

# 公文書管理法と沖縄県の文書管理－検証と課題－

吉嶺 昭<sup>†</sup>

はじめに

- 1 沖縄県の状況
  - 1-1 文書管理に関する例規等について
  - 1-2 完結文書の編集・引継・引渡
  - 1-3 引渡後の評価選別
  - 1-4 文書の受け入れから評価選別までの課題
- 2 公文書管理法と県の文書管理関係例規との比較
  - 2-1 「総則」(法第1条～3条関係)
  - 2-2 「行政文書(現用文書)の管理」(法第4条～10条関係)
  - 2-3 「法人文書等の管理」(法第11条～13条関係)
  - 2-4 「その他の機関等の文書管理に関する規定」(法第14条関係)
  - 2-5 「歴史公文書等の保存・利用等」(法第15条～27条関係)
  - 2-6 「公文書管理委員会」(法第28条～30条関係)
  - 2-7 「雑則」(法第31条～34条関係)
  - 2-8 レコードマネージャーの配置について

おわりに

はじめに

沖縄県(以下「県」という。)で作成・取得された文書について知事部局及び各種行政委員会等の文書規程は、業務が完結し保存期間が満了した文書について、公文書館指定管理者(以下「指定管理者」という。)に引渡すことを定めている。

本庁知事部局では例年6月から10月にかけて、県知事部局文書主管課の総務私学課が中心となり「文書クリーン作戦」と呼ばれる文書の整理・移管作業が行われる。同作業では、各課執務室の文書整理、保存期間満了文書の指定管理者への引渡し、各課で業務が完結した文書の総務私学課長への引継ぎが行われる。このときに指定管理者へ引渡される文書の量は2,500箱<sup>1</sup>となり、その割合は毎年県から受け入れる文書の7割以上に及ぶ。また年間を通して県各機関から随時、保存期間満了文書の引渡しを受ける。

指定管理者は、現用側である県の文書管理状況を把握しておらず、受け入れた個々の文書を関係する事務事業に関連付け、体系化した上で評価選別を行うが、事務事業への位置付けが不明確で断片的な文書が評価保留で残ったり、県各機関が業務上の必要性から引渡されていない未確認の文書もあるため、受け入れた文書のみで評価選別を行うことの難しさも感じる。そのため、県組織全体の文書保管状況が確認できることが望ましいと感じる。

このような背景から、指定管理者の職員2名がそれぞれ、平成22年度、23年度に半年間の実務

---

<sup>†</sup> よしみね あきら 公益財団法人沖縄県文化振興会公文書管理課 公文書主任専門員

<sup>1</sup> 文書クリーン作戦により令和2年度は2,595箱(書架長約560m)、令和3年度は2,355箱(約550m)を受け入れた。

研修で総務私学課に出向した際、平成22年度(2010)から24年度(2012)にかけて、総務私学課と指定管理者と合同で県の全組織を対象にした公文書管理状況調査を実施した。各機関で長期に保管される文書には、常用文書のほか、担当者の異動で保管理由が明確でない文書も確認された<sup>2</sup>。

総務私学課では、公文書等の管理に関する法律(以下「法」という。)の趣旨に沿って適正な文書管理を推進するため、知事部局の全所属を対象にした文書管理の実地調査と各機関の文書管理に関する自己診断調査(文書管理セルフチェック)を行い、現状把握と各所属の自己評価を通じた文書管理の意識向上を図るほか、文書管理規程の改正及び公開用の文書ファイル検索システムを県HPで公表するなどの取り組みを行っている。

法は、現用文書と非現用文書の管理を同一の法律で規律するが、県においても文書発生から歴史資料に至るまで一貫した文書管理は重要であり<sup>3</sup>、引渡すべき文書を引渡、将来へ残すべき文書がきちんと残る仕組みにしなければならない。

本稿では、法第34条(地方公共団体の文書管理)の地方公共団体の努力義務規定に則り、知事部局の文書管理に関する例規及び文書事務を例に、法の各条文と比較し法の趣旨に準拠しているか確認すると共に、県文書の適正な管理について考えてみたい。

## 1 沖縄県の状況

表1の通り、県の各機関は文書管理に関する規程を内部規範である規則、訓令で定めている。指定管理者への引渡に関する規定には「公文書館指定管理者に引渡さなければならない」「沖縄県公文書館長に引渡さなければならない」「知事部局の例による」とし、県警察本部は「警察本部長及び総括文書管理者の承認を得て、公文書館指定管理者に引き継ぐものとする」、公安委員会は「沖縄県警察における文書の管理に関する訓令の例による」とあり、概ね全機関が指定管理者への文書引渡について規定している。

表1 県各機関の文書に関する例規 公文書館への引渡に関する規定

機関名	文書主管課・所管課等	例規名	保存期間	関係規定	関係規定
議会事務局	総務課	沖縄県議会事務局文書取扱規程	第1種 (11年以上保存) 第2種 (10年保存) 第3種 (5年保存) 第4種 (3年保存) 第5種 (1年保存)	第27条 (県規程の準用)	知事部局の規定の例による。
知事部局	総務部総務私学課	沖縄県文書編集保存規程	第1種 20年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年	第14条 (保存文書の廃棄決定等)	公文書館指定管理者に引渡さなければならない。
企業局	総務企画課	沖縄県企業局文書編集保存規程	第1種 20年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年	第15条 (保存文書の廃棄決定等)	公文書館指定管理者に引渡さなければならない。

<sup>2</sup> 全庁的に実施した公文書管理状況調査の詳細は、福地洋子「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」『沖縄県公文書館研究紀要 第14号』(沖縄県文化振興会 2012) pp.27-31を参照。

<sup>3</sup> 沖縄県における公文書管理の考え方についての論考として、仲本和彦「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―」『同 第23号』(同 2021) pp.1-16を参照。

病院事業局	総務課	沖縄県病院事業局文書編集保存規程	第1種 20年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年	第12条 (保存文書の廃棄決定等)	公文書館指定管理者に引渡さなければならぬ。
教育委員会教育庁	教育庁総務課	教育庁等文書編集保存規程	第1種 20年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年	第14条 (保存文書の廃棄決定等)	沖縄県公文書館長に引渡さなければならぬ。
監査委員事務局	監査課	沖縄県監査委員事務局文書規程	第1種 10年 第2種 5年 第3種 3年	第5条 (補則)	知事部局の規定の例による。
人事委員会事務局	総務課	沖縄県人事委員会事務局文書規程	第1種 20年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年	第20条 (補則)	知事部局の例による。
沖縄海区漁業調整委員会／沖縄県内水面漁場管理委員会	知事部局農林水産部水産課	—	—	—	—
選挙管理委員会	知事部局企画部市町村課	沖縄県選挙管理委員会文書規程	第1種 20年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年	第15条 (文書の廃棄)	公文書館を管理する指定管理者に引渡すものとする。
労働委員会事務局	労働委員会事務局	沖縄県労働委員会事務局処務規程	第1種 20年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年	第12条 (準用)	知事部局の例による。
収用委員会事務局	知事部局土木建築部用地課	沖縄県収用委員会事務局処務規程	—	第5条 (補足)	知事部局の例による。
公安委員会	警察本部警務部総務課	沖縄県公安委員会文書管理規則	第1種 30年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年 第6種 1年未満	第25条 (細則)	沖縄県警察における文書の管理に関する訓令の例による。
警察本部	本部：警察本部警務部広報相談課 署：警察本部警務部警務課	沖縄県警察における文書の管理に関する訓令	第1種 30年 第2種 10年 第3種 5年 第4種 3年 第5種 1年 第6種 1年未満	第54条 (文書の廃棄)	警察本部長及び総括文書管理者の承認を得て、公文書館指定管理者に引き継ぐものとする。

### 1-1 文書管理に関する例規等について

知事部局の文書規程には、文書の管理に関する「文書管理規程」、文書の編集及び保存に関する「沖

「沖縄県文書編集保存規程」(以下「文書編集保存規程」という。)、電磁的記録の管理に関する「沖縄県電磁的記録管理規程」、公印に関する「公印規程」がある。

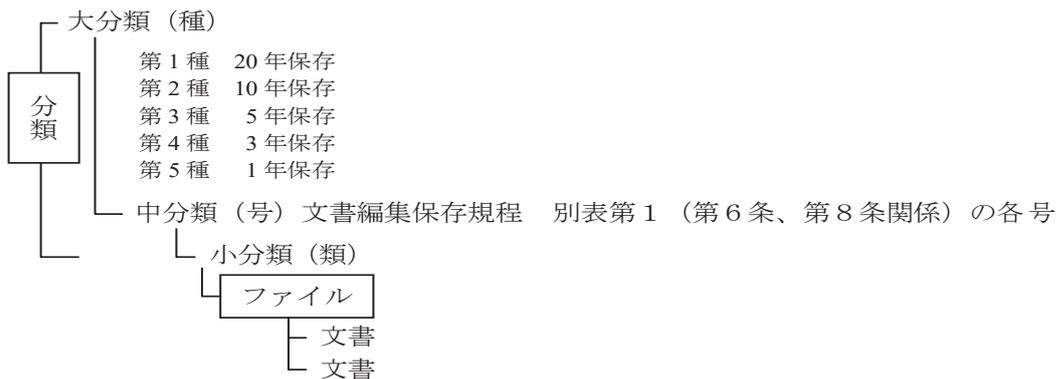
文書編集保存規程第2条に規定された「文書」の定義は「県に所属する公文書、図書、簿冊、官報、県公報その他の公用文書」である。また、沖縄県情報公開条例(以下「情報公開条例」という。)第2条第2項に規定する「公文書」の定義は、「実施機関の職員(県が設立した地方独立行政法人の役員を含む。以下同じ。)が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録)であり、文書編集保存規程の「文書」の定義にある官報、県公報、図書などの公表物<sup>4</sup>、沖縄県公文書館等で特別の管理がされているものを除く「実施機関の職員が組織的に用いるもの」で、「実施機関が保有しているもの」が要件となる。

平成30年(2018)11月に改正された文書管理規程第5条は「相互に密接な関連を有するものを一の集合体(文書ファイル等)にまとめて管理しなければならない」と規定し、県の『文書事務マニュアル(入門編)』には、文書の適切な整備保存による行政事務の効率化及び行政の説明責任を全うするため、ファイル整備の重要性を強調している<sup>5</sup>。県の文書は紙文書が中心であるが、将来的に電子文書が増えることも予想されるため、目的の文書ファイル等が容易に特定できるようにするためにも適切な分類を設定し、具体的なファイル名を付すことが重要である。

文書事務の処理は、文書管理規程第2条第3項により、総務私学課長が認めた場合を除き原則として文書管理システムにより行われる。ここからは文書管理システムと文書事務の関係を前掲書から述べる<sup>6</sup>。県が文書を作成又は取得したときの最初の作業は、文書を収めるファイル(簿冊)(以下「ファイル」という。)の設定から始まる。まず文書管理システムから分類を選択し<sup>7</sup>、相互に密接な関連を有する文書を格納するためのファイルを設定する。ファイルと分類の関係は図1参照。

図1 ファイルと分類の関係<sup>8</sup>

- 共通分類表(総務私学課が定める文書分類表)
  - 個別文書分類表(所属課長が定める文書分類表)
- } 2種類の分類のいずれかを選択



<sup>4</sup> 県は情報提供施策の充実を図るため、公表物である行政資料(刊行物)の収集及び管理について「沖縄県行政資料収集管理規程」(知事部局訓令)を定めている。文書と相互補完関係にある刊行物は収集し、当館で適切に管理提供する必要がある。

<sup>5</sup> 総務部総務私学課(文書法規班)『文書事務マニュアル(入門編)第5次改訂版 令和元年9月』(沖縄県総務部総務私学課 2019) p.36。

<sup>6</sup> 指定管理者は文書管理システムを閲覧できる環境にはないため、前掲書から述べる。

<sup>7</sup> 文書分類は、総務私学課長が定める共通文書分類と、所属課長が文書編集保存規程第6条、第8条の別表第1により定める個別文書分類表がある。ファイル設定時はそのいずれかの分類を選択する。文書分類は、大分類(保存期間:種)、中分類(項目:号)、小分類(区分:類)の3階層で構成されている。

<sup>8</sup> 前掲『文書事務マニュアル(入門編)第5次改訂版 令和元年9月』p.11より転載。一部筆者が加筆。



完結文書を総務私学課へ引継ぐための編集作業は、文書管理システムに登録されたファイルの抽出から始まる。ファイルは、文書年度、保存期間及び文書分類（小分類）が同一のものを抽出し、その中から同一事案のファイルを選択し、保存箱の収納量を考慮したファイル数で割り振る。保存箱中には割り当てられたファイルと共にファイル名（図2の⑫件名と同じ）が記載された「文書引継目録」が収められる（図3参照）。

図3 文書引継目録の様式

文 書 引 継 目 録					①平成〇年〇月〇日
②保存箱ラベル番号					
③類名					
④分類記号					
⑤部課名					
⑥文書保存箱番号		⑦文書年度 (年度)		⑧保存期間 (年)	
書架番号					
⑨引継年度 (年度)		⑩廃棄年度 (年度)		⑪保存箱サイズ	

番号	⑫件名	⑬歴史的公文書区分
1		
2		
3		

文書引継目録の項目は、①保存箱の作成年月日、②保存箱ラベル番号（10桁のバーコード）<sup>10</sup>、③類名（文書分類の小分類など）、④分類記号、⑤部課名（文書引継部課）、⑥文書保存箱番号（所管課が付ける任意の箱番号）、⑦文書年度（事案完結年度）、⑧保存期間、⑨引継年度（総務私学課への引継年度）、⑩文書の廃棄年度（保存期間満了後の翌年度）、⑪保存箱サイズ（3種類の保存箱から選択した保存箱記号）、⑫件名（ファイル名）、⑬歴史公文書区分、がある。歴史公文書区分は、文書編集保存規程第14条の別表第2（公文書館指定管理者へ引渡す基準）に掲げるもの以外の引渡対象文書であり、所属の職員がチェックを入れる。

保存箱は1年間課内で保管した後、2年目に第5種（1年）保存文書を除き、第4種（3年）、第3種（5年）、第2種（10年）、第1種（20年）の文書が総務私学課長へ引継がれ、本庁地下の文書保存管理室（書架総延長5,060m）で保存期間が満了するまで保存される。保存期間満了後は文書編集保存規程第14条により、所管課長と総務私学課長が廃棄協議を行い、廃棄決定した文書について同条別表第2「公文書館指定管理者に引渡す文書に関する基準」（廃棄基準）に該当する文書を除き（一次選別）指定管理者へ引渡す<sup>11</sup>。この引渡しまでの作業は、基本的に現用文書を管理する県側で行う。

また、保存期間満了後も業務上の理由から延長する場合は、第4種3年から第2種10年の文書に

<sup>10</sup> 10桁のバーコード番号は、保存箱に付けられる固有の認識番号であり、平成27年度（2015）の新文書管理システムから装備されている。当館の資料基幹システムは、所蔵資料1点ごとにバーコードで管理する。文書保存管理室での作業前には10桁のバーコードを印刷して保存箱と突合しながら1箱ごとに貼付していたが、新文書管理システムでは保存箱ラベル番号（バーコード）が印刷され、文書編集時に保存箱に貼付されており、指定管理者の貼付作業が省力化された。

<sup>11</sup> 文書編集保存規程第14条、第15条の別表第2は指定管理者に引渡さない文書を例示した基準である。

については、文書保存管理室で必要な保存期間延長されるが、第1種20年の延長文書は、現用文書として当館へ移管され、所管課が必要とする保存期間延長される。

この引渡しの作業にあたり、事前に総務私学課から廃棄協議完了後の保存箱単位の廃棄目録等（以下「保存箱目録」という。）が指定管理者へ届く。指定管理者はその保存箱目録を基に、文書保存管理室内で廃棄協議が済んだ引渡予定の保存箱及び第1種20年延長の保存箱を照合し、併せて引渡予定の保存箱の中を開いて文書の内容を確認する。これが図2の⑦、⑧である。保存箱目録には所管課が廃棄に該当すると判断した保存箱にチェックが付けられているが、指定管理者の確認で廃棄に該当しないと判断した場合や公文書館へ移して再確認したい場合は引渡対象とし、逆に引渡対象であっても指定管理者が廃棄に該当すると判断した場合は、引渡対象外（廃棄）とすることを保存箱目録に追記する。作業結果は、総務私学課の文書担当者に報告するが、指定管理者の意見に沿って引渡は行われている。電子文書に関しては、文書編集保存規程第3条により、文書管理システムに登録された電子文書は保存期間満了まで文書管理システムに保管され、保存期間満了後の廃棄協議が完了した後に指定管理者に引渡される<sup>12</sup>。その他、所管課が業務上の理由から文書完結後も総務私学課へ引き継がれず課内で保存期間を満了した文書がある。これを「所管課保管文書」と呼ぶ。当該文書も文書編集保存規程第15条（所管課保管文書の廃棄決定等）により、所管課長が廃棄決定後に総務私学課長と協議の上、指定管理者へ引渡される<sup>13</sup>。

当館開館から令和2年度(2020)までに県各機関から受け入れた文書は、本庁知事部局の文書クリーン作戦で受け入れた文書を含めて表2のとおりである。

表2 県各機関別文書受入数（引渡文書・延長文書）

平成7(1995)年5月15日～令和3(2021)年3月31日 課室・機関数は令和3年(2021)3月31日現在

	機 関	課室・機関数	文書引渡数（箱）	文書引渡総数に対する割合(%)
1	議 会 事 務 局	3	14	0.015
2	知 事 部 局	86	83,256	88.426
	出 先 機 関	82	2,641	2.805
3	公営企業管理者（企業局）	9	572	0.608
4	病院事業管理者（病院事業局）	8	74	0.079
5	教育委員会 教育庁（本庁） （うち県立学校・特別支援学校 計90校含む）	115	5,115	5.433
	上記のうち、出先機関等		811	0.861
6	監 査 委 員 事 務 局	1	749	0.796
7	人 事 委 員 会 事 務 局	2	344	0.365
8	沖 縄 海 区 漁 業 調 整 委 員 会	1	0	0
9	沖 縄 県 内 水 面 漁 場 管 理 委 員 会	1	0	0

<sup>12</sup> 電子文書の定期的な引渡は行われていない。電子文書の引渡としては、平成27年度(2015)に新文書管理システムへの移行時に、平成26年度(2014)までの旧文書管理システムに保存された電子文書が引渡された事例がある。その他非紙媒体の受け入れについては、保存箱の紙文書と共に同梱された磁気媒体、光ディスク（委託成果品等）の他、映画フィルム等がある。

<sup>13</sup> 第5種（1年）文書は、文書編集保存規程第3条のただし書きにより所管課で保存するが、その他、同条例第14条第4項により、総務私学課長と所管課長が協議を行い、監査、訴訟、係属中の不服申し立て、情報公開条例の開示請求のあったものなどについて必要な間、所管課で保存される文書がある。

10	選挙管理委員会	1	201	0.213
11	労働委員会事務局	1	371	0.394
12	収用委員会事務局	1	0	0
13	公安委員会	1	0	0
14	警察本部	47	5	0.005
		359	94,153	100

沖縄県公文書館（以下「当館」という。）の中間書庫には、県から引渡を受けた文書以外に、所管課が保存期間を延長した第1種20年文書が令和3年3月末時点で1,400箱余りあった。総務私学課は、文書クリーン作戦の時期に当館保管の延長文書のリストを所管課に照会し、所管課で必要がなければ廃棄決定を行った上で指定管理者に引渡され、所管課が当該文書に係る事務が継続していることを理由に再延長する場合は、文書編集保存規程第14条第3項により、総務私学課長がやむを得ないと認めたものについて保存期間を延長することができる。

その他の本庁知事部局を除く出先機関および各種委員会からの引渡については、通年で個別に対応しており、過去に引渡を行ったことのある機関は、前例に沿って引渡が行われている。県からの引渡文書は、文書編集保存規程第15条により保管文書引渡書（保存箱目録）を添えて指定管理者へ引渡される。併せて保存箱目録のデータも入手し、当該データを沖縄県公文書館基幹システム（以下「システム」という。）の「引渡目録」に登録する（図2の⑨）。引渡目録には県から引渡や移管された全ての保存箱目録が登録されており、当館ホームページの「引渡文書検索」から検索・確認することができる<sup>14</sup>。

### 1-3 引渡後の評価選別

引渡文書及び第1種20年の延長文書は、中間書庫（書架総延長7,397m）に搬入後、歴史資料を選別するための評価選別を行う（二次選別 図2の⑩）。二次選別の基準となるのが、沖縄県公文書館公文書等管理規程（以下「公文書等管理規程」という。）第4条別表第2の「沖縄県文書の選別基準」である。選別基準の13項目に該当する文書が「歴史資料として重要な公文書等」となる。指定管理者は選別基準を適用させるためのツールとして、県の事務事業ごとに「シリーズ」という概念でまとめた「評価選別シート」（以下「評価シート」という。）を用いて評価選別を行っている。評価シートには、根拠法令と関連する事務事業、発生する文書の類型を列記しており、そのまとまりを「公益性の高さ」「県の裁量度と意思決定と社会への影響度」の2つの指標と、「重要な意思決定に関する公文書等」「社会情勢や変遷に関する公文書等」「個人の財産や権利に関する公文書等」の3つの視点から評価する<sup>15</sup>。法令に基づき定型化された文書は、毎年同じ編成で引渡されるため、関係する評価シートで効率よく評価選別ができる<sup>16</sup>。一方で評価選別に迷う断片的な文書がある。例えば、日本復

<sup>14</sup> 「引渡文書検索」は、当館HPの「資料検索」のプルダウンメニューから選択できる。[http://www2.archives.pref.okinawa.jp/opa/OPA\\_HWBS.aspx](http://www2.archives.pref.okinawa.jp/opa/OPA_HWBS.aspx) (2021.12.7)

<sup>15</sup> 大城博光「公文書の評価選別ガイドラインの構築に向けた中間報告」『沖縄県公文書館研究紀要 第11号』（沖縄県文化振興会 2009）pp.71-86を参照。また、沖縄県公文書館における評価選別の経緯をまとめたものについては、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—」『同 第22号』（沖縄県文化振興会 2020）pp.31-44を参照のこと。

<sup>16</sup> 関係文書でも同一の分類と保存期間にはならないことから引渡年度にずれが生じたり、或いは引渡しのない文書もあるため、シリーズのように文書相互の関連性が分かるように体系化したまとまりで文書を確認するのが難しいケースがある。

帰前の琉球政府から引継いだ文書や昭和の頃の組織改編、事務事業の廃止等によって、関係課に照会しても事業への明確な位置づけが難しい文書である。それら文書を含めて令和2年度(2020)末で約9,900箱程が未評価のまま次年度に繰り越された<sup>17</sup>。評価シートは、事業廃止や事務手続きの変更に伴い随時改訂しているが、評価選別を行う職員間でも県の事務事業を網羅的に評価シートに反映するのは合理的でないことは認識していた<sup>18</sup>。そのため、令和2年度(2020)から未評価滞留文書を解消するための評価選別の方針として、評価シートによる評価選別に加えて個別判断による評価にも取り組んでいる。個別判断とは、所管課ごとに受け入れ年度の古い順に関係する業務文書をまとめて評価する方法であり、出所ごとに評価する基本原則に立ったやり方である。県の重要施策や社会状況等も踏まえて、先述した評価の指標・視点により選別基準の13項目に該当するものを選別する<sup>19</sup>。個別判断を始めて2年目になるが、評価シートによる評価選別の考えにも沿っており、適正かつ合理的に評価が行えているものと考えている。

評価選別結果は、公文書等管理規程第4条第2項に基づき、選別した文書に関する明細を知事に報告し(図2の⑫)、廃棄と判断した文書と一部保存文書の中の廃棄部分について、同規程第14条第1項の規定に基づき、県知事に廃棄公文書等の目録を提出し(図2の⑬)、廃棄の承認を得た後にシュレッダー処理業者に委託して廃棄処分している(図2の⑭⑮)。なお、沖縄県文書の選別基準では、第1種20年文書は選別となっているが、評価選別の指標・視点から永久保存に適合しない文書もみられるため、その旨県に説明し了承を得て評価選別の対象としている。第1種20年文書で廃棄と判断した文書を廃棄処分する際は、県知事あて廃棄承認の申請書類に当該文書の廃棄理由(一部廃棄含む)も添付している<sup>20</sup>。

#### 1-4 文書の受け入れから評価選別までの課題<sup>21</sup>

指定管理者は、県から送られる引渡文書の保存箱単位のデータを引渡目録に登録する。他方、県の文書管理システムはファイル単位となっているため、保存箱単位の情報よりも具体的である。ファイルと保存箱の関係を図4に示す。保存箱目録には箱のタイトルである類名が記されており、類名が具体的なものもあれば「その他〇〇保存必要な文書」などの抽象的な表記もみられるため、類名のみで文書を判断するには限界がある。そのため、引渡前の一次選別作業と当館搬入後の評価選別(二次選別)は、ファイル単位の方が円滑に評価選別できるのでないかと考えるが、ファイル単位での確認作業は実践しておらず推測の域を出ないため、実践と検証が必要である。

<sup>17</sup> 文書滞留のそもそもの要因は、県からの引渡文書を保管する1号書庫(中間書庫)は、30年分の収蔵が可能とされ、ある程度の時間の経過を待って選別する構想であったため、それが滞留の要因ともなった。詳しくは前掲豊見山論文p.33参照。平成17年度末には未選別文書が26,000箱余り滞留した。

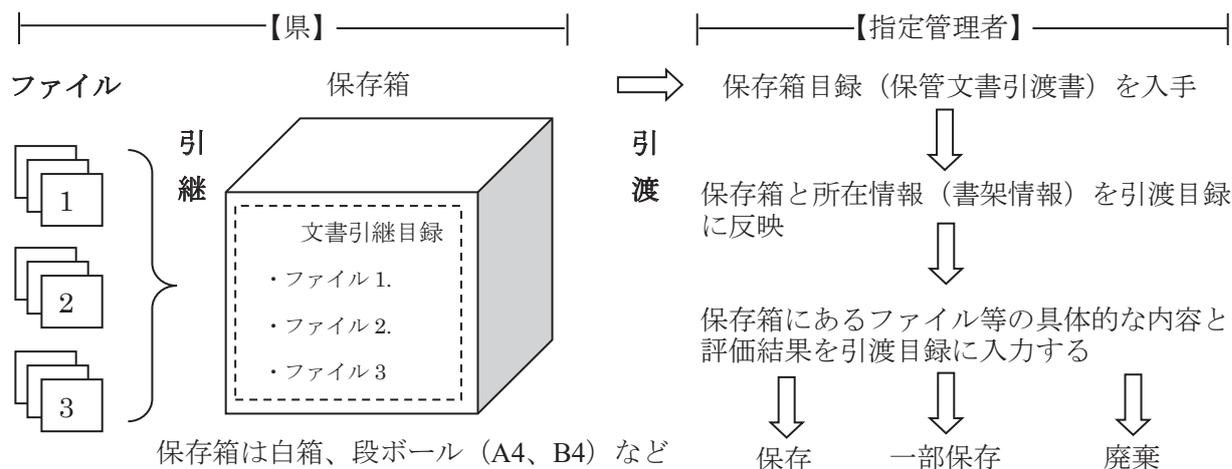
<sup>18</sup> 評価選別を担う嘱託員からは、評価選別の効率化のため、評価シートを国の行政文書の管理に関するガイドラインの「別表第1 行政文書の保存期間基準」の形式に置き換えた沖縄県版ガイドライン作成の試み、県OBの嘱託員は、マイクロソフトOneNoteの機能を用いて、課、事務事業、所掌事務、文書分類表、重点施策、関係法令、評価シートを相互に関連付けて確認できる評価選別支援システムを構築するなど、評価シートを課の業務に対応させる試みが行われた。

<sup>19</sup> 評価結果については、システムに登録した保存箱のデータに保存理由、廃棄理由を明記している。

<sup>20</sup> 規程に基づく県知事あて評価選別結果報告と廃棄承認申請は、文書主管課の総務私学課にのみ送付する。なお所管課から第1種20年文書を廃棄する場合に事前に連絡するよう要望があれば、所管課に廃棄理由を報告している。廃棄することに関して、現時点で所管課からの疑義の申し出は無い。

<sup>21</sup> 評価選別の取り組みと課題に関することについては、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.17-28、福地洋子「県文書の利用状況から考察する評価選別のあり方」『同 第18号』(同 2016) pp.15-21を参照のこと。

図4 ファイルと保存箱の関係(文書の受入から評価選別まで)



## 2 公文書管理法と県の文書管理関係例規との比較

早川和宏氏は、公文書は行政目的を遂行するための手段として、行政主体そのものが利用する公用物としての性格と住民の知る権利に応えるものとして一般公衆の利用に供する公共用物としての側面も持つと説いている。法34条を受けた地方公共団体の努力義務を受けた公文書管理条例の必要性について、早川氏は次の5点を挙げている<sup>22</sup>。

- ① 住民のための文書管理（公共用物の側面）
- ② 公文書の利用制限は地方自治法第14条の2「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」とあり、住民の知る権利を制限する行為は、条例によることが必要
- ③ 執行機関を跨いだ（執行機関の多元主義）執行行使は知事権限で定めた規則・規程レベルでは不十分
- ④ 地方公共団体と異なる法人格を有する団体への対応
- ⑤ 実効性の確保（条例にすると義務になる。組織横断的、統一的な文書管理の実現）

また、内閣府ホームページにある法の概要の法律のポイントでは、5つ挙げている<sup>23</sup>。

- ① 統一的な文書の管理ルールを法令で規定（現用文書・非現用文書）
- ② 移管制度の改善（レコードスケジュールの導入）
- ③ 文書管理をチェックする仕組みを導入（コンプライアンスの確保）
- ④ 外部有識者・専門家の知見を活用（国立公文書館の機能強化）
- ⑤ 特定歴史公文書等の利用促進

小池聖一氏は、その中で①から③が公文書管理の信頼性あるものにする重要なポイントと提言して

<sup>22</sup> 地方公共団体公文書管理条例研究会『こんなときどうする？自治体の公文書管理～実際にあった自治体からの質問36』（田中英弥 第一法規株式会社 2019）pp.72-75。

<sup>23</sup> 内閣府 HP「公文書管理法の概要」（<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/gaiyou.html> 2021.12.7）、一般社団法人日本経営協会『公文書管理の理解』（一般社団法人日本経営協会 2015）pp.72-110。

いる<sup>24</sup>。以上の法のポイントを踏まえながら、県の文書管理関係の例規と比較し、先行研究<sup>25</sup>も参考にしながら適正な文書管理のために条例等に盛り込むべきことを考えたい。

## 2-1 「総則」（法第1条～3条関係）

### (1) 目的（法第1条関係）

情報公開条例第1条の目的は、「地方自治の本旨に即した県政を推進する上で、県民の知る権利の尊重、県政の諸活動を県民に説明する責務が全うされるよう、公文書の開示を請求する権利を明らかにし、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」とし、公文書が県民のものであることを規定する。しかし、文書管理規程第1条は、行政事務の適切かつ能率的な遂行を目的とした業務のための文書であり、県民の知る権利、説明責任に応えるとの文言はない。法の目的規定（第1条）には、①主権者である国民が主体的に利用し得るもの、②行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとしており、文書管理の段階から国民に開かれた国政という視点がある。適正な文書管理あつての情報公開であることは言うまでもなく、情報公開条例の目的規定に準じて住民と行政のための文書管理を規定するのが望ましい。

### (2) 定義（法第2条関係）

#### ① 対象機関

情報公開条例第2条で規定する実施機関のほか、県の出資法人について県は、公社等の指導監督要領により公社等への支援内容の公表を規定している<sup>26</sup>。法人の事業が県行政と密接な関連を有することから対象機関に含めることは必要である。

#### ② 行政文書（組織共用の現用文書）

行政文書（現用文書）の定義については、情報公開条例第2条第2項で規定する開示請求の対象<sup>27</sup>となる「公文書」と文書編集保存規程第2条の「文書」との調整を図る必要がある。特にメモやメールも含めて、いわゆる組織共用文書の範囲を委任規則等で明確にする必要がある<sup>28</sup>。

#### ③ 法人文書（県出資法人の現用文書）

法第2条第5項の法人文書に類するものとして、県出資法人の文書を含めることも規定する。

<sup>24</sup> 小池聖一「序章 公文書管理とはなにか」『アーカイブズと歴史学 日本における公文書管理』（刀水書房 2020）

<sup>25</sup> 『遂条解説 公文書管理法』（株式会社ぎょうせい 2009）、「平成23年6月17日 地方公共団体公文書管理条例研究会報告書 公文書管理条例の制定に向けて～より良い公文書等の管理を目指して～」（地方公共団体公文書管理条例研究会 2011）、池川滋彌「公文書管理法に準拠した公文書管理条例の現状分析及び制定における論点」『アーカイブズ研修Ⅲ修了研究論文集 令和2年度』（独立行政法人国立公文書館 2020）pp.156-191。

<sup>26</sup> 『公社等の指導監督要領』（平成30年6月15日一部改正）【沿革】平成16年11月19日制定）

<sup>27</sup> 県の情報公開制度では、情報提供施策の充実に資することを目的に行政資料の計画的かつ効率的な収集及び管理について定めた「行政資料収集管理規程」がある。行政資料には「(1) 県において作成した統計書、計画書、調査報告書、事務事業概要書、議事録、法規類、解説書、要覧、年報、月報、案内書、手引書、啓発資料等の印刷物、映写フィルム、ビデオテープ等、(2) 国、他の地方公共団体及びその他の団体等が作成した前号に掲げるもので、県が取得し、保有しているもの」がある。同規程第3条には本庁各課及び出先機関の長は、行政資料を作成、収集したときは、総務私学課長に速やかに提出しなければならないとあり、沖縄県行政情報センターから県の刊行物等が当館に定期的に2部ずつ届けられる。

<sup>28</sup> 岡田智明「公文書管理をめぐる近年の動き — 適正な文書管理に向けた取組 —」の中で、行政文書の定義について組織共用性を有することも要件とされるため、職員が職務上作成したものであっても個人のメモなどは行政文書に当たらないとしている。岡田智明「公文書管理をめぐる近年の動き — 適正な文書管理に向けた取組 —」『立法と調査』（参議院常任委員会調査室・特別調査室 2020）[https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2020pdf/20201001066.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2020pdf/20201001066.pdf) (2021.12.7)

#### ④ 歴史公文書等

法第2条第6項から8項の公文書等について、「歴史公文書」は、公文書および法人文書のうち、歴史資料として重要な文書として規定する。県の条例においては「公文書等」について、①公文書（県の現用文書）、②法人文書（県出資法人の現用文書）、歴史公文書等（県および県出資法人から保存期間満了後に公文書館へ引渡された文書およびその他個人・団体から公文書館に寄贈されたもので公文書館にて管理する文書）と規定する<sup>29</sup>。

#### (3) 他の法令との関係（法第3条関係）

法第3条同様に公文書管理条例が公文書等の管理に関する一般法であることを規定する。

### 2-2 「行政文書（現用文書）の管理」（法第4条～10条関係）

#### (1) 行政文書の作成（法第4条）

法第4条は、法第1条の目的達成のため、職員の文書作成について「経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け又は検証できるよう、処理に係る事案が軽微な場合を除き、文書を作成しなければならない。」と、文書の作成を義務付けている。先行自治体の条例の作成基準には「法令の制定又は改廃及びその経緯」「個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯その他の事項」など作成すべき文書を明らかにしている。県では文書分類とも対応させながら、必要最小限を条例に規定し、委任する規則等で具体的に作成すべき文書を例示する<sup>30</sup>。

#### (2) 行政文書の整理（法第5条）

法第5条には、法第4条に定めた文書の経緯を含めた事務事業実績までを一の集合物としてまとめることを規定している。県においても法の趣旨の一つである統一的な文書の管理ルールを規程等へ順次反映させており、平成30年（2018）11月に文書管理規程を改正し、同規程第5条に「相互に密接な関連を有するものを一の集合物（文書ファイル）にまとめて管理」とし（法第7条にも関係）<sup>31</sup>、相互に関連する文書を体系化し、検証可能な文書管理を行うことを規定している。法第5条第5項は、保存期間（延長された場合にあつては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置をとるとしてあり、法第1条の目的を達成する上での必要な整理方法を規定する。行政文書の管理に関するガイドライン（以下「行政文書ガイドライン」という。）には、組織としての文書の検索性を高めるため、各職員ごとに保存するのではなく、組織内の文書の共有化を図るとともに分類の配列を工夫することが望ましいとし、文書の配列を例示している<sup>32</sup>。県においても文書の配列などを要綱・要領等で示すことで、適正な文書管理の実効性を

<sup>29</sup> 法第2条では「歴史公文書等」は、歴史資料として重要な公文書その他の文書であり、そのうち、国立公文書館等において管理される文書が「特定歴史公文書等」と定義される。

<sup>30</sup> 公文書管理法を所管する内閣府は、令和2年3月10日閣議了解により新型コロナウイルス感染症に係る事態が、ガイドライン13頁に規定する「歴史的緊急事態」に該当する決定を行った。ガイドラインにある「歴史的緊急事態」とは、「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であつて、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなもののうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態」としており、将来の教訓として極めて重要であり記録を作成するものとしている。なお、「歴史的緊急事態」に関する規定は、東日本大震災への対応を踏まえ、平成24年6月のガイドライン改正により盛り込まれた。<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/rekiren/index.html> (2021.12.7)

<sup>31</sup> 県の規程も法と同様に、ただし書きで「単独で管理することが適当と認められる文書（次項及び第7条第2項において「単独管理文書」という。）については、この限りでない。」とある。

<sup>32</sup> 「行政文書の管理に関するガイドライン」＜分類の意義・方法＞p.20。（<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf> 2021.12.7）

高めることにつながると考える。

### (3) 行政文書の保存（法第6条）

法第6条は、組織共用文書を適切な記録媒体に識別を容易にしたうえで保存するとし、保存すべき文書の確実な保存を規定する。行政文書ガイドラインでは、長期に保存する電子文書は、国際標準化機構（ISO）が制定する長期保存フォーマットの国際標準等により、利活用が可能な状態で保存するとしている。県においても電子文書の長期保存性、真正性、視読性を保証するための統一的な基準について検討し、指定管理者からも提示する必要がある<sup>33</sup>。

### (4) 行政文書ファイル管理簿（法第7条）

法第7条は、行政文書ファイル管理簿の作成と公表義務を規定する。法施行令第11条には行政文書ファイル管理簿の記載事項等があり、各省庁が定める行政文書管理規則は、各課室長を文書管理実施責任者である「文書管理者」とし、担当事務に「標準文書保存期間基準」（以下「保存期間表」）の作成がある。課室ごとに同基準が策定され、業務単位で保存期間表に基づいた保存期間満了後の措置が設定（レコードスケジュール）された行政文書ファイル管理簿が、各省庁のHPで公表されている。県においても県ホームページの総務私学課のページにある「文書ファイル検索システム」から文書を検索することができるが、国の行政文書ガイドラインの「別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」に倣い、各課等の業務分類に対応させた標準文書保存期間基準を設け、保存期間満了時の措置については、指定管理者の評価選別の考え方を文書主管課にフィードバックして、協議の上設定するのが望ましいと考える<sup>34</sup>。また、組織共用文書は例外を除き、全て登録することを徹底し、所在を明確にする必要がある<sup>35</sup>。

### (5) 行政文書の移管又は廃棄・保存期間の延長（法第8条）

法第8条は、保存期間が満了した行政文書のうち、歴史資料として重要な行政文書の移管または廃棄に関する義務を規定する。同条文については、(7) 行政文書管理規則（現用文書の管理に関する定め規定）（法第10条関係）で述べたい。

### (6) 行政文書の点検・監査及び管理状況の報告等（法第9条）

法第9条は、内部統制・法令順守の強化、外部有識者の活用、国立公文書館の機能強化（実地調

<sup>33</sup> 例として当館所蔵の琉球政府文書のデジタル化に関する長期保存と利用のための仕様について、大田文子「琉球政府文書デジタル・アーカイブズ推進事業における資料画像—利用目的から考えるファイルフォーマット—」『沖縄県公文書館研究紀要 第23号』（沖縄県文化振興会 2021）pp.55-65、同「琉球政府文書デジタル・アーカイブズ推進事業における資料画像の長期保存及び公開システムに関するレポート」『同 第21号』（同 2019）pp.23-31を参照。

<sup>34</sup> 「行政文書の管理に関するガイドライン」「別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」では、【I】国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書【II】国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書【III】国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書【IV】国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書について、保存期間満了後に国立公文書館に移管することを明示している。

<sup>35</sup> 主に地方自治体における評価選別の実務的課題と解決策に関して参考にした論考については、石原一則「記録の評価選別とレコード・スケジュール」『アーカイブズ学研究 No.13』（日本アーカイブズ学会 2010）pp.16-30、太田富康「公文書管理法施行にあたって評価選別基準を考える」『文書館研究紀要24号』（埼玉県立文書館 2011）pp.3-20、太田富康・大石美紗子「評価選別基準の具体化へのアプローチ-実務的な指針を求めて-」『同24号』（同 2011）pp.21-36、沖縄県公文書館HP「小高哲茂（群馬県立文書館 公文書係指導主事）「群馬県立文書館と県内市町村の協働による評価選別ガイドライン」公文書管理講座「公文書の評価選別—なにを残し、なにを捨てるか—」（2016年）[https://www.archives.pref.okinawa.jp/event\\_information/on\\_demand/609](https://www.archives.pref.okinawa.jp/event_information/on_demand/609)（2021.12.7）、同HP「飯田生馬（相模原市立公文書館長）「公文書管理講座」相模原市の公文書館のつくりかた」（2018年）[https://www.archives.pref.okinawa.jp/event\\_information/on\\_demand/7731](https://www.archives.pref.okinawa.jp/event_information/on_demand/7731)（2021.12.7）。

査等)を規定する。県においても保存すべき文書がきちんと確保できるよう、組織共用文書は全て目録化し、文書を廃棄する場合は予め知事の承認を得ること、各機関は文書ファイル管理簿の記載状況、その他の文書の管理状況について毎年度知事に報告すること、知事はその概要を公表し、何人も廃棄予定とされている文書その他の管理状況について規則等の定めにより意見を述べるができること、知事は、歴史公文書等の適切な移管を確保するために指定管理者に実地調査を指示することができること、以上を規定することを検討に入れたい。また、管理の適正確保について、行政文書ガイドライン「第8点検、監査及び管理状況の報告等」において、①点検・監査、②紛失等への対応、③管理状況の報告等について、総括文書管理者の役割を示している。この規定について他自治体の公文書管理条例では、部長級が総括文書管理者に相当する者と規定している。なお、県では法の趣旨に則り、文書管理規程を改正<sup>36</sup>した他、平成31年度から文書管理状況の点検・調査の実施に取り組んでいる<sup>37</sup>。このような取り組みは継続的な管理業務や品質管理の改善に用いられるPDCAサイクルと同様に、適正な文書管理を全庁的に定着させるためには、各所属で文書管理の実践と検証を継続的に行っていくことも必要ではないかと考える。

#### (7) 行政文書管理規則（現用文書の管理に関する定め規定）（法第10条関係）

法第10条は、法第4条から第9条が適正に行われることを確保するために、各行政機関の長に行政文書管理規則を制定し公表することを規定する。同条第4項の行政機関の長は、行政文書管理規則を設け、下記7項目を記載すべき事項としており、その他政令で定める事項には行政文書ガイドラインに4項目が記載されている（表3参照）。

表3 行政文書の管理に関するガイドラインと県の規定との比較

記載すべき事項	左記事項に関する県の規定
作成に関する事項（法第4条、行政文書ガイドライン第3）	文書管理規程第2条（文書処理の原則）、同第3条（文書記述及び用紙の規格の原則）、同第4条（秘密保持の原則）、同第6条（文書の種類）
整理に関する事項（法第5条、法施行令第8条、同ガイドライン第4、第7）	文書管理規程第5条（文書整理保管の原則）、同第6条（文書の種類）、文書編集保存規程
保存に関する事項（法第6条、同ガイドライン第5）	文書編集保存規程
行政文書ファイル管理簿に関する事項（法第7条、法施行令第11条、同ガイドライン第6）	文書管理規程第7条（総務私学課長の職務）
移管又は廃棄に関する事項（法第8条、同ガイドライン第7）	文書編集保存規程第14条から第16条
管理状況の報告に関する事項（法第9条、同ガイドライン第8）	文書管理規程第7条第3項

<sup>36</sup> 平成30年11月1日付規程改正により、文書管理規程第5条にファイル単位でまとめて管理することとし、同規程第7条に文書ファイル管理簿を調整し、これをインターネット等により公表することが加えられた。また、平成31年3月29日付規程改正により、同第7条にて、総務私学課長に、部局及び出先機関の長に対し、自ら文書事務の実態を調査させて、その報告を求め、改善の指導を行う権限が付与された他、第9条に部局及び出先機関の長に対して、文書管理状況の定期点検（セルフチェック）の結果を少なくとも毎年度1回、総務私学課長に報告することを義務付けた。

<sup>37</sup> クリーン作戦2019及び公文書館説明会資料によると、文書管理の適正化に向けた取り組みとして、(1)部局の各課長及び出先機関の長に、自ら管理責任を有する文書の管理状況について、点検・報告の実施を義務づける（文書管理セルフチェックの実施・報告）(2)総務私学課長に、部局及び出先機関に対する調査実施の権限を付与する（文書管理調査の実施、不祥事が生じた場合は監査対応）取り組みがある。

その他政令で定める事項（法第 10 条、同法施行令第 14 条） ①行政文書の管理体制（同ガイドライン第 2） ②点検・監査（同ガイドライン第 8） ③紛失等への対応（同ガイドライン第 8） ④研修（法第 32 条、同ガイドライン第 9）	文書管理規程第 2 章（文書管理組織）第 7 条から第 11 条 ※①、②については表 5 に記載
---	--

作成に関する事項については、行政文書ガイドライン第 3（文書主義の原則）に職員は、軽微な事案を除き、事務事業を合理的に跡付け、又は検証できるよう文書を作成する義務を掲げている。県の文書作成に関する事項は文書管理規程に定めているが、文書主義に関する規定は無いため、文書管理に対する姿勢を県民へ表明する意味で、条例等に規定するのが望ましいと考える。また、行政文書管理規則で設けるべき 7 項目は、県においても規則等に反映するのが望ましい。その他規定すべきと思われる次の事項を挙げる。

#### ① 廃棄の基準について

評価選別を行う指定管理者としては、県の文書全体を見渡せることが望ましいと述べた。一方で文書搬送や廃棄処分に係るコスト面を考慮すると、不要な文書の引渡を避け、引渡対象文書のみ絞り込んで受け入れる必要がある。保存期間が満了した文書は、総務私学課長と所管課長と協議の上、廃棄の決定をした後、所管課は文書編集保存規程第 14 条、第 15 条の別表第 2（公文書館指定管理者に引渡す文書の基準）により、あらかじめ引渡の対象から除外した上で指定管理者へ引渡すことが規定されている。同基準は引渡さなくてもよい文書を規定した基準である。しかし実状は、職員が同基準の適用で判断に迷うような場合があるため、この廃棄判断のツールとして平成 30 年度（2018）に文書クリーン作戦の担当者会議にて県の共通文書分類に引渡さない文書と引渡すべき文書に対応させた基準表を作り参加者に配布した。なお、あらかじめ断っておくが、所管課での一次選別の結果は、指定管理者も再確認して引渡の要否を判断し、所管課も指定管理者の意見を尊重して引渡が行われている。

その他、効率よく一次選別できるように、所管課ごとに評価シートで廃棄となる文書類型を示した手引き案を作成した<sup>38</sup>。このように、県と指定管理者が調整しながら廃棄の基準を明確にしていくことも、適正な引渡につながっていくものとする。

#### ② 選別基準について

指定管理者は評価シートを作成し、公文書等管理規程第 4 条別表第 2（沖縄県文書の選別基準）の 13 項目の基準に適合させる。定型化された事務事業文書は、比較的円滑に評価選別できる一方で事務事業の廃止、統合、法令等の改正により評価シートの改訂もその度に行うことから、変化に対応が追いつかない面もある。2-2（4）で述べた仮定の話しになるが、県各機関各課の標準文書保存期間基準にこれまで指定管理者が蓄積した評価選別の判断指標を対応させた基準により、文書が引渡されることが望ましい。また、県の施策や事務事業は、社会状況や県民生活のニーズによって変化し、見直しもされることから、将来的に歴史資料となる文書を適正に選別できるように、引渡すべき文書か、

<sup>38</sup> 指定管理者がこれまで作成したシートから、廃棄となる文書類型を抽出し、その廃棄文書の例を所管課ごとに振り分けた「一次選別の手引き案」を作成し、所管課職員が一次選別の判断で用いることができるか総務私学課と協議中である。

永久保存に該当する文書かを必要に応じて県と指定管理者が協議することも必要である。

しかし、当面の対策としては、評価シートとは別に、先行する他県の公文書館・文書館で定めるような選別基準の細則を作り、その具体例に沿って評価選別することも効果的な方法と考える<sup>39</sup>。

### ③ 文書の管理体制について

文書管理体制は制度を支える柱である。実効性ある適正な文書管理は、それを支える人材と維持管理にかかっている。これに関することは「2-7 レコードマネージャーの配置について」で述べる。

## 2-3 「法人文書等の管理」（法第 11 条～ 13 条関係）

県の出資法人は、県の施策の一部を担っていることから県と密接に関係するため、出資法人と所管課及び文書主管課との協議を経て引渡が行えるよう規定する。また、それにより難いとして保存期間満了後に即廃棄とならないように、必要な措置を講ずる規定を置き、各法人の管理状況を知事に報告することを義務付け、県機関同様に県出資法人の文書管理規則を設けて公表することを規定する。

## 2-4 「その他の機関等の文書管理に関する規定」（法第 14 条関係）

その他、公文書等管理規程第 2 条（収集する公文書等の範囲）には、県を出所とする「沖縄県資料」とそれ以外の「沖縄関係資料」がある。県は、平成 18 年度に「沖縄県公文書館運営基本方針」を定め、沖縄県文書を中心に収集すること、運営に当たっての留意事項として「公の施設として類似の機能や業務の競合を避け、公文書館が担うべき事務事業を選択し」と、収集資料と業務の範囲を明確にした。その方針を踏まえ、沖縄関係資料については、県内の資料保存機関とも連携しながら、地域の資料を守るために適宜情報共有と収集を行っており、その旨を丁寧に規定する<sup>40</sup>。

## 2-5 「歴史公文書等の保存・利用等」（法第 15 条～ 27 条関係）

### (1) 特定歴史公文書等の保存等（法第 15 条関係）

法第 15 条第 1 項は、公文書館での永久保存、同条第 2 項の状態に応じた適切な記録媒体の選択と識別を容易にした措置を規定する。当館は記録媒体に応じた適切な保管を行い、代替化も国際標準等に準拠したデジタル化の仕様により実施している。また、同条第 3 項は個人情報漏えい防止措置であるが、指定管理者は、沖縄県公文書館管理規則（以下「公文書館管理規則」という。）第 4 条（利用に供しない公文書等）に基づき運用している。法第 15 条第 4 項の目録の作成、公表については、検索向上のための目録を整備し、当館ホームページの所蔵資料検索システムで目録情報を公表している。

### (2) 利用請求及びその取扱い（法第 16 条～ 20 条関係）

法第 16 条は、特定歴史公文書等の利用請求権と行政処分を規定する。指定管理者は公文書館管理規則及び公文書等管理規程に基づき、所蔵資料の閲覧申請を受け付け、公文書館管理規則第 4 条（利

<sup>39</sup> 沖縄県公文書館がモデルとした神奈川県立公文書館は、「神奈川県立公文書館公文書等選別基準」「細目基準」、毎年度作成される「評価選別マニュアル」により、県業務の裁量性、文書作成時の社会情勢なども踏まえ、細分化された基準により柔軟かつ適正に評価選別が行われている印象を受けた。

<sup>40</sup> 「沖縄県公文書館運営基本方針」〔平成 18 年 8 月 25 日総務部長決定〕「第 2 公文書館運営の基本方針」及び「第 4 運営に当たっての留意事項」に拠る。また指定管理者の呼びかけで、県の類縁機関との業務の課題や情報共有、研修等を行う機会を持つために資料保存機関連絡協議会を立ち上げ、指定管理者は事務局となっている。不定期ではあるが、共通する課題を題材に会議を開催したり、実務者間でのレファレンスの共有等を行ってきた。

用に供しない公文書等)に照らして利用提供の可否判断を行っている。法第17条の本人情報の取り扱いについては、所蔵資料に記録された特定個人情報の利用請求があった場合において、本人確認の書類の提示により、本人の権利利益を害する情報を除き提供する旨規定する。法第18条の第三者に対する意見書提出の機会の付与等は、県の情報公開制度との調整を図り、どのように規定するか検討する<sup>41</sup>。法第19条の利用の方法<sup>42</sup>、同20条の手数料については、現行の沖縄県公文書館の設置及び管理に関する条例、公文書館管理規則第4条から第12条、公文書等管理規程第5章(利用)の規定に委ねる。

(3) 利用請求に係る審査請求規定(法第21条・22条関係)

法第21条は、特定歴史公文書等の利用請求に対する処分庁(国立公文書館)の処分または利用請求に係る不作為についての不服申立て、公文書管理委員会への諮問の義務付けを規定する。審査請求者の知る権利に応えるための行政不服審査法による審査請求規定である。本条文を規定する場合は、現用文書と非現用文書の公開制度(表4参照)を比較検討し、現行の利用提供サービスの利点も考慮した上で住民の権利として規定する。また、指定管理者は、従来から行っている利用制限理由をデータベースに蓄積し、利用制限の合理的な理由を提示できるようにする。

表4 沖縄県の現用文書と非現用文書等の利用制限情報の扱いの比較

	情報公開条例	個人情報保護条例	沖縄県公文書館管理規則	
	現用文書		非現用文書・歴史公文書等	
不開示情報・利用制限情報	(1) 不開示情報(第7条) ア 法令秘情報 イ 個人情報等 ウ 法人等の権利、競争上の地位、利益等を害するおそれのある情報 エ 犯罪予防、犯罪捜査が不当に害されるおそれ、公共の安全・秩序維持に重大な支障を及ぼすおそれのある情報 オ 審議、検討等に関する情報で公により、意思決定の中立性、県民の間に混乱を生じさせるおそれのある情報 カ 事務又は事業に支障を及ぼす情報	(1) 不開示情報(第15条) ア 法令秘情報 イ 第三者の個人情報等 ウ 法人等の権利、競争上の地位、利益等を害するおそれのある情報 エ 公共の安全等に支障が生ずるおそれのある情報 オ 個人の評価等に関する情報 カ 審議、検討等に関する情報で公により、意思決定の中立性、県民の間に混乱を生じさせるおそれのある情報 キ 事務又は事業に支障を及ぼす情報 ク 本人の利益と相反する情報	三〇年未経過	(1) 利用に供しない公文書等(第4条) ア 個人情報等 イ 法人等の権利、競争上の地位、利益等を害するおそれのある情報 ウ 犯罪予防、犯罪捜査が不当に害されるおそれ、公共の安全・秩序維持に支障を及ぼすおそれのある情報
	三〇年経過	(2) 第4条別表に該当する情報 ア 学歴又は職歴等(30年以上50年未満) イ 国籍、人種又は民族等(50年以上80年未満) ウ 門地等(80年以上)		

<sup>41</sup> 利用者が求める資料を探しやすくするためのレファレンスツールの整備のほか、著作権等の権利制限の無い資料についての簡便な利用提供、遠隔地利用者への対応として、ホームページのデータベースから目的の資料が容易に探し出せるように目録情報の充実化を図るほか、遠隔地からの複写サービス対応も積極的に行っている。

<sup>42</sup> 早川氏は、法第16条、19条により、特定歴史公文書等を利用に供するにあたって、著作権との関係についても言及している。前掲『こんなときどうする?自治体の公文書管理～実際にあった自治体からの質問36』pp.202-209。

				(3) 法人等の権利を害するおそれのある情報、営業秘密(80年未経過の情報に限る) (4) 犯罪予防、犯罪捜査が不当に害されるおそれ、公共の安全・秩序維持に重大な支障を及ぼすおそれのある情報
			その他	(5) 寄贈者等の特約 (6) 原本の損傷、汚損のおそれがあるもの等
特徴	(1) 公益上の理由による裁量的開示(第9条) (2) 公文書の存否に関する情報(第10条)	(1) 自己情報の訂正請求権(第29条) (2) 自己情報の利用停止請求権(第37条)	(1) 時の経過を考慮した利用制限 (2) 寄贈寄託の特約があるものは利用制限 (3) 利用による原本損傷等は利用制限	
期間	決定通知 原則15日以内 最長45日	決定通知 原則15日以内 最長45日、訂正請求および利用停止請求は90日以内		

#### (4) 利用の促進(法第23条関係)

沖縄県公文書館の設置及び管理に関する条例、公文書館管理規則、公文書等管理規程第15条から第22条に利用に関することが規定されている。

「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン第3章第2節(利用の促進)第22条第1項は、国の特定歴史公文書等が利用を前提にしていることを踏まえ、「全部利用」「一部利用」とされたものは法23条の利用促進の観点から利用請求の手続きに拠らない「簡便な方法による利用」を規定している<sup>43</sup>。

当館の所蔵資料も当然に利用を前提にしており、利用制限の無い資料については、法と同様に利用請求の手続きに拠らない簡便な方法による利用を規定する。同条第2項は、特定歴史公文書等のデジタル画像等の情報をインターネットにより公開し、積極的に一般利用に供することが規定されている。県においても当館のホームページに琉球政府文書を始めとした所蔵資料のデジタルコンテンツを掲載し、離島など遠隔地に住む県民等への積極的な利用提供の促進に取り組んでいる<sup>44</sup>。

<sup>43</sup> 『公文書管理関係法規集』P.103。http://www.archives.go.jp/law/pdf/kanri\_houki.pdf (2021.12.7)

<sup>44</sup> 小野百合子「資料紹介：琉球政府文書『文書だより』(1971-72)」『沖縄県公文書館研究紀要 第23号』(沖縄県文化振興会 2021) pp.29-42、同「琉球政府文書「立法勸告及び署名手続に関する書類」について」『同 第22号』(同 2020) pp.13-22、大城博光「アーカイブズが社会にもたらすもの—琉球政府文書の利用状況から考える—」『同 第21号』(同 2019) pp.1-10、小野百合子「琉球政府文書デジタルアーカイブの利用促進—資料紹介ページの活用と文書件名の整備を通して」(同 2019) pp.11-22、同「琉球政府文書デジタルアーカイブと「布告・布令・指令等に関する書類」について」『同 第20号』(同 2018) pp.29-38を参照。また当館ホームページの概要等と普及に関することについて、津覇美那子「沖縄県公文書館ホームページリニューアルの概要とその効果」『同 第22号』(同 2020) pp.63-76、同「沖縄県公文書館における教育連携事業—「総合的な学習の時間 南風原町お宝発見隊」を例に—」『同 第20号』(同 2018) pp.83-92を参照。

(5) 移管元行政機関等による利用の特例（法第 24 条関係）

公文書等管理規程第 23 条（行政利用）に規定しており、条例には当館の規則等に委任する旨規定する。

(6) 歴史公文書等の廃棄（第 25 条）

公文書等管理規程第 14 条（公文書等の廃棄）に規定しており、条例には公文書館管理規則等に委任する旨規定する。

(7) 保存及び利用の状況の報告等（法第 26 条関係）

県では、指定管理者が提供する公共サービス水準の効果検証等に関して公平かつ公正な観点から意見等を述べる指定管理者制度運用委員会が設置されており、審議結果が県ホームページ等で公表されている。条例化によりどのような方法に拠るべきかを検討し公表する。

(8) 利用等規則（法第 27 条関係）

公文書館管理規則及び公文書等管理規程に規定しており、条例には当館の規則等に委任する旨規定する。

2-6 「公文書管理委員会」（法第 28 条～ 30 条関係）

法の趣旨に沿って、第三者視点での評価と知事への諮問機関として、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項の規定に基づき公文書管理委員会を設置し、条例には同委員会の設置と組織を規定する。その職務は、各執行機関の文書管理状況調査報告に対する不適切事項、審査請求があった場合、歴史公文書の廃棄に対する知事の諮問事項についての答申および公文書管理委員会の所掌事務遂行のため、執行機関及び公文書館指定管理者の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができることを規定する。

2-7 「雑則」（法第 31 条～ 34 条関係）

(1) 知事への報告、知事からの改善勧告（法第 31 条関係）

法の趣旨に沿って、法令順守と内部統制の点から、各機関の文書主管課による文書管理調査の報告、不祥事が生じた場合の知事からの勧告を規定する。勧告に当たっては公文書管理委員会への諮問も規定する。情報公開条例第 37 条（運用状況の報告）には、「知事は、実施機関に対し、この条例について報告を求めることができる。」とあり、同条例の規定に倣い知事への報告とし、勧告については、地方自治法第 138 条の 4 および第 180 条の 5 に規定される執行機関の多元主義を踏まえ、また同法第 138 条の 3 に「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の執行機関相互の間にその権限につき疑義が生じたときは、これを調整するように努めなければならない。」を踏まえて知事とすることを規定する。

(2) 公文書管理に関する研修（法第 32 条関係）

法の趣旨に沿って、運用する職員の文書事務向上を図るための研修を行うことを規定する。具体的には、新採用職員の初任者研修、階級別研修ほか、公文書管理セミナー、文書担当者会議などを通して、文書管理に取り組む風土を根付かせるための研修を行う。特に各機関の規定に沿った引き継ぐべ

き文書の確実な引き継ぎを徹底する。

研修の取り組み方は、新型コロナウイルス等感染症拡大防止対策、離島県として移動の負担を考慮して、eラーニングなどの手段で実施する<sup>45</sup>。また、当館HPからコンテンツを配信する非来館型サービスの充実、県庁県民ホールの活用、県職員用掲示板への普及広報誌の掲載などの活動が考えられる。また、定期的に文書管理状況の定期点検を行うための文書管理の日または文書管理週間などを設け、文書整理等に取り組む時間を設けることも文書管理意識の向上につながるのではないだろうか。

### (3) 組織改編の対応（法第33条関係）

本条は、組織改編等による文書の散逸を防止するために規定する。沖縄県プロジェクト・チームの設置基準<sup>46</sup>に基づき、同基準第9条により組織が任務を終了し解散するときは、文書主管課へ文書を引き継ぐ。また、各種委員会等のプロジェクトチーム解散後の文書も同様とし、当該文書を集中管理できる仕組みにする必要がある。

## 2-8 レコードマネージャーの配置について

行政文書ガイドラインの「第2 管理体制」は、各省にレコードマネージャーに相当する総括文書管理者、副総括文書管理者、文書管理の実施責任者である文書管理者、文書管理の事務を補佐する文書管理担当者を配置し、行政文書の適正管理のために行うべき具体的な事務を掲げている。また、各省に行政文書の管理状況を監査する監査責任者を置くことも規定している。公文書管理条例を制定した県レベルの自治体も法に則り、管理体制を規程で定めている。主に、総括文書管理者は知事部局の総務部長、副総括文書管理者は部局の文書主管課長とし、各課及び出先機関に文書管理の実施責任者として文書管理者（各課の課長）を置き、文書管理者を補佐する者が置かれている。また、職員の責務として文書を適正に管理しなければならないことも規定する。

県は、文書管理規程第7条から12条に知事部局の文書管理組織の体制を規定しており、各種行政委員会も知事部局に準じている。表5の県レベルの自治体として、高知県公文書管理規程の管理体制の規定を参考にした。文書管理の責任体系が明確になっている。また自治体の管理体制と比較し、特に、①公文書管理委員会への諮問・答申に対する必要な措置の実施、②公文書管理研修の実施、③保存期間満了後の措置の設定、⑤公文書管理状況の監査<sup>47</sup>（①から⑤は表5の傍線箇所）を規定する必要がある他、公文書管理委員会、指定管理者の職務についても規定するか検討が必要と思われる。

<sup>45</sup> 令和3年3月に早川和宏氏（東洋大学副学長兼法学部法律学科教授）を講師に、適切な公文書管理の重要性についての意識啓発と認識を深めてもらうことを目的に公文書管理普及動画を制作し、県職員対象に1か月程動画を配信した。当初県庁講堂で講演会の開催を予定していたが、新型コロナウイルス感染防止の影響で中止し、それに代わる取り組みであった。講演内容や取り組みには評価をいただいた。本動画は沖縄県公文書館ホームページで視聴することができる。沖縄県公文書館HP「[公文書管理講座]「沖縄県の公文書管理に求められること」」[https://www.archives.pref.okinawa.jp/event\\_information/on\\_demand/11353](https://www.archives.pref.okinawa.jp/event_information/on_demand/11353) (2021.12.7)

<sup>46</sup> 沖縄県プロジェクト・チームの設置基準第1条「この訓令は、複雑多様化する行政需要に弾力的に即応する機動的組織としてのプロジェクト・チーム（以下「チーム」という。）の設置について必要な基本的事項を定めるものとする。」（昭和48年6月14日訓令第16号）

<sup>47</sup> 県においても2-2(6)で述べたように、法の趣旨に則り文書管理規程を改正し、文書管理状況について点検・報告・調査・指導などを規程に反映している。

表5 沖縄県と公文書管理条例を制定した自治体との管理体制の比較

沖縄県(知事部局)	左記の職務分掌	自治体	左記の職務分掌
総務私学課長 (文書主管課長)	<p>文書管理規程第7条</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○部局及び出先機関における文書事務の総括</li> <li>○文書ファイル等管理簿(その名称、分類、保存期間その他必要な事項を記載した帳簿をいう。)を調製し、これをインターネットの利用その他の方法により一般の利用に供する</li> <li>○部局及び出先機関の文書事務の実態調査、報告の求め、改善指導</li> <li>○文書主管課長会議又は文書管理主任会議を招集</li> </ul>	<p>総括文書管理者(知事部局 総務部長)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○公文書ファイル管理簿及び移管・廃棄簿の調製</li> <li>○<u>公文書管理委員会への諮問及び答申等に対する必要な措置の実施</u></li> <li>○<u>公文書の管理に関する研修の実施</u></li> <li>○組織の新設又は改廃に伴う必要な措置</li> <li>○この規程の施行に関し必要な細則の整備</li> <li>○前各号に掲げるもののほか、公文書の管理に関する事務の総括</li> </ul>
文書主管課長 (公室及び部の主管課の長)	<p>同第8条</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○文書管理主任の指導監督</li> <li>○部局及び出先機関における文書事務の適正管理</li> <li>○部局及び出先機関における文書事務についての実態調査、報告の求め、改善指導</li> <li>○部局の文書取扱主任会議の開催</li> </ul>	<p>副総括文書管理者(知事部局文書主管課長)</p>	<p>上記各号に掲げる事務について総括文書管理者を補佐する</p>
部局の各課長及び出先機関の長	<p>同第9条</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○文書の督促年月日及び処理期限の制定</li> <li>○文書の処理の指示事項</li> <li>○回議文書の審査</li> <li>○文書管理状況の留意・定期点検、その結果を少なくとも毎年度年1回、総務私学課長への報告</li> </ul>	<p>文書管理者(各課長及び出先機関の長)</p>	<p>所掌事務に関する文書管理の実施責任者</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○保存</li> <li>○<u>保存期間が満了したときの措置の設定</u></li> <li>○公文書ファイル管理簿への記載</li> <li>○移管又は廃棄(移管・廃棄簿への記載を含む)等</li> <li>○管理状況の点検等</li> <li>○公文書の作成、文書分類表の作成等による公文書の整理その他公文書の管理に関する職員の指導等</li> </ul>
文書管理主任 (文書主管課の庶務担当の班長又は準ずる者)	<p>同第10条</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○文書事務の指導及び改善</li> <li>○各課及び出先機関との連絡及び調整</li> <li>○文書取扱主任の指導</li> <li>○電子署名</li> <li>○総合行政ネットワーク文書の管理</li> <li>○文書管理システムに関すること</li> <li>○その他文書の管理に関すること</li> </ul>	<p>文書管理主任または文書取扱主任(部局の各課及び出先機関の庶務担当の次長または文書管理者が指名した者)、文書取扱副主任</p> <p>文書管理主任補助者(文書管理主任が指名)</p>	<p>文書管理者の所掌事務を補佐するほか、文書の收受、発送事務を行う</p>

文書取扱主任 (部局の各課及び 出先機関の庶務 担当の班長又は 準ずる者)	同第11条 上司の命を受け次の事務を分掌 ○文書事務の改善 ○文書の処理及び促進 ○文書の整理、保管・廃棄 ○電子署名 ○総合行政ネットワーク文書の取扱 ○文書管理システムに関する こと ○その他文書取扱に関する こと		
		監査責任者 (公文書館長)	公文書の管理の状況について <u>監査を行う</u>

### おわりに

平成20年(2008)11月4日付、公文書管理の在り方等に関する有識者会議 最終報告「時を貫く記録としての公文書管理の在り方 ～今、国家事業として取り組む～」の「基本認識」では、「国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、民主主義の根幹を支える基本的インフラ」としている。

公文書(文書)は、現在および将来の住民への説明責任を果たし、行政が適正かつ効率的な運営を行うために必要不可欠なものである。予測し得ない社会情勢の変化や情報化の進展などで、文書管理の重要性は増している。目的の情報を素早く取り出し、提供し、政策形成や事実等の認定や検証を行う上で文書管理は必要不可欠である。

沖縄県は、さきの大戦において、尊い人命と多くの大切な資料を失った。そして、戦後の米国統治時代、日本復帰前後の日本本土への制度移行期、復帰してからも戦後27年間の日本本土との格差を埋めるための日本政府の経済振興、様々なインフラ整備、現在も続く基地問題等々、独自の歴史を歩んできた。このような歴史背景からも事実や真実の検証に記録が重要なことは、多くの人に共有されているものと考えられる。適正な文書管理は、それに関わる職員、県民一人ひとりの関心や意識にかかっていると思う。県政運営と文書管理への関心の幅を広げることもまた重要であると感じる。私たちは、沖縄県の歴史を検証するための重要な文書を、現在及び将来のための知的資源として確実に残す努力を続ける必要がある。時間と労力をかけ多くの知見と経験が詰まった大切な文書を適切に管理し、後世まで活用されるよう、県の文書管理の一端を担う公文書館に勤務する者としても肝に銘じて努めたい。