

ANA-04-03-調査等報告書(その3)

府省庁の法制事務におけるステークホルダの
調査・分析

令和6年3月
第一法規株式会社

〔目次〕	
はじめに	2
第1章 法律案立案業務におけるステークホルダー	3
第2章 内閣法制局	5
1. 内閣法制局における審査業務への影響	5
(1) 改正対象となる条文(発射台)の確認	5
(2) 新旧対照表と改め文の整合性	6
(3) 新旧対照表及び改め文の配字等の確認	7
(4) 用例の調査	7
2. その他法制事務の改善に関連する論点	7
第3章 内閣総務官室	9
1. 閣議請議用資料・白表紙の見直し	9
2. 参考資料の様式	9
3. 職権修正対応	9
第4章 議院法制局	11
1. 議員立法	11
(1) 閣法と比較した場合の立案作業上の差異	11
(2) 議員立法における改善後の立案業務フローの導入	12
2. 修正案の立案	12
(1) 修正案立案作業の概要	13
(2) 修正案におけるエディタの活用に向けた検討	13
3. 新旧対照表方式の導入について	13
第5章 今後の展望	17
別紙1 内閣法制局ヒアリング結果	18
別紙2 内閣総務官室ヒアリング結果	22
別紙3 議院法制局ヒアリング等結果	24

はじめに

調査等報告書(その1)において、法律を念頭に府省庁の行う法制事務の現状を分析し、法制事務における課題やニーズを把握し、あわせて、調査等報告書(その2)による法令における誤り事例の調査・分析結果も加味し、誤り防止策を強化し、かつ、業務の効率化を図るべく、新エディタシステムの提案をしたところである。

これらを前提とし、この調査では、自治体や業界団体などの主に政策的な関係を有するという意味での関係機関を除き、府省庁の立案する法律案が成立するまでの過程において関与する機関をステークホルダとして捉え、法制事務のデジタル化についてヒアリングを行った。本報告書は、その結果を踏まえ、府省庁における法制事務のデジタル化がステークホルダの行う業務に与える影響についての意見を中心にとりまとめ、より汎用的なエディタやシステムの開発、法制事務の業務フローの改善案の検討に活かすことを目的としている。

各章の主な内容は以下のとおりである。

第1章では、ステークホルダに該当する機関について網羅的に取り上げ、その位置付けなどについて整理している。

第2章から第4章までは、第1章で整理したステークホルダの中からヒアリングを行ったステークホルダについて個々に取り上げ、選定した理由やヒアリングの結果について整理を行った。

次に第5章では、第2章から第4章までのヒアリングの結果を踏まえて、府省庁における法制事務のデジタル化によって、どのようにステークホルダの行う業務に影響を与えるかを中心に分析を行い、今後の展望について述べる。

第1章 法律案立案業務におけるステークホルダ

本章では、はじめにでも述べたとおり、府省庁の行う法律案の立案業務におけるステークホルダについて整理する。

機関名	概要
内閣法制局	府省庁が立案する法律案、政令案及び条約案を審査する審査事務の関係で、府省庁の法制事務に関与する。その他、法律問題に関して内閣並びに内閣総務大臣及び各省大臣に対し意見を述べる意見事務を行う。
内閣官房内閣総務官室	閣議に付議される案件の整理や、閣議の円滑な運営のための補佐を行っている ¹ 。法制事務との関わりでは、特に法律案の国会提出に向けた最終局面となる閣議請議の手続を行っている。
議院法制局	議員の法制に関する立案に資するため、各議院に置かれる組織であり、衆議院に置かれる衆議院法制局と参議院に置かれる参議院法制局がある。それぞれ、衆議院議員又は参議院議員の依頼を受け、法制に関する調査、議員提出法律案の立案・審査、提出法律案に対する修正案の立案・審査の事務等を行っている。
与党	内閣が国会に提出する法律案(閣法)については、事前に、与党の審査を受け、与党の機関決定を経ることが慣例となっている。与党審査に当たっては、概要ペーパー(ポンチ絵)や想定問答等の資料作成が行われている。
国会	立法機関として、法律案の審議等を行い、議決する。審議では、閣法については府省庁が立案過程において作成する5点セット(法律案要綱・法律案・理由・新旧対照表・参照条文)を基とした白表紙(5点+提案理由説明)を、議員立法については議院法制局が立案過程において作成する法律案要綱・法律案・理由・新旧対照表その他必要な資料を用いる。
財務省主計局	予算を伴う法律案を立案する際の協議先
総務省自治財政局調整課	地方財政措置を伴う法律案を立案する際の協議先
総務省自治行政局行政課	地方公共団体に対する事務の義務付け・枠付けを伴う法律案を

¹ 内閣官房「内閣総務官室」〈<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/soumukan.html>〉(2024年3月28日参照)。

	立案する際の協議先
★総務省行政管理局	規制の新設を含む法律案や行政手続法及び行政不服審査法の特例規定等を新設・改廃する法律案や独立行政法人・特殊法人に係る法律の改正等を立案する際の協議先
★内閣官房内閣人事局	機構・定員に関する法律案や個別法における審議会等の所掌事務・諮問事項の改正等を立案する際の協議先
★法務省刑事局	刑事罰の新設・改廃を伴う法律案を立案する際の協議先
法務省民事局	過料の新設・改廃を伴う法律案を立案する際の協議先
★会計検査院	国の会計経理に関する法律案の制定改廃をする際に通知を求められ、意見表示されることがある。
★デジタル庁 (デジタル法制審査)	法律案についてデジタル原則適合性を確認する。

※財務省主計局以降のステークホルダのうち、★マークは府省庁へのヒアリングで言及のあったもの。

第2章 内閣法制局

内閣法制局は、法律案について法制度設計段階から関与し(概要審査・事前相談)、案文審査(予備審査・本審査・職権修正²)を行い、及び政令案の案文審査を行うことで、府省庁の法制事務に密接かつ多大な影響を有している。したがって、府省庁が行う内閣法制局審査対応事務の円滑化・効率化及び内閣法制局が行う法律案・政令案の審査業務の効率化は、府省庁の法律案・政令案に係る法制事務全体の円滑化・効率化を進める重要なポイントになるものと考えられる。こうした観点から、内閣法制局へのヒアリングを行った。その結果や示唆を踏まえて、現在検討を進めている法律案の立案業務フローの改善後の在り方について以下のような点について検討を加えた。

1. 内閣法制局における審査業務への影響

今回のヒアリングを行った結果、府省庁における法制事務のデジタル化が実現した場合には、内閣法制局における現状の審査業務について、以下のような作業の効率化に影響を与える可能性があると考えられる。なお、本報告書において前提としている法制事務のデジタル化については、調査等報告書(その1)において提案している新エディタシステムを導入することを前提としている³。

(1) 改正対象となる条文(発射台)の確認

改正対象となる条文(発射台)の特定に誤りがないことは、内閣法制局における審査の前提となるところであり、新エディタシステムの導入によって、当該確認作業の負担を軽減できる可能性がある。

一部改正法案の立案作業を行う府省庁では、発射台の特定のため、単に立案を行う時点で施行されている条文を改正対象条文とするのではなく、立案中の一部改正法案を施行する将来の時点までに施行される未施行の改正の有無や、立案中の法律案に影響を及ぼす他の立案中の法律案がないか等を確認しつつ、発射台の特定を行っていた。これは、新旧対照表で言えば、「旧」欄の条文がいつの時点のものであるかを特定する作業といえるが、この作業において「旧」欄への条文のコピー&ペーストや入力等の誤操作などによって記載内容の誤りが生じ

² 閣議請議書の提出後、内閣法制局において、案文に修正を入れること。内閣法制局設置法(昭和27年法律第252号)第3条第1号に基づく審査は、内閣総理大臣宛てに提出された閣議請議書に対する審査であるが、実質的な審査は、予備審査の段階で済んでいる。このため、職権修正は、穴なし法案の読み合わせの際発見された誤りか、その後内閣法制局内部の決裁手続中に長官、法制次長又は部長から指摘された事項の修正が中心である。

³ 本実証事業における検討範囲外の機能ではあるが、読み合わせにおいて読上げのルールに則って自動で読上げを行う機能についても言及された。現在、府省庁の立案作業における読み合わせには多くの人員と時間が割かれているが、内閣法制局からのヒアリングでも新旧対照表の改め文への正確な反映を確認する際に自動読上げがあれば効率化するとの意見があった。こうした意見は、府省庁へのヒアリングでも聞かれたところである。現在、金融庁の職員により開発された読上げソフトを活用している府省庁もあり、これを内閣法制局においても導入することが考えられる。ただし、仮に配字や特定の誤りについての自動検知機能が実装されたとしても、読み合わせ自体は行われるのではないかという意見は府省庁からも出ており、内閣法制局においても配字や用字用語の用い方などの定型的事項の確認は引き続き行われるものと想定される。

る場合があるということが府省庁のヒアリングで指摘された。こうした中で、内閣法制局においても発射台の特定が適切に行われているかどうかの観点から新旧対照表の「旧」欄の条文(旧条文)をe-LAWSや未施行条文に関する情報を参照しながら確認する作業が行われることがあるということが指摘された。調査等報告書(その1)において提案しているとおり、新エディタシステムの機能として、立案する一部改正法を施行する時点の特定が間違いなく行われ、その時点の正確な条文が発射台として機械的に特定され、当該条文が新旧対照表の「旧」欄の条文として機械的に記載されるようになれば、発射台の特定に誤りがないか逐一確認をする作業が効率化されるものと考えられる。もっとも、この点は、新エディタシステムで対応できない部分が残る場合には、実際に内閣法制局の審査業務の在り方を大きく変えることには至らないところであり、発射台特定の機能としての完成度の高さと、操作する際に誤りの余地が生じないエディタシステムとしての操作性の高さが重要となる。機能としての性能としては、例えば施行期日を異にする改正規定(あるいは改正規定中の部分)についての発射台の在り方や立案中の改正案による改正の改正対象条文への反映の在り方などについて課題が残ることが考えられるところ、発射台の確認を要しないほど精度の高いものとするために必要な論点を明らかにして、引き続き課題解決のための検討を行うことが必要である。

(2)新旧対照表と改め文の整合性

現在府省庁における改め文の立案は、新旧対照表を基に行われることが大半であり、内閣法制局においても新旧対照表の内容が改め文に適切に反映されているかということを確認しているとのことであった。改め文が適切に被改正法に溶け込むかどうかは、法令審査支援システムによるデジタル的な審査を行う方法が進展しており、一定の評価を得ているところではあるが、①読替規定や表に関する部分など同システムでは審査しきれない、又は不十分な部分がある⁴ことや、②過剰改正(改正対象部分として押さえた箇所と同じ字句が複数存在する場合に、改正を行うべき字句だけが改正されるためには他に存在する同じ字句と区別できるように改正対象文字列を捉えなければならないが、これがなされていないことにより生じる過剰な溶け込み)の有無をチェックする必要があることなどから、人の目を介した確認作業はなお必要なものとなっていると推察される。

新エディタシステムの機能としては、被改正法の条文を見え消し編集し、それを基に改め文と新旧対照表を生成するという仕組みを想定しており、新旧対照表の傍線部と改め文で特定する字句に差異があるといったずれは生じなくなるものと考えられ、内閣法制局において新旧対照表の内容が改め文に適切に反映されているかという形式的な確認を行う負担は軽減できるものと考えられる。これにより、改め文の表現の検討など形式的な確認以外の改正後条文の正確性・分かりやすさといった条文の実質的な部分の審査に注力できるという効果も生じ得ると思われる。

⁴法令審査支援システムの機能向上については府省庁へのヒアリングでも指摘があったところであり、内閣法制局においても読替えに関する誤ヒットなどを検知できるようにすることが望ましいという意見があった。さらに、法令審査支援システムに搭載する機能であるかは別の問題として存在するが、読み替える範囲を指定すれば、読替表も作成できる機能などにも言及され、この点についても府省庁と同様のニーズがあることから、審査業務の効率化を実現できる可能性が示唆された。

(3) 新旧対照表及び改め文の配字等の確認

新旧対照表及び改め文の作成を手作業で行う場合には、配字に誤りがないか、体裁が崩れていないかといった確認を入念に行うことが必要であり、内閣法制局においてもそうした点を確認することがあるとの指摘があった。この点、被改正法の条文を見え消し編集し、それを基に自動生成される新旧対照表と改め文は配字や体裁が整ったものであり、その確認作業の負担は軽減されるものと思われる。

(4) 用例の調査

用例検索は、府省庁だけではなく、内閣法制局においても頻繁に行われているとの指摘があった。現状では、例えば「許可制」にまつわる用例を調査するためには、府省庁においても、内閣法制局においても、「許可」といった用語をe-LAWS上で検索しながらヒットした条文を一つひとつ確認している現状にあるとのことである。府省庁の立案経験者へのヒアリングでは、検索する用語や用例の選別など個人の経験に依存するという課題があるとの意見があり、用例検索機能の充実、特に事項レベルの用例検索機能のニーズがあることが指摘された。すなわち、「許可制」に関する用例調査をする際に、従来の「許可」という用語が含まれる用例を全て検索結果として表示するのではなく、事項として「許可制」と検索すればそれにまつわる用例だけを検索結果として表示する機能である。こうした機能が実装されれば、内閣法制局においてもあらかじめ確認する規定を絞り込むことが可能になり、より効率的な用例調査が可能になると考えられる。

2. その他法制事務の改善に関連する論点

府省庁における法制事務の改善に向けた課題として各府省庁へのヒアリングで指摘のあった事項に関し、内閣法制局へのヒアリングを踏まえて検討を行った論点について、以下の2点を整理する。

第一に、各府省へのヒアリングで多数指摘されていた、府省庁ごとに内閣法制局の審査用に作成する資料の体裁が異なるという点についてである。体裁の不統一による問題が顕在化するケースとして府省庁ヒアリングで指摘されたのは、他府省庁が所管する法律へのハネ改正について当該他府省庁に内閣法制局の下審査を依頼する場合における下審査用の資料の作成という場面である。より詳細には、法律案のとりまとめを行った府省庁からのヒアリングでは、①下審査を受ける府省庁ごとに体裁の変更がありその調整に時間がかかったという回答と、②とりまとめ府省庁からハネ改正が必要な法律の所管府省庁に対し資料の体裁を明確に指示することによりそのようなことが生じることはないという回答の、双方があったところであるが、いずれにしても、府省庁ごとに資料作成の際の体裁が異なるという点は共通の認識となっていた。この点、内閣法制局からのヒアリングでの指摘では、下審査も、とりまとめ府省庁と同じ体裁の資料で行っているということであった。今後は、体裁の不統一に伴う府省庁の業務負担を軽減する余地はあると考えられるとともに、新エディタシステムの導入等によって資料の体裁を統一できる可能性がある。さらに、統一化したフォーマットを導入することができれば、当該フォーマットでシステムから出力される審査用資料を各府省庁共通で利用して、各担当部の審査を受けることが可能になり、より効率的な業務を実現できる可能性もある。

第二に、参考資料などの見直しについてである。法制事務の在り方の改善を検討するに当たり、作成が必要となる資料の見直しについても府省庁ヒアリングで指摘された。現在、審査用の参考資料としては新旧対照表、説明資料、用例集、読替表、参照条文などが府省庁において作成され、内閣法制局の審査・確認作業の際に参照されているところである。内閣法制局へのヒアリングの結果、こうした参考資料について、記載内容を合理化する余地があるとの回答があった。一例として、説明用資料として作成される逐条解説について、改正の行われる規定の解説のみを記載する等の工夫を行うことは考えられるとの指摘があった。今後、内閣法制局審査用資料については、内閣法制局との対話を通じ、その記載内容を工夫することが考えられる。

第3章 内閣総務官室

内閣総務官室は、閣議請議を行う法律案などの概要についての聞き取りや閣議請議に必要な資料の受付など、特に法律案の国会提出に向けた最終局面となる閣議請議に関する手続を行っている。その他、閣議請議書を内閣総務官室が受理した後に内閣法制局の職権によって行われる法律案の手直し(職権修正)への対応にも関与している。

なお、閣議請議用の5点セットのうち、要綱や参照条文については、法律案の立案業務の実態及び課題に関する調査のために実施した府省庁職員からのヒアリングにおいて、その要否に関する意見があったところであり、府省庁の立案担当の負担軽減を図るために、提出する閣議請議用資料やこれをベースとして製本され国会に提出される白表紙の内容の見直しの可能性に関してヒアリングを行うこととした。また、閣議請議後になされる内閣法制局による職権修正に対応する事務の現状と課題についても聴取することとした。

1. 閣議請議用資料・白表紙の見直し

閣議請議用資料や白表紙に含まれる要綱や参照条文は、長年の慣行に基づいて作成されている状況であるとのことであった。

府省庁からの意見もあった閣議請議用資料や白表紙に含まれる要綱や参照条文の見直しについては、白表紙を用いて審議を行う国会との調整が不可欠であり、慎重な調整と協議が必要になり得ると考えられるとの指摘があり、今後、閣議請議用資料・白表紙の見直しを検討する場合には、それぞれの資料の意義や位置付けを明らかにするとともに、代替する資料について模索をする必要があると考えられる。また、国会・与野党をはじめとした閣議請議用資料・白表紙の活用に関するステークホルダともいえる関係組織等を洗い出して、協議の枠組みから検討を行い、調整を進めていくということが必要であると考えられる。

2. 参考資料の様式

ヒアリングでは、閣議請議用資料や白表紙に含まれる参考資料である新旧対照表や参照条文などの様式に関して、各府省庁に共通する明確な決まりがあるわけではないとの指摘があった。参考資料の作成をエディタ機能の開発等によりデジタル的に支援できるようにすることについて、府省庁ごとに慣行的に用いられている様式から新エディタシステム上で標準的な様式として用いる様式に切り替える必要が生じるが、閣議請議資料や白表紙における資料の様式としては、標準的な様式を定めることが妨げられるものではないものと考えられる。

3. 職権修正対応

職権修正があった場合、内閣法制局が附箋を貼って修正したものが内閣総務官室に回付される。一方、担当府省庁においては、内閣法制局との間で修正内容について認識を合わせた上で、閣議請議資料とは別の穴なし法案に朱書き見え消しにて付記する。通常は、内閣法制局から附箋貼付された閣議請議の正本が内閣総務官室に回付されるより前に、担当府省庁か

らこの朱書き見え消しが内閣総務官室に届けられている。内閣総務官室がこれを基に、閣議決定のための資料となる穴なし法案の原稿を作成した印刷局に修正作業を依頼し、印刷局が原稿を作る。印刷局作成原稿(ゲラ)と内閣法制局が附箋を貼って修正した閣議請議の正本(閣議決定するもの)とを読み合わせ、穴あき法案の原稿が校了となる。閣議決定において閣僚が花押する閣議書には、内閣法制局が附箋を貼り修正した法律案が綴られている。

職権修正への対応については、その件数がそれほど多くなく、その内容が一部の法律案を除いてはごく小さなものであることから、内閣総務官室としては読み合わせ等も含め作業としてはそれほど大きな負担ということではないのではないかとのことであった。職権修正を契機としてミスが生じたということも記憶にないとのことであり、職権修正は、閣議請議後に閣議請議書を差し替える必要なく直前で修正できるという意味では、負担というより、合理性があるという感じもあるとの指摘があった。

職権修正への対応について、職権修正対応のための連絡対応や実際の修正作業等をエディタシステム上で行う等のかたちでデジタル化を進めることも想定することはできるが、上記現状を踏まえると、現時点においては、デジタル的な支援を検討する必要性は乏しいように思われる。

第4章 議院法制局

議院法制局(衆議院法制局及び参議院法制局)は、それぞれ衆議院議員又は参議院議員からの依頼を受け、依頼議員の構想する政策を踏まえて、立法の必要性を裏付ける立法事実を確認するとともに、政策を実現するための法制度の憲法適合性を始めとする法的整合性及び合理性について検討し、依頼議員との協議を重ね、依頼議員が発議する法律案(議員提出法律案)の作成を補佐する業務を行っている。政策の決定は依頼議員側が行うという点で政府提出法律案(閣法)と異なるが、その点を除けば、閣法の法制事務において立法政策策定及び原案作成を担う府省庁と同様の法制事務を担っているといえることができる。また、発議又は提出される議員提出法律案や議院規則その他の議院の例規の法制面における審査業務も担っており、閣法における内閣法制局や各府省の審査部門と同様の役割を有している。言い換えれば、府省庁と並び、本実証事業においてその目的を達成するために提案する新エディタシステムのユーザーとなり得る機関である。

さらに、議院法制局は、国会に提出された閣法に対する修正案の立案・審査を通じて、閣法の帰趨にも関与することから、閣法に係る法制事務の業務フローとも関係のある機関でもあり、府省庁の法律案の立案業務フローなど閣法における法制事務の改善は、議院法制局の行う業務にも少なからず影響を与えることが考えられる。

こうした理由から、議院法制局における法律案や修正案の立案作業の実態把握やデジタル化のニーズに関して衆議院法制局及び参議院法制局へのヒアリングを行った。このヒアリングの結果をベースに、府省庁の行う立案業務との異同を検討し、新エディタシステムの活用可能性や更なるデジタル化の余地について検討した。

1. 議員立法

(1) 閣法と比較した場合の立案作業上の差異

衆議院法制局及び参議院法制局での議員立法に係る立案作業に大きな違いは見られず、また法制度設計から条文化までの作業についても、依頼議員側の政策決定を前提とするという点を除けば、閣法の場合と変わらないということが示唆された。その一方で、府省庁における閣法の立案作業と議員立法における立案作業にはいくつかの差異があることが指摘された。

一つは、締切りがタイトであることが多い(衆議院法制局談)、依頼者議員側の意向や国会情勢を踏まえて作業を行う(参議院法制局談)ということから、あらかじめスケジュールを決めてその決められたスケジュールどおりに進行することは少ないという。

次に、作成する資料は、依頼議員の意向を踏まえて作業をするため、個別のケースに応じてどのような資料を作成する必要があるか柔軟に判断している(結果として閣法と比べて少なくなることもある)という実態も指摘があった。府省庁では国会審議に用いる白表紙のために5点セットを作成しているほか、内閣法制局での審査を受けるために審査用の参照条文や用例集、以下リスト⁵、読替表など多くの資料作成が行われていた。他方で、議員立法の場合には基本的に

⁵ 条文中で「以下「○○」という。」のように定義や略称を定めた条項とそれらが用いられている箇所を記載した資料

白表紙(製本)を作成しておらず、内容面では、府省庁が作成する白表紙用の参照条文に相当する資料の作成はしていない(衆議院法制局談)。ただし、審査に必要な参照条文・用例集・読替表は基本的に作成している(衆議院法制局談)。議員立法に係る作成資料については、議員からのオーダー等を考慮し、柔軟に対応しているということであった。

最後に、立案と審査が同一の組織内で完結しているということも議員立法の特徴であるとの指摘があった。このため、資料体裁の面でも個別的に柔軟に対応しているということや、必ずしも全ての場合に紙媒体の資料を作成しているものではないという回答があった。

(2) 議員立法における改善後の立案業務フローの導入

上記で整理したように、立案作業上いくつかの点で閣法との違いが指摘されたものの、法律案の立案を行うに当たっては府省庁と同様の課題があることも指摘された。

具体的には、被改正法に公布後未施行の改正がある場合の改正対象条文(発射台)の特定やハネ改正・孫ハネ改正の漏れの防止に時間と労力を要している点、誤り防止の手段として読み合わせが重視され、基本的にはアナログ的な確認作業を行っているという点である。いずれも近年の閣法に端を発した法律案誤り問題の影響を受けて、法律案のチェックを入念に行う必要があり、そうした確認作業に負担が集中しているとのことであった。さらに、先述のとおり、閣法と比べてスケジュールがタイトな場合が多く、誤り防止だけではなく、用例の収集や改め文の起案なども含めてより効率的な作業を実現できる環境が求められていると受け止められた。

こうしたことから、府省庁の法制事務について検討を進めている新エディタシステム及びこれを用いた改善後の立案業務フローは、議員立法においても有効であると考えられる。全法律とそれらの改正施行時点の条文を保持したシステム上から発射台の特定を行った上で、新エディタシステム上で用例検索をしながら条文の見え消し編集をし、それを基に改め文及び新旧対照表を自動生成する機能は、議員立法に係る立案作業の効率化に資するものと思われる。こうして自動生成される改め文や新旧対照表については、誤操作によるインデントずれや誤植もなく、また用字用語の使用や法令題名・法令番号の初出箇所等についても点検を行うため、誤り防止のための確認作業も従来よりは負担が軽減されるものと考えられる。その他にも、他法へのハネ改正の必要性も作業過程で検知できるため、負担となっているハネ改正の調査に関する作業の効率化も実現できる可能性は高い。

立案作業における差異で確認したとおり、作成する資料に違いがあることによって一部参照条文の出力機能などを活用しないといったことは考えられるが、議院法制局においても閣法の立案作業を念頭に検討を進めている改善後の立案フローで用いる新エディタシステムの各種機能の多くは有効であるとの指摘があった。

2. 修正案の立案

議院法制局は、1. の議員立法を補佐する業務とは別に、政府から国会に提出された法律案や議員が発議・提出する法律案について、衆参両議院での審議を経る過程において、審議の結果を踏まえてその内容の修正が検討される場合に、その修正案の立案を行う業務を担っている(議員修正)。

(1) 修正案立案作業の概要

修正案は、「〇〇法律案に対する修正案」「〇〇法の一部を改正する法律案に対する修正案」といったタイトルで立案される。

衆議院法制局及び参議院法制局の説明によれば、新規制定法案に対する修正の場合は、一部改正法案の立案と同様のルールで修正案を立案する。一方、一部改正法案に対する修正案の場合には、一部改正法の一部改正をする際の改正規定を特定して改めていく形式とほぼ同様のルールで修正案が立案される。こうした修正案の立案に際しては、現行条文・修正前の改正による条文に修正後の改正による条文を加えた三段表や改め文自体の新旧対照表が作成されているとのことであった。

(2) 修正案におけるエディタの活用に向けた検討

新規制定法案に対する修正案の立案や他法改正以外の附則の規定に対する修正は、基本的に一部改正法案の形式と同様のルールで行われていることから、エディタの改め文の自動生成機能を活用することも不可能ではないと思われる。修正案の立案においても活用できるエディタシステムとするためには、以下の点に更なる検討が必要になるものと思われる。

第一に、一部改正法案と修正案で、一部の表現に差異があるということである。例えば、一部改正法の改正柱書では、「〇〇法律(平成〇年法律第〇号)の一部を次のように改正する」とするところ、修正案では「〇〇法律案の一部を次のように修正する。」とすることとなり、改め文自動生成機能の仕様において異なる対応を取る必要がある。また、一部改正法案には附則が規定されるが、修正案には附則が存在しないという点も同様の留意事項となろう。

第二に、一部改正法案や附則の他法改正規定を修正する際には、見え消し編集の対象が改正規定となるため、この点にどのように対応するか検討を進める必要がある。国会に提出される法律案の大半が一部改正法案であることから、修正案に関しても一部改正法案に対する修正案が多くなっている⁶。加えて、参考資料として三段表や改め文自体の新旧対照表を作成することもあるため、単純な被改正法と修正溶け込み後の新旧対照表を作成するだけでは不十分である。また、こうした一部改正法案への修正案を立案する際には、一部改正法の一部改正法などの改正規定の改正(改め、削り、加え)に関する用例を検索することになるため、エディタシステム上の用例検索機能においてもこの点に配慮する必要がある。

3. 新旧対照表方式の導入について

今回のヒアリングにおいては、衆議院法制局から関連事項として、法制事務における職員の負担の軽減という文脈でしばしば議論となる新旧対照表方式の導入について意見があった。法律案の形式に関する変更は、法律案を審議する両議院において決定されるべき事項であるところ、事務的な検討の段階から閣法のみならず議員立法も含め検討される必要があり、衆議院法制局及び参議院法制局とも連携して行われるべきものである。本実証事業において検討を行ってきた法制事務の改善後の業務フローも新旧対照表方式による改正を前提としているものではないものの、府省令改正や条例改正においては新旧対照表方式が普及しつつある中

⁶ 例えば第211回国会において提出された法律修正案15本のうち11本であった。

で、法律及び政令の改正についても、今後の法制事務の改善・効率化の文脈において新旧対照表方式の導入に関する議論が継続されるものであることを見据えて、本報告書においても取り上げることとした。

なお、ヒアリングにおいて衆議院法制局から述べられた新旧対照表方式の導入の是非に関する視点は、大要以下の4点であり、これらを根拠に、法制事務のデジタル化においても改め文方式の継続(新旧対照表は従来どおり参考資料として扱う。)を望むものであった。

- ①法律改正というミッションにおける改め文方式の親和性の高さ
- ②新旧対照表方式におけるルールの複雑化及び不明瞭さに伴う負担の増加
- ③新旧対照表方式によって議案の分量が膨大になることに伴う負担の増加
- ④新旧対照表方式による一部改正法案に対する修正案作業への影響

まず①については、改正後の条文の姿を想定した上で作成する新旧対照表はあくまで参考資料という位置付けで、それを改め文にする方が機械的に作れて分量が少なく手間もかからないという点で、法律改正というミッションに親和性があるのではないかという意見があった。その際には、改正箇所を端的に特定し、簡潔に改正する改め文方式は、デジタル庁の会議に参画する識者からプログラミングになぞらえられることもある等、デジタル時代にふさわしい法律改正の方式であることが強調された。

次の②については、現在府省令の一部改正で定着しつつある新旧対照表方式を見ても、その方式にいくつかの種類があり、また、傍線や二重線などの使い方のルールが複雑化しており、表の前に書く本文の書き方も不統一であるように見受けられるとのことであった。ルールが複雑かつ不統一であることに加え、これらのルールに违背した場合の扱いも不明瞭であることが懸念事項として挙げられた。また、国会における議決の対象となる部分がどこなのか(傍線を引いた部分だけなのか、全部なのか)という点に課題を残している上に、いずれの場合でも、近年の国会に提出する資料の正確性の確保の要請に係る状況を見るに、傍線を引いていた箇所以外の箇所には誤りがあってもよいということにはならないように考えられ、傍線を引いた箇所以外の箇所も読み合わせをしないといけないのではないか(議員立法のスケジュールや議院法制局のマンパワーに照らすと、それは容易でない)ということも懸念事項として挙げられた。

③については、新旧対照表方式を導入することで、改正のない部分についても掲載する必要が生じるため、議案の分量が膨大なものとなってしまう、そして、②で挙げた点にも関わらず、分量の増大に伴い確認すべき箇所も増えることになってしまう、ということが懸念事項として挙げられた。

※この点は、かねてから指摘されており、過去に国における新旧対照表方式の導入に関して国会で質疑がなされた際、内閣法制局は次のように答えている。

新旧対照表は、現在、改正内容の理解を助けるための参考資料として作成しているものでございますが、逐語的改正方式をやめて、これを改正法案の本体とすることにつきましては、まず、一般的に新旧対照表は改め文よりも相当に大部となるということが避けられず、その全体について正確性を期すための事務にこれまで以上に多大の時間と労力を要すると考えられるということが一つございます。また、条項の移動など、新旧対照表ではその改正の内容が十分に表現できないということもあると考えられます。このようなことから、

實際上困難があるものと考えております。

ちなみに一例を申し上げますと、平成十一年でございますが、中央省庁等改革関係法施行法という法律がございました。改め文による法案本体は全体で九百四十ページという大部のものでございましたけれども、その新旧対照表は、縮小印刷をさせていただきまして、四千七百六十五ページに達しております。これを改め文と同じ一ページ当たりの文字数で換算いたしますと、二万一千三百五ページということになりまして、実に改め文の二十二倍を超える膨大な量となってしまう、こういう現実がございます⁷。

今回のヒアリングにおける衆議院法制局の意見は、過去の内閣法制局と同じように、新旧対照表方式の導入については慎重になるべきであるという意見であった。

最後の④については、新旧対照表方式の一部改正法案に対する修正案の作成の困難さに関し、上述した新旧対照表方式のルールが不明確であるという点にも関係して、議院法制局（特に、先議の院となることが多い衆議院法制局）に特有の修正案の立案をどのように行うかという問題を指摘する意見であった。

改め文方式においては、一部改正法案に対する修正案は、一部改正法の一部改正法案のルールとほぼ同様のものとされてきた。そのため、一部改正法案に対する修正案もこれと同様のものとなると想定される。

しかし、新旧対照表方式が導入された場合において、修正案も新旧対照表方式で作成しなければならないとすると、新旧対照表方式で作成する修正案は、修正前の欄に新旧対照表方式で作成された二段の表、修正後の欄に新旧対照表方式で作成された二段の表を置くこととなり、合計四段の表となることが予想される（あるいは、より簡潔に、現行の条文・改正後（修正前）の条文・修正後の条文からなる三段の表とすることも考えられる。）。一部改正法案に対する修正案が立案する修正案の大半を占めていることを考えると、議院法制局にとって四段の修正案を作成するのかどうかは大きな問題である。更に、同様に考えると、一部改正法の一部改正法案（四段表で作成されているとする）に対する修正案は、修正前と修正後で、合計八段にわたることになりかねない。そうすると、修正案の作成負担の増加はもちろんのこと、新旧対照表方式の利点のひとつであるとされる改正内容（修正内容）の分かりやすさも損なうことになるとの指摘があった⁸。

以上のように、新旧対照表方式の導入に当たっては、検討すべき事項が未だに多いということが改めて指摘されたように思われ、新エディタシステムの仕様を検討するに当たって、当該検討事項への配慮が必要であり、また、新エディタシステムの導入によって解決可能な部分と課題として残る部分を整理することが必要である。

さらに、これらの議論を通じて、新旧対照表方式の導入に関しては、二段階に整理して考え

⁷ 第155回国会衆議院総務委員会第9号（平成14年12月3日）

⁸ ここでは新旧対照表方式によって一部改正法の一部改正又は一部改正法案への修正案を立案する方法について検討しているが、これに対して改め文併用方式を提起することは可能であろう。しかし、改め文を併用するとしても、一部改正の一部改正や長大な表を改正する場合など、どのような場面で改め文を併用するかについては議論の余地が大きく、こうした点も含めてルールの明確化をする必要があるものと思われる。

る必要があるということが新たに示唆されたように思われる。すなわち、議案となる法律案そのものをどのように考えるかという前提を決める段階と、それを踏まえてどのように新旧対照表として表現するかという内容を検討する段階である。前者は、一部改正法の一部改正や修正案の在り方、つまり新旧対照表の新旧対照表を立案するのか(一部改正法の一部改正については改め文方式を併用することはできないのか)といったところに関わる。後者は、傍線の引き方や傍線部以外の条文の考え方など、前者を踏まえて新旧対照表上で改正をどのように表現するかといった立案上の細かなルールや運用方法を決めていく段階である。前者及び後者を明確にすることで、はじめて、新旧対照表方式の導入に向けた議論が可能になるものと考えられる。これらは府省庁と議院法制局の法制事務の在り方に大きく関わるところであり、今後も府省庁と議院法制局の間での対話が望まれるところである。そして、この問題は、そのような事務レベルの検討だけで結論が出るものではなく、最後は法律案を審議する両議院において、その「法律案」を正規の議案として受理し、審議するかどうかが決定的なべきものであることに留意が必要である。

第5章 今後の展望

ヒアリングの結果、調査等報告書(その1)で提案している新エディタシステムを導入することについて、ステークホルダとの関係で導入を阻害する事情になる特段の問題点は見受けられなかった。むしろ、府省庁の立案業務が効率化し、かつ誤り防止機能を利用することによって、ステークホルダの業務の効率化にも資する可能性があることが分かった。ただし、導入を目指すエディタやシステムにどのような機能をどの程度充実化させる必要があるかは引き続き内閣法制局や議院法制局の意見も踏まえて検討を続けていく必要があると思われる。また、今後更なる法制事務のデジタル化を推進していく上で府省庁が立案した法律案に関してデータによる確認や審査を行うことが可能か等については、内閣法制局や内閣総務官室との間で引き続き検討・調整を行うことが必要といえる。その他のデジタル化以外の検討事項として一部改正法令についての新旧対照表方式の導入の是非や閣議請議用資料・白表紙の内容の見直しについては、引き続き検討を要する。

以上

別紙1 内閣法制局ヒアリング結果

○ヒアリング実施日 2023年12月7日(木)

○ヒアリング実施方法 対面(合同庁舎4号館1225会議室)

○ヒアリング出席者 参事官3名・調査官1名・総務主任3名

1. 法令審査業務における負担

内閣法制局の法令審査業務について、デジタル技術の導入や業務改善が望まれる作業を模索するため、まずは、担当者が課題や負担であると感じている点についてこちらから具体的な作業を特定することはせず、自由に話していただくようなかたちでヒアリングを行った。

審査業務での作業	回 答
コンセプトの審査	各省の立法政策を最終的には紙に落とす必要があり、政策の目的や内容を明確にする必要がある。さらに、それを法律に落とし込めるか、いわゆる法律事項かということも検討するが、こうした法律のコンセプト案の中身を固めなければならないところが負担
用例検索	実態として、いまは「許可」という言葉を全部引いて全部確認するというような作業をしているので、効率化の余地があると思われる
改め文と新旧対照表の突合	最終的に国会には改め文を提出するので、それが正確にできているか、新旧対照表の内容が改め文に正確に反映されているかを、間違いのないように人の目で見なければならない。新旧対照表から改め文への反映が正しいかは読み上げてもらって目視で行っているのが現状
発射台条文の確認	新旧対照表の旧欄の条文が間違っていることもあるので、その施行日時点で正しいのかという確認は、e-LAWSを使いながら、目視で確認している
読み合わせ	法制局審査了の法律案と穴なし法案のデータを照合することで省略できないか
資料体裁確認	新旧対照表の中身を議論すると繰り返し変更が重なるが、その変更で旧条文の上の新しい条文の位置がズレる(新旧対照表の上欄と下欄で同じ条文は同じ位置から始まるように変更しなければならない)ので、体裁を見るというだけでも非常に大変な作業であるし、そのためにデータを打ち出して確認するというのも非常に手間のかかる作業だと思う

2. デジタル化に関するニーズ

上記の課題も踏まえつつ、法律案の審査業務におけるデジタル化のニーズについても回答をしていただいた。回答の多くは、現在、人力で行っている作業をデジタル技術を用いて補助する、又は置き換えるというものであったが、法制事務のデジタル化の方向性を示唆するようなご意見もあった。また、昨今話題となっている生成AIを活用したデジタル化や法制事務の将来像についてご意見をいただくことも多く、生成AIへの期待を確認することができた。

なお、デジタル化の先行事例ともいえるべき法令審査支援システムについては、法制事務の効率化に向けた進歩として評価するご意見もあった一方で、それ自体には改善の余地があるとして機能の向上を期待する声もあった。

審査業務での作業	回 答
全般	人の目で気が付く部分は限界があり、システムが全てを発見できるわけではないだろうが、別の視点という意味で、新しく開発されるシステムはその視点を提供できるようなものであるとよいと思う。ずばり誤りを見つけられずとも、気付くきっかけを与えてくれるようなシステムがよいのではないか
条文案の検討	法律や政令は日本語の文書の中で最も規則性のある文章なので、今は生成AIなどもあるが、条文化する内容が決まってそれを条文に落とし込むときには、いくつか案が生成AIによって候補として挙がっているということであれば、条文づくりの負担は減る。法律は似たような構造になっているところがあるので、詳しく状況を設定して、条文を作るよう指示を出せば、おそらく(生成AIでも)条文を作れるのではないかと思う。AIを使うとしても、ベースは既存の法律のデータを使えばよいので、作ることもできるし、それが難しければ立案しようとしているものと趣旨の似た法令の条文を出してくれるということだけでも条文化作業が非常に楽になる
用例検索	<ul style="list-style-type: none">● この語句を使って問題はないかということの確認もそうだが、事項検索、例えば許可の取消しに関する用例などが検索できれば非常に助かると思う● 最終的にどの用例が適切かは人間が見て判断するところなので、閣法と議法の違いや(ヒットの)件数を出してくれればよいと思う。こういう用例が何百件、このような用例は数件しかない、など件数が出れば良いかと思う
読み合わせ	<ul style="list-style-type: none">● 読み上げてくれる市販のソフトはあるが、読み合わせの際には独特の読み方、音読みで読んで漢字かひらがなかを区別し理解できる読み方をするので、そういう読み方で読んでくれるソフト

	<p>トがあれば条文の確認は効率が上がる</p> <ul style="list-style-type: none"> ● (最終読み合わせについて)法制局審査了の法律案と穴なし法案のデータを照合することはできないか ● 条文作成や確認の過程で、新旧対照表から改め文に適切に反映されているかどうかを確認するのが大事な作業だが、そういうもの(法令の読み合わせ用の独特の読み方で自動で読み上げてくれるソフト)があれば一人で確認できる。いまでも一人だが、目視だどうしても記憶が頼りなので、実際機械に新旧対照表を読んでもらいながら改め文にすると、より効率的にできる
法令審査支援システムの機能向上	<ul style="list-style-type: none"> ● 読替えの部分は法令審査支援システムでは弱いかなと思う。読替えは文で書いたり表で書いたりいろいろな書き方があるが、範囲を指定すれば読替表が作成されたり、ここに誤ヒットがあると検知して知らせたりすることは、できるのではないかな。いまでも読替えの間違ひは多いと感じるので、このような点が改善できないかなと思っていた ● 法令審査支援システムでは、表や複雑な読替えなどは解析できないので、システムで改め文を解析して、読み替えられた後の条文の状態の間違ひがないかもチェックできるとよいのではないかなと思う ● 誤解のない文章を作るという意味では、法令審査支援システムをAIなどの機能で更にブラッシュアップしていけば後者の作業(誤り防止のための作業こと)は、法制局の審査的にはかなり軽減される。各府省庁でシステムを通したという確認ができれば、場合によっては法制局が見る必要もなくなるといったことになる可能性はある。今後そこをブラッシュアップしていけば、法令の審査という意味では、負担軽減されるのではないかな

3. 府省庁における法制事務の課題及び改善案について

内閣法制局は、府省庁の法律案・政令案を審査するという意味では、府省庁の内閣法制局審査対応のための事務を担う主体であり、かつ、それ以外の部分も含め府省庁の法制事務を近くで、かつ、客観的に見ている立場でもある。さらに、各参事官も各府省庁での立案経験を有していることもあり、その点も加味して、府省庁における法制事務の課題やそれらの改善案について、意見を聴取した。

府省庁における法制事務での作業	回 答
案文修正に伴う参考資料	新旧対照表自体が間違っていたというのも国会などでは問題と

の修正	<p>なっているので、立案担当者は全て見なければならない。直前になると、新旧対照表と改め文を見ながら、改め文に修正が入るとそれを新旧対照表にも反映させるという作業が発生するが、その新旧対照表自体も間違えてはいけない。我々は案文だけを見ている立場だが、立案担当の若い人で時間がない繁忙期になると、非常に作業が大変になるというのは見ている</p>
内閣法制局に提出する資料の印刷の負担	<ul style="list-style-type: none"> ● 案文、新旧対照表や参照条文を並べると非常に分厚くなる場合がある。こうした資料を印刷する必要があるなら、原省か法制局かのいずれかで印刷しなければならないことになる。その場合は、法制局はコピー機や職員も少ないので、法制局で打ち出すとなると間に合わなくなってしまうので、コピー機の台数と若手職員が多くいる原省でやってもらっているということ。紙ベースでやればどちらかが打ち出すことになる ● 参照条文と新旧対照表・案文の突合という意味では、膨大な参照条文を画面で見ながら案文を紙で見るとなるとどうしても目が滑るので、難しいような気がする。デジタルでチェックできるのであればいいが、目視で確認するという作業である以上は、紙と紙でない目視による確認というのはできないと思う
審査用参考資料の作成 (種類の多さと膨大さ)	<p>以下リストは、適切に内容が盛り込まれればよく、必ずしも全ての法令になければならないわけではなく、定義の規定などについてよほど錯綜している場合に提出を求める。それは我々の資料として手持ちになればよいというわけではない。各府省庁にそういうものを作ってもらおうことで、確認してもらおうということ。作成の過程に重きを置いている部分もあるので、デジタル化して自動的にできてしまうということが、こちら側で確認できれば良いが、府省庁にも同じ認識を持ってもらう必要がある。以下リストを作成することでミスの発生を防止している</p>
審査用の附属資料・説明資料の作成	<p>附属資料などでは、最初の法案の内容を固める資料などは、柔軟にできる。参事官ごとに工夫しやすいところなので、必要以上のことを書く必要はないとすることはできる。逐条解説を書いてもらうこともあるが、逐条解説に現行規定の詳細を書くということがあるので、改正に必要な箇所だけ書くなど、条文も全文に全て説明を書くのではなく、読んでいてひっかかるところだけ説明を加えるなどすればよい。附属資料、説明資料は工夫の余地があるのではないかなと思う</p>

別紙2 内閣総務官室ヒアリング結果

○ヒアリング実施日 2024年2月7日(水)

○ヒアリング実施方法 オンライン

○ヒアリング出席者 職員2名

1. 5点セットの経緯・理由及びその内容の見直しの可能性

5点セット(閣議請議資料及び白表紙用の資料)が、現在の内容となった経緯や理由は明確には分からず、昭和30年頃には既に新旧対照表や参照条文は国会において配布されていることが国会会議録から見て取れるとのことであり、かなり早い時期から始まり、現在もそれが慣行として続いているのだろうとのことであった⁹。ただ、資料の様式に決まったものはないということだった。

5点セット(閣議請議資料・白表紙)の経緯・理由	<ul style="list-style-type: none">● 5点セットを作成するようになった時期、経緯、理由について明確には把握していない● 昭和30年頃の国会の会議録を見ていると、その中の答弁の中で、こういった法律案のほかにも「新旧対照表や参照条文がお手元にありますよね」という答弁もあった。始まった時期に関してはかなり早い時期からだと思われ、慣例として現状のかたちになっている● 5点セットや白表紙の資料については、法制局審査の対象ではない資料も含まれ、様式があるわけではない
-------------------------	--

2. 職権修正対応の現状と課題

職権修正があった場合の対応についてご教示いただいた。職権修正への対応については、内閣総務官室としては、負担に感じているということはないとのことであった。

職権修正対応の負担感・課題	<ul style="list-style-type: none">● 職権修正が入るのは、そこまで数が多くない。それから、入ったとしても一部の法案を除いてはごく小さなものなので、読み合わせ等も作業としてはそこまで大きなものではないと感じている● 職権修正を契機としてミスが生じたという話はあまり記憶にない● 職権修正は閣議直前で修正できるシステムになっている。「てにをは」の間違いがあっても、直前で直しを入れられるので、閣議請議書を差し替える必要もない。そういう意味では、負担というよりは一定の合理性があるという感じもしなくはない
---------------	--

3. その他ご意見・ご感想

⁹ 第24回国会参議院社会労働委員会第14号(昭和31年3月9日)1頁に「お手元に公労法の一部を改正する法律案関係資料をお配りしてございますが、法律案、法律案要綱、提案理由、参照条文、新旧対照表、逐条説明等が入っておると存じます。」と政府委員の説明が記録されている。

- 法制事務のデジタル化や府省庁の法制事務のワークフローの改善については、やはり国会との関係はどうしてもあると思う。そこを前提にしないといけないところが多々ある。
- もちろん、時代とともに効率化を考えていくというのは当然大事なことだと思う。

別紙3 議院法制局ヒアリング等結果

1. 議員立法の作業実態に関する予備調査(デジタル庁による衆議院法制局及び参議院法制局への事前確認等の概要)

ヒアリングに先立ち、デジタル庁は衆議院法制局及び参議院法制局それぞれに対し事前確認を行い、議員立法の作業実態について、次のような回答が得られたとのことである。なお、その後実施されたヒアリングにおいて、追加で回答が得られた部分も併せて整理している。

議員立法の作業実態において衆議院法制局と参議院法制局との間で大きな違いは見られないように窺われ、被改正法に公布後未施行の改正がある場合の改正対象条文(発射台)の特定やハネ改正や孫ハネ改正の漏れの防止に時間と労力を要している点、誤り防止の手段として読み合わせが重視されていることなどは、府省庁における閣法に係る法制事務と共通しているように思われた。一方、法律案本体+理由のほかには作成する審査用資料や国会提出資料の種類・体裁や内容については、議員立法の起案及び審査は、閣法と異なり、閣法における内閣法制局審査用資料や5点セット・白表紙(製本)のように定着した慣例が存在するものではないように感じられ、むしろその案件ごとの状況や依頼者の意向などにより柔軟で臨機応変な対応がなされているという印象である。

事前確認・ヒアリングによる回答の概要は次のとおりであった。

項目	衆議院法制局	参議院法制局
法制事務の体制	<ul style="list-style-type: none"> ● 付託される委員会等に応じて担当部署が決まっており、当該担当部署で立案作業を行う ● 状況に応じ、他部署からの人員応援はあり得る 	
法案等資料作成ツール	<ul style="list-style-type: none"> ● 主にWordを使用する ● 法案概要資料(ポンチ絵)は、PowerPointを利用することもある 	
穴あき法案原稿	Wordのグリッド線機能を独自利用し、グリッド線が打ち出された状態の紙媒体でチェック	国立印刷局から提供された版下原稿位置鑑(透明シート)を用いて紙に打ち出した案文を確認
法令データベース(改正対象条文の特定)	<ul style="list-style-type: none"> ● e-GovとD1-Law.com(D1-Law.com)のデータを基本的に引用する運用) ● 紙媒体として現行法規総覧を参照 	基本的に衆議院と同じであるが、それに加えて、官報に掲載された法律等の条文どおりに法律等の情報を蓄積・反映させた法令台帳も参照
誤り防止対策	<ul style="list-style-type: none"> ● 読み合わせ ● ハネ改正・孫ハネ改正チェックリスト 	<ul style="list-style-type: none"> ● 読み合わせ ● ハネ改正のチェックリストを作成することもある。規模や内容による

	<ul style="list-style-type: none"> ● 法案審査部による事前審査 ● 誤り防止に特化した体系的なマニュアルはない ● デジタル活用はしていない 	<ul style="list-style-type: none"> ● 他課とのクロスチェック ● 誤り防止のための項目やチェックシート ● デジタル活用はしていない
審査	<ul style="list-style-type: none"> ● 部長、法制次長、法制局長の順に審査が行われる ● 上記審査のタイミングは、依頼議員からの要望内容に応じて変わるため決まっていない 	
審査のため補助的資料	<ul style="list-style-type: none"> ● 補助資料について、必須の資料が定まっているものではなく、ケースバイケースで臨機応変に対応する ● 読替表を作ることもある。また、必要に応じて立法例を用意し、多ければ用例集のようなものになる ● 用例集については特定のフォーマットは定まっていないが、読替表は新旧の形式に近い 	
審査による指摘事項対応	資料に修正を加える際には、修正履歴を付けて見え消し作業をすることもあるれば、履歴を残さずに修正することもある	
法案以外の資料	要綱(最近では概要も加わる)・新旧対照表は基本的に作成される。ただし、依頼者からのオーダーや作成期限によっては、結果として要綱や新旧対照表が作成されなかったり、作成しても対外的に公表されない扱いとなることもある	依頼者からのオーダーによるという点では衆議院と同じではあるが、実態としては、要綱・新旧対照表を作成しないということは基本的にはない。概要資料(ポンチ絵)を作成することもある
国会(院)に提出する法案審議資料	<ul style="list-style-type: none"> ● 要綱・新旧対照表を机上配布する ● 白表紙(製本)は作成していないが、白表紙のうち参照条文以外の資料に相当する資料は作成している ● 各党の手続では概要(ポンチ絵)が求められ、これを委員会でも机上配布することもある ● 提案理由説明を作成することもあるが、法案に関する情報を調査室に提供し、調査室が 	<ul style="list-style-type: none"> ● 要綱、法案、新旧等を作成して机上配付している ● 白表紙は作成していない

	<p>作成することもある</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 予算を伴う法律案に添える経費文書については、基本的に調査室で作成することとなる 	
--	--	--

2. ヒアリングの結果概要

○ヒアリング実施日 2024年1月29日(月)

○ヒアリング実施方法 オンライン

○ヒアリング参加者

衆議院法制局: 法案審査部審査第一課長含め2名

参議院法制局: 課長含め7名

ヒアリングは、事前に手交したヒアリング事項に従って、デジタル庁から質問を行うかたちで行われた。

ヒアリングに先立って、衆議院法制局から、総論的なものということで、以下のような発言があった。

①法制執務のプロセスについては、閣法も衆法もあまり変わりはない。法制度を設計して、条文化するということは共通性がある。条文化の作業については、閣法であれ議員立法であれ共通の方式で行われることが望ましく、最低条件でもある。

②ただし、衆法は次の二つのことで閣法の場合と異なっていると思っている。

一つ目は、締切りがとてもタイトなことが多い。決まったスケジュールで進むことが少なく、行ったり来たりすることが日常茶飯事である。そして、このようなことがミスの温床にもなっている。

二つ目は修正案の立案作業があることが大きく違う。一部改正法案に対する修正案であれば、修正案以外に三段表や改め文自体の新旧対照表を短時間で作ることもある。

③②の議院法制局の業務の特徴に照らすと、一部改正法について新旧対照表方式によることは避けたいと考えており、今般検討されている法制事務のデジタル化は、改め文方式を前提として進めてほしい。

※議員修正についての課題及びニーズについては、後述参照

(1) 議員立法に係る法制事務の課題及びデジタル技術による支援ニーズ

議員立法に係る法制事務の課題については、閣法に係る法制事務についての主な課題(負担・非効率さ)との比較を行う観点から次のような回答が得られた。

同じ組織での内部審査であることから、審査のための作業負担については、閣法とは異なるところがあるように感じられた。その一方発射台の特定や読み合わせについては、議員立法の場合にも負担となっていることがうかがえるものであった。衆議院法制局及び参議院法制局とも、それぞれ衆議院に又は参議院に発議又は提出するものについては誤りがないう細心の注意が払われている状況も把握できた。

衆議院法制局	参議院法制局
<ul style="list-style-type: none"> ● 局内における立案作業は、負担がないとは言わないが、全て必要があつて行っている(負担だからやめればよいという単純な話ではない)というのが基本的な認識 ● 閣法のように立案者と審査者の組織が分かれているわけではなく、一つの組織の中で全て必要な作業として行っており、資料の作成等において非効率だと思うことはない ● 発射台の特定、読み合わせ等のチェックについて一定の負担がかかっているのは事実である ● 外部向けの説明資料として逐条解説を作っているということはない ● 審査における指摘事項については、対応する資料を作成するのが必須である ● 立案作業に伴って検討が必要になる憲法上・法律上の論点が生じた場合に、その点をどう考えるかを整理しておくことはある。あらかじめ資料化しておくこともあるが、特に体裁はない ● 締切りがタイトである中、小さな組織なので、マンパワーが不足しがちということはある 	<ul style="list-style-type: none"> ● 閣法同様、発射台特定や読み合わせは行っている ● 参議院に提出するものについては誤りのないよう細心の注意をしている ● 審査用資料の作成・印刷という点は、内部審査であり、統一された体裁はなく、必ずしも紙を作成しているわけでもない(口頭説明の場合も多い) ● 内部で審査を行うので、外部向けの説明資料として逐条解説を作っているということはない ● 審査指摘事項への対応も、その都度指摘事項に対して対応するかたちになる ● 立案作業に伴って検討が必要になる論点が生じた場合の整理についても、審査用に説明資料等を必ず作成するということではない。審査の中で口頭で説明することの方が多い

議員立法に係る法制事務におけるデジタル技術による業務支援のニーズについては、具体的な機能にも触れた回答があつた。挙げられた事項については、議員立法特有のものはないように思われ、用例や立法例をとりまとめてくれる機能や形式的なミスチェックの機能など、閣法におけるニーズと類似しており、デジタル技術による支援ツールとしては、閣法と共通のものを利用できる部分が大きいのではないかと思われた。

衆議院法制局	参議院法制局
<ul style="list-style-type: none"> ● ここ数年、閣法に端を発した法案ミスの問題が取り上げられていることから、法案のミスチェックができるものがあれば取り入れたい 	<ul style="list-style-type: none"> ● デジタル技術による支援は、あればあるほどありがたい ● 例えば立法例の曖昧検索、ピンポイントの言葉ではなく条文構造的なものが似てい

<ul style="list-style-type: none"> ● 立法例を検索し、検索結果からボックスにチェックを入れると自動的に立法例集のようなものを作ることができたらいいと思う 	<ul style="list-style-type: none"> ● 改め文を生成する機能、改め文が溶け込むかどうかのチェック機能、法令用語の使い方といった案文の形式的なチェック機能があると助かる
---	---

(2) 議員立法の立案業務における政府部局との調整と手段

議員立法の立案業務において生ずる政府部局との調整場面やその手段については、次のような回答が得られた。成立が見込まれる場合には執行官庁との調整を要するものの、あくまで議員の指示や了解による¹⁰という点及び調整の手段については議員の政策に関する秘密保持の観点が意識されているという点が、特徴的であるように思われる。

衆議院法制局	参議院法制局
<ul style="list-style-type: none"> ● 調整に要する時間や労力を数値化し、定量的に言うことは難しい。冒頭申し上げたとおり、締切りがタイトであることや、作業が深夜に及ぶ等の事情によって実際の時間以上の労力がかかっている感覚がある ● 調整が政策的な内容(例:法執行上の課題が議員の想定以上に多い等)についてであれば、執行官庁から依頼議員に申し出てもらって、議員の判断を促してもらうということはある。事務方だけで政策の根幹を調整することはあまりない ● 政策決定後の条文の文言については、衆議院法制局・役所間で政策を正確に反映した文言となるようよく調整してほしいということになる ● 調整の手段は、メールにデータを添付して送り合うという方法が多い ● デジタル庁の会議を見ていると、議院法制局と執行官庁とが同一のデータにアクセスして条文を編集するというアイデアもあるようだが、議員の政策の保秘の観点から、シ 	<ul style="list-style-type: none"> ● あくまで、依頼議員の指示に基づいて動くので、調整のケースについては色々ある ● 調整は、メールでのやりとりが多い

¹⁰ 執行の観点からの政策の根幹に関する調整が必要なときは、執行官庁から議員に対して申出なされる、議員は衆議院法制局の意見も聞きながら政策的な判断を行うことが多い(衆議院法制局談)。政策的な調整に議院法制局が関与することもある(参議院法制局談)。

システムに対する信頼の確保が課題ではないか	
-----------------------	--

(3) 法制事務のデジタル化・法令データ整備に関する意見

衆議院法制局からは、主に法制事務のデジタル化について、参議院法制局からは主に法令データ整備について、意見があった。

衆議院法制局からは、改めて、法制事務のデジタル化は改め文方式を前提として進めてほしいとの発言があった。

改め文の自動生成機能については、衆参いずれの法制局からも好意的な感想が示されており、議員立法での利用も十分可能であるように思われた。

衆議院法制局	参議院法制局
<ul style="list-style-type: none"> ● 冒頭にも申し上げたが、法制事務のデジタル化は、改め文方式を前提として進めていきたいのが基本線である ● 改め文も、ある程度簡単なものであれば職員が自ら作成する方が早いかもしれないが、その助けとなるものがデジタル技術で作成されるようになればよい ● 閣法だけでなく、議員立法や修正案まで使えるようになれば、極めてありがたいことである ● ユーザーテストにおける見え消し作業からの改め文や新旧対照表の自動生成は興味深い。発想の転換に非常に驚いたが、大変有用だと思う 	<ul style="list-style-type: none"> ● 正確な改め文が自動生成できるようになれば、画期的なことと思う ● e-LAWSが提供するデータについて、以下のような要望がある <ul style="list-style-type: none"> ①附則の全てが収録されるとありがたい ②可能であれば過去全ての時点の法令が検索できるようにしてほしい ③議院規則等も収録してほしい ④法令の沿革を条ごとに参照できるようになればいいと思う

(4) 議員立法のe-LAWS へのデータ登録について

成立した議員立法も、当然ながら、官報掲載が行われ、法令データとしてe-LAWSに登載される必要がある。この点、衆参法制局とも、成立が見込まれる議員立法については、提出した議院の委員会可決後速やかに、議院法制局が法案と新旧対照表のデータをe-LAWSに登録しているとのことであった。なお、議院法制局から印刷局にデータを送るのではなく、議案提出の段階で版下原稿を印刷して紙で議院事務局の議案課に提出しているとのことだった。

なお、法律公布の際官報に掲載される「法令のあらまし」については、所管官庁が原稿を作っており、それを確認してほしいという依頼はしばしばあるが、議院法制局において作成を行っているものではないとのことであった。

(5) 議員修正について

議員立法の立案作業等と対比するかたちで、回答していただいた。

新規制定法案に対する修正案は、一部改正法案にその形式が類似しており、一部改正法案立案のための新エディタシステムを用いて、新規制定法案の条文を見え消し作業し、改正規定を生成することで、修正案の作成に応用できるのではないかと推測される。一方、一部改正法案や一部改正規定に対する修正案は、改正規定を特定していく形式となり、一部改正法の一部改正法案の形式に類似するものとなる。作成する参考資料も、三段表（現行条文・修正前の改正後条文・修正後の改正後条文を縦書きで積み上げて傍線等を用い比較するもの）や改め文自体の新旧対照表といった特殊な資料が作成されることになっている。そういったことから、議員修正についてのデジタル技術へのニーズとして、修正対象原案（閣法）へのアプローチ（議員の政策保秘には留意）、三段表の作成支援、一部改正法の一部改正の検索（改正規定の捉え方等修正規定の検索）といったものが確認された。

	衆議院法制局	参議院法制局
議員立法との立案作業の差異	<ul style="list-style-type: none"> ● 一部改正法案に対する修正の場合、修正案のほかに、参考資料として三段表や改め文自体の新旧対照表を作る ● 委員会採決の日に間に合わせる必要があり、議員立法よりも更にタイトな日程で作業を進めなければならないことが多い ● 修正案の場合、軽微な文言修正などであったり、日程が確保できないような場合には、政党の平場の手続がないこともある 	基本的に衆議院と同じ
閣法を修正する場合の所管省庁とのやりとり	<ul style="list-style-type: none"> ● 修正が溶け込んだ形で執行することになるので、その溶け込みに異論がないかを確認する ● 閣法の各省調整のための情報共有というよりも、修正後の法律の条文で執行に支障がないかを確認している 	衆議院と同じ
e-LAWSデータ登録	<ul style="list-style-type: none"> ● 閣法に対する修正案は、可決されるものであっても、議院法制局では作業はしていない ● 議員立法に対する修正案で可決が見込まれるものは、登録し 	衆議院と同じ

	ている	
議員修正に係る 法制事務の課 題・デジタル技 術へのニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ● デジタル庁の会議で議論されているように、修正対象である閣法のデータにアクセスして修正することが技術的にできるとした場合、依頼者の秘密を守って作業することは当然であるが、データが置かれているサーバーの最終的な管理者は政府職員であってもその信頼が担保されるかが課題ではないか ● より簡単に閣法のデータが手に入ったり、新旧対照表もデータでもらえるという状況であれば仕事はやりやすくなる 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一部改正法案に対する修正案は、改正規定を捉えて改めるという点で一部改正法の一部改正に類似しており、一部改正法の一部改正法の立法例が検索できるとよい ● 修正規定の立法例の検索ができたらよい ● 三段表を新旧対照表から派生的に簡易に作成できるようになったらよい

(6)法制事務における両院関係と法令データ

議院法制局の法制事務が両院にまたがるケースについて、衆議院法制局と参議院法制局との間の事務の連携やデータのやりとり、作成される資料等の実態について、ヒアリングをした。議院の自律性・独立性を踏まえつつも、衆議院法制局と参議院法制局との間でシステムの共通化が検討されてもよいのではないかと思われた。

	衆議院法制局	参議院法制局
先議院で修正議決された法案を 後議院でも修正 する場合	<ul style="list-style-type: none"> ● 頻繁にあることではないが、去年の常会で例があった ● 衆議院が先議で修正議決した場合、衆議院法制局が修正議決が溶け込んだ法案データを作成することはない ● 衆議院議案課が修正を溶け込ませた資料を参議院に提出している(紙ベース)。閣法を修正した場合は、衆議院議案課において参議院議案課とすりあわせつつその資料作成を行うとのこと(我々はそれを「小字縦棒」と呼んでいるが、作成の詳細は承知してい 	<ul style="list-style-type: none"> ● 先議院の修正が溶け込んだデータがテキストデータのように編集できる形で自動的に送られてくるということはない ● 必要に応じて、衆議院法制局から、修正案と新旧対照表(あるいは三段表)を送ってもらっている ● 「小字傍線」は事務局で作成しており、詳しくは分からない

	ない)	
一方の院で発議が予定されていた法案が他院から発議されることになった場合	<ul style="list-style-type: none"> ● 参議院法制局でどの段階まで審査が進んでいたものであっても、改めて衆議院から提出することになったのであれば、参議院法制局でどこまで審査が進んだかについては敬意を払いつつ、最終的に衆議院法制局が説明責任を持って依頼議員に渡さなければならないため、課内検討・部長審査・法制次長審査・法制局長審査と、全ての段階を踏むことになる ● 参議院法制局作成のデータは、データのやりとりをしているので利用可能。ただ、法案の書式が少し違っているので、参議院法制局からもらったデータを自分たちのテンプレートに貼り直している 	衆議院と同じ
両議院で修正議決された場合	両院間のやりとりや特別なプロセスは特にない	衆議院と同じ
その他	<ul style="list-style-type: none"> ● 改善の余地ということではないが、やはり冒頭に申し上げたとおり、天下国家の法律を作ること、そのプロセスや出来上がり、方法については閣法でも議員立法でもできる限り同じであることが望ましい。特に、内閣法制局には歴史の積み重ねもあるため、議員立法については、閣法に倣う部分は倣っている。閣法も議員立法も細かい作法の違いはあるが、大きなところは同じということで、同じ方向を向いてデジタル化を進めていけるとよい 	特になし

	<ul style="list-style-type: none"> ● デジタル化は、今省令でとられているような新旧対照表方式ではなく、簡潔にして要点をついた改め文方式で閣法も議員立法も進めていけたらよい 	
--	--	--

(7) その他法制事務のデジタル化・法令データ全般について

衆議院法制局	参議院法制局
<p>衆議院法制局においては、起案用、審査用・・・とデータを分けるのではなく、できる限り最初から最後まで一つのデータ書式で作業が進められるようにしている。そのようなことをまさにデジタル庁の法制事務のチームで試行していると思うが、閣法においてもできるだけデータをシンプルにして同じデータで色々な作業ができるようになるとよりよいのではないか</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府内で使用できるシステムについて、参議院法制局でも使えるようにしてほしい ● 人間が作った案文、例えばWord文書であればそれをそのままシステムに投げるだけでシステム上でチェックしてもらえるような仕組みがあればよいと思う。案文を一旦エディタに流し込むのではなく、Word文書のままチェックしてもらえたら非常に有意義 ● 読替準用や読替適用について、読替後の条文を自動的に作成してくれるものがあると有意義
<p>法令データに、逐条解説や雑誌に掲載されている担当者が書いた解説にリンクが貼られていると便利だと思う</p>	<p>法令データからリンクをたどって参照できる資料については、あればあるほど助かる</p>