

ごぞんじですか? 第112回 「全国条例データベース powered by eLen」の取組み

米田 憲市 (鹿児島大学司法政策教育研究センター)

1. はじめに

国の法律や自治体の条例は、国民主権を実質化するために、常に公開され、容易にアクセスできるべきものです。現在インターネット上では、国の法律関係のデータベースとして、総務省が「e-Gov法令検索」(URL: <http://www.e-gov.go.jp/>)を公開しているほか、国立国会図書館の日本法令検索(URL: <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/>)があります。

これに対して、鹿児島大学司法政策教育研究センターでは、全国の地方公共団体(自治体)の例規(条例及び規則のほか、訓令、告示等)を検索・表示することができる、「全国条例データベース powered by eLen」(以下「鹿大eLen」(かだいエレン))というを発信・運用しています。

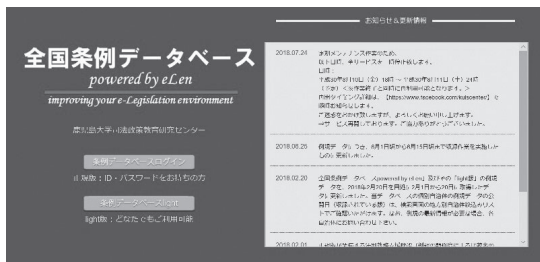


図1 鹿大eLenトップページとアクセスQRコード

2018年11月30日現在、1,713自治体、12,730,88本の例規を収録しており、多くのみなさまに利用いただいています。



2. 「鹿大eLen」の特徴

「鹿大eLen」の運用は、現在2つの方向で展開しています。ひとつは自治体職員向けの「正規版」であり、もうひとつが一般公開している「Light版」です。

「Light版」では、収録している例規に対して、例規のタイトルと本文に対する任意のキーワードによる複合検索や絞り込み検索の結果を表示する機能を提供しています。一方、「正規版」には、「Light版」が実装する機能のほか、例規の条文の類似度で分類して表示する機能、選択した複数の例規の条文を見出しごとに整理した一覧表が表示される機能、さらに、その表をcsv形式のファイルでダウンロードできる機能が実装されています。

3. 「鹿大eLen」の利点

「鹿大eLen」の最大の利点は、各自治体の枠を越えた横断検索が可能であるという点です。

現在、95%以上の自治体がインターネット上にそれぞれの例規集を公表しています。しかし、複数の自治体の例規を比較しようとなると、検索サイトなどからの検索ではうまくヒットしないため、まず、それぞれの自治体の例規集サイトにアクセスする必要があります。

さらに、これらの例規集は、「体系別」と「50音順」で整理されており、リンクをたどって目的とする例規を探さねばなりません。キーワード検索ができるものはほとんどないのです。具体的には、目的とする例規にたどり着くまでに、まず例規の名称を知っていなければならず、さらに、自治体の例規集サイトを開き、「総規」「公務員」「財務」などの例規集ごとの独自のカテゴリーをたどって見つけ出さず、50音順から探し出すという作業を強いられます。つまり、業務で例規を扱っている担当者でなければ、目的とする例規に行き着くことは極めて難しいデータの表示方式がとられているわけです。

おそらく、自治体の担当者でも、ある例規を自分の自治体の例規集ならすぐ調べることができて

も、他の自治体の例規集になると見つけ出すことが難しい場合があると思われます。さらに、自治体が採用しているシステムによって、例規集の使い勝手が異なるので、慣れていなければ戸惑うこともあるでしょう。ましてや一般の人が目的の例規を見出すのは、非常に難しい、不可能に近い状況だと思います。

この点、「鹿大eLen」は、インターネット上に公表されている例規集の90%以上についてデータを収集、内蔵しています。このデータベース全体に対してはもちろん、注目する自治体に絞って、複数のワードを含む任意のキーワードで検索をかけて表示することができます。

さらに、自治体それぞれが公表している例規集では例規を個別に探さねばならないのに対し、例規本文に対してキーワード検索ができるため、指定したキーワードを含む例規をもれなく検索・表示できます。

「鹿大eLen」を使えば、「Light版」で提供しているデータの検索・表示機能だけでも、例規のタイトルやその本文を圧倒的に簡便に入手、閲覧できます。



図2 Light版の検索ページ

4. 「鹿大eLen」の沿革

実は鹿児島大学が例規データベースを公開するのは、「鹿大eLen」が初めてではありません。

鹿児島大学法文学部法政策学科では、1999年に、全国で初めてインターネット上で条例や規則を閲覧できる「全国条例データベース」を発信するプロジェクトを開始しました。下井康史助教授(当時・現千葉大学教授)を中心とする有志で協力し、当時はまだオンラインにほとんど公開されてい

なかった例規を、各自治体に提供を依頼し、紙で提供された場合はそれをスキャンしてpdf化したり、メールの添付ファイルやフロッピーディスクで提供されたテキスト・ファイルを分類整理し、分野別や地域別にリンクをたどることで、閲覧可能にしたものでした。

条例はもちろん法令がインターネットにほとんど公開されていなかった当時、この「全国条例データベース」は、インターネット社会草創期における法令情報の発信の取組みの嚆矢として高く評価されてきました。

しかし、「全国条例データベース」の公開の後、これまで例規を出版していた企業が例規集サイトを開発して発注を受け、自治体単位の例規集がネット上に公開されるようになりました。この間に、これらの例規データベースへのリンク集サイト(たとえば「洋々亭」<http://www.hi-ho.ne.jp/tomita/reikidb/reikilink.htm>など)が登場し、そこを経由して各自治体の例規集サイトにアクセスすることで、相当数の自治体の例規情報へのアクセスが比較的容易になりました。鹿児島大学の「全国条例データベース」も、例規集へのリンクを掲載するようになりました。

しかしこの段階では、先述の通り、各自治体の例規集内の条例や規則はgoogleやyahooのような検索サービスにかかりにくく、複数自治体間の横断検索ができないことや、公開されている例規集のほとんどはキーワードによる検索機能が付属せず、一般ユーザーにとっては、使い易いものではありませんでした。

そのなかで、2013年に名古屋大学法学研究科附属法情報研究センターが、法制執務環境の電子化(eLen=e-Legislation Environment)の研究(eLenプロジェクト)の一環として、全国の自治体がネット上に公開した例規を集めてストックし、横断検索機能や法令の起案作業を支援する機能を備えさせたデータベース「eLen」(以下、「名古屋eLen」という)を開発しました。

この「名古屋eLen」の開発目標は、自治体の担当者が例規を起案する際に、他の自治体の例規

や比較を容易にすることで、それにより、例規の起案の前提となるリサーチ作業の効率を上げることで、具体例を見ながら検討することを可能にし、個々の担当者の例規の起案力を高めたり、起案能力を持つ担当者を増やしたりすることを主目的としたものでした。そこで、「名古屋eLen」は、その研究上の方向性を踏まえ、まず、全国の自治体の主として法制執務の担当者と議会事務局を対象に配信されることとなりました。

こうした時代の進展の状況を受け、「全国条例データベース」は、収録している例規情報について、平成の大合併による自治体編成の変容に対応することが困難だったことや、コンテンツが例規集へのリンク集に近くなってきたことなどを踏まえ、自らの役割を終えてよいと判断し、2013年に更新を停止しました。

5. 「全国条例データベースpowered by eLen」の発信

さて、鹿児島大学の法文学部法政策学科(当時)や司法政策研究科(法科大学院)においては、「全国条例データベース」の取り組みだけではなく、遠隔講義システムの導入・活用を始め、ICTを活用した教育環境の革新に取り組むなど、インターネット環境を活用した法学教育について、様々な研究に取り組んでいました。

鹿児島大学司法政策教育研究センターではこれらの取組みを継承して展開しており、2016年に名古屋大学法学研究科法情報研究センターより「eLen」を内蔵するサーバーの譲渡を受け、「eLenプロジェクト」に取り組んでいた角田篤泰氏を特任教授として招聘して、法制執務をはじめとする様々な法実務環境の支援システムの開発などに焦点を当てた研究への展開を図ることとなりました。

そして、政府の法令情報がe-LAWSというプロジェクトのもとで定められたxml書式に統一されることと合わせ、「名古屋eLen」の機能を引き継ぎつつ、2017年5月末時点で収集した例規情報を政府のe-LAWS規格に統一した書式で記述した例規データを内蔵したデータベースを「全国条例デ

ータベース powered by eLen」として、全国の自治体職員の方に使っていただけるように各自治体にID/PWを提供して公開を開始しました。

さらに、2018年2月1日より、基本的な例規検索機能のみを利用できる「全国条例データベース powered by eLen(light版)」を一般公開しました。同志社大学による「条例Webアーカイブ」の取組みなども行われており、2017年7月には、インターネット上にあるほとんどの例規を、一般の方でも容易に閲覧できるようになりました。

6. 例規情報の公開状況と「鹿大eLen」の制約

上記のような経緯で、鹿児島大学司法政策教育研究センターは、「鹿大eLen」を一般に公開して運営するようになり、多くの方にご利用いただいています。ただ、現在の「鹿大eLen」のような、ネット上の例規を収集して検索・表示するという形態をとる場合、多くの方が期待されるであろうサービスができない部分があります。これらの点には、インターネット上で各自治体が展開する例規情報の実情が反映しているので、その点を紹介しておきたいと思います。

6.1 例規集の公開状況や表示形式

「鹿大eLen」で検索できるのは、インターネット上に公開されている各自治体の例規集のデータで、収集作業時にダウンロードできたものに限られます。

「鹿大eLen」が収録していない自治体の例規は、①自治体がインターネット上に公開していない場合と、②固有の形式で編集されており、機械的収集に適さない場合です。

①の自治体の多くは、離島の自治体などでインターネット環境が整っていなかったり、人口の少ない予算規模の小さな自治体が多いようです。ただ、この中には、恥ずかしいから公開しないという、国家や自治体の原則である法治主義や法の支配の観点から問題のある認識を持つ自治体もあると言われており、気になるところです。

②の自治体は、自治体の担当者による手作りの

場合やインターネット版の例規集を作った業者の作り込みなどで固有の様式となっている場合です。

「鹿大eLen」を運営するにあたっては、インターネット上のすべての自治体の例規を収録したいというのはもちろんのことです。コストを顧みなければ実現できる見込みも持っています。しかし、「鹿大eLen」の主目的は、「名古屋eLen」を引き継ぎ、例規の起案担当者を支援するシステムを開発することであって、「鹿大eLen」を公開しているのは研究成果の副産物を通じた社会貢献を行うという位置づけです。そのため、例規の収集作業は、機械的かつ効率的に収集できる範囲に止めています。

すべての自治体が例規集を公開して欲しい、各自治体の例規を容易にコピー＆ペーストしたりダウンロードできる書式・様式で統一して欲しいというのが、「鹿大eLen」を運営する上での願望です。しかし、現状では、現実とユーザーの期待や例規データベースのあるべき姿との狭間で、悩ましく思っているところです。

6.2 「鹿大eLen」と最新例規のタイムラグ

「鹿大eLen」は、内蔵するデータを年1回以上は更新するという目標を持って運営しています。現在は年2回更新できています。おおよそのところは、施行されている例規が収録されていると考えていますが、新規例規や改廃される例規がリアルタイムに反映するわけではないため、いま現在施行されている例規の本文を確実に入手するには、各自治体に問い合わせさせていただく必要があります。

これについては、2つの事情をご理解いただきたいと思います。

その第1は、「鹿大eLen」の例規を集めるやり方自体に起因します。1,700を超える自治体の例規をクロールして収集し、テキスト情報のみを抽出し、e-LAWS規格にそろえ、表示形式を統一して、データベースを換装する作業には、一定の時間がかかるということです。

第2に、自治体のインターネット上の例規集自体が、施行されている例規をリアルタイムに反映しているのではないことです。リアルタイムに近い更新していると思われる自治体は数少ないながらもありますが、やはりタイムラグがあります。議会の会期に合わせ年4回更新している自治体や、1年に一度更新している自治体、それどころか更新回数がさらに少ない、最初に公開して以降更新をしていないとみられる自治体もあります。つまり、インターネット上で得られる例規そのものが、施行されている例規を完全には反映していないわけです。

7. 「鹿大eLen」の継続可能性

さて、鹿児島大学は発信していた「全国条例データベース」の更新をやめたという経緯があります。そのときは、多くの問い合わせをいただき、ユーザーのみなさんに大変信頼されていたことを改めて実感して、本当に心苦しい思いをしました。

しかし、現実問題として、今回発信している「鹿大eLen」でも、データ収集の度に、例規集のURLが変更されていたり、作成公開を請け負う業者が変わったり、例規システムのバージョンが変わり従前と同じ方法ではデータを得られないといったことが発生します。稼働させるOSやネットワーク技術の発展への対応も必要です。これらに対応する「鬼ごっこ」のような状態と格闘しつつ、今後は「正規版」やさらに充実したシステムを一般に公開して多くの方に利用していただき、よりよい社会の実現に貢献したいと考えています。

こうした「鹿大eLen」を公開したり、充実させる取組みは、現在鹿児島大学司法政策教育研究センターに寄せられている奨学寄付金によって賄われており、継続性を確保するために、ご支援いただける方を募っているところです。「鹿大eLen」を広くご紹介いただき、支援のお申し出やご紹介いただける方がおられれば、当センターまでご一報いただければと思います。

(よねだ けんいち)