

県文書の利用状況から考察する評価選別のあり方

福地 洋子†

はじめに

1 沖縄県文書の評価選別業務

1-1 当館における評価選別業務の特徴

1-2 当館における評価選別の傾向

2 沖縄県文書の利用状況

2-1 整理公開実績と利用の動向

2-2 シリーズ別にみる県文書の利用状況

2-3 利用の多いシリーズ、少ないシリーズ

3 利用状況から考える評価選別のあり方-むすびにかえて

【巻末表】シリーズ別にみる県文書利用実績

はじめに

沖縄県は、2006年度（平成18）に沖縄県公文書館（以下「当館」）運営の基本的な考え方として「沖縄県公文書館運営基本方針」を示し、沖縄県の組織文書の保存を担う役割をより明確に位置づけた。当館では、この方針に基づき、県文書を中心に収集し、所蔵資料の充実を図ってきた。

所蔵資料を充実させるためには、歴史資料として保存する文書を判断する評価選別は必然の作業である。当館では、2006年度（平成18）に新たな手法を導入し、試行錯誤を重ねながら現在も実践している。現在、約28,000簿冊の県文書が保存されており、うち約18,000簿冊が2007年度（平成19）以降に整理されたものである。

一方で、これまで評価選別された県文書の利用状況はまだ検証されていなかった。本稿では、県文書の利用状況を分析し、評価選別業務の検証を試みる。

1 沖縄県文書の評価選別業務

1-1 当館における評価選別業務の特徴

当館が所蔵する県文書の大部分を占める知事部局を例に説明すると、職員が収受及び作成した公文書は、所管課内で完結年度とその翌年度まで保管した後、知事部局の文書管理を統括する総務部総務私学課へ引継がれる¹。その後、保存期間が満了となった文書は当館へ引渡されるが、庶務的な文書や行政刊行物を作成する基礎資料は引渡対象外として除かれる²。そして、当館へ引渡された県文書は、沖縄県公文書館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」（以下「選別基準」）にもとづき選別する。評価選別において保存が相当と評価された文書については、簿冊単位で目録を作成し、個人情報保護措置等の作業を経て利用に供される。また、廃棄が相当と評価された文書については、知事の承認を経て裁断処理をする³。

† ふくち ようこ 公益財団法人沖縄県文化振興会 公文書主任専門員

¹ 沖縄県文書編集保存規程第10条

² 沖縄県文書編集保存規程第14条

³ 沖縄県公文書館公文書等管理規程第14条

当館の「選別基準」をより円滑に運用するために導入された手法が、2006年度（平成18）から実施している「シリーズ」による評価選別である⁴。シリーズによる評価選別は、事務事業の規則性・継続的に作成されることの多い公文書の特徴を生かした手法で、事務事業ごとに根拠となる法令や業務の流れを分析し、作成または取得する文書をまとめ、保存すべき文書を判断する。その際、評価の仕様となる「評価選別シート」を作成し、発生する文書類型について保存または廃棄の指標と判定理由を記す。

評価選別シート作成後は、その仕様にもとづいて判定を行う。また、評価選別シートを積み重ね「評価選別ガイド」を作成しており、現在400の評価選別シートで構成している。

1-2 当館における評価選別の傾向

当館へ引渡された県文書76,384箱（平成27年9月30日現在）のうち、全体の約25%にあたる19,443箱が保存または一部保存とされている⁵。一部保存の箱とは、保存対象と廃棄対象が混在している箱である。

沖縄県文書で保存される文書は、主に次の内容である。

(1) 重要な意思決定に関する文書

住民の生活や環境等に大きな影響を与えた行政の活動は、現在の住民だけでなく、将来の住民に対しても説明責任を果たす必要がある。該当するシリーズとして、「条例、規則その他の重要な規程等の制定及び改廃に関すること」、「庁議に関すること」、「都市計画の策定に関すること」等がある。

(2) 社会情勢・変遷が反映された文書

社会情勢や県政状況の記録、住民の問題意識、または重要な出来事等の記録は、現在の社会にどのような影響をもたらしたか評価するとともに、今日の社会の成り立ちを知る上で有効に活用することができる。該当するシリーズとして、「沖縄県組織に属する職員の事務引継に関すること」、「統計主管課の統計調査に関すること」、「市町村の廃置分合及び行政区画・名称の設定に関すること」等がある。

(3) 個人の財産や権利を証明する文書

住民の権利、利益に関わる情報は、法的保管期間が経過した後も個人の権利や財産を証明する資料として利用価値が高い。該当するシリーズとして、「地籍調査に関すること」、「駐留軍関係離職者に対する特別給付金の支給に関すること」等がある。

また、評価選別で保存と評価されたシリーズのうち保存数が多い上位5シリーズは次のとおりである。

- ・地籍調査に関すること 2,194箱
- ・沖縄デジタルアーカイブ整備事業に関すること 2,116箱
- ・開発行為及び建築行為の許可等に関すること 1,224箱
- ・復員処理に関すること 924箱
- ・土地改良事業の計画決定及び施行認可に関すること 703箱

⁴ 評価選別の概要や手順については、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年）を参照のこと。

⁵ このなかには、沖縄県が復帰後も業務上保管し、当館へ引渡された琉球政府文書も含まれる。これらは、1995年（平成7）に沖縄県立図書館から受入れた琉球政府文書とは別に沖縄県の引渡文書に含めている。

保存数が最も多いシリーズ「地籍調査に関すること」は、国土調査法にもとづき実施される地籍調査に関する文書で、一筆地調査図や測量成果簿など調査において作成される図面等がそのほとんどを占める。地籍調査は、他都道府県では市町村で実施しているが、沖縄県の場合、土地台帳が沖縄戦により焼失したことから復帰前より県が主導して調査を行っている。また、保存数が2番目に多い「沖縄デジタルアーカイブ整備事業に関すること」は、2002年（平成14）に沖縄の情報産業の人材育成と観光振興を目的として実施されたデジタルアーカイブ事業に関する文書で、そのほとんどが事業の成果物となったデジタルデータである。

シリーズ選別では、毎年一定の引渡数量に対する保存数が想定できるため、継続する業務であれば今後も一定量の保存が見込まれる。上記のシリーズのうち、地籍調査、土地改良及び開発行為に関するシリーズは、現在も継続する事業のため今後も保存数の増加が見込まれる。

2 沖縄県文書の利用状況

2-1 整理公開実績と利用の動向

評価選別において保存または一部保存が相当と判断された県文書は、簿冊単位で整理され、目録整備や個人情報保護措置を経て利用に供される。図1は、過去10年の県文書の整理及び利用状況を示すもので、整理と利用の相関関係がわかる。なお、抽出したデータの対象期間は、2005年（平成17）4月から2015年（平成27）3月末までとし、整理状況は簿冊数を、利用状況は資料管理システムから抽出した県文書の閲覧件数をもとに作成した⁶。

整理状況を見ると、2005年度（平成17）の整理数が9,951簿冊に対して、2014年度（平成26）においては28,230簿冊に伸びている⁷。また、利用状況においては、県文書の閲覧件数は、2005年度（平成17）から2007年度（平成19）は100件前後であったが、2014年度（平成26）は1,804件と10倍以上に増加している。整理される簿冊数の増加に伴い、県文書の利用も伸びていることがわかる⁸。

また、図2は2005年度（平成17）から2014年度（平成26）までの当館の資料群別の利用実績を示すもので、資料群全体における県文書の利用の割合がわかる⁹。琉球政府文書は、1995年度（平成7）の開館時に県立図書館から受入れた文書、米国政府文書は、米国国立公文書館や大学図書館等から収集した沖縄戦や米国政府による沖縄統治時代に関する文書、そして地域資料はその他個人や団体等から寄贈された沖縄関係資料のことをいう。これら4つの資料群のなかでも、県文書は2005年度（平成17）においては、利用状況全体の2.4%で最も利用が少なかったが、2014年度（平成26）には、15.4%と伸びており、琉球政府文書とほぼ同じ割合の利用があることがわかる。

⁶ 利用状況は、当館へ来館し閲覧申請した件数を対象とした。当館では、来館せずにFAXや電子メール等で申請を受ける複写サービス（遠隔地複写）も行っているが、この数は閲覧件数には含まれていない。また、未評価選別の県文書も沖縄県公文書館公文書等管理規程にもとづき閲覧提供している。ただし、今回の閲覧件数は、評価選別を経て整理された資料を対象としているため、未評価選別の県文書の閲覧件数は対象外とした。

⁷ 2005年（平成17）までは、写真資料、20年保存文書（第1種文書）及び戦前に作成された沖縄県文書など選別基準によって保存と明確に判断できる文書を中心に整理した。写真資料は、広報主管課が保管していた約55,000枚の琉球政府関係写真資料で、年度によって変動はあるが県文書の閲覧件数の2割から4割を占めている。

⁸ 閲覧件数は、一般利用及び県職員が公務で利用する行政利用による閲覧件数の合計である。

⁹ 『沖縄県公文書館20年のあゆみ』（沖縄県 2016年）の「3-3 資料群別閲覧数」のデータを使用し、作成した。

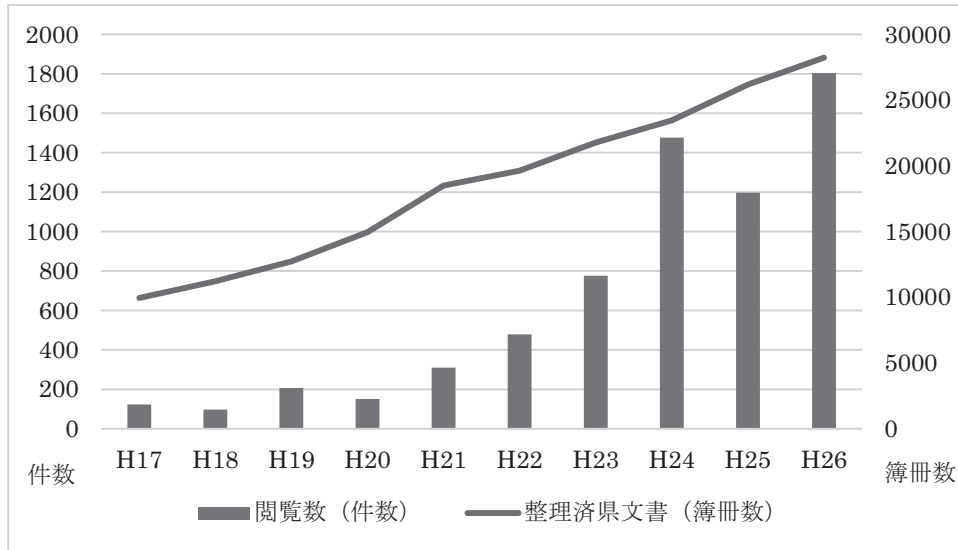


図1 沖縄県文書の整理公開及び利用実績

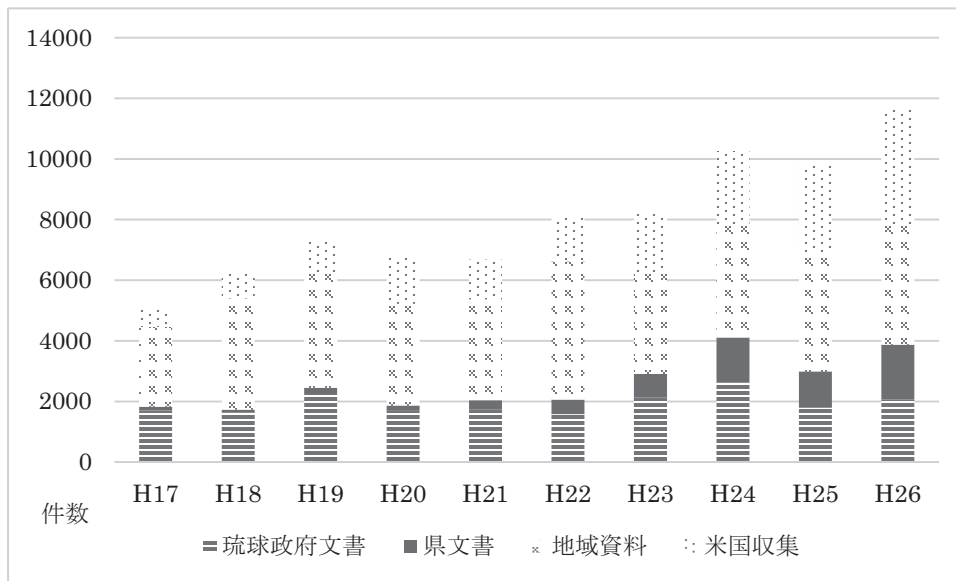


図2 資料群別の利用実績

2-2 シリーズ別にみる県文書の利用状況

整理公開された県文書のうち、どのようなシリーズの利用が多いのか。巻末の表にシリーズ別の整理実績に対する利用状況を示した。(巻末「シリーズ別にみる県文書整理公開実績と利用実績」参照)。なお、整理簿冊数及び閲覧簿冊数は、2007年(平成19)4月から2015年(平成27)9月末までに整理公開、閲覧された簿冊をそれぞれ資料コード単位で算出した。

整理された83シリーズのうち、閲覧利用があったのは44シリーズであった。整理実績に対して最も利用の多いシリーズは、「地籍調査に関すること」で、整理数も最も多く、閲覧数についても他のシリーズと比べて圧倒的に多い。当館の琉球政府時代の土地台帳も、土地の権利関係等の基礎資料として現在も利用されているが、これらの文書も同様に個人の権利および財産を証明する資料として用

いられている¹⁰。また、行政利用においては、主に地籍調査を所管する土地対策課と管財課の利用が多い。所管課ではない管財課の利用が多い理由は、所有者不明土地問題のための参考資料として地籍調査資料を収集していることにある¹¹。

次に利用の多い「中央教育委員会の会議に関すること」は、琉球政府時代の教育行政を統括する中央教育委員会の会議録であり、当時の教育行政の重要な意思決定の過程がわかる記録である。このシリーズについては、一般利用によるもので、研究目的で閲覧されたと考えられる。また、「琉球歴史及び県史に関する文書」は、教育庁県史編さんのため収集された資料で、博物館等の展示や研究等で利用されたものである。そのほか利用の多いシリーズとして、「県土地改良財産の管理及び処分に関すること」「土地改良事業の計画決定及び施行認可に関すること」「公有水面埋立の免許及び竣工認可に関すること」などのように環境に大きな影響を与える重要な意思決定に関する文書が多いことが分かった。

一方、整理実績に対して最も利用が少ないシリーズは「開発行為及び建築行為の許可等に関すること」であった。「開発行為及び建築行為の許可等に関すること」は、「都市計画法」にもとづく開発許可および建築許可申請に関するシリーズで、環境の変遷に係る「重要な意思決定に関する文書」として保存と評価している。これに類似するシリーズの土地改良事業や公有水面埋立に関する文書は利用が多い傾向にあるが、これらと比較すると利用状況が大きく異なる結果となった。

2-3 利用の多いシリーズ、少ないシリーズ

利用者の動向は、評価選別された文書が利用者のニーズに対してどれだけ合致した文書を提供できているかを検証するには有効な指標である。県民が必要とする県文書を継続的に提供することは、利用者サービスの向上につながる。利用の多い地籍調査に関するシリーズや公有水面埋立や都市計画決定などのシリーズは、現在も業務が継続されていることから、今後も優先して評価選別を実施し、整理を行うことで利用者のニーズに応える必要がある。

一方、利用の少ないシリーズの対応については今後の課題である。環境の変遷に係る意思決定に関する文書は、将来の県民において利用が多いと考えられるが、シリーズによって利用率の違いが見られた。保存数に対して利用が最も少なかった開発行為に関するシリーズは、社会情勢がめまぐるしく変化した沖縄県において、将来の県民が意思決定を検証する上で重要な資料と判断し保存としている。その一方で、評価選別は限られた書庫の許容量の範囲内で運用することが求められる。当館では、沖縄県文書の保存書庫の許容量を30年と設定しており、現在の評価選別における選別率でその範囲内に抑えることが可能か考慮する必要がある。今後の社会情勢の変化等による利用動向を注視し、利用が低いままであれば再選別の検討も必要だろう。

今回の利用状況は、評価選別を実施して10年が経過した段階の分析結果であるが、未整理の「保存」および「一部保存」シリーズがあるため、これらの整理進捗によって利用状況も変わるだろう。また、閲覧されていないシリーズについて、個人情報保護のため非公開文書の場合は利用されなかったことも想定される。今後も利用者が求めている公文書をどれだけ提供できているのか定期的に検証する必

¹⁰ このシリーズの中で最も利用が多い「地籍調査に関すること」に含まれる一筆地調査図については、原本保存のためデジタル化を行い、複製物を閲覧用として提供している。

¹¹ 1946年（昭和21）から1950年（昭和25）にかけて土地所有権の認定調査が実施されたが、その際登記されなかった土地について、所有者が不明のままになり現在に至っている。所有者不明土地は約80万平方メートルあり、県と市町村で管理しているが、戦後70年を迎えるにあたり所有者を特定することが難しくなるため、沖縄県では2012年度（平成24）から実態調査を行っている。

要がある。将来どのような県文書が利用されるか予測は難しいが、より古い公文書である琉球政府文書の利用状況が今後の利用状況を考える上で参考となるだろう。県文書で現在利用が少ないシリーズでも、琉球政府文書において利用が多い場合は、将来利用が増える可能性がある。

また、利用実績は、保存された文書の利用についてのニーズの検証は可能だが、廃棄となったシリーズについては確認できない。この場合は、レファレンス記録や利用者からの聞き取りなどが有効な方法であろう。今後の評価方法の課題としたい。

3 利用状況から考える県文書の評価選別のあり方—むすびにかえて

「公文書の管理に関する法律」(以下「公文書管理法」)では公文書を「国民が主体的に利用し得るもの」と位置づけている。利用率が高い県文書を確実に保管することは、県民が必要とする文書へのアクセスを保障し、よりよい住民サービスの提供へつながる。そのためには、公文書館への確実な引渡が重要である。

公文書管理法では、公文書の作成取得の段階から廃棄、または保存利用にいたるまでの文書のライフサイクルの全体を通じた文書管理を求めている。そのなかで、評価選別は作成段階において実施されることとしている。現用段階における評価選別は、業務上作成される文書の全体像が把握できるだけでなく、作成段階で保存すべき文書を確保することを可能にする。沖縄県においては、今のところ公文書管理条例の制定の動きは見られないものの、将来的に公文書管理法の趣旨を踏まえた文書管理を図ることになると考えられる。よりよい文書ライフサイクルの確立のために所管課と公文書館の連携が重要である。当館が評価選別業務における連携の例として、県の所管課への業務の照会がある。当館では、評価選別を非現用段階から実施しているが、全ての文書が引渡されていないため、業務の内容に関する情報が不足し、作業が滞るという課題がある。この問題を解消するために、県の所管課へ聞き取りをするなどの協力を得ながら評価選別シートの作成を行っている。また、所管課への業務の照会は、公文書館側のメリットだけでなく、所管課側にとっても「公文書館で何が保存されているのか」を把握することができ、引渡へとつながるきっかけになる¹²。同時に、文書事務主管課である総務私学課を通して、保存されるシリーズの情報を各課へ提供することも有効な方法だろう¹³。

一元化した文書ライフサイクルを構築するための制度やシステム面における整備は必要ではあるが、すぐに実現できるものではない。これらの整備の足がかりとして、まずは運用に工夫を施すことにより課題を解決することで、公文書館と各課との繋がりを地道に構築することも重要である。

公文書管理法の施行により、公文書は「健全な民主主義の根幹を支える知的資源」とされ、公文書館の社会的役割が重要視されている。実務において、歴史研究だけでなく、権利証明や行政の意思決定に活用される場面が多く見受けられるようになり、情報資源として広く活用されていることを実感する。公文書を、現在だけでなく、後世の人々の活用へとつなぐために、今後も努力を重ねてゆきたい。

¹² 2015年度(平成27)に「庁議に関する文書」について主管課である企画調整課に対して業務の照会と文書の保管状況の聞き取りを実施したところ、課内に保管されていることがわかった。このシリーズはしばらく引渡がなかったが、この聞き取りをきっかけに引渡が実現した。

¹³ 受入業務における県との連携のひとつとして、2015年(平成27)4月より、現用・非現用段階で一元的なバーコード管理が可能となった。これまでバーコードは非現用段階で当館が付与していたが、今後は現用段階から付与される。今回のバーコード導入により、県、当館双方において利便性の向上が期待される。

【巻末表】シリーズ別にみる県文書利用実績

選別コード	シリーズ名	閲覧簿冊数	整理簿冊数
E00064	地籍調査に関すること	1,060	5,326
E00052	中央教育委員会の会議に関すること	127	219
Y00013	県土地改良財産の管理及び処分に関すること	101	392
J00032	未買収道路用地の補償に関すること	93	271
Y00042	土地改良事業の計画決定及び施行認可に関すること	81	1,237
Y00016	公有水面埋立の免許及び竣工認可に関すること	66	189
K00015	都市計画の策定に関すること	50	587
T00006	琉球歴史及び沖縄県史の資料の収集に関すること	37	452
R00005	道路施設現況調査に関すること	31	507
S24003	復員処理業務に関すること	27	1,063
J00009	駐留軍関係離職者に対する特別給付金に関すること	20	598
A00042	社会教育施設整備事業の国庫補助金等の交付事務に関すること	16	27
G00087	県有施設建築工事に係る完成図書の保管に関すること	15	532
N00004	土地改良事業に伴う換地計画の策定または認可に関すること	14	186
V00009	監査委員の実施する定期監査に関すること	14	327
J00035	土地等の収用又は使用に係る裁決に関すること	12	106
J00019	河川区域等及び河川管理施設の管理に関すること	11	95
W00007	庁議に関すること	9	72
J00045	漁場内の岩礁破碎等の許可に関すること	9	96
G00062	条例、規則、訓令その他の重要な規程等の制定及び改廃に関すること	6	26
R00040	生涯学習・社会教育活動事業の実施及び同活動に係る補助金交付等の事務に関すること	6	67
W00011	米穀の流通及び米消費拡大事業に関すること	5	24
R00013	市町村の一部事務組合等及び協議会の設置許可等に関すること	5	42
R00012	市町村の廃置分合及び行政区画・名称の設定に関すること	5	66
A00016	琉大医学部設置に関すること	4	4
V00014	美ら島沖縄総体2010の総合的企画及び調整並びに実施に関すること	4	59
G00085	公共土木施設に係る建設工事の入札参加資格審査及び業者選定に関すること	4	146
W00005	不発弾等処理事業に関すること	4	297
J00031	土地等の収用又は使用に係る事業認定に関すること	3	180
J00020	公共用財産の占有許可に関すること	3	71
K00001	農地の転用及び権利移動の許可に関すること	3	514
J00024	砂利採取業の登録及び計画の認可に関すること	2	303
T00002	外国人登録事務に関すること	2	11
P00010	対馬丸遭難学童の遺族に対する特別支出金の支給決定に関すること	2	235
K00003	開発行為及び建築行為の許可等に関すること	2	2,444
S00018	観光の日及び観光週間関連事業・めんそーれ沖縄県民運動推進事業の実施に関すること	1	8
D00003	保健師、助産師、看護師又は准看護師の試験及び免許に関すること	1	16
R00003	高速自動車道建設促進事業に関すること	1	53
R00001	建築基準法等に基づく建築物の建築許可及び認定に関すること	1	55
G00034	国の栄典制度及び知事表彰に関すること	1	65
S00011	新規学卒者の雇用対策・就業支援に関すること	1	91
S00015	観光(振興)事業等に関する補助金等の交付に関すること	1	111
S00038	地域森林計画の樹立及び治山事業等の実施に関すること	1	138
J00042	墓地等の経営許可に関すること	1	224
	計	1,862	17,532