

オーストラリア国立公文書館の役割 —政府機関の記録管理の視点から—

The Role of the National Archives of Australia in Recordkeeping by Australian Government Agencies



スティーブ・スタッキー（オーストラリア国立公文書館副館長）

Steve Stuckey (Assistant Director-General

National Archives of Australia)

ご来場の皆様、

このように著名な聴衆の皆様の前で講演するために、ここ東京にお招きいただきましたことは、私にとって大いなる名誉であります。今回の招へいに対し、日本国立公文書館、特に菊池光興館長に感謝の意を表したいと思います。

また、カナダのイアン・ウィルソン氏と演壇を共にすることができますことも、非常に光栄に存じます。

これから、私はオーストラリアのすべての政府機関が、業務の記録を確実に作成し保存することについて、オーストラリア国立公文書館が果たす役割をお話しようと思います。また、オーストラリア政府、国立公文書館の歴史および法律に関する情報も提供いたします。それから、政府諸機関の記録管理の歴史をご説明し、国際標準（ISO）に採用されたオーストラリアの記録管理標準についてお話しします。締めくくりとして、現在国立公文書館が電子記録の問題の対処に用いている新しい方法と、我々に対するオーストラリア政府の期待について述べたいと思います。我々がオーストラリアで直面している課題をいくつか挙げますが、そのうちの一部は日本においても同様の課題である、と認識していただければと思っております。

オーストラリア政府

オーストラリア政府の歴史はわずか103年です。1901年まで、オーストラリアは6つのイギリス植民地に分かれていました。しかし、三度の試みを経て、オーストラリア国民は投票によって一国として団結する意思を示し、1901年1月1日、オーストラリア連邦が大英帝国の一部として誕生しました。合衆国と同様、オーストラリアも上院と下院を有し、首相は下院の与党の党首です。閣僚は下院と上院のいずれからも選ぶことができます。

中央政府に加え、オーストラリアには六つの州と二つの特別地域があります。1900年に承認されたオーストラリア憲法には、防衛、外交、郵便・電報、貿易などの中央政府が責任を負う政府業務が掲げられており、交通、医療、教育などを含むその他すべての業務は州の責任とされています。中央政府が設立されたとき、新政府が責任を負うこととなった職務に関しては、存在していた記録はすべて政府に委譲されました。したがって、国立公文書館の記録には、旧イギリス植民地時代のものも含まれています。

中央政府と州政府の活動は重複する部分がしばしばあります。たとえば、オーストラリアの各州と特別地域は、国立公文書館のような独自の公文書館を持っています。

オーストラリアは、米国と同じ地理的規模の国土に2000万人の人口しかいません。非常に広大な国家に、ごくわずかな人々が生活しているのです。国民の大多数が海沿いに暮らし、オーストラリア中央部のほとんどは大農場か砂漠地帯です。大部分の国民が大都市で暮らし、いわゆる「ブッシュ（奥地）」に住む人はさほど多くはなく、コアラやカンガルーを動物園以外で見かけることはほとんどありません。

国立公文書館の歴史

オーストラリアの中央政府には、1944年まで公的な公文書保存機関がありませんでした。それまで、政府の各機関は、必要に応じて各自で記録を保管するよう求められていました。

1942年、行政幹部の中に、オーストラリアの第二次世界大戦への関与に関する記録が残されていないのではないかと懸念する人々が出てきました。オーストラリアの第一次世界大戦への関与について、政府公式記録を作成した歴史家等は、その歴史を残すために必要な記録が必ずしも保存されていないことに不満を漏らし、また同じことが起こるかもしれないと懸念しました。そこで1944年、内閣は、初の政府アーキビストを任命しました。今からわずか60年前のことです。当時、国立図書館は議会機関の一部でしたが、原稿類の収集を行っていたため、公文書館は国立図書館の所属となりました。

当時のアーキビストの役割は、公式な戦争の歴史編纂に必要と思われる記録を確認し保存することでした。戦争終結後、政府機関は、作成し収集した膨大な量の記録を預けておく場所が必要になり、これらの大量の記録は、各州都及び首都キャンベラによる政府保管庫に納められることになりました。

1950年代、60年代、70年代まで、公文書館は、日常的には政府にとって必要ない記録を、安価に保管し、必要に応じて取り出せる倉庫としての役割を果たしていました。価値のいかに問わず、古い記録を保管する安価な場所—この公文書館の役割は、公文書館が長年かかって克服しなければ

ならなかったものでした。1963年、公文書館は国立図書館から分離し、総理府の独立機関となりました。このことは、公文書館の評判と権限を確立するうえで重要な一歩でした。

1970年代の西洋社会では、政府が国民に対してより説明責任を果たすよう求める運動が起こりました。米国の例に従い、オーストラリアは、国民が現行の政府記録の閲覧を申請できるよう情報公開法を導入しました。これは、政府が公的記録の公開年限規定を50年から30年に変更した後に起こりました。防衛や外交の記録、オーストラリア国民の個人情報等の公開制限されるべき情報を含んでいない限り、作成から30年を経過した記録は国立公文書館によって公開されることになりました。

政府は、国民への古い記録の公開を管理する責任を、国立公文書館が負うことを決定しました。政府の提案で、情報公開法と同時に公文書館法が、補完し合う法律として議会に提出されようとなりました。しかし、多数の政府機関が、独立機関である公文書館が彼らの記録のうちどれを国民が閲覧できるかを決定することに不安を抱いたため、これは実現に至りませんでした。

公文書館法が議会を通過したのは、最初の国立公文書館職員の任命からほぼ40年後の、1983年のことでした。

1983年公文書館法

1983年公文書館法で、国立公文書館はある省の一部として設立されました。同法には急進的なところは全くなく、長年続いてきた法的基盤を整備しただけでした。しかし、国立公文書館—各省大臣の支援を受けて—と法律家の両方によるいくつかの法律上の解釈から、公文書館の権限は徐々に増していきました。

今日、私がお話したいのは、オーストラリア公文書館法の三つの側面です。すなわち、政府のどの部門が同法の対象となるのか、どのような種類の記録が同法によって取り扱われるのか、そして、同法が国立公文書館に与える権限、の三つで

す。

オーストラリアの公文書館法は、国防省およびすべての軍隊の記録を含む、中央政府のすべての省庁および諸機関を対象としています。国家元首、下院と上院、および中央政府が監督するすべての裁判所も対象となっています。政府閣僚が公務の一環として作成または受領した記録すべてを扱います。また、中央政府や外部のオーストラリア特別地域が監督する、すべての貿易会社の記録も対象に含まれます。

このように、公文書館法が定める公文書館が責任を負う記録は、非常に広範にわたっています。しかし、カナダを含む他の多くの国々の国立公文書館と異なり、オーストラリア国立公文書館は、中央政府の記録以外の記録は収集しません。

もう一つの同法の非常に広範な側面は、「記録」という言葉で表す際の内容です。同法は「記録」について、情報を保持するあらゆるフォーマットの記録、と定義しています。したがって、記録は文書だけでなく、フィルム、音声記録、写真、地図、磁気テープ、その他情報を記録できるあらゆるメディアを含みます。

オーストラリア国立公文書館にとって、このことは非常に重要な意味を持っています。たとえば、我々が所蔵する音声記録とフィルムは、国立映像音声アーカイブの所蔵資料よりも多いのです。我々が国立の映画制作機関や、国営のテレビ局およびラジオ局から資料を収集するのに対し、国立映像音声アーカイブは民間の、映画制作会社やテレビ局およびラジオ局から資料を収集しています。

しかし、おそらくオーストラリア国立公文書館にとって最も重要なのは、この規定によって我々が電子記録に大に関わっていくことになった、ということでしょう。もし公文書館が記録の作成時点から関わらなければ、これら電子記録をアーカイブズとして残していくことはできないと考えられるからです。この側面については、後でもう一度言及いたします。



2004年現在のオーストラリア国立公文書館

国立公文書館は、中央政府からすべての予算を得ています。2004-2005年度の予算は6,500万オーストラリアドル（約51億3,500万円）です。この金額のうち1,250万オーストラリアドル（約9億8,700万円）は、所蔵資料の保存のための特別年間予算です。

オーストラリア国立公文書館は9月末の時点で494名のスタッフを擁し、うち347名が常勤職員です。150名がコレクション保存管理部門、36名が記録管理に関する支援を行う部門、124名が公的サービス部門（展示会の開催、広報やウェブサイトの作成、国民に対するレファレンス・サービスの提供）で働いています。

首都キャンベラの本部には約380名のスタッフが、各州都の公文書館事務所には110名のスタッフが勤務しています。オーストラリア国立公文書館は、オーストラリアの全州都に事務所を構える唯一の国立文化機関であり、これは、古い政府の記録をすべて保存するという我々の本来の職務に基づくものです。しかし、ここ数年、我々は比較的小さな州都にある公文書館の書庫を閉鎖し、ごく少量の公文書を保存するそれらの場所を、一般国民のアクセスポイント（閲覧中心の施設）として活用し始めています。

国立公文書館の所蔵資料は、書架延長35万6,000メートルに達し、11棟の建物に保存されています。これらの建物の大半は、特別に建設された公文書館専用書庫です。その資料の90%以上が紙媒体のファイルや冊子ですが、書架延長1万

3,500メートルの視聴覚資料と2,700メートルの写真も所蔵しています。また、126メートルのディスクまたはテープの電子記録も所蔵しています。所蔵資料総点数は、5,100万点を超えると推定されます。

2004-2006年の総合計画で、国立公文書館は自ら以下の2つの目標を設定しています。

1. 国のアーカイブズ・コレクションを保存し、すべてのオーストラリア国民がアクセス可能な状態にすること
2. 政府記録の作成および管理を確実にし、説明責任を持つ政府を支援すること

多くの人々は、公文書館の目標は最初に挙げた目標1の実行だと理解しています。オーストラリア国立公文書館に起こってきた変化は、この8、9年間、第2の目標を実行することに重点を置くようになったことです。

オーストラリア政府機関における記録の管理

オーストラリア国立公文書館は、政府諸機関が記録を管理する方法について必ずしも常に責任を負って来たわけではありません。公文書館が存在する前は、総理府の一部である公共事業委員会(Public Service Board)が、どのように登録システムを運営しファイルを管理すべきかを諸機関にアドバイスしていました。公文書館設立後は、どの政府記録をどのくらいの期間保存すべきかをアドバイスする権限が公文書館に与えられましたが、真の権限を握っていたのは中央機関の公共事業委員会でした。

この時期、予算、スタッフ、情報のいずれにかかわらず、すべてのリソースを諸機関がどう管理するかに関して、オーストラリア政府において強力な中央管理が行われました。しかし、1980年代から90年代にかけて変化が見え始め、個々の機関に責任が委譲され、中央機関からは全般的な指導を受けるだけで、法律の範囲内で個々の問題に対処するようになっていきました。

1983年公文書館法では、国立公文書館は政府機関

に対し、どのようにして効率的かつ経済的に記録を保存するかを提言し、彼らを支援する権限を付与されました。

1997年、政府はオーストラリア法律改正委員会に公文書館法の見直しを依頼しましたが、1998年、同委員会は、公文書館法は概して政府の需要を満たしていると政府に報告しました。しかし、官公庁における記録管理の実態は「ひどいもので」、諸機関が実施している業務の十分な証拠がないような状況下で、効率的に管理されていない危険性があるとコメントしました。委員会は、すべての省庁と政府機関の長が遵守しなければならない基準を設定する権限を、国立公文書館に与えるように強く勧告しています。

ほぼ同じころ、1997年にオーストラリア首相は、2001年までにすべての適切な政府サービスをオンライン化するという政府の公約を発表しました。重要なのは、サービスの電子的実施は、良好な記録管理にかかっているということです。国立公文書館はこの政府決定を、電子サービスの配信に対する政府の責任を果たすには適切なレコードキーピングが必要であり、そのためのツールを提供するのは、国立公文書館の役割である、と諸機関に納得させるチャンスと捉えました。

イギリスでも国立公文書館は、2005年までの電子サービス配信と情報公開法の導入に関する政府の公約に対するアプローチにおいて、同様の見解を採っています。

良好な記録が重要な理由

公文書館は、良好な記録管理が、民主主義の実施に不可欠であると主張しています。記録は証拠です。政府機関が自ら何を行い、またこれを行った理由を説明する主要な手段です。記録によって我々は公務員として説明責任を果たすことができます。また、記録のおかげで、政府から物品やサービスを受ける者は、自らの権利と資格を主張し自らを守ることができます。

不十分な記録管理は、政府機関を非常に無防備な立場に置いてしまいます(たとえ実際に正しい

ことをしている場合でも)。不十分な記録管理が実際に、不適切な実践や犯罪行為すら促す場合があります。

良好な記録管理は、日々の業務の効率的な実施にとっても不可欠です。記録管理はあまりにも基本的なことなので、実際その重要性が見過ごされてしまいがちです。

政府内のいかなる業務を担当している機関でも、日々、何百人もの過去および現在の公務員および大臣が実行してきたことを知る必要に迫られます。適切な形式で適切な記録を作成しないと、時間の浪費、回収不能な資金、貧弱な政策を招いてしまうでしょう。

もちろん、記録管理の問題は新しいものではありませんが、現代政府の業務の進め方に対応して、加速され複雑化してきました。たとえば、私自身の仕事でいえば、今はほとんど紙の書簡を受け取ることはありません。最も公式的なものも一部含め、通信のほとんどは電子メールを使っています。紙をほとんど、あるいは全く使わずに、業務が処理され、決定が下され、記録化され、政策が作成および実行されつつあります。あらゆる文書、あらゆる記録－書簡、レポート、写真、フィルム、映画、地図、設計図－は電子的に作成することが可能であり、実際電子的に作成されています。

先ごろ、我々の電子記録管理システムにおいて国立公文書館自身が作成した記録を分析したところ、72%が電子メールであり、その多くがワードかエクセルの文書を添付していました。国際ナショナル・データ・コーポレーションの予測では、日々世界中で送られる電子メールの数は、2000年の97億通から2005年には350億通を超えるということです。

オーストラリアでは、電子システムがあらゆる分野の情報管理や記録管理に進出し、莫大な恩恵をもたらしています。しかし、電子記録は紙の記録よりも通常壊れやすく、ほっておくだけでは紙ほど長く残りません。また、紙の記録とともに、長期間続いてきた誰でも知っている慣習のいくつ

かは、移行の際に忘れ去られてしまいました。受け取った手紙をファイルすることは、日常的に無意識で行ってきた仕事ですが、重大な電子メールでも、15日後にはコンピュータにより自動消去されてしまいます。

現代政府において個人に課せられる変化と要求の速さは、良好な記録を残すことをますます困難にしています。良好な記録管理の重要性が増すと同時に、従来の記録管理の慣例とインフラは破綻しつつあります。

今まで挙げたような理由から、我々は記録の専門家として、記録管理がこの新たな環境において十分な関心を引くことができるように、政府や幹部職員に働きかける必要があるのです。

オーストラリア記録管理標準および国際記録管理標準

オーストラリアの記録専門家にとって有利なことに、我々は1993年に国内の記録管理標準について取り組み始め、その標準は1996年に発行されました。2001年9月、国際標準化機構（ISO）は、1996年オーストラリア標準と多くの類似点を持つ新しい記録管理の国際標準を採用しました。

国立公文書館は新しいレコードキーピング関係の包括的なセットの開発を指導するのに、国内標準を使用しました。我々は、記録管理は重要である、そうでなければ記録管理に関する国際標準などできるはずがない、と政府と幹部官僚に指摘しています。また、我々はソフトウェア開発者と記録管理コンサルティング会社に公文書館の関連するポリシー、ガイドライン、基準を遵守させる方法として国際標準を用いています。ただし、民間のソフトウェア開発者とコンサルタントが、最初にオーストラリアの記録管理標準の開発に携わったことを指摘しておくべきだと思います。

オーストラリア標準のアプローチの4つの基本原則は、以下のとおりです。

- 1 記録管理の責任が機関内部で積極的に果たされること

- 2 記録管理が政府機関の環境と機能の徹底的な理解に基づくこと
- 3 記録管理がそれらの機能に関連する記録のすべてのステークホルダー（関係者）のニーズの体系的分析に基づくこと
- 4 特定されたニーズに応じて業務システムが構築され、記録が管理されること

オーストラリア標準に加えるため、国立公文書館は、記録管理について政府機関に与える助言の全面的な改訂に着手しました。我々は行政サービス内の規格標準設定者として確固たる役割を果たし、記録の処分と一般への公開の決定における、我々の地位を強化してきました。実際に電子メールは人々に説明責任を果たすために使用可能な記録であるのか（少なくともオーストラリアでは確実にそうである）、電子メールは不法な廃棄に対する通常の規則に制約されるか否か（もちろん制約される）など、多くの人が電子メールの使用について感じる懸念を、我々は十分に「活用」しています。

我々は、我が国の会計検査院長（Auditor-General）が発行したレポートにすべて目を通してあります。我々は会計検査院長が、事例の60パーセント以上において、記録管理の実務に関して何らかの悪いコメントを報告していることを、上級官僚や議会の委員会に示すことができます。我々は会計検査院長、審査委員会、または議会レポートにより批判された機関の調査に入り、記録管理の問題の改善方法について助言しています。

政府における記録管理の専門家として、我々は上級管理職たちに対し、記録管理について話すのではなく、高価な技術の最善の利用法について話すアプローチをとります。また、彼らが自分たちの情報資産を最大限に活用できるよう、業務分析とリスク管理についても話します。今や我々は、業務のオンライン化に肩入れする中央政府から刺激を得ています。

では、政府の公文書館はこのような状況にどのように適応しているのでしょうか。オーストラリアでは、国立公文書館はその解決策の一環として、

自らの能力を売り込み、館の製作物を電子サービス配信によって提供しています。2000年3月30日、我々は「eパフォーマンス：記録管理の新標準」のスローガンの下、わかりやすい電子刊行物セットを製作しました。この刊行物は継続的に更新され、現在は政府機関を支援するものとして、ウェブサイト上に2,000ページを超えるガイドライン、標準、アドバイス、および教材を提供しています。

公文書館の製作物で最も重要なのは、記録管理システムを設計し実行するマニュアルです。このマニュアルはシステム設計方法論に使われている、ほとんどの上級管理職にとってなじみの深い論理的なアプローチを用いています。使用されるアプローチには以下の八つのステップがあります。

- A. 法律、政府の政策、社会の期待など、機関の置かれている環境を調査する
- B. 機関の機能と、それらの機能を果たすための活動を分析する
- C. どのような場合法律により記録の保持が義務付けられるのか、どのようにそれぞれの活動の説明責任を果たす必要があるのかなど、記録管理の要件を特定する
- D. 既存のシステムについて、現代の要件－電子サービスの配信能力など－を満たすかどうかを評価する
- E. 機関のニーズに最も適合する記録管理戦略を選択する
- F. 記録管理システムを設計する、あるいは、既製の資産管理システム、保管所管理システム、人事または財務システムから1つを購入する
- G. 記録管理システムを最終的にかつ重要なものとして実行する
- H. システムのパフォーマンスを評価する

この方法では、機関が業務を遂行する環境（法律、政府の政策、社会の期待など）を評価し、機関の職務と活動を分析する必要があります。そこから政府機関は、どの時点で決定を下し、どのようにそれらの決定を文書化するかに取り組むこととなります。

次に管理者は、どのような種類の記録管理システムがニーズに最も合うのか－購入するのか、それとも自分で構築するのか－を判断することができます。その上で、システムの設計を行い、または既成システムを購入し、稼動し、評価を行います。

プロセスは環境の十分な認識、利害関係者のニーズの判断、リスクの評価に基づいて行われます。

我々の助言には、様々なその他の要件が含まれます。その中には記録管理のメタデータ・スタンダードがあります。これは政府機関において業務、説明責任、アーカイブ化の要件を満たすために、体系的で一貫した方法を用いて、すべての電子記録を特定し、認証し、目録化し、管理することができるよう、設けられた基準です。これらのあらゆるデータの基準は、民間の記録管理業界と協力して作成されました。また、我々は記録管理のコンサルタントやトレーナー、主要な政府機関とも協力しました。

すべての機関は、公文書館が記録管理の諸事項に関して連絡する窓口の上級職員を任命しています。これらの職員は全員、ドリンク付きの概括セッションから情報セッションまで、公文書館で開催される様々な会合に招かれます。また、公文書館は記録管理関連製品のサポートのため、職員を対象とした定期的な教育コースを運営しています。我々は公共サービス内の専門家として記録管理、レコードキーピングの推進役となることこそ、公文書館の果たすべき強固で持続的な役割だと考えています。

会計検査院長との戦略的提携

先述したように、国立公文書館は何年間にもわたり、会計検査院長によるレポートを評価してき

ました。オーストラリア連邦政府の会計検査院長は、議会に報告を提出する独立職です。現会計検査院長は記録管理問題に非常に深い関心を持っています。会計検査院長と提携を結ぶことは、不十分な記録管理の実状などの問題に関心を集めようとするには、良い助けとなります。公共事業委員会（Public Service Commission）のトップも、記録管理問題に強い関心を抱いています。毎年、委員会のコミッショナーは公共サービスに関する主要な問題について議会に報告します。また、コミッショナーは毎年、この報告の作成のため、これらの問題についての調査を行います。この三年間、特に彼はレコードキーピングに関して報告することを決定し、調査の中にすべての機関の長が回答する義務のある記録管理に関する質問事項を数十も含めました。

公文書館は、多数の公共事業機関における記録管理の質と管理の評価に着手したいという希望を、会計検査院長に申し入れました。また、公文書館は会計検査の実行基準の作成支援を申し出ました。我々は会計検査官らに現地調査のリソースと助言を提供し、会計検査院長、国立公文書館館長、メルボルンのモナッシュ大学のアーカイブズ記録コースの教授から成るプロジェクト管理グループに参加しました。会計検査では、1983年公文書館法だけでなく、基本ツールであるベスト・プラクティス・ガイドラインとオーストラリア記録管理標準が守られているかどうかも調査されました。

会計検査では以下の五分野を調査しました。

- ・リスク・アセスメント
- ・コントロール環境
- ・コントロール活動
- ・コミュニケーションと情報
- ・監視と見直し

すべての分野で、政府機関により対処されていない深刻な問題がいくつか発見され、以下のような多くの勧告がなされました。

記録管理のニーズのアセスメント

組織は、業務とステークホルダー（利害関係者）のニーズ、法的要件（プライバシーとセキュリティの問題を含む）、関連する政府方針、記録管理標準に従い、記録を入手し保持するシステムを設計できるレベルで、記録管理ニーズを体系的にリスクに基づいて査定すべきである。

コントロール環境

組織は、記録のすべてのフォーマットに対して責任の所在を規定し、規格標準を適用するため、社内全体の記録管理方針を策定し実施すべきである。組織は、記録管理システムを開発するのに利用可能な専門的スキルを備え、これらの方針を調整するために非常に高い役職レベルに責任を割振る必要がある。また、情報システムは記録管理を支援できなければならない。

記録の取込みと分類

組織は、スタッフを指導し、ウェブサイト、個人および共有の電子作業領域の電子メールやその他の文書から記録を取り込む方法を備え、効率的なサーチと検索を行えるように適切な分類を確実にし、重要なメタデータを保有することにより、記録の効果的な取込み、検索、管理を推進する必要がある。

記録の処分と保存

組織は記録の処分と保存におけるリスクを判断する必要がある。これには、物理的保管、紙ファイルの積極的な処分の管理、電子形式の記録の保存とマイグレーション、すべての業務記録の公式システムへの取り込みが含まれる。

記録管理のスキルと意識

組織は適切な訓練とコミュニケーションプログラムを通じて、すべてのスタッフ間で記録管理のスキルと意識を高める必要がある。

監視と見直し

組織は恒常的なシステム監視と内部監査の適用により、記録管理の継続的改善を推進すべきである。

会計検査院は、これらの勧告をリスク・アセスメントの一連と考え、組織全体の記録管理方針の策定、スタッフの指導、記録管理スキルの強化を優先事項としています。

オーストラリア政府における主要な記録管理の問題

会計検査官が（あるいはもちろん公文書館が）何を言おうと、我々は、プレッシャーのかかる政府行政の世界で、記録管理が簡単に忘れ去られてしまうことを承知しています。また、新技術がめまぐるしいスピードで政府機関に導入され続けています。そして、我々が設計者にこうした技術は、我々の続けてきたことの証拠として記録を作成し保存する能力を備えていなければならない、と伝える限り、そういった能力を持たぬシステムが設計されてしまうでしょう。

では、現代の公共サービスにおいて、レコードマネージャーや彼らを管理する人々はいったい何に直面していると考えればよいのでしょうか。今日の政府（少なくともオーストラリア政府）は大きく、多様で、地方分権化されており、進んだ市民監視に後押しされ左右される、できる限り安上がりで、カスタマー中心の政府であることを望んでいます。

政府機関内部では（少なくともオーストラリアでは）、記録管理を利用する誰もが技術や組織の変化にさらされています。このような利用者はまた、多くの情報と継続的な生産性の向上を求めています。外部の利用者は要求事項が多く、政府とその情報へ一般市民が直接アクセスできるよう望んでいます。

こうした新たな環境に応じるため、国立公文書館はガイドラインと法的拘束力のない基準を提供し、政府機関内で記録を扱う仕事をしなければならない部署において、下から上へそれらの普及を図る必要があります。我々は諸機関に支援を提供し、彼らが仕事を抱えすぎているため、常に変動する優先順位に対応しきれないことを理解していることを伝えています。公文書館は、政府行政機関内で最終決定権を持たないことを承知していま

すが、一方単に方向性を提示するだけでなく、何ができるかに関するコンセンサスを得るよう努める必要があります。

公文書館は分散型電子環境のあらゆる場所に存在する文書と記録の管理について、共通の認識を持つように諸機関との協力を進めています。政府機関、特に上級管理職の間では、「事務処理」に対する反感があります。彼らは事務処理を嫌い排除したがっており、それらはコンピュータのする仕事だと決めてかかっています。長期的な文書化や記録のための計画はなく、実際のところ電子記録について真剣に考えていません。

国立公文書館が諸機関に送る最大のメッセージは、文書と記録の管理が今やほぼ常に電子的に行われているということです。電子化はプログラム管理の切り離せない部分です。別個の活動とみなされるべきではありません。電子化がどのように行われるかは、リスクの問題です。そして、業務を遂行し、市民と政府の権利を保護し、説明責任を提供し、必要に応じて歴史的な活動記録を作成するという諸機関のニーズと結びついています。



国立公文書館は、今や政府内の非常にビジネス・ライクな環境の中に置かれていることを承知しています。首相や内閣がそうしなければならないと言うだけでは、最高責任者（Chief Executive Officers）は必ずしも標準を実行しようとしません。ましてや国立公文書館の忠告を聞き入れることはありません。各省庁の長は全員、説明責任に目を向けるよりも財務状況を気にしているでしょう。したがって、国立公文書館としては良

好な記録管理のもたらす利益を伝えなければならぬと考えています。

我々の主張は、適切な記録管理の実践を遵守することは大したコスト増にはならないということです。政府は既に、諸機関が適切に活動記録を残し、それらの記録を効率的に管理することを期待しています。近年、政府が何十億ドルもの資金を情報と通信技術に投じたことにより、オーストラリアでは十分な技術能力を得て政府のオンライン化が実現するでしょう。新基準が要求するのは、より正式な形で現在のベスト・プラクティスを実現する義務を果たすことです。

記録管理のベスト・プラクティス、最も良好な記録管理を実現した場合の最大の恩恵の一つは、より完全な記録が残ることです。これにより、諸機関は必要とする情報を、容易かつ確実に入手可能にすることになり、日々の業務をより適切に遂行でき、日常の仕事の中で優れた組織の記憶を生かすことができるようになるでしょう。

良好な記録を有していれば、機関は必要な場合はいつでも自身が行った活動と決定について説明できます。機関の長、会計検査官、議会の委員会、あるいは裁判所が、このような説明を要求する場合があります。良好な記録があれば、諸機関は自らの行動とその理由を単に説明するだけではなく、立証することができるのです。

さらに、諸機関は法律の要件を満たしており、対処している個人の権利と資格を適切な文書化により保護していることに自信を持つことができます。これらのニーズが満たされていない場合、一般国民が機関に対して不信感を抱く事態を招いてしまう可能性があります。

諸機関は、中核業務がさらに効率的に遂行されることを保証することができます。また、公共サービスの企業化がますます進む財政状況下で、正しいことを行ったと立証することで財務上の損失を回避することができます。

長期的には、政府機関が生み出すわずかな割合の「完全で正確な記録」は「国の公文書」として

保持され、オーストラリア政府の業務と成果に対する判断を、サポートすることになります。

このように、オーストラリア国立公文書館は、電子記録管理の長期的影響に関連して、政府における主導的な立場にある、と自らを位置づけています。国立公文書館は、技術に関する問題について知識がある機関の1つとして、政府の中でますます存在を認識されつつあります。我々は暗号化やメタデータ標準などの課題についてオーストラリア政府情報管理局（Australian Government Information Management Office）とのパートナーシップを構築してきました。オーストラリアでは、全ての出版物を収集するのは国立図書館の責務で、ウェブサイト上にも多くの出版物が存在します。国立公文書館はアーカイブ記録を収集することを責務としており、ウェブ上にもそのような記録が存在します。そこで、国立公文書館と国立図書館は協力して、政府機関がどのウェブ上の記録を、どのように保存するかガイドラインを策定しました。

電子公文書記録の維持

現代の国立公文書館にとっての大きな課題は、デジタル環境で作成された、現代の残すべき価値を持つ公文書記録のすべてを収集し、保持し、アクセス可能にすることです。紙やフィルムの記録と異なり、電子記録は作成前または作成時に、それらに変更されずに保存されなければならないという決定がなされなければ、消去されてしまう可能性があります。オーストラリア国立公文書館は電子環境で作成された記録を「実際の」記録ととらえ、常に公文書館法の規定の対象であると考えています。十年間にわたり我々は諸機関に対し、電子記録を扱う際、写しをプリントアウトし、公式ファイルに保管するか、あるいは記録を電子的に保存し、新しいバージョンのソフトウェアおよびハードウェアを導入したときには、それらの記録の更新を行うか、の二つのオプションを示してきました。

我々がこのようなオプションを示すのは、国立公文書館にとって、古い記録を読むためにすべてのバージョンのソフトウェアとハードウェアを維

持することは非現実的だったからです。また、ソフトウェア会社が旧バージョンに対しサポートを提供したとしても、我々は長期間にわたりソフトウェアの旧バージョンにライセンス料を支払う準備をしてきませんでした。旧式のビデオテープを読み取る機械を持ち続けておく必要性を示唆されたときも、我々は同じ対応をとりました。我々は、国立放送局に対し、彼らの所蔵する旧型機械を利用して、将来も読めるようにテープを現代の技術にコンバートするよう依頼しました。

1990年代、我々は、国際標準と市場の強制力により、古い電子記録を取り扱うソリューションが必ず開発されるものと確信しており、そのときには記録管理業界や公文書館界よりもずっと大きな市場分野の後押しがあるものと見ていました。そして、まさにそのとおりのことが起こったのです。

我々は、デジタル記録の長期保存の問題に対する様々なオーストラリアおよび世界のアプローチを検討してきました。調査検討の結果、最善の戦略はデジタル記録を標準の、固定したフォーマットに変換することである、という我々の考えが固まりました。

この三年の間に、国立公文書館はマイクロソフトワード、エクセル、アウトLOOK、ロータスノートなどメーカーが開発した、我々の既知の文書フォーマットの90パーセントを、オリジナルの「見た目と感触」を保持したままXML互換文書に変換する独自のソフトウェアを開発しました。このソフトウェアは国際オープンソース規格の下、無料で入手可能です。国立公文書館のウェブサイトからダウンロードできますので、他の技術者がこのソフトウェアの機能をより強化することも可能です。

我々のアプローチを使えば、作成されたフォーマットに関係なく、コンピュータで現在も遠い将来も記録を読むことができます。政府機関は直接的な業務上の必要性がなくなった時点で、いったん永年保存する価値のあるデジタル記録を国立公文書館に移管し、そこでXML規格に変換して公文書館のデジタル・レポジトリに保存します。デジタル記録が固定したアーカイバル・フォーマット

トに変換された後は、インターネットなどを介し、ユーザーは様々なフォーマットでコピーを入手できます。我々のオンライン・コレクション・データベースには、ユーザーが求める記録を特定できるように、デジタル記録を含め、我々の所蔵する記録に関する記述目録情報を登載しています。

結び

オーストラリアでは、この10年間で、公文書館が自身をどのように捉えるか、また政府機関と国民の多くから公文書館がどのように見られているか、が大きく変化しました。50年の間、公文書館は、単に古い記録が保管されている場所、人々から記録を隠しておく秘密の場所とみなされていました。まず我々は公文書館に対するそのような見方を変え、公文書館は、人々が国の歴史と、政府が国民に代わりどのように国を統治してきたかを見ることのできる場所である、という見方を広めていかなければなりません。次に我々は、デジタル革命とともにコンピュータで作成されている国家の歴史記録の大半が、将来に残っていかないことに気づきました。長年の間、戸棚や地下室に隠されていた重要な紙のファイルは、いずれ発見されて、公文書館に移管されることもあります。ところがデジタル記録の場合、たとえ記録をテープやディスクに残し、戸棚にしまっていたとしても、読み取るソフトウェアやハードウェアがとっくの昔に消えてしまっていて、将来その記録を読むことはできない、ということになってしまうでしょう。

それと同時に政府は、電子環境で作成されている多くの記録は、政府が国民により安価で効率的にサービスを提供するのに都合がよい、と考え始めました。しかし、会計検査官や政府の調査によれば、記録の多くが説明責任を果たせるように保存されておらず、政府の行った決定を裏付けできる状態になっていないことを明らかにしています。

公文書館はこのときこそ、政府とオーストラリア国民にとって極めて重要な、二つのことを実行する好機だと考えました。我々は、政府機関が政府の行った決定の完全かつ正確な記録を保存する

ことを、支援することができると同時に、重大なアーカイブズを確実に作成、認定、保持、保存することを支援できます。

この二つを実行するために、公文書館は優先順位、知識、運営方法を変えなくてはなりません。この十年間、我々は、我々の民主主義政府が、国民に説明責任を果たし、より効率的な運営を進め、将来の世代に我々の達成した業績の歴史を残すことについて、極めて重要な役割を果たしてきました。

オーストラリア国立公文書館にとって、これらは現在も重要な目標であります。我々は今後ずっとこのような役割を果たし続けたいと望んでいます。

本日はどうもありがとうございました。