

---

---

# 英国国立公文書館の新たな記録収集方針について

---

---

国立公文書館統括公文書専門官室公文書専門官

中島 康比古 なかじま・やすひこ

---

---

## 1. はじめに

---

英国国立公文書館（The National Archives。以下「TNA」という。）は、2012年11月、永久保存に値する公記録の評価選別に係る基本的考え方を示す「記録収集方針」（Records Collection Policy。以下「新方針」という。）<sup>1</sup>を策定・公表した。この新方針は、2007年3月に策定された「受入れ・最終処分戦略」（Acquisition and Disposition Strategy。以下「旧方針」という。）<sup>2</sup>を改訂したものであり、旧方針に比べ、データセット、デジタルフォーマット等について詳細な記述をしたこと、「30年ルール」から「20年ルール」への移行に関する情報を盛り込んだことなどに特徴があるとされている。本稿では、TNAの新方針について、旧方針との違いなどに触れつつ、その概要を紹介する<sup>3</sup>。

## 2. 永久保存記録を選定・収集する目的

---

TNAは、公記録法（Public Records Act）に規定された責任を果たすために記録を収集する。記録収集の前提として、公記録に責任を有する機関（bodies responsible for public records。以下「公記録機関」（public records bodies）という。）は、TNA又は指定保存施設（place of deposit。以下「TNA等」という。）において永久保存すべき記録を選定することが求められている<sup>4</sup>。

永久保存記録を収集することによって、TNAは、次の三点を果たすことができるようになるとしている。すなわち、第一に、政府の公開性及び透明性を高め、政府が自らの行為に対するアカウントビリティを確保する手助けをする。第二に、過去の行為及び意思決定に関する記録を維持管理し、

政府の長期記憶装置として機能することにより、英国政府の公式アーカイブ並びにイングランド及びウェールズのための公式アーカイブとして機能する。第三に、一般国民のみならず、学術・研究コミュニティのニーズを満たして、研究をサポートすることができるとしている。

旧方針では、永久保存記録の収集の目的として、次の四点を挙げていた。すなわち、第一に、政府の意思決定、活動及びプロセスを記録し、歴史的関心及び調査を促し、すべての年齢層及びあらゆるバックグラウンドを持つ人々に対する教育の機会を充実させるために、「国民的記憶」を保存するTNAの固有かつ中核的役割を支える。第二に、英国政府の主要な検討、意思決定及び行為を文書化した記録を現在及び将来の世代の調査研究資源として永久に保存することを確保する。第三に、永久保存対象として選定された記録を最適な場所で保存することを確保する。第四に、TNA等以外の機関がTNA等で永久保存する価値がない記録を収集する機会を持つことを認める、である。

新方針と旧方針を比較してみると、旧方針では現在及び将来の幅広い人々により行われる調査研究に資するという点が強調されていたと言える。これに対して、新方針では、政府の透明性やアカウントビリティに資すること、政府の記憶装置として機能することなどが前面に押し出されている。新方針では、「研究」よりも、「政治」や「行政」の論理が重みを増していると言えよう。

## 3. 永久保存記録の選定基準

---

上記の目的を達成するためにTNAが永久保存記録として収集・保存する記録について、新方針は、

次の四つの類型に整理している。

第一に、英国中央政府並びにイングランド政府及びウェールズ政府の主要な政策及び行為を記録したものである。そのような記録に含まれるのは、

- ・ 政府の政策及び法制の策定プロセスを説明した記録
- ・ 政策形成の基礎となった調査等の重要な証拠、政策の検証・評価に関する記録
- ・ 政策及び法律の解釈及び施行に関する記録（指示の変更を説明したり、政府の主要な機能を明確化したりする記録を含む。）
- ・ 英国中央政府並びにイングランド政府及びウェールズ政府の戦略的機能及び義務の変更を詳細に記述した記録（条約及び国際合意を含む。）
- ・ 英国経済のマネジメントにおける政府の役割を説明した記録
- ・ 国際関係及び国防に関する重要な記録

などである。

第二に、政府の構造及び意思決定過程を記録したものである。そのような記録に含まれるのは、

- ・ 内閣委員会、幹部会議及び複数の機関に跨がるプロジェクト又は作業グループで政策又は事象に目に見える影響を与えたり、経費がかかる、リスクを負う又は影響が大きいために国民の関心が寄せられると考えられたりするものの議事録及び配布資料
- ・ 国家の組織構造の改編（政府機構の変更（政府機関の設置、統合又は廃止）及び立憲的取極（constitutional arrangements）を含む。）を詳細に記録したもの
- ・ 英国政府と分離政府（devolved administrations）、議会又は君主との憲法上の関係を説明した記録
- ・ 大臣又は官吏の意思決定を調査又は政策の変更を提言する独立委員会、裁判所及び調査の記録

などである。

第三に、国家の国民生活との相互作用を記録したものである。そのような記録に含まれるのは、

- ・ ケースファイル、データセット等の記録で個人の生活又は団体、組織及び場所に関する豊かな情報を含み、英国の国民及びコミュニティに対する一般の知識・理解を深めることに資するもの
- ・ 重要な現在の利害関心又は論争の的となる個人又は国民的及び国際的事象に関する記録
- ・ 英国中央政府のすべての機関及び非省庁パブリックボディ（non-departmental public bodies）のウェブサイト

などである。

第四に、国家と物理的環境との相互作用を記録したものである。そのような記録に含まれるのは、

- ・ 自然環境に関する政府の提案又は政策の影響の詳細な記録
- ・ 地主又は賃借人としての君主及び英国中央政府並びにイングランド政府及びウェールズ政府の資産、権利及び義務を説明した記録

などである。

旧方針の「受入れ基準」(acquisition criteria)では、(1)英国中央政府の主要な政策及び行動を記録したもの、(2)政府の意思決定プロセスを記録したもの、(3)政府の国民との相互作用及び物理的環境を記録したもの、及び(4)君主の権利及び義務を記録したものの四つの「柱」が本文で示されていた。また、付録（Appendix 1）で、上記の四本の「柱」を再度示した上で、「国家の政策及び行政過程：政策の策定及び実施」と「政府と国民の交流及びそれが物理的環境に与える影響とそれらの記録」の二つの分類が示され、これらの分類に当てはまる具体的な記録類型が例示されていた。だが、四本の「柱」と二つの分類の対応関係などが明確ではなかった<sup>5</sup>。したがって、「柱」と具体的記録類型を明確に整理し、両者を本文に記載した新方針は、旧方針よりも、全体としての整合性が増し、分かりやすくなったと言えよう。

#### 4. 収集対象機関

TNAは、公記録法により、その記録が公記録とされているすべての政府機関の記録を収集する。

公記録機関は、TNA館長（the keeper of the public records at the national archives）の指示及び助言に基づいて、歴史的価値があり公的利害関心が継続する記録を選定する。各公記録機関は、その義務の一環として、職員を指名し、永久保存すべき公記録を選定し、適切に保存し、適切な保存施設に最終的に移管する責任を果たさせるべきであるとされている。

なお、公記録は、いかなるフォーマット、いかなる媒体でも存在し得る。また、ある記録が何年間も公開できないかもしれないということは、その記録を永久保存の対象から除外する理由にはならないとされている。つまり、当面の公開の可否は、永久保存記録の選定に影響を与えないというわけである。

## 5. データセット

新方針において、「データセット」とは、通常は表形式で整理されているデジタルデータで、ユーザによって多くの方法—例えば、ソート、フィルタリング、他のテーブルのデータとの結合など—により分析可能であるものを意味するとされている。データセットは、図表、グラフ、地図などの多様な方法で表示可能である。新方針は、原則として、フォーマットに対して中立的であるが、政府のデータセットの収集に特有な基準が盛り込まれている。

可能であれば、データセットの有効性が認証された後に、可能な限り生データに近い状態で機械可読フォーマットにより収集することとしている。将来にわたり、データセットの解釈と利用を継続することができるように、データセットを作成した理由及び方法並びに生データのほか、データセットを利用する方法に関するコンテキスト情報を収集することとされている<sup>6</sup>。

## 6. 移管、保存等に対する物理的・技術的制約

政府機関で作成される公記録は大量かつ多様であるため、TNAは、物理的に、そしてある場合には技術的に、すべての記録を維持・保存すること

ができない。したがって、公記録の収集における意思決定に際して、TNAは、保管、検索及び保存に関する課題を検討することとなる。例外的に、TNAは、記録収集に関する意思決定をケース・バイ・ケースであることが求められる場合がある。

例えば、紙媒体記録の永久保存に要するコストはTNAの保管能力を制限する。TNAは、移管元機関に対して、紙媒体記録のデジタル複製物を収集する価値について協議を持ちかける場合がある。

また、今日政府が利用可能なデジタルフォーマットの種類は多く、かつ増加し続けている。したがって、非常に稀なケースであるが、TNAがあるフォーマットを保存できなかったり、元の形式で一般の利用に供することができなかったりすることが考えられる。無限にすべてのフォーマットを管理したり利用に供したりすることは経済的に実現可能性が無い。しかしながら、TNAは、公記録の作成に用いるべきデジタルフォーマットを指定することはない。個々の公記録機関は、自らの業務上の必要に基づいてフォーマット選択に係る意思決定をしなければならない。TNAは、受入れ、維持管理し利用に供することが技術的・財政的に可能なデジタルフォーマットを特定し一覧表を作成している。

さらに、TNAは、極端に劣化した記録の受入れを拒否する権利を有している。

なお、電子記録の移管については、TNAは、新方針に加え、「TNAへの移管に適したデジタル記録ファイル・フォーマット」（Suitable File Formats for Transfer of Digital Records to the National Archives。以下「ガイダンス」という。）と題するガイダンスを2011年9月に策定・公表済である<sup>7</sup>。このガイダンスでは、公記録の作成時にいかなるファイル・フォーマットを用いるかについては、各機関の業務要件に基づいて、各機関の責任において決定されなければならないとしている。しかしながら、各機関におけるファイル・フォーマットの評価の重要な一環として、記録へのアクセスを維持する要件が考慮されることを強く推奨している<sup>8</sup>。その上で、TNAへの電子記録の移管は、ガ

イダンスに基づいて行うよう、各機関に求めている。

旧方針では、TNAへ移管可能な紙媒体記録の量について、保管能力の制約から、書架延長にして年平均1.5kmであるとされていたが、新方針には、そのような記述は見られない。一方、電子記録一前節で紹介したデータセットを含む。一については、旧方針では、記述そのものがほとんど無かったが、新方針では、ガイドンスとも相まって、具体的な指針が示されている。

## 7. 「30年ルール」から「20年ルール」への移行 — 記録の移管期限 —

従来の枠組みでは、公記録機関は、公記録法に基づいて、作成後30年経過するまでに、永久保存すべき記録をTNA等に移管しなければならないとされてきた。「作成後30年」という移管期限は、記録の機密性が非常に高く移管に適さないという場合を除いて、適用される。なお、業務上の目的において最早必要でなくなったら、定められた期限より早く移管することも可能であることに留意する必要があるとされる。

この移管期限は、2010年に、憲法改革統治法 (Constitutional Reform and Governance Act) により、作成後30年から20年に修正された。移管期限

の短縮が全面的に実施されるのは2023年のことであり、それまでの10年間は移行期間になる。すなわち、TNAは、2013年から10年間、毎年2年分の記録を受け入れて、「30年ルール」の枠組みから「20年ルール」の枠組みに徐々に移行することとしている（【表】を参照）。

## 8. おわりに

以上見てきたように、TNAの新方針の内容は、旧方針の策定・公表後の法的・社会的・技術的な環境の変化及びTNA等の取組状況を反映したものと見えよう。データセットを含む電子記録の移管についての技術的要件などが、旧方針より詳しく記述されたほか、「30年ルール」から「20年ルール」への移行に関する移管期限の変更スケジュールが明示されている。また、永久保存記録の選定等の目的について、再定義されている。さらに、永久保存記録に該当する記録について、旧方針よりも具体的な記述が盛り込まれた。

新方針では、永久保存記録の選定等の目的において、政府活動の透明性やアカウンタビリティに重きが置かれているが、旧方針に比し、永久保存記録の選定基準の内容が整理され具体的に記述されていること自体が、永久保存記録選定という政府の活動の透明性向上やアカウンタビリティ確保

【表】 「30年ルール」から「20年ルール」への移行に伴う移管スケジュール

移管年	30年ルールに基づく移管記録の作成年	20年ルールに基づく移管記録の作成年
2012年	1982年	1982年
2013年	1983年	1983年～1984年（移行開始）
2014年	1984年	1985年～1986年
2015年	1985年	1987年～1988年
2016年	1986年	1989年～1990年
2017年	1987年	1991年～1992年
2018年	1988年	1993年～1994年
2019年	1989年	1995年～1996年
2020年	1990年	1997年～1998年
2021年	1991年	1999年～2000年
2022年	1992年	2001年～2002年
2023年	1993年	2003年

に資するものであると言えよう。

今後、英国政府等において、この新方針に基づ

いて記録の評価選別がどのように行われていくか、

注目していきたい<sup>9</sup>。

<sup>1</sup> The National Archives, Records Collection Policy, November, 2012 (<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/records-collection-policy-2012.pdf>)。以下、「新方針」に関する記述は、本テキストによる。

<sup>2</sup> The National Archives, Acquisition and Disposition Strategy, March, 2007 ([http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100428141142/http://nationalarchives.gov.uk/documents/acquisition\\_strategy\\_updated.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100428141142/http://nationalarchives.gov.uk/documents/acquisition_strategy_updated.pdf))。以下、「旧方針」に関する記述は、本テキストによる。

<sup>3</sup> 特に断らない限り、新方針に関する記述である。

<sup>4</sup> 英国において、記録を評価選別し永久保存記録を選定する責任は、各政府機関の側にある。TNAは、評価選別に係る方針を示すことにより、各機関が永久保存記録を選定する責任を果たすのをサポートしている。

<sup>5</sup> 旧方針の付録 (Appendix 1) では、「国家の政策及び行政過程：政策の策定及び実施」に当てはまるものとして、「政府の収支管理」、「対外関係及び防衛」等が、「政府と国民の交流及びそれが物理的環境に与える影響とそれらの記録」に当てはまるものとして、「英国の国境外に存在する個人、共同体及び組織と政府との取引によって記録される英国の経済、社会、人口に関する状況」等が、それぞれ挙げられていた (The National Archives, Acquisition and Disposition Strategy, March, 2007)。

<sup>6</sup> データセットに関する説明は、旧方針には、ほとんど無かった。

<sup>7</sup> The National Archives, Suitable File Formats for Transfer of Digital Records to the National Archives, September, 2011. (<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/file-formats-for-transfer.pdf>)。なお、ガイダンスでは、ファイル・フォーマットの如何にかかわらず、データへの完全かつ安全なアクセスを妨げる何らかの支障—コンピュータウイルス、データの全部又は一部の暗号化、データの全部又は一部のパスワードによる保護、全部又は一部のデータ損壊など—がある場合、TNAは、そのような記録を受け入れないと明言している。

<sup>8</sup> TNAは、2011年に、各政府機関が記録作成に用いるファイル・フォーマットを評価する際に参考になるように、ガイダンスを策定・公表している (The National Archives, Evaluating Your File Formats, 2011. (<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/evaluating-file-formats.pdf>))。このガイダンスは、TNAが推進している「デジタル継続性」プロジェクトの一環として、その「第4段階」(「デジタル継続性を維持する。」)に関するものとして位置付けられている。

TNAの「デジタル継続性」プロジェクトの概要については、拙稿「イギリス国立公文書館の近年の取組—電子情報・記録の管理を中心に—」国立公文書館研究紀要『北の丸』第43号、2011年2月) ([http://www.archives.go.jp/about/publication/kita/pdf/kita43\\_p170.pdf](http://www.archives.go.jp/about/publication/kita/pdf/kita43_p170.pdf)) を参照。

<sup>9</sup> 新方針に示された考え方を記録に当てはめる評価選別の方法、時期等については、評価選別方針がTNAから示されている (The National Archives, Appraisal Policy, 2012. ([http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/appraisal\\_policy.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/appraisal_policy.pdf)))。