

ニュージーランド公文書館の近年の取組

－記録管理に係る標準策定及び電子情報・記録の管理を中心として－

中 島 康比古

1 はじめに

ニュージーランドでは、2005年に「公記録法」(Public Records Act)が制定され、中央及び地方の政府機関は、「完全かつ正確な記録」(full and accurate records)を作成・維持管理しなければならないこととなった。また、同法により、ニュージーランド公文書館(以下「公文書館」という)には、政府機関の記録管理に関して、標準の策定等の権能が付与された。さらに、2010年には、記録管理に関する監査に係る同法の規定が施行され、公文書館は、各政府機関の記録管理について、独立した監査を始めることとなった。第1回の、2010年から2011年にかけての監査は、現在実施中であるが、取りまとめられた結果は、議会に報告書として提出されることとなっている。

この監査とは別に、公記録法の制定以来、公文書館は政府機関の記録管理の状況について報告書を作成し、毎年議会に提出している¹。数えて6回目の発行となった2010年版の報告書は、政府機関における記録管理に必要なインフラや能力の進歩について、公記録法制定後の5年間で、好ましい流れが明確になってきたとしている。記録管理に関する進歩の例として、「公式の記録管理プログラムの策定」、「公記録法の下における責任の認識」及び「公記録の最終処分に係る承認」が挙げられている。一方、2010年の時点で取組を強化すべき課題として、「主要テーマ」を5点列挙している。それは、第1に、組織改編等を乗り越えて情報の継続性を確保することである。特に、デジタル環境におけるシステムの相互運用性(interoperability)の欠如が情報の移行を妨げたことを踏まえ、情報の作成に係る標準化が重要であると指摘している。第2に、今日存在するデジタル情報を将来に安全に継承することである。そのために、記録・情報を作成・管理するシステムの設計時点で記録管理のための適切な枠組みを組み込むこと、記録管理メタデータなどの管理原則に資源を投入することの重要性が強調されている。第3に、情報管理に関する災害時の復旧及び業務継続に係る計画の策定である。これは、2010年と11年に連続してカンタベリーを襲った地震によってクローズアップされた課題である。多くの政府機関で、災害への備えが十分でなかったとされ、リスク評価や業務分析に基づく「基幹記録」(vital records)の特定などが必要であるとされている。第4に、公記録の最終処分を組織的、効率的かつ適切に実施することである。公記録法の規定により、公記録の最終処分には、公文書館長の承認が必要とされている。2010年の時点で、政府機関のほぼ半数(49%)が、中核的業務機能に関する記録の最終処分規準を有するようになった(前年の43%から増加)。最終処分規準の策定により、記録の最低保存期間が早期に明確になれば、重要で長期間保存する必要がある記録の保管にリソースを集中できるメリットがあるとされ、特に大量の記録が日常的に作成される電子環境では重要であると説かれている。2010年には、公文書館が最終処分標準(Disposal Standard)を公表した。各機関はこの標準を利用して最終処分の実施を進めるべきであるとされている。第5に、「国民の記憶の捕捉」("capturing the nation's memory")である。公記録法により、作成から25年を経過した記録は、同法又は他の法律により廃棄が承認されているものを除き、公文書館に移管することとされている。「国民の記憶の捕捉」とは、公文書館への移管を促進することを意味している。同法の規定にもかかわらず、政府機関の3分の2が

作成後 25 年以上経過した記録を保有している。そのような記録のうち、移管すべきものについて、その移管を促進するというのが第 5 の課題である。

この報告書が指摘した主要課題の多くには、公記録法により付託された権能である標準の策定等により、政府機関の記録管理、とりわけ電子記録の管理を公文書館がサポートするというアプローチが共通して伏在している。そこで、本稿では、2005 年の公記録法制定以降、ニュージーランドにおいて公文書館が行ってきた標準の策定等及び電子記録の管理（長期の維持管理を含む。）に関する取組の概要を紹介する。まず、公記録法の制定を受けて公文書館が取り組んでいる「公記録法標準プログラム」を取り上げる。次に、主な標準策定の動きを紹介する。つづいて、「デジタル継続性行動計画」などの電子情報・記録の管理に関する取組について、概観する。

2 「公記録法標準プログラム」と標準策定の取組

2.1 「公記録法標準プログラム」

2.1.1 プログラムの策定

公記録法では、ニュージーランドの政府機関は、完全かつ正確な記録を作成しなければならないとされている。また、公文書館長の承認なしに、記録の最終処分をすることができないとも定められている。公記録法の核ともいえる、この二つの規定を適切に運用する鍵となると考えられているのが、公文書館による標準の策定、各政府機関による標準を遵守した形での記録管理の実行、そして、標準の遵守等を担保する公文書館による監査である。

そこで、公文書館は 2006 年に「公記録法標準プログラム」を策定した。このプログラム策定の土台となったのは、同年 5 月に行われた記録管理に関する標準策定の戦略・方法論についてのワークショップである²。このワークショップには、公文書館並びに中央及び地方の政府機関の代表のほか、記録管理コンサルタント、ニュージーランド規格協会（Standards New Zealand）などが参加した。

このワークショップでは、まず、記録管理に関する標準策定の方法論について検討された。検討されたのは、適用範囲、ドキュメントの類型、協議プロセス、検証期間などの在り方である。また、「標準プログラム」が対象とすべき分野は、「デジタル記録管理」、「メタデータ」、「記録の作成及び維持管理」、「保管」、「アクセス」、「評価選別及び最終処分」、「保管施設の承認」、「災害復旧」、「アーカイブズの整理」、「変化／プロセスに係るガイド」の 10 分野に整理された。その上で、分野ごとに、標準に盛り込むべき要件などの項目や標準をサポートするツールなどについて、検討が行われた。さらに、6 項目からなる基準に照らして、標準化の優先順位付けを行っている。基準を構成する 6 項目とは、「リスク」、「適合」、「需要」、「適用範囲」、「利益」及び「コスト」である。「リスク」(risk) とは、標準又は枠組みを策定しなかった場合に、公記録法の目的を達成する能力に、どのような影響があるかというリスクであり、「適合」(fit) とは、標準が定める要件の類型が現在の記録管理プログラム及び一連の過程にどの程度適合しているかということであるとされる。また、「需要」(demand) とは、標準又は枠組みに対して、記録管理に関わる利害関係者、職員又はコミュニティから見て、どの程度需要があるのかということであり、「適用範囲」(coverage) とは、標準の影響を受けるのは、どの範囲の利害関係者及び職員であるか、また、標準が定める要件の類型の適用を受ける対象は、どの程度の範囲で、どの程度の複雑さを有しているかということであるとされる。さらに、「利益」(benefits) とは、標準又は枠組みの利用・実行によって、(たとえば、効率又はリ

スク管理の観点から) どのような利益を得ることができるのかということであり、「コスト」(costs)とは、標準又は枠組みの実行に、どの程度のコストがかかるのかということである。

これらの基準に照らして、上記の10分野を3類型に整理した。すなわち、(1)需要とリスクが最も高く、記録の作成・維持管理に係る要件を定めるもので最も優先度が高いもの、(2)公記録法の主要な分野であるが、既に何らかのガイダンスが存在していて、リスクが低いもの(ただし、標準の拡張や一貫性の確保が必要とされる)、そして、(3)重要な要件であるが、優先度は低いもの、である。最も優先度が高いとされたのは、「デジタル記録管理」、「メタデータ」、「記録の作成及び維持管理」、「物理的記録の保管」(physical storage)の分野である。これらの分野については、2006年上半期から計画等に着手し、2008年上半期までに、標準の実施に至るべきであるとされた。第2の類型に整理されたのは、「アクセス」及び「評価選別及び最終処分」の分野である。この2分野については、2008年上半期から計画に着手し、2010年前半までに実施に至るべきとされた。そして、優先度が最も低いとされたのは、「保管施設の承認」、「災害復旧」、「アーカイブズの整理」及び「変化/プロセスに係るガイド」であり、2009年の上半期から計画に着手し、2010年半ばに実行するべきであるとされた。

「公記録法標準プログラム」による標準策定等の取組は、言うまでもなく、優先度が最も高いとされた分野から着手され、物理的記録の保管に係る標準が2007年に、記録の作成及び維持管理並びにメタデータに係る標準が2008年に策定された³。一方、デジタル記録管理に係る標準は、ニュージーランドの公文書館による独自の策定ではなく、オーストラリアの連邦及び州の公文書館並びにニュージーランドの公文書館によって組織されている「オーストラレイジアン・レコードキーピング・イニシアチブ」(Australasian Digital Recordkeeping Initiative. 以下「ADRI」という。)と国際公文書館会議(International Council on Archives. 以下「ICA」という。)の共同プロジェクトにより2008年に策定された「電子オフィス環境における記録に関する原則及び機能要件」をニュージーランド政府機関における標準として適用することを2010年に決定した⁴。一方、上記の4分野より優先度が低いとされた「アクセス」と「評価選別及び最終処分」の分野の標準については、最終処分に係る標準が2010年に策定されたものの、「アクセス」に関しては2006年に策定された標準がそのまま存続しているほか、「評価選別」については、1998年に策定された標準が見直しも改訂もされないまま、2011年8月に失効したとの発表が公文書館からあった⁵。

2.1.2 プログラムの見直し

2006年に着手された「公記録法標準プログラム」は、優先度が最も高い分野の標準の策定については一定の成果を挙げた。だが、全体として、順調に進捗しているとは言い難い。そこで、公文書館は、標準の策定等に係るスケジュール等を見直し、「公記録法標準プログラム戦略(2009年～2012年)」を策定した。

まず、同戦略では、公記録法の適用対象である中央及び地方の公的機関の記録管理を支援・改善するというプログラムの目的が改めて確認される。その上で、2009年からは、現用記録の作成・維持管理を長期的に(時を超えて)サポートすること、特に、デジタル環境での現用記録の管理に関する課題に対するガイダンスへのニーズに応えることを、プログラムの主眼とするとされた。併せて、2010年から開始される公記録法監査プログラムをサポートすることも、標準プログラムが主眼とする項目として強調されている。

一方、プログラム全体の適正さを担保するため、内外の利害関係者から成る「ガバナンス・グループ」の設置が掲げられている。ガバナンス・グループは、公記録法標準プログラム全体を見渡して、同プログラムが、公文書館の目的に合致し、公記録法の目的を反映し、政府の利害関係者の業務上のニーズを反映し、政府の広範囲の管理上の優先度と整合性を保ち、他の標準プログラムと一致するよう図るものとされる。また、2006年以降の実績、進捗等の検証を踏まえて、いくつかの論点やリスクの存在が指摘されている。例えば、既存の外部で策定された標準、助言等について、公記録法標準プログラムにおいて、標準として採用・承認することを検討すべきであること、また、各標準が、常に一貫した用語で記述されなければならないことなどが論点として挙げられている。また、プログラム及び各標準が公記録法の目的・趣旨に合致しない、各標準で定められる要件が適用困難であると受け取られるなどのリスクの存在が指摘されている。これらの論点に対応し、リスクを軽減するために、ガバナンス・グループによる監督が必要であるとされている。

その上で、2006年のプログラム策定時と同じ6項目の基準、すなわち、「リスク」、「適合」、「需要」、「適用範囲」、「利益」及び「コスト」の基準に照らして優先度が評価され、2009年から2012年までの標準策定等のスケジュール案が提示されている。それによれば、新規標準の策定については、「最終処分」標準が2009年下半期に着手し2010年下半期までに策定、「マイグレーション及び／又は移管」標準と「ファイル・フォーマット」標準が2010年下半期に着手し2011年下半期までに策定、「業務継続・災害計画」標準が2011年下半期に着手し2012年下半期までに策定するとされている。また、既存標準の見直しについては、「電子記録管理システム標準」が2009年下半期に着手し2010年上半年に完了、「デジタル化標準⁷⁾」が2010年下半期に着手し2011年上半年に完了、「アクセス標準」が2011年下半期に着手し2012年上半年に完了、「保管標準」、「記録の作成維持管理標準」及び「電子記録管理メタデータ標準」が2012年下半期に着手し2013年上半年に完了するとのスケジュールが示されている。

2.2 策定された主な標準

前節で見たように、公文書館は、2005年の公記録法の制定を受けて、「公記録法標準プログラム」を立ち上げ、各種の標準策定に取り組んできた。本節では、記録の管理に関する総論的な標準のほか、電子記録に関連する標準を紹介する。

2.2.1 記録の作成及び維持管理に係る標準

記録の作成及び維持管理に係る標準（Create and Maintain Recordkeeping Standard）は、公記録法が求める完全かつ真正で、信頼でき、利用可能な正確な記録の作成及び維持管理に関する最小限の要件を明示することを目的として、2008年に策定された⁸⁾。この標準は、公記録法が適用されるすべての機関において採用されなければならない。また、2010年7月までに、この標準が定めるすべての要件を完全に遵守することが予定されている。適用される記録は、現用記録に限られ、アーカイブズ記録は適用範囲外である。記録管理の国際標準ISO15489は、この標準の概念的基盤となっており、ISO15489を参照すれば、より深い内容のガイダンスを得られ、この標準の理解を促すであろうとしている。

記録の作成及び維持管理に係る標準は、4つの原則（principles）から構成されている。そして、各原則を具現化する最小限の要件（requirements）とともに、その要件に関する詳細な説明による

補足がなされ、理解を助けるよう図られている。

この標準を構成する4つの原則は、次のとおりである。

- ・第1原則：記録管理は、計画的に実施されなければならない。
- ・第2原則：業務活動に係る完全かつ正確な記録を作成しなければならない。
- ・第3原則：記録は、業務活動の正式かつ信頼できる証拠を提供しなければならない。
- ・第4原則：記録は、体系的に管理されなければならない。

「記録管理は、計画的に実施されなければならない」という第1原則について、本標準は、「記録管理に係る方針及び手続きは、明確な責任の割当て、適切な資源の投入及び研修を伴って、実施されなければならない」とする。その上で、第1原則を具現化する要件を5点挙げている。第1原則に関する5つの要件とその補足説明の概要を、【表1】に示す。

【表1】記録の作成及び維持管理に係る標準「第1原則」に関する要件

要件	補足説明
要件1：記録管理に関する責任は、組織の長によって割当てられ、承認されなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・組織の長は、公記録法により定められている要件を遵守し記録管理を行う最終的な責任を負っている。 ・記録管理方針に関して、組織幹部の記録管理並びに方針及びプログラムの実施に関する監督に係る主導的責任を特定する声明が発せられる。
要件2：組織は、記録管理に係る方針を定義、文書化及び実施し、定期的に見直さなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録管理に係る方針は、手続き、ガイドライン、計画、戦略、最終処分規準（disposal authorities）等によって、補完される。 ・すべての職員によって常に記録管理に係る方針が支持・承認されるようにすべきである。したがって、法制、規制、財政、事務処理等のニーズに合致している必要がある。方針に対する遵守状況の検証のほか、方針自体の有効性を定期的に検証することが重要である。
要件3：組織は、記録管理に係る手続きを定義、文書化及び実施し、定期的に見直さなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・どの記録を作成すべきであるかを職員に周知する必要がある。記録の作成及び／又は捕捉のための経常的プロセスが必要である。手続きに係るガイダンスには、様式・テンプレート、ワークフロー管理マニュアル、規則等の文書化などが含まれる。
要件4：記録管理に係る責任及び資源を定義し、サポートし、割当てなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録管理の責任は、職務記述書及び業績評価において文書化することが考えられる。
要件5：内部の記録管理、検証及び遵守状況に関するプログラムを策定・実施しなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・遵守状況に係る検証（プログラム）を策定し、定期的の実施すべきである。 ・検証を実施する理由として、（ア）外部の法規制要件に関する内部的アカウントビリティ及び遵守を保証し、（イ）記録が法廷において証拠として承認されるよう保証し、（ウ）組織の実績等を改善することが挙げられる。

次に、「業務活動に係る完全かつ正確な記録を作成しなければならない。」との第2原則について、本標準は、「組織全体において、業務活動に係る完全かつ正確な記録を作成しなければならない。記録は、業務活動上の事務処理を文書化し促進するために、特定・作成されるべきである。」とし、第2原則に関する4つの要件を、補足説明を添えて、提示している。第2原則に関する要件と補足説明の概要を、【表2】に示した。

【表 2】記録の作成及び維持管理に係る標準「第 2 原則」に関する要件

要件	補足説明
要件 6：組織の機能（外部委託した機能を含む。）及び業務活動を特定し文書化しなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> 重要な業務活動及び機能を分析すべきである。その分析により、中核的業務機能、業務プロセスにおいて記録として作成・捕捉すべき情報、記録相互のコンテキスト、並びに複数の業務プロセス及びユーザの間で記録を検索・利用・送付するための要件を文書化すべきである。 重要な業務活動及び機能の分析は、業務分類体系（business classification scheme）、メタデータ・スキーマに関する要件、リテンション・最終処分スケジュール作成の基礎となり、業務継続性と基幹記録（vital records）特定を保証する。
要件 7：業務上の意思決定及び事務処理に係る記録を作成しなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> 組織の業務活動のすべての場面について、記録を作成すべきである。つまり、記録管理は、選択的であるべきではない。リスクの高い業務プロセスを特定するのがどれほど重要であっても、業務のある部分だけが適切に文書化されているというような状況であるのは適切ではない。 外部との情報のやりとり、共有ワークスペース、個人／共有ドライブ内の文書、会合の議事録や電話での会話メモ、契約、協定等に係る文書なども、作成すべき記録に含まれる。
要件 8：すべての業務活動記録は、組織全体の記録管理に係る枠組みに日常的に捕捉されるようにしなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> 日常的な捕捉とは、記録の特定・捕捉が業務活動の通常の一部になっているべきであるということである。 記録を捕捉することによって、法的に認められた情報を利用する業務上の必要があり利用の権限を有するすべての人に情報が利用できるように保障し、中核的な業務活動の記録が適時に維持管理されることを保障し、主要な業務記録の喪失のリスクを減少させ、最新の記録を、業務上の意思決定をより適切に行うために利用できるようになる。
要件 9：組織的記録管理上の責任を果たすために、職員は、適切な研修を定期的に受けなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> 職員は、組織の内外で実施される研修を受け、記録管理上の責任を果たすようにすべきである。基礎的な研修には、記録の作成及び特定を含む法的責任、最終処分に係る実務・プロセス、記録の効率的な検索を可能にする分類に係る指示、メタデータやファイルのナンバリングなどの記録管理上不可欠な情報などが含まれることが考えられる。 研修プログラムは、組織全体を包含するプログラムとするべきであり、職員が、何を、なぜする必要があるのか理解できるように方針、手順及びプロセスを明らかにするものとするべきである。

つづいて、「記録は、業務活動の正式かつ信頼できる証拠を提供しなければならない。」とする第 3 原則は、5 つの要件から構成されている。それらの要件と補足説明の概要は、【表 3】のとおりである。

【表 3】記録の作成及び維持管理に係る標準「第 3 原則」に関する要件

要件	補足説明
要件 10：記録は真正でなければならない。組織は、記録の作成、収受及び送信を正確に文書化しなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> 記録が主張しているとおりのものであることを証明するのは可能である。例えば、作成者、送り手、受け手などに関する信頼できる証拠を維持すれば、可能である。 紙記録の場合、伝統的なファイリングシステムや登録簿（registers）が、このような情報を補足するのに適切であるとも考えられる。 電子記録の場合、このような情報は、記録管理メタデータの中に取り込まれたり、属性として含まれたりするであろう。
要件 11：記録は、信頼性及び完全性を備え、不変のまま維持管理されなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> 組織は、記録が完全で不変のまま維持管理されるシステム又はプロセスを設けるようにすべきである。記録管理に関する方針や手順には、変更が許される場合、いつ、加筆や註釈の追加が行われたかを特定する方法が示されることとなる。このような情報は、監査証跡やシステムログとして記録することが考えられる。 記録は、不正なアクセス、削除、改ざん、移動から保護されるべきである。
要件 12：記録は、利用・検索・アクセスできるようにしなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> 利用できるということは、記録の内容、コンテキスト及び／又は構造が失われることなく、記録にアクセスできるということである。容易に在りかを知り、検索、閲覧などができるようにしておくべきである。 ただし、これは、常に一般の利用に供することを意味しているわけではない。セキュリティやプライバシーに対する配慮に基づいて、記録へのアクセスは厳密に制限することが考えられる。

<p>要件 13：記録は、完全で、活動を文書化するのに必要な内容及びコンテキスト情報を記録していなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録には、内容のほか、事務処理を文書化し他の関連記録との関係を特定する構造情報及びコンテキスト情報が含まれるべきである。これは、記録をファイルプランや業務分類体系上の適切な場所に置くこと、電子記録の場合は正確なメタデータを付与することで達成可能である。 ・記録は、記録を生み出した組織のプロセスのコンテキストにおいて理解することもできる。記録の内容及びコンテキストから、業務のプロセス、活動及び事務処理を再構成することも可能である。
<p>要件 14：記録は包括的で、すべての業務活動の正式な証拠とならなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録は、業務活動のすべての領域で作成されるべきである。 ・記録が、包括的で正式なものとなるためには、要求される詳細さで業務活動・プロセスを文書化し、要求される程度で主要なプロセス、意思決定及び行為を文書化すべきである。

最後に、「記録は、体系的に管理されなければならない。」との第4原則について、本標準は、6つの要件を示している。6つの要件と補足説明の概要を、【表4】に示す。

【表4】記録の作成及び維持管理に係る標準「第4原則」に関する要件

要件	補足説明
<p>要件 15：記録は記録管理の枠組みの中で特定され捕捉されなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録を組織全体で管理できるかどうかは、組織の内部構造によって左右される。すべての記録は、フォーマットや技術環境の如何にかかわらず、包括的な記録管理の枠組みに捕捉され体系的にコントロールされるべきである。 ・記録管理システムは、必ずしも、集中型である必要はない。また、記録管理専用システムである必要もない。
<p>要件 16：記録は、業務分類体系に従って組織化（編成）されなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・業務分類体系は、業務活動分析から得られ、業務プロセス、プロセスから生成される記録、及び業務活動全体におけるコンテキスト関係を分析し文書化したものと定義することができる。 ・業務分類体系は、次のものを提供する。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ ある構造における記録相互のコンテキスト関係 ➢ 記録の命名や識別子に関する慣習を適用するための枠組み ➢ 特定の機能又は活動に関連する記録の特定及び検索 ➢ リテンション・最終処分スケジュールのための枠組み ・業務分類体系は、次のものを反映する。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 組織の目標及び戦略 ➢ 目標及び戦略の追求を支える組織の機能 ➢ 組織の活動及び機能 ➢ 特定の活動及び事務処理を実現するために踏まれる業務プロセス ➢ 活動を構成するすべてのステップ ➢ ステップを構成するすべての事務処理 ➢ 個別の活動において繰り返される一群の事務処理 ➢ 組織の既存の記録
<p>要件 17：記録は記録管理の枠組みにおいて時を超えて信頼できる形で維持管理されなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・物理的記録については、適切な保管条件を意味する。 ・しかし、電子記録の維持管理に関する要件については、個別の電子業務・記録管理システムよりも長期に満たされなければならない。したがって、一般的に受け入れられているフォーマットやOSを用いるのが好ましい。 ・長期保存価値があると特定された記録については、作成段階から保存に関する配慮を行うべきである。記録を持続可能なものとするためには、マイグレーション戦略を策定する必要がある。組織は、フォーマットの陳腐化やライセンスの期限切れなどにより、将来、記録が利用不可能になるリスクを負っている。
<p>要件 18：記録は、保存される全期間を通して、利用・アクセス・検索ができなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録は、無数の形式をとる。例えば、地図、図面、写真、感熱紙、ウェブページ、SMS、データセットなど。だからこそ、記録管理目的で用いられるフォーマットの長寿命性に考慮が払われて、しかるべきなのである。長寿命を予測されたフォーマットで記録を作成することが常に可能であるとは限らないが、一般的に用いられているオープン・フォーマットを記録作成に用いることは、戦略として慎重に行われることである。 ・物理的記録においては、安全な保管環境、アクセス制御及びコンテキストに関するメタデータにより、記録の長期間の利用可能性等が確保される。 ・電子記録においては、記録の証拠としての許容性を、記録を作成及び／又は維持管理するシステムにより、保護するべきである。適切なフォーマットの選択や、それを支える戦略が必要とされる。

<p>要件 19：記録のコンテキスト及び構造に関する完全性は、時を超えて維持されなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録に記録管理メタデータを付与することにより、コンテキスト情報が維持管理されるべきである。コンテキスト情報の付与は、記録の信頼性・完全性を維持するために必要である。 ・記録に関するコンテキスト情報又は記録管理メタデータには、一意の識別子、タイトル、作成日時、作成者、遂行される業務、記録に対して何らかの行為を行った日付、その行為を行った者を特定する情報、その行為に関する情報が含まれていると考えられる。
<p>要件 20：記録の保存及び最終処分に係る行為は体系的に適用されなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録の保存及び最終処分に係る行為を体系的に制御するためには、記録の価値を評価すべきである。これは、記録を能動的に管理する戦略を策定することを意味する。 ・記録の保存・最終処分プロセスを効果的かつ体系的に実施すると、すべての分類及びフォーマットの記録の保存・最終処分に係る意思決定を促し、有効な保存・最終処分スケジュールを十分に知った上で行為を開始することができ、廃棄承認される記録のコピーを特定でき、最終処分に係るすべての行為に関する監査可能な記録を維持管理することができるようになる。 ・「その場しのぎ」(ad hoc)の行為がはらむリスクには、高い価値を有する記録を意図せずに最終処分してしまう、記録を違法に廃棄してしまう、廃棄した記録の複製を長く保存してしまうなどのリスクがある。

以上、紹介したように、「記録の作成及び維持管理に係る標準」は、文字通り、公記録法が求める記録の作成と維持管理に関する「総論」的標準となっている。本標準の遵守を確保する仕組みとしては、例えば、公記録法第 29 条が、公文書館長に各機関の記録管理について調査することができる権限を付与しているほか、同法第 31 条では、記録管理に関する報告を公文書館長に提出するよう政府機関に求めることができるとしている。

なお、本標準は、前述したとおり、「公記録法標準プログラム戦略（2009 年～2012 年）」において見直しが予定されている。

2.2.2 デジタル記録管理標準

「デジタル記録管理標準」(Digital Recordkeeping Standard) は、2010 年に公文書館から公記録法に基づいて発行された任意標準である。本標準の採否は、各政府機関の任意の判断にゆだねられている。本標準自体は、前述したとおり、ADRI と ICA の共同プロジェクトにより策定された「電子オフィス環境における記録に関する原則及び機能要件」(Principles and Functional Requirements for Records in Electronic Office Environments. 以下「ICA 機能要件」という。)の第 1 モジュールを、ニュージーランド政府における電子記録管理に係る標準として採用・公表したものである。ICA 機能要件の第 2 モジュール「電子記録管理システムに関するガイドライン及び機能要件」と第 3 モジュール「業務システムにおける記録に関するガイドライン及び機能要件」が、本標準をサポートするドキュメントとして、併せて、採用されている。なお、ICA 機能要件の第 1 モジュールから第 3 モジュールは、2010 年から 2011 年にかけて、国際標準化機構 ISO の規格として承認・公表されている (ISO16175: Information and documentation – Principles and functional requirements for records in electronic office environments)。つまり、ニュージーランドの公文書館としては、元々策定に参画していた標準を ICA と ISO の国際標準化した上で、「逆輸入」したような形になっている。

本標準は、ソフトウェア開発・提供者、標準策定者、政府機関など、多様な読者を想定している⁹。ソフトウェア開発・提供者に対して、記録管理に係るコンプライアンスに関する普遍的な水準を示し、標準策定者に対しては、初期の標準策定の取組に関する基準線を示すほか、既存のデジタル記録管理標準の評価の基礎を与える。また、政府機関に対しては、自動的な記録管理機能に照らし

て、すべての業務機能を評価し、そのような機能の導入を通して、すべての業務機能がより容易に遂行できるようにする。

現在のデジタル環境において、各組織は、業務活動の真正な証拠である記録を作成・管理・利用するための情報システムを必要としているが、そのようなシステムの開発・導入は、記録及びシステムに関する諸原則を理解した上で行われるべきであるとする。記録に関する原則には、次のようなものがある。

- ・デジタルの業務情報は、能動的に管理され、業務活動の真正な証拠として信頼できる形で維持管理されなければならない。
- ・業務情報は、メタデータの利用を通じて、業務上のコンテキストと関連づけられなければならない。
- ・業務情報は、それが必要とされる期間、権限を与えられた利用者にアクセス可能なように管理されなければならない。
- ・業務情報は、管理された体系的かつ監査可能な方法で、最終処分できるように管理されなければならない。

また、システムに関する原則には、次のようなものがある。

- ・システムは、業務プロセスの本質的部分として、適切な業務情報管理をサポートすべきである。
- ・業務情報を捕捉・管理するシステムは、記録管理プロセスの能動的かつ動的で不可欠な構成要素として、メタデータを信頼して利用しなければならない。
- ・システムは、プラットフォームやドメインの枠や時を超えて、相互運用性を確保しなければならない。
- ・システムは、可能な限り、オープンな標準及び中立的な技術を信頼して利用すべきである。
- ・システムは、オープン・フォーマットを用いて、大量の情報を一括してインポートしたりエクスポートしたりできるようにすべきである。
- ・システムは、安全な環境（secure environment）で業務情報を維持管理しなければならない。
- ・システムは、できるだけ多くのメタデータを（自動的に）生成できるようにすべきである。
- ・業務活動の記録の作成／捕捉は、可能な限り容易にユーザができるようにすべきである。

これらの原則は、ISO15489 第1部の記録管理に係る原則と一致しているとされている。また、本標準に基づいてデジタル記録管理を実施する場合に参照に値するメタデータ標準は、ISO23081（Information and documentation – Records management processes – Metadata for records）の第1部であるとしている。このような原則の理解の上に、デジタル記録管理システムを設計・構築・実装することとなるが、それを成功に導くためには、さらに、さまざまな要素についての目配りが必要である。業務プロセスを分析し、業務分類体系及びメタデータ・モデルなどのツールを準備する。システムの導入による業務の自動化は、システムのエンド・ユーザである職員の役割・責任に変化をもたらすため、システム的人間的要素に対する十分な備えを怠らないようにしなければならない。また、システムの開発・維持管理は、組織の予算循環のサイクルを乗り越えていかななければならない。システムの自動化の影響を直接受ける職員の技術的能力の開発なども行う必要があるとしている。

このほか、デジタル記録管理標準では、ソフトウェアの選択・開発、技術的互換性、コミュニケーション、組織の改編、人事異動、システムの拡張性（scalability）などに関するリスクの存在を列挙し、これらのリスクの軽減方策などについてガイダンスを与えている。また、予算的・組織的な持続可

能性の確保について言及している。

以上の「デジタル記録管理標準」において示されている原則の複数の項目で言及され、デジタル環境における記録管理の鍵となるのは、メタデータである。そこで、次に、「電子記録管理メタデータ標準」の概要を紹介する。

2.2.3 電子記録管理メタデータ標準

「電子記録管理メタデータ標準」(Electronic Recordkeeping Metadata Standard)は、2008年に公記録法に基づく標準として、公文書館によって策定・公表された¹⁰。電子環境における記録管理メタデータの作成・管理に関する原則及び最小限の要件を定めている。公記録法の適用を受ける機関にとって義務的な標準であり、2010年7月1日までに本標準に定められているすべての要件を遵守することが予定されている。同日以降に作成されるすべての電子記録は、本標準で概要が示されている適切なメタデータとの関連づけが持続されるようにしなければならない。一方で、本標準が策定・公表された2008年の時点で、既に使用されていたレガシー業務システム／アプリケーションで作成された記録には、本標準は適用されないとしている。

記録の真正性や信頼性は、記録管理メタデータが記録の内容にコンテキストを与え、記録の不可欠な要素が相互に継続的に結びつくことによって確保されるとする。「電子記録管理メタデータ標準」と銘打ちながらも、記録管理にメタデータによる管理が不可欠であることは、その記録様式や媒体が何であろうと、同じことであるとされる。また、記録管理メタデータは、大別して、記録の「捕捉時のメタデータ」と「記録管理プロセス・メタデータ」の2つの形式をとるとされる。記録捕捉時のメタデータについては、

「記録作成の当初のコンテキストは、メタデータに文書化され、記録管理システムに記録が取り込まれ／登録される時点で、捕捉される。このメタデータは、「不変」であり、一旦記録が捕捉されたら、変更されるべきではない。」

との説明が加えられている。一方、記録管理プロセス・メタデータについては、

「記録の作成を含む記録管理プロセスに関するメタデータは、記録の完全性及び真正性を保証するために文書化されなければならない。そして、記録の変更、関連づけ及び利用が、時を超えて厳密に跡づけできるようにしなければならない。」

とされている。

以上の記録管理メタデータに関する基本的理解を前提として、本標準は、電子記録管理メタデータの「管理枠組み」、「作成」、「維持管理」及び「最終処分」の4つの項目に関する原則を提示し、その原則を具現化する要件、そして、その要件の理解に資する詳細な説明を付け加えるという形式で、電子記録管理メタデータについて、何を、どのようにすべきなのかについて容易に理解できるように図っている。

ここで、電子記録管理メタデータに関する4つの原則を紹介する。「管理枠組み」に関しては、「記録管理メタデータの管理は、記録及び情報の管理に係る方針及び手続きのなかに定義され、文書化され、割り当てられ、まとめられなければならない」とされ、「作成」に関しては、「記録管理メタデータは、作成され、管理されなければならない」とされる。また、「維持管理」に関しては、「記録管理メタデータは、業務上及び記録管理上の行為を反映し、それが存在する間記録オブジェクトを持続させ、複数のシステム及び組織の間で記録が移管できるように、維持管理されなければならない

ない」とされ、「最終処分」に関しては、「記録管理メタデータは、すべての記録に適用されるのと全く同じように、その最終処分を制御されなければならない」とされる。

次に、4つの原則を具現化する要件について見る。第1の「管理枠組み」に関する要件は、5つ挙げられている。それらの要件と補足説明の概要を【表5】にまとめた。

【表5】 電子記録管理メタデータの「管理枠組み」に関する要件

要件	補足説明
要件1：記録・情報の管理に係る方針及び手続きは、記録の真正性、信頼性及び完全性を保証する記録管理メタデータの役割を明記しなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録管理メタデータは、記録、特に電子記録の管理に係る中核的な構成要素である。したがって、公的機関又は地方機関の記録及び情報（管理）に係る政策に明確に言及されるべきである。 ・特に、捕捉時の記録管理メタデータと管理プロセス・メタデータを区別すべきである。この区別は、メタデータの利用に関する理解において、記録管理コミュニティと他の情報コミュニティの間の主要な違いとなっている。
要件2：組織の記録管理メタデータ・スキーマ及びコード化スキーマの作成、維持管理及び変更に関する責任、並びに記録捕捉時における記録管理メタデータの付与及び認証に関する責任は、割り当て、文書化、伝達され、かつ、定期的に見直されなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録管理メタデータの項目は、特定の実装目的にあわせて、頻繁に修正される。記録管理メタデータ・スキーマへの追加や変更の責任の所在は明確にされなければならない。 ・職員には記録を作成する責任があるが、それには、手作業でメタデータを付加することも含まれる。したがって、手作業で付加されたメタデータの品質チェックに関する手続きを定義しておくべきである。
要件3：記録管理メタデータの変更に関するルールは、定義されなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録は、改ざんが防止され、真正なものでなければならない。記録管理メタデータの変更は、記録オブジェクトの意味、アクセス可能性及び真正性の重大な変更になる可能性がある。厳格な手続きによる制御が必要であり、誰が、どのような状況で、既存の記録管理メタデータを変更してよいかを定義しておく必要がある。
要件4：メタデータ・スキーマ及びコード化スキーマは、維持管理、文書化及び伝達されなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・メタデータ・スキーマ及びコード化スキーマは、電子記録管理の主要なツールであり、電子記録に付されたメタデータの値のパラメータ及び意味を説明するものである。 ・メタデータ・スキーマ及びコード化スキーマは、業務要件、特に言語の使用法を反映するために、維持管理され、常に更新されなければならない。 ・メタデータ・スキーマ及びコード化スキーマもまた記録であり、記録と同様に管理すべきである。
要件5：記録を作成するすべての業務上重要なシステム／アプリケーションのメタデータは、本標準に付随する技術仕様に定められている記録管理メタデータ・スキーマにマッピングされなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・電子文書／記録管理システム（EDRMS）のように、電子記録を管理するシステム／アプリケーションは、本標準に合致していることが期待されている。ただし、多くの他のシステム／アプリケーションは組織内部にある。中には、組織の業務を遂行する上で不可欠なものがある。 ・業務システム／アプリケーションと技術仕様に定められている記録管理メタデータ・スキーマをマッピングすれば、記録管理メタデータ・スキーマに対する認識・理解が増し、マイグレーションのために業務システム／アプリケーションから記録を抽出することが可能になり、業務システム／アプリケーション内部の記録が標準に合致していることを確保するための戦略を決定することが可能になる。

第2の「作成」に関する原則を具現化する要件は、5つ挙げられている。補足説明とともに、概要を【表6】にまとめた。

【表6】電子記録管理メタデータの「作成」に関する要件

要件	補足説明
要件6：記録管理メタデータは、すべての記録オブジェクト及びその集合体と関連づけられなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録は、集合体として管理されることがしばしばある。 ・記録を集合体として管理すると、高次の集合体から低次の集合体へ制御を連続させることができる。これにより、自動化の機会が拡大し、メタデータの不要な重複や変動を避けることができる。
要件7：組織は、記録管理メタデータの付与についての決定を文書化しなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録に付与される記録管理メタデータの量は、業務に関連するリスク評価戦略に従って決定されなければならない。国際標準及び技術仕様では、5つのエンティティを示している。すなわち、「記録、主体、業務、義務及び関係」である。 ・最小限の記録管理メタデータ項目は、要件8及び要件9において定められている。
要件8：記録オブジェクトの捕捉時には、次の最小限の記録管理メタデータが付与されなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 一意の識別子 ➢ 名称 ➢ 作成日 ➢ 作成者 ➢ 遂行された業務 ➢ 作成に用いたアプリケーション及びそのバージョン 	<ul style="list-style-type: none"> ・これらのメタデータは、全く最小限のものである。その定義は、次のとおりである。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 一意の識別子－エンティティに対する一意の識別子であり、記録オブジェクトの検索を可能にする。その記録管理コンテキスト内部では他に一つも存在しない。 ➢ 名称－記録オブジェクトに与えられるタイトル又は名前。 ➢ 作成日－記録オブジェクトが初めてシステムに保存又は入力された日 ➢ 作成者－記録の作者（人又はシステム）、署名者、及び（もしこれらと異なる場合には）捕捉に責任を有する人を特定するのが理想である。 ➢ 遂行された業務－業務分類体系から業務活動及び機能を分析して捕捉するのが理想である。 ➢ 作成に用いたアプリケーション及びそのバージョン－記録を作成したソフトウェア・アプリケーションの名前及びバージョン ・これらの項目の多くは、一般的なオフィス・ソフトウェアのドキュメントに関連づけられる「プロパティ」項目又はネットワーク・ディレクトリ構造から（自動的に）取ることが可能である。
要件9：記録オブジェクトに対してとられた個々の行為について、最低限、次の記録管理プロセス・メタデータが維持管理されなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 行為日 ➢ 行為を行った人又はシステムの特定 ➢ 行われた行為 	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの電子システム／アプリケーションでは、この類型の情報は、監査証跡を残す形で維持管理される。ただし、この標準に合致するためには、行為は、記録オブジェクトに関連づけられる必要があり、記録オブジェクトと同時にアクセスできるようにしておく必要がある。誰が記録を作成、アクセス、変更又は廃棄したかを厳密に確言できるようにすることは、記録の完全性、信頼性及び真正性を保証するために、不可欠なことである。
要件10：組織は、記録管理メタデータを拡張する要件が存在する場合を特定しなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・本標準及び付随する技術仕様に定められている記録管理メタデータは、記録管理の全体像を示している。 ・メタデータの拡張は、しばしば、特定の分野又は産業において共通に用いられる専門用語を追加する形で行われる。 ・他の分野に由来するメタデータ項目の正確な意味が解釈されて記録管理メタデータスキーマに確実に取り入れられるようにするために、注意が払われるべきである。

電子記録管理メタデータの「維持管理」に関する原則は、2つの要件により具現化されるとされる。その概要を、補足説明とともに整理したのが、【表7】である。

【表7】電子記録管理メタデータの「維持管理」に関する要件

要件	補足説明
要件11：記録管理メタデータは、保存される全期間を通して、記録オブジェクトと永続的に関連づけられなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・記録は、内容（記録オブジェクト）と記録管理メタデータの両方で構成される。記録管理メタデータは、コンテキスト及び内容の管理と結びついている。 ・記録管理プロセス・メタデータは、イベント、変化、そして、記録オブジェクトに対してとられた行為の履歴を集積したものである。このメタデータは、管理プロセスの証拠であり、記録の真正性及び信頼性を確保するために不可欠である。 ・記録管理メタデータは、記録オブジェクトといっしょに保管される必要は、必ずしもなく、関連するデータベースや個別のインデックスに、または、登録簿として保管されてもよい。ただし、メタデータと記録オブジェクトの結びつきは、記録が存在する全期間を通じて、永続的に維持されなければならない。

<p>要件 12：記録管理メタデータは、記録を当初作成した環境又はシステムから移送される記録オブジェクトに伴って移送されなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録管理メタデータは、記録オブジェクトとは別に保管することができる。ただし、ひとたび作成環境の外部に移送されたときには、記録管理メタデータは、コピーするか、または記録オブジェクトと永続的に関連づけることによって、記録の内容が適切に解釈できるようにしなければならない。これを実行しない場合は、特に、マイグレーションのプロセスにおいて、脅威となる。 ・作成環境から記録を移したときは、記録に対してコンテキストを与えるメタデータを追加する必要があることがある。 ・記録管理メタデータは、標準的フォーマット（例えば、XML）で表示できるようにすべきである。それによって、他のアプリケーションでも、メタデータを受けとり、処理することができる。
---	---

第4に、電子記録管理メタデータの「最終処分」に関しては、3件の要件が提示されている。その補足説明とともに、概要を整理したのが、【表8】である。

【表8】電子記録管理メタデータの「最終処分」に関する要件

要件	補足説明
<p>要件 13：記録管理メタデータは、最終処分に先立ってなされる評価選別に係る意思決定に服さなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録管理メタデータが、それと関連する記録オブジェクトと、少なくとも同じ期間、保存されるというのが、一般的な期待である。ただし、システムのセットアップ時には、どの記録管理プロセス・メタデータを文書化すべきかについて、組織の最良の範囲で意思決定することとなる。また、システムのドキュメンテーションで文書化・正当化されるべきである。 ・記録管理メタデータが、それと関連する記録オブジェクトと、少なくとも同じ期間、保存されるという一般的な期待と異なる場合がある。それは、評価選別に係る意思決定を行う場合である。このような評価選別に係る意思決定は、文書化され、通常の評価選別プロセスを通じて、公文書館によって適切な形で承認されるべきである。
<p>要件 14：記録管理メタデータは、不正な最終処分から保護されなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・記録オブジェクトの最終処分の承認は、記録に付随するメタデータの最終処分の承認を必ずしも含意しているわけではない。要件3及び要件11に従って、記録管理メタデータの最終処分は、承認され、文書化されなければならない。
<p>要件 15：記録に対する最終処分行為が承認され、実施に移された（移管又は廃棄を含む。）あとは、次のような最小限の記録管理メタデータが、業務上必要とされる間、保存されなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 捕捉時のメタデータ（一意の識別子、名前、作成日、記録作成者、遂行された業務、記録を作成したアプリケーション及びそのバージョンを含む。） ➢ 最終処分行為の実施日 ➢ 記録廃棄を承認する規準 ➢ 最終処分行為を行う人／役割 	<ul style="list-style-type: none"> ・記録オブジェクト又は記録の内容が移管又は廃棄される場合、記録の存在及び最終処分として実行された行為が承認されていることを証明する証拠を、評価選別プロセスにおける協議によって決定された期間、管理しなければならない。これによって、組織は、記録の運命について明確に説明することができる。

2010年7月以降は、これらの15の要件を満たすことが政府機関に求められているということである。また、この標準には、「技術仕様」(technical specifications)が付随している¹¹。技術仕様は、電子記録管理に関するメタデータ・スキーマのベスト・プラクティスを文書化したものであるが、このメタデータ・スキーマを実装するか否かは、公記録法が求める義務ではなく、各機関の任意の判断にゆだねられている。ただし、要件5により、各機関は、技術仕様で示されている

メタデータ・スキーマに自らの重要な業務システムをマッピングすることが求められていることに留意する必要がある。なお、この技術仕様は、オーストラリア国立公文書館（National Archives of Australia）が策定・刊行した「オーストラリア政府記録管理メタデータ標準第2版」（Australian Government Recordkeeping Metadata Standard, Version 2）をわずかに修正したものであり、ISO15489 及び ISO23081 に準拠しているとされている。

3 電子情報・記録の管理に関する取組

前章では、記録管理に関する標準策定等の取組を概観した。前章で紹介した標準は、基本的に、記録管理や情報システムの専門家などを主要な読者として想定している。一方、電子情報・記録管理の必要性について、政府機関の幹部から一般職員まで、幅広く訴えかけ、認識の共有を図る取組も、公文書館は行っている。そこで、本章では、まず、そのような取組の代表例として、2009年に公文書館が策定・公表した「デジタル継続性行動計画」を概観する。つづいて、デジタル情報の保存に対する政府機関の対応態勢に関する調査報告書の内容を紹介する。

3.1 「デジタル継続性行動計画」

2009年8月、公文書館は、政府全体において、デジタル情報の継続的な管理・利用を確保するために、主に向こう3年間に取り組むべき点を取りまとめた「デジタル継続性行動計画」（Digital Continuity Action Plan）（以下「計画」という。）を策定・公表した¹²。これは、政府機関で作成される電子情報・記録の量が爆発的に増大するなかで、それらの情報・記録を適切に管理し、長期的な持続可能性を確保するという、政府全体で取り組むべき課題の存在について、周知・徹底を図ることを目的として、策定されたものである。

その序文において、公文書館担当のネイサン・ガイ大臣は、2011年までに、作成されるデジタル情報の半分は、「永住の地」（permanent home）を得られなくなるだろうと述べる。そこで、先取りの行動をとり、「デジタルのゴミ」（digital trash）を廃棄する一方で、重要な業務情報を特定し、単に保存するだけでなく、その情報が必要とされる限り、アクセス及び利用を確実にできるように図らなければならないとする。その上で、「デジタル継続性行動計画」とは、「公共部門のデジタル環境を持続可能なものにし、価値ある知識の宝庫を守るための実践へ向けた政府全体のアプローチ」なのであると宣言している。

計画には、その目的・趣旨を端的に表すメッセージが提示されている。第1に、「必要なときに、デジタル情報が存在するようにしなければならない」。第2に、「デジタル情報は、真正で信頼できるものでなければならない」。第3に、「一般に公開できる情報は、探索・検索・利用できる一方で、機微な情報は不正なアクセスから保護されなければならない」。そして、第4に、「今何もしなければ、すべてを失う」ということである。

「デジタル継続性」とは、「デジタル情報が、それが必要とされる限り、必要とする人々にとってアクセス及び利用が可能である状態を確保できること」であると定義される。計画の策定は公文書館が主導してきたが、これからデジタル継続性を達成するためには、公文書館以外の広範な機関の専門知識が必要であり、それは、ニュージーランド国内にとどまらない。むしろ、国際的なコンテキストの中で達成する必要があるとしている。このため、計画では、イギリス国立公文書館（TNA）のデジタル継続性プロジェクト¹³、米国連邦政府国立公文書記録管理局のERA（Electronic Records

Archives) プロジェクト¹⁴、カナダのプリティッシュ・コロンビア大学を中心に進められている InterPARES プロジェクト¹⁵、ADRI によるプロジェクトなど、長期的な保存・利用を含む電子情報・記録の管理に関する世界各国の取組のほか、国際標準としての OAIS 参照モデル、Moreq 2、ダブリンコア、ISO15489、PREMIS などが紹介されている。

デジタル継続性を目標とする上で考慮すべき問題には、次のようなものがある。さまざまなソフトウェアでデジタル情報が作成され、それらのソフトウェアが頻繁に変化し、旧版で作成した情報のアクセシビリティは顧みられず、新版へのマイグレーションを要求される。保管媒体も頻繁に変化し、個別の媒体も劣化する。情報の作成方法が、人により、組織により、変化する。長期的保存価値を有する情報は、複数の技術環境の変化を乗り越えなければならず、真正性やアクセシビリティが脅かされる。デジタル権利管理がリスクとなる。機微な情報を保護する必要性に対するリスクが高まるなどの問題である。

これらの問題を克服して、デジタル継続性を達成するためには、デジタル継続性に関する問題に対する理解が共通であること、問題へ対処する手法が共通であること、さまざまな関係者の役割及び責任の割り当てが明確であること、公共部門デジタル情報のうち、どれを維持管理すべきかについて、一貫性があり包括的な透明性のある評価がなされることが必要であるとされる。また、デジタル継続性の達成から得られる成果としては、公共部門デジタル情報の管理が効果的かつ効率的になることが期待される。複数の機関間の情報共有に関する障害及び長期の情報管理に係る取組の重複を最小限にすることもできる。さらに、デジタル継続性は、実証された商業的に利用可能なソリューションが未だ存在しない新領域であるため、この領域への投資は、さらなる経済的利益を生むと想定される。この領域における公共部門のイノベーションが、ニュージーランドの商業部門に波及効果をもたらすことも期待できるとしている。

計画では、以上を前提として、向こう3年間の取組として、6つの目標を掲げ、その目標の達成に必要な行動項目を列挙している。第1の目標は、「公共部門全体にわたり、問題の所在について共通理解を形成する」ことである。この目標を達成するために、(1)デジタル継続性について戦略的レベルで認識を醸成する、(2)専門、職業、国家の領域を超えた実務的コミュニティを形成する、(3)既存の法制上の定義の整合性を確保し、用語集を整備することが必要であるとする。第2の目標は、「情報の作成時点からデジタル情報を適切に管理する」ことである。この目標の達成のため、(1)標準及びガイダンスの包括的枠組みを構築する、(2)モニタリング・システム及び2010年から実施される予定の記録管理に関する監査のシステムを構築・運用する、(3)適切な業務情報システムの設計・調達を支援することが必要であるとする。第3の目標は、「相互運用性を確保し、コストパフォーマンスに優れたデジタル継続性及び保存を実現するインフラを公共部門に計画・提供する」ことである。このため、(1)国立図書館の「国家デジタル遺産アーカイブ」(National Digital Heritage Archive)を実装する、(2)デジタル情報に関する既存の取組をデジタル継続性構想において活用する、(3)公共部門が包括的なデジタル情報の保存能力を持つことを保証する、(4)デジタル情報の保管及び検索のための機関横断的なインフラについて調査することが必要であるとする。第4の目標は、「公共部門全体レベルで長期の業務上の価値を有するデジタル情報を特定し、その保存期間設定の基礎とし、それらのデジタル情報を保存する」ことである。このため、(1)公共部門の各機関の機能を分析し、長期に保存する必要がある高い価値を有するデジタル情報を特定する、(2)危機に瀕している公共部門の情報(データフォーマット、プラットフォーム、保管媒体)を特定することが必要であ

るとする。第5の目標は、「デジタル情報へのアクセス可能性を確保する一方で、機微な情報を不正なアクセスから保護する法的及び文化的要件を考慮に入れる」ことである。このため、(1)政府の情報及びデータの再利用を推奨する、(2)一定の種類の情報に対するアクセス制限の適用を確実に行う、(3)マオリに対する観点を考慮に入れ理解することが必要であるとしている。最後に、第6の目標は、「適切なガバナンスを実現する」ことである。このため、(1)主導的な機関を特定し、責任の割り当てを行う、(2)ガバナンス体制を構築することが必要であるとしている。これらの行動項目の大半は、計画の公表時に、すでに計画済であったり、着手していたりしているとのことである。

この計画の策定及び実施の背景には、デジタル情報環境の発達・普及と2005年の公記録法制定という技術・法制両面での環境の変化があると明言されている。では、政府機関の側では、そのような環境変化へ対応して、デジタル継続性を達成するための態勢が整っているのだろうか。この点に関して、次節では、公文書館及びニュージーランド国立図書館（National Library of New Zealand、以下「国立図書館」という。）の委託によってビクトリア大学がとりまとめた調査報告書の概要を紹介する。

3.2 「公的部門のデジタル保存への準備態勢」報告書

ニュージーランド政府の諸機関において、デジタル情報・記録は、どのように作成・管理・保存されているのだろうか。その現状を知る手がかりとして、国立図書館と公文書館の委託によりビクトリア大学が2006年に行った調査結果をとりまとめた報告書の概要を紹介する¹⁶。

この調査の目的は、ニュージーランド公的部門の主要組織におけるデジタル保存に対する準備態勢（readiness for digital preservation）の現況を究明することにある。ここでいう「デジタル保存」とは、「デジタル資料を、それが法的又は業務上の目的により必要とされる限り、時を超えて維持管理し継続的にアクセスすることを確実にするために必要な管理された活動」と定義される。

調査は、オンラインのアンケート形式で行われた。調査対象の組織に対して、国立図書館と公文書館の両館長名の依頼メールが送信され、電子メールに張り付けられたリンクを押下すると、アンケート・サイトにアクセスできるように設定されていた。92の組織に対して調査を試み、39の組織から回答が得られた（回答率：42.4%）。

まず、現在の活動状況（current digital activity）については、6割以上の組織が、少なくとも9種類のデジタル情報を作成している。この9種類とは、音声映像、業務システム、デスクトップ用データベース／表計算、数値データファイル、PDFファイル、デジタル画像ファイル、ワードプロセッシングファイル、電子メール及びウェブサイトである。このうち、音声映像、数値データファイル及びデジタル画像ファイルを除く6種類のデジタル情報を9割以上の組織が作成している。大半の組織が、利用用の複製及びマスターファイルの保管に、オンライン・ソリューションだけでなく、可搬媒体（CD、DVD等）を利用している。また、ファイル・フォーマットやハードウェア、ソフトウェアなどに関して、技術の陳腐化の危機に瀕しているデジタル資料の延命のために何らかの措置を講じているのは、全体の4割に満たない。

次に、組織のインセンティブ（organisational incentives）については、8割以上の組織がリスク管理プロセスを有しているが、デジタル保存に言及しているのは約2割にとどまっている。7割以上の組織が、デジタル保存に係る指針や戦略を有していない。一方で、デジタル保存に言及している他の分野の方針を有している組織が、4分の1ほどある。

つづいて、デジタル資料に対する組織的管理（corporate control）については、保存メタデータ（preservation metadata）を利用しているのは、9つの組織にすぎない。その大半が独自定義のメタデータを利用している。一方で、約1割の組織は、保存メタデータの重要性を認識し、標準の実装を計画しているとしている。また、3分の2以上の組織が、電子記録やデジタル資料の作成、登録、移動及び検索において、困難な経験をしたことがあるとしている。

デジタル保存に必要な資源に関しては、そもそも、ほとんどの組織がデジタル保存に必要な財源や人的資源に関する知識を有していない。また、約6割の組織で、デジタル保存業務に具体的に従事する職員が全く配置されていない。

デジタル資料への脅威がどの程度具体的なものになっているかについては、約3割の組織が、デジタル保存に影響を及ぼす時間の問題や期限に直面し、現在、デジタル資料を喪失しつつあったり、喪失の危機に直面したりしている。多くの組織で、デジタル保存に対する組織的な認識が十分でないことが、デジタル資料に対する最大の脅威であると考えられている。

報告書は、回答結果を分析して、公的部門各組織のデジタル保存への準備態勢は、大きく異なる2つのレベルに整理できると結論づけている。すなわち、大部分の準備態勢は、低いレベルにとどまっている。比較的高いレベルの準備態勢を有している組織は、少数であるが、このような組織では、具体的な取組を開始している。

この結論に基づいて、報告書は、国立図書館及び公文書館に対して、デジタル保存を促すベスト・プラクティス・ガイドラインの策定・普及、オープンな保存標準フォーマットの採用、デジタル保存に対する認識を高める活動の継続・拡充などの取組に強化を提言している。

4 むすびにかえて

以上、本稿では、ニュージーランドにおいて、2005年の公記録法制定以降、公文書館（Archives New Zealand）が進めてきた取組のうち、標準策定の動きと電子情報・記録の管理に関する取組について、主に紹介してきた。これらの取組は、ニュージーランドにおいて、公文書館の取組の中核にある。それは、策定される標準が、公記録法の適用対象である中央及び地方の公的機関にとって、記録管理を実施する際の指針となり、公文書館による調査や監査の際には、その評価基準となるからである。いわば、標準は、記録管理という車輪が安定的に「回転する」ための軸なのである。また、電子情報・記録の管理は、その利用面における価値を最大限に活かすという点でも、従来の紙媒体による記録管理とは異なる配慮が必要になるという点でも、言うまでもなく、今最も「熱い」領域であるからでもある。

公文書館の標準策定の取組において特徴的なのは、独自に標準を策定するのではなく、記録・情報管理の分野での国際的コミュニティとの連携を重視し、国際標準の適用を積極的に行うというアプローチを採用していることである。ただし、必ずしも、既存の、他国発の国際標準を一方通行的に「輸入」するわけではなく、国際標準策定の動きに積極的に参画し、ときにはニュージーランド発の標準を国際的なコミュニティに承認させた上で、「逆輸入」するという、双方向的なアプローチをとっている。このようなアプローチが今後も継続すると仮定するならば、「公記録法標準プログラム戦略（2009年～2012年）」において新規標準の策定が予定されている「ファイル・フォーマット」標準については、具体的なファイル・フォーマットを推奨するようなことがあるとすれば、ISO等で採択済みのフォーマットを推奨することが考えられる。また、同戦略において見直しが予

定されている既存の標準のうち、「デジタル化標準」（同標準をもとに ISO/TR 13028:2010 が策定された。）及び「電子記録管理メタデータ標準」（ISO23081 に準拠し、オーストラリア政府電子記録管理メタデータ標準を関連する技術仕様として位置づけている。）については、大幅な修正などの可能性は決して高くないものと考えられる。いずれにしても、ニュージーランドの公文書館が進めている標準の策定・見直しの動きは、まさに「現在進行中」であり、今後数年間にわたって、注視し続ける必要がある。

また、国際的コミュニティの動きとの関連では、「デジタル継続性」（digital continuity）という言葉がキーワードになりつつある。ニュージーランドだけでなく、イギリス国立公文書館においても「デジタル継続性」プロジェクトが進められている。さらに、オーストラリアにおいても、「デジタル継続性計画」（Digital Continuity Plan）を策定しているところだと言う¹⁷。これらに共通しているのは、必ずしもアーカイブズ記録として国立公文書館による保存の対象となるわけではないが、相当長期にわたり保存・利用する必要がある電子情報・記録の「継続性」を確保しようとする取組であるということである。その取組に、各公文書館がアーカイブズ記録の保存・利用のために培ってきた専門的な知識やノウハウ、ソリューションなどを最大限活用しようとしている点も共通している。さらに、「デジタル継続性」に対する政府機関の一般的理解・認識が不十分であり、その周知徹底、啓発に力を傾注しなければならないことも、共通していると考えられる。この「デジタル継続性」を共通のキーワードとする取組については、ニュージーランドだけでなく、各国の今後の動向に興味深く見守りたい。

電子情報・記録の長期の保存・利用という分野において、理想的な、ベストな回答は、まだ存在していない。だが、一定の実現可能性や持続可能性を担保するグッド・プラクティスは存在する。そのグッド・プラクティスをよりよいもの（ベター・プラクティス）にするための試みが国際的コミュニティにおいて進められている。そのような国際的コミュニティの一員として、私たちも、その試みの戦列に参画しつづける必要があると思われる¹⁸。

1 以下、本段落の記述は、Archives New Zealand, The Chief Archivist's Annual Report on the State of Government Recordkeeping 2010, July, 2011 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/Final_Version_-_Chief_Archivists_Annual_Report_on_the_State_of_Government_Recordkeeping_2010.pdf. Accessed on October 29, 2011) による。

2 以下、本節の記述は、特に断らない限り、Warren Ditty-Smith, Lisa Tipping and Kevin Molloy, PRA(2005) Standards Strategy and Methodology, June, 2006 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/Standards_Strategy_and_Methodology_Final_Report.pdf. Accessed on October 29, 2011) による。

3 Archives New Zealand, Storage Standard: Standard for the Storage of Records and Archives, June, 2007 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/s2_15.pdf. Accessed on October 29, 2011), Create and Maintain Recordkeeping Standard, June, 2008 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/S7_2.pdf. Accessed on October 29, 2011), and Electronic Recordkeeping Metadata Standard, June, 2008 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/S8_0.pdf. Accessed on October 29, 2011).

4 Archives New Zealand, Digital Recordkeeping Standard, August, 2010 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/S5_Digital_Recordkeeping_Standard_PDF_0.pdf. Accessed on October 29, 2011).

5 ニュージーランド公文書館のウェブサイト「評価選別標準に何が起こったか？」の情報による (http://archives.govt.nz/advice/questions-and-answers#What_happened_to_the_Appraisal_Standard. Accessed on October 29, 2011).

6 以下、本節の記述は、特に断らない限り、Archives New Zealand, Public Records Act 2005 Standards Programme

Strategy 2009-2012, August, 2009. (http://archives.govt.nz/sites/default/files/Standardsprogrammestategy09-12_1.pdf. Accessed on October 29, 2011.) による。

- 7 公文書館が策定した「デジタル化標準」については、拙稿「非電子記録デジタル化の標準化をめぐる動向について－ニュージーランド及びオーストラリアの取組みから－」『北の丸』. 2009 年を参照。なお、ニュージーランド政府機関を対象とした、この標準をもとに、国際標準化機構 ISO の標準が策定・公表されている。すなわち、ISO/TR 13028:2010, Information and documentation - Implementation guidelines for digitization of records がそれである。
- 8 以下、本節の記述は、Archives New Zealand, Create and Maintain Recordkeeping Standard, June, 2008 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/S7_2.pdf. Accessed on October 29, 2011) による。
- 9 以下、本節の記述は、Archives New Zealand, Digital Recordkeeping Standard, August, 2010 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/S5_Digital_Recordkeeping_Standard_PDF_0.pdf. Accessed on October 29, 2011) による。
- 10 以下、本節の記述は、Archives New Zealand, Electronic Recordkeeping Metadata Standard, June, 2008 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/S8_0.pdf. Accessed on October 29, 2011) による。
- 11 Archives New Zealand, TS: Technical Specifications for Electronic Recordkeeping Metadata Standard, June, 2008 (http://archives.govt.nz/sites/default/files/TS_4.pdf) (Accessed on October 29, 2011).
- 12 以下、本節の記述は、Archives New Zealand, Digital Continuity Action Plan (<http://archives.govt.nz/sites/default/files/ActionPlanDoc.pdf>), August 2009 (Accessed on October 29, 2011) による。
- 13 イギリス国立公文書館 (TNA) のデジタル継続性プロジェクトについては、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－」『北の丸』第 43 号, 2011 年を参照。
- 14 アメリカ連邦政府国立公文書記録管理局 (NARA) の ERA プロジェクトについては、例えば、ケネス・ティボドー「現代の記録を未来へ－米国 NARA の挑戦－」『アーカイブズ』第 31 号, 2008 年を参照。
- 15 InterPARES プロジェクトについては、例えば、拙稿「『InterPARES3 シンポジウム』参加記」『アーカイブズ』第 36 号, 2009 年を参照。
- 16 以下、本節の記述は、Dr. Daniel G. Dorner, Dr. Chern Li Liew and Mark Crookston, Public Sector Readiness for Digital Preservation: A Report Commissioned by the National Library of New Zealand and Archives New Zealand, School of Information Management Victoria University of Wellington, 2006 (http://www.natlib.govt.nz/downloads/Public-sector-readiness-for-digital-preservation_.pdf. Accessed on October 29, 2011) による。
- 17 国際公文書館会議東アジア地域支部 (EASTICA) 総会・セミナーにおけるオーストラリア国立公文書館のバーバラ・バース氏による講演 (2011 年 11 月 16 日) による。さしあたり、同総会・セミナーの配布資料を参照。なお、同講演の予稿の日本語訳は、『アーカイブズ』第 46 号に掲載予定である。
- 18 当館では、平成 18 年度から、国際標準化機構 ISO の TC46 及びその小委員会である TC46/SC11 並びに TC171 の日本国内委員会に職員を委員として継続的に派遣し、国際的な標準化活動に参画しているところである。

(公文書専門官)