

記録をつくり、記録をのこす — 沖縄県の公文書管理制度の改善に向けた一考察 —

仲本 和彦[†]

はじめに

- 1 今なぜ公文書管理制度の改善が必要なのか
 - 1-1 知る権利と住民に対する説明責任
 - 1-2 将来の住民に対する説明責任
 - 1-3 組織の効率化と継続性
- 2 重要な意思決定にかかる公文書を残すには
 - 2-1 “コンテンツ”だけでなく“コンテキスト”も残す
 - 2-2 公文書の組織共有化の徹底
 - 2-3 機密文書の指定と解除
- 3 ライフサイクルにわたる管理を行うには
 - 3-1 ライフサイクルにわたる管理の強化
 - 3-2 レコードスケジュールの導入
 - 3-3 公文書の保存期間と中間書庫の運用

おわりに

はじめに

2020年（令和2）から2021年（令和3）にかけて県の公文書をめぐる問題がマスコミで取り上げられ、社会の耳目を集めた。新型コロナウイルス感染症対策本部会議や県三役会議の議事録が作成されていない、米軍普天間飛行場返還問題（以下、「普天間飛行場問題」）の意思決定過程にかかる公文書が保管されていないなどといった状況が問題視されたのである¹。これらの報道に筆者は強い関心を抱いた。特に後者は、筆者がアメリカで米国統治や基地問題に関する公文書の調査・収集業務に従事していた1990年代中盤から長く関心を持ち、いくつか論稿も出していたが²、これまでアーカイブズや歴史研究者の間でもそれほど注目されてこなかった問題である。

その後、議事録の未作成の問題に関して、県は2020年（令和2）7月、知事や副知事が参加する会議に関して「議事概要の作成指針」を策定したものの、“概要”だけで本当に十分かの議論は残っている³。また、普天間飛行場問題に関する文書不開示報道の後、県議会において7会派のうち6会

[†] 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（国認証アーキビスト）

¹ 新型コロナ対策会議や県三役会議の議事録については『沖縄タイムス』（2020年6月17日）「県、コロナ会議議事録なし」、『琉球新報』（2020年6月18日）「県、コロナ議事録作成せず」、『沖縄タイムス』（2020年11月2日）「7月以降も議事録なし」など。米軍普天間飛行場返還問題にかかる文書については『沖縄タイムス』（2021年5月4日）「普天間 県の議事録なし」、『沖縄タイムス』（2021年6月22日）「普天間交渉 詳録なし」など

² 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）、拙稿「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～」『沖縄県公文書館研究紀要』第23号（沖縄県文化振興会2021年）pp.1-16

³ 『沖縄タイムス』（2020年11月2日）「県『議事概要で十分』」

派が公文書管理条例の早期制定が必要との認識を示し⁴、県の公文書管理を所管する総務部総務私学課も条例制定化に向けた調査研究に取り組み始めるなど⁵、改善への取り組みが見られるものの、その後、普天間飛行場問題の公文書がきちんと保管されるようになったかどうかは現時点でも不透明なままである。

このような現状に関して、筆者は長年日本政府やアメリカ政府の公文書及びその管理体制を研究してきた経験、また指定管理者として沖縄県公文書館の管理運営業務に携わってきた経験から、沖縄県の公文書管理体制はそろそろ根本から見直すべき時期に来ていると考えている。と言うのも、作成されてしかるべき公文書が存在しない、県全体の公文書管理状況が見えない、公文書館への引渡しがないなどなどのケースが見られ、今後もこの状況が続けば、県民の“知る権利”が失われ、現在及び将来の県民への“説明責任”が果たせないと考えるからである。

2011年(平成23)に施行された「公文書等の管理に関する法律」(以下、「公文書管理法」)では「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」⁶とされ、全国的にも公文書管理条例を制定する動きが出ている⁷。しかしながら、県内では2022年(令和4)1月現在、県も含め条例制定化へ向けた具体的な動きはない⁸。

その理由としては、多くの県民にとって公文書管理はなじみのない分野であり、条例化が必要なのかどうか、そもそも条例と規則・規程では何が違うのかなどについては判断がつきにくく、議論の対象になりにくいことが挙げられよう。また、多くの行政職員にとっても理想の公文書管理制度とはいかなるものかよく分からないというのが実情ではないだろうか。さらに言えば、公文書管理制度そのものは、福祉や教育といった分野と違って県民にとって直接的なリターン(還元)にはつながらないため、行政が他の分野の予算を削ってまで公文書管理体制を充実させることについて納税者の理解が得られるか否かという側面も無視できない。

そこで本稿では、主権者たる県民、及び条例を制定する県議会、並びに公文書館制度を運用していく県職員に、公文書の適正管理はなぜ必要なのか、公文書の管理はどうあるべきかを知ってもらい、それを踏まえて沖縄県の公文書管理制度を眺めた場合にどこに課題があるのか、その課題を解決するため今後どのような取り組みが考えられるのかについて皆で考えるきっかけとなることを目指したい。

1 今なぜ公文書管理制度の改善が必要なのか

2011年(平成23)に施行された公文書管理法は、健全な民主主義の根幹を支える「国民共有の知的資源」である公文書等を適正に管理、保存することにより行政の「適正かつ効率的な運営」を可能に、そして「現在及び将来の国民に説明する責任」を全うできるようにすることを目的としている⁹。

⁴ 『沖縄タイムス』(2021年5月7日)「公文書条例6会派『必要』」

⁵ 『沖縄タイムス』(2021年11月25日)「玉城知事、再選に意欲」

⁶ 同法第34条

⁷ 2021年(令和3)4月現在、46自治体(都道府県14、指定都市6、市町村26)が条例を制定している。

⁸ 県内の状況については、『琉球新報』(2021年4月30日)「『沖縄の歴史残らなくなる』／公文書管理法10年／県内条例ゼロ、専門家警鐘」も参照のこと。

⁹ 公文書管理法第1条 目的「この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」

この目的に照らし合わせて、本項では“現在の住民に対する説明責任”“将来の住民に対する説明責任”“組織の効率化”という3つの観点から公文書の適正管理の必要性を見ていくことにしたい。

1-1 知る権利と住民に対する説明責任

健全な民主主義を維持していくために住民の“知る権利”や行政の“説明責任”が重要であることに議論の余地はないであろう。それを実現する社会的道具の一つが情報公開制度である。沖縄県情報公開条例においては、次のようにその目的が謳われている。

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。(第1条 目的)(傍点筆者)

この情報公開制度の目的を達成するために、公文書管理制度の整備は欠かせない。情報を開示しようにも、その情報がきちんと記録されて、適正に管理されていなければ開示することはできないからである。そこで同条例の第35条においても、実施機関は「公文書の適切な保管及び迅速な検索を行うため、公文書の管理体制の整備に努めるものとする。」とされている。「情報公開制度と公文書管理制度は“車の両輪””と言われるゆえんである。しかし、沖縄県においてはまだ条例が制定されていないため、現用文書のルールは訓令、規則、規程といった“内規”で定められている状況であり、そのあり方は執行部の裁量に委ねられている。

先述したように、現在、沖縄県ではその必要性も含めて条例化の研究に取り組んでいるわけであるが、関係者から聞いた話では公文書管理の運用は条例化には馴染まないのではないかという意見もあるようだ。しかし、県民からの開示請求に対して「文書不存在」が頻発するようだ、もはや内部の問題とは言ってられない。パンデミック対策や普天間飛行場問題など県民にとって重要な案件にかかる文書の「不存在」については、早急に対応を図る必要がある。そうすることで、県民の“知る権利”が保障され、行政は説明責任を果たすことができ、民主主義社会に必要な県民と行政との信頼関係が醸成されていくものだからである。

1-2 将来の住民に対する説明責任

公文書管理法においては、現在の国民への説明責任からさらに一步踏み込んで、将来の国民に対する説明責任の概念が取り入れられた。これは、現在の政府の意思決定が将来の国民にも大きな影響を及ぼすような案件は、保存期間を過ぎたからといって記録を廃棄するのではなく、公文書館等で保存し、将来世代に引き継いでいこうとするものである。例えば、日本の近現代史でいうと、戦前にアジア・太平洋戦争への道を選んだ日本政府の決断は、80年という時を経た今も現代を生きる私たちに影響を及ぼしている。同様に、現在、国民の間で活発に議論がなされている憲法改正、ミサイル防衛、国債発行などについては、決定される国の方針は将来の国民生活や国のあり方にまで影響を及ぼすことになるため、どのような議論を経て結論に至ったのかを将来世代のために記録として残しておく必要がある。

このように将来に対する説明責任を負うことによって、行政は長いスパンにわたって公文書管理を

担うことになるため、今まで以上に効率的で持続可能な制度設計が必要となる。例えば、増え続ける公文書をいかに効率的に取捨選別していくか、文書保存場所や人材の確保はどうするか、また陳腐化すれば読み取り不可となってしまう電子文書の管理はどうするかなど課題は多い。また、沖縄県のように既に公文書館があって長いスパンで歴史的公文書を引継ぐ環境は整っていても、県民にとって重要な記録が原課できちんと管理されていなければ、将来に対する説明責任は果たせない。そこで、多くの県民が知りたいと思うような行政の営みをまずきちんと公文書として残し、職員で共有・保管する仕組みを整え、保存期間満了後も重要な公文書については公文書館に移管して、保存・利用しているような体制を整えていく必要がある。

1-3 組織の効率化と継続性

公文書管理法で謳われている「行政の適正かつ効率的な運営」に公文書の適正管理が資することを疑う者はいないであろう。しかし、組織の継続性という観点からはどうだろう。先の普天間飛行場問題にかかる公文書の開示請求は「文書不存在」との回答となった。つまり、県庁内で現に保有している組織共有化された文書の中にはこれまでの交渉経緯に関する文書は存在しないということになる。開示請求した記者は「ないなんてことがあるのか」と驚きを隠さなかった¹⁰。この点について筆者がある県OBと話した際には、政府との交渉経過が組織共有化されていなくても、実際にはさまざまな“私的メモ”として記録は残しているのだという¹¹。つまり、記録をつくっていないのではなく、組織内で公文書を共有化する仕組みがうまく機能していないことが考えられる。

組織が継続的に活動していくためには情報（＝記録）の共有・伝達は不可欠であり、業務の結果を組織的に蓄積して次に生かすことがよりよい政策決定や組織の成長につながる¹²。例えば、新型コロナウイルス感染症対策にしても、将来同じようなパンデミックが襲った時に今回の教訓を生かした効果的な施策が打てよう。また、現在まで20年以上にわたって続いている普天間飛行場問題のように、極めて重要な政治的問題であればあるほど、交渉の経緯を蓄積しておくことは重要となる。一般的に担当職員が3年から5年で入れ替わる行政組織においては長期にわたる案件であればあるほど、記録の蓄積とその「引継ぎ」が業務の成否に直結する。霞が関の中でも外務省の記録管理が比較的きちんとしているのは、外国政府との交渉にそれまでの経緯を正確に把握しておくことは欠かせないからであろう¹³。公文書の適正管理は「行政の適正かつ効率的な運営」のためだけでなく、沖縄県が組織として成長し続けるためにも必要であり、ひいては沖縄社会の発展にもつながるものである。

以上、3つの観点から今なぜ沖縄県で公文管理制度の改善が必要なのかを見てきた。次に沖縄県の公文書管理制度の課題について見ていくことにする。

本誌でもこれまで何度か沖縄県の公文書管理制度の課題が取り上げられてきたが¹⁴、その中であま

¹⁰ 『沖縄タイムス』（2021年5月4日）「県と国の交渉も不明／資料保存の意識が欠如／稲嶺元知事、当時を回想」

¹¹ 2000年代に返還問題を担当した元県職員からの聞き取り（2021年5月）

¹² 『沖縄タイムス』（2021年6月22日）三木由希子氏「経緯残すことが交渉力に」

¹³ 筆者は2010年度（平成22）から2011年度（平成23）まで外務省外交記録公開推進委員会外部有識者委員を務め、外務省の記録管理の状況について直接見聞きする機会を得た。その時感じたのは、何かと批判されることの多かった外務省記録が実は筆者が長年アメリカで調査分析してきた米国務省記録と比較しても何ら遜色ないというものだった。外務省の場合は文書公開に関してそれまで後ろ向き姿勢だったことが問題として指摘されてきていた。

¹⁴ 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年）pp.17-28、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年）pp.31-44

り深掘りされてこなかった側面がある。第一に重要な意思決定にかかる公文書が残されないこと、第二に公文書のライフサイクルにわたる管理が分断されていることである。これらの問題を解決するためにはどのような方策が考え得るのかを深く掘り下げてみたい。

2 重要な意思決定にかかる公文書を残すには

2-1 “コンテンツ”だけでなく“コンテキスト”も残す

新型コロナウイルス感染症対策本部会議や普天間飛行場問題に関する公文書の開示請求に対して「文書不存在」となった主な理由は、行政の営みのうち何を記録として残すべきかという点に関する県民と県職員、あるいは県職員間での認識のズレであろう。対策本部会議で作成すべきは議事録なのか議事概要なのか、普天間飛行場問題では起案・仲裁文書のみなのかメモや電子メールなども含めるべきか、などといった認識のズレである。

この点で参考になるのは、沖縄県公文書館が開館以来収集に取り組んでいる公文書管理先進国のアメリカの記録である。アメリカでは公文書の定義として「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」とされ、草稿やメモまでも公文書として扱っている¹⁵。この点について実際に米国国立公文書館を利用した経験のある元朝日新聞記者の中馬清福は、次のように記している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、交渉の経過がことこまかく記されている。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。

この運用によってアメリカの記録では何十年も前の意思決定過程や背景を如実に再現できるようになっている。75年以上前の沖縄戦において米軍が日本軍とどのように戦ったか¹⁷、沖縄返還交渉において米国政府がどのように日本政府と密約を結んだかなど¹⁸、アメリカ側の記録から次々と明らかになるケースが多いゆえんである。

そのような記録管理ができていく理由としては、公文書には“結果”だけでなく意思決定の“過程”を、また“コンテンツ”（内容）だけではなく“コンテキスト”（背景）を残すことが重要であるという考えが共有されていることが大きい。欧米で発達した公文書管理の二大原則「原秩序維持の原則」(Principle of Original Order)と「出所の原則」(Principle of Provenance)は、まさにその考えを反映したものである。前者は公文書をファイリングしたり、保管したりする際には秩序にも留意すべきという考え方で、後者は公文書を保管する際には出所ごとに“固まり”で保管すべきというものである。文書作成機関のファイルの中身だけでなく、アイテム同士やファイル同士の関連性、つまり

¹⁵ 連邦規則集第36巻第12章第1222.34条

¹⁶ 中馬清福『密約外交』（文藝春秋 2002）p.170

¹⁷ 拙稿「沖縄戦研究の新たな視座：米軍作戦報告書に読み解く知念半島の戦闘」『沖縄県公文書館研究紀要』第20号（沖縄県文化振興会 2018）pp.1-16

¹⁸ 拙稿「沖縄県公文書館収蔵資料に見る日米安保50年～「密約」をめぐる米側解禁文書を中心に～」『沖縄県公文書館研究紀要』第12号（沖縄県文化振興会 2010）pp.45-56

ファイリングの仕方にもこだわる。これによって第三者でも「点と点」「線と線」をつなげていくことが可能となる。

このコンテキストを大事にする点に関しては、公文書管理法第4条においても「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」文書を残すべきことが謳われているものの、その意味するところは少し異なっている。それを象徴するのが「森友学園問題」である。同件では、財務省理財局が14の決裁文書において300ヵ所の書き換えを行った。このことに関して大阪地検特捜部は「文書から削られた記述は一部分で、契約金額や日付など根幹部分は失われていないため公用文書等毀棄の罪にはあたらない¹⁹（傍点筆者）」として不起訴処分とした。これは日本の公文書管理では“コンテンツ”こそが大事で、“コンテキスト”はあまり重視されていないことの表れである。またこれは、公文書と言えは長らく「起案・決裁文書」のみを指してきたこととも符号する。ちなみに、アメリカでは“コンテキスト”を残すことが重要という考えから、たとえ故意でなくても、公文書を抜き取ったり、傷つけたり、改ざん又はその試みがなされた場合は、厳しい罰金、禁固またはその両方が課せられることになっているほどである²⁰。

沖縄県においても“コンテンツ”だけではなく“コンテキスト”も残すことが重要であるという公文書管理の原則を共有できていたならば、県民が重要だと思う新型コロナウイルス感染症対策本部会議においては議事概要ではなく議事録を作り、普天間飛行場問題においてはメモや電子メールなどの交渉経緯にかかる記録もファイルされ、開示請求に応えることができたのではないだろうか。これこそが今、沖縄県の各機関で取り組むべき課題である。

2-2 公文書の組織共用化の徹底

“コンテンツ”だけではなく“コンテキスト”も記録に残すという意識が浸透すれば次は何を組織共用文書としてファイリングするかを組織内で徹底していくことが重要である。記録そのものは執務室内に保管されていたとしても、組織共用化されていなければ開示請求の対象から外れてしまうからである。

組織共用化は公文書の定義とも深くかかわってくるが、現用・半現用文書の管理を規定する沖縄県の「文書管理規程」及び「沖縄県文書編集保存規程」には公文書の明確な定義がない。そのため、同じ情報法規である情報公開条例から引用すると、次のようになっている。

「公文書」とは、実施機関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。第27条第1項及び第2項を除き、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をいう。（第2条 定義）（傍点筆者）

日本では一昔前までは“公文書”と言えは基本的に“起案・決裁文書”のことを指していたが、2011年（平成23）の公文書管理法制定以降は起案・決裁を経ているか否かは問わず“組織共用文書”

¹⁹ 『朝日新聞』Digital（2018年5月31日）「森友改ざん・背任容疑、佐川氏ら全員を不起訴 大阪地検」

²⁰ 連邦規則集第36巻第12章第1230.12条

へとその定義が広がっている。しかし、現場の職員の意識の中では未だに公文書と言え「起案・決裁文書」ととらえる傾向があるため、普天間飛行場問題にかかる情報開示請求のケースで見られたように、担当部署の職員が手持ちで保管していたメモ、電子メール、FAXなどの記録が“公文書”の定義から外れてしまうのであろう。

この状況を是正するためには、ファイリングが重要となる。職員が作成・収受した公文書を「文書分類表」に基づいて簿冊またはファイルに綴り、「文書ファイル管理簿」に登録していく。筆者はライフサイクルにわたる公文書管理の中で一番重要なのが原課でのこのファイリングの時だと考えており、令和2年度から取り組んでいる市町村職員を対象にした出前講座でも「職員一人一人がレコードマネージャー」を合言葉に、適切なファイリングの徹底を呼び掛けている。

2-3 機密文書の指定と解除

ここでもう一つ、行政組織ならではの大きな課題について触れておく。たとえ“結果”だけでなく意思決定の“過程”を、“コンテンツ”だけではなく“コンテキスト”を残すことが重要であるということも職員が理解していても、あえて“公文書”としてファイリングしないケースが存在することである。

普天間飛行場問題を担当したある元県幹部職員は、「知事との調整や打ち合わせ、会議でも常にメモを取っていた」と言うものの、基地問題は機微に触れるため「仮に議事録を作っても外に出せる内容ではない。だから、議事録ではなく担当者メモで止まってしまう」と吐露している²¹。つまり意識的に組織共用ファイルには綴らないようにしているということなのである。

また、新型コロナウイルス感染症対策本部会議の議事録がないことに関しては、県保健医療部は「対策本部会議は決定の場であり各部の意見を煮詰める調整の場。未決定事項を公表すれば県民に誤解を生じかねせず、従来から県として内部の意思決定過程は情報公開に含めていない。決定事項はしっかり公表している」と述べている²²。この「決定事項のみ発表する」「内部の意思決定過程は情報公開に含めていない」という判断の根拠は、県情報公開条例の次の「不開示情報」の規定から来ているものと思われる²³。

県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの（傍点筆者）

しかし、議事録を“（今は）公表しない”というのと、“文書不存在”というのは全く次元の違う話である。今は公表できないが、時が経てば公表できる、あるいは公表しなければならないという記録も多いはずである。このように、組織共用文書に綴らない、あるいは綴っていても無いものとすることによって県民の“知る権利”や行政の“説明責任”がないがしろにされているケースがどれくらい

²¹ 『沖縄タイムス』（2021年5月5日）「重要会議録音せず／県庁「暗黙の了解」に」／記録は個人メモのみ

²² 『沖縄タイムス』（2020年6月17日）「県、コロナ会議議事録なし／政策決定の過程不透明／本紙に『存在せず不開示』」

²³ 沖縄県情報公開条例第7条「公文書の開示義務」第6号

あるのだろうか。早急に是正が必要な運用であろう。

アメリカ連邦政府の場合も、国の安全保障にかかる記録は情報開示義務の例外として扱われているが、記録としては存在していることを公表して、時が来れば公開される制度になっている。その中には当時の政権にとって公表されると都合の悪いことも含まれる。これが情報公開制度並びに公文書管理制度の本旨であり、民主主義社会の原則であろう。機微な案件に関する記録は、一定期間“機密文書”として非開示とし、時が来れば解除する仕組みを構築する必要がある。一度組織共用からはずされた公文書が公文書館に引渡される段階で再び組織共用に戻されるということは考えにくいので、この問題は「行政の記録センター」としての公文書館にとっても大事な問題である²⁴。ライフサイクルのフロントエンドにおけるレコードマネジメントの課題として今後の改善の取り組みが待たれる。

3 ライフサイクルにわたる管理を行うには

前項では、重要な意思決定にかかる公文書を残すこと、つまり原課で確実に記録が作成され、適切にファイルされることの重要性について見てきた。次に、公文書管理のライフサイクルが分断されないこと、つまりファイリングされた公文書が保存期間満了まで適切に保管され、それがスケジュールに沿って公文書館に移管され、保存され、活用されるという一元的な仕組み作りの重要性について見ていく。

3-1 ライフサイクルにわたる管理の強化

現在だけでなく将来の住民に対する説明責任を果たすことのできる効率的で持続可能な公文書管理とはいかなるものであろうか。筆者は、ライフサイクルにわたる公文書管理の仕組みを分断しないこと、つまり原課と公文書館が一つのルールの下で公文書のライフサイクル全般の管理にあたるのがポイントだと考えている²⁵。

国は2009年（平成21）の公文書管理法制定時に現用から非現用までを一つのルールで規定する方法を採り入れた。それ以前は、公文書の作成・收受から廃棄までの現用・半現用段階と非現用段階は別々の領域と考えられており、1995年（平成7）に公文書館を設置した沖縄県を含め多くの自治体でその考えに基づいて運用設計されている。特徴的なのが、歴史公文書の評価選別は公文書館等の領域という考え方である。

例えば、沖縄県の知事部局では現用段階においては「文書管理規程」、半現用段階においては「沖縄県文書編集保存規程」、非現用段階は「沖縄県公文書館公文書等管理規程」によって文書事務が行われている²⁶。そのほか、電磁的記録に関する規程として、「沖縄県電磁的記録管理規程」がある。また、各行政委員会、議会事務局、公営企業においても各組織の文書管理規程に基づいて公文書館への引渡が規定されている。

²⁴ 沖縄県公文書館管理運営方針（平成18年8月25日総務部長決定）

²⁵ 公文書の“ライフサイクル”とは、公文書の作成・收受→評価→保管・利用→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。これは、原課による利用頻度によって「現用」「半現用」「非現用」の3段階に分けられる。「現用」(active または current) とは作成・收受された文書を業務で頻繁に使用する段階であり、それぞれの課・室で保管される。「半現用」(semi-active) とは使用する頻度は下がるものの時々必要になる文書であり、通常は管理コストの低い書庫で集中管理される。「非現用」(inactive または non-current) とは行政上は必要ないため廃棄されるか、重要な「歴史公文書」として公文書館等で永久保存されるものである。

²⁶ このうち、「文書管理規程」は、文書事務に関する基本的かつ全般的なルールを定めたもの、「文書編集保存規程」は、文書の編集、保存、引継、廃棄などに特化したルールである。「沖縄県公文書館公文書等管理規程」は、公文書館における選別、整理、保存、利用に関して定めている。

沖縄県の場合、公文書館の管理運営には指定管理者制度が導入され、公益財団法人沖縄県文化振興会がその業務を担っている。（詳しい仕組みについては、本誌吉嶺昭論文「公文書管理法と沖縄県の文書管理－検証と課題－」を参照されたい。）公文書館開館以来の25年間で、このライフサイクルの各段階が別々のルールで管理され、管理主体も違ってくると、さまざまな問題が生じることが分かってきた。沖縄県では現在、保存期間が満了した文書は基本的に1年保存を除いて公文書館に引渡され、県職員の手を完全に離れる。その後、公文書館の指定管理者が公文書の評価選別を行う。ここで、一般的に県職員は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分からない。一方、公文書館の方は、沖縄県庁、出先機関、各種委員会等の原課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きているのかがよく見えていない²⁷。今までに一度も公文書館への引渡し実績がない部署もある²⁸。現用・半現用文書を管理する側と非現用文書を管理する側の双方でお互いの状況が見えない状態で管理が行われている。つまり、公文書管理の基本であるライフサイクルが分断されてしまっている状況なのである。これが沖縄県の公文書管理体制の最大の弱点と言える。

3-2 レコードスケジュールの導入

筆者は前項で触れたライフサイクルにわたる公文書管理の成否のカギを握るのはレコードスケジュールの導入だと考えている。レコードスケジュールは、「何を」「どこで」「いつまで」保管するかの手帳（＝スケジュール）である。

従来は国をはじめ公文書館を持つ多くの自治体で、歴史公文書の選別は保存期間満了後に公文書館等の職員が残すべき公文書を拾い上げるという方法をとっていた。しかし、この方法だと公文書館側は基本的に“受け身”になり、重要な文書が引き渡されなかったり、知らない間に廃棄されてしまったりといった問題が起こっても為す術がなかった。その問題を解決するために国は公文書管理法制定へと動いたのだが、その際、現用段階でまずすべての公文書を把握し、それらをレコードスケジュールに則って廃棄したり公文書館へ移管したりできるような仕組みにした。

ただし、まだ課題も残っている。国立公文書館等の職員は保存期間満了となった文書ファイル一覧から廃棄か公文書館への移管かを確認するという作業を毎年、一から行っているため、本来の意味でのレコードスケジュールの効用が発揮しきれていない。

レコードスケジュールは基本的に原課の職員が作り、公文書館側がそれを支援する、あるいは承認するという“協働作業”が望ましい。そのことにより、原課の職員は長期的な視点で公文書管理を考えられるようになり、公文書館等の職員も原課の業務や作成・收受される文書の全体像をより理解で

²⁷ 沖縄県公文書館は平成7年度（1995）の開館から令和2年度（2020）までの約25年間に94,152箱の県文書を受け入れた。近年の実績をみると、令和2年度（2020）は3,818箱の受入があり、その内訳は知事部局3,065箱、行政委員会753箱であった。年度によってばらつきはあるものの、年間約3,000～4,000箱の受入がある。機関別には、令和2年度（2020）は、知事部局本庁84機関中76機関、出先67機関中6機関、行政委員会9機関中2機関であった。本庁機関からはほぼすべての課から引渡があったが、出先機関や行政委員会からはたったの1割弱といった状況である。本庁機関から引渡される文書にしても100箱近くの課もあれば、1箱という課もある。令和2年度（2020）の受入実績では、1箱のみが秘書課、辺野古新基地建設問題対策課、税務課、行政管理課、営農支援課の5課は1箱のみという状況であった。また、その1箱も共通業務文書で廃棄対象となったため保存となる文書はなかった。

²⁸ 公文書館への引渡がない課がある背景には、各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。公文書館へ引渡される知事部局文書の大部分は、総務私学課が管理する文書保存管理室からの文書である。文書保存管理室はいわゆる「中間書庫」の機能を持ち、総務私学課の集中管理のもと公文書館への引渡の流れは保証される。しかし、各課から総務私学課への引き継ぎが規定通りに行われず、各課で文書を抱え込むケースが見られる。

きるようになる。そして、一旦スケジュールが出来上がったら、保存期間満了時にはその計画通り廃棄か公文書館等への移管を実行する。組織再編等により業務が変わったり、新たな事業が起こったりした場合は、協議してスケジュールを見直したり、新たに追加したりする。

レコードスケジュールの設定が適切に行われているかをチェックする仕組みも必要となろう。県は文書統括担当者を置いているが、業務が多様化、高度化していること、また、職員は3年ほどのローテーションで異動することを考えると、文書管理の知識やノウハウが継続される仕組みを作る必要がある。国では、各省庁に公文書管理監（CRO）を置いており、公文書管理監を補佐する専門人材育成を図る計画を打ち出している。具体的な業務内容として、文書管理の点検監査だけでなく、レコードスケジュール設定、廃棄、移管協議に係る具体的な助言、指導等を行うとしている²⁹。行政実務に関する十分な知識・経験に加えて公文書管理に関する知識を持った人材を想定しており、OBの活用も視野に入れている。これは沖縄県も大いに参考になるだろう。

こうして作成・収受の段階において現用側と公文書館側が協働する場合、機微な内容や政策に関する場合は現用側からは抵抗もあると思われる。また、沖縄県の場合は、指定管理者がどこまで関与できるかという課題はあるが、これまで蓄積してきた評価選別のノウハウや歴史的な視点に基づいて現用側に助言するなど、よりよいスケジュール作りにつながる貢献ができると思う。

レコードスケジュールの仕組みを取り入れた「文書ファイル管理簿」の私案を表1に示した。スケジュールには、廃棄・移管措置のほか、保管する場所や期間などを明記するものとする³⁰。

大分類	中分類	小分類	ファイル名	廃棄 / 移管	保存場所及び期間			物理的な 文書保存 期間
					作成課 (現用)	中間書庫 (半現用)	公文書館 (非現用)	
			ファイル A	廃棄	1年	2年	—	3年保存
			ファイル B	廃棄	1年	4年	—	5年保存
			ファイル C	廃棄	1年	9年	—	10年保存
			ファイル D	廃棄	1年	19年	—	20年保存
			ファイル E	廃棄	1年	49年	—	50年保存
			ファイル F	移管	1年	4年	永久	永年保存
			ファイル G	移管	1年	39年	永久	永年保存

表1: レコードスケジュールの私案

²⁹ 第87回公文書管理委員会配付資料 資料4-1「行政文書管理の中核を担う専門人材の育成・確保について（素案）」
<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2021/20210409/shiryu4.pdf> (2021.12.2)

³⁰ 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「廃棄」か「移管」かに選別される。その後、廃棄文書は、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。

3-3 公文書の保存期間と中間書庫の運用

上のスケジュールをうまく機能させるためには、現行の保存期間の考え方や中間書庫の運用方法を根本的に見直す必要がある。

まず保存期間については、わが国における公文書の“保存期間”とは現用側が保管すべき期間であるが、筆者が考える保存期間は、公文書館での非現用段階を含めた文書の物理的な保存期間である。したがって、この案で示す「永年保存」は、現用段階ではなく、非現用段階において公文書館で永久保存されるという意味である。

現在、沖縄県では1種から5種までの5種類の保存期間が設定されており、1種20年保存文書が最長であるが、行政機関においてすべての文書が20年で不要になるわけではない。例えば、人事課の職員履歴などは少なくとも職員が退職するまで必要とするため、上記ファイルEの例のように実際には50年ほどの保存期間が必要である。また、県施設等の国庫補助金に関する文書も、施設等の耐用年数を考えると50年から60年保存することが必要となるだろう。これらの文書は現在、最初から「延長」することを想定して保存期間が設定されている。現在は、“20年保存文書”の多くは半現用であるにもかかわらず、公文書館に移管され延長されるケースが多いが、私案では公文書館に移管されるのはファイルFやGのように業務上不要になった非現用のうち歴史公文書のみということになる。そのことはつまり、現在行っているような公文書館での評価選別作業は不要になるということになる。ただし、この方法ではファイルEやGのように長期に保存すべき半現用文書が大量に生じることになるため、中間書庫の効率的な運用が課題となってくる。この点についてのインフラ整備とも関わってくるため、議論は別の機会に譲ることにしたい。

以上の筆者の議論をまとめてみると次のようになる。まず、公文書の定義を明確にし、重要な意思決定過程にかかる記録を組織共用化できる仕組みを作りあげていく。いわゆる「起案・決裁文書」だけではなく、メールやメモであっても重要な記録はファイリングして組織共有化していく。第二に、文書の保存期間の類型を改め、物理的な保存期間に設定し直す。そして原課と公文書館が協働でレコードスケジュールを設定し、中間書庫を効果的に運用しながら、必要な期間、適切な場所で管理していく。そして、機微な内容を含む文書を機密指定できる仕組みを取り入れて不適切な「開示対象外」や“組織共用はずし”をなくす。指定管理者制度のもとで沖縄県公文書館が運営されている状況のなかで現用段階にどこまで関わることができるか課題はあるが、公文書のライフサイクルにわたる管理を分断してはならず、現用側と公文書館との連携が不可欠である。

おわりに

本稿は来るべき沖縄県公文書管理条例の制定に備えた職場の同僚との勉強会がきっかけであった³¹。勉強会ではまず、公文書管理法や全国の先行自治体の条例を集め、分析を試みようとした。しかし、いざ取り組んでみると、各自治体とも条例に加えて規則・規程やガイドラインなども併せて運用しているケースがほとんどで、条例を集めるだけではその制度全体を理解することは難しいということが分かった。また、2009年（平成21）の公文書管理法制定後に条例を制定した自治体は基本

³¹ 勉強会のメンバーは公文書管理課の現受入選別業務担当の吉嶺昭公文書主任専門員、前担当の福地洋子総務班長、並びに瑞慶村節子評価選別嘱託員と筆者を含めた4人。

的に法の条項に則っており、また条例化に向けた多くの著書や論文等がすでに多く発表されていることから、沖縄県が条例の条項を整えること自体はそう難しいことではないと考えようになった。むしろ今、大切なことは、現在の沖縄県で見られるような「あるべき記録がない」「作成された記録が組織共用化されていない」「公文書館に文書が引渡されない」「公文書館側は県文書の全体像が分からない中で評価選別している」といった問題を解消できるような仕組みをどう条例に取り込めるかということだと分かった。ただし、実際に条例を起草するのは沖縄県の総務私学課であり、制定するのは沖縄県議会である。それらの組織と「沖縄県の現行の公文書管理制度には課題がある」「やはり条例化は必要だ」という認識を共有できなければ話は先に進まないし、仮に全国の条例化の動きに合わせて進んだとしても、法や先行自治体の“模倣”に終わってしまう可能性もある。そこで今回は、なぜ沖縄県において公文書管理制度の改善が必要なのか、そしてその制度はどのようにあるべきなのかをまず論じていくことにした。日々真摯に県政運営にあたっている県職員にとっては耳の痛い話もあったかもしれないが、沖縄県の営みをきちんと後世に引継ぐアーキビストとしての使命感に基づくものだとして理解していただければ幸いである。今回の論稿を踏まえたうえで、条例の具体的な条項を検討していくことが次の課題と考えている。

最後に、公文書は「健全な民主主義の根幹を支える市民共有の知的資源」であり、行政の「適正かつ効率的な運営」を可能にするだけでなく、「現在及び将来の国民に説明する責任」を果たす役割も持つ。沖縄県は琉球王国、琉球処分、沖縄戦、アメリカ統治、日本復帰と波乱万丈の歴史を歩んできた。現在でもその地政学的な状況から国の安全保障やアジア・太平洋地域との連携を軸とした振興政策など、ユニークかつ難しい舵取りを迫られる場面が多い。その営みをしっかりと記録に残すことは現在を生きる我々に課せられた重要な使命である。「記録なくして、歴史なし」という表現があるが、その改善の取り組みが遅れば遅れるほど、貴重な記録が永遠に失われていくことになる。沖縄県の公文書管理制度改善の取り組みは待ったなしの時期に来ていると思う。