



Title	ドイツにおける公文書管理とアーキビスト養成
Author(s)	折登, 美紀
Citation	阪大法学. 2024, 74(1), p. 317-333
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/95814
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ドイツにおける公文書管理とアーキビスト養成

折 登 美 紀

1 はじめに

記憶は薄れ、忘却される。つい数年前の自分が係わったことであっても、「記憶にない」ということもあるらしい。個人の微細なこと、封印したい出来事の記憶ならば、忘れ去ってしまったほうが良いのかもしれない。しかし、公的機関が施策や事業を実施していく場面で、記憶に頼ってでは、適正かつ客観的な運営はできない。どのような経緯で、何を根拠に、どのような検証のもとに、どのような判断をしたのかということが不明であっては、効率的な運営はできるはずもなく、国民に対しての説明も曖昧なものになってしまうであろう。「記憶」ではなく「記録」に基づき、公的機関は運営されなければならない。

およそ近代国家の行政運営は、法に依拠し、法の解釈と適用を通してなされなければならないという法治主義の要請を満たすとともに、行政運営や判断が「場当たりの」になることなく統一性、客観性、説得性をもっていなければならない。そのためにも、判断の根拠や判断過程がわかるように文書が作成され、残されている必要がある。また、行政が自らの判断について、根拠を示して国民に対して納得が得られる説明をし、国民からの信頼を獲得すること、さらに、国民が政治過程・行政過程を検証し自らの意思の構築を可能にするためにも、判断過程が記録・保管され、活用できなければならない。公的機関における文書の作成・保存・活用は、法治主義、文書主義、説明責任の原則、民主主義等の諸要請を満たすための必須の条件といえよう。

資 料

我が国の、行政に関わる文書をはじめとする情報の管理・活用を促す情報法制の主要なものとしては、1999年制定の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）、2009年制定の「公文書等の管理に関する法律」（公文書管理法）があり、作成、保有・保管、活用といった情報のライフサイクルに関する中核的な法律である。これらの法律を含め、情報法制全体をみるときに意識しておかなければならないのは、情報の偏在、つまり、行政と国民との関係の中での情報の非対称性である。つまり、情報を収集し保有しているのは国民ではなく、行政であり、行政側に大量の情報が集積している。往々にして、秘匿したい、公にはしたくない、不都合な情報は、行政内部だけにとどめようという心理的・組織的バイアスがかかり、隠されたり、改ざんされたり、廃棄されたりする。国民は知らず、なす術もない。このようなことにならないよう、情報法制全体が、行政機関に課された責務として、機能していくことが求められる。

公文書管理法の1条は、次のように定める。「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。」

ここでは、公文書は、国民の公的な財産であること、民主主義の根幹をなすものであること、その帰結として、国民が利用・活用できるような管理システムとなっていなければならないこと、行政の適切な運営と国民への説明責任を果たすべきことが明らかにされている。同法は、行政文書のみならず、歴史公文書、独立行政法人等による法人文書も、管理・保存・活用の対象とする。

同法が制定された際、宇賀克也氏は、次のように述べて、公文書管理法制定後の課題の一端を示している。

「公文書管理法の制定により、法制面では、我が国の公文書管理法制も、先
（阪大法学）74（1-318） 318〔2024.5〕

進国のレベルにキャッチアップできたものといえると思われるが、我が国の国立公文書館が定員面でも施設面でも、きわめて不十分な状態に置かれていることに変わりはない。国立公文書館及び地方公文書館の施設面、定員面、予算面での拡充も今後の課題である」「職員に対する研修の充実、アーキビストやレコード・マネージャーの養成、中間書庫の整備等、今後取り組むべき課題は少なくない⁽¹⁾」。

本稿は、「公的文書の管理・保存におけるアーキビストとジェネラリストの役割」という研究テーマのもと、なかでも行政文書の適正な管理・保存のための人的側面に焦点を当て、比較法的に考察するものである。この研究における筆者の役割は、ドイツにおける公文書管理システムとそのシステムにおける人的側面、人材の養成、そこにおける専門性の養成について検討することである。ドイツの公文書管理法制と公文書管理の担い手について検討する際には、当然のことながら、前提として、我が国の公文書管理法、公文書管理の実態等における課題についても検討し、課題を踏まえた上で、比較法的考察をする必要がある。しかし、この点の考察については、我が国の公文書管理法制と管理における問題点を念頭に置きつつも、筆者の研究分担対象にはなっていないことから、本稿では取り上げない。既述の公文書管理法1条規定の趣旨に基づき、適正な公文書の管理・活用がなされるためのシステムとその担い手はどのような人材であることが求められるのか。この視点から、検討するものである。

2023年11月4日に大阪大学で開催された、国際研究集会「公文書管理制度の発展のための条件整備 ―専門職・アーキビストの役割に着目して―」において、筆者の報告「ドイツにおける連邦公文書館とアーキビスト養成」について、同集会においての質疑・討論の指摘を踏まえ、その後の考察による修正を行い、まとめたものが本稿である。なお、この国際研究集会での報告の準備段階で、本稿のテーマに関する拙稿を「研究ノート」としてまとめている⁽²⁾。

2 ドイツの連邦公文書館と連邦公文書館法

1) ドイツの公文書管理組織

ドイツは連邦国家である。ドイツの公的機関が作成し、保有する非現有文書については、州の公文書館及び連邦の公文書館が保管し、それぞれ州法及び連邦法で規律されている。2022年現在、州の公文書館として、パーデン・ヴェルテンベルク州に8館、バイエルン州に9館、ベルリン州に1館、ブランデンブルク州に1館、プレーメン州に1館、ハンブルク州に1館、ヘッセン州に5館などがあり、全16州で数えると合計58の州の公文書館がある。連邦の公文書館として、連邦公文書館（Bundesarchiv）が6館、外務省政治文書館（Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes）が1館、プロイセン文化遺産機密公文書館（Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz）が1館、シュタージ公文書館（Stasi-Unterlagen-Archiv）が13館⁽³⁾ある。我が国では、国レベルの公文書館は筑波に分館があるものの、東京に国立公文書館が1館あるのみである。ここでは、連邦の公文書管理の概要を把握するため、連邦レベルの公文書館と連邦公文書館法に絞って、述べる⁽⁴⁾。

ドイツの連邦レベルにおいても、公文書管理の必要性和適正な管理・運営への道のりは、2度の世界大戦の経験と戦後処理、第2次世界大戦後の東西ドイツの分断、東ドイツの崩壊とドイツの再統一などの歴史的経緯の中で、その時々には保管と活用が求められる公文書は変化してきた。1919年に、帝国公文書館（Reichsarchiv）が設立されたが、これは、ドイツ社会全体のためのものとして設立されたものではなかった。第1次世界大戦終結時に締結されたベルサイユ条約により、敗戦国ドイツは、それまでの帝国陸海軍が解体され、軍備においても人数においても制限された国防軍のみとされることとなったが、その際の軍事公文書の保有の問題に対処するための設立であった。公文書を国民の共通財産として、社会全体のための公文書の管理を目的・任務とする公文書館の設立には、まだ時を要することとなる。ナチスによる統治・支配下では、貴重な価値ある美術品や書物などの表現物でさえ、破壊、焼却されていたという

歴史的事実鑑みるに、およそ重要な公文書が適正に保管・管理されていたとはとても想像できるものではない。また、第2次大戦後には、連邦の公文書館は、戦勝連合国の占領統治時代の文書の返却を求めること、東西ドイツ分断とその後の再統一にあっては、まずは、旧東ドイツの文書の収集と保管を行うことに追われることとなった。実際、連邦公文書館は1952年に業務を開始したが、その当初の目的は、連合国側に没収・保有されることとなった公文書の返却を求めることであつたし、1992年の連邦公文書館法改正は、旧東ドイツのドイツ社会主義統一党（Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, 以下、「SED」という。）の保有する文書の取り扱いをめぐるものであつた。さらに、2021年改正は、旧東ドイツの国家保安局（Staatssicherheitsdienst, Stasi, 以下、「シュタージ」という。）の保有する文書の管理に関するものであつた⁽⁵⁾。もっとも、これまで、これら軍事文書や秘密文書などの収集・保管だけに専念してきたわけではなく、徐々に社会全体のための公文書管理機関たるべく任務及び組織を整備・拡充するとともに、現代社会の情報管理に欠かせないデジタル化への対応も重要な任務としてきたことはいうまでもない。

現在、連邦の公文書館は21館あり、本部をコブレンツに置く。本部では、中央管理業務を行うほか、文書管理の政策、広報、技術訓練、計画立案などを行い、文書の保管もしている。保管している資料は、映像、個人の軍事文書、軍事文書、非軍事文書、旧東ドイツの文書、シュタージ文書、さらには、神聖ローマ帝国時代からの歴史的文書など幅広い。また、コブレンツだけではなく、ベルリンなどにも幾つかの支部を置いている。

ドイツにおいては、ある連邦公文書館が、特定の文書・資料の保管をしているとは限らない。ある連邦公文書館が、軍事文書のみを保管している場合もあれば、軍事文書だけではなく歴史的な文書をも保管している場合もある一方、ある特定の種類の文書のみを保有している場合もある。例えば、ラシュタット（Rastatt）連邦公文書館ではドイツ史における抵抗運動や自由主義運動に関する文書を、フライブルク・イム・ブライスガウ（Freiburg im Breisgau）連邦公文書館では軍事文書を、バイロイト（Bayreuth）連邦公文書館では第2次大戦後の引き揚げ者の物的被害に関する負担調整文書（Lastenausgleichsar-

資 料

chiv) を専門に取り扱うのに対して、ベルリン・リヒターフェルデ (Berlin-Lichterfelde) 連邦公文書館は1945年以降の非軍事文書、旧東ドイツの文書及び映像資料も取り扱う。逆に文書に着目してその保管場所を考えた場合、例えば、軍事文書は、コブレンツ、フライブルク、ベルリン・ライニッケンドルフ (Berlin-Reinickendorf) などで保管されている。シュターゲ文書は、ベルリン・リヒターフェルデ、ベルリン・ミッテ (Berlin-Mitte)、ケムニッツ (Chemnitz)、ドレスデン (Dresden)、エアフルト (Erfurt)、ゲラ (Gera)、ハレ (Halle)、ライプツィヒ (Leipzig) など13の連邦公文書館⁽⁶⁾が取り扱う。

我が国では、国レベルの公文書館が1カ所東京にのみ立地しているのに対して、ドイツではドイツ各地に分散して立地し、取り扱う文書も各連邦公文書館で異なっているのが特徴である。ドイツのような分散型、我が国のような集中型のどちらが文書の管理・利用の観点から優れているのかについては、一概にはいえない。ドイツの連邦公文書館が全土にまたがって分散立地していることに何か特段の意図や理由があるのではなく、おそらくは、ドイツは、多くのラントが集まり連邦国家を形成してきたという歴史的成り立ちにあるのではないかと思われる。また、近年のデジタル化の進展によるオンラインでの利用が一層進めば、分散型であろうと集中型であろうと、文書の利用・利便性という面ではさほど違いはないであろう。

2) ドイツの連邦公文書館法

ドイツの連邦公文書館法 (Bundesarchivgesetz) を概観し、ドイツの公文書管理制度の大枠を理解しておきたい。国民などからの情報の活用については、行政が保有する情報へのアクセスと公開について定める情報自由法 (Informationsfreiheitsgesetz、2005年制定) があるが、本稿では、国民からの情報利用権ではなく、行政機関の情報管理システムにおける行政のいわば「内部的」統制のありようについて紹介するものであることから、連邦公文書館法について取り上げる。

1988年制定の連邦公文書館法により、公文書管理についての法的根拠が与えられた。同法は、2017年に全面改正され、2021年にさらに改正され現在に至っ

ドイツにおける公文書管理とアーキビスト養成

§ 1	定義 (Begriffsbestimmungen)	*「永続的な価値ある文書」[連邦の公的機関]等
§ 2	連邦公文書館の組織 (Organisation des Bundesarchivs)	*最上級の行政官庁の下での独立性
§ 3	連邦公文書館の任務 (Aufgaben des Bundesarchivs)	*保存、利用・活用を図る責務
§3a	特別な任務の実施 (Wahrnehmung besonderer Aufgaben)	*旧ドイツ軍における戦死兵士の情報
§3b	シュタージ記録法による任務の実施 (Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Stasi-Unterlagen-Gesetz)	*シュタージ文書の収集、管理
§ 4	「ドイツ民主共和国の政党と大衆組織の文書」財団 (Stiftung „Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR“)	*財団による旧東ドイツの文書の収集、保存、利用・活用の責務
§ 5	資料の提供申出と提供 (Anbietung und Abgabe von Unterlagen)	*連邦の公的機関から連邦公文書館への文書提供
§ 6	秘密保持、廃棄、削除等の義務がある文書の提供申出と提供 (Anbietung und Abgabe von Unterlagen, die einer Geheimhaltungs-, Vernichtungs-, oder Lösungspflicht unterliegen)	*秘密を要する文書を提供する義務の免除
§ 7	州又は自治体の公文書館への文書の提供申出と提供 (Anbietung und Abgabe von Unterlagen an Landes- oder Kommunalarchive)	*連邦公文書館の提案に基づく、州又は自治体の公文書館への連邦の文書の提供
§ 8	中間書庫とデジタル中間書庫 (Zwischenarchiv und digitales Zwischenarchiv)	*連邦公文書館による暫定的保管
§ 9	譲渡の禁止 (Veräußerungsverbot)	*公文書館資料の譲渡禁止
§10	連邦公文書資料の利用 (Nutzung von Archivgut des Bundes)	*すべての連邦公文書館資料の利用保障と利用制限
§11	保護期間 (Schutzfristen)	*連邦公文書館資料の利用制限期間
§12	保護期間の短縮と延長 (Verkürzung und Verlängerung der Schutzfristen)	*連邦公文書館の決定による利用制限期間短縮と延長
§13	利用制限と拒否の理由 (Einschränkungs- und Versagungsgründe)	*連邦公文書館による利用制限と拒否
§14	当事者の権利 (Rechte der Betroffenen)	*当事者の個人情報が含まれる連邦公文書館資料に対しての、当事者による開示請求権
§15	提供機関による連邦文書の利用 (Nutzung von Archivgut des Bundes durch die abgebenden Stellen)	*情報提供機関による公文書館資料へのアクセス権
§16	保護期間満了前の連邦公文書館資料の複製の送信 (Übermittlung von Vervielfältigungen von Archivgut des Bundes vor Ablauf der Schutzfristen)	*特別な公共的理由が存する場合における、利用制限期間前の連邦公文書館資料の複製及び送信
§17	ドイツ映画の登録義務 (Pflichtregistrierung für deutsche Kinofilme)	*映画作者の映画の連邦公文書館へのデータ登録義務
§18	過料規定 (Bußgeldvorschriften)	*17条規定の登録義務違反の場合の過料
§19	命令の発布権限 (Verordnungsermächtigung)	*文化及びメディアを所管する連邦政府職員による命令発布権

資 料

ている。2017年改正は、公文書の学術研究等への利用の促進、連邦公文書館業務の推進力の確保、暫定的保存場所である中間書庫等の設置を目的としたものである。2021年改正は、連邦公文書館によるシュタージ文書及びSED文書の保管、データ保護法（Datenschutzgesetz）との調整などによるものであった。同法は、1条から19条までで、3条が3条、3a条、3b条となっており、全部で21条文から構成されている。各条文のタイトルとポイント（表中右欄の＊）⁽⁷⁾を記載したのが、前頁の表である。

次に、我が国の公文書管理法との相違及び共通点が何であるのかを意識に置きつつ、行政機関と連邦公文書館との関係、とりわけ、文書の作成・管理・保管の過程において連邦公文書館ないしは同職員が行政機関に対してどのような権限を有しているのかという点に関する同法の規定に着目したい。なんとなれば、公的機関、特に、行政機関が作成し、使用し、保有し、管理する文書について、まずは当該機関が適正管理に努めることが肝要であるが、一方で、当該機関に任せてしまうのでは、適正性ないしは客観性に欠けてくる面もあると考えられるからである。当該機関のみで自己完結するのではなく、当該機関以外の機関による、監視、監督、統制などの関与により、文書管理システムの適正性が確保されるものと考えられるのではないか。当該公的機関と、それとは別の独立し、かつ、中立的な他の機関とが、それぞれの役割を發揮しつつ、相互の適切な緊張関係の中においてこそ、適正文書管理がなされうるのではないか。このような仮定に立ち、両者の任務と関係性に関する条文を中心に、以下、取り上げる。

連邦公文書館は、「文化及びメディアを管轄する最上級の連邦官庁の業務及び専門的監督に服する独立した連邦の上級官庁」（同法2条）として位置づけられている。連邦公文書館は、「連邦公文書館資料を恒久的に保全し、利用可能にし、及び学術的に活用することを任務」（同法3条1項1文）とし、連邦の公的機関の文書、旧東ドイツの機関の文書、SEDなどの文書のうち、「永続的な価値（bleibender Wert）がある」と確認した」ものについては、「その文書を連邦公文書館資料として保管する」（同条2項1号～6号）こととしている。ある文書について、永続的価値があるか否かの判断において、連邦公文書館は

当該文書提供機関たる公的機関と協議（Benehmen）はするが、両者の合意は必要ではなく、文書を提供する公的機関と連邦公文書館との判断が分かれた場合には、連邦公文書館の判断が最終決定となる（同条2項）。連邦公文書館に最終決定権があるとしているのは、同館の独立性に鑑みてのことである。連邦公文書館は、「自己の権限の範囲内で、連邦の公的機関に対して、公文書の管理及び保管に際して、助言を行う（beraten）」（同条4項）ものとされている。これは公文書館が文書管理についての専門性・専門的知見を有することを踏まえて、連邦の公的機関の文書管理を支援する権利と義務があるとの見解の表われである。

また、連邦公文書館の職員には、永続的価値があるかどうかの判断をする際、連邦の公的機関との同意（Einvernehmen）を要件として、当該文書及び管理簿の閲覧が保障されている（同法5条2項）。これは、同職員が早い段階で、文書の永続的価値判断に関する情報を得て、検討することを可能にする規定である⁽⁸⁾。

連邦公文書館資料の一般的な保護期間（Schutzfristen）は、当該文書が連邦公文書館において保管される期間を表すのではなく、文書・資料の利用制限期間（資料の非公表期間）を表す⁽⁹⁾。その期間は、文書生成時点から30年（同法11条1項）とされている。30年利用ができないというのは長いと思えるかもしれないが、期間の短縮あるいは延長をすることが可能であり、連邦公文書館が、当該連邦の公的機関の同意を要件として、この期間の短縮あるいは延長をすることができ（同法12条）、当該利用によりドイツ国家又は州の福祉を損なうと信ずるに足る理由がある場合には、利用制限期間を短縮あるいは延長しなければならない（同法13条）とされている。

公的機関の有する文書が連邦公文書館において、恒久的に保存されるに至る流れは、概ね次のようになる。

公文書は、公的機関により現在利用されている現用文書と、もはや利用されなくなった非現用文書に分けられる。公的機関により、文書が作成・整理され、ファイル化され、当該機関によって現用文書として利用される。公的機関の定める内部基準に従って、情報として価値がないと判断された文書はファイル化

されることなく、削除可能となる。ファイル化された文書で当該公的機関において利用されなくなった文書は、公的機関の手を離れ、次に連邦公文書館の関わりところとなる。公的機関によって利用されなくなった文書は非現用文書として、連邦公文書館あるいは中間書庫に提供され、連邦公文書館により、「永続的価値」がある文書かどうか評価選別の判断がなされる。この評価選別基準により「永続的価値」があると判断されたものは同館において保存され、価値がないと判断されたものは、保存されることなく廃棄される。簡単にまとめると、作成→整理→ファイル化→提供→評価選別→保存⁽¹⁰⁾という流れである。

この流れにおいて、連邦公文書館はどのような関与をなし得るのか。先述した連邦公文書館法の条文をこの流れに当てはめてみると、次の通りとなる。まず、連邦公文書館は、i) 公的機関による現用文書として作成、整理、ファイル化される段階において、公的機関に対して専門的助言を行う、及び、連邦公文書館職員が文書の閲覧を行う、ii) 非現用文書として連邦公文書館あるいは中間書庫に提供された後の段階においては、永続的価値のある文書であるか否かの決定判断を行い、利用可能な状態に保存し、利用制限及び利用制限期間についての判断を行う。このように見てくると、連邦公文書館が持つ、助言なのか決定権であるのか等の関与権限の強弱はあるものの、現用文書として利用されている早い段階から、その専門的立場から関与可能な仕組みとなっているといえる。ただし、重要であるのは、現用文書として利用されている最初の段階において、公的機関が適正に文書を作成し、整理・ファイル化しているのかどうかという点である。当該公的機関自らが文書作成・整理の基準を定め、その基準に従って行うこととなっている。この点については、作成・整理基準の詳細な検討を通して、文書作成・整理の適正性が評価されることになるだろう。

3 アーキビストの養成

では、連邦公文書館の独立・中立性、及び公的機関に対しての関与権限は、何に支えられているのであろうか。筆者には、その「専門性」への尊重にあるように思われる。文書管理の専門性を有する人材は、具体的にどのような専門

性が求められ、どのように専門的能力が養成されていくのか、また、そのような専門性を獲得した人材が公文書管理において活躍しているのかについて検討していきたい。

近時、我が国においても、国立公文書館によるアーキビスト認証制度が始まり、既に、学習院大学、大阪大学、島根大学などでは、認証アーキビストの要件である「知識・技能」取得を可能にするコースを大学院修士課程に設置し提供している。大学院修士課程に設置されている科目には、「アーカイブズ学演習」「アーカイブズ管理演習」「デジタルアーカイブズ演習」「アーカイブズ実習」「アーカイブズ概論Ⅰ（現代アーカイブズ制度とその機能）」などのアーカイブズに関する理論と技能を養成する科目があるだけではなく、「日本近世史演習」「日本古代史講義」「歴史文化研究Ⅰ G（西洋史研究）」「歴史文化研究Ⅰ B（日本近世史研究）」などの歴史学の知識を習得させる科目、さらに、「情報管理法」「著作権法」「日本政治史」「日本法史」などの法的・政治的知識に関する科目などがあり、これらの科目を修得し理論面での専門性を獲得することに加えて、3年以上の実務経験と1点以上の調査研究実績を有することが認証の要件となっている（いわゆる1号申請の場合）。大学院修士課程での科目の修得を不要とするが、5年以上の実務経験と2点以上の調査研究実績をもって認証されるルートもある（いわゆる2号申請の場合）。いずれにせよ、大学院修士課程以上の公文書管理に関する専門性が求められている⁽¹¹⁾。

一方、ドイツでは公文書管理の専門的人材に求められる専門性とそのレベルはどのようなものであるのか。

最初に、ドイツは資格社会であり、それぞれの資格に必要とされる知識と能力の獲得とその能力を実証する試験が課せられ、この試験に合格すれば、当該職業に必要とされる資格が付与されるということ、また、その資格のほとんどが国家資格であることを理解しておかねばならない。我が国では、例えば、大学の法学部で単位を取得し教育課程を修了しても、修了者が必ずしも裁判官、弁護士などの法曹になるわけではなく、多くが民間企業に就職し、営業、経理、企画などの各部署を回っていく。それに対して、ドイツでは、我が国とは異なり、販売者は販売者の資格を有し販売者として就業し、経理の部署で経理をす

ることではない。資格が必要な職については国が政令でもって定めることとされているが、自動車機械工、自動車販売者、工業取引者、運送担当者などほとんどの職が資格を要するものとされている。我が国が様々な部門の知識を総合的につけさせていく「ジェネラリスト」養成を主としているのに対して、ドイツは「スペシャリスト」養成を主とした社会である。したがって、アーキビストにも専門性が求められ、資格取得後は専門家として処遇される。

もう一つ、ドイツ社会における公務員制度について理解しておく必要がある。⁽¹²⁾ 一般に、ドイツにおいて公務に携わる者は、公法上の勤務・忠誠関係に立ち、意思決定を行う官吏たる公務員 (Beamte) と、私法上の雇用契約に立つ公務被用者 (Arbeitsnehmer) との2種類に分かれている。前者は、その者の学歴、技能、能力により、ラウフバーン (Laufbahn) と呼ばれる任用・昇進のルートのいずれかに格付けされ、仕事の複雑性、高度性に依じて官職や昇進が異なってくる。このラウフバーンは、初級 (einfach)、中級 (mittel)、上級 (gehoben)、高等 (höher) の4種に分かれている。アーキビスト資格に、初級及び中級はなく、上級アーキビストか高等アーキビストのいずれかしかない。アーキビスト資格を得るためには、政令において、研修参加資格、研修実施場所、研修期間が定められ、修了試験に合格することが必要である。上級アーキビストについては「連邦の上級アーキビストの準備勤務に関する政令」(Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den gehobenen Archivdienst des Bundes vom 23. April 2019、以下、GArchDVDV という。)で、高等アーキビストについては「連邦の高等アーキビストの準備勤務に関する政令」(Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den höheren Archivdienst des Bundes vom 19. Juni 2017、以下、HArchDVDV という。)で規定されている。

まず、上級アーキビスト資格を取得するには、3年間の研修(理論21ヶ月及び実務15ヶ月)を受け、最終試験に合格することを要する。この研修に参加するには、一般的な公務員法上の採用条件を有していること、ヨーロッパ共通言語参照枠 (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen、通称 GER) のレベル B1 の英語力があること、ラテン語あるいはフランス語の基礎的能力があることを要件とし、選考委員会による筆記試験と口述試験を通して

選考される（GArchDVDV の 5 条、9 条及び10条）。研修段階、研修実施場所及び期間は、次の表の通りである（同12条 1 項）。

	研修段階	研修実施場所	研修期間
1	実務研修Ⅰ	連邦公文書館、連邦の委員または機密公文書館 －プロイセン文化遺産	3 ヶ月
2	実務研修Ⅱ	〃	2 ヶ月
3	専門研究Ⅰ	マイエン大学	3 ヶ月
4	実務研修Ⅲ	連邦公文書館、連邦の委員または機密公文書館 －プロイセン文化遺産	4 ヶ月
5	専門研究Ⅱ 及び中間 試験	マールブルク公文書学校	18ヶ月
6	実務研修Ⅳ及びラウ フバーン試験	連邦公文書館、連邦の委員または機密公文書館 －プロイセン文化遺産	6 ヶ月

理論と実務から成る 3 年間の研修の期間に、中間試験と最終試験であるラウフバーン試験に合格すれば、修了証明書が与えられる。ラウフバーン試験は、筆記試験と口頭試験とで構成されている。筆記試験は、アーカイブズ論文の作成と答案試験とで実施される。答案試験は、アーカイブズ学、ドイツ一般史、プロイセン史、地域史、近代行政史、紋章、系図、年表、アーカイブズ技術などの分野から出題される（同25条）。

さらに、高等アーキビスト資格を取得するには、2 年間の研修を受け、最終試験に合格することを要する。この研修に参加するには、公務員法に基づく一般的な採用要件を充足している者で、さらに、①歴史学、法学、社会科学または行政科学の修士号を取得しているかあるいはそれと同等の学位を取得している者、ないしは高等アーカイブズの資格を提供するに相応する大学の学位を取得している者、加えて、②外国語のスキルとして、GER のレベル B2以上の英語の能力、フランス語またはその他の外国語の能力が GER のレベル A2以上、ラテン語の基礎知識があること、③政治的、経済的、社会的、文化的問題に対応できる教養を有していること、④近現代史に精通していることが必要である（HArchDVDV 5条）。

上級アーキビストと同様に、語学力が求められているが、より上級レベルで

資 料

あること、また、原則として修士号取得者が対象であり、かつ、政治、法律、歴史などの知識があることが要求されている。研修への参加は、選考委員会による選考手続き（個別面接）を経て認められる（同6条～9条）。

研修段階、研修実施場所、期間は、次の表の通りである（同10条）。

	研修段階	研修実施場所	研修期間
1	実務研修	連邦公文書館、シュタージ文書または機密公文書館の連邦委員－プロイセン文化遺産	8ヶ月
2	専門研究	マールブルク公文書学校	12ヶ月
3	移行段階	マールブルク公文書学校及び連邦公文書館、シュタージ文書または機密公文書館の連邦委員－プロイセン文化遺産	3ヶ月
4	試験段階	マールブルク公文書学校	1ヶ月

上級アーキビスト養成課程よりも、実務研修の期間が増え、内容も、記録の作成やアーカイブ資料の索引付け、アーカイブズ IT システムへの理解、リーダーシップスキルの習得など、公文書館の業務を引き受ける即戦力となり得るようなものとなっている（同15条）。最終試験の合格をもって、高等アーキビストの資格を得て、高等のラウフバーンに位置づけられる。

上級アーキビストも高等アーキビストも、専門研究は主にマールブルク公文書学校（Archivschule Marburg）で行われる。マールブルク公文書学校は、アーキビスト養成の中核をなす教育機関で、「公文書学の基礎」「記録形成とインデックスの作成の基礎」「公文書原本とその保存」「公文書管理業務に関する法的・専門的枠組み条件」「ドイツ語文献の分析と編集」などの科目を提供している。

我が国の認証アーキビストの養成課程と同様、ドイツにおいても、アーカイブズに関連する理論と実務の両方の知識と技能の習得を目的として研修が実施されている。研修の期間も、我が国のそれと上級アーキビストとを比較すると、2年程度で余り異ならない。一つ異なる点をあげるとすれば、ドイツにおける研修参加資格及び研修課程において、英語、フランス語、ラテン語などの語学力が求められている点であるが、これは歴史的に多言語の民族が行き交ってきたヨーロッパに位置するドイツの必然といえよう。

4 おわりに

情報が国民の側ではなく行政側にあることに鑑みれば、行政の文書作成、保有、管理は行政の手に委ねられている。行政執行の過程で、行政がどのような文書管理をしているのか国民の側からは見えない。言い方を変えれば、適正な公文書管理の課題は、行政の内部統制・ガバナンスの問題とも表されよう。内部統制が十分に機能するためには、例えば、内部統制規範の設定と実施、さらにその検証をする、当該行政機関以外の行政機関による監視・監督権を行使するなど、様々な方法が考えられよう。筆者は、その一つとして、「専門性」「専門性の高さ」が行政執行過程のガバナンス改善・強化に資する要素となり得るのではないかと考えている。公文書管理の場面で、「専門性」がガバナンスの改善・強化に資する要素足り得るのか、足り得るとして、それは誰が、どの機関が発揮するのが良いのか。

専門性が、良好なガバナンスの確保に資するとして、その方法は、概ね次の3つのものが考えられよう。

1つは、当該分野の専門的知見を有する者から成る第三者的委員会を設置し、法令等で規定の権限を行使するという方法である。

2つめは、現在の公務員制度の中で、専門性が求められる分野に関する専門的知見を獲得するような研修を充実させるという方法である。

3つめは、専門性の高い人材に、専門性が求められる分野の業務に従事してもらうという方法である。

感想に近い私見を展開するならば、第1の方法は、公文書管理の脈絡では、公文書管理委員会のようなものであろう。法令で付与されている権限に依るところもあるが、第三者性故に、このような機関は不服審査のような準司法的な裁定をくだすような仕事には向くであろうが、日常的にガバナンスを効かせるという点においては、疑問なしとしない。第2の方法は、当該分野の専門性の高さと内容にも依るが、研修の期間と内容、その研修期間中の身分・俸給保障と、その後の配属・昇進次第では、一定の成果が上げられるのではないか。し

資 料

かし、公文書管理の「専門性」「特殊性」を考えるとときには、日常の公務員としての一般的な業務内容とかけ離れており、専門性獲得が難しいとも思われる。第3の方法の展開可能性を探ろうとしたのが本稿である。これは、専門性を獲得した人材を専門家として処遇するという方途である。もっとも、それぞれの方法が排他的関係にあるとは考えてはいない。例えば、第2の方法と第3の方法とが複層的になされることも、時間的な段階を踏んでなされることもあろう。いずれの方法であれ、高度な専門性を十分に発揮できるよう、必要な権限の付与と身分の安定性と金銭面での処遇が必要であらう。

公文書管理についての専門的人材の必要性について、2019年時点での指摘を引用して本稿を閉じる。

「アーキビストの専門職養成とその公的認証制度の確立については、予てより有識者や国会議員、学術団体等から強く要請されてきたところだが、我が国にはそのために必要な体制や人材が不足しているとして、政府はこれまで当該制度の創設に向けた積極的な対応に踏み切ることがなかった。⁽¹³⁾」「各省庁に派遣する『専門職員』としては、当面の間は、公文書管理に関する特別の研修や実務経験を通して専門的知見を備えた内閣府及び国立公文書館の職員……を充てることが予定されている。⁽¹⁴⁾」

動き出した認証アーキビスト制度の下で、アーキビストの活躍により専門職としての存在意義が社会的に広く認知・評価されてくることを期待している。

- (1) 宇賀克也『逐条解説公文書等の管理に関する法律 第3版』20頁（1995年）。
- (2) 拙稿「高等教育機関におけるアーキビスト養成」福岡大学法学論叢68巻1号153頁－173頁（2023年）。
- (3) 泉眞樹子「ドイツ連邦公文書館における公文書の管理と利用——2017年連邦公文書館法制定——」外国の立法281号34－38頁（2019年）。
- (4) 州の公文書館法の概要については、上代庸平「ドイツ連邦州における公文書館法の特色」中京大学社会科学研究31巻2号1頁（2011年）。
- (5) Christoph J. Partsch, Bundesarchivgesetz 2. Aufl. (Handkommentar) S.58-59.
- (6) 前掲注(3)34-38頁。
- (7) ドイツ連邦公文書館理法の訳語については、泉眞樹子「連邦公文書館資料の利用及び保全に関する法律（連邦公文書館法）2018年12月4日の法律（連邦法律公（阪大法学）74（1-332） 332〔2024.5〕

報第 I 部2257頁) 第 2 条による改正の文言による。」外国の立法281号47頁 (2019 年) における訳語を基本的に使用している。

- (8) Partsch, a.a.O., S.137ff.
- (9) Partsch, a.a.O., S.218ff. なお、前掲注(7)においても「保護期間 (Shutzfristen) は、公文書館資料を公開しない期間をいう」(54頁注33) と解説されている。
- (10) 「公文書管理のフロー」(平成30年 9 月13日第67回公文書管理委員会資料 2 - 2) を参照。
- (11) 拙稿・前掲注(2)の156-164頁を参照。
- (12) ドイツのアーキビスト養成に関する記述については、拙稿・前掲注(2)の164-170頁を参照。
- (13) 塩入みほも「日本における公文書管理法制の確立と発展——制度改革に向けた政府の施策に関する検討を中心に——」駒澤法学18巻 3 号56頁。
- (14) 前掲注(13)57頁。

* 本稿は、JSPS 科研費20K01421の成果である。