

# 第1章

## 市町村公文書管理実態調査

---

1. 各市町村の公文書管理ルール分析……………	3
2. アンケート調査結果のまとめ……………	21
3. 県内市町村における公文書管理・アーカイブズの 課題と改善策のまとめ……………	32

---

# 第1章 市町村公文書管理実態調査

小谷 允志  
 (株) 出版文化社  
 アーカイブ研究所所長

## 1. 各市町村の公文書管理ルールへの分析

今回、沖縄県内市町村における公文書管理の現状を把握するため、それぞれの公文書管理ルール（文書管理規則、規程等）を収集し集計・分析を行った。その上で随時、公文書管理法の趣旨・内容と比較しながら、現状の各市町村の公文書管理ルールから垣間見える公文書管理の問題点あるいは課題を明らかにするとともに、これらを改善するための方策を考えることとした。公文書管理は、条例化を行うことも重要だが、条例化の基となる文書管理改善そのものの中身がより重要だと考えるからである。その場合の自治体の参考例として、市町村ではなく都道府県レベルではあるが、同様の調査結果（2019.6 現在）があるので、これと比較している。また市町村レベルでは、2014年に公益財団法人東京市町村自治調査会が行った、東京都多摩・島しょ地域39市町村の公文書管理状況の調査報告書（以下「多摩地域の調査」という）（注）があるので、随時これも参考にした。こちらは県内市町村により環境が近いと思われるので参考になる点が多いと思われる。なお以下の分析には一部筆者の個人的な意見が含まれていることをお断りしておきたい。

（注）公益財団法人 東京市町村自治調査会

「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」2014年3月発行

[http://www.tama-100.or.jp/contents\\_detail.php?co=cat&frmId=383&frmCd=2-5-11-0-0](http://www.tama-100.or.jp/contents_detail.php?co=cat&frmId=383&frmCd=2-5-11-0-0)

### （1）公文書管理ルールの形式

#### 【現状分析】

最初に県内市町村の公文書管理ルールが、どのような形式で設けられているのかについて調べた。まずこれから見ていくことにしよう。

① 文書管理条例	0	
② 文書管理規則	2	(4.9%)
③ 文書管理規程	0	

④ 文書取扱規程等	39 (95.1%)
計	41

(注) ②には「処務規則」中に文書取扱に関する条項を含むものを含む。また④の「文書取扱規程等」には「文書事務取扱規程」及び「文書整理保存規程」を含む。

県内市町村の公文書管理ルールにおいて特徴的なことは、圧倒的に「文書取扱規程等」という形式が多いということである。実に41市町村中39の95.1%を占めている。これを全国の都道府県の調査結果と比べると、都道府県レベルでも最も多いのは「文書管理規程」という形式であり、47都道府県中24と51.1%を占めている。続いて多いのが「規則+規程」の12(25.5%)、「条例」が9(19.1%)、「規則」が2(4.3%)となっている。本県以外の一般市町村においても「文書管理規程」という形式が多いと思われるが、本県市町村のように「文書取扱規程」がこれ程多いのは珍しい。同じ「規程」であっても、「管理規程」に比べると「取扱規程」の方がやや軽い印象を受けるのは否めない。なお前述のように県内では沖縄県を含めて、現時点では文書管理ルールを条例化した自治体はまだ存在しない。

なお「規則」は豊見城市の「文書管理規則」と宜野座村の「処務規則」である。また次の市町村は「文書取扱規程」と共に、それぞれ以下の規程を併用している。石垣市、与那国町は「文書編集保存規程」を、国頭村、大宜味村、北大東村は「文書整理保存規程」を、八重瀬町は「文書編さん保存規程」を併用している。

### 【改善の方向】

公文書管理法は各自治体に対して、努力義務ではあるが公文書管理につき国と同様の施策を策定し、実施するよう求めている。ということは各自治体の公文書管理ルールも訓令等の単なる内部規則ではなく、条例レベルでの制定が求められていると解することが妥当であろう。また単に公文書管理法が求めているからという表面的な理由だけではなく、公文書管理法には、グローバル・スタンダードの記録管理の考え方を取り入れるなど、自治体として見習うべき点も数多く含まれているのである。

県内市町村の大部分は現状、文書取扱規程という形式で公文書管理を運用しているが、情報公開制度及び個人情報保護制度に関するルールはほとんどが当初から条例化されている。ところが情報公開、個人情報保護ともに、公文書管理を基盤(ベース)として初めて機能する制度である。それゆえに「情報公開と行政文書の管理は車の両輪」と言われているわけだ。情報公開、個人情報保護ともにそのルールが条例化されているにもかかわらず、公文書管理だけが文書取扱規程では全くバランスが取れないのである。その意味でも、これを機会に条

例化を検討する必要があるのではなかろうか。そして条例化をする場合に大事なことは、文書管理ルール自体をそれにふさわしい内容に改善することである。旧態依然とした内容のまま条例化してもあまり意味がないといえよう。つまり今回の調査でも明らかになった様々な問題点あるいは課題を解決するための文書管理改善を行った上で、条例化することが肝要だと思われる。以下、そのために改善すべき項目を列挙し、これについての留意点などを記してみたいと思う。

## (2) 公文書管理の目的規定

### 【現状分析】

県内市町村の公文書管理ルールにおいて、その「公文書管理の目的」がどのように規定されているかについての調査である。第1条に明確に「公文書管理の目的」として表現されているものはなく、「本規程の目的」という書き方になっているが、これらの「目的」を実質的な内容によって分類すると次のようになる。

① 単に文書事務の適正管理を目的とするもの	1 ( 2.4 %)
② 行政事務全体の適正管理、効率化を目的とするもの	7 (17.1 %)
③ 上記に説明責任を加えたもの	0
④ <u>公文書管理の目的なし</u>	<u>33 (80.5 %)</u>
計	41

ここで問題なのは④の公文書管理に関する目的が明確でない市町村が圧倒的に多く、約80%に達していることだ。例えば「本市における文書の取り扱いについて必要な事項を定めるものとする」というような表現がこれである。これでは本規程制定の目的にはなっていないとしても、何のために公文書を管理するのかという点は全く明確にされておらず、残念ながら公文書管理の目的規定とは言えないだろう。そして目的規定といえるものを有しているのは8団体で全体の約20%である。①は文書事務の適正管理を目的としているが、そもそも文書管理の真の目的は単に文書事務の適正化という狭い範囲に留まるものではなく、少なくとも全体的な行政運営の適正化、効率化でなければならない。②はこのタイプであるが、全体の約17%に過ぎない。例えば南城市の「本市における事務の処理を適正にし、その能率的な運営を図るため、文書の取扱いについて必要な事項を定めるものとする」といった表現である。ほぼ同様の内容の目的規定を有しているのが北谷町、南風原町、八重瀬町、与那国町、粟国村、宜野座村である。

さらに近年、このような行政運営の効率化に加え、公文書管理の目的には説明責任のコンセプトが不可欠となっている。公文書管理法では、「行政の適正かつ効率的な運営」とともに「現在及び将来の国民に対する説明責任」を目的に掲げている（法第1条）。先にも述べたように、「現在の国民に対する説明責任」とは情報公開制度のことを意味し、「将来の国民に対する説明責任」は、歴史公文書を残し、公開する公文書館制度を意味している。但し、県内では説明責任を含む目的規定を有する自治体はまだ存在しない。

### 【改善の方向】

現状分析で分かったことは、大部分（約80%）の市町村の公文書管理ルールにおいて、公文書管理の目的が明確ではないという事実である。実を言うと、これは沖縄県だけの問題ではなく、国の場合も公文書管理法ができるまでは、何のために公文書管理を行わなければならないのかという目的は明確ではなかったのである。しかも現状は都道府県レベルにおいても、説明責任の概念を取り入れ、国の公文書管理法の目的に近い内容の目的規定を有しているのは3分の1にも満たないのである。

つまりこれは日本の組織全体の問題なのだが、一つは組織の中で文書管理のプライオリティが低いこと、もう一つは、そもそも日本の組織は何事によらず目的とか方針といった理念的なものを大事にしない傾向があることに起因していると考えることができる。言い換えると、目的とか方針といった理念的なものを明確にせずに、手順的なルールのみを明らかにして、すぐそれで実行に移るといったやり方を得意としてきたのである。

このようなやり方で文書管理を行っても、組織全体に文書管理の重要性が徹底せず、各職員の役割や責任が十分に認識されないから、形だけの文書管理になりかねない。またこれは羅針盤がないのと同じことなので、仮に間違った方向へ向かっているとしてもそれに気が付かず、ほとんど修正されることもないのである。

そこで県内市町村が新しい公文書管理ルールを制定するとすれば、まず公文書管理の目的を明確にすることから始めなければならない。

公文書管理法の目的規定は次の3つを公文書管理の目的に掲げている。

- ① 適正かつ効率的な行政運営
- ② 現在の国民（住民）に対する説明責任（情報公開制度）
- ③ 将来の国民（住民）に対する説明責任（公文書館制度）

また公文書管理法では公文書の位置付けを「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」としている。このように公文書が民主主義の基盤であるというコンセプトを何らかの形で取り入れることも大変意義のあ

ることであろう。

さらに文書管理の目的として考慮すべき項目は、リスク管理、情報セキュリティの問題である。例えば訴訟リスク、個人情報等の情報漏えいリスク、自然災害、テロ等の災害リスクなど様々なリスクが増加傾向にあり、これらのリスクを防ぐ方策として文書管理の重要性が高まっているのである。この種の目的は公文書管理法あるいは既存の自治体の公文書管理ルールには全く登場しないが、自治体を取り巻く情報環境の変化により、より重要度が高まっていることを考えると十分に検討の価値があるだろう。特に電子文書、電子情報の増加がさまざまなリスクを引き起こす要因となっている点も見逃せない。そこに公文書管理の目的にリスク管理の項目を加えることの意味があると言えよう。

もう少し身近な自治体の目的規定の例としては、2001年に全国で最初に公文書管理条例を制定した宇土市（熊本県）の例が参考になろう。そこには次のように記されている。

「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場に立ち、情報公開制度の目的の達成のため、及び行政機関等の政策形成能力の向上のために必要な行政機関等の文書の管理に関する基本的事項について定めることにより、市が保有する文書の適正な管理を図り、もって公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。」

国の公文書管理法に先がけて、このように斬新な内容の目的規定を策定していたのには驚かされる。「情報公開制度の目的の達成」と表現は違うが、説明責任の概念がきっちり入っているうえ、「公正かつ民主的な市政の発展」と公文書管理法の「健全な民主主義の根幹を支える」と同様の考え方が謳われている。また普通なら「効果的な政策決定」とでも言うところを「政策形成能力の向上」と表現したのはまことにユニークである。

宇土市の目的規定は現用文書に関する限り素晴らしいものだが、残念ながらここには非現用の公文書館制度についての記述がない。アーカイブズのことが入っていたならば、申し分なかった。

もう一つの例としては、次の札幌市公文書管理条例(2012年制定)の目的規定が参考になる。

「この条例は、公文書が市民の知る権利を具体化するために必要な市民共有の財産であることに鑑み、公文書管理の基本的事項を定め、公文書の適正な管理並びに市政上重要な公文書の保存及び利用を図ることにより、市民との情報共有を進めるとともに、現在及び将来にわたり市の説明責任を全うし、もって効率的で、公正かつ透明性の高い行政運営を確保するこ

と及び市民が主体となったまちづくりの推進に寄与することを目的とする。」

ここでは「市民の知る権利」「市民との情報共有」という言葉を入れることで説明責任の考え方を強調しながら、「公正かつ透明性の高い行政運営を確保」と「市民が主体となったまちづくりの推進」を最終的な目的に掲げた点に特徴がある。札幌市は公文書管理の条例化に併せ、その翌年に公文書館を開設している。

### (3) 「公文書」の定義

#### 【現状分析】

次は県内市町村の公文書管理ルールにおいて、「公文書」の定義がどうなっているかを見ることがしよう。実際に各市町村で行われている「公文書」に関する定義を内容別に分類すると次のようになる。

① 「行政文書」の定義と同様の内容	7 (17.1%)
② ①から「組織的に用いる…」を除く	5 (12.2%)
③ その他の内容	18 (43.9%)
④ 「文書」の定義なし	11 (26.8%)
計	41

①は公文書管理ルールにおける対象文書の定義をいわゆる「行政文書」としているもので、県内市町村では7団体（那覇市、宜野湾市、名護市、沖縄市、西原町、南風原町、北中城村）、全体の17.1%に過ぎない。これらはそれぞれの情報公開条例の対象文書である「行政文書」と同様の定義を採用している自治体である。これらの「行政文書」の定義は、もともと国の情報公開法における行政文書の定義、すなわち「行政機関の職員が職務上作成し、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をいう）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの。」（情報公開法第2条2項）に基づいている。全国的に多くの自治体の情報公開条例における対象文書もこの定義に基づいている。行政文書は、このように「組織的に用いるものとして保有しているもの」であることから、別名「組織共用文書」と呼ばれている。ちなみに公文書管理法の「行政文書」の定義は、この情報公開法の「行政文書」の定義をほぼそのまま踏襲している（但し、情報公開法と公文書管理法では、図画及び電磁的記録の扱い方に違いがある）。

②は、この「行政文書」の定義から、後段の「組織的に用いるものとして保有しているもの」という要件を除いたものであり、これが5団体、約12%を占める。ただこの場合、情報公開条例の対象文書は「組織的に用いるものとして保有しているもの」という要件が入った「行政文書」でありながら、公文書管理ルールの対象文書がこれと異なる内容となるため、両者の整合性が取れないという矛盾を抱えることになる。

③の「その他」とは、基本的に「行政文書」の定義には基づかず、もう少し簡単な内容の定義となっているもので、このパターンが18団体、約44%と最も多くなっている。これには様々な表現が見られ、例えば「文書とは、本町において收受し、発送し、又は保管するすべての文書をいう。」「文書とは、町に所属する公文書、図書、簿冊、官報、県公報その他の公用文書をいう。」などがあるが、これでは文書の定義として充分とは言えないだろう。

最大の問題は④の「文書の定義なし」が約27%も占めていることだろう。これでは管理対象がはっきりしないために、公文書管理に対する意識も高まらないだろう。

その他の問題としては、①②はすべて「行政文書」、すなわち現用文書のみを対象としているため、非現用のアーカイブズ文書、すなわち「特定歴史公文書」を対象から除外した公文書管理ルールになっているという点である（公文書管理法では公文書館へ移管された歴史公文書のことを「特定歴史公文書」と称している）。③④は、定義からその点は明確ではないが、やはり現用文書のみが対象と考えて差し支えないだろう。つまりいずれもが歴史公文書を残し、利用に供するためのルールになっていないという問題があるわけだ。

国の公文書管理法における「公文書等」は「行政文書、法人文書、特定歴史公文書等」と定義されている（法第2条8項）。つまり現用の行政文書、法人文書と非現用の特定歴史公文書の双方が含まれているのが特徴である。現状は都道府県レベルでさえも、国の定義に準じた内容の公文書管理ルールを有しているのは、条例化を果たした中でも鳥取、島根、香川、熊本、山形、滋賀の6県に過ぎず、ほとんどが非現用の歴史公文書を管理対象としていないという問題が残っている。

## 【改善の方向】

以上の現状分析から、新しく公文書管理ルールを作る際には、次の点を考慮したうえで公文書の定義を明確にする必要があるだろう。

- ① 「行政文書」（組織共用文書）の概念を基に、情報公開条例、個人情報保護条例の対象文書との整合性を確保する。公文書管理が情報公開、個人情報保護の両制度の基盤（ベース）でありながら、それぞれの対象文書が違うために整合性が取れないという状況は解消すべきである。同時に「組織共用文書」の概念を取り入れ、いわゆる個人文書との区

別を明確にすることが重要である。そうしないと管理対象が絞れず効率的な公文書管理ができなくなる上に、情報公開条例の運用にも支障を来しかねない。

- ② 現用文書のみではなく、非現用の歴史公文書を対象に入れることで、確実に歴史公文書が保存され、公開される道を確認すべきである。公文書管理法は保存期間が満了し公文書館等（それに代わる部署含む）へ移管され、非現用となった歴史公文書を「特定歴史公文書等」と称している。「特定歴史公文書等」に「等」が付いているのは、民間からの寄贈あるいは寄託された歴史的な文書を含むからである。近年、自治体においては、公文書以外の地域史料、すなわち地域の旧家などが保存してきた貴重な古文書等を公文書館で永久的に保存し、地域の文化・歴史を残すという役割が重要となってきた。
- ③ 公文書の定義がない、あるいはあいまいな定義しかないというケースについて改善を要することは言うまでもない。

#### （4）文書の作成義務

##### 【現状分析】

県内市町村の文書管理ルールにおいて、文書の作成義務がどのように規定されているかの調査である。その内容によって次の3つに分類した。

① 意思決定及び事務事業の実績に関して 文書の作成義務を定めたもの	0
② 単に事務処理の原則として文書主義を 掲げたもの	5（12.2%）
③ <u>文書作成義務に関する規定のないもの</u>	<u>36（87.8%）</u>
計	41

作成すべき文書が作成されなければ、情報公開請求において「文書不存在」を引き起こすだけでなく、歴史公文書となるかも知れない文書が残らないことにつながる。つまり現在及び将来の住民に対する説明責任という観点から大きな障害となる可能性が生ずることになる。その前に必要な文書が作成されなければ、それぞれの業務の担当職員が参照する文書がなく、業務に支障を来す可能性も出てくるため、当然ながら効率的・効果的な行政運営という観点からも問題を生ずることになる。いわゆる「証拠的記録に基づいた施策」(Evidence based policy) の策定を推進するという考え方にも逆行するわけだ。

公文書管理法においては、具体的に「意思決定及び事務事業の実績」に関する文書の作成

を義務付けている（法第4条）。しかしながら現状の県内市町村の公文書管理ルールでは、具体的に意思決定及び事務事業の実績に関する文書の作成を義務付けたものはなく、単に事務処理における文書主義原則を規定したものが5団体、約12%あるのみである。問題なのは、約88%と大部分の文書管理ルールにおいて、全く作成義務が謳われていないということであろう。

公文書管理法においては、さらに「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、又は検証することができるよう」とまで踏み込み、作成の仕方まで詳しく規定している。

ちなみに都道府県レベルにおいても、①の「意思決定及び事務事業の実績」に関する文書の作成を義務付けているのは21団体（約45%）しかなく、②の単に文書主義の原則を掲げたものが20団体（約42%）、③の作成義務の規定のないものが6団体（約13%）となっており、あまり成績は良くない。

## 【改善の方向】

公文書管理法は、「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、又は検証することができるよう」文書の作成を義務付けている。

そのため単に行政運営における文書主義を謳うだけではなく、また文書を作成しても結論だけ書くのではなく、意思決定の経過・過程を含むプロセスが分り、事務・事業の実績を跡付け、検証できるような文書の作成を義務付ける必要がある。そういった点を考えると公文書管理ルールの中に必要な事項を盛り込むだけでなく、大阪市や相模原市が行っているように、別途、文書作成に関する指針を作成する方法がある。文書作成の重要性に鑑みれば、各自治体が大いに参考にすべき手法と言えるだろう。以下、そのポイントとなる点を紹介しておこう。

### 〈大阪市の「説明責任を果すための公文書作成指針」〉

大阪市は、公文書管理条例の制定に先がけて、情報公開制度のより一層の充実と市政運営の透明性向上のために、「説明責任を果すための公文書作成指針」（2006年作成、2015年改正）を作成している点が注目される。この指針は、次の2点を主眼に、公文書を確実に作成し、適正に管理する方法を示している。

#### ①意思形成過程の文書を確実に作成されるようにすること

決裁による意思決定を行うまでの過程においては、意思決定の方向性が決められるなど意

思形成に大きく影響を与える会議、市長・副市長に対する重要な報告等が行われている場合がある。公文書管理条例においても意思決定の過程に関する事項に係る公文書の作成について規定されているところであり、これらの意思形成過程においても確実に文書を作成し、決裁手続きを経て意思決定がされた文書（決裁文書）と同様に、公文書として適正に保存管理しなければならない。

②決裁や供覧の手続きを経ていない組織共用文書も適正に管理すること

市民に対する説明責任を果たすためには、例えば事務及び事業の実績に関する記録等、決裁や供覧の手続きを経ていなくとも、事務執行上作成され、組織的に共用されているものがある。これらについても、決裁・供覧文書と同様、公文書として適正に保存管理しなければならない。

〈相模原市の「公文書の作成に関する指針」〉

相模原市は2013年の公文書管理条例の制定に併せ、その翌年「公文書の作成に関する指針」（2014年）を作成した。この指針は、市の事務が文書主義に基づき、原則として全て文書により処理を行うこととしている点、また意思決定と事務事業の実績に係る文書が適切に作成されることは市民への説明責任を果たし、市民の知る権利を尊重する上で重要である点から、特に作成が必要な公文書を次の通り明確にしている。

① 会議録

- i. 政策決定会議、政策調整会議、局政策会議等の市としての意思決定に係る会議
- ii. 市が主催し、市民等が出席する会議
- iii. 審議会等や協議会等
- iv. 国、県等の外部機関等との会議
- v. 連絡調整会議等

② 相談、交渉、要望対応等の記録

- i. 給付事務、賦課事務、違反指導事務等における行政処分、行政指導に関する相談、苦情対応等の経過
- ii. 土地の買収交渉や建物移転に係る補償交渉等における交渉等の経過
- iii. 市政運営に関する要望、意見等に対する対応の経過

③ 事務及び事業の実績についての記録

- i. 定期的に作成されている報告書
- ii. 特徴的な事業について作成された報告書
- iii. その他の細かな記録

## (5) 保存期間

### 【現状分析】

県内市町村の文書管理ルールにおける保存期間に関し、特に問題の多い「永年」と称する無期限の保存期間カテゴリがあるかどうかにつき調査した。

① 最長30年の有期限	6 (14.6%)
② 「永年」等の無期限あり	35 (85.4%)
計	41

(注) ①には最長20年とするものを含む(渡嘉敷村)。

②の「永年」には「長期」「永久」と表記するものを含む。

現状、最長30年の保存期間を設けるのは6団体(名護市、うるま市、嘉手納町、北谷町、南風原町、渡嘉敷村)のみである。「永年」という無期限の保存期間を設ける市町村が全体の約85%も存在するのは大きな問題である(但し、南城市は規程上、永年を設けているが運用では最長30年にしている)。なぜならば保存期間は文書管理における最も基本的なルールの一つでもあり、文書及び文書ファイルに対して適切な保存期間が設定され、適切に運用されなければ正しい文書のライフサイクル管理はあり得ないからだ。

「永年」保存には具体的に言って、次のような様々な問題が生ずる。その第一は、いつまでも文書が捨てられず、そのまま書庫に保存されることになり、書庫満杯の原因となるという点である。例えば多摩地域の調査では、同地域の39市町村中36と実に92%が「永年」を設けていたのだが、その内の約54%と半数以上の市町村が書庫満杯と答えていた。弊害はこれだけではなく、「永年」保存では、いつまで経っても現用文書のままなので、情報公開請求の対象であり続ける上、もしその中に歴史公文書が含まれていても、公文書館等に移管されることもない。その結果、長期保存に必要な防虫・防カビ対策等の保護措置が講じられることもなく、また住民の利用に供される機会も失われてしまうのである。このように「永年」保存は、アーカイブズを含めた適正な文書のライフサイクル管理という観点からは、大きな障害となっている。ちなみに公文書管理法の求めにより条例化を果たした自治体は現在(2020年1月)、全国で約30団体存在するが、それまで「永年」保存を有していた場合には、条例化の際にすべてが最長30年の有期限の保存期間に切り替えている。

## 【改善の方向】

保存期間は分類体系とともに、文書のライフサイクル管理における最も基本的なルールの一つである。ところが県内市町村の85%が「永年」等、無期限の保存期間を設けており、正常な公文書のライフサイクル管理を妨げている。先にも述べたように「永年」保存は書庫満杯の原因になるなど、様々な弊害があるが最大の問題は歴史公文書が確実にきちんと残らないということであろう。実を言うと国も従来は「永年」を設けていたのだが、情報公開法を制定した1999年に原則「永年」をなくし、2009年の公文書管理法制定時に完全に「永年」をなくしたのである。「永年」をなくしても「延長」ができるようにしておけば、何の問題もないのである。つまり現用文書として30年では足りないものだけを、必要な期間だけ延長すればよいのである。ぜひ県内の市町村も文書管理改善を機会に「永年」をなくし、最長30年の有期限に切り替えてもらいたいものである。

## (6) 歴史公文書の移管

## 【現状分析】

保存期間が満了した文書は、評価選別によって移管か廃棄かを決定し、歴史公文書は公文書館等へ移管、それ以外は廃棄するというのがライフサイクル管理上の基本原則である（実際には、もう一つ例外的な選択肢として延長があるが）。そこで県内市町村における歴史公文書の移管の仕組みがどのようになっているかを調査した。

① 移管か廃棄かの選別を行う仕組みがある	5 (12.2%)
② 一旦、廃棄の決定を行った上で歴史公文書を拾い出す	9 (21.9%)
③ 廃棄のみで歴史公文書を移管する規定がない	27 (65.9%)
計	41

①は保存期間が満了した公文書を評価選別し、歴史公文書を公文書館またはそれに代わる部門へ移管、もしくは廃棄するための仕組みを有するもので、この方式を採用しているのは5団体、約12%に過ぎない。それらは那覇市、南風原町、西原町、嘉手納町、大宜味村の各市町村である。

②は保存期間が満了した文書を一旦、廃棄決定した上で、後から、もしその中に歴史公文書があった場合、例外的にそれを拾い出して残すという方式である。約22%の9団体がこの方式を採用している。このような廃棄優先の方式においては、その中に歴史公文書があったとしても、確実にそれらが回収・移管される保証はなく、歴史公文書が廃棄されてし

まうおそれがないとはいいきれない。

しかしながら最大の問題は、③のように何らこのような歴史公文書を残す仕組みのない市町村が66%も占めていることである。歴史公文書に移管し、残す仕組みがなければ、その地域の歴史は残らない。歴史を残し、過去に学ぶというアーカイブズの重要性に鑑みると、本来は廃棄よりも、むしろ歴史公文書の移管・保存の方を優先すべきと思われるが、現状はそうはなっていないのである。

全国的に都道府県と比べて市町村レベルになると、歴史公文書に移管する仕組みのない自治体の割合が増加する傾向が見られる。先の多摩地域の調査では、「歴史公文書の移管の仕組みがある」と答えた自治体は約22%で、残りは「仕組みはない」との回答であった。つまり市町村レベルでは、ほとんどが公文書館を持たないことにも関連しているのだが、ルール上、廃棄のみで歴史公文書の移管に関する規定のない自治体が多いのである。

国の公文書管理法は、保存期間満了後に初めて評価選別を行うのではなく、文書作成後のできる限り早い時期に、あらかじめ移管か廃棄かの措置を決めておく方式を導入した（法第5条5項）。この方式を「レコード・スケジュール」と称するが、国がこのような方式を導入したのは、当該文書の内容を熟知した職員がその部署にいる間に、早めに移管か廃棄かを予定しておくことで、歴史公文書の確実な移管を促進しようとしたためである。自治体においても公文書管理条例を制定済の7県（鳥取、島根、熊本、香川、山形、滋賀、兵庫）はすでにこの方式を導入している。

### 【改善の方向】

文書の保存期間が満了すれば、歴史公文書を公文書館（またはそれに代わる部署）へ「移管」するか、そうでなければ「廃棄」というのが標準的なやり方である。もう一つ、例外的なものとして「延長」があるので、保存期間が満了した際には「延長」「移管」「廃棄」という3つの選択肢があることになる。ところが全般的に自治体においては、これが必ずしも通常ではなく、全国的に次のようなやり方が結構多いのである。つまり保存期間が満了すると、一旦「廃棄」の手続きをとり、その後、歴史公文書がその中に含まれていないかを調べ、もしその中に歴史公文書があれば拾い出すという方式である。このやり方は「落穂拾い」とも言われるが、このような「廃棄」優先の方法では、確実に歴史公文書が保存される保証はないと言わざるを得ず、あまり勧められた方法ではない。県内で、この方式を採るのは9団体（約22%）でそれほど多くはないが、より問題なのは「廃棄」のみで歴史公文書を「移管」する規定が全くない市町村が約66%と非常に多いことだろう。全国的にも小規模自治体では「廃棄」のみのルールが多くなっている。

やはり公文書管理ルールとして、最初に述べた保存期間満了時に「延長」か「移管」か「廃棄」を選択（評価選別）するという標準的な方式を採用するのが望ましい。但し、これはあくまでも永年を廃し、保存期間が最長30年ルールになっていることが前提となる。この場合の課題として、一つは歴史公文書の移管先を明確にすること、もう一つは誰が「評価選別」を行うかを決定することが重要である。前者についてはもちろん、公文書館を設置することが理想であるが、これは簡単ではないだろう。しかしながら少なくともこれに代わる部署、例えば教育委員会、博物館、市町村史編さん室などの中からしかるべき部署を明確にする必要がある。そしてこれを全庁的にオーソライズして全庁的な協力が得られるようにしなければならない。後者については、公文書館のアーキビストが評価選別を行うのが理想である。しかしながら公文書館がない場合は、少なくとも各主管課（原課）の課長だけで歴史公文書を選定するのではなく、それに代わる部署の学芸員や市町村史編さん室の担当者など歴史的素養のある職員が関与する仕組みを構築し、より適切な評価選別ができるような体制を整備すべきである。

国は公文書管理法によって、「レコード・スケジュール」と称する新しい方式を取り入れたが、これは前に述べたように、文書作成後できる限り早い時期に「移管」か「廃棄」かの措置を決めておこうという方式である。自治体の場合は、必ずしもこの方式に倣う必要はないと思われる。なぜならこの、できる限り早い時期の措置というものは、あくまで文書作成部署における1次的な選択であり、保存期間満了時にはアーキビストが係わる最終的な評価選別を行わなければならない。従ってこの方式はある意味で二度手間となるわけで、自治体の場合は保存期間満了時にきちんとした評価選別が行えるようにしておけばそれでよいと言えるわけだ。

## （7）廃棄権限

### 【現状分析】

国の公文書管理法では、各省庁はたとえ保存期間が満了した文書であっても、内閣総理大臣と協議を行い、その同意を得なければ、勝手に廃棄できないことになっている（法第8条2項）。重要な文書を廃棄してしまえば取り返しがつかないため、廃棄はより慎重にという趣旨が示されているのである。アメリカの連邦政府の場合もほぼ同様で、連邦政府の各省庁は国立公文書館（NARA）の館長の同意がなければ連邦記録を廃棄できないことになっている。そこで県内市町村において、誰が廃棄権限を持っているかにつき調査した。

- ① 総務課長等 33（80.5%）

② 首長、公文書館長	3 ( 7.3 %)
③ 各主務課長 (原課)	5 ( 12.2 %)
計	41

最も多いのは①の総務課長等が廃棄権限を有するもので、全体の約80%となっている。これは総務課長がほとんどだが一部、総務財政課長も含まれる。次に多いのが③の各主務課(原課)の課長で約12%となっているが、実はこの③が一番望ましくないパターンと言えらるだろう。なぜならば文書作成課だけの判断で廃棄できれば、第三者的な眼が入らないため、恣意的な廃棄につながりやすいというリスクがあるからである。②の首長あるいは公文書館長が廃棄権限を有するのが一番望ましいパターンだが7%と少数に留まっている。この類型を採用するのは石垣市(市長)、宜野座村(村長)、北谷町(公文書館長)である。

問題は、①の総務課長等、③の各主務課長を合せると全体の約93%は課長クラスが廃棄権限を有していることになるという点である。これは廃棄を内閣総理大臣の同意事項としている国の場合と比べると大きな相違があり、県内市町村における廃棄のハードルが非常に低いということが言えるだろう。廃棄に関して、もう一つ気になるのは、保存期間が満了しなくとも、必要がないと認められた公文書は通常の廃棄と同様の手順で廃棄できるという規定を有する市町村がいくつか存在することである。このような規定があると都合の悪い文書はいくらでも廃棄できることになりかねず、より慎重な運用が求められるところだが、本来ならばこのような規定自体ない方が望ましいと言えよう。

### 【改善の方向】

県内市町村の問題は、公文書管理ルールにおける廃棄権限の約93%を総務課長等の文書管理主管課長あるいは各主務課(原課)の課長が有していることである。文書は廃棄してしまえば取り返しがつかないだけに慎重を期さねばならず、廃棄権限はより上位の役職者の承認を要する仕組みの構築が望ましい。最近の自治体における公文書管理条例の制定事例等を参考に、安易に文書が廃棄されないようなルール化を目指して欲しいものだ。

興味深いのは熊本県の公文書管理条例で、各主務課が文書を廃棄しようとする場合、諮問機関である行政文書等管理委員会の意見を聴くよう義務付けている。同じく条例化を果たした山形県の場合、廃棄は知事の同意が必要な上、知事は公文書管理委員会の意見を聴かなければならない。また滋賀県の条例では、廃棄は知事への報告を要するが、知事は公文書管理審議会の意見を聴き、歴史公文書に該当するときは移管を実施機関に求めることができるとなっている。このように最近では、廃棄についてより慎重な姿勢が目立つようになっているのである。

## (8) 公文書館設置状況

### 【現状分析】

① 公文書館あり	1 (2.4%)
② 移管先あり	7 (17.1%)
③ 移管先なし	33 (80.5%)
計	41

全国的に見て公文書館を設置している自治体は、都道府県を別とすれば、そう多いとは言えないだろう。現在、都道府県レベルでは約80%が公文書館を有しているが、政令市となると、20市中9市と45%の設置率となる。それ以外の市区町村レベルで公文書館を有しているのは30団体に過ぎず、設置率は1.8%である(注)。

県内市町村で公文書館を有しているのは北谷町のみである。また公文書館はなくとも、それに代わる公文書館機能、すなわち歴史公文書の移管先を公文書管理ルール上で明確にしているのは7団体であり、全体の17%である。それらは那覇市、宜野湾市、浦添市、糸満市、うるま市、嘉手納町、伊是名村である。従ってそれ以外の残り80%、つまり大部分の市町村は現状、歴史公文書の移管先が明確になっていないことになる。ということは地域の歴史が残らないことを意味している。

(注) 公文書館数は国立公文書館ホームページ、自治体数は2019年5月現在のe-Statより。公文書館設置率は全自治体数1774を基にして算出。

### 【改善の方向】

地域の歴史が残らなければ、その地域の人々のアイデンティティを確立することにも支障を来し、また過去に学ぶこともできない。また行政機関としても過去の意思決定や施策の経緯を新しい政策立案に生かすこともできなくなってしまう。そのような地域アーカイブズの重要性に鑑み、理想はできるだけ公文書館を増やすことにあるが、これは予算や人材との兼ね合いがあり簡単なことではない。従ってこれが難しい場合は、少なくとも保存期間が満了した歴史公文書を庁内で確実に保存し、住民の利用に供する部署を明確にすることが重要である。例えば博物館や図書館、あるいは市町村史編さん室等に公文書館機能を持たせる方法である。この点については色々なアイデアを出し合って工夫することが必要と思われる。

## (9) 公文書管理の体制

### 【現状分析】

県内市町村の公文書管理体制はどうなっているのか、すなわち誰が全庁的な公文書管理の責任者となっているかの調査である。ちなみに国の場合は各省庁の文書管理責任者を「総括文書管理者」、各課の責任者を「文書管理者」と称している。

① 部長級（総務部長等）	3 (7.3%)
② 課長級（総務課長、総務財政課長等）	38 (92.7%)
計	41

①の部長級には宜野湾市、宮古島市の総務部長及び宜野座村の村長を含む。それ以外はすべて②の課長級となっており、そのほとんどは総務課長である。国の各省庁の文書管理の責任者（総括文書管理者）が官房長クラスとなっているのに比べて、やや格下の責任者が多いということになるだろうか。全国的にも自治体の場合は全庁的な文書管理の責任者は課長クラスが多く、やはりここにも自治体における公文書管理のプライオリティが低いことが現れていると言えよう。

### 【改善の方向】

総括文書管理者と呼ばれる全庁的な公文書管理の責任者は、現状の課長クラスではなくより高位の役職者が担当することが望まれよう。

しかしながら国の行政機関及び全体的な自治体の公文書管理体制に関して、実はより大きな問題がある。それは本来ならば総括文書管理者の下に配置されるべき文書管理の専門職がどこにも存在しないという点である。ここでいう文書管理専門職とは、単なる文書管理担当者ではなく、あくまで文書管理に関する専任・専従のプロフェッショナルとして、実質的に各課の文書管理担当者を取りまとめ全庁的な公文書管理を推進・指導する高度な専門職を意味する。海外ではこのような現用の文書管理の専門職をレコードマネジャーと呼ぶが、国の機関並びにある程度の規模の自治体には必ずこのような専門職が配置されている。非現用すなわちアーカイブズの専門職であるアーキビストは、日本でも少数ながら国や自治体の公文書館に存在するが、レコードマネジャーに相当する現用の専門職はどこにも見当たらない。確かに各主務課（原課）の文書管理体制については、通常、各課に文書取扱主任及び文書取扱副主任等を置くことになっており、その役割も明記されている。しかしながら、これらの文書管理担当者は、通常2～3年の定期的な人事ローテーションで異動してしまい、文書管理

を専門とするプロフェッショナルとは言い難い。そのため大規模組織においては、上に述べたような役割を果す文書管理専門職レコードマネージャーが存在しなければ、現実の公文書管理を正しく機能させることは難しい。この点は公文書館の設置と同様、規模の問題があり、すべての自治体において専任・専従の文書管理専門職を置くことは難しいが、都道府県はじめ比較的大規模な自治体の公文書管理体制における今後の最大の課題と言えるだろう。

## (10) 公文書管理に関する研修

### 【現状分析】

公文書管理法では、国の行政機関及び独立行政法人の職員に対する公文書管理研修を義務付けると同時に、国立公文書館に対しそのような研修を行うよう義務付けている（法第32条）。これに基づき国立公文書館は毎年、定期的に対象別の公文書管理研修とアーカイブズ研修を行っている。

しかしながら県内市町村の公文書管理ルールにおいて研修を義務付けているものはない。先の多摩地域の調査では、公文書管理研修に関し「ほとんど実施していない」自治体が46.2%と最も多く、「毎年実施している」は41%であった。その結果、「文書管理上の課題」として、「文書管理の教育・訓練」を挙げる自治体が圧倒的に多く、74.4%（複数回答で第1位）を占めていたのである。

### 【改善の方向】

公文書管理に関する研修はなぜ必要なのか。それは公文書管理の目的の項で述べたように公文書管理はすべての行政分野における基本的なインフラであると同時に説明責任を果たすための不可欠なツールである。そのような公文書管理の重要性に鑑みると、当然ながらすべての職員が研修で公文書管理に対する理解を深め、そのためのスキルを向上させる必要があることが分る。また近年、文書管理関連の法令及び電子化等技術的ニーズの増加により文書管理の内容が複雑化、高度化している。そのため公文書管理研修は、あくまで定期的に行うことが重要になっている。また対象も全職員向け、あるいは階層別など内容に合わせて柔軟に行う必要がある。

## 2. アンケート調査結果のまとめ

### 質問1 行政文書の管理について

#### 1.1 行政文書を管理するファイル管理簿等の記載項目を選んでください（複数選択可）。

a. 作成課	36
b. 所属年度	37
c. 文書分類	23
d. 文書名またはファイル名	38
e. 保管場所	22
f. 保存期間	35
g. 保存期間の満了する日	26
h. 保存期間満了時の措置（廃棄、移管等）	15
i. 文書管理者	4
j. その他（管理番号、個人情報有無、歴史公文書）	5

#### 【コメント】

公文書管理法では「行政文書ファイル管理簿」と称しているが、自治体では多くが「ファイル基準表」と言ってきたものだ。「行政文書ファイル管理簿」の記載事項は、一部は同法（第7条）に、詳しくは公文書等の管理に関する法律施行令（第11条）に記載されているが、ここで挙げられているものとほぼ同じである。政令にあって、ここで挙げられていないのは、媒体の種類位なものだ。

公文書管理法のガイドラインでは「行政文書ファイル管理簿」の果たす機能として、次のものを掲げており、自治体に置き換えてみても、その機能は共通であり重要性は変わらないことが分る。

- ① 国民と行政機関との情報共有ツール
- ② 行政文書の作成・取得から移管・廃棄までの現況管理ツール
- ③ 情報の検索データベース
- ④ 管理状況の監査等の検証ツール
- ⑤ 国立公文書館への移管又は廃棄の予定のデータベース

①は行政文書ファイル管理簿が情報公開請求者のための目録、アクセス台帳、として利用されるということを示している。そのために行政文書ファイル管理簿は磁気ディスク等で保存して事務所に備え付け、インターネットでの公開を義務付けているのである。②は行政文

書ファイル管理簿が公文書のライフサイクル管理を行う際の基本的な管理台帳であること示しているが、③④⑤は同様に様々な目的のために行政文書ファイルを検索する際にデータベースとしての役割を果たすことが述べられている。

### 1.2 完結した各課の行政文書を集中管理している書庫がありますか。

- |        |            |
|--------|------------|
| a. はい  | 35 (85.4%) |
| b. いいえ | 6 (14.6%)  |

#### 【コメント】

県内全市町村の内、35団体(約85%)が行政文書を保存し、集中管理する書庫を有している。問題はその書庫スペースに余裕があるかどうかであろう。また集中書庫を有していない6団体は、それぞれの主管課(原課)等で行政文書を保存していることになろうが、その場合は総務課等が管理する集中書庫と比べると一元的な管理ができず、管理が雑になりやすいので注意が必要だろう。特に文書の毀損、紛失等に気を付ける必要がある。

その意味では、やはり文書管理主管課が管理する集中書庫を設置する方向が望ましい。

### 1.3 すべての行政文書を保存期間満了まで保存できる場所が確保されていますか。

- |        |            |
|--------|------------|
| a. はい  | 25 (61.0%) |
| b. いいえ | 16 (39.0%) |

#### 【コメント】

aの「はい」と答えた25団体(61%)は、スペース的にある程度余裕があるということになろうか。bの「いいえ」と答えた16団体(39%)の内、12が前の設問で集中書庫を有していると答えていた自治体である。ということは集中書庫を有している自治体であっても、その3分の1はスペースに余裕がないということになる。前にも述べたように書庫のスペース問題は「永年保存」文書の存在と深く関わっているため、スペース対策はこの「永年保存」ルール of 改善と合わせて検討する必要がある。またものによっては紙文書を電子化してスペースを確保する方法もあるが、その際、原本を廃棄してよいかどうかは慎重に判断する必要がある。電子文書は利用には便利だが長期保存には向かないからである。

#### 1.4 行政文書の保存場所を確保するために特別な方策をとっていますか。

- |        |            |
|--------|------------|
| a. はい  | 17 (41.5%) |
| b. いいえ | 24 (58.5%) |

#### 【コメント】

特別な方策を取っている市町村は17団体で全体の41.5%である。残りの58.5%の自治体は特別な方策は取っていないということはまだスペースに余裕があるのかも知れない。しかしながら、保存場所は有限なので、いずれスペース対策を考慮しなければならない時が来る。その意味では早めに対策を考えておく方がよいだろう。

#### ※上記回答aで取られている「特別な方策」(17)とは(複数選択あり)

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| a. 保存期間を定めた基準を見直して保存文書量を削減している | 8 |
| b. 保存期間満了前の行政文書を選別して廃棄している     | 4 |
| c. 保存期間が永年の行政文書を選別して廃棄している     | 2 |
| d. 行政文書をデジタル化し原本を廃棄している        | 0 |
| e. 民間の貸倉庫や空き庁舎等を活用している         | 8 |
| f. 公文書館の建設を検討している              | 0 |

#### 【コメント】

最も多い回答はaの「保存期間を定めた基準を見直して文書量を削減」とeの「貸倉庫、空き庁舎の活用」である。eの「貸倉庫、空き庁舎の活用」は問題ないが、aの「保存期間を定めた基準を見直して文書量を削減」については、やり方次第で問題が生ずる恐れがある。と言うのも、そもそも文書の保存期間基準は、その文書の内容や役割あるいは重要度に基づいて定められるべきものであり、単純に保存場所の有無によって決められるべき性格のものではないからである。従って場所がないからと言って対処療法的に保存文書を廃棄するような行為は、厳に慎まなければならない。もちろん保存期間基準は定期的な見直しが必要であるが、この場合むしろ先にやるべきことは、現行保存期間基準が適切に守られているかどうかのチェックであり、その上で保存期間基準自体に問題がある場合に見直しすればよいのである。

また「保存期間基準の見直し」は、cの「永年保存文書の見直し」を含め、専門家の意見を聞くなどして総合的に検討すべきであろう。永年文書の廃棄についても、まず永年保存を有期限化する新たな基準を設定した上で、これに基づいて廃棄するという順序を踏むべきであろう。

特に気を付けねばならないのは、bの「保存期間満了前の廃棄」である。これを安易に許すと都合の悪い文書を恣意的に廃棄することにつながりかねないからである。従って「保存期間満了前の廃棄」を可能とする規定自体望ましいものではないが、少なくともその運用には格別に慎重な判断が求められる。いずれにせよ最初から廃棄ありきの方法だけは避けたいものである。

### 1.5 行政文書を廃棄する時に決裁手続きがありますか。

- |        |            |
|--------|------------|
| a. はい  | 31 (75.6%) |
| b. いいえ | 10 (24.4%) |

#### 【コメント】

文書は廃棄してしまえば取り返しがつかない。それだけに文書を廃棄するにはきちんとした決裁を経て、慎重に行わなければならない。さすがに約76%の自治体で廃棄は決裁手続きが必要とされている。問題は安易な廃棄を許さない内容の決裁手続きになっているかどうかということだ。bの「いいえ」は、何ら決裁手続きなしで職員が自由に廃棄できるということであれば大きな問題であり、早急に改善が必要だろう。

### 1.6 行政文書から歴史公文書を選別して保存していますか。

- |        |            |      |
|--------|------------|------|
| a. はい  | 17 (41.5%) | 質問2へ |
| b. いいえ | 24 (58.5%) | 質問3へ |

#### 【コメント】

県内41市町村の中で、歴史公文書を選別して保存していると答えているのは次の17自治体である。

那覇市、宜野湾市、浦添市、糸満市、うるま市、嘉手納町、北谷町、西原町、八重瀬町、石垣市、名護市、沖縄市、恩納村、読谷村、与那原町、粟国村、久米島町

歴史公文書を保存している自治体は全体の約42%であり、保存していない自治体の方が数の上では若干上回っている。

文書管理ルール上、歴史公文書について何らかの移管の仕組みを有するのは12団体であった。ということはルール上、移管の仕組みがなくとも、実際には運用で歴史公文書を保存している自治体があることを意味している。

- ① ルール上、移管の仕組みを有し、かつ実際にも歴史公文書を保存しているのは、次の9団体である。

那覇市、宜野湾市、浦添市、糸満市、うるま市、嘉手納町、北谷町、西原町、八重瀬町

- ② ルール上、移管の仕組みがなくとも、実際には歴史公文書を保存しているのは次の8団体である。

石垣市、名護市、沖縄市、恩納村、読谷村、与那原町、粟国村、久米島町

- ③ ルール上、移管の仕組みを有しながら、歴史公文書を保存していないと答えているのは次の3団体である。

南風原町、大宜味村、伊是名村

パターン①のルール上、移管の仕組みがあり、歴史公文書を保存しているグループ、及びパターン②のルール上、移管の仕組みがなくとも、実際に歴史公文書を保存しているグループは、すでに公文書館を設置している北谷町は別にして、今後、最も公文書館を設置する可能性が高い自治体のグループとすることができよう。

このパターン①のグループにおいてはルール上、移管の仕組みはあるが、その仕組みが「一旦、廃棄の手続きを取った上で、歴史公文書を拾い出す」という方式の自治体が含まれている。これに該当する自治体は、まずそのような廃棄優先のルールを改正して、確実に歴史公文書を移管するルールに改正すべきであろう。パターン②のグループにおいては公文書管理ルールとして、早急に歴史公文書の移管プロセスを明確にし、歴史公文書保存の仕組みをオンライン化すべきであろう。

両グループの自治体は、その上で長期的視野の下に公文書館を設置する計画を立案できれば理想的と言える。これらの計画作りには当財団が積極的に関わり、協力していきたいと考えている。

## 質問2 歴史公文書の選別、保存、利用について

以下は質問1で「行政文書から歴史公文書を選別して保存している」と答えた17自治体（全体の41.5%）に対する質問である。

### 2.1 歴史公文書はどの段階で選別していますか。

- |                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| a. 保存期間の満了前（満了時の措置として歴史公文書を選別）  | 4（23.5%）  |
| b. 保存期間の満了後（満了した文書の中から歴史公文書を選別） | 12（70.6%） |
| （※保存期間の満了前及び満了後の両方の段階で選別）       | 1（5.9%）   |

## 【コメント】

bの保存期間満了後に満了した文書の中から、歴史公文書を選別するという方法はこれまでの標準的なやり方であり、大多数の70%を占めている。これに満了前と満了後の両方で選別する方式を含めると77%近くなる。

aの保存期間の満了前とは、何時の時点に誰が選別するのかが明確ではないが、選別の時期が保存期間満了直前であるならば、bと同じ扱いでよいだろう。しかし、満了前の選別が、満了前のできる限り早い時期ならば、一次的な選別とすべきであり、満了後にさらに最終的な選別を行うべきである。

## 2.2 歴史公文書はどの組織が選別していますか。

a. 文書事務の統括課	1	(5.9%)
b. 文書の各所管課（各原課）	5	(29.4%)
c. 歴史公文書の管理部門（教育委員会、図書館、文化財課など）	10	(58.8%)
d. その他（各所管課及び歴史公文書の管理部門の両方）	1	(5.9%)

## 【コメント】

本来は公文書館があり、そこに所属するアーキビストが歴史公文書の選別を行うのが理想だが、次善の策がcの歴史公文書の移管先において歴史的素養のある職員が選別するという形態である。dを含めると、この形態が65%近くを占めている。そのような選別方式を取る自治体は那覇市、宜野湾市、石垣市、浦添市、名護市、糸満市、読谷村、北谷町、西原町、八重瀬町、嘉手納町である。

但し、その内、石垣市、名護市、読谷村はルール上、移管の義務付けがないにもかかわらず、運営上で歴史公文書を保存し、選別の方法もアーキビストに準ずる形で歴史的な素養のある人が行っており、素晴らしい。

aは沖縄市、bはうるま市、恩納村、与那原町、粟国村、久米島町である。この内、うるま市のように移管先（教育委員会文化財課）が明確になっていながら、選別は教育委員会が係わらず、bの各所管課（各原課）となっているケースもある。

aの沖縄市、bのうるま市、恩納村、与那原町、粟国村、久米島町の各市町村は、移管先の歴史公文書の管理部門が選別に関与していないが、やはりこれらの部門の歴史的素養のある人が選別に関与する仕組みを作るなどして、できるだけ適正、確実に歴史公文書が移管できるような方法を工夫すべきであろう。

### 2.3 歴史公文書を選別する基準がありますか。

- a. はい 7 (41.2%)  
 b. いいえ 10 (58.8%)

#### 【コメント】

歴史公文書を保存しながら、選別する基準がない方が多いのは残念である。基準がないと選別する人もやり難いだろうし、またその都度、選別結果にバラつきが生ずる恐れもある。従って選別基準と選別のためのルール作りが必要であろう。歴史公文書の選別基準作りについては当財団がお手伝いし易い分野と言えよう。

### 2.4 歴史公文書は別の組織に移管して保存していますか。

- a. はい 8 (47.1%)  
 b. いいえ 9 (52.9%)

#### 【コメント】

a の歴史公文書の移管先とは次のような組織となっている

教育委員会（自治体史編さん室）	3	（石垣市、名護市、読谷村）
々（博物館・文化財課等）	3	（宜野湾市、糸満市、うるま市）
図書館	2	（浦添市、西原町）

これらはいずれも首長部局とは別の組織で歴史公文書を保存しているということになるが、いずれも歴史的な素養のある職員によって選別されているので、適切な保存措置が講じられていると思われる。どのような保存環境なのか、また住民の利用はどのような方法で行われているのかが興味のわくところである。

b の「いいえ」の保存場所はどこ？

- ①保存期間中の行政文書とは別の場所 3  
 ②保存中の行政文書と同じ場所でエリアを別に 1  
 ③保存中の行政文書と同じ場所でエリアも同じ 4  
 ④その他 1

こちらは首長部局内で保存ということになるが、大部分は②、③の行政文書と同じ集中書

庫での保存のようである。その場合、③のように非現用の歴史公文書と現用の行政文書が同じエリアということになると両者が混じってしまい、誤って廃棄されたりする恐れがないとは言えない。少なくともエリアは別にして欲しいものである。その点、①のように別な場所での保存が望ましいが、実際はどのような保存環境だろうか。

b の場合は、いずれも歴史公文書として保存環境が適切かどうか、また利用面での制約がないのかという点が気になる点である。

## 2.5 保存している歴史公文書は情報公開条例の適用を受けますか。

- a. はい                    3 (17.6%)
- b. いいえ                14 (82.4%)

### 【コメント】

a の「はい」はこれが非現用の歴史公文書であれば特別な管理がなされているもので通常はあり得ない。おそらく歴史公文書であっても永年保存として現用のまま共用書庫に保存されているために情報公開の対象になるという意味であろう。保存期間が満了し、別組織へ移管された歴史公文書であれば、当然bの「いいえ」となるはずだからである。その意味でも「永年保存」は問題があるわけである。

## 2.6 歴史公文書の管理及び一般利用について定めた例規がありますか。

- a. はい                    2 (11.8%)
- b. いいえ                15 (88.2%)

### 【コメント】

a の「はい」は北谷町と宜野湾市である。北谷町は県内で唯一、公文書館を設置する自治体であるから、「公文書館管理規則」を有しているのは当然である。宜野湾市は公文書館こそなくとも、さすが市立博物館を有する自治体だけあって、歴史公文書の保存に関してきちんと「歴史公文書管理規程」「歴史公文書管理要領」を保有しているのは素晴らしい。

b の「いいえ」の市町村にとっては、このような例規の作成は当然必要な事項であり、今後の課題であろう。

## 2.7 保存している歴史公文書の量を記入してください。(1箱：5冊で箱換算)

- a. 100 箱未満                    7 (41.2%)

- |                      |           |
|----------------------|-----------|
| b. 100 箱以上 1,000 箱未満 | 3 (17.6%) |
| c. 1,000 箱以上         | 3 (17.6%) |
| d. 不明                | 4 (23.6%) |

(注) c の 1,000 箱以上は那覇市 (3,000 箱)、名護市 (1,500 箱)、北谷町 (4,000 箱) である。

## 2.8 歴史公文書の保存場所は温湿度が制御されていますか。

- |                         |            |
|-------------------------|------------|
| a. 温度・湿度とも、適切な基準で制御している | 3 (17.6%)  |
| b. 温度を適切な基準で制御している      | 1 (5.9%)   |
| c. 温度・湿度とも、制御していない      | 13 (76.5%) |

### 【コメント】

大多数は温度・湿度とも、制御できる環境ではないが、この点は通常の市町村ではかなりハードルが高いと言えよう。正式な公文書館を設置せず、いわゆる公文書館機能として歴史公文書を保存する場合の保存環境をどのように設定するべきかは今後の課題であろう。温度・湿度とも、適切な基準で制御しているのは、那覇市、名護市、西原町である。温度のみ制御は北谷町である。

## 2.9 歴史公文書の中に復帰前の公文書がありますか。

- |        |            |
|--------|------------|
| a. はい  | 15 (88.2%) |
| b. いいえ | 2 (11.8%)  |

### 【コメント】

歴史公文書を保存している市町村の殆どが復帰前の公文書を保存しており、歴史の空白を作らないという意味で素晴らしい。

## 2.10 歴史公文書を保存していく上で何か課題がありますか。

歴史公文書を保存している 17 団体すべてが何らかの課題ありという回答であった。その課題を複数回答ありで答えてもらった結果が次の項目である。

- |                         |            |
|-------------------------|------------|
| a. 歴史公文書を選別する明確な判断基準がない | 10 (58.8%) |
| b. 歴史公文書を選別する人手が足りない    | 15 (88.2%) |

c. 歴史公文書を探すのに時間がかかる	8 (47.1%)
d. 歴史公文書を保存する場所が足りない	13 (76.5%)
e. 歴史公文書の保存環境が悪い(カビや虫の発生)	12 (70.6%)
f. 歴史公文書が劣化して利用できない	6 (35.3%)

### 【コメント】

88%と最も多くの自治体が挙げた項目がbの「歴史公文書を選別する人手が足りない」である。次に多いのがdの「歴史公文書を保存する場所が足りない」とeの「歴史公文書の保存環境が悪い」であり、それぞれ70%台を占めている。これらに続くのがaの「歴史公文書を選別する明確な判断基準がない」で、60%近くの自治体が挙げている。

こうして見ると、歴史公文書を保存する際の課題として、まず最初に挙げられるのが「人」の問題であり、続いて「場所」と「ノウハウ」の問題であることが分る。「人」と「場所」についての課題は右から左には解決できない問題である。これらは予算が絡む問題でもあり、少し時間を掛けて計画的に解決策を考える必要がある。しかしながら比較的取り組みやすい方策と思われるのが、「ノウハウ」を活用することによって、先の「人」と「場所」の課題解決をカバーするという方法である。この点について当財団がお手伝いできる部分があるのではないかと考えている。例えば歴史公文書を選別する基準作りや適切な長期保存方法に関する提案は、われわれの最も得意とする分野である。このようなノウハウをわれわれが提供することで、各自治体が現状の「人」と「場所」を有効活用し、現状を少しでも改善できないか。このようなコラボレーションを追求してみたいと考えているわけだ。

### 質問3 歴史公文書を保存していない理由について

以下は質問1で「行政文書から歴史公文書を選別して保存していない」と答えた24自治体(全体の58.5%)に対する質問である。

#### 3.1 歴史公文書を保存していない最大の理由を一つ選んでください。

a. 歴史公文書として保存する文書を判断できないから	8 (33.3%)
b. 歴史公文書を管理する部門が明確でないから	6 (25.0%)
c. 歴史公文書を保存する場所が無いから	0
d. 他に優先順位の高い施策等があり、職員の手が回らないため	1 (4.2%)
e. 現用の文書管理ができておらず、その改善が優先だから	9 (37.5%)
f. その他	0

**【コメント】**

歴史公文書を保存しない理由として最も多くの自治体が挙げた項目は、eの「現用の文書管理ができておらず、その改善が優先だから」である。これが9団体あり、保存しないグループ中の37.5%を占めている。次がaの「歴史公文書として保存する文書を判断できないから」で8団体（33.3%）であり、続いてbの「歴史公文書を管理する部門が明確でないから」の6団体（25.0%）となっている。いずれも歴史公文書の保存は必要がないとは言っていないのが救いである。ということは、ここで挙げている障害が解消できれば、歴史公文書を保存する意思があると解釈できるわけだ。つまりこれらの障害を解消することにつき当財団がお手伝いすれば歴史公文書保存の可能性が出てくるということになる。しかも最も多くの自治体が挙げた歴史公文書を保存しない理由は、現用の文書管理改善を優先するためという、非常に前向きな回答であったことは評価できるだろう。適正な歴史公文書の保存も適正な現用文書の管理なくしては、あり得ないからである。

**3.2 今後、歴史公文書を保存していく計画はありますか。**

- |        |    |         |
|--------|----|---------|
| a. はい  | 1  | (4.2%)  |
| b. いいえ | 23 | (95.8%) |

**【コメント】**

今後、歴史公文書を保存していく計画があるのは、残念ながら南大東村のみである。計画の無いその他の自治体についても、歴史公文書を保存しない理由となっている障害を解消することで、ぜひ歴史公文書を保存する計画が立案できるようにして頂きたいものである。

### 3. 県内市町村における公文書管理・アーカイブズの課題と改善策のまとめ

以下、県内市町村における公文書管理ルール（文書取扱規程等）及びアンケートの調査結果分析から把握できた公文書管理・アーカイブズの課題とその改善策の「まとめ」を考えるとしたい。

#### 公文書管理ルールの内容を改訂充実し、条例化を目指す。

##### （1）公文書管理の目的を明確にする

- ① 行政の適正かつ効率的な運営
- ② 現在及び将来の住民に対する説明責任を果たす

##### （2）公文書の定義を明確にする

- ① 行政文書（組織共用文書）の概念を取り入れる
- ② 非現用の歴史公文書を公文書管理の対象に取り入れる

##### （3）公文書の作成義務を明記する

- ① 経緯を含めた意思決定に至る過程
- ② 事務及び事業の実績を合理的に跡付け、検証できるように

##### （4）保存期間基準を見直し、適正な公文書のライフサイクル管理を実現する

- ① 「永年保存」をなくし、30年を最長に有期限化する
- ② 集中書庫における一元的管理
- ③ 保存期間満了時に評価選別し「延長」「移管」「廃棄」を選択

##### （5）歴史公文書の適正、確実な保存を実現する

- ① できれば公文書館を設置
- ② 最低でも公文書館機能は確保（移管先を明確にする）
- ③ 歴史公文書の選別基準の作成

##### （6）特定歴史公文書（非現用の歴史公文書）を保存し公開する

- ① 永久保存のための保存対策
- ② 特定歴史公文書の利用促進

**(7) 廃棄に関する手続きを厳格化する**

- ① 廃棄権限の見直し
- ② 保存期間満了前の廃棄可能ルールの見直し

**(8) 公文書管理体制を強化する**

- ① 総括文書管理者の設置（より高位の職員で全庁的文書管理の責任者）
- ② 文書管理専門職（レコードマネジャー・アーキビスト）の配置

**(9) 公文書管理研修を定例化する**

- ① 階層別研修
- ② テーマ別研修

**(10) 公文書管理の点検・監査を定例化する**