

EASTICA2010セミナー基調講演

# アクセスを越えて：公共記録とアーカイブズの 利用促進と再活用における諸問題

Beyond Access: Issues of Facilitating Use and Reuse of Public Records and Archives

ソル・ムンウォン（薛文媛）

釜山大学校

## 1. 公共記録の再活用政策の必要性

事例1：ある市民団体は、国家記録院から提供を受けたデジタル写真数十枚余りを団体のホームページに掲載した。国家記録院は、デジタル形式の記録を大量に提供された利用者が事前の許諾なく再配布したことについて問題を提起し、市民団体との論争を引き起こした。国家記録院は、再配布の過程で記録内容の歪曲が起きる可能性があり、かつ、公共記録の著作権は国有財産に属するため、国家機関の許諾なく公衆に再配布することはできないという立場だった。また、国家記録院は当初、教育目的での利用という理由で公開手数料を減免して提供したため、目的外の使用という側面でも問題を提起した。しかし市民団体は、国家が著作権を保有する記録物であれば誰もが自由に活用できなければならないという立場だった。

事例2：政府機関が作成した政策広報ニュース（「大韓ニュース」1953年から1994年まで毎週放送）のテープは国家記録院に移管され、利用に供されている。この映像の作成機関（作成機関の継承機関にあたるKTV韓国政策放送）はこのコピーを保有し、これらの映像記録の商業利用について使用料を徴収している。一方国家記録院は商業的利用と一般利用について差別料金制を適用していないため、KTVのサービス料金とのあいだに公平性の是非が起り得る素地がある。

事例3：国家記録院は非公開記録を定期的に再検討し、多くの記録を国家記録院のホー

ムページで公開している。ある市民団体は、現在の公開方式が非常に不便であると、新たに公開された記録のリストをエクセルファイルで請求した。該当する電子ファイルの分量は出力換算で270,335枚に達し、国家記録院は1枚当たり20ウォンで計算して計540万ウォンの公開手数料を課した。市民団体は、電子ファイルの場合、紙の記録と同じ手数料体系を適用することは不合理であり、限界費用（マージナルコスト）のみを課すべきだという立場であったが、国家記録院は現行の手数料体系上仕方がないという立場だった。

インターネットの発達で、デジタル記録の活用と伝達が容易になり、公共記録の社会的価値に対する理解が高まるにつれ、記録の利用目的も変化している。かつては研究や証拠などに利用するために記録を請求するケースが大部分であったが、上記の例のように、近來では記録を再活用したり再配布したりするための請求が増えている。公共のアーカイブズ機関（パブリック・アーカイブズ）の主要な使命の1つは、所蔵記録を広く利用できるようにすることである。公共記録の再活用と再配布は記録の利用を促進するという点で、そのための適切な政策の立案が必要である。これを通じて記録の利用度を高めるだけでなく、利用者の高まる記録コンテンツの需要にも対応することができるであろう。本発表では公共記録の再活用政策の必要性を調べ、これと関連して考慮しなければならない法的・技術的争点を取り扱うこととした。

### 1.1 電子記録の増加と多様化にともなう活用潜在力の増加

記録は出版、展示などのために多様に加工され、再活用されてきた。記録が電子的に作成、管理され、記録のタイプが多様化するにつれ、再活用のニーズも増加し、方式も多様化している。これまでは主に新聞や雑誌、単行本として出版するか、展示物として活用する方式で再活用されていたものが、最近では展示や教育のためのオンラインコンテンツとして再構成し、データセット形態の記録を利用してまた別の情報サービスを提供するまでに多様化している。今後は記録をそのまま利用するにとどまらず、記録を加工する過程を経た付加価値産出物（派生著作物：デリバティブワークス）を作成して活用し、これを他の利用者に提供するモデルが多くなると予想される。これは、記録の最終利用者（エンドユーザー）だけでなく、記録利用を媒介する中間利用者の増加を意味する。

国家記録院が所蔵する記録のうち利用率が最も高いものは、土地所有に関連する記録（2006年度に個人が請求した記録件数の約85%を占める）である。土地の財産権を確認し、回復する用途で請求する場合が大部分であるが、こうした利用者の中にはエンドユーザーだけでなく、このような記録を利用して、中間で再加工してサービスしようとする利用者も多いものと推定される。もちろん、他の多くの国々のように、韓国でも記録を請求する目的を問うことができないよう規定されているので、利用目的を正確に知ることはできない。しかし、「祖先の土地探し」を支援するために、国家記録院が所蔵する土地関連の記録をもとにデータベースを構築し、土地所有と関連する情報を容易に検索することができる有料情報サービスの事例が増えていることを見ると、国家記録院の所蔵記録利用の相当数が情報仲介人（インフォメーション・ブローカー）によるものであることがわかる。

もとの電子記録（ボーンデジタルレコード）と電子化された記録（デジタルイズド・レコード）を含むデジタル記録の規模が大きくなるにつれ、記録の再活用の潜在力は高まっている。また電子記録も、単純な文書形式記録の等価物である記録から、データセット、音声記録、写真記録、映像記録などに広がっている。こうした記録は生データ（raw data）として活用される可能性が高いものである。

このような趨勢から見ると、記録の再活用は徐々に増えるだけでなく、ますます多様化することが予想される。公共のアーカイブズ機関は所蔵記録の利用だけでなく再活用を促進する必要性があり、これに対応して積極的かつ体系的に支援する政策を策定しなければならない。公共のアーカイブズ機関が再活用を積極的に支援することができる記録領域は、図1のとおりである。

### 1.2 多様なオンラインコンテンツに対する需要の増加

公共のアーカイブズ機関が記録を提供する方式は、i) 記録自体を提供する方式、ii) 記録を利用した付加価値コンテンツを開発して提供する方式、に区分できる。前者は利用者がいつでも、どこでも、迅速に、簡単・安全に所蔵記録を利用できるような検索道具（ファインディングエイド）、閲覧サービス、索引及び検索支援サービスなどの提供を含む。後者は、記録の加工、解題などを通じて各種編纂物、教育コンテンツ、展示コンテンツなどを作成し提供する付加価値サービスである。これは、記録を閲覧したり検索したりしない「潜在的利用者」が簡単に利用できるような「手をさしのべるサービス（アウトリーチ）」と見ることができる。これは利用者が簡単に記録を活用できる形に記録を加工して提供するサービスである。

記録自体をサービスする場合には、多様な水準の多くの利用者が記録を探ることができ

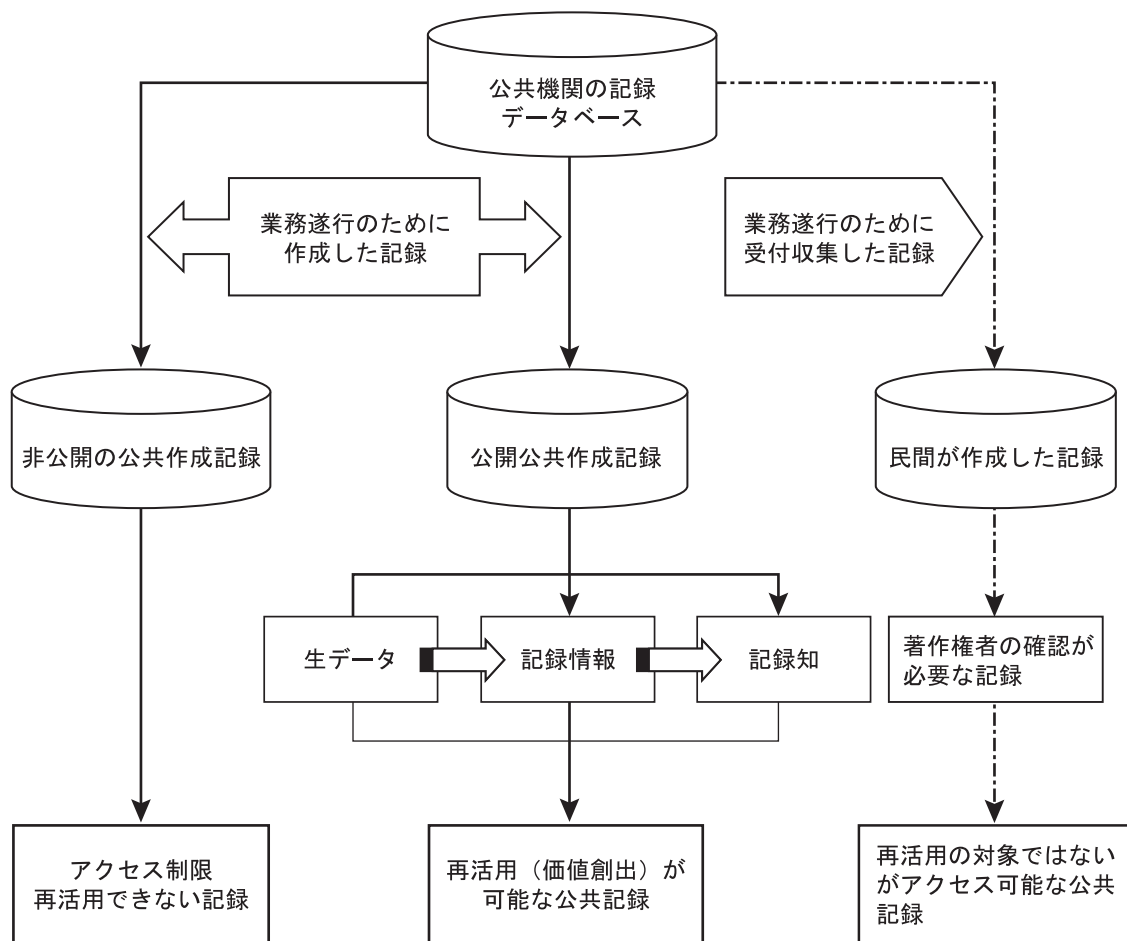


図1 積極的再活用が可能な公共記録領域

出典：黄注性等（2008年，p.15）の図を参照して再構成

るように検索道具と検索インターフェイスを設計することが望ましい。しかし付加価値サービスの場合には対象利用者層が誰であるかをより明確に設定して提供することが重要である。このサービスでは、特に、利用者の関心事や目の高さに合わせたコンテンツの開発が重要であるためだ。しかし公共のアーカイブズ機関がすべての細分化された利用者の要求を充足させることができる付加価値コンテンツを開発するには財政や人材の環境上難しい面がある。従って、利用者や民間が多様な付加価値コンテンツを開発できるよう支援することが望ましい。ただし、公共のアーカイブズ機関は、教育用コンテンツのような波及力と活用度の高いコンテンツを含め、あらゆる部門でモデル事例を開発して示す必要があるだろう。

国家記録院では、過去3～4年間、記録を利用した付加価値コンテンツの開発に多くの予算と労力を投資してきた。「国家記録ポータル」(<http://contents.archives.go.kr>)を通じて数千のコンテンツを開発し、子供用コンテンツ、非公開記録から新たに公開となった記録のための物語式コンテンツ(ストーリーテリング・コンテンツ)、近代建築図面を利用した3D方式の再現コンテンツの開発など様々な試みをしてきた。こうした努力は、機関の存在を知らせ、記録の利用を促進するには相当な成果を収めた。しかし、コンテンツの制作と維持費用の増加、ますます多様化して高まるオンラインコンテンツに対する利用者の要求を満たすことの難しさは現実に限界となりつつある。

こうした限界を克服するため、公共のアー

カイズ機関は、所蔵記録を再活用しやすいよう多くのコンテンツを提供し、必要な利用者集団や他機関がこのコンテンツを利用して付加価値コンテンツを開発できるよう支援する政策を立てる必要がある。

## 2. 公共記録の再活用の事例：イギリス国立公文書館 (TNA : The National Archives)

公共記録の再活用政策の方向性を先だって明らかにした事例として、イギリス国立公文書館 (TNA : The National Archives) がある。TNA は2008年、公共記録の再活用を強調したオンライン戦略で、「提供と再活用の促進 (Provide and Enable : The National Archives' Online Strategy)」を発表した。EU は2003年11月、「公共部門情報の再活用に関する指針 (Directive on Re use of Public Sector Database)」を設け、民間事業者が公共機関の情報を再活用して商業的に活用できる根拠を設けた。イギリスはこの指針に従い、2005年「公共部門情報の再活用に関する規定 (The Re use of Public Sector Information Regulations)」を制定した。TNA のオンライン戦略はこのような流れに立っているものと見られる。

この戦略で設定された5大目標は、TNA が変化する内外環境の挑戦に対応する方向性を示しているが、このうち4番目の目標は、コンテンツを検索することができ、利用することができ、「再利用」に活用できるように

するというものである。また、TNA はオンライン戦略の4大アジェンダの1つとして「Enable agenda」(再活用促進アジェンダ)を設定しているが、このアジェンダの主要な目的は外部の人がTNAのコンテンツを利用して、「新しく革新的なサービスを創出できるよう支援」することである。すなわち、「TNA がサービスを提供することができる範囲であれば提供し (Where we provide、we deliver)、他の人たちが提供する場合に彼らがTNAの資源を活用できるよう支援する (Where others provide、we enable)」というものである。このオンライン戦略の最大の特徴は、TNA がすることとしないことを決定していることである。TNA は、「戦略の核心は しないことを選ぶ」こと」というマイケル・ポーターの言葉を引用しつつ、「他人が私達の情報の多様性を強化し豊かにすることで、産出物とサービスの範囲は私たちが提供してきたものより驚くほど広がるだろう」と明らかにしている (TNA 2008)。

TNA は「enabling」の可能性を高めるため、コンテンツの開放 (opening up) についての研究と論議を推進し、新しいオンラインコンテンツが再利用を促進させる方法に表現されているか検討する予定だという。また、コンテンツをより簡単に利用、検索できるよう単純化し、TNA が最もよくできる場合でなければ、一般の人々が再利用できるように提供し、記録利用が広がるよう支援する方法

表1 公共のアーカイブズ機関が記録を提供する方式

タイプ	特徴	サービス
記録自体 (オリジナルレコードコンテンツ) の提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>生データ (raw records) を提供</li> <li>出所原則及び原秩序尊重原則によって整理</li> <li>記述 (arrangement and description)</li> <li>再活用が可能ないように提供する必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>デジタル記録 (born digital/digitalized records) の提供</li> <li>検索道具 (finding aids) の提供</li> <li>オンライン・オフラインでの閲覧サービス (Providing online/offline access)</li> </ul>
付加価値コンテンツ (Value-added content) を開発して提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>多様な文脈の中から記録を再現する方式での記録提供</li> <li>記録の一部を解体して提供することも</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>出版</li> <li>教育及び展示コンテンツ開発</li> </ul>



を考えると。

### 3. 記録の再活用促進のための政策と争点

記録の再活用を促進するためにはあらゆる政策的考慮が必要である。まず、公共のアーカイブズ機関の主機能について立場を定立する必要がある。また、再活用のために著作権や価格政策の整備も必要である。これとともに、デジタル記録の再活用が活性化された場合、二次的利用（複製、出版、展示、伝送など）と関連した著作権政策も整備する必要がある。

#### 3.1 「生データ」の十分な提供

韓国のように、公共のアーカイブズ機関がインターネットで利用者の興味を引くために付加価値コンテンツを開発することに力を入れることもできる。しかし公共のアーカイブズ機関の主たるサービスは、原本記録 (raw materials) に対するアクセスを提供することである (Menne Haritz 2001, 59)。そして、研究者が自由に生データを再構成できるよう提供することで研究者の自律性を尊重する必要がある (Menne Haritz 2001, 78)。

公共のアーカイブズ機関は、出所原則と原秩序尊重の原則に従って整理し、記述することで記録の作成と蓄積を引き起こした活動を再現することに重点を置く。したがって、公共のアーカイブズ機関が特定の意図や関心事や観点によって記録を再構成してみせるには限界がある。したがって、公共のアーカイブズ機関が記録を利用した教育コンテンツ、ストーリーテリングコンテンツのように、記録を事前に再構成してサービスするのは主機能というより副次的な機能でなければならない。公共のアーカイブズ機関は再構成可能性 (reconstructability) を備えていなければならない。記録を再構成する実質的な役割は研究者と利用者の分として残しておかなければならない。もう一度整理すると、公共のアーカ

イズ機関は記録の再構成の可能性を示し、研究者が記録を再構成、再活用できるように支援する役割を忠実に履行しなければならない。特にウェブ環境では利用者が記録を再構成、再活用することが容易になった。こうした再活用には生データを利用して付加価値コンテンツを作成することも含まれるが、特定の物語や文脈の中に記録を配置して出版（主にオンライン出版）することも含まれる。

利用者のこのような活動を支援するために、利用者が簡単に活用できる単純な形式をめざし、標準化されたフォーマットで提供しなければならない。あわせて、公共のアーカイブズ機関はこれを体系的に支援できる政策と手続きを設ける必要がある。

記録の活用と再活用を促進するためには、オンラインの検索道具だけでなく多くの記録原本をデジタルで提供しなければならない。はじめからデジタルで作成された記録を閲覧できるよう支援しなければならない。非電子記録はスキャンするかデジタル化しなければならない。また、効果的な原本デジタル化のために、活用及び再活用を考慮して優先順位を定める必要がある。

#### 3.2 著作権と再活用の許諾

公共記録の著作権についての規定は国ごとに異なる。アメリカの著作権法は、「アメリカ政府の官吏や勤労者が職務の一部として作成した著作物 (United States Government Works)」は著作権の保護を受けず公共領域 (パブリックドメイン) に属すると定めている。一方、イギリスの著作権法は、「政府機関の従事者が業務と関連して作成した資料 (material which is produced by employees of the Crown in the course of their duties)」は、政府の著作権 (Crown Copyright) と議会の著作権 (Parliamentary Copyright) の保護を受けるという点を明示している。しかし、イギリス政府は、国民が政府の著作物

をより自由に利用してアクセスできるようにするために、「未来の国王の著作権管理 (Future Management of Crown Copyright)」という白書を1999年に発表した。この白書によれば、公共のアーカイブズ機関 (public records repository) に所蔵された著作物についてはこれ以上著作権を行使しないということである。利用者は公式の許可や著作権料の支払い、著作権認定告示がなくても政府の著作権がある公共記録物を非商業的目的であれば自由に利用できる。市民は非商業的な調査研究と個人的な研究目的、教育目的のために政府の著作公共記録を自由に複製することができる。ただし出版 (ウェブ出版を含む)、展示、放送などの商業的目的のための記録利用にあたってはTNAのイメージ図書館 (Image Library) の許諾を受けるよう規定している (Padfield 2007, 147 ; 柴貴善2009, 174 177)。

韓国の場合、中央行政機関が作成した公的記録は国が著作権を持ち、地方自治体が作成した記録はその自治体に著作権が属するよう制度化されている。国家記録院は最近、電子的に記録を提供する事例の増加にともない著作権管理政策を策定中であるが、記録の種類別、利用目的別に著作権を留保する方法を模索中であるが、利用目的に応じて著作権保護と留保を決定する案が最も説得力があると判断された (国家記録院2009)。すなわち国が作成した公共記録を非商業的に複製したり再活用しようとする場合には何らの許諾手続きなく最小限の費用でできるようにし、個人や団体が商業目的で使用しようとする場合には利用許諾を受けて適切な著作権料を支払うようにするのである。国家記録院はこれにより、「特定の人に独占的利益を与えず、公共記録の誤用・濫用を統制する効果を得ることができる」と期待している (国家記録院2009)。

非営利的目的の記録の再配布や再活用は積極的に勧奨するが、記録の出所と提供を受け

た日等を明示することで、公共のアーカイブズ機関から提供された後の無欠性は保証しない点を利用者に分かるようにする必要がある。

商業的利用を促進して多様な付加価値コンテンツを作るように奨励する政策が必要であり、そのためには簡単な許諾手続きと適切な料金体系を設ける必要があるだろう。国家記録院は現在、最終利用と再活用を区分しない料金体系を運営しているが、商業的再活用に関しては差等価格制を導入する必要がある。

しかし、商業的再活用を奨励するには何よりも保存記録の再活用の潜在力を広く知らせる必要があるが、このために公共のアーカイブズ機関は先駆けた研究と、関連利害関係者との討論を進めなければならないだろう。あわせて、公共の保存機関にまだ移管されずに各政府機関に残っている記録についての著作権管理についても議論する必要があるだろう。

### 3.3 処理可能性と無欠性

公共のアーカイブズ機関が利用者に記録の原文をデジタルで提供する場合、偽造・変造などができないように透かしを入れるか、伝達情報パッケージ (DIP) のフォーマットで提供することができる。この形態を維持することは記録の無欠性 (integrity) と真正性 (authenticity) の観点からは重要だが、再活用や再配布の観点から見ると不便なフォーマットになる可能性がある。伝統的な文書 (document) 形式の記録は、PDF/A などのように変更が不可能な方式で伝達しても再活用に問題はないが、エクセルフォーマットやデータセットの場合、再活用を容易にするには元のフォーマットの処理可能性 (processability) を維持する必要がある。特に、再活用のために、音声記録や映像記録、データセットを請求する場合は変更や編集が可能な方式で提供する必要がある。ただし、提供後の無欠性と真正性は公共のアーカイブズ機関が責任を負わないという点は、対外的に明確にす

る必要がある。

#### 4. アクセスを超えて

公共記録は「信頼性ある知識の宝庫」である。情報の洪水の中、情報の信頼性の問題がますます強調されている中で、記録に盛り込まれた豊富な知識を発掘し、これをコンテンツとして開発し、付加価値サービスを実現することは公共のアーカイブズ機関の重要な課題である（薛文媛2008）。記録はそれ自体が重要な知識になり得るが、再加工され再利用されるとより大きな知識として機能することができるためである。公共のアーカイブズ機関は利用者や民間事業者が公共記録を最大限再活用できるよう支援することで、こうした知識の規模をいっそう拡大することができる。公共のアーカイブズ機関が記録の公開を越えて、記録の活用を促進しなければならない理由がまさにこれである。

非営利機関からの再活用要求には、記録の利用の拡張という観点から肯定的に対処しなければならないだろう。デジタル化された公共記録は、生データとして豊富な再活用の潜在力を持っているため、民間事業者での再活用の要求も徐々に浮上するものと期待される。EUをはじめとして、各国では公開情報の商業的再活用のための法規を設けている。公共記録の領域でもこうした論議を始めなければならない、公共のアーカイブズ機関はインター

ネット環境で利用者が記録を再配布、再活用できるよう支援する政策を策定しなければならないであろう。利用者ができることは余りにも多く、その可能性を開く必要がある。

#### 参考文献

- 国家記録院、公共記録物の著作権関連第3次制度改善諮問会議資料（2009年10月21日）、国家記録院公開サービス課（内部資料）
- 薛文媛、記録情報サービスの方向と課題”、記録人 夏号（Vol. 3）pp10 19、2008年
- 柴貴善、公共記録物の利用と著作権保護に関する研究”、韓国記録管理学会誌 9（2）pp159 188、2009年
- 黄注性ほか、公共情報流通及び利用活性化方案研究：商業的再活用を中心に、情報通信政策研究院、2008年、ソウル
- Menne Haritz, Angelika. Access: the reformulation of an archival paradigm. *Archival Science*1, pp 57 82. 2001.
- TNA.. Provide and Enable: The National Archives' Online Strategy., 2008  
[[http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/provide\\_enable.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/provide_enable.pdf)]
- Padfield, Tim Public records: waiver of Crown copyright”, In: *Copyrights for archivists and records managers*, 3rd edition. Ch. 5.4.3. London: Facet Publishing. 2007.