として国の公文書管理の不備についてあれこれと指摘してきたつもりだったが、自ら足元の不備を突かれると、何も反論することができなかった。

東京から戻った筆者は、今度は沖縄県の公文書管理制度の改善に正面から向き合いたいと考えるようになった。しかしながら、筆者自身は沖縄県職員と直接やり取りをする部署にはいない。そこで、まず、職場全体の理解と協力を得る必要があると考え、自らが担当していた職員研修会を利用して、問題提起してみることにした。そして、「チェンジ 2020！沖縄の記録管理」と銘打ったシリーズを立ち上げ、2020年度（令和2）までの3年計画で沖縄県における公文書管理の課題、県職員に対する研修の必要性（レコードマネジメントの強化）、レコードスケジュールの導入、公文書管理条例の起草などについて内部で議論していこうと考えた。テーマの多くは公文書館の指定管理者の立場で実行に移すには制約があるため、まずは既成の枠に囚われずに広く社会全体の中で公文書館が果たすべき役割や使命を考えていこうというものであった。掲げたスローガンは **Out of the box!**（箱から飛び出せ！）や **Think globally, act locally.**（地球レベルで考えて、地域レベルで行動せよ。）である。しかしながら、やはり「現行の規程では難しい」「指定管理者にはそこまで求められていない」「我々は公文書館の仕事をきっちりやっていたらよい」などの意見が出された。確かに指定管理者の立場として現行の枠組みの中での精一杯の努力をすべきという考えも理解できなくはないが、その枠組み自体が時代遅れでは話にならない。まずはその意識を変えてもらうため粘り強く取り組んでいこうと決意した。

しかし、公文書館の職員でさえ理解しにくい制度改革案について、普段、公文書管理制度のことをほとんど考える機会のない沖縄県職員に理解してもらうのは容易なことではない。そこで、本稿の読者をお願いしたいのは、現行の沖縄県の公文書管理制度の枠で理解しようとするのではなく、そもそも公文書館制度とは何なのか、よりよい公文書館制度を作り上げるのに何が必要かという視点を持って読み進めていただきたいということである。アーカイブズとは500年、1,000年単位で築いていくものである。公文書館ができてからたったの25年。今、現行制度を見直す手間や時間を惜しんで従前のやり方を続けていけば、将来の子孫に「歴史の空洞」という禍根を残すことになる。

以下、「チェンジ 2020！沖縄の記録管理」の提言内容を紹介していくことにする。

1-2 ライフサイクルにわたる公文書管理の重要性

筆者は今の沖縄県公文書館の状況は、公文書管理法成立以前の国立公文書館の状況にとってもよく似ていると考えている。

国立公文書館は1971年（昭和46）に開館している。長年その機能は限定的で、国の機関などから移管を受けた公文書を歴史資料として保存管理し、一般に公開するものだった。その機能を大きく拡充させたのが、2009年（平成21）の公文書管理法の成立である。法律ができてからは、各行政機関の現用文書の保存・利用に関する助言もできるようになったほか⁵、内閣総理大臣の委任を受けて、行政機関に対する実地調査もできるようになった⁶。これらは「ライフサイクルにわたる公文書

⁵ 国立公文書館法第11条（業務の範囲）「国立公文書館は、前項の業務のほか、公文書等の管理に関する法律第九条第四項の規定による報告若しくは資料の徴収又は実地調査を行う。」

⁶ 公文書管理法第9条第4項（管理状況の報告等）「内閣総理大臣は、前項の場合において歴史公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、国立公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。」

管理」の重要性が認識されたことによるものであり、公文書館側が現用文書の管理にも積極的に関わられるようになるという、極めて画期的なことであった。これは欧米では当たり前のことであるが、日本では国立公文書館の設置から実に40年もの歳月を費やしたのである。

目を沖縄県に転じてみると、開館から25年が経過したところであるが、県公文書館はこれまで現用文書の管理に直接的に関わることは少なかった。これは1995年（平成7）当時の国立公文書館や他の都道府県立の公文書館の仕組みをそのまま取り込んだことによるものである。ライフサイクルにわたる公文書管理については次項で詳しく取り上げるが、当時の日本にはその発想自体がなく、よって沖縄県もそれを採り入れる発想はなかった。ただし、沖縄県公文書館には優れている点がある。館の生みの親と言っても過言ではない大田昌秀知事は、その設置にあたって、国内外の専門家の意見を広く採り入れ、高温多湿の亜熱帯気候に適した建物・設備を採り入れただけでなく、専門家であるアーキビストの配置に強くこだわった。大田自身が研究者であり、広く国内外の公文書館を見てきていたからである。その結果、建物の規模、設備、予算、人員体制のどれをとっても大田が遺した公文書館は全国トップレベルのものとなった。

しかし、そこには重大な視点が欠けていた。ライフサイクルにわたる文書管理に対する認識である。実はこれこそが研究者時代に大田が長く通っていたアメリカの国立公文書館を支えるバックボーンであった。同館は正式名称を **National Archives and Records Administration**（国立公文書館及び記録管理庁）と言うが、質量ともに世界に誇れる所蔵資料を生み出しているのは、実は名称の後半の **Records Administration**（記録管理庁）としての機能である⁷。研究者が沖縄返還交渉の密約文書や高等弁務官・行政主席会談録など日本側には残っていないような記録を閲覧室で手に取って見ることができるのは、ライフサイクルの早期の段階、つまり作成・収受の時点からルールに基づいてしっかり管理された、たまたまの〈結果〉なのである。沖縄県公文書館を世界に誇れる公文書館にするには、まず、知事である大田が自らの意思決定過程をしっかりと記録に残す仕組みを作らなければならなかった。なぜあえてそのような厳しいことを言うかということ、実は1990年（平成2）から1998年（平成10）までの大田知事の任期8年間に自身が下した米軍基地問題にかかる重大な意思決定を記録した公文書はほとんど引き渡されていない。1990年代というと、米軍人による少女暴行事件をきっかけに普天間飛行場の名護市辺野古への移設問題が起こり、日米安全保障体制の根幹を揺るがすような重大問題に発展した時期である。沖縄の今にもつながるような〈現代史のターニング・ポイント〉であるが、残念なことに、その時の国とのやりとりを示す記録は今どこにあるのかすら分からない⁸。大田自身が知事としての「説明責任」(accountability)の意味を理解し、知事として下した意思決定過程を公文書として残すということに先鞭をつけておれば、普天間基地問題でそれぞれ違う立場をとった、その後の稲嶺恵一、仲井眞弘多、翁長雄志の各知事の記録も確実に公文書館に引渡されることになったはずだ。今の沖縄県の運用では、それが実現する保証はないのである。

話を元に戻すと、長年、国の機関などから移管を受けた公文書を保存管理し、一般に公開するだけの施設だった国立公文書館が劇的に変わることができたのは、公文書管理法の制定がきっかけであった。2003年（平成15）、当時の福田康夫官房長官の下で内閣府に設置された「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」が海外視察を含め公文書管理のあり方を研究した。そこで学んだのが、現用から非現用までの「ライフサイクルにわたる公文書管理」という概念であり、

⁷ 詳しくは、拙著『研究者のためのアメリカ国立公文書館徹底ガイド』（凱風社 2008）参照。

⁸ 2018年（平成30）9月に大田が主宰していた沖縄国際平和研究所資料922箱が当館に寄贈されたが、その中には知事の意味決定にかかるメモなどは含まれていない。

その運用に「レコードスケジュール」や「中間書庫」が欠かせないという認識である⁹。それでは、次項においてライフサイクルにわたる公文書管理とはどのようなものかを見ていくことにする。

2 ライフサイクルにわたる公文書の管理

2-1 ライフサイクルとレコードスケジュール

文書館というものは図書館、博物館などとは違い、組織の活動で蓄積された記録を体系的に保存し、活用していけるようにする施設である。そのうち、政府の公文書を体系的に保存し、市民に公開するようになったいわゆる「近代アーカイブズ」(modern archives)の始まりは、18世紀後半のフランス革命後に設置されたフランス国立公文書館だと言われている¹⁰。その後、イギリス(1838年)やアメリカ(1934年)などでも設置され、日本では1959年(昭和34)に国内最初の公文書館として山口県文書館が、そして1971年(昭和46)には国立公文書館が開館している。沖縄県公文書館もその流れを汲むものであり、アメリカ統治時代の琉球政府や復帰後の沖縄県が作成・収受した公文書等を一般県民が利用できるようにしている。しかし、公文書管理法制定以前の国立公文書館がそうであったように、保存期間が満了した公文書の移管を受けて、保存するだけでは近代アーカイブズとしては不十分である。近年重要視されているのは、公文書のライフサイクル全般にわたって公文書館が積極的に関わっていくことである。以下、ライフサイクルにわたる公文書管理のポイントを押さえていきたい。

公文書の「ライフサイクル」とは、公文書の作成・収受、評価、保管、廃棄・移管、保存、利用までの過程を「生涯」になぞらえたものである¹¹。原課における公文書の管理では、作成・収受の時点から公文書館における保存、利用までを視野に入れることが肝要である。公文書館側もまた価値のあるものを受け入れるには原課での公文書管理にしっかり目を配る必要がある。それを実現するための有効な手法が「レコードスケジュール」と呼ばれる、公文書を保管する場所や期間などを明記した〈スケジュール表〉である(表1)。スケジュールには、どこで、いつまで保管するのか、いつ中間書庫や公文書館へ移管するのかなどが明示される。このレコードスケジュールを用いたライフサイクルにわたる管理は、よく川の流に例えられる。通常、公文書館を備えている自治体であれば、川上が所管課で、川下が公文書館である。先述した知事文書のように、残すべき記録を後世にきちんと引き継いでいくためには、まず川上で確実に記録が作成され、適切にファイルされ、それがスケジュールに則って川下の公文書館に流れ着き、保存され、活用されるという仕組みを構築する必要がある。

このライフサイクルをレコードスケジュールで管理していこうという考え方は、図書館、博物館などとは違って、組織の活動で蓄積された記録を体系的に保存し、活用していけるようにするという公文書館独特の機能から来るもので、国は2009年(平成21)の公文書管理法制定の際に採り入れた¹²。

⁹ 2003年(平成15)から2005年(平成17)にかけて福田康夫官房長官(当時)の下、内閣府に「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」及び「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が設置された。詳しくは、内閣府大臣官房企画調整課監修、高山正也編『公文書ルネッサンス：新たな公文書館像を求めて』(国立印刷局 2005)参照。

¹⁰ Daniels, Maygene F., and Timothy Walch, ec., *A Modern Archives Reader: Basic Readings on Archival Theory and Practice* (Washington, D. C.: National Archives and Records Service, 1984) p. 5

¹¹ 公文書の「ライフサイクル」は、原課から見た利用頻度によって「現用」「非現用」の大きく2段階に分けられる。「現用」(activeまたはcurrent)とは、作成・収受された文書が頻繁に参照される段階であり、通常はそれぞれの課・室で保管される。一方、「非現用」(inactiveまたはnon-current)とは、参照される頻度は下がるものの、不要になるまでは管理責任を負うものである。

¹² 内閣府 HP「公文書管理法の概要」(<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/gaiyou.html>, 2020.11.24)

同法によって、行政機関等における「現用文書」の管理と国立公文書館等における「非現用文書」の管理について同一の法律を適用するようにし（⇒ライフサイクルの考え方）、移管の円滑化を図るため、歴史資料として重要なものの評価選別をできるだけ早期に行う仕組み（⇒レコードスケジュールの手法）を採り入れたのである。そして、その際に国立公文書館が設置、運営する中間書庫制度も新設した。非現用文書を課・室で保管し続けると執務スペースを圧迫してしまうため、通常はレコードスケジュールに則って一旦「中間書庫」（＝集中管理書庫）へ移動させる。これら非現用文書の中から永年保存すべきものが公文書館へ移管され、一般利用に供される。実はこの中間書庫の効果的な運用がライフサイクルにわたる公文書管理制度の鍵となってくる。これについてはのちほど詳しく説明したい。

表1 ライフサイクル全般を網羅したレコードスケジュール例¹³

大分類	中分類	小分類	標準行政文書ファイル名	有期/ 無期	保存場所及び期間			物理的な 文書保存 期間
					原課	中間書庫	公文書館	
				有期	1年	2年	—	3年保存
				有期	1年	4年	—	5年保存
				有期	1年	9年	—	10年保存
				有期	1年	19年	—	20年保存
				有期	1年	79年	—	80年保存
				無期	1年	4年	永年	永年保存
				無期	1年	19年	永年	永年保存

2-2 業務の〈背景〉も残す

もう一つ、欧米で発達した公文書管理の基本原則に「出所の原則」(principle of provenance)と「原秩序維持の原則」(principle of original order)というものがある。これらは、組織の活動をアーカイビングしていく際には、文書に記されている〈内容〉もさることながら、その〈背景〉も一緒に残すことが重要だという考えである。英語では、内容はコンテンツ (content)、背景はコンテキスト (context) である。

そのうち「出所の原則」は、公文書は作成・收受、管理していた所管課ごとに保存すべきで、利用しやすいからという理由で、後から出所をバラバラにして主題別に再編してはいけないという考え方である。例えば、沖縄県の文書で言うと、沖縄では米軍基地関係資料がよく利用されるからと言って、公文書館において基地対策課、辺野古新基地建設問題対策課など米軍基地問題を担っていた部署の箱を集めてきて、新たに「米軍基地関係文書」などという一つの資料群を構築すべきではないというものである。

もう一つの「原秩序維持の原則」とは、所管課でファイリングされていた原秩序を崩してはいけない

¹³ このスケジュール表は、アメリカのレコードスケジュールの考え方を日本の「ファイル管理簿」に落とし込んだものである。文書はまず「有期」か「無期」かに選別される。その後、有期文書は、原課または中間書庫において業務上必要な期間保管される。そして、業務上必要なくなったもののうち永久保存する必要があるものだけが公文書館に移管される。

いというもので、利用しやすいからと言って所管課の担当者が行なったファイリングをバラバラにして、公文書館で案件ごとに再構築するようなことはしてはいけないというものだ。〈背景〉を残すためには、文書が綴られていた順序も重要であるという考え方である。

多少話はそれるが、この〈背景〉をしっかりと残すという意味において、2017年（平成29）に発覚した「森友学園問題」で財務省理財局の担当職員が当初行っていた公文書管理は理想的だったと言える。同案件は、不動産鑑定士により9億5,600万円と評価された大阪府豊中市の国有地が安倍晋三首相夫妻と懇意にしていた学校法人森友学園に1億3,400万円で払い下げられた問題である。安倍昭恵夫人が秘書を通じて財務省理財局に働きかけを行った結果、同局の幹部が安倍首相に忖度し、役所としては異例づくめの措置に動いた。担当していた職員は念のためその経緯を詳細に記録に残していたという。しかしながら、その後国会で野党の追及を受けると、合理的な説明ができないと感じた理財局の幹部が、あろうことか担当者を休日に呼び出して公文書の改ざんを指示する。改ざんは14の決裁文書で実に300カ所に及んだ¹⁴。のちにこの担当者は自ら命を絶つ¹⁵。これは、内容だけでなくその背景もきちんと記録に残そうとしたお手本のような公文書管理が、権力を持つ者たちによって恣意的にゆがめられ、真実が闇に葬られた最悪のケースである。真実を追求するためには、結果だけでなく、背景を残すことが重要なのである。

ここまで、ライフサイクルにわたって管理すること、業務の背景を残すことの重要性について述べてきた。では、そのような公文書管理の一般原則に照らしてみた場合、沖縄県における公文書管理はどのような状況にあるのかを見ていきたい。

3 沖縄県における公文書管理の課題

3-1 ライフサイクルの分断

前項で触れたように、公文書館というものは図書館、博物館などとは違い、組織の活動で蓄積された記録を体系的に保存し、活用していけるようにするものである。したがって、川上における文書の作成・収受の時点から川下での保存・利用を見据えたライフサイクルにわたる管理体制を構築する必要がある。先述したように、国は公文書管理法の施行時に現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理について同一の法律を適用するようにし、移管の円滑化を図るため、歴史資料として重要なものの評価選別をできるだけ早期に行う仕組み、すなわちレコードスケジュールを採り入れた。

沖縄県の場合も、文書管理の現場では「ライフサイクル」という言葉が用いられているようだが、あくまで作成・収受から廃棄までの現用段階のみを指している。その結果、現用文書の管理と非現用文書の管理には切れ目が生じてしまっていて、本来の意味でのライフサイクルにわたる管理になっていない。法規的にも、現用段階は「文書管理規程」及び「沖縄県文書編集保存規程」で規定され、非現用段階は「沖縄県公文書館公文書等管理規程」で規定されている。また、せっかく文書管理システムを導入し、「歴史的公文書」を区分できるような仕組みを備えてはいるが、ライフサイクルにわたる管理の肝であるレコードスケジュールを用いて歴史的資料の評価選別をできるだけ早期に行うという運用はなされていない。基本的に歴史公文書の評価選別は文書の保存期間が満了し、沖縄県公文書館へ引渡された後に指定管理者が行うことになっている。川上と川下はそれぞれ別々のルールで動いている状況だ。

¹⁴ 詳しくは、財務省「森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」（2019年6月4日）参照。

¹⁵ 詳しくは、赤木雅子、相澤冬樹『私は真実が知りたい 夫が遺書で告発「森友」改ざんはなぜ?』（文藝春秋 2000）参照。

川上と川下における課題をもう少し掘り下げてみたい。まず、川下にいる公文書館の方は、引渡しを受けた中から後世に残すべき公文書を評価選別するという作業を行っているものの、実は沖縄県庁、出先機関、各種委員会等でどのような公文書がどれくらいの分量で作成され、そのうちどれくらいの割合が公文書館に引渡されているのかがよく見えていない。原課の所掌事務を参照してみると明らかに作成されているであろう公文書がありながら、今までに一度も公文書館への引渡し実績がないものもある。このように、川下の沖縄県文書の全体像が見えないという制約の中で、記録の持つ情動的価値や証拠的価値を評価し、後世に残すべき公文書を選別しなければならないという厳しい状況にいるというのが現状である。

一方、川上にいる県職員の多くは、保存期間が満了して公文書館に引渡した文書が保存されているのか、廃棄されているのかも分からない。また、公文書の公開のあり方、特に個人情報の取り扱いに不安を持っているため、引渡しをためらっているという声も聞かれる。さらに、先述した知事文書で見たように、そもそも作るべき公文書を作っていないかったり、作っていてもファイルされなかったり、公文書館への引渡しが行われなかったりするという問題もある。沖縄県が、現在だけでなく、将来の県民に対しても説明責任をきちんと果たしていけるようにするには、川上と川下が同じルール、同じ考え方の下で公文書のライフサイクルに関わっていく必要がある。

3-2 重要な意思決定過程が残らない問題

先述したように、沖縄戦や戦後のアメリカ統治の記録を所蔵しているアメリカの国立公文書館には、当時の日本政府や琉球政府の公文書にはないような記録が膨大に残されている。そこでリサーチをした経験を持つ元朝日新聞の記者、中馬清福はその状況について次のように述べている¹⁶。

公式の公電、覚書、口上書などにとどまらず、相手の某はこう言ったとか、こんな感じだったとかまで含めて、交渉の経過がことごとく記されている。内輪の打合せも容赦しない。Aが話したこと、Bが難色を示したことなどが記録されており、ときには、電話のやりとり、メモの類まで残されている。

実はその理由は明白である。連邦政府の法令集である『連邦規約集』を見ると、公文書の定義として「組織の業務について、承認、コメント、指示、提言、フォローアップなどの目的で供覧されたりした場合」や「組織の基本政策決定、行為、責務を適切に理解するために必要な注記やコメントなどのユニークな情報を含んでいる場合」は、草稿やメモまでも公文書として扱うこととなっているからである¹⁷。

このように、行政の意思決定過程が結果だけではなく、背景までもこと細かく記録されていることで、我々は沖縄戦や戦後アメリカ統治時代の「なぜ?」「どのように?」への〈答え〉を見出すことができる。これこそがわが国の公文書管理法でも謳われている「現在及び将来の国民に対する説明責任」を果たすということではないだろうか。しかし、残念ながら、現行の規程に基づいた沖縄県の公文書管理制度の下では、現在及び将来の住民に対する説明責任を十分に果たすことができない状況だ。

例えば、さまざまな紆余曲折を経て、2020年(令和2)現在、米軍普天間飛行場を名護市辺野古

¹⁶ 中馬清福『密約外交』(文藝春秋 2002) p. 170

¹⁷ 連邦規約集 36 Codes of Federal Regulations 1222.34: Identifying Federal Records.

へ移設するため大浦湾の埋立て工事が進められているが、この25年間の経緯は複雑すぎて、私たち県民の多くは「なぜ辺野古に基地が作られているのか？」の問いにすでに答えられなくなっているのが実情ではないだろうか。だとすれば、100年後の我々の子孫が答えられるはずがない。その原因の一つに沖縄県と日本政府とのやりとりが記録に残されず、経緯が検証できないというのがある。と言うのも、現行の文書管理規程及び沖縄県文書編集保存規程では、筆者が確認した範囲では三役調整会議の議事録、メモ、政府とのやり取り、知事から職員への指示などは公文書として綴られない。それらは担当職員の手持ちとなるため、〈参考資料〉扱いとなり、適宜処分される¹⁸。

筆者は、沖縄県が1995年（平成7）から1996年（平成8）にかけて国と争った「代理署名拒否問題」に関する重要なメモ類が所管課に保管されているかどうかを確かめるため、2008年（平成20）に沖縄県知事公室基地対策課及び秘書課に対して公文書の開示請求をしたことがある。「代理署名」とは、駐留軍用地の使用に反対する地主または関係首長に代わって県知事が国から委任を受けて強制使用契約書に署名する行為を指すが、1995年（平成7）9月に発生した米軍人3人による少女暴行事件を受けて、大田知事はその署名を拒否した。日米安全保障体制の根幹を揺るがすことになったこの問題は最高裁判所で争われ、翌年8月、知事の敗訴で結審する。その後、大田知事は代理署名に応じることになるが、国はそれを境に新たな沖縄振興策を策定し、沖縄に対するさまざまな施策を開始した。なぜ、どのように、物事が急展開したのか。実はその過程で沖縄県と国との間でさまざまな駆け引きがあったとされる。実はその時、橋本龍太郎首相の意を受けて、

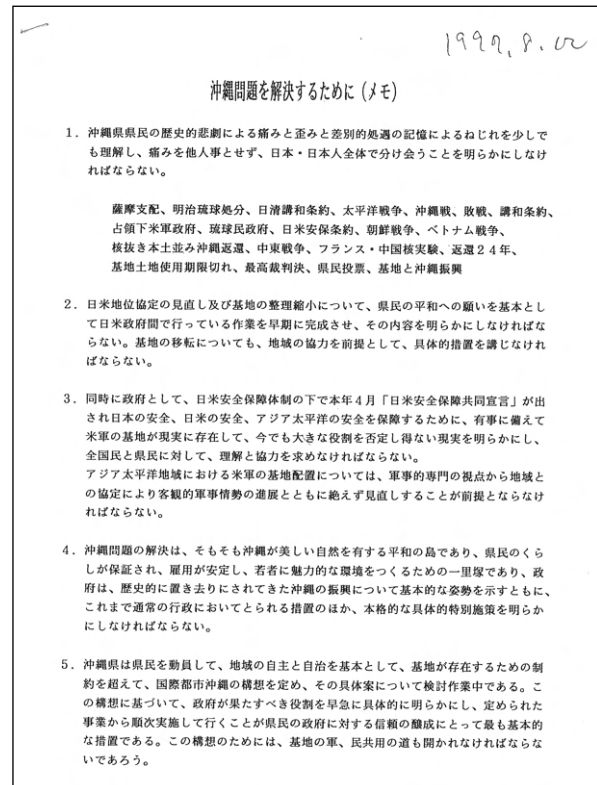


図1 「下河辺メモ」(一部) (0000136184)

国と沖縄県との関係修復に尽力した人物がいる。本土復帰前から沖縄の振興計画に関わっていた元国土庁事務次官の下河辺淳氏である。橋本首相から調整を依頼された下河辺氏は、首相と大田知事の双方から意見を聞き、沖縄に対する具体的施策をメモにして両者に提示したという。これがいわゆる「下河辺メモ」(図1)である¹⁹。これをきっかけに両者の対話が再開し、道が開けていったというのである。

これだけ重要なメモであれば、将来への説明責任を果たすために沖縄県は永久保存してあるはずと考えるのが普通であろう。少なくとも筆者はそう考え、前述の基地対策課及び秘書課に対する公文書の開示請求を行ったのである。しかし、約10日後に筆者の元に送られてきたのは、「公文書の不存による不開示決定通知書」(図2)であった。

1990年代中盤のこの代理署名拒否問題は、いろいろな意味でその後の沖縄に大きな影響を及ぼし

¹⁸ 2008年（平成20）1月に行った、沖縄県行政情報センター、秘書課、総務私学課、基地対策課へのヒヤリング。詳しくは、拙稿「沖縄県における“知事文書”の適切な保存について～“政治的決断”に関する文書を中心に～」（平成19年度国立公文書館公文書館専門職員養成課程修了論文）参照。

¹⁹ 筆者はそのメモの存在を2007年（平成19）8月11日、13～14日に『琉球新報』文化面に掲載された江上能義早稲田大学教授による「沖縄問題を解決するために『下河辺メモ』を読む」という連載記事で知った。

た出来事であった。先述したように、沖縄県には今なお在日米軍専用施設の約70パーセントが集中し、歴代の知事は、基地の過重負担に依存する日米安保体制の是正を求め続けている。「やるべき仕事の7割が基地問題」で、産業、教育、福祉など「やるべきことができない」というジレンマに陥ったと語った知事もいる²⁰。「下河辺メモ」は、沖縄県が記録として残しておくべき〈公文書〉の一つであることは間違いないだろう。しかし、沖縄県知事が下河辺氏から受け取ったはずのこのメモは25年経った今も沖縄県公文書館には引渡されていない。一方で、このメモを含む沖縄県と下河辺氏との一連のやり取りを記した下河辺氏側の資料は、2016年（平成28）に（財）日本開発構想研究所下河辺淳アーカイブズから沖縄県公文書館に寄贈され、利用に供されている²¹。


沖縄県の公文書管理制度が本当に現状のままてよいのか、沖縄県職員、公文書館指定管理者、そして県民全体で考える時期に来ている。

それでは次に、沖縄県の公文書管理制度を改善するための鍵となるであろうポイントについて述べてみたい。

公文書の不在による不開示決定通知書
知基 第598号
平成20年2月22日

仲本 和彦 殿

沖縄県知事 仲井眞 弘多



平成20年2月15日付けで請求のあった公文書の開示については、公文書を保有していないため、沖縄県情報公開条例第11条第2項の規定により、次のとおり公文書を開示しないことを決定をしたので、通知します。

1 公文書の表示 開示請求者が 請求した内容	1996年8月から9月にかけての沖縄県と下河辺淳（非公式の橋本首相特別補佐官）とのやり取りを記した文書類
2 開示請求に係る公文書を保有していない理由	不存在のため。 （当課には、請求内容に係る公文書は保管されておられません。）
3 事務担当課（室・所）	知事公室基地対策課 〔電話番号（098）866-2460〕
4 備 考	

（教示）
1 この決定に不服がある場合には、この決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に、沖縄県知事に対して異議申立てをすることができます（この決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内であっても、この決定の日の翌日から起算して1年を経過すると異議申立てをすることができなくなります。）
2 この決定があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に、沖縄県を被告として（訴訟において沖縄県を代表する者は、沖縄県知事となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます（この決定があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内であっても、この決定の日の翌日から起算して1年を経過すると処分の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。ただし、上記1の異議申立てをした場合は、当該異議申立てに対する決定があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に、処分の取消しの訴えを提起することができます。

図2 「下河辺メモ」に対する情報開示請求（一部）

4 公文書管理制度改善のキーポイント

4-1 レコードスケジュールの導入

まず重要なポイントは、レコードスケジュールの導入である。これは、ライフサイクルにわたる公文書管理に不可欠なものであり、国も公文書管理法の制定時に導入したことは再三述べてきたとおりである。実は沖縄県でも文書管理システムによって全組織の「文書ファイル等管理簿」を構築し、「歴史的公文書」²²に該当するファイルにはその識別が入れられる仕組みを備えている。これこそが公文書管理法で言う歴史資料として重要なものの評価選別をできるだけ早期に行なうために必要なシステム機能だ。ただ残念なことに、現在この機能は休眠状態である。これを有効に稼働させるには、原課の職員が公文書を「文書ファイル等管理簿」に登載する際に、何を公文書館に引き渡せばよいかの判断を下す必要がある。ただし、これには公文書館内外で多くの異論がある。後世に残すべき公文書の評価選別作業こそはアーキビストの〈専売特許〉であって、これを一般の行政職員に任せてよいのかという意見である。確かに何のトレーニングも受けていない一般職員が後世に残すべき公文書を判断するのは難しい。これを行うには、原課にその作業が行えるレコードマネージャーなるものを置き、アメリカのように公文書館のアーキビストと密に連携する必要がある。沖縄県には各部及び出先

²⁰ 『沖縄タイムス』（2019年4月27日）「仕事の7割が基地問題『やるべきことができない』／苦悩した平成の沖縄6知事」

²¹ 「沖縄問題を解決するために」『OKA013、14: 下河辺メモ』1、2（0000136184、0000136185）沖縄県公文書館所蔵

²² 公文書管理法では「歴史公文書」と呼んでいる。

機関に「文書管理主任」が、各課には「文書取扱主任」がいるが、レコードマネージャーの場合は、単にファイリングや文書管理システムの運用だけでなく、レコードスケジュールの作成及び更新、職員への指導助言など広範囲な役割を担う。レコードマネージャーが置けない場合には、自然とアーキビストの比重が大きくなる。また、アメリカの場合には、レコードマネージャーが作成したレコードスケジュールを公文書館のアーキビストが承認するという形をとっている。評価選別の最終決定権はあくまでもその道のプロである公文書館のアーキビストが握っているのである²³。

沖縄県の場合、県公文書館指定管理者は2007年度（平成19）以降の評価選別業務の蓄積によりすでに460もの事務事業ごとの評価選別シリーズを構築している²⁴。しかし残念なことに、それが原課へフィードバックされていないのが現状である。今後は原課の「文書ファイル等管理簿」と公文書館が実施した最終選別の結果（今のところ「評価選別シート」）をどうリンクさせていくかが課題となろう。これは〈四角いパイプ〉と〈丸いパイプ〉をつなげていくようなたいへん難しい作業になるかもしれない²⁵。しかし、それとて決して不可能な作業ではないはずだ。公文書館のアーキビストが培ってきた歴史公文書選別のノウハウを原課へフィードバックしながら協同でレコードスケジュールを築き上げていくことは可能だと思う²⁶。

ただ、ここで一つ留意すべきことがある。レコードスケジュールを用いてできるだけ早期に評価選別を行う仕組みが整った暁には、県公文書館には歴史公文書のみが引き渡されることになる。そうなった場合に問題となりそうなのが、公文書館へ引き渡されることがなくなる「隠れ半現用文書」の扱いと中間書庫の容量である。

4-2 中間書庫機能の拡充

「隠れ半現用文書」は、筆者による造語である。これは、「歴史公文書」とまでは言えないものの、保存期間満了後に廃却処分してしまったら所管課の業務に著しく支障が出るような文書である。所管課で廃棄されて沖縄県公文書館に引渡されてくる公文書の中には個人の権利を証明するため、あるいは建築物などの〈モノ〉が現存する間保管しておかなければならないものなどが混じっている場合がある。かつての沖縄県の文書編集保存規程には「永年保存」という区分があったが、先進県での視察において、永年だといつまで経っても保存期間が満了せず、公文書館への引渡しが進まないという状況を見聞きしていたため、公文書館の開館を機に保存期間を〈有期限化〉し、最長でも20年保存（第1種文書）としたのである。それにより、1年保存（第5種文書）に属するものや、定型的業務で作成される公文書を除いてすべて公文書館へ引渡されることになった。ただし、沖縄県において作成・収受される公文書が20年ですべて業務上の役目を終えるということはないので、少なからず延長されているのが実情である。

²³ 詳しくは、拙稿「米連邦政府の中の公文書館（1）：公文書の処分」『月刊IM』第41巻第7号（日本画像情報マネジメント協会 2002年7月）、「米連邦政府の中の公文書館（2）：評価担当アーキビスト（1）」『月刊IM』第41巻第8号（日本画像情報マネジメント協会 2002年8月）、「米連邦政府の中の公文書館（3）：評価担当アーキビスト（2）」『月刊IM』第41巻第9号（日本画像情報マネジメント協会 2002年9月）を参照。

²⁴ 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）p. 34

²⁵ 1972年の沖縄返還に際してはアメリカの制度から日本の制度への膨大な移行作業が生じた。その難しい作業を例えたアメリカ政府高官の言葉。「復帰40周年記念特別展 日本復帰への道」『2012年度沖縄県公文書館特別企画図録』（沖縄県文化振興会 2012）p. 13

²⁶ 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」『沖縄県公文書館研究紀要』第20号（沖縄県文化振興会 2018）pp. 27-28

ここで問題なのは、業務上必要な期間を考えずに不用意に公文書館へ引渡されるケースの場合である²⁷。それらの中には廃却してしまうと、原課の業務に支障が出そうな文書が少なからずある。公文書館では当然、これらを廃却処分するわけにもいかないため、「保存」という決定を下す。これがいわゆる「隠れ半現用文書」であり、沖縄県公文書館における文書の保存率を高める一因となっている。アーカイブズとは本来、「歴史公文書」を保存するところであり、今捨てられないからと言ってやむを得ず保存すべき施設ではない。公文書をしっかりと保存するには、収納容器代、温湿度管理費、場所代などそれなりのコストがかかり、その負担は将来にわたって納税者が負うことになる。「いや、今はたいしたものでもなくても100年経てば立派な歴史公文書になりますよ」という人もいるが、そうすると何でも適当に〈熟成〉させれば歴史公文書になってしまうことになり、評価選別という行為そのものが不要となる。

この「隠れ半現用文書」問題解決の鍵を握るのが中間書庫の運用である。国もレコードスケジュールの導入と同時に国立公文書館が設置・運営する中間書庫制度を新設した²⁸。「特定歴史公文書」にはあたらぬものでも業務上必要なくなるまでは長期にわたって保管しておく必要が生じたからである。この中間書庫の考え方は、規模や機能は違うが、欧米の「レコード・センター」の仕組みを取り入れたものである。レコード・センターの目的は、利用頻度が減った半現用文書を保管費用の安い他の場所へ移すことにより、執務スペースを有効活用し、業務の経済性や効率性を高めることである。アメリカの場合、レコード・センターで保管する半現用文書には、係争中の訴訟記録、納税証明書、軍人・軍属の従軍記録などがある。古いデータではあるが、開館から65年間で受け入れたアメリカ国立公文書館の歴史公文書の書架長は、1999年（平成11）当時、約190万フィート（約570キロメートル）であったのに対し、2005年（平成17）当時の全米15都市、16カ所にあった国立公文書館が所管するレコード・センター所蔵の半現用文書の書架長はその約3.7倍の約2,100万フィート（約6,300キロメートル）であった²⁹。これには連邦各省庁が民間に委託して保管している分は含まれていないため、実際にはもっと多くの半現用文書をアメリカ政府は一時保管していた。ちなみに、アメリカの国立公文書館で毎年「保存」となる歴史公文書の量は、全連邦省庁で作成・收受される文書の約1～3パーセントと言われている。つまり、業務上必要な期間保管される膨大な半現用文書の中から厳選されたものだけがレコード・センターを経て公文書館へ移管されるのである。

沖縄県でいうところの中間書庫は、出先機関を除くと県庁地下1階の文書保存管理室と沖縄県公文書館地下1階1号書庫がそれにあたり、書架長にしてそれぞれ約5キロメートルと約5.4キロメートルである。2カ所を合わせても合計約10キロメートルであり、県公文書館の歴史公文書用書架長の約15.4キロメートルよりも短い³⁰。沖縄県の場合も歴史公文書にはあたらぬ長期の半現用文書を必要な期間きちんと保管するとなった場合、より広い中間書庫のスペースが必要となることは間違いない。

このように、レコードスケジュールを導入しながら、現用または半現用文書は中間書庫で、非現用のうち歴史公文書のみを公文書館へ引渡すという流れができれば、効率的で何百年にもわたって持続

²⁷ 筆者は「隠れ半現用文書」については最初から「延長」という措置を想定するのではなく、文書編集保存規程第5条で定められた保存期間の種類を増やすようにすべきと考えている。現行の最長を20年から30年に変更して、新たに50年、80年などの保存期間を設けて、それらは中間書庫で保管し、永久保存文書のみを公文書館に移管するという考え。

²⁸ 「独立行政法人国立公文書館中間書庫業務要綱」（平成23年3月15日館長決定）

²⁹ 拙稿「米国国立公文書館と組織改革」『レコード・マネジメント』No. 38（記録管理学会 1999年1月）p. 1、拙稿「アメリカ連邦政府における中間書庫システム」『アーカイブズ』第20号（国立公文書館 2005年7月）p. 20

³⁰ 豊見山和美「沖縄県公文書館の「中間書庫」について」『アーカイブズ』第20号（国立公文書館 2005年7月）p. 43

可能な文書管理制度が構築できるのではないだろうか。

4-3 〈組織文化〉の醸成

沖縄県の歩みをきちんと記録に残していくために、レコードスケジュールの導入や中間書庫の運用と同様に、あるいはそれ以上に重要だと思われることは、沖縄県職員一人一人の意識である。国で不祥事が頻発したように、いくら制度を整えたとしても、職員間でなぜ公文書を残すのかという理念が共有されていなければ、うまく機能しない。この理念の共有にはもちろん、知事を筆頭に県三役、部長なども含まれる。全庁的に公文書管理に対する意識を高めて、それを継続的に取り組んでいくことで、記録を作り、沖縄の歩みを残すという〈組織文化〉が生まれてくる。文化というものは、一朝一夕にできるものではないが、一旦出来上がればそう簡単にはなくなるものではない。

組織文化を作るのに重要な役割を果たすのが、先述したレコードマネジャーの存在であろう。欧米におけるレコードマネジャーは、単にファイリングや文書管理システムを運用する職員ではない。組織の全体の文書管理を一手に担う役割を負っており、「情報は力なり」の発想で、組織のオペレーションの中核に位置付けられている。一人でいくつもの職務分掌を持ち、数年単位で異動がある沖縄県において現行の「文書管理主任」や「文書取扱主任」をレコードマネジャーとして機能させることはなかなか容易ではないだろうが、知事をはじめとする県のリーダーが沖縄県の歩みを継承するための〈必要経費〉との発想を持てば、予算措置もでき、決して無理なことではないだろう。

かつての琉球王国時代には、王府において『歴代宝案』³¹や『琉球王国評定所文書』³²が編まれた。これらの文書は王国が解体されると明治政府によって接收され、残念なことに関東大震災や戦災により多くが失われてしまった。その後、多くの人々の努力で一部が復刻され、今や貴重な記録遺産として県民の誇りの拠り所にもなっている。現在の沖縄県職員が日々作り出している公文書も、やがて第二の歴代宝案や評定所文書に成り得る。

組織文化はトップの経営哲学に大きく左右される。琉球王国で言えば国王や三司官にあたる知事や県三役が旗振り役となって、まずは職員一人一人への意識付け、体系化、そしてなによりも継続して取り組んでいくことで、沖縄県らしい公文書管理文化を作っていくことは可能ではないだろうか。

5 公文書管理条例の制定に向けて

5-1 公文書管理の目的

沖縄県の公文書管理制度を改善する重要なポイントとして、レコードスケジュールの導入、中間書庫の効果的な運用、県職員一人一人の意識改革の3点を挙げたが、職員の意識改革と言っても実際には〈本来業務〉に忙殺されて、公文書管理についてこれ以上の時間を費やすのは難しいと思う職員も多いかもしれない。筆者は2010年（平成22）から2年間、外務大臣の下に設置された外務省外交記録公開推進委員会の外部有識者を務めたことがあるが、ある局長が「私の部下たちは外交を担うために外務省に入ってきたのであって、公文書管理をするために入省したわけではない。夜遅くまで公文書の公開業務に忙殺されて可哀そうだ」という趣旨の発言を目の当たりにしたことがある。確かにその局長の言い分も分かる。しかし、筆者も含め公文書を扱う者は、何のために公文書管理を行う

³¹ 1424年（永楽22）から1867年（同治6）の444年間に編まれた琉球と中国との外交文書集。約4,320件が現存している。

³² 1660年代から1870年代までに琉球王府（首里王府）によって編まれた行政文書。琉球処分時に明治政府が没収した際には1,952件あったが、関東大震災や戦災により現存するのは124件。

のかという原点に常に立ち返る必要がある。

2009年(平成21)に制定された公文書管理法ではその目的を〈行政の適正かつ効率的な運営〉と〈現在及び将来の国民への説明責任〉と謳っている。前者については今更、疑問に思う人はいないであろう。事実、沖縄県の文書管理規程でも「行政事務の適切かつ能率的遂行」が謳われており、様々な事業を進めるうえで必要な仕事であることが分かる。むしろ、私たちが念頭に置かなければならないのは、「住民への説明責任」である。

「説明責任」とは、もともとは英語の **accountability** の訳である。日常的な会話の中では、形容詞 **accountable** の形で「説明責任を負っている」という意味で使われることが多い³³。公文書管理法で説明責任と言う場合、それを負うのはもちろん行政の側である。そして行政が **accountable** である状態、つまり、説明責任を負っている状態から解かれるのは主権者を納得させた時であり、主権者が納得しなければ説明責任から解かれることはないというのが、本来の意味だ。このように英語の **accountability** は中々理解しにくい概念だが、例えば、先述した「森友学園問題」では、安倍晋三首相(当時)及び財務省理財局は、国有地の法外な値引きについて、納税者である国民に対し説明責任を負っていた。安倍首相は2017(平成29)年6月の記者会見で「信なくば立たず。何か指摘があればその都度、真摯に説明責任を果たしていく」と述べていた。しかし、同問題では誰が何の目的で国有地の払下げ額を大幅に値引きし、また誰の指示で公文書を改ざんしたかがあいまいで、国民の多くは納得しなかった。毎日新聞が2018年(平成30)7月28日、29日両日に実施した全国世論調査において、同問題をめぐる安倍晋三首相や政府のこれまでの説明に「納得していない」と答えた人は75%に上った³⁴。

また、「桜を見る会招待者名簿問題」についても、安倍首相は退任後の2020年(令和2)12月、これまでの自らの国会答弁を訂正し、国民に謝罪し、これで「説明責任を果たした」と自ら述べている。しかし、共同通信が2021年(令和3)1月9日、10日両日に行った世論調査において説明が不十分とした回答は78.1%に上った³⁵。国民の多くが納得しなければ、説明責任から解かれることはなく、よって安倍首相は説明責任を果たしたことにはならない。公文書管理法第1条「目的」に謳われている趣旨を実現するためには、意思決定に関わる行政機関の長やその職員はまず「説明責任を果たす」とはどういうことなのかを正しく理解する必要がある。

この「説明責任」については、すでに2001年(平成13)施行の情報公開法で謳われており、先述したように、公文書管理法ではさらに現在の国民に加えて将来の国民に対する説明責任が追加された。このように、現用文書のみを対象にする情報公開法と違って、非現用文書を対象にする公文書管理法は何世代にもわたって説明責任を果たしていけるような公文書管理が求められるため、行政機関は今以上に活動を記録化し、歴史公文書として保存できる環境を整えていかなければならない。目の前だけでなく、ライフサイクル全般を見据えた公文書管理制度が必要となる。今までとは次元の違う意識や取り組みが求められてくることになる。

5-2 沖縄県公文書管理条例の制定

これまでとは次元の違う取り組みとはどのようなものであろうか。それはやはり条例の制定にまで

³³ 用例: **Government is accountable to the people.** (政府は国民に対して責任がある。)

³⁴ 毎日新聞 HP「毎日新聞調査 森友・加計「納得せず」75%」
(<https://mainichi.jp/articles/20180730/k00/00m/010/059000c> 2020.11.23)

³⁵ 『沖縄タイムス』(2021年1月11日)「菅内閣支持 続落 41%」

行き着くだろう。説明責任が謳われていなければ、行政機関の内部で定めることができる「文書管理規程」や「沖縄県文書編集保存規程」でも十分であろう。しかし、時代は県民の「知る権利」の保障を求めている。〈権利〉ということであれば、住民の代表である県議会議員で構成された立法機関に諮ってしっかりと審議する必要がある。国においても公文書管理のルールは、長らくは省令や規則などの〈内規〉で定められていた。しかし、恣意的な隠ぺいや廃棄が後を絶たず、情報公開法に明記されたいわゆる国民の「知る権利」に応えることができないような不祥事が度々起こると、もはや内規では不十分であることが明らかになった。そして、2009年（平成21）に内規から法律へと〈格上げ〉となったことによって、主権者である国民が主体的に利用する権利が明確に謳われるようになったのである。表2で見ても分かるように、もはや規程では不十分である。沖縄県でも内規から条例へと格上げして、現在及び将来の住民の権利を明確にする必要がある。

表2 沖縄県情報公開条例と文書管理規程の目的条項の比較

沖縄県情報公開条例	文書管理規程
<p>この条例は、地方自治の本旨に即した県政を推進する上で、県民の知る権利を尊重し、県政の諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であるとの認識に立ち、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、県政に対する県民の理解と信頼を深め、もって県民の参加と監視の下に公正で開かれた県政の推進に資することを目的とする。</p>	<p>この訓令は、別に定めるもののほか、文書の管理について必要な事項を定めることにより、<u>行政事務の適切かつ能率的遂行に資することを目的とする。</u></p>

よく「情報公開と公文書管理は〈車の両輪〉」と言われる。公文書の管理がしっかりとできていないと、情報を開示しようにも記録が残っていなかったり、探せなかったりするからである。その〈車の両輪〉を体現しているのが、情報公開先進国アメリカである。アメリカでは日本の公文書管理法にあたる「連邦記録法」(Federal Records Act)が1950年(昭和25)に制定され、日本の情報公開法にあたる「情報自由法」(Freedom of Information Act)の制定は1966年(昭和41)であった。一方、わが国では情報公開法が1999年(平成11)で、公文書管理法の制定はそれから10年後であった。公文書の管理がしっかりとできていない状態で情報公開法が施行されたため、さまざまな問題が噴出したと言っても過言ではない。先に紹介したように、「戦後日本の歴史を検証しようと思ったら、アメリカの公文書館まで行くしかない」と言われる状況が続いていたのはそのためである。

また、地方においても情報公開条例と公文書管理条例の制定順序が逆になっている。全国に約1,790ある地方公共団体において情報公開条例はほぼ100%施行されているが³⁶、公文書管理条例を制定している自治体は22にとどまり、その割合は全体のわずか1.2%でしかない³⁷。沖縄県も条例化

³⁶ 情報公開条例を定めていないのは、北海道乙部町のみ。総務省HP「情報公開条例等の制定状況に関する調査について」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000542282.pdf, 2020.11.24)

³⁷ 都道府県では、島根県(2011年)熊本県(2011年)鳥取県(2011年)香川県(2013年)東京都(2017年)愛媛県(2018年)。政令指定都市では、名古屋市(2004年)大阪市(2011年)札幌市(2012年)相模原市(2013年)。市町村では、宇土市(2001年)ニセコ町(2004年)安芸高田市(2011年)志木市(2012年)草津市(2012年)秋田市(2012年)小布施町(2013年)高松市(2013年)三豊市(2015年)藤沢市(2016年)高根沢町(2017年)天草市(2018年)となっている。

に向けて国や他府県からの情報収集を始めているようだが、これまで述べてきたように、解決しなければならない課題が多くあり、周到な準備が必要となる。沖縄県公文書館は、現行の沖縄県文書編集保存規程の下、毎年度平均3,000～5,000箱の県文書を受け入れているが、すべての県組織の文書を網羅できているわけではない。条例化により厳格なルールが適用されると、現行のやり方では受け入れ箱数が激増し、〈文書の洪水〉に見舞われる可能性がある。そうならないために受け入れ量をコントロールするのがレコードスケジュールだが、先述したように、それは歴史資料として重要なものの評価選別をできるだけ早期に行う仕組みであるため、県職員へのトレーニングが必要になる。中間書庫の拡張も必要となろう。また、原課の「文書ファイル等管理簿」と公文書館が実施した最終選別の結果(今のところ「評価選別シート」)との調整や保存期間が違う文書を一緒に綴らないなど、ファイリングの仕方なども変える必要がある。条例の制定にあたっては、単に国や他の都道府県の先行事例を真似るのではなく、川上の沖縄県職員と川下のアーキビストが協同して世界標準のものを作りあげていくくらいの意気込みが必要ではないだろうか。

おわりに

1945年(昭和20)から1972年(昭和47)までのアメリカ統治下において、日本国憲法も合衆国憲法も適用されず、軍事優先政策により長らく基本的人権を制約されていた沖縄県民にとって、〈民主主義〉という言葉は特別の意味を持つ。戦後、短い間にGHQから与えられたと言われている本土の民主主義と違って、沖縄の民主主義は米軍との長い闘いの中で住民が一つ一つ勝ち取っていったものと言われるからだ³⁸。その状況は21世紀になった今でも続いている。前沖縄県知事の翁長雄志は、戦後70年経っても解決しない米軍基地の過重負担に触れて「沖縄以外の都道府県で日米両政府という権力と戦ってきたところはありませんか。」と問うた³⁹。そして、「本当の民主主義とは何か、沖縄から発信していく」と語った⁴⁰。

戦後日本を代表する政治学者丸山眞男は、その民主主義について、「常に民主的であろうとする絶え間ない努力の過程にその本質は見いだせる」と語っている。本稿で見えてきたように、沖縄県の公文書管理制度は完成していない。沖縄県民が本当の民主主義とは何かを示せるようにするためにも、その根幹を支える公文書管理制度を作りあげていく努力を絶え間なく続けていく必要があるのではないだろうか。

³⁸ ジョンソン、チャルマーズ、鈴木主税訳『アメリカ帝国への報復』(集英社 2000) p. 77

³⁹ 『沖縄県知事 翁長雄志の「言葉」』(沖縄タイムス社 2018) p. 48

⁴⁰ 前掲注39、p. 10