

第2章

「市町村公文書管理シンポジウム」報告

1. シンポジウム概要	35
2. 基調講演：公文書管理法の求める自治体の公文書管理	37
講演資料	56
3. 講演：地域の歴史と公文書管理	72
講演資料	80
4. 報告：市町村文書管理アンケート調査結果について	85
報告資料	91
5. ディスカッション	98

第2章 「市町村公文書管理シンポジウム」報告

1. シンポジウム概要

(1) 趣 旨

2011年に施行された公文書管理法において、地方公共団体においても文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、これを実施するよう努めなければならないとしている。

行政はなぜ公文書等を適切に保管し保存することが必要なのか、どのように管理し保存すればよいのか、2019年11月に実施したアンケートの結果も踏まえながら、県内市町村における歴史公文書の保存継承の課題を洗い出し、解決策を探る。

(2) テーマ

「つなごう未来へ 地域の歩み」

～市町村の歴史公文書をどのように保存継承していくか～

(3) 主 催

公益財団法人 沖縄県文化振興会

(4) 後 援

沖縄県、沖縄県市長会、沖縄県町村会、沖縄県地域史協議会

(5) 日 時

2020年2月14日（金） 13：20～17：15

(6) 場 所

沖縄県市町村自治会館 ホール（那覇市旭町116番地の37）

(7) 総 括

シンポジウムでは、我が国レコードマネージメント業界の第一人者小谷允志氏の基調講演、当財団アーキビストの仲本和彦の講演、2019年11月に行った「市町村の公文書管理に関するアンケート調査」結果について当財団公文書管理課長の大城博光が中間報告を行いました。

参加者とのディスカッションでは、アンケートの結果も踏まえながら県内市町村における歴史公文書の保存継承の現状と課題、解決策について皆さんとともに考えました。

年度末の業務繁忙期や新型コロナウイルスの感染者が沖縄県で初めて確認されたこともあって当日キャンセルもあり、市町村職員の参加者は5市5町2村で合わせて18名にとどまりました。講演後の質疑応答やディスカッションではそれぞれの自治体の歴史公文書の保存継承にかかる文書管理の現状と課題、解決策について活発な意見交換が行われました。

2. 基調講演：公文書管理法の求める自治体の公文書管理

小 谷 允 志

皆さんこんにちは。ただ今、何か過分なご紹介をいただきましたが、小谷と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

今日は公文書管理のお話をさせて頂くわけですが、公文書管理につきましては、国の方で森友・加計学園問題等、また最近は特に「桜を見る会」の問題で公文書管理についての話題がよく取りざたされております。そんな中で、国あるいは自治体のようなお役所に限らず、民間企業を含めどのような組織にあっても文書管理は大変重要です。

特に公文書管理につきましては、説明責任という重い役割を背負っておりますので非常に重要なわけです。この沖縄県の場合は日本で唯一、先の大戦で戦場になったということ、さらにアメリカの占領が長く続いた上に、また現在に至るまで基地問題でご苦労されているという、日本の中でもちょっと特別な土地柄でもありますので、県下の各自治体におかれましては、それぞれの地域の歴史を残すということが非常に重要になっていると思います。先ほど理事長のお話にもありましたように、歴史を残すということは、結局は記録を残すということですので、取りも直さず、公文書管理をいかにきちんとやるかということにつながってくるわけです。要するに記録がないと歴史は残らないのです。その意味で沖縄県の場合は、特に公文書管理が非常に重要になってくると思っていますので、どうぞよろしくお願いいたします。

ということで今日は国の公文書管理法というものを中心にお話をするわけですが、ご承知のようにこの法律はほぼ10年前の2009年にできまして、2011年から施行となっております。この法律は、皆さん方自治体に直接、適用されることはありませんが、この法律自体、中身は非常によいものなんですね。問題はいろいろとあることはあるのですが、以前に比べるとかなりいい内容が盛り込まれたと思っています。従って記録管理、文書管理に携わるわれわれとしては、この法律の制定は日本の文書管理の歴史の中でも画期的な出来事だと、このように思っているわけです。

この法律は国の公文書管理の基本法ですから、いわゆる各省庁はじめ独立行政法人、国立大学法人などが対象となります。ところが、そのような国の公文書管理の基本法、これをアメリカとかイギリスと比較をすると実は次のようなことが見えてきます。

日本の公文書管理法は2009年にできました。実はアメリカでは公文書管理法に相当する、連邦政府全体の記録管理を取り仕切る法律は連邦記録法というものがありますが、1950年にできています。ということは、日本の公文書管理法はアメリカから60年遅れてやっとできた

ということになります。イギリスはやはり同じように公記録法というものがあり、これは1958年にできていますから、公文書管理法は英米に比べると、50年60年遅れているというわけです。というようなことで、日本でこの法律ができたのは非常に喜ばしいことですが、世界的なレベルからみると非常に遅れたということになります。はっきり言いまして、文書管理につきましてはお役所の公文書管理だけでなく、民間企業の文書管理を含めまして、日本は大変後進国であるというのが実情なんです。私も記録管理学会とかアーカイブズ学会とかいろいろな文書管理、アーカイブズの団体に所属して今まで活動してきましたが、それは取りも直さず日本の文書管理のレベルを少しでも上げたい、アメリカやイギリスなどの先進国に少しでも追いつきたいということで活動してきたような次第なのです。

公文書管理法の制定自体が遅れたということもありますが、実はもう一つ問題があります。ご承知のように情報公開というのは、基本的に公文書管理ができていないと成り立たない制度です。すなわち請求した文書がなければ、「文書不存在」となって情報公開は成り立たない。そのために行政文書の管理と情報公開法は車の両輪と言われているのです。ところが日本の場合は、情報公開法の方が公文書管理法よりも10年先にできています。公文書管理法がベースになって情報公開が成り立つわけですから、本来なら公文書管理法が先にできていないとおかしい。つまりこれが逆転しているわけです。日本はこういうことを平気でやっているわけですね。アメリカ、イギリスを見てください。ちゃんと記録管理の基本法が先にできて、それから情報公開法ができています。このようなことから見ても、いかに日本の公文書管理が遅れているかということが分ります。これはその一つの表れということになんですね。

先にも言いましたように、この公文書管理法が直接、皆さん方自治体に適用されるということはないのですが、この中の第34条において、国と同じような施策を策定して実施してください、というお願いをしております。つまり努力義務という形になっているのですが、これは言うまでもなく地方自治の精神を尊重してこういう形にしているのです。このようなお願いをしているからというだけではなく、実はこの法律には皆さん方の非常に参考になることがいろいろと盛り込まれていますので、今日はその辺のところを少しお話ししようと思っているわけです。

公文書管理法の中身をご理解頂くためには、逐条解説的に第1条がどう、第2条がどう、とこういうやり方もありますが、私はむしろ公文書管理法ができる以前の国の公文書管理において、どのような問題点、課題があったのかということをお話した方が、なぜこのような法律ができたのかが分かり、この法律の理解が早かろうということで、いつもこのようなお話をさせて頂いております。

実はこの法律ができる以前には、こんな状況がありました。1999年に情報公開法ができた、

そういう段階の話ですが、この情報公開法はご承知のように行政機関が国民に対して説明責任を果たすということをちゃんと義務付けた法律です。先ほど言いましたように、情報公開というのは文書管理がベースになることから、情報公開法の中に、「この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする」という一条が入ったのです。言い換えると、これ一条だけで国の公文書管理をやってきたということです。公文書管理法ができるまでの10年間というのはそういう状況だったのですね。ここで大事なことはP59のスライド7で示しましたように、「説明責任」と「情報公開法」と「文書管理」、この3つの関係です。情報公開法は行政機関が国民への説明責任を果たすということを義務付け、このことを明記しました。これによって日本で初めて、説明責任という概念が法律レベルで導入されたわけです。もともと海外ではもっと先にやっていたものです。また国より先に情報公開条例を作られた先進的な自治体はいくつもありますが、大部分はこの国の法律に合わせて情報公開条例が作られたということになると思います。まず、この情報公開法と説明責任との関係は、はっきりとこの法律や皆さん方のところの情報公開条例にきちんと謳われておりますから、これは○ということになります。先ほども申し上げましたように、情報公開は文書管理がベースになっているという意味で、この二つは車の両輪と言われています。しかし情報公開はちゃんと独立した法律がありますが、先ほど言いましたようにこの段階の文書管理は、その法律の中のただ一条で公文書管理を適正にやりましょうということが言われているだけです。ですから、情報公開はちゃんと法律になっているけど文書管理の法律はなかったという意味では、車の両輪と言いながらどうも、この関係は○とは言えない。要するに車の両輪には違いないけれど、片方は普通車のタイヤが付いているのに、片方は軽自動車のタイヤが付いているようなものです。ということで両者の関係は△というところでしょう。

もう一つ大事なのは、説明責任と文書管理の関係ですが、この両者の関係は全くどこにも言及されていません。従ってこの両者の関係は×となります。ご承知の通り、後に公文書管理法ができてからは、文書管理も説明責任を果たすためのものであるということがきちんと謳われますので、○になっていくのですが、この段階ではこういう関係だったわけです。つまり公文書管理法ができる以前においては、説明責任、情報公開法、文書管理、この三つの関係はこのような状況だったということなのです。

その他にどういう問題があったかということを申し上げますと、現用の文書管理と非現用のアーカイブズがつながっていないという問題がありました。私はこのことを「現用と非現用の断絶問題」と言っています。要するに現用というのは、作成してから最長30年保存というのが国のルールになっていますが、そこまでが現用です。保存年限が満了して歴史的に重要な文書は公文書館あるいは公文書館に相当する部署に移管して永久保存する、そこから

が非現用です。この二つのつながりがうまくいっていなかったのです。それまで国の場合ですが、現用と非現用で統括官庁が違うということがあった。要するに現用の方は総務省の管轄であり、非現用は内閣府の管轄で、実際は国立公文書館がやりますが、そのような状況だったわけです。歴史文書を残すには評価選別というプロセスがあります。もちろんすべての現用文書が公文書館にいくわけではありませんから、それを選ばないといけません。これを評価選別というのですね。ところが以前は専門家である国立公文書館の方に評価選別の権限がなく、各省庁の方に権限がありました。ですから国立公文書館がこれは歴史的に重要な文書だからぜひ移管して欲しいと言っても、各省庁が NO と言ったらそれで終わりだったのです。その結果、法律ができる前の移管率、つまり全体の現用文書の中から国立公文書館に移管される文書の割合は 0.7%でした。アメリカ等の国際的な移管率は大体 3%程度だといわれています。ですから殆どが廃棄になります。しかしその 3%が重要なわけですね。これが歴史として残るわけですから。それが 3%という世界の標準から見ると現状の 0.7%はいかにも低いということになって、公文書管理法をつくらないといけないという理由の一つになったと言えるのです。

このようなことにも関連しますが、日本はどうもこの歴史を残すという意識が弱いのではないかということが言われています。国立公文書館の組織の一つにアジア歴史資料センターがあります。そこのセンター長をされていた石井米雄先生、残念ながら数年前にお亡くなりになりましたが、先生が大変面白い話をされています。石井先生は著名な歴史学者でタイなどの東南アジア史の世界的な権威でしたが、最初は外務省にお勤めになったのですね。従って官僚の経験があり、その方が言われているので非常に意義深いのですが、このようなことを言われています。これは 2008 年のアーカイブズ学会の講演でお話しされたことですが、私は非常に印象に残っているのです。

「日本の官僚機構の中では、現用文書は重視されるが、歴史文書は重視されない。従って、官僚の皆さんは自分が今、書いている起案書が将来、歴史文書になるという感覚はない」というのです。また「政策決定のプロセスが公文書に残っていることが重要であり、アーカイブズにより、それらのプロセスが国民にオープンになることに意義がある。これこそがアーカイブズが民主主義の基礎だといわれる所以である」と、こういうお話をされています。これは非常に参考になるお話ではないかと思います。

このようないろいろ問題、いきさつがあって、公文書管理法ができたわけですが、われわれ文書管理を専門にしている人間は大変喜んだのです。記録管理学会も実は、この法律ができる前に、こういう法律が必要だという 10 の提言を作りまして、各方面に訴えるというような活動もやっていたものですから、非常に嬉しかったわけです。先ほども言いましたように

公文書管理法は、問題がないことはないのですが、まずは非常に内容のいいものができたということです。そこで次にその辺をちょっとお話したいと思います。

実はこの公文書管理法第1条の目的規定が非常に重要です。公文書管理法では、「公文書は国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録であり、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であるとして、公文書の位置付けを非常に明確にしました。従って公文書というのは「主権者である国民が主体的に利用し得るもの」ということになったのです。こういう考え方は今までになかったものでもあり、これは非常に画期的なことです。情報公開法では国民に対する説明責任という考え方を明確にしましたが、公文書というものの重要性、民主主義との関わりを述べたということは公文書管理法が初めてです。海外では、アメリカなどがこういう考え方をもっと早くから取り入れていましたが、日本では初めてのことだったのですね。

もう一つ、こういう公文書の位置付けだけではなく、重要なのが目的です。何のために公文書管理を行うのか、つまり何のために公文書を作成、保存し、管理するのか、というその目的です。これを公文書管理法は初めて明確にしたわけです。その一つが、行政の効率的な運営ということで、この辺は今までも言われていたことですから、自治体の文書管理規程の中にもこの考え方を入れているところはなくはなかったのです。

しかし目的に関して大事なことはここです。先ほどスライド7において三角形でお示しましたが、その説明責任との関係がここではっきりと出てくるわけです。つまり「現在及び将来の国民に対して説明責任を果たさなければならない」、そういう考え方をきちんと目的規定の中に盛り込んだのですが、これは非常に画期的なことなのですね。この「現在及び将来」というのが少し分かりにくいと思いますが、この「現在の国民に対する説明責任」というのは、現用文書を公開して説明責任を果たすという意味です。つまり情報公開制度のことで、皆さん方の場合ですと情報公開条例で定めている制度のことを言っているわけです。それから「将来の国民に対する説明責任」というのは、われわれの子どもや孫、子々孫々に至る国民・住民に対し歴史的な公文書をきちんと永久保存し、それを公開して説明責任を果たすという意味です。歴史公文書を残し、公開することによって説明責任を果たすという考え方がここに初めて盛り込まれたわけです。ですから情報公開制度と公文書館制度（アーカイブズ）、この二つがここに盛り込まれており、それを「現在及び将来の国民に対する説明責任」と、このように言っているのです。これは実に画期的なことであり、非常に重要な公文書管理法のポイントなのです。

実は公文書管理法の制定に関しましては、この法律の基になった有識者会議、すなわち「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」というのがあり、そこでいろいろな議論をし

て報告書にまとめたものが、この法律の基になっているのです。それが「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」という最終報告書になっていまして、この中に先ほど言いました公文書管理の目的に関することが非常にわかりやすく説明されています。

そこでは「民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある」と言っています。つまり情報公開制度によって国や自治体が持っている情報にアクセスできるということが重要であり、またその情報に基づいて、正確な判断を行って主権を行使することが民主主義の基本だということです。同時に国の活動や歴史的事実である公文書を残す、その公文書が民主主義の根幹を支える基本的なインフラであるということです。要するに先ほど私が言いましたように文書、記録が残っていないと歴史というのは残らないわけで、歴史から教訓を学ぶことができません。公文書がきちんと保存、管理されていることによって初めて過去・歴史に学ぶことができる。そのことを未来に生きる国民に対する説明責任だと言っておりまして、公文書はその説明責任を果たすための貴重な共有財産であるということを説明しているわけです。先ほどご説明しました公文書管理法第1条の目的規定の考え方が、この有識者会議の報告書においても非常にわかりやすく説明されていると思います。

ここでもう一度、説明責任、情報公開法、文書管理という3つのキーワードのスライド13の図に戻しましょう。先ほどの図（スライド7）では、説明責任と情報公開法の関係は○、情報公開法と文書管理の関係は△、但し説明責任と文書管理の関係は×になっていたわけですが、公文書管理法ができたことによって、この三つの関係が全て○になったということです。ただ、これはちょっと付け加えておきますと、三つの関係が○になったということはいわゆるルール上、法律の条文上○になったという話であって、実態が伴っているかという点と必ずしもそうではないわけです。最近、国で起きているいろいろな公文書問題、例えば財務省の公文書改ざんや「桜を見る会」の招待者名簿の廃棄、これらを見ると分かりますが、早い話が法律の通りやっていないわけです。ですから、ルール上は○になったけど必ずしも実態は○になっていないということはちょっと考えておく必要があります。その辺は是非皆さん方としては見習わないようにして頂き、やはりこの法律の本旨を正しく理解して、そこを真似して頂きたいと思うのです。

先にも言いましたが、公文書管理法ができたということは日本の文書管理の歴史の中でも画期的なことだと申し上げました。ではこの法律の制定にはどのような意義があるのかという点をまとめると、こんな風になると思います。

これに関して私は3点を挙げたいと思いますが、その一つは公文書管理の理念的なものが明確になったということです。理念というのは公文書の位置付け、それから目的です。すな

わち公文書の役割はどういうもので、また何のために公文書管理を行うのかということです。公文書管理法は「公文書は民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と位置付け、公文書管理の目的を「効率的な行政運営」及び「現在及び将来の国民に対して説明責任を果たすこと」としました。このようなコンセプトは、この法律ができるまでは全くなかったわけですから大変意義深いのです。

二つ目の意義は、作成から移管・廃棄に至る公文書管理のプロセス、人間の一生に喩えてこれをライフサイクル管理というのですが、そのプロセスを法律で義務付けたということです。これも初めてのことです。それから三つ目の意義は現用と非現用の関係ですが、昔はこれを現用は総務省、非現用は内閣府と別々の官庁が管轄していました。今ではこれを内閣府に一本化し一元的に管理するようになっています。すなわち歴史公文書の移管を義務付け、歴史をちゃんと残すというアーカイブズの重要性を取り込んだということです。この三つがこの法律の意義ではないかと私は考えているのです。

次にこれから少し公文書管理法の中身をご説明したいと思います。公文書は先ほどお話ししましたように「民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と位置付けたわけですが、実際に公文書はどういうもから成っているのかというと、この（スライド 15）三つになります。一つは「行政文書」、これは行政機関の現用文書ということになります。行政文書といったとき、移管された非現用の歴史公文書はこの中に入りません。それから独立行政法人の場合は「法人文書」ですが、これは行政文書と内容的に同じものです。ですから皆さん方の場合は基本的に行政文書ということになるわけです。そして保存年限が満了して公文書館に移管された歴史公文書のことを「特定歴史公文書」と言っているのです。

この三つが公文書となりますが、それでは歴史公文書はどこにいったのと思われるかもしれませんが、実はこの「特定」が付かない歴史公文書というのは、現用の段階では、それぞれの行政文書、あるいは法人文書の中に混じっているということです。保存期間が満了してそれが移管されると、このように名前が変わるわけですね。結婚すると旦那さんの名前になるようなものです。最近では旦那さんの名前を名乗らない人もいますが。そういう意味で、行政文書あるいは法人文書の中に含まれていた歴史公文書が、評価選別されて公文書館に入ると「特定歴史公文書」というように名前が変わるということです。こういうことがちゃんと法律で定義されているわけです。

それでは「行政文書」とはどういうものかということになりますが、これは皆さん方どこかで見たことがある、よくご存知の文言だと思います。すなわち「行政文書とは、行政機関の職員が職務上作成し、または取得した文書（図画・電磁的記録を含む）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」ということ

です。この定義は公文書管理法の中にもちゃんと出てきますが、皆さん方は前からご存知だと思います。実は情報公開法の中にこの定義はそっくりそのまま出ていたからです。この電磁的記録の書き方はちょっと違いますが、基本的には同じ書き方をしています。皆さん方の情報公開条例の対象文書は、大体、国の情報公開法の定義をそのまま取り入れているはずですから、多分この行政文書の定義を取り入れていると思われます。ですからこれは公文書管理法で初めて出てきた定義ではないのですね。ここで重要なのはまずこの「職務上作成し」という、これが一つのポイントです。電磁的記録というのは法律用語ですが、要するに電子文書ということです。行政文書はこの電磁的記録を含む、となっていますから、行政文書は媒体を問わないということを意味します。マイクロフィルムだろうが電子メールだろうが、文書であれば全て入るという考え方です。

それからもう一つ、この定義では、「組織的に用いるものとして保有しているもの」と、ここが大事な部分です。実は最近の国の公文書管理の問題でも、この「組織的に用いるもの」に係ることがよく問題になっているのです。「桜を見る会」のいわゆる招待者名簿というのが非常に大きな問題になりましたが、あれには実にいろいろな問題が含まれています。その一つは「一年未満の保存期間」の問題ですが、もう一つは「電磁的記録」に関する問題です。政府の答弁では、招待者名簿は一年未満の保存期間なので、全部廃棄しました。だから誰がどういう人を招待したのかわかりません、とこう言っていたわけです。そこへ、ちょっと後にそのバックアップデータ、つまり電子データが出てきた。バックアップデータというのは、紙の原本がなくなった時に、その代りをするためにとってあるわけですから、本来ならそれを出すべきですね。ところが、その時に菅官房長官が何と言ったかと言いますと、「バックアップデータは行政文書の定義を満たさないから行政文書ではない。だから公開する必要はない」と、こう説明したわけです。その時の理屈は「バックアップデータは、一般職員がすぐ見たり、使ったりすることができない。だから組織的に用いるものとは言えないので、これは行政文書ではない」というものです。政府が言っているのは正に屁理屈ですが、このように「組織的に用いるもの」という定義が使われたのは事実です。そういう風に「職務上作成し、組織的に用いるものとして保有しているもの」というのが行政文書であり、この要件を満たしていなければ公文書ではないわけです。では公文書にならないものは何かというと個人文書ということになります。個人文書といっても全くプライベートなものではなくて、あくまで職務上、すなわち業務で作った文書であることは間違いないのですが、職員が個人的に自分だけが使うという目的で作った文書のことです。従って「組織的に用いるもの」ではありませんから、これは行政文書にならないわけです。このような意味で行政文書は別名「組織共用文書」と言われているのです。公文書の定義ということについて、お分かり頂け

ましたでしょうか。

公文書管理法ではこういったいろいろな定義があり、その次にスライド 18 の図のライフサイクル管理の部分があります。ライフサイクル管理というのは、まず作成から入ります。取得という外部から必要な文書を受領する、こういうものも作成と同じプロセスとして扱っています。公文書管理法ができるまでは、各省庁は自分のところで文書管理規則を作って公文書管理を行っていました。その段階では作成義務などは殆どの省庁が謳っていませんでしたが、この法律で初めてこの作成義務がきちんと入りました。重要なものは必ず文書を作らないといけないということですが、重要なものとは、意思決定に関わるものともう一つは事務事業の実績に関わるもの、この二つがあります。特にここで注意すべきは、経緯を含めた意思決定に至る過程です。ですから意思決定に際し、どういう結論を出したかという結論だけ書くのではだめだということです。例えば会議をやっているいろいろと議論をして、最終的にこういう結論になりましたという場合、どういう意見のやり取りをしてそういう結論に至ったかというその過程、プロセスを書きなさい、ということを言っているのです。

事務事業の実績も単に結果はこうですと、結果の数字だけを並べたようなものはだめで、なぜそのような結果になったのか、これを合理的に跡付け又は検証することができるように書きなさいというわけです。ここで大事なことは後から振り返って、何が良くて、何が悪かったのかということが検証できるような書き方をすることです。結果だけで、なぜそのような結果になったのかが分らないと、次の計画や施策を立案する時の役に立ちません。ですからそのことを義務付けているわけです。その上で、法令の制定又は改廃及びその経緯など 5 項目につき、文書を作成すべき事項として例示しております。ただし事案が軽微なものは必ずしも文書化しなくてもよいと言っています。法律の中にはここまでしか書いておらず、「軽微なもの」とはどのようなものかということについては、ガイドラインの中で説明しております。

公文書管理法において、文書作成の次は整理という段階がきます。整理とはどういうことかと言いますと文書に名称を付け、保存年限を決め、分類する、そしてそれらをファイルにまとめる、というようなことをやるわけです。これが整理の内容になっています。ファイルにするということは、同じ種類の文書を一つのファイルにまとめるということですが、文書というと無数になりますから、一つ一つの文書を管理するのは大変です。そこで同じような種類の文書をファイルにまとめ、ファイル単位で管理しようという考え方です。

法律では、ファイルは相互に密接な関連を有する行政文書の集合物であり、ファイルの中の文書は、保存期間を同じくすることが適当であるものに限る、と言っています。つまり同じ保存期間の文書によって、一つのファイルを作りなさいと言っているのです。例えば 5 年保

存、10年保存とかいろいろな保存期間の文書を一つのファイルにしますと、移管とか廃棄を行う場合に、いちいち5年経ったら5年のものだけ抜き取る、10年経ったら10年のものだけを抜き取るということをしなければならない。これは非常に煩雑です。ファイルの保存期間が一つのものにまとまっていますと10年なら10年でまとめてファイルごと移管したり廃棄したりすることができるわけです。非常に効率的なわけですね。そういうことができるようにやっているわけです。

それから公文書管理法では「レコード・スケジュール」という新しい制度を取り入れました。要するに文書作成後のできるだけ早い時期に公文書館への移管か廃棄か、これを「措置」と言っていますが、あらかじめそういう「措置」を決めておくというやり方です。これもこの法律で初めて取り入れた方式です。なぜこのようなことをやるのかと言いますと、基本的な考え方は歴史公文書を確実に国立公文書館に移管しようという趣旨からでています。作成後できるだけ早く、移管か廃棄かを決めるようにすれば、その文書を作成した人がまだその部署にいるであろうと予想できます。そうすると当然その文書を作成した人が文書の中身について一番詳しいわけですから、その人が移管か廃棄かを決めれば一番適正な判断ができるであろうと、こういう考え方に基づいているわけです。これが「レコード・スケジュール」という仕組みです。

次に保存期間が満了しますと、実際の移管か廃棄かという段階がきますが、実はもう一つ「延長」という選択肢があります。例えば30年の保存期間が満了したけれど、もう少し原課でその文書が必要なため現用のまま、もう10年置いておくというようなことができるようになります。これはどちらかというとな例外的なことですが、大事なのは移管か廃棄かです。先の「レコード・スケジュール」によって、できるだけ早い時点で移管か廃棄かの予定をしたものを保存期限が満了した時点で実際にきちっと移管なら移管、廃棄なら廃棄ということをするわけです。前にも言いましたように現用というのはここまでは。国のルールでいくと通常は最長30年です。ただし延長がありますので、延長した場合は現用のままの扱いです。例えば、10年延長してトータル40年保存するということになると40年間は現用ということになります。国立公文書館に移管された歴史公文書は先ほど言いましたように非現用ということになり、名前が変わって「特定歴史公文書」となります。

こういうものがいわゆる公文書管理法のルールによるライフサイクル管理です。これは皆さん方のところのやり方と少し違うのかも知りませんが、国の場合はこのような仕組みになっています。まず法律があって、それを補う施行令というのがあります。政令ですね。皆さん方のところの条例なども施行令というのを作る場合があると思いますが、法律そのものには、こまごまと書き込めないものですから政令で補います。さらにガイドラインとかマニ

ュアルで具体的なやり方を説明したり、解説したりということをしています。こういうものに基づいて国の場合は各省庁がそれぞれの行政文書管理規則というものを作るという組み立てになっているのです。

そういう整理の段階が終わりますと、次は保存ということになるのですが、保存は言うまでもなく文書の保存期間が満了する日まで安全に、また利用がちゃんとできるように保存しないといけないということになります。特にここでは、文書の内容あるいは時の経過、利用の状況に合わせて、適切な保存方法を考えなさいと言っているわけです。例えば内容について言うと個人情報とか機密情報が記載されている文書の場合は、紙文書であれば鍵のかかるキャビネットに保存しないといけないし、電子文書であればアクセス制限をかけ誰もが見られる状態ではなく、しかるべき権限を持った人だけが見られるようにしておくとか、そういう措置を講じないといけません。

それから「時の経過」ということは、作成後間なしの一年間というのは原課の事務室に保管して、それから後は集中書庫に移動するというやり方が通常です。保存期間が満了するまで原課で保存するということは普通やりません。そういうことをやっていたのではスペースがいくらあっても足りないですし、ちゃんとした管理もできません。そのために共用の集中書庫に移動して、総務課のような文書主管課が集中管理するというのが普通です。このように時の経過に応じて適切な保存体制を考えることが必要だと言っているわけです。

また「利用の状況」ということの中には、最初に行政文書の定義のところで申し上げましたが、いわゆる「組織共用文書」として組織的に用いるものとして保有している文書か、あるいは個人文書かという区分けによって、保存場所を変えるという話です。例えば個人文書、自分だけが使うメモのような個人文書を共用のキャビネットの中に入れるとややこしいですから、個人の机の引き出しで保存する。組織共用文書であれば共用書庫で保存することになります。それが電子文書の場合、個人文書であれば自分のパソコンのハードディスクに保存することになりますし、組織共用文書であれば共用のサーバーで保存することになる。それをごっちゃにするとまずいわけで、両者の区分けをきちんとしなければいけません。これは組織共用文書（行政文書）か、あるいは個人文書かということによって管理の方法が違ってくるといことですね。ところが実は、もう一つ重要なことがあります。ということは、組織共用文書つまり行政文書であると定義されますと、情報公開請求があったときにそれを公開しなければなりません。もちろんその文書の内容が不開示情報であれば公開しなくてもいいわけですが、基本的に情報公開請求の対象になるわけです。それが個人文書であれば、情報公開請求の対象になりませんから、そもそも情報公開の土俵に上がらないわけです。最初から除外されますので不開示情報かどうかという審査も必要ないのです。そういう意味で

組織共用文書か個人文書かという区分けは非常に重要なものです。ですからこのことは情報公開においても重要だし、公文書管理においても重要だということになります。

保存期間が満了しますと第5条第5項の規定に基づき国立公文書館に移管、又は廃棄しなければならない。この第5条第5項というのは先ほどご説明しました「レコード・スケジュール」、すなわち「できる限り早い時期に移管か廃棄かの措置を決める」、そのことを言っています。

ここに（スライド 22）廃棄のことが書いてありますが、実は国の機関の場合は文書を廃棄しようと思えば、内閣総理大臣と協議をし、その同意を得なければならないとなっています。ということは、各省庁はたとえ保存期間が満了しても文書を勝手に捨てられないのです。内閣総理大臣の同意と言いましても、実際に安倍さんが廃棄について審査をやるわけではありませんが、これは内閣府の公文書管理課の専門官がチェックすることになります。そこで同意が得られなければ捨てられないということになります。文書は捨ててしまうともう取り返しがつきません。ですから公文書管理法では非常に慎重なやり方を義務付けているわけです。

こういったライフサイクル管理をやるための基本台帳、これが「行政文書ファイル管理簿」です。公文書管理法には行政文書ファイル管理簿に記載すべき項目が一部載っていますが、詳しくは政令に載っています。文書の名称とか分類、保存期間それから保存場所とか作成者、そういった項目を記載して管理することになっています。皆さん方のところでは「ファイル基準表」と言われているかと思いますが、国の場合は行政文書ファイル管理簿という名前になっています。実は、ここにただし書で、「政令で定める期間未満の保存期間が制定された行政文書ファイルについてはこの限りではない」、要するに政令で定める期間未満ものは行政文書ファイル管理簿に記載しなくてもよいという例外規定があります。政令で定める期間というのは実は1年です。ですから1年未満の保存文書はこのファイル管理簿に登録しなくてもよい。しかも廃棄については、1年以上の文書であれば内閣総理大臣の同意が必要でしたが、1年未満の文書はそれも要らないので、自由に捨てられるわけです。最近、「桜を見る会」で招待者名簿が問題になっていますが、政府はこれを1年未満の保存期間なので廃棄した、と言っていました。招待者名簿は1年未満だから適正に廃棄しました、と言って胸を張っていました。1年未満の保存期間という問題が、ここに図らずも出ているのです。実際に1年未満の保存期間を設けることが悪いのか、というと必ずしもそういうわけではありません。皆さんお分かりのように実際には重要度の低い文書もあるわけです。ちょっとした連絡文書とか、会議の開催通知とかというものであれば、用済み廃棄でいいものもあるわけです。そのようなものには、必ずしも10年、30年保存でなくともよいものがあるのは事実です。ですから大事なことは、その文書の重要度、内容に応じて正しい保存期間を設定するということです。「桜

を見る会」のあの招待者名簿というのは、当然 1 年未満ですぐ捨ててよいものではない筈です。来年の桜を見る会は中止になっていますが、通常であれば、来年の招待者を決めるには前年や過去のを参考にして決めるのは当たり前の話です。そのように重要な資料を捨ててどうするんですかという話です。「桜を見る会」の場合、文書の重要度に応じて、適正な保存期間を決めるという基本原則をやっていないということが問題なのです。

それから日本特有の問題として専門職問題というのがあります。非現用の歴史公文書を扱う専門職であるアーキビスト、こちらは沖縄県の公文書館などにもちゃんといらっしゃいますし、全国的にも公文書館をお持ちの自治体には大抵アーキビストがいらっしゃいます。海外では現用の文書管理の専門職をレコードマネジャーと言いますが、実は日本ではレコードマネジャーに相当する専門職は、ゼロといってもいいくらい殆ど存在しません。海外では、この両方の専門職がいて現用と非現用をきちっとつないでいるからうまくいくのです。日本では、このような専門職体制が確立していないのです。いずれにしてもアーキビストは数が少ないし、レコードマネジャーは殆どいない。ですからこのような専門職体制がしっかりしていないと今後、特に国の場合はうまくいかないではないかというのが私の見解です。皆さん方、自治体の場合、規模の問題がありますので全ての自治体にこういう専門職を置くというのは難しいかも知れませんが、大規模な自治体は少なくとも専門職を置いて頂きたい。あるいは専門職ということだけでなくとも研修等いろいろなやり方がありますので、文書管理担当者のレベルアップには意を注いでほしいと思います。

公文書管理法は努力義務ではありますが、自治体の公文書管理改善を求めていますし、また公文書管理法には自治体としても見習うべき点が数多く含まれています。そのような意味で、皆さん方のところでもぜひ公文書管理改善に取り組んで頂きたいという趣旨で、これまで公文書管理法のお話しをしてきたわけです。

講演の冒頭で申し上げましたように、やはり沖縄県では歴史を残すということが他県と比べても非常に重要であり、そのためにはそれぞれの自治体できちんとその地域の記録を保存する必要があります。この目的達成のために県の公文書館として、どのようなお手伝いができるかということを探るためにこのプロジェクトを始めました。皆さん方に対し公文書管理に関するアンケートをお願いしたり、また皆さん方の公文書管理ルール（規程類）を調べさせて頂いて、そこにどのような課題があるかを探ろうとしています。本日のシンポジウムも、このプロジェクトの一環として開催させて頂いたわけですが、これからお話しするのは、皆様方の文書取扱規程等の集計の中から垣間見える課題、問題点についてです。ただし、あくまで途中経過、中間報告みたいなものとお考え下さい。これに関しましては、この後で大城課長がお話しするアンケート調査の結果等と一緒にきちんと報告書にまとめまして、皆さん

方にフィードバックさせて頂きたいと思っております。

これから県内 41 市町村の公文書管理ルールを集計・分析した結果についてお話をさせていただきますが、まず最初は公文書管理の目的に関する問題です。何のために公文書管理を行うのかという目的ですが、実は皆さん方のところの公文書管理ルール・規程類において、これが不明確なところが非常に多いということがあります。皆さん方お帰りになりましたら、ぜひもう一度、ご自分のところの文書取扱規程をご覧頂きたいと思います。例えば、目的が不明確とはどういうことかと言いますと、「本市における文書の取扱いについて必要な事項を定めるものとする。」というような表現ですね。それぞれの自治体で多少文言は違いますが、こういう書き方が多いということです。「文書の取扱いについて必要な事項を定める」ということは、その文書取扱規程をつくる目的にはなっていますが、何のために文書管理をやるのかという目的は書かれていないわけですね。先に申し上げましたように、公文書管理法には説明責任とか効率的な行政運営とか、そういうことがちゃんと入っています。あくまで何のために文書管理を行うのかという、そのための目的が入っていないと困るわけです。県内自治体では、例えば文書事務の適正化ということを目的とされているところが1カ所、それから行政事務全体の効率化ということを言われているところが6カ所ありました。しかしながら国の公文書管理法が取り入れたような、説明責任を果たすためということとは残念ながらゼロでした。やはりもう少し何のために公文書管理をやらなくてはいけないのかという目的はちゃんとルールに書いていただいた方がよいのではないかと思います。

もう一つは公文書の定義です。国の公文書の定義と同じというのはゼロでした。国の公文書は先ほどご説明したように、いわゆる行政文書、法人文書、特定歴史公文書、この三つです。これは新しい考え方なので、これがその通り入っていないのは無理もないと思います。ただし、「行政文書」の定義は前からあるものですから、もう少し取り入れられていてもよいように思います。行政文書というのは、「職員が職務上作成し、組織的に用いるものとして保有しているもの」です。このような行政文書の定義を取り入れられているところは7カ所ありました。しかしこの定義を変形したタイプの定義が5カ所ありました。これはどういうものかと言えば、前半は先ほどの行政文書の定義と同じですが、後半の「組織的に用いるものとして」という文言が削除されています。これを意識的にカットしたのか、無意識でカットしたのか分かりませんが、そこが抜けているということは、単に職員が職務上作成した文書あるいは電磁的記録を意味することになります。そうすると「組織共用文書」という要件がないわけですから、個人文書との境がなくなるわけです。つまり「組織的に用いるもの」という文言がなければ、個人文書もすべて管理対象とするという意味になりますから、これは非常に大変なことです。ですからそのようなところもちょっと見直しをする必要があります。そ

れから、「その他」というのが非常に多いのですが、その他というのは今、お話ししたいずれにも該当しないというもので、これはちょっと問題があります。例えば、どのような書き方かと言うと「本市において受領し、発送し、保管し、または保存するすべての文書及び電磁的記録をいう」というような書き方です。これですと行政文書の定義も入っていませんし、非常にあいまいで法的な定義としては問題があると思われます。

それから次の問題に移ります。これは分かりやすい話ですが、作成義務が謳われているかどうかです。県内自治体の場合、ほとんどがこの作成義務の規定がない、あっても単なる文書主義原則です。事務の処理は文書によることを原則とする、というような文書主義の原則を謳っているところが5カ所ということです。国も公文書管理法ができてやっとこれが入ったわけで、今まではこれを謳っている自治体が少なかったのもやむを得ないところもあります。しかし今後はやはり、作成義務をきちんと謳っていただかないと、情報公開にも対応できないし、歴史も残らないということになります。それだけではなく、必要な文書がなければ皆さん方自身が困るわけです。前のことを参考にすることができないと、皆さん方の業務にも差支えることになりますので、やはり作成義務はちゃんと入れておかないといけないということになると思います。

もう一つは保存期間の問題です。国の場合は、1年未満、それから1年、3年、5年、10年、30年と6通りで、最長が30年です。1年未満であればファイル管理簿に登録しなくていいし、勝手に捨てられることから、国の場合は1年未満の保存期間がいい加減な文書管理の言い訳に使われることが多く問題となりました。自治体の保存期間の問題としては、「永年保存」があります。県内自治体の場合も大体8割以上が永年保存という保存期間を設けています。実は国も以前は永年保存という保存期間があったのですが、情報公開法を作ったときに、原則的にこれをやめました。それを公文書管理法ではさらに徹底して、永年保存は完全になくしたのです。問題なのは、永年保存ということになると期限が決まりませんから、誰も捨てられないわけですね。皆さん担当者の方々が、これはいらないのではないかと思っても、もう書庫もいっぱいだし少し減らしたいと思っても、なかなか皆さん方の判断で捨てるというわけにはいかないでしょう。もし何かあったら自分の責任になってしまうという心配がありますから、なかなか捨てられないのです。そういう問題がここには含まれているわけです。そのために結局は、いつまでも書庫に積まれたままということになってしまいます。その結果、書庫満杯の原因になるのです。

もう一つの問題は、永年保存文書はいつまで経っても現用文書ですから、情報公開請求があったら、50年経とうが60年経とうが常に対応しなければいけないという問題があります。皆さん方の余分な負担が増えるということにもなるわけです。説明責任の観点からすればよ

いではないかということも言えなくはありませんが、それだけ重要なものだったら、ちゃんと移管して公文書館とかそういうところで公開すべきです。大事な歴史公文書があったとしても、ただ書庫に積んでおくだけでは保存措置も講じていないわけですからカビが生えたり、虫が食ったりします。公文書館という施設には通常、アーキビストという専門家がいて、そういった保存措置をちゃんと行っています。ですから歴史公文書がちゃんと残るわけです。大事な歴史公文書というのはそういう風にして保存しないと、ただ永年保存で書庫にありますというのでは、ちょっとまずいということです。

先程、述べましたように永年保存文書を住民が利用するには情報公開請求をしないと見られないわけです。それに対して公文書館という施設は情報公開請求のような面倒な手続きをしないで、文書を見ることができるというのが特徴です。公文書館というのは図書館と同じように基本的に見せる場所なんですね。ですから考え方としては原則公開なのです。もちろん個人情報とかそういった制限はありますが、情報公開制度の不開示情報よりはゆるくなっているのです。

要するに歴史を残して、それを住民が利用できるということが大事なんですね。もちろん職員の方も業務に利用できます。だから値打ちがあるわけです。そういう意味でこの永年保存というのは非常に問題が多いのです。ですから保存期間の基準はやはり有期限のものにすべきではないかと思います。

最初にも申し上げましたように、いかにして地域の歴史を残すか、皆さん方のそれぞれの自治体における歴史を残すか、ということがやはり非常に重要であり、そのためにちゃんとした公文書管理を実施する必要があるわけです。

それゆえに保存期間が満了した時に、歴史公文書をきちんと残す仕組みがあるかどうかということが問題になるわけです。すなわち移管か廃棄かということを選択する仕組みです。皆さん方自治体のルールで一番多いのが、「移管の仕組みがなし」で、これが約7割です。これが県内自治体の中で、今のところ公文書館をお持ちのところが、北谷町さんだけというような状況につながっているのだと思います。

しかし、公文書館は上物といいますか、そういう独立した建物が無くても教育委員会や市町村史編纂室、あるいは図書館や博物館とかの部署や施設に歴史公文書を保存する役割を担ってもらい、そこへ移管をするというやり方ができるわけですね。ですから少なくともそういうやり方をやって頂きたいということになるわけです。県内自治体では移管の仕組みがないところが多いのですが、保存期間が満了した時に移管か廃棄かを決める、そういうちゃんとした仕組みがある自治体も5カ所あります。もう一つのやり方は、一旦廃棄を決定し廃棄の手続きをとって、その中から歴史公文書がないか探し出す、そういうやり方です。移管か

廃棄かのどちらかを決めるのではなく、まず廃棄を決める。その後で廃棄文書の山から歴史公文書が隠れていないかと宝探しをやるわけですね。これはあくまで廃棄優先のやり方だとは言えますが、まだ歴史公文書が残る可能性はある。ぜんぜん移管の仕組みがないと、全く歴史公文書が残らない可能性が高くなります。ということで、その辺の移管の仕組みをきちんとしてもらわないとその地域の歴史が残らないということになるわけですね。

皆さん方自治体の文書取扱規程の集計・分析の中から、いくつかご報告させていただきました。これは中間報告であり、もっと中身を掘り下げて分析をする必要がありますが、お願いしたいことは、私が先に前段でご説明しました国の公文書管理のやり方、方向性と比較してご自分のところの文書取扱規程、それとどういうギャップがあるのかを考えて頂きたいということです。その上で、全部一遍になかなかできないにしても、優先順位をつけて、これから公文書管理改善して頂ければ有難いわけです。それについてはできる限り県の公文書館でお手伝いしましょうというのが本日の趣旨です。

今日の私のお話もいよいよ最後の段階に来たわけですが、「まとめ」といたしまして、「公文書管理はなぜ重要なのか」、ということをお話しして終わりたいと思います。これについては、三つの点を挙げたいと思います。

その一つは公文書というのは、民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源であると、国の法律はいっています。その考え方は皆さん方の自治体でも同じだと思います。やはり、民主主義を支えるものとして情報公開条例などをお作りになって、きちんと対応されていますが、それと同様に公文書管理は民主主義にとって重要なインフラであり、そういう考え方を徹底することが必要だということです。

二つ目は歴史を残すということです。いかにして地域の歴史、沖縄の歴史を残すかということが非常に重要だということです。「過去は未来のプロローグ」という言葉があります。これはワシントンのアメリカ国立公文書館、仲本さんが長年駐在して、米国が持っている沖縄占領時代の資料をこっちに持ち帰ってきたわけですが、その国立公文書館の庭の四隅に彫像があります。その台座にいろいろな名言が書かれていて、その一つが「過去は未来のプロローグ」です。これは過去を見れば未来が分かるということです。もちろん過去と同じことが起こるとは限りませんが、少なくとも過去に学ぶことはできる。過去の中、歴史の中にいろいろなヒントがある、それを理解すればある程度未来の方向が見えてくるという意味です。そのような意味でアーカイブズ、歴史公文書を残す公文書館の役割というのは非常に大きいということです。ですから、できれば皆さん方のところにも公文書館をつくって頂きたい。またたとえそれが無理であっても公文書館機能、役割だけはどこかの部署に持って頂いて、歴史公文書が残るようにして頂きたい、そういうことでございます。

三つ目ですが、国は法律レベルで公文書管理のルールを決めたわけですから、その点を考えますと、皆さん方のところの公文書管理改善は少なくとも条例にして頂きたいということになります。現状はほとんどが規程ですから、これでは単なる内部的な訓令ということで条例に比べると大分格下になります。ですから、できれば条例化と併せて改善をして頂きたいわけです。一步下がって条例化は別としても、この際、少なくとも公文書管理改善、これだけは皆さん方の役に立つわけですから、ぜひやって頂きたいと思います。今後電子文書がどんどん増えてくると思います。現状は電子文書にも対応しないといけない、説明責任にも対応しないといけない、個人情報にも対応しないといけないということでいろいろと難しい課題があります。しかし、これらを効果的、効率的に行うことは、何も住民のため、国のためというだけではなく、皆さんのお仕事も楽になるわけですから、その意味で働き方改革にも通じる話でもあるわけですね。

最後に、なぜ公文書管理改善が必要なのかということで三つのポイントを挙げさせて頂きましたが、ぜひ皆さん方におかれまして、文書管理改善を行うメリットはどこにあるのかということをお考え頂き、取り組んで頂けるとありがたいと思います。いろいろな課題、例えば条例化というのはどのようにしたらよいのか、といった課題が出てくると思いますので、その際はぜひ県の公文書館にご相談頂きたいと思います。今回のプロジェクトはそのための取組でございますので、その辺のところをご理解頂ければありがたいと思います。以上で私の話を終わらせて頂きます。ありがとうございました。

<質疑応答>

Q：沖縄市総務課市史編集班 盛島

- ・市史編集の方では非現用文書、これがイコール歴史的な公文書になるということで私たちは毎年度、廃棄文書の中から歴史的な資料をピックアップして、これを市史発刊の資料として保存しております。その中には市民の個人情報が多数入っています。これについてはどのような取扱い方を考えたらよいのでしょうか。

A：小谷

- ・歴史公文書の中に個人情報が記載されているというのはよくあることだと思います。お尋ねの件は保存期間が満了して、市史編集班で保存している非現用の歴史的な資料ということですから、正式な公文書館ではないにしても、これに代わる機能で保存している歴史公文書ということになりますね。このような非現用の歴史公文書は市の情報公開条例の対象文書からは除外されているはずですから、そのまま情報公開条例の不開示情報が適用されるわけではありません。つまり公文書館に移管された歴史公文書の不開示情

報の扱いは、公文書館が基本的に公開する施設ですから、情報公開の不開示情報よりも多少緩くなっています。緩くなっているということは、例えば情報公開ですといわゆる審議検討情報という会議の議事録などは不開示情報に該当しますが、そのようなものは非現用の歴史公文書にはありません。要するに非現用になると公開度が高いということです。ただし個人情報などはかなり情報公開と同じように扱っています。国の国立公文書館なども個人情報はかなり厳格にやっています。

もう一つのポイントとして 30 年原則というのがあります。これは国際的なアーカイブズの専門団体 ICA が掲げている国際的なルールで、作成後 30 年経ったものはできるだけ公開しましょうという原則です。従って個人情報の場合もその方が亡くなられて年数が経つというような場合、公開していいものもあるということになります。つまり基本的には情報公開の不開示情報に沿ってやりますが、それよりもできるだけ公開度を高めていくというのが歴史公文書の特性です。ですからその辺の判断は個々具体的に考えなければいけないということになります。その点、公開のためのルールを作ってやられるとよろしいかと思います。その辺は県の公文書館でいろいろアドバイス頂けると思います。

Q：嘉手納町役場総務課 濱元

- ・旧国立公文書館法の中では歴史的文書であるかどうかの決定権というのは各省庁にあったということですが、今現在はどのようなになっているか、教えてください。

A：小谷

- ・まず旧国立公文書館法の問題の条文は削除され、新しくできた公文書管理法において、各省庁は歴史公文書の移管が義務付けられました。具体的なやり方としては、先ほど「レコード・スケジュール」という方式が導入されたと言いましたが、これによって各省庁が決めます。これは、作成後できるだけ早い時点であらかじめ移管か廃棄かを決めておくという方法ですが、各省庁が決め、それを国立公文書館のアーキビストあるいは内閣府の公文書管理課が妥当かどうかチェックします。以前のように各省庁で NO といえば終わりということではなくなり、そういうところのアドバイスに従って移管するものをちゃんと移管してもらうというのが今のルールです。ただし、これは単なる一次審査みたいなもので、保存期間が満了した時に最終的にもう一度、きちんと判断します。ただ基本的には各省庁が決め、それを国立公文書館がチェックするということです。

公文書管理法の求める 自治体の公文書管理



沖縄県市町村
公文書管理シンポ

<2020年2月14日>

(株)出版文化社
アーカイブ研究所
所長 小谷 允志

スライド1

公文書管理法



2009年6月 制定

2011年4月 施行

M.Kotani

スライド2

各国の 公文書管理法と情報公開法

米国	連邦記録法 1950年	→	情報自由法(FOIA) 1966年
英国	公記録法 1958年	→	情報自由法(FOIA) 2000年
日本	公文書管理法 2009年	←	情報公開法 1999年

M.Kotani

スライド3

公文書管理法が課す努力義務

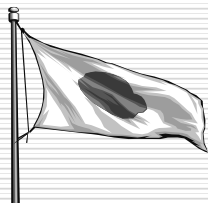
- 「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう務めなければならない。」

(第34条)



M.Kotani

スライド4



1. なぜ公文書管理法ができたのか 従来の公文書管理の問題点

M.Kotani

スライド5

公文書管理の目的不明確

■情報公開の目的（情報公開法第1条）

- ①行政機関の保有する情報の一層の公開
- ②政府の諸活動を国民に説明する責務を全う
- ③公正で民主的な行政の推進に資す

■文書管理についてはこれだけ!?

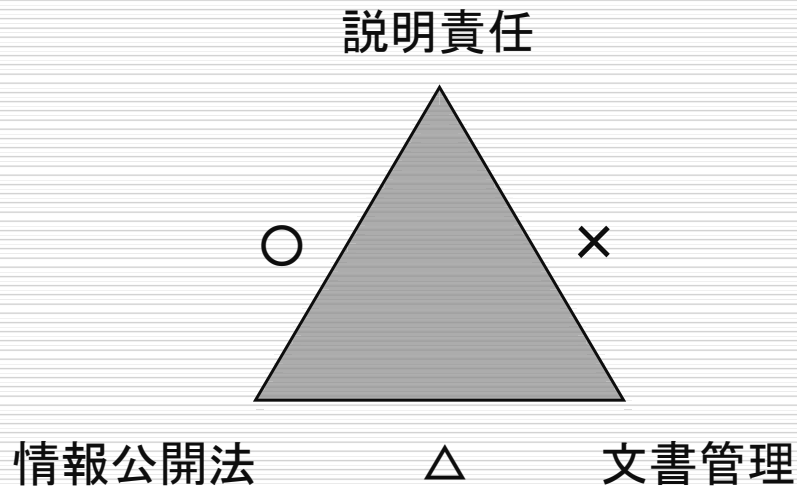
「この法律の適正かつ円滑な運用
に資するため、行政文書を適正に
管理するものとする」（情報公開法旧第22条）



M.Kotani

スライド6

公文書管理法制定前の トライアングル(1999～2009)



M.Kotani

スライド7

現用・非現用の断絶問題

- 現用・非現用で統括官庁が違う
現用(総務省)⇔非現用(内閣府:国立公文書館)
- 歴史公文書の評価選別権が国立公文書館になく
移管かどうかの決定権は各省庁側に
(旧国立公文書館法)
- 各省庁から国立公文書館への
歴史公文書の移管率が低い
移管率:0.7%(2008.3.31)



M.Kotani

スライド8

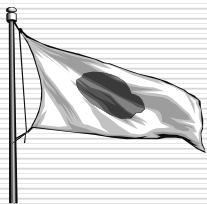
国の歴史を残すという考え方が弱い

- 「日本の官僚機構の中では現用文書は重視されるが、歴史文書は重要視されない。従って、自分が書いている起案書が将来、歴史文書になるのだという感覚はない」
- 「政策決定のプロセスが公文書に残っていることが重要でありアーカイブズにより、それらのプロセスが国民にオープンにされることに意義がある。これこそがアーカイブズが民主主義の基礎だといわれる所以である」

故石井米雄(前アジア歴史資料センター長)

M.Kotani

スライド9



2. 公文書管理法ができた！ 公文書管理法の特徴

M.Kotani

スライド10

公文書管理法の目的規定

- 公文書は国及び独法等の諸活動や歴史的事実の記録であり、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源。主権者である国民が主体的に利用できる
- 行政が適正かつ効率的に運営されるようにする
- 国及び独法等の諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする



M.Kotani

スライド 11



公文書の意味

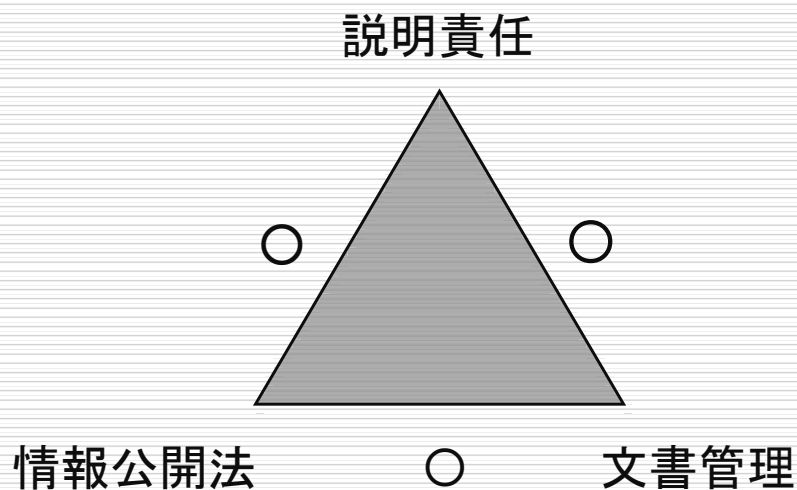
- 民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、この根幹を支える基本的なインフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。

ー最終報告「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」ー

M.Kotani

スライド 12

公文書管理法制定後の トライアングル(2009～)



M.Kotani

スライド 13

公文書管理法制定の意義

- 公文書管理の理念と目的を明確にした
- 作成から移管・廃棄に至る公文書のライフサイクル管理のプロセスを義務付けた
- 現用と非現用の一元管理を実現し、国の歴史を後世に残すアーカイブズの重要性を明確にした



M.Kotani

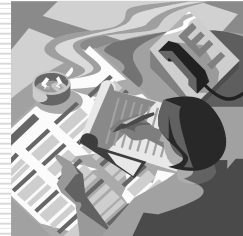
スライド 14

「公文書」の定義(1)

- ① 行政文書(行政機関の現用文書)
- ② 法人文書(独法の現用文書)
- ③ 特定歴史公文書等

(国立公文書館へ移管された歴史公文書)

(第2条8項)



M.Kotani

スライド 15

「公文書」の定義(2)

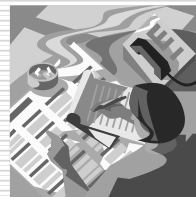
■行政文書:

「行政機関の職員が職務上作成し、または取得した文書(図画・電磁的記録含む)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」

■行政文書＝組織共用文書

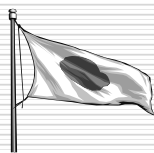
(現用文書)

■個人文書は行政文書ではない



M.Kotani

スライド 16



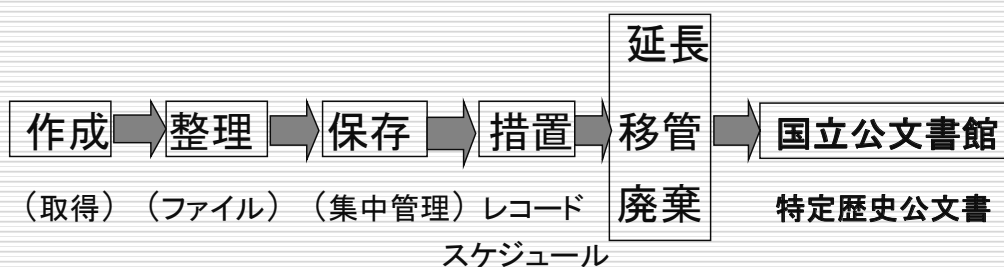
3. 公文書管理法の ライフサイクル管理

M.Kotani

スライド 17

公文書のライフサイクル管理

■ 公文書管理のプロセス



● 公文書管理法制の階層



M.Kotani

スライド 18

文書の作成

■ 文書作成義務(第4条)

「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに行政機関の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、処理に係わる事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」



M.Kotani

スライド 19

文書の整理

「行政文書を作成・取得したときは、政令で定めるところにより、分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない」
(第5条1項)

「単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、相互に密接な関連を有する行政文書(保存期間を同じくすることが適当であるものに限る)を一の集合物(『行政文書ファイル』)にまとめなければならない」(第5条2項)

M.Kotani

スライド 20

文書の保存



- 行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までその内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない（第6条）
- 行政機関の長は、当該行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない（第6条2項）

M.Kotani

スライド 21

文書の移管又は廃棄

- 「保存期間が満了した行政文書ファイル等について第5条第5項の規定に基づき、国立公文書館等に移管し、又は 廃棄しなければならない」（第8条1項）
- 「保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない」（第8条2項）



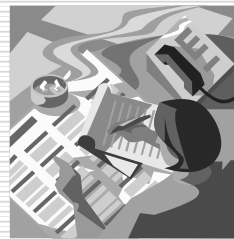
M.Kotani

スライド 22

行政文書ファイル管理簿

「行政機関の長は、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、分類、名称、保存期間、保存期間満了の日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他の必要な事項を帳簿（行政文書ファイル管理簿）に記載しなければならない。

ただし、政令で定める期間未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、この限りでない」（第7条1項）



M.Kotani

スライド 23

文書管理の専門職不在問題

- 現用の専門職レコードマネジャーはどこにもいない
アーキビストは全国の公文書館に少数いるのみ
- 文書管理担当者は他業務との兼務で
しかも異動で頻繁に交代してしまう
- 文書管理業務及び各課の本来業務
はかつてなく専門化・複雑化している
- いくら良いルールができたとしても
それを実行する体制がなければ成果は期待できない
- 専門職体制なしでやっているのは日本だけ



M.Kotani

スライド 24

沖縄県市町村 文書取扱規程に見る問題点(1)



■文書管理の目的

文書事務の適正化	1 (2.4%)
行政事務全体の効率化	6 (14.7%)
説明責任	0
目的不明確	34 (82.9%)
計	41

M.Kotani

スライド 25

沖縄県市町村 文書取扱規程に見る問題点(2)



■公文書の定義

国の公文書と同じ	0
行政文書の定義と同じ	7 (17.1%)
同(「組織的に用いる」なし)	5 (12.2%)
その他	29 (70.7%)
計	41

M.Kotani

スライド 26

沖縄県市町村 文書取扱規程に見る問題点(3)



■ 文書作成義務

作成義務を明記	0
単なる文書主義	5 (12.2%)
作成義務の規定なし	36 (87.8%)
計	41

M.Kotani

スライド 27

沖縄県市町村 文書取扱規程に見る問題点(4)



■ 文書の保存期間

最長30年の有期限	6 (14.6%)
永年保存あり	35 (85.4%)
計	41

M.Kotani

スライド 28

沖縄県市町村 文書取扱規程に見る問題点(5)



■ 歴史公文書の移管の仕組み

移管の仕組みあり	4 (9.7%)
廃棄してから拾い出す	7 (17.1%)
移管の仕組みなし	30 (73.2%)
計	41

M.Kotani

スライド 29

公文書管理はなぜ重要か

■ 公文書管理のレベルは 民主主義のバロメーター

■ 過去は未来のプロローグ

アーカイブズの重要性

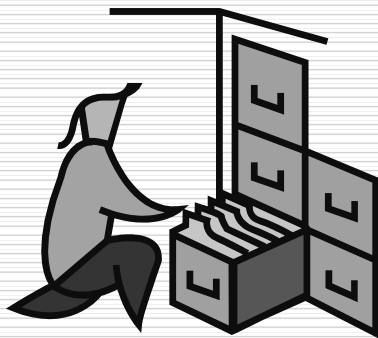
■ 公文書管理改善は 本当の働き方改革



M.Kotani

スライド 30

おわり・The End・Fin



ありがとうございました

スライド 31

3. 講演：地域の歴史と公文書管理

仲 本 和 彦

(公財) 沖縄県文化振興会

公文書管理課 アーキビスト

皆さんこんにちは。年度末のお忙しい時期に、こうして当財団主催のシンポジウムにお越しいただきまして本当に有難うございます。

先ほど小谷さんが公文書管理の改善について国の事例を基本にして理念や目的などポイントを細かくお話ししてくださいました。我々がやろうとしているエッセンスについてはほぼ小谷さんの方からお話しいただきましたが、30 分だけお時間をいただきまして、私は地元の立場から公文書管理の改善についてお話させていただきたいと考えております。宜しくお願いします。

「公文書管理を改善しよう」と言って呼び掛けて、こうやってシンポジウムを開催させていただいたのですが、「今ちゃんとできている」、「特に何か問題があるわけではない」というように恐らく日々の行政の営みは粛々とやられていると思います。しかし、沖縄を少し俯瞰的に見た時に沖縄の記録管理はやはり遅れているというか、うまくできていないところがあって、実は我々、県の公文書館のレベルでもまだまだできていないところがあります。

それから市町村を眺めてみても記録の管理がうまくできていないところがあります。行政職員の意識と沖縄の歴史を俯瞰的に見た時の見え方とのずれといいますかそういったものがあるのかなということで、今日はそのお話をしたいと思います。

なぜそういう風に思うのか。私自身の今やっている仕事、それから過去の仕事、そういったものと組み合わせていくと次の三つの視点からお話させていただくことになります。(P80 スライド 2)

今、沖縄県公文書館で公文書専門員として公文書館業務をやっていますが、その前は 1997 年から 2006 年までアメリカの国立公文書館で沖縄県公文書館の駐在員として 9 年間資料収集をしていました。沖縄戦、それから戦後のアメリカ統治時代には沖縄のいろいろな政策というのはアメリカ政府が基本的に作っていて、沖縄の戦後の歩みというのもしっかりと検証していこうと思ったらアメリカ政府側の記録がどうしても必要だということで、県の公文書館が開館して後 9 年間、資料収集をしていたのです。

そこで見てきたのが、先ほど小谷さんの方からアメリカの場合は記録管理法というのが先にあって、それから情報公開法、情報自由法ができたという話があったかと思いますが、とにかくアメリカという国の凄まじさです。何故そこまで一生懸命やるのかというのは、い

ろいろな理由が考えられますが、スライド3の図に書いてあるとおりで、もともと二百何十年かの歴史しかない国ですが、イギリスの帝国主義といいますか、植民地主義があってアメリカ大陸を植民地にしてやってきたのですが、そこから独立をするために独立戦争でもって国を作ったという背景があって、国民主権というか市民が主権者だというような意識がアメリカは物凄く強い国です。それで、民主社会を作るためには政府とかトップの権力を国民が監視するというようなところもあって、記録管理というものを民主主義という観点からしっかりやろうというのがありますし、それから先ほど言ったように歴史が浅いというのもある、何千年という歴史をもっているヨーロッパの国々と比べると自分たちはしっかり歴史を積み上げていかないといけないということで記録を大切にするというところがあります。

我々が通っていたアメリカの国立公文書館には、沖縄県でもこれだけ資料を残し切れていないというくらい沖縄関係の資料が眠っています。沖縄戦関係の写真や映像フィルム。皆さんもよくテレビのドキュメンタリーでご覧になったことがあると思いますが、沖縄戦の時の日本軍の記録で戦場の写真は一枚もありません。映像フィルムも1本もありません。一方、アメリカの場合は戦場でしっかり通信隊という部隊をおいて、専ら記録を残していく仕事をさせています。どこの地点にどういう攻撃を仕掛けたとか、日本軍がどこからどういう攻撃をしてきたか、というのを全部分刻みで報告書として残しています。なので、沖縄県公文書館を利用された方は分かるかと思いますが、沖縄戦の日本軍の記録が残っていない中で、第二次世界大戦の作戦報告書が一式揃っていて、アメリカ側の記録から戦場の様子が再現できるということで、アメリカの記録管理の凄まじさというのを目の当たりにしてきています。

スライド3の図の右側にあるのは沖縄の地元の新聞でよく一面トップで紹介されるものです。これもなぜ一面トップになるのかということですが、これは、先ほども小谷さんからありましたが、沖縄返還の時の密約文書、日米政府が沖縄返還の時に沖縄をどうするかというような交渉をしたときにアメリカ側は本当に公電、覚書、それから電話のやりとり、メモ、そういったのも全部きちんと残しています。一方、沖縄返還で沖縄が今のように基地が残るという風になったというのは、長らく日本政府の外交史料館からはわからなかったのです。というのも、一つには資料が公開されない。ようやく情報公開法ができて、公文書管理法ができて、少しずつは良くなっていますが、20年ぐらい前までは日米交渉というのは日本側からは全然出てこなかったのです。だから、戦後の日本の歩みを検証しようと思ったらアメリカまで行かないと分からないという風によく言われていました。

先ほど小谷さんからもありましたが、(日本では)箱はでき、公文書管理法という法律はできましたが、殆どアメリカの連邦記録法や先進国の法律の借用というか、そのまま文言だけとってきています。しかし、その仕組みの裏にある理念や目的が完全に抜け落ちているもの

ですから、先ほども桜を見る会の名簿のお話がありましたが、森友学園問題や加計学園の問題あるいは自衛隊の日報問題の時に記録管理が問題になっていました。

実は法律の文言を読んでいますと遜色がありません。ですから我々も 2009 年に公文書管理法ができた時にやっとできたかと。文言をみたら素晴らしい。ですが、理念が抜け落ちていて、何のためにこれをやるのかというものがありません。ですから、先ほど言ったように屁理屈を言っただけで「これは行政文書ではないから」とか、「これは 1 年未満ですから捨てました」「規則通りやりました」みたいな感じになっているのです。何のために記録管理をやっているのかが分かればそういうことは絶対に起こらないはずですが、未だににそういったことが行われていて、日本は記録管理の分野ではまだまだ遅れています。当然、記録管理が杜撰であれば情報公開もできなくなるわけです。情報公開するためにはしっかり記録が残っているのが前提になるので、そういう意味ではまだまだ遅れています。

では、県内の状況を見てみると、恐らく情報公開条例はどの市町村も制定されています。日本では情報公開条例の制度は、市民への説明責任ということで地方自治体の方が先にどんどんできていって、それに合わせる形で国が後から情報公開法というのを作っています。小谷さんの話にあったように情報公開と記録管理は「車の両輪」で、記録管理がしっかりできていないと情報公開がうまくいかない、運用がうまくいかないというのがあります。しかし、ご存知かもしれませんが、今、県内で公文書管理条例ができている自治体は一つもありません。県ですらも公文書管理条例はありません。全国的に見ると少しずつできています。ただし、23 や 24 の程度で全国的に見ても都道府県、市、町レベルであり、村レベルでは一つもできていません。

ですから沖縄でこれから本当の民主的な社会を目指すならば、やはり公文書管理条例というのは作っていかないといけないし、それからもう一つはやはり、今日のタイトルでもありますが、我々の歴史、過去の歴史というのは、「記録なくして歴史なし」という言葉があるように、沖縄は、小谷さんもおっしゃっていましたが沖縄戦、去る大戦で特に沖縄本島の方はほぼ琉球王国時代や近代までの記録というのは消失しています。ですから今残っている近代までの記録というのは本土の関係者が持ち帰っていたとか、あるいは台湾や中国など交流のあったところから拾い集めてきて近世、近代までの沖縄の歴史というのを一生懸命再構築しているところです。(スライド 5)

沖縄の歴史を非常に単純に区分すると、先史時代は記録がない時代で、グスク時代から文字による記録が残っていて、琉球王国時代、薩摩の侵攻とか琉球処分とか明治に入っていきますが、元々あった記録の多くを戦争で失ってしまっています。

沖縄戦の後、戦後の生活が始まっていますが、我々は今、現代史、戦後史の記録をきち

んと残せているのかという疑問が湧いてきます。アメリカ統治時代、琉球政府時代の公文書など。アンケート調査で皆さんにお尋ねさせていただいて、「琉球政府時代の文書残っていますよ」というところもありますが、残っていないところもちろんあって、もう既に米国統治時代の記録が手元に殆どないという状況があります。それから本土復帰してまた新たに沖縄県として歩みを始めていますが、今まさに皆さんが日々蓄積している記録というのが将来大丈夫なのかと。こういう風に俯瞰的に沖縄の歴史を見たときにこの記録が大丈夫なのかというところが、今、非常に問題視されているところではないかと思います。

では、どうやってやったらいいというのが、私の後半のお話です。皆さんにお配りしている資料ですが、非常に盛りだくさん入れています。今日は実は、30分ではお話しできないと始めからわかっていたので後で見直してもわかるようにということであえて情報をたくさん入れています。

公文書管理の改善や記録をどう残していくのかというところですが、先ほど小谷さんの説明で公文書管理法の運用のいろいろな説明がありましたが、「レコードスケジュール」、それから「ライフサイクル」の管理というのがカギになります。お手元の資料に載せてありますので、見ていただいて意味がわからなければまた後でもいいので公文書館の方に問い合わせをしていただければ詳しくご説明したいと思います。

まず、日本政府が今公文書管理法で取り入れているレコードスケジュールというのはアメリカの模倣です。しかし、よくよく見ていくと違うところがあります。ポイントは、スライド7の図にも書いてあって、ライフサイクルを川の流れに例えたときに「川下」で保存される記録の中身の善し悪しというのは「川上」での作成段階とかファイリングの時にどれだけきちっと管理をしていくかということにかかってくるということです。だから沖縄県の場合でいうと、県庁から沖縄県公文書館に公文書が流れてきますが、公文書館で県民の皆さんに提供する歴史資料の中身、それが使えるものなのかどうかというのは県庁の方でいかに記録管理をしていたかということにかかってくるということです。

例えば、沖縄は今、30年くらい前から基地問題で国とたいへん揉めていますよね。1995年の少女暴行事件以来大田県政から稲嶺さん、仲井眞さんに引き継がれ、基地問題が大変なことになってきていますが、95年のあの事件の後に物事が相当大きく動いて大田知事と橋本首相の間でいろいろなやりとりがあって、結果的に今、辺野古ということになっています。

ではそのやりとりはどうだったの？と疑問に思い、県の方にその時の橋本・大田の会談記録はありますかと聞いたら、「公文書」として保存されるには起案・決裁されなければならないと、だから会談に秘書が誰かが一緒に入って大田さんと橋本さんの話の内容をメモにとったとしても、決裁されなければ公文書にあたらないという風な言われ方をされたことがあります。

この解釈は沖縄県に限ったことではなくて、市町村も恐らくそうではないかと思います。やはり基本的には起案して決裁して意思決定をしていったものが「公文書」ということで、それを10年、20年、30年と保存していくという形です。それはそれでいいのですが、ただ沖縄の歴史を俯瞰して見たときには、基地問題などで国との内密の交渉があって、やはり起案決裁文書だけでは不十分で、百年後の我々の子孫に沖縄の姿というものがなぜそうになっているのかという説明は、今記録を残しておかないとわからなくなるのです。1990年代、2000年代、そして今、物事が動いている時の記録というのをしっかり残していけないといけません。しかし、それが残っているのかというと、残念ながらきちんとは残っていません。起案決裁文書から漏れていくものまでもうまく拾っていった残していくということは、非常に手間暇がかかることですが、行政の営みを残すには大事なことだと思います。

それをどのようにやるかのカギを握るのが、スライド6の図にある「レコードスケジュール」で、たまたま残っているのではなくて、これは残していくという風に最初の段階で決めてしまうというものです。それを「どのように」やるかというのは細かい話になってしまっただけで今日はできませんが、今日一番お話ししたいのは、これを「誰が」やるかということです。

沖縄の記録管理を俯瞰的に見たときに、今沖縄の文書管理、記録保存は誰が担っているかというと、大体、教育委員会とか市町村史編纂の部門が各市町村の歴史的な記録を担っています。ただ、どこも予算的に非常に苦しい。私は今、読谷村史、八重瀬町史、沖縄県史などいろいろ関わっていますが、この、地域の歴史を残す仕事というのは、とても厳しい予算の中で、非常勤の皆さんに支えられているという状況です。先ほどお話ししました波瀾万丈の沖縄の歴史、本土と比べると社会的にも文化的にもユニークな歴史を今誰が今支えているかというと、市町村史編纂部門の非常勤職員の皆さんということになります。

アメリカの国立公文書館の凄まじい記録管理のこともご紹介しましたが、あれはどのようにしてできたかというと、やはり公文書館ではなく、行政の現場での最初の一步が大事だということです。沖縄では、たまたま残ったものを拾っていくとか、教育委員会の職員が捨てられそうになったものを拾って行って「これ待って！」と声をかけて拾い上げていくというようなやり方で沖縄の歴史継承は支えられているというのが実情です。そんな状況では非常に危うい。タイミングがちょっと遅れたらもう無くなっている。このやり方では将来立ち行かないと思います。ですから、これからはやはり「スケジュール型」を導入して「この資料は作成してファイリングする時点で残す」と、「残さないといけない」と、「この資料が無くなったら町の歩みが残せない」という姿勢でやっていかないとはいけません。

さて、これを誰がやるのかということに関してですが、それは今日、呼びかけて来ていただいている総務課の皆さん、総務系の職員の皆さんが一義的に担っていかないとはいけません。

沖縄市のように総務課の中に市史の担当班があり、お互いが協力してやっていくところもあれば、総務系と教育委員会や文化課などが全く連携がとれていないところもありますが、そういった枠組み作りをこれからやっていって体系的に記録を残していく、落ちていたのを拾うのではなくて、最初から「これは残す」ということでやっていけるかがカギです。

例えば、今、市町村ではいろいろな行事やイベントの写真を撮っていると思いますが、写真はとても貴重な歴史資料になります。また、動画フィルムや映像をちゃんと残せる仕組みが市町村に今あるのかどうか。こういうことを考えることこそがまさに「体系的に記録を残していく」ということなのです。

ではどうやって残せばいいのかというのはノウハウの部分で、その点は技術的なところなので別の機会に譲ります。とりあえず、今日皆さんに一番お伝えしたかったことは、歴史資料の保存を誰が担うべきかということです。先ほど南城市の方とも話していたのですが、なかなか総務系にこのことが伝わらないということで、「これ大事なんですよ」と話をしてもあまり伝わらない、「今やっているやり方で何の問題があるの?」ということになって、そこから先に進まない。これを先に進めていくためには、各市町村の行政組織の「文化」を変えていくというようなことが必要ではないかと思っています。(スライド9)

文化というのは一年、二年で変えられるものではなくて、数年、何十年単位で取り組んでいかないといけないもの、変えていくものだと思いますので、今日は第1回目のシンポジウムですが、このようなことを地道にやっていって、市町村の行政職員の皆さんにまちの営みやまち作りの記録を残すということがいかに重要かということをわかっていただいて、できれば首長やトップの方々に理解していただいて、しっかり手間暇を掛けてやっていけるようになることを強く望みます。こういうことは簡単に、短期間にできることではないので、みんなで知恵を出し合いながら一步一步取り組んでいくというのが、今日のシンポジウムの狙いです。(スライド10)

「それが大事なのはわかるけど、やるのは大変だよ」、というのが恐らく現場の生の声だと思います。それは我々も重々承知しています。では、担当者一人ではできなければどういう風に我々がサポートできるのか、あるいは市町村同士の横の連携というのがどういう風にやっていけるのかというところを後半のディスカッションでやっていきたいと考えていますのでどうぞ宜しくお願いします。少し時間をオーバーしましたが私からは以上です。

＜質疑応答＞

Q：沖縄市総務課市史編集班 盛島

- ・2点ほどお願いというか教えていただきたいのですが、一つ目が、先生が先ほどおっしゃった文書の歴史的価値を原課で選別するという部分でこの選別方法、こういった廃棄文書、廃棄文書が毎年四千箱ぐらい出ますが、その中で歴史的資料として残すためにこういった文書をピックアップする、選別するというのを今後ちょっとマニュアル化したいと思っています。こういった非現用の文書を残したらいいとか、具体的に県も県の本庁から公文書館に移る場合にこういう文書をピックアップして移管、廃棄している文書を選別しているという何かあると思うのでできたら私たちもルール化したいので資料としていただけたら参考になるかなと思っています。もう一つが、やはりおっしゃっているように各市町村、嘱託、臨時が市史編集員として入っている中で職員がどうしても二人とか場合によっては一人というところもありまして、アーキビストというんですか、養成の講座を県公文書館の方で何か昔、前にやっていたというのを聞いたことがありますが、次年度是非、職員を対象にそういう廃棄文書をこういった着眼点で歴史的資料として引き抜くというところでアーキビストというんですか、その養成、講座を是非お願いしたいと思っています。

A：仲本

- ・はい、まず一番目。選別をどうやってやるのか。原課の方でどうやって選別したらいいのか、ということですが、これは、やはりライフサイクルの中で先に選別をするということになり、非常に難しい仕事です。公文書館でも選別チームというのがありますが、公文書館の業務の中でも非常に難しい業務になります。資料があればください、ということでしたので、我々のノウハウというものは惜しみなく提供したいと思いますので是非声をかけていただいて、後ほど提供したいと思います。選別業務については皆さんに行ったアンケートで、今困っていることありませんかという質問に対して、どう歴史文書を選別したらいいかわからないというのは上位のほうにきていました。今日これからアンケートの調査結果の報告、それからディスカッションの時にも課長から選別についての考え方みたいなものもお話することになっていますので、その時に改めて取り上げたいと思います。もう一つアーキビストの養成についてですが、各自治体でアーキビストをもつというのは、今、県内に公文書館があるのは県と北谷町だけですし、我々も公文書館を造らないといけないという話をしているわけではなくて、「公文書館的な機能」は各自治体が持つべきではないかと考えています。館は持てなくても保存期間が満了し

てそれでもなお価値のある記録を保管しておいて情報公開請求をしなくても一般市民が誰でも利用できるようにする。沖縄県公文書館の場合もそうですが、実は公文書館の利用が多いのは歴史研究家ではありません。一般の県民の方々が自分の権利関係の書類を見に来られるのです。援護法の関係とか、土地所有申請書とか、そういうのを見に来る方が多いのです。だから一旦現用では保存期間満了しても保管しておくという流れとか仕組みを作るほうが大事です。それらの記録の利用サービスを提供する、いわゆるアーキビストを養成する講座を開催して欲しいということですが、これは我々も考えていることですので、是非、文化振興会の普及チームやこの市町村支援のチームがありますのでお手伝いさせていただきたいと思っています。

地域の歴史と公文書管理

沖縄県公文書館指定管理者
(公財) 沖縄県文化振興会
公文書管理課 仲本和彦

スライド 1

はじめに： 三つの視点から

✓ 米国での沖縄関係資料調査・収集を通して

- 米国国立公文書館（NARA）には、沖縄関係だけで文書400万頁、動画2,500点、写真10万点、空中写真3,500点以上の記録があることが分かった。（1997年～2006年）
- たまたま残ったのではなく、残そうとして残ったことがわかる。



米国国立公文書館（NARA）

✓ アーキビストとして

- 米メリーランド大学大学院アーキビスト養成プログラム（HiLS Program）
- 沖縄県公文書館で閲覧、整理、普及業務を担当（2006年4月～現在）
- 外務省外交記録公開推進委員会外部有識者委員（2010年～2012年）
- 記録管理学会員（現在）

✓ 市町村史編纂委員として

- 沖縄県史各論編現代部会専門委員（現在）
- 八重瀬町史戦争編専門部会委員（現在）
- 読谷村市編集委員会委員（現在）
- 南城市史「資料集戦争」専門委員（2011年～2018年）



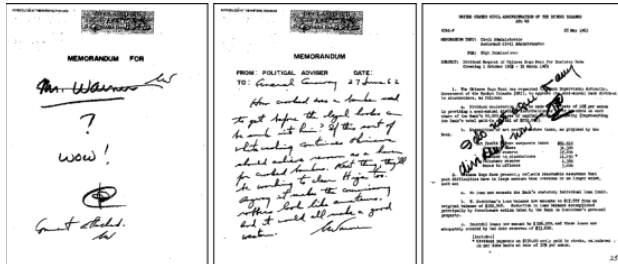
1995年に開館した沖縄県公文書館

スライド 2

米国の文書管理のすさまじさ

「アメリカまで行かなければ、日本の戦後史のことは分からない」

…公式の公電、覚書、口上書などにとどまらず、相手の某はこう言ったとか、こんな感じだったとかまで含めて、交渉の経過がことごとく記されている。内輪の打合せも容赦しない。Aが話したこと、Bが難色を示したことなどが記録されており、ときには、電話のやりとり、メモの類まで残されている。…中馬清福『密約外交』（文藝春秋、2002年）



キャラウェイ旋風時のキャラウェイ高等弁務官のメモ（USCAR文書）

アメリカが記録を残す理由？

- 血であがった民主主義。日本のような封建国家とは本気度が違う。
- 政治家、官僚が自らの意思決定に関して自負心がある。
- ヨーロッパに比べて歴史が浅い。歴史を育んでいこうとする風土。
- 訴訟社会であるため記録がモノをいう。

など

核密約に通話記録



米公文書に「軍命」



那覇空港返還でも密約



米国国立公文書館所蔵資料を紹介する記事

スライド 3

公文書館について

一般のイメージ「敷居が高い」「研究者が行くところ」

- “一点モノ”資料 → 閉架式の書庫
- ふらっと入って、誰でも手に取って資料が見られるわけではない。
- 何らかの目的がないと時間が過ごせない。 → 子供には不向き。
- 全国に図書館は約3,000館、博物館は約5,000館。公文書館は100館に満たない。

実際の活用方法

- 入館無料。国籍問わず、誰でも、自由に利用できる。
- 研究者よりも一番利用が多いのは、戦後の「土地所有申請書」「軍雇用員カード」、援護法関係書類など、地籍、消えた年金、アスベスト問題など個人の権利・利益にかかる記録を求めてくる一般県民。
- 展示室でガラス越しに眺めるのではなく、手に取って“一次資料”を閲覧でき、複写もできる。セルフサービスなら複写も無料（県民の共有財産）。

いざという時の“最後の砦”

- 県民の大多数は一生のうち一度も行く閲覧室を訪れないかもしれない。しかし、「沖縄にとって公文書館は必要」という県民の理解が得られている。
- 行政が説明責任を果たすところ → 「民主主義の礎」
- 県民が過去から学ぶところ → 「未来への羅針盤」



【一口メモ】沖縄の特殊事情を反映した文書類

「土地所有申請書」

沖縄は戦争によって、宮古・八重山を除くほぼ沖縄全域で地籍記録が消失してしまいました。また、一家全滅や米軍基地建設などによって、土地の所有者が不明となってしまう地域が多くあります。そこで米軍政府は、土地の所有権を明確にするため「土地所有権認定事業」（1946～51年）に着手し、「土地所有申請書」や「一筆限調書」が作成されました。所有者の特定や土地境界線の確定作業等に利用されています。

「軍雇用員カード」

1946年以降、在沖米軍施設に働く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す。年金受給や石綿（アスベスト）による健康被害補償の申請をする目的等で、過去に在沖米軍施設で働いていたことを証明する必要がある方々を中心に幅広く活用されています。

援護法関係書類

沖縄では日米両軍による戦闘が地上及び海上で展開されたため、軍人・軍属以外にも約10万人もの一般住民が戦闘に巻き込まれ死亡しました。これら軍人・軍属ではないにも関わらず、現場で軍に徴用され負傷または死亡した人、軍の要請により戦闘に協力して負傷または死亡した人々について国は、「戦闘参加者」として準軍属扱いすることとし、援護法の対象者に含めることになりました。亡くなった親族の軍歴や死亡の状況調べるのに活用されています。

スライド 4

✓ 本日のお話しのポイント

1. 沖縄の歴史と記録について

- 波乱万丈の歴史。唯一無二の「体験」。
- 沖縄戦によって近世・近代の記録のほとんどを焼失
“No Records, No History.”
- 沖縄ほど記録を残す必要のある地域はないのでは？

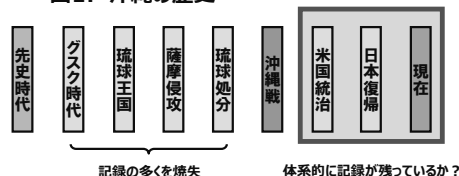
2. 歴史編集と歴史資料について

- 市町村史編集が盛んな土地柄。
- 「沖縄戦編」を編集する際には、戦災で記録がない。
- 史料集めは「落穂拾い」型にならざるを得なかった。

3. これからの記録の残し方について

- 今後も「落穂拾い」型でよいわけではない。
- 今後は「スケジュール」型で。（米国、日本政府を参考に）
- 文書のライフサイクルにわたる体系的な管理方法を構築する。

図1: 沖縄の歴史



「落穂拾い」型とは？

- ✓ たまたま残ったものを拾う。
- ✓ 捨てられそうになったものを拾いに行く。

「スケジュール」型とは？

- ✓ 拾うのではなく残す。
- ✓ 文書の歴史的価値を原課で選別する。
- ✓ 教育委員会ではなく総務課主導となる。

スライド5

“レコード・スケジュール”とは？

- 原課で文書をファイリングする段階で、物理的な保存期限を決めること。
- 欧米で採用されており、日本でも2009年の公文書管理法で導入された。

行政文書ファイル管理簿（例）

大分類	中分類	小分類	標準行政文書ファイル名	保存	保存期間			備考
					原課	中間書庫	公文書館	
				一時	1年	1年	—	1年保存
				一時	1年	5年	—	5年保存
				一時	1年	10年	—	10年保存
				一時	1年	20年	—	20年保存
				一時	1年	30年	—	30年保存
				永年	1年	5年	永年	永年保存
				永年	1年	20年	永年	永年保存

文書のライフサイクルとは？

- 現用から非現用までの文書の“一生”のこと。

- 現用……業務上頻繁に必要となる文書（執務室で管理）
- 半現用……業務上時々必要となる文書（中間書庫で管理）
- 非現用……業務上の役目を終えた文書（アーカイブズで管理）

現用 半現用 非現用

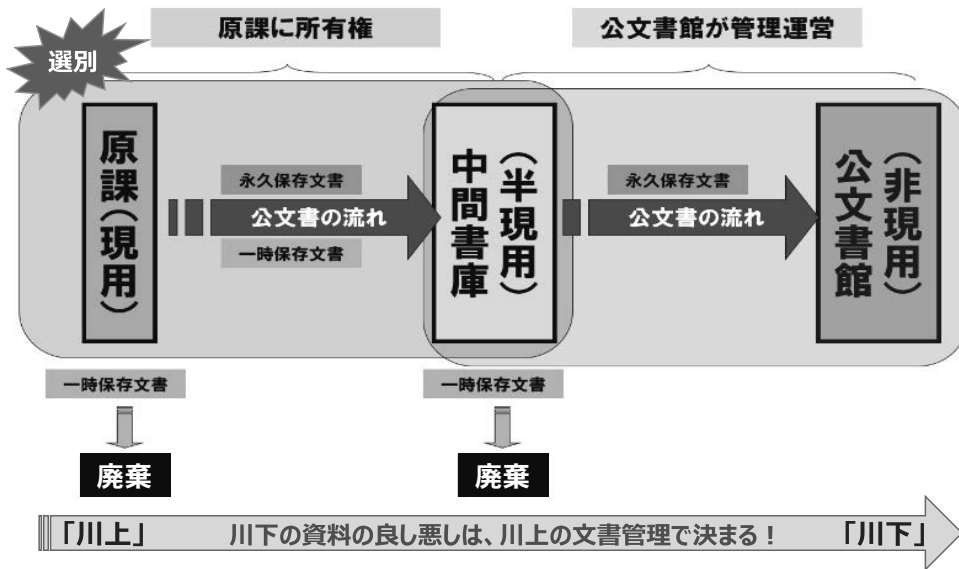
“文書のライフサイクル”

スライド6

“文書のライフサイクル”

(※公文書館がある場合)

文書のライフサイクル



スライド7

文書管理を推進する際に遭遇する“壁”

✓ 行政は文書を残す必要があるのか？

よく耳にしてきた声

- 「起案・決裁文書だけを残せば足りる。」
- 「メモは“公文書”とは言わない。」
- 「メモで意思決定することがあり得るか？」

✓ 行政は後世のために考えて文書を残す必要があるのか？

よく耳にしてきた声

- 「“現在”の市民への説明責任については理解できるが、“将来”の市民への説明責任というのがピンとこない。」

✓ 文書管理は行政にとって重要な業務なのか？

よく耳にしてきた声

- 「文書管理のような業務を担当するために、公務員になったわけではない。住民サービスを提供するのが公務員としての醍醐味。」
- 「現状のままで何の問題があるのか？」



スライド8

文書管理担当者に託される役割

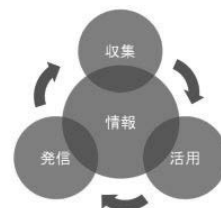
✓ 文書管理担当者＝レコード・マネージャー

- 情報公開と文書管理は「車の両輪」
- 日本の記録管理で問題なのは、「レコード・マネージャー」の概念がないこと
- 文書管理は二の次になりがち。健全な民主主義の必要経費と考えるべき



✓ 組織全体の情報管理を一手に担う

- 日本では文書管理業務は誰でもできる軽易な業務と考えがち
- 欧米では組織の**全体**の情報管理を一手に担う役割を負っており、組織の中枢に位置付けられている。「情報は力なり」の考え方



✓ 文書管理を重視する“組織文化”作りを担う

- 自治体の職員はまちづくりの計画から実行段階で膨大な記録を作る。現場の皆さんこそが将来の歴史資料作りの鍵を握っている。
- 適正に文書を管理することは究極の住民サービス
- トップや職員への啓蒙活動で組織文化を作る。



スライド 9

おわりに

✓ 本日のお話のポイント

- 戦後から現在にわたる地域の記録を残す必要性。
- 戦中までの歴史は「落穂拾い」的な記録集めでしかなかった。
- 戦後の地域の歴史は体系的な文書管理体制の下で残していくべき。

【一口メモ】100年後には歴史資料？

収集しない公文書について「これらの文書も100年経ったら貴重な歴史資料になる」という主張がありますが……。そういうことでしょうか？



✓ 市町村文書管理シンポジウムの目的

- 2019年11月に実施した公文書管理に関するアンケート結果も踏まえながら、県内市町村における**歴史公文書等の保存継承**の課題を洗い出し、**解決策**を探る。

✓ アンケート報告及びディスカッションの目的

- 市町村職員が日頃から抱えている公文書管理の課題や悩みを共有する。
- 課題の解決に向けて互いの知恵や意見を出し合う。
- 改善への第一歩を踏み出す契機（きしかい）の場とする。

公文書館で収集しない文書（沖縄県公文書館公文書等管理規程第2条別表1）

- 調定調査、予算執行何、支出負担行為書、支出調査等歳入歳出に関する文書及び帳簿
- 給与及び地方職員共済組合に関する文書
- 文書件名簿
- 出勤簿、有給休暇簿、職務専念義務免除簿及び欠勤簿
- 旅行命令（依頼）簿
- 超過勤務命令簿及び特殊勤務命令簿
- 各種手当の認定簿
- 嘱託員その他非常勤の職員の雇用手続に関する文書
- 物品及び切手等の受払簿並びに被服貸与簿
- 研修に関する文書
- 車両運行日誌、車両修繕簿及び車両燃料記録簿
- 扶助費の請求に関する文書
- 定期監査調査
- 公有財産及び備品に関する台帳及び報告書

スライド 10

4. 報告：市町村文書管理アンケート調査結果について

大 城 博 光

(公財) 沖縄県文化振興会

公文書管理課長

皆さんこんにちは。沖縄県文化振興会の大城です。この時間は市町村文書管理アンケート調査について、その結果について皆さんと共有していきたいと思います。

P.91 のスライド 1 では3つのテーマを頭出ししていますが、時間の都合もあり、この時間は2つのテーマについてお話ししたいと思っています。3つ目のテーマは、別の機会があればお話ししたいと思っています。

それでは、1つ目のテーマ「1 市町村文書管理支援活動の概要」についてお話しします。

沖縄県文化振興会では、今年度から市町村文書管理支援活動をスタートしました。その目的は表示のとおり「地域の歩みを伝えるかけがえのない歴史公文書が適切に保存継承されるよう、沖縄県文化振興会が県の公文書館業務で培った経験をもとに、市町村の文書管理を支援することで、歴史公文書が住民共有の知的資源として利用できる環境の確立を全県的に推進していく。」ことです。

沖縄県文化振興会は、指定管理者として沖縄県公文書館の管理運営を行っている以外にも、沖縄県の文化振興に関する様々な活動を行っています。この市町村文書管理支援活動は、公文書館の指定管理者としての立場ではなく、当会独自の活動として行っています。

この活動をスタートするにあたって、自分たちが市町村の文書管理を支援したいという気持ちはあっても、「私たちに何ができるのか」、「市町村は何を求めているのか」が、わかっていない。そこで、フェーズ1として「市町村が今どのような状況にあるのか」、市町村の文書管理の現状把握と課題の共有をすることから始めることにしました。その取組みとして、最初に市町村の文書管理ルールの調査を行いました。インターネットで収集した各市町村の文書管理規程を国の法律と比較する形式でまとめています。次に皆さんにご協力いただきながら文書管理の現状についてアンケート調査を実施しました。今回の報告は、そのアンケート調査結果の報告になります。

その後に、どのような取り組みを計画しているかという、アンケート調査の結果

をもとに、各市町村が抱える課題について個別に相談に応じていきたいと思っています。また、その中でスライド 2 の図のミニマムモデルの検討という取組みがあります。「歴史的な公文書を保存していくことは必要だ」と感じていても、「人」がない、「予算」がない、「場所」がない、いろいろな悩みが出てくると思います。その中でまず最低限の形で実現できる方法を検討していきたい、そしてそれを提案していきたい、ということを考えています。

ここまでの、市町村文書管理支援活動自体の概要になります。

さて、ここからは本題の 2 つ目のテーマ、アンケート調査の結果について報告します。今回、県内の全 41 市町村にアンケートをお願いしたところ、41 の市町村から回答がありました。お忙しい中にもかかわらずご協力いただき本当に感謝しています。これからの活動の基礎データとして、しっかり活用させていただきたいと思っています。

調査結果については、「市町村の公文書管理に関するアンケート調査の集計結果」にまとめていますので、この資料に沿って説明をしていきます。あらかじめ申し上げますが、この資料は集計結果だけを記載しており、これに分析を含めたものを報告書として作成し、後日、皆さんに提供したいと思っています。

では、資料の表紙をめくっていただいて、まず 1 ページです。質問は大きく 4 つに区分しています。質問 1 は行政文書の管理、やはり歴史公文書を保存する上で源となる行政文書の管理がどのような状況になっているか、というのを把握するために質問させていただきました。

質問 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」

行政文書の管理がどのように行われているか、それを把握するにはファイル管理簿を見るのが一番だと考えていましたが、送っていただくのも大変なのでアンケートで記入項目を調べることにしました。どの市町村も概ね同じ項目を用いていましたが、特徴的だったのが記入項目に歴史公文書の識別を含めている市町村がありました。この形式は公文書管理法施行後に国が用いている行政文書ファイル管理簿と同様です。

質問 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」

「はい」が 35 で、「いいえ」が 6 でした。「いいえ」の市町村は、おそらく各課で個別に保管している状況だと思われます。

質問 1.3 「全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」

「はい」が25で、「いいえ」が16でした。個人的には「はい」が以外に多く感じ、保存できる場所がある程度確保されているのかなと。この時点では思いました。

質問 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」

「はい」が17で、「いいえ」が24でした。また、「はい」17のうち、次の「どういう方策をとっていますか」という質問に「a.保存期間を定めた基準を見直して保存文書量の削減をしている」、「b.保存期間満了前の行政文書を選別して廃棄している」、「c.保存期間が永年の行政文書を選別して廃棄している」の回答があり、保存スペースがなくてやむなく捨てざるを得ない状況だと思います。「d.デジタル化して廃棄している」という回答は0で、このaからdまでは文書量を減らす対応になります。次に、e、fは、スペースを増やす対応になります。「e.民間の倉庫や空き庁舎等を活用して保存場所を確保している」というところが8市町村もありました。前質問の回答で、保存できる場所を確保していると答えた市町村を含め、皆さんいろいろ苦労して工夫しながら保存場所を確保しているんだと感じました。

質問 1.5 「行政文書を廃棄する時に決裁手続きがありますか」

「はい」が31、「ない」が10でした。また、「はい」の31のうち、廃棄決裁権者は市町村長となっているところが4で、以下、資料のとおりになっています。

質問 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」

「はい」が17、「いいえ」が24でした。「はい」は約41%、「いいえ」が約59%です。ほとんどの市町村に公文書館が無いにもかかわらず「はい」が41%あり、これを多いと捉えるか少ないと捉えるか、非常に微妙なところ です。

次の質問2については、「歴史公文書を保存している」と回答した17機関を対象にした質問になります。

質問 2.1 「歴史公文書はどの段階で選別していますか」

「保存期間の満了前」が4で、これは国と同じ方式です。「保存期間の満了後」が12で、沖縄県公文書館はこの方式になります。また、この両方でされているというのが1ありました。

質問 2.2 「歴史公文書はどの組織が選別していますか」

総務的な事務の行う文書事務の統括課が 1、文書を作成した各課が 5、歴史公文書の管理部門、教育委員会だったり図書館だったり文化財課だったりというところが 10 でした。

質問 2.3 「歴史公文書を選別する基準がありますか」

「はい」が 7、「いいえ」が 10 でした。

質問 2.4 「歴史公文書を別の組織に移管して保存していますか」

「はい」が 8、「いいえ」が 9 でした。「いいえ」は、別の組織に移管せずに、集中管理庫あるいは各課でそのまま保存している状態だと思われます。その状況を確認したかったのが次の質問で、「保存期間中の行政文書と別の場所で保存している」が 3、「保存期間中の行政文書と同一場所でエリアを区別して保存している」が 1、「保存期間中の行政文書と同一場所でエリアを区別せずに保存している」が 4 という結果でした。なぜこのような質問をしたのかというところが、次の質問に関係してきます。

質問 2.5 「保存している歴史公文書は情報公開の適用を受けますか」

「はい」が 3、「いいえ」が 14 でした。情報公開条例は全ての市町村にあると思いますが、例えば沖縄県の場合は、公文書館とか図書館とかそういったところで特別な管理をしている場合は情報公開条例の適用を除外します、というルールになっています。この特別な管理とは、公文書館などへ「移管」する場合は分かりやすいのですが、質問 2.4 の保存場所が行政文書と同一になっている場合、そのような位置づけになっているのか、確認したくてこのような質問をさせていただいています。

質問 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」

残念ながら「はい」が 2 でした。先ほどの情報公開条例とは別に、特別の管理をし、一般の方々が利用できるようなルールが存在するか、という意味で質問しています。

質問 2.7 「保存している歴史公文書の量を記入してください」

記入していただいた文書量を箱に換算して、大体 100 箱未満、100 箱以上、1000 箱未満、1000 箱以上という区分で集計しています。

質問 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」

「温度湿度とも制御していない」が 13 です。

質問 2.9 「歴史公文書の中に復帰前の公文書がありますか」

「はい」が 15 です。沖縄県公文書館では琉球政府文書と言われる復帰前の公文書を約 16 万簿冊所蔵しています。琉球政府文書は沖縄県公文書館の設置前は複数の場所で保管され、温湿度が完備されていた状況ではありませんでした。公文書館が受け入れた時には、すでに数冊は虫食いがあったり、カビだらけになっていたという経験があります。もう一つ言いますと、琉球政府が使用していた当時の紙は、酸性度が高い紙が多いことから、温湿度が安定していないと脆弱化の進行が速いです。そういう心配もあって質問 2.8 と質問 2.9 はお尋ねしています。

質問 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」

「はい」が 17 でした。歴史公文書を保存していると回答した 17 の市町村すべてから課題がある、という回答をいただいています。課題の内訳としては、選別する基準、選別する人手、という課題が多いようです。続いて、保存場所が足りない、このような状況になっています。

次の質問 3 が「行政文書から歴史公文書を保存していますか」という質問に「いいえ」と回答した 24 市町村に対して質問しています。

質問 3.1 「歴史公文書を保存していない最大の理由を 1 つ選んでください」

ここでは、他県で過去に実施された同様のアンケートの中で、多かった回答を参考にして選択肢を設定しています。最も多かった理由は、「現用の文書管理ができておらず、その改善が優先だから」ということです。また別の機会に個別に聞いてみたいところですが、現用の文書管理の何ができていないのか、気になるところです。

アンケートの最後は、当会ができることを考える上で、皆さんがどのような専門的支援を望んでいるのか、をお尋ねしました。

質問 4.1 「公文書管理に関する課題の解決や改善に向けて、どのような専門的支援を希望しますか」

特に多かったのが「b.歴史公文書の選別方法」、「c.公文書の管理方法」、続いて「h.県内市町村で課題を共有する機会が欲しい」、「j.公文書管理に関する研修を実施して欲しい」という声をいただきました。今後の支援活動の参考にします。

さて、今回の報告は以上になります。話が駆け足になってしまいましたが、次の意見交換、ディスカッションで足りなかった点を補うことができればと思います。私の報告はこれで終わります。

市町村文書管理シンポジウム

市町村文書管理
アンケートの結果について

1 はじめに ～市町村文書管理支援活動の概要

2 市町村文書管理アンケートの集計結果から

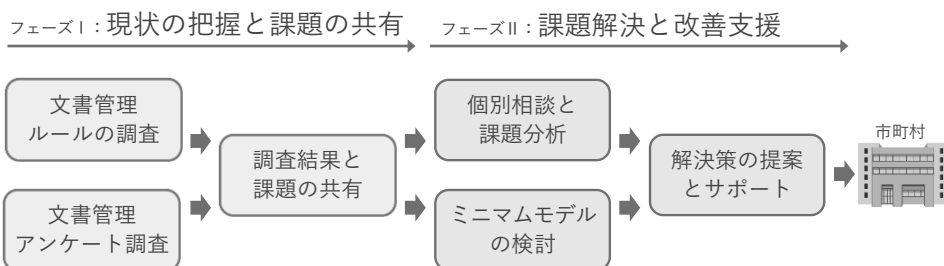
3 保存すべき歴史公文書の考え方

沖縄県公文書館指定管理者
（公財）沖縄県文化振興会
公文書管理課長 大城 博光

スライド 1

1 はじめに ～市町村文書管理支援活動の概要

活動目的 地域の歩みを伝えるかけがえのない歴史公文書が適切に保存継承されるよう、沖縄県文化振興会が県の公文書館業務で培った経験をもとに、市町村の文書管理を支援することで、歴史公文書が住民共有の知的資源として利用できる環境の確立を全県的に推進していく。

主な取組

スライド 2

2 市町村文書管理アンケートの集計結果から

回答状況

回答 41 市町村
調査 41 市町村
= 100%



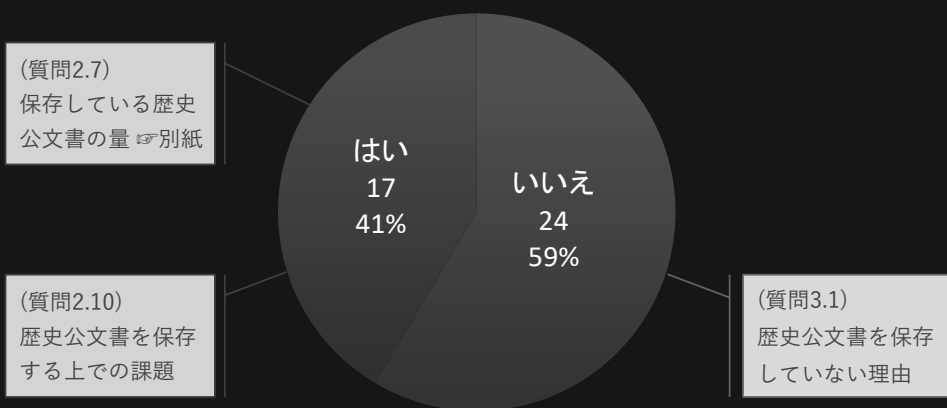
先般はお忙しい中、「市町村文書管理アンケート」にご協力いただきまして、誠にありがとうございました。お蔭さまで貴重な情報を県内全ての市町村から頂くことができました。

今後は、この結果を参考にして各市町村のご期待にそえる支援活動を展開してまいりたいと存じます。

スライド3

2 市町村文書管理アンケートの集計結果から

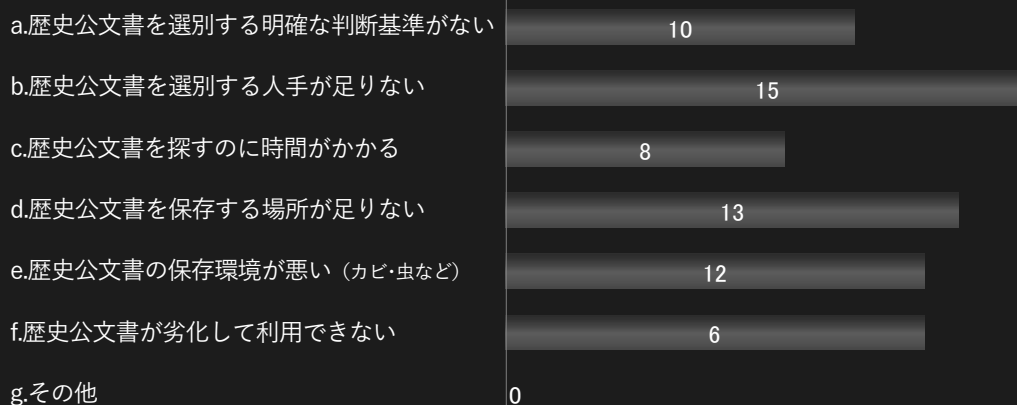
(質問1.6) 行政文書から歴史公文書を選別して保存していますか



スライド4

2 市町村文書管理アンケートの集計結果から

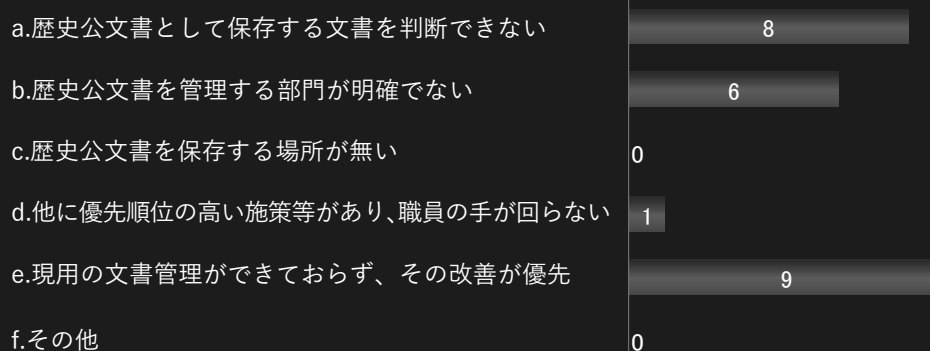
（質問2.10）歴史公文書を保存していく上での課題（17市町村の複数選択）



スライド5

2 市町村文書管理アンケートの集計結果から

（質問3.1）歴史公文書を保存していない最大の理由（24市町村の単一回答）



スライド6

3 保存すべき歴史公文書についての考え方

公文書管理法が求める歴史公文書とは

アンケートの結果では、行政機関が保存すべき歴史公文書の判断基準が保存上の課題として上位に挙げられています。

ここでは、保存すべき歴史公文書について、「法の目的を達成するために何が必要か」という視点で考えてみます。

文書取扱規定等では、歴史公文書に相当する重要文書を「歴史的／文化的／学術的に重要な文書」とされていますが…。



スライド7

3 保存すべき歴史公文書についての考え方

歴史公文書を保存する目的【公文書管理法第1条（目的）】

この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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であることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、

行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。



スライド8

3 保存すべき歴史公文書についての考え方

歴史公文書の定義 【公文書管理法第2条（定義）第6項】

「歴史公文書等」とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。



スライド 9

3 保存すべき歴史公文書についての考え方

「歴史資料として重要な公文書等」の中核となるもの（平成13年閣議決定）

- (1) 我が国政府の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定
- (2) (1)の決定に至るまでの審議、検討又は協議の過程及びその決定に基づく施策の遂行過程

公文書に求められる 歴史的な重要性 ≡ 行政的な重要性



法の目指す「現在及び将来の住民に説明する責務」は、行政上の重要な文書を保存することで全うされる。

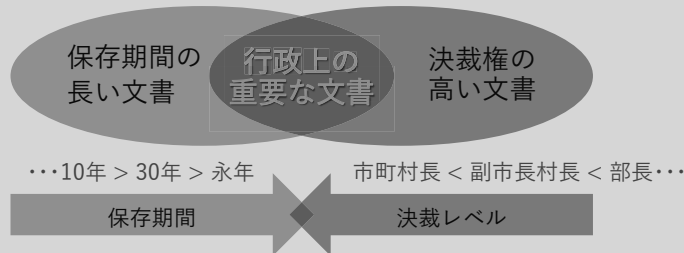
スライド 10

3 保存すべき歴史公文書についての考え方

行政上の重要性を判断する基準



既にある文書取扱規程や事務決裁規程を参考に



【国が歴史公文書として国立公文書館へ移管している行政文書を概観できるサイト】

- ・ 内閣府本府各部局の標準文書保存期間基準 <https://www8.cao.go.jp/koukai/hozonkikan.html>
- ・ 行政文書ファイル管理簿の検索（e-Gov） <https://files.e-gov.go.jp/servlet/Fsearch>

スライド 11

3 保存すべき歴史公文書についての考え方

アーキビストの職務基準書（公文書の廃棄時における評価選別）

【職務内容】

保存期間が満了し廃棄される公文書について、歴史資料として重要か否かを判断する。歴史資料として重要と判断される場合は、アーカイブズ機関への移管を行う。（～省略）

【遂行要件】

- ・ 公文書作成機関の文書管理制度に関する理解
- ・ 公文書作成機関の歴史、組織・施策や作成文書に関する理解
- ・ 公文書作成機関における政策の検討から実施に至る過程及び実績に関する理解
- ・ アーカイブズ機関における保存及び利用に関する理解
- ・ 過去にアーカイブズ機関が実施した評価選別に関する知識

【より高度なレベルで遂行するために必要な要件】（簡略）

情報公開法、個人情報保護法及び関係条例等並びに特定秘密保護法に関する知識

スライド 12

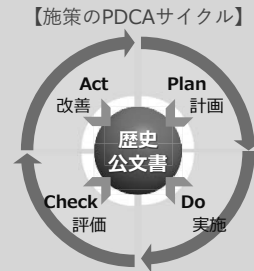
3 保存すべき歴史公文書についての考え方

もう1つの視点「行政の効率的な運営」につながる文書を

- ▼ 歴史公文書を保存する目的には、「説明する責務」とともに「効率的な運営」がある。
- ▼ 「効率的な運営」とは、行政施策の労力や費用に対する「成果を高める」こと。
- ▼ 「成果を高める」には、過去の施策を参考にして、そこから得られる知見を新たな施策に活かす「PDCAサイクル」が重要。
- ▼ 施策の「PDCAサイクル」を将来に渡って循環させためには、「歴史公文書の保存と共有」が欠かせない。



歴史公文書の選別には、「前例として参考になる経験知を次世代の行政職員へ引継ぐ」という視点も



スライド 13

ご清聴ありがとうございました。

公文書の管理・保存についてのご相談がありましたらお気軽にご連絡ください。

電 話：098-888-3875（沖縄県公文書館代表）

メー ル：rec.support@archives.pref.okinawa.jp

担 当：公益財団法人沖縄県文化振興会
公文書管理課 大城、瑞慶村



スライド 14

5. ディスカッション

司 会：仲 本 和 彦

<司会>

引き続きディスカッションに入っていきたいと思います。

今日は、年度末の忙しい時にこのような企画となりました。本当は全 41 市町村の皆さんに来ていただいて、教育委員会、文化課、文化財課の方々、さらに先ほどお話しした総務系の皆さんがカギを握ることになると思いますが、我々が今ここで一生懸命説明しているレコードスケジュールを組んで、たまたま残ったのではなくてしっかり残すつもりで残して行くやり方について、皆さんと一緒に知恵を出し合って、課題を共有して、少しでも前に進めていけるようにしたいと考えています。

参加者の皆さんもお一人でいらしたり、多くてもお二人でという感じですが、今日のシンポジウムの後、自分の職場に戻られて今日のことをどう上司に話されるのか、個人的に復命してもしかしたらそれで終わりということになるかもしれませんが、そうなって欲しくないということもあって、皆さんがこれを組織で共有して少しでも組織文化というものを変えていくということに我々も一緒になって力を合わせてやっていけないかということがこのシンポジウムが一番の狙いです。

壁が高いというのは本当に重々分かっていて、それをやっていくために課題を共有して知恵を出し合っていきましょう。こちら話を一方的に聞いていただくだけではなくて、皆さんの率直なご意見などもいただきながら、我々もそれを参考にして、あるいは横の「ああ、やっぱり自分だけじゃないんだ、よその市町村も同じような悩みを抱えているんだ」ということが共有できればいいなと思っていますので宜しくお願いします。

今日は参加者が大分少なく、先ほどまでいらした方も用事があるということで抜けられたところもありますが、まず皆さんから大城のアンケート結果報告について何か聞いてみたいというのがありますか。

(質問なし)

よろしいですか。

先ほどの基調講演や講演の際にも 2, 3 質問をお受けしていますが、改めて何か皆さんの方から聞いてみたいというのがあればまずそこから始めようかなと思いますが、いかがでしょうか。

では、先ほど沖縄市の盛島さんからありました総務の方で選別する、どうやってやるのっという話、これやはり非常に難しい、最大の難しいところかと思います。これについては大城の方から先ほどの報告の中で若干端折った部分がありますので、そこを深掘していきたい

と思います。

<大城>

どうやって選別するかということについては、何を選別する、という考え方の話と、どうやって選別する、というやり方の話があると思います。実は、今回の報告の際にその辺の話を端折ったのは、時間の都合もありましたが、各市町村と個別具体的に話した方が有効だと感じたからです。

何を選別する、という考え方の話をすると、公文書館、博物館、図書館、それぞれに設置目的があり、歴史資料として重要な公文書を保存するといっても、その保存機関の役割が何かによって、何を重要とするかは必ずしも一致しません。図書館や博物館であれば社会教育活動の一環として、自治体史の編纂部門であれば地域の変遷等をまとめる資料として、などなどです。私がここでお話しできるのは、公文書管理法の目的を達成するためにはどのような文書を残せばいいかということになります。公文書管理法の目的とは、現在又は将来に対する説明責任を全うする。ということです。

「アンケートの結果について」という資料をもとにお話すると、P95のスライド10の図に国の閣議決定で示された歴史的資料として重要な公文書等の中核となるものとはどのようなものか、を記載してあります。ここでは、国政上を行政上と言い換えると、行政上の重要な事項の意思決定、その意思決定の前後も含めてですが、それに関する文書を残していけば、概ね説明責任が全うできるという風な考え方でいいと思っています。

併せて言いますと、その下に書いてあるのは個人的見解ですが、公文書が持つ歴史的な重要性和行政的な重要性は極めて近いということです。あえて違う点について話すと、例えば沖縄学の父といわれる伊波普猷さんの図書館長時代の出勤簿があったとします。行政的な重要性という観点では出勤簿は保存しません。一方、歴史的な重要性という観点では、なかなか捨てられないでしょう。ただし、公文書管理法が求めているのはそういう資料を選び、残していくことではなく、行政が説明責任を全うするために必要な文書を残しましょう。ということです。また、皆さんが永年保存文書に設定している文書の多くが、行政上の重要性が高い文書で、歴史公文書にも該当すると考えています。

この場で深掘りしてうまく説明することができないのですが、行政的な視点で重要なものを残していくということで、公文書管理法の目的は達成されるという風に考えています。

<司会>

歴史的価値というとなかなか現時点ではわからないことだと思いますので、行政的な価値

というのをまず第一に、ということですね。

<大城>

さらに、何が行政上の重要な事項に該当するかを深掘りすると、その参考になる基準として事務決裁規程があります。行政的な重要性のレベルに応じて決裁権者が定めてあり、もっとも重要な意思決定は市町村長が判断することになっています。市町村長が決定した事案は、行政上重要な事項に該当するというのも1つの考え方だと思います。

一方、学問的に歴史資料としての重要性を判断するのでしたら、先ほど話した出勤簿の例のように、50年、100年と寝かさないと難しいです。その間、公文書を寝かし続けてそれから評価する。公文書管理法が求めているのはそういうことではないと思います。

<司会>

恐らくどの市町村でも評価選別の仕組み自体はないけれども、行政文書ファイル管理簿はありますよね。行政文書ファイル管理簿があって、それにこれは保存で歴史公文書、これは一時保存文書でいずれ廃棄、捨てるという風にやっていくというのがレコードスケジュールの考え方ですね。

<司会>

どのファイルを永年保存とするのか、歴史公文書とするのかが非常に難しいところですが、国のものを参考にするのも一つの手だと思います。

<沖縄市総務課 盛島>

少しそれるかも知れませんが、後援に沖縄県地域史協議会もあります。沖縄県公文書館も入ってらっしゃいます。実際に廃棄文書、これを市史資料として各市町村史編集というところで共有している県地域史協議会と絡めて、県公文書館からのこういう廃棄文書、歴史的資料としてピックアップする際の情報共有、どういう風に変換したらいいとかそういう場をもてるのかなとちょっと今思いました。

今、アンケートの結果からもやはりどこの市町村も一般行政職で入ってきた職員、私もそうですが、市史編集というものに携わったことがなくて他の市町村は博物館法に基づく国家資格を持った方が多々教育委員会の中で市史編集に携わっていて、その人たちが発刊をする材料というのが廃棄文書というところがあるので、歴史公文書の選別方法や公文書管理に関する研修の実施などを県の地域史協議会のなかで設けて、コラボしてやるとか、その方が一

番具体的に分かりやすいのではと思いました。

永年保存とか機械的なものでピックアップして残していくとかそういうことも必要だと思いますが、これを基に各市町村、発刊物、沖縄市は今回、沖縄市の沖縄戦ということで発刊していますが、それに基づく資料が沖縄市から合併前に出てきた文書とかそういう資料があるので、それをどういう着眼点でもって選別をするとかかそういうのは市史編纂を担っている地域史協議会と一緒にあってこういう場で意見交換しながら選別の基準というのが見えてくるのかなと思いました。

<司会>

貴重なご意見有難うございました。これまで市町村史を編纂する上で活用してきた公文書というものの蓄積があるのでそれをみんなで共有して、こういうのは歴史文書になるよねと、そういうやり方もあるのではないかというご意見ですね。

<金武町教育委員会社会教育課 川島>

ご講演いろいろ有難うございました。金武町史1年目ということでそれ以外ここ14、5年渡り鳥のように各市町村史を転々とさせていただいています。

どこかということは言うことはできませんが、先ほど仲本さんの話を聞いていて、落穂拾いという言葉があって年度末から新年度にかけて廃棄文書が大量に捨てられていくときにやはりある自治体史編纂の事務局を預かっていてそこで必要だということでやはりゴミ箱を漁っていたことを思い出しました。

やはり捨てた方からすれば「何うちの捨てたのをあんた持っていくのか」とか相当罵られたということがありました。この総務課の方としてもやはり他のセクショナリズムというか縦社会ということで、理解してくれる文書管理担当はいましたが、やはり組織文化ということも含めていろいろ調整がなかなかうまくいかなかったといういきさつがあるなかで、村歌とか市歌とか町歌とか選考の応募、募集があってそういったものを職員研修の場でいろいろレクチャーさせていただいて、公文書管理の重要性を報告したこともありますが、やはり、理解が得られませんでした。

そういった中で市町村史編纂事務局の立場からいかに歴史として重要だということを訴えても総務の方あるいは総務は理解を示してくれたとしても他の建設課とかそういった課を横断的にやはりコンセンサスというか、重要性を認識していただくためには、例えば沖縄市史さんの取り組みとか市町村の枠を超えてこういう機会があったというのはすごく画期的だなと思って意見を聞かせていただきました。

そこでやはり問題になるのがかき集めてきて評価、たぶん沖縄市史さんと同じ意見だと思いますが、どれを捨てていいのかということが私はやはり不得手ですごく苦勞したことがありました。非常勤、嘱託だったので任期満了して後ろ髪惹かれる思いで別のところに移ってしまいました。

まとまりのない話になりましたが是非、この評価選別あるいは県から公文書館に移管される際の苦勞話みたいなものをお聞かせいただけると持ち帰って上司と共にひょっとしたら今後の作戦も練っていけるのかなと考えています。すみませんまとまりがありませんがそういった組織文化のあり方を変えていくための何か秘策とか他の市村でこうやっているという取り組みがあれば、お聞かせ願いたいと思いながら聞いていました。どうも有難うございました。

<司会>

コメント有難うございました。やはり庁舎内で体系的に仕組みを取り入れていく、今殆どない中から作り上げていくというのはなかなか壁は高いことかと思います。先ほどお話しした南城市さんも、本日は文化課の方に来ていただいておりますが、やはり総務課との温度差というのが少しありますという話でした。その点について少しお話しいただいてもいいですか。

<南城市教育委員会文化課 新垣>

先ほど仲本さんともお話ししたのですが、今日のシンポジウムに関して一応、総務の方には公文書館から多分この通知があったと思いますが、総務の方から気を利かしてくれて文化課の方までこういうのがあるよと教えてくれて、それで私は来ました。

文書担当ではないので南城市の文書管理はこうですとは言えませんが、南城市は今現状としては文書管理システムをまず導入したのがまだ2年ぐらい前で、それ以前というのは要するに個人がエクセルとかワードで作った起案文書でやっていて、この2年ぐらいで文書管理システムを導入したので一応起案する時の記録というのは全部残る形になったのはこの2年ぐらいです。新庁舎に2018年6月に移ったので一応その時に書庫も3階に結構広めに作って、ある程度温度湿度も管理しながら窓がすごく多くてとても日光が射さしていて管理できていないと思いますがそういう状況です。

この資料の中にある文書取扱規程の永年、南城市の永年という風に保存年限がありますが、今のところ文書管理システム上もう永年はなく30年になっていて30年が上限でそのあと10年、5年という形です。文書取扱規程自体はちゃんと直してなくて30年と有期ですが、その後の年限が切れた後のことに関しては先回しで決めていない状態です。だから年限が切れたらその後どうするみたいな取り決めは全くまずない、例規上まずないというのと他の市町村

さんがやっているように市町村史の担当職員が廃棄になった文書とかを集めるという管理、恥ずかしながらやっていません。だから今システムが変わって 30 年で終わりになってその前は永年というのが一応あったので永年で残っていたものはありますが、今のシステム上は年限が切れたら残らないみたいなシステムになってしまっているのが自分は気になっているところですよ。

また、今日のお話を聞いていてやはり一番大事かなと思ったのは組織の機運です。文化というのがやはり一番大事かなと思って文書担当でもない自分が一人で息巻いて何をできるわけでもないですので、一番はやはり市の施策というか市の方針としてその文書管理、公文書管理の条例を作るなり体制を作るなりというのにならないといけないのでやはりそこは、一番は首長です。市町村長がそういう意識をもって上からトップダウンでそういう感じでやろうという風になるのが一番早いので、個人的にはタイミングをみて首長に公文書管理どうですかみたいな話をしようとして一人で決意していたところです。ただそれだけです。有難うございます。

<小谷>

先ほどお話の中にありました有期限の 30 年にして全部捨てられると困るという点ですが、その通りですね。やはりこれはあくまで保存期間が満了した時に、移管か廃棄かを評価選別するという仕組みがセットになっていないと困るわけです。そうでないと 30 年経ったら全部捨てられるということになりますから、これは永年よりかえって悪くなります。そういうことにならないように、ちゃんと歴史公文書を移管する仕組みが要ります。先ほどから出ているように、どういうものを歴史公文書として残すかというルール、選別基準を作って、着実にそれが残るようにしないと困るわけです。その辺の評価選別というのは非常に難しいのですが、この点は私が専門職について話をしましたように、本当はアーキビストという専門職が各自治体さんにもおられると非常にいいわけですね。

ところが一般の職員という位置付けですと、先ほど金武町さんのお話にもありましたように、ある文書を市史編纂室で残そうとして、廃棄になった文書の中から拾い出した時に、他の課の人からクレームが付くというようなことになります。そういうことになりますので、本当は専門職を作って専門職が言うのなら、これはしょうがないね、というように各課から納得が得られるようにします。そういう風に持っていくのが理想ですね。ただし、これは各自治体で専門職が作れるかどうかという問題があります。と言うのは規模の問題がありますので、規模の大きな自治体なら専門職を作るということも比較的やりやすいでしょうが、規模が小さいとなかなか難しいと思います。

ですから、そういう場合は専門職に代わる、権威のある委員会を作って、各課もこの文書を残すのは妥当だ、必要だという話にもっていく方法があると思います。例えば熊本県です。47 都道府県の内でもまだ 9 か所ぐらいしか条例化していませんが、熊本県はいち早く公文書管理を条例化したところです。要するに熊本県のやり方は、廃棄を決定する時に、行政文書等管理委員会という有識者委員会に諮るという方法です。有識者というのは、その地区の大学の先生とか弁護士の方々ですね。そこで廃棄してよいかどうかをチェックしてもらうという仕組みです。国の場合は、先ほども言いましたように内閣総理大臣と協議をし、廃棄の同意をもらうという仕組みになっていますが、そうではなくて熊本県の場合は専門の委員会で判断してもらうというやり方です。

皆さん方のところでそういう有識者の委員会ができるかどうかということもありますが、公文書管理条例を作ればそういう委員会も作りやすいですね。また条例化しなくても自治体の中に各課の代表に集まってもらい、歴史公文書検討委員会というような会議体を作る方法もあります。一総務の担当者で決める、あるいは原課だけで決めるのではなく、何らかの委員会で決めるという方法だと納得性が高いわけです。ですから、いろいろと工夫をする必要があるということですね。

事実、国の公文書管理法を作るときにこれと似たような話がありました。似たような話というのは、先に言いましたように公文書館は基本的に公開する場所ですから、各省庁から歴史公文書を国立公文書館にどんどん移管すると、公開したくない文書までどんどん公開されるのでは、という心配が出てきたのです。そのため公文書管理法ではどうなったかということ、一応各省庁からこの文書は公開して欲しくないという要望書を付けて出すと受け取った国立公文書館はそれを尊重して慎重に公開か非公開かを決定するという、そういう仕組みにしたのです。ですから、いろいろな工夫を、県の公文書館と一緒に考えていただくとよろしいかと思います。二人のお話を聞いていてそんな感想を持ちました。

<司会>

有難うございます。レコードスケジュールというやり方以外にも本土の自治体では、有識者による第三者委員会のようなものを設けてその人たちに歴史公文書というのを選別するガイドラインのようなものを作ってもらっているというやり方もあるということです。

今日は参加者が少ないですが、公文書管理条例の条例化に少しでも芽が出ているというところはありませんか。先ほどお話ししましたが今、全国の自治体で 23 団体です。もう、24 とか 25 になっているかもしれませんが。昨年の時点で 23 です。都道府県で 6 つ、政令指定都市で 4 つ、市で 10 です。あと町が 3 つということでトータル 23、村レベルではまだ一つもあり

ません。今、沖縄ではどこも動いていません。

先ほど言いました情報公開条例はとても大事で、だから全市町村がすでに制定しているのだと思います。情報公開条例の重要性というのはよくわかっていて、地方自治体のほうが国より先に取り組んで、国よりも先に情報公開条例を制定していますが、情報公開の基になるのはちゃんと情報が管理されているというか、文書が管理されているということなので公文書管理条例もとても大事です。住民受けすると言ったらちょっといやらしい言い方ですが条例化はとても大事な取り組みで、まだ県内の方ではそういうことがないということなので、どうですか、皆さん。持ち帰ってこの話を上司にやってみるとか。そこから何か芽が出て1年、2年後には作るという感じでできるといいのではないかと思います、どうでしょう。

<西原町総務課 友利>

4月から文書の担当になってまだ内容を把握していない所も多くありますが、今日、話を聞いて感じたところをお話します。

西原町は基本的に元々永年文書、30年とかあった保存年限を庁舎を移転した時にちゃんと書庫を作って、文書を全部一旦30年ということにしました。毎年30年を経ったものについては廃棄をするかしないかということで原課の方に判断してもらって今のところ30年で廃棄すると決定したものを文化課の方で歴史的文書なのかどうか、残していくのかどうかということで確認をしてもらって今のところ残していっているという形にはなります。

30年の時点でやはり廃棄しない、これは永年にするとなると、ずっと永年文書として書庫の方に保管をし続けていってしまうのでこれはまあ現用文書としてずっと残っていくということになるのかとちょっと今日感じて、ずっと情報公開の対象にもなるし書庫も置きっぱなしにもなる、というところがちょっと気になりました。

本来だったら30年で残すという風に決定した場合は歴史的文書として移管をするという風にやった方がいいのかどうか、というところがちょっと気になりましたが教えていただけたらと思います。

<小谷>

それは、やはり移管をするというように、何か形をはっきりさせた方がいいです。そうでないとただ残している、書庫に置いておくだけなら永年と変わりません。ですから、きちんと歴史公文書と位置づけを明確にして、それでちゃんと管理するセクションを決めないといけません。どこが管理するのか、市史編纂室、町史編纂室みたいなところがやるのか、あるいは教育委員会などで博物館とかあるいは図書館とか、そういう機能の中に持たせるのか、そ

れはいろいろと一番適した方法を考えたらよいと思います。

いずれにしても単に今まで永年で置いていたような形で書庫に積んでおくのではなく、別な方法で、できれば保管場所も別に設け、管理セクションをはっきりさせるということです。同時に保存措置ですが、カビ対策や防虫対策など、それから電子文書などは特に温湿度管理とか、そういういろいろな対策が必要になってきますから、そういうことのできるような保存場所に置かないと意味がないということです。

もう一つは、それを単に歴史公文書として置いておくというだけではなく、やはり利用してもらわないと話になりません。そこで住民の方にもっと利用してもらえるように、いわゆる公文書館という館はないが、この部署で公文書館と同じ機能を持つようにしましたので、皆さん、ご自由に利用してくださいという PR も必要になってきます。そうすると住民の理解も広がってきますから、いろいろな意味で応援もしてもらえるということになります。

ですから、いろいろな点を考えて特別な管理をするということですね。そうしないといつまで経っても現用のままという扱いになります。そうすると情報公開の請求になるということにもなります。国の場合、情報公開法では歴史的な特別な管理がされているものは請求の対象にならない例外になっています。皆さん方の情報公開条例も国の法律に倣っているとすれば、これは役場によって違うと思いますが、そういう例外規定が入っていると思います。そうなるためには公文書館か、それに準じた特別な管理がされていないとそのような例外とはなりませんから、いろいろ不都合が出てくるということになります。

<司会>

課題の共有ということでアンケートでは結構大きな質問項目でさせていただきました。その結果、人手が足りないとか、予算がないとか、そういう回答が多かったのですが、まさに今のような 30 年経った文書をどうするか、このようなものこそが真の課題なのかなと思います。

ではこれをどうするかというのは、実際やっているところに話を聞いてみる。そして、それにはこれだけの予算がかかるとか、どうしてもデータベースの構築が必要だとなったときに、それが一步一步前に進んでいくということなのかなと思います。今のよう、具体的な問題意識というか、これが困っていますというところからスタートしていく。私は今日の出席者の方は凄く意識が高いなあという風に思っています。

先ほどの話もありましたが、なかなか課題が見えないというのもあるでしょうし、ですからこういう形で具体的に出していくと、それを解決していくためにはどうしたらいいのかということで、物事が進んでいくのだと思います。

そういう意味で、専門家の話を聞いたり、他の市町村の話を聞いたりということで、いろ

いろと刺激にもなればいいなと思います。それぞれ市町村でバックグラウンドも違いますし、担当部署も違いますし、その組織の中での自分の役割というのもいろいろ違う皆さんがいらしていると思いますが、（豊見城市の方）何か感想でもいただいていいですか。

<豊見城市総務課 森田>

本日は貴重なお時間をいただき有難うございます。公文書管理について深く考えるという機会がなかなかないので本日参加させていただいて良かったと思っています。総務課に戻った際にはこの今日受けた内容を課内で共有していけたらと思っています。

豊見城市の課題としてこの保存文書の保管庫というのが、スペースが年々、保存文書が増えていていっぱいになっているというところからこの永年保存をこの保存年限を短縮する必要があるのではないかという意見が上がっています。そうなったときに保存年限を短縮することが現状の課題の解決になるのかなと思っていましたが、それに加えて行政文書から歴史公文書へ選別して保存していくこともまた後々のこの資料や必要になったときに後の人たちに残せるというところの重要性を今日参加して感じたので、またこれも一つの考え方として持ち帰ってまた共有していきたいと思いました。はい、以上の感想です。有難うございます。

<司会>

有難うございます。我々に何かできることがあれば総務課の皆さん、文化課、教育委員会とかがそういう歴史的な文書を持っている人たちもいると思いますのでそういう人たちに、もちろんタッグを組んでということもあると思いますが、上司に話してくれということであれば我々行きますので。

（役場では）何か職員の研修会のようなものがあったりするんですね。

<大城>

すみません。折角皆さん集まっていますので、私の方からひとつ聞きたいことがあります。先ほど、保存スペースが足りない場合の対応についての話がありましたが、保存文書量を減らす対策とは別に、保存スペースを増やす対策として、民間の貸倉庫等を活用している市町村が、確かアンケートで8市町村あったと思います。実際に民間の貸倉庫や空き庁舎を活用してはじめてわかるメリット、デメリットなどを是非、聞かせていただけないでしょうか。アンケートで貸倉庫や空き庁舎を活用しているに○をつけた市町村の方いますか？・・・残念です。いないですか。保存スペース対策のヒントになると思って聞いてみました。

<司会>

那覇市は歴史博物館もありまして、また市史編纂もしっかりされているところですし博物館もあって非常にしっかりやられている方なのかなという風にみっていますが、何かもしよろしければ共有していただけますか。

<那覇市歴史博物館 與座>

博物館に来て1年目です。行政職として働いていて、市史とか学芸員という職種の方たちがいて普通の行政の職場とは違って公文書についても文化財課の方で学芸員が選別して残しているという形をとっています。これが果たして本来のあり方なのかとかどのような仕事をしているのかがよくわからなくて今日参加しています。

学芸員が選定を一人でやるので、本来のあり方はどうであるのかとか、あとは保存についても真和志支所の方で保存していますが、そちらもきちんとした保存ではなくて温度とか本当に湿度とかそういったのは全く管理されていない所での保存になっています。これで本当にこれがまた活用、市民が見たいと言ったときに活用できる保存の方法なのかとかそういった疑問があるということで今日参加しています。

あと、保存文書とはちょっと違ってきます但那覇市の方では家譜というものを市史編集の時に集めてたくさん持っています。那覇市はかなり広く持っていますが、個人的にはどこでも見られるように、これは私だけの意見ですがどこでも見られるように置いたりした方がいいのではないのかとか、あと法的な何か問題があるのかそこら辺もちょっとわからないのですが家譜についても活用方法とか考えていく必要はあるのかと思っています。

あと、公文書の管理は総務課の方がいいと資料の中で、このスケジュール型というのを是非習っていきたいと思いますが、先ほどご講演された地域の歴史と公文書管理の P82 のスライド5の図、落穂拾い型、私たちもこの落穂拾い、みんながいなくなったものを学芸員が選んで選別して残しているという形ですが、スケジュール型というのが本当にこのところで書いているのが文書の歴史的価値を原課で選別する、そのもっているところが選別する、どうやったらできるのかという点と教育委員会ではなくて総務課主導とする、なぜ総務課がやったほうがいいのかもちょっと教えてもらえたらと思います。

みんな今仕事もいっぱいいっぱいどこもやりたくない、やりたくないという中でなぜ総務課がやる、という根拠というか話もできたら総務課とも連携はできるのかと思います。いろいろ思っていてとりとめがないのですが、かなり個人的にはいろいろな問題があるのかと思っています。場所についても人についてもいろいろな問題があるのでどうしていったら少しでも前に進むのかと思って今日参加しています。

<司会>

まず、なぜ総務課なのかというところですが、それは基本的に文書統括担当者というかそれが置かれているのが恐らくどこの市町村でも総務課だからです。だから小谷さんのお話にもありましたが、いわゆるアメリカでいうレコードマネージャーということで、これは各市町村の全体の文書管理、現用だけではなくて、レコードスケジュールというのは非現用も含めたライフサイクル全般を含めて文書管理に落とし込んでいきます。保存期間を決めて終わりではなく、保存期間を超えてさらに落とし込んでいきます。それで、やはり教育委員会ではなくて文書管理担当がそのスキームを作っていくということなのかと思っています。

ただし、原課の方で公文書、現用の公文書を、歴史的な価値があるのかどうかという判断ができるのかというと、やはり非常に難しいと思います。そこでやはり教育委員会の専門家を入れたり、あと有識者を入れたりということで組織として行政文書ファイル管理簿の中に歴史公文書か否かというのを落とし込んでいくという作業になります。一担当者だけではなくて、組織の意思決定として、例えば那覇市がつくる行政ファイルというのはこれだけあって、そのうちのこれとこれは歴史文書として博物館に移管するという形でやっていくのですが、そんな簡単ではないとはわかっています。これは私も先ほどお話ししましたが、歴史文書を選別していくというのが我々公文書館の中でも多分一番難しい業務です。捨ててしまったらもう終わりなので非常に責任のある業務ですが、そこはノウハウを蓄積していったり共有していったりして、他の事例を参考にしながらやっていくことになるかと思っています。

恐らく似ていますよね、行政文書管理ファイル簿というのは。どこの市町村もファイル名というのは似ているのではないかと思います。今問題になっているのはファイルの中で保存期限が違うものが一つの簿冊にファイルにされているということで、それをそのまま移管出来ないということです。これは分けて、ファイルの中で10年保存と30年保存は混ぜないというような。だからファイルのやり方から変えていかないといけないということになっていくのですが、なかなか難しくここでお示しすることはできません。非常に難しい、でも重要な業務かと思っています。本当にみんなで取り組んでいきましょう、ということです。

<小谷>

なぜ総務課か、というお話、ちょっと補足させてもらいますとこういうことだと思います。要するに一つは専門性です。他の原課と比べて文書管理について、あるいは廃棄とか移管とか歴史公文書の評価選別とか、そういうことについての専門性が他の業務をやっている各原課よりも高い、という専門性が一つです。

もう一つは第三者性ですね。原課ですといろいろと差し障りがある可能性があります。こ

の文書は残したくないとか、例えば失敗事例なんか残したくないわけですね。しかし全庁的に見れば、ある課の失敗事例というのは非常に参考になる。逆に失敗に学んで今後そういう失敗をしないように活かさないといけないのです。失敗をおかした課はいやかもしれないけれど、全庁的には残さなくてはならない資料かもしれません。そのような第三者性ということを見ると、中立的な総務課がやる方がよいということだと思います。

それをもっと推し進めると総務課ではなく、文書管理課とか、本当に文書管理を専門にやる課があれば一番いいわけです。だけどそこまではなかなかいかないので、現状は総務課の中に担当者を置いてやるという方法になっていると思います。

理想は、そういう文書管理課みたいな課を設ける、あるいはそこまでいかないのならいわゆる専門職を一人でもいいから置くということです。専門職ということは専門性が当然高くないと専門職といえないわけですし、文書管理の専門職としていわゆる全庁的な立場、第三者的な立場から判断ができます。ですから大事なことは専門性と第三者性、その二つだと思います。

例えば、今話題の「桜を見る会」の実際の所管としてやり玉に挙がっているのは内閣府です。内閣府の人がこれは1年未満なので適正に捨てましたと国会で答弁していました。しかし実は内閣府の中に全省庁の公文書管理を取り仕切っている公文書管理課があります。同じ内閣府の中に公文書管理の司令塔といわれるセクションがあるのでおかしい話なんですね。だからそういう風にその立場、立場で全然違った答えが出てくる。そこでやはり第三者性というものが必要となるわけです。そういう意味で先ほどお話しました歴史公文書として移管か、あるいは廃棄かという評価選別に関しても、総務課の一担当者で決めるよりも、文書管理委員会といった何らかの委員会で決める方が第三者性が保たれるということです。その意味で、弁護士や大学の先生がメンバーの有識者会議であれば、それだけ権威のある意見が聞けるというメリットもあります。そういうことだと思います。

先ほどお話の中に学芸員のことが出ていました。本当は文書管理の専門職であるアーキビストとかレコードマネジャーを作るべきですが、今のところ、そういう専門職は少なく、特にレコードマネジャーなどは殆どいないし、アーキビストも数が限られています。そうであれば学芸員は文書管理の専門職にやや似ています。歴史的なものを扱う、博物館などは特にそうです。それで学芸員を登用するという例が実際にありますが、本来は学芸員とアーキビストは役割がちょっと違います。学芸員というのはあくまで博物館とか美術館とかそういうところの専門職なんですね。

ですから本当は文書管理の専門家を置いていただくのが理想です。しかしそのような専門職を置くのは、予算的な問題や人材不足ということから、実際はなかなか難しいということ

です。その対策として私が前から考えていることがあります。例えば、皆さん方文書管理担当者、今日来られている方はそういう方だと思いますが、中には最近4月になられたという方もいらっしゃると思います。そういう皆さん方にお聞きしますが、皆さん方が今の担当になられた時に、前任者から何か参考になる引継ぎを受けていますか？ということです。例えば文書管理のマニュアルみたいなもの、個人的なものでもいいです。通り一遍の引継ぎ書ではなくて、こういう問題があった時に、こういう対応をしたという記録とか、いい経験をした事例とかノウハウとか、そういうものをちゃんと引継いでいますでしょうか。恐らく、あまりそういうことはされていないのではないかと思います、いかがですか。

<西原町総務課 友利>

そうですね。マニュアルとかやっぱり引継ぎはありますが、ノウハウとかそういうこの具体的にどういったものかいいとか悪いとかについてはないです。

<小谷>

ですからできるだけ、そういう風にしていろいろな事例やノウハウを蓄積して、個人的なものでもいいです、それを正式なマニュアルにしていくという意味です。皆さん方も文書管理担当者としていろいろな経験をされていますので、こういう時はこういう対応をするとか、これは非常に勉強になったという事例が必ずあると思います。そうしたノウハウとか知識、経験を何か一つの日記帳でも、名前は何でもいいですが、記録に残すということです。そして今度、皆さん方がローテーションで異動する時に、次の担当者にこれを引き継いでいく。そうすれば後任者は大変参考になるし、それが代々積み重なると非常にいいマニュアルになってくるわけです。

そういうやり方で、専門性を高める、ノウハウを高めるということを努力していかないと今の市町村も国もそうですが、ローテーション人事のため2、3年で変わります。他のセクションに異動になると、はいさよならで、単にハンコだけぼんと押して形式的な引継ぎはやると思いますが、そういうノウハウの引継ぎはなかなかされない。そこを改善していかないとなかなかノウハウは高まっていきません。そういうことを是非やっていただきたいと思っています。

<司会>

お時間がきてしまいましたが、先ほどの那覇市の方のご質問、本当に本質をついているなと思っています。みんな業務に忙しい、誰もやりたがらないというのはウチアタイしています。

うちの文化振興会もやはりそういう風な感じで、普段はもういろいろな行事をやったりとか業務、ノルマ抱えて評価選別何千箱、整理何千箱という風な形でやっていて、毎日毎日仕事で追われる中で、そこで作り出されてくるファイリングをこうやって、スケジュールやって、これは永久保存、これは廃棄、とかいってやっていくのは本当に手間暇がかかります。だからなかなか進まない。

私のスライド 8 (P83) の図で「文書管理は行政にとって重要な業務なのか？」というちょっと反語的な書き方をしていますが、これはもう実際に外務省の公開推進委員会に参加した時に「外交官になるために外務省に入ったのであって情報公開を受けて毎日毎日、文書の開示、請求に追われてもう大変、若い外交官たちが可哀そうだ」ということで先輩の局長たちが言っていました。やはりどの行政機関というのも、こういう言い方は差支えがあるかも知れませんが、「本務」というかこれがやっぱり大事、これを推進していくというのが本当に一番大事なことで、そこから派生してくる文書をどうやって管理していくかは、どうしても後回しになってしまうということです。とはいえ、やはりこの組織にとって記録をしっかり残していくことが長い目で見るとメリットになる。私のスライド 9 (P84) の図に書いてありますが、文書管理担当者に託される役割、手間暇というのは「必要経費」ではないかという風に思っています。

時間となりました。まだいろいろ聞きたいこともあるのかもしれませんが、先ほどもお話ししましたように、今日はあくまでも第一歩ということで、お互い情報共有しながら知恵を出し合いながらやっていけたらという風に思っております。是非また一步一步継続、みんなで力を合わせて知恵を出し合いながら高めていくような感じにしていければと思います。今日、いろいろな提案もいただいていますので、こういったものを具体化させられるようにできたらなあという風に思っています。本日はほんとに年度末のお忙しい中有難うございました。これでディスカッションの時間を閉めたいと思います。有難うございました。

講演・報告者紹介

【小谷允志】

神戸大学 法学部卒業

(株)リコー、日本レコードマネジメント(株)を経て、現在(株)出版文化社アーカイブ研究所所長。

記録管理学会元会長、ARMA International 米国本部フェロー、日本アーカイブズ学会会員。

国立公文書館主催「公文書管理研修」(アーカイブズ研修含む)にて毎年、講師を務める。

著書に「今、なぜ記録管理なのか＝記録管理のパラダイムシフト」、「文書と記録のはざままで最良の文書・記録管理を求めて」など。

【大城博光】

明治大学 理工学部卒業

(公財)沖縄県文化振興会 公文書管理課 課長

【仲本和彦】

米メリーランド大学大学院卒業

(公財)沖縄県文化振興会 公文書管理課 資料公開班 班長

記録管理学会会員、認証アーキビスト。

外務省外交記録公開推進委員会外部有識者委員(2010年～2012年)

沖縄県史各論編現代部会専門委員

八重瀬町史戦争編集部会専門委員、読谷村史編集委員会委員