

ANA-04-06-調査等報告書(その6)

条例立案作業及びデジタル化等に関する調査・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 条例立案作業の実態.....	3
0. 例規システムについて.....	3
1. 立法政策の策定段階.....	7
(1) 立案の動機.....	7
(2) 立法政策・法制度設計及び立法事実の把握.....	9
(3) 概要ペーパー又は条例案要綱の作成とパブリックコメントの実施.....	10
(4) 条文のイメージ化.....	11
(5) 法制担当への相談・協議.....	12
(6) 関係所管課との協議.....	13
2. 原案作成段階.....	14
(1) 改正対象条例及び条文の洗い出し・整理.....	14
(2) 用例調査.....	15
(3) 新旧対照表の作成.....	16
(4) 本則の起案.....	17
(5) 附則の起案（施行期日、経過措置、ハネ改正等）.....	20
(6) 審査用・内部説明用各種資料の作成・用意.....	21
(7) チーム内ダブルチェック.....	21
(8) 事前審査.....	22
3. 議案作成段階.....	24
(1) 議案作成、議会用資料の作成.....	24
(2) 法制担当課本審査.....	25
4. 例規審査会.....	25
第2章 自治体における改正方式.....	27
1. 自治体における改正方式の種類.....	28
2. 改め文方式.....	28
3. 新旧対照表方式.....	29
第3章 条例立案作業に関する展望的小括.....	30

はじめに

調査等報告書（その１）では、主に府省庁で行われている法制事務の現状の把握とともに、課題や改善策についても報告をしている。しかし、法制事務を行っているのは府省庁だけではなく、条例や規則の立案をする地方公共団体（以下「自治体」という。）も同様である。特に条例の立案作業は、条例の法規としての性格や議会での審議が行われるという点を考慮すれば、法律案の立案作業と共通・類似している点も多いと考えられるところである。そのような意味では、本実証事業で検討を進めている法制事務のデジタル化による誤り防止や効率化に関する知見を自治体においても活用し、又は応用することが可能であると考えられる。

自治体の現場に目を向けると、地方分権改革の進展に伴い、各自治体の責任の下で行う事務は増加するとともに、複雑化しているといえる。さらに、法制事務等を担う一般行政職に従事する地方公務員の数に関しても、近年では若干の増加傾向にはある¹ものの、行政改革の影響によって職員の数を減らした影響は依然として大きく残っており、特定の事務に従事するだけではなく複数の事務について兼任しているのが常態であると考えられる。これは、条例案を立案する所管課だけではなく、条例案の審査等を担う法制担当課でも同様に負担となっていることが考えられる²。したがって、自治体においても法制事務のデジタル化による誤りの防止や業務効率化は、増大した負担の軽減に資するものと考えられる。

とはいえ、自治体における法制事務に関して改善が全くなされてこなかったというわけではない。自治体のうち特に市町村においては、第1次地方分権改革に端を発する大規模な例規整備を契機に例規集のデータベース化とこれに伴う条文の左横書き化が進み、平成14年頃から改め文及び新旧対照表の自動生成を行う例規システムの導入が始まった。現在は、多くの自治体で改め文及び新旧対照表の自動生成を行える例規システムが利用されていることから、国における法制事務のデジタル化を検討する上でも参考となる点も多いと考えられる。

以上の点を踏まえて、各種の文献調査や自治体職員へのヒアリング調査等を行い、その結果について、以下のような構成でとりまとめている。まず、第1章において条例立案作業の全体像及び各作業の実態並びにそれらの各作業に関する課題と更なるデジタル化等の改善ニーズを整理している。これらは、現在検討中の法制事務に新エディタシステムを活用することに加え、デジタル化の先行事例のひとつとして自治体でのこれまでの取組や運用の実情を国の法制事務のデジタル化の検討に活かすことを目的としている。さらに、第2章では自治体における改正方式に着目して、各改正方式のメリット・デメリットについて取り上げた。国において度々議論の俎上に上がる新旧対照表方式の導入に関しては、鳥取県をはじめとした自治体が先進的に導入してきたことから、改めて自治体の実情や自治体職員の意見等について整理しておくことは有用であると思われる。第3章では、第1章及び第2章でとりまとめた点や国における法制事務のデジタル化等の動向も踏まえ、自治体における法制事務の今後の展望について若干の検討を加える。

¹ 総務省「地方公務員数の状況」〈<https://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>〉（2024年3月7日参照）

² こうした負担の表れとして、法制担当の職員が亡くなったという事例もある（牧内昇平「子煩悩で真面目な市役所職員が、過労死で自らの命を絶った理由」FRaU.2019年3月14日．〈<https://gendai.media/articles/-/63409>〉（2023年12月26日参照））。

第1章 条例立案作業の実態

本章では、条例立案において行われる各作業について、自治体ごとの違いにも留意しつつ、各作業実態の概要について記述するとともに、当該作業における課題やデジタル化などの改善のニーズについて整理している。

各項目の順番は、立法政策の策定段階から議会への提出前まで、極力実際の作業が行われる順番に沿うようになっている。今回記述した箇所以外の部分も含め、立案作業が実際にはどのような流れで行われているかを記したおおよそのフロー図については、別紙の条例立案業務フロー図を参照されたい。また、国の法制事務に関する調査結果について触れている箇所があるが、これらの詳細については調査等報告書(その1)を別途参照されたい。

なお、条例の立案作業に関しては、今回調査を行った範囲において整理したものであり、自治体ごとに異なる立案作業に関して網羅的に記述できていないわけではないということ、そして、文献調査の結果を踏まえて自治体における作業実態の例示として記述している箇所については文献執筆当時のものであり、現在では当該自治体における運用方法が変わっているということも考えられるということに留意されたい。

0. 例規システムについて

各段階の立案作業を概観するに先だって、自治体において導入・活用されている例規システムについて触れる。例規システムは、民間企業が提供するシステムであり、「assist&search ADVANCED(ASA)」「(第一法規)」、「SUPER REIKI-BASE(SRB)」「(ぎょうせい)」、「(じょうれいくん)」「(クレストック)」などが挙げられる。これらは、条例案をはじめとした例規の立案作業で広く活用されているほか、法制事務以外の通常業務において条例等を参照する際にも活用されている。この例規システムは大きく二つの機能から構成されている。一つは例規管理システムであり、もう一つは法制支援システムである。以下、それぞれのシステムの特徴について概略を整理した。

例規管理システムとは、自治体が制定した条例等を集めた例規集(要綱や要領等も含む場合がある。)をデータベース化したものである。例規管理システムに登載されている条例等は、施行日ごとの条文が積み上げられており、過去の条文だけでなく未施行条文も閲覧することが可能になっている。また、各自治体の例規管理システムと各社の法令データベースは連携しており、規定中の引用条項等に設定されたリンクから、法令も含め引用先の条文を即座に確認することができる³。その他にも、様々な検索機能が備わっており、逐条解説などの法令以外の情報等と連携している場合もある(図1)。

³ 法令データベースの契約が別途必要となる。

図1 条文画面



他方の法制支援システムとは、条例案などの立案を支援する機能のことを指す。より具体的には、立案用のエディタや条文審査機能などが主な機能である。既存の例規の一部改正を行う場合には、被改正例規の条文を見え消し編集することで、決められている配字どおりの改め文や新旧対照表を自動生成し、RTFファイル⁴やPDFファイルとして出力することが可能となっている(図2・3)。また、一部改正条例の立案作業と並行してシステムが自動的に用字用語や引用条項等について審査し、アラートを出すほか、条項号の移動等の改正に伴うハネ改正についても影響を一部検知することができる(図4)。新規制定条例案の場合も、ファイルを例規システムに取り込むことで、条例案に対する審査や配字を自動で整える機能が備わっているものもある。

⁴ RTF (Rich Text Format/リッチテキストフォーマット)。文字や画像を組み合わせた文書を保存するためのファイル形式の一つで、Microsoft社が仕様を定めた。異なるワープロソフト間で文書の交換・編集を可能とするためのフォーマットであり、仕様が公開されている。ファイル拡張子は「.rtf」。Wordや一太郎でもRTF形式のファイルを扱えるが、各ワープロソフト間の完全な互換ではなく、同じRTF形式のファイルであっても、ワープロソフトによって元の文書の再現性は異なる。

図2 立案用エディタ

◆トップ > 原議一覧 (目的別メニュー別) > 見え消し_原議編集

見え消し_原議編集 原議No.: G240305-022

ナビゲーション表示 ヘルプ表示

見え消し編集

改正

昭和56年3月27日条例第14号

平成9年12月24日条例第21号

平成13年3月29日条例第10号

西青南市立図書館条例

(設置)

第1条 市民の教育と文化の発展に寄与するため、本市に図書館を設置する。
(名称及び位置)

第2条 図書館の名称及び位置は、次のとおりとする。
(1) 名称 西青南市立図書館
(2) 位置 西青南市林1丁目2番2号
(職員)

第3条 図書館に館長、専門的職員その他必要な職員を置く。
(委任)

原議編集

第 号議案

西青南市立図書館条例の一部改正について

西青南市立図書館条例の一部を改正する条例を次のように定める。

令和 年 月 日提出

西青南市市長 第一 太郎

西青南市立図書館条例の一部を改正する条例

西青南市立図書館条例(昭和56年条例第14号)の一部を次のように改正する。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

(提出理由)

編集内容を保存する 協議作成を完了する

※画面左手のエリアは改正対象となる条文を編集する見え消し編集エリア、画面右手のエリアは改め文が自動生成される原議作成エリア

図3 条文の見え消し編集及び改め文の自動生成

◆トップ > 原議一覧 (目的別メニュー別) > 見え消し_原議編集

見え消し_原議編集 原議No.: G240305-022

ナビゲーション表示 ヘルプ表示

見え消し編集

平成13年3月29日条例第10号

西青南市立図書館条例

(設置)

第1条 市民の教育と文化の発展に寄与するため、本市に図書館を設置する。
(名称及び位置)

第2条 図書館の名称及び位置は、次のとおりとする。
(1) 名称 西青南市立図書館
(2) 位置 西青南市林1丁目2番2号
(職員)

第3条 図書館に館長、副館長、専門的職員その他必要な職員及び事務職員を置く。
(委任)

第4条 この条例の施行について必要な事項は、西青南市教育委員会が定める。

附 則

この条例の施行期日は、規則で定める。(昭和56年7月規則第16号で、同56年8月1日から施行)

原議編集

第 号議案

西青南市立図書館条例の一部改正について

西青南市立図書館条例の一部を改正する条例を次のように定める。

令和 年 月 日提出

西青南市市長 第一 太郎

西青南市立図書館条例の一部を改正する条例

西青南市立図書館条例(昭和56年条例第14号)の一部を次のように改正する。

第3条中「館長」の次に「副館長」を加え、「その他必要な職員」を「及び事務職員」に改める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

編集内容を保存する 協議作成を完了する

図4 条文審査結果

処理結果一覧					一覧ダウンロード
発生日時	カテゴリ	メッセージコード	レベル	メッセージ	
2024/03/19 22:47:11	用字用語チェック	JsYy6101	3	第3条第1項 「次の通り」⇒「次のとおり」 「特殊な語句に関する例規」で改め例が記述されています。 出典文献名：法令審査事務提議(内閣法制局)	
2024/03/19 22:47:11	用字用語チェック	JsYy2308	3	第4条第1項 「および」⇒「及び」 この接続詞は、原則として漢字で書きます。	
2024/03/19 22:47:12	引用宛先チェック	SsJa9505	4	第1条第1項 で引用している「図書館法」は最初に引用された題名のため、法令番号が必要です。	
2024/03/19 22:47:13	他例規影響チェック	JsTe0551	4	(西青南市地価公示に係る事項を記載した書面等の閲覧に関する規程(平成18年12月27日施行) 第2条第1項)において引用している「西青南市立図書館条例(昭和56年西青南市条例第14号)第2条」は、第3条に繰り下がり、別の内容を指しています。	

参考 審査対象とした条文

以上の例規システムを活用した立案作業の大まかな流れについて、法令改正に伴う例規整備を例として説明すると、以下のとおりとなる。まず、「1. (1) 立案の動機」で後述するとおり、法令改正の情報を把握し、その影響を検討する。影響を検討する際には、例規管理システムでの検索機能を活用する。具体的には、当該法令改正の施行日に時点を合わせ、法律の題名など影響が考えられる箇所についてフリーワード検索等が行われる(図5)。

図5 例規管理システムのフリーワード検索画面(ASA)

改正が必要な箇所を特定し、規定の改正について検討を行う。検討を経て改正の方向性が固まれば、法制支援システムを使い条文の見え消し編集を行って、改め文及び新旧対照表を自動生成し、ファイルとして出力する。簡易な用語の改正や条ずれなどの改正であれば、出力された改め文及び新旧対照表を議会に提出する議案としてそのまま活用することが可能だが、複雑な改正などの場合は、必要に応じて出力した新旧対照表を修正しつつ、同じく出力した改め文をワ

ープロソフト上で編集する。あるいは、修正した新旧対照表をベースに見え消し編集をやり直す。なお、起案作業に関する詳細については、「2. (4)本則の起案」や「2. (5)附則の起案」において述べているので、それぞれを参照されたい。

最後にデータベース上の情報の更新について説明する。データベースの更新方法は、二通りある。一つは、委託による更新であり、ASAやSRBが該当する。この場合、自治体が当該システムを提供する第一法規又はぎょうせいに新規制定条例や一部改正条例などの原稿を入稿することで、各社が新規制定条例を新たに登載したり、改正規定の溶け込みなどを行うことになっている。自治体は議案を作成すれば更新作業を行う必要がなくなるため、その分通常業務に時間をまわすことができるという点はメリットであるが、他方で入稿からデータベースの更新までにタイムラグが生じたり、更新が従量制で委託されている場合には改正量や更新が多いと費用がかさむことがあるといった点がデメリットとして挙げられる。もう一つは、自庁内での更新を行うものであり、じょうれいくんが該当する。自庁内更新方式では、システム上で行った見え消し等の編集内容が、外部への委託作業を必要とせず自動的にデータベースに反映される仕組みになっている。この場合、庁内で作業を一貫して行えるため比較的迅速に更新を行うことができる。また、委託ではないので、改正量等によって費用も変動しないこともメリットとして挙げられる。ただし、その方式上データベースの更新までを職員が行う必要があるため改正案の作成以外に施行日の管理等についても負担が生じること及びシステムの構造上議案と見え消しによる更新内容との齟齬が生じ得ることなどのデメリットがある。

1. 立法政策の策定段階

条例の立案は、条例の制定改廃の必要性についての検討などを行う場面である立法政策の策定段階から開始される。この段階では、条例の立案の動機となる諸事実の把握や条例案の起案に向けた作業が行われる。そして、これらの作業は、法令の改正等に伴い条例等を立案する場合に比べて各自治体の自主的な条例(以下「自主条例」という。)を定める場合の方がより多くの時間がかけられる傾向にあるということが指摘できる。この段階における作業については、「2. 原案作成段階」で後述するとおり提出予定の議会開催月の前々月にはおおよそその条文案又は新旧対照表を法制担当課に提出し、同担当課において審査を開始することが一般的であることを考慮すると、遅くとも議会提出予定の3か月前までに行うことになるということが確認された⁵。

(1)立案の動機

条例案を立案する動機には、国の法令改正等に伴い条例の改正等を行わなければならない外部的要因と、自治体内の独自政策の推進や住民の要望等による内部的要因に分けて考えることができる。

自治体における条例改正の多くは、外部的要因によるものであり、法令の改正等に伴うものである。こうした改正としては、法律改正に伴う当該法律のいわゆる施行条例(当該法律が条例に委任する事項や当該法律を施行するために必要な事項を定める条例)の改正や、保育事業や介護

⁵ 条例案の立案スケジュールは、その内容によっても異なり、例えば罰則付きの条例案を立案する場合は、地方検察庁と協議を行うことも踏まえて通常の案件よりも早いスケジュールで立案作業が進められるということもある。

事業分野などにおける設備等の基準に関する府省令の改正に伴ういわゆる基準条例(当該府省令を踏まえて自治体はその基準を定めた条例)の改正などが例として挙げられる。ただ、その具体的な改正の中身は一樣ではなく、引用する法令の条項ずれや用語の改正についてのみ対応すれば足りる比較的軽微なものから、全国的な制度変更により条例の大幅な見直しが必要なもの⁶まである。特に前者の場合においては、改正漏れを防ぐために法令改正に関する情報を官報や府省庁の発する通知⁷等によって適切に把握することが重要となる。しかし、小規模自治体では法制担当課の体制が十分ではないため、毎日官報に目を通すということは難しく、特に政令・府省令の改正は見逃されがちであるということが確認された。こうした見逃しによる改正漏れを防ぐため、自治体では民間企業が提供する法令の制定改廃を監視するシステム⁸などを活用している。自治体の例規に影響のある法令の制定改廃が行われたときに、メールが送られるようになっており、こうしたシステムを法制担当課で活用しつつ、必要な対応を所管課に連絡するといった工夫が見られる。さらには、法令の改正等に伴い必要となる条例その他の例規の改正作業についても民間企業(主に例規システムを提供する各企業)の支援を受ける場合もある。

他方、特に地方分権改革以降、自治体独自の政策ニーズにより、また自治体内部の課題解決のため、自主条例を制定するケースも増加している。こうした自主条例の立案動機は、必ずしも自治体内部のみに由来するものだけではなく、全国的な潮流が動機となって行われることもある。なお、自主条例を制定する場合には、法令改正等に伴う条例の制定改廃と比べて法制担当課あるいは政策法務担当⁹による関与が増える、又は共同で立案を進める場合があり、より慎重に検討・立案が行われる点が特徴的である。

【課題】

- ・ 職員による官報等の十分な調査ができず、条例に影響のある法令改正等を見逃してしまい、必要な時期までに対応できなくなってしまう、あるいはそのまま見過ごしてしまうことがある。
- ・ 特に所管課では、府省庁の発する通知等が適切に管理されておらず、必要な条例改正

⁶ これに該当し、その影響の範囲も大きかった近年の事例としては、子ども・子育て支援新制度移行のための例規整備、マイナンバー制度の導入に伴う条例制定等の例規整備、行政不服審査法の全部改正に伴う関係条例や様式等の例規整備、幼保一元化に伴う条例改正等の例規整備、令和5年4月1日施行の個人情報保護法の改正による個人情報保護制度の一元化に伴う個人情報保護条例の廃止等の例規整備、人事制度の国公準拠に基づき行われた定年延長のための地方公務員法の改正に伴う例規整備などが挙げられる。

⁷ 特に、通知や事務連絡に伴って後述する条例(例)等の改正が示される場合には、立案の動機として非常に重要なものとなるが、通知や事務連絡を受け取るのは法制担当課ではなく所管課であることもあり、それも自治体の組織内で十分に共有できていない場合がある。

⁸ 例えば、「法令FOCUS」(第一法規)などが挙げられる。

⁹ 嶋田暁文によれば、政策法務担当の主な役割は、所管課が条例等の自主立法や法令の自主解釈を行う際に、早い段階からサポートすることであり、立法法務の面では、法的手法の代替案を示すことなどにより実効性の高い条例案の作成に協力することや、審査法務に耐える立法事実や法解釈を構築するためのアドバイスをを行う(嶋田暁文「自治体政策法務の推進体制—現状分析と今後の課題」北村喜宣ほか編『自治体政策法務—地域特性に適合した法環境の創造』(有斐閣、2011年)581頁。)。なお、条例案の審査を担う法制担当が政策法務担当としての役割を担うこともあり、運用方法は自治体によって違いがある。審査担当と政策法務担当を組織上分けること等に関する議論については、同書582—583頁を参照。

に関する通知を探すのに時間がかかる。また、条例の改正を把握する必要がある法制担当課に対して、必要な情報共有ができなくなってしまう。

【ニーズ】

- ・ 条例に影響のある法令改正等を自動で検知できるシステム
- ・ 国等から発出された全ての通知が改正履歴も含めて一元的に管理・閲覧できるシステム
- ・ 所管課だけではなく、法制担当課も国等から発出された通知等を共同閲覧できるシステム

(2) 立法政策・法制度設計及び立法事実の把握

自主条例の制定やその改正が増えているなか、各自治体においては独自の立法政策の構築と合理的な制度設計を行わなければならない¹⁰。

自主条例など内部的要因によって条例を制定する場合、その必要性を裏付ける事実(立法事実)を自治体独自に把握することが重要となる。そのため、自治体においては有識者を招へいして審議会を開催したり、住民等へのアンケートや意見交換その他調査を実施しつつ、立法事実を把握し、制度設計を進めていくことが一般的である。また、こうして収集した意見やデータは、議会や住民に向けた説明ができるようにしておくことが重要となる¹¹。また、先述のとおり自治体によっては、独自政策を実施するための自主条例の場合は、こうした初期段階から法制担当あるいは政策法務担当による支援が実施されることもある¹²。

他方で、法令改正など外部的要因による条例制定では、まず当該外部的要因自体が条例の制定に必要な立法事実といえる。しかし、法令改正に伴う改正や新規制定であっても、自治体独自の事情を加味して立案を行うことはあり、そのためにはより踏み込んだ立法事実の把握が必要な場合もある。そうしたものとして、いわゆる横出しをする場合が典型的な例として挙げられる。横出し条例とは、法令と同一目的で規制を行う場合に、法令で規制を加えていない事項について、独自に規制を行う条例のことである。こうした規制が自治体において必要となる事実を調査し、把握することが必要になる。

また、把握した立法事実を踏まえて行う法制度設計において、外部的要因によるものと内部的要因によるものそれぞれに共通する条例に特有な事情として、憲法第94条の「法律の範囲内で」という文言や地方自治法第14条第1項の「法令に違反しない限りにおいて」という文言におい

¹⁰ 立法政策の検討を進める中で、条例事項であるか、規則・要綱とすることが適切であるかを判断するのに当たって、高知県では『高知県条例等の立法指針』を定め、条例の立案が必要な類型等を整理している。

¹¹ 山本博史によると、千葉県においては、政策法務担当が所管課の条例立案作業を支援する際に、条例施行後の紛争も想定して「立法事実の説明資料」を作成することを推奨している(山本博史「条例制定過程の現状と課題—すぐれた条例を創出する条例制定過程とは」北村喜宣ほか編『自治体政策法務—地域特性に適合した法環境の創造』(有斐閣、2011年)419頁。)

¹² 金井利之監修・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第33回 浦安市」自治体法務NAVI Vol. 38 (2010年)35—36頁。

て明示されているように、「法律に違反しない」¹³ものかどうかが重要な視点となる¹⁴。

【課題】

- ・ 地域課題を明確化(立法事実の把握)した上で立法(条例)による解決に結び付けるための事例や情報の収集、それらを分析して立法政策を策定し、法的整合性及び合理性を有する法制度設計を行うためのノウハウの不足
- ・ 条例による制度とするか要綱等によるものとするか、あるいはそれ以外の解決策をとるべきなのかの判断が難しい。
- ・ 立法事実の把握・認識の手がかりの一つとなり得る判例¹⁵について、これを調査することに慣れておらず、時間がかかってしまう。
- ・ 立法事実の認定に関する資料の作成、管理が適切にできておらず、必要なときに確認するのに時間がかかる。

【ニーズ】

- ・ 過去の事例や改正経緯、収集した情報を蓄積したデータベース
- ・ 職員の立法政策立案能力の向上のための研修、都道府県や国の機関への出向その他の教育プログラム
- ・ 必要な判例・文献・統計資料等を検索し、調査することができるシステム

(3) 概要ペーパー又は条例案要綱の作成とパブリックコメントの実施

条例案の原案を作成する前にその骨子・概要を検討する段階において、具体的に妥当性を有する規定事項を把握したのち、条例案要綱や概要ペーパーを作成する場合がある¹⁶(条項ずれの手当てだけを行う場合など改正の程度によっては、作成しないこともある。)。これらは、基本的にはWordで作成され、A4版数枚のものであることが多い。この条例案要綱等を使って、関係各課等との意見調整や場合によってはパブリックコメント手続を行い、調整結果に応じて適宜規定事項等の修正を行う。

自治体によって記載事項やその粒度も異なるところはあるが、基本的には、条例案に関する趣旨などの簡潔な説明に加え、大まかな規定事項とその概要、施行期日で構成されていることが多

¹³ 田中孝男は、法律に違反しないということを条例立案における立法事実の基準であると分類しつつ、そうした基準を「非法令抵触性の基準」と呼んでいる。(田中孝男『条例づくりのきほん ケースで学ぶ立法事実』(第一法規、2018年)36-37頁)

¹⁴ これに加えて、都道府県条例と市町村条例が競合・抵触しないかが問題になる場合がある。地方自治法第2条第16項後段が「なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」と規定するところを踏まえつつ市町村条例が都道府県条例に違反しないよう慎重に検討することの必要性を指摘する論稿もある(田中・前掲注13書37頁。)。都道府県条例と市町村条例の関係については、田村達久「都道府県条例と市町村条例」北村喜宣ほか編『自治体政策法務―地域特性に適合した法環境の創造』(有斐閣、2011年)543-554頁。

¹⁵ 田中孝男は、神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁判決を挙げ、この判決では税条例の制定経緯(立法事実)を、条例が違法であることの根拠として述べている(田中・前掲注13書124-125頁。)。自治体は、類似する条例案の検討を行う際には、立法事実の把握・認識が適切であるかどうか、上述の判例なども手がかりとしつつ、立案作業を進める必要がある。

¹⁶ 山口県総務部学事文書課編『法制執務の手引〔改訂版〕』(第一法規、1994年)24頁。

い。

「1. (2) 立法政策・法制度設計及び立法事実の把握」で述べたところの立法事実に裏打ちされた立法政策の策定・法制度設計、規定事項の把握ができた上で、それを文章化したり、図式化したりする作業であり、ポイントを的確に捉え、分かりやすく表現する能力が必要となるが、「1. (2) 立法政策・法制度設計及び立法事実の把握」に比べ、この作業に限っての特筆すべき課題は、今回の調査で確認されなかった。

(4) 条文のイメージ化

政策に関して所管課等の内部で方針を定めた後、あるいは方針の検討と並行して、当該政策を条文に落とし込む作業(イメージ化)をしなければならない。自治体において条文のイメージを付ける際に参考にするものとしては、以下の三つがある。

第一に、自治体における過去の立法例・改正例である。ASAやSRB等の例規システム上の例規集や各自治体の発行する公報を用いて、類似した事例を収集することが多い。また、例規システム上の例規集には、過去時点の条文や未施行条文が掲載されているだけでなく、一部改正条例の原議も閲覧することができるものもある。公報を発行している場合も、各自治体のホームページ上で過去分も含めた公報を閲覧することができるようになっている。

次に、国の制定している法令や国から提供される条例(例)等¹⁷である。政令・府省令で定められた基準に準じて定めている条例等が多くあり、それらの条例等も政令・府省令の改正に応じて改正を行っているということは、自治体に独自の事情として指摘できる。自治体の条例等の中には、いわゆる税条例を始めとして、制度の所管府省庁が示している条例(例)等を参考として制定しているものが多くあり、そうした条例等は法令改正等に伴う条例(例)等の改正の通知を参考として自治体で改正を行っている。また、調査では国に限らず、県からの情報共有や送付される条例の案を参考に、立案作業を行っているということも確認されたが、昨今では情報共有の頻度が減っているとのことであった。これらに限らずとも自治体実務において法令を参考とする機会は多く、具体的なシステムとして現場では国が提供するe-Gov法令検索のほか、D1-Law(第一法規)・Super法令Web(ぎょうせい)などが活用されている。特に、民間企業の提供する法令データベースは、下位法令や通知、判例などの関連情報との連携が実現されており、また法令の理解を補助する機能が備わっているものもあるため、より円滑な業務が可能となっている。

最後は、他の自治体で制定されている例規を参考にするものである。自治体の場合は、政策検討の段階から他自治体、特に近隣自治体の動向を重視する傾向があり、条文のイメージ化に関しても事情は同様である。今では、各自治体が例規集や定例会での議案をホームページ上で公開していることが一般的であるため、これらの情報を活用することが多い。特に習慣的に参考とする自治体は決まっていることが多いため、参考とする自治体の情報を直接閲覧することは少なくない。また、各自治体の例規集へのリンクを集約した「全国地方自治体リンク47」(第一法規)や「全国自治体例規集」(一般財団法人地方自治研究機構)等のサイトも活用されている。各自治体の例規集を直接閲覧する以外にも、インターネット上で外部公開されている全国の例規集のデータを集

¹⁷ 条例(例)、条例(案)、参考例、標準条例といった名称で制度所管府省庁等から自治体に示されている、条例等の例文。準則とも呼ばれる。これまでに100件以上の条例(例)等が示されている。実際の条例(例)等については加除式書籍である、地方自治法規実務研究会編『市町村例規準則集』全6巻(第一法規、1965年)を参照。

約し、横断的に検索することが可能となっているデータベース(図6)を活用する方法もある。そうした具体的なデータベースとしては、民間企業が提供する「全国例規集」(第一法規)、「政策法務支援システム」(ぎょうせい)のほか、インターネット上で検索・閲覧が可能となっている「全国条例データベース powered by eLen」(鹿児島大学司法政策教育研究センター)、「条例Webアーカイブデータベース」(条例Web作成プロジェクト)が挙げられる。いずれのデータベースについても全国1788自治体(特別区を含む。)のうち、9割以上の自治体の例規集を登載しているものの、これらは各自治体が外部公開されているものに限られるため、例規集自体を外部公開していない場合や公開していても一部非公開となっている例規・内規などは基本的に検索することができない(一部例外あり)。

図6 全国の例規集を集約したデータベース(全国例規集)



【課題】

- ・調べる勘所が分からず、参考となる法令や他自治体の例規の検索に時間がかかる。
- ・参考とすべき条例(例)等が適切に管理されておらず、探すのに時間がかかる。
- ・法制執務の知識や条例等の起案経験に乏しく、適切な調査・検討の方針が分からない。

【ニーズ】

- ・事項レベルの用例検索機能(「許可制」に関する用例調査をする際に、「許可」という用語を単純に検索するのではなく、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。)
- ・職員の法制執務に関する知識・能力の向上・継承のための研修その他のプログラム

(5) 法制担当への相談・協議

条例案の立案が行われる前に、所管課から法制担当に相談が行われることが一般的である。この相談では、法令改正の趣旨・内容や国からの通知の解釈、条例改正の要否など様々な事柄が挙げられる。特に、自主条例の制定を行う場合には、立法事実、憲法や法律との整合性の検討などが重点的に行われる。また、そもそも条例の新規制定や改正をする必要性があるか、規則や要

綱などを定めることで政策の実現ができないかなども重要な検討事項として挙げられる¹⁸。

具体的な進め方については、例えば、議会の招集告示日の3か月前までに新旧対照表や新規制定する条文案を用意し、法制担当の事前の協議を実施することとしている自治体などがある¹⁹。しかし、全ての条例について事前の相談・協議自体を必須としているわけではなく、実施自体所管課の意向に任せているなど実情は様々である。そのため、相談・協議の実施方法も案件ごとに定期的な会議を設けるもの、法制担当課へ出向いて対面で行うもの、メール等で行うなど自治体や条例案の内容によって異なる。

なお、近年では、クラウド機能のある文書起案システム上で、コメント等のやりとりを行うことで、一連の審査の経緯を保存することが可能となっている「D1-LAWGUE」(第一法規・FRAIM)などのサービスもあり、比較的簡易な条例案や規則以下の案などであれば事前協議などをシステム内で完結させることも可能となる環境も登場している。

【課題】

- ・繁忙期になると、法制担当への相談を行う時間が限られ、検討が進まない。
- ・法制担当の視点から、多岐にわたる質問を受けることになり、その対応のために所管課のほかの業務に影響が出る。
- ・業務の兼任やジョブローテーションのある中で、知識経験を有する法制担当の育成が大きな課題となる。こうした中、特定の職員が長期在職することでノウハウの蓄積の試みがなされていることがあるが、当該特定職員への依存が大きくなってしまう²⁰。
- ・法制担当に相談するに際して、条文案の検討のために必要な政策が十分に検討されていない。条例のことは法制担当に考えてもらえばいいと思われる。
- ・所管課から直接都道府県庁などに照会をするなどをして独自に進めてしまい、法制担当が条例の制定改廃に関して事情を把握できていないことがある。

【ニーズ】

- ・これまでの所管課とのやりとりが、相談案件や条例案と紐づいたかたちで確認することができる機能
- ・所管課からの相談のうち、法制執務上の事例など汎用性のあるケース・資料を全庁で共有し、いつでも閲覧できる仕組み

(6)関係所管課との協議

他の所管課の事務に影響のある条例改正を行う場合には、合議が行われる場合があるが、その前段階で関係所管課との協議が行われることが一般的である。その際には、条例案要綱や概要ペーパー等を用いて説明が行われる。

¹⁸ 金井利之監修・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第30回 鳥取市」自治体法務NAVI Vol. 35(2010年)43頁。

¹⁹ 金井利之監修・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第39回 流山市」自治体法務NAVI Vol. 44(2011年)46頁。

²⁰ 金井利之「分権時代の自治体における法務管理 第25回 田辺市」自治体法務NAVI Vol. 30(2009年)51－52頁。

なお、大規模な法改正に伴う例規整備などを行う場合には、制度の所管課が中心となって、影響の考えられる関係各課への周知や協議、具体的な対応の検討を進めるということが確認された。

【課題】

- ・ データや情報のやりとりの方法が、文書の交付や電話・メールが中心で、非効率となっている場合がある。
- ・ 担当者が途中で異動になった場合、新任の職員が詳細な経緯を確認することが難しくなっている。
- ・ 条文の検討過程で影響が明らかになり、急遽協議をする必要が生じ、資料作成をしなければならない。

【ニーズ】

- ・ 庁内における円滑な情報共有と連絡調整の向上
- ・ 連絡方法の一元化

2. 原案作成段階

立法政策や条例案の骨子が固まると条例案の原案を作成する段階に移る。原案の作成は、議会開催月の遅くとも2か月前までにはある程度の完成度で条文案を起案し、議会1か月前には法制担当の事前審査を終えることが一般的であるが、作業期間は立案しようとする条例案の内容によって左右される。また、法令改正等に伴って行われる立案作業の場合、当該法令改正等の施行日によっては、十分な原案作成のための時間を設けることが難しいこともある²¹。こうした事情があることから、今回の調査では、府省庁には素案段階での情報共有や早めの対応などを求める声も聞かれた。

この原案の作成に関する作業は、国と同様所管課が作業を行うことが通例であるが、所管課で政策的な決定までを担い、原案作成の段階からは法制担当課が所管課にヒアリングを行って条文化を進めるという方式を採用している自治体も確認された。以下では自治体においてより一般的であると考えられる所管課が原案作成を担うことを前提として記述する。

(1) 改正対象条例及び条文の洗い出し・整理

現在、改正対象条例及び条文の洗い出しについては、例規システムを用いて行われていることが多い。この場合には、未施行の条文も掲載されている例規システムを活用しつつ、庁内で検討した施行日あるいは法令改正等に伴う場合には当該法令の施行日を基に、改正対象となる当該施行日時点で施行されている条文（発射台）を特定することから始めることになる。国においてはこの発射台の特定に多大な負担があるということが確認されたが、今回調査を行った限り、自治体においてはこうした点に課題を感じるということはないようである。むしろ、未施行条文などを改正する必要がある場合は税条例などごく一部の条例であり、それ以外の条例については未施行条文の改正をするようなことはほとんどないということが指摘された。また、施行日が遠い未来に

²¹ 特に政令・府省令などの下位法令などは、施行日直前に公布される（例えば、年度末に公布され、4月1日に施行する場合がある。）こともあり、条例案の立案に十分な時間を確保できないことが多い。

なる場合には、途中で改正が入り一部改正の一部改正を立案するような事態を避けるため、事前に改正はせずに、極力当該施行日が近づいてから対応することであった。

なお、条例案の規定のベースとなるような条例案要綱を立法政策の策定段階において作成している場合には、その時点で洗い出しの作業が行われることもある。

【課題】

- ・ 例規システムの検索機能の詳細を把握しておらず、効率的な検索が可能であるにもかかわらず、作業に時間がかかっている。
- ・ 改正履歴が適切に管理されておらず、税条例など未施行の条文が多いと改正を行う際に、例規集に表示される施行日の順番が正しいと思い誤った施行時点の条文を基に改正を行ってしまう。
- ・ 文言上「第5条」と直接引用している場合以外にも、「第4条から第10条まで」のように引用された中に含まれている場合があり、単純な文言の検索では引用関係のチェックから漏れてしまう。

【ニーズ】

- ・ 例規システムの十全な利用のための情報提供やガイダンス
- ・ 例規システムにおける公布後未施行の将来改正を含む例規の履歴情報の提供

(2) 用例調査

自治体においても国の法律案の立案過程で行われるのと同様に、用例を調査する必要がある。府省庁への法律案立案経験者等へのヒアリングでは用例調査に多くの時間がかけられていることが指摘されたが、自治体においては用例の調査は必要最低限で、それほど時間がかけられているわけではなく、また立案過程において収集した用例を基に用例集を作成するという点についても、自治体では作成をしない方が一般的であるということも指摘された。調査を行った範囲では、用例集の代わりとして、後述する参考にした法令や条例(例)、他自治体の条例のコピーを条例案に添付することが多いということが確認された。

「1. (4) 条文のイメージ化」でも述べたが、国の法制事務における用例調査との違いとして、用例を求める範囲が挙げられる。国においては、主に先に立案・制定された法律(閣法)や政令を調査するが、自治体では当該自治体で先に立案・制定された条例を例規集や公報等を使って調べるほか、国の法令や近隣自治体の例規も用例として調査をすることが一般的である(なお、こうした用例調査に関しても「1. (4) 条文のイメージ化」において取り上げた各種のデータベースを活用する)。一方、自治体における条例案の立案に必要な用例調査における課題は、府省庁におけるその課題と共通するものがある。府省庁において用例検索が個人の経験やスキルに依存しているという課題があったように、自治体においてもどのような検索ワードを用いるかなど調べる勘所は職員の経験によるところが大きい²²。

また、条例において特筆すべきなのは、自治体によってローカルルールが存在する場合がある

²² 金井利之「分権時代の自治体における法務管理 第34回 飯塚市」自治体法務NAVI Vol.39(2011年)47頁。

ということである。例えば、「及び・又は」という法令用語を平仮名書きとする場合や、「附則」を「付則」と表記する場合などが代表的な例として挙げられる²³。それ以外にも、読点ではなくカンマを用いる自治体²⁴や条例や規則の引用箇所につす法令番号（条例番号や規則番号を含む。）における団体名の有無（「令和〇年〇〇市条例第〇号」等）や日付まで表記する（「平成〇年〇月〇日条例第〇号」等）などのルールが見受けられる。こうしたローカルルールにも目配せしつつ、用例を調査し、後工程の起案を進める必要がある。

【課題】

- ・用例の適切な検索方法が分からず、作業時間の増大につながるとともに、あるべき用例が検索結果から漏れる可能性がある。
- ・検索しようとした用例の例文が不適當であった場合に、不適當な用例が検索されてしまう可能性がある。
- ・検索方法の知見が属人化してしまい、共有や引継ぎが難しい。
- ・用例検索を行う時間が確保できず、調査が限定的になってしまう。
- ・他自治体の用例を優先的に参考にすることによって、自例規や法令における用例と異なる書きぶりになってしまう。
- ・自例規の用例を参考にしたが、その用例自体が不適切な場合がある。
- ・一部改正条例の一部改正を行う場合の用例に関する蓄積や調査方法を持ち合わせていない場合がある。

【ニーズ】

- ・事項レベルの用例検索機能（「1.（4）条文のイメージ化」で記載した機能と同じ。）
- ・条文化したい内容に基づいて自動で用例を提案する機能
- ・条文案も含めた国による技術的助言（通知）とその十全な利活用

（3）新旧対照表の作成

一部改正を行う場合、府省庁へのヒアリングでは、新旧対照表を作成し、それをベースに案文（改め文）を起案するということが広く行われているということが確認された。条例の一部改正を行う場合においても、新旧対照表が検討のベースになるという点は変わらず、立案業務上新旧対照表の作成が案文（改め文）の起案に先だって行われることは共通している。しかし、例規システムの導入が進んでいる自治体においては、本実証事業で法律案立案業務を念頭に想定する改善後の業務フローのように改正対象条文を見え消しで編集し、新旧対照表と改め文を自動で生成し、RTFファイル又はPDFファイルとして出力することが可能となっていることが大きな違いとして挙げられる。

例規システムから出力した新旧対照表を用いて条例案の案文（改め文）の検討を進めるというこ

²³ 伊藤和之『基礎から分かる！自治体の例規審査』（学陽書房、2023年）21頁。

²⁴ 最近では、例規における読点の表記を見直す動きがあり、「条例の読点の表記を改める条例」等の制定により、カンマを読点に改める自治体が多くなっている。そうした具体例としては、京都市条例の読点の表記を改める条例（令和4年京都市条例第1号）や神栖市条例の読点の表記を改める条例（令和5年神栖市条例第1号）などを参照されたい。

とが多いものの、今回ヒアリングした中ではこうした機能を活用していないという自治体も見受けられた。そのような自治体からは、システムの活用が浸透していないということを理由として挙げるものもあったが、中には、縦書きを採用しているため現在例規システムで前提となっている横書きの資料を活用することが難しいという声も聞かれた。こうした場合、各自治体で用意しているWordのひな型等を使い、国と同様に、例規データベース等から被改正条例の条文を転記して、全文の新旧対照表を作成するということが行われている。

作成した新旧対照表は、案文(改め文)の検討の土台となるほか、議会での審議用の参考資料としても活用される。しかし、出力された新旧対照表をそのまま活用する自治体ばかりではなく、「(略)」の使用や記載する条文の範囲など新旧対照表に関するルールが出力される資料とは異なるため、手作業で修正を行っているということもヒアリングを通して確認された。

【課題】

- ・新旧対照表の「旧」欄の条文(旧条文)に、誤った時点の施行条文(誤った発射台)を転記してしまうことがある。
- ・転記した新旧対照表中の条文に誤操作等により意図しない誤植などが生じてしまう。
- ・出力した新旧対照表を自治体内部のルールに則って修正する作業が必要となっている。
- ・出力したファイル上で改め文の軽微な修正をした場合に必要となる新旧対照表の修正が漏れてしまう。
- ・縦書きを採用しているため、横書きが基本となっている各種機能を活用することが難しい場合がある。

【ニーズ】

- ・案文(改め文)又は新旧対照表を修正した場合には、もう片方の資料も自動で修正がされる機能
- ・立案している条例案の施行日時点を選択すれば、新旧対照表の「旧」欄の条文が自動で確定され、必要があれば再選択等の修正ができる機能
- ・自治体ごとに決められている新旧対照表のルールに則って資料作成・出力ができる機能
- ・ローカルルールの適用された新旧対照表や案文(改め文)の生成機能

(4)本則の起案

一部改正を行う場合、国の法制事務では、例外的に改め文の起案から着手するという作業手順も確認された²⁵が、基本的には新旧対照表を作成したのち、それを条単位で改正規定とし、案文(改め文)にしていくという作業が広く行われていた。一方で、自治体においては「2. (3) 新旧対照表の作成」でも述べたとおり、見え消し編集によって新旧対照表と改め文を自動生成し、RTFファイルで出力することが可能となっているため、これらを活用することが一般的である。しかしながら、今回の調査では、見え消し編集によって自動生成し、出力したものでは想定した改め文となっていないことも多々あり、そのまま活用はできないという実情も確認された。特に、改正箇所が多い

²⁵ 条文の見え消し等により改正内容を検討した後に、まず改め文を作成し、次に新旧対照表を作成する手順。

場合や改正が複雑であるような場合は、想定した改め文になっていないことが多く、その分確認作業に時間がかかるとの指摘があった。そのため、立案担当者は出力した新旧対照表の傍線などを編集し直しながら、それを基に、出力した改め文をワープロソフト上で修正するという作業が行われている。改め文の起案途上で疑問が生じた場合などは、『法制執務詳解 新版Ⅲ』（ぎょうせい）、『新訂 ワークブック法制執務 第2版』（ぎょうせい）、『第4次改訂版 法制執務の基礎知識』（第一法規）といった参考書を活用したり、法制担当や民間企業が提供するサービス（「WEB法制相談」（第一法規）、「ほうれいくん」（クレストック）等）を通じての相談や過去事例の閲覧などを行う。また、こうした改め文の内容を修正する作業に加えて、各自治体で決められた体裁への調整やローカルルールに則った書きぶりとするという作業も行われている。

なお、今回のヒアリングでは、システムから出力した改め文の精度が低いということや自治体内部で蓄積されてきた用例にそぐわない場合もあるということから新旧対照表のみを活用し、改め文はワープロソフトを用いて手作業で起案するという自治体も確認された。また、システムから出力するファイルは、Wordによる編集を前提とした横書き形式であることが多いため、既に例規の条文を左横書きにしている場合であれば、出力された横書きの改め文及び新旧対照表をそのまま利用できるという利点があるが、縦書きとしている場合には、規定の書きぶりも異なる（例えば、横書きでは算用数字を用いて縦書きでは漢数字を用いるということや、字句を加える改正規定中横書きの場合「次に」とするところを縦書きでは法律と同様に「下に」とするなどの違いが挙げられる。）ことから改め文の自動生成機能を活用していないという回答もあった。また、軽微な改正の際も活用しないことがあるということも確認された。

以上のようにいくつかの課題はあるものの、従来において、法制執務のルールを理解した上で改め文を起案することは時間がかかる上に、個人の経験・スキルに依存しがちであったところ、システムの浸透につれて「職人芸的性格が『平坦化』」²⁶されていると評価されている。自治体の職員の場合、国と異なり、所管課の職員が法制事務に集中的に携わる環境がなく、法制執務を身に付ける機会が限られているため、国の職員よりも改め文起案の負担感が大きく、システムによる自動生成での改正を利用する動機となっている可能性を指摘できる²⁷。さらに、自治体規模が小さいほど、立案の体制が十分でないことが多く、今回の調査でもこうした問題への言及があった。そのため、システムなどで人員の不足等を補う必要があるものと考えられる。

新規制定条例案の場合については、「2. (2) 用例調査」の結果を踏まえ立案を行い、疑問が生じれば参考書等を活用するのは、これまで一部改正条例を前提に述べてきたところと大きく変わらない。一部改正の場合と比べると、現在の例規システムでは新規制定条例案の立案に際してエディタ上の作業だけで完結させることができるとは限らず、主な編集作業をどのように行うかに差異が見られる。例規システムだけで完結できない場合には、新規制定条例案をワープロソフト上で条文内容がある程度まで固めるということが行われるが、その後、例規システムに読み込ませることで、これまでも述べてきた配字の自動調整や条文審査機能などのサポート機能を活用することができる。ただし、例規システムは横書きを前提としているため、縦書きを採用している場合や後述の一太郎ファイルを用いている場合には、活用しにくいという難点がある。

²⁶ 金井利之監修・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第31回 狛江市」自治体法務NAVI Vol. 3 6(2010年)40頁。

²⁷ また、新旧対照表方式の導入経緯についても同様の背景があると考えられる。

そして、原案作成において重要な点が、主に利用するワープロソフトの違いである。国では一太郎が広く使われているが、自治体においてはWordが使われていることが多い。その理由については、第1次地方分権改革に端を発する大規模な例規整備を契機に例規集のデータベース化とこれに伴う条文の左横書き化が進んだことが関係しているものと思われるが、加えて職員が一太郎よりもWordに慣れているからという実的な事情もあると思われる。とはいえ、一太郎が全く使用されていないわけではなく、一行あたりの字数をそろえたり、縦書き・横書きの変換が容易であるといった利点から採用している自治体も確認された。特に、条例案に縦書きを採用している県では、一太郎を利用しているとの回答があった。実務では、例規システムがRTF形式で出力する改め文のファイルをWordで編集してWordファイル(DOCX形式)に変換したり、出力された改め文を一太郎に転記したりといった作業をしている自治体(又は担当)も確認された。

【課題】

- ・立案経験が少なく、システムで生成した改め文が法制執務上適切かどうかの点検をほとんどしないまま法制担当に提出をしてしまう。
- ・システムを使わずに起案して、配字や用字用語をはじめとした誤りが多くなってしまう。
- ・一部の職員が改め文の起案や生成された改め文の確認等を担当し続けることにより、属人的な作業となってしまう、引継ぎが難しくなっている。
- ・各府省庁や地方六団体等から発出される条例(例)等のまま立案を行うため、自身の自治体における条例との間で不整合が生じ得る。
- ・改正対象となる条文に過去の改正不備があるにもかかわらず、当初から予定していた改正範囲についてしか対応せず、条文上に不備が残ったままとなってしまう。
- ・用字用語を紙の資料で逐一チェックしながら作業をしており、作業時間が長くなっている。
- ・引用関係のチェックをしている際に、過去の改正不備が発覚することがある。また、過去の改正不備に気づかないまま立案を進めてしまう。
- ・ワープロソフトで起案し、例規システム上の審査機能を用いないため、用字用語や引用関係に関して誤りが生じてしまう。
- ・参考書どおりの起案をしても自治体内部の用例やローカルルールがあるため、それに合わせるための修正をする必要が生じる。
- ・政令・府省令等の改正に伴う条例の改正を行う場合、施行日直前になるまで公布されないことが少なくないため、公布されてから短期間で立案しなければならない。

【ニーズ】

- ・法制事務経験が浅くても、法制執務上のルールに沿った改め文を起案することができる機能(改め文自動生成機能の高度化)
- ・用字用語や引用法令名などを自動で審査して、間違っていればアラートを出す機能
- ・新規制定条例案の起案中に発動する用字用語の誤り防止アラートや引用関係検知の機能を有する使いやすいエディタの導入
- ・題名改正や条項ずれだけでなく、用語改正などを行った場合の影響を検知し、ハネ改正の必要性をアラートとして出す機能
- ・ローカルルールの適用された新旧対照表や改め文の生成機能

(5) 附則の起案(施行期日、経過措置、ハネ改正等)

庁内での検討結果を踏まえて、経過措置の起案を行う。その際に、立案担当者の多くは、先述した法制執務関係の参考書や法令、自例規や他自治体の事例などを参考にしながら起案を進めることが一般的である。

今回のヒアリングを通して、附則の起案のうち、特に経過措置の起案に課題があるということが分かった。法制担当からは、所管課ではそもそも経過措置の起案が必要であるのかどうかまで考えが及んでいないのではないかといった声も聞かれた。そのため、法制担当が所管課の職員に政策的にどのようなことを実施し、従前の取扱いをどのようにするのかといった点を丁寧にヒアリングしつつ、経過措置の起案を行うこととしている自治体も確認された。こうした状況から、適切な改正及び効率的な作業を実現するためには、立案担当者に必要となり得る経過措置の気づきを与えるような工夫が有効であると思われる。

附則におけるハネ改正については、一定の条件については他条例の引用箇所に影響のある改正を行った場合に自動的に影響を検知し、改め文を生成する機能が備わっている例規システムもあるため、そのような場合には、その機能を活用しながら起案を行うことが可能となっている。一方で、こうした機能を活用しない場合や起案着手前に影響の検討を行う場合には、例規システムに備わっているフリーワード検索や引用検索(一部の例規システムが実装している法令の引用関係に着目した検索機能)などを活用しながら改正が必要となる箇所を洗い出すという作業が行われることもある。こうした作業は改正漏れがないよう、所管課だけでなく、法制担当課においても協議や審査の際に確認を行うようである。他部署が所管する条例へのハネ改正が必要であることが明らかになった場合には、当該部署へ連絡の上、そのまま条例を立案する所管課でハネ改正の立案を行うか、当該部署が単独の一部改正条例として対応するかを決定するということが確認された。

以上のように、国の法制事務と比べてデジタル化は進んでいるものの、例規システムで明確に改正が必要であるものとして検知できるのは条項号の引用や題名改正などがあつた場合に限られるため、それ以外の用語のみの改正を行う場合の明示的な引用関係のない規定への影響などは法制担当課も含め各課で網羅的に調査ができていない可能性も指摘された。この点、条例は横並びの関係が法令ほど強くはないため、条例改正に伴うハネ改正自体があまり生じず、それゆえ調査も限定的になってしまっているということも示唆された。他方で、条例の委任を受けて制定された規則や内規などを考えると条例の改正に伴う用語などの改正が必要である場合はあり得るところであり、影響の調査が不十分であることによる改正漏れが生じるということも想定ができる。しかしながら、これまでも再三述べてきたとおり、自治体では限られた時間の中で、かつ、少ない人数で立案業務をしなければならない場合もあり、影響を闇雲に幅広く検知する機能があっても活用されない可能性もある。そのため、他条例への影響と、条例に紐づく規則や内規などの例規間での影響を分けて影響を表示するなど、影響の可能性が高いところから効率的に改正が必要な部分を確認ができるような工夫が必要であると考えられる。

【課題】

- ・経過措置の必要性に気が付かないまま起案作業を進めてしまう。
- ・経過措置の起案が属人的なものとなってしまう、引継ぎが難しくなっている。

- ・当該改正に際して参考とするのに適切な経過措置の用例検索が十分に行われず、不適切な経過措置が起案されるおそれが多い。
- ・条項ずれや用語の改正などに伴い必要となる他例規へのハネ改正の対応が漏れてしまう。

【ニーズ】

- ・経過措置の検討履歴なども確認することができる機能
- ・検討中の経過措置がどのようなものかに沿って、規定のひな型を提示する機能
- ・経過措置の用例をエディタと同一の画面上で検索し、横並びで確認しながら起案できる機能
- ・題名改正や条項ずれだけでなく、用語改正などを行った場合の影響を検知し、条例に紐づく規則や内規への影響かどうかを区別できる状態でハネ改正の必要性をアラートとして出す機能

(6) 審査用・内部説明用各種資料の作成・用意

審査用に作成される資料として国の法制事務においては、審査用参照条文、用例集や引用法令リスト、以下リストなどが確認されたものの、今回調査を行った範囲では、これらの資料を作成している自治体は確認できなかった。自治体においては通常業務と並行して立案作業が行われることから作成される資料も少なくなる傾向があるようである。しかし、必要に応じて、立案の際に参考にした国の通知や条例(例)、他自治体の条例などをコピーして用意しておくことはあるという指摘があった。また、例規システムの立案用エディタに附随している審査機能によるエラーリストの提出を義務付けている自治体も確認された。国のように審査のための決められた資料作成は求められておらず、また審査資料を作成する時間的余裕も十分ではないことを考慮すると、現在国の法制事務を念頭に置いた改善後のフローにおいて検討を行っているような各種の審査用資料の作成をデジタル的にアシストするツールは必要不可欠な機能とはいえない。むしろ、自治体においては改正作業の参考とする用例の検索機能の高度化・充実や通知、法令改正等の情報を迅速に収集することができるようにすることの方が重要であると考えられる。

内部説明用資料に関しては、庁内合意を得、首長等や議会議員の理解を得るための概要などをまとめた参考資料が作成されている。条例の立案に当たっては、その骨子・概要が固まった時点で部課長や首長に条例案の趣旨に関する決裁を受ける必要が生じる、あるいはルールとしてそのように決められていることが多く、この段階で作成した概要資料を立案過程や議会での説明用資料に活用することもあるという指摘があった。こうした資料には、条例の制定改廃の目的・趣旨や条例案の概要に加え、関係法令や予算等の関連情報などが記載される。今回の調査において、こうした内部説明用資料についての課題は確認されなかった。

(7) チーム内ダブルチェック

国の法制事務においては、案文をはじめとした資料の点検方法として読み合わせが広く行われているということが確認された。一方で、立案を担う所管課における資料の点検方法として読み合わせは、人数や時間的な制約のため一般的な方法ではなく、多くの自治体では目検による複層的なチェックが通例となっている(後述するが、読み合わせが行われているのは、どちらかと言

えば法制担当による議案の審査を行う時点である。) ²⁸。それ以外に、法制担当課が点検用に独自にチェックシート等を作成し、所管課でのチェックを義務付けている自治体もある。

【課題】

- ・他の業務も同時に担っている職員が多く、ダブルチェックを行う人数が限られている。
- ・目検によるチェックでは、見落としのおそれを払拭できない。

【ニーズ】

- ・配字が自動で調整される機能
- ・用字用語等の誤りがある場合にアラートが出る機能
- ・定義語・略称語の使用等が誤っている場合にアラートが出る機能
- ・条例番号を削ったり、付したりした場合の他の箇所への影響についてアラートを出す機能
- ・ダブルチェックの結果が記録として残る機能
- ・ローカルルールから逸脱している場合にアラートが出る機能

(8)事前審査

原案を所管課で作成したのち、法制担当課の事前審査を受けることが通例となっている。その際に、審査される資料は自治体により様々であるが、基本的には①条例案、②新旧対照表(一部改正の場合)を用いる。これらに加えて、③根拠法令・国の通知・条例(例)等のコピー、④その他の補足資料(概要ペーパー等)なども参考資料として活用することもある。

審査の手法として、国では各担当の目検に加えて、読み合わせが広く行われていたところであるが、自治体では審査の体制によってばらつきがあり、規模の大きい自治体では係員から課長まで複数回の回議又は複数人での読み合わせを実施する一方で、小規模の自治体の場合には係員の審査に加えて、係長又は課長の審査を実施して完結するということもある。また、ヒアリング調査では、法制担当による審査が十分に実施できないこともあるということの指摘もあった。いずれの場合にせよ、読み合わせは体制が整備されている大規模自治体などでは後述の議案提出前も含めて実施されているということはある²⁹が、小規模自治体では一般的な手法とは言い難いということの違いとして挙げられる。

審査の具体的な流れは、審査体制が整っている比較的規模の大きな自治体であれば、所管課が実現したい内容などを法制担当課がヒアリング等により把握することから始めるということが確認された。ヒアリングを通して、詳細な論点を把握し、規定漏れなどがないかを確認する。その後、ヒアリングの内容も踏まえて、法制担当課が審査を行うが、こうした審査の視点としては、国と同様、一部改正の場合は新旧対照表と案文(改め文)が整合的であるかどうか、用例や引用条項、用字用語の適切さ、誤字脱字等の有無、配字などの形式的部分などが挙げられる。法制執務的

²⁸ 読み合わせが一般的ではないという点について、自治体においては読み合わせの有用性が無視されているということではなく、主に立案体制が不十分であることや時間的制約によるものと推測される。例えば、蓮實憲太は、議案審査の正確性を向上させる上で読み合わせの実施が重要であることを説いている(蓮實憲太『失敗事例で分かる 自治体法規担当の仕事』(学陽書房、2022年)35頁。)。

²⁹ 金井利之監修・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第50回 浜松市」自治体法務NAVI Vol. 55 (2013年)58頁、金井監修・鈴木・前掲注12記事37頁。

な疑問が生じた際には、立案時と同様、法制執務の参考書を用いるとともに、『WEB法制相談』などの法制執務支援に関するサービス³⁰を活用しながら検討を進めることもある。当然、こうした審査の途上でも、所管課に原案の修正や再検討を依頼するといったやりとりは生じ得る。なお、軽微な改正を審査する場合や、またそもそも小規模自治体の場合は、その全てにわたって上述のようなヒアリングは行わず提出された条例案の審査を行うことが多い。

こうした事前審査における課題としては、条例の立案をする頻度が多くない部署や経験の浅い職員が立案する場合、条例案の案文自体の精度が高くなく、何度も手戻り又は修正が発生することである。ヒアリングにおいても、所管課の立案する案文の精度が高くないということが指摘された。特に、小規模自治体では立案に十分な体制が組まれておらず、審査を行う職員の負担が大きくなってしまいう傾向にある。こうした原因のひとつとしては、所管課において審査機能が備わっている例規システムを利用せずに起案をするということがある。そのため、法制担当課の負担を軽減するため、例規システムを利用した起案を必須にするなどの工夫が必要であると考えられる。

さらに、ヒアリングを行った自治体の中には、そもそも法制担当課による事前審査を実施できていないという回答もあった。また、現実問題として審査を実施していても全ての誤りを防いでいるわけではなく、誤りも皆無にはできないと考えられることから上述の例規システムによる審査やインデントの自動調整を介するということは、こうした審査が不十分になっている現状に対しても一定の効果があるものと考えられる。

その他にも、審査の過程においても用例検索などは行われることから、よりシームレスな検索が可能となるようにすることも、法制担当の負担軽減につながるものと思われる。

【課題】

(法制担当課側)

- ・ 配置や兼任等により審査担当の人数が限られており、一部行き届かない審査項目が出てしまうおそれがある。一方、形式的な点検であっても多大な作業時間を要する。
- ・ 小規模自治体の場合、法制執務に関する技術継承が適切に行われていないため、県への出向などによって法制経験を補うことがある。
- ・ 短期間で異動が繰り返されることによりノウハウが蓄積しにくい。
- ・ 部署によって立案精度が異なり、特に立案の少ない部署から条例案が送られてくる場合、頻繁に手戻りが発生する。例えば、近隣自治体を参考にして立案を行うだけで、整合性などが取れていない案などが送られることがある³¹。
- ・ やりとりが続く場合に条例案のバージョン管理が適切に行われておらず、古いバージョンの条例案に修正し、これを送付してしまう。
- ・ 法制担当がメールでファイルを送付しても、紙に出力したものが返ってくるため、法制担当で変更箇所を転記する作業をしなければならない。その際に、転記漏れが生じるおそれがある。

³⁰ その他「例規整備NAVI」(第一法規)や「法令改廃情報提供サービス」(ぎょうせい)等がある。これらは、例規整備に関する情報や改正案、自治体の政策に関する情報などを提供するサービスである。

³¹ 金井利之「分権時代の自治体における法務管理 第48回 清水町【北海道】」自治体法務NAVI Vol. 53(2013年)47頁。

(所管課側)

- ・法制担当課の課長の判断により、法制担当課へは紙での提出が求められる場合があり、印刷に時間がかかる。
- ・所管課がメールでファイルを送付しても、出力した紙に朱入れして返ってくるため、所管課で、ファイルに反映する作業をしなければならない。その際にミスが発生するおそれがある。

【ニーズ】

- ・例規審査担当の育成(研修・教育プログラム)と専門職としての比較的長期の登用の検討
- ・条例起案時の誤り防止機能の充実とその機能の審査での活用
- ・ファイルの自動バージョン管理と最新ファイルの法制担当課との共用化
- ・同一システム内におけるファイルへの修正・提案機能によるファイルベースでの審査結果の伝達と確認

3. 議案作成段階

(1) 議案作成、議会用資料の作成

事前審査を経て条文案の内容が確定すると所管課で当該条文案を基に議案を作成することになる。議案は、原案として作成した条例案の本体部分(題名から附則までの部分)に、発議者として首長名や提出理由などが加わる。議案のとりまとめの締め切りは、おおよそ法制担当による審査の完了する議会の1か月前から半月前くらいに設定されていることが多いということが指摘された。

議案は、条例案を立案する部署が一連の作業として作成する場合が多い。しかし、法制担当課の規模などによっては、条文案の作成までを所管課が担い、議案の作成自体は法制担当課が行う場合もある³²。こうした作業のデジタル的支援として、例規システムには議案提出用のフォーマット等を登録することができ、作成した条文を議案形式で出力することが可能になっているものもある。

各課で議案を作成するのと並行して、議会用の資料を作成することになる。どのような資料を作成することとなっているかは自治体によって異なるため一概にはいえないが、審議用の参考資料としては、新旧対照表(改め文方式の場合)に加え、条例案の概要をまとめた要綱又はより簡略な概要ペーパーやスライドが作成されることが多い。こうした概要に関する資料については、立案前の段階で概略説明のために作成した資料を活用するということもある。なお、今回調査した範囲では、国のように参照条文を審議用の参考資料として作成するという自治体は見受けられなかった。また、審議のため配布する参考資料以外にも議案の説明用原稿³³や議会説明の際に活用する資料(立案過程で作成したQ&A等)などをあらかじめ整理しておくこともあるということが指摘された。

【課題】

³² 金井利之監修・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第26回 墨田区」自治体法務NAVI Vol. 31(2009年)71頁。

³³ 例えば、狛江市では、法制担当が各課の作成した議案に関する市長提案理由を述べるための原稿案を作成している(金井監修・鈴木・前掲注26記事41頁。)

(所管課で作成する場合)

- ・ 政令・府省令等の改正や人事院規則の改正に伴う条例の改正を行う場合、施行日直前になるまで公布されないため、議案提出の直前まで修正が入る³⁴。
- ・ 議案のフォーマットに落とし込む作業が発生する。

(法制担当課で作成する場合)

- ・ 所管課で作成した条文案に、検討されていなかったハネ改正漏れなどが見つかри、条文案を修正・追加検討しなければならない³⁵。

【ニーズ】

- ・ 議案のフォーマットに落とし込まれた状態で出力される機能

(2) 法制担当課本審査

一部の自治体、特に大規模自治体において、事前審査と本審査で段階を分けて審査が行われる場合がある³⁶。この場合、本審査の対象となるのは、主に事前審査後の条文案を基に作成された議案であるが、自治体によっては議会へ併せて提出する説明参考資料なども審査される。他方で、多くの自治体において事前審査と本審査を明確に分けて実施することは一般的とはいえず、事前審査の延長として課長による審査が行われているとのことである。また、後述の例規審査会での審査を本審査として位置付けている自治体も確認された。

なお、議案に関しては誤りがあってはならないため、法制担当課の体制が十分である比較的規模の大きな自治体の場合には府省庁と同様、読み合わせが行われることがある。また、少ない人数でも読み合わせを行うために、WordやExcelの読み上げ機能を活用するなどの工夫を行っている自治体もある³⁷。

【課題】

- ・ 読み合わせを実施する場合には、多くの人員と時間がかけている。
- ・ 本審査を実施することが望ましいが、リソース不足で実施ができない。

【ニーズ】

- ・ 読み合わせツール等による省力化

4. 例規審査会

条例の制定及び改廃に関して、審議を行う組織として例規審査会が置かれていることがある。設置の基準やタイミング、運用の実態については自治体によってかなりのばらつきがあるため、審査会の設置に関する傾向性を見出すことは難しいが、こうした審査会が設置されている場合、立

³⁴ 金井利之・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第35回 四日市市」自治体法務NAVI Vol. 40(2011年)34頁。

³⁵ 金井監修・鈴木・前掲注32記事71頁。

³⁶ 山口県総務部学事文書課編・前掲注16書23頁・30頁。

³⁷ 金井・鈴木・前掲注34記事34頁。

案フローにおいて法制担当課の審査に加えて、例規審査会による審査・審議を行うという点は概ね各自治体に共通しているところである³⁸。

組織体制は、自治体により様々であるが、委員長は副市長村長や法制を所管する総務部長等であることが多い³⁹。その他の委員は、首長による指名とする場合と充て職となっている場合の二通りである。また、前者と後者の違いによって例規審査会の担う役割の傾向に違いが見られる。前者の場合、法制経験の豊富な部課長級をはじめとして構成されることが多く、自治体によっては、法制担当や所管課における法制能力の不足を補うという側面もある。他方、メンバーが充て職となっている場合には、財政課長や企画広報課長などもメンバーとなって審査が行われることがあり、こうした場合には立法技術的な観点による例規の審査よりも、政策的総合判断や政治・政局判断の場としての機能が中心になることもある⁴⁰。とはいえ、自治体ごとに幅があるということも先述したとおりであり、前者においても当然政策的な審議を行うことはあるし、後者においても法制執務に関する指摘を行うということは当然あり得るということに留意が必要である。

その他の運用面に関しても自治体によって違いがあり、一概にこのように運営されているということを示すのは難しい。開催のタイミングも、毎月開催しているところもあれば、議会前(特に予算査定前など)にのみ開催しているところもある。また、審査対象についても、重要な条例の制定及び改廃に限定するものや、条例以外の規則や要綱・要領等の内規の制定及び改廃も含めて行うものもある。ただし、所掌事項としては規則以下も審査対象とすることができても、人員や時間的な制約から全ての例規に関して審査を行っているというわけではないということもあるようである。

具体的な進行方法としては、原案(又は議案)や議会に提出する参考資料のほか、他自治体の事例や国からの通知のコピーなどを提出の上、所管課が条例内容を説明して質疑を受けるという方式⁴¹や法制担当課の職員から必要に応じて説明を行い、メンバー内で検討を行うという方式などが確認できた。その後、例規審査会における検討結果によっては、条例案に対する修正や差戻しが生じることもある。今回ヒアリングを行った自治体の中には、議会開催前に実施しているため、1週間程度の短い期間で原案の見直しや修正を行うこともあるということが確認された。

【課題】

- ・ 例規審査会で修正が必要と判断され、所管課において早急に条例案その他の資料を修正しなければならないことがある⁴²。
- ・ 例規審査会に向けて、大量の資料を印刷する必要があり、時間がかかっている。
- ・ 条例以外の例規について、審査を行う余裕がない。

【ニーズ】

³⁸ 他方で、法制担当課による審査が実質的に実施されないため、例規審査会で補うという運用も確認された。

³⁹ その他、委員長の選任を委員の互選とする規定も見受けられる。

⁴⁰ 金井利之「分権時代の自治体における法務管理 第52回【最終回】ポスト分権時代の政策法務へ」自治体法務NAVI Vol. 57(2014年)46頁。

⁴¹ 金井監修・鈴木・前掲注18記事43頁。

⁴² 府省庁における緊急時の事例として、内閣法制局からの修正対応を短期間で行わなければならないということが挙げられたが、条例における同様の事例として考えることができる。

- ・迅速に条例案・新旧対照表を手直しすることができる法制支援システム
- ・例規審査会のデジタル化(システム上での提出から、やり取りや指摘の修正等が完結する審査(審査のデジタル完結)の実現)

第2章 自治体における改正方式

法令の改正方式に関して明文化されたルールがあるわけではないのと同様に、自治体における例規の改正方式についても統一的なルールはない。しかし、伝統的に多くの自治体が改め文方式による改正を行ってきた。これは、例規の制定改廃が国における法令の制定改廃に伴って行われることが通例であったことから、国における改め文方式が採用されてきたものと推測される⁴³。しかし、平成11年に成立した地方分権一括法を契機に、鳥取県の片山元知事のもと、「議員や県民に対してわかりやすい条例改正」⁴⁴を実現するために平成12年7月に新旧対照表方式による改正が導入されたことは、革新的な取組として注目を浴びた⁴⁵。以来、今日に至るまでに新旧対照表方式を採用する自治体は増加傾向にあり、直近でも大田原市(令和5年～)⁴⁶や草津市(令和5年～)⁴⁷、大阪市(令和3年～)⁴⁸などをはじめ、導入が進んでいる。

他方、国においては、平成14年に自由民主党のe-Japan重点計画特命委員会において改め文の廃止が議論され、平成15年には内閣法制局が新旧対照表方式に関する検討の成果として「改正対照表を用いた改正方式について(案)」などをとりまとめているが、採用されるには至っていない⁴⁹。国における新旧対照表方式のその後については、平成28年に「国家公安委員会関係警察等が取り扱う死体の死因又は身元の調査等に関する法律施行規則の一部を改正する規則」(平成28年国家公安委員会規則第5号)において新旧対照表が導入されたことを皮切りに、府省令レ

⁴³ 自治体が国の改正方式に倣ってきたことについて、鳥取県総務部総務課法制室長を務めた島田真紀子は、「地方公共団体においては、これまでは、国の法令の制定・改廃を受けて条例・規則等の制定・改廃を行うことが一般であり、加えて、制定・改廃される条例・規則等の模範として「準則」が国から示されてきたことがあげられるであろう。このような状況においては、地方公共団体は、国の法令改正をみながら、あるいは、国の示した準則に則って改正案を作成するのが通例であり、その改正方式についても、国の方式と同様の方式によって改正することとなったことは、自然の成り行きであったと思われる」(島田真紀子「条例等の改正における新旧対照表方式(鳥取県方式)の導入について～わかりやすい条例づくりを目指して～」法令解説資料総覧第236号(2001年)110頁。)と述べている。

⁴⁴ 島田・前掲注43論文110頁。

⁴⁵ 島田真紀子によると、当時の片山元知事の指示について、平易かつ分かりやすい改正の方式であることのほか、従来の改め文方式が詳細なルールを習得した者にしか改正文が作成できず、職員の中に改正に対する苦手意識があり、条例改正を避けているのではないかという推測の元、誰にでも改正文が作成できる改正の方式を検討することにより、住民ニーズに応じて速やかに条例改正ができる方式であることということが挙げられたという(島田・前掲注43論文111-112頁。)

⁴⁶ 大田原市「条例・規則等の改正方式を「新旧対照表方式」に変更します」(<https://www.city.ohatawara.tochigi.jp/docs/2023092500010/>) (2024年2月28日参照)。

⁴⁷ 草津市「新旧対照表方式による条例等の一部改正について」(<https://www.city.kusatsu.shiga.jp/shisei/kai gishingikai/hokoku/naibu/buchoukaigi/202304.files/2023.06.29hou2-1.pdf>) (2024年2月28日参照)。

⁴⁸ 大阪市「条例や規則等を改正する際の方式を「新旧対照表方式」に変更しました」(<https://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000528013.html>) (2024年2月28日参照)

⁴⁹ 国における新旧対照表方式の導入をめぐる経緯については、高橋康文「新旧対照表方式(1)」金融法務事情No.2149(2020年)43-45頁、榊原志俊「立法技術に関する研究Ⅲ—新旧対照表に関する諸問題—」愛知学院大学論叢 法學研究第56巻第1・2号(2015年)1-6頁に詳しい。

ベルにおいても改め文を併用しつつではあるが導入が進んでいる⁵⁰。また、法律・政令に関しても、法制事務に従事する職員の負担軽減のために、新旧対照表の導入が度々議論の俎上に上がっているという状況である⁵¹。

こうした状況を踏まえて、本章では自治体における改正方式にまつわる実態や課題、そして自治体職員がどのように考えているかについて調査を行った結果をとりまとめている。自治体における改正方式の違いに着目した課題について整理を行うことは、国における改正方式の検討を進める上でも参考になるものと思われる⁵²。

1. 自治体における改正方式の種類

自治体における改正方式については、改め文方式・新旧対照表方式・併用方式の3種類がある。このうち、併用方式については新旧対照表方式が全ての改正パターンに対応することが難しいということや、広範囲にわたる用語の置換（例えば、条例中の全ての「A」という用語を「B」に置き換える場合）などを行う場合に改め文を用いる方式であって、新旧対照表方式を採用している府省令の改正でも見受けられるものである。そのため、併用方式に関しては、新旧対照表方式に含めることとした。

2. 改め文方式

改め文方式は、現在でも多くの自治体で採用されている。従来から指摘されてきたメリット・デメリットに加え、本調査における立案作業に関するヒアリングを通じて得られた改め文方式に関するメリット・デメリットについては、以下のようなものが挙げられた。

【メリット】

- ・ 広範囲にわたる改正の場合などは、新旧対照表方式と比べ簡潔な場合がある。
- ・ 改正に必要な分量が少ない。
- ・ 施行日が複数にわたる場合やロケット改正などの複雑な改正の場合でも表現ができる。
- ・ 内閣法制局が審査を行った立法例や自治体内部での事例が積み上げられている。

【デメリット】

- ・ 立案に専念できる環境がなく、改め文に関するルールを習得すること自体が困難である。
- ・ 改め文の立案を特定の職員が行うことが常態化しているにもかかわらず、平常業務も行わなければならないため、引継ぎや指導が難しい。

⁵⁰ 平成28年以降の累計では新規制定等を除いた場合で府省令における新旧対照表の割合は78.6%に達するとの報告がある（高橋・前掲注49論文45頁。）

⁵¹ 本実証事業においても、衆議院法制局から新旧対照表の導入に関して意見があった。詳細については、調査等報告書（その3）第4章「3. 新旧対照表方式の導入について」を参照されたい

⁵² 改め文方式や新旧対照表方式のメリット・デメリット等に関して整理したものとしては、高橋・前掲注49論文42－43頁、大澤敦「法令の改正方式（改め文、新旧対照表）」経済のプリズム201号（2021年）15－16頁〈https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202120102.pdf〉（2024年3月8日参照）などがある。また、調査等報告書（その2）第3章第1節において誤りの防止という観点から新旧対照表方式の導入について若干の検討を行っている。

- ・改め文の起案自体の難度が高く、平常業務も行っている所管課に完成度の高い改め文の起案を求めることが難しい。
- ・改め文の自動生成機能だけでは、想定した改め文を作成することは難しく、人の手入れが必要である。
- ・複数の改め文の書き方（改正規定）が考えられるときに、自治体内部の用例が優先されるため、その点の調査が追加で必要となる。
- ・改め文だけでは、どのような内容なのか分からない。

3. 新旧対照表方式

平成12年7月に鳥取県が新旧対照表方式を導入して以降、新旧対照表方式を採用する自治体は増加傾向にある。こうした自治体においては、独自に新旧対照表方式に関するマニュアル等を作成している。また、条例改正において改め文方式を採用していても、新旧対照表方式の導入に関する調査や研究は行っていることも確認された⁵³。

新旧対照表方式の導入によるメリットについては、導入済の自治体によってこれまでも強調されてきたこともあり、それらを改めて整理した。他方で、現在検討を行っている未導入自治体に、新旧対照表方式の導入に関する検討状況や考えについてヒアリングをしたところ、ルール不明瞭さといった新旧対照表方式自体に内在するデメリットだけでなく、掲示板の都合や議会説明に向けた調整など外在的な課題が挙げられることもあった。また、現時点で積極的に導入を検討していない場合であっても、国の動向によっては新旧対照表方式の導入も検討することは考えられるとの意見も見られた。

【メリット】

- ・改正内容が明確になるため、議員や住民も改正内容の理解が容易になる。
- ・改め文を起案しなくて済む分、立案にかかる負担が減る。
- ・改め文の複雑なルールを習得しなくて済む分、新任担当でも立案ができる。

【デメリット】

- ・官報や改め文方式を採用している自治体の改正を理解する能力が低下するおそれがある⁵⁴。
- ・新旧対照表方式では表現することができない改正が考えられたり、改め文の方が容易な改正もあり、改め文を併用する場面がある。
- ・改め文を併用する場合、どのような場面で改め文方式を採用するかどうかの線引きが難しい。
- ・改正箇所だけでなく、改正対象の条項全体を表記するため分量が増大する。
- ・「旧」欄の条文部分など分量の増加に伴い、確認作業が増加する上に、誤りが生じる可能性も高くなる。

⁵³ 法制担当課による調査や研究の一例として、秋田県総務部行政課では「新旧対照表方式の教科書」といった手引書を作成し、庁内で共有するといった取組が確認された。

⁵⁴ 金井利之監修・鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第28回 八王子市」自治体法務NAVI Vol. 33(2010年)40頁。

- ・物理的な分量の増加に伴い、条例の公告をする掲示板のスペースを圧迫する。
- ・公報を発行する場合、新旧対照表方式が導入されることでより多くのページが必要となる。
- ・国の府省庁間や各自治体でルールにばらつきがあり、自治体内部でルールを決める必要がある。
- ・改正の仕方について疑義が生じた際に、参考になる事例が少ないため、自力で対応しなければならない。
- ・現在例規システム上から出力される新旧対照表の体裁が、自治体で新旧対照表方式による一部改正条例案として定めたとおりの体裁を再現できないため、追加で作業をしなければならない。
- ・新旧対照表方式への切り替えに向けて準備や議会説明、研修などをしなければならず、時間や労力がかかる。

第3章 条例立案作業に関する展望的小括

以上、条例立案作業及び改正方式について概観してきた。第1章における調査結果を踏まえて、国における法制事務との差異及び本実証事業で検討を行った改善後の業務フローとの関係については、以下のようなことがいえるだろう。

一つは、冒頭でも述べたとおり、法制事務のデジタル化に関しては国に先行して取り組んでいる部分があるという点である。民間企業の提供する例規システムや法令データベース等を活用することにより、人的資源の不足を補ったり、業務の効率化を図ってきたといえる。そのため、法律案を前提に検討を行っている本実証事業において構想する改善後の業務フローは、自治体において既にその一部が実現されているといえ、国における改善後の業務フローを導入あるいは応用しようとする場合に大きな障害があるということはないと思われる。なお、法律案の場合と比べて、作成する資料も必要最低限であることから、法律案立案の改善後の業務フローで活用される新エディタシステムに搭載される参考資料の作成を支援する機能については、導入によって利用される可能性は高くはないかもしれないが、条例立案作業の妨げとなることはないと考えられる。

次に、それでも依然として法制事務を遂行するための体制は十分ではないということ是指摘しておかなければならない。自治体の場合は法制事務以外の業務もこなしながらの立案作業となることが多いため、特に小規模自治体での立案作業の負担は重いというのが実情である。更なる効率的な業務及び誤りの防止のためには、生成される改め文の精度を高めたり、誤り防止のための審査機能を充実することに加え、用例等の調査業務を効率的に行うことができる検索機能を実装することが望ましい。したがって、現在検討を進めている新エディタシステムの検討の方向性は自治体における更なる法制事務の効率化や誤り防止に資するものと思われる。

また、デジタル法制ロードマップにおけるフェーズの進展に伴い、国における法令の制定改廃による自治体例規への影響を自動的に自治体に通知できるような仕組みが可能となれば、自治体で課題となっている法令の制定改廃に伴う改正の漏れを防ぐことができる。これを実現するためには、自治体例規のデータ整備をどのように行うかという課題がある。現在公開されている全国の自治体例規に関するデータベースは、外部公開されている例規集のデータを基にしており、全ての例規が網羅されていないということは第1章「1. (4) 条文のイメージ化」で述べたとおりである。自治体例規のデータは、各自治体及び例規システムを提供する民間企業が管理しているところ

であり、こうした現状を踏まえて検討を進めていく必要があると思われる⁵⁵。

前章で取り上げた改正方式に関して、調査等報告書(その1)において国の法制事務のデジタル化を契機として新旧対照表方式の導入について再検討をすることが考えられる旨を報告しているが、その際には、新旧対照表方式の導入・運用や研究を行ってきた自治体の成果や課題等を踏まえる必要があるだろう。今後、新旧対照表方式を運用している自治体における導入効果なども含めて調査を行うことも有用であると考えられる。他方で、これまで多くの自治体が国の改正方式に倣ってきた側面があるということも考慮する必要があると思われる。今回調査を行った中でも、国の動向によっては新旧対照表方式の導入を検討する必要があるとする自治体の事情が存在し、その点にも目を向ける必要があるということも示唆を受けた。国と自治体の改正方式は、必ずしも一致していなければならないということではないが、議論を進めていく上では決して無視できない点であると思われる。こうしたことから、改正方式に関する検討を進めるためには、自治体との対話が重要になり、先行して新旧対照表方式の運用をしてきた自治体の経験と運用上の課題を踏まえるのみならず、今後国に合わせて導入の検討を進めていくことが考えられる自治体における実情や課題にも目を向けることも重要であると考えられる。

以上

⁵⁵ こうした議論については、調査等報告書(その4)第3章「3. 自治体の例規整備に関する展望(補論2)」も参照されたい。