

官報電子化検討会議（第1回）議事要旨

1 日時

令和5年3月14日（火）15:00～16:30

2 場所

中央合同庁舎8号館府議室

3 出席者

（委員） 宍戸座長、江崎委員、原田委員、松井委員、山本委員

（講演者） 大石眞 京都大学名誉教授

（内閣府） 原大臣官房長、中嶋大臣官房総務課長、久保大臣官房総務課参事官、堀江大臣官房総務課企画官

（関係機関） 内閣官房、内閣法制局、デジタル庁、総務省、法務省、（独）国立印刷局

4 議事要旨

○久保参事官 それでは、定刻になりましたので、第1回「官報電子化検討会議」を開催させていただきます。

冒頭の進行を務めます、内閣府大臣官房総務課参事官の久保と申します。

委員の皆様におかれましては、大変お忙しい中、スケジュールを御調整いただき、御出席いただきまして、誠にありがとうございます。よろしくお願いいたします。

なお、本日は、リアルとオンラインを併用するハイブリッド形式の会議となっておりますが、御発言に当たりましては、お手元の端末のミュートを、その都度、解除の上、御発言いただきますよう、よろしくお願いいたします。

それでは、会議の開催に当たり、内閣府大臣官房長の原より、御挨拶を申し上げます。

○原官房長 御紹介いただきました、原でございます。第1回官報電子化検討会議の開催に当たりまして、一言、御挨拶を申し上げます。

明治以来、官報は、140年にわたりまして、紙の印刷物として発行されてまいりました。近年のデジタル社会の発展を踏まえまして、昨年12月にデジタル臨時行政調査会において、官報電子化の方針が決定されたところでございます。この方針に基づきまして、官報に関する事務を所掌する内閣府におきまして、電子官報を官報の正本として位置づけるために、官報の発行に関する新法の検討を進めているということでございます。

新法の検討に当たりましては、多岐にわたる法制的・実務的な課題や論点がございます。これらの課題について各分野の第一人者でいらっしゃる皆様に御議論をいただく場として、このたび、官報電子化検討会議を設けることといたしました。この会議においては、委員の皆様から率直な御意見を賜り、今後の新法の立案作業に生かしてまいりた

いと考えておりますので、どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

以上でございます。

○久保参事官 それでは、お手元の資料1を御覧ください。本日の会議の開催に関する官房長官決定の紙をお配りしております。

また、本日は、第1回ということで、議題に入る前に、委員の方をお1人ずつ、時間の都合がありますので、事務局より御紹介させていただきます。

まず、座長として、憲法、情報法を御専門とされている、宍戸常寿東京大学大学院教授にお願いしております。よろしくお願ひいたします。

続きまして、五十音順で委員の先生方を御紹介いたします。

情報セキュリティ等の情報通信技術を御専門とされている、江崎浩東京大学大学院教授でございます。本日は、オンラインでの御参加です。よろしくお願ひいたします。

次に、行政法を御専門とされている、原田大樹京都大学大学院教授でございます。本日は、オンラインで御出席でございます。

次に、商法を御専門とされている、松井智予東京大学大学院教授でございます。よろしくお願ひいたします。

最後に、民事手続法を御専門とされている、山本和彦一橋大学大学院教授でございます。本日は、オンラインでの御参加でございます。よろしくお願ひいたします。

なお、本日は、江崎先生と山本先生が途中御退席の予定となっております。

また、後ほどの議題で改めて御紹介いたしますが、本日は、大石眞京都大学名誉教授にも御出席いただいております。ありがとうございます。

それでは、本会議の座長をお願いしております宍戸東京大学大学院教授から、一言、御挨拶を頂戴できればと思います。

先生、よろしくお願ひいたします。

○宍戸座長 承知いたしました。

座長を仰せつかりました、東京大学の宍戸でございます。

今の御案内のとおりですけれども、官報は、1883年に刊行され、爾来、140年の長きにわたり、法令の公布や公示・公告の手段として国民生活に定着している媒体でございます。第二次世界大戦後、公式令の廃止により、公布の手段であるということについて、制定法上の根拠を欠いたままではありますが、慣習として認められ、また、判例上もその在り方を認められてきたところであると承知をしております。この間、国立印刷局におかれましては、たゆまず発行いただいているということでございます。

先ほど官房長からお話ございましたように、デジタル化の進展に伴い、昨年末、私も構成員を務めておりますデジタル臨時行政調査会におきまして、官報デジタル化の方針が決定されて、私もこの場にいると承知をしております。デジタル官報につきましては、従来の発行の在り方、慣習を踏まえつつ、デジタル社会のインフラとして機能をすべく、短時間ではございますが、この場にお集まりのそれぞれの専門分野の先生方か

ら忌憚のない御意見をいただき、限られた時間内ではございますけれども、そのデジタル官報の在り方について一定の方向性を見いだせればと考えております。

私、座長を仰せつかりましたが、大変非力でございますので、構成員の皆様はもちろんですけれども、関係府省庁の方々、また、事務局のお支えを切にお願いする次第でございます。

冒頭、私からの挨拶は以上でございます。

○久保参事官 ありがとうございます。

それでは、報道の方はここで退室をお願いいたします。

それでは、これより座長に議事進行をお願いいたします。

よろしくをお願いいたします。

○宍戸座長 承知いたしました。

本日の進め方でございますけれども、お手元のアジェンダを御覧いただきたいと思っております。その議題の（１）から（４）までは続けて御説明いただき、その後、意見交換の時間を設けたいと思っております。

まず、議題１の会議運営について、事務局から、御説明をお願いいたします。

○堀江企画官 内閣府大臣官房総務課の企画官をしております、堀江と申します。

それでは、資料２と書いてございます１枚紙につきまして、御説明を申し上げます。

本会議の運営について、この官報電子化検討会議運営要領を会議運営の基本的な方針として、取り組んでまいりたいと考えております。全部で４条の構成になっておりますので、簡単に御説明申し上げます。

まず、第１条でございますけれども、この会議の招集、出席についての条文でございます。本会議は、第１項において、座長が招集することとしておりまして、第２項で、あらかじめ、日時、場所及び議題を委員に通知させていただくことにしております。会議の出席には、まさに今、ハイブリッドでやっておりますけれども、会議の開催場所への出席のほか、ウェブ会議システムを利用した出席を含めると明記させていただきました。

続きまして、第２条の議事でございます。座長には、会議の議事を整理していただきたいと考えております。第２項でございます。委員の先生方におかれましては、会議を欠席される場合には、座長を通じまして、当該会議に付議される事項について、書面により意見を提出することができるという規定を設けております。第３項でございます。座長は、必要があると認めるときは、委員以外の方々に対しまして、会議に出席して意見を述べることや説明することについて求めることができるとしております。

第３条は、本会議の公表についてでございます。まず、資料については、原則として公開しております。ただし、特段の必要があると座長が認めた場合には、資料の全部または一部を公開しないことができるという定めも設けております。会議につきましては、基本は非公開といたしますが、会議終了後、委員の先生方の確認を経た上で、議事

要旨を公開することとさせていただいております。

第4条は、運営要領に定めるもののほか、運営に関して必要な事項については座長が定めると規定をしております。

私からの説明は、以上でございます。

○宍戸座長 ありがとうございます。

続いて、議題2でございます。官報電子化の検討に当たっての基本的な考え方について、事務局より、御説明をお願いいたします。

○中嶋課長 内閣府大臣官房総務課長の中嶋と申します。

資料3の1枚紙に基づきまして、少し敷衍をしながら基本的な考え方を申し上げます。

まず、資料3の「1. 経緯」です。そもそも官報に関する法律は、現在、存在しておらず、多くの実務慣行等によって今日の官報というものが形づくられています。もちろん、我が国の現行法に「官報」という言葉が出てこないということではありません。現在、およそ300の法律において、官報に掲載して公告するという趣旨の規定があります。今し方、官報に関する法律がないと申し述べましたのは、官報の発行一般・総論について定めた法律がないという意味です。これまで積み重なってきました実務慣行のうち、次の2つの点につきましては、単なる慣習や慣行ではなく、慣習法、すなわち、国民の法的確信にまで高まっているものと政府の中では整理をしています。その2点とは、1つが、官報とは紙の印刷物である、もう1つが、法令の公布は官報によって行われている、この2点です。こういう状況の中、内閣総理大臣が会長を務める会議ですけれども、昨年末に政府のデジタル臨調で官報を電子化するという方針が決定されました。

このような経緯を踏まえまして、「2. 基本的方向」です。まず、官報を電子化するという事は、紙の官報を完全に廃止するという事には直ちには結びつきませんが、少なくとも正本は電子にすることです。この点に切り替えるということとは、先ほど申し上げたとおり、現在においては、官報イコール紙の印刷物ということとは慣習法にまで高まっていると解されていますので、単なる運用実務の変更あるいは内閣の閣議決定等で舵を切り直すことはできないと解され、したがって、法律をもって手当てする必要がある、現在、官報に関する法律は存在しませんので、新法を制定する必要がある、ということになります。その際、先ほど申しましたが、現在、法律によって官報をもって公示・公告することを定めている法律が約300あります。そのほか、掲載事項に関する実務の慣行が積み重なっています。今回の検討に際しましては、官報に何を載せるべきかという点に関しては、これまでの考え方の整理に基づき、現在の掲載事項を引き続き掲載する基本的な方向とし、その他官報の発行に関する事項につきましても、これまでの実務慣行等を踏まえ、その内容を成文化化することを基本にいたします。これは、これまでの運用を一切動かさないとまで申しているわけではありません。今回を機に運用を幾らか変える部分はあると思っております。また、なぜ現在のような整理になっているのかという点につきましては、当然、考え方をまとめたものを事務局か

らこの会議にお示ししたいと思います。ただし、例えばということで申し上げますと、破産に関する情報は官報に掲載することが既に破産法で規定されております。この点の是非論をゼロベースで論ずることは、今回の検討の射程外にしたいということです。ただし、電子化するに当たって、今申し述べたようなセンシティブ情報への一定の配慮が必要になる可能性があります。そのためにはどのような法的な手当が必要かということを検討したいということです。もう1つ例を申しますと、先ほど座長からございましたが、戦前には公式令という勅令がありました。これは、日本国憲法施行に際しまして廃止しております。この公式令の中には、法令等の公布は官報をもってするという趣旨の条文が1か条あります。これがまさに今回法定すべきことですが、一方、この公式令には法令への大臣の署名の在り方等を規定した条文も相当数ありまして、これらの官報と関係しない部分については、今回の検討の射程外といたします。すなわち、新しい公式法とでもいうようなものを検討する場ではないということになります。

この紙の最後の「3. 開催趣旨」は、以上述べたことの帰結が書いてあります。私ども事務局で一定のたたき台となる考え方をお示しし、有識者の先生方には、それに足りない論点、あるいはこのように法的手当てをすべきであるという御指摘をいただきたいと思っております。官報に関することは、政府の中では内閣府が所掌していますので、私ども内閣府が中心となってこの検討を進めることとしますが、掲載事項を含め、関係省庁は多岐にわたります。本日の会議には、コアとなる省庁、すなわち、官報の編集・印刷を行っている国立印刷局、各種公告・民事手続等の関係から法務省、法令の公布手続の関係から内閣官房、行政制度・行政手続一般の関係から総務省行政管理局、デジタル化の関係からデジタル庁、さらには内閣法制局にもオブザーバーという形で参画いただいています。次回以降、議題によって追加する省庁もあり得ますが、これらの関係省庁の参画の下、検討を進めていきたいと考えております。

以上となります。

○宍戸座長 御説明をありがとうございました。

続きまして、議題3でございます。官報の現状と昨今の状況でございますが、まず、事務局より、官報電子化に関する総論的な説明をいただき、その後、独立行政法人国立印刷局様から官報の発行業務について御説明いただきたいと考えております。

まず、事務局より、お願いいたします。

○堀江企画官 それでは、御説明させていただきます。

右肩に資料4と書いてあります横長の資料は、お手元におありでしょうか。この「官報電子化」と題しました資料につきまして、御説明させていただきます。既に御案内のことでも多いかもしれませんが、時間の関係で、恐縮ですけれども、ポイントを絞って御説明させていただきますので、御了承ください。

まず、資料の1ページ目は、官報の概要でございます。140年の歴史を有する官報に関する業務は、現在、内閣府が所管しており、発行業務について、契約という形で国立

印刷局に委託をさせていただいております。また、本日は、官報の実物を席上配付させていただいております。ぜひお手に取って御覧いただければと思いますけれども、官報には、本紙、号外、政府調達公告版がございまして、同じものを国立印刷局のホームページにおいてインターネット版官報として掲載をしております。紙の官報も、インターネット版官報も、通常は、午前8時30分に、掲示、アップロードされますが、例えば、コロナ関係など特別号外を出すような場合には、勤務時間外や休日であっても、国立印刷局に御対応いただいております。

2 ページ目は、官報の掲載事項でございます。掲載事項については、内閣府令で規定されております。大きく言って、公布、公示、公告に分けられておりまして、その記載事項の例は、右側の欄に記されたものとなっております。この辺りについては、後の回におきまして詳しく議論することになろうかと思っております。

3 ページ目でございますが、官報の沿革について、整理をしております。官報の長い歴史の中では、例えば、昭和28年に設けられた資料版のような広報的な色彩の記事が強化されたこともございました。しかしながら、その後、政府広報の媒体がほかに発達してまいりまして、現在、この資料版というものもなくなっております。専ら公布及び公示・公告の手段としての機能を担ってきていると言えるかと思っております。また、平成11年からはインターネット版官報を開始したように、時代の変化にも対応してきているところでございます。

4 ページ目でございます。官報の法的根拠について、整理をさせていただきました。官報の最も重要な機能は法令公布の手段であるということですので、そこに括弧書きでそのように書かせていただいております。法令公布の法的根拠については、先ほど言及がございましたが、かつて、戦前には公式令という勅令がございましたが、戦後はこれが廃止されております。現在は、次官会議了解に従いまして、慣行として官報による法令公布が行われております。

5 ページに移ります。この官報による法令公布につきましては、昭和32年、昭和33年に、古いものでございますけれども、著名な最高裁の判例がございまして、これら2つの判例によりまして、法令公布の方法としては官報で行うこと、その場合の法令公布の時点の考え方が示されました。公布の時点は、一般国民の知り得べき状態に置かれたときとの理解に立ちまして、その時点は、下の判例ですけれども、東京において、官報を一般の希望者が閲覧しまたは購入しようとするればそれをなし得た最初の時点という整理がなされております。

6 ページに参ります。官報をめぐる現代的課題について、説明をしております。官報は、先ほどから話題になっておりますが、創刊時から紙の印刷物として発行されておりますので、インターネット版官報、すなわち、電子官報につきましては、あくまで官報ではないという整理になってございます。過去には、右下の囲みの中ですけれども、紙の官報の附属物であるという国会答弁もありました。現在のデジタル社会の進展を踏ま

えまして、この電子官報について、官報としての法的位置づけを与えるということが課題となっております。

7ページ目に参ります。デジタル臨時行政調査会の動きといたしまして、先ほど総務課長から御説明がありましたとおり、昨年12月の会議において、官報電子化の方針が決定しまして、岸田総理からも、我が国のデジタル化にとって象徴的な取組との御発言がありました。具体的な取組は、大きく言って2つございまして、下の囲みの中ですけれども、まず、改革①として、行政手続における官報（紙）の提出を不要にすること、こちらは令和5年1月27日に閣議了解をもって対応させていただきました。また、改革②でございすけれども、官報の発行に関する新法により電子官報を官報の正本として位置づけること、こちらについてこの会議で御議論いただきたいということでございます。

8ページ目をお願いします。こちらに添付いたしましたのは、デジタル臨調で決定した方針の概要資料でございます。2つの改革の内容は、先ほど申し上げました。左下の線表を御覧いただきたいのですが、この改革②については、非常にタイトでございすけれども、4月から6月までに法制化作業を開始するというスケジュールが示されております。後ほど資料6で御説明させていただきますけれども、本会議の検討スケジュールにつきましても、この工程表を受けまして御提案を申し上げているものでございます。

9ページ目です。改革①として、1月27日に閣議了解を行いまして、紙の官報とインターネット官報の同一性確保を徹底し、セキュリティの強化を図ることといたしました。こうした取組によりまして、商業登記法に基づく手続など、行政手続における紙の官報の提出が不要となったものであります。

10ページ目に参ります。基本的な考え方を記しておりますけれども、先ほど説明がございましたので、私からの説明は省略をさせていただきます。

同様に、11ページ目につきましても、今回の会議の開催趣旨を述べておりますが、先ほど御説明がありましたので、割愛させていただきます。

12ページ以降ですけれども、参考資料といたしまして、参照条文、諸外国の状況、官報の利用状況、料金、発行スキームなど、若干掲載させていただいております。適宜御参照くださいますと幸いです。

以上、大変駆け足で恐縮でございますが、私からの御説明とさせていただきます。

ありがとうございます。

○宍戸座長 ありがとうございます。

それでは、次に、国立印刷局様から、資料5によって、御説明をお願いいたします。

○大津理事長 国立印刷局理事長の大津でございます。今後、よろしく願いいたします。

それでは、官報の製造に関する取組について、御説明いたします。

初めに、国立印刷局の概要を簡単に御紹介いたします。スライドの1ページ目を御覧ください。印刷局は、社会基盤を支える日本銀行券、官報、旅券などの製品や情報サー

ビスを確実に提供することにより、日本経済の発展と国民生活の安定に貢献するという経営理念の下、独立採算として事業を実施し、国に財政貢献（国庫納付）をしております。

それでは、スライドの2ページ目を御覧ください。官報製造に関する取組でございますが、印刷局の目的として、国立印刷局法第3条第1項におきまして、銀行券の製造を行うこと等により通貨制度の安定に寄与すること、また、第2項におきまして、官報の編集、印刷及び普及を行うこと等により、公共上の見地から行われることが適当な情報の提供を図ることとされております。印刷局では、官報の製造・発行業務に加え、銀行券、旅券、切手等の社会経済インフラの整備業務を担うことを通じまして、事業全体として、モノ・情報の取扱いにおきまして、これから御説明しますけれども、以下4点の強みを保持・強化しております。詳しくは、次ページ以降で御説明いたします。

それでは、スライドの3ページ目を御覧ください。まず4点のうちの1点目でございますが、入稿から公開までの徹底した情報管理でございます。これにつきましては、印刷局におきましては、全職員が国家公務員の身分を有していることから、国家公務員法第100条及び独立行政法人通則法第53条に規定されております守秘義務が課されております。さらに、情報セキュリティに関する国際規格である情報セキュリティマネジメントシステムの認証を取得・継続し、厳格な情報管理を実施しております。

続きまして、スライドの4ページを御覧ください。2点目でございますけれども、正確かつ迅速・確実な製造でございます。これにつきましては、官民多様な発信主体との円滑な連携調整の下、文字・数字・図表等の多様な情報への対応を行っております。人名などの常用漢字ではない外字や改正文表記等の複雑なレイアウトへの対応をはじめとし、正確な記事掲載の実現、独自開発した電子入稿基盤の整備による電子入稿の推進、さらに、独自開発した官報の製造・配信システムにより、正確かつ確実な製造を行っております。

それでは、スライドの5ページを御覧ください。続きまして、緊急時に即応可能な製造体制でございます。これにつきましては、災害時などの非常事態の際に、内閣総理大臣からの要請に応えるため、緊急時の官報製造体制を整備しております。例えば、東日本大震災の際には、発災当日の18時34分に特別号外を掲示しました。これは一例でございますが、私どもは、24時間365日、内閣府の指定する時刻に掲示及び配信を実施しております。

続きまして、スライドの6ページ目を御覧ください。これらの製造を行うため、さいたま新都心合同庁舎2号館に官報製造のバックアップセンターを保有し、バックアップセンターが機能不全の際にも、中央合同庁舎8号館共用会議室に参集し、掲示用官報を製造する体制を整備しております。

続きまして、スライドの7ページを御覧ください。広く国民の信頼を得た経済社会インフラとして機能・定着という点でございますけれども、これにつきましては、平成11

年から、インターネット版官報を通じて、官報のインターネット配信を行っております。インターネット版官報では、発行日の午前8時30分から閲覧が可能です。配信しているデータには、官報とインターネット版官報の内容との同一性を確保するため、電子署名とタイムスタンプを付与しております。また、配信システムは、多重化・2拠点化によりまして、確実な配信体制を整備しております。紙の官報につきましては、全都道府県におきまして、発行日当日の午前8時30分以降に、官報の閲覧・購入が可能な体制を整備しております。これとの関連ですけれども、最後、別の紙になりますけれども、参考資料でございます。官報は東京都北区西ヶ原にある私どもの東京工場で製造を行っているところです。印刷局といたしましては、今日を起点に、これから官報について皆様に御議論いただくということでございますので、本検討会議の関係者の皆様方に対しまして、御多忙とは存じますが、官報製造工程等の現場の御視察をぜひ御案内させていただきたいと思っております。お忙しいところ、恐縮ではございますけれども、もしお時間がございましたら、何とぞ御参加いただければと思います。

国立印刷局からの説明は、以上でございます。

ありがとうございました。

○宍戸座長 理事長、ありがとうございました。

官報製造工程見学は、私も個人的に大変楽しみでございます。

続きまして、議題の4でございます。今後議論すべき論点及び今後のスケジュールにつきまして、事務局から、御説明をお願いいたします。

○堀江企画官 それでは、資料6につきまして、御説明させていただきます。縦の1枚の紙でございます。「官報電子化検討会議における論点及びスケジュール」と題した紙でございます。

先ほど総務課長が御説明いたしました基本的考え方に沿って、官報の電子化の検討を行っていくに当たり、本会議におけます御議論が必要となると考えられます法的あるいは実務的な課題につきまして、事務局において、整理し、案としてお示しするものがございます。大まかに1. から4. までの4つの柱に分類しております。各項目を順に御説明申し上げます。

まず、1. に書いてございます法令の公布に係る基本的事項についてでございます。官報の発行を電磁的方法において行うこととした場合、官報は法令公布の手段であるため、法令の公布によって生じる法的効果に影響が出ないかという問題意識が生まれてまいります。したがって、まず、そもそもの前提になるかと思いますが、現在官報により行われている法令公布についての法的な性質などを確認しておく必要があると考えております。このような観点から、確認しておくべき点といたしまして、1つ目の○、法令の公布を統一的に官報をもって行うこと、及び、2つ目の○ですが、法令の施行の要件として、当該法令の公布が行われ、すなわち、一般国民の知り得る状態に置かれる必要があることという基本的な2点を挙げさせていただいております。

次に、2. でございます。電子官報の発行に係る総論的な論点ということで、5点、挙げさせていただいております。まず、1つ目の○でございますけれども、電子官報の発行はインターネットによる方法を想定しておりますけれども、まずはその発行の時点はいつなのかという点を確認しておく必要があると考えております。次に、2つ目の丸について申し上げます。インターネットを用いて電子官報を発行するような場合に、インターネットを利用できる環境にない方が存在することには留意が必要ではないかと考えております。こうした方々に配慮する必要性、また、配慮する必要性があるとしたしまして、どのような措置を講ずるかという観点の議論が必要ではないかと考えております。そこで、下のポツに並べておりますけれども、具体的な措置といたしましては、例えば、民訴法では公示送達の特典のIT化に取り組んでおりまして、そういった先例なども踏まえながら、そこに書かせていただいた特定箇所を設置した画面での表示、デジタルサイネージやパソコンの画面での表示、また、電子官報の情報を出力した紙、紙面を念頭に置きながら議論いただくのかなと思っております。3つ目の○でございます。このところには、官報の情報が一般国民の知り得る状態に置かれたこととなる時点と書かれております。これは、電子官報が発行された時点で、法令公布の要件となります官報の情報が一般国民の知り得る状態に置かれたこととするのか、これにとどまらず、2つ目の○で議論するようなインターネットを利用できない方への配慮措置を講じた上で、官報の情報が一般国民の知り得る状態に置かれたこととするのかという点が議論になるかと思っております。つまり、インターネットを利用できない方々への配慮の措置が法令公布を成立させるために必要なのかという議論も必要ではないかと考えております。4つ目、5つ目の○でございますが、通信障害が発生した場合の代替措置、あるいは、セキュリティ対策、改ざんされた場合の取扱いなどについて、論点として挙げてございます。こうした2. の一連の議論を通じまして、電子官報の正本化後に現在発行されている紙の官報をどのように取り扱うべきかという点に関して、御議論いただくことになるものと考えております。以上、1. と2. の議論が相まって、法令の公布に関する法的関係についての整理ができればと考えております。

次、3. です。官報公示・公告に伴う法的効果等に係る論点となっております。御案内のとおり、官報は、法令の公布の手段となるだけではなくて、個別の法令の規定に基づく公示・公告の手段となっております。現在、各府省庁の御協力を得ながら作業をしておりますけれども、これらの個別法の規定に基づく現行の官報公示・公告の様々な法的効果などについて、丁寧に分類・整理を行いたいと思っております。その上で、様々な法的効果を伴う官報公示・公告を電子官報で行う際に想定される事項について、1. と2. との関係も踏まえながら、個別の論点として御議論いただくことが必要と考えております。そこに例を1つ示させていただいておりますが、一定期間公告をした上で、その期間内に関係者が意見の申出をしなければ法的関係が確定してしまうような、そういった法令上の規定があるようなものがあります。こうした期間の定めがある公告につ

きましては、その当該期間中に電子官報の公開の中断が生じてしまった場合、どう取り扱うのかということについて、個別に御議論いただくことが必要ではないかと考えております。

最後に、その他の論点として、3点、挙げさせていただきました。まず、1つ目の○は、公開の在り方でございます。電子官報について、法令等を国民に周知する手段として位置づけをした場合に、どの程度の期間、公開する必要があるのかといった点が論点となると考えております。その際、少なくとも、先ほど述べたような公告の期間については、電子官報を公開する必要があるのかなとは思いますが、他方、特に破産公告などのセンシティブ情報については、インターネットに掲載されるものが今後は原本となることに伴って、どのような掲載をすべきかなどといったことについても、論点となるものと考えております。2つ目の丸は、保存の在り方についてです。紙の官報は、現在、公刊物として国立国会図書館において保存されていると承知しております。こうしたことも踏まえながら、電子官報の保存の在り方をどうするか、どれくらいの期間保存すればよいのかといった点が論点になるものと考えております。3つ目の○についてです。官報の発行主体は、内閣府でございます。御案内のとおり、先ほど御説明もありましたが、現在、紙の官報の発行業務は、独立行政法人国立印刷局に担っていただいております。電子官報発行の業務を行う主体については、改めて確認をしておく必要があるということで、ここに書かせていただきました。

以上が、一連の論点の案になります。

続きまして、下のところでございますが、今後のスケジュールと各回の主な議題についてでございます。もちろん、議論の進捗によりまして変更があり得る前提ですので、これはあくまでも現状のイメージとなりますので、その点は御承知おきいただければと思います。この会議でございますが、できるだけ早期に国会への提出を目指している電子官報発行に関する新法の立案に当たって、先生方の御知見を賜ることを目的としております。したがって、6月中には基本的方針を取りまとめまして、その後、事務方において法制化作業を本格的に行っていきたいと考えております。そこから逆算したスケジュールで、非常にタイトで恐縮でございますが、各論点を議論いたしまして、取りまとめ案についても御議論いただくことを考えますと、おおむね月2回程度、合計6回程度の開催ではいかかと、今のところ、考えております。先ほど申し述べました論点を、3回程度、順次、議論していただく形を考えておりまして、その取り扱う議題のイメージについては、その右側に書かせていただいたとおりになっております。なお、本日も御講演をいただきますけれども、各回におきまして必要に応じて有識者あるいは関係省庁の皆様方からのヒアリングを実施させていただいて、議論の参考にさせていただいてはいかかと考えております。

長くなりましたが、私からの説明は以上でございます。ありがとうございました。

○宍戸座長　ありがとうございました。

それでは、これまでの御説明を踏まえて、意見交換の時間を、20分弱ですが、取らせていただきたいと思います。御質問、御意見のある構成員は、江崎構成員は御退席でございますが、松井構成員は私のお隣におられるのですぐ分かるので、原田構成員、山本構成員は、御質問、御意見がありましたら、「手を挙げる」機能なりチャットなりで私にお知らせいただきたいと思います。なお、各省庁の所管事項に関する質問については、事務局より御説明いただくか、または、事務局から御指名いただいた省庁から御説明をお願いすることにしたいと思います。御質問によりましては、私から直接担当する省庁を指名させていただくこともあろうかと思えます。それでは、繰り返しになりますが、御質問、御意見のある構成員の方は私にお知らせいただきたいと思います。いかがでございましょうか。

松井構成員。

○松井構成員 ありがとうございます。

今回のこの改正は非常に意義があることかと存じますけれども、私は専門が会社法ですので、関係しそうなことについて若干発言をさせていただきます。

会社法は、この間、官報で使えない部分、その周知性というところをフォローするべく、電子公告や電磁的方法による公示を使ってきております。しかし、官報も前提にした法律もつくっているんで、その官報自身が電子化されるようになったときにどう整理するのかという点で、幾つか論点になることがございます。まず、会社の債権者に対して個別にお知らせをするという制度が幾つかの場合にあるのですけれども、これを省略できる要件として官報及び電子公告をしている場合というものがあるのです。官報自体が電子化された場合、どの程度周知性のあるものとしてこの制度をつくるのか、すぐに関係のない債権者でも見られるということであれば、周知性が高まるので、その点は会社法にも影響してくるのではないかということ、どういった、どの程度の周知性があるものとしてつくるとかということが、会社法の観点からは重要であること。

決算公告についても、官報に載せる場合には、これは料金の話になるのですけれども、たくさんの紙面枠を使ってしまうと、今まではたくさんお金がかかりますので、決算公告は要旨しか載せなくていいとなっていたのですけれども、電磁的方法の電子公告による場合には、ウェブサイトではお金がかかりませんから、この点は全部載せましょうという形にしていたのです。これが官報になるとどういう料金体系になるのかということによって、企業の使い方がすごく変わってくる。例えば、URLを貼ってもいいですよとか、やり方によって公告の効果も使い方も大きく変わってくるということがありますので、どの程度網羅性のあるデータを載せられる制度にするのかということが会社法の観点からは重要で、周知性と網羅性がポイントかなと思っております。

それから、これは事務的なお話になってしまって恐縮なのですが、官報とは、元の官庁からやってきたデータをそのまま載せるということで、その最後のデータが何になるかという決めの部分、決裁の部分が、官庁という外側にあると思えます。そうすると、

最終段階になって、修正してくださいというデータが来たときに、先ほど官報の電子的なデータと紙のデータの同一性を確保するということがあったのですけれども、どのデータが最終版できちんとオーソライズされたものなのかということ、もしかすると、今までもあった話なのかもしれませんが、データになった場合には、そのままそれを紙面にするというので、よりはっきりとそこどころが浮き彫りになってくるということがあるかと思しますので、各官庁が決まった法令を印刷局に回すというときに、気をつけて、いつの時点で決まったどういうデータですということをつかっている上で渡すという手続が厳格化するのではないかという印象も持っております。

以上です。

○宍戸座長 松井構成員、ありがとうございました。

特に、今御発言があったうちの後半の部分、いつの時点が官報として掲載するときの最終版になるのかといった問題の扱いについて、事務局である内閣府及び印刷局から、何か今の時点での御説明ないし問題意識などがあればいただきたいと思いますが、いかがですか。あるいは、今後、問題になるときに御説明いただくということでもよろしいのですけれども。

○松井構成員 印刷局というよりは、元の官庁がどのようにファイナライズするかということだと思います。

○宍戸座長 ただ、そのときにどのような段階でもらっているとか、ファイナライズは多分内閣府でも関わりますよね。

○事務局 内閣府の事務局からお答えさせていただきます。

先生の御指摘の点は、まさに非常に事務的な話かと考えておまして、私も、法令審査を担当しておまして、入稿の際は、実際に印刷局に入稿するデータについては、決裁をとったら入稿しているわけなのですけれども、例えば、5日前とか、入稿の時期が決まっていて、それについては決裁を取ることになっておりますけれども、仮に訂正が発生した場合には、訂正の決裁をして出していくということになりますので、基本的にはそのやり方自体は変わらないのかなと思います。電子入稿が基本的には100%になっているかと思うのですけれども、今後、完全に電子化したときに、入稿の期間とかについては、事務的な改善はされるかと思っております。ただ、いずれにせよ、最終版の決裁は厳格にやる必要があると考えております。

○宍戸座長 ありがとうございます。

ほかに、構成員の皆様から御発言等はございますでしょうか。御質問でも。

それでは、山本構成員、その後に原田構成員の順で、お願いいたします。

○山本構成員 ありがとうございます。

若干のコメントというか、質問なのですが、私自身は民事手続を専門としておまして、とりわけ関係するところとしては、先ほど例としても挙げましたが、破産、その他倒産手続における公告というところがあると思います。その関係で、1つは、今

回、電子化されるということで、一般に公開される期間について、今はもちろん紙で配っていますので、例えば、図書館とかに入っているものを一定期間で回収するとかは全く非現実的であり得ないことだと思うのですけれども、電子的にした場合には、インターネット等で公開する期間について、それぞれの対象ごとに公開期間を限定するということが技術的にはあり得なくはないかなとも思っています。破産の場合には、個人、破産者のプライバシーが問題になる。ただ、手続上は、それを公開するといいますか、公告することは必要だとされているわけですが、10年、20年とずっとそれが残るといことは必ずしも手続的な観点から必要ないわけです。それを技術的に公開することを一定期間でやめてしまうということまで、この会議の議論の射程に入っているのかどうか。これは、質問にもなりますけれども、そこは1つ関心があります。

もう1つ、倒産手続との関係では、官報で公告されるまでの期間がどの程度のものになるのか、紙の場合は、どうしても印刷がそこに入りますので、一定期間、かかってしまうわけですね。つまり、倒産手続が開始決定された後、それが官報で公告されるまで一定の期間が経過するタイムラグの問題が生じるわけです。その官報公告に、倒産法上、一定の効果が帰属させられている。その取引相手方の全員悪意の推定とか、そのような規律が倒産法にはあるわけですが、電子官報になれば、理論的には、瞬時ということはないと思うのですけれども、ほとんどタイムラグがなく官報で公告される可能性が出てくるのかなと思います。その辺りは、恐らく倒産関係の実務家はかなり関心を持っているところかと思えます。費用の問題も関心がひょっとしたらあるかもしれませんが、その辺りが電子化されることによってどうなるかというところは、興味があるところです。

最後に、これはもう少し一般的な話なのですが、質問として、今回、電子官報を正本とすることが、この会議の基礎といいますか、前提になるというお話があったと思います。この正本となるということの意味なのですが、電子官報だけが正式なものという位置づけになって、紙については、正本ではなくて、まさに、付随的な、参考的なものになってしまうという位置づけ、つまり、今の紙とインターネットが逆転することが前提になっているのか、あるいは、紙の官報にも、何らかの付随的な効果といいますか、電子的な部分を補うような機能を付することもあり得るとい前提なのか、その辺り、今回の電子を正本とすることの意味について、少しクラリファイしていただければありがたいということです。

私からは、以上です。

○宍戸座長 山本構成員、ありがとうございました。

それでは、事務局、お願いいたします。

○中嶋課長 内閣府から、まず、1点目、特に破産情報を念頭に置いた公開される期間が今回の検討の射程に入るのかという点につきましては、入ります。先ほど、資料6でも触れたと思いますけれども、検討の対象になります。

最後の点、電子を正本にする場合の紙との関係ですが、これも大きな論点の一つです。少なくとも、正本が2つということはいろいろな点でなじまないと思いますが、電子の場合は、どうしても途絶ということを実問題として考えなければいけないわけです。今日の説明で省略したところで、外国の資料がありましたけれども、EUは10年前に電子を正本としています。私どもで調べた限り、過去3回情報システムが途絶をしまして、その時には紙を刷って、それを正本としているようです。ドイツでもそういった規定があるかと思いますが、少なくともそのようなバックアップ的なリスク管理等の観点からは紙が必要であろうと思います。また、ユーザーとして、弁護士などの生の声として、今でも「インターネット版官報」はあるのですが、紙の方がどうしても使いやすいという声が現実にあります。そういう方への配慮があるべきなのかどうかということも検討したいと考えています。

途中のタイムラグや費用の点について、何か補足できる方がいれば、お願いしたいと思います。

○大澤部長 私は、国立印刷局官報部長の大澤と申します。

タイムラグのお話がありましたけれども、内閣府さんでつくっていただきました資料4の9ページ目を御参照いただければと。その下のほうに図がございまして、原稿が入ってきて、当方で編集させていただいて、校了データという、これが最終の確定データになります。先ほど御質問があったところでは、この原稿の入稿のところ保証とあったと思うのですが、我々は保証していただいた原稿を編集させていただいて、最終的に校了データという形で確定していきます。その後で、校了データの同じものから、配信をするインターネット版官報に持っていくデータと、印刷用のデータということで、主に原稿を入れてから校了データを確定させる、そういった編集をさせるところに時間を使わせていただいているところでございます。印刷も、印刷を開始しますと、本当に半日があれば印刷から発送できるまでの体制が組めてございますので、現時点では、電子官報が正本になることによって、当然、紙はなくなるだろうということであっても、前段の編集工程のところでの時間はそんなに変わりませんので、電子化されたときに、この原稿をいただいてから発行するまでの時間が劇的に短縮できるわけではないところでございます。ただ、そういった工程も、今後、官報の電子化に伴いまして、我々といたしましても、入稿から発行できるまでの間の時間は、皆様方の協力もいただきながら、短縮できるところは短縮していけるような努力はしていきたいと思っております。

以上です。

○宍戸座長 ありがとうございます。

事務局、さらにもお願いいたします。

○事務局 補足でございます。

山本先生からいただいた御質問のタイムラグは、恐らく紙の官報の掲示を始めたとき

に知る人は、全国の地域によってタイムラグが生じる。それに対して、電子官報の場合は、ホームページに掲載されるものですので、皆さん、瞬時に同じ時間に認識できるということで、恐らく送達に関する擬制の在り方が、今、紙だったら一定期間を設けていることに対して、電子化したときにそもそもそういう期間を設ける必要がないのではないかという問題意識かと拝察いたしました。この点は、非常に重要な論点である一方で、現状、紙の官報に限った場合であっても、あるいは、掲示に限った場合でも、送達に関する擬制の期間の置き方は法律によって様々でございまして、こういった中での擬制の在り方も含めて、様々な法律の中で一定の整理を行う必要があるかと考えております。例えば、インターネットで公開されたからといって、それで全国の人が直ちに知り得ると擬制することは、ある種、過酷だという考え方もあるかと思っておりますので、そこは今後の議論次第かと考えております。

○宍戸座長 ありがとうございます。

山本構成員、よろしゅうございますでしょうか。

○山本構成員 ありがとうございます。

○宍戸座長 ありがとうございます。

お待たせしました。原田構成員、お願いいたします。

○原田構成員 ありがとうございます。

今回の官報の電子化につきましては、大変に意義のあることだと行政法側からも考えております。従来、慣習法という形でしか説明がつかなかった部分についてきちんとした法的な根拠が示されるということは、電子化がなくても重要なことであると考えております。

それを前提に、2つほどお伺いしたいのですが、1つは、非常に技術的な問題です。現在、電子官報が発行されているわけですがけれども、これを正本にすることによって、さらに、セキュリティ対策、要するに、改ざん対策みたいなものが必要になるのか。あるいは、そうではなくて、正本にするということだけでよいのかということについてお伺いできればと思います。

もう1点は、保存に関する問題で、仮に電子のものを正本にすることであれば、現在ですと、図書館等に行くと過去のものが見られるのですがけれども、正本が電子化されるということであれば、見ることができる期間を延長するようなことを考える必要があるのか。つまり、今でもお金を出せば長く見られますけれども、お金を出さなければ見られる期間は決まっていますので、その辺りを緩和する必要があるのかということについての見通しをお伺いできればと思います。

以上です。

○宍戸座長 ありがとうございます。

それでは、これも、事務局より、お願いいたします。

○事務局 事務局から、お答えさせていただきます。

原田先生の1点目の御質問は、セキュリティをさらに正本化で強化する必要がないのかという御質問ですけれども、幾つかの説明がありましたとおり、現在、タイムスタンブというものを今年の1月から始めたのですけれども、非常に強いセキュリティをしていると認識しておりまして、特段、現時点でこれを強化するという点については、印刷局さんと相談になりますけれども、今の時点では考えていません。そこは、今後、この会議の場でも、技術的な面から、よくフォローしていただく、議論していただく必要があるかと考えております。

2点目の期間の話は、インターネット版官報、電子版が正本になったときに、今の誰でも見られる期間は当然延長する必要が出てくるかと思うのですけれども、一方、保存する期間も規定する必要があるかという点も、保存したときにそれを閲覧できる仕組みも、別途、考える必要があるかなということも考えておりました。通常は公開期間と保存して申請したら見られる期間の両方の観点から、電子版を閲覧できる状態を確保する必要があるかと考えております。

○宍戸座長 事務局、さらにお願います。

○中嶋課長 1点目の改ざんについて補足しますと、言及がありました今年1月の閣議了解の際に、2つ対処したことがありまして、1つは、既存の「インターネット版官報」というものを政府としてオーソライズする、だから閣議了解したということなのですが、2つ目が、改ざんへの対応の機能を強化する、セキュリティ機能を強化するという点を行いました。そのときの議論として、いかなる技術を設けても、例えば、ハッカーから100%完璧なものをつくるということにはなかなか想定しがたいという中で、少なくとも、改ざんされたらそれが改ざんされたということが分かるようにするという点にしております。官報の電子正本についても、基本的に技術的にはそういうことだと思っておりますけれども、途絶のみならず、改ざんされたときに、国民の権利義務の保護をどうするかといった観点からの法制的な議論になるかと思っております。

○宍戸座長 ありがとうございます。

原田構成員、よろしゅうございますでしょうか。

○原田構成員 ありがとうございます。

○宍戸座長 皆様、貴重な御質問、また、御意見をありがとうございます。

本日いただいた御意見も踏まえて、今後、それぞれ個別に議論をする回がございますので、それも踏まえて議論を進めていきたいと思っております。

質疑応答はひとまずここまでといたしまして、次のアジェンダでございます。本日は、特別に、憲法、とりわけ公布制度の歴史も含めて、この道の第一人者であります大石眞京都大学名誉教授より、御講演をいただきたいと存じます。

御案内のとおり、この会議では、官報をもって法令の公布を行うという慣行を前提といたしまして、次回以降、官報電子化の検討を進めてまいります。こうした検討を行う会議体といたしましては、ここで一度、法令の公布に関する経緯等について、専門の

知見を有する大石名誉教授から御説明を聴取し、考え方の基礎となる歴史的背景を改めて認識することが大変重要ではないかと、私個人として考えまして、今回、事務局、大石名誉教授にお願いいたしまして、特別に機会を設定したものでございます。

大石名誉教授におかれましては、本日は、遠いところ、お越しくださり、誠にありがとうございます。

それでは、御説明を20分程度ということで、どうぞよろしくお願いいたします。

○大石名誉教授 今御説明いただきました趣旨で、お話を申し上げます。

私は、個人的なことを申しますと、実は、昔は自前で官報を取っておりました。国会の議事録も取っておまして、毎日来るものですから、新聞と同じようにうずたかく自宅にあって、女房からは大変嫌われました。現在では、デジタル官報版がありますので、大変重宝しておまして、憲法と同時に立法学みたいなことをやっていますから、毎日チェックをして、国会提出法案の中身とか、数とか、政令の数とか、全部必ずチェックするようにしています。

今回、こういう機会が与えられまして、たいへん光栄に存じています。一部の方は御存じかもしれませんが、かなり前に「公布再考」という論文を書いたことがあります（現在、拙著『憲法制度の形成』（2021年）260頁以下に収録）。既に40年以上がたっておりますが、このたび、この新しい時代に備えて、いわば古い論考が少しは役に立つということで、研究者としては大変うれしく思っております。

さて、お手元に簡単なレジュメを用意してありますが、最後の5番目「今後の課題」は、いわば個人的な感想を述べたにすぎませんので、そこは今日の話からはカットいたします。したがって、主な項目は1番目から4番目までということになります。今までの御参加の方々の質疑応答を拝聴しますと、どの程度私の話が役に立つのか分かりませんが、取りあえず、こういう研究をやったことがある者としてお話を申し上げます。

最初の項目は「公布制度と官報発行」と書いてありますが、法令の施行要件という形で公布制度が発展をしていくということで、その関連を述べたいわけです。もともと、官報は、明治15年9月頃でしょうか、参議山縣有朋の「官報発行に関する建議」というところから具体的な構想が始まりましたが、その頃は、法令の施行要件という考え方ではありません。あくまでも政府の主義・主張を公に広めるためにどうするかという問題意識から始まったわけです。御承知のように、相手方は自由民権運動でありまして、それに対抗するという意気込みで、このオフィシャルな政府広報誌を何とか出せないかという形で始まったものであります。

そこに法令の施行要件という要素が加わってまいりましたから、レジュメに書きましたように、官報の二重機能という形で、今日では議論することができると思います。したがって、先ほどの御説明の中にもありましたが、現在のスタイルを維持するとして、法令施行要件という意味を持つ部分と政府で持っている情報がある程度公にするという意味合いのところは、切り分けた上で提示する形を取るのが良いのではないかと考えて

おります。

さて、法令の施行要件ということですが、一般的には、諸外国の例だと、法律で定めるのですが、近年では、そこにベルギー憲法と書いてありますけれど、憲法の明文規定で定めるといふ例も現れております（条文の中身は省略）。もともと、御承知のように、紙の発行という形で始まった、いわば古典的な方法があるわけですが、特に2000年代に入ってから、新しい電子的な方法が広まってまいりました。欧州の例とかは御承知のところが多いと思いますので、今後、御覧いただければ幸いです。特に、フランスの場合を私は中心にやっていますけれども、「フランス共和国官報の電子化法」と書いてあります。別の資料だと「ペーパーレス化法」という表現を取っておりますが、デマテリアリザション（*dématérialisation*）は紙媒体から電子的形態によるという趣旨ですから、ここでは電子化法と訳しておきました。

その流れは、2004年ぐらいから始まっていて、約10年かけて、いわば完結するというプロセスを取ったものです。2015年に、全く同じタイトルの2つの法律が制定されました。レジュメに1712号と1713号と書いてありますが、1712号は主として海外領土を念頭に置いた規定を設けたもの、これに対して1713号はフランス本土・本国を念頭に置いた規定で、これで完結したということになります。

そのほか、幾つかの国が書いてありますが、幸い、私の場合、韓国には京都大学で勉強した知り合いがいて、韓国法制院に勤めています。また、スペインについては、今、獨協大学にスペイン人の弟子が勤めていまして、彼からいつでも最新情報を引き出すことができます。さらに、イタリアについても、幸い、懇意にしている日本人研究者がいて、その最新情報も手に入るという状況です。なので、欧州の話をするれば長いのですが、ここでは、典型的な国だけを紹介したことにいたします。

そこで、大きな2番目の「形式的公布制度」という項目です。この言い方は、日本ではあまり使いませんが、ヨーロッパ、あるいは一部の日本の憲法学者ではよく知られた言い方でありまして（例、佐々木惣一『改訂日本国憲法』273頁など）、ここに書いてある5つのポイントがあります。それを全て備えているものが、いわば大陸法型のモデルです。このモデルはもともとフランスから始まりましたが、仕上げたのはドイツです。どういう意味で仕上げたのかということは、後で申します。レジュメでは、勉強会ではありませんから名前は省略していますが、その大陸法モデルについての包括的な研究をして以下の要素を述べる5つのポイントを挙げたのは、ヨーゼフ・ルーカスというオーストリアの研究者であります。日本で有名な方としては、藤田嗣雄先生がいらっしゃいました。有名な画家の藤田嗣治のお兄さんに当たる人です。もう1人は、園部敏という行政法学者も、研究しておられました。この方は、元最高裁判事の園部逸夫先生のお父さんであります。こういう関係の方々が公布の問題を研究しておられて、その成果を総括的にまとめると、以下のようになります。

第1のポイントは、特定の形式的行為によって法令周知の擬制を行うということであり

ます。このために、形式的公布という呼び方が生まれるわけです。形式的公布に対するのは実質的公布なのですが、これは実際に中身が国民各層に広く広がるということを念頭に置く考え方です。これを例えてみると、江戸時代から明治初期に高札という制度がありました。街中に実際に貼り出してみんなに知ってもらおうということが徹底すると、実質的公布が図られるということになります。が、それだといつまで経っても効力発生の時点が分かりませんから、どこかで区切りをつけるという意味で、形式的公布を採るということです。

2番目のポイントは、その形式的行為が誰によってなされるかということです。古典的な国家機関ですと大蔵省印刷局でしたが、現在はその受託組織ということで国立印刷局という話になりますけれども、それが発行する印刷物による、つまり紙媒体によるもので、それを官報と言うわけです。これに対する概念として社会的公布というものがありまして、実際にこれは戦後に登場してきた判例でもその考え方が出てくるのですが、例えば、新聞あるいはラジオ、現在だとテレビも入りますが、そういうものによってみんなが知ったことになるのではないかという議論をするのが、社会的公布という考え方です。しかし、それは採らないで、あくまでも真正性を確保するということから、国家機関またはその受託組織が発行するものによるということになるわけです。

第3のポイントは、ルーカスは官報の原本性という言い方をしていますが、官報が法律原本に代位するという事は大きなことです。レジュメの言葉ですと、官報の正本性という言葉になりますが、法律がつくられて、その現物があるわけですが、やがては公文書館に収まりますが、そこまで見ないとその本当の中身が分からないということでは、日常生活が成り立ちません。そこで、官報に載せることによって法律原本に代位するということが、あまり語られませんが、非常に大事なことです。ですから、一々その法規の存在と内容は、原本に当たる必要はないわけですし、官報に当たればそれで十分だということを、官報の正本機能と言うわけです。

第4のポイントは国内一律同時施行ということです。これは非常に大事なことです、ドイツで完成したものです。フランスは官報の制度をつくり上げてきましたけれども、2004年の民法改正までは、国内全体で一律同時施行を伴うしくみにはなっていませんでした。一般的に同時施行制といいます、同時施行制にもいろいろとありまして、旧フランス民法のように各県庁所在地にその原本が届いたら施行するという形をとりますと、全国的に見ると異なった時点から発行することになるので、必然的に異時施行制になる。いわば国際私法的な問題を国内に持ち込むことになりますので、それは困る。それを避けようというのがドイツでつくられた全国同時施行制で、それを我が国でも旧法例（明治31年）で取り入れたわけです。この点については後でまた詳しく述べます。

第5のポイントですが、官報登載という形で公布したら施行要件として整うということが、大陸型モデルの要件です。我々は当然だと思っているものですが、なぜそう言うかということ、例えばイギリス法だと、もともと公開の議会の本会議場で法律が制定された

ら、そこに国民は出席しているんだという「出席擬制論」という考え方がありまして、ブラックストンの本などを読むと、そのことがはっきりと書いてあります。そのような考え方は採らないということが、官報登載によることの意味ということになります。

さて、そういう要素を備えた公布制度が日本でどのように展開してきたかということですが、3番目のテーマですが、最初は実質的公布から形式的公布へという先ほどの言葉が当てはまります。ほぼ明治10年代までは、レジュメに書いてありますように、実際には布告・布達書を太政官で発行して、東京から各府県に送るわけです。それを、布告到達日限と言っていました、その到達期限が各地ばらばらで、京都府では何日、愛媛県だと何日と決めてありますが、それにプラスして、そこに到達しただけでは住民はよく知らない、それを掲示しなければいけない。だから、その布告掲示時間、いわば周知期間になりますが、人民が熟知するためには講じたほうが良いということで、それによって「人民これを知り得たる事と見做し候」ということになるわけで、実際の施行までにはかなりの日数を要することになります。つまり布告書が各地に配付され、それが何日後かに着く。それからまた何日か経ってから施行するということになっています。有名な話として、明治14年の時に、いろいろな民権運動が弾圧されたのですが、実は大阪で開かれていた民権派の会議が、大阪まで到達していなかったということで罰を免れたということがあります。

その後、明治16年に官報が発行されるわけですが、これで直ちに同時施行制になったわけではありません。官報に掲載することを公式とすることになった後も、先ほどから出ている公式令（明治40年）の前に、公文式（明治19年）というものができましたが、これでも到達期限プラス周知期間という制度は残したのです。ですから、頭の中では、実質的公布が大事だという感覚が残っているんだと思いますね。しかし、これでは、結果的に、各都道府県でばらばらになって、異時施行制になるわけです。これでは困るという反省があって、明治23年の旧法例は、結局、施行されませんでした。初めて、全国統一して同時施行制を採ることになります。つまり、法律は公布されてから満20日たったなら施行することに原則的な形が改められました。ただ、この旧法例は、御承知のように、いわゆる法典論争のあおりを受けて施行が延期されましたから、正式には、それを改正した明治31年の法例によって、初めて同時施行制が完成するということになりました。

それを前提として、2ページ目にあるように、明治40年に公式令が制定されます。法律については法例により公布日から20日して施行と決まっていたのですが、これは、勅令や省令などの命令について、公布後20日とした点が法例と違うところになります。

さて、もう時間がありませんが、現行憲法下の行政実務は、先ほども御説明がありましたけれど、昭和22年（1947年）5月、憲法が施行される直前に次官会議了解が成りましたので、これにのっとなって、現在、行われているのであります。これについては、まずは、公布の方法のあり方が問題となりましたが、この点については、最高裁の判例があ

りまして（最大判昭和32年12月28日）、レジュメに紹介してあるとおり、社会的公布・実質的公布の考え方に立った検察官の上告理由申立をしりぞけ、「法令の公布は従前の通り、官報をもってせられるものと解するのが相当」と判断しています。

それでは、その法令の公布はいつあったかというのが法令の公布の時点の考え方ですが、公布そのものと施行そのものは、本来は別物なのです。それが一致するのは公布即日施行の場合になりますが、一般的に公布と施行がどう考えられているかということ、昔は法例という法律でしたが、現在では法適用通則法というものがあり、その第2条に、同じように、公布の日から起算して20日を経過してから施行する、と定められています。ただし、現在は、異なる施行期日を法律で定めることが多いですし、政令で定める日から施行するという形のものが多いですね。レジュメにフランス民法のことも紹介しておりますが、今は時間の関係から、ここでは紹介しません。

その法令公布の時点についてどう考えるかということですが、伝統的な紙官報の場合の判例で、公布の時点について整理した覚せい剤取締法違反事件があります（最大判昭和33年10月15日）。これも、先ほど御紹介がありましたが、たんに「一般の希望者が閲覧し購入しようとするればそれをなし得た最初の時点」とすると、異時施行制も可能なので、注意が必要です。というのも、各都道府県の官報の到達時点がありますから、それだけでは、実は異時施行制ともなじむわけです。だから、それをなし得た最初の場所における最初の時点というところまで特定しないと、全国一律同時施行制にはなりません。

それが電子的な形態（いわば電子官報）になると、公布の時点についてどう考えるのかということが、次のところですよ。これについては、まず、先ほど述べた従来の判例がありますから、その判例の趣旨を尊重しながら、それに当てはめた考え方をしなければいけない。これが、レジュメに「判例のように」と書いた部分です。

ただ、この場合に2つの考え方があって、一つは電子官報のみを有効なものとして正本性を持たせるという考え方もありますが、もう一つの選択は、従来の伝統といいますか、いきさつがありますから、紙官報を発行しつつ、それに優先的な効力を認める、電子官報は補完的に用いるという考え方もないわけではない。ところが、電子官報で瞬時に配達されるものと遅れて紙でやってくるものとが違えば、そこにずれがあるとすると、大きな混乱を招きます。例えば、商売の関係ですと、たぶん電子官報で動き始めるのだと思いますが、そうでない紙官報が優先的な効力を持つという形になっていると、困ります。実際、韓国ではそれで混乱したようです。そこで、どっちが正しいんだという話になりかねない。その点では、電子官報に一本化する形を取ったほうがいいのかということになります。いずれにせよ、それは、先ほどもお話が出ていますように、言わばIT弱者といいますか、DX弱者も存在されるわけですから、そこにも配慮しながらの議論をしなければいけないということになります。

少し余計なことも申しましたので、時間をオーバーしてしまいましたが、私からの話は以上といたします。御清聴ありがとうございました。

○宍戸座長 大石先生、大変貴重なお話をありがとうございました。

本検討会議の基礎になるような点、あるいは、非常に重要な論点についても御示唆をいただいたかと思えます。

限られた時間でございますが、御質問、御意見が構成員の方からもしありましたら、承りたいと思えます。いかがでございましょうか。

松井構成員、お願いします。

○松井構成員 ありがとうございます。

私は、全然官報の様々な比較法について詳しくないということで、非常に勉強になりました。ありがとうございます。

今回のこの話の中で重要なことは、公布とは、施行の日を決めるという効果との関係において重要なのだと理解したのですけれども、その場合において、例えば、東京という場所が閲覧・購入を最初になし得た場所と特定されれば、実際には、それを閲覧できる人が、例えば、離島には一人もいなかったとしても、それは公布なのだという形をとるのだということだと思ふのです。そうすると、電子官報については、閲覧可能性が全くない、例えば、実際に公布する予定の日が、4月1日から施行しようと思っていたのだけれども、特に施行日を書くことなく、20日前に電子的に公布すれば、4月1日から施行になるなというつもりで公布をしようとしたら、当日丸1日ダウンしたということがあった場合、当然に丸1日その施行の日が後ろにずれ込むということが起きるのではないかという気がしたのです。このような考え方で、実際に官報がその人たちに知られているということが公布においてどれだけ重要なのかということについて、非常に揺れ動きがあったということを知りまして、そうだとすると、異なる施行期日を定めるということ各法律で設定するとかいった実質的なその対処のほかに、ここにおける両官報は同一の効力を持つものとするか、あるいは、今言ったような電子官報のみを有効なものとした場合について、ピックアップになる何かの手だてを設けるのか、こういった点について考えなければいけないことはたくさんあるのだと理解いたしました。

それから私は、商法ですので、全く関係ないところについて、1点、お伺いしたいのですけれども、官報は、この中では、公示的な部分、公示機能については、大陸法モデルではほぼなじまないものであるように理解したのですけれども、日本で行われているような公示という機能は、大陸法において官報との関係ではどう整理されるか、全く官報では担っていないということになるのか、そういった点をもし御存じであれば伺えればと思うのですけれども、いかがでしょうか。

○大石名誉教授 御質問をありがとうございます。

国によって少しずつ違いますけれど、例えば、フランスの場合、ここに根拠法も書いてありますが、官報にどういうものを載せるかということがまずは法律に定められている。その官報に載せるものは、一般的に言うと国のものが中心ですけれども、国に限らず、例えば、日本でいう独立行政法人とかについて、幅広く載せる。法令のみならず、

一般的に言うと、行政行為的なものまで載せるということは明文化されているのです。ただし、先ほども説明の中にありましたけれど、例えば、個人の身分や国籍などの個別的なもの、処分とか何とかに当たるものを官報で一般的に載せるかどうかは、それぞれ個別の規定があり、それは個別的に行政行為の中に入らないという規定まで設けているわけですから（2004年第164号オールドナンス第4条、同年第459号デクレ参照）。だから、その点で配慮するということは成り立っているわけです。

なお、島嶼地域の話もありましたが、昔の公文式は、島嶼地域についてちゃんと別途配慮する規定があったのですが、法例になってから、それがなくなりました。同時施行を優先したということでしょう。あくまでも、実際に見るかどうかということの確認できないわけですから、実際的な周知を本当に重んじようと思ったら、施行はいつまでたってもできないという話になりますので、法令周知の擬制をどの時点を基準とするかが問題となります。法令周知の擬制をどの時点でもって当てはめるかというポイントで絞っていかなければいけない。多分、それはこの会議で皆様方が大いに議論されることだろうと思いますので、別のことになりましたけれども、以上をもって、私の答えといたします。

○松井構成員 ありがとうございます。

行政庁ではなく、会社が公告をする、私的な主体が何かを載せるということは、日本ではよくあることですが、この点はいかがでしょうか。

○大石名誉教授 ご質問のもう1点を忘れていましたね。申し訳ありません。日本では官報だけを考えがちですが、例えば、フランスには、それ以外に、各省庁の公報(bulletin officiel)もありますし、それ以外にも、官報を発行している法令・行政情報局(旧官報局)は、法定公告誌や民商事公告公報も発行していますので、これに載せるという形で処理することも十分可能なのです。

だから、官報だけを念頭に置くといけませんが、そういう意味で、要するに、公示の機能を持つような公的な媒体はほかにもあり得るということを見ると、少し考え方が広がるのではないかと思います。

○松井構成員 ありがとうございます。

○宍戸座長 ありがとうございます。

まだお伺いしたいことは私個人もございますけれども、予定の時間でございますので、大石名誉教授との意見交換はここまでとさせていただきます。ありがとうございました。

本日予定された議題は、以上となります。これにて第1回官報電子化検討会議を終了とさせていただきますと思いますが、事務局より、御連絡がありましたら、お願いいたします。

○久保参事官 久保でございます。

次回の日程は、先ほどお示ししました今後のスケジュール案に基づきまして、4月の

中旬の開催となる見込みとなっております。大変御多忙の時期かと思いますが、早めの日程調整を心がけていきたいと思っておりますので、委員の皆様におかれましては、よろしくお願いいたします。

本日は、委員の皆様におかれましては、お忙しいところ、御出席、御参加いただき、ありがとうございました。

以上でございます。