

# デジタル情報の継続性—情報社会に対応するためのオーストラリア 国立公文書館の改革

デービッド・フリッカー

オーストラリア国立公文書館 館長

国際公文書館会議（ICA） 会長

## 要旨

オーストラリア国立公文書館はオーストラリア政府の重要な記録を捕捉・保存し、政府の説明責任を支える証拠及び文化的・経済的発展のための資源として一般市民が利用できるようにしなければならない。デジタル時代にこの役割を果たすためには、アーキビストを裏方から表舞台に引き出し、記録のライフサイクルのすべての段階—作成の瞬間から廃棄又は永久保存という形での最終処分まで—にアーキビストが関与する必要がある。本講演では、21世紀の情報社会に対応するべく業務プロセスを改革し、国の記憶の「デジタル情報の継続性」を実現するために、オーストラリア国立公文書館が策定し実施している様々な戦略を紹介する。

## 本文

このたびは、「デジタル情報の継続性—情報社会に対応するためのオーストラリア国立公文書館の改革」と題してお話しさせていただく機会を頂き、誠にありがとうございます。

これは、現在、アーカイブズの国際的コミュニティに関わる私たち全員にとって、アーキビストとして信じる価値及び伝統を守りながら、全く新しい一連の課題に取り組む方法を見出していくうえで、非常に重要な問題になっています。

国際公文書館会議の会長として、私はこの分野における国際的な進展を注視しています。しかし、本日は、特にオーストラリア国立公文書館とオーストラリア連邦政府公共サービスの視点からお話しさせていただきます。課題やそれに取り組む方法はそれぞれではないかと思いますが、この発表が皆さんにとって興味深く、そして関連のある内容となっていれば幸いです。

現代は、政府情報の分野で働く者にとって、興味深い時代です。なぜなら、現在、行政サービスを受ける市民が、未曾有の「豊富な情報」を享受しているからです。私たちは莫大なデータを提供する巨大情報市場で活動しており、データを享受する社会の情報に対する欲求は留まるところを知りません。同時に、おそらく、この情報量によって力を得た結果として、現代社会では、既存の民主的制度に対する信頼が徐々に失われ、むしろ、社会経済的集団、地理及び政党の境界を越える個々の社会問題が浮上してきています。そして、もちろん、私たちが生きる現代社会は、毎日 24 時間ニュースを提供する報道機関、ソーシャルメディア及び急速に拡大するインターネット基盤によって繰り広げられる情報に突き動かされています。

このように急速に変動する現代の民主社会では、世論も非常に速く変化します。ソーシャルメディアの普及により、個々人が発する声は広範囲に届くようになりました。つまり、ソーシャルメディアは個々人が自らの意見を発信するプラットフォームといえます。そして、発信された意見に他の意見が瞬く間に合流し、それが一つの運動を引き起こします。これをニュースメディアが見つげ出すと、それは政治問題、つまり政府の仕事になります。

これに対して、政府も迅速に動かなければなりません。あまりに反応が鈍かったり、こういった公共の言説においてリーダーシップを示すことができない政府は、国民とのつながりを失い、21 世紀の市民社会に適した政策やプログラムを効果的かつ成功裏に策定したり、実施したりする能力を失ってしまいます。

舞台裏(場合によっては表舞台)で、公務員はすさまじいペースで働き、大臣に助言を行い、政策とその実施に向けた重要事項に関して意思決定を行っています。ここでも、状況は変化していません。公共サービス部門全体において、私たちは新しいやり方で取り組んでおり、お役所的な形式的な手続主義を突き崩し、部門間の壁をなくし、サイロ化したデータをつなげる革新的な運営方法を模索しています。公共サービス内において、これも急速に拡大する情報市場です。すなわち、数多の技術やシステム、保有データから構成され、政府及び民間のプラットフォーム上で動く、複雑で動的な情報エコシステムともいえます。これは喜ばしいことです。プロの知識労働者としての能力を伸ばし、オーストラリアが現在及び将来において必要とするサービスを提供しつづけようとするならば、私たちがすべきこと、いえ、しなければならないことは、新しい技術や方法の採用です。

しかし、本日は、もう一つの趨勢についても、お話したいと思います。それは、信頼に関するものです。オーストラリアや他の一部の国々では、一般の人びとの行政に対する信頼度が低下し、公務員は、政府に奉仕し、公共サービスを適切に提供するうえで、すべきことを十分にしていないと思われるように、私には感じられます。

公共情報としての政府記録に対しては、国民による監視を強め、迅速にアクセスできるようにして

ほしいという期待が高まっており、これまで以上に高い透明性と説明責任を求める声が大きくなってきています。一方、一般市民が情報入手するに当たっては、情報公開法の利用など法的手続きに訴える必要があるという考えが一般的であるように思います。なぜなら、公共サービス機関は、公開されているべき情報の所在確認、照合、提供に協力的でなかったり、その能力がなかったりするからです。

政府のシステムや手続きが十分な透明性を確保していないと市民が考えたとしても、仕方ありません。至るところで偏ったりリソースを引き寄せあう果てしない戦いが行われているようなものです。

ここで何が起きているのかを理解するには、オーストラリア連邦政府公共サービスの職員によって政府情報がどのように管理されているかを知る必要があります。

かつて、政府記録は文字どおり「ファイル」で管理されていました。登録所の棚に A4 フォルダーが年代順に整然と並べられていたものです。会議の議事録、メモ、手紙、署名入り承認書、新聞の切り抜き、政府のブリーフィング。全てがそこに保管されていました。完全な形で、一列になって、取り出される順番を待っていました。

今は、状況が少し異なります。今日のデジタル政府記録、つまり、意思決定や活動の証拠は、各省に散在しています。データベースや民間システム、又はクラウドサービスに保管されているかもしれません。保管されている国は、オーストラリアかもしれませんし、外国かもしれません。E メール、ウェブサイト、ボイスメール、個人用機器などの中にもあります。新旧のプラットフォームや陳腐化してもうサポートされていないプラットフォームに保管されています。

今日お話ししたいのは、今後、政府記録はどうなるのか、将来のアーカイブズが私たちの信じる価値、つまり「デジタル時代における政府の透明性及び完全性」を守れるよう、アーキビストである私たちが今すべきことは何か、ということです。

政府記録を保護・保存する責務を負うオーストラリア国立公文書館館長である私にとって、これは非常に重要な問題です。実際、ここ数年、私たちは、この問題に正面から取り組むべく、組織や政策を再編成してきました。

本日は、オーストラリア連邦政府公共サービス及びオーストラリア国立公文書館の経験を例に、私たちが現在直面している変化や将来に向けた抱負について、お話ししたいと思います。

当然ながら、今日は謙虚な気持ちでお話しさせていただきます。というのも、記録遺産の保存やア

クセスにおける日本の伝統や専門性は世界的に認められており、私も強い敬意を抱いているからです。とはいえ、オーストラリアのデジタル情報の未来についてお話しすることで相互の利益になれば、うれしく思います。

デジタル情報と関連して、3つの「V」がよく話題になります。すなわち、無限ともいえるほどのデータ生成「量」(Volume)、データが通信・システム入力される「速度」(Velocity)、データフォーマットの「多様性」(Variety)です。しかし、実はもう1つの「V」があります。「脆弱性」(Vulnerability)です。説明責任の証拠としての価値を脅かすデジタル情報の脆弱性です。

これは、今日のように情報が溢れる時代には、有用な記録が将来の世代にほとんど残されないかもしれないという、直感に反する可能性に直面する世界中のアーキビストにとって重大な問題です。この可能性をグーグル社の副社長で「インターネットの父」といわれるヴィント・サーフ氏は、「デジタル暗黒時代」と呼んでいます。

なぜでしょうか。結局のところ、紙の世界とは異なり、デジタルの世界では、記録を作成しないことが非常に難しいのですから。デジタル機器でタスクを完了するたびに、私たちは「デジタル指紋」を残します。

残念ながら、「一度作成したデジタル情報は常に“どこかに”存在し、ユビキタスサーチにより検索できる」という一般に信じられている考えは、間違っています。

紙の記録は、何年でも、段ボール箱の中に、安全に、形を変えず、安定的に保管されます。しかし、デジタル記録は、作成された瞬間からきわめて脆弱です。Eメールアカウントやウェブサーバー、共有ドライブに無防備に放置されたデジタル記録は、容易に削除、変更されますし、不注意や技術の陳腐化、サイバー攻撃によって消失してしまいます。

政府の説明責任に話を戻しますと、政府情報の長期的保存を危うくする要素が2つあると言えます。それはすなわち、オフィス技術の力と利便性、そしてプロセスに重きを置きすぎる革新アプローチです。

他の多くの政府機関と同様、オーストラリア連邦政府公共サービスは常に情報通信技術をいち早く取り入れてきましたし、現在もそうです。これは喜ばしいことです。これによって生産性の大きな改善やサービスの効率化が実現したからです。これは今日も続いており、現在、政府のデジタル・トランスフォーメーション・アジェンダや公共部門データ管理プログラム等の主要イニシアチブを通じて、私たちはデジタル時代における創造的破壊の機会を捉えています。こういった取組は、オープンガバメント・パートナーシップへのオーストラリアの参加計画を支えています。

これらは政府のプロセスを再設計する重要な進展であり、政府機関が提供するサービスを飛躍的に進展させ、説明責任を確保し、デジタル経済を進展させるためにより多くの政府データセットを提供することにつながります。しかし、完全にプロセス中心のアプローチを採用するならば、これらのメリットは長続きせず、プロセスは持続不可能なものになってしまいます。そうであってはなりません。情報中心でなければなりません。トランザクションを再設計するだけでなく、将来に向けて価値を創造する情報資産を蓄積するような変化を起こさなければなりません。

技術の陳腐化と情報の陳腐化の違いを理解する必要があります。

現在使用している技術は、おそらく5年後でさえ、そして、10年後には間違いなく、陳腐化するでしょう。プロセスは現れては消えるものですが、その時々々の政府機構の改編によって、省庁でさえ、分割・合併されます。

しかし、皮肉なことに、今日作成する情報が将来必要になることも、同様にわかっています。私たちが保存し再利用できる情報は、長い将来にわたって利益、恩恵をもたらしてくれます。皆が知っていることです。それは、私たちの集合記憶であり、権利や資格の根拠であり、文化遺産であり、国の知的資産です。そして、それは国のアイデンティティでもあります。

しかし、私たちは日々の仕事において、この自明の真実を常に認識しているわけではありません。情報はデータのように扱われています。言い換えるなら、情報はソフトウェアに与えられる食料のように扱われています。ソフトウェアが陳腐化すると、データも陳腐化します。

技術が陳腐化するのは、よいことであり、歓迎すべきことです。それは、進歩の証、前進の証、改革の証です。新しい技術は、生産性の改善をもたらし、それまでは想像しなかった機会が創出されます。

一方、情報の陳腐化は、ものごとを退行させます。情報が陳腐化すると、デジタル経済の原材料がなくなり、真の意味で前進する能力が阻害されるため、私たちは後退してしまいます。

つまり、情報の陳腐化は、組織が記憶を失い、将来に対する準備ができていないことの表れです。

政府活動の証拠である情報が失われることは、もちろん、説明責任、透明性及び完全性が失われることを意味します。

そして、私たちにとって重要なことですが、アーカイブズの価値が減少してしまいます。

残りの短い時間を使って、こういった課題やリスクを管理する政府機関を支援するためにオーストラリア国立公文書館が実施している政策やプログラムについて、お話します。

オーストラリア国立公文書館は「チェックアップ・デジタル」(Check-up Digital)として知られる年次調査ツールを運用しています。これは、政府機関が自らのデジタル情報管理実践の成熟度を自己評価し、デジタル情報の管理を改善するのを支援するためのツールです。

チェックアップ・デジタルは以下の点で政府機関を支援します。

- 成熟した情報管理実践に対する意識を向上させる。
- 政府機関のデジタル情報管理を改善するための道筋を特定する。
- デジタル情報管理の成熟度を向上させるためのステップに関する優先順位を設定する。
- 業務成果を改善するため、リソースに関する投資対効果検討書を作成する。

チェックアップ・デジタルは、デジタル情報管理への道を進む政府に「全体像」を示すことで、政府機関とオーストラリア国立公文書館の両方を支援します。

オーストラリア政府の 2011 年デジタル移行政策 (Digital Transition Policy) の一環として、オーストラリア国立公文書館は 2016 年 1 月 1 日を目標日として設定し、各政府機関において作成されたボーン・デジタル記録の全てをデジタル管理し、デジタルフォーマットのみでオーストラリア国立公文書館に移管することを決めました。

喜ばしいことに、対象となった 180 の政府機関のうち過半数がこの目標を達成し、残りの機関の大部分も目標を達成するための戦略を立てています。

この結果を達成するためになされためざましい努力を評価し、オーストラリア連邦政府公共サービス全体で目標達成を奨励する目的で、2015 年に「オーストラリア国立公文書館デジタル・エクセレンス賞」(National Archives Digital Excellence Awards) が創設されました。これは、デジタル情報管理の手本に光を当てることを目的としています。同年の受賞機関には以下が含まれます。

- 国家海洋石油権利管理庁 (NOPTA) —— 機関内の他の業務システムと EDRMS のシームレスな統合に対して。
- オーストラリア連邦裁判所 —— 初めて紙の裁判資料を廃止し、全ての裁判文書を完全デジタル化したことに対して。既存技術を用い、追加資金なしで達成されました。
- 移民・国境警備省 —— オンライン・セルフサービス「ImmiAccount」に対して。安全なオンラインアカウントを使ってビザを申請できるようになりました。
- 福祉サービス省 —— 支払いやサービス利用のための様々なデジタルチャネルを開発したこ

とに対して。これには、様々なオンライン政府サービスにアクセスして自分の情報を更新できる myGov サービスが含まれます。

この成功を祝い、達成意欲をさらに喚起するため、これらの機関のケーススタディはオーストラリア国立公文書館のウェブサイトで公開されています。

2016年1月1日までに目標を達成できないことを表明した機関の大きさや特徴は、様々です。こうした機関が直面する障害については、もちろん理解する必要がありますし、必要な改革を支援、促進、奨励するためにできることをする用意が、私たちにはあります。

まだ初期の所見ではありますが、一部の機関はいくつもの行政再編（たとえば、政府による大臣責任の再割り当てにより実施された再編）を経たために目標を達成できなかったことがわかっています。政府機関の再編はオーストラリアではよくあることで、通常、連邦選挙後に実施され、「政府機構」の変更と呼ばれます。

したがって、オーストラリア国立公文書館としては、こういった機関が保有する情報は簡単に共有できず、データ互換性がないために政府機構の変更後も統合できないことがわかっています。情報はしまい込まれて安全かもしれませんが、アクセスすることができず、回復できないリスクもあります。したがって、情報管理政策を構築するに当たっては、この相互運用性が優先事項となります。

しかし、機関内のデジタル移行は単なるスタートにすぎません。各機関によるデジタル移行が完了したら、今度は連邦政府全体で情報管理の長期的持続可能性を検証する必要があります。私たちは、これを「デジタル情報の継続性 (Digital Continuity)」と呼んでいます。

デジタル情報の継続性は、デジタル時代を歩む政府にとって不可欠です。過去を現在につなげ、行動に対する説明責任を果たし、未来に向けて引き続き十分な情報に基づく意思決定を行うためです。

デジタル情報の継続性を達成するためのステップは、DC2020（「デジタル情報継続性 2020」）政策に明記されています。昨年10月に着手された同政策は、2020年までに標準的な情報ガバナンスの実施を段階的に採用するよう設計された政府全体の取組です。

これは、情報が適切に評価され、その評価に基づいて管理されるよう、しっかりしたガバナンスの枠組みを促すものです。情報資産が制御されない環境に放置されるようなことはなく、情報に対する要求は迅速かつ正確、そして包括的に処理されるようになります。

諸機関が完全なデジタル作業プロセスに移行するということは、認可や承認を含めた業務プロセスの全記録が保管されるということです。

また、諸機関は相互運用可能な情報を保有することになり、この情報はソフトウェア及びハードウェアの連続する世代間で問題なく引き継がれ、政府機構の変更があってもシームレスに移行されます。情報の陳腐化はもう発生しません！

データ及びメタデータの標準があることで、記録の強固な知的管理が可能となります。この管理には、透明性を確保し、デジタル経済を促進するため、情報を迅速に処理して公開することが含まれます。

この政策では、各政府機関及び政府全体に、認定された情報専門職を配置する必要性も認識されています。この情報専門職でつくるネットワークが、連邦政府全体で情報管理の適切な標準を維持するのです。

2020年に向けた旅に足を踏み出すに当たって、オーストラリア国立公文書館は、各政府機関が政策要件を満たすのを支援する一連のツール及びガイダンスの一環として、最低限のメタデータセット、業務システム評価フレームワーク及び様々な研修ツールを開発しました。

また、デジタル情報管理の最前線にいる私たちは、全ての連邦政府機関における透明性及び完全性に関する標準の設定に取り組んでいます。しかし、オーストラリア国立公文書館は単独で頑張っているわけではありません。私たちは「デジタル情報の継続性」政策を広いデジタル・トランスフォーメーション・アジェンダのなかの“情報の柱”と見なしており、基本的かつ必要な変化を起こすうえで首相内閣省デジタル変換局などの役割を補完するものと考えます。

したがって、私たちの戦略の重要な要素は、業務を通じて確実に国の記憶が保存されるよう、政府機関と取引する全てのベンダー、民間のサービスプロバイダー、支援者に参加、関与、協力を働きかけることです。

公務員全員に対しても同様のことを促しますが、彼らには規則、規制を順守する義務としてだけでなく、プロとしての誇りを持って参加してほしいと考えます。結局のところ、私たちが作成し、最終的にオーストラリア国立公文書館で保存される記録は、単に役所が必要とする記録なのではありません。それらは、文化遺産であり、国の経済資産であり、国のアイデンティティの基盤なのです。

ご清聴ありがとうございました。