

## 電子時代の米国国立公文書館

沖縄県文化振興会 仲本和彦

### はじめに

「e - ジャパン戦略」、「行政手続きオンライン化」、「デジタルファイリングシステム」、「デジタルアーカイブ」——。これらは「電子政府」や「電子自治体」に関連して、最近、新聞や雑誌などでよく目にする言葉です。今や行政は電子化への道をまっしぐらに突き進んでいます。しかし、この傾向は、行政文書を保存する役目を担う公文書館には複雑な思いをもたらしています。と言うのも、電子文書の長期保存方法が未だ確立していないからです。

今、政府や地方自治体の行政文書を移管して保存する「公文書館」は全国で46館。これらのうち、電子文書の永久保存の問題に本格的に取り組んでいるところはほとんどなく、多くは、そのまま紙に刷り出して保存するか、数年毎の媒体変換（migration）で対応するという方針をとっているようです。

ところが、海の向こうのアメリカでは、今、政府が電子公文書館（Electronic Records Archives = ERA）の構築へ向けて懸命に取り組んでいます。これは、「電子文書を電子媒体のまま永久保存し、インターネットなどを通じて、いつでも、どこからでもアクセスできるようにする」というもの。ソフトウェア、ハードウェアの市場流通期間の短かさ、媒体の脆弱性などから、電子文書をそのまま永久保存するのは不可能に近いと考えられており、これが完成すれば人類の月面到達に匹敵する快挙だと言われています。本稿では、この電子公文書館を中心に、現在、米国国立公文書館（National Archives and Records Administration、以下NARA）が行なっている電子文書の保存に向けた総合的な取り組みについてご紹介していきたいと思います。

## 電子文書は、何故、電子媒体のまま保存する必要があるのか

NARAによる電子文書への対応を見ていく前に、まず、「電子文書は、何故、電子媒体のまま保存すべきか」、「電子文書は、紙やマイクロフィルムに媒体変換して保存すればよいのでないか」という疑問をクリアしておかなくてはなりません。そこをきちんとしておかないと、莫大な血税を投入してまでも、未だ方法が確立されていない電子文書の保存という難題に取り組む理由が見えてこないからです。

社会は、今、急速に電子化へ向かっていますが、それをもたらしている最大の要因は利便性と経済性です。それは文書管理の面でも同じです。電子文書を電子媒体のまま保存するのは、その利便性と経済性を生かすためです。例えば、ワープロの登場で、誰でも自由自在に公文書を作成・加工できるようになりましたし、スプレッドシートやデータベースを使えば、一昔前までは考えられなかった大量で複雑なデータ処理も瞬時にこなせてしまいます。また、紙なら膨大なスペースが必要な文書の保管も電子媒体ならわずかで収納スペースで済みますし、これまで窓口まで足を運ばなければ受けられなかった行政サービスが自宅で受けられるようになるなど、そのメリットは計り知れません。つまり、これら電子文書には、加工、検索、計算、頒布、リンク、保存など、便利で経済的な「機能」が付いているわけですが、これらの機能は紙やマイクロフィルムなどへ媒体変換すると失われてしまうのです。

また、電子文書を電子媒体のまま保存するのは、「出所 (provenance) の原則」や「原秩序 (original order) 維持の原則」という文書管理の原則を適用する上からも重要です。文書管理では、文書の「内容 (content)」だけでなく、文書が作成・収受または利用された「背景 (context)」を残すことが重要だとされていますが、これは、文書管理は、ある「事柄」について記録に残すだけでなく、組織の「活動」を記録に反映させることが重要である、という考えに基づいています。電子文書には、システム上では見られても紙に刷り出せないデータベースのリレーションやネットワークを使った文書の交換・頒布などの利用の軌跡が記録されるのですが、それら「背景」を残すには、電子情報システムごと保存するのがベストなのです。

このような利便性や経済性、または文書管理の原則の観点から見ると、電子文書は電子媒体のまま保存すべきことは明らかですが、多くの公文書館でそれをしないのは何故でしょうか。それは、冒頭でも触れたように、現時点では、電子文書を長期保存する技術や方法が確立されていないからです。電子文書のほとんどは、特定のソフトウェアやハードウェアに依存しているため、文書の寿命はIT市場に左右されます。また、紙やマイクロフィルムなどと比較すると、保存媒体自体の寿命も限られていますし、電子ファイルが一箇所でも壊れるとファイル全体が読み取れないなどの脆弱さがあるため、一定期間毎に媒体変換の必要があります。さらに、「記録」としての真正性を保つためには、外部からの不法侵入や改ざんを防ぐセキュリティーの問題もクリアしなくてはなりません。これらの問題を解決しなければ、電子文書を電子媒体のまま長期保存することは難しいのです。にもかかわらず、NARAは、2007年をめどに、電子公文書館の運用を開始すると宣言しました。この電子公文書館とは、一体、どのようなもののでしょうか。

## 電子公文書館とは

NARAは、連邦省庁が作り出した電子文書を1970年代から受け入れてきましたが、1990年代にパソコンやインターネットが急速に普及したことにより、NARAに移管されてくる電子文書の量は爆発的に増えました。1972年から1998年までの25年間にNARAに移管された電子文書はわずか9万ファイルだったのに対し、近くNARAへ移管される予定の電子文書は、クリントン政権の8年間に作り出された電子メールだけで4,000万メッセージ（6TB）、2000年に行われた国勢調査が6～8億画像ファイル（44TB）、世界最大の雇用機関である国防総省の人事関係ファイルが1年間に5,400画像ファイル（8TB）など桁違いになっています。この「電子文書の津波」への戦略的解決策として発案されたのが電子公文書館でした。

電子公文書館とは、政府が作り出す電子文書のうち、歴史的に価値があるものを電子媒体のまま公文書館で保存し、それを作り出したソフトウェアやハードウェアがこの世から消えても、原本としての真正性を失うことなく、インタ

ーネットなどを使っていつでもどこからでもアクセスできるようにするというものです。1998年よりシステムに関する基礎研究が始まり、現在、システムの基本構想の最終的な詰めが行われている段階で、来年、設計業者の入札が行われ、本格的なシステム構築に着手することになっています。来年度のシステム設計費のみで約24億円が計上され、2007年の運用を目指す巨大プロジェクトです。

まだ現実のものとなっていない電子公文書館ですが、NARAにその実現を確信させたのは、産官学共同研究の中から生まれた「オープン・アーカイブ情報システム (Open Archival Information System、以下OAIS)」と「長期物体保存 (Persistent Object Preservation)」と呼ばれる2つのモデル概念の構築だったそうです。OAISのモデルは、データの「取込み (ingest)」「貯蔵 (storage)」「頒布 (dissemination)」という3つの機能を持ち、その間で取引きされるデータの互換性は一貫して失なわれないというものです。また、「長期物体保存」のモデルは、文書原本の持つ特徴をXML言語によってモデル化し、たとえ100年後、200年、あるいは500年後であっても原本を再現できるようにするというものです。このシステムの画期的な点は、3つの機能を結ぶ「ミドルウェア」と呼ばれる仲介インターフェイスのみを適時更新することで文書の可読性を維持し、これまで行ってきたような数年毎の媒体変換が不要になることだそうです<sup>1</sup>。

NARAはこれを「未来の公文書館 (The Archives of the Future)」と呼び、電子文書の保存だけではなく、文書移管、整理、閲覧業務など公文書館の中核業務を一手に担わせる構想を持っています。

## 電子時代の総合的文書管理戦略

この電子公文書館構想が電子文書保存の展望をあまりにも明るくしてくれるため、これだけを見ると、カネとIT技術さえあれば、電子文書保存の問題は

---

<sup>1</sup> ERAの基本構想については、Kenneth Thibodeau, "Building the Archives of the Future: Advances in Preserving Electronic Records at the National Archives and Records Administration," *D-Lib Magazine*, Vol. 7, No. 2 (February, 2001) を参照。また、電子公文書館プロジェクトの詳細については、拙稿「米国連邦政府における電子記録保存の取り組み」『月刊IM』第42巻11号、12号 (2003年10月、11月) を参照のこと。

一挙に解決するかのようには思えてしまいます。しかし、ITシステムさえ構築すればすべて問題が解決すると考えるのは、あまりにも短絡的です。NARAがここまで辿り着くには、NARA自体の内部改革、産官学共同による基礎研究、連邦政府全体の文書管理制度の見直しなど、徹底した周辺整備がありました。これら周辺整備を抜きにして、電子公文書館について考えることは出来ません。ここでは、これらの取り組みの中から、特に鍵になると思われるものをご紹介します。

#### ◇ 国家の情報戦略の中に公文書館の役割をしっかりと位置づける

電子時代における文書保存の取り組みは、まず、政府全体の情報戦略（あるいは情報政策）の中に公文書館の役割がしっかりと位置づけられているかが鍵になります。

アメリカ連邦政府は、1990年代から電子政府を積極的に推進してきましたが、ブッシュ政権になってからは、その傾向に拍車がかかりました。2003年10月現在、政府は25の電子政府推進イニシアチブを展開し、電子化を強力に推進しています。その25のイニシアチブの一つにNARAを主管庁とする「電子記録管理（e-Records Management）イニシアチブ」が含まれています。同イニシアチブは、「省庁が持つ情報を効果的に管理し、アクセスを促進することにより、政府の政策決定を助けると共にアカウントビリティを確実なものにする。」というもの。具体的には全省庁における電子情報管理の標準化や、永久保存電子文書のNARAへの移管方法の改善などが含まれています<sup>2</sup>。

また、連邦政府は、電子化を推進するための土台となる法律や規則の整備も進めてきましたが、それらの中でも電子文書の適切な管理が義務づけられています。例えば、我が国の「情報公開法」にあたる「情報自由法（Freedom of Information Act）」では、電子媒体を含めた情報資源全般の管理と記録管理を義務づけました。また、「政府文書量削減推進法（Government Paperwork Elimination Act）」では、各省庁は実行性のある範囲内で電子書式、電子申請、電子署名などを活用することを義務づけましたが、同時に、法的、歴史的価値

<sup>2</sup> 電子政府推進イニシアチブについては、[www.whitehouse.gov/omb/egov](http://www.whitehouse.gov/omb/egov)を参照のこと。

のある記録をきちんと作成することも義務づけました<sup>3</sup>。

ところで、我が国における電子政府の取り組みでは、利用した文書をその後どうするかという視点がすっぱり抜け落ちている気がします。いわばその場限りの「使い捨て電子政府」。これには、作成から廃棄までの文書のライフサイクルに亘る管理制度が確立していないことが最大の要因として挙げられます。電子文書保存の取り組みは、国家の情報戦略の中に文書管理と公文書館の役割をしっかりと位置づけることから始めなければなりません。

#### ◇ 文書のライフサイクルに亘る管理体制を強化する

「紙による文書管理さえもうまく機能していない組織が、数十万ドルもする電子文書管理システムを導入しても、全く意味がありません。」これは、ある文書管理担当者研修会で、組織の文書管理の惨状を改善するのに電子文書管理システムの導入が役立つかという参加者の問いに対する講師の答え。電子文書の保存の取り組みは、まず、従来の紙による文書管理の仕組みが確立していることが条件になります。

アメリカ連邦政府では、1950年に制定された「連邦記録法（Federal Records Act）」という法律により、各省庁における文書管理を指導・監督する権限がNARAに与えられており、現代記録部（Modern Records Program）という部署が、各省庁の文書管理担当者と密に連携を保ちながら、文書管理体制の整備・強化に努めています。NARAは数年前から、先に触れた電子政府推進イニシアチブとは別に、電子時代の文書管理のあり方を検討する「記録管理イニシアチブ（Records Management Initiative）」や「記録ライフサイクル中心記録管理業務再編成（Records Lifecycle Business Process Reengineering）」など、独自のイニシアチブを展開しています。その他、ターゲット・アシスタンス

---

<sup>3</sup> その他の重要な規則に「管理予算局回覧第A-130号：連邦の情報資源の管理について（Office of Management and Budget Circular No. A-130）」と「大統領行政命令第13011号：連邦の情報工学について（Executive Order 13011）」があります。前者は、各省庁が省庁内の情報をライフサイクルを通して一括管理する計画を立てることを義務づけており、後者は、各省庁に主任情報官（Chief Information Officer）を新設することによって情報資源管理活動に関する責務を明確にし、政府の生産性を高め、全省庁のインフラの統合、安全管理、共有の促進を図るために情報工学の利用に関して協調することなどを義務づけました。

(Targeted Assistance) と呼ばれる省庁からの特定の要望に応える文書管理プログラム改善補助活動、文書管理担当者に対するトレーニングの実施、補助ツールの開発などに取り組んでいます<sup>4</sup>。「公文書館における文書保存や利用の状態は、文書が公文書館に移管される前にほぼ決まる」と言われていますから、パソコンの普及で「行政職員一人一人がレコード・マネージャー」と言われる今、NARAが省庁における文書管理の指導・監督に力を入れるのももっともです。

我が国では、今のところ、文書の作成から廃棄までは各省庁任せになっていて、国立公文書館に指導・監督権はありません。電子文書の長期保存を実現するには、省庁の責任や国立公文書館の役割などを明確にした文書管理法の策定など、省庁における文書管理体制の強化が急務だと思われます。

#### ◇ 電子時代にふさわしい戦略ビジョンや目標を設定する

NARAによる電子文書保存の本格的取り組みは、1997年に向こう10年間に亘る戦略計画 (Strategic Plan) を策定した時に溯ります。NARAは、その計画書の中で、「ビジョン」、「使命」、「目標」を明確にし、それ以後、NARAのあらゆる業務は、その戦略計画に則って行われてきました。この戦略計画がなければ、電子公文書館構想もおそらくあり得なかったと思います。この計画書の果たしてきた意義は、いくら強調してもし過ぎることはなく、多少長くなりますが、ここでその一部をご紹介しますことにします<sup>5</sup>。

#### 《VISION》

国立公文書館は、埃くさい歴史の宝庫ではない。ここは、アメリカの民主主義が拠って立つ場であり、国民が政府の営みを検証する場であり、政府職員が自らの行為を振り返ると

<sup>4</sup> NARAによる文書管理補助プログラムについては、拙稿「米連邦政府の中の公文書館 評価担当アーキビスト (その2)」『月刊IM』第41巻第9号 (2002年8月) を参照のこと。

<sup>5</sup> “Ready Access to Essential Evidence: The Strategic Plan of the National Archives and

同時に国民に対する説明責任を果たす場であり、そして、ここは、次のような重要な証拠へのアクセスを永続的に保証する場である。

- ・ アメリカ国民の権利
- ・ 政府職員の行為
- ・ 国家の歩み

これらを効果的に行なうために、NARAは重要な証拠とは何かを決定し、政府がその証拠を作成し、その証拠がどこにあると、利用者がどこにしようと、必要な期間、簡単にアクセスできるようにしなければならない。(傍線筆者)  
我々は、サービスを向上させ、コストを抑えるために、技術、技法、世界中からのパートナーを見つけなければならないし、このビジョンを達成するのに必要な改革を行なうためにも職員の能力を伸ばす手助けをしなければならない。

#### 《MISSION》

NARAは国民、政府職員、大統領（行政）、議会（立法）、裁判所（司法）による重要な証拠へのアクセスを保証する。（“NARA ensures, for the Citizen and the Public Servant, for the President and the Congress and the Courts, ready access to essential evidence.”）

#### 《GOALS》

重要な証拠が確実に作成され、目録化され、適切に廃棄され、必要な期間、管理されるようにする。

重要な証拠がどこにあると、利用者がどこにしようと、必要な期間、簡単にアクセスできるようにする。

（傍線筆者）

全ての記録が、必要な期間、適切な場所で保管される

ようにする。

NARAのビジョンを達成するために必要な改革に取り組んでいけるよう常に資質を向上させる。

傍線を引いた部分に、電子公文書館構想の種を見出すことが出来ます。

我が国の公文書館では、年間業務計画や中・長期的な「目標」は設けても、社会の中での公文書館の位置づけや向かうべき方向性を明確にする「ビジョン」を設けている公文書館は少ないように思われます。「電子革命」の最中、公文書館が向かうべき方向性を見失わないようにするためにも、より大きな視点からの戦略計画の策定が必要だと思われます。

#### ◇ 公文書館の意義を売り込み、予算を確保する

いくら電子文書保存の取り組みの重要性を説いても、十分な予算の裏付けがなければ何もできません。予算を確保するには、政府、議会、そして国民に対して取り組みの意義を売り込む必要があります。それには、外部からの信頼を得ることが何よりも大切です。

NARAの場合、外部からの信頼を得る鍵になったのが、前項でも取り上げた戦略計画の策定とそれに続く内部改革でした。内部改革では、電子時代に必要とされる業務をすべて洗い出し、文書のライフサイクルに沿って組織を再編成しました。これが、電子文書がもたらす新たな難題にも柔軟に対応できる「基礎体力」をつけさせたのです<sup>6</sup>。

そして、館長のジョン・カーリンを先頭に、スピーチ、プレス・リリース、ホーム・ページなどあらゆる機会やツールを利用して、NARAの存在意義を広めることに尽力しました。ことある毎に、アメリカ民主主義の原則に触れ、NARAこそ、政府の持つ記録へのアクセスを保証し、アメリカが百年後も民主的な国家でいられるかどうかの鍵を握っていること、NARAの衰退は、ア

<sup>6</sup> 電子時代へ向けたNARAの内部改革については、拙稿「米国立公文書館と組織改革」『レコード・マネジメント』No. 38 (1999年1月)を参照のこと。

アメリカ民主主義の衰退につながることを強調しました。

また、ブッシュ政権による電子政府推進イニシアチブも追風になりました。公文書館が電子政府の重要な一翼を担っているのは、国の情報戦略の中で文書管理がいかに重要な役割を果たすのかが政府内外で十分に認知されていることの証でもあります。

予算獲得のためのこれらの努力は、今までのところ、功を奏しているようです。2004年度予算を見てみると、NARA全体の予算総額が約3億5百万ドル（約340億円）。そのうち約2千4百万ドル（約26億円）が電子文書関連プロジェクトに充てられています。その内訳は、電子公文書館システムの設計契約料に約2千1百万ドル（約24億円）、既存の電子文書管理システムの開発維持費に百万ドル（約1億1千万円）、電子文書管理関連イニシアチブに62万ドル（6千8百万円）などとなっています。

予算の裏付けは、電子時代に促した人材確保や技術開発への道を開きました。例えば、NARAは先にご紹介した各種イニシアチブや次項で触れる産官学の共同研究の推進、またそれらをコーディネートするための電子公文書館プログラム運営室（ERA Program Management Office）の設置などを実現しました。

我が国では、バブル崩壊後、公文書館や文書管理の分野に予算や人がつきにくくなっているようです。しかし、公文書館こそは、21世紀の国の情報戦略で中核的な役割を担っていかなくてはなりません。そのことが一般に広く理解されるよう、自己研鑽と売り込みを続けることが重要です。

#### ◇ 産官学の協力体制を築く

いくらITシステムの開発のみで問題が解決しないと言っても、電子文書の保存には、ITシステムの構築がどうしても必要なため、IT産業、コンピューター・サイエンス業界などとの協力が不可欠です。NARAが電子文書保存の取り組みを開始した際にも真っ先に表明したのが、NARA単独ではこの大事業を成し遂げることは不可能であるということでした。そこで、当初から国内外で産官学のパートナーシップを積極的に推進してきました。電子公文書館のシステム構築一つをとってみても、以下のような共同研究がそれを支えています。

す。

オープン・アーカイブ情報システム・モデル (Open Archival Information System、**OAIS**)<sup>7</sup>

電子システム内の永久記録の真正性に関する国際共同研究 (International Research on Permanent Authentic Records in Electronic System、**InterPARES**)<sup>8</sup>

被分配物電算処理テスト場 (Distributed Object Computation Testbed、**DOCT**)<sup>9</sup>

全米高等電算処理インフラ作りパートナーシップ (National Partnership for Advanced Computational Infrastructure、**NPACI**)<sup>10</sup>

大統領電子記録処理システム (Presidential Electronic Records Processing Operational System、**PERPOS**)<sup>11</sup>

アーキビストの仕事場 (Archivist's Workbench) プロジェクト<sup>12</sup>

我が国では情報交換や交流を目的とした連携は多く見られますが、公文書館を中心とした産官学の共同プロジェクトというのはほとんど見られません。また、日本語という言語が国際的なITプログラム構築の障害となっているのか、それとも日本の文書管理制度が世界的な基準に合わないのかよく分かりませんが、電子公文書館構築の国際プロジェクトに技術大国ニッポンが名を連ねていないのも不思議な気がします。我が国において電子文書保存の取り組みを推進していくためにも、公文書館を中心とした産官学の協力体制の構築が望まれます。

<sup>7</sup> ERAの構造、機能、データの流れ、運営などに関する枠組みを提供した。

<sup>8</sup> 世界10カ国の国立公文書館、北米、ヨーロッパ、アジア、オーストラリアからの7つの研究チームより成る。様々なタイプの電子記録の真正性を保つための要素の確定、電子記録保存の手順、入力・出力、管理方法などの確立、保存の方針と基準の枠組みの確立などが目的。

<sup>9</sup> San Diego Supercomputer Center (SDSC) によりOAISモデルを基礎にした「長期物体保存」の構造が考案される。

<sup>10</sup> 全米科学基金の支援を受け、「長期物体保存構図」研究を国際共同研究プロジェクトへと発展させた。現在、46のメンバーから成る。

<sup>11</sup> 先代ブッシュ政権時の様々なタイプの電子文書を使って、連邦記録の特定とその内容の分析処理方法を模索。公文書館への文書の移管、内容の描写、機密文書の特定など電子文書管理に関する公文書館業務形態を研究。

<sup>12</sup> 「長期物体保存」のモデルが州や大学文書館のような小規模施設へどのように応用できるかを研究。

す。

以上、電子公文書館構想を成功に導くために鍵となる周辺の取り組みについて見てきました。内容が若干重複することもあります。それも、それぞれが有機的につながっていることの表われです。NARAが言う、電子公文書館構想は、包括的 (comprehensive)、体系的 (systematic)、動的 (dynamic) な文書管理体制の上に立って初めて成り立つものだという意味がよく分かります。

## おわりに

筆者が初めてアメリカの電子公文書館構想のことを知った時、驚嘆と共に懐疑の念を覚えました。「今まで通り、紙に刷り出して保存すればよいのに。賭け事みたいなことをして…」と。しかし、構想の中味を知れば知るほど、NARAの姿勢に敬意を抱くようになりました。

今でも、「もしかしたら、来年から開発に着手するシステム自体は、NARAが思うようなものにならないかもしれない。」と思うことはあります。しかし、「共和国が存続する限りその記録を守り抜く」という強い信念がある限り、NARAはどんな方法を使っても貴重な電子文書を守り続けるのではないかという気がします。100年後、200年後にまだアメリカ国民が民主主義を謳歌しているなら、彼らはきっと先人の勇気と決断に敬意を表するに違いありません。