

米国連邦政府における電子的政府情報の管理・保存・公開をめぐる現状と課題：制度・政策的側面を中心に

日本アーカイブズ学会2010年度大会
自由論題研究発表[ウェブ公開版:参考文献を追記]
(2010年4月25日 学習院大学)

京都大学附属図書館研究開発室
古賀 崇
Email: tkoga@kulib.kyoto-u.ac.jp

1

本日の内容

- 問題関心と研究手法
- 具体的な電子政府情報の管理・保存・アクセスのシステム
- 見出された課題
- まとめと今後の予定

2

問題関心と研究手法

3

「政府の情報公開」を実体面から！

- モデルとしての米国連邦政府の体制
 - 政府印刷局(GPO)が管轄する連邦政府刊行物寄託図書館制度(FDLP)
 - 国立公文書館・記録管理庁(NARA)における記録管理・アーカイブズ活動
- ↓
- 電子化による影響
 - 政府情報自体の変化
 - 求められる役割の変化
 - 組織としての変化

4

政策面の考察

- 制度は「動的環境」の中にある
 - 技術も制度・政策が左右
- 利害関係者(ステークホルダー)の存在、利害調整のしくみ
 - 政府機関どうしの連携と競合
 - 議会による意思決定 vs 「三権分立」
 - 政府の外部にある諸団体との関係

5

研究手法

- 2009年9月末～10月はじめに下記機関を訪問
 - 国立公文書館・記録管理庁(NARA)
 - 政府印刷局(GPO)
 - 議会図書館(LC)
 - 総合役務庁(GSA)
 - 連邦政府ポータルサイト(USA.gov)を運営
 - メリーランド大学情報学カレッジ
 - John Carlo Bertot教授、Paul T. Jaeger助教
 - アメリカ図書館協会(ALA)ワシントン事務所
 - OpenTheGovernment.net (NPO連合)
 - Patrice McDermott代表

6

関連発表・論考

- 「設立75周年の米国国立公文書館(NARA): その展示と最近の活動をめぐって」第129回記録管理学会例会発表資料(2009年12月19日)
 - <http://hdl.handle.net/2433/89508>
- 「設立75周年の米国国立公文書館を訪れて: 展示の様様を中心に(学術エッセイ)」レコード・マネジメント. No. 58, 掲載予定.



7

具体的な情報管理・保存・アクセスのシステム

8

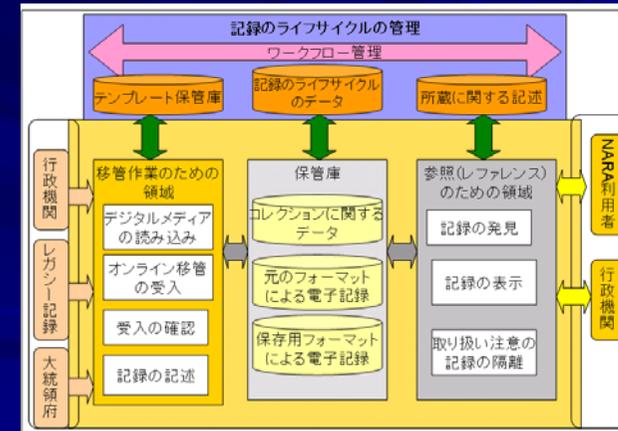
NARAのシステム: ERA

<http://www.archives.gov/era/>

- 電子的記録(公文書)を管理・保存・検索するためのシステム
- XMLをベースとし、ハードやソフトの変更に左右されない公文書作成・管理・保存を目指す
- 未だ試験段階
 - 2008.6 4つの政府機関がpilotとして参加
 - 2009.1 G.W.ブッシュ期ホワイトハウスの公文書につき検索・保存システム構築に着手
 - 当面の予定: pilot参加機関拡大、一般国民向けの検索システムの公開

9

ERAのしくみ (NARA提供資料より)



10

GPOのシステム: FDSys

<http://www.gpo.gov/fdsys/>

- 「電子化された政府刊行物」にアクセスするためのサイト
- 出版、検索、保存、「版管理」のためのシステム
- 2009年1月よりβ版運用(公開)開始
- “GPO Access”(1994年6月~)の後継サイト
 - 2010年中にFDSysへ完全移行予定

11

FDSysのトップページ

The screenshot shows the FDSys homepage with a search bar and a 'Latest Resources' section. The 'Latest Resources' section is highlighted with a red box and contains the following information:

- HEALTH CARE REFORM**
- H.R. 3590 (ENR), Patient Protection and Affordable Care Act.
- H.R. 4872 (ENR), Health Care and Education Reconciliation Act of 2010.
- CONGRESSIONAL RECORD**
- Debates: H1854 | H1891
- Vote: Roll No. 165

12

見出された課題

1. 政府機関同士(プラス関連機関)の連携ないし対立
2. 各種の法規定・ガイドラインをめぐって
3. 政府からの情報発信の多様化と、それへの対応

13

課題(1): 政府機関同士(プラス関連機関)の連携ないし対立

14

NARAとGPOとの関係

■ 2003年8月の協定

<http://www.gpoaccess.gov/about/naramemofinal.pdf>

- NARA: GPOが管轄する「電子的刊行物」保存に関する法的責任
- GPO: 「電子的刊行物」に関する物理的な所有、「永続的アクセス保障」への責任

■ 前提としてのNARAの「提携アーカイブズ(Affiliated Archives)」規定

- NARA Directive 1501 (2003年2月28日)で規定

<http://www.archives.gov/records-mgmt/initiatives/custody.html>

- 法的な管理権限はNARAにあるが、物理的の所有は「提携アーカイブズ」のほうに
- GPO以外には、米国海洋大気局(NOAA)の気象データ・アーカイブズが対象

15

政府ウェブサイトの保存をめぐって

■ NARAによる「スナップショット保存」は2008年に一部を除き中止

- 理由のひとつに「活動の証拠としての記録を保存する」というNARAの基本ルールにはそぐわない」

→ LC、GPOなどが共同プロジェクトとして政府系ウェブサイトの保存活動を計画
(参照: 松崎, 2009)

- 参考: 米国労働省のウェブ・アーカイブ

<http://www.dol.gov/oasam/library/digital-archive.htm>

16

政府ウェブサイトの保存をめぐって (続き)

- 「ウェブ・アーカイブ」をめぐり考え方の違い
 - 「業務の証拠」を残す vs 「出版されたものならずべて残す」
 - 「ウェブ・アーカイブ」でもすべては残せない
→ 図書館的「コレクション構築」?
文書館的「評価選別」?

17

指揮系統の違い

- GPO、LCは議会傘下
- NARAは独立政府機関だが行政府に近い

- NARA、GPOとも司法府の情報はカバーしきれていない

18

「政府の外部とのネットワーク」をめぐって

- GPO・FDLPは「政府機関－非政府機関(各種図書館)」のネットワークを古くから構築
→ 電子情報についてもネットワーク
(Partnership) ベースで管理・保存・アクセス体制を構築

19

例: CyberCemetery (ノーステキサス大学図書館)

- 廃止された政府機関や委員会等のウェブサイトを保存・公開 <http://govinfo.library.unt.edu/>

The screenshot shows the CyberCemetery website interface. At the top, it says "CyberCemetery" and "University of North Texas Libraries". Below that, there is a navigation menu with links like "CyberCemetery Home", "Search the CyberCemetery", "Browse the CyberCemetery", "Related Resources", "Contact Us", and "Digital Collections Home". The main content area is titled "Browse the CyberCemetery: Agencies by Date Expired" and lists various agencies with their expiration dates. The list includes:

- 2009: National Prison Rape Elimination Commission (August 2009)
- 2008: Citizens' Health Care Working Group (June 2008)
- 2007: Antitrust Modernization Commission (May 2007)
- 2006: Texas Tax Reform Commission (March 2006)
- 2005: Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina (December 2005)
- 2005: President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (November 2005)

20

「政府の外部とのネットワーク」をめぐって(続き)

■ NARAの「提携アーカイブズ」は？

■ Internet Archive(NPO)との関係は？

<http://www.archive.org/>

- NARAによるスナップショット保存はこと提携
- その後のLC、GPOなどとの「ウェブ・アーカイブ」プロジェクト計画にも関与

21

Federal Web Harvests

■ NARAとInternet Archiveとの提携

– <http://webharvest.gov/collections/>

The screenshot shows the 'Federal Web Harvests' page from the National Archives. It includes a section titled 'Accuracy of Harvests' with bullet points about URL source lists, crawler tools, and crawler capabilities. Below this is a list of harvests, including '113th Congress (2009)' and '2004 Presidential Term Web Harvest - "A" thru "F"'. The '2004 Presidential Term Web Harvest' section lists various agencies like the Advisory Council on Historic Preservation, African Development Foundation, and the Department of Agriculture. A search bar is visible on the right side of the page.

22

各種の法規定・ガイドラインをめぐって

23

「出版物」の定義の違い

- 合衆国法規44編(U.S. Code Title 44) : FDLPの対象としての「出版物」を規定
- OBM Circular(行政管理・予算局の通達)A-130: 行政として生成・管理し統制する(効率的かつ効果的な情報提供のために)「情報提供対象物」を規定
- GPOスタッフ談「ウェブ上のパワーポイント資料は、後者には該当するが前者には該当しにくい」

24

NARAの「ウェブ記録管理」のガイドライン(2005年)の実情

- 「活動の証拠としての記録を保存する」というNARAの基本ルール(前述)を、「ウェブ記録」に対して適用
- ここでの「ウェブ記録」=「公開されたウェブ情報」及び「それを管理するための記録」
- ガイドライン運用は? :NARAから各政府機関への連絡・指導を継続中

<http://www.archives.gov/records-mgmt/policy/managing-web-records.html>

25

「電子政府法」をめぐって

- McDermott(2007)の分析・批判
- 法案提出(2001年5月)→法制定(2002年12月)の審議過程において、情報の保存・組織化に関する、実効性を伴った規定が欠落してしまう
 - 情報の作成・管理・保存のための、オープンな標準およびフォーマットの採用
 - 情報発信の際の「登録簿」の設置と運用
 - 特定の情報を検索・確認するための「識別子(identifier)」の設置
 - 情報の管理・保存・公開にかかわる、国民一般からの意見の聴取手続き

など

26

政府からの情報発信の多様化と、それへの対応

27

新たなフォーマットやシステム

- 出版物とも記録とも言い難いもの? 保存体制はどうか?
 - 動画:YouTube上のものなど
 - Twitterでの「つぶやき」
 - オバマ大統領のものはNARAの保存対象に
 - 研究・調査データ:Data.gov(2009年5月~)
 - 「政府による研究・調査データのウェブ上での提供」は英、豪、ニュージーランドなどでも着手

28



「情報管理・発信の基盤」をめぐって

- 「私企業による基盤」の利用はどこまで正当化できるか
 - 例: SNS、Twitter、YouTube、クラウド...
 - 米国著作権法では「政府情報は著作権の対象外」
- 「基盤」を担う私企業と、入札をめぐる課題
 - ERA(ロッキード・マーチン社) vs. FDsys(ハリス社)
- 「一般人によるインターネットアクセス」の保障→インターネット回線(特にブロードバンド対応)敷設の課題
 - 公共図書館が「電子政府アクセス」の場?

31

集中的保存システムか、分散的保存システムか

- LOCKSS(Lots of Copies Keep Stuff Safe)の可能性?
 - もとは電子ジャーナルの保存のためのしくみ
 - 災害等のリスク分散 + ハッシュ値のチェックによる改ざんの防止
 - 「オープンソフトウェア」の採用
 - 政府刊行物、電子政府記録の両方に応用できる可能性

★詳しくは、記録管理学会研究大会での発表(5/15)で...

32

まとめと今後の予定

33

「電子情報の保存・管理体制をめぐる組織的ネットワークとガバナンスの構築」

- 政府機関どうしでの関係
- 政府と、政府の外部との関係
 - 具体的なシステム構築に調達を通じて関与する民間企業も含め
- 各機関における業務分担や責任範囲の設定

34

電子化のもとでの「分散化」

- 管理・保存・アクセスのしくみの分散化も進むか？
- 一方で集中が進む可能性も？
 - 情報の生成と保存がより密接に結びつく方向
- 「誰がコントロールしているか」(Jacobs, 2009)

35

法規定をめぐる課題

- 紙の出版物・記録の時代につくられた法規定を、電子の時代にあわせて修正できるか
- 議員の理解も必要だが...

36

今後の予定

- 「文書館の論理」と「図書館の論理」がより調和した例は？
 - アリゾナ州：州立の図書館・文書館・記録管理庁が一体化
 - 記録管理学会2010年研究大会で発表(5/15、大阪)

37

謝辞

- 本発表は下記助成による成果の一部です。
 - 平成21・22年度文部科学省科学研究費補助金若手研究(B)「図書館・文書館等における政府情報の保存・アクセスをめぐる比較制度的研究」(課題番号21700272、研究代表者：古賀崇)
- 訪問調査先への連絡に際し、関西アメリカンセンター レファレンス資料室のご協力に感謝申し上げます。
- 訪問調査にご協力下さった関係各位に厚くお礼申し上げます。

38

主要参考文献

- 古賀崇「米国における政府情報アクセスに関する動向：連邦政府刊行物寄託図書館制度を中心に」、国立国会図書館編『米国の図書館事情2007：2006年度国立国会図書館調査研究報告書』、国立国会図書館、2008年、200-204頁。
<http://current.ndl.go.jp/node/14381>
- 古賀崇「米国の公共図書館における政府情報・電子政府関連サービスの実情：公共図書館の価値への期待と政府業務の縮小とのはざままで」、『現代の図書館』、47巻3号、2009年、180-187頁。
<http://hdl.handle.net/2433/91542>
- 古賀崇「設立75周年の米国国立公文書館(NARA)：その展示と最近の活動をめぐって」、第129回記録管理学会例会発表資料、2009年12月19日。
<http://hdl.handle.net/2433/89508>
- 富田美樹子「行政情報アクセスの課題：出版物と文書をつなぐ視点で」、『レファレンス』56巻1号、2006年、50-78頁。
http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200601_660/066004.pdf
- 松崎裕子「政府ウェブサイトコンテンツのアーカイブ的保存一日米比較」、『記録管理学会2009年研究大会予稿集』、2009年、17-22頁

39

主要参考文献(続き)

- Cornwall, Daniel and Jacobs, James R., 'Distributed globally, collected locally: LOCKSS for digital government information', *Against the Grain*, vol. 21, no. 1, 2009, pp. 42-45
- Jacobs, James R., 'Federal Depository Library Program: Services and collections', *Against the Grain*, vol. 21, no. 2, 2009, pp. 28, 30, 32
- Lyons, Susan, 'Preserving electronic government information: Looking back and looking forward', Kumar, Suhasini L. (ed.), *The Changing Face of Government Information: Providing Access in the Twenty-First Century*, New York: Haworth Information Press, 2006, pp. 207-223
- McDermott, Patrice, *Who Needs to Know?: The State of Public Access to Federal Government Information*, Lanham: Bernan Press, 2007, 292p.

40