

## オランダ国立公文書館組織と中間書庫

国文学研究資料館アーカイブズ研究系 前川佳遠理

### 1 はじめに

本稿では、オランダの公文書館制度と中間書庫の役割について紹介し、その特長について考察をおこなう。まずオランダの公文書館制度と組織を概観したうえで、中央政府機関、中間書庫、公文書館がどのように連携し機能しているかについて述べる。州・地方政府の記録管理については別稿にゆずることにして、本稿ではとくに中央政府レベルで作成された記録の管理について焦点をあてたい。

### 2 オランダの公文書館と組織

オランダ国立公文書館 (het Nationaal Archief: NA) は、2002年6月、創立200年を記念して現在の組織となった。それまで国立中央公文書館 (Central State Archives/ Algemeen Rijksarchief: ARA) の名称を一新し、「好奇心もしくは疑念をもつ市民のために、学術研究者のために、通りすがりの人のために (For the citizen, curious or suspicious, for the academic, for the passer-by)」を標榜して新たなスタートを切った。

オランダには12の州それぞれに「国立公文書館 (State Archives/ Rijksarchief)」があるが、政府機関が集中し首都機能をもつハーグの「国立中央公文書館」は、各州の「国立公文書館」の統括組織として機能してきた。地方分権化の流れにともなって、2000年より公文書館組織の再編がおこなわれつつある。これにより各州の国立公文書館は、中央の国立公文書館組織から独立機関へと移行し、「地方史センター」(Regional History Center) へと新たに生まれ変わる。以上の国立公文書館組織にくわえて、市立文書館をはじめとする123の文書館が各地に存在している。オランダ国民にとって、アーカイブズとは身近な存在であるといえよう。

公文書館制度の議論のまえに、オランダの政府組織を概観してみよう。オランダの国家政府機関は、中央政府組織 (国会、内閣、省庁および枢密院・会計監査院・司法機関などを含む最高諮問機関)、州政府組織、地方自治体の3つのレベルに分類される。この3つの行政レベルに相応して、記録の移管をうける公文書館組織も分類される。すなわち、ハーグの国立 (中央) 公文書館、各州都に設置された国立公文書館もしくは地方史センター、地方文書館である。

のちに詳しく述べるように、公文書管理をめぐる制度は、1995年公文書館法 (Archiefwet) に至るまで、さらには1996年中間書庫に関するあらたな勅令制定にい

たるまで、記録管理の実情に応じた様々な変革が行われてきた。オランダの公文書館法は1962年に制定され、1968年より施行された。これは、国家政府組織に対して、記録の保存義務を明記したものであった。また国立公文書館の活動を明示し、中央政府組織から移管を受けた記録文書の総括的な管理を行う主体であること、公開にあたって公共サービスを提供する主体であることを明言している。現在運用されている1995年制定の公文書館法は、中央および地方政府など文書作成機関からの記録の移送を、50年から20年へと短縮することを定めた。また原則として、記録文書移管義務は、全ての中央政府機関に適用される。

現在のオランダの公文書管理の特色は、記録のライフサイクルに応じて、記録の管理主体（所轄官庁）に変遷がみられることであろう。現用記録は各省庁などの記録作成機関が保存・管理するが、作成から20年が経過した全ての記録管理については内務省が包括的に管轄する。のちに触れるオランダの中間書庫は、この内務省の組織である。中間書庫において評価選別がおこなわれ保存が決定された記録は、すみやかに教育・文化・科学省（OCW）下の「国立公文書館局」の統括する国立公文書館に移管される（所轄官庁の名称は「福祉・健康・文化省（WWC）」より変更）。ここでは公文書館は「文化遺産」を管理、公開する主体として、国立博物館と同様に位置づけられると考えてよからう。

国防省および外務省は、記録文書の保存・管理、公開サービスをおこなう独自の機関をそれぞれ設置しているが、国立公文書館は徐々に防衛・外交も含めたすべての行政機関の記録の移管をうけ公開に供している。2003年度の報告書によると、国立公文書館は、57の政府機関からの記録の移管をうけた。さらに、中央政府機関に関連する民間企業や政党・政治家などの記録収集についても移管対象の幅をひろげつつある。

### 3 オランダ国立公文書館の組織

つぎに公文書館組織について概観しよう。教育・文化・科学省に直属する「国立公文書館局」は、大きく分けて二つの機能を持つ。第一に、公文書館法遵守を監督し省庁に直属する機関である「公文書監督部局」（Public Records Inspectorate）、もう一つは、いわゆる「国立公文書館組織」（National Archives Agency）とよばれる、公文書館の運営方針を決定する機関である。公文書館組織は、さらに二つの側面をもつ。運営方針等の政策の決定および財政を担当する「政策部」と、専門職アーキビストが主に関与する「国立公文書館」である。

全般的な管理・運営は、館長および副館長がおこなう。公文書館の組織は、公共サービス部門、記録管理部門、マネジメント部門の3つの部局に分かれる。それぞれの部門の部長は、公文書館館長および副館長とともにマネジメント・チームを構成し、その下部組織として各課が置かれている。国立公文書館における2003年度の予算は

1500万ユーロ（約20億2500万円）、職員数154名、年間訪問者2万8444人（うち国外から635人）、教育課程参加者506人（36コース）である。

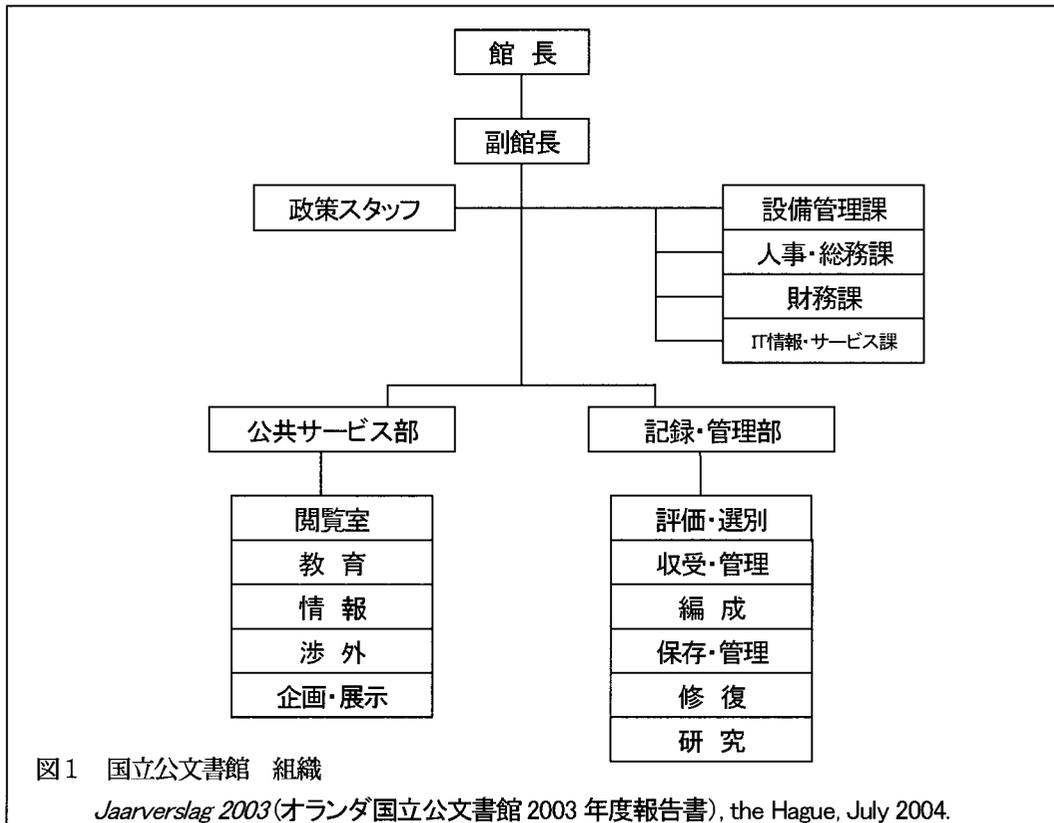


表1 国立公文書館の移管状況(2003年度)

2003 年度の国立公文書館への移管状況	2003 年度 移管文書の内訳
総書架延長 98.9km	国家政府機関公文書 2.9km
地図・絵画 32 万点	個人史料 72m
写真およびネガフィルム 約100 万点	破棄 0.3km

*Jaarverslag 2003* (オランダ国立公文書館 2003 年度報告書), the Hague, July 2004.

1802年に設立された国立公文書館は200年以上の歴史を有し、近代文書館学の手引書（Dutch Manual）をはじめに刊行した経緯をもつ。それゆえアーキビスト教育においてもまた独自の伝統を誇っている。同公文書館の建物には、ながらくアーカイブズ教育を専門におこなう教育養成機関を設置していたが、約10年前にアムステルダムに移転した。現在は「オランダアーカイブズ学教育研究所」（通称 Archiefschool）として、研究活動のほか、高等教育機関、大学教育レベルのプログラムも提供している。研究所では政府機関を含めた第三者組織も研究支援に参加し、教育の場では国立公文

書館のスタッフも出講している。現在、ハーグの国立公文書館では、主に館内、省庁および中間書庫スタッフを対象とした特別セミナー等を開催している。ほかには大学学部・大学院などの高等教育（歴史学、メディア学）の場で、diplomaコースやアーカイブズ学専攻課程が設置されているほか、小・中学・高等学校レベルのアーカイブズ教育も盛んに行われている。

一般的なイメージとは異なり、20世紀半ばまで南アジア・東南アジアに広大な植民地をもち、現在もヨーロッパ外に領土をもつオランダは、多くの移民をうけいれ多様な文化・民族を包摂する多民族国家でもある。学術研究の史料や政府機関の情報サービスを提供する伝統的な公文書館像をこえて、現代に生きる人々のルーツに関する記録文書を積極的に公開するなど、将来における新たな顧客の開拓、新たな公文書館像の模索もおこなっている。一例をあげれば、1950年代より増加した移民の第一、二世代の歴史をオランダ国民の歴史として正面からとらえなおし、多文化社会におけるあらたな民族的・国家的アイデンティティの模索するにあたって、国立公文書館の果たす役割は大きい。文化遺産を管理する主体としてもさることながら、新たなニーズにも敏感である必要性も常に意識している。オランダの著名なアーキビストの言葉を引用すると、「将来にわたって新たな利用者の獲得ができなければ、長期的にはなぜ公文書館が存在するのか、存在自体が危うくなるだろう。未来の公文書館に何が求められるのかにつねに考え、責任を持つことは、公文書館の存在意義に責任を持つことと同義」（Horsman, 1997: 37）<sup>1</sup>なのである。

#### 4 オランダの中間書庫 (the Central Records Selection Agency/ de Centrale Archief Selectiedienst: CAS)

オランダの中間書庫にあたるオランダ中央記録管理局 (the Central Records Selection Agency/ de Centrale Archief Selectiedienst: CAS) は、1981年3月24日勅令（法令第186集所収）によって規定され、オランダ東部フローニンゲン (Groningen) 州ヴィンスコウテン (Winschoten) に設立された。

中間書庫機能について述べるまえに、まずオランダの中間書庫制度の歴史をふりかえてみよう。1962年公文書館法が制定されたのちも、中間書庫制度が本格的に導入されるまで、オランダの公文書管理の道は苦難の連続であったといっても過言ではない。とくに、1980年代にかけて、国立公文書館は各省庁の作成した記録移管について義務をもっている一方、その業務遂行は決して容易な状況にはなかった。つまり、国立公文書館は、省庁からの記録移管をみずから奨励し、また移管にはそれ相当の秩序

<sup>1</sup> Peter Horsman, "Appraisal on Wooden shoes The Netherlands PIVOT project", Janus 1997.2, pp.35-41.

が要求され、記録の評価選別をおこない、しかも50年ルールに沿ってすみやかな公開に供する（目録作成や検索手段の構築）業務を全般的に負担している現状にあった。しかしながら実際には、すでに公文書館業務が膨大であることに加え、全ての省庁が50年を経過した記録の移管において大幅な遅れを生じており、また適当な移管方法も確立していなかったのであった。

1981年に設立されたCASの出発点は、まず国立公文書館の業務の一部（移管文書の目録作成）の引継ぎにはじまる。業務を外部委託するにはかなりの専門性を要し、困難であることが判明したため、業務内容の標準化とCASスタッフの徹底的な訓練に相当の時間を費やした。その結果、1989年7月17日勅令（法令第365集所収）が制定され、1981年勅令をさらに推進・具体化し、すべての中央政府機関の記録管理・評価選別をCASの専門的知識に委ね、CASの裁量に任せるという新たな制度へと発展したのであった。

1995年の公文書館法によって、中央および地方政府など文書作成機関からの記録の移送は50年から20年に短縮された。1980年代末、第二次世界大戦以来蓄積された約40年間にわたる保管政府文書は、書架延長にして約1200kmにおよび、新公文書館法の立案検討に入った段階から、保管文書の評価選別についての新たな規準導入が模索されていた。よって50年ルールから20年ルールへの移行期間中、膨大な規模の行政文書の移管が短期間におこなわれることを予測し、1991年より12年間の新たな評価選別基準をもうけたプロジェクト（Transfer Delay Reduction Project/ Project Invoering Verkorting Overbrengings Termijn: PIVOT）が遂行された。PIVOTプロジェクトの詳細は、あとで触れるCASの業務で説明を加えるが、内務省が特別予算をもうけ、CASと国立公文書館が共同で、業務効率化の規準策定と実施をおこなった。国立公文書館が参加した主たる理由は、他の文書館組織中、純粹に移管記録の量がもっとも多かったためである。

つぎに現在のCASの業務内容と機能についてみてみよう。CASは、1996年12月12日勅令（1997年1月より施行）によって、オランダ内務省・王国政務省（BZK）の国営事業管理（Management Public Sector）長官に直属し、中央政府に関連する非現用文書の管理をおこなう唯一の独立機関となった。その範囲は、永年保存文書、作成より20年を経過した記録、および非現用記録と位置づけられた記録である（1995年公文書館法第12条）。CASの活動は、同勅令第1条において、「1995年公文書館法第3条の規定を実現するための全ての活動」、と定められる。つまり、「全ての国家政府機関はアーカイブズ記録文書を、良好に、秩序をもって、アクセス可能な状態にいたるよう保持、保管し、同時に破棄が考慮されるアーカイブズの管理をおこなう義務を負う」（1995年公文書館法第3条）。CASが内務省直属機関でありながら独立機関であるのは、1995年公文書館法の実現のため、より自由な活動の権限と、厳密には企業経営

的な運営形態が認められているからである。



写真1 オランダ中間書庫CAS 建物外観写真



写真2 オランダ中間書庫

つぎに、中央政府機関、CAS、公文書館の連携機能と、CASの運営・活動業務について概観してみよう。

省庁をはじめとする中央政府機関は、決められたタイムスケジュールに従って、国立公文書館に全ての記録を移管する義務を負う。そのプロセスにおいて生じる業務として、まずCASに全ての文書を移送し、ここで評価選別を行い、目録化、デジタル公開の場合は民間との契約によりデータベースシステムの構築・検索手段の採用を行う。移送から公文書館への移管までの期間は、すみやかにと規定されているものの、事実上おおよそ10年を考慮している。この間、国立公文書館組織は、各省庁の重要な依頼人であり、CASにたいしては専門的知見からのアドバイザー、コンサルタントとしての役割を果たす。

国立公文書館への記録移管にいたる全ての過程で生じる経費は、内務省からの長期契約に基づいた財政支援によって維持され、すべての業務を統括するCASに交付される。他の省庁や他の中央・地方政府機関は、CASと契約をとりかわし業務委託する権利の代わりにこれらの経費の一部を分担し、CASに直接交付する。実際、2005年度の予算額は720万ユーロ（約9億7500万円）、内訳は、90%が内務省からの長期契約に基づいた財政支援、残りの10%を各省庁などが財政負担するかたちで運営されている。業務委託の形態は、各省庁との長期契約に基づく。とくに、現在は国立公文書館、各省庁およびCAS間でとりかわされた「アーカイブズ評価選別およびアクセスについての計画」(Archive Selection and Accessibility Plan) が主たる契約となり、これに基づく多くのプロジェクトが策定され遂行されている。

CASは、業務のうち、アーキビストの専門知識を必要とする、調査、記述、評価選別、整理・保存措置（中性紙などの使用による）のほか、目録等の作成、質問等の照会もおこなう。行政的な要請による情報請求に効率的に対応するために、限定的な閲覧請求にも応じている。一般への記録公開は行わない。研究者の開示請求にも応じているが、政府機関の要請によるものに限定されている。

CASの主な任務にふれるため、さきのPIVOTプロジェクトにもどらう。評価選別に関しては、伝統的な記述による編成方式も採用しているが、PIVOTシステムは新たな方法論の導入であり、CASが実行の主要な場となった。その第一の目的は、移

送された記録のうち95%までを削減（これ以前は50から70%が破棄）することである。各省庁から10から15人、さらに同人数のアーキビストとともに、専門家チームを構成する。その際、ある特定の政策分野とそれに関与した記録作成機関について調査報告書（Report Institutional Research: RIO）を網羅的に作成し、それをもとに記録群の論理的文脈を明らかにする。これは将来移管をうける現用記録、半現用記録のうち、何を保存の対象とするかあらかじめ評価選別すら可能とする基本資料となる。同プロジェクトは、アーキビスト、歴史研究者、アーカイブズ学界に議論を巻き起こした。つまり理論的には、実現された政策のみを保存対象とし、そこから遡及して政策立案のレベルから記録の保存をおこなう一方、実現されなかった政策に関しては原則保存対象から除く方針を推進したからであった。

以上の調査報告書にもとづいて、移送記録全般の評価選別をおこない、国立公文書館に永年保存するか、一定年限の保存にするか、独立機関である文化評議会（Council of Culture）の諮問にかけられる。基本選定文書（Basic Selection Document）リストがそこで作成され、しかし法的な根拠が文化評議会では付与されないので、最終的な選定リストはオランダ政府の新聞であるStaat scourant（State Newspaper）に掲載される。その2日後にこの保存文書リストが法的性格を付与されたと認められ、保存文書と廃棄文書とが決定される。

前年度のデータによると、アーキビスト業務は年間12万4000時間、年間延べ実質労働日数に換算して、一日約62人が担当している。オランダでは書架延長1mの記録編成に要する時間を約16時間と見積もっているので、単純計算で年間7.75kmの文書記録がCASに移送されていることになる。ちなみに、時間的に差異があるが2003年度の国立公文書館の文書移管・収受状況をみると、国家政府機関の公文書移管葉2.9kmであるので、中間書庫において約63%の記録が評価選別の結果廃棄決定されたことになる。PIVOTプロジェクトでの廃棄数値目標は95%であったため、形式的には成功とはみなされなかった。記録作成機関の調査報告書の作成および記録の構造分析調査は、各省庁の大きな負担となり遅延したことが成功を招かなかった大きな要因ではある。現在同プロジェクトの多数の報告書が国立公文書館のオンラインサイトでも公開されている。また、2004年度よりあらたな評価選別基準の研究、導入の検討がおこなわれている。

予算以外のCASの規模については、次のとおりである。スタッフ人数は125名（常勤、非常勤を含む）、うち8割が直接業務に、2割が運営等の間接業務（館長職を含む）に従事している。オランダはワークシェアリングとよばれる時間労働の形態が浸透しており、パート・タイムで労働するスタッフの多くがアーキビスト学のディプロマの修了者という専門職集団でもある。通常予算枠では、毎年2%近く（給与ベース）が、職員の教育・訓練にあてられている。中間書庫業務に関する専門訓練と教育は、

CASはオランダ国内にとどまらず専門家育成にも力を注いでいる。2005年前半期には、欧州連合EUによる助成によってCASが主導した専門家育成プロジェクトが完了した。主たる焦点をプロジェクト・マネジメントにおき、アーカイブズ学理論のほか方法論の講座が、この教育プログラムに組み込まれている。

オランダ中間書庫であるCASの所蔵可能スペースは70km、現在12kmが業務に使用されている。各省庁は非現用記録の移管に関しては国立公文書館に移管する法的義務を負うが、逆にCASが集中的に全ての省庁の非現用記録の管理をするよう厳密には義務付けられてはいない。そういった意味では民間請負業者の参入の余地は存在するし、実際にCASが内務省管轄の独立機関となる以前には、CAS自身が営利団体化する可能性も過去には存在した。しかし過去24年にわたって内務省が財政支援し、また20年にわたって国家政府機関の記録の公開にいたるまでの業務をおこなってきた結果、プライバシー保護の問題もあり、民間との競争原則は積極的に導入される方向にはない。

以上、オランダの中間書庫の役割について述べてきた。内務省管轄の政府機関が中間書庫の役割をもち、各省庁などが約1割の財政支援をすることは、保管費用は実質的に有料ではあるものの、国家政府機関の記録の集中管理を国家的にバックアップしていく体制を維持していくうえでは効率的ともいえよう。逆に、エンド・ユーザーに利用を供する国立公文書館などが、独立機関に評価選別の委託契約をおこなうにあたって、どのような利点と問題点が存在するのか、さらなる検討が必要ともいえよう。国の「記憶遺産」の管理システムの支援体制および法整備については、アーカイブズの伝統の長いオランダにおいても、これまでの経緯にみられるとおり、試行錯誤の積み重ねであることがみてとれる。そのなかでも、はからずも中間書庫という記録管理の主体が徐々に機能を拡大し、結果的に省庁横断的な役割を担うこととなったのは、わが国においても多いに参考となる事例と考えられるだろう。

\*本稿執筆にあたって、オランダ中央記録管理局長 Dr. Gerard J. van den Broek氏および、国立公文書館評価選別部門 Iris Heidebrink氏に多大なご尽力をいただいた。寛大なる協力に対し、謹んでここに感謝の意を表したい。

#### 参考文献

Eric Ketelaar(ed.), "Financing Archival Services", XXVIII CITRA (International Council on Archives) Haarlem 1991, pp.5-23.

<http://www.nationaalarchief.nl/Default.asp> オランダ国立公文書館HP

<http://www.cas.minbzk.nl/> オランダ中央記録管理局 (CAS) HP