

「米国の公文書管理改革—『デジタルアーカイブズ』のこれからを創る」

ローレンス・ブリュア

アメリカ合衆国政府首席記録官／国立公文書記録管理院（NARA）



【略歴】

ブリュア氏は、2016年5月から、首席記録官として、連邦記録の電子文書管理の推進を指揮している。記録・情報管理のあらゆる側面から、連邦機関に対する指示・ガイダンスを提供。これには、連邦記録のレコード・スケジュールの設定や評価選別の監督、記録管理研修の策定や実施、記録管理規則・ガイダンスの作成、また、連邦機関における記録管理プログラム実施状況の評価が含まれる。

現職就任以前から、NARA で連邦機関との直接のやり取りを含む数々の記録管理プログラムを担当し、連邦機関と協働して政府全体の記録管理の発展に尽くしてきた。最近では、国家記録管理プログラム（National Records Management Program）の責任者となり、NARA の戦略プランにのっとり、本部や現場で記録管理を担当するスタッフの活動を調整している。

環境保護庁やバージニア州運輸局の記録管理プログラムの管理運営にあたった後、1999年にNARA 職員となる。25年以上にわたって記録情報管理の経験を持ち、1998年にCRM（Certified Records Manager、認定レコード・マネジャー）取得。ブリュア氏はまた、上級政府職員のリーダーシップ・スキルの向上に取り組む、政府の優良公共サービスのためのパートナーシップ・プログラムの上級フェローでもある。ウィリアム&メアリー大学卒業、ジョージア大学大学院政治学修士号取得。

【要旨】

米国国立公文書記録管理院（NARA）は近年、完全な電子政府化——最終的には完全な「デジタルアーカイブズ」——の実現を目標に、米国政府全般にわたるレコードキープिंगの見直しにますます力を入れている。行政との密接な共同作業を通じて、NARA は過去に2つの重要な政策覚書を発行した。これらの覚書はNARA の現行の戦略計画（2018-2022年）とも密接につながっており、完全な電子政府化の実現をサポートするために各組織に求められる要件を定めている。

2012年に発布された最初の覚書は、全ての電子メールおよび永久保存電子記録を電子的に管理することを求めるものであった（OMB/NARA M-12-18）。NARAが示した電子メール管理に関するキャップストーン・アプローチも功を奏し、連邦機関はこれらの目標を首尾よく達成した。

2018年、NARAは5ヶ年戦略計画を発表し、そのなかで完全な電子政府化への転換をサポートするための方針の発布とプロセスの策定を自身に義務づけた。同戦略計画の一環として、NARAは2022年12月をもって紙その他のアナログ記録の移管受入れを終了することを決定した。この目標は、デジタル化に向けたNARAの決意を最も明確に物語るものである。また同計画は各機関に対し、永久保存記録の作成時点でのデジタル化または移管前のデジタル化を徹底するべく、プロセスおよび運用方法の転換を求めている。

2019年7月、NARAは第2の重要な政策覚書「電子記録への転換」（OMB/NARA M-19-21）を発表し、電子政府の実現を目指す道において新たな画期に到達した。新しい覚書は2012年の覚書に代わるもので、NARAの戦略計画が定めた目標を含んでいる。この結果、連邦機関は今後全ての記録を電子フォーマットにより適切なメタデータとともに管理することが求められる。

これらの目標は挑戦的なものであり、決して課題がないわけではない。目標を達成するうえでは当然ながら、リソースの確保、電子記録を扱う職員のスキル不足、各組織の上級管理者からのサポートなどに関わる懸念が存在する。しかし我々は、これが我々の顧客である国民の希望に沿ったものであると同時に、組織内の効率性および有効性の向上に寄与するものであると確信している。なすべきことは多いが、ゴールはすでに到達可能な距離にある。

「米国の公文書管理改革 『デジタルアーカイブズ』のこれからを創る」

ローレンス・ブリュア

米国国立公文書記録管理院首席記録官

NB: この発表者メモは、EASTICA セミナーで行われる口頭発表のすべての内容を含むものではありません。

[スライド 2]

NARA は現在、アメリカ連邦政府が行う意思決定とサービス提供における近代化、効率化、有効化を目指して、行政機関とともに一連の目標や指令を定め、全政府規模で記録管理の改革を進めています。これらの目標や指令は各機関に対し、電子的手段によるレコードキーピングへの転換を求めるもので、これからの「デジタルアーカイブズ」の創造に必要な第一歩であるといえます。

本日はこれらの目標や、指針が定める要件について説明しながら、完全な電子政府化の利点と、実現の前に立ちほだかる障害、ならびに障害を克服するための可能性を秘めた戦略について議論したいと思います。

[スライド 3]

NARA は、国の記録管理と歴史記録の保存を担う連邦機関です。合衆国連邦政府が業務を遂行する過程で作成される全ての文書および資料のうち、法的ないし歴史的重要性によって NARA に永久保存されるものはわずか 1%~3%にすぎません。

私は米国政府の首席記録官をしております。首席記録官室の構成員は約 100 人で、研修、監督、ポリシー策定、運用、という 4 つの事業部に分かれています。運用事業部はとりわけ規模が大きく、連邦政府記録の評価選別およびレコード・スケジュールに関する業務を行うほか、各機関を対象に記録管理に関わる支援を行っています。

[スライド 4]

このビジョンは、機関レベルでは任務とその表明について述べていますが、同時に、デジタル世界での我々の存在についても述べています。首席記録官室のビジョンもデジタル世界と結びついていますが、より具体的でもあります。私たちはテクノロジー重視の立場をとっています。また、記録というものが各機関のミッションと切り離せない存在であると考えています。私たちは情報資産の効果的なガバナンスを推進しています。記録や情報は電子的に管理されるべきであり、エンドユーザーによる介入を最小限に抑えることで職員を解放し、本来のミッションに集中できるようにする、というのが私たちの考えです。

私たちの仕事はこれからのアーカイブズを形づくることである、と考えています。

私たちは日々、約 270 の連邦機関と直接的に関わり合い、レコード・スケジュールや評価選

別、指針の策定、記録管理に関する研修、報告、組織視察などの活動に従事しています。

[スライド 5]

新しい覚書について述べる前に、2011年以降に打ち出された主な方針をいくつか振り返ってみたいと思います。

2012年8月、NARAと行政管理予算局（OMB）は「政府記録の管理に関する指令（M-12-18）」を発し、完全な電子政府化に至る道のりにおいて前進しました。私たちの目標は、レコードキーピングの近代化に向けてターゲットを設定し、電子記録管理を推進して、「紙に印刷してファイルにとじる」という各機関の運用方法を廃止することでした。

2018年、NARAは5年間の戦略プランを発表し、今後とも完全な電子政府化への転換をサポートするために、一連の方針や規則を打ち出していくことを宣言しました。さらに注目すべき点として、2022年12月をもって、今後NARAは紙媒体記録の受入れを行わないこと、そして紙媒体記録のレコードセンター（中間書庫）への移管も受入れないことが宣言されました。

[スライド 6]

さらに最近では、2018年の「政府改革計画」に完全な電子政府化の実現というNARAの戦略ビジョンが反映され、2022年12月をもって紙記録の受入れを終了するという目標が盛り込まれました。この意義は大きく、NARAの戦略目標の影響が全政府的なイニシアチブへと拡大されることを意味します。

2019年7月、NARAとOMBは2012年の「政府記録の管理に関する指令」に代わるものとして、「電子記録への転換（M-19-21）」を発表しました。これには紙媒体記録の受入れ終了という大胆な目標が含まれるほか、各機関が運用する紙媒体記録を保管しているレコードセンターの運用停止も機関に対して求めています。

新指令は各機関にとってより要求の高いものになっており、今後は記録管理の完全な電子化に向けて機関ごとにプロセスや方針を調整していかなければなりません。

[スライド 7]

新しい覚書M-19-21には、2019年から2022年にかけてNARAと連邦機関が達成しなければならない広範かつ積極的な7つのターゲットが盛り込まれています。

2019年の目標の1つは、以前の覚書からの継続目標で、各機関に対し全ての永久保存電子記録を電子的に管理すること、言い換えれば、それら重要記録を「印刷してファイルにとじる」のではなく電子的に管理することを求めています。

また新しい覚書はNARAに対し、電子記録管理（ERM）をサポートするための新たな規則とガイダンスの発行も求めています。

NARAはさらに、米連邦政府人事管理局（OPM）との協働により、記録管理に従事する職員を対象とする職位基準に電子記録管理業務を含める予定です。

[スライド 8]

新しい覚書により 2022 年に向けて設定されたその他のターゲットには、ポーン・デジタルで作成された記録に限らず、全ての永久保存記録を電子的に管理する、という要件が含まれます。各機関は一時保存（処分可能な）記録についても、電子的管理を追求することが求められます。あるいはそれが現実的でない場合、可能でない場合には、それらの記録は民間の記録保管施設で保管しなければなりません。

7 月の覚書の発令以降、NARA は各機関とのミーティングを通じてさらなる明確化やガイダンスが必要な分野の特定に努めるとともに、各組織に向けた明確化を計るための補足的ガイダンスの作成および発行に同意しました。

[スライド 9]

それでは完全な電子政府化への転換を実現するうえでこのような方針や指令がなぜそこまで重要なのか、その理由について議論したいと思います。簡潔に述べれば、策定することで、私たち自身が業務のあり方や焦点をあてるべき対象について再考を迫られるからです。それは各機関の求めに合致するものであると私は信じていますし、率直に言えば、国の公文書館としての関わりを維持するために NARA が実施しなければならないことでもあります。

アナログ記録と電子記録（の管理）という二重のプロセスをサポートすることで生じる過剰業務を、これ以上続けるわけにはいきません。電子記録への転換を実現するために、私たちはリソースと意識を集中させなければなりません。かかる目標に向けて、私たちは自身が変わっていくための明確な道筋を打ち立てました。変革を実現するためには、往々にしてこのような措置が必要になります。そうすることによって、記録管理を自動化して別のレベルに引き上げるような洗練されたツールやテクノロジーの開発など、真に重要な分野における探求や刷新におのずと集中せざるを得なくなるからです。

[スライド 10]

以上のほかにも、電子記録管理への転換によって明確な利益がもたらされる分野がいくつかあります。まず連邦機関内においては、記録や情報へのアクセスが改善されることにより、意思決定をサポートする際の効率性と有効性の向上が見込まれます。また記録管理要件がよりよい形で業務用アプリケーションに組み込まれ、ワークフローの簡素化と自動化がさらに進んで、業務の効率性向上が見込まれるでしょう。

対外的には、完全な電子政府化は私たちの顧客である国民の、政府に対する要望です。私たちと電子的にやりとりすることが国民の要望である以上、私たちはそのようにシステムをデザインし、必要な電子記録管理要件を組み込まなければなりません。私たちは常に公開性と透明性の向上に努めており、電子記録管理はそれを実現するための重要なツールでもあります。

[スライド 11]

メリットが見込まれる一方で、転換を推し進めるうえで直面する課題についても現実的に見据えなければなりません。

その筆頭にあげられるのが、リソースです。このような重要な取り組みを成功に導くにあたり、大部分の組織が予算と人材面での制約を抱えています。また、引き続き管理の必要な紙およびアナログの記録も大量に存在し、電子化のために必要なリソースを集中的に投入することを妨げています。

記録管理に従事する職員に早急に求められる学習の量にも言及しておく必要があるでしょう。指導する側に適切な助言を与え、また革新的な取り組みを実行に移すためには、関係する職員は電子記録管理について速やかに学ばなければなりません。

このような困難な任務を成功に導くためには、機関ごとに業務の推進とサポートの獲得および必要なリソースの調達を担う、優れた上級管理職者の存在が必須となります。

[スライド 12]

これらの課題に対する答えや解決策は容易には見つかりません。多くの場合、正しいアプローチは、各機関の記録と情報の専門家が組織内の他の関連部門と連携して同盟を組み、パートナーシップを確立して、組織内の情報管理の向上を目指すことにより、切り開かれるでしょう。各組織が情報ガバナンスの枠組みを確立し、それによって部門間の協働を促すとともに、情報管理に対する当該組織の戦略的アプローチのなかに、記録管理を確実に組み込むことが重要であると考えます。