
[タイトル]

記録管理におけるレコードキーパーの機能と役割に関する一考察

オーストラリアの州公的記録法の事例から

A Study on the Function and Role of the Recordkeeper in the Records Management:
The Case of State Public Records Act in Australia

[著者]

大木悠佑 | Yusuke Ohki

[キーワード]

| 記録管理 | レコードキーパー | アカウンタビリティ | 公文書管理法 |
records management / recordkeeper / accountability / public record act

[要旨]

電子記録の登場とともに、アーカイブズ機関・アーキビストはよりプロアクティブな関与が必要とされるが、2011年4月に施行された公文書管理法の行政文書の管理において、「アーカイブズ」あるいは「アーキビスト」の文言はみられず、法的な権限を有していない。質の高いアーカイブズを構築するためにも、現用文書の段階から適切な管理が必要であり、アーカイブズ機関やアーキビストがどのような役割を果たし、どう関与していくかが問題である。そこで、レコード・コンティニューム理論を形成したオーストラリアにおいて、州政府の公的記録法によって、アーカイブズ機関及びアーキビストにどのような権限を法的に規定しているか、またその背景と、レコードキーパーとしての役割について考察を加える。アーカイブズ機関は記録管理における標準設定者、番犬役として、各種標準やスケジュールの設定を整備し、アカウンタビリティのエージェンシーとしてレコードキーピングに関与する役割を担っているのである。

This paper researches how the archivists participate in records management from the aspect of the public records act in Australian states, especially New South Wales and Victoria.

In Japan, the Public Records act, which was established in 2011, doesn't impose the important role on the archives and archivists in the records management area. For good archives, appropriate management in the current phase is needed. Moreover, since digital records appeared, archivists come to recognize that they play a more pro-active role in records and archives management than ever.

From the state law of Australia, which Records Continuum theory originate in, I consider the role of archives and archivists as recordkeeper. I point out that because the archivists in Australia establish and authorize the records management standards and records schedules, they play a monitoring role as an auditor and standards setter in the records management area.

現用段階などの記録管理の分野において、アーカイブズ機関やアーキビストはどのように関与し、どのような役割を担っていくべきだろうか。例えば、2011年4月に施行された公文書等の管理に関する法律[1]では、アーカイブズ機関(国立公文書館等)及びその専門職員であるアーキビストはどのように位置づけられているだろうか。公文書管理法第2章「行政文書の管理」では、保存期間満了時の措置を決定するのは行政機関の長であるし(第5条5項)、行政文書等の廃棄は、内閣総理大臣の同意を必要とし(第8条2項)、行政文書管理規則の承認も内閣総理大臣の同意が必要となっている(第10条3項)。また、行政機関の長は管理状況を内閣総理大臣に対して報告し、また内閣総理大臣は行政文書の適正な管理の確保のために必要がある場合、管理状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、当該職員に実地調査をさせることができる他、歴史公文書等の管理の確保のために、内閣総理大臣の指示を受けて国立公文書館が実地調査を行うことができる(第9条)としている。公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告[2]では、移管、廃棄などで公文書管理担当機関の専門的意見について指摘されたが、(実務として関与しているとしても)法律条文の中にアーカイブズ機関とアーキビストに関する文言がほとんどみられず、法的な権限を有していないことは明らかであろう。

一方で、現在のアーカイブズ界において、アーカイブズ機関及びアーキビストは、電子記録の登場もあり、ますますプロアクティブに、つまり、記録の作成時点(及びその前のシステム設計の時点)からの関与が必要とされてきている。それはひとえにアーカイブズとして保存すべき記録を現用の段階から適正に管理すること、またそのための記録管理システムを構築することがより求められているからである。アメリカ合衆国においても、2014年11月に改正された連邦記録法により、共通役務庁(General Services Administration)と分かち持っていた現用記録管理の責務が合衆国アーキビストに集約され、記録管理に関与する権限が強化されている[3]。電子記録の扱い方にもよるが、世界的に、アーカイブズ機関が記録管理の段階へより関与していく方向に向かっていることは確かだろう。なによりも質の高いアーカイブズを構築するためにも、現用段階から一貫した適切な管理、保存をしていく必要があること[4]は確かである。

では、アーカイブズ機関は、記録管理にどのような権限を持ち、どう関与し、どのような役割を担うべきなのか。本稿では、レコード・コンティニューム理論を形成し、記録管理とアーカイブズ管理により強固なつながりを示す、オーストラリアの主な州政府の事例をもとに、公的記録法(アーカイブズ法)でどのような権限が与えられているのかを整理し、またその背景となっている1980年代から1990年代にかけてのアカウントビリティと記録管理を巡る問題、そして記録管理とアー

1 ―― 「公文書等の管理に関する法律」、2011年4月施行。

2 ―― 公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告『「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～』、2008年。

3 ―― 小原由美子「米国における連邦記録法の改正について」、『アーカイブズ』、57号、2015年、<http://www.archives.go.jp/publication/archives/no057/4385>。(webサイトの最終閲覧は2015年10月15日。以下同じ。)

4 ―― 小谷允志「アーカイブズと記録管理」、『情報管理』、第48巻9号、2005年、609頁。

5 — Western Australia, 'Royal Commission commercial activities of Government', vol. 1-6, 1992.

6 — Western Australia, 'Report of the Royal Commission into Commercial Activities of Government and other matters Part 2', pp.4-5, 1992, [http://www.parliament.wa.gov.au/intranet/libpages.nsf/WebFiles/RC+1992/\\$FILE/0015319.pdf](http://www.parliament.wa.gov.au/intranet/libpages.nsf/WebFiles/RC+1992/$FILE/0015319.pdf).

7 — Sue McKemmish, 'Recordkeeping, Accountability and Continuity: The Australian Reality', Sue McKemmish and Frank Upward, eds., *Archival Documents: Providing Accountability Through Recordkeeping*, Ancora Press, 1993, p.15.

8 — Ibid., pp.10-13.

カイズの管理全体(レコードキーピング)に関与するレコードキーパーの役割について見ていく。

なお、本稿の対象は、親組織からの移管を受ける組織内アーカイブズを対象としていること、また、日本国内の地方自治体が設置する公文書館においては、たとえば廃棄権限が公文書館にあるなど、記録管理に一定の関与を示している事例もあるが、多種多様であるため、公文書管理法を一つの比較対象として取り上げることをあらかじめこわっておく。

2 — 1980-90年代における

オーストラリアの州政府不正事件と記録管理

オーストラリアの各州では、1980年代から1990年代にかけて、政府機関・企業による不正事件が起きている。こうした一連の不正事件を通じて、オーストラリア社会は政府機能と市民に対するアカウントビリティ・システムの危機を痛感するとともに、記録の不存在や管理不備による記録の紛失によって、多くの事件の全貌を明らかにできなかったことから、アカウントビリティを果たすうえで記録管理が重要であることを改めて認識することになった。

例えば、西オーストラリア州(Western Australia)では、1980年代に、当時の首相ブライアン・バーク(Brian Burke、労働党)ほか政府執行役員らが、天然ガス資源のパイプライン建設工事などに関連して、州政府とビジネス関係のあった企業へ資金提供を行い、見返りとして賄賂を受け取った事件では、複数の企業が関与し、最低でも6億豪ドルの損失を計上したとされている[5]。しかし、当時の内閣には記録管理に対する意識は十分でなく、重要な会議での議案、提案案、意思決定の記録は存在していなかった[6]。調査報告書では、公的な記録が業務に携わる人間によって、失われたり、破壊されたり、持ち去られたり、あるいはそもそも重要な決定に関する記録が作成されないことが、政府機関の責任の根源を揺るがしていることが指摘され、適切な記録管理及び効果的な記録のセキュリティが、グッド・ガバナンスに必要な不可欠であることが述べられた。そして、同報告書において法律及び業務運営の再構築を提案し、その中で独立したアーカイブズ機関が必要であることが求められた[7]。また、ヴィクトリア州では、児童虐待による2歳児の死亡事件に、不十分な記録管理が重大な要因となったことが調査委員会によって指摘され、ニューサウスウェールズ州(New South Wales、以下、NSW州)では、政府情報の大量で不注意な取引により多くの個人情報流出する事件が起こっており、政府機能、アカウントビリティの不全が記録管理システムの機能不全と深く関与していることが認識されることになった[8]。

こうした一連の不十分な記録管理に関する不正事件の調査報告書には、行

政改革と法律の改正に関連し、記録管理の重要性と独立した権限を持つアーカイブズ機関の設置、そして記録管理への関与について提言されていることが多い。クイーンズランド州では、「アーカイブズ機関がクイーンズランド州の公的記録の管理及び保存に関与すべき責任の程度」が議論され、アーカイブズ機関が、アーカイブズ及び文化的目的に寄与することと同様に、現在の業務の記録管理に関する要求事項に貢献することが必要であるとされた[9]。

1980年代以降、事実、多くの州が公的記録法(Public Records act)を制定・改正した。そのことによって、アーカイブズ機関等をその組織の改称・変更を通じて、単なる歴史資料の保存庫ではなく、行政機関のグッド・ガバナンスとアカウンタビリティを支援し、監査するという新たな役割を果たす機関としている。この背景には、1970年代以降、オンブズマン制度、行政不服審判所法、情報公開法など、行政のアカウンタビリティ向上を図る法律が制定され、こうした制度設計の中で公的記録法(アーカイブズ法)が成立していることもあり、アーカイブズ機関が行政のアカウンタビリティの一部として機能する役割が求められたことも要因となっている[10][表1]。このように一連の不正事件を経て、アカウンタビリティ・システムの強化と記録管理の適正化が求められ、そこに関与するアーカイブズ機関が認識されることとなった。

表1 — オーストラリア6州と連邦政府における公的記録法ほか成立年

州	FOI ※	オンブズマン制度	公的記録法
連邦政府	1982年	1977年	1983年(Archives act)
NSW	1989年	1975年	1998年
Victoria	1982年	1973年	1973年
South Australia	1991年	1972年	1997年
Tasmania	1991年	1979年	1983年
West Australia	1992年	1972年	2000年
Queensland	1992年	1974年	2002年

※ FOI … Freedom of Information act等情報の公開に関する法律。

同時に、オーストラリアのアーキビスト達の間では、アーキビスト自身の役割や機能について議論が起きている。Chris Hurley(Chris Hurley)は、アカウンタビリティのエージェンシー(実行主体)として、監査人、オンブズマン、裁判所とともに、アーキビストを含む記録管理に関与する専門職レコードキーパー(Recordkeeper)を挙げており、アーキビストの役割として、「単にレコードキーピング・システムを良質に稼働させることを保証するだけでなく、より重要なこととして、常にグッド・プラクティス及び標準に従わせること」を挙げている[11]。また、Glenda Acland(Glenda Acland)も同様に、アーキビストの役割として、記録の物理的・モラルディフェンスに責任を持つ番人(keeper)、大量の記録から永久的

9 — Ibid., p.13.

10 — 自治体国際化協会「オーストラリアにおけるオンブズマン制度と情報公開法について」、1998年、3頁。http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/162.pdf.

11 — Chris Hurley, 'Recordkeeping and accountability', Sue McKemmish, Michael Piggott, Barbara Reed and Frank Upward eds., *Archives: Recordkeeping in Society*, Centre for Information Studies Charles Sturt University, 2005, pp.237-241.

12 — Glenda Acland, 'Archivist-keeper, undertaker or auditor', *Archives and Manuscripts*, vol.19, no.1, 1991, pp.9-15.

13 — Livia Iacovino, 'Archives as Arsenal of accountability', Terry Eastwood and Heather MacNeil eds., *Currents of archival Thinking*, Libraries unlimited, 2010, p.183.

14 — ニューサウスウェールズ州政府ウェブサイト、<https://www.nsw.gov.au/>。他に久保信保・宮崎正寿『オーストラリアの政治と行政』、ぎょうせい、1990年、265-295頁。

15 — New South Wales, 'State Records Act 1998', current version for 20 May 2014, <http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/view/inforce/act+17+1998+cd+0+N>.

16 — ニューサウスウェールズ州財政サービス省ウェブサイト、<https://www.finance.nsw.gov.au/>.

な記録を選択する実行者(undertaker)とともに、証拠のための記録システムの監査を担い、組織の記録について知的なコントロールを行う監査人(auditor)を提示している[12]。つまり、アーキビストとは単なる歴史的な記録の番人ではなく、標準やベスト・プラクティス、監査を通じて適正な記録管理に寄与する、記録管理専門職であるレコードキーパーの一部を担う役割であるとしているのである。

以上のように、アーカイブズ機関がアカウンタビリティのエージェントとしての役割を求めた調査委員会の報告書や政府情報の公開に対する社会的な要請、アーキビスト達自身の役割に関する論考もあり、アーカイブズ機関に行政機関が適切な記録を作成、維持するための標準を設定する法的な権限を認められた公的記録法(アーカイブズ法)の制定・改正が行われていった[13]。では実際にどのようにその役割が規定されているだろうか。具体的な州記録法をもとに、アーカイブズ機関がどのような権限を有しているか見ていきたい。

3 — オーストラリアにおける公的記録法とアーカイブズ機関の機能

ここでは、公的記録法をもとに、アーカイブズ機関がどのように記録管理に関与する権限を有しているか確認していく。オーストラリア各州には公的記録法が成立しているが、各州の公的記録法は大小の違いこそあれ、同じような現用の記録管理へ関与する権限及び役割を担っている。そこで、シドニーを州都とするNSW州及びメルボルンを州都とするヴィクトリア州の事例を詳細に見ていきたい。

3-1: ニューサウスウェールズ州の公的記録管理とアーカイブズ機関の機能

まずはNSW州の事例から見ていこう。NSW州はオーストラリアの南東部に位置し、オーストラリア最大の都市シドニーを州都としている。州の元首は英女王、その代理を州総督が務め、上院・下院からなる二院制の議会が置かれ、議員内閣制に基づく首相が政治の実権を有している[14]。公的記録の管理は、公的記録法(State Records Act 1998[15])に基づいて行われ、財政サービス省(Department of Finance, Services and Innovation)の政府サービス部門に属する州政府記録局(State Records Authority)が担当し[16]、NSW州公文書館(NSW State Records)が設置されている。

NSW州のアーカイブズ機関は、まず、アーカイブズ法(the Archives Act 1960)に基づいて、1961年にアーカイブズ機関(Archives Authority)が、図書館の一部門から独立して設置された。その後、1998年に成立した公的記録法(アーカイブズ法に代わって成立)によって、新たな役割、責任を与えられた機関として、NSW

州公文書館と改称した[17]。州のアーカイブズの管理と、ルールを設定し、公的記録の管理に関するガイダンスを提供する機関として、「各公的部門の業務が文書化され、公的記録が、現場へのサービスの提供、グッド・ガバナンスとアカウンタビリティをサポートするために、効率的に管理されることを保証すること」、並びに「州の市民及びコミュニティがより豊かであるために、文化、情報資源としての州のアーカイブズを収集、文書化、保存し、利用できるようにすること」、この2点を目的としている[18]。その機能は公的記録法に規定されているので、次にその根拠法である公的記録法について見ていこう。

公的記録法は、「州政府機関の記録を作成、管理、保存し、これらの記録へのアクセスを提供すること、及び州記録局の設置等を規定する法律」として1998年に成立し、1999年より施行されている。8パート、85の条文より構成される法律で、概要は表2のとおりである。

表2 — NSW State Records Act 1998の構成

パート1	総則
パート2	公的機関(作成機関)の記録管理に関する責務
パート3	州記録の保存
パート4	非現用州記録のコントロールに関する権限
パート5	他の州記録及びコントロール下でない記録のリカバリー
パート6	30年経過後の州記録への公的なアクセス
パート7	州政府記録局と委員会
パート8	雑則

この法律の中から、記録管理とアーカイブズ機関の機能に関する部分を中心に見ていきたい。パート2において、記録作成機関の義務と責任が規定されている。まず、各公的機関の最高責任者に対して、この法律が求める要件と規制に適合していることを保証する義務が課され(10条)、そして、各公的機関に対して、安全な保存庫とコントロール下にある公的記録の適切な保存を保証する義務が課されている(11条)。記録管理に関する義務として、各公的機関は、その業務活動における完全に正確な記録を作成し維持すべき義務(12条1項)を、また、13条で承認されたベスト・プラクティスにもとづく標準及び規定に適合した記録管理プログラムを設定し、維持しなければならない義務を負っている(12条2項)。そして各公的機関は、その記録管理プログラムについて、アーカイブズ機関の監視を受け、実施状況を報告しなければならない(12条4項)とされ、その実施が法律の要求事項及び規則等のコンプライアンスに適合しているかどうかの監視を受けるために、アーカイブズ機関とそのスタッフへのアクセスを提供しなければならない(15条)、アーカイブズ機関が公的機関のコントロール下にある記録へアクセスする権利を認めている。また、アーカイブズ機関は、公的機関がこの法律及び規定の

17 — NSW State Records, "A 50 Year History @ State Records NSW", <http://www.records.nsw.gov.au/about-us/50-years-at-state-records>.

18 — NSW State Records, "About Us", <http://www.records.nsw.gov.au/about-us/about-us>.

順守すべき要求事項に関する過失について、(当該公的機関の)担当大臣へ報告する責任(20条)を負っている。業務上必要性のなくなった記録について、各公的機関は、アーカイブズ機関の承認無しに、処分、所有権の移管及びNSW州の外への移送、あるいは改編はしてはならないと規定され(21条)、また、本来の目的での利用に必要ななくなった公的記録は、公的機関が管理する権限を失い、アーカイブズ機関が管理する権限が生じる(27条)。このように、記録の処分権限及び利用の必要性がなくなった記録の管理権限をアーカイブズ機関が保有していることが明記されている。

アーカイブズ機関と委員会はパート7で規定されている。アーカイブズ機関は、この法律の目的のため、主権に基づいて法的に定められた団体とされ、原則的には担当大臣の指示及びコントロールを受ける機関である(64条)。アーカイブズ機関の基本的な機能は、以下の5点が挙げられ、その他にこの機能を行う上で必要となる補足的及び付随的な機能を行うこととされている(66条)。

- a. 州記録の作成、維持、保管、処分、保存処置及び利用に関する効率的かつ効果的な方法、行為及びシステムを設計し、促進すること
- b. この法律にもとづいて、アーカイブズ機関が所蔵しているあらゆる記録に対する保管、保存処置、管理及びアクセスを提供すること
- c. 公的、私的を問わず、州のアーカイブズ資源の保存処置に関するアドバイスと養成
- d. 州記録の機能的及び業務的コンテストの中での文書化と記述
- e. この法律またはその他法律によってアーカイブズ機関に課された機能

aの機能の一つとして、公的機関が設定すべき記録管理プログラムに関する標準及び規定の承認が挙げられる(13条)。アーカイブズ機関は、各公的機関が導入する記録管理プログラムのため、ベストプラクティスである標準及び規定を承認する。その記録管理標準には、記録の作成、維持及び処分の全ての局面が含まれる(13条1項)。また、アーカイブズ機関の標準及び規定は、69条によって設置される委員会によって承認される(13条2項)。アーカイブズ機関は、承認された標準及び規定についてレビューし続ける義務(13条4項)と、その承認を公刊される官報の通知によって周知する義務がある(13条5項)。69条によって設置される委員会は、公的記録法、公的部門の雇用と管理法(Public Sector Employment and Management Act 2002)及び州所有企業法(State Owned Corporations Act 1989)をそれぞれ所管する大臣が指名する者、並びにいずれかの立法議会の成員、裁判員を含めた合計9名により構成される(69条)。アーカイブズ機関の方針や戦略的プランの決定とアーカイブズ機関が設定する権限を持つ13条(記録管理のベストプラクティスの規定と標準)及び21条(保護手段)を承認する機能を有する。

次に、公的機関の記録管理に関わる、アーカイブズ機関が設定する記録管理の標準及び規定を確認しておこう。NSW州の記録管理に関する標準(Standard on Records Management)は標準ナンバー 12、SRファイル番号 14/0304として公表されている[19]。現在の版は2014年に、州記録局長(Director)と委員会の承認を受けて設定されている。この標準は、公的記録法3条で定義される公的機関に対して適用されるものであり、オープンデジタル、紙記録を含む全ての記録を対象とし、記録と情報の全体的な管理に関する要求事項を示すものである。その構成は、「1. 記録及び情報管理に関する組織の責任」、「2. 業務をサポートする記録及び情報管理」、「3. 記録及び情報が適切に管理されること」、の3つに関する原則から構成され、それぞれに関して、最小限のコンプライアンス要求事項とコンプライアンスを満たす例が示されている。例えば、「3. 記録及び情報が適切に管理されること」では、「3.6 記録及び情報が業務的、法的及びアカウンタビリティ要求事項を満たすように必要な限り維持される」ことがコンプライアンス要求事項で示されており、それを満たすための事例として「方針、業務ルール及び手順が記録及び情報の維持及び処分を管理する方法を特定すること」、「記録及び情報が現在承認されている維持処分権限に基づいて宣告されること」、「州のアーカイブズとして必要とされる記録は、公的利用の必要性が無くなった時に、ルーティンワークとして、州公文書館に移管されること」の3点が挙げられている。各公的機関は、この標準に示される要求事項を満たす記録管理プログラムを設定する義務が課せられている。

3-2: ヴィクトリア州の公的記録管理とアーカイブズ機関の機能

次にヴィクトリア州の事例をみていこう。ヴィクトリア州はNSW州の南西に位置し、オーストラリア第2の都市メルボルンを州都としている。NSW州と同様上院、下院からなる二院制と議員内閣制の政治制度である。公的記録の管理は公的記録法(Public Records Act 1973[20])に基づいて行われている。州のアーカイブズ機関Public Record Office Victoria(以下、PROV)は、総理府(Department of Premier and Cabinet)の一機関として[21]、連邦公文書館(National Archives of Australia)のヴィクトリア分館と同じ建物内に設置されている。PROVは、イギリス植民地時代及び州政府以降の、移民関係や囚人、州政府記録、調査委員会などのヴィクトリア州に関する多くの記録を所蔵している[22]。PROVの使命は、「公的記録の利用及び管理に関して、政府に対するリーダーシップを提供し、ヴィクトリア州の歴史的記憶を保存し、安全かつアクセス可能性を保証すること」である[23]。PROVは、公的記録法に基づいて以下の目的を担う機関として設置されている[24]。

19 — State Records Authority of New South Wales, 'Standard: No.12 Standard on records management', 2014, <http://www.records.nsw.gov.au/recordkeeping/rules/standards/records-management>.

20 — Victoria, 'Public Records Act 1973', Current as at 2014, http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/au/legis/vic/consol_act/pr1973153.pdf.

21 — State Government of Victoria "Department of Premier and Cabinet", http://www.vic.gov.au/contactsandservices/directory/ea01fz149_120.&organizationalUnit&059e4324-9d48-4235-9db1-96b6dcd745d#Other%20Bodies.

22 — Public Record Office Victoria, "About Us", <http://prov.vic.gov.au/about-us>.

23 — Public Record Office Victoria, "Public Record Office Victoria Corporate Plan 2013-14 to 2016-17", 2013.

24 — Public Record Office Victoria, "About Us", <http://prov.vic.gov.au/about-us>.

25 — Sue McKemish, 'Recordkeeping, Accountability and Continuity: The Australian Reality', p.17.

26 — ヴィクトリア州公文書館は、オーストラリアの各州の中で一番最初に図書館から分離している。Ibid., p.17.

- 公的記録の作成、維持及び安全を規制する標準を設定すること、その標準には保存する価値が存在しない公的記録の選別及び処分も含む
- 設定された標準のコンプライアンスを達成するために、機関に対しアドバイスを提供し、適用を補助すること
- 州のアーカイブズとして永久的な価値を有する公的記録の保存
- アーカイブズがヴィクトリア州政府及び市民に対するアクセス可能性を保証すること

公的記録法は、1973年に成立し、最終改正は2014年12月に行われている。PROVの設置並びに州の公的記録の保存及び管理に関する、全32条からなり、アーカイブズ機関が記録管理に関する役割を明確に宣言した最も早い法律である。ヴィクトリア州では1970年代に公的サービスを行う中で、記録管理の向上に注力していたこともあり[25]、こうした早い時期に公的記録法及びPROV[26]が成立したのだろう。

法律の中から、記録管理とアーカイブズ機関の機能に関する部分を中心に見ていこう。記録を作成、保存する公的機関の責任は、「その業務の正確で完全な記録を作成し、維持すること」、「12条に基づいて設定された標準に適合した記録管理プログラムを実行する責任を持つこと」として規定されている(13条)。PROVへの移管については、25年以上経過及びその目的上すぐに利用する必要がない場合、公的機関は可能な限り速やかに、PROVの責任者であるキーパー (Keeper)との調整に基づいてPROVの保管庫に移管しなければならない(8A条)とされている。

PROVの役割は、第7条キーパーの責任として、「(1)コントロール下にある公的記録(アーカイブズ記録)のセキュリティと保存」、「(2)記録と出版物に関する利用できるリストのインデックス及びその他のガイドの論理的で秩序だった分類」、「(3)公的、及びその他目的に関わる公的記録の複製」、「(4)法的手続きまたはその他の目的で証拠として求められた公的記録のコピー及び抄本の真正性の証明」が規定されている。

公的機関が導入すべき記録管理プログラムに関する標準の設定もキーパーの責任である(12条)。この標準は以下の4点を含むものであり、PROVはその標準の適用について補助すべきとしている。

- 公的記録の作成、維持及びセキュリティについて
- 保存すべき価値ある公的記録の選別について
- PROVへの公的記録の移管について
- 保存すべき価値のない公的記録の隔離と処分について

PROVは、公的記録の保存状況及び記録管理プログラムの調査のため、公的機関及び公的記録を保存するオフィスに入ることも可能である(13A条)。そして、キーパーは、首相に対して、業務内容の報告義務が課されている(21条)。

第4条では、諮問委員会の設置、第5条においてその機能が規定されている。諮問委員会は、公的機関、地方自治体、記録管理、行財政などの分野の経験を有する者10名以下によって構成される。諮問委員会は、キーパーの相談に応じて、PROVと公的機関の協調を推進し、その他この法律の執行に関するあらゆる事項について、大臣に報告及び推薦を行うことができる。

12条で規定されている標準について、ヴィクトリア州の事例も見ておこう。ヴィクトリア州の記録管理に関する標準は、7つのレコードキーピング行為(戦略的マネジメント・捕捉・コントロール・保存・アクセス・処分・運用マネジメント)[図1]と階層性(標準・設計書・ガイドライン・ファクトシート)[図2]を伴って設定されている。各標準は、ベストプラクティスやISO及びオーストラリア・スタンダードなどの国際、国内標準を反映した形で、キーパーの責任において設定され、全ての州政府機関に適用される。標準は、目的・範囲・定義などからならイントロダクションと標準の詳細から構成されており、最小限の要求事項を満たすこの標準の下位に設定されている設計書によって詳細に説明される形となっている[27]。

27— Public Record Office Victoria, "Standards & Policy", <http://prov.vic.gov.au/government/standards-and-policy>.

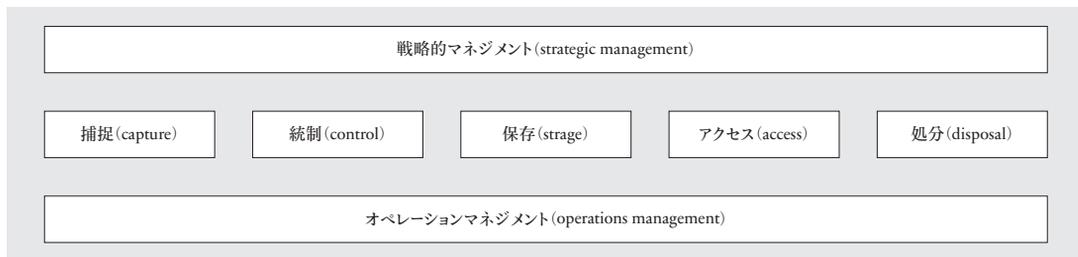


図1 — 記録管理の標準&ポリシーの枠組み
(<http://prov.vic.gov.au/government/standards-and-policy/all-documents/recordkeeping-standards-framework>をもとに作成)

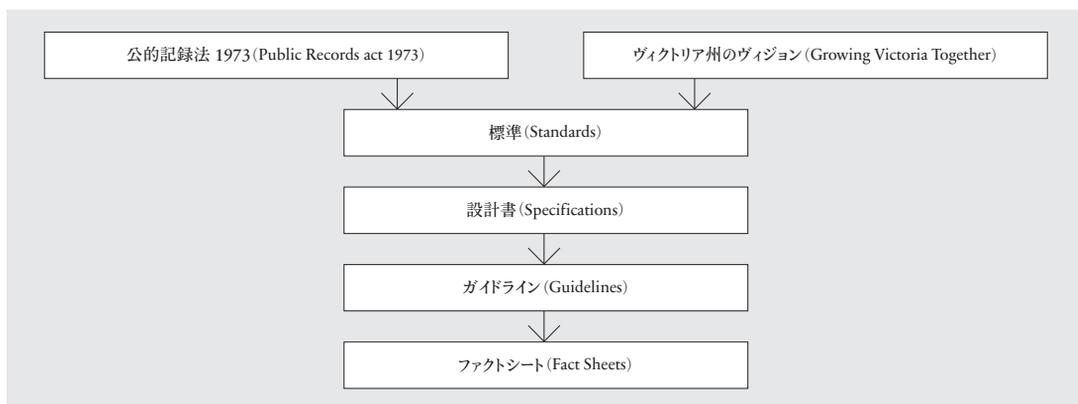


図2 — 記録管理の標準の枠組み
(<http://prov.vic.gov.au/government/standards-and-policy/all-documents/recordkeeping-standards-framework>をもとに作成)

3-3 : アーカイブズ機関の記録管理への関与の特徴

NSW州とヴィクトリア州の事例をもとに公的記録法とアーカイブズ機関の機能を概観してきた。アーカイブズ機関は、以下のような現用の記録管理へ関与する様々な権限を付与されていることが指摘できるだろう。それは、記録の処分(移管及び廃棄)に関する決定を行う権限を有すること、及び作成、保存などの記録管理に関する標準を設定し、各公的機関はそれに従った記録管理プログラムを適用し、その管理状況の監視をうけることである。また、その標準の中には、記録の保存年限及び処分を決める基準となる各機関の記録保持処分権限書(Retention and Disposal Authority)を策定し、決定することも含まれている。つまり、第三者機関である、委員会の承認を必要としながらも、アーカイブズ機関が記録の保存年限、州記録となり得る基準の策定、州記録として永久的価値を有するアーカイブズかどうかの決定、機関の記録管理プログラムの元となる標準及びガイドラインの策定に権限を持っていることになる。そのため、記録管理に関与するアーカイブズ機関は、記録管理の標準及びガイドラインの策定及び承認、記録保持処分権限書を策定するために公的機関が実施している機能の分析などを担っていくこととなる。では、こうした機能は、レコードキーピング全体の中でどのような役割を果たしているのだろうか。クリス・ハーリーが示した、レコードキーパーの役割を基に考えていこう。

4 — レコードキーパーの役割とアーカイブズ機関が担う役割

4-1 : レコードキーパーの役割 — クリス・ハーリーの整理より

クリス・ハーリーは、アカウントビリティのエージェンシーとしてのレコードキーパーの役割を、規定者(Ordainer)、設定者(Preceptor)、助言者(Mentor)、促進者(Facilitator)、提供者(Provider)、実現者(Enabler)、監視人(Monitor)、番犬役(Watchdog)、強制者(Enforcer)、監査人(Auditor)の10に分けて整理している[28]。それぞれの役割は以下のとおりである。

- 規定者は、法的な役割を果たし、規制又は手続き上の要求事項の形式をとって、指示及び命令を出す責任がある。この役割には、処分の承認などを禁止する権限の形式を伴う場合もある。
- 設定者は、標準の設定者である。規定者は、物事の変化に介入するが、設定者は変化させるならば何をすべきかを述べる。但し、その行為の権力的な力はない。

- 助言者は、アドバイス、教育、指図又は推薦の情報源となるものである。助言者のアドバイス等は、適用してもなくてもよい。助言者は、標準又はベンチマークを達成しているかを特定はしない。その役割は専門的なガイダンスを提供することである。
- 促進者は、記録管理を実施する機関の補助を担う役割で、レコードキーパー又はその他から提案された要求事項、アドバイス又は推薦を実行する中で、協同参加者として介入する補助の役割を果たす。どのような手法をとるかの意思決定に参加し、意思決定とその専門的な補助を提供する。
- 提供者は、サービスの提供者であり、専門的なサービスを有料で提供する。これらのサービスが、依頼人の法令、標準等の義務に合致している、あるいは依頼人自身が課している目的に合致していることを保証する。
- 実現者は、サービスの提供ではなく、レコードキーピングの義務又は必要性に合致することが望ましいツール又はインフラストラクチャーに責任を有する。メタデータの枠組み、ポータル及びインターフェースなどが例として挙げられる。
- 監視人は、報告システムの構築を担うものである。レコードキーピングの運用に関する情報を収集する。提供すべき情報を決定し、定期的な収集と編集の手順の確立を監視する役割を担う。
- 番犬役は、干渉者である。間違っただけの行為又は標準/手順からかけ離れた行為が検出されたときに行動をとる。検察や警告を行い、突発的ではなくルーティンで実施される。
- 強制者は、牙を持った番犬である。強制力や処罰の実施を含む。
- 監査人は、評価を行うものであり、すでに設定されている標準又はベンチマークに照らしてレコードキーパーのパフォーマンスを評価し、その結果を報告する。基本的には規定者、設定者、提供者、監視人、強制者とは異なる機関が担当しなければならない。

ハーリーは、この10の役割について、広い意味での提供する役割と機能を担うレコードキーパー（設定者、助言者、促進者、提供者、実現者）、規制的な役割と機能を担うレコードキーパー（規定者、監視人、番犬役、強制者）、レコードキーパーのパフォーマンス自体を監査する監査人と3つのグループに分ける^[29]。提供する役割としてのレコードキーパーは、標準への準拠に当たり、強制的ではなく、説得と教育を通じて行動する。この役割においては、要求事項に合致した適切なレコードキーピングの提唱者であり、説得者として機能する。規制的な役割を担うレコードキーパーは、仕様、強制、コンプライアンス、罰則、威嚇を通じて、基準や要件の順守に関与していく権威的な役割を担う。

この両者の役割が混在している、あるいは明確に規定されていない場合、レコードキーパーは非効果的で、ご都合主義的に動作しているように見えてしまい、

標準が一貫性又は効果を伴わないことになりかねない。そのため、両者の役割が分離され、明確に宣言されていることが望ましいとハーリーは主張する[30]。また、一つの機関が一つ以上の役割を担うことは否定しないが、同時に実行すること、あるいは特定の役割と機能が一緒に一つの機関で担われることを避け、複数の機関が関与し、チェックする体制を求める[31]。では、先ほど見たNSW州やヴィクトリア州ではこれらの役割がどのように機能しているかを見ていきたい。

4-2:アーカイブズ機関が果たすレコードキーパーの役割について— NSW州・ヴィクトリア州・公文書管理法の比較より

まずNSW州から見よう。アーカイブズ機関は、記録管理のためのベストプラクティスの標準及び規定を設定し(12条)、委員会によってその承認を受ける(69条)。ただし、アーカイブズ機関は、記録管理の標準を設定するが、公的機関が標準に適合した記録管理プログラムを導入することに関して強制的な力を行使することはなく、あくまでも、そのプログラム導入の補助やアドバイスを行う(66条)。また、公的機関はアーカイブズ機関による記録管理プログラムの監視を受け、そのプログラムの実施状況について、アーカイブズ機関によって設定された方法に従って、報告をしなければならない(12条4項)。プログラム実施状況の報告を受けたアーカイブズ機関は、記録管理が公的記録法やその他の法による要求事項に合致しない行為を検出し、その担当大臣へ報告することができる(20条)。

以上のことから、アーカイブズ機関は標準を設定する「設定者」、記録管理プログラム導入の補助やアドバイスを行う「促進者」、レコードキーピングの運用に関する情報を収集する「監視人」、そして標準/手順からかけ離れた行為が検出された場合に調査及び警告を行う「番犬役」を担っていると考えられる。

一方、アーカイブズ機関の方針及び戦略プランは、委員会によって決定され、また、13条にある記録管理標準の設定と21条にある州記録の保護手段に関する、委員会による承認を必要とする(69条)。

このように見ると、アーカイブズ機関は、専門的な知見をもとに公的機関の記録管理プログラムの基準となる標準を設定し、公的機関の適用を補助する役割を担いながら、公的機関の記録管理の報告を受け、法から外れた行為が行われていないかを監視する役割を果たしていると同時に、委員会によって、彼ら自身の行為もチェックされる体制となっていることがわかるだろう[図3]。

また、ヴィクトリア州も同様な形となっていることがわかる。PROVの責任者であるキーパーの責任において、記録管理プログラムの標準を設定し、公的機関におけるその標準適用の補助を担い(12条)、記録管理プログラムの監視(13A)を行っている。但し、PROVは、諮問委員会ではなく、首相に対して年次報告を行うことになっている(21条)。

それでは、日本の公文書管理法では、レコードキーパーの役割はどのように担われているだろうか。図3と図4を比較して一目でわかるとおり、国立公文書館ではなく、内閣総理大臣が主にレコードキーパーの役割を担っている。記録管理に関する標準の設定について、法律的な規定ではないが、各行政機関の管

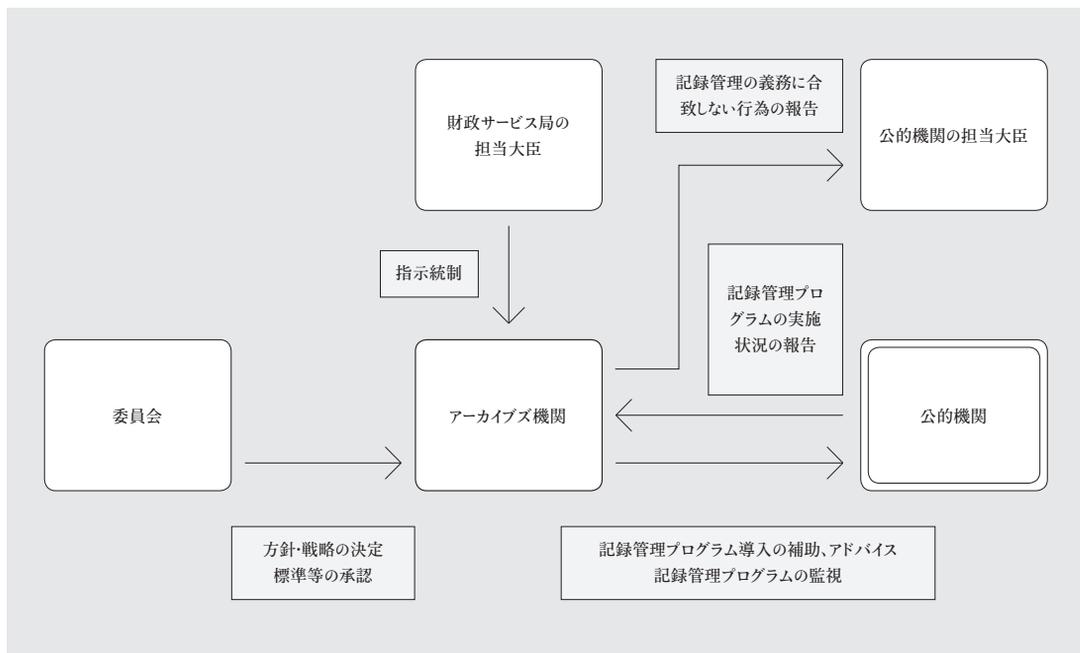


図3 — NSW州における記録管理の関係性 (NSW州公記録法をもとに作成)

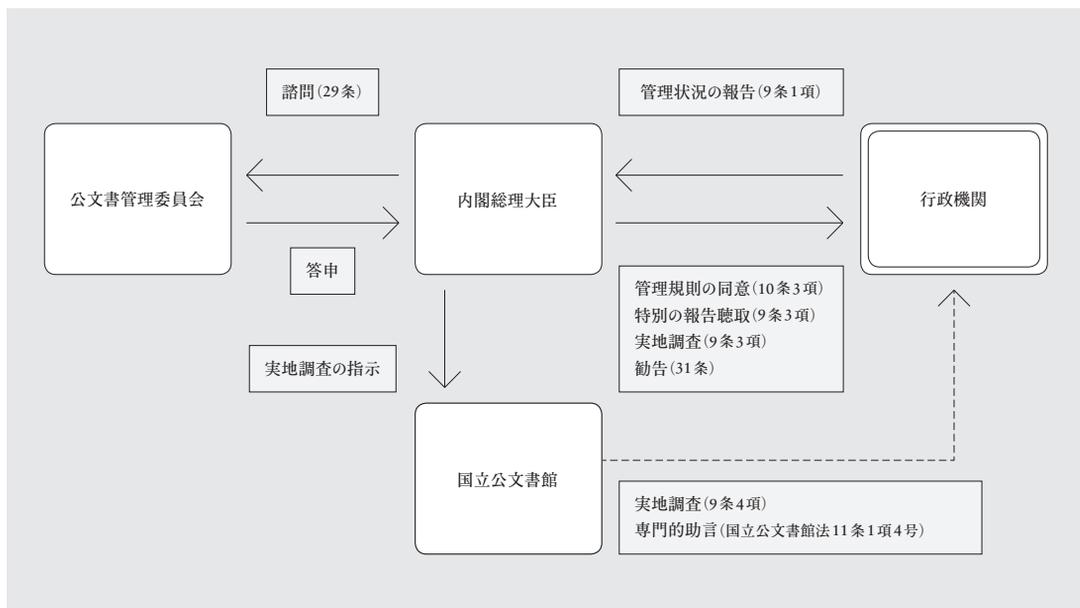


図4 — 公文書管理法における記録管理の関係性
(内閣府「公文書等の管理に関する法律のポイント」[<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/point.pdf>]を基に作成)

32 — 「行政文書の管理に関するガイドライン」、2011年4月内閣総理大臣決定、最終改正2015年3月。

33 — 「国立公文書館法」、1999年6月施行、最終改正2014年6月。

34 — 内閣府「公文書等の管理に関する法律のポイント」、<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/point.pdf>。

理規則の参考となるガイドライン^[32]を作成している点から、「設定者」としての役割を果たしている。同時に、各行政機関は内閣総理大臣に対して、文書管理規則の設定に際してあらかじめ協議し、そして同意を得なければならない(10条3項)。内閣総理大臣は、この事前協議において、「促進者」としての役割を、また同意を必要とし、その承認という法的な権限を行使することから「規定者」としての役割を果たしている。

公文書管理法では、各行政機関に対して「行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない」(9条1項)義務を課している。また、内閣総理大臣は、文書の管理「状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査を」行わせること(9条3項)、そして、各行政機関に対して、「公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる」(31条)として、勧告とその結果とられた措置に関して報告を求めることができる。このことから、内閣総理大臣は、文書管理上に関する情報を収集する「監視人」、勧告を行う「番犬役」、そして改善の結果をを求める強制力を行使する「強制者」としての役割を担っていることになるだろう。

では、国立公文書館はレコードキーパーの役割のうち、どれを担っているだろうか。「はじめに」でも触れたように、公文書管理法第2章「行政文書の管理」において、国立公文書館が果たす機能はかなり限定的である。その唯一と言ってもよい一つが、行政文書の適正な管理に関する調査(9条3項)と関連して、歴史公文書等の適切な移管を確保する必要があると内閣総理大臣が認めたとき、国立公文書館が報告または資料の提出を求め、実地調査をすることができる(9条4項)と規定していることである。

また、国立公文書館法^[33]では、「歴史公文書等の保存及び利用に関する専門的技術的な助言を行うこと」(国立公文書館法11条1項4号)が業務として規定されている。現在のところ、国立公文書館は、この条項に基づいて、行政機関のレコードスケジュールの付与(8条2項)、行政機関による「行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理状況について」の内閣総理大臣への報告(9条1項)、内閣総理大臣が実施する、行政文書管理状況に関する報告及び資料の提出の求め並びに実地調査(9条3項)、行政文書管理規則の設置に関する内閣総理大臣との協議(10条3項)、これら4点に関して専門的な助言を行っている^[34]。上記のことから、専門的助言と、その助言に強制力を持たないことから、国立公文書館は「助言者」としての役割を担っていると言える。

このように、日本の公文書管理制度では、国立公文書館が「助言者」としての役割を担う一方で、内閣総理大臣が「規定者」、「設定者」、「促進者」、「監視人」、「番犬役」、「強制者」と、一つの機関で複数の機能を担っていることが指摘できる。これはハーリーが指摘したように、レコードキーパーの役割が非効果的で、

ご都合主義になりかねない可能性があること、また、単一の機関によって担われているため、チェック体制が機能しないであろうことは想像に難くない。またレコードキーパー自身のパフォーマンスを監査する「監査人」の役割が欠如していることは明白であろう。公文書管理委員会が設置されているが、委員会に定められた機能は、内閣総理大臣により求められた諮問への答申である(29条)。これは専門的なガイダンスを提供するという意味で、「助言者」としての役割であろう。そのため、十分な監査機能を果たしているかは疑問である。レコードキーピングが機能不全に陥らないために、例えば、NSW州のように、国立公文書館が「設定者」、「監視人」、「番犬役」の役割を担う、あるいは、公文書管理委員会にレコードキーパーのパフォーマンスに対する監査機能を付与することにより、複数の機関が関与し、チェック機能を果たせる体制となることが必要であろう。

5 — おわりに

以上、NSW州とヴィクトリア州を中心に、オーストラリアの州政府の公的記録法によって、アーカイブズ機関が記録管理に関与することができる制度となっていることを確認し、クリス・ハーリーによるレコードキーパーの役割に従い、2州の公文書館の記録管理における役割と日本の公文書管理法を比較した。

オーストラリアにおいては、1980-90年代の政府の不正事件を受け、アーカイブズ機関がアカウントビリティのエージェンシーとして記録管理に関与する仕組みが求められ、アーキビスト達は、単なる歴史資料の番人としてではなく、レコードキーパーの一員として監査人、標準設定者、番犬役を担うことを認識していったのである。それと同時に彼ら自身も専門職アカウントビリティを果たす存在として、複数の機関が関連し、チェックを受ける仕組みを構築することを目指していると言えるだろう。

一方、公文書管理法においては、アーカイブズ機関ではなく、内閣総理大臣が複数のレコードキーパーの役割を担っている。オーストラリアでは、その社会的・歴史的背景によって、アーカイブズ機関がアカウントビリティのエージェンシーとしての役割を果たすことが求められた経緯があり、それを考慮せず同様にせよというのは日本の事情を無視した話であるが、ハーリーが示したように、グッド・ガバナンスを支えるレコードキーピングが機能不全に陥らないためには、複数の機関が関与するチェック体制とレコードキーパーのパフォーマンスを監査する「監査人」が必要であろう。

本稿においては、その監査の仕組みや、基準となる標準、ベンチマーク等を検討することはできなかったが、これらの考察は、よりアカウントブルな仕組みを持つレコードキーピング体制の構築に役立つだろう。今後の課題としたい。