

資料紹介：琉球政府文書『文書だより』（1971-72）

小野 百合子[†]

はじめに

- 1 公文書である琉球政府文書を理解するために
- 2 琉球政府の文書事務を概観する
 - 2-1 組織と所掌事務
 - 2-2 関係法令
 - 2-3 米国民政府（USCAR）および日本政府とのやりとり
- 3 復帰と文書事務
 - 3-1 西暦から元号へ
 - 3-2 歴史資料としての琉球政府文書

おわりに

はじめに

本稿は、琉球政府において文書事務を所管していた総務局渉外広報部文書課が、1971年（昭和46）1月から翌年3月にかけてほぼ毎月発行した『文書だより』（全14号）の概要を紹介するものである。文書事務の管理改善をはかるための資料として発行された『文書だより』は、琉球政府の文書事務の概要を知るうえで大変有用である。また、そもそも公文書とは何か、何のために、どのように作成されるのかを平易に説明しており、いわば公文書の入門書としても活用できる。さらに、『文書だより』の刊行時期は、沖縄が日本復帰を間近に控えた時期にあたるため、琉球政府から沖縄県政への移行にともなう文書事務の変化の一端を追うこともできる。

以上のような琉球政府文書を読み解くうえでの『文書だより』の意義や有用性に着目し、本稿では、まず第1章で、公文書のいろはを理解するうえで役立つ記事を紹介する。第2章では、『文書だより』を通じて琉球政府の文書管理事務を概観し、最後に第3章で、日本復帰にともなう文書事務の変化をとりあげたい。なお、『文書だより』は、琉球政府文書デジタルアーカイブですべての号のデジタル画像が閲覧できるようになっている¹。

1 公文書である琉球政府文書を理解するために

当館が所蔵する琉球政府文書は、沖縄戦から日本復帰に至るまでの米国統治下に存在した琉球政府およびその前身機関が作成・収受した公文書である。復帰にともなって琉球政府から沖縄県へと引き継がれ、現在では歴史公文書として当館において永久保存されるとともに、県職員や研究者のみならず、一般の人々によっても広く利用されている。

琉球政府文書は、米国統治下の沖縄のあゆみをたどるうえで欠かせない資料であるが、琉球政府やその職員が職務上作成した公文書であるから、その内容や形式は、例えば図書館に並んでいる戦後の

[†] おの ゆりこ 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

¹ 沖縄県公文書館の所蔵資料検索で検索するとデジタル画像が閲覧できる。資料コード R00160267B、R00162174B、R00001341B ほか。また、琉球政府文書デジタルアーカイブサイト「琉球政府の時代」の資料紹介でも『文書だより』を取りあげている。

沖縄に関する書籍などとは大きく異なっている。琉球政府文書のこうした公文書としての性格については、普段から公文書を取り扱う公務員や、歴史公文書の調査に精通した研究者などには当然了解されているであろうが、公文書（館）になじみがない利用者には、明確に認識されているとはいえない。書籍と同じ感覚で琉球政府文書を開くと、その形式や内容の違いに戸惑うだろう。

公文書である琉球政府文書は、どのようなものなのか。それを知る入り口として活用できるのが、『文書だより』である。先述のように、『文書だより』は、琉球政府において文書事務の管理改善をはかるための資料として発行されたもので、公文書をどのように作成あるいは管理すればよいのかを、職員に向けて平易に説明している。とりわけ役に立つのが、『文書だより』のほぼ全号に掲載された「文書事務を考える」（第1号のみ「文書事務あれこれ」）である。表1は、その内容の一覧であるが、このなかから公文書の理解にとくに重要な「起案」（第12号）と「決裁」（第5号）（ともにR00160267B）を紹介したい。

表1 「文書事務を考える」一覧

1号	敬称・「殿」か「様」か	8号	—
2号	礼状・「公用」か「私用」か	9号	看板・「文書」か「備品」か
3号	書式・「縦書き」か「横書き」か	10号	文書・「取扱」か「管理」か
4号	法令・「法律」か「立法」か	11号	報告・「情報」か「記録」か
5号	決裁・「回議」か「合議」か	12号	起案・「伺い」か「立案」か
6号	年号・「元号」か「西暦」か	13号	事務・「必要悪」か「必要善」か
7号	文体・「である」体か「ます」体か	14号	創造性・「知能」か「開発」か

「起案・「伺い」か「立案」か」では、「文書の起案とはなにか」という問いに対して、次のように答える。

文書の起案とは、官公庁の意思を決定し、これを文書として具体化する基礎となる案文（起案文・原案）をつくることをいう。起案は、回答・許可その他の処分、供覧等の措置を必要とする受領文書の内容に従ってなされる場合と、これに関係なく通知等官公庁の発意に基づいて行なわれる場合がある。

続いて、「起案者」について、一般には、「課長の示す処理方針に従い、事務分掌により定められた担当者」になることが多いとし、「事務担当者がその事案を処理するときは、必ず所定の方式に従って文書のもとになるべき決裁伺案を作成し、所属の係長、課長（部長、局長、行政副主席、行政主席）に回議し、関係部課長に合議し、決裁を受けて施行するという仕組みになっている」と説明している。

ここで述べられているように、文書の起案とは、「官公庁の意思を決定し、これを文書として具体化する基礎となる案文（起案文・原案）をつくること」であり、琉球政府として何らかの意思決定をなすために行われる。それではここで、琉球政府文書から実際の起案文書をみてみよう。図1は、総務局渉外広報部広報課『出版物関係書類 1971年』のなかにある「「広報おきなわ」第11号の編集・発行について」である。ここに記された規格や部数、内容でもって「広報おきなわ」第11号の編集発行を行うという意思決定のための起案文である。

図1 「広報おきなわ」第11号の編集・発行について」(R00001442B、3-4頁)

- 行政水準の向上に 一市町村特別交付税
- (2面)
- 化学兵器廃棄処理事業費の20%米側回送(専員1)
- (3面)
- 秋田杉と育2210年一北部年那岳岳我我山林"
(専員2)
- 安波宮有林被害調査と23
- (4面)
- 水質汚染の調査本格化 (専員1)
- ヘリ機種決定 (専員1)
- 復興記念公園と和ニツ大会
- 身体障害者福祉運動
- 鹿嶋とくニ住民運動

先にみた『文書だより』の起案文の説明に、「起案は、回答・許可その他の処分、供覧等の措置を必要とする受領文書の内容に従つてなされる場合と、これに関係なく通知等官公庁の発意に基づいて行なわれる場合がある」とあったが、図 1 は、後者の「官公庁の発意に基づいて行なわれる場合」にあたる。あわせて、前者の「回答・許可その他の処分、供覧等の措置を必要とする受領文書の内容に従つてなされる場合」の起案文の例もみてみよう。図 2 は、総務局行政部地方課『起債許可申請書 1970 年度 糸満町上水道事業 1969 年 8 月 11 日』のなかから、「起債許可申請について（伺）」である。糸満町長から申請があつた上水道事業費に充当するための起債に対して、許可する決定を行うための起案文である。

図 2 「起債許可申請について (伺)」 (R00002832B、4-5 頁)

上水道事業 費に充当するための起債については、市町村
自治法第188条の規定により次のとおり許可する。

1993年8月1日

行政主席 橋 良 朝 苗

1 起債金額 54,700 万円

2 起債目的 糸満市緑地地区内雨水施設工事費の償還

3 借入利率 年6.5パーセント

4 借入先 琉球政府資金運用部

5 借入時期 1970 年度
ただし、工事完了は財政の都合により
の起債額の全部または一部を翌年度に繰
越して借入れることができる。

6 償還期間 借入れの日から2年

7 償還方法 借入れの日から15年以内に半年賦元利
均等償還する。ただし、財政の都合に
より繰上償還することができる。

8 償還財源 埋立地の一部売却処分金または公営
企業収入で充当

『文書だより』の起案の説明に戻ろう。「文書の起案とは何か」に対する答えに続けて、「起案の心がまえと留意事項」が記されている。

文書の起案は、行政機関の意思決定の準備手段として行なわれるものであるから、事案処理の方針についてはもちろんであるが、起案すべき事項についての考え方・解釈・法令・例規の運用等については、起案者の私見、主観によることはできるだけ避け、前例・慣例・行政実例・判例等を参照するほか、上司の指示や同僚の意見を十分にきいて、客観的な考慮のもとに、処理するよう心がけなければならないのは当然である。

続けて、「(1) 責任者意識をもつて、(2) 発信者の立場に立つて、(3) 受け取る身になって、(4) 正しく、簡潔に、しかも要領よく」起案する、「事案の処理について上司が容易に理解できて、かつ、意思決定の判断をあやまらないよう」構想をねる、また「できるだけ二つ以上の試案について、事前にメモにより直属上司および同僚の意見を求め、調整してから正式に文書の起案にとりかかる」といった注意点が挙げられている。

この「起案の心がまえと留意事項」で述べられているのは、文書の起案は「行政機関の意思決定の準備手段」であり、決裁が行れると起案（原案）は正式な意思決定となるものであるから、事案を処理するための方針や試案の作成にあたっては、事前に十分な検討を行い、また上司や同僚と調整しておく必要があるということである。逆にいえば、行政機関の意思決定は起案文書が決裁されることになされるが、文書を起案する前段階には、その意思決定を行うための準備、検討、調整といった作業があり、その過程においてもまた、メモが作成されたり資料が収集されたりしている。

文書の起案をめぐるこうしたプロセスを理解しておくことは、現在の私たちが琉球政府文書から情報を読みとる際にも、重要となってくるだろう。すなわち、琉球政府が行った何らかの決定や施策について調べようと琉球政府文書をみていくとき、その文書が正式に決裁されたものなのか、それとも検討や調整の段階で作成されたものなのかを区別しておく必要があるということである。例えば、図1でみた起案文書「「広報おきなわ」第11号の編集・発行について」の「記」以下に記された部数や内容といった情報が、決裁印が押された規定の起案用紙ではないものに記載されていたらどうだろう。この場合、その文書に書かれた部数や内容で「広報おきなわ」第11号を編集発行することが検討されたとはいえるが、正式に決定されたとははいえないといった具合である。

それでは次に、「文書事務を考える」から「決裁・「回議」か「合議」か」をみてみたい。起案文は、決裁がなされることで、組織としての意思決定となるわけだが、この決裁については次のように説明されている。

起案された文書は、主務部課長に回議し、または関係部課長に合議して、それぞれの決裁を経た後、最終決裁権者の決裁をまつて、その内容が施策として決定される。／「回議」または「合議」は、このように起案された後の文書について最終決裁権者の決裁に至るまでの全過程をいい、いずれも行政官庁としての完全な意思決定の手段である。

また、回議と合議の違いについて、次のように説明している。

(1) 回議とは、起案者の直属系統の上司の承認を受けるためその順序を経て、決裁伺書をまわ

すことをいう。

（２）合議（あいぎ）とは、起案者と直接の権限関係にない他の部局の関係者から、順序を経て、決裁伺案の妥当適確性について承認を受けることをいう。

ここにあるように、起案された文書は、課員や直属の上司の決裁を受け、必要な場合には他部局からの決裁を経て、最終決裁権者による決裁に至る。例えば、図 1 と図 2 の起案文書をみると、ともに決裁印が押されていることから、この原案が決裁されたことがわかる。また、図 1 では課員、係長、主務課長、部長および総務局長の印があり、図 2 ではさらに行政主席の印も押されていることから、最終決裁権者の違いがみてとれる。このように、決裁の仕組みを理解すれば、起案文に記された原案の内容だけでなく、その事案がどのレベルで決裁されたのか、回議に加えて合議も行れたのかといった点も読みとることができるようになる。

以上、『文書だより』の「文書事務を考える」から、公文書の理解にとくに役に立つと思われる起案と決裁をめぐる回を紹介した。

2 琉球政府の文書事務を概観する

次に、『文書だより』を通じて、琉球政府の文書管理について概観してみたい。琉球政府において文書管理を担当していた部局はどこか、文書管理に関する法令としてどのようなものがあつたのかといった、文書管理に関する基礎的な事項を確認するのに便利なのが、『文書だより』第 8 号として 1971 年（昭和 46）8 月に発行された「1971 年度 行政府文書管理業務概要」（R00162174B）である。

2-1 組織と所掌事務

同号の「文書管理機構」および「組織図」（図 3）の箇所から、琉球政府の文書管理の概要を示すと、次のようになる。官公庁の文書管理機構には独立課と併立課があり、文書事務の管理方式も集中型と分散型があるが、琉球政府（行政府）の場合は、総務局渉外広報部に文書課、各局庁に総務課が置かれ、「文書事務管理は調整機関を伴った分散型」である。文書課は行政府の文書主管課として、総務課は局庁の文書主管課として、それぞれ文書管理の調整機能を果たしている。文書課長および総務課長のもとに文書管理主任、主務課長のもとに文書取扱主任が配置され、庶務担当係長がその業務を兼ねた。行政府には文書管理主任会議、各局庁には文書取扱主任会議が置かれ、原則として毎月 1 回会議を開くこととしていた。

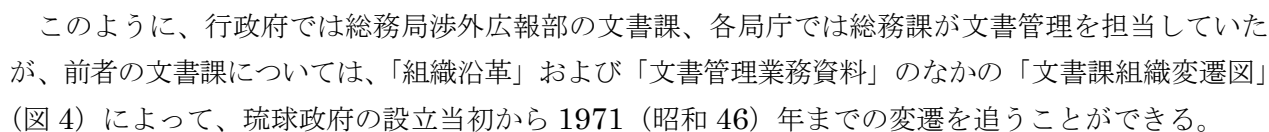


図4 文書課組織変遷図（『文書だより』第8号、R00162174B、41頁）



これによると、文書課は、琉球政府の設立時には行政主席官房に設置され、1961（昭和36）年8月1日の内務局所属を経て、1965（昭和40）年8月1日に総務局渉外広報部の所管となった。その間、1953（昭和28）年4月1日には翻訳課の廃止に伴って翻訳業務が文書課に移管され、1956（昭和31）年11月3日の行政の係制施行によって、文書課に文書係と翻訳係が置かれるようになった。さらに1965（昭和40）年8月1日の行政機構改革で翻訳係は翻訳官に改組され、1966（昭和41）年9月1日には新たに翻訳審査官が置かれた。

また、文書課の所掌事務については、「文書管理業務資料」のなかに「文書課所掌事務の改正状況」（図5）がある。ここから、1971（昭和46）年当時の文書課の所掌事務は、諸法令の公布に関すること、公報の編集及び発行に関すること、文書の收受、発送、編集及び保存に関すること、翻訳に関すること、文書取扱事務指導及び調整に関すること、文書の浄書及び印刷事務に関すること、公印の保管に関することであったことがわかる。

図5 文書課所掌事務の改正状況（『文書だより』第8号、R00162174B、42頁）

(4) 文書課所掌事務の改正状況（1952. 4. 1以降）

年 月 日	所 掌 事 務	備 考
1 1952. 4. 1 (行政主席官房文書課)	(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。	行政主席官房設置法 (1952.1.22立法3) 参照 ※当時政府印刷室あり。
(行政主席官房翻訳課)	(1) 翻訳に関すること。 (2) 琉球列島米国民政府との事務 連絡に関すること。	
2 1953. 4. 1 (行政主席官房文書課)	(1) 諸法令の公布に関する こと。 (2) 「公報」に関する こと。 (3) 文書の接受、発送、編 さん及び保存に関する こと。 (4) 翻訳に関する こと。 (「諸法令及び規則の形式に 関すること」は法務局法制課 に移管)	行政主席官房組織規則 (1953.8.10規則65) 参照 ※翻訳課から移管 法務局組織規則(1953.8.10 規則66) 参照
3 1961. 8. 1 (内務局文書課)	(1) 諸法令の公布に関する こと。 (2) 公報の編集及び発行に 関すること。 (3) 文書の收受、発送、編 集及び保存に関する こと。 (4) 翻訳に関する こと。	内務局組織規則(1961.7.31規 則82) 参照
4 1962. 5. 10	(5) 文書取扱事務指導及び調 整に関する こと。	同規則の改正(1962.5.10規則 52)
5 1963. 1. 1	(6) 文書の浄書及び印刷事務 に 関すること。	同規則の改正(1963.1.1規則 148)
6 1966. 8. 25 (総務局渉外広報 部文書課)	(7) 公印の保管に関する こと。	総務局組織規則(1966.8.25規 則125)

2-2 関係法令

次に、文書管理に関する法令については、「文書管理業務資料」のなかの「文書関係法令改廃一覧」(表2)に10の法令が列挙されている。各法令には、改廃の情報も付されている。

表2 文書関係法令改廃一覧(『文書だより』第8号、R00162174B、43-44頁)より

1	公布式法	1955.6.24 立法7
2	立法番号法	1955.6.24 立法8
3	行政府文書管理規程	1970.1.1 訓令1
4	行政府公文例規程	1963.4.12 訓令26
5	人名用漢字表	1957.2.22 告示35
6	行政府公印規程	1969.9.1 訓令36
7	公報発行規程	1963.4.9 訓令20
8	行政府電報略符号取扱規程	1964.2.22 訓令4
9	文書課印刷室に勤務する職員の服制及びその貸与規程	1964.10.30 訓令40
10	政府の発行する公報の購読および購読料金ならびに料金徴収に関する規程	1963.4.9 告示86

このうち、とくに重要なのが、「行政府文書管理規程」(1970年1月1日訓令第1号)である。『文書だより』第8号には法令そのものは掲載されていないが、1970年(昭和45)1月1日発行の『琉球政府公報』号外第1号でみることができる。この「行政府文書管理規程」(以下、文書管理規程とする)の内容について、若干補足しておきたい。文書管理規程は、次のような構成となっている。

目次

- 第1章 総則(第1条～第7条)
- 第2章 文書管理組織(第8条～第13条)
- 第3章 文書の形式(第14条～第23条)
- 第4章 文書の収受及び配布(第24条～第37条)
- 第5章 文書の起案(第38条～第49条)
- 第6章 文書の決裁及び合議(第50条～第62条)
- 第7章 文書の浄書及び発送(第63条～第72条)
- 第8章 対外文書の施行(第73条～第82条)
- 第9章 文書の整理、保管、保存及び廃棄(第83条～第91条)
- 第10章 文書の借覧及び閲覧(第92条～第97条)
- 第11章 秘密文書の取扱い(第98条～第107条)
- 第12章 補則(第108条～第114条)

附則

第1章「総則」では、同規程の目的を「行政府における文書の管理について必要な事項を定めることにより、行政事務の適切かつ能率的遂行に資すること」と謳い(第1条)、また、「文書」について、「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をいう」と定義されている(第

2条)。前章でみた起案や決裁については、第5章「文書の起案」および第6章「文書の決裁及び合議」で定められている。また、第9章「文書の整理、保管、保存及び廃棄」では、文書の保存期間（第86条）や、文書の廃棄（第90条）について定めているほか、別表第2として文書保存期間区分基準表がある。なお、令達簿、文書件名簿、供覧用紙などの各種様式も、この文書管理規程で定められている。先にみた起案文書に用いる起案用紙も含まれており、これらの様式にあらかじめ目を通しておくと、琉球政府文書を様式・形式の側面から理解するのに役立つだろう。

以上、琉球政府の文書事務について、組織と所掌事務、関係法令を概観したが、次に、琉球政府の文書事務を特徴づける米国民政府（USCAR）や日本政府とのやりとりについて、簡単に触れてみたい。

2-3 米国民政府（USCAR）および日本政府とのやりとり

USCAR や日本政府とのやりとりについて、文書管理規程では、主として、第8章「対外文書の施行」で定められている。まず、USCAR 宛ての文書は、すべて文書課において文書発送簿により発送しなければならない。一般文書の場合は、原則として、高等弁務官または民政官宛てとしなければならない（第74条）。また、文書によって日本政府や政府関係機関と連絡をはかったり処置を依頼したりするときは、日本政府沖縄事務所長にその転送を依頼し、あわせて琉球政府の東京事務所長にも通報するほか、定例または簡易なもの以外はあらかじめ総務局長に合議しなければならない（第75条）などある。

このように文書管理規程で USCAR や日本政府とのやりとりについて定められていたものの、『文書だより』の各号に掲載された「文書事務質疑応答」（図6）をみると、文書事務のよりリアルな現場をうかがい知ることができる。「文書事務質疑応答」は、各部課から寄せられた文書事務に関する質問と、それに対する文書課の回答をまとめたものである。『文書だより』のほぼ全号に掲載されており、1970年（昭和45）12月から1971年（昭和46）11月の間に寄せられた質問の総数は273にのぼっている。このなかから、USCAR や日本政府に関する質問をいくつか紹介したい。

まず、USCAR とのやりとりについては、「琉球政府と米国民政府との往復文書の受付・発送経路を知りたい」という質問がある。これに対する回答は、「琉球政府文書課と米国民政府メツセージ・センターとの間で文書を受領または手交し、それぞれの主管局へ取り次いでいる。土曜日を除き、毎日午後3時に文書課の職員が米国民政府へ出向いている」というもので、琉球政府とUSCAR との間で日々行われていた文書の受け渡しの様子がうかがえる²。

また、「出版物の登録制度は、いつ廃止になったか」³、「米国民政府との法案の事前事後調整は現

文書事務質疑応答（1971年1月1日から1971年11月3日まで）		
番号	質問者	質問 回答
151	行政主席室	問：山中長官への文書のあて名は、外局たる長官と区別するために、特に大臣名を使用したらどうか。 答：今後次のとおり取扱いたい。 山中長官への文書のあて名 國務大臣 総理府総務長官 山中貞則殿
152	地方建設局	問：文書だよりは、定期的に発行されるか。またその配布先はどこか。 答：文書だよりは、任意的なものであるが、今のところ月1回発行している。配布先は主として、府内各部課と出先機関および各市町村の文書主管者。
153	建設局 読売新聞	問：昭和年号使用の方針はどうか。 答：本土復帰前は西暦使用を原則とし、界政移行後は元号（昭和年号）を使用予定（1971.5.17 総文第31号）。
154	法務局	問：立法院との窓口はどこか。 答：立法院、支庁、東京事務所、日本政府、米国民政府との窓口は渉外課である（1970.5.17 総文第31号）。

図6 「文書事務質疑応答」（『文書だより』第7号、R00160267B、89頁）

² 『文書だより』第3号（1971年3月）（R00160267B）p.150 沖縄県公文書館所蔵

³ 『文書だより』第4号（1971年4月）（R00160267B）p.133 沖縄県公文書館所蔵

にも行なっているか」⁴といった、米国統治下でさまざまな制約を受けていた沖縄および琉球政府の立ち位置を感じさせる質問もある。

日本政府とのやりとりについては、例えば、「日本政府関係機関や東京事務所に発する文書は、どこが郵送手続きをするか。また、託送には、どの方法があるか」という質問が寄せられている。これに対する回答は、「米国民政府あての文書はすべて文書課において発送する（文書管理規程第74条）が、それ以外の文書は各局庁において発送する（同規程第64条）。託送には、公務出張する政府職員に依頼する場合と航空会社に特別の取扱を要請する緊急の場合とがある。この場合、件名簿または送付簿に託送の方法を明記する」というもので、日本政府宛ての急ぎの文書は航空会社に輸送を依頼することもあったようである⁵。

また、「文書のあて名は、「国務大臣 山中貞則」か」という質問もある。これに対する回答は、「総務長官 山中貞則とする（国務大臣は内閣構成員の官名であり、総務長官は、国務大臣に命ぜられている職の名称である）」というものだが⁶、その後、「山中長官への文書のあて名は、外局たる長官と区別するために、特に大臣名を使用したらどうか」という質問が重ねて寄せられ、今後は「国務大臣 総理府総務長官 山中貞則殿」としたいと答えている（図6）⁷。

このほか、沖縄の日本復帰が決まった後の日本政府とのやりとりについて、1971年（昭和46）9月発行の『文書だより』第9号から「本土政府に対する陳情・要請等はあらかじめ行政府と協議するよう通知」という記事をあわせて紹介しておきたい。ここでは、「施政権返還の確定に伴い、本土政府に対する市町村、各種団体の陳情・要請等が増大」しているが、「陳情・要請等の内容について、行政府との協議もなく、また行政府を経由することなく、本土政府と直接に折衝されることがあり、直接の行政責任者である行政府ではその様子を把握することができず、行政執行上支障をきたしていることが記されている。このため、「本土政府に対する陳情・要請等の扱いについて」（1971年7月14日総地第425号）を総務局長名で市町村長、議会議長、教育委員長などに通知したという⁸。日本復帰が近づくにつれて、日本政府との文書のやりとりが密になっていく様子が伝わってくる記事である。

以上、『文書だより』を通じて、琉球政府の文書事務を概観した。最後に、沖縄県政への移行をめぐる記事を紹介したい。

3 復帰と文書事務

3-1 西暦から元号へ

沖縄県政への移行をめぐるもっとも象徴的な変化は、琉球政府の公文書でそれまで使用されてきた西暦が、復帰にともなって元号へと変わったことだろう。これについて、復帰の約1年前にあたる1971年（昭和46）6月発行の『文書だより』第6号（R00160267B）の冒頭におかれた「県政移行後の元号使用決まるー本土復帰前は西暦のまー」は、次のように報じている。

行政府文書管理主任会議および総務局文書取扱主任会議ならびに関係部課において、本土復帰前と県政移行後における公文書の元号使用について検討していましたが、4月23日の局長会議で

⁴『文書だより』第9号（1971年9月）（R00160267B）p.79 沖縄県公文書館所蔵

⁵『文書だより』第11号（1971年11月）（R00160267B）p.46 沖縄県公文書館所蔵

⁶『文書だより』第6号（1971年6月）（R00160267B）p.107 沖縄県公文書館所蔵

⁷『文書だより』第7号（1971年7月）（R00160267B）p.89 沖縄県公文書館所蔵

⁸『文書だより』第9号（1971年9月）（R00160267B）p.76 沖縄県公文書館所蔵

下記のとおり決まり、その旨各行政機関に通知しました。(1971.5.17 総文第 31 号参照)

記

(1) 本土復帰前

特殊文書(儀式文、書簡文等)を除き、現状のまま西暦の使用を原則とする。

(2) 県政移行後

公式制度の一環として、各都道府県並みに元号(昭和年号)を使用する。

この記事によると、戦後沖縄では「対米的関係から、公文書はすべてキリスト紀元、つまり西暦を使用」していたが、復帰に際しては、復帰前から元号に改めるべきという意見や、逆に西暦が合理的であるから県政移行後も西暦使用を継続すべしという声があった。関係会議や部課での検討の結果、上述の復帰前は西暦の継続使用、復帰後は元号使用に切り替えることが決まっている。

『文書だより』第 6 号にはこのほかにも、先にみた「文書事務を考える」で「年号・「元号」か「西暦」か」というテーマをとりあげている。また、資料として、「元号に関する世論調査結果」、「本土における元号の現状」、「年代表記の世界の現状」、「旧憲法下の元号制度と戦後」が掲載されており、復帰後の元号使用という決定にあたっては、こうした点が検討のポイントとなり、資料として収集されたものと思われる。

3-2 歴史資料としての琉球政府文書

復帰を目前に控えた時期の『文書だより』において着目したいのは、琉球政府から沖縄県政への移行という歴史的な節目にあたって、琉球政府の公文書を歴史的な資料として保存し、後世に引き継ぐという機運がみてとれることである。

1971 年(昭和 46) 7 月発行の『文書だより』第 7 号(R00160267B)の冒頭には、当時、公務員研修所長であった大城立裕による「<ことば>資料保存のシステムを」が掲載されている。そこには次のように記されている。

琉球処分のとき、処分官・松田道之が軍隊にまもられて首里王城にはいつたとき、まずやつたことは評定所(政庁)のあらゆる文書に封印をすることであつた。この文書はそつくりその後の沖縄県統治に役立てられたが、今日その文書を史料として見るためには、本土政府まででかけなくてはならないし、見せてもらうのも簡単ではないようだ。

ところで、戦後の琉球政府は文書の保存と整理にいかにか冷淡であつたことか。史料編集担当職員のみならず、たいていの職場で沿革を知ろうとして行きづまっているはずである。いま行われている制度の源すらわからずに仕事をしている。

復帰準備のためにわが文書は総理府にひきあげられそうだと、ときいている。世に「史料の現地保存の原則」というものがあつてその原則にももととし、琉球処分後の評定所文書とおなじ運命をたどることになる。ただし、あつたとき松田処分官が封印しなかつたら、沖縄県民はそれを散逸させたかも知れない。沖縄の歴史はいつたい誰がつくるのか、とあらためておのれの責任を問い自覚を促さざるをえないものがある。

この大城の巻頭言に続く、「沖縄の行政資料を保存しようー史料の現地保存の原則ー」では、大城

の言にあるように、「行政府における資料管理のあり方、とくに戦後沖縄の発展過程をあとづける文書を含む行政資料の取扱いについて、史料専門家をはじめ、文書主管者の関心をあつめて」おり、「行政府文書管理主任会議および総務局文書取扱主任会議が1月21日意見具申したように、本土復帰の際琉球政府の文書、資料等は米国民政府関係のものを含めて、原則として沖縄県に引き継がれるべき性質のものであると思われます」と記されている。また、行政資料の保存と管理をめぐって公文書館の設置に言及し（同号には資料として「世界の公文書館の設置状況」も掲載されている）、沖縄における公文書館の設置は今後の課題としながら、「当面文書、資料等の分類整理については精神規定を設けるだけでなく、文書の性質と保存年限を勘案するとともに、文書保管の組織制度および条件を考えたい」と述べている。

この行政資料の保存年限をめぐっては、1971年（昭和46）10月発行の『文書だより』第10号（R00160267B）の「文書・記録を整理保存しよう—行政資料は原則として廃棄しない—」で、「各行政機関において現在保存または保管されている文書・資料および今後作成される文書・資料等は、保存または保管期間を経過しても、本土復帰の際に、国の機関または沖縄県に移管されるまで、原則として廃棄処分しないよう」総務局長名で各行政機関に通達された（1971年9月14日総文第51号）ことが報じられている。この通達では、各局庁が文書・資料等を廃棄する場合には、あらかじめ文書課長に協議し、文書課長はこの旨を沖縄史料編集所長に通報すること、おおむね次の事項については、廃棄処分しないこととある。

- （1）行政府文書管理規程（1970年訓令第1号）別表第2「文書保存期間区分基準表」に掲げる文書・資料等で行政の業務沿革となると思われるもの
- （2）第1庁舎のアメリカによる献呈銅板およびこれに類する行政各機関の看板その他将来史料になると思われる文書・記録類

また、公印についても、「改刻または廃止のため使用しなくなった公印」で保存期間を経過したもので、別に指示があるまで廃棄処分せず保存しておくこととしている。

同号には「古文書館設立運動の動き—古文書は生きた歴史の資料—」という記事も掲載されており、そこには、屋良朝苗行政主席が9月17日、USCARの沖縄関係統治資料を委譲してもらうための処置を講ずることを明らかにしたこと、「官公庁はもとより、各種団体におよぶ沖縄県下の文書・資料の収集方法と古文書館設立の可能性を検討するよう事務当局に示唆」したことが記されている。また、「琉大はじめ、多くの史料研究家は、沖縄における生きた歴史の資料である古文書、古記録を保存するための文書館や資料館が本土復帰記念事業として建設されることを強く望んでいます」ともあり、日本復帰という「世替わり」にあたって、行政文書だけでなく古文書も含めた沖縄の歴史資料の収集・保存と、そのための文書館設置の機運が高まっていたことがわかる。

行政文書については、現地保存と保存年限の2点が焦点となったが、まず前者については、1971年（昭和46）11月発行の『文書だより』第11号（R00160267B）の「琉球政府の資料は原則として沖縄県に—行政資料を現地保存の方針—」において、10月6日の行政府文書管理主任会議で協議の結果、文教局沖縄史料編集所から提案された「復帰の際に琉球政府の諸記録・文書類を沖縄県に移管すること」が、10月14日の局長会議でおおむね了承され、琉球政府の文書は原則として沖縄県に引き継ぐという方向で、具体的処理や対策を検討することになったことが伝えられている。沖縄史料編集所の提案の要旨は、次のようなものである。

1 戦後沖縄の根本史料である琉球政府関係資料を散いつさせることなく、たとえ「国政に関する資料」であつても、琉球政府時代の資料は現地沖縄に保存するという基本姿勢を堅持したい。

2 琉球政府の諸記録・文書類が本土や外国の政府関係機関または研究機関に持ち去られた場合には、沖縄側にとってその利用はほとんどできなくなる。

3 したがって、行政資料の収集・整理保存および公開利用を期するために、「政府関係資料の現地保存」と「公開利用（サービス）」の基本原則を確認していただきたい。

また、1971年（昭和46）12月発行の『文書だより』第12号（R00160267B）の「琉球政府の保有する文書の管理方針（案）」では、琉球政府が保有する文書はすべて沖縄県に引き継ぐ、国政に関するものであつても、完結した文書および保存年限を過ぎた文書は沖縄県に引き継ぐ（ただし、国に引き継がれる処理中の事案に係る文書は、県内における当該国の出先機関に引き継ぐ）、USCARなど対外機関から琉球政府が受領した文書・資料等はすべて沖縄県に引き継ぐ、市町村において行政上不要となった文書・資料で、歴史的に価値のあるものは琉球政府（復帰後は沖縄県）に移譲してもらうよう市町村および関係団体に協力を要請するなどの方針が示されている。

保存年限については、先述したように、総務局通達によって原則として廃棄しないことになっていたが、さらに文書管理規程の改正（1971年11月1日訓令第68号）が行れた。すなわち、第88条「保存文書の号種及び類目は、別表第2に定める文書保存期間区分表を基準として、総務局長に合議のうえ主務局庁長が訓令により定める」に、第88条の2（文書の廃棄）が加えられ、行政機関が現在保存または保管する文書（資料等を含む）およ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き継がれるまで、原則として廃棄しないものとする」ことになった。また、それまで資料の廃棄について定めていた第90条は（資料の引継ぎ）と改められ、総務局渉外広報部広報課長および文教局沖縄史料編集所長は、「第88条の2の規定により廃棄を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、当該文書の引継ぎを受けることができる」ようになった。

最後に、『文書だより』第12号（R00160267B）から「文書管理視点 公文書を創る」の一節をみてみよう。

文書の保存性とは、文書による記録をある一定期間保存することですが、これまでは文書を起草し、決裁を受け、施行され、一件書類として完結後保存期間を経過したら、ただちに不要廃棄され、公文書の史的配慮に十分でなかったのです。

この点、琉球政府では、行政府文書管理規程の改正（1971.11.1 訓令第68号第88条の2および第90条）により、公文書は、保存または保管期間を経過しても、原則として廃棄することなく、県史編集の資料として活用することになっています。

したがって、この文書保存の制度的改正により、文書の「作成」という概念も、単に意思の決定と伝達のための作文的なものでなく、後世に文化的ないし歴史的価値ある文書・資料として保存することができるよう配慮することが望まれるわけです。

ここでは、公文書の作成や保存にあたっては、現用文書としてだけでなく、「後世に文化的ないし歴史的価値ある文書・資料として保存する」ことにも気を配るべきだとされている。

このように、米国統治から日本の施政権下への「世替わり」にあたり、琉球政府および沖縄社会で

は、自らのあゆみをたどるための資料の収集と保存をめぐる機運が高まっていった。琉球政府においては、文書の保存年限を経過した文書も含めて原則として廃棄せずに保存することとし、またこれらの文書が本土や外国に持ち去られないよう現地沖縄で保存・活用できるよう働きかけた。現在、当館において歴史公文書として琉球政府文書が保存され、私たちがこれを利用できるのは、日本復帰にともなうこうした歴史資料への機運の高まりや働きかけの結果であることを、『文書だより』は伝えてくれるのである。

おわりに

本稿では、琉球政府文書を読み解くうえで有用な『文書だより』を紹介してきた。第1章では、公文書を理解するにあたってとくに重要な起案と決裁について、『文書だより』の記事を紹介し、あわせて琉球政府文書の実際の起案文書をみてみた。第2章では、琉球政府の文書管理事務について、組織と所掌事務、関係法令、USCAR および日本政府とのやりとりの面から概観した。第3章では、日本復帰にともなう文書事務の変化、とりわけ行政文書に歴史資料としての価値を見出し、それらを沖縄現地において保存・活用しようとする試みについて『文書だより』から紹介した。

琉球政府が発行した『文書だより』は、公文書とは何か、どのような意義をもつのか、どのように後世に引き継ぎ、保存・活用していくべきなのかといった点について、あらためて考えさせてくれる。復帰に際して、琉球政府の行政文書が沖縄県に引き継がれたことで、現在の私たちが琉球政府文書から米国統治下の沖縄のあゆみをたどることができるように、現在の社会で日々生み出されている公文書もまた、適切に作成・保存されることによって、将来世代の知的資産となりうる。『文書だより』を通じて、琉球政府文書の来歴に思いをはせると同時に、いま現在の公文書管理のあり方についてもあらためて考えてみたい。