



アカデミー 「研修」の現場に行く!

神奈川県
相模原市

市民に親しまれる公文書館になるために、 知恵と熱意でアイデアを形にする

横浜、川崎に次ぐ神奈川県で3番目の政令指定都市、相模原市。平成26年4月に神奈川県の自治体では初めての公文書管理条例が施行され、同年10月に市立公文書館がオープンした。管理条例が制定されるまでの過程で、相模原市では公文書の管理・保存に関してどんな経緯があり、自治体による設置例は全国的にもまだ少ない公文書館は、どのように運営されているのだろうか?



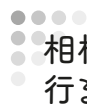
平成26年10月に公文書館を新設

神奈川県北部にある相模原市は面積328.91km²、人口72万3,012人(平成30年10月1日推計人口)。江戸時代には相模原台地の雑木林を切り開く新田開発が盛んで、多くの村ができた。昭和13年以後、「軍都計画」に基づいて陸軍士官学校などの陸軍施設が移転し、終戦後占領軍に接収された歴史もある。昭和29年11月、市制を施行して相模原市となり、昭和の高度成長時代には小田急線、JR横浜線、相模線が通る首都圏のベッドタウンとして人口が急増。昭和62年に50万人を突破した。「平成の大合併」で平成18年3月に津久井町、相模湖町を、平成19年3月に城山町、藤野町を編入し、JR中央本線沿線地域が加わった。平成22年4月1日、全国で19番目の政令指定都市に移行し、緑区、中央区、南区の3区を設置。現在の市域は商業地、住宅地、内陸工業地帯から農村地域、丹沢山系の山村地域まであってバラエティに富み、相模川上流は神奈川県の水源地帯になっている。

JR横浜線・京王相模原線の橋本駅からバスで約20分。地理的には相模原市の真ん中に位置する緑区の城山総合事務所(旧城山町役場)の第2別館3階に「相模原市立公文書館」がある。このフロアにはもともと旧城山町議会の議場や議員控室、

議会事務室などがあったが、平成19年の相模原市編入以後は利用されなくなっていた。それをリフォームし平成26年10月1日、歴史的公文書を保存・利用する相模原市立公文書館が新設され、4年が経過している。

地方自治体の公文書館としては全国で65番目で、政令指定都市では9番目、神奈川県内では5番目だった。



相模原市公文書管理条例の公布・施行まで

「公文書」は行政文書とも言い、実施機関の職員が職務上作成し、または取得した文書で、実施機関の職員が組織的に用いるものとして実施機関が保有しているものをいう。そのうち、行政事務で現在利用されている、あるいは利用される可能性があるものは「現用文書」、その役割を終えたものは「非現用文書」と言っている。国は「公文書管理法」を定めている。

「公文書館」は、公文書を歴史資料として保存し、利用に供するための施設。「国立公文書館」のような独立した建物で運営している場合もあれば、庁舎の一部を公文書館として運営している場合もある。国は「公文書館法」を定めている。

「歴史的公文書」は特定歴史公文書ともいい、歴史資料として後世に残すべき重要な公文書のう



公文書館入口（青少年相談センターと共用）



公文書館の受付

ち、評価選別基準に該当し公文書館に移管され、保存しているものをいう。相模原市立公文書館が管理・保存している公文書は、この歴史的公文書である。

合併前の旧・相模原市は、市制を施行した昭和29年11月に「文書取扱いに関する規程」を定めた。昭和38年3月の「文書管理規程」制定以来、公文書は各課でファイリングキャビネットに1年間保管した後、文書担当課に移管する「分散保管・集中保存方式」をとってきた。国が平成13年に「情報公開法」を施行すると、同じ年の3月に公文書公開条例を全面改正し「情報公開条例」を施行した。その際に「公文書管理規則」を設けた。平成16年からは「統合文書管理システム（電子決裁システム）」を導入し、公文書のペーパーレス化と、一元的な管理に取り組んできた。

国が平成21年に「公文書管理法」を施行すると、相模原市は政令指定都市移行直前の平成22年3月に公文書管理規則を改正。それまで「永年保存」としていたものは、保存期間を最大30年とした。

「保管場所の問題がありました。この時から、保存期間が満了した公文書から歴史的公文書を選別する作業が始まりました」（飯田生馬・相模原市立公文書館館長）

「歴史的公文書」の選別基準が設けられ、後世に残すべき重要な価値があると判断されたものは、保存期間にかかわらず歴史的公文書として永年保存を図る。そして、歴史的公文書の保存・整理・利用を行う施設として「相模原市立公文書館」の開設構想が浮上した。

平成22年4月1日の政令指定都市移行と同時にスタートした「新・総合計画」では、前期実施計画（平成22～25年度）で公文書館機能の構築に向

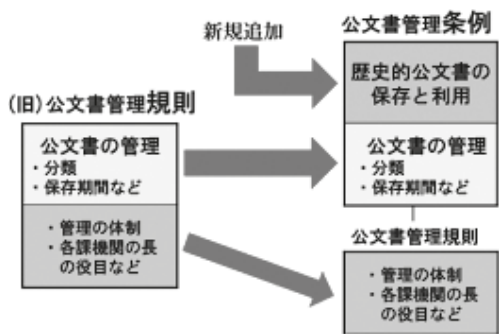
けた取り組みに着手すること、続く中期実施計画（平成26～28年度）で公文書の管理体制、管理条例を整備すること、という内容が盛り込まれた。平成24年4月、市長は「情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会」に諮問。審議会に、現用公文書の管理のあり方、歴史的公文書の保存・利用のあり方などを専門的に調査・審議する「公文書管理部会」（学識経験者や公募の市民など委員6名）が設置された。管理部会は約1年をかけ、7回にわたって慎重な調査・審議を重ね、平成25年6月、審議会から市長に対し答申を行った。

答申では、権利と義務が生じる「条例」で公文書、歴史的公文書の管理・保存・利用ができるようなくみ、基準を定める必要があるとし、公文書管理条例の早期制定と、公文書館の設置検討を求めている。

「条例化」は、次のような理由で必要だとされていた。

- 1 条例が直接適用されることで、執行機関も含めた統一的なルールのもとで文書管理が行える。相模原市の場合、旧・相模原市と合併前の旧4町の間で文書管理のルールに違いがあった
- 2 市民共有の財産は、議員が選挙で市民に選ばれた市議会の同意を得たルールで管理すべきである
- 3 歴史的公文書を利用する権利を規定し、義務を課するには、条例化が必要である。たとえば審議会委員の守秘義務違反に対して罰則（強制力）を定めるには、条例の条文という根拠が必要になる
- 4 非現用文書の安定的保存が可能になる

「情報公開と文書管理は車の両輪の関係にあります。当市では平成13年に情報公開条例を制定したので、文書管理のほうも条例化してそれに合わせる必要性が生じていました」（飯田氏）



公文書管理条例制定への流れ



旧・町議会の議場と傍聴席を閲覧室として利用

そして（旧）公文書管理規則を公文書管理条例に格上げするにあたり、条例に歴史的公文書の保存と利用という項目を新規に追加し、管理体制などは（新）公文書管理規則に移行させるという方針が固まった。

公文書管理条例と（新）公文書管理規則のもとでは、公文書の作成に関する指針、公文書の分類に関する基準、歴史的公文書選別基準、歴史的公文書選別のための細目基準がそれぞれ定められ、さらに公文書管理規則とは独立した形で「相模原市歴史的公文書の保存、利用等に関する規則」が定められることになった。

歴史的公文書選別基準は、公文書区分で保存期間30年のものは原則として選別、10年または5年のものは重要と考えられるものは選別、3年以下のものは原則として選別しない、となっているが、制度又は組織の新設又は改廃に関するもの、市の行事・事件、市政又は市民生活に関するもので重要なもの、歴史的価値があると認めるものは、例外として保存期間にかかわらず選別の対象とした。それとは別に、市長名で公文書の種別に応じた歴史的公文書選別基準も定められた。

「相模原市公文書管理条例」は、平成25年12月の定例市議会に提案されて可決され、12月24日に公布され、翌平成26年4月1日に施行された。ただし、歴史的公文書の利用にかかる部分は6か月後の同年10月1日に施行されている。公文書管理条例を制定した自治体は神奈川県では県庁も含めて初で、政令指定都市では大阪市、札幌市に次ぐ3番目だった。続いて「公文書館条例」が平成26年7月に市議会でも可決され、公文書館開設のための条例整備がなされた。

公文書管理条例施行から6か月後、それまで市

立博物館や出先機関の倉庫など6か所に分散していた市の歴史的公文書を集めて、市民共有の知的資源として管理・保存・利用する拠点として相模原市立公文書館が正式にオープンした。財政状況が厳しい中、新築などせず旧城山町役場という既存施設を利用することで、早期設置がなかった。

●●●● ●●●●相模原市公文書管理条例のコンセプトと特徴

公文書管理条例では、次のような目的が明記された。

- 文書管理の基本的な事項を定めることにより、公文書の適正な管理、歴史的公文書の適切な保存、利用等を図る
- 市政の適正かつ効率的な運営
- 市民の知る権利の尊重
- 現在及び将来の市民に対する説明責任を全う

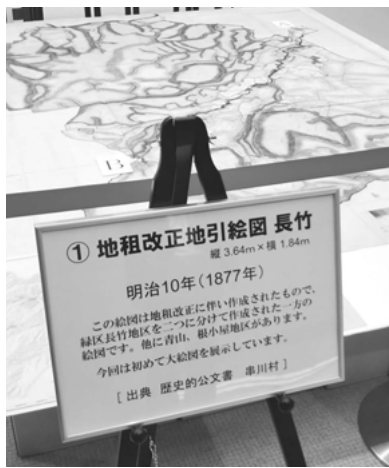
その制定では次の3つのコンセプトが掲げられていた。

- 1 市制施行時から実施している公文書管理体制の継承
- 2 公文書管理法が定める公文書の適正な管理等の実現
- 3 国や他自治体を参考にしつつも、実効性の高い条例を目指す

新たに、公文書管理法が定める第三者機関の活用や法令遵守のしくみ、歴史的公文書の利用促進などをとり入れている。

相模原市の公文書管理条例の特徴としては「1：重要事項は審議会に諮問・答申」「2：歴史的公文書の誤廃棄を防ぐ4つのハードル」「3：公文書の作成義務」が挙げられる。

「1：重要事項は審議会に諮問・答申」では、



閲覧室中央に展示された明治の公文書

歴史的公文書選別基準の改廃、公文書の廃棄、歴史的公文書の廃棄、公文書の保存期間の延長の4項目は、公正・中立な「情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会」にあらかじめ意見を聴くこととなっている。分類の基準の制定・改廃は、審議会への報告を義務づけている。

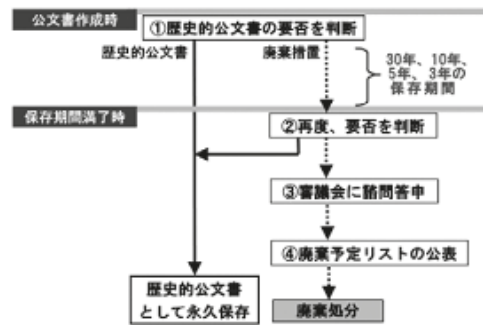
「2：歴史的公文書の誤廃棄を防ぐ4つのハードル」として、まず（1）公文書作成時に歴史的公文書の要否の判断が行われ、「否」の場合でも（2）保存期間満了時に再度、要否を判断し、（3）廃棄の前に第三者機関である審議会への諮問・答申を義務づけ、そのチェックを受けた後、さらに（4）廃棄予定リストの公表を行って市民の異議申し立てを受け付け、万全を期している。

「3：公文書の作成義務」は（旧）公文書管理規則でも明記されていたが、管理条例でも引き続き明確にし、会議録、相談・交渉の記録、事務事業の実績の記録などで公文書作成義務を課すなど、公文書の作成に関する指針を新たに定めている。

飯田氏によれば、条例案は住民の陳情でも市議の発案でもなく、現用文書を所管する市職員が自ら必要性を感じて意見を出しあい、ボトムアップでつくりあげたところに意義があるという。1市4町の合併後、バラバラだった文書管理の統合作業を乗り越え、政令指定都市にふさわしい市職員の意識の一体化を図りたいという狙いも込められていた。文書管理の内規や訓令を規則に変え、さらに条例化を目指すのか？ それは平成21年の公文書管理法施行以降、全国の自治体が迫られている課題である。

●●●● 既存施設、再任用職員、外部倉庫の有効活用

非現用文書となった歴史的公文書が集められる



公文書管理の流れ

相模原市立公文書館は総務局総務部情報公開課に所属する直営施設で、開設に伴う費用、運営に伴う費用の節減に工夫をこらし、市の財政負担の軽減を図っている。

旧城山町役場の別館の議場（床面積325m²）という「既存施設の有効活用」では、受付カウンターや本棚のある区画は段差をなくすバリアフリー化工事を行ったが、階段状のテーブル付きの議員席や傍聴席は改造せずそのまま残して閲覧席として利用している。改修費用は約1,500万円だった。

公文書館で勤務する職員は、現在の飯田生馬館長は平成26年に市を定年退職した非常勤特別職で、それ以外は退職後の短時間勤務の再任用職員4名と非常勤一般職4名で構成されている。公文書の保存や展示について外部の専門家から助言も受ける。

所蔵資料は現在2万7,000点を超え、保存庫は城山総合事務所（旧城山町役場）の本館地下に設けられているが、そこに収納しきれない一部は保存庫同様に温度、湿度の管理が行き届いた民間の倉庫に保管や集配を業務委託している。毎年度約100万円かかるが、書庫の拡張整備のための費用が節減できる。

「情報公開課の予算で負担する『定数ゼロ運営』ですが、公文書館法の規定に基づいて設置された公文書館だからこそ、自治体の責任で管理・運営を行う。それも一つのやり方だと思っています」（飯田氏）

最大30年の保存期間が終了し、歴史的公文書と判定され市の関係部署から公文書館に送られてきた公文書は、整理作業室で担当職員が1つひとつの文書のナンバーや表題などの基本情報をパソコ



企画展のポスター（明治の土地制度）



旧・村議会の古い公文書（昭和）

ンにデータ入力して検索用の「目録」を作成した後、保存庫に納められる。それは公文書にとっては、条例に守られて今後決して廃棄されず永年保存される「安住の地」を得たことを意味する。

また、ふつうは公文書に該当しないような行政資料やポスター、パンフレット、記念品なども、後世に伝えるべき貴重な歴史資料になると判断されれば公文書館内で保存し、市民が利用できるようにしている。それは、歴史的公文書を集中管理・保存し、市民が自由に閲覧し利用できる拠点になるという設立目的にのっとっている。

●●●● ●●●●さまざまな企画で市民が親しめる公文書館に

相模原市立公文書館は月曜日（祝日なら翌日）、第3水曜日、年末年始の休館日以外は、午前8時45分から午後5時まで開く。利用は無料。入口の前には利用者が手荷物を預けるコインロッカー（コイン返却式）が備え付けられている。

「閉架式」の図書館のように、探したい歴史的公文書があればまず、本棚にある「目録」か公式ウェブサイトを検索して、歴史的公文書利用請求書に記入し受付で閲覧を請求する。個人情報が含まれるなど原則非公開の情報もあるので利用の可否が審査され、可であれば日を改めてそれを閲覧することができる。郷土史の研究など特定のテーマで関連文書を探して利用したい場合は、図書館司書の資格を持つような職員が相談（レファレンス）に応じる。

場内の本棚には市議会の会議録や予算書、統計書、都市計画図などの資料が備えられ、行政資料の一部は館外貸し出しも可能。「相模原市史」や文化財の図録のような刊行物は販売もされている。

有料のコピー機が設置されているが、飯田氏によると歴史的公文書は、できれば手持ちのスマホやデジカメで撮影するようお願いしているという。コピー機の強い光線は紙にダメージを与え、ガラス面に圧迫されて製本も傷むため、「永年保存」のためにはコピー機にかけないほうがよい。

場内の受付カウンターの横や壁際のスペースでは「明治10年の地租改正地引絵図」のような貴重な歴史資料の企画展示を行っている。これは企画展「公文書でたどる明治の土地制度」で、企画展は年3回程度実施している。資料を他から借りてくることがあり、見えやすい展示になるよう職員自らで創意工夫している。最近では「『軍都計画』とさがみはら」「相模原における鉄道の開通と発展」「公文書から見る戦中から戦後への変化（暮らし・制度）」「津久井郡の昭和の合併」「水なき台地と呼ばれた相模原台地の変貌」などの企画展が開催された。「相模原における鉄道の開通と発展」は、鉄道史に興味があったり、廃線になった鉄道の手がかりを探したい鉄道ファンでにぎわった。専門の研究者を招く講演会も「相模原軍都計画」「村の明治維新」などのテーマで開催され、歴史ファンが集まった。

そんな企画は現場の職員が持ち回りで考えたアイデアから生まれ、「やろうと思えばいろいろできるはず」（飯田氏）という。例えば市内の測候所が大正時代から気温とともに梅の開花など自然現象の日付を継続的に記録した文書は、いま話題の「地球温暖化（気候変動）」の証拠になり、その道の専門家にとっては「お宝文書」になるという。

相模原市には市立博物館があり、民間の歴史資料はそちらで扱っている。公文書館はあくまでも



地下の公文書保存庫は温度、湿度が一定に保たれる



相模原市立公文書館・飯田生馬館長

公文書の活用に徹している。

「歴史資料になるから保存するのではなく、後世に伝えるべき重要な公文書だから保存する。それが博物館とは異なる当館なりの考え方だと思っています」(飯田氏)

歴史的公文書という貴重な知的資源を活かして、何ができるか？ どうすれば知名度を上げ、市民に親しまれる公文書館をつくりあげていけるか？ 今日少人数精鋭で知恵を絞り出し、熱意を傾けて運営にあたっている。

●●●● ●●●●自治体も公文書の保存、利用に責務 ●●●●を有する

平成29年度末、現在、相模原市には歴史的公文書が2万7,680件(簿冊)存在し、市立公文書館では2万3,021件(目録数)を保存・管理している。平成29年度は、291日開館して1,236人が来館した。1日あたりの来館者は4.3人。歴史的公文書の利用請求はのべ14人で、請求件数はトータルで156件。1人あたり10件強の請求があった。利用目的は学術的、専門的なものから、学校の卒業名簿や成人式の名簿、役所の表彰記録で自分の祖父の名前を見つけないか、というものである。

公文書館の今後について飯田氏は「保存している文書がインターネット経由で公開できるよう取り組んでいかないといけないのではないかと話す。しかし、そんなデジタルアーカイブスの構築には費用がかかる。

平成16年から始まった「統合文書管理システム(電子決裁システム)」で公文書のペーパーレス化が進み、相模原市の年間起案件数74万8,410件(平成28)年度/下水道関係の企業会計を除く)のうち、9割以上は電子決裁または紙決裁との併

用決裁になっている。将来は紙ではなく電子的な歴史的公文書が確実に増加するが、どう対応するかは今後の課題に残されているという。

歴史ブームをテコに観光振興に成功した自治体もあり、市史編さん室や博物館や郷土資料館を設けている自治体、教育委員会や図書館などで古文書や出土品など歴史資料を収集・保管している自治体は数多いが、それに比べて地味な近代以降の行政文書を残す公文書館は、まだまだ少ない。

昭和63年6月に施行された公文書館法はその第3条で「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」と定めている。

「責務を有するということは、地域住民に対して責任を負い、地方公共団体が何らかの形で果たすべきつとめだということです。それだけでも、公文書館を設置する意義と重要性がわかると思います」(飯田氏)

公文書管理法第34条、情報公開法第25条も、地方公共団体の文書の適正な管理について努力規定を定めている。

しかし、平成30年6月現在、公文書管理条例を制定した自治体は都道府県で5、政令指定都市で4、市区町村で11と、条例整備はほとんど進んでいない。公文書館がある自治体も76で、都道府県では37と8割近いものの、政令指定都市は20市中9と半分以下。市と東京都特別区では25で、町や村ではわずか5しかない。

公文書館の設置は財政負担がネックになるが、「公文書館はカネをかけなくてもできます、人をつけなくてもできます」(飯田氏)と、知恵と熱意でアイデアを形にし、費用を抑えながら奮闘している相模原市のケースは、参考になるだろう。