

米国国立公文書記録管理局をめざす新しい連邦記録管理

国立公文書館 小原 由美子

1 はじめに—米国電子公文書館その後

前号の仲本原稿で詳しく紹介があったように¹、米国の国立公文書記録管理局（National Archives and Records Administration、以下NARA）では、現在電子公文書館（Electronic Records Archives、以下ERA）計画を推進中である。2004年度予算の審議の過程で、昨年9月の段階では一時上院でERA関連予算がカットされ、計画の進行が危ぶまれたが、その後の折衝を経てなんとか復活し、最終的には3,590万ドル（約39億円）の予算が認められた。昨年12月には民間企業に向けて、ERAプロジェクトデザインのための正式な要求仕様（Request for Proposal、REP）が発表され、45日後の2004年1月28日が入札期限となっている。この入札によりまず2社と契約し、11ヶ月後までにERAの設計案を作らせ、その成果物を審査して最終的に1社を選び本格的な開発にかかり、2007年には運用を開始する予定である²。

世界に未だ類をみない巨大な電子公文書館プロジェクトが、いよいよ動き出したという感があるが、そもそもこのプロジェクトの原点は、仲本原稿にもあるとおり、1997年に出されたNARAの戦略計画1997-2007（Strategic Plan）にさかのぼる。1995年に着任した現・合衆国アーキビスト（NARA館長）ジョン・カーリンのリーダーシップによりまとめられたこの10年計画は、*Ready Access to Essential Evidence*と名づけられ、1997年に最初に大統領と議会に提出された。その後3年ごとに見直され、達成した成果を確認するとともに新たな目標設定を行っている。

本稿では、まず2003年に出された最新の戦略計画の概略を紹介し、次に

¹ 仲本和彦「電子時代の米国国立公文書館」『アーカイブズ』第13号（2003年12月）

² John W. Carlin, “A Milestone for NARA's Electronic Records Archives”（Archival Outlook, Jan./Feb. 2004, p.21）を参照。

ERAと並ぶNARAのもう1つの大きな戦略である、連邦記録管理の見直し (Redesign of Federal records management) について詳述する³。

2 2003年版戦略計画

最新の戦略計画である2003年版は、2004年から2008年まで、およびそれ以降の戦略計画で、1997年、2000年に次ぐ3番目のバージョンである⁴。内容は、「我々は今どんな状態にあるか」「我々は何を成し遂げたいか」「そこにたどり着くには何をしなければならないか」「我々が成し遂げたことをどうやって知るか」「我々は何を成し遂げたか」の5章で構成されている。1章では、2004-2008年の戦略目標について、現状の分析と具体的な目標設定、目標の達成度を測る基準の策定を行い、最後の2章はこれまでの成果(1997-2002年)をまとめている。

2章に記載されたMissionの部分は、国民や行政、立法、司法による重要な証拠へのアクセスの保証を掲げており、これまでの版と変わらないが(「アーカイブズ」13号p.36参照)、目標を定めたGoalsのほうは、電子記録保存が加わり2000年版の4項目から5項目に増えている。

<Goals>

- (1) 重要な証拠が作成され、存在を明らかにされ、適切な処分計画を施され、必要とされる期間管理されること。
- (2) 電子記録が必要とされる期間管理され、保存され、アクセス可能な状態に保たれること。
- (3) 重要な証拠がどこにあっても、利用者がどこにいても、必要とされる期間簡単にアクセスできるようにすること。
- (4) すべての記録が、必要とされる期間、適切な環境で保存されること。
- (5) NARAは自らのミッションを達成するため、スタッフ、技術、作業工程を戦略的に管理し、それらと緊密に関わること。

³ NARAの記録管理構想の概要については、廣田傳一郎、ルイス・ベラルド「NARAの文書管理プログラムの再設計-『行政文書管理国際セミナー』報告」『行政&ADP』Vol.40(2004年2月)を参照。

⁴ 2000年版と2003年版の戦略計画原文については、以下を参照。

http://www.archives.gov/about_us/strategic_planning_and_reporting/strategic_planning_and_reporting.html (accessed 2004.3.1)

これら5つの目標それぞれについて、 章で現状分析を行い戦略を設定し、 章で設定した戦略の達成度を測るための数値目標（Target）を掲げている。以下は最も具体的な記述となっているこの数値目標について、原文に若干の説明を加えてまとめたものである。

◇ゴール（1）重要な証拠

1. 2008年までに、95%の連邦機関が、各々の記録管理プログラムを資産管理およびリスクマネジメントのための有効なツールとみなすこと。
2. 2008年までに、95%の承認された政府事業計画が、そのシステムが記録の作成を開始する以前に、記録の保存・処分スケジュールの承認を受け運用を開始すること。
3. 2008年までに、95%のNARAの顧客（連邦機関等）が、NARAの記録保存・処分スケジュール作成および評価選別へのサポートに満足すること。

◇ゴール（2）電子記録

1. 2008年までに、NARAのレコードセンタープログラム（中間書庫）において電子記録を受入れ、各種サービスを行う。
2. 2008年までに、80%の永久保存と定められた電子記録を、定められた移管期限に従ってNARAに受入れる。
3. 2008年までに、80%の永久保存と定められた電子記録を、適切なサービスレベルで管理する。
4. 2008年までに、永久保存と定められた電子記録がNARAに移管されてから、中間値(median time)35日以内にその記録をアクセス可能な状態にする。
5. 2008年まで、ERAによる永久保存電子記録の1メガあたりの管理コストを毎年減少させる。

◇ゴール（3）レディ・アクセス（アクセスを可能にすること）

1. 2007年までに、記録へのアクセス、利用サービス、利用者の満足度がNARAの発行した諸基準を満たす、あるいはそれ以上のレベルに達するようにする。
2. 2007年までに、NARAが提供するサービスの70%をオンライン化する。

3. 2008年までに、NARAの所蔵資料の80%をオンライン目録に記載する。
4. 2007年までに、政府が所蔵する25年以上経過した記録について、大統領命令改正12958号の条項に従い、NARAの情報安全保障監督局 (Information Security Oversight Office, ISOO) の指導による一連の政府機関間の取り組みを通じて、機密指定の解除、正確な免除部分の指定、適切な参照が行われること。
5. 2007年までに、NARAの所蔵する25年以上経過した記録について、大統領命令改正12958号の条項に従い、機密指定の解除、正確な免除部分の指定、適切な参照が行われること。
6. 2007年までに、2期務めた大統領の記録の10%、あるいは1期務めた大統領の記録の15%を、大統領記録法に示されているとおり、大統領の地位を退いてから5年が経過した時点で公開し、研究目的で利用できるようにする。
7. 2007年までに、NHPRC (訳注：NARAに属する助成金交付機関) が補助するプロジェクトの90%が、NHPRCの承認した助成金申請書に記載された成果を達成すること。

◇ゴール (4) スペースと保存

1. 2009年までに、100%のNARAの所蔵資料が適切なスペースに収蔵されること。
2. 2009年までに、100%のNARAのレコードセンターが、2009年10月の保管基準規定を満たすこと。
3. 2007年までに、50%のNARAの危機に瀕している永久保存資料が、劣化の進行を遅らせるよう適切な手当てや保存措置を受けること。

◇ゴール (5) インフラ整備

1. 2008年までに、指導的地位のポストが空席である期間を平均30日以下にする。
2. 2007年までに、NARAの雇用者のうちマイノリティ等 (underrepresented groups) の占める割合を、軍人を除いた民間労働人口 (the Civilian Labor Force) の雇用レベルに見合ったものにする。

3. 2007年までに、官報（Federal Register）に記載する法的に有効な文書の提出を100%電子媒体で受領する。
4. 2008年までに、すべてのパブリック・ネットワーク・アプリケーションを、1日の99.9%の時間利用可能にする。（訳注：すなわち、インターネット等を通じたすべてのサービスをほぼ24時間利用可能にすること。）

ここに挙げられた数値目標からわかるように、NARAは今、全力を挙げて電子化の進む連邦記録の管理と、永久保存すべき電子記録の保存、そして電子記録を含む所蔵資料の一般市民への公開に取り組もうとしており、この戦略計画のゴール達成のためのプロジェクトやイニシアチブを数多く立ち上げている。ゴール(2)の電子記録保存に対応する具体的なプロジェクトはいうまでもなくERAであるが、戦略計画のもう1つの大きな柱であるゴール(1)の重要な証拠の確保に対応するものとして、全面的な連邦記録管理の見直し（Redesign of Federal Records Management）が始まっている。

3 電子記録時代の連邦記録管理

戦略計画 章では、ゴール(1)について以下のように述べている。この記述は2000年版のときから変わっていない。

記録の作成時からの適切な記録管理の重要性を唱道し、作成機関の記録管理を支援することによってのみ、我々は国民や政府職員、また未来の世代に対して、重要な記録文書の利用を保証することができる。

現在、連邦政府機関ではほとんどの記録が電子媒体で作成されていながら、電子記録のファイリングシステムの開発普及が追いついていない。Eメールやコピーの氾濫、頻繁に修正が施され広く配布され再利用される電子文書の特性、記録管理におけるITスタッフの重要性など、連邦政府における記録管理の現状は大きく変化している。NARAの現行の記録管理プログラムは20世紀の紙媒体の記録を想定して作られており、近年の記録をめぐる環境の変化に対応して、全面的な見直しを行わなければ、永久保存されるべき記録がNARAに確実に移管されなくなってしまう。このような問題意識に基づき、NARAでは、2000年から

連邦政府の記録管理に関して、以下の3つのイニシアチブを開始した⁵。

- (1) 連邦政府における現用記録運営管理と記録の仕様について文書化する
- (2) NARAの記録管理方針を分析するために情報を活用する
- (3) 必要であればスケジュール作成、評価選別、受入方法の見直しを行う

上記 (1) については、SRAインターナショナル社に調査を委託し、2001年12月にその調査報告が「連邦政府における現用記録運営管理の実態報告」(Report on Current Recordkeeping Practices within the Federal Government) として提出された。NARAはこの報告を連邦政府記録管理の規則、方針、プロセスを見直す出発点と位置づけ、続いて連邦政府記録管理支援のための戦略を策定することとし、2002年7月にドラフト「連邦政府記録管理の見直し案」(Proposal for a Redesign of Federal Records Management) を発表、さらに関係各方面との協議およびドラフト検討を経て2003年7月、「NARAにおける連邦政府記録管理の戦略的方向性」(NARA's Strategic Directions for Federal Records Management, 以下FRM戦略) を発表した。

このFRM戦略では、「連邦政府機関が、業務のニーズにあった必要な記録を経済的かつ効果的に作成・管理できる」「記録が、権利を擁護しアカウントビリティを保証するのに十分な期間保存される」「永久保存する価値のある記録が保存され未来の世代にも利用可能な状態を保つ」という3点を目標に掲げている。戦略本文では、政府機関との緊密なパートナーシップを築き、政府の記録管理と電子記録保存について各種のサポートを行うこと、また記録管理の国際標準ISO15489を導入することを明記している。NARAの行う具体的な支援等については、現在一連の戦術的白書(Tactical White Papers)を発表しており、2004年2月末時点で以下のような10の白書が出されている⁶。白書といっても、各々数ページから十数ペ

⁵ 以下の記述は、NARAの“Redesign of Federal Records Management”のHPに拠る。http://www.archives.gov/records_management/initiatives/rm_redesign_project.html (accessed 2004.3.1)

⁶ 以下のHPを参照。Strategic Directions for Federal Records Management - Tactical White Papers. http://www.archives.gov/records_management/initiatives/white_papers.html (accessed 2004.3.1)

ージの比較的簡潔なものだが、NARAの新しい試みの内容を知ることができる。

上層部による支援 (Advocacy)

政府機関の高い地位にある管理職に対する記録管理の重要性の普及を目的とした、合衆国アーキビストらNARAの最上層の幹部たちによる政府記録管理プログラム促進のための方策をまとめたもの。

評価選別方針 (Appraisal Policy)

この白書では、永久保存すべき記録を次の3つのカテゴリーに分けている。

- (a) アメリカ国民の権利に関する記録：国民のアイデンティティーを確立し、権利を保護し、権利請求を行うことを可能にするもの
- (b) 連邦政府職員の活動の記録：過去の決定を説明し、未来の政策を形成し、政策の結果を説明できるもの
- (c) 国家の経験の記録：国家に関する連邦政府の活動の影響を評価し、自然環境と人類が作った環境を含む国の歴史や科学、文化を理解するための手段となるもの

こうしたカテゴリーの記録を選別するため、質問回答形式の「一般評価選別ガイドライン」(研究においてどのくらい重要なものか、情報は唯一のものか、他の永久保存記録の検索補助となりえるか、作成年代はいつか、量はどのくらいか、等)を掲載。また、「特定のタイプの記録に関する特別な配慮」(個人データ、宇宙や地球環境に関するデータ、生物や環境に影響を与える記録、等)として、特殊な記録に関するガイドラインを提示している。今後このような細かい個別ガイドラインを増やしていく予定である。

研修の修了認定 (Certification of Training)

この白書では、連邦政府機関の職員及び契約者を対象に、2005年から新たな記録管理研修修了者の認定を始める、としている。2004年度中には、新カリキュラムを発表する予定である。修了認定を受けるためには、カレッジパーク新館及び全国のNARA地域支部等で行われる研修への参加と、統一試験が課せられる。クラス形式の研修のほか、将来的にはインターネットを通じての遠隔

教育も計画している。

歴史的に重要な連邦記録の保管場所 (Custody of Federal Records of Archival Value)

大統領記録および寄贈資料を除く、永久保存としてNARAに移管される資料について、法的根拠を挙げながら、適切な保管場所への移管のポリシーを記している。中でもNARA以外の提携施設(Affiliated archives)を保管場所とする場合の基準等を詳述。

記録管理研修プログラムの拡大 (Expansion of the Records Management Training Program)

連邦政府記録管理プログラムの見直しを反映して、連邦政府記録管理者への教育を刷新し拡充する計画が明らかにされている。新しいセミナーや記録管理教育者のためのクラスの開始のほか、記録管理の情報資源キットの開発を行う。「記録管理担当者」「プログラムマネージャー」「ITマネージャー」「法律顧問・監査官」の4つの異なる対象者のためのリソースキットを開発し、CD-ROMやDVD、印刷物等必要な情報を集めたキットを提供する。記録管理担当者だけでなく、IT担当者や法律家への研修にも力を入れていることが注目される。

フレキシブル・スケジューリング (Flexible Scheduling)

現在の連邦機関における記録の処分スケジュール作成にかかる労力を軽減するため、NARAは一時保存記録のスケジュール作成の方法を見直すことにしている。米国では電子政府システムの開発のために、連邦政府全体の業務設計図を構築しようとしており、その枠組みである行政管理予算局 (OMB) の連邦政府エンタープライズ・アーキテクチャ (Federal Enterprise Architecture, FEA)⁷の中で、業務参照モデル (Business Reference Model, BRM)という、機能主体の連邦政府の業務構造モデルを示している。このモデルを基にして、作成される記録のグルーピングを行い、グループごとの保存・処分スケジュールを適用することで効率化を図る。

⁷ FEAホームページ参照。 <http://feapmo.gov/> (accessed 2004.3.1)

ガイダンス及び規則 (Guidance and Regulations)

戦略計画に基づいた連邦政府記録管理の大幅な見直しにともなって、NARAの発行する規則やガイダンスの改訂が進められている。NARAの記録管理イニシアチブ、および国際標準ISO15489を反映した改訂となることが強調されている。

記録管理に関する検査と調査 (Inspections and Studies of Records Management)

米国法律集44編第29章において、合衆国アーキビストは連邦機関の記録管理の実施状況と管理プログラムに関する検査を行う権限を認められているが、この法律に基づいて行う連邦機関に対して行う検査と調査について、目的や手順を記している。

事前受入れ (Pre-accessioning)

「事前受入れ」とは、電子記録について、連邦機関記録を正式な法律に基づく移管以前に、NARAの保管施設に仮に移すことを指している。つまり、NARAが連邦政府機関に対し、電子記録のストレージを提供しようという試みである。仮に受入れている期間中はNARAがその保存に責任を持ち、長い保存期間の間に電子記録が失われる危険を防ぐ。事前受入れ期間中は、記録についての問い合わせや複製作成は作成機関向けに限られる。今後このような電子記録の早期受入れのテストを行い、コストや受入手順等を検証する。

資源配分 (Resource Allocation)

限られた記録管理資源(スタッフ、予算、専門知識等あらゆるリソースを含むと思われる)を有効に配分するため、職員によるコアチームを設置して連邦政府業務の査定(assessment)を行う計画について述べたもの。これまでの政府機関の部署単位の記録管理ではなく、政府全体の業務機能を重視した記録管理を行うための査定で、と同様に行政管理予算局(OMB)の連邦政府の業務参照モデル(BRM)に基づいており、特にこのモデル中サブファンクションとして表現されているレベルを査定して資源配分の優先順位を定めていく。コアチームは5-6名で構成される

が、ライフサイクル・マネジメント部等の関係者が協力者として関わることになる。

4 おわりに—NARAをめざす連邦記録管理

NARAをめざす新しい連邦記録管理について、具体的な方策を中心に見てきたが、そこにはオーストラリアの電子記録管理やカナダのマクロ機能選別法の影響が見て取れる。NARAの指導によりレコード・スケジュールを作成し、定められた時期にレコードセンターに記録を移管、保存期間が満了したら一時保存記録は廃棄し、永久保存記録はNARAに移管する、というNARAが確立してきた従来の記録管理および移管の流れが、電子記録の普及・電子政府化によって大きく変わろうとしている。2003年版戦略計画の緒言において、合衆国アーキビストのジョン・カーリンはこう述べている。

この戦略計画では、電子記録 — その維持管理、保存、アクセシビリティ — が、国家の記録保管責任者（national recordkeeper）としてのNARAの役割に占める重要性を明らかにしている。我々は、我々の所蔵する最も有名な文書であるアメリカの偉大な自由憲章、すなわち独立宣言、合衆国憲法、権利の章典の保存について責任を負っているのと同じように、現在所蔵している何十億もの電子記録の保存にも責任を負っている。

NARAのアンニュアルレポート2003によれば、現在NARAが所蔵している電子記録は4,742,863,402点である⁸。点数の数え方の詳細はわからないが、いずれにせよ天文学的数字といってよいだろう。NARAは電子記録を未来に残すのはNARAの使命であると明言し、多くの人材や予算を投資してその収集・保存のシステムを確立しようとしている。日本でも、米国同様に電子政府化構想は急ピッチで進んでいるが、電子記録の適切な管理と保存のための取り組みに関しては、目立った動きがない。現在の国立公文書館は、法律的にも能力的にも、政府の電子記録管理を陣頭に立って指導する立場にないが、現代日本の公文書を残すために、政府機関における記録管理の重要性を訴え続けたいと思う。

⁸ *Annual Report 2003*, p.23.

http://www.archives.gov/about_us/reports/2003_annual_report.html(accessed 2004.3.1)