

ANA-04-05-調査等報告書(その5)

通知・通達の立案作業及びデジタル化に関する調査・
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 予備的整理	2
第1節 通知・通達の位置付け	2
第2節 通知・通達の内容的分類	3
第3節 通知・通達の一部改正	4
第2章 立案作業の実態	6
第1節 新規作成する場合の立案作業	6
1. 内部検討.....	6
2. 関係組織との協議等	6
3. 過去通知の調査	6
4. 起案.....	7
5. 内容の点検	7
6. 決裁.....	9
第2節 一部改正を行う場合の立案作業.....	9
第3章 立案作業に関する課題及びデジタル化による解決案の検討	9
1. フォーマットの定式化	9
2. 過去資料の体系化	10
3. エディタシステムの導入	12
4. 自動審査機能	14
5. 法令データとの連携	15
6. 法令改正による条項ずれの自動検知.....	16
第4章 立案作業に関する展望的小括	17

はじめに

本報告書では、国の法制事務の一環として行われており、また業務フローが類似していると考えられる通知・通達の立案作業を取り上げる。一見すると通知・通達は、法律案の立案作業とは類似していないように思われるかもしれないが、法令と同様、新旧対照表方式や改め文方式によって一部改正が行われることもあり、一部改正法の立案を念頭に検討を進めてきた新エディタシステムを活用する可能性も含めて検討を行っている。その他にも、通知の立案作業経験者への作業実態や課題に関するヒアリング調査等の結果を踏まえて、デジタル化による課題解決の方策について提案を行っている。

本報告書の構成は、以下のとおりである。まず、第1章において通知・通達の位置付けや種類など前提的な事柄について整理している。第2章では、通知の立案経験者へのヒアリングを踏まえて、どのように立案が行われているかを実際の立案フローに近いかたちでとりまとめている。第3章では、ヒアリングや公開されている通知・通達の調査を通じて確認された課題のデジタル化による解決策の検討及び提案を行っている。最後に、第4章では、法律案の立案業務を念頭に検討を行っている改善後の業務フローとの関連性を見据えつつ、通知・通達の立案作業に関する展望について述べている。

第1章 予備的整理

第1節 通知・通達の位置付け

通知とは、特定人又は不特定多数の人に対して特定の事項を知らせる行為又は文書のことを幅広く指す。通知の定義自体には通達のような法的根拠はないが、機関委任事務制度の廃止以降に国から自治体に対して発出される技術的助言に関する文書は、通知として発出される文書の典型的な例である(地方自治法第245条の4第1項)。なお、自治体や事業者等に対して発出される通知の中には、ガイドラインやマニュアルなどの題名が付された冊子形式のものも含まれるが、本報告書では主に文書番号・発出先・発簡者などが記載された通知文に該当する文書を主たる検討対象とする¹。

通達とは、「上級行政機関が関係下級行政機関および職員に対してその職務権限の行使を指揮し、職務に関して命令するために発するもの」²であり、「細目的事項、法令の解釈、運用方針等に関する示達事項」³を主たる内容とする。通達は、通知とは異なり法的根拠(国家行政組織法第14条第2項、内閣府設置法第7条第6項ほか)があり、下部組織に対する拘束力を有するという点が

¹ その他、通知と同様の形式で作成される文書として事務連絡が挙げられる。内容的な重なりも見られ、両者を明確に区別することは難しいが、実務上、決裁を受けて文書番号が付与されるものが通知、そうでないものが事務連絡として区別して扱われることが多い。

² 最三小判昭和43年12月24日民集22巻13号3147頁。

³ 大森政輔他編『法令用語辞典〔第11次改訂版〕』(学陽書房、2023年)556頁。

特徴として挙げられる⁴⁵。加えて、税務分野をはじめ、通達に基づいた行政処分等が実際に行われており⁶、本来外部的な法的効力を有しないと説明されている一方で、間接的あるいは現実的な外部効果を有することについて議論があることにも特徴があるといえる⁷。

第2節 通知・通達の内容的分類

府省庁において立案される通知・通達の内容に基づいて分類すると、おおそ以下のように分類することができる。

- ・法令の制定改廃に伴う通知:法令の制定改廃に伴い、その内容を関係組織に示達するために発出される通知のこと。典型的には、法改正の施行に伴い発出される施行通知などが挙げられ、当該通知には改正の概要などが記載されていることが多い。
- ・解釈通知・通達:法令の制度運用に際して、その解釈や特定のケースにおける取扱いなどについて示す通知・通達のこと。法令中で用いられる用語の解釈を明確化するような内容や特定の事例における法令の運用などについて記載される。文書の分量が少ないものから、細別・階層が設けられる大部のものまで様々である。なお、通達の場合は、下級行政機関ごとに行政上の取扱いにおける統一性の確保のために発出され、下級行政機関に対する拘束力を有する。
- ・その他の通知:上記の通知のほかにも、法令に関わる制度運用ではなく、例えば、ある取組について一層の推進を促すための通知や都道府県をはじめとした別の機関への周知依頼、事故などの注意喚起を行うための通知などが見られる。これらは、常に通知として行

⁴ 例えば、平岡久は、訓令概念の中心的な要素として①諸行政機関が階層的に設置・編成されていることを前提として、上級行政機関のもつ指揮監督権を根拠として発せられるもの、及び②下級行政機関に対する（拘束力のある）命令であることを挙げた上で、通達を文書（書面）によって発せられる訓令であると整理する見方、あるいはこれらは同義であるとする見方を有力としている（平岡久『行政立法と行政基準』（有斐閣、1995年）145－147頁。）。

⁵ 国家行政組織法第14条第2項には「各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、命令又は示達をするため、所管の諸機関及び職員に対し、訓令又は通達を発することができる」と規定されており、また国家公務員法第98条第1項に「職員は、その職務を遂行するについて、法令に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない」と規定されていることから、法律上通達に従っての業務遂行が義務付けられていると考えられる。こうした点について、平岡は「訓令・通達は上司から部下公務員に対する職務命令（訓令的職務命令）として、受命行政機関を担当する公務員を拘束し、職務遂行上の権利または義務を設定しまたは変動させる直接の法的効力をもつ」（平岡・前掲注4論文176頁。）としている。

⁶ 「課税実務においては、法規制を有しない通達が行政機関内部だけでなく納税者に対しても影響力を有している「通達による行政」の実体が広く認識されている」との指摘がある（加藤友佳「租税法における通達解釈と裁判規範性—評価通達と認定基準—」税大ジャーナル第34号（2022年）28頁。）。

⁷ 「訓令・通達それ自体は、「外部的」法的効力をもたないが、受命行政機関がそれを遵守して私人に向けられた「行政作用」を行う（またはそれに関与する）ならば、訓令・通達は実際に行われる「行政作用」の基準として機能し、訓令・通達に従った「行政作用」を媒介として、すなわち間接的に、「外部」の私人に対する影響力をもつことになる」（平岡・前掲注4論文182頁。）。また、塩野宏も通達が外部効果を有する法源とはなり得ないということを原則としつつも、現実的に外部効果を有する場合があるという点について検討を行っている（塩野宏『行政法Ⅰ 行政法総論〔第六版〕』（有斐閣、2015年）115－117頁。）。

われるわけではなく、事務連絡などの形式で発出されることもあることから、内容と発出形式は必ずしも結びついているというわけではなく、ケースバイケースであると考えられる。

第3節 通知・通達の一部改正

府省庁において立案される通知・通達の大半は、新規作成をした文書である⁸が、法令と同様に一部改正が行われる場合もある。そのような通知・通達は、その大半が『「〇〇について」の一部改正について』や『「〇〇について」の改正について』という題名で発出され、改正の方式は府省庁や部署によって違いがあるものの、改め文方式・新旧対照表方式・溶け込み方式が見受けられる。そのおおよその割合について、2023年に発出された通知・通達のうち、外部公開されている7府省庁の通知・通達の一部改正について調査をしたところ、新旧対照表方式が88件、改め文方式が35件、溶け込み方式が14件(全体合計137件)であった。これらの一例は、文末に表でまとめたとおりである。

近年発出された通知・通達の一部改正を見ると、府省令と同じように新旧対照表方式による改正を行う事例が多数であり、通達に限っては、調査対象にした範囲では、新旧対照表方式以外の改正方式は改め文方式による表の全部改正以外見受けられなかった。細かなルールも府省令における新旧対照表方式と同様、明確に統一されているわけではないが、概ね府省令と同じ記法で改正箇所が示される⁹。

改め文方式による一部改正に関しては、新旧対照表方式の導入が広まる前には各府省庁で共通して行われていたものの、上述の調査を実施した範囲では一部の行政機関以外には見受けられず、当該行政機関内部においても部局間で改正方式が統一されているわけではないようである。通知・通達の一部改正における改め文は、法律の一部改正の際の改め文と同様の記載ぶりになるが、改正箇所の特定期間など統一的なルールの下で行われているわけではなく、また改正対象を示すための階層の構造(第1、1、(1)等)も文書間で統一されているわけではないため、書きぶりもそれに合わせて多様になる。なお、改め文方式を採用している場合においても、参考資料として新旧対照表が添付されていることが多く、新旧対照表自体はいずれにせよ作成しなければならないことが多いものと思われる。

最後の溶け込み方式は、新旧対照表方式や改め文方式以外の改正方式で、改正後の全文や改正後の様式全体を記載するものを指す。従前の通知を廃止して新規作成される文書等とは異なり、あくまでも一部改正であるので、通知の右上の文書番号に一部改正を行った履歴等が明記されていることが多いが、明確に区別することは難しい。こうした改正方式の中には、改正箇所には下線等が引かれ、一見して改正箇所がわかるように工夫されているものも見られる。

なお、通達の一部改正の中には、法令の一部改正における経過措置に該当する「経過的取扱い」が示されることがある。このような経過的取扱いに関する記載も含め、通達は、通知の場合に比べて法令に近い書きぶりになっていることがあるが、これは第1章でも述べたとおり、通知と異なり通達に基づいて法令の解釈・運用が行われるということから、またその外部効果について議論が

⁸ こうした通知の中には、従前の通知を廃止し、新規作成するものなども含まれる。

⁹ 一部には、「「浄水処理対応困難物質」の設定について」の一部改正について」(令和5年8月10日付け薬生水発0810第1号)のように簡易な新旧対照表によって改正内容を示す事例もある。

あることもあり、より一層厳密な書きぶりとしているということが想定される。

表 既存の通知・通達の一部改正を行った例

厚生労働省	令和5年3月6日	年企発第1号	「厚生年金基金の予定利率の下限等について」の一部改正について	新旧対照表方式
総務省	令和5年4月1日	総税市第34号	地方税法の施行に関する取扱いについて(市町村税関係)の一部改正について	新旧対照表方式
総務省	令和5年4月1日	総税都第10号	地方税法の施行に関する取扱いについて(道府県税関係)の一部改正について	新旧対照表方式
厚生労働省	令和5年5月23日	保保初第2号等	「オンライン資格確認等システムにおける正確な資格情報等の登録について」の一部改正について	溶け込み方式
国税庁	令和5年6月8日	課評2-41	財産評価基本通達の一部改正について(法令解釈通達)	改め文方式
厚生労働省	令和5年8月10日	薬生水発0810第1号	「浄水処理対応困難物質」の設定について」の一部改正について	新旧対照表 ※ 簡易方式。
総務省	令和5年8月13日	総税都第42号	「軽油引取税の課税免除について」の一部改正について	新旧対照表方式
厚生労働省	令和5年10月31日	医薬安発1031第1号	「一般用医薬品の区分リストについて」の一部改正について	新旧対照表
厚生労働省	令和5年11月30日	保医発1130第1号	「診療報酬の算定方法の一部改正に伴う実施上の留意事項について」等の一部改正について	改め文方式
国税庁	令和5年12月1日	課資2-21 課審7-9 徴管6-30	相続税法基本通達等の一部改正について(法令解釈通達)	新旧対照表方式

厚生労働省	令和5年12月28日	保医発1228第1号	「特定保険医療材料及びその材料価格(材料価格基準)の一部改正に伴う特定保険医療材料料(使用歯科材料料)の算定について」等の一部改正について	改め文方式
-------	------------	------------	---	-------

第2章 立案作業の実態

通知・通達の立案作業については全府省庁に共通する作業プロセスや作業方法が存在するものではなく、各府省庁によっても作業方法に違いがあると考えられるが、通知の立案作業を担当した職員へのヒアリング結果をもとに、その作業の流れについて報告する。

第1節 新規作成する場合の立案作業

新規に発出される通知の立案作業の各工程と大まかな流れは、以下のとおりである。

1. 内部検討

通知の記載内容を固めるため、内部検討を行うことが確認された。立案担当者によっては、記載内容を整理して資料化するなどの工夫をしていることも確認された。

2. 関係組織との協議等

法令に関連した通知を発出する場合、細かな運用上の論点も含めてあらかじめ法令の立案段階において検討を行うことが通例であり、通知を立案する度にことさら運用上の論点について新たに協議が必要になることは一般的ではないことが確認された。しかし、通知の内容によっては、通知の立案を行う段階においても、関係する府省庁、自治体や業界団体などの関係組織との協議、アンケートによる意見の収集などを行うことがあるということが確認された。そこでの協議等の結果を踏まえて、通知の立案を行うことになる。また、こうした関係組織との協議を行った場合には、通知案を作成した段階や発出前の段階において、当該組織へ通知案を送付して確認のためのやりとりを行うこともあり、その結果によっては再検討・修正等を繰り返すことが考えられる。

3. 過去通知の調査

通知の立案に関しては、明確なルールやマニュアルが存在しないため、前例に沿って立案することが通例となっているとの指摘があった。そのため、参考となる過去の通知を探し出すことが立案過程において必要不可欠な作業といえる。

過去の通知は、各課や各担当が保管することが通例となっており、府省庁内における統一的な管理を行うことができていないケースもあるという実態も確認された。特に通知の場合は、同じ局内の各課でも管理方法が統一されているわけではなく、具体的な管理方法としては、発出した通知を年度ごとにフォルダに整理して管理する方法や、課内で利用しているドライブに保存の上、紙に出力したものをファイルに綴じておく方法などが確認された。

立案担当者は、こうしたフォルダなどを頼りに参考となる通知を選び出すことになる。どの通知を参考とするかについても明確に決まっているわけではなく、立案担当者の裁量に任されているが、基本的には各課における担当内部で共有している過去の通知を優先的に参考にすることが多いようである。それ以外にも、他府省庁の発出している類似事例を調査し、当該府省庁に依頼して通知を入手する場合もあることが確認された。

4. 起案

内部検討や関係組織との協議等の結果に基づいて記載内容を確定したら、基本的にWordを用いて文書の起案を進めていくことになる。なお、法律案の起案では一太郎が使用されていることが一般的であるとの指摘があったが、通知については一太郎を用いて起案を行うという担当者は、調査を行った範囲では確認できなかった。

具体的な起案作業としては、参考となる通知の文面を複製し、当該文面を活用しながら作業を進めていくことが多いようである。そうした文面の中には、通知の内容や類型に応じた定型文として流用することが多いところもあることが確認された。例えば、自治体に対して発出される技術的助言としての通知においては、その文末に「なお、本通知は地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4第1項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。」等の当該通知の位置付けを明記する一文が付される。こうした部分は必要に応じて微修正などがされるものの、定型文として活用されているようである。そのほかにも、字下げやタイトルの配置などの体裁面についても前例踏襲が基本となっており、複製した文書をベースとして体裁はそのままに、内容のみ上書きして起案を進めることが確認された。

上述した部分以外の通知の本体となる記述については、取り扱う内容によって文面も異なるため、公文書としての確かつ平易な文章となるよう注意を払いつつ、一から起案を行うことが多いことが確認された。その際に、新たに施行される法律の改正概要などを記述する場合には、法律案の立案過程で作成をした官報に掲載する「法令のあらまし」や5点セットに含まれる要綱などを参考にしながら起案を行うことがあるということが確認された。そのほか、表現ぶりなどは過去の文例を調査しながら起案をすることが確認された。また、起案中の通知内容に関わる団体(文書の直接的な発出先(文書の左上部に記載される団体)として明記される団体のほか、当該団体を介して情報が伝達されることが予定されている団体等を含む場合もある。)についても起案の過程で入念に確認が行われている。その理由の一つは当然通知内容の周知先を明確にするためであるが、もう一つは起案中の通知文や別紙等上に文書の発出先以外の団体名を明記する必要がある場合があるからということが理由として挙げられた。そうしたものとして、例えば、都道府県の所管課を発出先として起案している通知内容を関連業界団体にも周知する場合、当該所管課においても周知先を共有できるようにする必要がある場合などが挙げられる(例えば、文書の左上に発出先の都道府県所管課以外に、通知の本文中や別紙などにそのほかの周知先である団体名が列記される場合などがある。))。

5. 内容の点検

起案が済み次第、通知の内容・形式に関して点検を行う。法律案の立案作業においては、①立案担当者間②大臣官房総務課などの庁内審査部署③内閣法制局による審査というように複層的な点検・審査が行われていた。総務省が平成23年に、国民の権利・義務に影響を及ぼすような

通知の有無について点検を行った際に、「各部局等においては、発出した通知・通達について、日常的に点検するとともに、今後発出しようとする通知・通達については、起案を担当するライン以外の職員（審査担当等）が十分チェック」¹⁰をすることが周知されているが、実態はその内容や規模によって様々である。基本的には立案担当者同士でのチェックが中心であり、それをとりまとめ役の職員が確認をするという体制がとられるということが確認された。しかし、発出する通知の件数が多い場合や準備期間が限定される場合において、それに応じた人員や作業時間を点検作業のためだけに充当することが難しいケースがあるという実態も一部確認された。

具体的なチェックの内容については、ヒアリングを行った限り、必ずしも各部署において定まったルールの下に行われているものではないことが確認されたが、主要なチェック項目として例えば以下の項目が挙げられた。

チェック項目	確認内容
内容の適切さ	法改正の内容が適切に記述されているかとはもとより、解釈を示す場合などには、複数の解釈が可能ではないかなどを確認する。 その他、国民の権利・義務に影響する内容ではないこと、自治体向けの通知の場合は技術的助言の範囲を超えた内容・書きぶりとなっていないことなどの確認をする。
平易な表現	特に、技術的な側面の強い法令などにまつわる内容の場合、読んでわかりやすいように、平易な表現がとられているかどうかを確認する。
インデント	過去の文例に倣ってインデントが適切であることを確認するとともに、文書内で統一したインデントとなっているかどうかを確認する。なお、通知・通達内で使われている細別・階層については、統一されておらず、あくまで文書内で統一されているかどうかという観点で確認をする。
誤字脱字等	誤字脱字や不要な文字がないかなどについて確認する。
法令の題名及び法令番号	法令の引用がある場合には、当該法令の題名及び法令番号が適切であるかどうか法令データベースなどを活用しながら確認する。
引用条項	法令の条項を引用している場合、当該引用が適切であるかどうかを確認する。 通知の一部改正をする場合や過去の通知を参照する場合において、立案を担当する部署で所管する法律に改正があり、条項ずれが生じているときなどは、従前の条項を引用していないかを当該法律の改正で作成した新旧対照表を用いながら確認するほか、他府省庁が所管する法令の条項ずれについても、前回発出してから新たに通知を発出するまでの間に改正が行われていないかどうかを確認する。なお、他府省庁所管法令の条項ずれについては、通知の立案担当部署ではカバーしきれないこともあり、他府省庁への確認を依頼した際に発覚することもあることが確認された。

¹⁰ 総務省「総務省における今後発出する通知・通達の取扱いについて」〈https://www.soumu.go.jp/me nu_news/s-news/01kanbo02_01000005.html〉（2024年3月12日参照）

6. 決裁

担当者間の点検を終えたあとは、必要な決裁を受けることになる。電子決裁システムなどを活用しながら、必要な決裁を受けることになるが、その途上で修正の指摘を受けることもあり、都度修正を行いながら、決裁を受けることが確認された。

ヒアリングの結果、決裁ルートに関しても明確な基準がないため、必要な決裁について過去の事例を見ながら自力で調べなければならない場合があることや、急遽受けなければならない決裁があると判明した際に急いで対応しなければならない場合があることが確認された。

第2節 一部改正を行う場合の立案作業

既存の通知の一部改正を行う場合には、採用する改正方式に則って新旧対照表等の作成が行われる。また、一部改正そのものに加えて、既存通知の一部改正を実施する旨の周知や改正の概要をまとめた文章を鏡文のような位置付けで新規に立案することが一般的であるが、その点は基本的に上述した新規に立案をする場合の作業と同様であることが確認された。上記以外に附随して行われる作業として、一部改正の溶け込み後の全文が参考資料という位置付けで作成されることがある。

新旧対照表の作成に当たっては、基本的に府省令における新旧対照表の作成と同様である。通知・通達に関しては法令のような公布後未施行という状態は基本的になく、発出している最新バージョンを一部改正することになるため、発出している最新バージョンの通知を現行欄と改正欄に貼りつけ、改正箇所を傍線を引きながら手打ちで改正後の状態を作成していくという作業が行われているということが確認された。

なお、こうした新旧対照表は、一部改正を行う場合に限らず、全部改正（全面改訂）をした場合にも、変更箇所を明確化して理解を補助するための参考資料として作成され、併せて発出されることがあることが確認された。その他にも、外部に発出しないものの、立案作業における内部的な検討用に新旧対照表を作成することもあることが確認された。

第3章 立案作業に関する課題及びデジタル化による解

決案の検討

第1章で述べた調査や立案作業に関するヒアリングの結果明らかになった課題や意見も踏まえると、デジタル化による通知・通達の立案作業における課題の解決としては以下に挙げる機能等の実現が考えられる。

1. フォーマットの定式化

[提案内容]

通知・通達の書面のうち、以下に掲げる部分などを定式化し、定式化されたフォーマットに従って書面作成が行われるようにする。

- ・ 文書番号及び日付
- ・ 発出先
- ・ 発簡者
- ・ タイトル
- ・ 通知本文・記書きのインデント

上記のほか、技術的助言としての通知などは、技術的助言であることを説明するテンプレートなども含めてフォーマット化し活用できるようにすることが考えられる。

[解決される課題等]

- ・ 定式化されたフォーマットを用いることで、体裁面の調整作業が効率化することに加え、定型的文章表現をそのまま利用することができるようになる。
- ・ 定型的な表現や配字等の体裁面について、誤った体裁の通知・通達を踏襲することがなくなるため、正確性も担保されるようになる。
- ・ フォーマットが統一化されている方が、データベースへの登録のための解析が容易になるなどデータとして利活用しやすくなる。

[導入に向けた論点・ポイント]

- ・ 現状の作業負担:現状の作業でも、発出済みの書面をアレンジして起案しているので、体裁面の調整作業は負担になっておらず、定型的な表現も踏襲するだけのため負担になっていないと思われる。さらに、フォーマット化しきれない自由記載部分も多いので効率化される作業は限定的であると考えられる。そのため、フォーマットの定式化だけで業務改善を図るのではなく、後述のとおりデータ整備を充実させるための必要な措置と位置付けて、諸機能を見据えてフォーマットを定式化することが必要である。
- ・ 通知・通達データベースとの連携:データベース上に文書データを取り込んでその中から識別して取り出すことが有益とされる情報(発出年月日、発簡者、タイトル等)を解析する上で、当該情報の記載位置や記載方法を統一できるフォーマット化は解析・識別が格段にしやすくなることから、データベース上に定式化されたフォーマットをベースとした解析の仕組みを組み込むことが有益なものとなると考えられる。この点、先に指摘したフォーマットの利用が人によってまちまちになってしまうという事態が生じることは、データ整備を行うことの有益性にとって大きな障壁になるということは重要な留意点である。
- ・ 通知・通達立案用エディタとの連携:後述のエディタを活用して通知・通達の立案を行う際には、統一性の観点からフォーマットに落とし込まれた状態で編集・出力されるようになることが望ましいと考えられる。また、立案した通知・通達をデータベース上に取り込むこととする場合には、上述のとおり、後工程のデータベースへの登録という観点からもフォーマットの活用が必要であると考えられる。

2. 過去資料の体系化

[提案内容]

立案作業の効率化に向けて、通知・通達のデータベースを整備し、資料の検索性を高めること

が考えられる¹¹¹²。今回、立案担当者からのヒアリングの結果を踏まえて、以下の情報を検索に必要な情報として整備することが考えられる。

- ・タイトル
- ・発出年月日
- ・発簡者：通知・通達を立案する際には、部署内で発出した過去の通知・通達を優先的に確認することから発簡者を手掛かりに検索をすることは有用であると考えられる。
- ・分類・類型：施行通知、解釈通知・通達など通知・通達の内容的な分類や形式的類型によって、参考にすべきものを選択する可能性があることから、第1章第2節及び第3節の分類等も踏まえ分類・類型を整備し絞り込み等ができるようにすることが有用であると考えられる。
- ・通知・通達に紐づく法令の題名：施行通知や解釈通知・通達においては、どの法令に関する情報を記述しているかという観点が重要となることから有用であると考えられる。
- ・決裁の必要性及び決裁ルート：決裁ルートは、過去の事例からおおよその見当をつけるという作業が行われていた。また、事前に把握していなかった決裁を受ける必要があると発覚した場合には、緊急的に対応する必要がある、ばたついてしまうとの回答もあった。決裁に関する情報を登載することで、事前に、決裁の必要性及び決裁ルートに関する確認作業を効率的に行えるようになるものと思われる。

[解決される課題等]

- ・各担当者や各部署によって保管・管理の方法が異なるところ、通知・通達の保管・管理を一元化できる。
- ・前例踏襲を基本とする通知・通達の立案に当たって、参考とする過去に発出した通知・通達を的確かつ効率的に収集することを可能とする。
- ・発出頻度の少ない通知・通達や他府省庁が発出した通知・通達であっても、収集を容易にする。

[導入に向けた論点・検討のポイント]

- ・通知・通達の集積及び登録：データベース化に当たっては、通知・通達をデータベース上に登録する必要があるが、各部署又は各担当者が個別に管理している外部公表をしていない通知・通達も含め、網羅的に把握・収集する方法を検討する必要がある。また、収集した情報をデータベース上に登録する際に、検索に必要な情報を識別しておくことが必要であると思われる。これについては、文書データを取り込んでその中から識別して取り出す必要のある情報（発出年月日、発簡者、タイトルなど）を解析する技術は存在するが、現状のように書き方が統一されていない場合も見受けられる文書群でそれを実現するには、

¹¹ こうした通知・通達も含めたデータベースに関する先進的な取り組みとして厚生労働省の「厚生労働省法令等データベースサービス」(<https://www.mhlw.go.jp/hourei/>)が挙げられる。当該データベースでは、法令や告示のほか、同省所管の主な訓令、通知、公示なども検索・閲覧することができる。

¹² 通知・通達のデータベースを整備することは、立案作業の効率化以外にもデジタル法制ロードマップ実現の上でも重要な点であると考えられる。詳細は、調査等報告書(その4)を参照されたい。

正確に析出するために表現や出現箇所等の解析条件を精緻にパターン化して実装することが必要となる可能性等がある。そのため、あらかじめ「1. フォーマットの定式化」で検討したフォーマットに落とし込む等の作業が必要になる可能性も考えられる。

- ・外部公開の基準の設定:データベース上の通知・通達のうち外部公開の可否については、一定の基準を設けることについては検討を要すると考えられる。現状の運用では、(発出先以外の)外部に公開していない通知・通達も膨大にあり、これらの全てを公開することは実務に馴染まないと考えられ、どのような通知・通達を公開対象とするかについては、引き続き各担当者又は担当部署が判断する必要があると思われる。また、データベースを当該府省庁以外にも公開することは他府省庁が発出した通知・通達の収集を容易にするという点で有用性が高いと考えられるが、その場合には、府省庁間でのみ公開するものと、国民向けにも公開するものとの区分けについても考慮する必要があると思われる。
- ・登録工程の工夫:ヒアリングの結果、通知の発出後の管理工程は、各部署の判断に委ねられている部分が多く、統一的な方法が確立していないことが確認された。通知・通達の資料をデータベースに登録して体系化して管理を行うため、考えられる登録方法の一つとしては、後述の通知・通達用の立案エディタと連携し、エディタを使って作成したデータをデータベースに登録することが考えられる。もう一つは、Word等で作成した通知・通達のファイルを個別に取り込む方法である。通知・通達の登録工程は作業者の作業負担が重くならない形で実現するべきであるところ、後者の場合、職員が毎回取り込み作業を行わなければならないことから、負担が重く、統一的なデータベースの導入の支障になる可能性もある。
- ・溶け込み後の通知・通達の管理方法:一部改正が行われた通知・通達について、溶け込み後の通知・通達全文をどのように管理するかということが論点として挙げられる。通知・通達の一部改正を行った際に、溶け込み後の通知・通達を別添等として作成し、併せて発出するものもあるが、一部の通知・通達に関しては溶け込み後の通知・通達全文が作成されていない場合がある。通知・通達の閲覧や次の一部改正を行うに当たっては、改正後の全文が必要となるため、単に発出した通知・通達だけを登録する以外にも、溶け込み後の全文を別途用意する必要があると考えられる。また、改正後の全文を管理するに当たっては、一部改正が繰り返される、すなわち通知・通達の履歴が積み上げられるものがあるということに留意する必要がある。過去の改正前の通知・通達を閲覧する必要がある場面も想定されることから、データベース上に最新の全文と過去の改正時点における全文とを用意することが必要であると思われるが、その方法については検討を要する。

3. エディタシステムの導入

(1)新規作成用の立案エディタ

[提案内容]

新規作成用に過去の通知・通達をベースに上書き編集可能なエディタを開発・導入する。

[解決される課題等]

- ・通知・通達の新規作成の作業効率化
- ・データベース上のデータを活用できるようになれば、踏襲する過去資料の通知・通達の調

査から立案作業までを一連の画面で行うことができる。

[導入に向けた論点・検討のポイント]

- ・編集対象とする通知・通達の登録:エディタを活用するためには、編集対象とする通知・通達のデータがシステム上に用意される必要があるが、編集時に取り込むのか、データベース等から呼び出すのか等それらをどのように準備するかという点については、後述の「(2)通知・通達の一部改正用エディタの導入」における論点と同様のものがあると考えられる。
- ・体裁・形式の自動補正:過去のお知らせ・通達について、全ての通知・通達が体裁面や形式面で統一されているものではないことが確認されている¹³。過去のお知らせ・通達をベースとしてそのまま書き編集する場合、単に過去のお知らせ・通達の体裁面や形式面を踏襲すればよいとはいえず、「1. フォーマットの定式化」で提案したフォーマットに従って調整が加えられることが望ましい。そのため、字下げやタイトル位置などフォーマットに則った形に自動補正する機能等が必要であると思われる。
- ・データベースへの登録:通知・通達のデータベースを構築・運用するに当たって、職員の負担を増やさずに通知・通達の登録・管理を行えるようにすることが重要であると考えられるが、エディタ上で作成した通知・通達をそのままデータベース上に登録することが可能となれば、職員の登録工程の負担も軽減されると思われる。
- ・データベース上からのエディタの立上げ:データベース上で通知・通達を検索し、参考となるものがあれば、当該通知・通達を閲覧している画面からエディタを立ち上げ、編集することができる仕組みがあることが作業工程上望ましいと思われる。

(2)通知・通達の一部改正用エディタの導入

[提案内容]

調査等報告書(その1)において検討した新エディタシステムを活用し、発出済みの通知・通達を被改正対象として見え消し編集をし、新旧対照表を出力するエディタを導入する。また、データベースと連携することで、一部改正法用の新エディタシステムと同様、文例調査も同時に行うことを可能とする。

[解決される課題等]

- ・現在手作業で行われている新旧対照表の作成・編集の負担を軽減する。
- ・文例調査の負担を軽減し、シームレスな作業を実現する。

[導入に向けた論点・検討のポイント]

- ・編集対象とする通知・通達の登録:一部改正法用の新エディタを活用するためには、一部改正の対象となる通知・通達が編集可能なデータとして呼び出し可能になっていることが前提となることから、データベースを連携し、当該データベース上のデータを活用して編集

¹³ 明確なルールはないと思われるものの、右上に記載される通知番号と日付の幅がそろっていないもの(後日同じ発出元から出された別の通知では修正されている)や、インデントがそろっていないものなどが例として挙げられる。

作業を開始することが考えられる。それ以外にも、登録されていない通知・通達の一部改正も行えるよう、適宜エディタ上に直接取り込むといった機能も検討する必要があると思われる。また、繰り返し改正される通知・通達を一部改正する場合は、立案を行う時点の通知・通達のデータが必要となる。つまり、それまでの一部改正が溶け込んだ通知・通達のデータが編集対象として必要であるということであり、したがって、データベース上には一部改正が溶け込んだ通知・通達のデータも登録されていることが必要であると考えられる。

- ・ 文例検索機能：一部改正法の立案を念頭に検討を進めている新エディタシステムでは、用例検索が可能となっているが、通知・通達の立案作業においても、どのような文例が適切であるか検索を行いながら立案できることが望ましい。
- ・ 編集情報のデータベースへの登録：エディタ上で見え消し編集を行った情報を基に、改正後の全文データをデータベース上に登録することが考えられる。これにより、全文データの作成の手間や管理・登録工程を省力化することができると思われる。
- ・ 新旧対照表のフォーマットの検討：エディタで自動生成を行う新旧対照表の体裁については、法律案を念頭に検討を進めているフォーマットを使用し、各府省庁において当該フォーマットを活用することの是非を確認する必要がある。
- ・ 自動審査機能の搭載：一部改正法を立案するための新エディタシステムと同様、後述の自動審査機能を搭載し、立案と並行しながら誤りの防止を図ることができるようにする必要がある。
- ・ 施行・適用期日のある通知・通達の取扱い：少数ではあるものの、過去に発出された一部の通知・通達においては施行日が設定されているものも確認された。基本的には最新版の通知・通達を対象に見え消し編集を行い、新旧対照表を出力することで、一連の作業を効率的に行えるようになると考えられるが、こうした施行期日等の設定が必要となる通知・通達も作成できるようにするか更なる検討を要する。
- ・ 改め文方式の取扱い：一部の府省庁では、改め文方式による一部改正が行われているが、通知・通達における改め文は法令で使われる改め文とは表現が異なっている上に、通知・通達間でも一律ではないと考えられ、自動生成を活用することは難しいと思われる。今後新旧対照表方式から改め文方式を全面的に採用する府省庁はほとんどないものと推測されるため、機能として不要であるとも考えられるところであるが、改め文方式にまで対応したエディタの可否を判断するには当該方式を採用して改正を行う府省庁にメリット・デメリットについてヒアリングを行うなど、更なる検討を要すると思われる。

4. 自動審査機能

[提案内容]

一部改正法を立案するための新エディタシステムに搭載している引用法令の題名や法令番号及びその初出箇所の確認や誤字脱字、用字用語の用い方等の自動審査機能を実装し、立案した通知・通達の点検作業の負担軽減や誤り防止を図ることが考えられる。具体的に考えられる審査事項は、以下のとおりである。

- ・ 引用法令題名、法令番号及び引用条項：通知・通達においても法令の引用を行う場合には、法令と同様正確な法令題名を引用し、初出箇所に法令番号を付すことになっている

るため、法令番号等の記載が間違っている場合には、検知をして正確な法令題名及び法令番号を提案する。また、存在しない引用条項を引用している場合にも誤りとして検知する。

- ・誤字脱字や不要な文字の記載:単純な誤字脱字や不要な文字が記載されている場合に、誤りを検知する。
- ・常用漢字の使用及び送り仮名の表記:「公用文作成の考え方」等で示されている表記の原則¹⁴のとおり、常用漢字使用や送り仮名等について、審査をする。
- ・細別・階層の適切さ:文書内で一貫した細別・階層となっているか、また細別・階層に合わせてインデントなどに揺れがないかを審査をする。
- ・句点の使用:文末の句点や括弧内の句点に関するルールについて、法令におけるルールと同様の記載となるよう審査をする。

[解決される課題等]

- ・形式面や体裁面の不注意等による誤りを防止できる(作成する通知・通達の量や参考資料が大部である場合や、公布から施行までの期間(立案期間)が短い場合でも必要最低限の審査を行うことができる。)
- ・法令の引用に当たって、法令データベース等を用いながら行っている点検作業の負担を軽減できる。
- ・常用漢字の使用など「公用文作成の考え方」等で示されている表記の原則に則った公用文として適切な通知・通達を立案することができるようになる¹⁵。
- ・細別・階層に合わせたインデント等の点検作業の負担を軽減できる。

[導入に向けた論点・検討のポイント]

- ・引用通知・通達の審査:通知・通達の中には、他の通知・通達を引用することも多々あるため、通知・通達のデータベース上に登録されているデータを活用し、引用している通知・通達のタイトル、発出日及び文書番号が適切であるか審査することまで行うということも考えられる。

5. 法令データとの連携

[提案内容]

通知・通達上で法令を引用している箇所にリンクを付与し、法令題名や条文の確認を容易にできるようにするとともに、法令から当該法令に紐づく通知・通達を閲覧できるよう相互に連携できるようにする¹⁶。

[解決される課題等]

- ・通知・通達中の引用条項が適切であるかを簡単に確認することが可能になる。

¹⁴ 文化審議会「公用文作成の考え方(建議)」(2022年)3頁。

¹⁵ 通知における常用外漢字使用や送り仮名の表記について調査したところ「被曝」「右舷」「鬱病」「手続き」など法令では不適切とされる表記が数多く使用されていることが確認された。

¹⁶ 法令データとの関係については、調査等報告書(その4)第3章(2)を参照。

- ・ 通知・通達等の作成・改正作業等を含め、法令等の改正を行った場合に併せて改正等を行うべき項目を把握しやすくなる。
- ・ 法令に紐づく通知・通達を容易に確認することが可能となるため、府省庁職員以外の利用者の利便性にもつながる。

[導入に向けた論点・検討のポイント]

- ・ 連携する通知・通達の検討: 法令と紐づく通知・通達は、施行通知なども含め大量にあると考えられるが、それらを全て連携する必要があるのかについては、検討を要する。また、全てに連携しないとしても、解釈通知・通達等に限るなど連携する通知・通達の基準を決定することが必要であり、それに従って法令データベースから連携する通知・通達を選定することになると思われる。
- ・ 連携方法の検討: 通知・通達上の引用条項から法令への連携は、当該引用箇所にリンクを付与することが想定されるが、データベース上で法令から通知・通達をどのように紐づけるかについては、法令単位に留めるか、条項単位まで試みるか等複数の在り方が考えられる。
- ・ 過去の通知・通達における引用リンク: 過去に発出された通知・通達における引用条項にリンクを付与する場合、法令改正が行われていても、当該通知・通達自体が改正されていないことが想定されるため、引用箇所の情報を基に一律に現行最新条文へのリンクを付与した場合、本来引用・参照すべきではない規定にジャンプしてしまう可能性がある。

6. 法令改正による条項ずれの自動検知

[提案内容]

法令データの連携の仕組みを活用して、法令改正に伴う条項ずれが通知・通達に与える影響を自動で検知する。

[解決される課題等]

- ・ 過去の通知・通達をベースに立案を進める際に、当該通知・通達を発出してから立案作業を行うまでの間に条項ずれ等を伴う改正がないか調査する作業負担を軽減する。

[導入に向けた論点・検討のポイント]

- ・ 自動検知のタイミング: 通知・通達への法令改正の影響を検知する機能を実装することが可能であったとしても、法令や通知・通達の立案業務フロー上のどのタイミングで検知すべきかについては議論の余地がある。法令改正で用いることを提案しているエディタには、ハネ改正の自動検知機能があり、条項ずれなどが生じた場合には、その影響をリストで表示することが可能である。この検知範囲に通知・通達も含めることが方法の一つとして考えられるが、そうすることにはいくつかの問題があると考えられる。第一には、法令の立案作業と通知・通達の立案作業が同時に行われるものではなく、それぞれの立案担当者も異なる場合があるということである。法令の改正は担当していないが、通知・通達の発出などを担う場合もあり、法令改正の際に通知・通達の検知を行うことになると、法令立案担当者が、後工程のための準備をしなければならないという状況が生じうる。そのため、特に

繁忙な状態にある法令改正の作業において対応しなければならないことが増えてしまい、法令を立案する職員の負担軽減や効率化につながらない可能性が残る。第二に、法令改正の度に通知・通達を発出するわけではないということである。同一の主題に関する通知・通達であっても、次の発出までに期間が空く場合や、他法令の改正に伴って通知・通達に影響が生じる場合もありうる。以上のことを踏まえると、法令の改正に伴う通知・通達における引用条項ずれの自動検知は、通知・通達の立案をする際のエディタ上で引用する法令の条項に改正が入っている場合にアラートを表示する仕組みを別途整備することが重要と考えられる。

第4章 立案作業に関する展望的小括

以上、通知・通達の立案作業についての調査を通じて明らかになったことを踏まえて、法律案の立案を念頭に置いた改善後の業務フローにおける新エディタシステム等の活用に関連する点を、まとめることとする。

まず、法律案の立案作業と一定の類似性が見出しうるということは改めて指摘できるだろう。過去の通知・通達を参照しながら立案作業を進めるという点は、法律案における参考法令の探索や用例検索に近いものがある。法律案立案の改善後の業務フローにおいては、用例検索機能の高度化含めこうした作業を行いながら立案作業を行うことの充実を図っており、通知・通達の立案作業においてもこうしたエディタ上で過去例を検索できる機能が望まれるところである。また、一部改正を行う場合があるという点も法律案で検討をしている新エディタシステムが活用可能であることを示唆している。特に、改正対象となる条文を呼び出し、それをベースに条文審査機能も備わっているエディタ上で見え消し編集をして新旧対照表等を出力するという業務フローは、通知・通達の一部改正の作業にも親和的であり、業務効率を大幅に高め、これまで以上に誤りの防止を実現することができると思われる。

その一方で、通知・通達の立案作業に即座に活かすことはできず、更なる検討を要する部分もあるものと思われる。それというのも、これまで発出してきた膨大な数のデータを網羅することが難しいと思われるからである。法律案立案の改善後の業務フローにおいては、エディタ上で行った改正内容を踏まえて、法令データも更新・反映できるようになることそれ自体をも目的としているが、通知・通達の場合、その前提となるデータをどのように用意するかという課題が残る。通知・通達は、同一のデータの流れとはせず、ベースとする通知・通達を読み込んで編集機能だけを活用するといった通知・通達立案機能を法令用のものと切り離すことも含めて検討を進めなければならないと思われる。しかし、府省庁や自治体へのヒアリングでは、通知・通達も法令データとの関連で閲覧できることが望ましいという声が多かったということもあり、通知・通達も法令データと同様の位置付けとしてエディタ上で改正した内容が、法令データベース上でも連携して即座に反映されるというフローとすることはニーズがあると推測される。中でも改正が積み上げられる通知・通達については特に改正後全文の閲覧が重要であるため、特にニーズがあるものと思われる。

以上