

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

豊見山 和美

はじめに

沖縄県公文書館（以下「県公文書館」という）は1995（平成7）年に開館し、2000（平成12）年8月で5周年を迎える。その設立の契機は、戦後27年間におよび米国統治を受けた沖縄の自治の主体であった琉球政府の公文書（以下「琉政文書」という）約15万4千冊（開館時の移管冊数）を、どのように保存し、いかにして誰もが平等に利用できる県民共有の歴史遺産として後代へ継承していくか、ということにあった。

琉球政府は1972年5月15日の沖縄施政権返還に伴って閉庁し、沖縄県に多くの業務を引き継いだものの、完結した組織体としてとらえられる。琉政文書を保存・活用するための施設としては、県立総合史料館や歴史民俗資料館の設置、あるいは既存の機関の拡充などの構想があったが、最終的には新設の県公文書館がその保存機関となった。県公文書館は完結した琉政文書を保存し閲覧利用に供するだけでなく、公文書館法の趣旨にのっとり、設置母体である沖縄県の公文書についても、収集・保存・活用の責任を負っている。日々膨大に発生する公文書を収集・選別し、保存するという公文書館¹の業務は、「現在」が歴史的過去になってしまった時点の未来において、歴史を知ろうとする県民の要求に応えようという、すぐれて未来志向の営みである。その意味で、過去に向かって閉じた資料館ではなく、沖縄の戦後史を研究する環境を作り出すためには、現沖縄県の公文書と、その前身であった琉球政府の公文書が同じ施設で保存されることがもっとも望ましい。今後県公文書館が継続的に収集・選別し利用に供していく県文書も、琉政文書同様、行政が責任を持って後世に託すべき遺産なのである。

過去の歴史資料を収集し保存することと同じく、現在の記録が失われないようにすることも重要である。この点において、できるだけ記録を残さないような方向性をとりがちな日本的な行政文化というものはマイナスに働き続けた。だが市民社会の成熟はもはやそれを許さないように思う。行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という）や国立公文書館法が相次いで成立したことはそのことを背景としており、公文書館を取り巻く社会的環境も近年大きく変わりつつある。行政情報の開示と同じく、公文書館の公文書収集・閲覧提供も、「開かれた社会」を制度的に保障するものとして認識されるようになるだろう²。

また、情報化の急速な進展は公文書館の業務内容にも影響を及ぼす。たとえば電子文書の増加は、従来われわれが記録や文書と呼んでいたものの概念さえ変えてしまっているし³、その消去がボタンひとつで行えるだけに、貴重な記録を残していくためには、これまで公文書館がしていたような、主管課による文書の廃棄を待つて収集するという行動パターンでは対処しきれなくなるだろう。またインターネットの普及は閲覧サービスのあり方をも大きく変えつつある⁴。館内だけでなく遠隔地でも資料検索ができるよう、資料目録

¹ このような業務を行っている機関について、文書館・資料館・史料館・歴史館などさまざまな名称があるが、本稿では「公文書館」という語で統一する。その理由は、このような機関に関する2つの法律（公文書館法・国立公文書館法）においてその語が用いられているからであり、また「公」という意味づけが、今後の公文書館のあり方を考えるにあたって重要な契機となると考えるからでもある。

² 後藤仁氏は、情報公開法の成立によって、行政の側に「より高い公開性と、より重い説明責任（accountability）」が求められることを指摘し、「非現用公文書となった行政の業務記録のなかから、後世に残し続ける歴史資料を選別し、保管し、公開するところ、つまりは、公文書館を整備する必要がある。さもないと、次元高く言わせてもらえば、歴史に対する説明責任をまっとうできない」という。後藤仁「自治体情報公開制度と文書管理」（都市問題 第90巻第9号 1999年9月）、35頁

作成もデータベースの構造を抜きにしてはもはや考えられない。

このような現代的状況にあって、われわれはその責務を果たしうる位置にいるだろうか。開かれた社会の実現に向けて貢献できるだろうか。本稿では県における公文書の管理と県公文書館が果たすべき役割について、開館以降の取り組みを整理しながら今後を展望してみたい。

1 設立の経緯と理念

1.1 館の成立の経緯

沖縄県は、日本国の中ではとりわけ特異な歴史を持つ地域である。琉球王府時代から明治政府下の沖縄県、戦後の琉球政府(上位の統治機関として米国民政府すなわちUnited States Civil Administration of the Ryukyu Islands、略称USCARがあった)、そして施政権返還後に誕生し現在に至る沖縄県というふうに、組織的変遷を経た。県公文書館では、戦前の沖縄県と日本復帰後の沖縄県の文書を収集・整理しているが、現時点で館の代表的な資料群は、琉球政府とその前身たる諸機関が残した「琉政文書」である。琉球政府は1952(昭和27)年4月1日、USCAR布告第13号に基づいて設立され、立法・行政・司法の三権を備えた自治機構だった。原則として、琉政文書はすべてを永久保存するということになっている⁵。

その閉庁時から1995(平成7)年に県公文書館の書庫へ搬入されるまで、約15万4千冊にのぼるこの文書群を保全するため、多くの努力がなされた。琉球政府の行政府文書管理規程⁶は「各行政機関において現在保存されている文書(資料等を含む)及び今後作成される文書は、保存又は保管期間を経過しても、国の機関又は沖縄県に引継がれるまで、原則として廃棄しないものとする」とし、施政権返還に先立つ2年前から、琉政文書の散逸を回避する手段を講じた。さらに、1972(昭和47)年1月20日、琉球政府局長会議で決定された「琉球政府公文書類の引き継ぎ要領」により、琉政文書を後世に残すべき貴重な歴史資料としてその散逸を防止し、新生沖縄県に引き継ぐことが確認された。こうして引き継がれた琉政文書は、琉球政府物資保管所を「沖縄県文書管理保存所」とした倉庫で保管されたが、その後も数カ所への移転・分散を余儀なくされることになった⁷。

当初琉政文書の管理にあたった沖縄県総務部文書学事課(以下「文書学事課」という。)は、1976(昭和51)年4月整理作業に着手し、2年後には「琉球政府行政文書の分類整理及び編さんに関する事業」を民間

³ 「文書(ドキュメント)」という言葉でふつうイメージするのは、なにかが印刷された紙だろう。しかしこれは、ごくせまい意味でしかない。情報をおさめたものなら、どんな媒体でも文書と呼びうる。新聞記事は文書だが、幅を広げれば、テレビ番組や歌やインタラクティブなTVゲームも文書に含まれる。すべての情報はデジタル形式で保存できるため、ハイウェイ上では、どんなかたちの文書でも簡単に見つけ出し、保存し、送ることができる。紙媒体は送るのが面倒だし、テキストや記号や絵以外の内容(コンテンツ)を入れようとしても、あまり役に立たない。デジタル的に保存された未来の文書には、画像や音声、インタラクティブ性を実現するプログラミング命令、アニメーション、そのすべてを組み合わせたもの、といった要素を盛り込むことができる」ビル・ゲイツ著 西和彦訳「ビル・ゲイツ 未来を語る」(アスキー 1995年)、191頁。情報公開法でも、電磁的記録は対象文書に含まれる。

⁴ 当館はホームページで収蔵資料検索サービスを提供しており、検索結果を持って来館・閲覧申請をする利用者も増えつつある。ことに沖縄のように離島の多い地域では、オンライン・デリバリーも要求されるようになるだろう。

⁵ 現存する琉政文書が文書群としての完結性が不十分であるのに対し、文書管理規程やシステムが確立していたUSCARの資料は、体系的に選別・整理されて米国国立公文書館で公開されている。県公文書館は、琉球政府の上位機関であったUSCAR資料が、琉政文書を補完し沖縄の戦後史研究にとって高い価値を有する資料であるとして、国立国会図書館との共同プロジェクトでマイクロフィルムによる収集を進めている。詳しくは 仲本和彦「米国による沖縄統治に関する米国側公文書調査・収集の意義と方法」(本号所収)を参照のこと。

⁶ 琉球政府訓令第1号 1970年1月1日

⁷ この間の状況については大城立裕「琉政文書の仮目録による廃棄処分等について」(本号所収)、金城功「琉球政府文書の整理・保存・利用等について」(本号所収)、渡口善明「琉政文書と十七年」(沖縄マイクロセンター 1995年7月)、大城将保「県立文書館設立構想の意義」(沖縄県沖縄史料編集所紀要 第7号 1982年3月)などに詳しい。

会社に委託して整理を継続した。全国的な地方文書館設立運動の高まりに呼応し、県内に存在する歴史資料の保存利用のあり方に関して急速に関心が高まる中、1979（昭和54）年8月28日沖縄県立総合文化センター設立審議委員会が県教育委員会に対して行った答申「沖縄総合文化センター設立について」は、「県立文書館の設立を優先的に促進することが望ましい」と結論づけた⁸。

1981（昭和56）年4月1日、琉政文書は文書学事課から沖縄史料編集所⁹（以下「史料編集所」という）に移管された。史料編集所は公開業務にも携わったが、環境未整備のために十分な対応をすることは難しかったと、当時の関係者は述べている¹⁰。

1991（平成3）年12月19日沖縄県教育庁社会教育課が設置した「沖縄県公文書館建設検討委員会」は、翌年3月教育長に対して「沖縄県公文書館基本構想」を報告した。4月には県公文書館に関する業務が教育庁から知事部局に引き継がれ、文書学事課に建設担当職員を4人配置して設立へ向けて動き出した。1995（平成7）年5月15日、約15万4千簿冊の琉政文書が、分散保管されていた倉庫や書庫から、県公文書館へ搬入され、施政権の返還以降およそ4半世紀にわたるこの文書群の離散状態もようやく終了したのである。

これだけ大量の資料群を、さまざまな悪条件に堪えながらも守り続けることができたのは、たとえば次に引用するような研究者たちの強い自覚があったからであろう。

琉政文書の保存と利用については、他県の戦後行政文書の場合とは比較にならぬほど重要な意味をもっている。第一には、国や他県の類似文書をもって補うことのできない唯一性の高い史料である点にあるが、その史料群に反映された戦後沖縄の位置そのものが日本現代史の上で特異のものであり、日本の民主化、非軍事化の過程と表裏の関係をなし、戦後日本史の研究にとって欠くべからざる要素をなしているからである。今後日本現代史の研究が深化していくにつれて、沖縄問題研究の重要性はますます大きくなっていくだろう¹¹。

以上のように、県公文書館の成立は、戦後資料の保存・利用を契機としている。それは今次大戦における地上戦のためにほとんどの歴史資料が灰燼に帰し、ゼロからのスタートを余儀なくされたという過酷な歴史の結果とはいえ、われわれはそこから新しい蓄積を始めなければならないのである。

1.2 設立の理念

地方公共団体における文書の管理については、地方自治法第149条第8号で「証書および公文書類を保管すること」が自治体の長の担当事務となっている。それにより自治体は文書管理に関する規程を定めて管理を行っている。さらに1988（昭和63）年に施行された「公文書館法」により、現用¹²でなくなった文書のう

⁸ 答申では「現在、沖縄県の文書館類似施設としては、沖縄県沖縄史料編集所があり、歴史資料保存利用機関連絡協議会にも加盟しているが、同編集所はまだ独自の施設が無いために、文書館としては十分に機能するに至っていない。設置規則の上でも、琉球歴史及び沖縄県史の史料の収集、整理保管、調査研究及び編集発行等を行う、とあるだけで、①県行政文書の同編集所への移管、②閲覧業務等の規定が無い」としたうえで、史料編集所の組織拡充を図り運営にあたらせるものとしていた。

⁹ 当時県教育庁の出先機関。その後沖縄県立図書館史料編集室と名称を変更。

¹⁰ 大城立裕「史料の保存利用めぐる緊急課題 史料編集所の現状と文書館構想」（沖縄県図書館協会誌 第10号 昭和54年5月）、照屋寛祐「情報公開制度と琉政文書」（沖縄県沖縄史料編集所紀要 第10号 1985年3月）など。

¹¹ 大城将保、前掲85-86頁

¹² 「役所、機関あるいは組織で現在進行中の業務の執行に定期的に用いられ、そのためにその発生場所で継続して管理される記録」と定義される。（文書館用語集研究会編「文書館用語集」大阪大学出版会 1997年）、37頁

ち「歴史資料として重要な」ものについて、「保存及び利用に関し、適切な処置を講ずる責務」が新たに課せられ、自治体は現用でなくなった文書についても管理の責任を負うことが確認された。公文書が公共の財産であるという認識からすれば当然のことである。

県では現在のところ、公文書館法がいうところの責務に関する法規としては「沖縄県公文書館の設置及び管理に関する条例」¹³ がある。この条例では、県公文書館の設置目的を「歴史資料として重要な公文書その他の記録（以下「公文書等」という。）を収集し、整理し、及び保存するとともに、これらの利用を図り、もって学術及び文化の振興に寄与すること」としている¹⁴。

県公文書館の設立は、基本的には前項でふれた「沖縄県立公文書館基本構想」¹⁵ とそれに基づいて作成された「組織運営・業務及び施設に関する計画」に沿って行われた。その中で公文書の収集・保存の必要性について、こう述べている。

公務員がその職務を遂行する過程で作成し、又は取得して保管している公文書は、行政上の観点から重要であるだけでなく、歴史資料としても重要なものである。この歴史的価値ある公文書等を貴重な文化遺産として後代に伝承していくことは、現代に生きる我々の責務である。その観点に立って沖縄県はこれまで、琉球政府時代の文書の整理、保存及び復帰後の県の行政文書のうち歴史的価値ある文書の保存を行ってきた。これらの文書等及び将来に向けて収集される公文書等を整理、保存し、県民の閲覧に供するためには、専門施設としての公文書館の建設が急務である¹⁶

公文書の歴史資料としての価値を確認した上で、「組織運営・業務及び施設に関する計画」では県文書の収集に関して次のような方針を呈示した。

1. 知事部局本庁の文書については、有期限文書中、保存期間の過ぎた文書で廃棄される文書は、原則として公文書館に収蔵し、公文書館において評価選別基準に基づいて選別する。また、長期保存文書は、将来一定年限を過ぎたものについて公文書館に移管できるように配慮する¹⁷。
2. 支庁・出先機関の公文書の収集は原則として本庁の、各種行政委員会等の公文書等の収集は、原則として知事部局の取扱に準じて行う。

県公文書館の収集対象は「公文書及び沖縄の歴史に関する資料」とされ、そのうち主たる県文書の収集については現実の文書管理システムとのリンクづけが不可欠である。開館に向けて、県の文書管理に関する規程上いくつかの改正が行われた。次章ではそれを見ていくことにする。

¹³ 沖縄県条例第6号 平成7年3月31日制定 平成7年8月1日施行

¹⁴ 同条例第1条。前項に述べた「沖縄県立公文書館基本構想」では、「将来貴重な歴史資料となる公文書、その他沖縄の歴史に関わりのある文書等を体系的に収集し、整理し、保存及び調査研究を行い、これらの文書等を文化遺産として後代に伝承するとともに、広く県民の利用に供し、本県教育、学術、文化の振興並びに行政の発展に寄与することを目的とする」とされていた。収集対象については、公文書館法の用語と同じものを援用したと思われる。

¹⁵ 沖縄県公文書館(仮称)建設検討委員会「沖縄県立公文書館基本構想」平成4年3月

¹⁶ 前掲書

¹⁷ 2.1で述べるように、のちに、長期保存文書を、保存期間20年の有期限文書として、廃棄決定するよう文書編集保存規程を改正した。

2. 沖縄県における公文書の管理

2.1 沖縄県文書編集保存規程における県公文書館の位置づけ

県公文書館設置以前の文書規程は、文書の主管課と保存期間を定め、期間満了後は、長期保存文書を除いては主管課つまり文書学事課で廃棄処分するというものだった。ここでいう廃棄処分とは物理的廃棄すなわち焼却・裁断・溶解のことである。行政的価値の消滅したと思われる文書は、文書の発生源となった側以外の、第三者による歴史的評価を経ずして処理されていた。つまり、非現用段階¹⁸における管理の主体や方法が欠落していたわけである¹⁹。

行政機関は、文書の行政的価値を重視するので、それに先立つ現用・半現用の段階で、一定の管理システムを持っているのが普通である。一方で、非現用となった文書に関して関心を持つことは少ない。もちろん長期保存あるいは永年保存文書というカテゴリーを設定することで、貴重な文書を物理的廃棄から免れさせるということは行われている²⁰が、それではむしろ一般住民が、文書に接近する機会を遠ざけることにもなりがちである。情報公開制度の文書開示請求という手続きが、公文書館での自由な閲覧に比べればいかにも煩雑であることはいうまでもない。

設立構想でも確認されたように、県公文書館が県文書を将来にわたって継続的に受け入れ、次代へ残す歴史資料として選別・整理・保存するという機能を果たすためには、既存の文書管理サイクルに県公文書館を組み込む必要があった。

県では「文書管理規程」²¹によって、文書の編集及び保存については「沖縄県文書編集保存規程」²²（以下「文書規程」という。）によるものとされている。開館の年の平成7年、保存期間の満了した文書を県公文書館へ引き渡すために、文書規程中関連部分の整備を中心に改正が行われた²³。主な改正点としては、以下の3つである。

1) 無期限文書の有期限文書化

2) 公文書館長への廃棄文書引渡

3) 各課保管文書の公文書館長への引渡

第1の無期限文書の有期限文書化というのは、従来の長期保存文書というカテゴリーであった文書を20年保存文書として、保存期間を区切ったということである。従来の種別だと、5種文書がもっとも保存期間の短い1年、4種文書が3年保存、3種文書が5年保存、2種文書が10年保存、1種文書が長期保存（他の自治体でいうところの永年保存）となっていた。長期保存文書は保存期間の定めがないために原則として廃棄されず、劣化を防ぐための特別の手当てもないまま文書学事課の管理する書庫の一角で保存されていた。これに20年という保存期間を設定し、完結後20年を経た1種文書は、主管課による廃棄決定の対象となったのである。

¹⁸ 非現用文書とは「実務上、もはや必要でなくなった記録」（文書館用語集研究会編、前掲書106頁）、半現用文書とは「当面の業務にあまり必要がないので、事務所からは書庫またはレコードセンターへと移すべき記録、ただしその最終処置は未決定」（前掲書105頁）とされている。レコードセンターは「最終処置がまだ決まらない半現用記録を低コストで保存し、利用に供するための施設」（前掲書139頁）のこと。

¹⁹ 例外的に、県教育庁史料編集室の職員が、主管課による廃棄の際に、必要と思われる文書を収集してきた。ただ、この緊急避難的収集では、文書を体系的に収集することが困難なのはいうまでもない。

²⁰ 長期保存文書も無条件に永久保存というわけではない。注19のようにして教育庁が収集した廃棄文書の中には長期、または永年と記された文書も存在する。

²¹ 沖縄県訓令第37号 昭和49年

²² 沖縄県訓令第38号 昭和49年

²³ 沖縄県訓令第18号 平成8年

第2の点は、廃棄決定した文書を県公文書館長へ引き渡すべきことを明記するものである。これによって県文書の最終的なゴールとして県公文書館が位置づけられた。

第3の点は、文書学事課へ引き継がれないまま保存期間を経過した文書の取扱いについて定めるものである。いわゆる常用文書で常に主管課内に置いているうちに、保存期間が過ぎてしまった文書などを直接県公文書館長へ引き渡さなければならないことを定めている。

この主な3点の改正によって、規程上知事部局で作成される文書については1年保存のものを除くすべての文書が、県公文書館へ送られることになった。各行政委員会や出先機関についても、その文書規程によって文書の取扱いは知事部局に準ずるという旨定められている。

規程改正に遡る3年前の平成4年度から、文書学事課は廃棄決定した文書のストックを行った。従来廃棄決定をした文書は年度内に処分していたものを、県公文書館の開館を見越して引渡に備えたのである。したがって、開館時には、平成4年度から7年度にかけての4年度分の廃棄文書を県公文書館で受け入れた。

2.2 県における文書のライフサイクル構造

2.2.1 現用段階の管理

以上の改正を経て、県の公文書管理における文書のライフサイクルはどう変化しただろうか。現用段階、つまり文書が最も頻繁に利用される段階では、文書の保管場所は主管課の事務室である。文書はその業務が完結した年度の翌年度末まで事務室で保管され、利用される。文書管理の直接責任者は、文書取扱主任及び文書管理主任、最終責任者は課（室）長または出先機関の長である。

公文書の発生には作成と収受の2パターンがあり、文書の収受については、各部局の文書主管課（総務課）が行う。文書の受領後収受印を押印して、文書件名簿へ登載して番号を与えるが、各課（室）相互間における文書の収受又は軽易な文書は、文書の余白に収受印を押し、文書件名簿への登載を省略することができる。

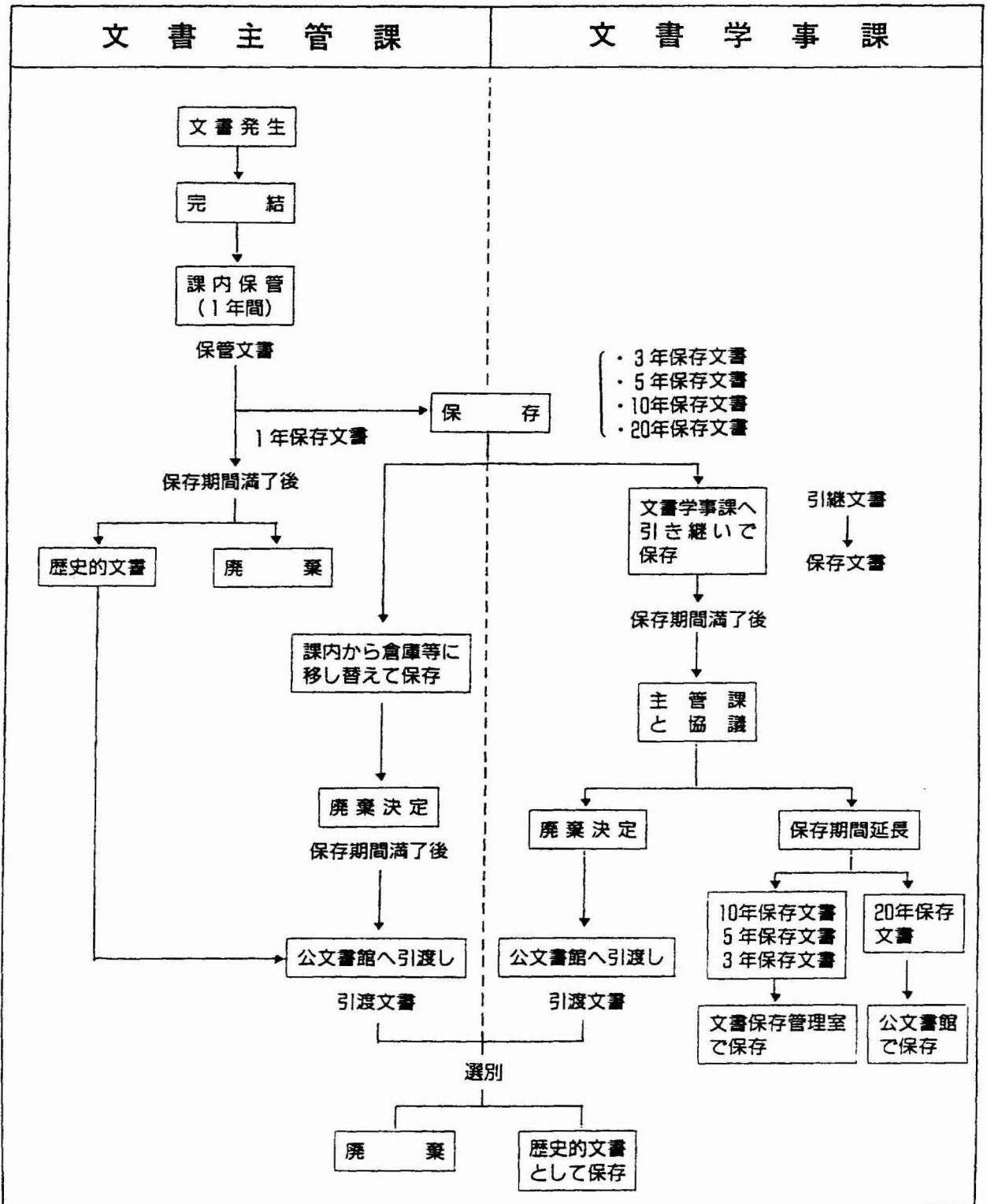
文書の編集は、主管課での保管期間を経て、文書を文書学事課に引き継ぐ時点で行われる。年に一度の「クリーン作戦」がそのタイミングである。部局の総務課長（文書主管課長）は、文書規程に定める文書の編集分類基準および分類表に基づいて、文書年度ごとに簿冊を編集・分類・整理し、指定の文書保存箱に詰め替え、箱単位で文書引継目録を作成する。引継目録には①引継課名、②保存期間、③内容件数、④引継年度、⑤廃棄予定年度、⑥所属年度（文書の完結年度）、⑦文書規程に定める文書分類表に基づく文書類名と分類記号、⑧箱番号、⑨分冊番号を記入し、⑩索引目次を件名ごとに作成する。文書分類表に変更があるとき、主管課長（各課の長）は、その文書分類表の写し1部を文書学事課長に送付する。箱番号は、その文書を文書学事課に引き継ぐ年度と、その年その課が引き継いだ箱の一連番号の組み合わせであり、引継課名と箱番号で文書を特定することができる仕組みである。内容は⑩の索引目次で記述される。

文書引継目録は4部作成され、文書主管課に1部、文書学事課長に2部提出するとともに、文書保存箱に1部添付する。これらの文書保存箱を文書学事課が集中管理する文書保存管理室へ搬入し、これで文書学事課への引継手続きは完了する。

2.2.2 半現用段階の管理

文書学事課は、保存期間満了まで、県庁地下にある文書保存管理室で引継文書を集中管理する。その期間中は、文書の参照回数が格段に減少する半現用段階である。文書を集中管理するのは保存スペースの一元化によるコスト削減という経済性が主な理由といえる。文書保存管理室で管理される文書は「保存文書」と呼ばれ、文書保存管理主任が管理する。文書保存管理主任は文書を整理・排列のうえ保存期間満了まで保存する。

文書の流れ



♣保管文書 ～ 現年度及び前年度の完結文書
又は常時必要とする文書

♣引継文書 ～ 前々年度完結文書で、文書学事課に引き継いで保存する文書

♣保存文書 ～ 前々年度完結文書で、課内から倉庫等に移し替えて保存する文書

◆引渡文書 ～ ・ 保存期間の満了した保管文書で、各課で廃棄決定し、公文書館へ引き渡す文書
・ 保存期間の満了した保存文書で、廃棄決定し、公文書館へ引き渡す文書

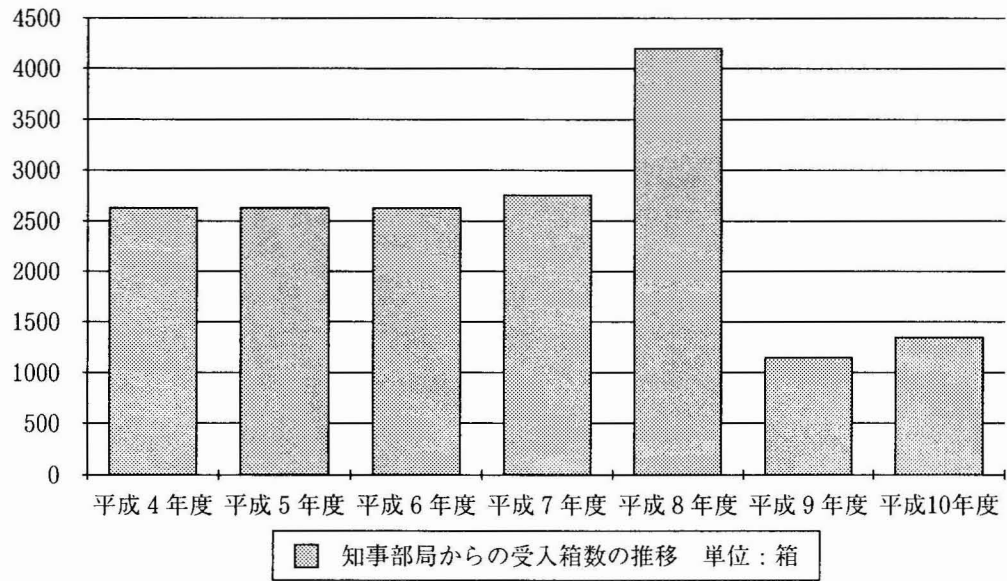
職員が保存文書を借覧・閲覧しようとするときは、文書借覧簿または文書閲覧簿に所定事項を記入し、文書保存管理主任の承認を得なければならない。この期間の文書検索手段は前項で述べた文書引継目録である。文書学事課では引継目録を手書きでカード化し、引継ぎ年度と引継ぎ課名で検索した上で、文書保存管理室内の書架番号を確認して、主管課からの閲覧申請に対応している。この文書保存管理室はいわゆるレコードセンターの機能を果たしているわけである。

保存期間の満了した保存文書を廃棄する際、文書学事課長は文書廃棄台帳（廃棄台帳の項目は①箱番号、②所属年度、③保存期間、④分類番号、⑤類名）を作成し、主管課長と協議の上廃棄して、県公文書館長へ引き渡す。ここで文書は非現用段階に移行するわけである²⁴。従来の文書規程では、この時点が原則として文書の最終段階だったが、ここからの管理の主体は県公文書館となる。

県公文書館が受け入れた文書は、選別・整理を経て、歴史資料として閲覧に供される。ここでの検索手段は、県公文書館が編集する資料目録である。このように文書規程上は、文書のライフサイクル各段階の区分けも、各段階における管理主体も明確になっている²⁵。

2.3 県公文書館における文書の管理

2.3.1 第一次選別と第二次選別



以上のようにして県公文書館が受け入れた文書のボリュームは上の表のとおりである。前述したとおり、開館時に文書学事課がストックしていた平成4～7年度分の知事部局廃棄文書約1万4千箱を受け入れた。これはファイルメートルで表すと約1,900m、年平均では380mの文書にあたる。受入文書の箱数は、毎年ほぼ2500前後だが、平成8年度に若干受入箱数の増加があることに気がつくだろう。この年

²⁴ 廃棄台帳はこれまで手書きあるいは日本語ワープロソフトで作成されていたが、平成10年度からデータベースファイルで提出を受けている。これにより県公文書館システムへコンバージョンすることで受入登録作業が省力化された。これは廃棄決定の段階で文書学事課と当館にラインがつながるだけの措置に過ぎないので、さらに文書の発生から電算システムで管理することができれば理想的である。3.3項参照

²⁵ ライフサイクル（「記録の発生や収受からその最終措置までの全期間のこと」文書館用語研究会編 前掲書、136頁）という用語を用いたが、筆者は「サイクル」という語の持つ円環的なニュアンスについて懐疑的である。文書管理の各段階は単線的に移行するものであるから、ステージかフローという方が適切ではないかと思う。

は、文書規程改正により、長期保存文書が20年の有期限文書となって廃棄されたからである。文書学事課の管理する文書保存管理室にあった長期保存文書はすべて県公文書館へ運び込まれた。平成9年度には受入文書量に減少が見られるが、それは沖縄県公文書館県政文書収集基準（以下「収集基準」という。）を新たに制定し、県公文書館で受け入れる廃棄文書を制限したためである。収集基準は以下のとおりである。

沖縄県公文書館県政文書収集基準

県政文書とは、沖縄県が廃藩置県以降に作成または取得した公文書等をいう。公文書館長は、次の各号に掲げる基準に該当しない県政文書を収集することとする。ただし、昭和20年以前に作成されたものにあつてはこの限りではない。

- 1 庶務及び予算経理等の日常業務を遂行していく過程で作成される次の各号に掲げる文書
 - (1) 調定調書、予算執行伺、支出負担行為、支出命令等の歳入・歳出に関する文書及び帳簿
 - (2) 給与及び地共済関係書類およびその電算報告書
 - (3) 文書件名簿
 - (4) 出勤簿、有給休暇簿、職務専念義務免除簿、欠勤簿
 - (5) 旅行命令（依頼）簿
 - (6) 超過勤務命令簿、特殊勤務命令簿
 - (7) 各種手当の認定簿
 - (8) 嘱託員、賃金職員の雇用手続に関する書類
 - (9) 物品及び切手等の受払簿、被服貸与簿
 - (10) 研修に関する書類
 - (11) 車両運行日誌、車両修繕簿、車両燃料記録簿
 - (12) 扶助費の請求に関する書類
 - (13) 定期監査調書
 - (14) 公有財産及び備品に関する台帳及び報告書
 - (15) その他の文書で前各号に準ずる文書
- 2 行政刊行物を作成する基礎資料となった文書で、行政刊行物にその内容が反映されている、次の各号に掲げるような文書
 - (1) 予算概算要求書及び関連資料
 - (2) 決算書作成の基礎となった資料
 - (3) 重点施策、主要施策報告書その他これらに準ずる文書の作成の基礎となった文書及び資料（主管課が保存していたものを除く）
- 3 出先機関等に保存されている文書のうち、その機関が作成し本庁に送付済みである、次に掲げるような文書
 - (1) 補助金の交付申請書及び実績報告書
 - (2) 国及びその他の公共団体からの照会等に対する回答文書
 - (3) その他主管課に対して行っている報告書

4 国及び本庁からの通知文書（原本を除く）

この基準には4つの総則がある。1つは「庶務及び予算経理等の日常業務を遂行していく過程で作成される文書」つまりごく形式的かつ軽微な文書を排除する、2つ目に「行政刊行物を作成する基礎資料となった文書で、行政刊行物にその内容が反映されている文書」ということで、主に予算決算作成の基礎資料となったものを排除する、3つめに「出先機関等に保存されている文書のうち、その機関が作成し本庁に送付済みである、次に掲げるような文書」これは、文書事務の流れからして必然的に重複が予想される文書を排除しようということである。4つめは「国及び本庁からの通知文書」で、原本以外のものは排除することである。

この基準を織り込むために、平成8年度末に文書規程を再度改正²⁶した。開館時の文書規程改正で、1年保存文書を除くすべての廃棄文書を県公文書館長へ引き渡すことにしたのは上述のとおりだが、さらに「知事が別に定めるものを除いて、公文書館長へ引き渡す」とし、知事が別に定めるものが、この収集基準にあたる。

この収集基準を適用した上で受け入れた文書すべてを、歴史的資料として保存するわけではない。県公文書館の評価基準としては別に選別基準があり、つまり選別は2段階に分けて行われる。収集基準の適用は第一次選別にあたる。

この収集基準の背景には保存スペースの逼迫と、文書管理コストの増大に対処するという、きわめて現実的な配慮が働いている。先に述べたように、すべての廃棄文書を受け入れると、知事部局だけで1年に380mの書架が必要になる。県公文書館は、後述するように、受け入れた文書を選別するまで保存しておく中間書庫を持っているが、その書架総延長を380mで割ると単純計算で17年分のスペースしかない。また、この計算はあくまでも知事部局文書のためのもので、今後各行政委員会の文書を受け入れていくと、さらに書庫の空間的寿命は縮む。さらに、この中間書庫は県文書以外の、いわゆる地域資料をも整理されるまで一時保存しているため、収集した県文書についてある程度の時間的余裕をもって選別にあたるために設置した中間書庫の機能が麻痺しかねないと懸念された。また、本県のように離島が多い地域では文書の搬送コストも大きな負担となるし、文書燻蒸の環境的負荷も考慮しなければならない。

ただし、この収集基準を支えているのは、単なる文書量削減という便宜的な意思ではなく、あくまでも、後に行う選別作業の合理化が目標であることは強調しておきたい。歴史資料としての県文書の最終的な評価の主体は、県公文書館である。主管課が当館へ引き渡す文書を取捨選択するに際しては、できるだけ機械的な判断が可能でなければ、基準が機能することは期待しにくい。したがって、このような「排除」の基準としての収集基準を作成することになったのである²⁷。

収集基準に基づいて受け入れた文書は、第二次選別の対象となる。沖縄県公文書館資料選別基準²⁸（以下「選別基準」という。）は以下のとおりである。

²⁶ 沖縄県訓令第1号 平成9年3月4日 施行平成9年4月1日

²⁷ 実状は、本庁の引渡文書のチェックには県公文書館の担当者が文書保存管理室に出向いて、収集基準に照らした文書の抜き出し作業を行っている。ただし、離島の機関については、現地の担当者に作業を一任している。

²⁸ 平成10年9月29日決裁

沖縄県公文書館資料選別基準

沖縄県公文書館が収集した資料のうち歴史的資料として保存する公文書等は、次に掲げる基準により選別するものとする。

1 行政資料の選別基準

- (1) 行政制度、組織の新設、変更及び廃止等に関する公文書等
- (2) 条例、規則、訓令及び要綱等の例規に関する公文書等
- (3) 県行政の総合計画、総合調整及び重要な事業の計画・実施に関する公文書等（例 重点施策等の企画・立案・執行関係）
- (4) 渉外に関する公文書等（例 国際交流・基地対策・駐留軍関係文書等）
- (5) 審議会、調査会等の重要な議事に関する公文書等
- (6) 褒賞、表彰に関する公文書等
- (7) 住民の権利義務や利益とかかわる公文書等（例 開発許可申請・資格・土地関係の文書等）
- (8) 損害賠償及び損失補償に関する公文書等
- (9) 重要な事件、行事等県政及び社会の情勢を反映する公文書等（例 海洋博・国体・災害関係文書等）
- (10) 顕著な行政効果をもたらした事業及び県民の高い関心と呼んだ事業の実施に関する公文書等
- (11) 昭和20年以前に作成し、又は取得した公文書等
- (12) その他歴史資料として価値があると認められる公文書等

2 地域資料の選別基準（以下省略）

この基準は、原則、大綱に匹敵するもので、選別にあたる者の解釈によっては収集した文書がすべて基準に当てはまり、選別の機能が果たせない可能性もあるため、今後できる限り客観的かつ合理的な細則を制定する必要がある²⁹。

2.3.2 中間書庫の機能

このように、県公文書館の受入システムは、公文書について収集基準と選別基準による2段階の選別を行うことに特色がある。最終的な選別を行うまでの間、多少の時間的・空間的猶予を可能にしているのが中間書庫である。中間書庫は書架総延長5362.89mを有し、収集した資料を燻蒸したあと、選別とデータ処理を経て保存書庫へ移すまで保存しておくという機能を持つ。収集の時点で選別・評価しない、あるいはできない文書は、ほとんどがこの書庫に収蔵される。現在、知事部局からの受入文書のほとんど（20年保存文書を除く）がこの書庫にある。

県における文書のライフサイクルには、中間書庫が存在することによって、さらに過渡的な段階が生じる。主管課で廃棄決定し、収集基準によって県公文書館が受け入れた文書は、この時点で半現用から非現用段階へ移行するが、非現用文書がすべて永久保存すべき歴史資料ということではない。その評価は第2次選別によって下されるものである。中間書庫にある文書は、半現用でもないけれども評価を経たわけでもない線引きできない文書である。受入から選別までの間にタイムラグがあることは、文書のライフサイクルという点からすると一種のグレーゾーンであり、この緩衝地帯は、中間書庫にレコードセンター的な役割を付与せざ

²⁹ 1種文書については、簿冊単位で整理してコンピューターに登録し、閲覧に供している。

るを得なくなっている。

主管課は、廃棄文書が県公文書館にあるとわかると閲覧なり館外貸出を申請する。県公文書館では文書の受入時点で受入コードを付与してはいるが、主管課は、文書引継目録記載の箱番号で検索する。こういった形で文書利用は、公文書館での閲覧というよりも、レコードセンターでの利用にあたる形態であろう。

ここで沖縄県情報公開条例および個人情報保護条例との関係についてふれておきたい。県は情報公開条例を平成4年から、個人情報保護条例を平成7年から施行している。公文書館資料はこれらの条例の適用を受けるが、閲覧に供している資料は適用除外である。逆にいうと沖縄県公文書館管理規則第6条において「利用に供しない公文書館資料」³⁰とされている資料は条例の対象文書であり、未整理資料（中間書庫にある資料）もこれに含まれる。なお開示請求の窓口は文書学事課が所管する行政情報センターである。

以上、県公文書館を県の公文書管理に組み込んだ現行システムを概観した。次章ではこのシステムの自己点検を試みたい。

3 自己評価の機軸～公文書館の現代社会における役割とは何か

3.1 公文書館をめぐる社会的環境の変化

1999（平成11）年は、国立公文書館法が誕生した記念すべき年として記憶されるだろう。それに遡る10年前に成立した公文書館法の趣旨にのっとって生まれた国立公文書館法の条文とその公的解釈は、地方自治体の公文書館の運営に少なからず影響力を持つ。さらに情報公開法の施行をはじめとする社会的環境の変化のなかで、地方自治体の公文書館はそれぞれの機能と役割を再定義する必要に迫られているように思える。

国内で公文書館と措定されている機関は34機関あるが、その呼称さえ統一されておらず、たとえば公文書館、文書館（これもぶんしょかん、もんじょかんとふた通りの読み方に分かれる）、あるいは資料館、史料館というふうにさまざまなバリエーションがある。このことは単にarchivesという英語の訳の統一がなされなかったことのみに起因するものではないようである。それぞれの機関はその成り立ちにおいて、自治体内部の事情や郷土史研究のニーズなどを反映した独自の経緯をもっており、それが呼称の選択にも少なからず影響したといえるだろう³¹。

公文書館がその所属する地域社会にどう受容されているか、あるいはどのような資料を基礎として成り立っているか、どのような人的資源を確保しているか、これらの事情は、それぞれの公文書館の運営や長期計画を定めるに際して考慮すべきファクターであろう³²。ことに公文書館運営のような文化行政の財源が逼迫する現状では、より戦略的思考が要求される。その思考の基礎となるのは、公文書館が地域社会に対して何を、どのように貢献できるか、あるいは貢献する責任があるかという自らへの問いかけではないだろうか³³。

³⁰ 沖縄県公文書館管理規則第6条（利用に供しない公文書館資料）

館長は、次に掲げる公文書館資料については、利用に供しないものとする。ただし、館長が特に必要と認めた場合は、この限りでない。

(1) 個人若しくは団体の秘密保持のため、又は公益上の理由により利用に供することが不適当なもの
(2) 整理又は検索資料の作成が終了していない公文書館資料
(3) 保存上支障がある公文書館資料
(4) 寄贈又は寄託を受けた公文書館資料で、当該文書等の寄贈者又は寄託者と利用に供さない旨の特約があるもの

³¹ 堀内謙一氏は、公文書館という機関の現代的意義の再構築を図りつつ、国内の公文書館あるいはそれに相当する機能を持った機関をユニークな視点から分類している。それによれば公文書館相当施設は①近代史研究的公文書館像②地方史研究的公文書館像③自治体史編纂事業的公文書館像④文化財保護行政的公文書館像⑤博物館行政的公文書館像⑥図書館行政的公文書館像⑦情報公開的公文書館像⑧公文書館の行政的公文書館像の8種に大別される。おそらくこれらの要素のいくつかを複合的に持っている機関が大半だろうが、その要素間にはおのずと優先順位があるはずである。堀内謙一「基礎的自治体における公文書館運営の展望と現代的課題」（平成10年度国立公文書館公文書専門職員養成課程修了研究論文、未刊行）、2頁

公文書館をめぐる社会的環境は近年大きく変化している。国立公文書館法や情報公開法の成立が、それを端的に示すものであることはいうまでもない³⁴。ことに、情報公開法が機能するための前提として行政文書の適正な管理が要求されることから³⁵、国立公文書館の権限の明確化が必要となった経緯に注目したい。情報公開の趣旨は、現用文書として廃棄されたあとの公文書管理段階も視野に入れたうえで貫徹されるものである³⁶。情報公開法第1条はその目的を「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」としている。そしてこの説明する責務(accountability)は、将来の国民へも同じく全うされるべきである。情報公開の制度的保障として公文書館をどう位置づけ、あるいは機能せしめることができるかが、現代の公文書館が直面すべき課題といってよいと考える。今後設置される公文書館は、この文脈での自己規定が必要となるだろう。たとえば、板橋区公文書館開設懇談会による「板橋区公文書館開設並びに運営に関する答申」は、設置の理念を次のように記述している。

民主主義社会は開かれた社会構造の上に存在する。公文書館は、区政が広く開かれた構造として運営されていくために、区にかかわる公文書等の収集・保存・利用を促進することをとおし、歴史をふまえた明日の板橋を築いていく活力を生み育てる原点となるものである。ここに営まれる世界こそは、区民の自治

³² 公文書館法でいうところの「公文書等」の定義をはじめとする、制定時の論点については、中野目徹「国立公文書館と『公文書館法』」(「歴史評論」1988年11月号 No.463 所収)が簡明なガイドとなった。公文書館の収集対象資料について、「実は総理府の解釈もよくよく注意して読めば、古書・古文書も含めるが、それは現に国又は地方公共団体が保管しているもので、それらを積極的に収集・保存するものではないというニュアンスに気づく。したがって、本法の厳密な解釈によれば、既存の公文書館等における古文書その他の私文書の収集・保存は、従来通り施設設自の判断で行っていくことに頼らざるを得ない要素が大い」(中野目、前掲、18頁)としているのは示唆的である。また、平野邦雄は「『文書館』には、そのような法的裏づけはなく、それを飛びこえて『公文書館法』が成立した。もともと『公文書館』とは国または地方公共団体の保管する公文書、つまり『行政文書』を公開するという行政上の目的から設立されたもので、『情報公開法』とパラレルの関係にある。行政を、国民と市民に公開し、その透明性を高めるのが目的である。学術的に価値の高い『歴史文書』を時代をこえて収集する『文書館』と同一であるはずはない。しかし、現在、『文書館』はこの『公文書館法』を準用するほかはないのである。『文書館』の将来を切り開く方途をわれわれは考えなければならない」(平野邦雄「『歴史博物館』事始」『博物館研究』平成11年8月号 No.375所収、7頁)としているが、このような直截なアプローチのほうが、地方自治体公文書館の今後のあり方を議論するうえで有益のように思われる。

³³ 「日本のアーカイブスは、双頭のヤヌスのごとく、前近代の古文書への目配りをする一方で、日々生産される文書資料を将来の利用に向けていかに保存していくかという作業を営まなければなりません。しかし文書館の現実、公文書館と名乗った機関であっても、歴史資料としての評価がきまった記録文書、伝来してきた古文書・古記録を重視する風潮におかされがちです。それだけに文書館には、将来大きな意味をもつであろう歴史資料として重要な公文書を保存利用しうる機関として、自己確立をこころみることが問われています」大濱徹也「日本のアーカイブス-現在問われるべき課題をめぐり-」(「EASTICA第3回総会報告書」所収 国立公文書館 1998年)44頁。

³⁴ コンパクトな解説及び問題点の指摘があるのは、小川千代子「国立公文書館法の成立」(月刊IM '99-9月号所収)、石原一則「国立公文書館法の成立について」(全史料協会報 No.49 1999.8所収)、秦博之「情報公開法と文書管理」(国立公文書館 アーカイブズ 創刊号 平成11年9月30日 所収)、後藤仁「自治体情報公開制度と文書管理」(都市問題 第90巻第9号 1999年9月号所収)など

³⁵ 「情報公開法を適正かつ円滑に運用するためには、適正な文書管理が不可欠である。存在すべき行政文書が確認できなかったり、行政文書未整理のため検索が困難であったりするようでは、開示請求に適切に対応できないおそれがある」秦、前掲、7頁

³⁶ 「およそこのような整備をおこなうために、一つには、行政現場での文書管理実務と、公文書館における実務とを、それぞれの責任を明確にしつつ、記録史料マネジメント(records-archives management)とでもいうべきものに統合できなければならない。現用と非現用の境に判然とした区切りを入れると同時に、しっかりと橋を架ける。そして、業務記録と歴史資料を連続体としてとらえ、マネジメントシステムを組み上げるのである」後藤、前掲、37頁。また本稿3.2で後述するように、情報公開が適切な文書管理：レコード・マネージメントを要求する帰結として、管理の最終段階における公文書館は文書の全容を捕捉することができる。それはより適正な選別・評価を可能にするための条件でもある。

意識を地に根ざしたものとなし、新しい地域文化を創造的に発展せしめることを可能とする³⁷。

歴史研究を通して自治意識を高揚しようという立論は新鮮に映る。公文書館が歴史研究のプロフェッショナルだけのものではなく、主権者すべてに向けて開かれるべきことがここに確認されているのではないだろうか。

3.2 機能の点検

3.2.1 収集と選別

公文書館が民主的な「開かれた社会」を制度的に保障する機関として機能することが求められるとすれば、その設置母体である組織の意思決定や遂行の過程を説明しうる記録を、体系的に収集・保存し公開することは、県公文書館の責務である。県文書が最終的に県公文書館へ行き着くように規程等が整備されたことは第2章に述べたとおりだが、このシステムによってもなお、すくいあげることの難しい文書がある。保存期間延長文書、常用文書（主管課が常時利用するため継続して保管している文書）、1年保存文書、文書以外の資料等の4つである。

保存期間延長文書とは、「保存期間の満了した文書であって、なお保存する必要があると認められるものについて、主管課長は、文書学事課長と協議して、その保存期間を延長することができる」とされている文書のことである³⁸。こうすると、20年保存の1種文書でも、延長手続きさえすれば従来の長期保存文書と同じく廃棄されない。現実には20年保存文書の8割強が延長申請されている。ただし、保存期間を延長した文書でも、20年保存文書に相当するものは、やはり当館において保存することになっているので³⁹、館は少なくとも物理的には20年保存文書をすべて確保できるが、文書学事課が管理する文書保存管理室の延長の機能を持ってしまう。

この延長20年保存文書については「引渡」ではなく「移管」ということになっていて、延長申請された20年保存文書に関しては、県公文書館は場所貸しをしているだけである。主管課では、保存スペースの問題がないので、延長の申請がかえって心理的に容易となるのかもしれない。この規定は、長期保存文書をすべて20年の有期限文書としたときに同時に付け加えられたもので、従来の長期保存文書を有期限文書として廃棄決定することへの主管課の抵抗を反映しているといえる。各課との廃棄協議の際になるべく延長を避けるよう文書学事課でも指導しているが、1種文書の延長比率は低下していない⁴⁰。

また、文書学事課へ引き継がずに主管課で保存期間を満了した文書は、主管課長が廃棄の決定を行い、文書学事課長と協議のうえ、保管文書引渡書を添えて、県公文書館長に引き渡す（1年保存文書を除く）ことになっている⁴¹。しかしいわゆる常用文書がこの引渡の対象となることはほとんどないため、常用文書の数量の把握と劣化防止の手段を講じる必要がある。

さらに、5種にあたる1年保存文書の取扱いについて、主管課は文書学事課に引き継がずに保管し、主管課長が廃棄する⁴²。これは最初から県公文書館への引渡の対象外である。この1年保存文書は、現行上、県

³⁷ 板橋区公文書館開設懇談会「板橋区公文書館開設並びに運営に関する答申」、平成11年10月12日。この答申については、懇談会委員長である大濱徹也氏にご教示いただいた。ここに感謝する次第である。

³⁸ 沖縄県文書編集保存規程第13条第3項

³⁹ 同第3条第2項。

⁴⁰ 延長申請の見直しを数年おきにでも行うことを協議している。また、特に重要だと思われる文書は、原本を公文書館に引き渡したうえで複製物を提供するなどの申し入れをしている。

⁴¹ 沖縄県文書編集保存規程 第14条

公文書館の直接のチェックを経ることなく廃棄処分される。もっとも、文書学事課への引き継ぎを行うクリーン作戦の際に、担当者への注意事項として、1年保存文書でも「歴史的文書」にあたるもののガイドラインを示し、該当するものは県公文書館へ引き渡すよう指導している⁴³。1年保存文書に限って、歴史資料の選別を主管課の担当者が、つまり県公文書館側でない主体が行うことになるが、文書事務担当者がその選別に時間と労力をかけているとは言えない。まず1年保存文書は何のスクリーニングもなく処分されているというこの点の方に配慮しなければいけないだろう⁴⁴。

さらに重要な点として、狭義の公文書以外の記録をどう把握するかということがある。つまり、決裁などの手続き的要件を充たした公文書は比較的残りやすいが、その前段階の原案や調整の過程を示すような記録類は、簿冊として綴じ込まれることのないまま⁴⁵、行き場所を失い、最終的には担当者の私的なメモランダムや資料として扱われ、クリーン作戦や担当者の異動時に廃棄処理されるか、自宅等に持ち帰られる可能性もある⁴⁶。このような形で、組織の意思決定過程や業務遂行を跡づける記録が散逸してしまうことを防ぐには、2通りの方向から改善策を講じなければならないだろう。まず、それぞれの職員が作成・保管している記録が公的記録なのか、私的記録なのかについて認識してもらうことである⁴⁷。公的記録ならばそれは基本的に情報公開の対象⁴⁸であり、公文書館へいずれ引き渡さなければならないものだという意識の浸透が必要条件といえる。また、技術的問題として、そのように公文に付随しない形で発生する記録類をファイリングするためのファイル基準表などを用意しなければならない。従来用いている文書分類表の見直しはこの点でも考慮すべきである。

収集レベルにおけるこれらの問題点は、選別のあり方に関しても大きく影響する。当館は、選別の大綱ともいべき選別基準を置いているが、それが選別のマニュアルとしては機能せず、さらに細則を定める必要

⁴² 文書学事課が示している、各課で廃棄してよい文書のガイドラインは以下のとおり。①保存期間が満了した第5種(1年保存)文書 ②事務連絡などの軽易な文書で用済みのもの ③案内状、送り状、礼状などで供覧済みなもの ④係あるいは課として1部保存しておれば用の足る文書で、重複しているもの ⑤法令、規則などで既に法規集に収録されているもの(各課が保管するものを除く) ⑥調査及び統計の基礎となった資料で用済みのもの ⑦官報及び公報で用済みのもの(各課で保管するものを除く) ⑧その他、メモ、コピー資料などで活用度の低いもの

⁴³ 文書学事課が示している「歴史的文書」の選別基準は次のとおり。これは公文書館選別基準の作成にあたって参考となった。「保存期間が満了している文書のうち、第5種文書以外はすべて公文書館へ引き渡すことになっているが、第5種文書にあっても、次に該当するものは歴史的文書として公文書館へ引き渡すこと。①県行政の総合計画、総合調整及び重要な事業の計画・実施に関する文書(例 重点施策等の企画・立案・執行関係) ②渉外に関する文書(例 国際交流・基地対策・駐留軍関係文書等) ③審議会、調査会等の重要な議事に関する文書 ④褒賞、表彰に関する文書 ⑤住民の権利義務や利益とかかわる文書(例 開発許可申請・資格・土地関係の文書等) ⑥損害賠償及び損失補償に関する文書 ⑦重要な事件、行事等県政及び社会の情勢を反映する文書(例 海洋博・国体関係文書等) ⑧歴史資料として価値有る文書が含まれている可能性の高い文書(例 報告書・復命書等) ⑨その他将来歴史的・文化的・学術的価値が生ずると認められる文書

⁴⁴ 1年保存文書とされているものの簿冊の種類を洗い出して、文書分類表における位置づけを改めることで何らかの手当てができないかと考えている。

⁴⁵ ファイリングシステムはこの欠点を改善するのに有用かもしれない。ただし知事部局でファイリングシステムを導入しようとして不調に終わり、結局もとの簿冊管理に戻った経験がある。この原因については改めて検討したいと考えている。

⁴⁶ アメリカの事例に、キッシンジャー国務長官が退官の際に国務省から持ち出した電話記録は情報自由法の対象外と判断されたものがある。持ち出された結果、行政機関：国務省の管理の及ぶものではないという解釈である。逆にいうと、持ち出されなければ「機関記録(agency records)」だったわけだから、このように持ち出されることを防止する手段を講じることが必要になるだろう。この裁判の論点は情報公開の対象文書の範囲であるが、情報公開の対象文書であるなら、当然に公文書館へ送られるべき文書と考えてよい。この判例については本稿執筆に際して詳しく検討することができなかったが、アメリカの情報公開法における対象文書(それが行政機関の記録にあたるかどうか)については、杉浦允他「情報公開と文書管理」(ぎょうせい、平成10年9月)、95-97頁。

があることは上述したとおりである。ただし、選別を行う大前提は、そのルール作りもさることながら、より体系的な選別を行うために、発生するすべての文書の有機的な結合を分析することである。それを可能にする収集体制の確立なくして選別理論を適用することには大きな矛盾があるように思える。前項でみたように、文書学事課へも引き継がれない文書はかなりの量にのぼるものと思われる。たとえば主管課のなかには、ここ4年の間に、予算諸調書関係、文書管理簿冊関係、備品台帳、出勤簿、旅行命令簿、有給休暇欠勤簿関係といったようなルーティーン文書だけを廃棄決定・引渡すにとどまっている課もある。

また、先に述べた通り、意思決定の過程を跡づけるメモ類や覚書、内部資料などは、現状ではコード化することさえ不可能に近い。このような状態で、自治体の作成する公文書から後世に伝えるべき歴史資料を選別すると言ってみても、説得力に欠けることは否めないだろう。主管課が無害だと判断した群のまとまりの不完全な文書の中から、さらにピンポイントで収集する作業を選別とするなら、そこにはその作業に携わる者の主観がより一層介入しやすいだろうし、選別の客観化・体系化を達成することは困難になってくる。このことについて辻川敦氏は次のように述べている。

このような現実を見れば、評価選別論以前に、実質的な行政情報の共有化・公文書化と引き継ぎこそが、第一に取り組むべき課題であることは明白である。少なくとも、公文書館事業実施機関において、作成文書・資料のうちどれだけのものが公文書として管理され、そのうち何パーセントが評価選別の対象となり、さらに選別したうちで実際に公文書館に引き渡されるのは何パーセントか、その実態を調査して現実を把握し、そこから議論を始めることが必要であろう⁴⁷

現状を見る限り、残念ながらわれわれもそこから始めなければならない。評価・選別の最低条件は、現用・半現用段階での適切な文書管理と、その結果としてもたらされる文書群の全体像が公文書館の視野に収まることである。その意味で、現用・半現用文書の管理：レコード・マネジメントと非現用文書の管理：アーカイヴズ・アドミニストレーションは決して切り離せるものではない。当館がその機能を果たすためには、文書が発生する段階から一定程度の関与が不可欠であり、主管課とのより緊密な協働関係を作り上げなければならないだろう。

3.2.2 整理と利用

収集・選別には以上のように多くの改善を要する点があるが、長期保存文書の有期限化などにより、これまで自由な閲覧の対象とならなかった文書が、閲覧室で公開できるようになった。2000（平成12）年1月現在、施政権返還以降の沖縄県文書約1,500簿冊がコンピューターによる一般利用者検索の対象となっている⁵⁰。ただし、そのうち4割が個人情報等を含むため一部非公開または全部非公開である。

⁴⁷ 松浦他前掲書には、機関記録(agency records)か私的記録(personal records)かの判断の目安として米国司法省があげた具体的なチェックポイントを示している。たとえば「その文書は職員によって、勤務時間中に、機関の文具により、機関の費用によって作られたか」「その文書は職員個人の私的便宜のためにのみ作成されたか、それともどの程度公務のために作成されたのか」「その文書の作成者は公務のためにそれをどの程度使用したか、他の者も使用したか」など(Department of Justice～FOIA UPDATE Fall 1984～からの引用)。

⁴⁸ もっとも、県の情報公開条例の対象公文書は「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した下記の文書等で、決裁などの手続きが終了し、実施機関が管理しているもの」としている。

⁴⁹ 辻川、前掲27—28頁。

⁵⁰ 職員検索機能を用いれば、未選別の県文書も箱単位ですべて検索できる。行政利用には主にこの機能で対応している。

公文書の整理については、検索効率の観点から、簿冊単位（物理的な管理単位）の整理を原則としている。簿冊を構成している起案文書などのそれぞれを1件ごとに登録する件名整理は採用していない。各部局で作成・収受する文書は、担当業務によってほぼ一定しており、パターン化されている。したがって簿冊タイトルも、年次以外は同じであることが多い。また簿冊単体の構成をみても、形式的な案件名が連続するだけで、検索時にしぼり込むキーにはなりにくい。一件ごとに件名を取得し、それをコンピューターに登録する労力、またそれによって検索システムにかかる負荷の増大に比して、検索の効率は上がらない。

したがって、簿冊が含んでいる固有名詞をはじめとするキーワードを、文書件名に限定せず本文から採取することを重視し、それをコメント欄に蓄積する作業を行っている。簿冊タイトル自体とキーワードの組み合わせで、利用者がその簿冊内容をあらかじめ類推できるような情報を与えることが整理の主眼である。たとえどれほど価値ある文書を収集したとしても、利用者の検索の網にひっかからなければ活用される機会はない。

行政が継続性を旨とし、階層的組織の機能分業で成り立つものであるかぎり、同じ機関からは同じパターンの文書が発生し、年とともにどんどん蓄積される。その膨大な情報の中から、利用者が必要な簿冊にたどりつくためには、文書群の構造をある程度階層的に把握したうえで、キーワードや年代等によって絞り込み検索を行えるような環境を設定することが必要だろう⁵¹。そのために、出处に基づいた文書群の構造の階層化と、文書群内における発生パターンにしたがって文書をシリーズ化する作業を進めている⁵²。どの機関からどのような簿冊のシリーズが発生し、それが機関の業務とどのように有機的に結びついているかを分析することは、今後の選別基準細則の制定にも役立つ基礎データともなるだろう。文書群の階層化とシリーズ化による資料目録の標準化については、別の機会に改めて論じたい。

3.3 今後の課題～むすびにかえて

これまで県における公文書の管理と県公文書館の役割について述べてきた。県公文書館は、県の文書管理において一定の役割を与えられているが、「開かれた社会」を実現するという、より高次の目的を達成するためには、さらに機能を拡充・深化する必要がある。

制度的な側面としては、非現用の公文書等の県公文書館への引渡や、選別・保存及び廃棄等を、訓令である文書規程だけでなく、神奈川県立公文書館条例にみられるように、条例として整備する必要があるだろう。

また、現用段階における現行の文書管理のあり方も見直す余地がある。業務記録を適正な形で残すことは、行政が遂行した施策を住民に対して説明するための手段であるし、今後の行政運営についても有用な資料と

⁵¹ この考え方に基づいて、現行のコンピューターシステムの機能改善を計画している。2001年1月に実施予定である。

⁵² シリーズとは個々の簿冊の上位概念として定義される。

⁵³ 文書管理規程の一部を改正する訓令（沖縄県訓令第19号 平成11年3月31日）により、電子メールに係る文書の取扱規程の整備がなされた。紙にアウトプットしたものを文書として管理するという趣旨だが、今後電子決裁等が導入されれば飛躍的に電子文書の量が増大するだろうから、その管理方法も変わってくるだろう。

⁵⁴ その意味で、近年ISO9000シリーズを導入する自治体が増えてきていることは興味深い。ISOとはスイスに本部を持つInternational Organization for Standardization（国際標準化機構）のことで、各種分野での国際規格の標準を制定し、この標準に達した組織に対して認証を与えることで、グローバル・スタンダードの普及を図っている。ISO9000シリーズは「購入者の立場を中心とした世界共通の品質管理、品質保証の規格である」（矢野友三郎「世界標準ISOマネジメント」日科技連出版社 1998年）、45頁。ISO9000シリーズの取得については文書管理の面でも厳しい水準審査がある。たとえば市全体でISO9000の認証取得に向けて取り組んでいる近江八幡市では、行政の業務を住民サービスの体系にとらえ、その視点から業務にすべて識別番号を与えた上で、業務ごとに発生する文書の分類体系を作り上げようとしている。近江八幡市のISO認証取得への取り組みについては、同市総務部企画調整課の堺谷正誠氏並びに同氏教育委員会文化振興課の亀岡哲也氏のご教示を得た。深く感謝申し上げる。

なる。それは外部への説明責任を果たすだけでなく、内部的にも行政の運営効率を高めるという目的になっている。運営効率という点からすると、文書の発生から廃棄・県公文書館への引渡までをオンラインで管理するシステムの構築も検討すべきだろう。近い将来、当館が受け入れる県文書の多くが電子記録になることは予想に難くないのだから⁵³、文書の発生時からリテンション・スケジュールを組み入れた文書管理システムをツールとして職員に提供できれば、結果的に文書管理のコスト自体を削減することもできるだろう。

文書管理の見直しは、必然的に業務の分析や再編成を要求する⁵⁴。業務遂行の過程をすべて文書化し残していこうとすれば、それは職員の行動様式の変化を多少なりとも要求するため、訓練を通して職員のコンセンサスを得ることが重要となるだろう。沖縄県は知事部局だけでも百近い課室と7,000人の常勤職員を有する組織である。たとえ制度や電算システムが整備されたとしても、それらを動かすのは個々の職員であるから、現用段階での文書管理の重要性とともに、それがいかに県公文書館の機能と密接に結びつくものであるか、認識をより深めてもらうよう、普及活動にいっそう力を注がねばならない。現状の県職員の認識では、県立図書館や県立博物館との機能的相違がよく理解されておらず、公文書を適切に管理して残していくことが、説明責任を将来に向けて全うするものであること、それらが歴史的資料として新たな価値を獲得する可能性のあること、そして県公文書館が沖縄という地域における行政の一大記録センター、行政の記録遺産集積所であることを、認識してもらう必要がある。

沖縄は高温多湿な亜熱帯に属し、また人為的条件として今次大戦の地上戦で大きな打撃を受けたことから、古い時代の原資料は多くが失われた。他の自治体の公文書館を訪れるとき、われわれは圧倒的なスペースを占める古文書資料や、明治近代の豊富な行政資料に羨望のため息をつくだけである。だが、たとえば50年後、百年後、二百年後の未来に、沖縄にはその歴史を証す記録資料がないという怨嗟の声を聴くことがあつてはならない。それは県公文書館が、公文書を収集・選別・保存するという責任を果たせなかったことを意味するからである。

現代の複雑な社会構造は、至るところで記録資料を産み出している。設立母体である県から発生する公文書さえ選別・廃棄の対象であるわれわれには、それらすべての記録資料を網羅的に収集することは不可能だと言わねばならない。ただし、県公文書館は、県の行為や意思決定を跡づける文書の管理については、第一義的に責任を負っている。それがわれわれの責務の民主的な本質であり、その実現のために、われわれがなすべきことはあまりにも多い。

(とみやま かずみ：財団法人沖縄県文化振興会公文書管理部 公文書専門員)