

自治体文書館と指定管理者制度

—民間アーカイブズをめぐる制度設計に注目して

小 嶋 翔

【要 旨】

近年、自治体財政の悪化などを背景とした公共施設への指定管理者制度導入が増えており、文書館類縁施設である博物館や図書館でその傾向は顕著である。そうすると、特に文書館が未設置の自治体では、民間アーカイブズの保存維持が指定管理者制度の下で行われることになるが、この問題に関する具体的な議論はほとんど見られない。そこで本稿は、沖縄県公文書館と吉野作造記念館を例に、指定管理者制度の下で民間アーカイブズの受入・保存を行う際の制度設計のあり方について考察した。沖縄県公文書館では指定管理者制度導入時に文書資料の管理に関する制度改正が行われたが、その改正意図からは、指定管理者の役割を文書資料の選別・受入・保存に関する専門性に求める自治体側の明瞭な認識が読み取れた。この点で同館の事例は、文書館運営に指定管理者制度を導入する際の範例として参照することができる。一方、吉野作造記念館における文書資料管理は、文書館施設に対する行政側の認識・関心の低下という指定管理者制度の弊害に対応した様々な工夫を取り入れていた。公立の文書館施設が指定管理者制度の下で民間アーカイブズ保存の受け皿となる際には、前者のような指標とすべき範例を踏まえつつ、後者のようにその施設が抱える課題の解消に必要な要素を取り入れることで、その制度設計は適切なものとなるのではないかと考える。

【目 次】

1. 問題の所在
 2. 文書館類縁施設の課題と指定管理者制度
 - 吉野作造記念館の事例から
 3. 自治体文書館における指定管理者の役割
 - 沖縄県公文書館の事例から
- おわりに

1. 問題の所在

近年、民間アーカイブズを取り巻く環境が悪化している。特に過疎化が進む地方では、従来その保存維持を担った“家”の基盤が脆弱になり、自治体財政の悪化から受け皿となる公的サポートも心許ない場合が少なくない。公文書管理法の成立により自治体文書館設置の機運は以前よりは高まったものの、その主たる対象は公文書であり、民間アーカイブズへの対応は現状では副次的テーマに留まっている。また、ほとんどの自治体では文書館自体がまだ設置されていない。

こうした状況で、民間アーカイブズ保存のための公的サポートは、博物館や図書館といった類縁施設によって担われる場合がある。しかし、それでも地方都市が抱える社会課題は同じであり、近年では博物館や図書館の運営に指定管理者制度を導入する自治体が増えた。指定管理者制度は、「公の施設」の運営を民間に委託することを認めた改正地方自治法（2003年）によるもので、民間の公的領域参入による公共サービスの充実と財政支出の削減が期待されている。そうすると、各種類縁施設に民間アーカイブズの保存維持を期待する自治体では、それはしばしば指定管理者制度の下で行われることになるが、このことについてどれほどの議論が行われているであろうか。

現状の指定管理者制度が、官製ワーキングプアの温床になったり、制度の趣旨にそぐわない施設にまで導入されたりといった様々な課題を抱えていることは周知のことであり¹⁾、たとえば博物館学の分野では、専門職雇用の不安定化にいかに対処するかといった経営論的関心を中心に議論が活発である²⁾。

翻ってアーカイブズ学の分野ではどうか。アーカイブズ施設と指定管理者制度との関係で指摘される問題として、社会発信・市民普及などの業務が過度に重視されるあまり、本来の文書管理業務に支障を来すという批判がある。その批判の当否はさて置くとしても、確かにこれまでに指定管理者制度が導入された自治体文書館の例を見ると、その中のすべてではないにせよ、文書館の一般的な役割を上回る水準で市民向け教育普及事業（生涯学習など）が重視された傾向は認められる³⁾。しかし、単に業務の多様化・拡散というだけではなく、指定管理者制度がアーカイブズ機関としての機能そのものにどのような影響をもたらし、それはどのように解決し得るのかといった本質的議論はほとんど見られない⁴⁾。

1) 「片山〔善博〕総務大臣閣議後記者会見の概要」、2011年1月5日（下記URL、2023年7月27日最終確認）。
https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html

2) 佐々木亨「自治体博物館の運営—運営環境の変化と指定管理者制度の導入」（『都市問題』102巻11号、2011年）、大堀哲・水嶋英治編著『博物館学Ⅲ—博物館情報・メディア論*博物館経営論』（学文社、2012年）、佐々木亨・亀井修編著『博物館経営論』（放送大学教育振興会、2013年）、金山喜昭『博物館と地方再生—市民・自治体・企業・地域との連携』（同成社、2017年）など。

3) 指定管理者制度の導入により教育普及事業が重視されるようになった事例として、渡辺智裕「福島県歴史資料館における収蔵資料テーマ展活性化の試み—指定管理者時代の文書館普及活動を射程に入れて」（『福島県歴史資料館研究紀要』28号、2006年）、吉野光浩・吉田義治「文書館運営の新局面—広く県民に活用される歴史資料館をめざして」（『岐阜県歴史資料館報』29号、2006年）など。

4) 高山正也「公文書館の指定管理者制度への取り組みについての考察—図書館界の対応を参考に」（『北の丸—国立公文書館報』40号、2007年）は指定管理者制度下での高度専門職の養成に積極的な展望を示したが、指定管理者制度開始当初の議論であり、今日指摘される諸問題とは議論の位

指定管理者制度をめぐる議論が不活発であることの理由としては、自治体文書館が博物館のような社会教育施設ではないことが指摘できるであろう。自治体文書館の主たる役割はやはり公文書の保存・管理であり、機密保全や人権保護といった法的課題を考えれば、民間委託を行うことに根本的な疑問符が付される場合があることも、それなりに道理ではある⁵⁾。しかし、指定管理者制度にそもそも不適であるという問題は、博物館、図書館といった専門性を有する類縁施設でも同様であり、また昨今の地方自治体の財政状況を考えれば、いかに不適だと批判したところで指定管理者制度の導入が免れ得ないこともある。指定管理者制度導入は、それ自体の是非も問題である一方で、本来不適であることを承知の上でいかに対応していくかという現実的課題としても考える必要がある。

そのように考えたとき、本稿の問題関心を先駆ける議論として、自治体の実情や市民の利便性から、類縁施設機能も含めた総合的な「地域文書館」のあり方を提唱した遠藤忠の議論⁶⁾は注目すべきである。遠藤の議論に対しては、たとえば高野修『地域文書館論』（1995年）が、類縁施設との複合化は文書館独自の社会的機能を損なうものであり、各自治体はあくまで独立施設として文書館を設置すべきだと批判した。その中で高野は「地域住民の遺産である公文書・諸家文書・団体文書・地域文献等を収集し保存するということから考えれば、経済的効果ははかられる」⁷⁾と主張したのだが、こうした認識は少なくとも今日から見れば、公共施設におけるランニングコストの問題に対してあまりに楽天的に過ぎるものといわざるを得ない。文書館の公共的意義をいかに強調しようとも—それ自体は当然本稿も否定しないが—、今日の限りある財政資源の中であって、それは無条件に承認されるものとはならないであろう。公文書ではなく民間アーカイブズの保存に関してならば、それはなおさらである。加藤聖文は「これまで文書館が民間文書を扱う理念的根拠とされてきた「地域の歴史を守る」といった抽象概念では、組織の親機関である自治体はおろか地域住民からの支持も得られない」「これまでの文書館運動が安易な気分的抽象論や歴史学的文書論に安住し、精緻な理論武装化も現状に即応した具体的な提言も行ってこなかった」と厳しく断じ、公共サービスとして民間アーカイブズの保存を行う意味を具体的に問い直す必要を指摘したが⁸⁾、本稿もまた、議論の実践性・有効性を高めるために、自治体文書館（類縁施設を含む）の公共的意義を自明視する理想主義的立場からはいったん距離を置いたところからこの問題にアプローチしよう。具体的には、指定管理者制度で運営される自治体文書館（類縁施設を含む）が民間アーカイブズの受け皿となる際の課題とその対応策について、特に文書資料の寄贈・寄託の方式に注目して検討する。以下、本論に入る前に全体の見通しを示す。

前半では、筆者が所属する吉野作造記念館を例に、同館が所蔵する文書資料の管理運用について定めた「吉野作造記念館資料の取扱要領」の策定経緯と内容について論じる。同館は、設

相が異なる。

- 5) 檜山幸夫「日本の公文書管理制度について」（中京大学社会科学研究所アーカイブズ研究プロジェクト編『地方公共団体における公文書管理制度の形成—現状と課題』公職研、2017年）、44～45頁。
- 6) 遠藤忠「小規模自治体の地域文書館—埼玉県八潮市の一事例」（『地方史研究』40巻3号、1990年）、同「地域文書館の機能」（『八潮市史研究』10号、1991年）など。
- 7) 高野修『地域文書館論』（岩田書院、1995年）、26～27頁。
- 8) 加藤聖文「公共記録としての民間文書—地域共同体再生論」（国文学研究資料館編『社会変容と民間アーカイブズ—地域の持続へ向けて』勉誠出版、2017年）、81頁。

置者である自治体、また後に運営を委託された指定管理者の双方とも、自覚的な準備が無いまま、半ば行き掛かり的に民間アーカイブズの受け皿としての機能を持つようになった。このことは多年にわたる資料管理状況の混乱を招いたが、同時に民間アーカイブズの受け皿としての実態が成立した後に、その実情を踏まえた制度設計を行うことが可能になった。結果として「吉野作造記念館資料の取扱要領」は、指定管理者制度で運営される文書館類縁施設が民間アーカイブズの保存に携わる際の具体的課題に対応した内容となっている。

次いで後半では、指定管理者制度を導入した自治体公文書館について考察する。現在、公文書館に指定管理者制度を導入している自治体は茨城、沖縄、福島の三県である（施設の管理運営業務にのみ指定管理者制度を導入し、アーカイブズ機能を行政直営に留めている事例は除く）。このうち沖縄県公文書館では、指定管理者制度導入に伴い民間文書の受入に関する制度改正が行われたが、その改正意図からは、文書館運営における指定管理者役割について行政側が明瞭な認識を持っていることがうかがえる。そのため沖縄県公文書館の事例は、指定管理者制度で運営される公立文書館が民間アーカイブズの保存に携わる際の有効な範例として参照することができる。

結論では、沖縄県公文書館の事例を規範的な制度モデルとして踏まえた上で、吉野作造記念館を一つの特例事例として再度検討する。この作業を通じて、それぞれに实际的課題を抱える地方の公立文書館（類縁施設を含む）に指定管理者制度を導入する際の、制度設計に関する具体的論点を整理することを試みたい。

2. 文書館類縁施設の課題と指定管理者制度—吉野作造記念館の事例から

吉野作造記念館は、大正デモクラシー運動を牽引した政治学者・吉野作造（1878～1933）を顕彰するため、その生誕地である旧古川市（現宮城県大崎市）が1995（平成7）年に設置した歴史資料館である。2006（平成18）年からは指定管理者制度が導入され、2002（平成14）年から民間委託を受けていた非営利活動法人（NPO法人）古川学人を指定管理者として現在に至る。

吉野作造記念館の事業を定めた「吉野作造記念館条例」第4条では、その第1項に「吉野作造に関する資料（以下「資料」という。）の収集、保存及び調査研究」とあるため、同館は基本的に吉野作造に関する収集アーカイブズ施設だといって差し支えない⁹⁾。しかし、実際にはそれだけでは説明できない部分も多い。たとえば、吉野作造は郷土の先人として『古川市史』でも相応の紙幅を割いているが、そこでは同館の所蔵資料も活用されている¹⁰⁾。したがって同館所蔵資料は、大崎市（旧古川市）における市史編纂資料の一部である。また、直接には吉野作造に関係しないが広く大正デモクラシーの時代性を示唆する歴史資料、あるいは直接・間接にも吉野作造と関係が無い近代郷土資料や地域の歴史写真なども、主に地域の市民から寄贈を

9) 所蔵資料は、吉野作造および関係者の書簡、原稿、遺品等、その他大正デモクラシー運動に関連する歴史資料、その他の郷土資料、新聞、書籍雑誌（一般書籍含む）、写真資料等で、2023（令和5）年3月時点で計8039点である。

10) 古川市史編さん委員会編『古川市史』2巻〈通史Ⅱ〉（大崎市、2009年）、同5巻〈教育・文化〉（古川市、2001年）。

受けることによって所蔵している。つまり同館は、当該地域の近代史に関する民間アーカイブズを担っているのである。

そのようになった理由の1つは、近代文書資料を扱える一定の専門技能を有し、かつ市民にとってアクセスが容易な公共施設が、当該地域には吉野作造記念館しか無かったからであろう。私蔵する文書資料の保存に公的サポートを求めることは、一般の市民にとってハードルが高い。したがって、一定の認知度があり、また自身でも利用経験があるというような、市民の間口が広い施設の方が都合が良い。同館はNPO法人を指定管理者とする社会教育施設として市民向け事業に軸足を置いた活動をしてきたが、そのことはかえって同館が民間アーカイブズの保存に携わる機会を増やしたともいえる。

しかし、このことは必ずしも設置者である自治体や指定管理者が当初から意図したことではなかった。それは、指定管理者制度の導入にあたり、自治体と指定管理者の双方が、吉野作造記念館がそもそも歴史資料の収集を行う施設であることをほとんど考慮していなかったことからもうかがえる。というのは、特に指定管理者制度が導入された2006（平成18）年以降の新規収蔵資料については、自治体側がその内容を把握するための仕組みが作られていなかったのである。

2010年代以降、指定管理者であるNPO法人古川学人は業務改善のため専門職雇用を進め、2013（平成25）年には暫定的なものとして『吉野作造記念館所蔵資料目録（2012年度版）』を発行、また2020（令和2）年3月には所蔵資料を全量的・統一的に網羅した「吉野作造記念館所蔵資料台帳」を整備した。そして、その過程で、指定管理者制度導入後の新規収蔵資料を行政側が把握していない可能性に行き当たり、既存の制度の中でそれをどのように扱うことができるかを検討することになった。そこで持ち上がったのが、自治体と指定管理者との間で締結する「吉野作造記念館の管理に関する基本協定書」における「備品等（Ⅲ種）」（次の引用の傍線部）という位置づけである。

（乙〔指定管理者〕による物品の購入等）

第41条 乙は、別紙2に定める備品等（以下「備品等（Ⅱ種）」という。）を、自己の費用により購入又は調達し、本業務実施のために供するものとする。

2 ……（省略）……

3 乙は、第1項に定めるもののほか、乙の任意により備品等を購入又は調達し、本業務実施のために供することができるものとする。（以下「備品等（Ⅲ種）」という。）¹¹⁾

この条項は、指定管理者が「購入等」によって入手する物品の扱いについて定めたものである。しかし、その内容は明らかに一般備品の扱いを定めたもので、所蔵資料の扱いを定めたものとするのは適切ではない。特に「備品等（Ⅲ種）」は同協定書の第51条で、指定管理期間終了時に「原則として乙が自己の責任と費用で撤去・撤収するものとする」¹²⁾と定めていた。吉野作造記念館は公立施設であり、「吉野作造記念館条例」に定められた事業である資料収集の費

11) 「吉野作造記念館の管理に関する基本協定書」（下記URL、2023年7月27日最終確認）。

https://www.yoshinosakuzou.info/_files/ugd/d89d81_74c54c768e03497987315ac3e36db510.pdf

12) 同上。

用は自治体から指定管理者に交付される指定管理料によって賄われている。したがって、直営・指定管理運営を問わず同館の所蔵資料はすべて自治体が所有する市民の共有財産だと考えるのが当然であり¹³⁾、所蔵資料が指定管理者の私有物となる「備品等（Ⅲ種）」に該当するとは到底考えられない。

しかし、指定管理者からの問い合わせに対する行政側の回答は、新規収蔵資料は「備品等（Ⅲ種）」に該当するが、指定管理期間終了後に「撤去・撤収」されては困る、というものであった。そのためこの問題を解決するための新たなルール作りが必要となり、指定管理者側で作成した草案に大筋に基づいた「吉野作造記念館資料の取扱要領」（以下、「要領」）が2020（令和2）年3月に制定されたのである。

指定管理者による運営下での新規収蔵資料の位置づけを明確にすることを主たる目的としたこの「要領」は、その第1条で「指定管理者に管理を行わせる場合における、吉野作造に関する資料（以下「資料」という。）の購入、寄贈、寄託、借用、特別利用に関する取扱いに関し必要な事項を定める」¹⁴⁾とその「趣旨」を定めた。そして、上記問題の処理のため設けられたのが第10条である。

（資料の帰属）

第10条 条例〔吉野作造記念館条例〕第4条第1項により収集した資料は、大崎市に帰属するものとする。

2 指定管理者は、前項の資料を大崎市に帰属させる事務手続きとして、毎年度末に大崎市物品管理規則（平成18年大崎市規則第32号。以下「管理規則」という。）第8条により手続きを行うものとする。

3 大崎市は、前項の規定により資料の寄附を受け入れたときは、寄附受納通知書により指定管理者に通知するものとする。

4 大崎市は、管理規則第32条に基づき、備品管理システムへの作成が完了したときは、完了通知書を指定管理者に通知するものとする。

5 指定管理者は、年度末ごとに更新された台帳及び寄託台帳を大崎市に提出し、その承認を受けるものとする。¹⁵⁾

第1項で所蔵資料の所有権は自治体に帰すことを明示し、そのための手続きとして、指定管理者は毎年度末に当該年度の新規収蔵資料を「大崎市物品管理規則」に基づいて自治体に「寄附」すること（第2項）、自治体はその「寄附」を確かに受領したことを文書（「寄附受納通知書」）で指定管理者に通知すること（第3項）、また自治体は「寄附」された新規資料が「備品管理システム」に登録されたことの確認・報告を同様に文書で指定管理者に通知すること（第

13) 文書館等への文書資料の寄贈は、民法上の贈与契約（民法549条）にあたると考えられる（早川和宏「民間アーカイブズの保存活用を巡る法的課題—調査・収集を中心に」、前掲国文学研究資料館編『社会変容と民間アーカイブズ』、60頁）。

14) 「吉野作造記念館資料の取扱要領」（下記URL、2023年7月27日最終確認）、また『吉野作造研究』16号（2020年4月）所収。

https://www.yoshinosakuzou.info/_files/ugd/d89d81_0031e8cflb2840c1bfadc6f4187a5453.pdf

15) 同上。

4項）を定めた。その上でさらに第5項で、指定管理者は当該年度の新規資料を記載・更新した「所蔵資料台帳」及び「寄託資料台帳」を自治体に提出し、その「承認」を受けることとした。資料収集活動の内容について、形式的ではあれ自治体が「承認」することで責任を負う仕組みとしたのである。

「購入等」（寄贈も含む）によって収集される新規収蔵資料が「備品等（Ⅲ種）」に該当し、故に何もしなければ指定管理者の所有に帰してしまうという問題は、このようにして解消された。しかし、結果として吉野作造記念館で行われる寄贈の仕組みは複雑なものとなった。「要領」のうち第4条（寄贈）第1項では「指定管理者は、資料を寄贈しようとする者（以下「寄贈者」という。）から、資料寄贈申込書（様式第1号）の提出を受け、寄贈受入の可否を決定するものとする。」¹⁶⁾と定めたが、そのようにして寄贈された資料は、その後上述したように「要領」第10条に基づいて、毎年度末に指定管理者から自治体に「寄附」されるのである。つまり、同館における資料寄贈は、原所蔵者から指定管理者へ、指定管理者から自治体へという二段階の所有権移行によって行われることになった。

このことの難点は、自治体に対する寄贈者が形式上すべて指定管理者になってしまうことである。「要領」第10条第5項で「指定管理者は、年度末ごとに更新された台帳及び寄託台帳を大崎市に提出し、その承認を受けるものとする。」と定めているのはこれを補う意味を含んでいる。「所蔵資料台帳」には本来の寄贈者が記載されているため、結果的にその寄贈者の存在を自治体は「承認」したと見なしているのである。

なお寄託については、「要領」第5条（寄託）第1項で「指定管理者は、資料を寄託しようとする者（以下「寄託者」という。）から、資料寄託申込書（様式第3号）の提出を受け、受託の可否を決定するものとする。」¹⁷⁾と定めている。これが「要領」第10条第5項に基づいて自治体の「承認」を受けるのは寄贈と同様だが、所有権の移行が発生しない寄託については、寄贈の場合における「寄附」のような、指定管理者から自治体へという権利・義務の移行プロセスを設けていない。したがって、吉野作造記念館における寄託資料の受託者は、自治体ではなく指定管理者になると考えられる。

このことの難点は、指定管理者は指定管理期間（吉野作造記念館の場合は1期5年）を超えて寄託を受ける能力を持たないと考えるのが自然であるから、指定管理期間の最終年度に寄託を受ける場合を想定すれば、寄託期間を同一年度内までと極めて短く区切らざるを得なかったことである（「要領」第5条第4項）¹⁸⁾。そのため指定管理者は寄託者に対し、毎年度末に寄託を更新するか否かの意思確認を行っているが、たいていの寄託者は1年で返還を求めることは無く、またこれまで指定管理者の交代も起こっていない（2006〈平成18〉年度の指定管理者制度導入以来、NPO法人古川学人が受託を更新している）ため、これは制度上の限界を理由とした必要以上に煩瑣な作業となっている。

16) 同上。

17) 同上。

18) 同上。

3. 自治体文書館における指定管理者の役割—沖縄県公文書館の事例から

前節で述べた吉野作造記念館の制度設計は、指定管理者によって行われる資料収集の成果を、自治体すなわち市民の財産として行政側が認識するよう意図したものであった。そのようなプロセスが必要であること自体が公立施設として本質的な矛盾であるが、しかし、文書館類縁施設には様々な形態・実情があり、また指定管理者制度導入によって自治体の関心・認識が低下するという問題もしばしば起こり得る。とはいえ、同館の事例がアーカイブズ施設として特殊なものであることは間違いない。

しかし、その特殊事例が具体的にどのように特殊であり、改善する場合にはどのような内容を志向すべきであるのかは、一つの特殊事例だけを考えていては分からない。そこでこの節では、指定管理者制度によって運営される文書館施設の規範となり得るような、より普遍度の高いモデルを沖縄県公文書館の事例から考察したい。そこから翻って再び吉野作造記念館の事例を考えることで、指定管理者制度の下で民間アーカイブズの保存を行う場合の論点がより明確になるものと考えられる。

前述の通り、現時点で指定管理者制度を導入している自治体公文書館は、茨城県、沖縄県、福島県の各県立公文書館である。筆者はこの三館に対し、「公立民営アーカイブズ施設における寄贈・寄託の方式」として、指定管理者制度下での所蔵文書の実管理等に関する基礎的なアンケート調査を実施した。その結果、特に重要だと考えられた沖縄県公文書館に対して追加の質問調査を行うとともに、その回答内容について現地で直接説明を受ける機会を得た。以下はそれらの調査に基づくものである。

沖縄県公文書館は1995（平成7）年度に沖縄県が設置した自治体文書館である。指定管理者制度が導入されたのは2007（平成19）年度からで、1996（平成8）年度から運営委託を受けていた公益財団法人沖縄県文化振興会が指定管理者となった。同館における公文書館業務は「沖縄県公文書館運営基本方針」、「沖縄県公文書館の設置及び管理に関する条例」、「沖縄県公文書館管理規則」、また「沖縄県公文書館公文書等管理規程」に基づいて行われるが、そのうち本稿が注目する寄贈・寄託についての定めがある「沖縄県公文書館管理規則」（以下、「管理規則」）は、指定管理者制度導入に際して改正が行われた。そして、その改正内容からは、沖縄県公文書館における指定管理者制度の考え方を、かなり明瞭な形でうかがい知ることができる。

次の比較表は、左列が改正前の「管理規則」¹⁹⁾、右列が指定管理者制度が導入された2007（平成19）年度4月1日から施行された改正「管理規則」²⁰⁾である。（傍線部は改正箇所）

19) 『沖縄県公文書館年報』1号（沖縄県公文書館、1999年3月）、103頁。

20) 2006（平成18）年7月24日規則66号による改正、2007（平成19）年4月1日から施行、『沖縄県公文書館年報』10号（沖縄県公文書館、2008年8月）、33～34頁。

<p>「管理規則」（改正前）</p>	<p>「管理規則」（改正後）</p>
<p>（文書等の寄贈及び寄託）</p> <p>第15条 館長は、文書等の寄贈及び寄託を受けることができる。</p> <p>2 寄託を受けた文書等は、その保管、利用等に関し、寄託者との特約がある場合を除き、公文書館資料と同様の取扱いをするものとする。</p> <p>3 寄託を受けた文書等が、天災地変その他不可抗力により損害を受けたときは、館長はその責めを負わないものとする。</p>	<p>（文書等の寄贈及び寄託）</p> <p>第14条 <u>知事</u>は、文書等の寄贈及び寄託を受けることができる。</p> <p>2 寄託を受けた文書等は、その保管、利用等に関し、寄託者との特約がある場合を除き、<u>公文書等</u>と同様の取扱いをするものとする。</p> <p>3 寄託を受けた文書等が、天災地変その他不可抗力により損害を受けたときは、<u>知事及び指定管理者</u>はその責めを負わないものとする。</p>
<p>（寄贈手続）</p> <p>第16条 文書等の寄贈の申込みは、文書等寄贈申込書（第8号様式）により行うものとする。</p> <p>2 館長は、前条第1項の規定による寄贈を受けたときは、寄贈者に対し寄贈文書等受取証（第9号様式）を交付するものとする。</p>	<p>一部改正（平成18年規則66号）</p> <p>（寄贈手続）</p> <p>第15条 文書等の寄贈の申込みは、文書等寄贈申込書（第10号様式）により、<u>指定管理者を経由して</u>行うものとする。</p> <p>2 知事は、前条第1項の規定による寄贈を受けたときは、<u>指定管理者を経由して</u>寄贈者に対し寄贈文書等受取証（第11号様式）を交付するものとする。</p>
<p>（寄託手続）</p> <p>第17条 文書等の寄託の申込みは、文書等寄託申込書（第10号様式）により行うものとする。</p> <p>2 館長は、前項の規定による寄託の申込みを受けたときは、速やかに寄託文書等目録（第11号様式）を作成し、当該申込みをした者に対しこれを提示して、当該申込みに係る文書等の内容、数量等について確認を求めるとともに、文書等受託証（第12号様式）を交付しなければならない。</p>	<p>一部改正（平成18年規則66号）</p> <p>（寄託手続）</p> <p>第16条 文書等の寄託の申込みは、文書等寄託申込書（第12号様式）により行うものとする。</p> <p>2 <u>知事は、第14条第1項</u>の規定による寄託を受けたときは、〔<u>速やかに一トル</u>〕寄託文書等目録（第13号様式）を作成し、当該<u>寄託</u>をした者に対しこれを提示して、当該<u>寄託</u>に係る文書等の内容、数量等について確認を求めるとともに、文書等受託証（第14号様式）を交付するものとする。</p>
	<p>一部改正（平成18年規則66号）</p>

明確な改正点として、まず寄贈・寄託を受ける者がそれまでの「館長」から「知事」となったことが挙げられるが、前述のアンケート調査の回答によれば、その改正理由は指定管理者制度の導入に伴い行政組織としての「沖縄県公文書館」が存在しなくなったから、とのことであっ

た。したがって、「館長」から「知事」への改正は、指定管理者制度導入後も寄贈・寄託を受けるのは自治体であるという状態が維持されたものと理解できる。

もう一つ明確な改正点は、寄贈手続きを「指定管理者を経由して」行うとした点である。そして、寄託手続きにおいては「指定管理者を経由して」とは定められなかった。なぜこうした区別を設けたのかについて特に追加の質問調査を行ったところ、次のような回答であった。すなわち、寄贈は「歴史資料としての重要な文書であるか否か、公文書館が保有すべきか否かの判断は、指定管理制度を導入した目的等から考えると、本来、専門員の集団である指定管理者に任せるべき事項」であり、一方の寄託は他者の財産を預かるという意味で「注意義務を伴い」、また「期間終了後は相手に返還するもの」であって、実際の「申請件数もわずか」であることから、「指定管理者に直ちに、権限委譲する必要性に乏しい」ということであった。この回答からは、自治体が指定管理者に求めている役割が具体的に読み取れる。つまり、「公文書館が保有すべきか否かの判断」と、その結果としての「保有」について「専門員の集団」として関与することが、自治体が指定管理者に求める役割ということであろう。

なお、2010（平成22）年には現行の「管理規則」に至る該当条文の全文改正が行われた。寄贈・寄託に関して書かれているのは以下の第14・15条である。

（文書等の寄贈）

第14条 指定管理者は、文書等の寄贈を受けることができる。

- 2 文書等の寄贈の申込みは、指定管理者が別に定める申込書により、指定管理者に提出して行うものとする。
- 3 指定管理者は、第1項の規定による寄贈を受けたときは、寄贈者に対し文書等を受け取った旨を証する書面を交付するものとする。
- 4 指定管理者は、知事が別に定めるところにより、文書等の寄贈の申込み及び寄贈文書等の受取りの状況について、知事に報告しなければならない。

全部改正（平成21年規則54号）、一部改正（令和3年規則30号）

（文書等の寄託）

第15条 知事は、文書等の寄託を受けることができる。

- 2 寄託を受けた文書等は、その保管、利用等に関し、寄託者との特約がある場合を除き、公文書等と同様の取扱いをするものとする。
- 3 寄託を受けた文書等が、天災地変その他不可抗力により損害を受けたときは、知事及び指定管理者はその責めを負わないものとする。
- 4 文書等の寄託の申込みは、文書等寄託申込書（第4号様式）により行うものとする。
- 5 知事は、第1項の規定による寄託を受けたときは、寄託文書等目録（第5号様式）を作成し、当該寄託をした者に対しこれを提示して、当該寄託に係る文書等の内容、数量等について確認を求めるとともに、文書等受託証（第6号様式）を交付するものとする。

全部改正（平成21年規則54号）、一部改正（令和3年規則30号）²¹⁾

21) 2009（平成21）年12月25日規則第54号による改正、2010（平成22）年1月1日から施行、また一部は2021（令和3）年3月30日規則第30号により改正、同年4月1日から施行（下記URL、2023年7月27日最終確認）。

この改正では、寄贈に関する内容はすべて第14条に、寄託に関する内容はすべて第15条に整理された。そして、寄贈について定めた第14条の第1項で「文書等の寄贈を受ける」者がそれ以前の「知事」から「指定管理者」となった一方、寄託について定めた第15条の第1項では「文書等の寄託を受ける」者は引き続き「知事」のままであった。このことについて、特に第14条第1項「指定管理者は、文書等の寄贈を受けることができる。」の意味との関連で追加の質問調査を行ったところ、当然ながら寄贈された文書の所有権は自治体に帰属するもので、条文は受贈の手続きを指定管理者に委ねるという趣旨だとの回答と説明があった。したがってこれは、「指定管理者を経由して」行うと定めた指定管理者制度導入後の改正と同じ考え方である。寄贈と寄託を別の条文に分け、寄贈を「指定管理者」、寄託を「知事」のテリトリーとしたことは、指定管理者に「公文書館が保有すべきか否かの判断」と、その結果としての「保有」についての「専門員の集団」であることを求めるという前述の考え方を踏襲し、より明瞭に表現した結果だということができるであろう。

おわりに

本稿が課題としたのは、類縁施設も含む公立の文書館施設が、指定管理者制度の下で民間アーカイブズ保存の受け皿となるために必要な制度設計である。

前半で論じた吉野作造記念館は、広い意味で文書館ではあるが、かといってそれに特化した専門施設ではなく、様々な社会教育活動が要請される総合的な文教施設である。そのため、意図した結果というよりも行きがかり的に民間アーカイブズ保存の受け皿となり、また指定管理者制度導入時には自治体・指定管理者双方の認識の欠如のために制度上・実際運営上の不備を来した。同館で起こった問題は、アーカイブズ施設としては特殊な事例であることは間違いないが、一方で様々な事情を抱える地方の文書館類縁施設ではしばしば起こり得ることだともいえる。

対して後半で論じた沖縄県公文書館の事例からは、自治体が指定管理者に求める役割についての具体的な認識を読み取ることができた。その役割とは、文書の選別・受入・保存に関する「専門員の集団」というものであった。これは公文書館運営を指定管理者制度で行うならば至極自然である。自治体公文書館で指定管理者制度が導入された事例はまだ少ないが、その中で沖縄県公文書館は指標とすべき範例と見ることができるであろう。

したがって、沖縄県公文書館と比較することで、ある特殊事例が具体的にどのように特殊なのかを考えることができる。公立の文書館施設が指定管理者制度の下で民間アーカイブズ保存の受け皿となる際の制度設計は、そうした指標とすべき範例を踏まえつつ、個々の施設が抱える特殊な課題の解消に必要な要素を取り入れることで適切な内容になるのではないか。以下では、特に重要だと思われる論点を整理して結論としたい。

①所蔵する文書資料の意義に対する自治体の認識—特に寄贈に関して

沖縄県公文書館の現行の「管理規則」第14条第4項では、「指定管理者は、知事が別に定めるところにより、文書等の寄贈の申込み及び寄贈文書等の受取りの状況について、知事に報告しなければならない。」と定めている。この「報告」がどのようなものかについて特に追加の質問及び聞き取り調査を行ったところ、自治体と指定管理者が取り交わす「沖縄県公文書館の管理に関する基本協定書」に定められた半期毎の事業報告の中で、新規受入文書の一覧を提出することで行われるものであり²²⁾、それは指定管理者が適切な活動をしているかを自治体が把握するために用いられるが、少なくとも「報告」を行う時点では単に受入文書一覧を提出するに止まるとの回答及び説明であった。

これに対して吉野作造記念館の場合は、前述の通り「要領」の第10条第5項で「指定管理者は、年度末ごとに更新された台帳及び寄託台帳を大崎市に提出し、その承認を受けるものとする。」と定めたが、この「提出」と「承認」は毎年度末に自治体担当部局と指定管理者双方の主たる役職者が会する年中儀礼として実施している。その場では、指定管理者側である担当学芸員から当該年度の資料収集活動の概要について説明を行う他、双方の代表者の間で行う「所蔵資料台帳」や関係書類等の受け渡しの様子を記念撮影するなど、「提出」と「承認」が双方にとって明瞭かつ共通の事実・記憶となるよう工夫している。明文化された「要領」の中に、新規収蔵資料の内容について双方がコミュニケーションをはかり、認識を共有する機会を作る仕組みを意図して取り込んだのである。特に自治体側は、人事異動で担当者が定期的に交代するため、指定管理者との間で継続的な認識共有をはかるためには、こうした恒例行事化・儀礼化は有効な選択肢であろう。

繰り返しになるが、指定管理者制度の大きな弊害として指摘される問題に、導入後の自治体側の関心低下がある。しかし、文書館施設（類縁施設を含む）に関していうならば、施設そのものへの関心の低下に加え、その施設が所蔵する文書資料への関心の低下という問題を考慮した方がよい場合がある。公立文書館施設としては甚だ矛盾のあることだが、しかし指定管理者制度の下ではそうした矛盾は起こり得るのであり、個々の施設や自治体の実情に合わせて、その矛盾を解消するための仕組みを制度設計に取り入れていくことが望ましい。市民からの所有権移行が生じる寄贈では、このことは特に重要になる。

②指定管理者が求められる役割—特に寄託に関して

沖縄県公文書館の場合、指定管理者が求められる役割について、文書の選別・受入・保存に関する「専門員の集団」であることという明瞭な認識を行政側が持っていることがうかがえた。そのため、所有権の移行が伴わない—すなわち預かるだけで受入が伴わない寄託に関しては、指定管理者に権限委譲する必要性は薄いと判断され、実際にそのような「管理規則」が作られ

22) 「沖縄県公文書館の管理に関する基本協定書」の第27条（事業報告書の提出）の第1項には、「乙〔指定管理者〕は、各年度の上半期終了後及び年度終了後30日以内に、協定仕様書で定めるところにより、事業報告書を甲〔沖縄県知事〕に提出しなければならない。」とある（『沖縄県公文書館年報』24号、沖縄県公文書館、2022年6月、下記URL、2023年7月27日最終確認）。
<https://www.archives.pref.okinawa.jp/wp-content/uploads/f0d87c50e59309865c678f09978438b2.pdf>

た。このように、指定管理者の役割に具体的な輪郭を持たせることは非常に重要である。

これに対して吉野作造記念館の場合、指定管理者に求められた役割は、社会教育施設としての運営全般であった。自治体側の関心低下という指定管理者制度の弊害が過ぎると、当該施設の運営全般に関して指定管理者への丸投げ状態になるという恐れもあるが、同館のように指定管理者役割の輪郭が曖昧である場合は、特にそうした状態に陥りやすい。実際、前述の通り所有権の移行が伴わない寄託については、行政はその内容を「承認」するのみで、受託するのはあくまで指定管理者となった。このことは寄託期間を一年に限り、寄託継続の意思確認を毎年行うという業務の煩瑣につながった。

本稿が特に課題とした類縁施設では、その指定管理者はより全般的・総合的な運営者であることを求められる場合が多いであろう。しかし、所有者との長期的な契約関係が発生する寄託業務は、指定管理者制度とはそもそも相性が悪い。寄託資料をどの程度受け入れるかは施設の性格に拠るが、たとえば寄託受入自体を極力避け、寄贈として対応できるよう現所有者とのコミュニケーションに努めるといったことが、実践的な選択肢として考えられるであろう。

以上、吉野作造記念館を特殊事例、沖縄県公文書館を指標とすべき範例と見ることで、類縁施設も含む公立文書館施設が、指定管理者制度の下で民間アーカイブズ保存の受け皿となる際の制度設計について考察した。県立公文書館と一小規模文教施設とでは実情が大きく異なるのは当然で、これを比較検討すること自体極論の嫌いはあるが、しかし、昨今の地方自治体や地域社会における文化的な地盤沈下を考えれば、民間アーカイブズの保存は今後様々な特殊環境下で行われるであろう。同様な課題を抱える施設・機関の参考となれば幸いである。

[付記] 本稿は公益財団法人日本科学協会・笹川科学研究助成（2022年4月～2023年2月）による成果である。また調査にあたっては、公益財団法人沖縄県文化振興会の仲本和彦氏、吉嶺昭氏に特に御高配を賜った。記して御礼申し上げる。