

## 国家行政におけるアーカイブズの役割と責任

### 日本のアーカイバル・コミュニティへのメッセージ

イアン・E・ウィルソン  
カナダ国立図書館公文書館長

現在、民主主義世界の至るところで、政策決定の改善、および政府業務の公共の利益に対する責任の明確化のための、ガバナンスと行政の新しいモデルが出現している。国民中心のプログラムとサービス提供を支援すること、よりよい結果を達成し、業績を評価し、進行状況の報告を行うための組織能力の強化を図ること、公的資金使用の際の統制、適正な評価、およびコストパフォーマンスを向上させること、さらに組織における説明責任、透明性、管理責任の問題に取り組むことを目的とした、新しい枠組み、メカニズム、手段が開発されつつある。

この新たな取り組みの中心となるのが、公文書の効率的な作成・収集・管理である。行政機構が新しい業務の必要条件や国民の期待に応えて発展していく際に重要なのは、長期にわたる政策決定や業務活動を示す、適切でいつでもアクセス可能な記録された証拠の存在を保証することであり、また政府の継続する業務と歴史の記憶を保存するための方法や手段を確立することである。政府による公的な記録や資料の保存は、これまでも長い間、行政や業務の目的のために重要とされていたが、今日では、民主的プロセスのために不可欠なものとなり、信頼と説明責任を伴うガバナンスの中核を成すものとして、ますます重要性を増している。

カナダでは、公的機関のレコードキーピングおよび公的な組織と歴史の記憶の保存において、政府のアーカイブズ機関が果たす重要な役割が、近年議会において認識・再編されて、2004年に新しいカナダ国立図書館公文書館法が成立した。この

法律は、国立図書館と国立公文書館を新しい一つの公的機関として統合し、カナダ人のために「不朽の知識の源泉としてすべての人々の利用に供し、自由で民主的な社会であるカナダの文化的、社会的および経済的な進歩に貢献する」ことを目指したものである。この新しく画期的な使命の下で、図書館公文書館法は、図書館公文書館が政府機関に関する記憶の継続的な源泉であることを再確認し、新しい情報通信技術によるデジタル記録を含む、あらゆる媒体・形態の政府の記録と情報の処分および保存に関して、図書館公文書館長に様々な権力、権限、責任を付与した。

図書館公文書館長としての私の経験と立場から言うと、この権力、権限、責任に関する条文は、公文書に対する責務を負う全ての現代のアーカイブズ機関にとって、本質的な基盤となるものである。図書館公文書館長には、政府の記録および情報の処分の監督者としての重要な役割がある。現在、政府機関は、図書館公文書館長から「記録処分権限」（第12条）という形で書面による承認を受けなければ、記録の処分（廃棄を含む）を行うことができない。また、図書館公文書館長は、記録処分権限および各省との取り決めに従って、歴史的又は永久保存の価値を有する記録を、図書館公文書館の保護又は監督下に置くために移管させる権限、歴史的又は永久保存の価値を有する記録が、重大な損傷や破棄の危機に瀕していると判断された場合に即時移管を強制できる権限を持つ（第13条）。

同時に、図書館公文書館法は、政府各省庁のブ

プログラムとサービスの提供において、図書館公文書館が中心的機関として役割を果たすための諸要素を規定している。これは将来の公文書の管理と保存を成功に導くために、非常に重要であると思われる。規定された諸要素には、「政府機関による情報管理を円滑」にする責任、「政府機関が作成し、使用する情報の管理に関して」これらの政府機関に助言を行う役割、「そのためのサービス」を提供する必要性、などが含まれる（第7条、第8条）。

こうした公的機関のレコードキーピングの行政的・業務的環境の下で、近年国立図書館公文書館は、各省共通の主要なプロジェクトにおいて、各省と協力して指導力を発揮し、以前よりも強力な中心的役割を担うようになった。2006年秋以降、主務大臣と多くの各省次官の承認を得て、私は政府におけるレコードキーピング規制制度の開発のためのイニシアチブを主導している。このイニシアチブは、財務委員会が発表した政府の「新情報政策」（2007年7月）に基づく、新しい「記録作成命令」と「レコードキーピング権限委任方法」に沿ったものである。戦略的には、このイニシアチブは、諸機関の情報資源を業務資産、あるいは知的資産として作成・収集・管理する、政府全体のアプローチの開発を代表するものである。その主要な目標は、財務や人事の管理と同様のやり方で、公的機関におけるレコードキーピングを統合することである。この目標のため、業務管理者にレコードキーピングに関する説明責任を課し、全執務レベルの職員にレコードキーピングに関する権限を委任している。資産価値を有する情報資源の開発を、業務運営上の優先事項として確立することにより、多様な行政、業務、ガバナンスに関する政府保有の知識に対して、優先的な資金投資が行われることが期待されている。

このアプローチは政府内でのレコードキーピングの基盤と力学を変革することを意図している。

例えば、レコードキーピングを、各省内で小規模の専門家集団が行う内部の行政サービスという地位から、業務管理者の説明責任の下で業務プログラムを行うための必要条件という地位へと高めている。さらに、レコードキーピングと情報資源の開発は、政府の各機関固有のプログラムおよび各機関共通の業務双方において、その戦略的成果を達成するために必要なものとして、直接リンクして考えられるようになり、アーキビストと情報スペシャリストはこの目的の成功の鍵と位置づけられている。

情報資源を組織の財産ととらえるこの広範でより包括的な見方は、新情報通信技術によりデスクトップ上に出現した、新しい形の知識の複合体について、政府が適切に関与できるような条件を様々な方法で策定している。カナダ政府は、デジタル環境においては、国立図書館公文書館やそのほかの中央機関の監督の下、多様な形式によるレコードキーピングへの介入の必要性があるとの結論に達した。こうしたレコードキーピングへの介入は、業務の革新性、適応性、柔軟性を促進し可能にすることを目的として計画されているだけでなく、情報の説明責任と管理責任を伴う行政の責任と規律という、新たな要素を持つ公的機関のプログラムとサービス提供を支援するものとなるだろう。

カナダは、デジタル行政において効率的なレコードキーピングを実施するという課題に向けて前進しているが、私は、この変革の社会・文化な側面は、デスクトップ上の規制による介入と同様、あるいはそれ以上に重要なものになると考えている。昨年、主務大臣が首相への年次報告の中で連邦の公共サービスについて言及し、政府の重要な課題のひとつは、現在進行中の「情報革命」において、プログラムとサービスの効率的な運営ができる組織能力の開発だと述べた。情報革命は、「迅速な決定、政府からの速やかな回答、政府業務の透明性、政策決定過程における国民の参加などに対す

る、国民の期待を劇的に高めた」(ケビン・G・リンチ、カナダ枢密院事務総長兼国務大臣、カナダ公共サービスに関する首相への年次報告書第14、2007年3月31日) のである。

私は将来、デジタル環境における各省の情報資源の開発と管理を監督する役割と責務を持つ強力な中央アーカイブズ機関が、広範な分野で新たに起こりつつある行政の社会的変革という課題を克服するために、カナダ政府にとって不可欠な存在となることを確信している。私は、あらゆる国の公文書館がこの目標を目指し、他の政府の指標となる模範を示すよう奨励したい。これは私たちが、組織の記憶の保管者として、また民主主義国家として共有すべき責任である。

私は、この重要な分野における日本の前進と改革を楽しみにしている。過去5年間、菊池光興国立公文書館長は、国際公文書館円卓会議の議長として、世界中の国立公文書館長に対して洞察力に富んだ指導力を発揮してきた。毎年彼が世界のアーカイブズ関係者のために作り上げてきた専門的プログラムは、日本における公文書館をめぐる取り組みが成功することを予兆させる。菊池館長の実効的な指導力の下で、また上川陽子公文書管理担当大臣の積極的な関与を得て、日本の国立公文書館は将来のための確固たる基盤を構築しつつある。21世紀における行政機関のレコードキーピングの課題に立ち向かうにあたり、日本の国立公文書館が、政府の全ての省庁及びその他のレベルの機関を支援し指導していく好機である。

イアン・E・ウィルソン  
カナダ国立図書館・公文書館長

The Roles and Responsibilities of Archives in National Public Administration

A Message to the Archival Community of Japan

Ian E. Wilson  
Librarian and Archivist of Canada  
June 2008

Throughout the democratic world, new models of governance and public administration are emerging to improve decision-making and transform government business operations responsibly in the public interest. New frameworks, mechanisms and tools are being developed to support citizen-focused program and service delivery; to enhance organizational capacity to achieve results, measure performance and report on progress; to promote discipline, due diligence and value for money in the use of public funds; and to address institutional issues of accountability, transparency and stewardship.

At the heart of this enterprise is the effective creation, capture and management of public records. As administrative machinery evolves to meet new business requirements and citizen expectations, it is vital that ways and means be established to assure the presence of appropriate and readily accessible documentary evidence for decision-making and business activity over time, and to provide for the preservation of government's continuing corporate and historical memory. The keeping of official records and documents by government has long been important for administrative and business purposes, but today it has become fundamental to

democratic process and increasingly central to the development of responsible and accountable governance.

In Canada, the essential roles played by government's archival administration in public record-keeping and the preservation of official corporate and historical memory were recently recognized and reestablished by Parliament with the passage of the new Library and Archives of Canada Act in 2004. This legislation has merged the former National Library and National Archives into a new public institution to serve Canadians as "a source of enduring knowledge accessible to all, contributing to the cultural, social and economic advancement of Canada as a free and democratic society". Under this new and remarkable mandate, the legislation has also reconfirmed Library and Archives as the continuing source of government's institutional memory, assigning to the Librarian and Archivist various powers, authorities and responsibilities regarding the disposition and preservation of government records and information in all forms and formats, including the emerging digital products of new information and communications technologies.

In my experience and capacity as Librarian and Archivist, these powers, authorities and responsibilities logically provide the essential foundation for any contemporary archival administration assigned responsibility for public records. These include a significant role of oversight in the disposition of government records and information, insofar as no government institution may dispose of records (including by destruction) without the express written consent of the Librarian and Archivist in the

form of a Records Disposition Authority (Section 12). I also have the power and authority to require the transfer of records having archival or historical value to the custody or protection of Library and Archives under the terms and conditions of records disposition authorities and agreements negotiated with departments, and the power to compel immediate transfer if it is determined that archival or historical records are at risk of serious damage or destruction (Section 13).

Coincidentally, the Library and Archives Act also establishes elements of a central agency role for our institution in program and service administration by government departments, which I believe is critical to the successful management and preservation of public records in the future. These include the responsibility to "facilitate the management of information by government institutions", and the assumption of an advisory role to government institutions "concerning the management of information produced or used by them" and the requirement to provide "services for that purpose" (Sections 7 and 8).

It is in this administrative and business environment of public recordkeeping where Library and Archives has recently assumed an enhanced central role of leadership in collaboration with departments through a major horizontal project. Since the Fall of 2006, with the approval of the Cabinet Secretary and the larger community of Deputy Ministers, I have been leading an initiative to develop a regulatory regime for recordkeeping in government to be supported by a new Recording Directive and a Recordkeeping Delegation Authority Instrument under

government's new Information Policy issued by Treasury Board Secretariat (July 2007). Strategically, this initiative represents the development of a whole-of-government approach to the creation, capture and management of information resources by institutions as business and intellectual assets. The primary goal is to integrate recordkeeping with public administration in a manner similar to financial and human resource management by assigning accountability for recordkeeping to business managers and by delegating recordkeeping authority to all executive levels for this purpose. By establishing the development of information resources having asset value as an operational business priority, it is expected that government will be advantageously positioned to capitalize on its organizational knowledge serving multiple administrative, business and governance utilities.

This approach is intended to change the fundamentals and dynamics of recordkeeping within government. For example, it elevates recordkeeping from the status of an internal administrative service activity conducted by a small community of specialists on behalf of departments to the status of an operational program requirement under the accountability of business managers. It also links recordkeeping and information resource development directly to the achievement of government's strategic outcomes through institution-specific programs and horizontal services, and establishes archivists and information specialists as key enablers towards this objective.

In many ways, this broader, more comprehensive view of information resources as organiza-

tional assets establishes the conditions for government to appropriately engage the new knowledge complex emerging at the desktop through new information and communications technologies. In the Government of Canada, we have concluded that the digital environment requires multiple forms of recordkeeping intervention under the oversight of Library and Archives and other central authorities. These interventions are being designed to promote and enable innovation, adaptation and flexibility, but they will also support program and service delivery with new elements of administrative responsibility and discipline linked to information accountability and stewardship.

As Canada moves forward on its agenda to implement effective recordkeeping within a digital public administration, I also believe that the socio-cultural dimensions of this transformation will become equally if not more significant than regulatory intervention at the desktop. As indicated last year by the Cabinet Secretary in his annual report to the Prime Minister on the state of the federal public service, one of the key challenges for government is the development of organizational capacity to administer programs and services effectively within the current and ongoing information revolution, "which has dramatically enhanced public expectations for speedy decisions, for immediate responses from government, for transparency in government operations, and for public engagement in decision-making" (Kevin G. Lynch, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, Fourteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada, 31 March 2007).

In the future, I believe that a strong central archival administration with enabling roles and responsibilities of oversight in the development and management of information resources by departments and agencies within the digital environment will be essential for the Government of Canada to successfully meet the challenges of this broad and emerging social transformation of public administration. I would encourage the archives of all countries to pursue this goal, and to set an example for other governments to follow. It is a responsibility we share, both as keepers of the corporate memory, and as democratic nations.

I look forward to seeing Japan's progress and innovation in this critical area. Over the past four years, President Mitsuoki Kikuchi has provided insightful leadership to the national archivists of the world through his presidency of the International Round Table on Archives. The professional program he developed for his international colleagues each year augurs well for the success of the archival initiatives in

Japan. Under the effective leadership of President Kikuchi and with the active involvement of Minister Yoko Kamikawa, the Japanese National Archives is putting in place a solid foundation on which much may be built. It has the opportunity to assist and to lead all government departments and other levels of government in addressing the recordkeeping challenges of public administration in the 21st Century.

Ian E. Wilson  
Librarian and Archivist of Canada



Ian E. Wilson (イアン・E・ウィルソン) : 1943年ケベック州モントリオール生まれ。1974年クィーンズ大学で歴史学修士号取得、同大学アーカイブ勤務。1976年からサスカッチェワン県立公文書館長、1986年からオンタリオ州立公文書館長、1999年からカナダ国立公文書館長、2004年からカナダ国立図書館公文書館長。カナダ政府情報管理責任者 (Information Management Champion) の1人として政府の記録管理政策にも参画。2008年7月から ICA 会長。