

レコードマネジメントと「開かれた政府」改革 ーオーストラリアの事例

オーストラリア国立公文書館政策戦略計画部長

バーバラ・バース

はじめに

最初に、EASTICA の総会とセミナーでの講演にお招きいただいたことを、国立公文書館の高山館長に感謝申し上げたいと思う。

EASTICA はこれまで、東アジア地域の記録遺産の保存と保護、専門研修の確立、アーカイブズへのアクセスの改善、及びこの地域のアーキビストの連携の構築と強化に貢献・尽力してきたが、今回の会議もまた、このような EASTICA の貢献と取組を示す場となっている。

講演を始める前に、私及びオーストラリアの同僚より、3月11日の東日本大震災の恐ろしい被害喪失を経験された皆様へお見舞いを申し上げますとともに、亡くなられた方々に哀悼の意を表したい。

また、日本の皆さんの勇気、尊厳、そして復興に向けた力強い歩みに敬服するとともに、一日も早い復興と再建を願うものである。

1. オーストラリアの状況

今回のテーマである「今日のアーカイブズ：デジタル時代の法制、アクセス、保存」は、目まぐるしく変化し続けるデジタル時代が突きつける課題に対して、我々アーキビストがいかに対処すればよいかの検討を促すものである。

言うまでもなく、私はこのテーマをオーストラリアの観点から論じていくが、そのためにはまず、私がどこで働き、また我々が何に取り組んでいるのかを、先に述べておく必要があると考える。

ここにご出席の皆様の中には、オーストラリア国立公文書館の取組に関してよくご存じの方もいらっしゃると思うが、まずはここから話をすること

にしたい。

アーカイブズに関する国際的なコミュニティは小さいながらも、密接な繋がりを有する集団となっている。オーストラリア国立公文書館では、EASTICA のほか、東南アジア地域支部（SARBI-CA）や太平洋地域支部（PARBICA）をはじめとする国際公文書館会議（ICA）の地域支部のメンバーと専門的交流を続けている。中には今回のセミナーに出席されている方もおいでになるかもしれない。特に PARBICA とは、長年にわたって専門的な関係を確立してきたほか、近年は、日本をはじめとする ICA 加盟各国からの代表者の訪問を積極的に受け入れている。

オーストラリア国立公文書館館長代行（acting Director-General）のステファン・エリス（Stephen Ellis）博士は、先頃、EASTICA の加盟国の1つである韓国を訪れ、2011年のユネスコ「直指賞（UNESCO/Jikji Memory of the World Prize）」を授与された。これにより、当館では、資料修復を学ぶ学生を対象とした有給の職業体験プログラムのための資金を拠出できることとなった。当館は同賞の受賞を大変名誉に思っている。

2. オーストラリア国立公文書館について

オーストラリア国立公文書館は約475名の職員を擁している。当館の役割は以下のとおりである。

- ・オーストラリアの政府機関による記録の作成と管理を支援すること。
- ・これらの記録の中から、国のアーカイブ・コレクションの一部となる、重要性の高い記録を選別すること。
- ・これらのコレクションを保管し、記述し、保存

すること。

- ・大変重要な役割として、これらのアーカイブ記録を、現在および未来の世代が利用できるようにすること。

オーストラリア国立公文書館は連邦政府のアーカイブズとして、国内のオーストラリア政府のアーカイブズと記録の管理に関する取組事項に対する責務を負っている。

当館では、あらゆる政府機関、つまり規模の大小にかかわらず200以上に及ぶ国内政府機関をあまねくその業務の対象としている。

3. 法的枠組みについて

当館の業務の法的枠組みとなっているのは、1983年公文書館法（Archives Act 1983）である。なかでも同法により当館は、国のアーカイブ資源についての決定とオーストラリアの政府記録の最終処分許可に関する権限を付与されている。

公文書館法に基づき、オーストラリアの政府機関は、国立公文書館の許可なく記録を廃棄することはできない。また、同法は政府機関に対して、アーカイブ価値のある記録に関しては、作成から15年を経過した場合、またはこの年限に満たなくても業務上使用されなくなった場合には、当館に移管することを義務づけている。

また、同法は、政府記録の管理に関する標準の設定と記録管理に関する指導の実施について、当館に広範な権限を付与している。ただし、当館が定めた記録管理の標準、方針及び指導が遵守されているかどうかをモニター、またはその遵守を強制するための権限は付与していない。

さらに、同法は政府機関が標準及びガイドラインを履行しているか否かを監査する権限についても、当館には付与していないのである。

つまり、記録管理に関しては、当館は強制機関ではなく推進機関のカテゴリーに分類されるのである！

4. 記録管理とオーストラリアの政府機関について

現在私が勤務している国立公文書館の部署は、政府情報管理局（Government Information Management）と呼ばれている。同局の役割は、オーストラリアの政府機関がより適切な記録管理を行えるよう、アドバイスを提供し、標準を設けることである。

オーストラリア国立公文書館では、政府内での記録管理の改善に取り組む上で、他の公文書館と共通の課題に直面している。その課題とは、政府機関が自らの業務を遂行するだけでなく、同時に政府の期待にも応えられるように、必要な記録を確実に作成、保存、保持するようにすることである。政府の期待とはすなわち、政府機関が、自らの決定に対して説明責任を負い、国民と議会による監視に対して真正で検証可能な記録を作成することである。

さらに、かねてより国立公文書館では、デジタルで作成した記録を紙に印刷して紙記録として保存するよりも、デジタルで作成、保管・管理することがより効率的で優れた記録管理慣行になるのだということを政府機関に納得してもらえるよう力を注いでいる。

デジタル記録を適切に管理すれば、政府機関内でも複数の政府機関の間でも、より簡単に記録を探し、取り出し、複製し、共有することが可能である。デジタル記録によって、業務の向上が図られるのである。また、デジタル記録の管理は、現在政府機関で使用されている様々な新しいデジタル・ツールや技術に対処するための唯一の手段でもある。

では、昨今の諸変化について話を進めていこうと思う。これらの変化は、当館が政府機関に発信しているデジタル化推進のメッセージを後押しするものである。

第一に、オーストラリア政府機関を取り巻く法的環境における変化が挙げられる。

第二に、今年7月に発表された新しい政府の政

策では、今後3年間でより包括的なデジタル記録管理へ移行することを政府機関に求めている。つまり、デジタルのオリジナルから紙記録を作成するという不要な作業を減らし、デジタル記録をデジタルのまま保管・管理することが求められている。

この政策が生まれた背景や、政策の内容、その策定における国立公文書館の役割については後述する。その前にまず、政府機関の業務を取り巻く法的環境が、近年どのように変化してきたかについて説明したい。

5. 法的環境の変化－開かれた政府への改革

ここにいらっしゃる皆様は当然よくご存じのように、アーキビストが携わる記録管理を取り巻く環境は、その複雑さを増している。

オーストラリアで近年この環境を形成した要因として重要なものが2つある。

その第一の要因は、我々が取り扱わなければならないデジタル情報の量と複雑さが増したことである。これは皆様にとっても非常に身近な問題であると同時に、世界各国のアーカイブズ機関にとっての共通の課題でもある。

第二の要因は、政府情報へのアクセスの簡便化を進め、政策決定への国民の一層の関与を促すことで、より開かれた政府の実現を支援するというオーストラリア政府の改革指針にある。

この改革指針とそれに伴う法律の改正について紹介したい。これは多くの国で起こっている同様の動きに続くものであるため、皆様の中にもこのテーマに通じた方が多くいらっしゃるかもしれない。

この改革を担当した、大臣のジョン・フォークナー上院議員の言葉によれば、改革とはつまるところ、「政府の活動に対する監視、議論、意見、再検討を推進し、政府が保有する情報が、公共の目的のために管理されるべき国民的な資源であるという認識を促すこと」である。

アクセシビリティと説明責任に対する公約を果たすべく、政府は2010年7月に「開かれた政府宣

言 (Declaration of Open Government)」を発表した。

これは、市民と関わる文化、政府保有情報へのアクセスと利用の推進、及び最新のインターネット・ベースの技術の利用を通じて、オーストラリアの民主主義への関与を深めることを宣言したものである。

政府機関に対しては、オンライン化を阻む障壁の低減、ソーシャル・ネットワーキング、クラウド・ソーシング、オンライン協同プロジェクトの利用、職員（各政府機関に勤める公務員など）によるオンライン化の取組への支援などが指示されている。

積極的に情報を開示する文化（pro-disclosure culture）においては、非公開にすべき理由がある場合を除いて、政府情報は公開すべきであるという前提がある。

また、政府情報は、一般市民が種々様々な手段で簡単に情報の利用や再利用ができるような方法を用いて公開されなければならない。

これには、政府機関のウェブサイトでの情報公開が含まれる。クリエイティブ・コモンズ等のオープン・ライセンスを利用したり、可能な場合にはオープン・フォーマットを使用したりするとともに、政府機関には、政府の課題に対する一般の意見を収集する目的でソーシャル・メディアを最大限活用することが推奨されている。

「開かれた政府宣言」では、いくつかの高い目標が設定されており、これに伴って各種の重要な法制改革が実施されている。

第一に、情報公開法（Freedom of Information legislation）が大幅に改正され、2010年に施行された。この改正は、国民の政府情報を知る権利を強化することを目的としている。さらに重要な点は、情報公開法に基づいて正式に公開請求がなされるのを待つのではなく、ウェブサイトを通じた積極的な情報公開を政府機関に促すことも、その目的であるということである。

第二に、公文書館法改正の結果、アーカイブ記録は従来よりも速やかに公開されるようになり、

公開までの期間は30年から20年に短縮された。

この改正は10年間にわたって段階的に実施され、公開年限20年という原則が完全に確立されるまでに、今後10年の間、毎年新たに2年相当分の記録が公開対象となる。

公文書館法に基づき、国立公文書館は、アーカイブ記録の一般公開に向けた審査作業を行うという責任を担っている。これは長い時間を要するリソース集約的なプロセスであるため、公開年限(公文書館法に則って、記録が一般公開されるまでの年数)の短縮は、国立公文書館にとっての課題となっている。

しかし、政府改革の結果、コミュニティの姿勢が実際に変化し、政府情報には容易にアクセスできてしかるべきだという期待が生まれた場合には、今後、公開年限が更に短縮されるという推測も可能である。

また、現在生まれつつある最新の様々なデジタル記録のタイプの性質に合わせて、コミュニティの期待が変化していくのであれば、特にデジタル記録に関して、その作成時からの継続的な情報公開を期待している人々にとっては、公開年限、非公開年限といった概念は、無意味なものとなってしまうかもしれない。

第三の重要な法的整備は、2010年11月にオーストラリア情報コミッショナー事務局 (Office of the Australian Information Commissioner) が設立されたことである。

この事務局の設立により、情報公開、プライバシー、情報政策に関する責務はオーストラリア情報コミッショナーの下に集約されることになった。その結果、同事務局では、政府機関による情報の取り扱いを定めた2つの重要な法律(情報公開法とプライバシー法 (Privacy Act))、及び政府の情報政策に関する原則に基づいた枠組みを統括している。

この原則は、8項目からなる「公共部門の公開情報に関する原則 (principles on open public sector information)」としてオーストラリア情報コミッショナー事務局から先頃発表された。これ

らの原則では、政府情報は、コミュニティがアクセスでき、かつ利用することができる国民的な資源でなければならない、というメッセージが強調されている。

オーストラリア情報コミッショナーは、情報政策における自らの役割を「戦略的」なものであると定義している。

その指向するところは、安全で開かれた政府を目指して、原則を基盤とする枠組みを確立することにある。「安全性 (安全で)」とは、個人情報またはその他の取り扱いに慎重を要する情報が、厳重に保護されることである。一方、「開放性 (開かれた)」は、現在は情報コミッショナーが責任を有する情報公開法の改正を通じて達成されることになる。つまり、政府情報への一般からのアクセスの簡便化と、政府機関による情報の積極的な公開を通じてもたらされるのである。

情報政策におけるオーストラリア情報コミッショナー事務局の役割は、国立公文書館の役割を補完するものである。ただし、同事務局は、当館で言う記録管理に直接的に関与することはなく、むしろ、各政府機関向けの、すぐに入手・使用可能な政府情報の公開に関する情報政策上の高次の目標の設定に携わっている。

6. 開かれた政府改革がもつ意味合い

記録管理に対して改革がもつ明確な意味合いは、政府情報をより簡単に入手できるようにすることへの需要が高まることによって、政府機関が、記録の作成と管理に用いられているプロセスの改善を迫られるということである。

ここで、オーストラリア情報コミッショナーのジョン・マクミラン (John McMillan) 教授が、2011年3月に行ったスピーチを引用する。

「効果的に管理された情報は、国民との対話や他国の政府とのやり取りに関する信頼できる記録を政府にもたらし、国の歴史に関する永続的な記録を構築することになる。政府情報は自由に共有されることで、国民を教育し、情報に通じた国民の政治参加を促し、ビ

ジネスと社会の改革を推進することができる。

また、その逆もしかりである。政府情報は取り扱いを誤れば、政府のクライアント (government client) に大きな損害をもたらすおそれがある。彼らは誤認されるか、システムの中で失われるか、或いは、政府による弾圧を招くような行動への容疑を不当にかけられる羽目に陥る。また、情報があまりに厳重に保護された場合は、政府を秘密に包まれた、説明責任を果たさない存在にする隠れ蓑となり、コミュニティのなかに不信任とシニシズムを生むことになる。情報は効果的な管理がなされなければ、腐敗と権力の乱用を隠蔽し、その蔓延を許しかねない。」¹

以上は、オーストラリア情報コミッショナーによる非常に説得力のある言葉である。この言葉から明らかなのは、優れた記録管理は、開かれた政府改革を支える上で欠かせない要件の1つであるということである。とりわけ、政府改革の根底には、記録はデジタルであるという暗黙の了解がある。

法制改革において政府機関に期待されている取組について、ここでもう一度繰り返すことにする。

政府情報を公開するにあたって、政府機関には、一般市民が様々な形で簡単に情報を利用し、かつ再利用できる方法を用いることが求められる。例えば、可能な場合にはオープン・フォーマットを使用するといったことである。

政府機関には、政府機関のウェブサイトで情報を公開し、ソーシャル・メディアを利用して、政府の課題に対する一般の意見提出を促すことが求められる。

オーストラリアの政府機関が、業務に紙記録を使用しているのは、改革政策の要件に効率的かつ効果的に応えることは不可能である。

情報が紙ファイルにある状態で、利用と再利用ができるようにそれらを公開することは簡単なことであろうか。

すべての記録を紙で管理することに固執するならば、政府機関は一体どのようにしてソーシャ

ル・メディアを通じて市民を政治に参加させることができるのであろうか。

「本物の記録」を探し出すために、紙記録や共有ドライブ、メール・フォルダやパーソナル・ドライブ等を検索しなければならないとしたら、政府機関は情報公開法に基づいた情報の公開請求に難なく応えることなどできるのであろうか。また、情報を発見したとして、それが請求された記録だと、どのようにして特定するのだろうか。

我々が記録管理に関して政府機関に発するメッセージは、オーストラレイジアン・デジタル記録管理イニシアティブ (Australasian Digital Recordkeeping Initiative) (ADRI) が示す原則によって支持されている。それは、政府機関はデジタルによる記録の作成と保存・管理に移行しなければならないということである。ADRI とは、オーストラリアとニュージーランドの国、州、準州のアーカイブズ機関からなる共同組織である。

ADRI は、デジタル形式で作成された記録は、デジタル形式のまま維持することを優先し、その完全性、真正性、保存及びアクセスを確実に継続するのに最適な形式で保存しなければならないと明言している。

新たな政府改革と法制の改正は、上記のメッセージをさらに絶対的なものとしている。各機関が記録をデジタルで作成していながらも、依然としてそれを紙記録に変換した上で保管・管理を行っているとしたら、今後の対処に四苦八苦することになるだろう。

公文書館法において、記録の定義はその形式までは規定していない。記録はデジタル形式であっても、紙形式であっても構わないのである。

また、デジタル記録の種類は多岐にわたっている。例えば、word 文書、データベース、Twitter のフィード、ブログ、ウェブサイト、地理空間データ等といったものが挙げられるが、これらが一様に紙記録として印刷するのに適したものであるとは言い難い。

言うまでもなく、これらすべてが同等の価値を有するわけではなく、これらすべてを必ずしも管

理しなければならないわけでもない。しかし、各機関は、こうしたデジタル技術を用いて記録を作成する可能性があること、またそうして作成された記録は、それらが必要とされる間は、どんなに長い期間であっても管理されていなければならないことを自覚しておく必要がある。

7. オーストラリア政府機関における記録管理の慣行に関する2010年の調査結果について

政府機関が記録をどのように管理しているのかについて、若干のデータが手元にある。データの出所は、国立公文書館が2010年の初めに実施した、オーストラリア政府機関における記録管理の慣行に関する調査である。

この調査からは、政府全体における情報と記録の管理状況と、政府機関がどの程度まで記録をデジタルで作成し、デジタルのまま保管・管理を行っているかに関する興味深い結果が得られた。

この調査によって我々の見解が裏付けられることになった。それは、紙への依存からの脱却は部分部分でしか進んでいないということである。約70%の機関が、かなりの数のデジタル記録を未だに紙に印刷して管理しているのである。

デジタル記録を紙形式で管理・保管する理由として、大半の機関が共通して挙げたのは、主に「それが組織の文化だから」というものであった。つまり、機関の内部に深く根付いた業務上の習慣と選好のことである。

ご存知の通り、官僚制度の中で業務上の習慣を変えるのは容易なことではない。

一方、調査では、紙記録への依存から脱却し、記録をデジタルで保管・管理している機関はその利点を報告している。

それらはまさに、我々が期待していた通りの利点であった。その一部を以下に示す。

- ・機関全体の職員がより簡便に情報へアクセスできるようになった。
- ・開示手続や情報公開請求の際、適切な記録を引き出すことが容易になった。また、その結果と

して、膨大な量の記録の検索に伴うコストが削減された。

- ・紙記録の保管コストが削減された。

法改正により、従来にも増して、政府機関がデジタルによる記録管理をより本格的に導入しなければならない状況に置かれていることは明らかである。ただし、この調査結果からは、オーストラリア政府機関のデジタル記録管理への移行は、我々が以前に見込んでいたよりもさらに遅れていることが読み取れる。

変革を進めるために、より多くのことが求められているのは明らかである。

8. デジタル記録管理に関する新たな政策

最初に述べた点に戻ると、公文書館法の下では、国立公文書館が記録管理の標準と慣行の遵守を強制したり、或いは遵守状況をモニターしたりする権限は非常に制限されている。

しかし、幸いなことに、政府機関の慣行を変化させるもうひとつの推進力が、2011年7月に新たな政策の形で現れた。この新しい政策では、政府機関に対して、向こう3年間で、より徹底したデジタル記録管理環境下での業務に前進することを求めている。

この政策の目的の1つは、前述の開かれた政府に向けて改正された法律上の要件を各機関が満たせるよう、適切なデジタル記録管理環境導入の必要性に注意を向けることである。

しかし、そのための直接的なきっかけとなったのは、国立公文書館が行っていた、書庫を増設するための費用をまかなうために政府からの資金を確保する取組だった。

世界各国の多くのアーカイブズ機関と同様、紙記録の収蔵を続ける上で当館の収蔵能力は、書庫スペースの不足により限界に達しつつある。

当館の要求についての議論の過程で広く注目されたのは、政府機関が大量の紙記録を保有していることと、今後も政府機関は大量の紙記録を作成し続けるだろうと予測されたことである。このことは、2010年の調査で収集されたデータでも確認

されている。国立公文書館にとっては周知の状況だったが、記録管理に関わるコミュニティ以外では、一般に問題として認識されてはいなかった。

当館の将来的な収蔵能力に関して、これが意味するところは明らかであった。

つまり、書庫を拡張するために現時点で資金を得られたとしても、今後数年間のうちにさらに多くの紙記録を保存するための資金が必要となるのは確実だということだ。

無論、各機関が保有する紙記録のうち、アーカイブ価値があるのはその一部であるため、すべてが国立公文書館に移管されるわけではない。しかし、紙記録が作成され続ける限り、当館の書庫問題が解消される見込みがないことは明らかだった。

さらにこうした状況に加え、デジタル記録の移管量は予測された量に達していないため、当館のデジタル・アーカイブにはまだ容量に余裕がある。

こうした問題の解消に向けて、国立公文書館と当館の監督省庁である首相・内閣省に求められたのは、オーストラリアの政府機関によって蓄積される一方の紙記録の問題に対処するための戦略を策定し、効率化を理由として、政府機関をデジタルによる記録の管理と保存に移行させることであった。最終的には、政府機関の記録のうち、アーカイブ価値のあるものについては、デジタル・フォーマットで国立公文書館に移管されることになる。

この目標を達成するため、2010年に政策が策定され、2011年7月に発表された。

2010年の調査結果は、当館が提言する戦略の根拠となる数字に注目を集める上での主要なツールのひとつになったわけである。

9. 時間枠の設定

我々が第一に着手したことは、改善を達成すべき一定の時間枠を設定することであった。特に、各機関が結んでいると思われる書庫契約を考慮し、実質的な改善を行うのに十分な時間的余裕を

設ける一方、今後の問題を先送りすることなく、直ちに行動を起こさなければ間に合わないと思わせる範囲内で期限を設定することにした。

その結果、政府の政策は、進捗を実証するための期間として3年の時間枠を設定した。国立公文書館に対しては、今後3年間の進捗状況をモニターし、報告する役割が与えられている。

10. 新しい政策においてオーストラリア政府機関に課された要件

新しい政策では、政府機関が3年間に実施すべき、記録管理に関する具体的な要件が数多く設定されている。要件そのものは、実施が困難なものでも急進的なものでもない。その大部分は、本来は多大な注意が払われてしかるべきだった記録管理業務に対して、もう一度焦点を合わせたものに過ぎない。

主要要件のうちの3つを以下に挙げる。

政府機関が大量に保有する紙記録のうち、廃棄期限の過ぎたものについて対処すること。

- ・最終処分決定（sentencing）と最終処分は、諸政府機関にリソース面でのプレッシャーが日々のしかかる中で、その優先度が失われがちな業務である。
- ・諸政府機関に及ぶ影響は、当然のことながら保管コストの増大だけではない。より重要なのは、記録の在りかの特定と検索に伴うコストの増加と、不必要な記録の維持管理に起因するリスク負担の増大である。

この政策は政府機関に対して、新たな業務システムの導入に際しシステムの記録機能について考慮し、必要とされる期間にわたって記録を管理できるシステムを選択するよう求めている。

- ・政府機関は自分たちの業務システムに収められた記録の存在を忘れることが頻繁にある。
- ・政府機関にはこうした問題への重点的な取組が求められているが、そのためには、電子的な記録管理システムや業務システムなど、記録がどのシステムに存在しているかに関わらず、どの程度まで記録を管理する必要があるかについて

て考慮しなければならない。幸いなことに、現在では、政府機関の業務システムにおける記録管理の問題への取組を支援するために利用できるツールが存在している。

- ・今年初め、各システムにおけるデジタル情報の管理に関する原則と機能要件の策定業務が佳境に入った。ISO 16175「電子オフィス環境における記録のための原則及び機能的要求事項 (Principles and Functional Requirements for Records in Electronic Office Environments)」がそれである。ご存じかと思われるが、ISO 16175は、2008年にクアラルンプールで行われたICA大会においてICA-Reqとして発表されたもので、ICA主導の下に実施された作業にその端を発するものである。
- ・ISO 16175の第3モジュールは、業務システム上の原則と機能的要件に対応するもので、政府機関がこの政策上の要件を満たすのに役立つ重要なツールの1つであると言える。導入が検討されている業務システムを評価したり、既存の業務システムを評価したりする上で、1つの尺度を政府機関に与えるものである。
- ・国立公文書館では、オーストラリアの政府機関がISO 16175を使用することを推奨し、業者に対してはこの規格に照らして製品を評価するよう奨励している。我々は、この規格は、エンドユーザーが積極的に立ち入らずとも、記録を作成、取得及び管理できるよう、業務プロセスに溶け込んだ記録管理を行うという目的に照らして大きな進歩であると考えている。
- ・この政策は、政府機関に対して電子文書記録管理システム (EDRMS) や記録管理アプリケーション (RMA) の導入を明示的に求めるものではない。
- ・それは、第一に、当館が対応している政府機関の規模は様々であり、EDRMSによるソリューションが必ずしもすべての機関に適切であるとは言えないからである。
- ・また、現在では、多様な選択肢が存在している。例えば、一部のオープン・ソース・システムは、

小規模な機関にとって魅力的なものである。規模も環境もそれぞれである機関に、自らに最適なソリューションを柔軟に選択してもらいたいと考えている。

- ・重要なのは、多くの機関がすでにEDRMSを導入しているものの、その機能をフルに活用するには至っていないことが2010年の調査で示されているということである。つまり、こうした機関はEDRMSを備えていながら、未だに「紙に打ち出す」という方針を変えず、EDRMSを紙フォルダの管理に使用している可能性があるのである。
- ・その他の機関では、EDRMSを使用するかどうかはほとんどその機関の裁量に委ねられていると思われる。機関全体の職員にEDRMSの使用を義務づけるような統一の方針は存在していない。
- ・したがって、EDRMSの導入とデジタルでの記録の管理・保管との関連性は、きわめて薄い。
- ・注意しなければならないのは、EDRMSを購入しただけで、デジタル記録管理に移行したと考えている機関である。システムを適切に実装し、機関全体で一貫して使用するための努力をしていないにもかかわらず、である。

最後に、この政策に従って、各機関には今後3年間毎年、自らの記録管理状況を評価し、その結果を国立公文書館に報告することが求められている。

- ・その際、各機関は国立公文書館が開発したオンライン・アプリケーションプログラムを使用する。
- ・Check-up 2.0と呼ばれるこのアプリケーションプログラムには、記録管理に関する最低限の要件が設定されている。そのため、各機関は最低限の要件、またはより高度な要件に照らして自己評価を行うことができる。
- ・各機関はCheck-up 2.0による評価を今後3年間、毎年実施する。評価の結果は、国立公文書館によって取りまとめられる。
- ・毎年の評価を通じて、各機関は主な弱点を特定

し、今後の改善計画を立てることができる。

しかし、それ以上に重要な点は、こうした評価によって国立公文書館が各機関の進捗状況をモニターできることにある。

- ・この政策に従い、国立公文書館は、今後3年間毎年、所管大臣に各機関の進捗状況を報告しなければならない。
- ・2014年には、所管大臣から首相に報告が行われる。進捗が見られなかった場合は、必要と考えられる新たな戦略を提言する機会が当館に与えられる。

我々は、当館に与えられたこれらの監視と報告の役割を、この政策の大きな強みであると考えている。

11. 新しい政策において国立公文書館に課された要件

各機関がより包括的なデジタル記録管理に移行するのに合わせて当館に求められるのは、デジタル記録を管理する上で何をすべきかを各機関が把握できるようにすることである。

したがって、この政策でもう一点求められているのは、国立公文書館は、デジタル記録の管理方法に関する当館のアドバイスに政府機関が耳を傾けるよう「デジタル継続性計画（digital continuity plan）」を策定することである。

本稿執筆時点では、デジタル継続性計画はまだ策定中の段階であるが、2011年12月には正式に発表される予定である。政府機関は、デジタル記録の管理に関するアドバイスの大半を、すでに当館のウェブサイトで閲覧することができる。デジタル継続性計画では、こうしたすべてのアドバイスを利用しやすいチェックリストとしてまとめることを想定している。

この計画では、各機関におけるデジタル情報に今何が起きているのかということに重点が置かれることになる。お気づきの通り、国立公文書館は、アーカイブズのデジタル保存に関してしっかりした機能を備えており、これに関わる業務は当館にとっての優先事項であり続けている。

ただし、国立公文書館が保存を引き受けるのは、アーカイブ価値のある記録だけである。我々は、各機関が継続的な法令上・業務上の理由から、長期にわたってそれらが必要となる可能性があるためにデジタル記録を保有していることも承知している。そこで、デジタル継続性計画では、アーカイブ価値がないため当館で保存されることはないが、長期にわたる管理が必要であると思われるデジタル記録に関して、政府機関がどのように管理したらよいかに的を絞ることで、当館のアーカイブ保存業務に新たな側面が与えられている。

デジタル記録を適切に管理することにより、各機関の業務は多くの面で効率化が図られる。例えば、記録の在りかの特定や共有面での簡便化、デジタル情報の潜在的利用可能性の最大化などである。

こうした効率化とは別に、我々の関心のひとつは、大量のデジタル記録が管理されないまま各機関に蓄積されるという問題を回避することにある。ご存じのように、こうした問題は、業務上深刻なリスクをもたらす、アーカイブ価値のある記録を含む情報を誤って紛失するといったリスクを引き起こしかねない。

また、大量の管理されていないデジタル記録の存在が、国立公文書館へのデジタル記録の移管を阻害している。各機関が考慮するのは保管に要する比較的低いコストのみで、記録を管理しないまま放置することによってコストが嵩むことにまでは考えが及ばない。デジタル記録の最終処分決定や最終処分をせずに済ませたいという気持ちは強く、アーカイブ価値のある記録を特定し、それらを国立公文書館に移管するという業務も脇へ置かれたままである。

デジタル継続性計画では、各機関に対して、デジタル記録とは単なるテキスト・ベースの文書とは別物であること、すべてのデジタル記録が管理を考慮すべき対象となることに注意を喚起することとなる。

デジタル記録は、様々な場所に、様々な形で存在し得る。各機関では、Twitter、YouTube、

Facebook、Flickr 等のソーシャル・メディアに加えて、ウィキ、ブログ、フォーラム、ウェブ・カンファレンス、インスタント・メッセージ等の協同ワークスペースが使用されている。また、さらに複雑なデジタル生成物を作成する他の高度な技術も使用されている。

これらすべてに、必要とされる限り適切な管理を行わなければならない記録を生み出す可能性がある。

新政策によってデジタル継続性計画の策定を求められた結果、当館は単に紙記録の問題に対処することから、デジタル記録がその作成時点から機関内で適切に管理されるようにするという新たな段階へ移ることになる。

国立公文書館では、2011年12月までに各機関の使用に適したリソースを開発することを目標としているが、そのための業務が山積みの状況にある。例えば、デジタル記録管理に関する既存のアドバイスを更新し、対処が必要だと思われるアドバイス上の欠落部分を特定しなければならない。

12. 変革の推進における新しい政策の成功

デジタル継続性計画は有効に機能するであろうか。国立公文書館はここ数年にわたって、利用可能な良質のデジタル記録の作成・管理に関するアドバイスとガイドラインを提供してきた。皮肉なことに、デジタル継続性計画は、主として、既存のアドバイスを再提示することになる。我々の経験では、標準やガイドラインを策定することと、それらを採用してもらうことは別の問題である。ただし、デジタル継続性計画は、各機関に行動を求めた新しい政策の後押しがあるため、適切なデジタル管理の必要性に彼らの目をもう一度向けさせる上で効果を発揮するはずである。

より広範な問題は、「新しい政策は、包括的なデジタル記録管理に向けて政府機関に変化を促すよう機能するか」であることは言うまでもない。

3年間の期間が終わって初めて、我々はそれを判断できるはずである。

国立公文書館には、今後3年間にわたってこの

政策を推進し、各機関のデジタル化への移行を支援するために多くの業務が待ち受けている。

明るい兆しは、政府機関の職員から受け取ったフィードバックにある。それによれば、記録管理への注目度を高め、これまでそれぞれの職員が各機関内で伝えようと奮闘してきたメッセージを受け入れてもらうための一手段として、新しい政策は大いに歓迎できるものである、とのことである。

13. 国立公文書館による支援方法について

その一方で、まだ課題が残されていることは言うまでもない。各機関が、長期にわたって記録を利用できる状態を維持し、その正確さを保つことができるよう支援する国立公文書館の取組は、これからも続く。

特に、当館は政府機関に対し、情報の改革と各機関が置かれた環境下で起こりつつあるその他の変化に対処するために、実務的な支援を提供していく必要がある。

次に紹介するのは、この数か月間に当館が行った取組の一部である。

以下のとおり、メタデータの使用を推進し、そのためのサポートを実施してきた。

- ・当館では、オーストラリア政府記録管理メタデータ標準 (the Australian Government Recordkeeping Metadata Standard : AGRkMS) に対応した研修用パッケージを開発した。この標準は、オーストラリア政府を取り巻く状況下で必要となる記録管理メタデータを定義するために、国立公文書館が整備したものである。また、オーストラリアの政府機関がメタデータを簡単に使用できるよう、この標準に付随するマニュアルの改正も行っている。
- ・その他、オーストラリア国家標準規格AGLS(AS 5044) を、オーストラリア政府を取り巻く状況に合わせて簡単に使用できるよう、それに付随するマニュアルの改正も行った。この規格は、オンラインで利用できる政府のリソースとサービスについて記述したものである。
- ・前述のように、当館ではISO 16175の利用を推

進し、特に業務システムの開発に際しては、業者にこの規格を使用するよう奨励している。

また、以下のとおり、アドバイスの更新と再検討を実施してきた。

- ・重要なのは、デジタル継続性計画への取組の一環として、我々がデジタル記録管理に関するこれまでのアドバイスの見直しを行い、それを現状に適した、簡単に利用することができるものになっているということである。
- ・現在、政府機関が直面している問題に関して、我々は最新のアドバイスを公開した。例えば、クラウドサービスの利用が記録管理に与える影響や、ソーシャル・メディアの使用に関連した記録管理の問題に関するアドバイスなどである。

以上のとおり、当館ではアドバイスが常に現状に即し、実務的で、かつオーストラリアの政府機関にとって適切なものとなるよう取り組んでいる。

結び

世界各国のアーカイブズ機関と同様に、オーストラリア国立公文書館は、刻々と変化する環境下において適切なデジタル記録管理を行うという目標に向けた取組を行っている。

オーストラリアの政府機関は、法制改革の結果、政府情報を公開し、情報へのアクセシビリティを高めるよう迫られている。こうした状況もまた、世界中の多くの国々と同様である。

一方、オーストラリアの政府機関はこの目標の達成にむけて努力しながらも、いまだ多くの機関が紙記録を業務に使用している。

オーストラリアの政府機関のデジタル記録管理への移行は進んでいるものの、そのペースは当館が期待していたよりも遅い。ご存じのように、こ

うした規模で行動や業務習慣を変えることは容易ではないが、我々は取組を続けていかなければならない。

オーストラリアの法令に従って、当館は政府機関が健全な記録管理慣行を採り入れるよう促し、そのための支援を行うことはできるが、標準を強制したり、またその遵守状況をモニターしたりする法的権限は有していない。

新しい政策の発表によって、政府機関にはより包括的なデジタル記録管理への移行が求められるようになり、当館にはモニターと報告を担当する役割が与えられることとなった。これは当館にとって、政府機関の記録管理慣行の変化を促す上で大きなチャンスである。

この政策の実施期間である今後3年間にわたって進捗状況を見守るのは、興味深いことであろう。

その一方で、当館はアドバイスとガイドラインを通じて、政府機関が今日のデジタル世界の課題に対応できるよう支援する取組を続けていく。

基調講演者紹介

バーバラ・バース (Berbara Berce)

オーストラリア国立公文書館 (NAA) に約20年奉職。これまでに、オーストラリア連邦政府アーカイブズ記録へのアクセスに関する政策分野に関わったほか、NAA 南オーストラリア分館長等を歴任し、現在、政府情報管理政策戦略計画部長。

2009年には、ウェブ2.0の技術を政府機関へ導入し市民との交流やオンライン革命を目指す「政府2.0タスクフォース」事務局に NAA から参画。

NAA 政府情報管理部門における現在の最優先課題は、オーストラリア政府機関が情報の作成だけでなく管理においてもデジタル技術を活用するよう、積極的に支援することである。

¹ http://www.oaic.gov.au/news/speeches/john_mcmillan/JohnMcMillan_AGS-InfoLawConference_23March2011.html