

米国統治下の沖縄における公文書管理 —琉球政府の組織・制度及び琉球政府文書の現状分析を中心に—

西山 絵里子[†]

はじめに

- 1 琉球政府及びその前身組織における公文書管理体制
 - 1-1 琉球政府設立以前
 - 1-1-1 前史（沖縄戦前～戦時期）
 - 1-1-2 琉球政府の前身組織時代
 - 1-2 琉球政府設立後～施政権返還前
- 2 琉球政府及びその前身組織における公文書管理に関する規程類
 - 2-1 琉球政府設立以前
 - 2-1-1 前史（沖縄戦前～戦時期）
 - 2-1-2 琉球政府の前身組織時代
 - 2-2 琉球政府設立後
 - 2-3 施政権返還前
 - 2-3-1 1960年代（業務能率化に向けた日本本土からの情報収集とファイリング・システム）
 - 2-3-2 1970年～1972年（文書「管理」の概念と施政権返還に向けた全量保存）
- 3 沖縄県公文書館所蔵「琉球政府文書」の現状分析
 - 3-1 作成時期
 - 3-2 出所
 - 3-3 ファイリング・システム

おわりに

はじめに

本稿は、米国統治下の沖縄における公文書管理を明らかにするために、米国統治下の沖縄住民により構成された琉球政府及びその前身組織により作成・取得された公文書である、「琉球政府文書」に着目して基本的な情報を整理し琉球政府における公文書管理を概観するものである。本稿でいう「公文書管理」とは、文書の作成、意思決定のための文書事務、決裁後の施行、文書の管理・保存、保存中の文書の利用、廃棄に至る一連の行政事務を指す。また、「資料」とは、琉球政府又はその前身組織が作成した文書を一定の秩序で編綴したものを指す。

米国統治下の沖縄における公文書管理の全貌を明らかにするためには、当時の統治機構である琉球列島米国民（軍）政府及びその配下に設置され、沖縄住民により構成された琉球政府（前身組織を含む）の二者の記録から明らかにする必要がある。本稿では、その第一歩として、琉球政府及びその前身組織が作成・取得した資料群で、沖縄県公文書館の所蔵資料の大部を占める資料群でもある¹「琉球政府文書」を対象に分析をおこなう。

琉球政府文書をアーカイブズの観点から捉えた研究は、実務的な論考が中心となっている。例えば、

[†] にしやま えりこ 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 公文書専門員（認証アーキビスト）

1 沖縄県公文書館『沖縄県公文書館年報 第25号 令和4年度』（沖縄県文化振興会 2023）p.3

琉球政府文書の復帰後の沖縄県及び外部委託者による整理状況については、安里嗣淳²、大城立裕³、金城功⁴、渡口善明⁵らの論考に詳しい。また、沖縄県公文書館に移管された後の琉球政府文書の劣化調査及びその結果をもとに施された修復や保存箱の入れ替え、マイクロ化等これまでの資料の保存経緯については、大湾ゆかりや吉嶺昭等による論考がみられる⁶。現在は、資料のデジタル化やデジタルアーカイブ化が進められており、デジタルアーカイブの事業紹介やデジタル化、資料紹介⁷が中心になっている。

そうした中で、琉球政府の資料の保存や公文書管理に関する論考として、復帰直前の琉球政府における文書の保存活動を明らかにした大湾ゆかり⁸や、本稿の先行研究である琉球政府の公文書管理に着目した齊藤郁子による論考⁹がみられる。齊藤は、琉球政府の文書管理規程を取り上げた。また、文書の綴じ方法から、米国統治下時代には、「沖縄式の管理（文書を糸で綴じてから文書の背から後ろへ厚紙を返して糊で貼り付ける）」と「米国式の管理（琉球列島米国民政府の組織であった琉球水道公社の資料にみられる個別フォルダを使う方法）」が併存していたこと、さらに「米国式の管理」は根付かず、日本復帰をむかえると、「沖縄式の管理」とよく似た「日本式の文書の管理」へと移行していったことを指摘した。

-
- 2 安里嗣淳「琉球政府文書の整備」『史料編集室紀要 第20号』（沖縄県教育委員会 1995）pp.138-158
 - 3 大城立裕「琉政文書の仮目録による廃棄処分等について」『沖縄県公文書館研究紀要 第2号』（沖縄県文化振興会 2000）pp.1-11
 - 4 金城功ほか「沖縄県公文書館開館10周年記念シンポジウム「琉球政府の記録から何を学ぶか」」『沖縄県公文書館紀要 第9号』（沖縄県文化振興会 2007）pp.117-136
 - 5 渡口善明『語りかける沖縄の文書』（渡口貞子 1989）
 - 6 琉球政府文書の劣化状況の調査や保存箱の入れ替え、マイクロ化等これまでの資料の保存経緯については以下を参照。
大湾ゆかり「琉球政府文書の保存状態調査について」『沖縄県公文書館紀要 第1号』（沖縄県文化振興会 1998）pp.119-123、大湾ゆかり「琉球政府文書の利用状況調査報告」『沖縄県公文書館紀要 第3号』（沖縄県文化振興会 2001）pp.67-84、大湾ゆかり「琉球政府文書保存状態調査の報告」『沖縄県公文書館紀要 第9号』（沖縄県文化振興会 2007）pp.37-48、大湾ゆかり「琉球政府文書の保存箱入替作業について」『沖縄県公文書館紀要 第15号』（沖縄県文化振興会 2013）pp.1-8、吉嶺昭「琉球政府文書のマイクロ化について」『沖縄県公文書館紀要 第4号』（沖縄県文化振興会 2002）pp.33-39、吉嶺昭「琉球政府文書のマイクロ化について」『沖縄県公文書館紀要 第5号』（沖縄県文化振興会 2003）pp.83-96、吉嶺昭「琉球政府文書の緊急保存措置事業—マイクロ化とその利用のための方策」『沖縄県公文書館紀要 第9号』（沖縄県文化振興会 2007）pp.49-58、吉嶺昭「資料保存の取り組み～一筆地調査図の代替化を中心に～」『沖縄県公文書館紀要 第18号』（沖縄県文化振興会 2016）pp.23-39、西山絵里子「受け継がれる琉球政府文書：その経緯と動向」『デジタルアーカイブ学会誌 第3巻1号』（デジタルアーカイブ学会 2019）pp.15-25
 - 7 琉球政府文書のデジタルアーカイブ化やデジタル化、資料紹介に関する論考は以下を参照。
小野百合子「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」『沖縄県公文書館研究紀要 第20号』（沖縄県文化振興会 2018）pp.29-38、西山絵里子「近現代公文書のインターネット公開における課題と対応～琉球政府文書デジタル・アーカイブズ事業を例として～」『情報の科学と技術 66巻11号』（一般社団法人 情報科学技術協会 2016）pp.572-578、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の長期保存及び公開システムに関するレポート」『沖縄県公文書館研究紀要 第21号』（沖縄県文化振興会 2019）pp.23-31、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、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、小野百合子「資料紹介：琉球政府文書における講和条約発効後の軍用地に関する文書」『沖縄県公文書館研究紀要 第24号』（沖縄県文化振興会 2022）pp.1-32、小野百合子「資料紹介：吉田嗣延文書に含まれる南方同胞援護会関係文書—軍用地問題および援護事業に関する資料に着目して」『沖縄県公文書館研究紀要 第25号』（沖縄県文化振興会 2023）pp.1-12
 - 8 大湾ゆかり「復帰前における琉球政府文書の保存活動について」『沖縄県公文書館紀要 第6号』（沖縄県文化振興会 2004）pp.101-114
 - 9 齊藤郁子「琉球政府期の記録管理」『沖縄芸術の科学（沖縄県立芸術大学芸術文化研究所紀要）第28号』（沖縄県立芸術大学芸術文化研究所 2016）pp.65-79

一方、戦後の日本政府における公文書管理に関する研究は、例えば坂口貴弘¹⁰、下重直樹¹¹、渡辺佳子¹²、齋藤柳子¹³、全史料協¹⁴など多くの研究の蓄積がある。これらの研究で、戦後の日本政府において「文書管理」の概念がどのように生まれ展開されていたのかが明らかにされた。また、各行政機関の文書管理規程の制定・改正状況や、人事院による公務能率研究会の活動、英国の能率担当部局の制度であるO&M (Organization and Methods) のモデルの導入等、人事院や行政管理庁が中心となって実施した各種行政運営改善と文書管理の改善活動が明らかになった。各行政機関の移管文書を対象とした研究では、小宮山敏和¹⁵、太田由紀¹⁶、下重直樹¹⁷、水野京子¹⁸、栃木智子¹⁹、本村慈²⁰、松尾佐保ら²¹による研究実績がみられる。中野目徹・熊本忠雄²²は、「戦後」の枠を超え、近代日本の中央行政機関における公文書管理とそれに関連する制度及びその解説論文を史料集として刊行した。この史料集により、明治維新以降の我が国の中央行政機関における公文書管理制度に関する法令・規則類が網羅され、参照できるようになった。

沖縄に話を戻すと、施政権返還という大きな時代の変化とともに、多くの人々の尽力により保存及び利用に供され、研究実績が蓄積されてきた琉球政府文書であるが、文書の作成・取得主体であった琉球政府においてどのように公文書が作成、整理、保存、利用、廃棄されていたのか。また、その結果、どのような文書が残されたのか。米国統治下の沖縄における公文書管理を明らかにするうえでの文書管理規程類の基本的な情報が整理された研究は見られない。

上記の研究動向を受け、本稿では、米国統治下の琉球政府及びその前身組織における公文書管理を明らかにするため、文書管理規程類の内容について、作成から廃棄に至る文書のライフサイクルの各段階の観点で分析するとともに、下重の日本の行政機関の「組織・人」に対する視座を応用し、文書管理業務を担う組織体制についても整理しておく必要があると考えた。さらに、組織体制と制度等の机上での分析に加え、最終的にどのような公文書が残されたのか、その実態を明らかにするための基本的な情報として、沖縄県公文書館に所蔵されている琉球政府文書の現状を示す必要があると考えた。

したがって本稿では、米国統治下の沖縄、特に琉球政府及びその前身組織における公文書管理に係る

-
- 10 坂口貴弘「戦後日本の公文書管理改善運動における「保存」と「廃棄」の位置：レコード・マネジメント概念の導入と国立公文書館」『レコード・マネジメント No.68』(記録管理学会 2015) pp.15-34
- 11 下重直樹「戦後日本における公文書管理システムの形成－行政運営改善をめぐる規範・組織・人間－」『年報行政研究 第55巻』(日本行政学会 2020) pp.2-22
- 12 渡辺佳子「科学的管理法の事務管理，文書整理：金子利八郎・淵時智・上野陽一の著作を通して」『文書と記録』(樹村房 2018) pp.58-76
- 13 齋藤柳子「GHQの郵便検閲と記録管理：現場で働いていた経験者へのインタビューからの考察」『文書と記録』(樹村房 2018) pp.81-128
- 14 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会『日本の文書館運動－全史料協の20年－』(岩田書院 1996)
- 15 小宮山敏和「農林水産省の文書管理と移管文書の特徴」『北の丸 第44号』(国立公文書館 2012) pp.1-22
- 16 太田由紀「意思決定を示す文書の作成と移管－国土交通省移管文書・水資源開発基本計画を中心として－」『北の丸 第44号』(国立公文書館 2012) pp.1-30
- 17 下重直樹【資料紹介】昭和財政史資料－戦前期大蔵省における文書管理と財政史編纂－『北の丸 第42号』(国立公文書館 2010) pp.52-63、「内閣補助部局における記録管理の史的展開－政策形成とアーカイブズに関する試論として－」『北の丸 第46号』(国立公文書館 2014) pp.3-39
- 18 水野京子「内閣法制局移管文書について」『北の丸 第45号』(国立公文書館 2013) pp.1-19
- 19 栃木智子「経済産業省(通商産業省)文書の構造と移管のあり方について」『北の丸 第43号』(国立公文書館 2011) pp.1-46、「人事院移管文書の基本的性格」『北の丸 第47号』(国立公文書館 2015) pp.3-18
- 20 本村慈「文部省・文部科学省における文書管理と国立公文書館移管文書」『北の丸 第43号』(国立公文書館 2011) pp.1-36
- 21 松尾佐保「会計検査院の組織文書－「移管資料群」の特徴分析を中心として」『北の丸 第53号』(国立公文書館 2021) pp.1-36
- 22 中野目徹・熊本忠雄編『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』(岩田書院 2009)

基礎情報を整理し、概観するために文献調査及び現状で確認できた沖縄県公文書館所蔵資料等から、次の方法で考察を行う。

第一に、琉球政府及びその前身組織における文書管理体制について組織と定員、文書主管課の業務分掌の変遷を明らかにする。

第二に、沖縄県公文書館が所蔵している「琉球政府文書」及び「琉球政府公報」を対象に琉球政府及びその前身組織における公文書管理に関する規程類を抽出し、米国統治下の沖縄において、どのようなルールのもとで公文書が作成から保存、廃棄をされてきたのかを明らかにする。

第三に、前述した米国統治時代の文書管理体制及び業務分掌、規程類を踏まえ、沖縄県公文書館に所蔵されている琉球政府文書の現状分析をおこない、琉球政府文書の全体概要を明らかにする。

本稿において米国統治下の琉球政府の時代における公文書管理及び琉球政府文書に係る基本的な情報が整理されることにより、我が国の公文書管理制度に関する研究に寄与するとともに、所蔵資料の概要が見える化され、レファレンス等を通じてさらなる所蔵資料の利用の促進に寄与することができる。また、現在沖縄県では、公文書管理条例の検討が進められている²³。本稿は、仲本和彦²⁴や吉嶺昭²⁵により論じられている現在の沖縄県の公文書管理制度の前史として位置付けられるため、今後の沖縄県において公文書管理制度の改善が検討される際の材料としても貢献することができる。

1 琉球政府及びその前身組織における公文書管理体制

本章では、琉球政府及びその前身組織における文書管理体制について組織と定員、文書主管課の業務分掌の観点から明らかにする。琉球政府設立以前の文書主管課を表1、琉球政府設立後の文書主管課を表2に示す。

1-1 琉球政府設立以前

1-1-1 前史（沖縄戦前～戦時期）

前史として沖縄戦前～戦時中の沖縄県（以下「旧沖縄県」という。）の公文書管理体制について簡単に触れる。沖縄の戦前、戦時期の公文書はそのほとんどが沖縄戦の戦火や戦後処理で失われ、空白に近い²⁶。また、戦後直後の資料も限られている²⁷。限られた資料からではあるが、沖縄県公文書館、沖縄県史、照屋榮一の研究成果²⁸から、旧沖縄県の文書主管課をまとめた（表1）。旧沖縄県では、1931

23 2022年（令和4）12月8日の第7回 沖縄県議会本会議（定例会）において、沖縄県知事玉城デニー氏は次のように発言した。

「沖縄県の公文書管理については、現在及び将来の県民に対する説明責任を強化する必要があるものと考えており、そのためには、公文書管理条例の制定は必要と考えております。現在進めている公文書管理の在り方検討の中で、課題等を整理し、行政の適正かつ効率的な運営と現在及び将来の県民に対する説明責任が全うされるよう、他府県の先進事例も精査した上で、条例制定に向けて全力で取り組んでまいります。」

沖縄県議会 2022年（令和4）12月8日 第7回 沖縄県議会本会議（定例会）議事録（<https://www.pref.okinawa.jp/site/gikai/02010902.html> 2023.8.27）

24 仲本和彦「公文書館管理条例の制定に向けて一業務効率化、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）pp.1-16、「記録をつくり、記録を残す―沖縄県の公文書管理制度の改善に向けた一考察―『沖縄県公文書館研究紀要 第24号』（沖縄県文化振興会 2022）pp.33-44

25 吉嶺昭「公文書管理法と沖縄県の文書管理―検証と課題―『沖縄県公文書館研究紀要 第24号』（沖縄県文化振興会 2022）pp.45-66

26 沖縄県史料編集所『沖縄県史料 近代1 昭和十八年知事事務引継書類』（沖縄県教育委員会 1978）pp.15-18

27 詳細は3章の現状分析を参照。

28 表1、表2は以下の文献等をもとに作成。

沖縄県公文書館『琉球政府以前の行政組織変遷関係資料 1945～1952』（沖縄県公文書館 2000）、『琉球政府行政機構変遷図 1952.4.1～1972.5.14』（沖縄県公文書館 1998）、沖縄県史料編集所『沖縄県史料 近代1 昭和十八年知事事務

年(昭和6)12月1日時点で、知事官房の配下に「文書係」が存在しており、文書管理業務を所掌していた。職員数は7名(うち1名が兼務)である。時代が下り、1940年(昭和15)10月～1945年(昭和20)5月になると、文書「係」が文書「課」に昇格している。職員数も、9年前は7名であったのが27名(うち1名が兼務)となり、大幅に増員されている。県庁全体の定数もおおよそ倍になっている。

次に、旧沖縄県の文書課の業務分掌をみていく。具体的には、1943年(昭和18)に第26代沖縄県知事として泉守紀が着任するにあたり、前代知事のもとで作成された事務引継書が収録された『沖縄県史料』(近代1)の内容を確認する。²⁹

この事務引継書類には、「知事官房文書課」の業務分掌として、「統計事務」と「文書事務」の大きく2つの業務が挙げられている。業務簡素化により、従来の「文書課統計課」を「文書課」に統合して、統計事務(国勢調査、農林水産業調査、商工鉱業調査等)も文書課が所掌していることが示されている。なお、「文書事務」の業務については、次のとおり記載されている。

文書分掌事務ヲ大別スレバ左記ノ通ニシテ属一人県書記一人雇十三人ヲ充テ処理シ居ル現況ナリ 記 県公報
及諸令達 法令規則及文書ノ形式審査 法令規則ノ加除訂正 文書の收受発送及浄書 文書ノ処理状況並記録編纂
保存 而シテ本庁保存書類ハ文簿台帳二冊ニ依リ各課別目録ヲ作成シテ書庫ニ保存ス 県令規集二冊保存ス

上記より、文書課の文書事務としては、公報等の発行や法令等の文書審査、文書の收受・発送、文書の編纂・保存等が挙げられており、現在でも一般的に行われている文書業務と大きく変わらない。

表1 琉球政府設立以前の文書主管課

区分	行政機構	時期 ※文献等により確認できた時点	文書主管課	職員数(かっ こ内は兼任)	組織全体の定数
旧沖縄県		1931年(S6)12月1日時点	知事官房>文書係	7(1)	1,193
		1940年(S15)10月～ 1945年(S20)5月	知事官房>文書課	27(1) ※1943年(S18) 8月1日時点	2,064 ※1943年(S18) 8月1日時点
沖縄	沖縄諮詢会	1945年(S20)8月15日～ 1946年(S21)4月26日	—	—	15 ※沖縄諮詢会発足時
	沖縄民政府	1946年(S21)4月24日～ 1949年(S24)9月	知事官房>文書課	—	—
	沖縄民政府	1949年(S24)12月31日時点	知事官房>翻訳文書課	—	—
	沖縄群島政府	1950年(S25)11月4日～ 1952年(S27)3月31日	知事室事務局>文書課	6 ※1950年(S25) 11月4日時点	7,180 ※1951年(S26) 9月1日時点
宮古	宮古支庁～ 宮古民政府	1945年(S20)12月8日～ 1950年(S25)11月17日	—	—	—
	宮古群島政府	1950年(S25)11月18日～ 1952年(S27)3月31日	—	—	965 ※1951年(S26) 9月1日時点

引継書類』(沖縄県教育委員会1978)、照屋榮一『終戦39周年記念 沖縄行政機構変遷史 明治12年～昭和59年』(豊見城市1984)、『文書事務の手びき付 質疑応答1972』(G80003262B) 沖縄県公文書館所蔵

29 沖縄県史料編集所『沖縄県史料 近代1 昭和十八年知事事務引継書類』(沖縄県教育委員会1978) pp.1-2

八重山	八重山支庁～ 八重山民政府	1945年(S20)12月28日～ 1950年(S25)11月6日	—	—	304 ※1950年(S25) 4月1日時点
	八重山群島政 府	1950年(S25)11月7日～ 1952年(S27)3月31日	—	—	—
奄美	大島支庁	1946年(S21)3月時点	—	—	—
	臨時北部 南西諸島政庁	1947年(S22)5月17日時点	官房>文書課	—	—
	奄美群島政府	1951年(S26)4月1日時点	—	—	2,431 ※1951年(S26) 9月1日時点
—	琉球臨時 中央政府	1952年(S27)1月22日～ 1952年(S27)3月31日	行政主席官房>文書課	—	—

表2 琉球政府設立後の文書主管課

琉球政府	1952年(S27)4月1日～1961年(S36)7月31日	行政主席官房>文書課
	1961年(S36)8月1日～1965年(S40)7月31日	内務局>文書課
	1965年(S40)8月1日～1972年(S47)5月14日	総務局>渉外広報部>文書課

1-1-2 琉球政府の前身組織時代

(1) 沖縄民政府

1945年(昭和20)、米軍は3月26日に慶良間諸島、4月1日に沖縄本島に上陸すると同時に、沖縄における日本の行政権と司法権の停止、そして占領の開始を宣言するニミッツ布告を公布した。それから1952年(昭和27)4月に琉球政府が設立するまでの間、米軍は沖縄、宮古、八重山、奄美の4つの群島別に住民組織を置き分割統治をおこなった。このうち、琉球政府の前身組織時代の文書主管課を追うことができるのは、沖縄本島である。「文書課」が組織上に見られるのは、沖縄民政府時代からである(表1)。文書課は、旧沖縄県時代と同じく、知事官房の配下に設置された。1949年(昭和24)12月31日時点で、「文書課」は「翻訳文書課」と名称が変わっている。1946年(昭和21)5月1日付けの「沖縄民政府訓令第1号」第10条では、知事官房の業務が定義されている。旧沖縄県の事例を踏まえると、以下の業務が文書課の業務分掌に該当する³¹。

1. 法令の制定及文書の審査に関する事項
1. 公布式に関する事項
1. 文書接受発送並に編纂保存に関する事項
1. 公報発行に関する事項

30 琉球政府の時代「布告・布令・指令等(1) 沖縄統治の始まり」(<https://www3.archives.pref.okinawa.jp/GRI/documents/%E5%B8%83%E5%91%8A%E3%83%BB%E5%B8%83%E4%BB%A4%E3%83%BB%E6%8C%87%E4%BB%A4%E7%AD%89%EF%BC%88%EF%BC%91%EF%BC%89%E6%B2%96%E7%B8%84%E7%B5%B1%E6%B2%BB%E3%81%AE%E5%A7%8B%E3%81%BE%E3%82%8A/> 2023.8.27)

31 沖縄県公文書館『琉球政府以前の行政組織変遷関係資料 1945～1952』(沖縄県公文書館 2000) p.94

1. 諸法令並に文書の翻訳に関する事項³²

(2) 沖縄群島政府

沖縄群島政府の時代になると、組織全体の定数が旧沖縄県の倍以上になり、組織自体が大きくなった。文書課は、「知事事務局」の配下に設置された。1951年（昭和26）3月23日付けの「沖縄群島訓令乙第2号」第11条³³によると、文書課の業務分掌は次の通りである。

1. 諸法令規則及び文書の形式審査に関する事項
2. 公布式に関する事項
3. 公報発行に関する事項
4. 文書收受発送に関する事項
5. 公文書類の編纂保存に関する事項

沖縄民政府時代の業務分掌と比較すると、翻訳業務が抜け、ここで初めて「公文書類」という言葉が見られる。また、業務項目では、編纂・保存業務が独立している。それ以外の業務は大きな変化は見られない。

(3) 琉球臨時中央政府

琉球政府が設立される前の組織である琉球臨時中央政府でも、沖縄民政府、沖縄群島政府と同様の位置づけで、行政主席官房の下に「文書課」が設置された。1952年（昭和27）1月22日付けの「琉球臨時中央政府行政主席官房設置法」第8条³⁴によると、文書課の業務分掌は次の通りである。

1. 諸法令及び規則の形式に関すること
2. 公布式に関すること
3. 公報発行に関すること
4. 文書の接受、発送に関すること
5. 公文書類の編さん、保存に関すること
6. 政府の諸簿冊の規格の設定及び政府の印刷に関すること

沖縄群島政府時代の業務分掌と比較すると、1～5までは共通しており、6の業務が追加されている。詳細は2章で述べるが、琉球政府設立と合わせて「文書取扱規程」を施行するための準備や、琉球政府設立直前で印刷物等の準備業務も増えていたことが背景のひとつとして想定される。

以上、限られた情報からではあるが、旧沖縄県から琉球政府設立以前の体制、業務分掌を確認した。①米国占領、統治下に入った後でも知事（行政主席）官房配下に文書課が設置され、旧沖縄県と同様の組織的な位置づけであること、②業務分掌は翻訳や規格の設定、印刷という米国統治下ならではの業務が増えているものの、その他の文書管理の業務としては、旧沖縄県の業務分掌と共通していること。以上の2点から、米国統治下の琉球政府以前の文書管理には、旧沖縄県からの連続性がみられる。

1-2 琉球政府設立後～施政権返還前

1952年（昭和27）、それまでの4群島の分割統治から全琉的な統一機構として、琉球列島米国民政

32 「翻訳文書課」になり、翻訳業務が文書業務に追加された。

33 沖縄県公文書館『琉球政府以前の行政組織変遷関係資料 1945～1952』（沖縄県公文書館 2000）p.106

34 沖縄県公文書館『琉球政府以前の行政組織変遷関係資料 1945～1952』（沖縄県公文書館 2000）p.112

府のもとに沖縄住民から組織された琉球政府が設立された³⁵。琉球政府は、1952年（昭和27）4月1日の設立時、立法機関である立法院、行政機関として行政主席をトップとする行政主席官房のほか13の局及び地方庁並びに各種委員会、司法機関である琉球上訴裁判所により構成されていた³⁶。その後、大きく7度にわたり行政機構の変更が行われた³⁷。琉球政府設立後の文書主管課の変遷を表2に示す。琉球政府時代の文書主管課としては、全時期を通じて「文書課」が設置されていた。文書課の配置は、行政主席官房の時代、内務局の時代、総務局渉外広報部の時代の3つに分けられる。

表3 琉球政府設立後の文書主管課における業務分掌の変遷

文書主管課	行政主席官房文書課 (1952.4.1)～	行政主席官房文書課 (1953.4.1)～	内務局文書課 (1961.8.1)～	総務局渉外広報文書課 (1965.8.25)～
根拠規則等	行政主席官房設置法 (1952.1.22 立法3)	行政主席官房組織規則 (1953.8.10 規則65)	内務局組織規則 (1961.7.31 規則82) 内務局組織規則 (1962.5.10 規則52)	総務局組織規則 (1965.7.30 規則83) 総務局組織規則 (1966.8.25 規則125)
業務分掌	諸法令及び規則の形式に関する こと	諸法令の公布に関する こと	諸法令の公布に関する こと	諸法令の公布に関する こと
	公布式に関する こと			
	公報発行に関する こと	「公報」に関する こと	公報に関する こと	公報の編集及び発行に 関すること
	文書の受け取り、送付に 関すること	文書の受け取り、送付、編 さん及び保存に関する こと	文書の受け取り、送付、編 集及び保存に関する こと	文書の受け取り、送付、編 集及び保存に関する こと
	公文書類の編さん、保存に 関すること			
	政府の諸簿冊の規格の設 定及び政府の印刷に 関すること			
		翻訳に関する こと	翻訳に関する こと	翻訳に関する こと
		文書の浄書及び印刷事 務に関する こと	文書の浄書及び印刷事 務に関する こと	
		文書取扱事務指導及び 調整に関する こと ※ 1962.5.10 追加	文書取扱事務指導及び 調整に関する こと	
			公印の保管に関する こと ※ 1966.8.25 追加	

『文書事務の手びき付 質疑応答 1972』（G80003262B）沖縄県公文書館所蔵、『琉球政府公報』沖縄県公文書館所蔵をもとに作成

琉球政府設立後の文書主管課における業務分掌の変遷を表3に示す。各時期で共通しているのは、「諸法令の公布」、「公報」、「文書の受け取り、送付、編集及び保存」の業務である。これらの業務は、旧沖縄県から琉球政府設立以前にかけて共通している業務であり、旧沖縄県の時代から米国統治下において

35 琉球政府及びその前身組織時代の概要については、琉球政府の時代「歴史年表」（https://www3.archives.pref.okinawa.jp/GRI/histories_gaiyou/ 2023.8.27）を参照。

36 照屋榮一『終戦39周年記念 沖縄行政機構変遷史 明治12年～昭和59年』（豊見城市1984）p.139

37 琉球政府の機構変遷については、沖縄県公文書館『琉球政府行政機構変遷図 1952.4.1～1972.5.14』（沖縄県公文書館1998）、照屋榮一『終戦39周年記念 沖縄行政機構変遷史 明治12年～昭和59年』（豊見城市1984）を参照。

も継続して実施されてきたことが考えられる。1953年（昭和28）4月1日の組織改編で、それまで「行政主席官房翻訳課」として独立していた「翻訳課」が「行政主席官房文書課翻訳係」となって文書課配下に設置され翻訳業務が文書課に移管された。これ以降、翻訳に関する業務が文書課の所掌として位置づいている。この翻訳業務は、米国統治下で米国民政府に承認を得ながら業務を進める必要性から生じるものであり、米国統治下という沖縄独自の歴史的背景を表している。

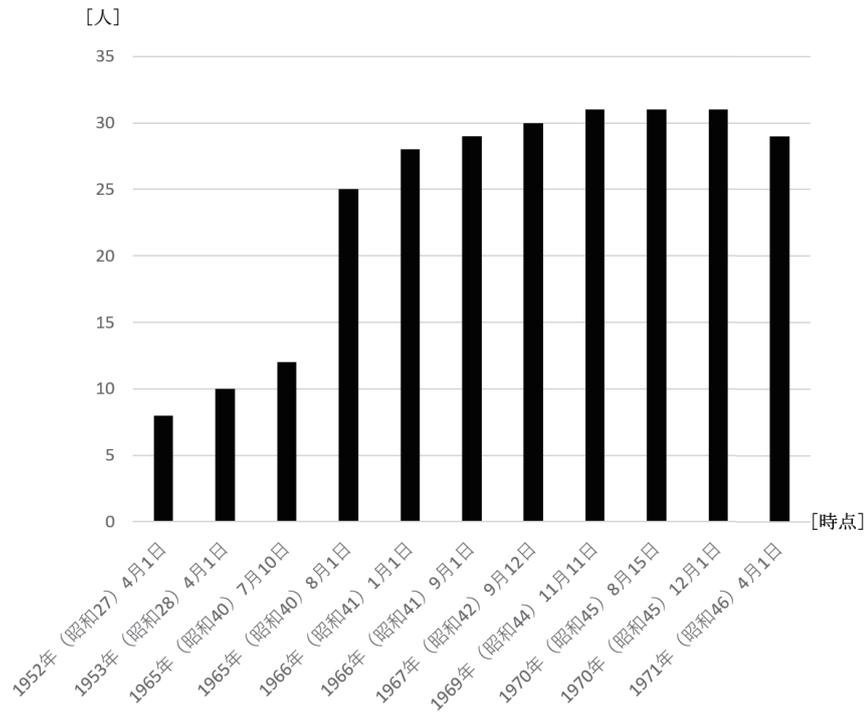


図1 琉球政府設立後の文書課の定員の変遷

『文書事務の手びき付 質疑応答 1972』（G80003262B）沖縄県公文書館所蔵をもとに作成

「文書の浄書及び印刷事務に関すること」については、後述する琉球政府における業務能率化に係る改善施策のひとつで、³⁸ 行政府内の浄書（タイピング）と印刷を文書課でとりまとめておこなう方向性が、業務分掌にも反映されたと考えられる。また、「文書取扱事務指導及び調整に関すること」も1960年代から新たに追加された。全体的な傾向としては、琉球政府設立以前から共通して実施されていた一般的な文書業務に加え、翻訳等の琉球政府独自の業務が追加され、浄書や印刷事務の集中化や庁内での指導や調整が進められるなど、文書課は時期が下るにつれて、より幅広い業務を求められていたと考えられる。

このように業務が増加傾向にあった文書課の定員をまとめたのが、図1である。琉球政府設立時点で8名体制でスタートした文書課が徐々に増員され、1965年（昭和40）には25名となり、対前年比で13名増員されている。これは、後述する行政府の翻訳事務の集中管理のためで、³⁹ 印刷担当3名、翻訳関連9名、英文タイプ担当1名が増員の内訳となっている。⁴⁰ その後、文書担当やタイプ担当、翻訳担当が年によって1名程度ずつ微増または微減しているが、おおよそ25～30名強程度の体制で推移している。時期を通じてみると、琉球政府設立時点で8名であった定員が最終的には1971年（昭和46）には、29名の体制となっており、⁴¹ 全庁的な人数も増えているなかで文書課の体制も拡大傾向にあったといえる。

38 2-3-1 参照

39 2-3-1 参照

40 『文書事務の手びき付 質疑応答 1972』（G80003262B）沖縄県公文書館所蔵

41 1953年（昭和28）時点の行政府定員が7,433名。毎年定員が増加し、1972年（昭和47）には17,554名になっている。照屋榮一『終戦39周年記念 沖縄行政機構変遷史 明治12年～昭和59年』（豊見城市1984）p.210

2 琉球政府及びその前身組織における公文書管理に関する規程類

本章では、沖縄県公文書館が所蔵している「琉球政府文書」及び「琉球政府公報」を対象に琉球政府及びその前身組織における公文書管理に関する規程類を抽出し、米国統治下の沖縄において、どのようなルールのもとで公文書が作成から利用、廃棄されてきたのかを明らかにする。具体的には、琉球政府及びその前身組織における文書管理に関する規程類の存在を確認し、文書のライフサイクルの各段階の観点から分析する。2023年（令和5）8月時点で確認できた米国統治下の琉球政府及びその前身組織における文書管理規程類の制定、改訂状況の一覧を表4にまとめた。細則、規程等様々なレベル感はあるが、計37回の規程類の制定又は改正を確認した。本稿では、規程類の内容を文書の作成から廃棄の観点で整理した。その内容の変遷から、以下の4つの画期を設定した（表4、5）。次項より順に述べる。

- (1) 1947年（昭和22）八重山民政府処務細則
- (2) 1952年（昭和27）文書取扱規程（訓令第1号）
- (3) 1963年（昭和38）行政府文書取扱規程（訓令第25号）
- (4) 1970年（昭和45）行政府文書管理規程（訓令第1号）

表4 琉球政府及びその前身組織における文書管理規程類の制定、改正一覧（着色部：画期）

	年月日		規程類	資料コード・公報番号
八重山民政府	1947	3月3日	八重山民政府処務細則（第四章 文書編纂及保存）	RDAE000205
臨時北部 南西諸島 政庁	1949	9月1日	文書編纂保存規程（訓令第9号）	1949年10月15日公報第74号
八重山群島 政府	1951	1月20日	八重山群島政府処務規程（第四章 文書の編集及び保管）（八重山群島訓令第2号）	RDAE000167
沖縄群島 政府	1951	3月31日	沖縄群島政府処務規程（第三章 文書の取り扱い・第五章 文書編纂及び保存）（沖縄群島訓令第2号）	RDAE000155
琉球政府	1952	5月1日	文書取扱規程（訓令第1号）	RDAE010081
	1952	12月8日	文書作成規程（告示第63号）	1952年12月8日公報第35号
	1952	12月8日	文書作成規程実施について（訓令第17号）	1952年12月8日公報第35号
	1954	3月22日	文書取扱規程（訓令第9号）	1954年3月22日公報（号外）第19号
	1956	5月29日	文書取扱規程の一部を改正する規程（訓令第15号）	1956年5月29日公報第43号
	1957	8月23日	文書取扱規程の一部を改正する規程（訓令第25号）	1957年8月23日公報第68号
	1957	11月2日	文書取扱規程の一部改正（訓令第37号）	1957年11月2日公報（号外）第38号
	1957	12月31日	文書取扱規程の一部改正（訓令第45号）	1957年12月31日公報（号外）第56号
	1958	8月26日	文書取扱規程の一部を改正する規程（訓令第28号）	1958年8月26日公報第68号

42 本稿では、全体傾向を見るために本庁の行政機関のみを対象とし、裁判所や各種委員会等で定められている規程類は対象外とした。文書管理関係の規程類の改廃については、琉球政府文書課がまとめた情報に、筆者が琉球政府以前の情報や文書管理全体に係る要領や通達を追加した。琉球政府文書課がまとめた情報は『文書事務の手びき付 質疑応答 1972』（G80003262B）沖縄県公文書館所蔵を参照。

	年月日		規程類	資料コード・公報番号
琉球政府	1959	5月1日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第15号）	1951年5月1日公報第35号
	1959	7月31日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第28号）	1959年7月31日公報第61号
	1959	11月13日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第48号）	1959年11月13日公報第91号
	1960	2月19日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第11号）	1960年2月19日公報第15号
	1960	4月15日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第23号）	1960年4月15日公報第31号
	1960	5月17日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第31号）	1960年5月17日公報第40号
	1960	11月1日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第56号）	1960年11月1日公報第88号
	1960	12月23日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第62号）	1960年12月23日公報第103号
	1961	5月12日	文書作成規程の一部を改正する告示（告示第83号）	1961年5月12日公報（号外）第18号
	1961	5月12日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第11号）	1961年5月12日公報（号外）第18号
	1961	11月28日	文書取扱規程の一部を改正する規程（訓令第39号）	1961年11月28日公報（号外）第57号
	1962	4月6日	文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第10号）	1962年4月6日公報第28号
	1963	4月12日	行政府文書取扱規程（訓令第25号）	1963年4月12日公報（号外）第16号
	1963	4月12日	行政府公文例規程（訓令第26号）	1963年4月12日公報（号外）第16号
	1964	10月31日	行政府文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第41号）	1964年10月31日公報（号外）第73号
	1965	7月15日	ファイリング・システムによる文書整理要領について（内文第64号）	R00010767B
	1967	5月1日	行政府文書取扱規程の一部を改正する訓令（訓令第22号）	1967年5月1日公報（号外）第22号
	1968	1月12日	行政府公文例規程の一部を改正する訓令（訓令第1号）	1968年1月12日公報第4号
	1969	7月30日	行政府文書取扱いの特例に関する規程（訓令第30号）	1969年7月30日公報（号外）第63号
	1970	1月1日	行政府文書管理規程（訓令第1号）	1970年1月1日公報（号外）第1号
	1970	1月1日	行政府公文例規程の一部を改正する訓令（訓令第2号）	1970年号外001号
	1970	10月15日	行政府文書管理規程の一部を改正する訓令（訓令第32号）	1970年10月15日（号外）第111号
	1971	11月1日	行政府文書管理規程の一部を改正する訓令（訓令第68号）	1971年11月1日（号外）第145号
	1972	1月22日	公文書類の引継要領に関する依命通達	RDAE005667

2-1 琉球政府設立以前

2-1-1 前史（沖縄戦前～戦時期）

1-1-1 で述べた通り、旧沖縄県では、知事官房のもとに文書係（課）が設置され文書業務を担っていたが、具体的な規程類を確認することができなかった。⁴³ 旧沖縄県の文書課の状況の参考までに、琉球政府文書課が庁内の文書管理啓蒙のために発行していた『文書だより』の第10号には、「旧沖縄県の文書課と文書取扱」と題して次のような記載がある。

旧沖縄県の文書課は、二階建ての県庁舎の正面入口に位置し、警察本部を除いては、県庁における文書の收受、集配、浄書、発送および保存については、集中的流れ方式で処理していたので、当時の文書課の執務環境は最適であり、文書事務の仕組みとしても、一応申し分ないものであったといえる。県庁の保存文書は巡視が編綴していたというから、駐車の管理をしている現在の守衛の任務とくらべると、隔世の感がある。この一事をみても、命令一下のコントロール体制では、文書事務の処理は、比較的容易であり、そこに管理（マネージメント）の概念はなかった。⁴⁴

すなわち、琉球政府は、旧沖縄県の文書管理について、文書の「取扱」は、庁内で集中処理されていたことを評価しつつも、文書の「管理」という概念が当時はまだなかったという認識であったことがわかる。琉球政府における文書「管理」の概念の導入については2-3にて後述する。

2-1-2 琉球政府の前身組織時代

< 1947年（昭和22）八重山民政府処務細則 >

琉球政府の前身組織時代で確認できる規程類は、現時点で「八重山民政府処務細則」⁴⁵、「臨時北部南西諸島政庁の文書編纂保存規程（訓令第9号）」⁴⁶、「八重山群島政府処務規程（八重山群島訓令第2号）」⁴⁷、「沖縄群島政府処務規程（沖縄群島訓令第2号）」⁴⁸の4つである。

このうち、1947年（昭和22）3月に八重山民政府にて公布された八重山民政府処務細則は、本稿で確認できた文書管理に関する規程類の中で一番古いものである。文書管理業務は様々な庶務業務のなかの一部として位置付けられている。また、文書の定義に関する記載はみられない。

文書の作成は「第二章 職務権限」及び「第三章 庶務順序」に見られる。複数の文書のやりとりが発生したときは、主件の文書を最下において、そのほかの文書を日付順に編綴する（第3章第24条）など、編綴に関する記載が見られるほか、決裁文書は主管課において浄書校合の上決裁書類とともに官房に回付する（第27条）など、決裁時の文書処理についての記載が見られる。

整理及び保管は、「第四章 文書編纂及保存」に該当する。「文書ハ各課ニ於テ編纂保存スヘシ」という記載がみられることから（第4章第31条）、文書の整理及び保管は各主務課に任されていたと考えられる。文書の保存期間は、「永久・10年・5年・3年」の4種が定義されている（第34条）。「八重山群島政府処務規程（八重山群島訓令第2号）」も共通の区分である。なお、同年に公布された「沖縄群島政府処務規程」では、「永久・10年・5年・1年」の4種であり、最短の保存期間が1年と定義さ

43 なお、明治期の沖縄県庁における文書管理に関する規程については、川島淳「那覇市歴史博物館所蔵「横内家文書」における「沖縄県政関係文書」について—本来的な「公文書」に焦点をあてて—」『壺屋焼物博物館紀要』（那覇市立壺屋焼物博物館2017）pp.1-34を参照。

44 『文書だより』第10号『文書だより』（0000141025）79コマ 沖縄県公文書館所蔵

45 『八重山民政府処務細則1947年』（RDAE000205）23-27コマ 沖縄県公文書館所蔵

46 「文書編纂保存規程（訓令第9号）」『琉球政府公報』（1949年10月15日公報第74号）沖縄県公文書館所蔵

47 『訓令綴規程1951年』（RDAE000167）10-29コマ 沖縄県公文書館所蔵

48 『沖縄群島政府処務規程』（RDAE000155）沖縄県公文書館所蔵

れている。文書の利用について記載は見られない。

廃棄については、「保存期限ヲ経過シ廃棄スヘキ文書ハ各部ニ於テ目録ヲ作り支庁長ノ決裁ヲ受クヘシ 前項廃棄ノ文書綴ハ決裁後物品会計官吏ニ引継グヘシ」とあり、各主務部において廃棄文書の目録を作成し、決裁の上廃棄対象の文書を物品会計担当に引継ぐよう規定されている（第 37 条）。このことから、当時は、文書を「物品」のひとつとして扱っていたことが分かる。

2-2 琉球政府設立後

< 1952 年（昭和 27）文書取扱規程（訓令第 1 号） >

琉球政府設立に伴い、1952 年（昭和 27）4 月 1 日に「文書取扱規程（1952 年訓令第 1 号）」⁴⁹が公布された。前身組織時代は、庶務細則や庶務規程類の中に位置づいていた文書業務が、「文書取扱規程」として独立した。

琉球政府の前身組織からの違いは、まず「文書」の定義がなされたことである（第 1 条）⁵⁰。文書の作成については、口語体、平易な表現とすることや（第 6 条）、字句の訂正のときは訂正印を押す等（第 8 条）、より具体的な内容が示された。併せて、文書の作成については、「文書作成規程（1952 年告示第 63 号）」⁵¹、「文書作成規程実施について（1952 年訓令第 17 号）」⁵²など、文書の作成ルールが別途定められた。

整理及び保管については、文書課の関与が見られ始める。前述の八重山民政府処務細則では、主務課において文書の整理、保存が任されていたが、琉球政府文書取扱規程においては、主務課は「文書引継簿」を作成し完結文書とともに文書課に送付し、文書課が編集保存することとなった（第 38・40 条）。また、完結文書が不完全である場合は、文書課が各主務課に対して修正を求めることができるとされており（第 40 条）、文書の取り扱いを巡る文書課の関与がみられる。

利用の観点が見られるのもこの時期からである。文書の「貸出」対応や（第 45 条）、貸出対象の文書について、文書の抜き取りや変更を禁ずること（第 46 条）、1 週間以内の返却が定められている（47 条）⁵³。

保存期間は、「永久・10 年・5 年・1 年」と定められ、八重山民政府処務細則での「第 4 種 3 年」が「1 年」に短縮された（第 43 条）。

廃棄については、八重山民政府処務細則では主務部において廃棄文書目録を作成されていたものが、文書課が廃棄文書目録を作成後、主務部に合議をかけ切断消却することとされ、廃棄は文書課の役割となった（第 48 条）。以上のことから、琉球政府設立直前から設立時において、文書課による文書の集中管理が開始されたと考えられる。

なお、琉球政府が設立され、規程上の位置付けとしては、文書取扱規程として独立したが、その中身を見ると、利用時の貸出対応や文書の保存期間、廃棄等について、琉球政府文書取扱規程の前年に公布された「沖縄群島政府処務規程」⁵⁴と同様の内容が見られる。したがって、琉球政府設立時に文書取扱規程を策定するにあたっては、沖縄群島政府時代の処務規程の内容を一部継承しつつ、別途独立させた可能性がある。

49 『例規綴』（RDAE010081）27-34 コマ 沖縄県公文書館所蔵

50 「行政主席、副主席、官房長、局長名又は課長名にかかる公文書類」と定義された。

51 「文書作成規程（告示第 63 号）」『琉球政府公報』（1952 年 12 月 8 日公報第 35 号）沖縄県公文書館所蔵

52 「文書作成規程実施について（訓令第 17 号）」『琉球政府公報』（1952 年 12 月 8 日公報第 35 号）沖縄県公文書館所蔵

53 本稿で扱う「利用」とは、文書の作成者が、業務遂行のために保存されている過去の文書を閲覧、借用等することを指す。

54 『沖縄群島政府処務規程』（RDAE000155）沖縄県公文書館所蔵

＜1963年（昭和38）行政府文書取扱規程（訓令第25号）＞

1952年（昭和27）に「文書取扱規程（訓令第1号）」が策定された後、琉球政府は、1956年（昭和31）から毎年同規程の一部改正がなされた（表4）。そして、1963年（昭和38）に「行政府文書取扱規程（訓令第25号）」⁵⁵をもって「文書取扱規程」を廃止し、新たな規程として策定された。同時に、文書の作成の細かな事項を定めた「文書作成規程（告示第63号）」も、「行政府公文例規程（訓令第26号）」⁵⁶に生まれ変わった。

公文書の定義は、従来の「行政主席（副主席）、各局長（次長）、地方庁長、外局の長、各課長及びこれに準ずる職名にかかる公文書類」に加え、「機関名にかかる公文書類」が追加され、より広い定義となった（第2条）。

文書の作成については、「行政府公文例規程（訓令第26号）」に定めるとともに、体制強化として、

各課に「文書取扱主任」を配置した（第5条）。こうした文書管理に係る体制強化に加え、「すべての事案の処理は文書によるものとする」とあるように、これまで実務的な側面が強かった規程に文書主義という概念的な側面が明文化された（第18条）。

文書の整理及び保管については、1952年（昭和27）文書取扱規程（訓令第1号）に、文書課による集中管理の動きがみられたが、本規程では、各課に文書取扱主任を置くことで、各課での管理となった。各課の文書主任に対し、主務者が不在の場合でも処理経緯がわかるように文書を整理・保管することが求められたほか（第41条）、完結文書は、文書主任において編集、暦年ごとに製本するとともに、複数年度を合冊することが可能になることなどが盛り込まれた（第44条）。また、書庫で保存される文書については、文書課長により「保存文書管理室」で集中管理することが定められている（第49条）。

利用については、大きな変化はない。

保存期間については、当該規程で5年保存と1年保存の間に「第四種3年」が追加された（第48条）。以降、琉球政府では、琉球政府閉庁まで、「永久」・「10年」・「5年」・「3年」・「1年」の5つの保存期

番号	期 間	職 氏 名	研修内容	備 考
1	1963. 8. 1 (8.31)	文書係長 比嘉精華	文書管理業務 (琉政予算)	神奈川県、岡山県、広島県、福岡県
2	1965.10.28 (12.19)	文書課長 具志堅雄義	帳票管理、文書管理 (琉政予算)	神奈川県、川崎市、千葉県、広島県、宮崎県
3	1967. 7.18 (1968. 1.29)	翻訳官 宮城進	翻訳業務 (日政予算)	外務省
4	1968. 8.19 (11.16)	翻訳官 比嘉進一郎	同上	同上
5	1968.10. 1 (10.30)	文書係長 内嶺信広	文書管理業務 (琉政予算)	自治省、大蔵省印刷局、神奈川県、京都府、大阪府
6	1969. 8.21 (8.31)	文書課長 儀間常盛	自治省主催文書主管課 長会議(琉政予算)	自治省、神奈川県、愛知県
7	1969. 9.30 (10.12)	和文タイピスト 鶴平名登志子	全国和文タイプ競技大 会に参加(琉政予算)	東京都、神奈川県、千葉県、横浜市
8	1969.11.12 (12.21)	公報主任 津波古充勝	アライニング・システム及び カード・システム (日政予算)	自治省、大蔵省印刷局、神奈川県、兵庫県、広島県
9	1970. 6.20 (7.27)	文書課長 儀間常盛	自治大学校第3部研修 課程(日政予算)	自治省自治大学校
10	1970. 8. 2 (8.31)	文書係長 照屋栄一	文書管理業務 (日政予算)	自治省・行政管理庁・大蔵省印刷局 岐阜県、三重県、奈良県
11	1970.10.13 (10.17)	同上	昭和45年度【秋季】 九州、山口各県文書、 主管者会議(琉政予算)	熊本県、福岡県

図2 1963年以降の文書課職員の管外研修、出張状況
『行政府文書管理業務概要 1971年度』（資料コード：RDAE006751 24コマ）

55 「行政府文書取扱規程（訓令第25号）」『琉球政府公報』（1963年4月12日公報（号外）第16号）沖縄県公文書館所蔵

56 「行政府公文例規程（訓令第26号）」『琉球政府公報』（1963年4月12日公報（号外）第16号）沖縄県公文書館所蔵

57 会計年度の方が適当な場合は会計年度単位で編集することとなっている。なお、日本での会計年度が4月～翌年3月であることに対し、米国統治下の沖縄における会計年度は、当時の米国式で7月～翌年6月であった。

間で運用されることとなった。

廃棄については、文書担当課長により毎年1月に保存期間を満了した文書の調査、文書廃棄簿への登録が実施され、主務課長の決裁を受けて廃棄することが示された。また、保存期間を満了した文書であっても主務課長の求めにより延長保存することが制度上可能となった（第51条）。

以上のことから、各課の体制強化により、各課での文書管理が進められるとともに、文書課による全体統括もあわせてなされ、琉球政府における基本的な文書事務がこの時期に確立したと考えられる。

2-3 施政権返還前

2-3-1 1960年代（業務能率化に向けた日本本土からの情報収集とファイリング・システム）⁵⁸

1960年代中頃から琉球政府では、業務能率化に向けた動きが活発化し、その対応のひとつとして文書業務の改善が位置付けられるようになる。1-2で示した、1965年（昭和40）8月に、文書課が内務局から総務局渉外広報部に組織替えしたタイミングで、総務局には「行政管理課」⁵⁹があらたに設置され「行政事務の能率に関すること」⁶⁰が業務のひとつとして掲げられた。琉球政府は、当時予算が急増していた日本政府援助⁶⁰を活用し、文書課職員を本土に研修生として派遣するとともに、日本本土の外部有識者を沖縄に招聘し、調査や研修等を実施した。

1963年（昭和38）8月～1971年（昭和46）で、琉球政府は、日本政府と琉球政府の予算で計11回、文書課職員を日本政府の行政機関及び地方公共団体に派遣している（図2）。内容は、「文書管理業務」や「自治省主催文書主管課長会議」、「ファイリング・システム及びカード・システム」、「九州、山口各県文書主管課会議」などがある。米国民政府予算での研修や出張は見られず、日本本土から積極的に情報収集を進めていたようである。

日本本土からの外部有識者を招いて実施された調査としては、次の2つを確認した。ひとつは、1963年（昭和38）9月～12月、産業能率短期大学調査団により行われた「琉球政府行政調査」である。当該調査結果は、「調査編」⁶¹と「勧告編」⁶²として調査結果がまとめられている。もうひとつは、1967年（昭和42）8月22日～8月31日に、日本政府の行政管理庁行政能率調査班⁶³により実施された「琉球政府

58 「ファイリング・システム」とは、米国で発展した文書管理の仕組みで、「組織体の維持発展のために必要な文書を、その組織体のもので、必要に応じ即時に利用しうるように組織的に整理保管し、ついには廃棄するに至る一連の制度のこと」と定義されている。三沢仁『ファイリングシステム 5訂版』（日本経営協会総合研究所1987）。本書は1950年（昭和25）に初版がだされ5版まで内容が改訂された。ファイリング・システムの詳細については、多くの文献が出されている。以下を参照。岩谷伸二『地方自治体のためのファイリングシステム—正しい実践とやさしい導入手法—』（小学館1997）、岩谷伸二『情報公開と文書管理の技術—実務対応型ファイリングシステム—』（信山社2005）、城下直之『文書管理・記録管理入門—ファイリングからISOマネジメントまで』（日外アソシエーツ、2008）、廣田傳一郎『Q&A 実践新公文書管理 AKF の理論と実務』（ぎょうせい2010）、益田耿明「〈特集〉地方自治体におけるファイリングシステム（第1回）」『文書管理通信』（文書管理通信編集室1993）pp.2-9 本来は、文書管理の制度全体を指すが、本稿では、文書の物理的な編綴状態に着目し分析をおこなうことから、狭義としてあらかじめ分類された個別フォルダに文書を挟み込み管理することにより、業務能率化に資することを指す。

59 「総務局組織規則」（規則第83号）『琉球政府公報』（1965年7月30日公報（号外）第45号）沖縄県公文書館所蔵

60 池宮城秀正「琉球列島における復帰運動の高揚と日本政府援助」『政経論叢 第74巻』（明治大学政治経済研究所2006）pp.1-42

61 『琉球政府行政調査報告書 調査篇 産業能率短期大学調査団 1964年01月』（G80003833B）沖縄県公文書館所蔵

62 『琉球政府行政調査報告書 勧告篇 産業能率短期大学調査団 1964年01月』（G80003831B）沖縄県公文書館所蔵

63 坂口（2015）によると、戦後、日本政府における文書管理の改善に実質的に取り組んだのは人事院であり、業務の標準化に取り組んだものの文書管理改善には直結しなかったという。その後、人事院は政府全体の公務能率向上のための施策として、各省庁の人事・文書担当者を対象とした「公務能率研究会」を開催している。その後、業務能率化の政策課題は行政管理庁に引継がれることとなる。下重（2020）によると、行政能率調査班の専門員のひとりには、元人事院、能率短期大学理事の三沢仁氏を擁していたとのことで、琉球政府で実施された2つの調査は、日本政府の業務能率化の動向の影響を受けていると考えられる。

行政調査」である。⁶⁴ いずれの調査でも、調査結果が報告書としてまとめられており、琉球政府の行政機構、業務の現状分析から課題を抽出し、組織の改善案、各業務で合理化すべきポイントなどが提案されている。産業能率短期大学からは、文書管理（ファイリングの問題含む）の在り方の改善や浄書業務の集中管理、持ち回り決裁の改善、文書の收受業務の改善が提案された。行政管理庁の調査からは、ファイリング・システムやキャビネットの整備にも言及があるとともに、物理的な面に頼らず運用面で可能な改善として、保存文書を資料室で管理することや不要な文書を廃棄することを指摘、提案されている。行政管理庁行政能率調査班長である清正清氏は、1968年（昭和43）2月24日に再度来沖し、行政組織の問題点と管理改善について、琉球政府公務員研修所にて講演を行っている。⁶⁵

では、琉球政府では調査結果をどのように受け止めたのか、本稿では、産業能率短期大学調査団の調査の翌年である1964（昭和39）～1966（昭和41）年度の琉球政府の事業計画の重点施策から見てみる。

1964年（昭和39）年度の琉球政府の事業計画のうち重点的に推進すべき事項として、①文書事務指導（監査）の実施、②浄書印刷業務の集中化（印刷機、転写機、タイプライター、紙折機等の印刷機器の購入）、③ファイリング・システム導入に向けた、日本政府援助を活用した有識者招聘（日本産業能率大学 三沢仁氏）及び行政府文書分類表の作成、④持ち回り決裁を取りまとめて行うメールボーイ・メールカーシステム（庁内、庁外の郵便制度）の検討等が挙げられている。⁶⁶

1965（昭和40）年度の重点的に推進すべき事項として、①回議制度の簡素化（行政主席の権限を各局長に委任）、②浄書事務の各局での集中化（タイピストの集中管理）、③行政府に流通する全文書を機能別に分類し、ファイリング・システムの実施する（4段式キャビネット300台、フォルダーの購入）、④メールボーイ3名、メールカー1台の購入、⑤廃棄のための焼却炉の建設、⑥翻訳業務の集中化等が挙げられている。⁶⁷ ⑥の翻訳業務の集中化は、前述した文書課定員の大幅増のタイミングと符合する（図1）。

1966（昭和41）年度の重点的に推進すべき事項として、①浄書事務集中管理設備強化（タイプライター、机、冷暖房施設費）、②ファイリング・システム第2年次（1965（昭和40）年度から3か年計画で政府全体のファイリング・システムを完了。1965（昭和40）年度予算でキャビネット100台購入、モデル課を指定して実施。1966（昭和41）年度は300台のキャビネット購入）、③メールボーイ・メールカー制度の実施、④翻訳事務集中管理設備強化、⑤文書事務指導監査が挙げられている。⁶⁸ このように、調査結果での改善指摘をうけ、琉球政府では業務能率化のために、浄書・印刷・翻訳・庁内外の郵便等の業務の集中管理とファイリング・システムの実現を事業計画の重点施策として反映していたことが明らかになった。特に、ファイリング・システムについては、モデル課で試行的に開始し、1965年（昭和40）から3か年で全庁的に実施する計画となっていた。また、回議制度の簡素化、浄書事務の集中化、集配業務の集中化（メールボーイ制度等）については、日本政府で文書管理改善を進めていた人事院により開催された「第1回公務能率研究会議」（1952年（昭和27）10月15日～16日）でも同じテーマが取り上げられている。当該会議記録は国立公文書館に所蔵されており、その記録によると、会議での結論として、代決および権限の委任については、「規定を明文化し、委任を末端まで

64 「琉球政府行政調査報告書」『弘津総務副長官に対する要望書について1968年』（RDAE006203）82-123コマ 沖縄県公文書館所蔵

65 「行政能率調査班長の講演（お知らせ）」『1968年』（0000139204）16-17コマ 沖縄県公文書館所蔵

66 『重点目標及び事業実施計画表 内務局1963年度～1966年』（RDAE000535）60、89-92コマ 沖縄県公文書館所蔵

67 同上29、36-39コマ

68 同上10-13コマ

持ってゆくことが望ましい。」、メールボーイ制度の採用については、「採用は好ましい。実施方法研究の要あり。」、浄書事務については、「浄書事務を集中化する必要がある。」となっている⁶⁹。したがって、本土から琉球政府への助言は日本政府内での議論を受けた内容となっており、琉球政府は日本政府の助言を受け入れ、事業計画に反映させていたことが分かる。

2-3-2 1970年～1972年（文書「管理」の概念と施政権返還に向けた全量保存）

< 1970年（昭和45）行政府文書管理規程（訓令第1号） >

1969年（昭和44）11月の日米共同声明により、1972年（昭和47）中の沖縄返還が決定し、琉球政府内で日本復帰にむけた動きが加速する中、琉球政府文書課においても様々な取組みがなされた⁷⁰。琉球政府職員に対する適切な文書管理に関する啓蒙活動の一環として『文書だより』の発行が開始された。また、1963年（昭和38）の行政府文書取扱規程により各局庁総務課に配置された文書取扱主任による文書取扱主任会議を定期的に開催し、職場間の文書管理改善にむけての各種調整や事案について協議がなされた⁷¹。規程類の面では、1970年（昭和45）1月に「行政府文書管理規程（訓令第1号）」⁷²が公布された。行政府文書取扱規程（訓令第25号）からの変更点は、大きく2点ある。

第一に、文書事務に対する考え方の変容である。「文書取扱」と呼ばれていた単純な文書事務に、「管理（マネージメント）」の概念が取り入れられ、規程の名称が「文書取扱規程」から「文書管理規程」となった。琉球政府において、行政事務の合理化・能率化が文書の取り扱いを左右するという認識は、1958年（昭和33）、琉球政府の行政監察課による『行政監察報告書』⁷³にすでにみられていたが、明確に、文書に関する業務の組織化すなわち「管理（マネージメント）」という用語が表れるのが本規程である。『文書だより 第10号』では、行政を静的に捉え、法令・規則に従って単純に文書の收受から廃棄の一連の事務を処理してきた従前の対応を「文書取扱」とし、今後は、行政を動的に把握し、文書事務をマネージメント・サイクルとして理解し、「文書管理」（計画・実施・反省の循環作用）へと変容させていく必要性を示している⁷⁴。規程上での「文書管理」の概念の導入は、文書管理規程「第1章 総則」に新設された、5つの「原則」に見ることができる。要点を以下にまとめる。

- ・（文書処理の原則）：文書事務の処理は迅速かつ的確に行うとともに、常に文書事務の管理改善に努め、もって行政事務の能率向上をはかることを旨としなければならない（第3条）。
- ・（文書記述の原則）：文書を作成するときは現代仮名遣い等により平易、簡素かつ明瞭に表現し原則として左横書きとする（第4条）。
- ・（文書取扱いの原則）：文書は常に丁寧に取り扱い、汚損又は紛失しないように注意しなければならない。文書の綴じ方は特別な場合を除き左とじとし、容易に分離しないようにする（第5条）。
- ・（文書の整理保管の原則）：文書の整理・保管にあたっては、常に葛西・盗難等の予防を完全にし、重要なものは非常災害時に際してあらかじめ準備しておかなければならない。未処理の文書は所定の場所に整理し、常にその所在を明らかにしておかなければならない（第6条）。
- ・（秘密保持の原則）：文書は上司又は当該文書取り扱い責任者の承認を受けなければ、関係者以外のものに告げたり、写しを与えたり庁外に持ち出してはならない。秘密文書の取扱いは特に注意を払い当

69 「第三回公務能率研究会議報告（昭和30.11.18）」『公務能率研究会議報告（2）』（資00143100）国立公文書館所蔵

70 復帰前の琉球政府での文書の保存活動の詳細については、大城（2000）、大湾（2004）、金城ほか（2007）を参照。

71 同上

72 「行政府文書管理規程（訓令第1号）」『琉球政府公報（号外）第1号』1970年1月1日 沖縄県公文書館蔵

73 『文書取扱の手引 増補版 行政監察報告書 職場研修資料2』（G80003264B）沖縄県公文書館所蔵

74 『文書だより 第10号』（0000141025）78コマ 沖縄県公文書館所蔵

事者以外の目に触れる場所に放置しない（第7条）。

さらに、本規程で、「ファイリング・システム」という文言が登場し、ファイリング・システムによる文書管理が可能になることが明記された（111条）⁷⁵。こうした琉球政府の「文書管理」に関する考え方は、1971年（昭和46）1月以降、文書課によって発行された『文書だより』により庁内に周知が図られた。

第二に、公文書を業務遂行の手段としてだけでなく、歴史的価値の観点をもって見るようになった点である。現在の公文書管理法⁷⁶でいう「歴史公文書等」⁷⁷の概念に相当する。それが制度として具現化したのが、復帰直前の1971年（昭和46）11月の「行政府文書管理規程の一部を改正する訓令（訓令第68号）」⁷⁸である。当該訓令では、施政権返還を見据え、琉球政府が作成、取得した公文書の全量保存（廃棄禁止）が定められ、たとえ保存期間を満了した公文書等であっても原則廃棄しないことや、それでも廃棄が決定した公文書等のうち、行政又は県史編集の資料として活用することが適当と認められたものについては、主務課長及び文書主管課長の協議により引継ぐことが可能となり、より多くの文書が保存されるよう、制度が整えられた。さらに、1972年（昭和47）1月の「公文書類の引継要領に関する依命通達」⁷⁹では、全量保存する文書について、国事務に関する文書であっても現地保存の原則から沖縄県内の出先機関に引継ぐことが明文化された。施政返還が実現するにあたって、琉球政府が組織として、米国統治下の記録を後世に、特に沖縄県内に残そうとする意志がこれらの規程や通達で明確に表れている。

以上、琉球政府における公文書管理を規程類からその変遷を概観した。第1章と合わせると、次の変遷が明らかになった。琉球政府の前身組織時代から徐々に文書事務に係る規程類や体制の整備が進められ、1960年代前半に基本形が確立した。1960年代中頃から、日本本土への職員の研修や外部からの有識者の招へいが進められるとともに、業務能率化及び管理（マネージメント）、ファイリング・システムなどの新しい概念が規程上にも反映された。1970年代に入ると、施政権返還を目前としたときの、米国統治下で作成・取得された文書の歴史的価値を踏まえた保存の議論が高まり、規程上で、文書の全量保存と沖縄県に引継ぐことが示された。このように、琉球政府の中で、当初は単純な手続き業務と認識されていた文書事務が、琉球政府全体の業務改善や組織管理を考える際の重要な要素として密接に結び付き、「文書管理」の概念へ昇華した。すなわち、琉球政府の文書管理は、現在の公文書管理法の目的にもある「行政が適正かつ効率的に運営される」ためのものとして、位置づけが変わったといえる。その中で、文書課が果たす役割は、単純な物理的な文書の取り扱いから庁内の体制、業務改善等、組織の経営戦略へと変遷しその役割年々大きくなるとともに、『文書だより』を刊行する等、庁内の文書管理に対する意識の醸成が図られた。

75 「(111条) 文書事務の簡素化及び効率化をはかるため、特に必要と認められる文書の取扱いは、この訓令の規定にかかわらず、別に定めるファイリング・システム又はカード・システムによることができる。」

76 公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）

77 歴史資料として重要な公文書その他の文書（公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第2条第6項）

78 「行政府文書管理規程の一部を改正する訓令（訓令第68号）」『琉球政府公報（号外）第145号』1971年11月1日 沖縄県公文書館蔵

79 『公文書類の引継要領に関する依命通達』（RDAE005667）沖縄県公文書館所蔵

3 沖縄県公文書館所蔵「琉球政府文書」の現状分析

本章では、第1章、2章の分析を受け、実際に琉球政府から沖縄県に引継がれた文書の現状分析を行う。具体的には、沖縄県公文書館所蔵「琉球政府文書」の資料群全169,080⁸⁰件の目録情報をもとに、文書の作成時期、出所、シリーズの観点から分析を行い、資料群全体の傾向を概観する。今後、歴史的背景や例えば保存期間等を踏まえた更なる考察が課題であるが、本稿ではまず、今後の研究を進めるうえでの基礎的な情報を示す。

3-1 作成時期

沖縄県公文書館の所蔵資料は、ホームページ上にある「所蔵資料目録」⁸¹で検索ができる。検索した結果表示される目録情報のうち資料年代に係る項目としては、「資料日付」として開始年月日「自」と終了年月日「至」の2種の項目がある。前述した、1963年（昭和38）行政府文書取扱規程（訓令第25号）において複数年度を一つの簿冊にすることが認められているとおり、同一案件の文書を複数年度にわたってひとつの簿冊に編綴しているケースがあるため、文書の開始年度と終了年度ごとの資料件数を図3に示す。

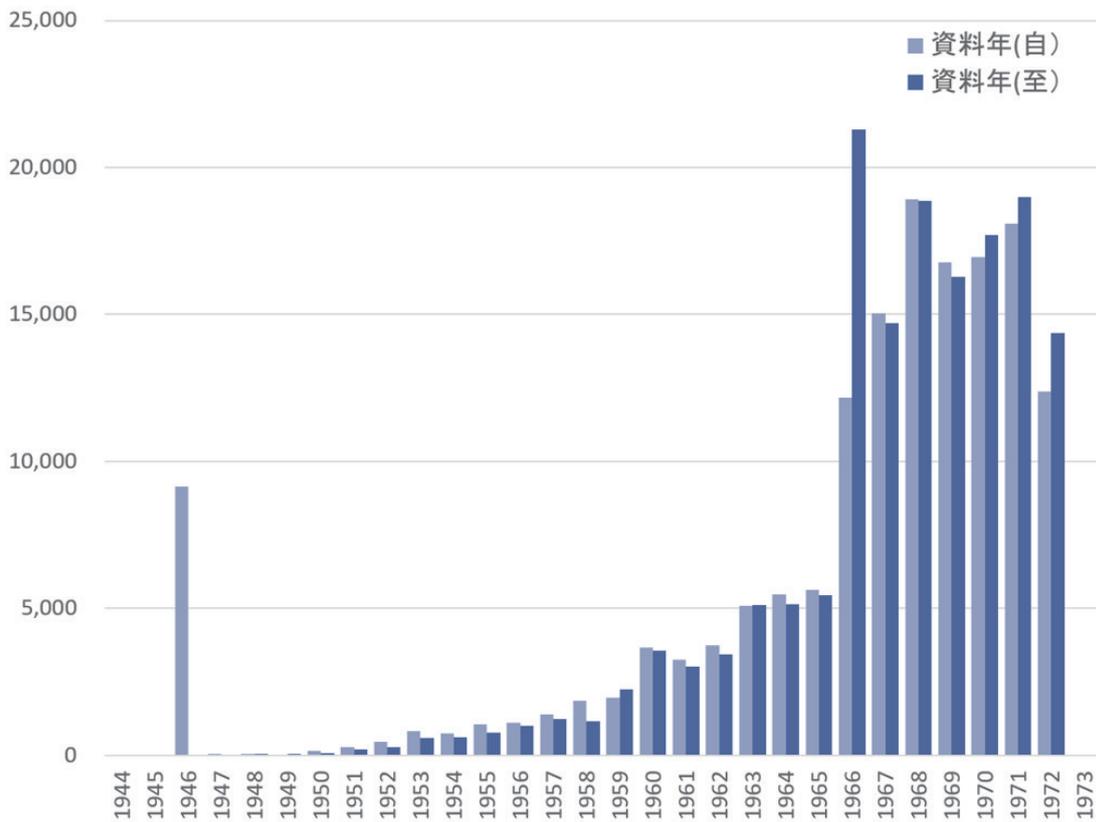


図3 沖縄県公文書館所蔵「琉球政府文書」の資料作成年の件数推移

まず、件数が少ないためグラフに現れていないが、戦後一番古い資料（自）は1945年（昭和20）の資料（例：沖縄諮詢会会議録⁸²）である。その後、1946年（昭和21）に一つピークがあるのは、軍雇用員カードである。軍雇用員カードは1946年（昭和21）～1966年（昭和41）の間に在沖米軍施

80 2023年（令和5）8月10日時点のデータ。目録情報は日々更新されている。

81 沖縄県公文書館所蔵資料検索 (http://www2.archives.pref.okinawa.jp/opa/OPA100_SSMK_KEY.aspx 2023.8.27)

82 『会議録 1 其の2 沖縄諮詢会 1945年8月30日～9月29日』（R00160112B）沖縄県公文書館所蔵

表5 琉球政府及びその前身組織における主要な文書管理規程類のライフサイクルにおける各段階の対応

	(公) 文書の定義	作成	整理及び保管
1947年 八重山民政府 処務細則 (RDAE000205)	—	(27条) ・ 決裁文書は主管課において 浄書校合の上決裁書類とと もに官房に回付 (24条) ・ 一事件で複数の回議により 文書の往復が発生したとき は主件の回議を最下にお き、そのほかの文書を往復 日付順に編綴	(30条) ・ 完結文書は各主任者において文書編纂種 目を記入し、収発名簿に記入。文書の種 目により編纂 (31条) ・ 文書は各課において編纂保存する
1952年 文書取扱規程 (訓令第1号) (R00052886B)	(第1条) 行政主席、副主席、 官房長、局長名又 は課長名にかかる 公文書類	(6条) ・ 文書の文体はすべて口語体 とし、新仮名づかい、平易 な漢字、並びに平がなをも ちいて常に簡明を旨としな ければならない (8条) ・ 文書の字句を訂正、削除又 は挿入するときには、夫々 その部分に捺印又は署名し て責任をあきらかにしなけ ればならない。	(30条) ・ 発送を要する決裁済みの文書は主務者が 浄書校合して後、これを原議書に添えて文 書課（又は文書所轄課）に引継がなけれ ばならない (38条) ・ 文書は文書課（又は文書所轄課）で編纂 保存しなければならない。 (40条) ・ 完結した文書は各主任者で文書編纂種目 を記入して「文書引継簿」によって文書課 に引継がなければならない ・ 完結文書が不完全であるか又は種別に意 見があるときは文書課は主任者に完備また は変更を求めることができる。
1963年 行政府文書取扱規程 (訓令第25号) (1963年公報号外16 号)	(2条) 行政主席（行政副主 席）、各局長（次長）、 地方庁長、外局の 長、各課長又はこ れに準ずる職名お よび機関名にかかる 公文書類	(5条) ・ 課長の文書事務を補佐する ため課に文書取扱主任を置 く。 (18条) ・ すべての事案の処理は文書 によるものとする。 (18条) ・ 文書の書式及び用語につ いては行政府公文例規程 (1963年訓令第26号)の 定めによる (44条) ・ 表紙および背表紙には、年 (年度)、号種別、簿冊名、 類目および主務局課名を記 載すること ・ 添付書類のうち、規格及び 厚みの関係で普通文書に編 集できないものがある場合 は、適宜、箱若しくは紙袋 に入れ又は結束して別に処 理すること	・ (41条) 文書主任は課に配布されたすべての文書を 区分し、所定のか所に保管して主務者が 不在の場合でも処理経緯がわかるようにし なければならない。 (44条) ・ 完結文書は暦年ごとに文書主任が編集し製 本。会計年度が適当な場合は会計年度単 位で編集。 ・ 紙数の関係で二年以上を一冊に編集するこ とができる。この場合、年度の区分を明ら かにするため、区分紙を入れること。 ・ 完結文書は、古いものを最上位にし、往復 月日順に編集 (49条) 文書課長は保存文書を保存文書管理室に整 然と保管しなければならない。

利用	保存期間	廃棄
<p>—</p>	<p>(34条) 第一種：永久 第二種：10年 第三種：5年 第四種：3年</p>	<p>(37条) ・保存期限を超過し廃棄すべき文書は各部で目録を作り支庁長の決裁を受ける</p> <p>(37条) ・廃棄文書は決裁後物品会計官吏に引継。</p>
<p>(45条) ・各主任者が編纂文書の使用を必要とする時は文書課に請求して「証書」を差し入れ使用することができる。但し、保存文書のうち重要なものは経何のうへ貸付しなければならない。</p> <p>(46条) ・貸出した文書は如何なる必要があってもその所要の部分を経中から抜き取り又は増綴することはできない。</p> <p>(47条) ・使用した文書は一週間以内に返付しなければならない。</p>	<p>(43条) 第一種：永久 第二種：10年 第三種：5年 第四種：1年</p>	<p>(48条) ・保存期限を超過して廃棄する文書は、文書課（又は文書所轄課）でその目録を作り、主務課に合議して官房長（又は局長）の決裁を受けた後切断消却しなければならない。</p>
<p>(50条) ・保存文書を借覧しようとする職員は、文書借覧簿に必要事項を記入し、文書担当課長に請求しなければならない。</p> <p>(93条) ・借覧期間は7日以内とする ・借覧文書は、転貸、抜き取り、追補、訂正等をしてはならない。</p>	<p>・(48条) 第一種：永久 第二種：10年 第三種：5年 第四種：3年 第五種：1年</p>	<p>(51条) ・文書担当課長は、毎年一月保存期間を満了した保存文書を調査し、文書廃棄簿に登載のうえ、主務課長に合議し、主務課長の決裁を受けて廃棄しなければならない。</p> <p>・保存期間を満了したものであっても主務課長の請求があるときは期間を限り保存することができる</p> <p>・保存期間を満了しない文書であっても主務課長との協議により保存の必要がないと認められるものは廃棄することができる。</p>

	(公) 文書の定義	作成	整理及び保管
1970年 行政府文書管理規程 (訓令第1号)	(2条) 行政府において取り扱い、保管し、又は保存するすべての書類	(3条) ・公務は文書により遂行することをかんがみ、文書事務の処理は、迅速かつ的確に行うとともに、常に文書事務の管理改善に努め、もって行政事務の向上をはかることを旨としなければならない (4条) ・当用漢字、現代かなづかい及び新送り仮名により平易で、簡素かつ明確に表現 ・原則として左横書き (5条) ・文書は常に正しい取り扱い ・左とじ、安易に分離しないようにする (14条) ・行政公文例規程(1963年訓令第26号)の定めによる (111条) ・文書事務の簡素化及び効率化をはかるため、特に必要と認められる文書の取扱いは、この訓令の規定にかかわらず、別に定めるファイリング・システム又はカード・システムによることができる。	(83条) ・主務課に配布されたすべての文書を区分し、所定の場所に保管して主務者が不在の場合でも処理経緯がわかるようにしなければならない。 (84条) ・完結文書は暦年ごとに主務者が編集して製本。会計年度が適当な場合は会計年度単位で編集。 完結文書は、古いものを最上位にし、往復月日順に編集 (85条) ・主務課長は暦年編集のものは翌年3月末まで、会計年度は出納閉鎖後2か月以内に引き継ぎ簿冊目録を文書主任課長に引き継ぎなければならない。
1971年 行政府文書管理規程の一部を改正する訓令(訓令第68号)			・広報課長及び文教局沖縄史料編集所長は、廃棄が決定された文書のうち行政又は県史編集の資料として活用することが適当と認められるものについては主務課長及び文書主管課長と協議して当該文書を引き継ぐことができる。

利用	保存期間	廃棄
<p>(92 条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 職員が文書を借覧しようとするときは、保管文書にあたっては主務課長又は文書取扱主任、保存文書にあたっては文書主管課長又は保存責任者の承認を受けたうえ、文書借覧（閲覧）簿に所要事項を記入して借覧する。 <p>(93 条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 文書の借覧期間は 7 日以内とする <p>(94 条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 借覧した文書は、転貸し、庁外持ち出し、抜き取り、取換え、追補、訂正等をしてはならない <p>(96 条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 職員以外の者に対しては、文書を閲覧させ、借覧させ、又は謄写させてはならない。特別な理由により閲覧を求めたときは、保管文書にあつては主務課長、保存文書にあつては文書主管課長が、文書借覧（閲覧）簿に所要次項を記入させ文書を閲覧させることができる。 	<p>(86 条)</p> <p>第一種：永久 第二種：10 年 第三種：5 年 第四種：3 年 第五種：1 年</p>	<p>(90 条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 年保存に属する文書で保管を必要としない文書及び主務課保管で保管期間を経過した文書については、文書取扱主任は、主務課長と協議して廃棄することができる 文書担当課長は、毎年一月保存期間を満了した保存文書を調査し、文書廃棄台帳に登載のうえ、主務課長に合議し、主務課長の決裁を受けて廃棄するものとする。 保存期間を満了したものであっても主務課長がなお保存の必要があると認めるときには、保存期間を定め、延長して保存することができる 保存期間を満了しない文書であっても主務課長との協議により保存の必要がないと認められるものは廃棄することができる。 文書の廃棄は焼却、裁断等他に利用されるおそれのないような方法により処分しなければならない
		<ul style="list-style-type: none"> 現在保管または保存されている文書及び今後作成される文書は、保存期間を経過しても、国の機関又は沖縄県に引き継がれるまで、原則として廃棄しないものとする。 主務課長及び文書主管課長が文書課長と協議の上保存の必要がないと認めたものについては文書廃棄台帳に登載のうえ、文書主管課長の決裁を受けて焼却、裁断等により廃棄。

設で働いた沖縄住民の労務管理のために作成された個人別の労務記録カードである。目録上、軍雇用員カードは1人1件ずつ目録化されているため数が多くなっており、全9,153件中9,123件が軍雇用員カードである。軍雇用員カード全体を「1件」としてみると、31件しかなく、資料数としては翌年1947年（昭和22）の56件とほぼ同程度とみることができる。このように、戦後初期の米国占領期から琉球政府の前身組織時代の資料数は極めて少ない。

琉球政府が設立された1952年（昭和27）から徐々にグラフ上でも資料件数が現れ始めるが、総じて1950年代は1960年代に比べると資料数が少ない。規程上では有期の最長保存期間は10年間であるため、保存期間満了を迎えた文書が廃棄されたことが考えられる。1960年代に入ると資料数が増加する。1966年（昭和41）年に、資料開始、終了年共に急増しており、特に、資料終了年がピークを迎えている。これは、1946（昭和21）年に開始年のピークを見せていた軍雇用員カードの完結、業務移管によるものである。軍雇用員は、日本復帰時に雇用主が米軍から日本政府に替わったが、業務の移管作業は日本復帰を待たずに前倒しで行われた。業務移管に伴い軍雇用員カードも1966年（昭和41）分を最後に米国民政府から琉球政府労働局雇用事務所に移管された後、琉球政府立沖縄史料編集所に引き継がれた。のちに、1995年（平成7）⁸³の沖縄県公文書館開館時に、これらの軍雇用員カードが引き継がれ、現在、利用に供されている。

グラフ全体を見ると、1950年代から資料が少しずつ作成され始め、右肩上がりが増加している。特に、1960年代に急増している。この背景として、1950年代の文書については、保存期間満了時に廃棄されていること、復帰時に保存期間を満了していなかった文書については、本来廃棄対象であった文書であっても2-3-2で言及した施政権返還を見据えた文書の全量保存の方針により、文書が廃棄せずに残され、結果的に右肩上がりの状況になったといえる。

3-2 出所

次に、出所別に集計したものを図4、シリーズ別に集計したものを表6に示す。沖縄県公文書館では、所蔵資料目録を、出所だけではなく、事務事業単位で各文書を紐づけおり「シリーズ」として示している。これにより、局は異なるが同様の事務事業を行っている場合（例：「文書管理に関する書類」）、事務事業単位の軸で資料を検索することができる。また、シリーズを集計することで、どのような業務に関する資料が残されたのかを知ることができる。

出所については、会計検査院が29%、法務局が21%となっており、この2機関で資料群全体の約50%を占める。次に、農林局、労働局、厚生局、主税局とその他の局がほぼ同程度で分散している（図4）。会計検査院の文書は「会計に関する書類」が大半を占めている。「会計に関する書類」の具体例としては、「前渡資金出納計算書附属証拠書」や、「支出計算書附属証拠書」等、各局から提出された会計処理の書類が挙げられる。シリーズ別の集計をみると、「会計に関する書類」が約28%を占め突出している。続いて「軍雇用員カード」、「会計検査に関する書類」が続く（表6）。「会計に関する書類」以降は様々なシリーズに分散している。「会計に関する書類」全47,154件中の出所の内訳をみると、会計検査院が39,074件（83%）、続いて総務局が3,056件（6.5%）となっており、会計検査院の資料の割合が大部分を占めている。また、「会計検査に関する書類」については、農林局等の機関も見られるが会計検査院が大半を占める。

会計検査院に続いて法務局の資料の内訳をみると、軍用地関係（借賃等受託金、賃貸借契約、

83 「軍雇用員カード」 (<https://www.archives.pref.okinawa.jp/%e8%bb%8d%e9%9b%87%e7%94%a8%e5%93%a1%3%82%ab%e3%83%bc%e3%83%89> 2023.8.27)、「レファレンス Q&A 復帰前の軍で働いていた記録を調べたい。」 (<https://www.archives.pref.okinawa.jp/qanda/8568> 2023.8.27)

補償等)の資料、土地所有権認定事業に関する書類、出入域関係の資料が多くみられる。シリーズを見ると、「軍使用土地の借賃等受託金の受払い及び保管に関する書類」、「土地所有権認定事業に関する書類」、「軍使用土地の賃貸借契約及び地上物件補償に関する書類」などが主に法務局に該当する。

「軍雇用員カード」は労働局、「工事に関する書類」は、建設局、農林局、文教局等のそれぞれの局で所管する施設の工事関係の資料がみられる(表6)。

表6 シリーズ別の件数及び割合

シリーズ名	件数	割合
会計に関する書類	47,154	27.89%
軍雇用員カード LABOR CARD	9,118	5.39%
会計検査に関する書類	8,627	5.10%
工事に関する書類	8,500	5.03%
軍使用土地の借賃等受託金の受払い及び保管に関する書類	6,655	3.94%
土地所有権認定事業に関する書類	5,939	3.51%
軍使用土地の賃貸借契約及び地上物件補償に関する書類	5,039	2.98%
社会福祉事業に関する書類	2,887	1.71%
人事に関する書類	2,652	1.57%
出入域記録の管理に関する書類	2,435	1.44%
陸運に関する書類	2,183	1.29%
立法に関する書類	2,175	1.29%
輸出入貨物の許可、承認並びに輸入品に対する租税の賦課徴収に関する書類	1,974	1.17%
軍使用土地の収用に関する書類	1,817	1.07%
軍使用土地及び地上物件所有者の登記に関する書類	1,703	1.01%
文書管理に関する書類	1,634	0.97%
米国政府使用土地の賃貸借契約等に関する書類	1,610	0.95%
庶務に関する書類	1,522	0.90%
予算及び決算に関する書類	1,521	0.90%
軍使用土地の財産取得要求告知に関する書類	1,486	0.88%
官紀及び服務に関する書類	1,454	0.86%
予算、決算及び会計に関する書類	1,435	0.85%
自動車税の課税標準の調査及び賦課徴収に関する書類	1,346	0.80%
在留登録及び在留許可に関する書類	1,135	0.67%
外資導入に関する書類	1,076	0.64%
法令及び例規に関する書類	1,018	0.60%
その他	44,985	26.61%
総計	169,080	100.00%

3-3 ファイリング・システム

琉球政府で1960年代から導入の動きがあったファイリング・システムは実際に琉球政府の文書管理の現場にどの程度反映されたのか、ファイリング・システムの物理的な特徴である簿冊の編綴状況からみていきたい。先行研究では、「米国の記録管理」として、米国民政府の組織であった琉球水道公社のファイリング・システムについて紹介されている。このなかで、琉球水道公社のファイリング・システムと通常ファイリング・システムとの違いとして、個別フォルダに文書が金具で固定される形で保存されていることが指摘されている⁸⁴。また、法務局の土地収用関係の一件書類もすべてフォルダで、内容も基本は英語で日本語の訳がついており、米国人が見たときにすぐわかるかたちとなっていることから、米国の影響を受けたことが指摘されている⁸⁵。

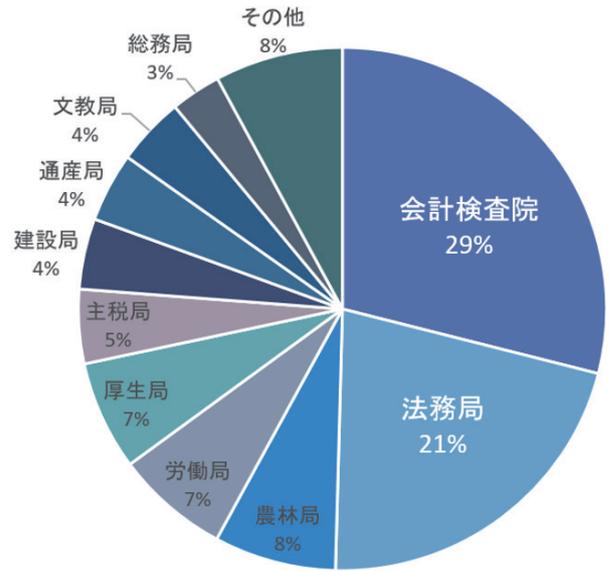


図4 出所別の割合

琉球政府では、2-3-1で明らかになったとおり、日本政府援助で日本本土から業務能率化の有識者を招聘し、事業計画に反映するとともに、文書課職員を日本本土の研修に派遣していた(図2)。また、琉球政府文書課長を務めた照屋榮一の個人資料のなかには、日本政府及び地方公共団体のファイリング・システムに関する資料が多くみられることから、ファイリング・システムの導入については、米国のみでなく、日本政府の業務能率化にむけ日本本土から情報収集し、文書管理業務を進める上で日本本土の影響を受けていたといえる。

2-3-1で述べた琉球政府の事業計画上では、モデル課で試行的にファイリング・システムを開始し、1965年(昭和40)から3か年で全庁的に実施する計画とされていたが、モデル課やファイリング・システムで用いる文書分類表の文書は現時点で見つけることができなかった。しかし、ファイリング・システムが文書管理規程類に明示化されていることを鑑みると、ファイリング・システムを推進する部門、すなわち各局の文書主任を擁する各局総務課でまずテスト的にファイリング・システムが導入されているという仮説を立てた。本項では、この仮説をもとに、総務局渉外広報部文書課、総務局総務課、法務局総務課の文書を対象にサンプル調査した。これらの3課の文書のうち、事業計画でファイリング・システム導入されたとする1965年(昭和40)以降復帰前までの資料でかつ画像がデジタ

84 齋藤(2016)

85 佐道明広「沖縄県公文書館へのインタビュー」『社会科学研究 第32巻第1号』(中京大学社会科学研究所 2012) pp.156-126

86 照屋榮一は琉球政府の文書課長を務めた人物で、個人資料は「照屋榮一文書」として沖縄県公文書館にて所蔵されている。「照屋榮一文書」の資料群の中にも含まれるファイリング・システムや業務能率化に関する資料として、例えば以下が挙げられ、当時の業務の参考にしたと考えられる。『ファイリング・システムの実施手引書』大阪府総務部文書課(0000026888) 沖縄県公文書館所蔵、『ファイリングシステムの手引 昭和41年12月』東京都総務局総務部文書課(0000027502) 沖縄県公文書館所蔵、『ファイリングシステムの手引 昭和42年4月』東京都総務局総務部文書課(0000027502) 沖縄県公文書館所蔵、『アイデア開発』創刊号～第8号、提案特集号 宮崎県行政管理課発行 沖縄県公文書館所蔵、このうち、『O&M情報 1968 Vol.7 No.2』(0000026991) 行政管理庁行政管理局行政能率調査班 沖縄県公文書館所蔵には、国における行政改革(業務能率化)、気象庁のファイリング・システムの実施事例等が掲載されている。また、『事務改善技術者養成研修会テキスト』(0000027518) 神奈川県公務研修所 沖縄県公文書館所蔵は、比嘉精華文書課係長が日本本土にて研修を受講した際の資料。

ル公開されている文書の画像をすべて目視で確認し、個別フォルダを用いた文書の有無を確認した。⁸⁷

調査の結果、総務局渉外広報部文書課については、当該期間の資料 140 件中 54 件 (38.6%) がデジタル公開されていた。それらはすべて簿冊形式で、個別フォルダを使った資料は見られなかった。文書課の文書は、文書課自身が作成したものよりも、他の局が作成し全量保存の方針により各局から文書課に提出した保有文書目録が多くみられる。

総務局総務課については、全 334 件中 234 件 (70.0%) の文書がデジタル公開されており、このうち 8 件 (3.4%) が、個別フォルダを使っていた。⁸⁸ いずれも、琉球水道公社と同様、フォルダの中の資料はバラではなく綴じられていた。保存措置で紐に変更されているが、フォルダに残る錆あとから、もともとは金属の留め具で文書が個別フォルダの中で綴られていたと考えられる。インデックス部分には、ファイリング・システムで用いる分類コードの記載はなく、タイトルが記載されているもの、「～書類」のような記載されているもの、何も記載されていないものが混在していた。例を図 5 に示す。

法務局総務課については、675 件中、464 件がデジタル化されており (68.8%)、このうち 44 件 (9.5%) が個別フォルダを使った資料であった。総務局総務課との違いとしては、インデックスに分類番号と思われるコードが記載されているものがみられた (図 6)。分類ガイドは見られなかった。

先行研究で指摘されていた法務局の土地収用関係文書の例を示す (図 7)。調査した結果、個別フォルダを使っているのは、具体的には、法務局軍用地関係事務所業務課の資料のうち、シリーズ「軍使用土地の収用に関する書類」ということがわかった。当該シリーズの文書は英文と日本語訳がついており、中には英文のみの資料もある。フォルダと文書は上部 2 か所が固定されている。インデックスには、布令名や地域名等がスタンプ、手書きしてある。資料によっては、金属の留め具そのものが残っていることから (例：資料コード：0000173223)、琉球政府の個別フォルダは、金属の留め具で綴られていたことがわかった。当該シリーズは、米国民政府が布令により、土地の所有者と契約書又は収用宣告書等を発出し、軍用地に接収した際の文書である。地域ごとにファイリングされている。前述した総務局や法務局総務課と異なるのは、琉球政府の罫線の公文書ではなく、米国民政府が作成した文書が綴られている点と、作成時期である。総務局、法務局が 1960 年代後半～70 年代に作成されているのに対し、法務局軍用地関係事務所は、1950 年代、一番古いものは琉球政府設立直後の 1953 年 (昭和 28) から作成されており、⁸⁹ 日本本土から調査や情報が入る前段階からファイリング・システムを採用していたことがわかる。表紙及び中の文書には、「COPY No. 5」「Copy5」という記載があり、複製が作成されていたことともわかる。文書の内容も、米国民政府の軍用地政策に直結していることから、当該シリーズについては、先行研究で指摘されているとおり、日本政府の影響というよりは米国民政府の影響であり、さらにいうと、米国民政府の様式で作成・管理されたものが琉球政府に引継がれたか又はその写しが琉球政府に渡され、琉球政府の業務で適宜日本語や布令布告番号の内容をファイルに補記する等の措置がとられていたと考えられる。

以上、サンプルであるが琉球政府文書の中にも一部ファイリング・システムを実践したと思われる文書を確認した。ただ、資料の大半は、簿冊形式又は封筒に入っているものであった。現時点での調査では、琉球政府において、ファイリング・システムでの管理は、もたらされた経緯が米国由来のもの、日本政府由来のもの 2 種類が混在しており、部分的実施されていたこと。ただし、必ずしも事業計

87 沖縄県公文書館所蔵資料目録検索で以下の条件を指定。

「資料年代 (自)」を 1965 年、「資料年代 (至)」を 1972 年、「デジタル資料有り」にチェックを入れて検索実行。

88 資料コードは以下の通り。

0000140591、RDAE000083、RDAE0006169、RDAE0005997、RDAE0006131、RDAE0006133、0000140597、RDAE0005991

89 『収用宣告書 布令 109 号 北中城村 DT-009-02 賠償支払』(0000173016) 沖縄県公文書館所蔵

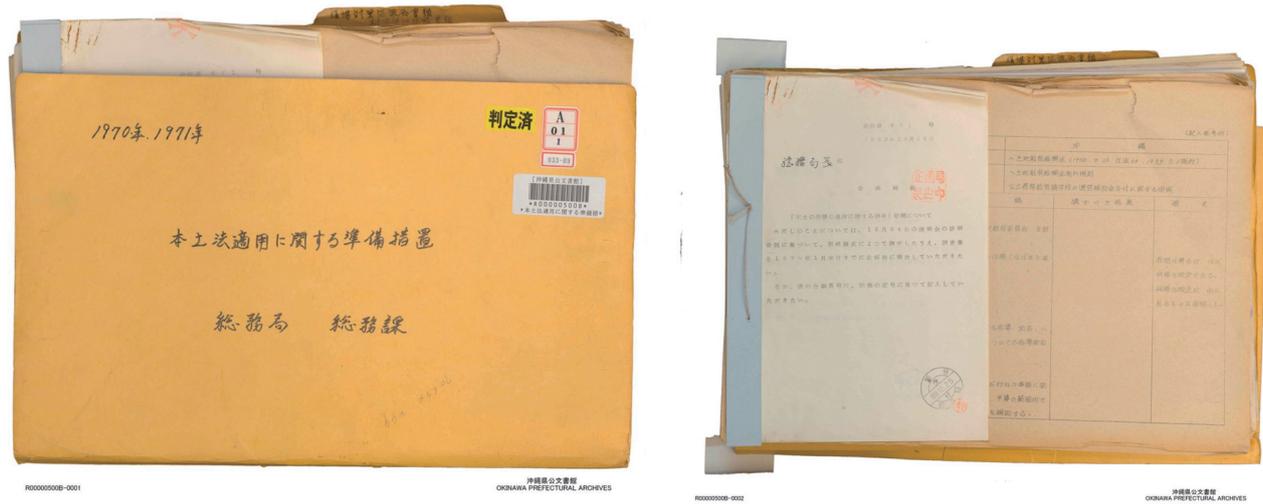


図5 個別フォルダを使った資料例（総務局総務課）
『本土法適用に関する準備措置 1970年～1971年』（資料コード：0000140597）

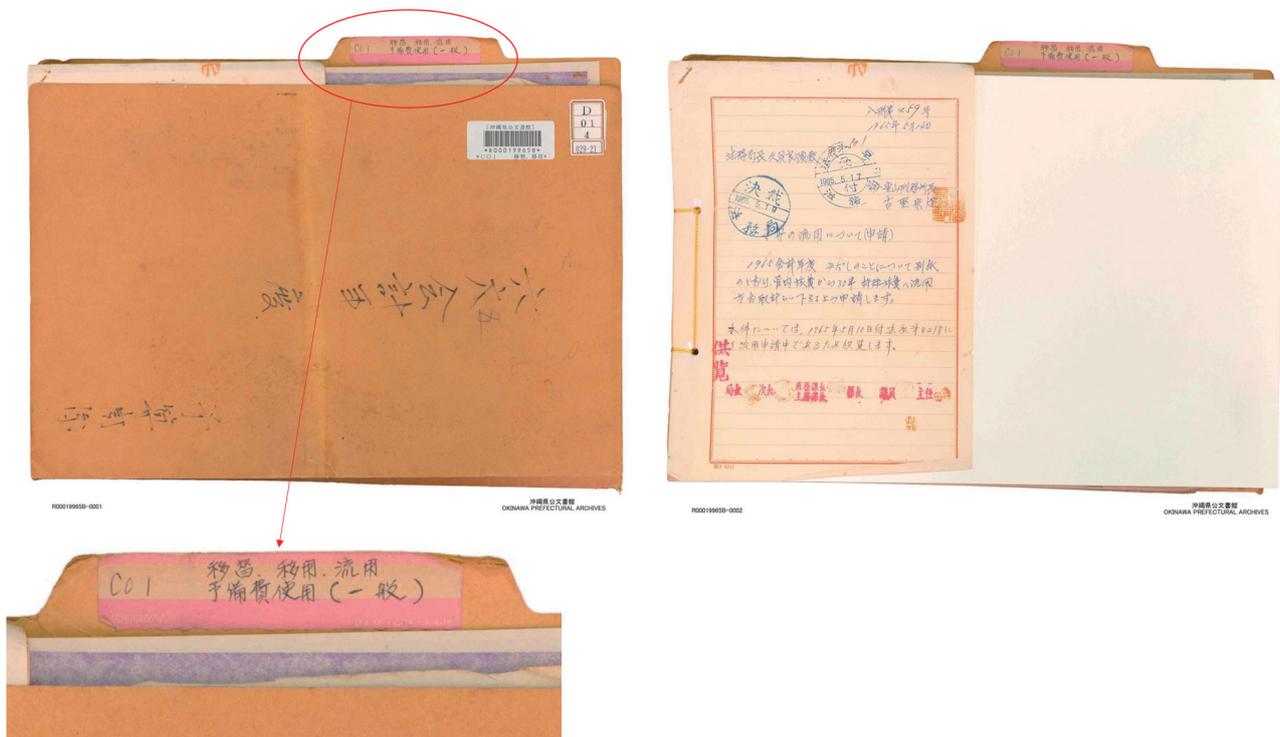


図6 フォルダを使った資料例（法務局総務課）
『一般会計予算流用・移用・予備費使用 1965年度 CO-1』（資料コード：0000140597）

画通りに庁内の全文書がファイリング・システムにより管理するには至らなかったことが明らかになった。ファイリング・システムについては、前章で示した通り、琉球政府が導入に向け事業計画化していたが、ファイリング・システムが琉球政府全体に浸透しなかったことに対する、意思決定の文書は現段階では見つけることができなかった。他方で、施政権返還後の沖縄県の資料ではあるが、1979年（昭和54）に作成された『ファイリング・システムの手引』⁹⁰に、ファイリング・システムの導入に

90 『文書だより 特集 02 ファイリング・システムの手引』（G00003662B）沖縄県公文書館所蔵

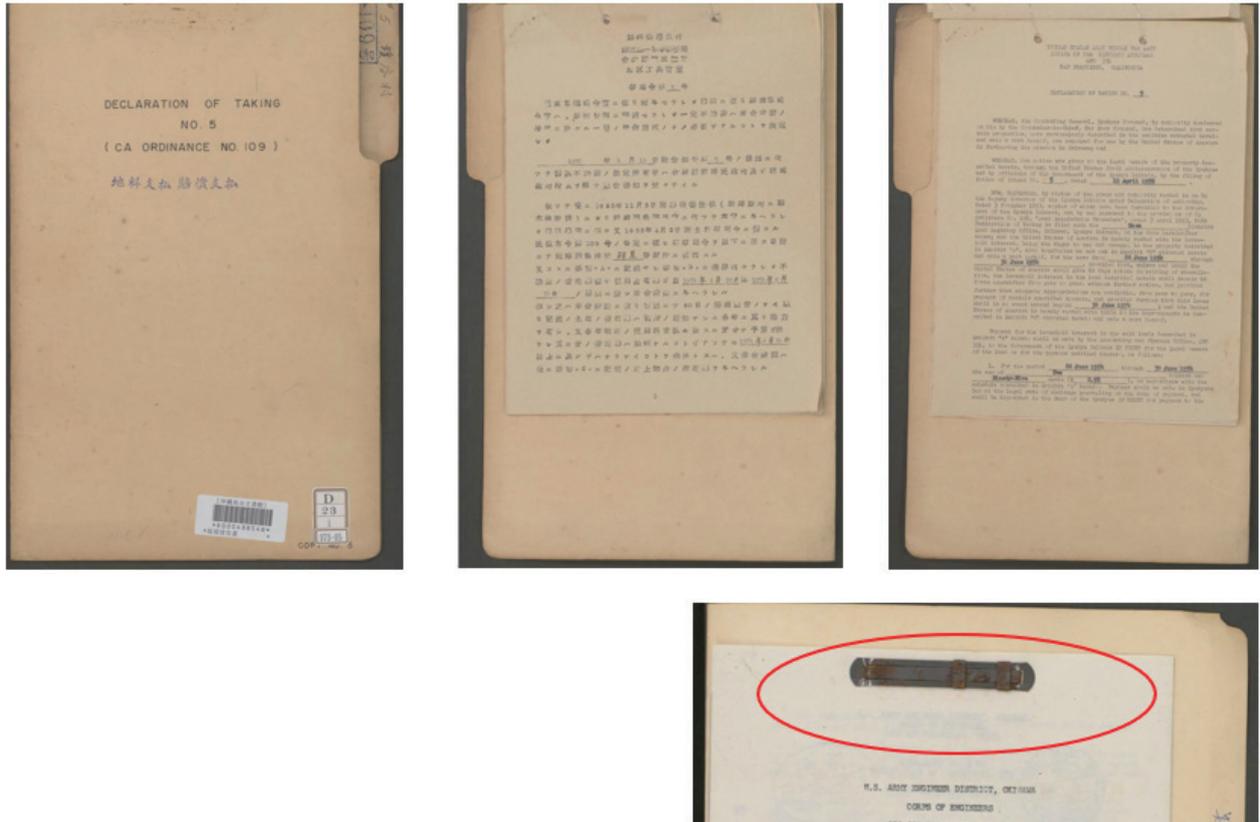


図7 個別フォルダを使った資料例（法務局軍用地関係事務所業務課）

上段：『収用宣告書 布令109号 読谷村 コザ市 DT-005 地料支払 賠償裁決』（資料コード：R00048854B）、
 下段：『収用告知書 コザ市 具志川村 DT-373-03』（資料コード：0000173223）

ついて、次の通り言及されている（下線部：筆者）。

琉政時代及び県政移行後も係段階では、先行県の調査や資料収集及び自治研修所での文書研修として実施している。さらに文書管理規程第67条でその部分的な採用を予定しているが、具体的に取り組むに至っていない

上記資料の「第1章第4節」には、「これまで実施できなかった要因」⁹¹として、「備品購入に膨大な予算を必要としたこと」、「ツミアゲ方式」⁹²に着目しなかったこと」の2点が言及されている。さらに、「第1章第5節」には、「実施に当たっての問題点」として、「文書保存庫の拡張」、「全職員の共通理解の確保」、「専任主査の配置」が挙げられ、推進体制や物理的スペースの確保、職員の理解（教育）等の課題意識がもたれていた。施政権返還後に上記手引が作成され、沖縄県の文書管理規定で採用について言及していることから、琉球政府時代から施政権返還後の沖縄県においてもファイリング・システム推進の動きが継続されていたことがわかる。

おわりに

本稿では、米国統治下の琉球政府及びその前身組織における公文書管理に係る基礎情報を整理し、概

91 廣田（2010）によると、ファイリング・システム導入を成功させる秘訣は、「自ら手を挙げるファイリングシステム推進者（プロモータ）がいること、維持管理できないファイリングシステムは罪であると覚悟してから導入すること、ツミアゲ式の文書分類方法を採用すること、力になってくれるコンサルタントを選び抜くこと」とされ、維持管理を継続し、一般的に定着するのに10年はかかるという。

92 ファイリング・システムの文書分類法のひとつで、「現実にある文書を、担当職員が自らの目と手で、小分け→中分け→大分けというように、下から上へ文書を分類してフォルダに収め、ガイドを立ててまとめ上げて、保管単位別に規制していく方式」で、現在、ファイリング・システムの導入に成功している自治体はすべてこの手法を採用しているとのこと。廣田（2010）。

観することを目的として分析を行った。分析の結果、以下の点が明らかになった。

第一に、琉球政府及びその前身組織における文書管理体制について組織と定員、業務分掌の変遷が明らかになった。分析の結果、琉球政府の前身組織では、旧沖縄県との連続性が見られた。琉球政府設立後は、組織全体の拡大に連動して文書課の体制も強化され、業務の内容も幅広くなった。

第二に、沖縄県公文書館所蔵「琉球政府文書」、「琉球政府公報」を対象に琉球政府及びその前身組織における公文書管理に関する規程類を抽出し、米国統治下の沖縄において、どのようなルールのもとで公文書が作成から保存、利用されてきたのかを明らかにした。規程類を分析した結果、琉球政府及びその前身組織の文書管理について、4つの画期を設定した。琉球政府の前身組織時代から徐々に文書事務に係る規程類や体制の整備が進められ、1960年前半に基本形が確立した。1963年（昭和38）年以降、外部有識者を招聘した調査が行われ、事業計画に反映するとともに、琉球政府の文書課職員を日本政府の行政機関及び地方公共団体に派遣する等、日本政府から業務能率化及び「管理（マネージメント）」、ファイリング・システムなどの新しい概念がもたらされ、文書管理規程上にも反映された。1970年代に入ると、施政権返還を目前としたときの公文書の歴史的価値を踏まえた保存の議論が高まり、規程上でも、琉球政府が作成、取得した文書の全量保存と沖縄県内に引継ぐことが示された。

第三に、現在沖縄県公文書館に所蔵されている琉球政府文書の現状分析をおこない、琉球政府文書の全体概要を明らかにした。作成された資料件数の推移をみると、1950年代から資料が少しずつ作成され始め、特に、1960年代に急増していた。また、局単位でみると、会計検査院や法務局から移管された資料が半数を占めていることも明らかになった。また、総務局渉外広報部文書課、総務局総務課、法務局総務課、法務局軍用地関係事務所の資料を調査した結果、ファイリング・システムを実践した簿冊を一部確認した。作成時期及び綴じられている資料の内容から、米国由来のものと日本本土由来のものが混在しており、琉球政府において部分的にファイリング・システムが実施されたことが明らかになった。他方で、資料の大半は、簿冊形式又は封筒に入っているものであり、復帰後の沖縄県から刊行された『ファイリング・システムの手引き』の記述からも必ずしも事業計画通りに庁内の全資料がファイリング・システムにより管理するには至らなかったことも明らかになった。

今後の課題として、大きく2点が挙げられる。第一には、意思決定の仕組みを知るために、米国民政府、日本政府、地方公共団体との関係から旧沖縄県から琉球政府、琉球政府から沖縄県の文書管理の連続性又は非連続性を明らかにすることである。本稿では、旧沖縄県から琉球政府については、制度の観点からの連続性を明らかにすることができた。しかし、文書管理の実態をみるためには、制度史的な観点だけでは限界がある。当時の時代背景を鑑みると、琉球政府は米国民政府と日本政府の間でそれぞれ関係を持ちながらも、米国民政府から許可される範囲での意思決定をしていた。復帰前になればなるほど、琉球政府は復帰後の行政が日本政府と一体化されるため、日本政府との関係がより深くなることが想定される。文書は意思決定の内容だけでなく骨組みでもあるため、公文書の様式や機能を分析することで、旧沖縄県、琉球政府、沖縄県の連続性又は非連続性を明らかにすることが考えられる。それが、現在の沖縄県の立ち位置を明らかにすることにつながると思う。

第二に、所蔵資料分析の更なる深堀である。本稿では、全体概要を示すにとどめたが、例えば、局単位や保存期間単位や業務単位で分析することで、規程に定められたことが現場で実際にどのように運用されていたのか、具体的にどのような文書が残され、逆に残されていないのかを明らかにすることで文書管理の実態により迫ることができる。

現在沖縄県では、公文書管理条例制定にむけての検討が進められている。沖縄は琉球王国、琉球処分、沖縄戦、アメリカ統治、施政権返還と変革の連続で多くの資料を失った。日常的に利用者対応をして

いても、土地や家族の記録を探している利用者が非常に多く、戦争により資料を失ったことの損失や、公文書が人々の生活や権利を証明する礎となっていることを体感している。こうした歴史的背景を有する沖縄だからこそ、「今」の記録を将来に適切に残していく必要がある。そのためには、米国統治時代の経験が、現在及び未来の沖縄県の公文書管理を検討する際のヒントになるのではないだろうか。本稿がその一助となれば幸いである。

