

「ネットワーク時代の法情報提供の在り方」について

はじめに

あらゆる情報を紙媒体から電子媒体に移行する情報化の流れは、法令についても例外なく及んでいる。法令は、確定されることを要し、また、条文形式を取るために、元来、情報化に親しみやすい性質を持つということが出来る。今日、法律関係の出版社は、その法令集・六法を相次いで電子的な手段で（CD-ROM化、ネットワークによる提供）提供し始めている。また、平成13年4月からは、電子政府窓口において、政府自らが法令情報の提供を開始している。

法令は確定されて管理されるだけではなく、公布される、すなわち各人が常に了知可能な状態に置かれていなければならない。江戸時代においては、幕府の決定は高札という形で庶民の目に触れることとなっていた。法令を私人に了知させるための主たる手段が紙媒体となった明治以降においては、官報が書店で販売され、私人が購入可能な状態に置かれることをもって、法令の公布がなされたと擬制されている。しかるに、情報ネットワークの発達には、法令の公布についても、電子的な公布の形態をいずれは生み出していくであろう。

このようにして、法令システムを全体として情報化するための客観的な条件は揃ったにもかかわらず、情報化はまだ一部にしか及んでいない。書店には出版社の刊行する各種法令集（紙媒体）が相変わらず詰まれている。また、それらの法令集を作成する出版社においては、国の改正法令を既存の法令とつぎ合わせる作業が、手作業的に行われている。織り込み・とけ込みといわれるこうした作業は、国の機関の内部でもなお手作業的な要素を残しているところがある。

他方において、3300余の都道府県・市町村の条例集は、その量的な膨大さのため、書店・図書館等一般私人の目に触れる形で提供されることなく、それぞれの自治体に足を運ばなければ接することができない（現在、一部の先進的な自治体では、条例集をオンラインで提供することを企画しているが、3300余の自治体が、統一したフォーマットで条例をオンライン提供し、それを検索可能な状態にするのにはまだ大分かかりそうである）。

全体としての情報化がそう容易くはない最大の原因は、法令の数量的な膨大さ、部分的な改正の頻繁さにある。ナポレオン法典を嚆矢とする近代法は、明快で簡潔な法典を、市民に分かりやすい形で示すものであった。それは、従前の中世における法適用が複雑であり、明快さを欠いていたことの反省に立つものであった。しかるに、今日の法令は、膨大・複雑であり、明快さを欠いているという点で、中世のそれに比肩するものがある。

民間出版社による法令集の出版は、このような現行法令の複雑・膨大さを前にして、市民に対し分かりやすい形で法令（の一部）を呈示するという役割を担ってきたものである。しかるに、平成13年4月から電子政府窓口から法令のネットワーク的な提供が行われるようになり、これらの法令集は長期的にはその商品価値を失っていくであろう。より付加価値の高いサービスを提供しない限り、これらの事業者はその存続意義を問われることとなる。

法令というものはソフトの機械語のようなものであり、隙（バグ）がないように修文し、新たな変更が加えられた場合には、そのみを手直しして新しいバージョンを提供していく、その過程はソフトの作成過程にある意味で似ているところがある。

法令は、法律とその施行令のように上下で関連がついている場合もあれば、準用されて

いたり、他の法令の適用を前提している場合もある。法令の規定が関係する判例が多数示されている場合には、それらの法令の規定と判例との相互連携が図られているほうが便利であろう。また、新たな法令が制定され、施行される過程における経過措置規定を定める附則の規定も、複雑詳細で、個人として解説する限界を超えかねない場合がある。

また、大学や法律事務所の資料室には、現在刊行されている六法のほかに、5年前、10年前の六法が置いてある。これは過去のある時点の法令の規定のありようというものを（リバースして）探る手段が外にないからである。

このような意味で、法令はネットワーク時代におけるデジタルコンテンツとして、より付加価値の高いサービスを提供する潜在的可能性を秘めているものであるが、現在の体制においては、公的機関側も、民間出版社側も、それに向けての準備作業をしているとは言いがたい。このような問題意識の下に、ネットワーク時代におけるわが国の法情報提供の在り方について調査研究、提言を行おうとするものである。

1. わが国における法令公布・提供の現状と問題点

(1) 法令公布の目的

法律の原案である法案は、内閣提案と議員提案があるがほとんど前者による。内閣提案の場合、所轄官庁で法案が作られ、これが与党審査を経て内閣から提出される。法案が国会に送られると、所管の委員会で審議され、その後本会議で審議される。わが国の場合、衆議院提出法案についてはhttp://www.shugiin.go.jp/itdb_main.nsf/html/index_gian.htmで、参議院提出法案については、

<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/sanhouichiran/sanhou.htm> で、提出された段階で一覧することができる。内閣法制局にも、次期国会提出の内閣提案リストがある<http://www.clb.admix.go.jp/4/4.htm>。わが国の審議の記録については、会期終了後に「本会議会議録」については官報の号外として、「委員会会議録」については出版社により公刊され、議案類索引、発言索引などから検索が可能である。また、インターネットでも会議録を自由語で検索することができる(<http://kokkai.ndl.go.jp>)。

法案は衆議院・参議院において可決されたときに法律となる。しかし、憲法に特別の定めがあるときはその限りではない(憲法59条2項・54条3項・101条・95条)。法案は可決によって法律となるが、効力を有するためには公布・施行の手続を経なければならない。これは法律ばかりではなく、政令や省令、条例、規則についても同様である。法律について議決を行った議院議長は内閣を経て天皇に奏上(送達)する。天皇の裁可があると、官報に全文が登載される。これが公布である。法律の公布については国会法66条の規定により、奏上の日から30日以内になされることになっている。なお、公布の時点については、判例(最高裁判所昭和33年10月15日判決・刑集12巻4号3313頁)により、大蔵省印刷局の中にある官報課の官報閲覧室又は東京都の官報販売所に到達した時点のいずれか早い時を公布があったものとするとの解釈が示されている。

法律は公布された後施行されなければ効力を有しない。各法律にその施行期日に関する規定が置かれているが、法例(明治31年法10号)1条により、期日の規定がない場合には公布の日から起算して満20日を経た日から施行されることとなっている。

現在の法律の数は正確にはわからないが、1,800近くあると見られている(なお、平成13年4月現在、総務省提供の「法令データ提供システム」からは6,726件の法令情報(憲法・法律1,774件)が提供されている。これに対して私的セクターからは、

第一法規の『電子版現行法規』では8,307件の法令情報（憲法・法律1,946件、最高裁判所規則、国会図書館規則、条約なども含む）が、ぎょうせいの『現行法令CD』では7,264件（憲法・法律1,853件）が収録提供されている。

官報に掲載された法令は、法令全書に収録される。

（２）法令公布の歴史

明治19年に「公文式」と呼ばれる法律の公布について定める規定が置かれたのが法令公布の様式に関する立法の始まりである。それに先立って、明治16年から官報が刊行され、太政官達によって法令の公布機関として官報が定められていた。その後、明治40年に「公文式」は廃止され、「公式令」と呼ばれる規定に代わる。ところが、日本国憲法の施行によって、これも昭和22年5月3日政令第4号「内閣官制の廃止等に関する政令」の公布によって廃止され、官報を法令公布の手段とする法的な根拠がなくなってしまう。そのために、その後は法令上の根拠なく、事実上官報が旧公式令時代と同様に法令公布の手段とされてきたのである。現在まで法令公布の様式などを定める法律は存在しない。そこで、昭和33年12月28日最高裁大法廷判決によって法令の公布方式は官報に拠ることが明示され、判例によってその法的地位を確立するに至る。

編纂法令については、明治初期には法令集の編纂を国が行い、その刊行を民間に任せた時代があったようである。しかしその後、次第に編纂出版までを民間に依存するようになり、今日に至っている。

（３）法令公布の流れ

上述のように、法令の公布はこれまで紙に印刷されることによって市民の手に渡るという方式をとっていた。ところが、これに対して近時、デジタル形式の公布も同時に行われるようになってきている。財務省印刷局（現・独立行政法人国立印刷局<http://www.npb.go.jp/>）では、官報をデジタル形式にして公布することを始めた(<http://kanpou.npb.go.jp/>)。直近の一週間分については、PDF形式によって提供されている。しかしながら、同形式のサービスにおいては複写やダウンロードが制限されている。

2001年9月1日から、同サイトでは、有料による「官報情報検索サービス」を開始した。基本料金方式（官報定期購読者の場合は無料、通常は月額1,596円）か検索料金方式（定期購読者は月額504円、通常は月額2,100円）があり、前者の場合は日付検索など簡単な検索に止まり、後者は記事単位の検索まで可能となっている。

（４）法令情報の特質

ア．法令内容の変化（制定、改正、廃止）がある。

法令情報の特質としては、他の法情報、例えば判例情報などと異なって、制定後に改正されたり、あるいは廃止されたりすることである。そうした特質のために、制定後の経緯を調査する必要がある。そうした経緯を「法令履歴」と呼んでいるが、わが国において完全な法令履歴情報は議院において行われており、現在のところ法令履歴を検索する網羅的なシステムは民間には存在しない。

イ．法律の執行の細部を政令、府省令等の下位の法形式に委ねている。

法令情報の第二の特質として、法律の施行の細部について、政令や、府省令等の下位の法形式に委ねていることが挙げられる。そのため、法律のみにおいて当該対象となっている規制・規律を解釈することが難しく、法律検索と同時に府省令の調査が不可欠となっている。そのため、対象分野を限定した分野別の法令集が民間から多数出版されているところであるが、その編集・監修に当該立法に携わった官庁関係者あるいは関係部局などがあ

たることが多い。

2. 法令情報の種類

(1) 証明力ある法令の原本

法令情報のうち、法的に証明力を有するものが確定されていることは、紛争解決において重要である。法律家が日常的に利用する法令集や六法類は執務・実務にはたいへん便利であるが、正統性ある法令情報とは言えない。わが国においては、完全な証明力があるとされているのは個々の法令が制定された時点の『官報』だけである。そこで、法令集などで法令条文が確定できたとしても、その正確性を真に確かめるためには、当該法律が制定された時点あるいは、当該条文が改正されている場合には、改正時に遡り、当該情報を収録した官報に当たらなければならない。

このような法的証明力の有無が、電子化された法令情報について問題とされる。現時点において公開されている官側の編纂法令情報として、電子政府サイトにある「法令情報データベース」(法令データ提供システム)があるが、サイトにおいて法的効力を有するものではないことが断られている。更に、平成13年9月からインターネットで検索可能となった官報のフルテキスト・サービスにおいてさえ、PDF形式およびJPEG形式での検索結果には法的能力を有するものではないと告知されている。

これに対して、カナダ電子商取引法では、官報の電子版につき証拠能力を認める旨の改正を行い、電子商取引の促進を目指そうとする。また、オーストラリアのタスマニア州では、州政府によって構築された法令サイトにおける編纂法令がオーソライズされており、これに法的効力が認められている。

このように、電子政府構想を真に進めるとすれば、単に法令情報についてインターネットを通して市民に伝えるという「電子化」だけではなく、法令情報に一定の法的能力を与えることが重要な鍵となると言えよう。

(2) 編纂された法律、法典

ア. 悉皆的法令集(例:『現行法規総覧』等)

わが国では全く新しい法律は別にして、従来の法律を改正するに当たっては一部改正方式によって条文が制定されるため、官報に掲載されるのは法律の新しい条文のみであり、これでは実際の法律情報として役に立たない。新しい条文を既存の法律にはめこみ、体系だった法律情報とする必要がある。こうした作業を「法典編纂」と呼ぶが、わが国では、これは政府によってではなく民間の手で実施されてきた。すなわち、官報記載の法律情報は、その後『法令全書』(大蔵省印刷局)にまとめられ、公布年月日順に綴られる。これを、法分野ごとのインデックスに従って法律を分類した「法令集」において、改正ごとに入れ込んだり、削除したりする作業が行われるのである。このような法令集としては、わが国には『現行法規総覧』(衆議院・参議院法制局編/第一法規)と『現行日本法規』(法務大臣官房編/ぎょうせい)などの市販出版物がある。

イ. 分野別法令集(例:『公立学校施設関係法令集』等)

市販されている「六法」と呼ばれる類の書籍は、編集方針によって特定の法令を採り出したものである。文献データベース『法律判例文献情報』(第一法規出版)によれば、1980年以降で2000冊以上の六法が発行されている。個別分野の六法であれば主題に関連する法令が収集され、全分野を対象とした六法であればその出版目的に応じて重要なものと編者が判断した法令が収録される。なお、各種六法類の法律条文にある「見出し」は、

法律の原文（官報掲載時）にはない場合がほとんどであり、これらはその六法編者によって読者の便宜のために付け加えられた「付加的な情報」であり、この部分については著作権の一部である編集権の保護が及ぶ。

ウ．概略的法令集（例：六法全書）

明治23年に発刊された『日本六法全書』が「六法」と銘打った商業出版社による法令集の始まりと言われている。その後、明治34年より「帝国六法全書」が有斐閣から、昭和5年より「六法全書」が岩波書店から刊行されるが、前者は昭和7年で、後者は昭和18年で中断した。戦後になり、昭和23年に有斐閣が、昭和24年に岩波書店がそれぞれ「六法全書」を復刊されている。昭和63年に岩波書店の「六法全書」は「大六法」と名称を変更するが、平成5年で休刊となっている。

現在、六法という表題を有する出版物は、データベースで確認されるだけでも2,000タイトルを越えており、分野別の法令集など多様な法令編纂出版物が刊行されているところである。概略的法令集としては、有斐閣から『六法全書』、『小六法』(昭和24年発刊)、『ポケット六法』(昭和53年発刊)、『判例六法』(平成元年発刊)が、岩波書店から『コンパクト六法』(昭和55年発刊)、『判例基本六法』(昭和61年発刊)が、三省堂から『模範六法』(大正10年に『模範六法全書』として発刊、昭和23年復刊)、『コンサイス六法』(昭和61年発刊)、『デイリー六法』(平成3年)が、それぞれ刊行されているところである。

概略的法令集における収録法令数は、有斐閣の場合、概ね『六法全書』が1,000弱、『小六法』で350前後、『ポケット六法』で150前後となっている。

法令の編纂については、公的編纂法典のないわが国であるため、各社が独自に行っている。旧法令に新法令の情報を組み込む、「溶け込こまし（織り込み、とも言う）」作業をそれぞれ別個にコスト・人件費を投入して刊行されている。原典は『官報』で、これに『法令全書』、『現行法規総覧』、『現行日本法規』などが参照されるという。

作業の概要は次の通りである（詳細は3(2)参照）。

- ① 法令リスト作成＝毎日の官報に公布される法令を、法律・政令・府省令などの別に区分したリストを作成し、改廃される法令とともに1件ずつ掲載する。
- ② 法令カードの作成＝①のリストに基づき、法令ごとのカードを作成する。新法令、一部改正法令、廃止法令、全部改正法令の別がある。
- ③ 原典正誤情報を記入する。
- ④ 法律については、法案を入手し、法案段階で処理を行う。

『官報』並びに「法令全書」では、市民のみならず法律家も法令情報に速やかに到達することが困難であるところから、各種編纂済み法令集が必要であることは論を待たない。しかしながら、こうした作業を各出版社が個別に行うことは、人的資源の無駄となり、また過誤を生むことにもなりかねず、情報提供手段としてはコスト、リスクともに高いものとなっている。

(3) 法令履歴

ア．法令改正の経緯

かつて（旧）行政管理庁時代にあった「法令検索システム」には「改廃経過検索システム」が存在していた。これは、法令の制定から廃止まで、あるいは制定から現在までの改正状況をデータ化したものから検索を行うシステムである。蓄積されたデータは、先の法令検索システム開発時に効力のあった法令と、それ以降の法令であり、システム開発時に失効・廃止されていた法令は対象外である。検索機能としては、法令単位につきその改正経緯や改正の詳細（改正年月日、改正法令名、改正条文番号など）を検索したり、法令単

位の、あるいは条文単位の改正条文内容が検索でき、また改正時点を指定して改正前と改正後の条文を検索することができる」とされている。しかしながら、今日同システムの稼働は確認されていない。

イ. 議案

これまで議案については、衆議院提出法案については http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm で、参議院提出法案については、<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/sanhou-info/index.htm> で、提出された段階で一覧することができる。内閣法制局にも、次期国会提出の内閣提案リストがある <http://www.clb.go.jp/contents/4.htm>。しかしながら、法案の準備資料や説明資料などは一般に提供されていない。

議事録については、会期終了後に『本会議会議録』については官報の号外として、『委員会会議録』については出版社により公刊され、議案類索引、発言索引などから検索が可能である。また、インターネットでも戦後の全会議録を自由語で検索することができる (<http://kokkai.ndl.go.jp>)。

ウ. 法令履歴

『官報』並びにこれを公布年月順に収録した『法令全書』以外に、議院法制局が、国会毎に国会制定法をリストした国会成立法律集（衆議院）、国会制定法集（参議院）の刊行を行っている。また、参議院法制局では「法令台帳」を作成しており、法律、議院規則、最高裁規則、人事院規則を対象にして、法令ごとに一冊の台帳を作って、改正経緯をリストし、各規定ごとに改正内容を『官報』に基づいて切り貼り・注記作業を行っている。いわゆる、溶け込み（＝織り込み）作業である。職人的仕事であるが、紙ベースであるので、永続的保存が難しく、電子化が急がれるところである。

エ. 自治体条例

自治体条例については、従来まで編纂された条例集（例規集）の発行が民間に委ねられており、市民はそうした書物を有する図書館などで閲覧する以外になかった。

今日、自治体条例についても電子化、ネットワークでの提供が進められており、インターネットを通じて例規集を公開する自治体も少なくない。これは、自治体の構成員である市民にとっては画期的な情報公開の一例である。

有益なサイトとしては、鹿児島大学自治体条例データベース

(<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp>)やARG

(<http://www.ne.jp/asahi/coffee/house/ARG/editor/note-007.html>)の地方議会リンク、(財)地方自治情報センターほかによる「地域発見」

(http://www.nippon-net.ne.jp/search/isearch/nn_Hakken_j.html)などが挙げられる。

3. わが国における法令集の現状

(1) 国における法令編纂と電子化の現状

ア. 紙形態

(ア) 官報

『官報』は、国の公示事項を広く周知させるために発行されている政府機関紙で、「国の広報紙」、「国民の公告紙」としての使命を持つものである。

明治10年1月に『太政官日誌』が廃止された後、各官省が示達すべき事項を各々印刷して関係官省や下位の機関に送っていたものを、参議山県有朋の建議を容れて、いわば統一した公布機関紙として、『官報』は明治16年7月2日に創刊され、今日に続いて

いる。

編集・発行業務は、はじめ太政官文書局であったが、その後、内閣文書局、内閣官報局、大蔵省印刷局、財務省印刷局官報課に引き継がれ、現在は独立行政法人国立印刷局が行っている。

『官報』の刊行は、原則として日刊であるが、祝祭日、日曜日、年末年始は休刊であり、その他臨時に指定された日にも発行されていない。

『官報』の掲載事項は創刊当時、詔勅、布告、布達、達、告示、伺指令のほか、賞勲、叙任、公使領事報告、外国新聞抄訳、軍艦・汽船出入、広告、気象報告など幅広い。しかしながら、この達は官省院使庁の達・告示について官報登載を公式とするに止まり、一般国民に伝達すべき事項を内容とする太政官の布告と布達については、まだ掲示制度に拠っていた。布告・布達の伝達は、一定部数を府県に送付し、府県では、大部な巻冊も含めて、これを筆写、謄写して掲示するというものであった。遠隔、交通事情等のため全国一律の法令伝達が望めず、1885年（明治18年）に至り太政官の布告・布達も官報に登載することにより、『官報』は名実ともに法令の公布機能を持ったのである。

明治19年2月26日の勅令第1号「公文式」は、新しい法令の形式と制定手続を定めると共に、法令はすべて『官報』によって公布することを明定したのであった。

現在では、詔書、法律、政令、府省令、規則、訓令、告示、条約、国会事項、人事異動、皇室事項、官庁報告、公告、閣議決定等事項が『官報』の掲載事項となっている。なお、法律、政令、条約については、それぞれの公布の日の『官報』にその要旨が「法令のあらまし」の形で掲載され、各法令の内容の理解に役立たせている。

『官報』には、本紙のほか、号外、政府調達公告版、資料版、目録がある。号外は、必要となき発行されているが、帝国議会以来、貴族院・衆議院（現在では衆議院・参議院）の本会議の会議録も本紙の号外として発行されている。目録は、毎月1回発行され、当該月の官報に掲載された法令が法種別に法令番号に従って一覧になっている。

（イ）法令全書

明治維新以降のわが国の各種法令を、月毎に整理・編集した法令集である。はじめ太政官文書局が明治18年1月から『官報』に掲載された法令を、詔勅、布告、布達、達、告示などの種別、発令者別、月日順に編さんする事業を開始し、同年9月に『官報』の付録として『法令全書』を創刊し書肆博聞社から発売した。この事業は、その後内閣官報局、大蔵省に引継がれ、現在は財務省印刷局より刊行されている。

これとは別に、内閣官報局は、明治19年3月に慶応3年10月の大政奉還から上述の『法令全書』創刊の前月である明治17年12月末までの間に制定公布された法令の遡及編さんに着手し、明治24年3月まで、およそ5年の歳月をかけて全17巻の編年体法令集を完成させた。本文は、発令者ごとに、法令種別、月日順に編纂されている。

こうして、明治23年の議会開設を前に、内閣官報局は、明治新政府の創設以来の法令を遡及的に編纂した法令集を刊行して、網羅的に当時の法令を明らかにするとともに、その改正を欄外に注記して現行の法令を明確にした。明治維新以後のわが国の全法令は、年別の編年体に整備され、今日に至っている。

現在は、憲法改正、詔書、法律、政令、条約、規則、府令、省令、その他の規則、庁令、訓令、通達、告示、更に公共企業体、人事院の公示などに類別編集されている。

（ウ）制定法律集

法令（法律）それ自体に関しては、制定された法律（「溶け込み方式」で立案されたもの）を、議院立法だけでなく内閣提出法律も含めて、各国会ごとに冊子化した「制定法律集」が挙げられる。これは、衆参両院法制局が共同して編纂しているものである。この冊子は、衆参両院の国会議員・国会関連の諸機関のほか、関係各省庁、主な大学図

書館、都道府県の議会図書館などに配布されている。

(エ) 制定法審議要録

「制定法律集」と同様に衆参両院法制局共同で編纂しているものに、「制定法審議要録」がある。その収録範囲（議員立法のみならず内閣提出法律案も対象としていること）や配布先については、上述した「制定法律集」の場合と同様である。

(オ) 日本法令索引

国立国会図書館法第8条に基づき、国立国会図書館では、昭和24年以来、わが国の府省令、規則以上の現行法令（毎年9月1日現在）の索引として『日本法令索引（現行法令編）』を刊行している。法体系を俯瞰的に把握することに編さんの重点が置かれ、法令を主題による分類項目別に編さんしている。掲載されている各法令には法令名、公布年月日、法令番号と共に、改正、廃止等の改廃経過が一覧の形で記され、法律及び条約についてはその制定、改正又は承認された国会の回次が示され、国会における審議経過を調べる便宜が図られている。なお、事項別に基本法令と関係法令が一括して配列されていること、年別索引と五十音別索引が付されていることも特色となっている。

この『日本法令索引（現行法令編）』とは別に、現行法令の正確な把握に資し、かつわが国の近代法制の沿革系譜を調査研究するために、昭和44年から、廃止失効法令についての沿革索引編さん事業が開始されている。昭和47年3月に、この事業の正確な実施を図るため衆・参両院法制局、最高裁判所、内閣法制局、法務省、国立公文書館、日本法制史学界からの有識者で構成する「日本法令沿革索引審議会」が設置されている。

この事業の第一期として、昭和58年から同60年にかけて明治19年2月の「公文式」施行以降の法令を対象とする『日本法令索引（旧法令編）』全3巻が刊行された。この『日本法令索引（旧法令編）』には、明治19年2月26日から昭和56年9月1日までの間に制定・公布され、かつその間に廃止・失効した憲法・法律・勅令・政令・皇室令・軍令・閣令・府庁省令等、及び公文式施行前に制定され、昭和56年9月1日までに法律、勅令、政令、省令等によって廃止・失効した太政官布告、布達、達、各省使の布達、達等が24,691件収録されている。

その後、昭和60年以降、第二期の沿革索引の編さん事業として、慶応3年10月の大政奉還から明治19年2月の公文式施行までの太政官時代の法令（約43,000件）に関する『日本法令索引（太政官告等編）』（仮題）の編纂作業が進められている。

なお、情報化の進展に伴い、国会の立法活動を充実させ、かつ国会情報の国民への提供の文脈において、国立国会図書館ではこれまでの冊子形態の法令「索引」を発展させて、国会会議録の全文データベースと統合した法令全文データベースを構築することが、検討されている。

イ. 電子形態

(ア) 官報

財務省印刷局が提供しているインターネット版『官報』である。ここでは、当日（当日発行分は、原則として午後3時以降に公開）を含む一週間分の官報、すなわち本紙、号外、政府調達公告版、資料版、目録を見ることができる。

『官報』の電子化は、政府の雇用政策として平成11年度補正予算に計上された「官報のデジタル情報化経費」により実現された。この背景には、情報技術の急速な進展に伴い、官報のインターネットによる閲覧に対する国民一般のニーズが高まっている状況になっていたこと、また平成11年4月に官報製造システムの更新が行われ、それまでの専用の写植システムから汎用の組版システムに転換できており、各頁の校了データをPDFファイルとして出力できる環境が整っていたことなどがあり、紙による『官報』の紙面を補完する役割を担うものとして、同年1月15日からインターネットを通じ

て1週間分の『官報』を閲覧できるようにしたものである。

基本サービスとしての「官報閲覧サービス」に加えて、平成元年4月1日以降に発行された過去分の『官報』についての目次と記事を検索できる配信サービスを、平成13年3月1日からまず定期購読者を対象にモニター配信の方式で開始され、同年9月1日からインターネットで検索できる会員制サービス（有料）として「官報情報検索サービス」が始められた。

指定した発行日の前後7日間分の『官報』を検索することができる日付検索と、『官報』の種別、掲載項目、掲載日、号数、キーワードなどを指定して記事を絞り込むことのできる記事検索（簡易、詳細）の方法が用意されている。

（イ）法令データ提供システム

総務省行政管理局が現に整備している法令データ（憲法、法律、政令、勅令、府令、省令、規則）の内容を検索できるシステムである。

総務庁（当時、旧行政管理庁）は、昭和52年6月現在の現行法令（憲法、法律、政令）を入力し、翌年4月現行法令検索システムとして運用を開始した。このシステムは、電子計算機の各省庁による共同利用プロジェクトの一環として開発された、文字や事項等の用語から検索できるわが国最初の現行法令テキスト・データベースであった。昭和52年6月現在の現行法令について、改正経過及び各改正時点でのテキストが公文式制定時（明治19年2月）に遡って入力されていて、改正された法令（旧法令）で法令名、法令番号からオンライン検索できるのは77年6月以降の改正分で、それ以前のはテキストが画像入力されておりデジタル化されていないため、オンライン検索はできなかった。

当初、この総務庁の法令データベースは行政府のみに利用が限られ、一般公衆はもとより立法府職員の利用は許されていなかったが、総務庁所管の行政情報システム研究所が総務庁から現行法令のデータの提供を受け、商業ネットワーク“G-Search”を通じて有料で一般に開放され、また、国立大学間の共同利用施設である学術情報センター（当時）が同様に総務庁から現行法令データの提供を受けて、同センターと提携する機関に所属する者に利用提供された。

この法令データベースには、データの更新が年2回と少ないこと、文字列の検索ができるのは条、項、号のみであること、検索スピードに難点があること、現行法令だけを対象としており改正があった場合の改正前の条項も含め旧法令は一切対象外となっていること、などの問題点があった。

現在、総務庁（現総務省）の法令データベースは、「法令データ提供システム」として、総務省のホームページ上で公開されている。このシステムでは、法令名中の用語、五十音索引、法令番号から、目的の法令を検索する「法令索引検索」と、法令の中で使用されている用語から、目的の法令を検索する「法令用語検索」の2つの検索方法がある。

（ウ）制定法律情報

制定法律情報については、第1回国会（昭和22年特別会）以降すべての成立した法律の本文情報がインフラネット・インターネットを通じて院内外に提供されている。

（エ）議案情報

議案情報については、第142回国会（平成10年常会）以降現時点までの提出法律案（衆法・参法・閣法のすべて）の本文情報がインフラネット・インターネットを通じて、院内外に提供されている。更新頻度は、原則として1週間に1回程度である。

なお、修正案についても、修正案本文に関する情報が同じく提供されている。また、第1回国会から第141回国会までに遡及しての議案情報（不成立法律案を含めた全データ）の電子情報化作業についても、準備が進められている。

(オ) 国会会議録フルテキスト・データベース

国立国会図書館では、昭和36年9月召集の第39回国会分から衆参両院の本会議及び委員会における会議録の検索を助けるため、冊子体の『国会会議録総索引』を作成し、刊行した。その後、平成3年10月以来、衆参図の3者の中で、手作業によるこの索引の編纂をコンピュータによる機械編纂システムとしたものを、更に自然語による検索システムに抜本的に改善する文脈において、発言者、事項名などからの多面的な検索を簡便にできるようにする努力が続けられた。また、ほぼこれと同時期に平行して、同館では、平成4年度から5か年計画で会議録本文を画像データとして光磁気ディスクに保存する事業として、第1回国会（昭和22年5月召集）までの遡及入力を完了させた。しかしながら、従来の索引データベースを基とし、印刷された会議録を画像情報として蓄積する方式には、情報検索システムとして限界があった。

平成4年10月、衆参図の間で、「開かれた国会」の実現を目指して会議録のフルテキスト・データベースの構築を申し合わせ、会議録の迅速な作成・提供と全文検索を可能とすべく、平成8年度から「国会会議録フルテキスト・データベース・システム」に平成10年1月召集の第142回国会の本会議及び予算委員会の会議録情報の蓄積が始まり、画像情報の活用も図って第1回国会分までの遡及入力も果たし、平成13年4月20日、インターネットを通じて国立国会図書館のホームページ上で全面的に公開され、第1回から第150回までの戦後の国会会議録の情報を誰でもいつでも無償で入手できるようになった。

ただ、このフルテキスト・データベース・システムでは会議録情報が議事を中心に作られているため、審議の対象となった議案・法案の内容や審議経過、更には国会で成立した法律を含む、法令条文、法令索引との連携等が残された課題である。

(2) 民間出版社における編集作業と電子化の現状

ア. 六法出版社が行っている作業（有斐閣の例）

(ア) 紙媒体での編集作業

a. 六法全書の沿革

「六法全書」と名の付く法令集は、明治34年発刊の「帝国六法全書」まで遡る。その後、明治42年に「袖珍六法全書」が発刊されたが、これは収録法令集を必要最低限にし携帯の便を図ったもので、現在の「ポケット六法」類似のものである。「帝国六法全書」は昭和7年に発行が中断され、戦後の昭和23年に「六法全書」として、編集上の様々な工夫が加えられ復刊し現在に至っている。昭和24年には携帯に便利な六法として「小六法」が発刊されたが、その後判型が大きくなり収録件数も増加したことにより携帯性が低くなったことから、より小型の「ポケット六法」が昭和53年に発刊され、平成元年には、より学習上の利用価値を高めるため、「ポケット六法」をベースに重要判例の要旨を加えた「有斐閣判例六法」を発刊している。

b. 情報の更新——発行時期と内容現在

発行している4種類の法令集は全て年版として発行している。発行時期は、特別の要素がない限り、「ポケット六法」が10月上旬、「有斐閣判例六法」が10月下旬、「小六法」が11月下旬、「六法全書」が3月中旬となっている。発行時期がそれぞれ異なることから、その収録の内容現在も相違がある。「ポケット六法」「有斐閣判例六法」は9月1日、「小六法」は10月15日、「六法全書」は1月1日となっている。ただし、「小六法」の場合には臨時国会及び通常国会が、「六法全書」の場合には通常国会が次年版発行までにあることから、当該国会で成立した法令情報を利用者にフォローするため、成立した法令のうち主要なものを収録した「追録」を7月下旬から8

月上旬に発行している。

また、法令の改正については、官報で公布されたもの全てを織り込む、公布基準（後述）を採用している関係で、本編に収録している改正後の新条文が必ずしも現行のものとは限らないことから、現行の条文で次年版発行前に新条文が施行されるものは、現行条文を「補遺」として収録し、次年版発行後も新条文が施行されないものは、新条文の後ろに現行条文を注記している。

c. 編集・制作の流れ

民間で法令集を編集するにあたり利用者のニーズは最優先に考えねばならない。ニーズとして考えられるのは、高品質かつ低価格である。高品質とは、講学上及び実務上の要請に沿った収録法令の選択及び情報の付加並びに情報の正確性・迅速性であり、低価格とは、いかにコストを抑え適正な価格で提供できるか、ということだと考える。

編集作業は大まかに、収録内容の決定、条文の改訂、付加情報の追加・改訂に分類できる。

収録内容の決定は、新成立法令中のどの法令を収録すべきかの決定、現在収録している法令の取舍選択、全文収録又は一部抄録等収録形態の決定等である。紙幅及び価格との関係で全ての法令を収録することは不可能であることから、いかに利用者のニーズに沿った内容とするか考えねばならない。現在は編集委員制度を採用しており、編集会議で収録の可否につき議論の上、内容を決定している。

編集作業の中で最も労力を要するのは、条文の改訂である。条文改訂作業は、大まかに原典管理、改正織込み、データ更新に分けられる。法令集を発行するにあたり条文の正確性は最低限担保されなければならないこれらの作業に編集部でも細心の注意を払っている。

条文の改訂に当たり、その前段階の作業として必要なものが日々公布される法令情報の管理である。この管理作業を原典管理と呼んでいる。現在、法令の原典は「官報」であることから、毎日の官報に公布された法令を、法律、政令、府令、省令等の別に区分し、新法令（一部改正法令も新法令である）としてデータベースに登録する。このとき当該法令により改廃される法令がある場合には被改正法令別に区分した単位で一件ずつ登録する。それを基に、被改正法令単位で改正の履歴を作成する。この作業が、収録法令の改訂を遺漏なく行うための必須の基礎作業となる。また、官報が原典とはいえ誤りが多々あることから、その正誤の記入も必要となる。以上の作業が完了して初めて条文の改訂が可能となる。法律については法案を入手し、原典管理や条文等改訂作業の効率化を考慮して、法案段階でのデータベース登録も行っている（公布された時点でデータを更新）。また、改正法令の施行期日の管理も原典管理作業の重要な一つであり、次に述べるように公布基準を採用していることから、施行期日が到来していない法令の改正前の条文をどう表示するかにかかわってくる。

条文の改訂は、公布基準で行っている。法令の施行日を相当期間先と定めた上、前もって公布し、法令の周知徹底を図る、という公布の目的にかんがみ、原則として法令が公布された段階で改正を織り込み、施行日にかかわらず当該法令の最新の状態として掲載する方法である。前述のとおり、施行期日が到来していない場合は、その旨注記し、改正される前の条文を併記することで現在効力のある規定を明確にしている。

改訂は、改訂台本を作成することから始まる。改訂台本は、前年版の全ページを改正が記入できるように1ページずつ厚紙に貼付して作成する。改訂台本への改正情報の記入は手作業で行っている。官報を参照しながら被改正部分を特定し、その部分に対応する改正部分を記入する。この改正部分の記入についての正確性を保つため、官

報に記載された改正文字列を切り取って貼付する方法で行っている。最も時間のかかる作業であるが、現在のような一部改正法が原典である限り必要不可欠な作業である。なお、このような一部改正法令の改正内容を従来の条文に溶け込ませて新しい改正後の条文を作成する作業をわれわれは「改正を織り込む」と呼んでいる。その後、その部分を検査し、条文を確定する。改訂台本は、条文及び後述の付加情報の確定をもって完成となる。

条文のデータ更新は、印刷所に保管してある条文のレコードを改正法令の明細情報で特定して行う。明細情報は改正対象の法令の被改正個所を示すデータであり、被改正法令のどの条項に改正があったかを官報の記載に基づいて記録したデータベースによって管理されている。条文のレコードは、号の下の下レベルまで細分化して持つ形式になっており、被改正個所の特定もこのレベルまで細分化して行っている。電子データを更新するに当たって誤った個所の改訂が発生することを防ぐための仕組みである。実際の条文データの更新は、原則的に、上記の方法によって特定されたレコードの被改正文字列を改正文字列データによって電子的に差し替える方法によって行っている。従来行われていた更新データの入力を印刷所に依頼するための原稿作成・入稿の作業は、現在では廃止されている。

付加情報には、条文に付くものとして参照条文、準用条文見出し、(特定法令の) 条文見出し、改廃注記、付属及び関係法令、判例要旨が、付録的に法令集に付くものとして、事項索引、全国裁判管轄表、各種手数料等一覧表、難読法令文字の読み方、ひな型・様式・記載例・各種統計等資料集がある。付加情報の改訂のうち、もっとも手間がかかるものが、参照条文の改訂であり、参照条文データベースを運用して行っている。このデータベースは、参照条文付き法令のどの条項が当該法令や他の法令のどの条項を参照すべきものとして掲載しているかをリスト化したものであり、参照すべきものとして掲げられた法令別にソートすることで、ある法令の条項がどの法令の条項に引用されているかのリストになる。このリストと改正法令の明細情報とを照合して改訂すべき個所を特定した資料を作成し、編集委員が改訂の要・不要の判断したうえで、編集委員の手で実際の改訂が行われる。参照条文、判例要旨及び事項索引の改訂等専門的知識を必要とするものについては編集委員が、その他のものについては編集部が行い、必要に応じて編集委員の判断を仰いでいる。また、新たにどのような付加情報を追加するかについては、利用者の要請及び営業情報等を参考に原案を編集部で考え、編集会議で決定している。なお、参照条文等の付加情報の更新は、条文の更新と異なり、原稿を入稿して、印刷所に更新データの入力を依頼する形態で行われている。

改訂台本が確定次第、条文及び付加情報の更新作業が行われる。その後、4度の校正を経て更新後のデータが完成する。この更新後のデータを4法令集それぞれの編集締め切り期日に沿って版下に出力し、印刷・製本の工程を経て冊子体として提供している。

これらの作業量は、概ね以下の通りである。ただし法令改正の量及び改正法の影響度により作業量が大きく変化するため、平均的なものとはしにくいことは否めない。なお、作業は年単位での作業量である。

収録内容の決定：2人月（2月、5月）

条文の改訂——原典管理：10人月（通年）、改正情報管理：20人月（通年）、改正記入：25人月（主に4月中旬から7月中旬と12月）、更新情報管理：10人月（5月から翌年2月）、データ更新（明細・改訂用データ作成）：10人月（主に6月から9月、12月、1月）、校正40人月（主に8月から翌年2月。ただしSGML移行前のデータであり、更新方法の移行に伴い減少してきている。完了後は相当量減少する

ことが想定されている。)

付加情報の改訂——参照条文・事項索引改訂資料(データベース管理を含む): 3人月(3月、7月が中心)、参照条文・事項索引改訂(確認検査): 1人月(8月)、参照条文・事項索引更新データ作成: 5人月(8月・9月)、参照条文・事項索引校正: 8人月(9月から翌年1月)、判例要旨改訂: 7.5人月(6月から8月)、その他の付加情報改訂: 2人月(9月から翌年2月)

製版・製本——進行管理関係業務(台割等): 7人月(8月から翌年2月)、製版: 35人月(9月から翌年2月)

以上が大まかな編集の流れと作業量(時期)である。以上の作業をできるだけコストをかけずに、情報の正確性を担保しながら行うことが、利用者のニーズに沿ったものを提供する前提となることは確かだが、近年、法令の改廃量が膨大になっており、改訂に係る作業量の増加から、コスト面でも、正確性の担保の面でもその維持が非常に難しくなっているのが現状である。

(イ) 電子化の概要

a. データの電子化の経緯

それまでの写真植字による版下原稿作成から電算写植組版(CTS組版)への移行を開始したのが、昭和61年であり、数年間をかけてすべての法令のCTSデータへの移行を行った。これは、従来の写真植字版下を部分的に打ち替え、それらを切り貼りして改正を織り込んで行く労働集約的方法が、早晚取れなくなることを見越しての移行であった。当時、収録法令の増加及びそれに伴う改訂量の増大、並びに編集部の人的構成の変化に加えて印刷所の熟練労働者の減少もあり、従来型の熟練に頼る製版方法が維持できなくなることは明らかであり、速やかな電子的組版システムへの移行が急務であったことが背景にある。それは同時に印刷所からの要請でもあった。その後、CTS組版による版下作成方式下で様々な改良を加えてより合理的な製版方法を模索したが、昭和60年台のシステムを改良して行くことには限界があり、平成10年、SGMLによる新たな条文データベースとそれに基づく組版システムへの移行が開始された。利用者のニーズがその用途に応じて多様化し、また、ITの発達など提供媒体の多様化が進んでいる現状において、あらゆる要請に応えるには、それに対応できるデータを所有していなければならないことから、データの電子化は必要不可欠のものと考えられる。現在、ある程度の法令はSGML化が終了しており、今後遅くない時期に全てが完了する予定である。

b. 電子化商品の概要

有斐閣で制作している法令集の電子化商品は「CD-ROM判例六法・小六法平成13年版」のみである(この前身は、「電子ブック有斐閣判例六法平成12年版」で平成9年版から刊行されている)。その名前のとおり、小六法の規模の収録法令に判例六法の判例要素を付加したもので、主に講学用に企画されている。収録法令数: 400件(公法、民事法、刑事法、社会法、産業法、条約の六部門構成)、判例要旨付き法令: 29件、収録判例要旨: 10500件(延べ)、参照条文付き法令: 49件であり、検索機能には、メニュー検索(五十音順法令名検索、部門別法令検索、事項索引からの検索、判例年月日検索等)・法令特定検索・キーワード検索・参照(リンク情報)検索がある。

c. 情報の更新

「CD-ROM判例六法・小六法」も年版形式をとっており、内容現在は1月1日、年1回の発行(平成13年版は6月)であり、追録等のサービス及び中途での情報の更新は行っていない。

d. 編集・制作の流れ

この電子化商品に使用している法令・参照条文は、SGML化が終了しており、SGMLデータベースからEPWING準拠のデータへの変換をプログラムによって行うだけであり、特に作業はない。ただし、表などコンバートがしにくいデータについて別途更新を行っている(0.5人月、3月)。実際のCD-ROM制作作業の大半は、各種索引データ(特に事項索引)の更新である(1.5人月、3月から4月)。

e. 改訂・更新システムの開発と作業量の軽減

六法出版社が現在行っている作業の一つに、データの電子化と並行してなされる改訂・更新システムの開発・改良がある。情報処理機器の性能の向上や、LAN環境の整備、ソフトウェアの操作性や処理能力の発達、更にインターネットでの提供情報の増加・信頼性の向上等、情報処理を行う上での環境の変化は著しいものがある。これらの諸条件の変化を確実につかみ、より正確に、より迅速に、より低コストで法令情報を作成・編集・提供できるようにシステムの不断の更新を行うことである。一例として、法案情報・官報が電子データとして提供されるようになったことによるそれらを前提にした法令更新システムの開発が挙げられる。既に実用段階に入っており、全てが完成すると、校正等の作業量も大幅に軽減できる。

また、今までは、官報に公布され、改訂台本が確定しなければ更新できなかった条文も、法律についてはあらかじめ法案による更新作業が行えるシステムへ移行することによって、作業の平準化を図るとともに、情報提供の迅速性という利用者のニーズにも応えられるよう開発を進めている。

イ. 法令集出版社が行っている作業(第一法規の例)

(ア) 紙媒体での編集作業

a. 『現行法規総覧』の特徴

『現行法規総覧』は、わが国において現在効力を有する法令の全てを収録する総合法令集として昭和25年に創刊されたものであり、現在の収録法令件数は法律・政令・府省令・規則・条約等、3万件を超え、『現行日本法規』(ぎょうせい)と並び、現行の法令を網羅的に収録したわが国有数の総合法令集である。

これら総合法令集の特徴は、現行の法令条文を網羅していることとともに、加除式(差替え式)を採用し、改正のあった頁のみを改訂し、「追録」として提供し、それを差し替えることで、常に低コストで最新の状態を保つ工夫をしていることにある。

この改訂方式は、年度版で発行している「分野別六法」や「概略的六法」とは異なり、政府や裁判所、自治体や法律事務所といった法律家が必要とする、多岐に亘る法令を収録した「総合法令集」を短い周期で改訂しながら維持していくために適した形式といえる。

b. 『現行法規総覧』編集・制作の流れ

編集工程を大分すると、①条文の改定作業、②新法令を挿入すべき場所の検討、③注記の整備になる。

① 条文の改定作業

『現行法規総覧』を編纂する上で、この作業が最も大きな労力を要している。編集担当者は日々官報を基に、最新内容の編集用「原稿台本」に対して、入手した官報の内容を反映させる。具体的作業としては、原稿整備用「官報」中の一部改正法令を改正箇所ごとに分解して切り取り、原稿台本の該当箇所に貼付し修正原稿とする。このとき、正しく作業がなされたことを、別備品「官報」と照合して確認する。また、法令改正だけではなく、「官報正誤」も反映させる必要がある。「官報」は必ずしも無

謬ではなく、これを修正するための、「官報」中の官報正誤を原稿中に反映することを配意が必要である。

法令を現行条文に溶け込ませる上で特に注意を要するものとして、一部改正法令が公布された後、当該一部改正条文が施行される前に更に改正が加わる場合がある。これらが複雑な改正の全てを誤りなく溶け込ませていくことは簡単ではないが当然に求められる内容である。

『現行法規総覧』は巻ごとに追録を発行しているため、内容現在日は巻ごとに異なる。発行時期にあわせて原稿台本を締め切り、その時点が内容現在となるが、これは法令の公布が基本となる。そのため、当然、発行時点では施行されていない条文も収録されることとなるが、当該追録の発行6ヶ月後以降に施行されるものについては、当該改正条文を、現行条文の後に条単位に点線枠に囲い併記し、施行、未施行の別、すなわち当該時点において効力ある条文を明らかにしている。

また、本書は「加除式」であるため、改訂に伴って加える頁と除く頁を明らかにする必要がある。そのため、内容現在を決定すると同時に、原稿台本と備品台本を照合し、加除に係る頁を確認する。その際に、発行する頁はなるべく少なくして、読者の負担を低減することに留意している。

また、法令の改正状況を正しく把握するために、改正法令の公布情報とそれによる被改正法令の情報をデータベースで管理している。これら編集支援システムにより内容の正確性を担保することに注力している。

②新法令を挿入すべき場所の検討

『現行法規総覧』では、主として行政の各部門別に、実体法規と組織法を織込んで実務上の便宜を図ることに重点を置いた法令の編成配列を行っている。

新規の法令が公布された場合、それを登載すべき箇所について編集部内で検討、原案を作成し、それについて編集の議院法制局に照会し、決定している。

③注記の整備

法令を容易に理解するための一助として、『現行法規総覧』では、条文中の「他の法令」、「別に法律」、「命令」、「別段の定め」等の字句について、適切な単位で（条・項・号）情報を付記し、法令間の有機的な関係を明らかにしている。

また、条単位に改正の沿革を付記することにより、法令全体ではなく条単位での改正の動きを明らかにし、原典の「官報」にあたることも可能にしている。

これらの注記整備は、追録発行に合わせてその都度衆参両院法制局へ照会して行うとともに、全体について総合的な見直し、確認を毎年1回衆参両院法制局において行うこととしている。

条文の改定作業の主な流れは以下の通りである。

- (i)最新内容の編集用「原稿台本」に対して、入手する官報の内容を反映させる（毎日入手する「官報（原稿作成用）」中の一部改正法令を改正箇所ごとに分解し切り取り、原稿台本の該当個所に修正原稿として貼付する。）。
- (ii)新法令については、挿入箇所を明らかにする。
- (iii)上記作業が正しく行われたことを、備品の「官報」と照合して確認する。
- (iv)注釈情報（委任、罰則、注記等）を整備する。
- (v)発行時期に合わせて原稿を締め切る（これが内容現在となる、本作業は「巻」単位に行う）。
- (vi)「巻」の中で差替えの必要な（改正の加わった）頁を確定する。
- (vii)印刷に入稿するために原稿としての体裁を整える。
- (viii)原稿が正しく整えられたことを2人1組で読み合わせを行い確認する。

- (ix)印刷工程に原稿を送る。
- (x)校正(内校・初校・再校・三校と4回行う。)
- (x i)印刷、追録完成。
- (x ii)製品検査。
- (x iii)納品。
- (x iv)原稿用台本に差替えを行う。

c. 体制

これらの編集作業については、専門部署が別会社として独立し(「第一法規製作センター」)、それに当たっている。

(イ) 電子化の概要

a. 『[電子版] 現行法規』の特徴

『[電子版] 現行法規』は、『現行法規総覧』に収録している法令のうち、法律・政令省令・規則及び重要な条約の条文を1枚のCD-ROMに収録している総合法令データベースである(収録量の制約と検索効率を考慮し、告示は収録していない)。

このシステムはWindows95、98、2000、me、XP及びNT上で稼動する。

内容現在は公布日を基本に、国会にタイミングを合わせ、会期により前後する場合があるが、基本的に、①臨時会が閉会した後の1月1日、②通常国会において予算関連法が成立した4月1日、③通常国会が閉会した後の7月1日、及び、④間隙を埋める10月1日——の年4回の更新版を発行している。

本商品の特徴は、電子データ(CD-ROM)の特徴を活かした多彩な検索機能にある。検索のキーとなるのは、「法令名」、「条文中の用語(自由語)」。これに加え、法令名の五十音索引、法令目次による検索も可能である。

法令名、条文名用語による検索については、法令区分(憲法・法律・政令・省令・規則・条約・・・等)、分野区分(憲法・国会・選挙・行政一般・・・等)、法令番号及び法令種別(法律・政令・総務省令・厚生労働省令・・・等)、公布年月日、等により絞り込みができる。また、検索結果同士の掛け合わせもできる。

条文は、『現行法規総覧』と同様に一部改正法令を溶け込ました状態となっており、注記等の情報を付加している。また、ハイパーリンク機能により、条文中に引用されている他法令名(条項単位)や注記中の法令名や条項をクリックすると、当該法令の当該箇所を別画面に表示する。

また、電子データの特徴を活かし、法令条文や検索結果一覧のダウンロードや印刷等が自由にできる。更に、『判例体系CD-ROM』(第一法規出版)を併用すれば、表示している法令に関する判例を表示したり、『判例体系CD-ROM』で判例を表示している途上で関係する法令条文を表示することができる。

b. 編集・制作の流れ

『[電子版] 現行法規』は、法令情報を系統的に改訂している社内法令データベースのデータを利用して制作している。制作に当たっては、官報で公布される法令情報に基づいてデータベース上の法令情報を正しく改訂することが必須条件となるため、正確な改訂作業及び作業内容確認に心がけている。

制作工程を大分すると、①データベース上の条文改訂作業、②注記の整備、③引用リンク等付加情報の付与、④検索プログラムとの統合になる。

①データベース上の条文改訂作業

『[電子版] 現行法規』を制作する上で、この作業が最も大きな労力を要している。改訂担当者は、日々入手する官報情報を電子化し、一部改正法令については改正箇所

ごとに分解し、被改正法令の該当箇所を改正する。新規法令については新規入力する。具体的には毎日発行される官報をテキスト化し、改正内容及び改正形式、改正箇所等についてデータベース上で指定し、既存の登録された法令データに対して、訂正を加える。新規法令については、そのまま新規入力を行う。これら作業が正しくなされたことを、備品「官報」と照合して確認する。「官報正誤」等を反映させること等は『現行法規総覧』と同様である。

②注記の整備

『現行法規総覧』と同様、条文中の「他の法令」、「別に法律」、「命令」、「別段の定め」等の字句について、適切な単位で（条・項・号）情報を付記し、法令間の有機的な関係を明らかにしている。

また、条単位に改正の沿革を付記することにより、法令全体ではなく条単位での改正の動きを明らかにし、原典の「官報」にあたることも可能にしている。

これらの作業については、電子版発行に合わせてやっている。

③引用リンク等付加情報の付与

データベースから内容現在を確定して法令データを抽出した後、当該データに系統的に引用リンクを付加する。同様にシステムによって判例体系 CD-ROM とのリンクデータを付加する。

④検索プログラムとの統合

引用リンク等を付加した法令データを検索プログラムと統合し、検証版 CD-R を作成する。検証マニュアルに従い検証を行い、マスター版を作成し、製品版制作工程に移る。

『[電子版] 現行法規』の制作工程は以下の通りである。

- (i) データベース上で毎日入手する「官報」情報を基に法令条文を更新する（毎日入手する「官報」情報を電子化し、一部改正法令については改正箇所ごとに分解し、被改正法令の該当箇所を改正する。新規法令については新規入力する。）。
- (ii) 改正情報が正しく反映されたことを「官報」と照合して確認する。
- (iii) 発行時期に合わせて条文データを確定する（この時点で製品の「内容現在」が確定する。）。
- (iv) 罰則、委任、注釈等の情報を整備し付加する。
- (v) 条文データに対して、条文間の「引用条文リンク」を付加する。
- (vi) 『判例体系 CD-ROM』を利用する「法令・判例間リンク」（法令条文に関連する判例を表示する機能）のためのリンク情報を付加する。
- (vii) 編集が完了したデータを、検索システムと組み合わせて CD-R に取り込む。
- (viii) CD-R にデータが正しく取り込まれたことを検証する。
- (ix) CD-R の検索システムが正しく機能することを検証する。
- (x) データ・システムの修正を行う。
 - (x i) 製品版プレス用原盤 CD-R を作成する。
 - (x ii) プレス用原盤 CD-R を検証する。
 - (x iii) 製品版 CD-ROM を作成する。
 - (x iv) 納品する。

c. 体制

これらの法令データベースのメンテナンス及びそれを利用した『[電子版] 現行法規』等の電子出版物の制作には、専門部署（法令データ部）が設けられ、10数人が専任で当たっている。

(3) 紙媒体における編集作業と電子化

以上のように民間出版社等で行われてきた、本文の入力、溶け込み、織り込み、改正経緯のフォローは、公的機関から提供されるデータが紙媒体を通じてのものである場合には、不可避の作業であるということができよう。特に、公的機関による体系的な法規整理・管理が必ずしも行われて来なかった一部の地方自治体においては、これら民間出版社による編集作業がある意味で公的な作業を代替していたと見ることもできる。

しかしながら、国民経済的に見る限りにおいて、これらの作業が人的・物的資源の有効活用として行われているかについては疑念の残るところである。複数の民間企業による本文の入力作業は、ほぼ同一作業を平行して行うことに外ならず、国民経済的には非効率的な対応とすることができよう。また、法情報を利用する国民の立場から見ても、簡便かつ廉価なアクセスを阻害することとなっている。以下、わが国の法令編纂に係る問題を列挙する。

①本文の入力

今日、新たに制定される法令については、一般的に電子媒体で提供されている。したがって、それらのデータについては、今後は民間出版社等が手入力で行うことはなくなるであろう。しかしながら、それぞれの出版社等は既存の法令について、固有のデータベースとしてそれぞれが管理しており、これらのデータベースを相互に共同で利用するという点には当然にはならないであろう。

しかるに、今後は、平成13年4月から電子政府の総合窓口で提供されている法令データベースを基礎としてサービスを提供する新規事業者が登場してくると予想され、既存の事業者の優位性は相対的に限定されたものとなろう。

②法令情報の管理

法令情報の過去の履歴（改正の経緯など）などの管理は、民間出版社がその固有のデータベースに、改正の都度入力することにより行われている。過去はともかく今後の法令の改正等は、電子的情報の提供を随伴して行われるので、法令情報の管理も電子的情報を用いて行われることとなる。もっとも、今のところ、法令改正の結果がテキストデータとして提供されるにすぎず、法令改正作業そのものの経過が電子的に意味のあるものとして提供されるわけではない。例えば、過去のある法令のある1条（a）が、新たな1条（b）に改正された場合において、（a）から（b）への移行が関数として電子的に提供されるわけではない。

その限りで、法令情報の履歴管理情報が全て電子的に提供されることは今のところ保障されていない。

③溶け込み（織り込み）

民間出版社にとっては、改正規定は与件として与えられるものであり、それを既存のデータベースに溶け込ませ、織り込ませる作業は手作業で行わざるを得ない。他方、立法当局者の側といえば、最初から改正法令を作るのではなく、当初は溶け込ませ、修正した後の新規法令をイメージして、改正規定を設けるのである。したがって、立法当局者側はこの作業過程をシステムに組み込むことにより、自動溶け込みソフトを造ることは、その手作業による過程をソフトに置き換えることに他ならず、相対的に容易であろう。これに対し、改正規定という、いわばアSEMBLされた市販ソフトを受け取った民間出版社は、それをリバーシブルして改正過程を逆方向から解析していかなければならず、その作業はいたずらに困難なものとなっている。

もし、立法当局者が改正規定のみではなく、新旧対照表など改正に至った過程を民間出版社にシステムとして示せば、この過程にかかる民間出版社の作業は大幅に軽減されるであろう。

④付加情報・リンク機能

条文に民間出版社が添付する固有の付加情報には、条文見出しなど出版社が固有に制作するものもあるが、参照条文や改廃注記、関係法規・判例などをも含む。また、CDROM化・オンライン化した法令集の場合には、これらの付加情報はハイパーリンク機能として提供されることとなる。

法令が改廃された場合、これらの付加情報の手直しは、立法当局のデータベースと民間出版社のデータベースとの間に有機的リンク機能が働いていない現在においては、半ば手作業で行われざるを得ず、膨大な作業を必要とする。

改正の過程を立法当局者が明らかにすれば、付加情報としての参照条文などの改正作業もかなりの部分で自動的に行われ、作業効率が大幅に向上するはずである。

⑤一部改正方式（法令発見の困難さ）

今日わが国では法令が公布されるのは、全く新法令は別として、改正については一部改正方式を採用しており、旧法令条文の改正箇所を明示する条文を新たに制定することによって実施している。したがって、通例、市民であれ法律専門家であれ、法令発見を行うに当たっては、法律出版社によって旧法令を改める編纂作業を加えた（溶け込み、織り込み）法令集を参照することになる。かかる一部改正方式は、全部改正方式に比べて改正箇所の指示で済むことから、公布情報を最低限度にするという利点がある。しかしながら、この方式では、どの部分が改正されたかを特定することが困難であること、特定時の法令の姿を確定するのが難しいこと、など欠点も少なくない。

⑥公的編纂法令集の欠如（民間依存によるコスト増）

上に指摘した通り、一部改正方式の法令情報を溶け込ませる作業を民間の出版社が担っていることは、公的編纂法令集が欠如していることを示している。現在、総務省行政管理庁が整備している「法令データベース」は編纂された形で提供されているものの、そのデータは単なる参考資料として位置付けられており、官報が依然としてオーソリティのある法令情報だとされている。

公的編纂法令集が存在しないことは、私的セクターにおいて編纂コストが負担されていて、それを営利活動である出版物の販売によって回収していることを意味している。それらは、公的編纂法令の出版を国民が最終的に負担していることである。

⑦電子化への非対応（紙依存によるコスト増）

公的編纂法令集が存在しないことと同時に、公的セクターでの改正法令の管理状況をみても、いわゆる「法令台帳」が紙ベースで管理されており、破損・滅失などの危険が指摘されているところである。また、検索や管理が極めて不十分な状況であること、その管理コストが増大していること、なども指摘されなければならない。一国の文化財でもある法令の沿革や歴史について、電子化による対応が急がれるところである。

⑧編纂コストの重複

議院に提出される法案段階では法令は溶け込ませた形で提案され、審議の対象となっている。これを成立案文についてのみ、一部改正方式で成立させるため、溶け込み部分を抽出する作業を加えている。これを民間において再度溶け込ませる作業を行っているのは貴重な法情報コストの浪費であろう。民間においては、かかるコストを編纂作業に注入するのではなく、編纂後の付加価値の高い商品開発に向けた方が国民に還元される利益は大きいはずである。

編纂にかかわる作業の重複を解消する上でも、編纂法令プロセスを一元化、集中化することが望まれるところであろう。

4 海外における法令編纂と電子化の事例

(1) フランス

ア. 官報による公開

(ア) 歴史

フランスの官報の歴史は、ルイ 13 世の下で政府の公式機関誌と位置付けられた 1631 年創刊の Gazette に遡る。その後、ルイ 15 世の下で週 2 回発行の Gazette de France となり、革命期に Gazette nationale de France となったが、ここまでは私人の編集によるものであった。1791 年のデクレと革命暦 2 年の法律により創設された Bulletin des lois に至って、初めてフランス政府の公式法律誌となった。他方、1799 年には Gazette national(Moniteur universel)が、政府、国民議会、そして軍のニュースを伝えるものとして創設された。

その後、1848 年に、初めてフランス共和国官報 *Journal officiel de la République française* と題する雑誌が創設され、1793 年以来 Bulletin 誌がになってきた法律公布機能を引き継いだ。第 2 次大戦のドイツ占領中は、公式法令誌もビシーとロンドンとの 2 つに分裂したが、1944 年にパリで第 4 共和制の成立とともに統一され、今日に至っている。

(イ) 現在の体制

官報を発行する *Direction des Journaux officiels* は、内閣官房 *Secrétariat général du Gouvernement* の下に置かれた首相部局の 1 つを構成する。600 人の職員を擁し、約 10 の部局に分かれ、議会の議事録、速報、報告書、告知、そして法令・通達等の紙媒体及びデジタル媒体による編集発行を行っている。またレフェランス機能も充実しており、100 人ものスタッフが電話相談、郵便又は E-mail による相談に応じている。

(ウ) Journal Officiel への登載の意義

法律及び行政立法の公布は、JORF への登載することにより、効力を生じる。このことを定めたのが *Décret du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et décrets* である。

なお、従前の法令を改廃して新法令が作られる場合、立法過程において当然に従前の法令の改正後の姿を作成する、いわゆる consolidation が行われるが、法令の正文は日本の場合と同様に、既存の法令の改正部分を最小限手直しする形態をとる。

これらによる上記各法典の具体的な条文の修正、すなわち「溶け込み consolidation」は、立法過程においても、また後に見るような電子法令データベースの作成過程においても、公的に行われている。その正確さは公的に担保するような制度となっているといってもよい。しかし、少なくとも法令の効力という点では、あくまで紙ベースの官報が原典であり、次にみる法的効力を伴う法典化がなされる場合を除けば、溶け込みし作業は参考のために事実上行われているに過ぎない。

なお、公務員のための法令等文書作成の解説書によれば、当然ながら新しい法令を起案する際に現行法が何かを確定する作業が必要であり、その際参考にするべきは法典化されたものとして、特に毎年改訂される Dalloz 社などの法典が有用だとされている。また、電子データによる法令データベースが充実すれば、より一層現行法確定作業は容易になるとされており、事実上のものとしても立法準備のための資料として依拠し得るものという位置づけがなされているようである。

イ. 法典化

既存の条文への「溶け込み consolidation」とは別に、フランスではいわゆる「法典化

codification」が幅広く行われている。

これは近代市民革命の下での法の支配と自然法思想に裏打ちされた法典化、もっと遡ればユスティニアヌスの市民法大全やハムラビ法典からの流れで論じられる概念である。アンシャンレジームのアンリ3世治世下において法令の編纂事業がなされたのがフランス法の下での最初の法典化とされるが、そこでは単なる法令の寄せ集め compilation に過ぎなかった。その後、革命後のナポレオン五法典が codification の模範的事業となるが、近現代の法典化は第四共和制を待たなければならなかった。

1948年に設立された法令の法典化と簡素化を検討する上級委員会の下では、現行法の効力を見直すことなく、もっぱら目的の法文を探しやすくするための法典化が目的とされ、したがってその方法も行政立法により、すなわちコンセイユデタのデクレによって、法律の実質的な改正の効果を伴わない形でなされた。この方法は第五共和制の下でも引き継がれた。1989年までに多くの法令がデクレによって法典化され、その一部は特別法により法律としての効力を与えられた。

一定の法領域に存在する多数の個別法令を寄せ集めて、体系的に整理するとい現代の法典化作業の長所は、法令の明確さ、一貫性、そしてアクセスしやすさを保障することにある。このことは、逆にいうと、法典化する過程で矛盾した法令、場合によっては憲法及びEU法秩序に抵触する可能性のある法令が浮かび上がったり、形式上の不統一等によりまとめることが困難になることがあり得ることを意味している。ところが、デクレにより法典化し、これに法律としての効力を特別法によって付与するというやり方では、法典化される前の条文が特に廃止されないまま法典化された条文と同時に存在することとなった。そこで、後にいずれかの法文が改正されることによって、同一事項について異なる内容の法文が同時に有効に存在するという事態を招くこととなった。こうした事態はいたずらに混乱を招き、かえって逆効果となった。そこでまず1987年の通達により法典化のための作業手順を明確化して矛盾が生じないようにした。次いでデクレによる法典化を断念し、法律による法典化によって矛盾する法令の並立という事態を避け、首相を議長として両院及び裁判所から構成員を出した法典化上級委員会を設立して、法典化の推進と矛盾回避に努めることとした。

これによって知的財産法典や消費法典などの重要法典が生み出されたが、議会審議の遅滞により、思うようには進まなかった。そこで1999年、この法典化を更に推し進めるべく、教育法、公衆衛生法、商法、環境法、行政裁判法、交通法、社会活動法、金融財政法を列挙して、特にオールドナンスによって法典化し、その際一貫性や法条の階層構造を確保するための必要な修正を同じくオールドナンスによりすることが出来る旨の立法がなされた。これに基づいて2000年9月には商法典がオールドナンスによって法典化された。

この法典化については、その目的が市民の法に対するアクセスし易さを保障し、明確かつ一貫した立法を実現することにある。その過程では法改正を従前の法文に溶け込ませる作業がなされるのはもちろん、個別立法の体系的な整理と修正が行われる。その方法も、首相以下、立法司法の関係者が委員となる上級委員会の元で、具体的には作業部会を設置して法典化の推進と、具体的な作業を関係省庁と連絡しながら進めているという、強力なものである。

法令情報の公開のあり方として、単なる「溶け込み」よりも一段進んだものと位置付け、注目に値するものである。

ウ. 電子的公開

以上の紙媒体の法令情報の公開に加えて、1960年代から電子データによるデータベースが構築され始め、その公開が行われるようになってきた。

まず、1967年には破毀院とコンセイユデータがそれぞれの判決のデータベース化に着手した。次いで1970年に CEDIJ (Centre de recherche et de développement en informatique juridique) が設立され、1972年には都市計画法典の現行法データベースの構築を始めた。次いで1979年には内閣官房が現行法データベース LEX を構築し始めた。

1984年には、法令情報の電子データによる公開のためのデクレが制定され、CEDIJ に代わって CNIJ (Centre National d'Informatique Juridique) が設立された。そして1991年に、CNIJ の構築している法令情報データベースをキャプテンシステムであるミニテルにより商業的に配信すること、そしてそのための独占的許諾を民間企業に付与する旨のデクレが制定され、これに基づいて内閣官房が OR テレマティク社に独占許諾を付与した。以後、ミニテルを通じて OR テレマティク社が独占的に法例情報の販売を行ってきたが、インターネットの普及とともに無料の公的情報公開が当たり前となり、前章で見たような私的セクターのパイオニアたちによる情報発信努力と OR テレマティク社の独占販売体制との間で軋轢が生じるようになった。

1996年にはインターネットを通じた法令情報公開に向けたデクレが制定され、そこでも独占許諾体制が維持されていたが、1997年のコンセイユデータの判決により、このデクレは被許諾社以外の者が法令情報にアクセスし、データベース化し、商業的に配信することを禁止するものではないことが明確にされた。また、これと相前後して、1997年8月に Houtin で行われたジョスパン首相の演説においてフランスを情報化社会にするための行動計画が発表され、その中で広義の法令情報の電子ネットワークを通じた無料配信が具体的な目標として掲げられ、これに基づいて OR テレマティク社の下で無料の法令情報公開サイト Legifrance と有料サイト Jurifrance とが1998年に開設された。

これが法令情報の電子的公開の現在に至る経過である。現在の公開体制は法令情報データベースの公開に関する1996年5月31日デクレの下で、以下の通りである。

(ア) 電子データとして公開すべき情報 (デクレ1条)

デクレにより列挙された電子的公開データは、国際条約、法令、EC官報登載文書、公的指示及び通達、全国レベルの労働協約、憲法院及びコンセイユデータ、権限裁判所の判決、破毀院及び会計院の判決、行政控訴院及び行政裁判所の判決、そして司法裁判所及び地方会計院、EC第1審司法裁判所、欧州人権裁判所などの判決決定、更には独立行政法人の公的行為その他一定の公的文書に及ぶ。

(イ) 電子データ作成責任の所在 (デクレ3条-6条)

電子データを正確に作成する責任は、原則として、情報源たる各省庁又は官報事務局 Direction des Journaux officiels にある。この作成責任を果たすために、官報事務局は電子データを各部署から提出させることができる。また、各省庁は行政文書協力委員会を設け、また各省庁から専門家が官報事務局に派遣されて専門委員会を構成し、それぞれデータの内容についてのコントロールを行う。

(ウ) 電子法令データの配布 (デクレ7条-6条)

データベースの電子媒体による配布は独占的許諾 concession の対象となる。

この独占許諾を受けたのはミニテル時代と同様、OR テレマティク社である。現在 OR テレマティク社は、ミニテルによる有料配信や CD-ROM 販売を行うほか、インターネット・データベースの運営の一部を外国企業にアウトソーシングしているとの説明を受けた。

(エ) 実際上の処理の流れ

OR テレマティク社の下で電子データとして公開されるまでに、実務上、法令情報の

電子データは以下のような段階で処理される。

官報掲載の生テキストのORテレマティク社への配信
データベース・レコードへの切り分け



JORFデータベースへのデータ流し込み
改正前データと改正後データとの索引一致

この段階では依然生テキストであり、これを元にして官報法令編集部 Service des Editions juridiques du JO と内閣官房 *secrétariat général du Gouvernement* とが別々に、修正後の条文や修正前後の条文の関連づけなどを行う。



とけ込まされたテキスト *La version consolidée*

修正される元の条文テキストと修正テキストを溶け込ませた *consolider* 条文テキストとの双方を保存する。



LEX データベースにおいてまとめられ、リンクを付けられたテキスト化

以上のように、OR テレマティク社による電子データ処理の過程で、官報法令編集部と内閣官房とが修正前後の条文との関連づけを行っており、これによって溶け込まされた条文テキストの正確性が担保される仕組みとなっている。またデクレ3条以下によれば、この過程での正確性確保のため関係各省庁から参加した委員会が関与することとなっており、実際上国の関与が保障されているわけである。

(2) 米 国

米国連邦では、毎会期毎に法案にナンバリングが行われ、下院では *H.R.x* と、上院では *S.x* とされる。議案はウェブ上で議会図書館が提供する *Thomas* を通じて入手することができる。

法案が通過すると、法案毎に政府印刷局 *the United States Government Printing Office* から印刷、公布される。法律は、会期の後に制定順に番号が付く。第105回の一番目の法律は、*Public Law 105-1* である。この最初のオフィシャルな形態を *Slip law* と呼ぶ。これは、この提供を受けている全米で1,400以上の公共図書館において閲覧することが可能である。そのほか私的セクターを通して供給されていて、*United States Code Congressional and Administrative News(West Pub.)* や、*United States Code Service Advance Service(LEXIS)* によって紙媒体で、またオンラインでも両社から提供されている。*Slip law* 自体も無料でウェブにおいて提供されている。合衆国法典第1巻113条により、この *slip law* だけが連邦、州を通じて裁判所における唯一の公定的な証拠とされている。

公布後の全ての *slip law* は、毎会期にまとめて *United Statute at Large* という法令全書に類する刊行物によって提供されている。1789年以降続いており、これが連邦法のオーソライズされたテキストである。ただし、同書は制定順に並べられているだけであり各巻にしか主題別索引はなく、包括的な主題別検索が行えない。また、改正法のみが収録される一部改正方式を採っているため、現行法の姿を調査するには適していない。199

1年以降、各巻に法律通称名索引 Popular name index が付くようになった。

Codification ①効力を有する改正法によって、旧法律の条文から削除・追加・訂正をおこなう作業、②主題別に法令を検索できるようにする作業、③無効になった法令や条文を削除する作業を法典編纂と呼ぶ。1926年以前には合衆国には公式に編纂された法典はなかったが、同年に合衆国法典 United States Code が初めて刊行されることになった。50の分野毎に法律を区分して、毎年補訂版を出して六年後に再度、編纂しなおして刊行する。6年置きに新しい法典が議会法制局 Office of the Revision Counsel から出版されている。現在の最新版は2000年版で、これは既に GPO サイト(<http://access.gpo.gov/>) からウェブで提供されている。

まず、最も信頼性の高いコンテンツは下院サイト< <http://uscode.house.gov/> >である。新しく公布された法律で、未だ編纂されていない条項をサポートする。Classification Table から Statute at large における public law の番号を告知するので、これによって未編纂法律を調べることができる。この下院の情報を基データとして、政府出版局(GPO) < <http://www.access.gpo.gov/congress/> >から、また民間では、コーネル大学< <http://www4.cornell.edu/uscode/> >からも提供されている。GPOはデータの更新が遅いが、通称名による法律検索ができる。コーネル大学では、他のコーネル大サイト内のデータにリンクが張られている。特に連邦規則(Code of Federal Regulation)へのハイパーリンクは注目される場所である。

編纂後の合衆国法典のうち、議会において承認されたものは半分である。承認されていない合衆国法典は法律上 prima facie evidence として扱われる。United States Statute at Large と合衆国法典の文言のあいだに齟齬があった場合には前者が優越するとされている。その解釈については、合衆国法典1巻204条a項(1 U.S.C. § 204(a))の他、判例では United States v. Welden, 377 U. S. 95 98 n.4(1964); North Dakota v. United States, 460 U.S. 300(1983); United States v. Wodtke, 627 F. Supp. 1034, 1040(N.D. Iowa 1985), aff'd, 871 F.2d 1092(8th Cir. 1988).を参照されたい。

更に、この合衆国法典に注釈を加えたものが、商業出版社から提供されている。代表的なものが、United States Code Annotated(U.S.C.A.)(West Pub.)と、United States Code Service(U.S.C.S.)(LEXIS)である。両者ともオンラインでも CD-ROM でも提供されている。なお、slip law が出た後、商業データベースで編纂されるまでの間にいち早く編纂された形態での法令情報を提供する、一種の隙間産業的なサービスを行う会社もある(例えば、LCI社(<http://www.currentlegal.com/>)を参照)。

下位の法形式である規則 Code of Federal Regulations についても紙媒体と同様、ウェブから無料で提供されており、原データを利用した検索機能が付加されたサービスがネット上で提供されている。

(3) オーストラリア

オーストラリアは連邦国家であり、法令情報についても連邦政府のものと州政府のそれがある。本稿では、連邦政府とニュー・サウス・ウェールズ州そしてタスマニア州の3つのケースを紹介する。オーストラリア法は、一部改正方式か、全部改正方式のいずれかが採られる。一部改正方式の場合、元の法律を”principal” Act (元法：もとほう)と呼ばれ、通常はこの方式で改正がなされる。改正法は、”amendment”と呼ばれ、除外する旧規定を明示し、挿入・代替する新規定を定める。なお、法律の承認(assent)、公示(proclaim)、施行日(commencement)はそれぞれ異なっており、成立の際に明示されることになっている。施行は通常、承認の28日後である。

ア. 連邦(Commonwealth)

法案が両院を通過すると、Governor General に公布(assent)のために送付される。その時点で、法案が法律(an Act of Parliament)となる。公布日は法律に明記されているか、あるいは施行の日と同じである。かりに期日の指定がなくても公布後 28 日で施行となる。

法案は、議院事務局のウェブに掲載されている Commonwealth Bills Digest か、あるいは Federal Statutes Annotations も法案のテーブルを収録する。

議事録については、両院について紙媒体の Senate Hansard と House of Representative Hansard がある。

連邦法の総体的な索引は 1 つしかなく、Wicks Subject Index to Commonwealth Legislation である。最近の法律については、Australian Legal Monthly Digest(ALMD) あるいは、Australian Current Law: Legislation を参照する。前者は紙媒体と CD-ROM 媒体の 2 種が、後者はオンライン(Butterworths Online)による。

全ての連邦法令を網羅するのは、旧 Australian Government Publishing Service (現 AusInfo) による Act of the Australian Parliament, 1901-1973 であり、全 12 巻から成る。これはアルファベット順に整理されており、全ての改正法の編纂が 1973 年分までカバーされている。

1973 年以降については、2 つの商用出版物が編纂のための補訂(updating)を行っている。Commonwealth Statutes Annotations(LBC Information Services)と、Federal Statutes Annotations(Butterworths)である。ただし直近については上記 ALMD を参照しなければならない。

電子媒体としては、連邦司法省(Commonwealth Attorney General)によって無料で提供されている、SCALEplus(<http://scaleplus.law.gov.au>) がある。キーワード検索を編纂法令に対して行うデータベースである。同データベースは、2000 年 4 月にオーストラリア政府が打ち立てた、“Government Online: The Commonwealth government’s Strategy”(<http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovOnlineStrategy.htm>) に基づいて実施された、OISO=Online Information Service Obligations の一環として、法案、法律、条約、subordinate information、法案現況情報、議案日程、議事録といった立法情報をサービスする目的で開始されたプロジェクトである。SCALEPlus には、自由語による検索のほか、法令名検索、分野別法令分類、年別制定法一覧(アルファベット順)などの検索ツールがサポートされている。

電子媒体としては他に、非営利組織である Australasian Legal Information Institute(AustLII) (<http://www.austlii.edu.au>) が最も包括的な法令情報を無料で提供している。アップ・ツー・デイトについては SCALEplus が AustLII よりも優れている。

この他、商用では、LEXIS と TIMEBASE があり、とりわけ後者は、公式版にはない未だ編纂されていない新しい改正法令も注記付きで収録されているのが特徴的である。TIMEBASE には CD-ROM 版もあり、Folio をベースにしたインターフェイスを持っている。このデータベースは、MALT(Multi Access Layer Technology)という XML を使ったデータベース・システムを取り込んでおり、過去のある時点における法令の姿を再現させることが可能である。もっとも、この機能は未だ限定された法令にのみ適用されていて、現時点では商法と税法、歳入法と商取引法だけである。

民間ベースでも無料で連邦法令をサポートしているところは他にもある。例えば LawLex(<http://www.law.lex.com.au>) は分野別に高速の検索サービスを行っている。検索情報欄を消して対象情報だけを大きく表示させる Hide Indication 機能や、直前の検索結果を呼び出す Last Search や、検索結果をセーブできる Saved Search 機能なども提供されている。もっとも、同サイトも Premium Search と呼ばれる、関連リンク、改正情報、

解説、官報での告知などについての情報は会員のみのサポートとなっている。

イ. ニュー・サウス・ウェールズ州(New South Wales: NSW)

NSW州は1824年に創設された議会法制局(Legislative Council)があり、立法は1824年以降、非常に多くの異なった方法で公刊されてきた。1920年以降は、Statutes of New South Walesの年刊号が政府印刷局(Government Printer)から出されている。また、法制局からは法律索引NSW Alphabetical List of Actsが出版されており、1856年以降1995年まで11版が出されているものの、法令履歴を調査することはできない。

公布後の法律の編纂については、1972年法律重版法(Acts Reprinting Act 1972)によって全ての改正を含んだ法令が編纂出版されている。

2つの商業出版社が編纂法令を出版しているのは連邦と同様である。ALMDとAustralian Current Lawである。オンライン版としては、AustLIIが便利であるが、商用データベースとしてLEXISとTimeBaseがある。

なお、NSW州には2つの法律索引がある。1つはLBC社から出ているWicks Subject Index to the Acts and Regulations of New South Walesであり、もう1つは、Butterworths社から出ている、New South Wales Statutes Annotationsである。

ウ. タスマニア州

議会事務局から出版されている、Indexes to the Legislation of Tasmaniaに主題別索引がある。全法令の収録は、Tasmanian Statutes 1826-1959(Reprints)になされる。電子媒体としては、1996年以降、タスマニア州首相内閣府によってウェブで公開されており<http://www.thelaw.tas.gov.au/>、XML形式によってサポートされ、特定日時での特定法令の姿を再現させることができるようになっている。また、同州ではLegislation Publication Act 1996により、電子版がオーソライズされた版とされている。

(4) ドイツ

ア. 法令情報等の種類と現状

(ア) 法令情報

ドイツ連邦共和国は、連邦制の国家構造をとっている。そのためドイツ連邦共和国における法体系は、大きく連邦法と連邦を構成する州の法たる州法とに区分することができる。以下では、連邦法を中心に法情報の公開の現状と課題を整理しておく。

広義の法令情報として、一般に対して拘束的な効果を持つ狭義の法令と、非拘束的ではあるが行政内部の指針として基準的役割を果たす規則類を広く包括して捉えれば、ドイツの連邦法上、前者(狭義の法令情報)には、法律(Gesetz)、法規命令(Rechtsverordnung)が含まれ、後者には、通達(Erlass)、指針(Leitlinie)等が含まれることになる。

一般に対して拘束力をもつ狭義の法令(以下では、法令という。)は、その拘束的な効力発生の要件として、国民への公布が求められる。この点は、わが国の法令についてと同様である。

連邦法は、後述のように連邦官報(Bundesgesetzblatt)において公布される(基本法82条)。州法(Gesetz- und Verordnungsblättern des Länder)は、州の官報において公布される。

基本法上、連邦官報への掲載及びそれによる公布は、連邦の法律の効力要件とされており、公布されると同時に、何人もそれに拘束される。また、この点は、議会の非常時に制定される(例外)非常時立法についても同様である(基本法81条)。

連邦の法規命令は、後述の連邦官報(Bundesgesetzblatt)か、又は連邦官報に参照情報を示した上で、連邦公報(Bundesanzeiger)で、公布される(基本法82条、法令の公布に

関する法律(Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 31. 1. 1950, BGBI. 23 その後改正あり)、特に別途の公布方式については、基本法82条1項2段)。法令の公布に関する法律の改正により、現在では、連邦交通省の交通省報(Verkehrsblatt)でも命令の公布が認められている。

地方団体の条例(Satzungen)も一般に対して拘束力を有するが、その公布は、州法により規制されている。多くは、公報 Amtsblatt その他の公布機関が定められている。場合によっては、官制掲示板への掲示等で足りるとされる場合もある(州法の定めるところによる)。

また公布及び告知の簡素化に関する法律 Gesetz über vereinfachte Verkündungen und Bekanntgaben v. 18. 7. 1975 (BGBI. I 1919)により、ラジオ、テレビ、日刊紙、官制掲示板への掲示でもなされる場合がある。

(イ) 法令の公布機関

連邦官報(Bundesgesetzblatt)は、連邦の、法規(Rechtssatz)として拘束力のある法令を公布するための機関(公布機関 Publikationsorgan=公布媒体)である。議会制定法のみならず、行政機関の制定する法規命令(Rechtsverordnung; これには、政令 Regierungsverordnung, 省令 Ministerverordnungが含まれる)も公布対象とされている。連邦官報は、連邦司法省により編集され、現在は、独立法人化された連邦公報印刷所(Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH)から紙媒体の有料出版物として出版されている。

連邦官報は、3部に分かれており、第1部及び第2部においては、法令が、時系列的に公布される。第2部は、特に条約、国際協定などの国家間の協定について、国内法として国内措置を取る法令の公布に用いられるほか、EC規則などの特殊な法令の公布もここで行われる。

連邦官報第1部では、新法の制定時には法令全文が、改正法の場合は、一部改正方式の改正法が公布されるのが通例であるが、改正部分が大量になる場合は、新たに当該新法律全文を官報で公布する場合もある。後者の全部改正法の場合は、当該新法全体が、その公布によって新たに法的効果を与えられるものと考えられており(法効果設定的な新法制定 konstitutive Neufassung)、当該改正形式の法律は、置換法律(Ablösungsgesetz)という。こうした全文置換型の改正技法は、現状ではなお一部でしかとられておらず、多くは、一部改正の形式をとっている。

連邦官報の第1部では、毎年度、法令索引(Fundstellennachweis A; hellblaue Beilage zum GGBI. I)が発行される。この法令索引が、現行法令の目録にはなっているが、あくまでも目録情報(連邦官報等の公布場所、改正履歴の情報をも含む)を提供するだけにすぎない。連邦官報第2部についても同様である(Fundstellennachweis B; rote Beilage zum BGBI. II)。

第3部は、もともと、1958年7月10日の連邦法の収集に関する法律(Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts v. 10. 7. 1958, BGBI. I 437)に基づき、ドイツ連邦共和国設立以前から通用していた法令で、継続して効力を有することが確認された連邦法、及び1963年12月31日までに公布された法令が法分野別に編纂されて公布されたものである。州において1949年9月7日より前に通用していた法令も同様とされた。

その後第3部は、個別の時系列的に公布される法令を、現行法として整理編纂した現行法令を公布するものとして用いられている。1968年12月28日の法律 Gesetz vom 28. 12. 1968(BGBI. I 1451)は、法令の収録期限を1963年12月31日とし、そこに収録されていない法令は、68年12月31日をもって、効力を失うものとされ

た。以上の作業は、法整理(Rechtsbereinigung)と呼ばれている。

法整理は、ある一定の法分野での有効な法の正式の確認であるとされる。こうした作業以外に、68年法による作業は、届出通知義務の制限、許認可要件の緩和及び行政手続法への適合化を行うものであった。以上のように、法整理は、特殊な状況の下で、特別の目的で行われた現行法令の確認・整理・編纂作業である。連邦官報第3部は、最近のものでは、1969年に出版されたものが最終のものであり、毎年度、又は一定期間毎に恒常的に最新の現行法令を整理編纂する作業は、紙媒体の官報では行われていない。

(ウ) 法令データベースの編纂とユリス(juris)

法整理を含めて、連邦法全体の現行法令の管理は、連邦法の法令審査を担当している連邦司法省(Bundesministerium für Justiz)の所管になっている。

連邦司法省では、連邦官報第3部の最終版で整理された現行法令をもとにして、その後の連邦官報に公布された新法及び改正法の整理(部分改正方式の改正法の溶け込み作業など)、をして連邦法のデータベースを作り上げている。すでにこのデータベースは、電子化され、電子的なデータベースとして管理されている。当該データベースの管理自体は、もともと連邦所有のデータベース会社であるユリス有限会社(juris GmbH)に対して委託されており、同社を通じて、連邦法のデータベースとして一般にも有料で提供されている。この juris(もともとは法情報システム Juristische Informationssystem に由来する名称)では、連邦の連邦法データベースだけでなく、連邦政府の決定に基づいて、1973年から開発されてきた各種のデータベースシステムが提供されている。

juris の連邦法のデータベースは、司法省による責任編集がされており、信頼性が高いが、法的にそのデータに法源としての真正性、権威が認められているわけではない。連邦法のデータベースは旧法令も検索できるほか、参照、被参照条文の検索などもできるように設計されている(後述)。また、個別法令の改正経緯のデータもふくまれており、個別の条文の新旧さまざまな条文テキストの検索も可能である。

ドイツ法の法令集・法令データベースでは、juris のそれが準公式の法令集であるが、民間の法律関係出版社は、それぞれの分野ごとに、法令から行政規則、EU法令なども含めて、各種の付加価値をつけた法令集を編纂、出版している。

(エ) 連邦法の現状と法情報データベース juris

以下では簡単に、連邦法の現行法の現状を紹介しておく。以下に示す現行法の量からみても、「規範の洪水(Normenflut)」というキーワードで語られることが多い大量の法令情報が存在していることがわかる。

司法省の資料によれば、1998年末現在の連邦現行法令情報の概要は以下の通りである。

法律	1,900 件	45,000 ケ条
命令	3,000 件	37,000 ケ条

[96年初頭では、現行法令数 5,684 件、現行条文数 85,330 件]

法律の中には、民法典のように2,353条からなる大法典もあれば、数ケ条の小法典もあるが、件数は、それら法令の数を総合したものである。

司法省によれば、第13被選期(4年間)には、443件の法律が公布されたが、その大部分は部分改正法(Änderungsgesetz)であり、285の法律が改正法ではない基幹的法律(Stammgesetz)として新たに制定された。80法律が廃止、1,345の現行法律は改正されないままであった。

実務上、新たな法律を制定する法律は、基幹法律(Stammgesetz)、同様に法規命令は、基幹命令(Stammverordnung)と呼ばれ、部分改正をする改正法(Änderungsgesetz)、改正命令(Änderungsverordnung)と区別されている。改正法、改正命令が連邦官報等に公布

されると、司法省では直ちに当該改正法令の現行法令への溶け込み整理が行われることになっている。

後に述べる法情報データベース juris(ユリス)設立の切っ掛けとなった連邦司法省の作業グループは、1970年2月1日にその報告書の中で、次のようなデータをまとめている。

当時の立法量についてであるが、連邦官報の量は、過去の5被選期のうちにほとんど2倍に増加しており、また1966年から69年までに約16,000頁の増加が見られた。連邦官報第1部の量だけ比較しても、66年から69年までには、6,070頁だったものが、直近の被選期では、11,404頁にまで増加した。87年から90年までの分では、11,108頁である(以上、BAnz. Nr. 41 v. 28. 2. 1970, 8/70)。

同報告書では、更に民事裁判の裁判件数、刑事裁判の裁判件数などに触れた上で(もちろん、州法、国際条約、公法上の法人の条例、規則類、行政規則類は除外しているが)、連邦司法省の主導の下に連邦政府により包括的な連邦データベースシステムを構築することを提案した。その連邦データベースシステムの中で、政治情報、統計情報、財務・会計情報、議会資料情報などそれぞれのサブ・データベースの構築と並んで法情報データベースの構築をし、それにより迅速・正確な現行の法情報の調査を可能とし、もって、法令の矛盾をなくすなどの立法の改善が行われることを提言していた。その後の、連邦の各種専門情報システムについては、連邦科学技術省広報部の編集になる中間報告書 Bundesministerium für Forschung und Technologie, Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Zwischenbilanz 1992 zum Fachinformationsprogramm der Bundesregierung 1990 - 1994, 2. Aufl. 1993 参照。

こうした提言に基づいて、1970年9月14日に、連邦司法省、数学及び情報処理協会(Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung Birlinghoven; GMD)とフランクフルトのコンサルタント会社が、法情報データベースの開発のための合意をした。その後、この合意に基づく作業グループの報告が出され(Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Das juristische Informationssystem - Analyse, Planung, Vorschläge, Bericht der Projektgruppe BMJ/GMD/CEIR, 1972)、73年9月12日の閣議決定(BAnz. Nr. 174 v. 15. 9. 1973, S. 3)により、法情報システムの構築が正式に決定され連邦司法省に任されることになった(エキスパートシステムの構築ではなく、判例、法令、法律文献の各情報の検索システムとしての構築が求められた)。データベースの運営を任せられる法人としての juris は、85年10月21日に設立登記がなされた(86年初頭から営業開始)。法情報データベース juris は、前述のように、各種のデータベースを包括しているが、設立時の構想では、法令、裁判例、文献ともにデータベースの内容自体は、連邦憲法裁判所、連邦の各最高裁判所及び連邦司法省により責任編集され、そのデータベースの管理と料金の徴収、経営、販売自体は、juris GmbH が担当するという任務分担を基本とした。また裁判所の裁判官、弁護士、行政機関、その他のユーザーも全て共通のデータを利用するという考え方に立っていた。

連邦司法省は、1987年7月18日に同システムの構築状況について報告しているが、それによれば、195,000件の裁判例、180,000件の文献情報、55,000件の法令規範、22,000件の行政規則を収録していたとされる。95年の段階では、425,800件の裁判例、406,000件の文献情報、206,000件(個別条文データ件数、法令の件数については、96年初頭で、10,773件という情報がある)の連邦法令のデータ量に上っている。

連邦法令データベースについては、1995年前後では毎年度約8,000件のデータが増加しており、90年には、16,000件、94年には、17,600件のデー

タが増加したとされている。現在の連邦法令データベースのデータの約半数は、現在でも妥当している現行法令データにあたりとされている。

(オ) 法案等立法過程情報

法令の条文そのものではなく、法令の準備段階の法案等の調査のための情報源としては、以下のものがある。

連邦政府から提出されるものも含めて、法律案は、連邦議会(Bundestag)及び連邦参議院(Bundesrat)の議事資料として発行され、一般の図書館等でも利用が可能になっている。連邦議会及び連邦参議院は、法案等の議会提出資料を Drucksache (印刷物資料)のシリーズとして従来から紙媒体で発行してきた。その中には、法案のほか、各種の政府報告書が含まれており重要な出版物の1つとなっている。また法案等には、各条文の趣旨説明まで含む詳細な提案理由が付されているところが注目される。

現在では、連邦議会のサイトでは、Drucksache の pdf ファイル (Portable Document File; Adobe 社の Acrobat Reader というオンライン無料配布ソフトで閲覧可能な文書形式で、印刷物の忠実な再現ができるファイル形式)が無料で公開されているほか、連邦参議院の Drucksache についても、ノルトラインヴェストファーレン州の機関が pdf ファイル化したものが無料で公開されるようになっている。

連邦議会のサイトでは、連邦法の法案提出から、連邦官報への公布(具体的な頁数まで含む)までの過程を追跡調査することができる立法過程のデータベースも提供されており、連邦参議院におけるそれも含めて議会の審議状況が調査可能である。

法案の審議状況については、従来から紙媒体で加除式の「連邦の立法状況 (Stand der Gesetzgebung des Bundes)」という資料集が利用されてきたが、オンラインのデータベースによりとってかわられているとよい。

連邦議会の議事録も、現在オンラインで公開されている。法案の審議経過のデータベースから、当該法案の議事内容を調査することが可能である。

イ. 法令情報の公開をめぐる法根拠

ドイツにおいても、法令情報をインターネット上で無料で公開すべきであるとする主張がこのところだされてきた。その代表的な見解はザールラント(ザールブリュッケン)大学法学部教授のマキシミリアン・ヘアベルガの主張である。

ヘアベルガの公開を求める主張は、現行法令がインターネットでさまざまなバージョンが提供され、公私の多数の機関が現行法令の整理の作業をしていることは、経済的にみても問題があること、インターネット上で古いものや誤ったものが提供されていることの問題点、危険性を理由とするものである。そうした点から、連邦司法省の編纂している連邦法のデータベースのインターネットでの公開を求めている。

またヨルグ・ベルケマン(連邦行政裁判所判事、ハンブルク大学法学部名誉教授)も、予防司法的な観点から、juris の連邦法データベースに一般の国民が無料でアクセスできるようにすることを求めている。

以上のような公開要求の見解に対して、批判的な見解(Karlheinz Stöhr)も出されている。

インターネットでの現行法令(konsolidierte geltende Fassung)の無料公開に対して、批判的な理由としては、公開要求が根拠とする法治主義原理からは、必ずしも現行法令の無料公開の義務が導き出されるわけではないし、また法政策的にも、現行法令全部を無料で、法律専門家でない一般市民に公開するのは市民利益には必ずしも適合しない点(市民には最新のあらまし、解説情報が重要であると考えられるから)、部分改正方式の多い現状では、改正法の溶け込みによる現行法令の編纂にかなりの財政負担、経費がかかっており、

それを法律専門家の一部にオンラインで提供することは特別な授益に対して一般の財政支出をすることになるので費用負担の点で不公正である点、民間の法令集編集、出版は既に競争的環境の中で行われているが現行法令のインターネットでの無料公開が私的競争を阻害する点などをその反対の理由として挙げている。ただその場合でも、現在後述のように実施されることとなった、官報の閲覧のみ可能なバージョンは無料で公開し、印刷、再利用の可能な電子データおよび紙媒体は有料で販売し続けることが可能な状態にしておくこと、市民に重要な基本的な法律の現行条文は、省庁の広報活動の一環としてインターネットで無料で行うことは認めている。

なお、この主張の中では、現在の一部改正溶け込み方式の改正技法が、全部改正方式に変わり、現行条文の編纂に費用がかからなくなり、電子的な公布方式が立法者によって検討され導入されるようになれば、特別の費用負担もなくなるので、無料での公開を認めていないわけではない点も、ここで注意しておきたい。全文置換方式での改正技法及び電子的な法令の公布形式自体の導入は、既に実務上改正点を新旧全条文の対照表を作成して行う実務がみられるようになっている点や、ドイツでは既に1997年来電子署名法が制定され、オンラインでも改竄が防止され内容を確定的に一定時点で固定して公布(公開)する技術が法制度上も導入されたこと(法的に拘束力のある行政処分を電子的に発することも今後法改正により認められようとしている)などを考慮すると、既に公開の否定根拠としては、弱いものになっているといえよう。

後述のように、インターネットの普及状況や電子署名の普及状況等を考慮すれば、電子的な公布を法令公布の機関として正式に認めることも可能である。実際上も、紙媒体の印刷物を編集する作業と、電子的データを作成する作業はほとんど同じ作業の中で行われていることも考慮すべきであろう。

なお、同じドイツ語圏でも、オーストリア共和国においては、いち早く連邦法の現行法令データベースをインターネットで無料で公開してきたことも紹介しておこう。

ウ. 法令情報の電子的公開の現状

(ア) 法案作成・審議段階の情報公開

a. 省庁レベル

ドイツでの立法作業は、日本と比較して議員立法(政党提出法案)が多いとはいえ、政府提出法案は量的に大部分をしめている(第13被選期には443件の法律が成立したが、そのうち315件は、政府提出法案であり、政党提出法案でも政府による準備作業を基礎としているものが57件あり、全体の84%は政府の作業によっているとされている)。

その多くを占める政府提出法案の場合、重要な法案については、各省庁の担当者による草案作成(一般に公開される場合、参事官(担当者)草案(Referententwurf)などと呼ばれる担当責任者による法案が作成されている)が行われるが、それまでの過程で関係者、関係団体との意見交換が行われる(わが国のパブリックコメント手続のように一般に広く意見を求めるものではないが、多くの場合関係団体とはヒアリング手続を経ている)。その後、多くの場合、連邦政府の閣議で政府草案(Regierungsentwurf)として決定され、その後、連邦参議院(Bundesrat; 州代表の立法機関)への提出、連邦参議院の意見を反映させそれに政府意見を付して、連邦議会(Bundestag)に提出されるという運びになる。重要な法案については、各省庁のWeb上で参事官草案および政府草案は公開されることがあるが、ほとんどの場合、公開は省庁の裁量で行われるため、公開されないものもなお多い。

b. 議会審議過程

連邦参議院及び連邦議会に法案として提出される段階からは、両議院の議事資料とし

て紙媒体で印刷されるものが、現在では、連邦参議院のものについては資料をスキャンしてpdf化したものとして、連邦議会のものについては印刷用のファイルからpdf化したものとして、公開されるようになっており、そこに付された詳細な立法理由とともに国民の自由なアクセスができるようになってきている(連邦議会 <http://www.bundestag.de/> のサイト <http://dip.bundestag.de> より、立法経過データベース、連邦議会印刷物資料 Drucksache、議事録を提供)。両ファイルとも、印刷保存が可能である。

連邦議会のデータベースでは、前述のように、法案提出から官報での公布までの立法過程の追跡情報が提供されている。

(イ) 連邦官報の公開

現在、電子化された連邦官報第1部は、1998年からは、連邦公報出版社 Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft のサイト (<http://www.bundesanzeiger.de/>) から、pdf ファイルで、無料で公開されている (<http://www.bgbl.de/> または、<http://www.bundesanzeiger.de/>)。しかし無料で公開されている連邦官報のファイルは、印刷不可、テキストデータのコピーなど編集不可の設定がされており、有料で契約者に提供されるものはこうした制限がない。現状では、官報をみるだけなら、一般に無料で公開されていることになる。出版元からの公開情報であり、正確ではあるが、法的に権威が認められているわけではない。

一方、最近では、連邦官報第1部、第2部および各州の官報も含めて過去数年分を無料で提供する商用サイト「ドイツ法」(Recht für Deutschland) (<http://www.recht.makrolog.de>) が登場している。無料で公開されているのは、現在のところ過去3年分の官報類で、ファクシミリ圧縮ファイルという独自のファイルを開覧する専用ビューアをWebに組み込んで閲覧するファイルとして提供されているが、印刷して利用することも可能である。有料の契約(年間の定額契約)をすることにより、過去のすべての官報類の利用が可能になる。ファイルは、紙媒体の官報類をスキャンして作成されているので、正確であり信頼性が高い。

(ウ) 現行法令の公開

連邦司法省が責任編集管理している現行法令集は、現在電子化されデータベースとして利用されている。他の行政機関、裁判所及び一般市民(法曹、民間企業等を含む)に対しても公開されている。ただ、一般の使用は、現在のところ無料ではなく、他の juris 提供のデータベースも含めて、有料の契約により、提供されている(なお、州レベルでの法情報の公開の動きとして、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、オンラインで官報及び現行法令のデータベースを無料で提供している。<http://sgv.im.nrw.de/> 参照。そこでは、印刷媒体である現行法令集と比べてインターネット上では、日々最新の現行法令情報を提供しようとしていることが注目される)。

したがって、最も正確な現行法令集は、juris の「連邦法」データベースであるが、一般には有料である。その利用契約の形態は、月毎の基本使用料に加えて、呼び出したデータの量に応じて課金される方式を採っている。例えば、個人利用の場合、月ごとの利用料25ユーロに加えて、連邦法の1規範につき1ユーロが課金される(Web上での利用の場合。telnetによる利用については、出力文字数による従量制課金制が採られている)。

参考までに、連邦法データベースの特徴を紹介する。連邦法データベースは、そのデータベースの設計上、専門家のニーズにも適合する仕様を有している。

連邦法のデータベースでは、現行法令の条文のほか、過去の特定時点で妥当していた法令の条文をも一定の年月日を指定することにより検索・入手することができる。現在及び過去の特定時点での法令情報を検索する必要のある法律専門家の利用には適したデ

データベースとなっている。特に、特定の年月日を指定して当時の現行法条を検索することができることは、行政機関のみならず、事後的な紛争を処理する弁護士、裁判所等にとっても不可欠の、極めて重要な機能・仕様であると考えられる。こうした機能は、法律の条文を一条毎に改正を溶け込ましたものを全文個別のデータベースとして登録し、それぞれの条文毎に、改正法令、公布、施行、効力廃止等の個別のデータを付して入力していることにより実現されている。そうしたデータを用いて、過去の特定年月日で効力を有する法条を検索することが可能となっている。現在わが国の現行法令集で、ほぼ1年とか、その他の加除の行われる期間ごとにしか現行法令のスナップショットがとれない状況や、過去のある時点での現行法令の検索が難しい点などの限界を補う仕様として、注目すべきであろう。その他、現行法令のデータベースでは、ある条文を参照している条文、ある条文から参照されている条文の検索も可能である(参照、被参照)。これにより、法令改正に当たってのその他の法令への影響等を調査することができる。

前述のように、jurisの連邦法のデータベースは一般には無料では公開されていない。なお、多くの大学の法学部等では、機関で契約し、学生など利用者には無料でその利用が認められているところも多い。

連邦政府は、2005年には可能な限り電子政府化を進める政策を進めているが('Bund-Online 2005')、その電子政府によるサービスの一環として、各省庁の所管する現行法令を省庁のWebを通じて多くの現行法令を無料で公開するようになった。しかしながら、現在のところWeb上で公開されている法令は、現行法令全てを網羅するものにはなっていない。また常に最新の条文になっている保障はないようである。正式の真正な法令の正文は、紙媒体の連邦官報によるとされているので、Webで公開されている条文は、あくまでも正式の条文としての権威は認められていない。

司法省所管法律 <http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/index.html>、
<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/index.html> では、他省庁の公開法令へのリンクを提供して、連邦法全体の案内を提供している。

以上のような行政によるサービスと並んで、大学、民間でも法令情報を豊富に提供しているサイトがある。

リファクトデータベース http://www.refact.de/rda_inh.htm ドイツ法全般
個別法分野のデータベース

- <http://www.sbb.aok.de> 一般市民の社会保障、税金等関係
- http://www.umwelt-online.de/recht/anlasi/uete_tec.htm 環境法関係
- <http://www.transpatent.com> 営業、経済法関係

現状では、司法省により編集管理される連邦法データベースと異なり、Web上の公開法令は、最新の状態に保たれていなかったり、正確でない場合もあり、前述のように、権威のある正確な連邦法データベースを一般に無料で公開すべきではないかという要求が出されているところである。

エ. 法令情報公開(公布)の課題

ドイツにおいても、法令の効力要件は、官報等、法令公布のための紙媒体に掲載されることが必要だとされている。しかし官報等印刷物は、印刷所での印刷物としての完成から、一般への販売がされ各機関または国民により入手可能な状態になるまでに、時間がかかる、またもっとも問題なのは、情報アクセスへの地域的な、地理的な条件による差がある。しかし本来、法令は、全国一律に同時に適用されることを予定しているのであるから、できるだけ全国一律にアクセス可能な状態で公布されることが必要である。

インターネットが整備・普及し、全国一律に特定の情報源へのアクセスが可能になった現在では、法令の公布のあり方も、こうした地理的条件にかかわらず国民による同時

アクセスが可能な媒体を法令公布機関として定め、利用することが求められていると考えられる。

ドイツにおいては(EU構成国では)、現在、適格(安全)電子署名の利用によって、最終的に責任ある機関(担当者)が、時間及び内容を確定して、改竄などから安全な形態で情報を提供することが可能となっている。またインターネットへのアクセスをも含めて、国民に普く保障すべきユニバーサルサービスとして位置付けようとする動きもある。こうした条件を活かして、法令のインターネットでの公布の可能性を検討する条件が整っているといえよう。紙媒体での公布という伝統的な方式も、電子的な方式に取って代わられる日も遠くないのではなかろうか。

法令データベースについては、現在のところ、結果的に、jurisによるデータベース整備にかかる費用の負担、連邦公報出版社(Bundesanzeigerverlag)の出版事業を継続させるために電子データも無料ではなく、自由な利用が妨げられている現状がある。また、jurisは、現在、連邦政府により部分的に民営化が進められつつあるために(同社の47パーセント分が民間に売却する計画である)、ただちには、むしろ無料でデータベースの公開が行われる方向には向かっていないともみえるが、一方では、民営化されてより企業的努力がなされることにより、外国へも含めて、より有利な条件での提供が実現されるかもしれない。

5. 電子編纂主体のあり方

(1) 法令情報の電子的公開における民間セクターの役割と責任

ア. 従来の実績からみる民間企業の役割の重要性

法令情報を一般に提供する上で、従来最も重要な役割を果たしてきたのが、民間企業であることには異論がないであろう。法令情報の範囲を広く判例も含めて考えるならば、公式判例集が重要な機能を担っているとはいえ、やはり民間出版社による判例集が重要な役割を果たし、民間による情報提供は公式判例集を一部駆逐するにまで至っている。例えば下級裁判所民事判例集は判例時報や判例タイムズによる判例公開が充実してきたことを機に、廃刊されたとのことである。

民間セクターにおける法令及び判例の、従来の活字媒体による情報提供は、その内容的な正確さに裏打ちされた信頼性を備え、また膨大なデータの蓄積があり、更にそれらを利用し易い形で提供するというノウハウを保有している。このことは、電子的公開に当たっても民間企業が大きな役割を果たしやすい条件を備えているということの意味する。

加えて、電子データの提供については、法令情報以外の分野でも民間データベースの開発と実用化が進められており、こうした他分野の経験が法令情報についても生かし得ると考えられる。このことも併せて、民間主導型の電子的法令情報公開が進み易い要因である。

なお、法令情報は、法的規制が社会生活の隅々まで行き渡るといふ意味での法化社会において必要不可欠な情報であり、常に一定の需要が見込める市場である。ビジネスとしての可能性があることも、出版社その他の情報産業が法令情報提供の役割を担う積極的な要素と指摘できる。

イ. 民間による電子的法令情報提供の限界

しかしながら、電子データとしての法令情報を民間企業が提供するには限界がある。法令情報自体はパブリックドメインに属し、むしろ国民を初めとする情報の利用者が無

料でアクセスできるべきものなので、データ自体の提供からは収益が発生しない。

加えて、法律のみならず下位法令、地方条例、裁判例や審判例などを適時に収集し、整理して提供するには多大のコストがかかる。常に官報を通じて公開される法律でさえ、一部改正法の場合はそれによって変更された後の法文を明らかにしなければならないが、このいわゆる「とけ込みし」作業は手間も時間もかかり、また過誤のリスクもある。地方条例や裁判例はそもそもデータ自体の収集に多大なコストを必要とする。このコストを回収するには、それなりの対価が必要となるが、そもそもパブリックドメインに属する情報を提供するだけでは、コスト回収に見合う対価を設定することは難しい。まして、電子データは複製が容易なため、余計に収益を確保することは困難である。

コストの回収を可能とするためには、フランスのように、電子的法令情報公開について民間の一企業に独占権を認め、かなり高い価格設定のもとで法令情報を提供する体制をとることも考えられるが、これは法令情報への国民のアクセス権を阻害するものといわざるを得ない。そもそも法令情報の収集やとけ込みし作業のコストは、民間企業が収益から回収することを予定して負担すべきものではないというべきである。

ウ．民間に期待される役割とその前提条件

結局、民間企業がビジネスとして法令情報の提供を行う場合、一次データに近い形で法令情報提供ではなく、紙媒体で現に行われているように、様々な付加価値を付けての提供ということになる。その局面でこそ、如上のような紙媒体での法令情報収集提供の実績や蓄積と、法令以外の情報の電子的提供の経験を発揮することができる。また民間企業相互の競争もこの面で行うことにより、紙媒体でも電子媒体でも、より実用的で利用価値の高い多様な法令情報を提供することができる。

例えば、条文見出し、参照条文、参考判例などの付加であったり、関係する下位法令や地方条例・規則、あるいは書式類などの付加といった関連情報の提供や、データベースの構造を独自に開発して検索等の能力を高めるとともに、法令の改廃経過や、判例の通用性など、時間により変化する法状況を追跡することも可能となろう。

なお、民間企業がそのような形で法令情報の電子的公開を担うには、いくつかの前提条件が必要である。すなわちまず、一次的な法令情報の収集が容易でなければならない。法律のみならず、下位法令や地方条例、そして裁判例なども含め、誰でも自由に、原則として無料でアクセス可能であることが必要である。

この場合の一次情報とは、法律であれば官報で公示される法律正文のみならず、一部改正法を元の法律に溶け込ませた後の、改正後の法文も含まれる。現在のように、「溶け込みし」作業を民間企業がそれぞれ独自に行っている状態では、作業が重複することで生じるロスや、過誤のリスクなどから、民間企業の提供するデータの価格が高くならざるを得ない。また特に「溶け込みし」作業にはそれなりの熟練が必要であるため、新規参入に対する障壁ともなっている。理論的には、改正法により修正された後の法文こそが有効な法令であるはずで、そのための「溶け込みし」作業は、立法府か、又は何らかの形で公的機関の関与と責任の下でなされるべきである。

また、民間企業が商品として提供する以上、その法令情報に対する権利保護が必要となる。もちろん原データはパブリックドメインに属するものだが、その付加価値を付けた部分については、権利保護の必要性がある。

このような前提条件の下では、民間企業の競争により、有用性や利便性などの価値の高い法令情報が提供されることが期待できる。

(2) 公的編纂主体の役割

民間企業が法令情報の電子的提供を担うとしても、その前提として一次データが公的な

機関により提供されていなければならない。

その役割を果たす公的機関としては、立法府自身のほか、行政府又はその他の公的機関が考えられる。

ア. 立法府

立法府、すなわち国会は、いうまでもなく法律の内容を決定する正統な権限を有する。そこで例えばフランスにおける **Codification**(法典化) のように、一部改正法や個別立法などによってもととの法律に多数の修正や追加が施され、また関連する特別法が制定されてきた分野を整理統合した法典を編纂するには、立法府がその編纂主体とならざるを得ない。我が国の立法例でも、例えば借地借家法は従前の借地法、借家法、建物保護法等を改正しつつ、整理統合したものである。

もっとも立法府に期待される上記の役割は、「溶け込み」作業の法的正統性には関係するが、法令情報の電子的提供という面に直接関わるものではない。

むしろ立法府に期待されるのは、立法準備段階における議事録、報告書等の資料について、立法と同時進行で電子的に公開することであろう。現在も日本の国会では会議録のみならず会議のインターネット中継を実施するなど、保有する情報の公開に力を入れているところであり、それ自体は高く評価される。しかし、本格的に情報公開を行おうとすれば、人的な資源を充実させる必要がある。例えばフランスの官報を発行する部局 **Direction des Journaux officiels** では600人の職員を擁して議事録、速報、報告書、告知、そして法令・通達等の紙媒体およびデジタル媒体による編集発行を行っており、レフェランスにも100人のスタッフが用意されているなどの体勢が取られていることを参考にすべきである。

イ. 行政府

次に行政府は、その助言と承認権限によって、天皇の国事行為としての法律公布をなさしめる機関であり、また官報を通じて実質的な公布作業を行っている。したがって、その1次情報の提供方法を紙媒体のみならず電子媒体により行う場合は、その実施主体として最も適切な存在である。

そして実際にも、官報が **CD-ROM** やインターネットを通じて、電子情報として提供されている。また総務省の法令データベースも、最近ようやく一般のアクセスを受け入れられるようになったところである。

もっとも、官報についていえば、あくまで紙媒体が基本であって、インターネットでアクセス可能なものはその単なる写しにすぎない。インターネットを利用したデジタル情報としての法令データ提供が、その媒体の特性を活かしたやり方で本格的になされているわけではない。そして文字データのデジタル情報ですらないので、一般の利用者にとって単なる立ち読み程度にしか利用できない。まして、民間企業が2次的に付加価値を付ける上で利用可能な法令情報とはなっていないのである。

総務省のデータベースは、少なくとも画像ファイルではないので、デジタル情報としての利用が可能であるが、その正統性はもちろん、正確性も保障されていないという問題が残されている。

電子データとしての法令情報が法令としての正統性を持ち得るためには、その公布の方法自体を電子的方法によるなどの抜本的な改革がなされなければならない。他方、法令情報としての正確さは、少なくとも個々の法令自体について確保することは容易であろう。困難なのは、一部改正法などによって原法令の内容が変更される場合に、その変更後の法令の姿を電子データによって提供する上での正確性の確保である。現在は民間の法令集出版社と、国会の各法制局および内閣法制局などがそれぞれに膨大な量の法令改廃・新規立法を踏まえた現行法令への編纂作業を行っているところである。法令情報

の電子的公開を行政機関の責任において行う場合は、この作業における正確性を確保することと、効率的なノウ・ハウを取得することが課題である。

以上のように、公的機関による法令情報の電子的公開は、第一次資料を自ら発信する機関としてもっとも容易に実現できるようにも見える。しかし、実際には法令としての正統性を持ちうる電子データを提供するためには公布の形式自体から改革しなければならず、また正確性の担保についても膨大かつ複雑な作業を確実にを行うノウ・ハウの確保が課題となっている。

(3) 独立行政法人方式ないしは第三セクター方式

編纂法令の提供機関の第3には、独立行政法人や第三セクター方式が挙げられる。この代表的な例としては、ノルウェーの「Lovdata」(<http://www.lovdata.no/>)が挙げられる。Lovdataは、1981年7月にノルウェー司法省並びにオスロ大学法学部によって両者の契約に基づき私的機関として創設された。目的は、非営利組織として法情報を提供するシステムを確立することにあった。それまでに管理されていたデータを無償で提供してもらい、その後のアップデート作業に関するコストをLovdataが請け負うという方式でスタートしている。有料のサービスであり、現在のユーザー数はおよそ3,000人である。

近年では新しいデータベースの確立についてのコストもLovdataが負担できるようになっている。その結果、Lovdataは法令情報に限らず、あらゆる法律関連情報を提供する、メガ・データベースに成長した。CD-ROMサービスが主体であったが、1995年以降、Lovdataはインターネットでもそのデータを提供している。

収録されている全文テキストのデータの種類の通りである。

- ① 官報(The Legal Gazette) (1998年以降)、
- ② 現行法(Statute in force) (1997年以降)、
- ③ 規則(Regulations) (1998年以降の国と地方)、
- ④ 通達(Circular)・命令(Directive) (1999年以降)、
- ⑤ 最高裁判例 (1836年以降)、
- ⑥ 上訴裁判所判例 (1993年以降)、
- ⑦ 重要な下級審判例 (1880年以降)
- ⑧ 労働裁判所判例 (1916年以降)、
- ⑨ ノルウェー議会情報 (1992年以降)、
- ⑩ 条約 (1992年以降)、
- ⑪ 民間オンブズマンの決定 (1963年以降)、
- ⑫ ヨーロッパ情報 (EUの情報データベース、CELEXのホストとなっている) 等

なお最後のCELEXを付加したサービスは、LovdataPlusとして別サービスになっている。料金は、Lovdataで630クロネ/月、LovdataPlusが900クロネ/月であるが、インターネットではほとんどのデータベースを無料で利用している。

年間予算はおよそ1,500万クロネで、3分の2は情報提供料金から、残りは出版社などへのデータ販売による収益である。19人のフルタイムのスタッフで運営されているという。

Lovdataのように、第三セクター方式の利点としては、①公平な法情報の提供が期待できること、②効率的な法情報提供の実施が期待できること、③集約的な法情報の提供が期待できること、であろう。

(4) 学術機関

ノルウェーの有料方式に対抗して、当初から全く無料で巨大な法情報提供サービスを行

うのが、先にも紹介された AustLII: オーストララシアン法情報研究所(Australasian Legal Information Institute)(<http://www.austlii.edu.au/>)である。AustLII は、ニュー・サウス・ウェールズ大学法学部とシドニー工科大学法学部のジョイント・プロジェクトとして 1995 年に立ち上げられた。総額 11 万ドルが労働・教育省(the Department of Employment, Education and Training)から調達され、5 万ドルが両大学から調達された。この創設は、オーストラリア法学部長会議によっても強く支持された。設立の趣旨は、あらゆるオーストラリアの管轄における法律関連情報(法令、判例、政府報告書など)につきインターネットを通じて、無料で全文検索可能な環境で提供することにあつた。

立ち上がった当初のコンテンツは、連邦法令全文、連邦規則全文、ニュー・サウス・ウェールズ州の法改正委員会の討議ペーパー、オーストラリア司法協会の報告書など限られたものであったが、その後のデータの収集に基づいて、現在、①1947年以降の最高裁判例全文データベースを始めとして全法域の最高裁判例、②相当数の州の上位裁判所の判例、③全法域の編纂された法令、④全法域の編纂された規則、⑤政府白書、⑥複数の州における行政裁判所判例、⑦複数の州の、諸々の委員会報告書がカバーされている。

現在、20G バイト以上のデータが収録されており、年間アクセス数は300万以上を記録する世界でも類のないインターネット上の法情報サイトとなっている。

現在、年間維持予算が4,000万円強であるが、これは全て寄付並びに提供されたもので、フルタイムのスタッフは8.5人である。施設は UTS 法学部の一画を提供されており、コンテンツの製作やメンテナンスが行われている。ハードウェアやシステムなどの仕様についてはこのページ(<http://www.austlii.edu.au/asutlii/technical.html>)に詳細がある。

AustLII のように、独立した学術機関的組織が法情報を提供するプラットフォームとなることのメリットとしては、①公平な見地で情報を提供できること、②公的のみならず私的資金も調達できること、③価格を回収しなくてもよいこと、などである。他方、短所としては、①永続性・継続性に不安があること、②オーソライズ版が別に必要になること、などであろう。

6. 法令情報に対するニーズの所在と法令情報

ここでは、法令情報を必要としている主体の視点から、提供するデータの在り方や提供対象などを検討する。

法令情報を必要としているのは、もちろん国内外の社会生活を営む全ての人・企業であるが、それらをいくつかのカテゴリーに分けてみる。

第1のカテゴリーは言うまでもなく仕事として法律に関わる、法律専門家である。その中でも法律あるいは他分野の研究者、法律実務家、国家機関および地方自治体などに分けて考える必要がある。

第2に、法律を専門としない一般国民であり、その中では営利企業と非営利団体とを問わず、業務上の必要から法令情報を用いる団体と、一般市民とに分けることができる。

第3に、外国の国家、企業等も、日本との外交交渉、貿易等の国際取引などに際して、日本法の法令情報を必要とする主体と考えることができる。

これらのカテゴリーごとに、法令情報へのニーズとこれに対応する提供の在り方を以下で考えてみる。

(1) 法律専門家向けサービス

ア. 法律その他の研究者及び立法担当者

法学研究者は法解釈論及び立法論を主たる活動内容とする実定法研究と、法現象を対象とする広い意味での法社会学研究、そして法思想ないし法制史的研究を行う基礎法学とに分けられる。

いずれの場合も、現行の実定法が一定の重要性を持つことは言うまでもない。しかし法制史的研究は言うまでもなく実定法の解釈・立法論的研究においても、現行法のみならず過去の法令は極めて重要な意義を有する。そしてこの場合には、法令情報という中に法律・政令等の成文法規のみならず、立法準備資料や判例学説などが重要なものとして含まれよう。また、研究内容によっては、裁判例について現在公開されているような解釈上意義のある判決・決定だけでなく、統計的なデータ処理の対象としての裁判例も必要である。

したがって、必要な法令情報の範囲は、現行法令、過去において有効であった法令の内容、立法準備段階における調査報告書類、立法の要綱案や草案、判例としての先例的価値のある裁判例及びその他の裁判例統計、そして場合によっては訴訟記録なども含めて、極めて広範囲に及ぶ。もちろんすべての研究者がこれらの情報をすべて必要としているわけではなく、個々の研究者の求める情報の範囲はむしろ一般市民よりも狭い場合があり得る。つまり研究者全体として見れば、広範囲かつ多種多様な情報に対するニーズが存在するが、個々の情報ごとにそれを必要とする研究者の数を考えるならば、その少数の研究者が求めているにすぎない情報が多いであろう。

このことは、データ提供の担い手を考える上で重要である。民間企業が営利目的で法令情報を提供する場合、広く薄く存在するニーズに応えることはコスト的に困難であり、また研究者はデータベースを利用して金銭的利益を得る分けでは必ずしもないので、データベース利用料を高コストに見合うレベルに設定しては利用できなくなる。また個々の研究者が自らの興味関心に応じたデータベースを構築することも考えられるが、その資金調達に限界がある上、研究費は調達できたとしても、データベースの汎用性が限られてしまっただけは無駄となる。

そこで研究者レベルのニーズに応えるためには、法務博物館又は法令情報資料館のような非営利のセンターが必要となろう。

なお、立法担当者となる立法院及び行政府の構成員についても、対象となる法律に関係する法情報は研究者同様の密度で必要とする。言うまでもなく国立国会図書館はそうした法情報のリサーチ機能を果たしている。そこで、上記の非営利センターは国立国会図書館が維持管理することが考えられる。あるいは、他の歴史的な文書アーカイブを維持している公的機関として国立公文書館が、法情報の歴史的なデータベースを維持管理する機関となることも考えられよう。

イ. 法律実務家向けサービス

法情報を必要とする法律専門家としては、実務法曹、すなわち裁判官、検察官、弁護士が挙げられる。いわゆる法曹三者に限らず、第四の法曹と呼ばれる公証人、法律実務に携わるパラリーガルスタッフ、司法書士や行政書士などの隣接法律職、そして企業法務担当者などもここに位置づけられる。

これらの法律実務家は、それぞれプロフェッショナルとして情報を用いて収入を得ているので、法情報の提供を営利的に行うことも可能である。そのコストは結局のところ法律実務家のクライアントたる一般利用者に転嫁されるわけだが、いずれにせよ情報取得のコストを負担しうる存在と認められる。実務家の中でも裁判官や検察官などの司法府構成員は、コスト負担能力という点でやや問題があるだろうが、各構成員自身が法情報を取得するわけではなく、組織として法令情報を取得するのであるから、コスト負担能力

という点では結局同様に解してよい。

法律実務家が必要とする法令情報の範囲は、現行法令、行政解釈、判例及び先例が基本となる。過去の法情報は、例えば過去に原因をもつ紛争を取り上げるときにその原因発生時における有効な法令を知りたいといった場合が考えられるが、研究者や立法担当者のように法の沿革を探求するような必要がある場合は稀であろう。

したがって法律実務家が必要とする範囲の法令情報は比較的汎用性の高いものが多く、その点からも営利的な法令情報の提供が可能となり易い。

(2) 学生、一般市民、産業界向けサービス

ア. 一般市民に対する法令情報提供

このグループは非法律専門家のグループにまとめられるが、その様々な属性に応じたニーズと提供形態を考える必要がある。

まず、非法律専門家であっても一般的に、日本国の主権者として、あるいは日本法の適用を受ける法主体として、法令情報に対するアクセスは無料で、かつ普遍的に、容易なアクセスが保障されなければならない。主権者としては有する様々な政治的権能を行使する前提として、法令情報にアクセス可能であることが必要である。したがって法令情報へのアクセス保障は民主主義のインフラでもある。

日本国民に限らず、日本の主権に服する市民は、法人も含め、いかなる法が適用されるのかを知る権利がある。このことは罪刑法定主義として刑法分野に最も顕著であろう。すなわち国家は、一方では法律上罰すべき行為として列挙されていなければ処罰されないという形で自由な行動範囲を保障し、他方では「法律の無知はこれを罰する」との法諺に現れているように刑事上の規制を遵守すべきことを当然に要求している。したがってその前提には、現実には刑法規定を知ることができることが必要であり、言い換えれば法令情報を知る権利が市民の側にはあるわけである。

この関係は刑法分野にとどまらず、公法分野でも、民事法分野においても同様である。法律、政令等による規制や法的地位、諸権利、民事ルールなどは、一般市民や企業・法人等が自らの行動の基礎として踏まえなければならない情報であり、その限りでは刑法規定と本質的に異なるものではない（もちろんこのことは時際法や解釈の限界等について法領域ごとの差異を否定する趣旨ではない）。

したがって、日本国籍を有する狭義の日本国民に限らず、広く日本法の適用を受ける一般市民や企業団体等にとって、あらゆる法令情報はアクセス可能でなければならず、無料か、少なくとも可能な限り低廉な費用で入手可能でなければならない。そのために最も望ましいのは、電子ネットワークによるデータの提供がなされ、時と場所を選ばず自由にアクセスできる環境を整えることである。

イ. 付加価値のついた法令情報の提供

もっとも、公布された形での法律や個々の政省令等の下位法規、地方条例、判例について、第1次情報そのままの形での提供を保障しても、法律専門家以外の一般市民にとっては必ずしも使えるものとは言い難い。現在の一部改正方式の法令であればもちろん、仮に立法機関や公布機関が改正後の法令をオーソライズして提供したとしても、なお一般市民が十分に利用可能な情報とは言い難い。

法令情報を実際に活用するには、個々の法令情報相互の関係を理解することが必要であり、判例であればその射程や先例価値などの理解が必要となる。またその利用者の興味関心に特化して情報をまとめて提供する必要がある。例えば現在も刊行されているような分野別の六法として、関係法令を収集して整理した形態での法情報提供がさしあたり考えられる。更に法令の原文のみならず、その解説や応用例など、場合によっては

Q&A方式で分かりやすく示されていなければ、法律専門家以外の一般市民が利用できるものとはいえないであろう。

このことを突き詰めていけば、本報告書の守備範囲を遙かに超えることとなるが、一般市民が法令情報にアクセスして利用するためには、法律専門家による手助けも必要である。

このような、原情報に対していわば付加価値を付けた2次的な情報は、その作成にコストがかかることはいうまでもない。法律専門家のサポートを想定すればもちろん、そうでなくとも、解説やQ&Aを作成することは法令情報そのものの提供とは全く異なる創造的作業であり、その所産は当然に独立した著作物としての価値を有する。法令情報それ自体についても、分野別に整理収集し、あるいは電子的データベースに体系化して検索システムなどを構築した上で提供する行為は、それ自体高度な専門的業務であり、高い付加価値を有する。

そのようなコストをかけて付加価値を付けられた法令情報については、地方自治体や行政庁が啓発活動として積極的に行う場合を除き、民間企業による営利的な提供によらざるを得ないであろう。付加価値のあり方について競争を促すことで、質的な向上も期待できる。

ウ. コスト負担のあり方

付加価値のついた法令情報提供のコストは、利用者が対価という形で負担することになる。そして利用者が業務上の必要から法令情報を取得する場合には、そのコストは必要経費として、営利活動の中で回収できるだろうから、問題は少ない。また業務に使用する法令情報は、そのニーズに特化した範囲で提供される必要があろうし、単に基本となる法令だけでなく企業等の実務利用に絶えうるために、通達や行政先例、関係判例も含めた内容が求められよう。そのような高付加価値の法令情報提供は、当然高価格となるであろうし、道具として電子ネットワークによる配信が用いられるとしても、無料配信ということはほとんど考えられない。場合によっては、法律専門家のサポートがついた提供ということすら、必要となる場面がありうる。

しかし一般市民にとっては、法令情報の取得が利益を生むわけではないので、その取得コストがあまりに高額すぎると、事実上法令情報へのアクセスを否定することにもなりかねない。結局、一方では1次情報としての生の法令情報に無料でアクセスできる可能性を保障しつつ、利用し易い形態に付加価値を付けられた法令情報については、付加価値に応じたコストを負担せざるを得ない。しかし、これにプロボノ的な法律相談の機会を充実させたり、中・低所得者層向けには法律扶助制度を充実させることで、法令情報へのアクセスの容易さを安価に実現することが必要である。

エ. 学生に対する法令情報の提供

以上述べたことは、法律を学ぶ学生についても基本的に当てはまるが、学生及び教育機関についてはまた別個の考慮も可能である。

一般にソフトウェアなどはアカデミックパックと称して特別価格で販売することが行われており、またアメリカの法令情報データベース会社はロースクールの学生に無料でデータベースシステムを利用させている。このように教育目的の利用を特に安価にするのは、次世代法曹養成を社会全体でもバックアップするという建前的な理由のほか、特にデータベース会社などは多数の学生が自社のシステムに慣れて行くことで、将来的な利用を見込むことという実際的な理由に基づくものである。

この実際的な理由は、我が国では必ずしも当てはまらないように思われる。というのもアメリカのロースクール学生はそのほとんどが法律専門職に就くので、彼らを対象とするデータベースの無料提供は将来の顧客獲得の効率的な手段となり得るのに対し、従

来の日本の法学部生はそのような状況になかった。法学部生のほとんどはむしろ法律専門職以外の職に就くので、無料提供によって潜在的顧客として囲い込んだグループのごくわずかな割合しか、将来の顧客にならないからである。ただしこの点は、法科大学院の開設以降に、また別途検討する必要があるだろう。

なお、学習教材としての法令情報は一般向けと異なる範囲について、また教材として適切な内容が必要となる。このような教材としての付加価値は、一般向けとは別個のコストを生じるので、これを利用者たる学生が負担することは、少なくとも現時点では必要であろう。

(3) 外国の国家、企業等

国際化が進んだ現代社会において、日本の法令情報に対する外国からのニーズを無視することはできない。

法令情報の外国語による提供も、その範囲は限定されるにせよ、必要性が認められる。また電子ネットワークによる法令情報提供は、国境に関係なくアクセスが可能となりうるので、この点でも外国向けの法令情報提供のメリットは大きくなる。

もっとも外国語による提供を日本の政府が担うべきか、民間が担うのか、それともその他の非営利機関が担うべきか、またどの範囲の情報を提供すべきかという点は、日本語による提供の場合と異なる考慮が必要である。

まず公用語たる日本語から外国語に翻訳する場合は、当然かなりのコストをかけて付加価値を付けることになるので、そのコストを利用者が負担することも考えられる。もっとも、重要な法令については、一種の公定訳が必要という面もある。翻訳は必ず解釈を伴うので、民間のイニシアティブによる自由な翻訳作業に委ねていたのでは、内容的にも異なる訳文が並立して混乱を招く可能性が大きい。そこで、国自身のイニシアティブにより公定訳を作成し、ある程度のオーソリティを付与することが、現実にも必要となるであろう。この場合には、そのコストを国自身が負担し、フリーな情報として外国の利用者に提供することがあるべき姿である。

その上で、更なる付加価値を付けた法令情報は、民間のイニシアティブに委ね、利用者のコスト負担の上で実行していくべきである。

7. 提供の方式

(1) 証明力ある原本とその形式

わが国には、裁判所において証拠能力を有する法令テキストについての定めがない。米国における合衆国法典第1巻113条のような規定がないことから、事実上、官報となっている。つまり、法律についての文献学的あるいは資料学的意味における原本とは、国会で議決されて上奏されたものとその副本であるが、現実にはその利用はほぼ不可能なので、結局は官報になる。しかし、官報においても後に正誤表が出ることがあり、そうした場合の正誤情報まで検索調査することは非常に困難であり、官報自体の正確性にすら揺らぎがある。なお、議案類は、議案として配布されるものが原本性を付与されているが、それがすなわち法律としての原本性を持っているわけではない。

(2) 原情報とその提供体制

ア. 原情報の所在と提供主体

今日、デジタル・データとして編纂された全法令情報の原データを所蔵しているとみ

られるのは、公的セクターでは総務省であり、私的セクターでは出版社数社である。しかしながら、両者とも公的な編纂ではなく、前者はあくまで利用者の便宜のために、後者は商業出版物あるいは商用データベースとして販売目的で、提供されているものである。

今日における法令情報の原データ保管者が誰とみるべきかは大きな問題であるが、事実上法的証拠として用い得る『官報』も印刷配布されたものだけがオーソライズされているので、官報の原本（版下）と、刷り上った官報の両者が原データということになる。そうすると、独立行政法人国立印刷局が原データ保持者であるとともに、官報を配布されている者も原データ保持者ということになる。

何が今日の国家の法たるかを国家が自ら明示できないという事態は、法治国家原理と矛盾するところである。私的セクターはあくまで法情報を商品として提供するに過ぎない。法令の原情報を有する官において法の姿を確定することが求められる。

イ. 原データを受け取るディストリビュータ（事業者、編纂主体）

これに対して、原データを受け取り、加工し、解説を与えるなど付加的情報と共に供給するディストリビュータには多様な形態がありうるであろう。代表的なものは、法令集出版社、第三セクター、独立行政法人などである。しかし、公的セクターが確定した現行法令情報の供給を受け、一般に配布するいわゆるディストリビュータとしては、私的セクターに全面的に依存することは価格や責任、供給の安定性という観点からも支持しえない。

第三セクターか独立行政法人など、公的性格を有する機関・組織において運営・維持されるべきものと思われる。

ウ. 提供のあり方

海外の例を見たように、法令情報の提供のあり方については、公的セクターによるもの、私的セクターによるもの、第三セクターによるものと大別される。編纂法令集の整備を国家の責務と考えるべきなら、公的セクターか、公的基金を投入した第三セクターによる方法が望ましい。他方で、かかる編纂法令整備を永続的に維持しなければならないというのであれば、やはり何らかの公的セクターによる方式が望まれよう。

エ. 提供の範囲

国においてどの程度の範囲の法令情報の提供に責任を負うべきかについては、コストとの関係、主体者論との関係、法情報市場との関係から難しい問題を孕んでいる。

国と地方自治体は別個の法令作成主体であるものの、条例についての情報を全く蓄積していない今日の実態は改められるべきである。少なくとも、構成員の多い都道府県レベルについては、提供場所を集約することが望ましい。

オ. 提供主体から事業者への提供条件

法令データの提供主体を確定したとしても、そのデータ作成のコストを有償で全額回収するのか、ある程度の部分で回収するのか、それとも無償で提供するのかという経済的条件の問題は避けることが出来ない。

個人が利用するについては、基本的に1次法情報について有償化することは、国家の公共財という法情報の性格から言っても望ましいものではない。

他方、データベース産業や法律出版社がある程度の分量で法令データをまとめて入手したい場合には、これを有償化することが検討されてもよい。しかし、事後の参入を容易にし、法情報商品の開発・発展を促進するためにも可能な限り低額として、市場を活性化させるべきであろう。

(3) 法令の世代管理とその提供体制

法令の世代管理は、改正の経緯を明確にトレースできるという要求を満たさなければならぬ。タスマニア州の法令データベース(<http://www.thelaw.tas.go.au>)においては、ある法律の改正履歴を左ウィンドウに条項ごとに回数で表示させているので、当該条項の*マークをクリックするとその時点での法令の姿を表示させることが可能になっている。しかしながら、それでも、改正箇所を明示させる機能はない。

今後、XMLによるデータベースの構築がこうした世代管理を可能にするような機能を付加して行われることが望まれる。

(4) エンドユーザーへの提供のあり方

法令情報の提供方式について、媒体に着目してみると、電磁的媒体、紙媒体、音声などが考えられる。電磁的媒体はオンライン、CD-ROM、FDなど多様な手段が含まれる。障害者についての対応を考えれば、視覚障害の場合には音声媒体があるといい。できる限り、同一のデータでも、複数の媒体によって提供されることが利用者の便宜となろう。

特に、電磁的媒体の場合には、転用が容易であり、私的セクターにおいて商品化するコストを低減し、市民に対する安価な法情報商品の普及を促進することとなる。他方で、改ざんや無断複製のおそれもあるが、そうした危険性についてはプロテクト技術などによって対応することとし、データの提供普及を優先すべきである。

8. 関連法制

(1) 著作権法

法令は、著作権法上パブリックドメインとして扱われており、その限りにおいて誰でも自由に利用することができる。もっとも、同一性保持権等は認められるから、例えば第三者が勝手に法令の一部を改変して、それを現行法令であるとして、別の者に示すことはできない。

また、地方自治体の例規集の場合のように、公的機関による編集作業を受託する形で民間出版社が例規集を刊行する場合に、それらの例規集がパブリックドメインに属するか否かは明らかではない。勿論、例規集を刊行する際に、編集著作権を出版社側に留保する形での契約を締結し、かつ、それを例規集に明記していれば、民間出版社の編集著作権は留保されるであろうが、そのような取扱が一般的に行われているわけでは必ずしもない。

民間の出版社等による、独立した商業出版物(法令集・六法)を作成するにかかる編纂作業は2次的著作物を作成する作業であるに他ならない。一次著作物(法令)がパブリックドメインであるからといって、2次的著作物について著作権行使をすることができないわけではない。また、電子政府の窓口で提供されている法令情報(織り込みずみのもの)については、著作権法により権利制限されている法令そのものではないため、国による2次的著作権行使は可能であると解される(そのような留保は今のところなされていないが)。

(2) 競争法制

法令に対する国の著作物としての保護の主張が制限される趣旨は、法令はその性質からして全ての私人により平等にアクセス可能なものでなければならないからである。一部の者にのみ独占的に法令情報が提供されることがあってはならない。

公的情報(行政情報)として法令を捉えた場合、官報によって提供される法令情報は素材データであり、それへの平等な、妥当な価格でのアクセスが保障されなければならない。法令の提供は元来無料で行われてきた。もしくは官報の料金という形で、比較的low額であ

った。今後、法令の管理が電子化するに当たってその処理コスト・維持コストは相対的に上昇していこう。その場合に、その増加するコストをどのように回収するかが検討されなければならない。

今後、独立行政法人化の動きの中で、官報編集部も費用に相当する収益を挙げることが長期的には望まれてこよう。また、法令にかかる枢要な情報を独占していることを利して、法令にかかる付加価値的情報を提供することを主たる業務とする特殊法人的な法人が設立される可能性もあろう。しかしながら、この場合において、その法人が独占的地位を占めたり、他の民間出版社に対して不当な価格設定で、営利の法令情報提供サービスしたりすることは認められるべきではない。

(3) 特許法

各民間の出版社が保有する編集のノウハウは、それぞれ知的財産として保護されるに値するものである。

今後、国が法令の管理をより高度のものとし、履歴管理を含めて行い得るようにすると、それは編集のノウハウというよりは新たな法令管理データベースの構築を意味する。そのデータベースの仕様の維持、改良には多額のコストが掛かることが想定される。

法令の履歴管理を行なうデータベースを構築し、民間事業者もそのデータベースにアクセスして、従来手作業で行なってきた法令改定に関わる編集作業のかなりの部分を電子的に行なうことができるようになった暁には、このデータベースの開発・維持管理に関するコストの、官民による分担の問題が検討されなければならない。

9. 提 言

如上のような法令情報の提供をめぐる内外の現状に照らして、次のような提言を行う。

①法令の公布後に行われている、官民による編纂作業の重複を避けること、②編纂された公的な法令情報の生データについて官民を問わず無料で利用できるようにすること、③編纂された形で法令情報を公布できるよう、一部改正方式自体の見直しを行うこと、④改正経緯が分かるような法令の世代管理を公的機関が行うこと、⑤編纂された法令情報の内容面での確実性・正確性を確保するシステムを確立すること、⑥市民が利用する立場に立って、分かり易く読み易い法令のあり方を検討すること、⑦グローバル化する経済社会の発展や海外からの法令情報ニーズに応えるよう英訳を進めること、⑧以上の課題に対して指針となる法令公布に関わる法律を制定し、法令情報を取り扱うナショナル・センター的機関を設置すること、以上である。以下、各項目につき説明を加える。

(1) 同一作業重複の排除

わが国では、法令の公布方式について一部改正方式を採用しているため、制定立案時においては当該法令の全体に織り込んだ形で審議されながら、公布時にはいったん改正部分のみに戻して公布するという手順になっている。公布後には公的機関が編纂された情報を提供することがないため、民間においてその作業が行われており、各種市販法令集として国民に提供されているところである。この民間の作業は各出版社が個別に行っているもので、同一作業が多数重複して行われているということになる。これは、法令編纂コストに膨大な無駄が生じていることを意味し、その無駄は法情報へアクセスするコスト、時間に跳ね返るものとなっているのである。

そこで、各国の例にならって、わが国でも公的な編纂法令情報を提供することが、公共財としての法令情報への市民のアクセスを容易にし、編纂コストを集中化することによって出版コストを下げ、更にアクセス・コストを低減させ、良質の法令情報の開発に従来のコストを振り向けることを可能にすると期待される。速やかな公的編纂法令集を整備すべきである。

(2) 原データ共同利用の必要性

法令編纂が公的に行われた後、かかる編纂後の情報（原データと言う）を広く内外の諸機関、諸団体、諸企業そして個人において無料で利用することを承認することが必要である。前項で言及された国民の法令情報へのアクセスを保障するためにも、また法令情報商品の流通・開発コストを低減させ、豊かな法情報環境を構築するためにも、かかる経済的障壁を適う限り低廉にしておくことが望ましい。

(3) 一部改正方式の提供方法の見直し

現在の官報に掲載されている一部改正法令を単純にデジタル化したものを提供するのではなく、改正部分と被改正部分が自動的に判別可能な形で情報を提供することが望ましい。具体的には、デジタル時代に対応した方法とすべく、XML形式での法令情報の提供が妥当ではないかと考えられる。その理由は第一に、世界的にも法令情報のデジタル・フォーマットとしてXMLが標準的になると見込まれていること、第二に、XML形式を採用することによって、改正部分・被改正部分がそれぞれタグで判別可能になるなど法令情報の特殊性に適合したフォーマットであること、などである。

(4) 法令の世代管理の必要性

法律に関する世代管理とは、改正経緯・改正内容・その改正に当たって条文ごとの施行期日・その改正に伴う経過措置などが含まれる。これらの情報に関することは国家としても重要であるが、現在の紙ベースでの管理方式は前述された通り限界に達している。デジタル化時代に相応しい世代管理方式が開発運用されなければならない。また、これらの世代管理情報が保有され、任意の時点におけるものが取り出せるようになっていけば、紛争時の法律状態を確定することが容易となり、司法関係者における便宜も大きい。同時に、世代管理情報は、法令沿革索引機能と連動させることにより、法令情報の総合的網羅的探索が容易となることが期待される。

(5) 法令情報のオーソライズの確立

ある法令情報について、どの情報がオーソライズされたものであるかは、法令情報の公共性や法的権威、信頼性などの諸点に照らし非常に重要なものである。法令情報における法的証明力を付与する上でも、オーソライズされた編纂法令情報を国民が容易に参照できるような環境を構築しなければならない。

また、紙媒体の法令情報においては、法令情報の内容面だけに止まらず、形式面でも正確さが要求される。形式面では、配字といった些細なことであっても、少なくとも近い将来までは実務的な面で確定しておくことが必要であり、法文化的な面からも明確にしておくことが必要と思われる。

(6) 法令の平易化

現行の法律条文には市民が読解に苦しむような分かり難い文が少なくなく、また戦前に制定された法律にはカタカナ混じり文が用いられているなど、今日の社会情勢とは馴染ま

ないような形式を取っているものも少なくない。最近では、平成7年に刑法について罪刑法定主義の趣旨から口語化が計られたが、その他の法律、例えば民法はそのままとなっている。そこで、速やかに平易化のための作業と口語化への作業を進めるべきである。

(7) 法令情報のグローバル化

国際化・グローバル化の急激な展開は、海外からのわが国の法令情報に対するニーズとなって現れている。全ての法令情報の英訳は無理ではあるが、少なくとも法律レベルについては全ての法令名と法令要旨の英訳化を義務づけて、内外に周知できるような体制を整えておくべきである。

(8) 法令情報環境の再構築

以上に挙げられた諸課題の解決の道筋として、第1に法令情報公布にかかわる諸手続や方法を公的に確定するための新しい法律を制定すること、第2に、法令情報を包括的に管理するための新たなナショナル・センターを立ち上げること、の2点を提案する。

公式令に代わる新法の制定

法令の公布方式に関する基本的事項を規定する新たな法律を制定すべきである（仮称：法令公布基本法）。その際、証明力ある原本について、また、編纂された法令の証明力に関する事項についても規定することが望まれる。

ナショナル・センターの設置

前述の原データの標準化（XML形式が望ましい）のためのプラットフォームとして、ナショナル・センターの設置が望まれる（仮称：法令情報センター）。また、これまで指摘されてきた法令情報の提供に関する諸問題を解決する具体策を立案・実施し、また、同時に新しい方式に見合った「立法技術」の見直しの問題を両議院ともに開発する、国家機関の設置が求められる。

以 上