

XMLを用いた立法過程の透明化

Increasing transparency in the legislative process with XML

山下 智立† 有村 啓司† 井出 明†
Tomoharu Yamashita Keiji Arimura Akira Ide

1. 研究背景と研究目的

現在、政府はIT先進国を目指して、「e-Japan戦略」¹⁾を推進している。

この施策は、利用者本位で、透明性が高く、効率的で、安全な行政サービスの提供と行政内部の業務・システムの最適化(効率化・合理化)をコンセプトに、IT社会の便益を享受するための社会基盤の構築を目指すものである(電子政府構築計画 2003.7.17)²⁾。今後、電子政府が構築されるにあたっての前段階として、行政サービスの質の向上が図られ、今まで以上の国民への利益還元が期待される。

「e-Japan 戦略」の立ち上げによってIT化された社会基盤の構築が急務となった。前述のとおり、電子政府の構築が果たす行政機関のシステムの再構築には意義深いものがある。

しかし、電子政府がもたらすべき効果はこれに止まるものではないし、止まらせるべきではないと考える。電子政府構築が実現すれば、ITによってもたらされる便益以上のものを電子政府はもたらす可能性が非常に大きいことが予想され、行政以外の分野にも展開すべきである³⁾。

電子政府に密接な方針として、政策に関する透明性の確保・説明義務の履行及び国民参加の拡大を掲げている。これは、電子政府の総合窓口(e-Gov)などを通じ、政策に関する多様な情報提供の徹底とともに、政策立案過程における国民の意見提起の機会確保を謳うものだが、施策として、「どのように機会確保がなされるか」や「情報提供の内容」については触れられておらず、将来のビジョンが見えにくい施策となってしまっている。これでは、ただ単に与えられたサービスのみで満足が強いられ、真に国民のためのシステム構築がなされないおそれがある。

国民が主体的に行動できる環境整備を想定した場合、行政面への関係性確保だけではなく、立法に対するアプローチの確保も考慮した基盤づくりが不可欠である。そこで、立法に関する情報の入手を容易にし、かつ情報をわかりやすく国民に提供できるシステム構築が必要である。

この立法に対する国民の主体的参加を確保するために、本システムでは国会の立法過程を国民の目に可視化する情報システムの提供を目指している。

2. 現在の立法過程の概要

法律ができるまでの過程は現在、以下のようになっている。

まず、起案を行う。内閣提出法案の場合、官僚主導による起案となる。所管官庁内での検討が始まり、他省庁との調整協議に入る。その後、政府部内での意見調整(法令協議)、与党審査、閣議請議を経て、内閣法制局で法文の齟齬がないかチェックされる。閣議決定・国対委員会の承諾を得て、内閣総理大臣名で国会に提出される。また、議員提出法案の場合、衆議院20人以上(参議院の場合は10人以上)の賛成で議員発議となる。

次に、審議段階に入る。法案が衆議院で審議され、議長による委員会付託を受け、委員会審査に移る。その後、質疑応答・公聴会・討論採決・附帯決議を経て本会議審議に上程され、可決されれば、参議院に移る。参議院での委員会・本会議を経て両院で可決すれば、法案は成立し、後に公布される。参議院で否決・修正議決がなされた場合は、再度衆議院で審議を行うこととなる⁴⁾。

3. 立法過程の問題点

上記のシステムは、建前上、国民の代表者である国会議員が最終的な立法権限を持つため、一見したところ、非常に民意が大切にされた立法システムのように感じられるかもしれない。しかし、現実には、そうは言い切れない。

官僚が起案する内閣提出法案の場合、与党は未熟な政策を政権と官僚の力によって立法化させ、国民の理解を得られないような政策が生まれてくる。また、族議員と呼ばれる特定分野の利益を図ろうとする議員は委員となり、省庁や特定団体などと相互に依存しあい、特定団体にのみ利益を与え、その見返りに選挙での票の取りまとめを依頼するという「もたれあいの関係」も問題になっている。

議員提出法案においても特定団体・地域の利益を図るために立法される場合が間々ある。また、議員立法は数日の審議を経るのみで成立する場合が多く、実質的な審議を経ていないばかりでなく、「お手盛り法案」の成立であるケースもある。

ある種のバイアスのかかった法律は、民意が忠実に反映されているとは言えず、立法趣旨さえ理解できないものもある。民意が循環し、国民に迅速に情報を提供することで、議会に正当化が付与され、成立法に合法性を付与するのであるから、国民から承認を得られない法は本来、法としての価値がないものであるが、合法な法として存在する以上は従わなければならないことになる。

次に、十分に審議に関する情報の開示がなされているかということである。国民が監視するにあたって、法の内容・方向性等を判断しうるだけの情報提供がなければ、討

† 北陸先端科学技術大学院大学, JAIST

‡ 近畿大学, Kinki Univ.

議する土俵にも上がれず、国民に不利益な法案が知らぬ間に成立することも起こりうる。

法律は国民に広く知らせなければならないものであり、「法の不知は許されない」以上、告知するのは公の義務である⁵⁾。しかし、日本ではそのような意識は低く、立法に関する情報はあまり公開されていないのが現状である。

現在も立法府が行う情報公開は、記録的側面が強く、即時性の視点から見ると利用価値が乏しい。「審議に対する世論のフィードバック」は、法政策形成上、必要なプロセスであり、情報公開の重要な側面であると考えられる。

では、国民が立法過程をリアルタイムで容易に知るためには、どのようなシステムを提供すればよいのだろうか。

4. 解決手法

立法過程の情報は、審議されている法案の内容だけでなく、立法者意思を推測させる立法趣旨や理由を知る意味においても重要である。しかし、立法者意思を示す資料は少なく、立法過程の情報が公開されているものは、検討過程と議事録が主なものである⁶⁾。

そこで、国民にとってよりよい政治を目指すためには「変更部分をマークアップし、法改変の監視を国民が行うことができれば良い」と考えた。そこで、XMLを用いた監視システムを提案したい。

5. 実装例

ここでは、ストーカー行為等の規制等に関する法律(以下、本法)を例に考えてみたい。本法を例に挙げる理由は、法文全体の量が少ない上に、素案と成案の内容的差違がほとんどないため、システムのプロトタイプ的设计と考察を行う上で適していると判断したからである。

本法は、当時、社会問題となりつつあった「つきまとい・嫌がらせ等のストーカー行為」が殺人事件に発展し、ストーカー行為の持つ危険性が一般的認識に至ったことやストーカー行為の中に既存刑罰法令の適用が困難なものがある等の理由に加え、犯罪発生の未然防止の観点から、実効性のある法律の早期立法化の要請に対応する形で制定されたものである。

本法は、平成12年5月16日に参議院地方行政・警察委員会から議員立法として提出され、翌17日に参議院本会議で可決、翌18日に衆議院においても可決され、成立した。同月24日に公布され、平成12年11月24日に施行という流れを経て周知されることになった⁶⁾。

(表1)議案名「ストーカー行為等の規制等に関する法律案」の審議経過情報	
項目	内容
議案種類	参法
議案提出回次	147
議案番号	16
議案件名	ストーカー行為等の規制等に関する法律案
議案提出者	地方行政・警察委員長
衆議院予備審査議案受理年月日	平成12年5月16日
衆議院予備付託年月日/衆議院予備付託委員会	平成12年5月16日/地方行政
衆議院議案受理年月日	平成12年5月17日
衆議院付託年月日/衆議院付託委員会	平成12年5月17日/地方行政
衆議院審査終了年月日/衆議院審査結果	平成12年5月18日/可決
衆議院審議終了年月日/衆議院審議結果	平成12年5月18日/可決
参議院予備審査議案受理年月日	
参議院予備付託年月日/参議院予備付託委員会	/
参議院議案受理年月日	平成12年5月16日
参議院付託年月日/参議院付託委員会	/
参議院審査終了年月日/参議院審査結果	/
参議院審議終了年月日/参議院審議結果	平成12年5月17日/可決
公布年月日/法律番号	平成12年5月24日/81

【衆議院・審議経過情報 (http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm)】

立法過程の透明化を実現するシステムの実現のために、設計コンセプトとしては、法案提出時と法案成立時の比較によって法案監視を行いたい。

まず、提出法案にタグを埋め込む。タグには法案の内容に関連する意味の言葉を入れ、人間にもタグの意味が理解できるようにする。この際、法文とタグとの整合性が保たれているかをチェックし、内容の意味付けを行う。

図1 XMLタグ付与による条文比較例⁷⁾

```

<提出案>
<article1>第一条</article1>
この法律は、
<check-規制>ストーカー行為を処罰する等ストーカー行為等について必要な規制を行う</check-規制>
とともに、
<check-措置>その相手方に対する援助の措置等を定める</check-措置>
ことにより、
<check-危害防止>個人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生を防止</check-危害防止>
し、あわせて
<check-安全_平穩>国民の生活の安全と平穩に資すること</check-安全_平穩>
を
<check-目的>目的</check-目的>
とする。
<提出案>
<成立案>
<article1>第一条</article1>
この法律は、
<check-規制>ストーカー行為を処罰する等ストーカー行為等について必要な規制を行う</check-規制>
とともに、
<check-措置>その相手方に対する援助の措置等を定める</check-措置>
ことにより、
<check-危害防止>個人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生を防止</check-危害防止>
し、あわせて
<check-安全_平穩>国民の生活の安全と平穩に資すること</check-安全_平穩>
を
<check-目的>目的</check-目的>
とする。
<成立案>
    
```

次に、変更部分があれば、その部分を提出時法案と比較して、法案の変更の有無を検討する。

第一に、相互の文字上での比較を行い、文字上の変更の有無を見る。

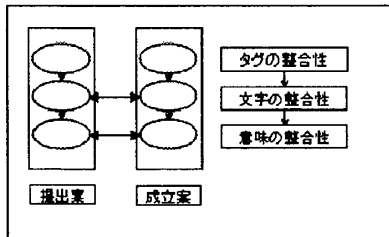
第二に、意味上の比較を行い、法内容の変更が無いかを見る。提出時案に付与した各タグと成立時案に付与した各タグとを基礎概念を表すメタデータに照らし合わせ、表現上、意味上において変更がないか、判断する。

図2 タグへの定義付与例⁸⁾

```

<owl:Class rdf:ID="目的">
  <owl:equivalentClass>
    <owl:Restriction>
      <owl:Property rdf:resource="#危害発生防止"/>
      <owl:someValuesFrom rdf:resource="#ストーカー規制法"/>
    </owl:Restriction>
  </owl:equivalentClass>
</owl:Class>
  
```

図3 法案比較のプロセス



(<http://www.e-gov.go.jp/doc/040614/keikaku.html>)

- 3) 白井均, 城野敬子, 石井恭子 『電子政府』 東洋経済新報社 2000年 pp18- pp22.
- 4) 深瀬忠一「日本の立法過程の特色 —比較法的視点から—」中村睦男編『議員立法の研究』信山社 1993年 pp3- pp 11.
- 5) 指宿信, 米丸恒治編『インターネット法情報ガイド』日本評論社 2004年 pp2- pp3, pp40- pp62.
- 6) 滝川雄一『知っておきたいストーカー規制法』財務省印刷局 2001年 pp1- pp 6.
- 7) ティム・アーノルド・ムーア, 指宿信・岩川直子 訳「XMLと立法 法令情報の電子化とXML技術(上・下)」日本評論社『法律時報』76巻9月号・10月号 2004年 pp140-pp135, pp153-pp147
- 8) 斉藤信男, 萩野達也 監修, 財団法人 情報処理相互運用技術協会編『セマンティック Web 入門』オーム社 2004年 pp108- pp120.
- 9) En-Act system (<http://www.thelaw.tas.gov.au/>)

6. 考察

本事例の場合、提出時と成立時に差異がないため、大きな問題は生じない。

審議過程で大幅な修正がなされたものや成立までに多くの修正点が増加された場合にタグ間での比較基準の設定、精度をどう調整するかが今後のテーマである。法律体系が複雑な場合、あるいは、法律の意義が多義的な場合になれば、タグ付与の統一性を図り、法律用語の特殊性を考慮したタグの設定が必要である。

7. 将来展望

立法過程の統一的監視には、法律原案から改正を経て廃案に至るまでの監視が、効果的であろう。

将来的には、原案時点からの監視⁹⁾に加え、審議中法案への意見のフィードバックや議事録・審議会の動向など点状の立法情報についても情報の一元化を支援し、「双方向の市民政治」実現に向けての政治参画基盤づくりに寄与できるツールの提供を行いたい。

【参考文献】

- 1) 首相官邸・e-Japan 戦略 (http://www.kantei.go.jp/it/network/dai1/pdfs/s5_2.pdf)
- 2) e-Gov 電子政府構築計画