

立法爆発、激増する法律数、条文ミスで深刻な影響も

立法爆発という言葉をご存じだろうか。近年、新法の制定数や法改正の数が激増している。この現象は、条文の形式ミスを引き起こすだけでなく、条文の内容にまで影響を与えており、その深刻さは増すばかりである。この事態を打開するには、透明性、参加、協働の3原則でITを活用する電子政府「オープンガバメント」の考え方に基いて、国民全体が関与する立法の民主化が求められる。

80年代から倍増

わが国における法律の数は、2015年9月時点で1950本に達している。1970～80年代が1000本前後であったことを考えると、この30～40年間で倍増したことになる。この現象を立法学の世界で「立法爆発」と呼んでいる。

電子政府の分野を眺めると、2000年のIT基本法を皮切りに電子署名法や個人情報保護法など10本余りが制定され、最近ではネット選挙を認めた改正

公職選挙法やマイナンバー法も成立した。確かに法律の制定や改正が増えている。

これを数字で捉えようと、より明確になる。戦後、新憲法下で多くの法律が制定されたが、その後の制定は年間10～20本くらいで推移していた。これが90年代末から増え始め、最近では30～40本、多い年では90本を超える法律が制定されている。

法改正も同様の傾向にある。新法制定に伴い、実質的な政策判断に基づいて関係法を改正する「〇〇に伴う関係法律の整備

に関する法律」(整備法)に含

まれる法改正の数を合計すると、これまで多くても200本程度だったものが近年は200～500本となり、多い年では1000本を超える。本数だけでなく、量も増えている。2005年に成立した会社法の整備法は160万字以上。約230万の文庫本10冊分に相当する。

「法律は社会をコントロールするコード(規則)である」と捉えようと、コンピュータをコントロールするコード(命令)と同じ宿命を持つ。つまりコー

ドの数が増大して複雑に絡み合うと「スパゲティー状態」になり、理解しがたいものになると同時に、さまざまな問題を引き起こす要因ともなる。

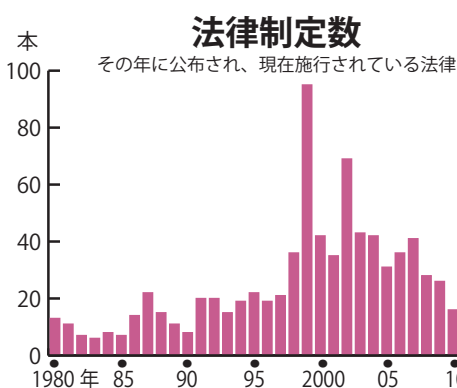
実際に04年ごろから深刻な事態が起きている。04年の年金制度改革関連法のミスは加給年金の支給に影響しただけでなく、同様のミスが多数発覚した。06年の改正銀行法施行規則の条文ミスは「592カ所にも及び過去最大級」。13年の改正所得税法は施行後に条文の記載漏れが発覚する「過去に例がないミス」という事態になっている。

IT活用の限界

法律の内容にも問題が及んでいる。PSEマークのない電気機器の販売が禁止されるPSE問題が06年に起きた。立法時に想定していなかった中古品が施行後に法律の対象となって現場が混乱しただけでなく、旧法とPSE法で安全基準に差がない

ことも発覚した。13年の父子の遺族年金では、政令部分が世間の現実とそぐわないと社労士の反発を招いた。個人情報保護法違反とされた13年のJR東日本スイカ問題は、このような法律ではビッグデータが扱えないと法改正の議論へ発展した。

このように立法爆発の裏側には、社会の急激な変化に合わせて法制度の制定や改正が要請されるという事情がある。官僚や法曹界など法律専門家だけではそのスピードに追い付けず、条文の形式や内容のチェックが問



に合わない状況になっている。

ITによる法律の制定・改正支援への期待もある。しかし総務省行政管理局や内閣法制局のシステムが稼動している問題も解決できない。法律の原本は「紙」であるという大前提があるため、紙の表現をベースにシステムが構築され、日本語表現や表形式を完璧に解析することができないからだ。

法令工学という研究分野でも、法令文書は「人間にとって複雑で読みにくい表現」であり、機械的な構造化に限界があるとされている。立法爆発への対処として、ITを活用して法令文書を自動化し、誰でもアクセスしやすく、分かりやすくする方策が考えられる。だがそこには「紙の官報が原本」「分かりにくい法令文書の表現・書式」という壁が立ちはだかる。

「透明性」「参加」「協働」

事態を打開するには、電子政府の在り方を根本から立て直す

必要がある。世界的な潮流として「オープンガバメント」という考え方がある。「透明性」「参加」「協働」という3原則でITを活用するという理念だ。この理念を導入して立法爆発に取り組むべきだろう。

まず透明性において、法律は適用される人々全てにアクセス可能でなくてはならず、インターネットで誰もが無料でアクセスできなくてはならない。つまり、原本を電子化し、現在および過去の時点の法律の姿を明らかにしなくてはならない。

次に参加については、法律は全ての人が理解しやすいものでなければならず、分かりやすい日本語表現に置き換え、横書きにすべきである。定義された用語や参照条文の内容も説明されなくてはならない。

最後の協働では、要綱・大綱・法律案などを提示して国民に意見を求める「パブリックコメント」が既に実施されている。だが条文の修正提案に関する議論

などは行われていない。全ての人が法律の制定や改正について議論できる環境が必要だ。

このように「法律の原本は紙」という前提を排除し、法律をコンピュータのプログラムのように書き換えると大きな可能性が開けてくる。誰でも簡単にアクセスでき、バージョン管理で現在や過去のある時点の姿がいずれも確認できる。特殊な用語や参照条文は、その場で説明文や参照先を確認できる。オープンソースの開発ツールを使えば、クラウドソーシングで国民が修正提案を議論することも可能となる。

全ての人が法律をたやすく理解し、いつでも参照でき、問題提起や修正提案ができる、このような法律の在り方が民主主義の姿ではないだろうか。オープンガバメントの理念を導入し、旧来の慣習を打破する勇気を持たなくてはならない。

(富士通総研 経済研究所 主席研究員 榎並利博)