

ANA-04-01-調査等報告書(その1)

法制事務の現状及び課題並びに新エディタシステムに  
よる課題解決の可能性の調査・分析

令和6年3月  
第一法規株式会社

## 目次

はじめに.....	3
第1章 法制事務の一般的事項に関する調査.....	9
第1節 法律案の公布までの間に行う事務及び各段階で作成する資料.....	9
1. 内閣法制局予備審査の開始.....	13
2. 起案と資料作成.....	14
3. 引用法令照会、ハネ改正の起案と資料作成.....	18
4. 案文・資料の点検.....	19
5. 内閣法制局予備審査.....	20
6. 法律案関係資料の作成（5点セット用の要綱、新旧対照表、参照条文の作成） .....	21
7. 法律案印刷物（案文・理由）作成（穴なし法案の作成）.....	22
8. 閣議請議書の作成（かがみ及び5点セット）.....	23
9. 内閣法制局最終読み合わせ.....	23
10. 職権修正.....	23
11. 穴あき法案の作成及び印刷.....	24
12. 白表紙の作成.....	24
13. 議員修正（議院修正）.....	24
14. 法律案の政府修正等.....	24
15. 法律案の訂正.....	24
16. あらまし等のデータの入稿.....	25
17. 官報用データの組版、印刷.....	25
18. 官報の読み合わせ、正誤掲載.....	25
第2章 個別の改正についてのヒアリング調査.....	30
1. ヒアリング調査の目的.....	30
2. ヒアリング調査の概要.....	31
3. ヒアリング調査及び補充調査で得られた法律案提出までの各段階における課題 の整理.....	31
第3章 課題に対する検討.....	50
1. 立法政策策定に関して.....	50
2. 条文の起案と資料作成に関して.....	50
3. 引用法令照会、ハネ改正の起案と資料作成に関して.....	62
4. 案文・資料の点検に関して.....	67
5. 内閣法制局予備審査について.....	69
6. 法律案関係資料の作成（閣議請議用）（5点セット用の要綱、新旧対照表、参 照条文の作成）について.....	70
7. 法律案印刷物（案文・理由）（穴なし法案）作成について.....	72
8. 内閣法制局最終読み合わせについて.....	73
9. 白表紙の作成について.....	73
10. 官報用データの組版について.....	73

第4章 法制事務のデジタル化に資する新エディタシステムの機能イメージ .....	75
1. 立案と資料作成に関する機能 .....	75
2. 引用法令照会・ハネ改正の立案と資料作成に関する機能 .....	76
3. 案文・資料の点検（立案担当者によるチェック）に関する機能 .....	76
4. 内閣法制局予備審査に関する機能 .....	76
5. 法律案関係資料の作成（閣議請議資料・国会提出資料である5点セット用の要綱、参照条文の作成）に関する機能 .....	77
第5章 法令種別や繁忙時期、緊急時対応を考慮した想定事例（ユースケース）への対応の検討（補論） .....	77
1. 法令種別に関する調査・検討 .....	78
2. 法制事務における緊急時に関する調査・検討 .....	81
3. 法制事務における繁忙時期に関する調査・検討 .....	83

## はじめに

我が国で現在施行されている法令は、法律は2,124件、政令は2,314件、府省令は4,204件と、膨大な件数に達している。<sup>1</sup>

この膨大な件数の法令は、社会情勢の変化に応じ、適宜その内容が見直されているが、社会情勢の変化の急速さや多様化などを要因として法制度が複雑化する傾向にあることに伴い、法令の見直しに係る法制事務の負担は増している。

特に、既存の法令の一部の見直しを行う場合には、既存の法令の一部改正を行う法令を新たに制定することになっているが、この一部改正を行う法令は、基本的には『「A」を「B」に改める。』といった、「改め文」と呼ばれるルールに従った表現で構成されている。この改め文を作成するためには、まず改正前・改正後の内容を新旧対照表で作成する等して差分を明らかにする必要があるほか、法案の立案及び審査のために様々な資料の作成が必要とされているところ、法制事務においては、このような、改め文や新旧対照表を含む数多くの資料を正確に短期間で作成することが必要となっている。

本報告書は、法制事務のデジタル化によって法制事務の効率化及び法令データの利活用を図るため、現状の法制事務の業務フローを調査・分析し、その課題と、課題を解決するために必要と考えられるエディタシステムの機能及び業務フローの改善を提案するものである。

第1章では、法制事務の一般的事項に関する調査として、第1節で閣法の立案から公布までの間に行う事務及び各段階で作成する資料について一般的に想定しうる内容を調査・分析し、課題について検討するとともに、第2節で e-LAWS の現状と XML データ作成上の課題について検討する。

第2章では、実際に法制事務に携わった担当者に対して行ったヒアリングに基づき、一般的に想定しうる内容から更に踏み込んだ具体的な課題やその重要性を把握し、一般的な想定では捉えきれなかった課題を発見しつつ、より精度が高く現実的・効果的な提案を行う手がかりとする。

第3章では、第1章及び第2章で得られた各課題について、法制事務のデジタル化及びこれによる作業方法や作業工程の見直し・改善により考えられる、様々な作業の改善の方向性を検討する。

第4章では、第1章から第3章までの検討を踏まえて、法制事務のためのエディタが備えるべき機能要件の概要を検討し、そうした機能を備えた新しいエディタによる法制事務支援のためのシステム(新エディタシステム)を提案する。

第5章では、第1章から第4章までの検討を法律案以外の政令案及び府省令案についても適用しうるか、並びに法律案立案の緊急時及び繁忙時期にも適用しうるかを検討する。

なお、次の理由により、本報告書で調査を行う対象は、閣法の一部改正の立案に関する法制事務とし、特別の言及がない限り、「法律案」又は「法案」という言葉は一部改正法案(閣法)を指すこととする。

- ・ 法律案には政府が提出する閣法と、国会議員が発議する議員立法とがあるが、衆議院議員提出法案(衆法)及び参議院議員提出法案(参法)のいずれも閣法と同様に法制執務

<sup>1</sup> e-Gov 法令検索 令和6年2月 21 日時点 (<https://elaws.e-gov.go.jp/registdb/>)

に則った法律案及びその参考資料の作成を行っていることから、閣法についての課題は、衆法及び参法の立案における課題と共通しており、法制事務のデジタル化により衆法及び参法の課題もまた解決しうる<sup>2</sup>。

- ・我が国における立法の種類は、その立法の作用により、新たに法令を作る新規制定、法令の一部を書き換える一部改正、法令全体を新たな内容に置き換える全部改正、法令そのものを廃止する廃止に分類できるが、最も頻度が高くかつ複雑な手法は、一部改正である。また、新規制定法令・全部改正法令(法律の場合であっても制定文が付されるという特徴はあるが、新規制定法令と同様の形式となる。)については、新旧対照表及び改め文の作成という作業はないものの、形式的に整った正確かつ簡潔な条文を類似法令や用例を踏まえて起草していくという点で、一部改正に係る法制事務と共通する作業である。廃止法令は簡潔で定型的な案文となるものが多く、これも独自の作業を行うものではない。よって、一部改正について行う調査・分析は、これらの立法形式についても当てはまる。
- ・法制事務に含まれる主たる業務としては、法律の制定、政令の制定及び府省令の制定が挙げられるが、政令及び府省令についての法制事務の課題は、その多くが法律についての法制事務の課題の中に包含され、法律についての法制事務の課題を解決することで、同時に解決しうると考える。このことは、第5章で補足的に検討する。

#### <用語集>

本報告書で用いている用語の主なものは、次のとおりである。

法制執務の用語	
法制執務	一般には法令の立案及び審査に関する事務を指し、広義では法令の立案、審査、解釈及び調査等の事務全般を指す。実務上は法令の案文を起草する事務のことであり、法令の体系を踏まえ、慣習的に確立された立法技術により、適切な用字・用語、言い回し、体裁(配字という。)を用いて表現することが求められる。詳しくは、法制執務研究会編『新訂 ワークブック法制執務(第2版)』(ぎょうせい、2018 年)等を参照されたい。
一部改正	既存の法令の一部を改めること。「〇〇法の一部を次のように改正する。」という法令を制定して行う。その方式は、法律・政令については、一定のルールに従って、改める箇所を特定して、当該箇所をどのように改めるかを指示していく形式(改め文)による。改め文による一部改正法令が公布・施行されると、改められる法令に改めるべき内容が溶け込んで既存の法令が改正後の法令として効力を持つことになる。こうした改正の取扱い「溶け込み方式」と呼ばれる。
新規制定	新たに法令を作成すること。ほとんどの場合は、条建ての形式で書き下ろす。
全部改正	既存の法令の全部を改めること。「〇〇法(令和〇年法律第〇号)の全

<sup>2</sup> 調査等報告書(その3)第4章参照

	部を改正する。」という制定文を置き、新規制定と同様に全部改正後の法令を書き下ろす。
廃止	既存の法令を廃止すること。「〇〇法(令和〇年法律第〇号)は、廃止する。」といった法令を制定して行う。
改め文	一部改正法令において、既存の法令のどの部分をどのように改めるかを指示するもので、改める部分の特定やどのように改めるかの指示の仕方に厳格なルールがある。改め文により書かれた規定を改正規定という。
をに組	<p>改正規定において、目次や表の一部分を改める場合に、改正前後のいずれかで目次の行や表の項が複数行になる場合に、これを絵的に捉えて「」で囲み、改正規定中に用いる「を」と「に」の文字が複数行の中心線上にくるように形式を整えて書く方式。</p> <p>「●●●●</p> <p>目次中 △△△△ を「●●●●」に改める。</p> <p>◎◎◎◎」</p> <p>これは横書きで例示しているが、実際の法律では縦書き。</p>
新旧対照表	一部改正法令によって、改められる条文(旧条文)と改められた後の条文(新条文)とを対照し、どの部分がどのように改められるのかを分かりやすく示した表形式の資料。府省令や自治体の条例では、改め文を作らずに新旧対照表の形で法令を改正することも行われている。
二段ロケット方式	同じ条文の改正を施行期日を異にして、2条に分けて、一つの改正法の中で段階的に改正する方式(3条に分かれる場合は、三段ロケット)。先に行う改正による改正後の条文を旧条文として二段階目の改正を行うことになる。
法制事務の用語	
閣法	内閣が法律案を国会に提出した場合のその法律案をいう。
予備審査	<p>閣法については、閣議前に内閣法制局の審査を要する。</p> <p>内閣法制局設置法(昭和27年法律第252号)第3条第1号に基づく審査である。この審査(本審査)は、当該法律案に係る主管府省庁から出された内閣総理大臣宛ての閣議請議案の送付を受けてから開始されるが、現在、事務的には主管省庁の議がまとまった法律案の原案について、数か月をかけて段階的に審査を進める方法がとられており、この本審査に先立つ原案の審査を予備審査という。したがって、閣議請議は予備審査を経た法律案に基づいて行われる。</p>
議員立法	議法ともいい、国会議員又は両議院の委員会(参議院では調査会)が法律案をその属する議院に発議あるいは提出した場合のその法律案のこと。衆議院に提出された場合は衆法、参議院に提出された場合は参法という。

案文	制定しようとする法律案の本体。新規制定や全部改正を行う場合は条文を書き下ろした形式となるが、一部改正の場合は改め文の形式となる。
要綱	国会に提出される法律案の概要を文章で示したもの。その形式は必ずしも厳格に決まっているものではなく、府省庁によって若干の違いが見られる。5点セットや白表紙に登載されることになっている。法律案要綱とも呼ばれるが、本報告書では、単に「要綱」と表記する。
参照条文	内閣法制局審査用に作成し提出する参照条文は、改正法令が施行される時点の改正対象条文を特定するため及び引用法令を確認するための資料として作成され、改正対象条文の特定が正しいか、引用法令は妥当かといった観点からの審査に用いられる。 5点セット及び白表紙に登載される参照条文は閣議決定及び国会における審議に資するための参考資料であるが、その内容には府省庁により違いが見られる。
読替表	条文を準用したり、変更適用したりする場合に、準用される条文や変更して適用される条文の文言の一部を準用する場面や変更適用される場面に合わせて違う文言に読み替える場合があり、読み替える前の条文と読み替えられた後の条文を比較するための表形式の資料。
二段表	例えば、読替規定の改正の際に改正前の読替規定により読み替えられた条文と改正後の読替規定により読み替えられた条文がどう変わるかを比較したり、全部改正前の条文と全部改正後の条文を比較したり、類似する法制度を有する法令の条文とこれを参考に作成しようとする法制度の条文とを比較したりするために作成する表形式の資料。内容によって三段表、四段表ともなる。
発射台	立案作業の際に設定した施行期日に対応した改正対象条文の意味で用いる。起案時に未施行であっても、当該設定した施行期日以前に施行される改正法による改正も溶け込んでいるものを指す。新旧対照表の「旧」に当たる改正前条文。
ハネ改正	法令の一部改正を行う際に、改正対象の法令の題名改正や条ずれ、用語改正が発生すると、それらを引用する自法令・他法令の規定やその用語を用いる規定についても副次的な改正が必要となる。こうした副次的な改正は、法制事務においてハネ改正と呼ばれている。「跳ね返り改正」「連れ改正」と呼ばれることもある。
束ね法	複数の法律を一括して改廃しようとするときにこれらを束ねて一本の法律とした法律の実務における呼び方。一般に、法律案に盛られた政策が統一的なものであり、その結果として法律案の趣旨・目的が一つであると認められるとき、あるいは内容的に法律案の条項が相互に関連して一つの体系を形作っていると認められるときは、一つの改正法律案として提案することができると考えられている（「〇〇法等の一部を改

	正する法律」、「～～～に伴う関係法律の整理に関する法律」等)。主たる法律の附則で他の法律を改正する場合も、束ね法に類するものといえる。政令・府省令の改正等でも、束ねることは一般的である。
5点セット	閣議請議書と併せて内閣総務官室に提出される閣議請議及び国会における法律案審議用の資料であり、それ以外に、各府省庁との法令協議や与党審査においても用いられる。 要綱・穴なし法案・理由・新旧対照表・参照条文の5点によって構成されることから、5点セットと呼ばれる。
白表紙	国会における法律案審議資料として、国会に提出・配布される製本された冊子。目次・提案理由説明・要綱・穴あき法案＋理由・新旧対照表・参照条文(これらを合わせて6点セットとも呼ばれる。)から構成され、白い表紙で製本されることから「白表紙」と呼ばれる。
穴なし法案	内閣法制局の予備審査を終えた法律案を閣議請議用に国立印刷局が組版し印刷・製本した法律案。製本に穴があいていないことから、穴なし法案と称される。
穴あき法案	閣議決定された法律案を議案として国会提出用に印刷製本した法律案。内閣法制局による職権修正があった場合は、国立印刷局が修正を反映する。国会において国会議員に配布される。製本に穴があいていることから、穴あき法案と称される。白表紙に登載される法律案にも用いる。
読み合わせ	一人が原稿を読み上げ、もう一人が黙読しながら、誤りがないかを確認する作業のこと。内閣法制局の予備審査を終えた法律案と印刷局が印刷した閣議請議用の穴なし法案とが整合しているかどうかを確認するため、必ず行うことになっている。これに加え、誤り防止のための有効な手段として、府省庁内での検討段階、内閣法制局予備審査において担当参事官に法律案や審査用資料を提出する段階、内閣法制局部長用に提出する段階等、府省庁によって違いはあるようであるが、作業工程の区切り区切りで、提出物に誤りがないかどうかを確認するために立案の過程を通して行われている。
職権修正	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(本審査)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、原案に対する予備審査の段階から行われている。このため、職権修正は、最終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。手続的には、提案する府省庁が、法案の場合は穴なし法案に、政令の場合は案文の印刷物に、職権修正を受けた箇所を朱書きで見え消し記入し、内閣総務官室に提出後、国立印刷局によって修正が反映される。



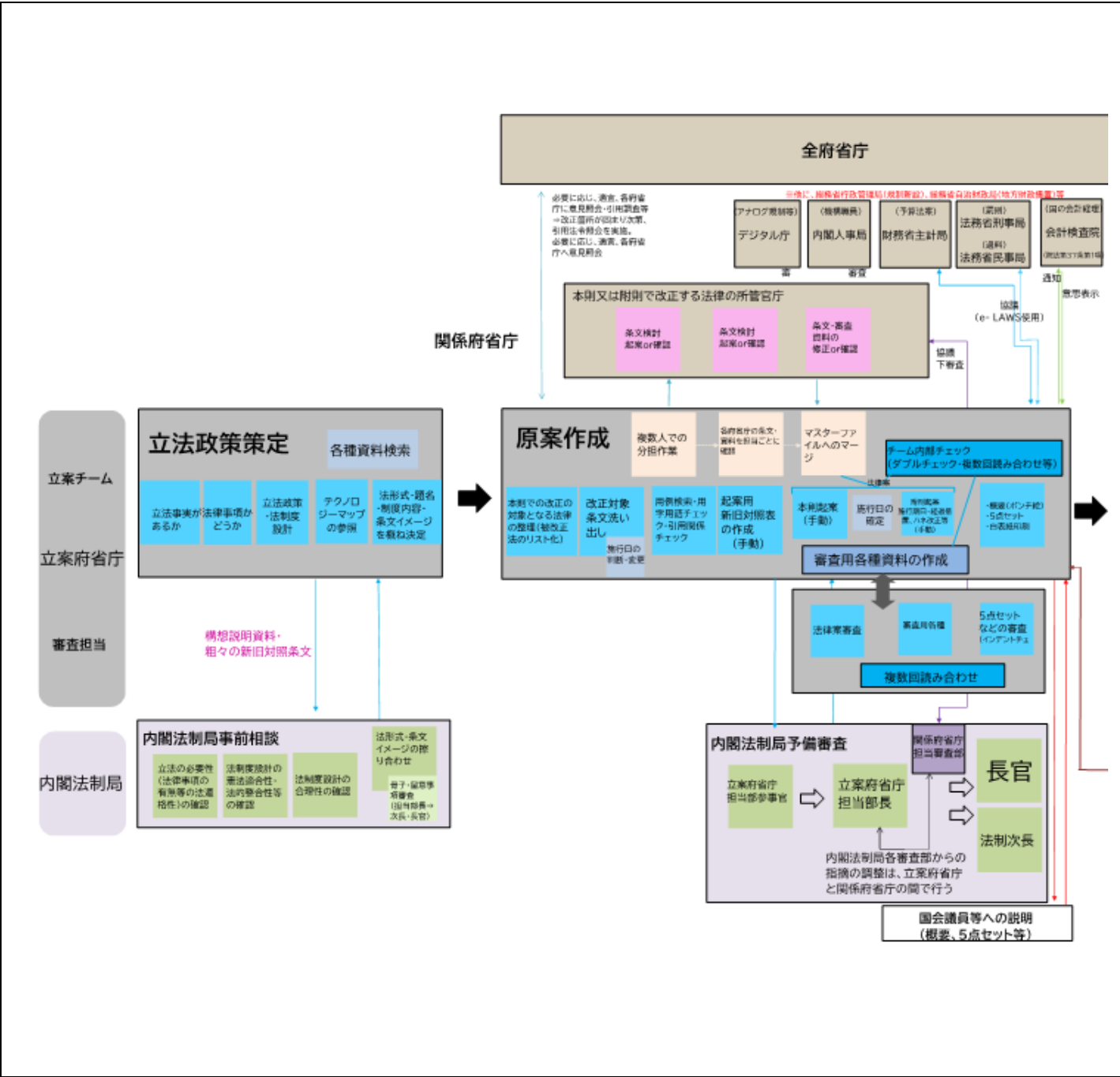
あらまし	官報で公布される法律又は政令の概要をまとめた文書。当該法令が公布される際、あわせて、官報に掲載される。
その他の用語	
XML	eXtensible Markup Language の略称。日本語に訳すと「拡張可能なマークアップ言語」。インターネットに関する様々な取り決めを行っている W3C (World Wide Web Consortium) という組織で検討された上で決定されたオープンな規格であり、1998 年 2 月に W3C で勧告が出され、周知されたもの。その特徴としては、非常に高い柔軟性を持ちながら、データに意味を持たせることができること、データの構造化を実現することができることなどが挙げられる。XML がデータとして意味と構造をもっていることは、システム間連携と呼ばれる、データ連携やデータ交換にとって大きなメリットとなる。 e-LAWS や e-Gov 法令検索においても、XML 形式で作成した法令データを利用している。
e-LAWS	デジタル庁が所管する法制執務業務支援システム。e-LAWS は、所管府省庁が確認・認証した正確な法令データを確立して法令原本として活用できるデータベースを行政及び国民等へ提供すること、及び、新旧対照表から改め文を自動生成するなどの機能により法案担当者の負担を大きく軽減することを目的としている。 その法令データは「e-Gov 法令検索」において二次利用に適した XML 形式で国民に公開されており、二次利用をしやすいするための API 等も提供されている。
e-Gov 法令検索	デジタル庁が運営する行政情報のポータルサイトで、「電子政府の総合窓口」とも呼ばれる e-Gov 上で提供される法令検索システム。
現行日本法規	法務省が編纂し、株式会社ぎょうせいが発行している総合法規集。「黒本」とも呼ばれる。法制事務の基礎となる資料として、法律案の立案等に用いられてきた。
Super 法令 Web	株式会社ぎょうせいが提供する「現行法令電子版 Super 法令 Web」のこと。同社の現行日本法規を電子化した法令データベース。現行日本法規と同内容であるため、法律案の立案等に用いられている。
Word	Microsoft Corporation の製品であるワープロソフト「Microsoft Word」のこと。
一太郎	株式会社ジャストシステムの製品であるワープロソフト「一太郎」のこと。

# 第1章 法制事務の一般的事項に関する調査

## 第1節 法律案の公布までの間に行う事務及び各段階で作成する資料

まず、現在の法制事務における、法律案の立案から官報公布まで一般的な状況を俯瞰する。一部改正法の立案から官報公布までの流れの概要を示すと、図1のようなフローとなる(この図1は別紙1としても添付する。)

＜図1 法律案の国会提出までの業務フロー＞



The flowchart illustrates the legislative process for bills without holes (穴なし法案). The process begins with the creation of the bill by the Cabinet, followed by review by the relevant ministry and the Legal Council. It then moves to the Diet for deliberation and decision. The bill is then printed by the National Printing Bureau and submitted to the Diet. The process includes various steps for correction, review, and final approval.

**閣議請議用法律案 (穴なし法案)等作成**

- 読み合わせ
- 穴なし法案修正(付せん貼付・本書き見直し)
- 穴あき法案の校正・5点セットの修正(閣議後使用分)・白紙刷用原稿の修正

**国立印刷局 穴なし法案 原稿作成・印刷**

- 職権修正は反映されない

**国立印刷局 穴あき法案 原稿作成・印刷**

- 職権修正反映

**内閣官房内閣総務官室**

- 読み合わせ 本書き見直し部分

**閣議決定**

**国会提出**

**立案府省庁**

- 読み合わせ

**最終読み合わせ・本審査**

- 担当部 参事官
- 法制次長
- 長官

**地方六団体への説明**

- 知事会・都道府県議長会・市長会・市議会議長会・全国町村会・町村議会議長会に対する説明、情報提供

＜表1 法律の公布までの流れ＞

	法案の立案段階	作成する主な資料、作業内容	作業主体
立法政策策定	1. 内閣法制局予備審査開始、立法政策策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・件名、要旨等照会</li> <li>・財務省ヒアリング</li> <li>・骨子・留意事項</li> </ul>	担当府省庁
原案作成 <small>※ 実際には2.～5. は単線的に順次行うわけではなく、検討、作成、審査、修正をそれぞれ適時に繰り返し行っているが、この表では整理のため右のように配置している。</small>	2. 立案と資料作成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・用例調査及び用例集の作成</li> <li>・発射台(改正対象条文)の作成</li> <li>・検討用新旧対照表<sup>3</sup>の作成(改正後条文の検討)</li> <li>・案文(改め文)・理由</li> <li>・読替表、二段表、以下リスト</li> </ul>	担当府省庁
	3. 引用法令照会(適時)、ハネ改正の起案と資料作成 <small>※附則で行うハネ改正の起案</small>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・引用法令照会</li> <li>・他法へのハネ改正の案文起案等(2と同じ)</li> <li>・関係府省庁との連絡</li> <li>・ハネ改正を本則と統合</li> </ul>	担当府省庁
	4. 案文・資料の点検	<ul style="list-style-type: none"> <li>・誤り防止のための各種マニュアルの利用</li> <li>・複数人による読み合わせ</li> <li>・複層的チェック態勢のもとでの点検</li> <li>・法令審査支援システムの利用</li> </ul>	担当府省庁
	5. 内閣法制局予備審査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査用資料(2で作成した資料に加え、審査用参照条文、説明資料)</li> <li>・指摘事項を案文その他の資料に反映 →最終的に穴なし法案用の案文・理由となる。</li> </ul>	内閣法制局 担当府省庁
閣議請議用法律案(穴なし法案)等作成	6. 法律案関係資料の作成(閣議請議用)(5点セット用の要綱、新旧対照表、参照条文の作成)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要綱</li> <li>・5点セット用参照条文</li> <li>・5点セット用新旧対照表</li> </ul> <small>※5点セット用のデータ。案文・理由は国立印刷局が組版、印刷する。</small>	担当府省庁
	＜各省協議(法令協議)＞	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事前調整や事前協議を適宜行った上で、各省協議(法令協議)を行う。</li> </ul>	担当府省庁

<sup>3</sup> 新旧対照表は、法律案検討時から作成が開始され、編集を積み重ねて5点セット用の資料として完成することになるが、法律案検討開始時の新旧対照表は、改正対象外の条項を省略していない場合もある等、5点セット用の新旧対照表と異なる点があるため、本報告書では、5点セット用の新旧対照表と区別するため、便宜的にこれを「検討用新旧対照表」と表記している。

	7. 法律案印刷物(案文・理由)作成(穴なし法案の作成)	・穴なし法案用の案文・理由を e-LAWS 上で国立印刷局に送付(国立印刷局が組版・印刷) →担当府省庁が穴なし法案と内閣法制局の審査を受けた案文とを読み合わせて校正	担当府省庁
	<e-LAWS データの作成>	・e-LAWS 用の公布法令 XML データを作成	デジタル庁 国立印刷局
	8. 閣議請議書の作成(かがみ及び5点セット)	①要綱 ②案文 ③理由 ④5点セット用新旧対照表 ⑤5点セット用参照条文 ※②③は国立印刷局が組版、印刷した穴なし法案を用いる。	内閣総務官室 担当府省庁
最終読み合わせ	9. 内閣法制局最終読み合わせ	・閣議請議書(穴なし法案・理由) ・内閣法制局予備審査終了後の案文・理由	内閣法制局 担当府省庁
閣議請議	<閣議請議>		
職権修正	10. 職権修正	・内閣法制局の職権修正 →担当府省庁が朱書き見え消し修正	内閣法制局 内閣総務官室 担当府省庁
	<e-LAWS データの修正>	・職権修正を受けて e-LAWS 用の公布法令 XML データを修正	デジタル庁 国立印刷局
閣議	<閣議>		
穴あき法案作成・印刷	11. 穴あき法案の作成及び印刷	・職権修正を踏まえて国立印刷局が穴あき法案を組版 ・議案及び白表紙用に穴あき法案を印刷	国立印刷局
	12. 白表紙の作成	・職権修正に応じて、要綱、新旧対照表及び参照条文を修正 ・要綱、新旧対照表、参照条文及び国立印刷局が修正・印刷した穴あき法案(案文、理由)の5点セットと提案理由説明を合わせて「白表紙」を作成	内閣総務官室 担当府省庁
国会提出	<国会提出>		
	<e-LAWS データの作成>	・公布法令 XML データを基に溶け込み後条文の XML データを作成	法務省
国会における修正	13. 議員修正(議院修正)	・議員修正があった場合、穴あき法案に朱書き修正し手続を行う。	国会
	14. 法律案の政府修正等	・担当府省庁が作成した修正案等の閣議決定を行い、法律案の修正に係る手続をとる。	担当府省庁
	15. 法律案の訂正	・担当府省庁が正誤表を作成し、法律案の正誤訂正に係る手続をとる。	担当府省庁

	＜e-LAWS データの修正＞	・議員修正等に応じて公布法令XMLデータを修正	デジタル庁 国立印刷局
官報用 データの 作成	16. あらまし等のデータの 入稿	・e-LAWS 上で担当府省庁が案文・理由と あらましを登録 ・内閣総務官室が公布文と署名大臣のフ ァイルを追加	内閣総務官室 担当府省庁
	17. 官 報 用 デ ー タ の 組 版、印刷	・国立印刷局が組版してデータベース登 録 ・官報の印刷	国立印刷局
	＜e-LAWS データ修正＞	・法律番号等をデータに追加	デジタル庁 法務省
公布	＜官報掲載(公布)＞		国立印刷局 (内閣府)
	＜e-LAWS データ更新＞	・e-LAWS のデータが公布と同時に更新さ れる。 ・議員修正等があった場合には公布法令 XML データを基に溶け込み後条文の XML データを修正する。	デジタル庁 法務省
	18. 官報の読み合わせ、 正誤掲載	・担当府省庁が穴あき法案と官報の読み 合わせを行い、誤りがあれば官報の正誤 掲載の手続をとる。	担当府省庁 国立印刷局
	＜e-LAWS で更新した法 令データを一般に公開＞	・e-LAWS 現行条文データを e-Gov 法令 検索のデータベースに反映して一般に 公開 ・法律の施行は随時反映される。	デジタル庁

この表1において記載している各段階の個別の作業の内容について、以下に概説する。各段階の作業内容が把握できるようにまとめているが、業務改善のための提案(新エディタシステムの機能の提案を含む。)に向けた整理であるため、業務改善案の提案が見込まれる作業項目の説明が多くなっている。

各段階の作業について、具体的な課題の特定は第2章及び第3章で行うが、どのような課題があるか想定することができる項目も多いため、第2章及び第3章における課題特定に先立つ仮説設定として、想定される課題についても記述している。

## 1. 内閣法制局予備審査の開始

法律案の提出を行うに当たっては、内閣法制局の予備審査を実施し、法律案の概要を説明する「骨子・留意事項」を作成する。

具体的な条文の立案作業としては、まず改正対象となる条文(いわゆる「発射台」)を特定し、その条文を旧条文とした新旧対照表を作って、既存の用例を調べつつ、改正箇所・改正内容を編集していくこととなる。

大きな法律案の準備に際しては、法律案作成を目的とするプロジェクトチームが編成され、専

用の部屋に集まって検討作業が行われる<sup>4</sup>。

また、概算要求に組み入れられた事項に関係ある法律案については、財務省のヒアリングを受けることとなる。国会提出に向けた準備として、内閣総務官室からの照会に応じて、次期国会に提出しようとする法律案の件名・要旨調べに回答する。

## 2. 起案と資料作成

### (1) 用例調査及び用例集の作成

新たな条文案を検討するに当たっては、既存の条文と同趣旨の内容を規定する場合には当該既存の条文と同様の規定ぶりとすることによって、整合性のある明確な法解釈を可能にするため、類似の事項を規定する条文における用例を調査してその表現を用いる。このように実際に施行適用されその意味や解釈が明らかとなっている条文の用例を検索することを用例検索と呼んでいる。条文案の検討と並行して既存の法令における用例を調査して案文の起案に利用すると同時に、それらを用例集として整理し、内閣法制局の予備審査時に提出する(原則として縦書きだが、横書きの例もある。)。改め文の用例についても収集する。予備審査において用例として使われる条文は、基本的に、内閣法制局の予備審査対象となる閣法として提出された法律及び政令となる。調査に際しては、e-LAWS 又は Super 法令 Web で用語を組み合わせて検索するが、目的とする用例の内容によっては、官報情報検索システム、法令案審議録等を横断的に調査することもある。

#### 【想定される課題】

- ・ 適切な検索キーワードや検索条件が分からず、作業時間の増大につながるとともに、用いるべき用例が検索結果から漏れる可能性がある。
- ・ 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可能性がある。

### (2) 発射台(改正対象条文)の作成

法令の条文は改正を受けて順次変更され続けており、現在の法令集に掲載されている条文の内容が、立案しようとしている一部改正法令の施行時には異なっていることがある。そのため、一部改正の法律案を立案するに当たっては、まずその前提となる改正前の条文内容(発射台)を特定し、その条文を新旧対照表の「旧」欄として、改正内容を検討する必要がある(改正法の施行時期について立案開始時点で確定していない場合には、暫定的に施行時期を設定して改正前の条文内容を特定する必要がある。)。また、発射台を特定して改正内容を検討した後も、改正法の施行予定時期が変更される場合や、別途行われる法改正が同時並行的に進められる場合に当該別の法改正の影響で、改正予定時期における条文に当初予定していない改正が生じる場合等においては、発射台として想定していた条文に変更を加える必要が生じる事態が発生するため、発射台の変更の要否に常に留意するとともに、変更の必要が生じた場合は検討中の新旧対照表などの資料を修正する必要がある。

発射台を作成する場合には、法令データベースに未反映の改正がないかを官報情報検索サービス等も利用して調査し、未反映のものがある場合には、発射台の条文を修正し、当該官報等

<sup>4</sup> 氷室興一「総務省の歩き方③ 法案専従別班『タコ部屋』とは」,民放 online, 2023 年 7 月 3 日, <<https://minpo.online/article/post-301.html>>

を参照条文として残す。発射台の変更の必要が生じる場合には、その都度、新旧対照表等の資料を修正する必要がある<sup>56</sup>。

#### 【想定される課題】

- ・ 法令データベースに反映されていない改正があつて、収録されている条文をそのまま用いることができず、官報により最新の改正情報を確認して修正を行わねばならない可能性がある。
- ・ 一部改正法案の検討中に、改正の施行日が変更されることで発射台が変わったり、特定の条文だけ発射台の時点を変えたり、これらの複数の可能性が並行して進行したりする場合もあると考えられ、その都度新旧対照表その他の資料を修正する必要が生じて、作業負荷の増大や誤りの原因につながる可能性がある。

### (3) 検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)

改正内容の検討は、発射台を「旧」欄とした新旧対照表の編集によって行うことが一般的である。新旧対照表では、配字や表の罫線について、法律の体裁を再現することが要求されるため、多くの場合は所定の体裁を設定した縦書きの一太郎用のひな型を用いるが、Wordで作成する場合もある。新規制定、全部改正及び廃止の場合は、新旧対照表を作成する必要が生じないが、その附則で他の法律へのハネ改正を行うことは多く、それらハネ改正については一部改正の場合と同じ作業が必要となる。

作業としては、基本的には新旧対照表のファイルの「旧」欄に発射台の条文を表記し、「新」欄に改正後の条文を表記し、書き換える箇所、条文を追加したり削ったりする箇所等「旧」欄の条文と「新」欄の条文に違いがある箇所に傍線を引くことにより改正箇所を表す。例えば、「次に」を「次の各号に」に改める際に「の各号」に傍線を引くのではなく改める「次の各号に」全体に傍線を引くなど、あくまで改め文の書き方のルールに従って傍線を引くものであり、必ずしも文字単位での差分に傍線を引くわけではない点に注意を要する。5点セットにする場合には、改正を行わない条は表記自体を省略し、改正を行う条のうち改正を行わない項・号等は「(略)」と表記するといった加工を行うことが通例であるが(厳密なルールが存在するわけではない)、検討中の段階では改正を行わない条についても参考にした上で条文を検討するため省略を行わない場合もある<sup>7</sup>。

#### 【想定される課題】

- ・ ワードプロソフトを使って手作業で入力等を行うこととなるため、入力やコピー＆ペーストの際に誤りが生じる原因となる可能性がある。

<sup>5</sup> 発射台の条文の作成については「法案誤り等再発防止プロジェクトチーム取りまとめ」(令和3年6月29日 法案誤り等再発防止プロジェクトチーム)Ⅲ(2)に記述があり、その確認については、内閣法制局「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)の第2の1の(1)において資料の整理方法が詳しく示されている。

<sup>6</sup> 法令データベースとしてはe-LAWS 又は Super 法令 Web を想定している。

<sup>7</sup> 法案のチェックにおける新旧対照表の扱いについては「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)の第2の2の(3)において留意点が示されている。



- ・配字・体裁の修正もワープロソフトで行うが、特に表の複雑な構造は、ワープロソフトでの作成・調整が難しい可能性がある。表の罫線や行間などの体裁の調整で膨大な作業が生じる可能性がある。
- ・新旧対照表で改正がない項・号等を「(略)」とする等、資料作成上の細かなルールに関して担当府省庁により違いが生じる可能性があり、その場合、束ね法案等の際に各府省庁間で平仄を合わせるための追加作業の負担が生じる可能性がある。

#### (4) 案文(改め文)の起案・理由の作成

一部改正は改め文方式で行われるため、一部改正の法律案の案文は改め文の形で起案する必要がある。一定の形式によることが要求されるため、所定の書式<sup>8</sup>を設定した縦書きのひな型を用いる(一太郎の場合が多い。)。新規制定、全部改正及び廃止の場合も、その附則でハネ改正を行う場合にはその改め文が必要となる。改め文方式では、検討用新旧対照表の内容を基に改め文を作成することが多い。

法律案の「理由」は、法律案を提出する理由を説明する資料であり、改正手法に関わらずその体裁は縦書きの簡潔なものとなっている。

#### 【想定される課題】

- ・上記(3)の新旧対照表の課題と同様に、長文の法案では、ワープロソフトの操作に関し、操作性、操作遅延等の挙動や表の編集の難しさが課題となる可能性がある。
- ・新旧対照表の場合と同様、起案は手作業となるため、入力誤りが発生する原因となる。

改め文の作成には一定の知識・経験を要するため、特に法改正に慣れていない職員にとって作業負担が高い可能性がある<sup>9,10</sup> (e-LAWS の開発も、改め文の自動生成により職員の負担を軽減することをその目的の一つとしている。改め文の自動出力については、e-LAWS には新旧対照表や改め文の自動出力機能があるものの、操作性や編集機能の制約があり、法案作成や審査に

<sup>8</sup> 「法案誤り等再発防止プロジェクトチーム取りまとめ」(令和3年6月29日法案誤り等再発防止プロジェクトチーム)Ⅲ2及び別紙において、案文・理由の配字・禁則処理のルールが示されている。

<sup>9</sup> 平成26年に、職員有志により改め文の作成体制の改善についての提言が行われた。(内閣人事局「持続可能な霞が関に向けてー子育て等と向き合う女性職員の目線から」(平成26年6月)17頁。  
(<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/teigen.html>))

<sup>10</sup> 改め文は、それのみでは改正内容を把握し難いために別途新旧対照表の作成も必要となっていることから、改め文を廃止して新旧対照表による改正に一本化することで業務の効率化を図る提言も、これまでにされている。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新旧対照表方式による改正が検討され、内閣法制局は「改正対照表を用いた改正方式について(意見照会)(平成15年9月1日事務連絡)」として、各府省等文書担当課長宛に意見照会を行ったことがあり、その後も検討が続いていた。最近の提言としては、自由民主党行政改革推進本部基本問題小委員会「令和の時代に相応しい行政の実現のための基本的提言」(令和4年4月28日)1頁。( <https://www.jimin.jp/news/policy/203422.html> )、ミライのカスミガセキ「若手が考えるミライの霞が関プロジェクト 第二次提言」(2021年5月11日)。  
( <https://note.com/miraigaseki/n/nfd6a3542e7da> )、杉田沙智代「官僚の劣化? 相次ぐ法案ミス」NHK WEB特集。2021年6月7日。( <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210607/k10013071421000.html> )がある。新旧対照表方式については、調査等報告書(その3)第4章3及び調査等報告書(その6)第2章も参照されたい。

本格的に用いる上では課題が多く、機能向上が必要との指摘がある<sup>11</sup>。)。なお、配字や禁則処理の設定をワープロソフトで設定することになるところ、各府省庁のワープロソフトの設定が完全には統一されていないために、穴なし法案とする際に国立印刷局において編集する必要があることが指摘されていたが、現在の運用では統一されている。

## (5) 読替表

準用等の場合であって、ある条文の規定の文言の一部を読み替える規定(読替規定)を設けるとき、条文の読解の便宜上、新旧対照表に類似した形で、読替え前後の条文を示すもの。

読替規定は、法律の本文で読替え内容を定める場合と、表を設けて読替え内容を定めるパターンとがある。また、法律内ではなく政令に委任して読替規定を定める場合もある。

段階的な改正施行が発生する場合には、それぞれの段階ごとの読替表を作成する。デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律(令和3年法律第37号)第50条及び第51条による個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)の改正では、読替え・読替えの読替え、改正の前後、二段ロケットでの施行が重なり、六段表となった。

現在は手作業で Super 法令 Web 又は e-LAWS から条文をコピーして作成する(新旧対照表と類似の縦書き)。

### 【想定される課題】

読替表の作成は、特定の条文に対して、読み替える字句を置き換える機械的な作業ではあるが、手作業であり、読替対象の箇所が多い場合には作業負担が大きい。また、読替規定が改正される場合や段階的な改正が重なる場合には、それぞれの段階ごとの改正前後の読替表を作らねばならず負担が大きくなる。

## (6) 二段表

二段ロケット方式等の場合の多段階の改正施行や、全部改正の場合の改正前後の比較、過去に廃案となった法案を修正して新たな法案とする場合等に、変更される前後の条文を比較するために、新旧対照表に類似した形で作成する参考資料を総称したもの。

多段階の改正施行の場合、通常は各段階の新旧対照表を作るが、これを分けずに一つの表の中で連続して3段、4段と積み上げたものが三段表、四段表となる。多段改正の場合は改正箇所が重複することから、どの段階で改正されるのか判別するために、改正箇所の装飾(傍線)を段階ごとに区別する必要があるが生じる。

一方で、全部改正の場合の改正前後の比較、過去に廃案となった法律案を修正して新たな法律案とする場合等の相違箇所の比較は、基本的には新旧対照表のような二段表でテキストの差分を示すものとなる<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> 「法案誤り等再発防止プロジェクトチーム取りまとめ」(令和3年6月29日法案誤り等再発防止プロジェクトチーム)Ⅳ

<sup>12</sup> 子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成24年法律第67号)新旧対照表 <<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/index.html>>

### 【想定される課題】

条文を比較し相違点を装飾する(傍線又は波線を引く)に当たり、多段階の改正施行の場合にはその改正箇所は新旧対照表に照らせば分かるものの、全部改正の場合や過去に廃案となった法律案を修正して新たな法律案とする場合等には、相違点を示す資料がないため、相違箇所を自ら見つけなければならないといったことが起こりうる。また、順を追って段階ごとに相違箇所を装飾していく作業に時間がかかる可能性がある。

## (7)以下リスト

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(Excel)。改正により定義規定や略称規定の位置を変えねばならない場合があるため、その確認のために作成する。

### 【想定される課題】

定義や略称が多数ある場合に、それらをリストアップして条文中で用いられている箇所を一覧にすること、また、立案作業の過程で法律案に変更が生じた場合に、変更内容に応じてその一覧を修正していくことになり業務の負荷が高まる可能性がある。

## 3. 引用法令照会、ハネ改正の起案と資料作成

法令中では、他法令の題名、条項、用語を頻繁に引用している。そのため、法令の改廃に際して、改正対象の法令の題名改正や条ずれ、用語改正が発生すると、それらを引用する他法令の規定やその用語を用いる規定についても副次的な改正が必要となることが多い。こうした副次的な改正は「ハネ改正」と呼ばれている。ハネ改正は、主たる改正を立案する担当府省庁がハネ改正が行われる法令の所管府省庁と連携してその起案も行うことが多く、主たる改正の附則でハネ改正を行う(附則に改正規定を設ける)ことになる。なお、自法令内でも、「前条」「前二項」のように隣接する規定を規定する箇所も含め、ハネ改正が必要となる場合がある。

### (1)引用法令照会(適時)

改正を行うに当たり、担当府省庁(主たる改正を行う担当府省庁をいう。以下この項目において同じ。)がその改正対象の条項や文言を引用して規定している他法令を検索し、その検索結果を添えて、関連府省庁又は全府省庁に対して照会して、影響を受ける法令の条項を確認する。その情報を基に、担当府省庁がそれらの法令に対していわゆるハネ改正の案文を起案する。ハネ改正とは異なるが、表現を合わせるために類似法令の文言を改正することもある。全部改正及び廃止の場合も同様の照会を行う。

作業としては、e-LAWS で改正対象の条名(「第四条」等の条の番号のこと。)や項番号及び改正される文言を検索し、当該条項を引用する他法令の条項や当該文言を用いている規定をExcelに整理し、e-LAWS の照会機能を用いて関係府省庁又は全府省庁に照会する<sup>13</sup>。

引用法令照会は、必要となった都度、適時に行うものである。例えば、内閣法制局の予備審査

<sup>13</sup> 引用法令の確認については、「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)の第2の1の(3)においても確認及び整理の方法が示されている。

の過程で当初予定していなかった条項等の追加・削り等が生じた場合に、追加で引用法令照会を行って、改正すべき箇所の漏れを防ぐ必要がある。

#### 【想定される課題】

現行 e-LAWS には、ある法令を引用している他法令の条項を出力する機能(引用法令リスト)が存在するものの、例えば、「前条」「前二項」のように自法令を引用している場合にうまく出力されない等、完全には網羅できていない。手動で検索して調べようとしても、文言上「第五条」と直接引用している場合以外にも、「第四条から第十条まで」のように、文言上は「第五条」の記載がなくても当該条文も含めて引用されている場合があり、単純な文言の検索では漏れてしまうことになる。そのため、民間法令データベースの引用法令の情報を確認するなど、複数のデータベースで確認する必要があるという負担が生じている可能性がある。

### (2) ハネ改正の案文起案等

担当府省庁は、ハネ改正の対象の各法律を所管する各府省庁と連携をとり、それぞれについて新旧対照表を作成し、及び案文を起案する。個々のハネ改正の作業内容は2. の場合と同じ。

### (3) 関係府省庁との連絡

主たる担当府省庁は、ハネ改正となる一部改正の対象法律を所管する府省庁と連携をとり、ハネ改正の対象となる法律を所管する府省庁に内閣法制局の下審査を受けるように依頼する。

### (4) ハネ改正を本則と統合(全体版の作成)

主たる担当府省庁において、主たる改正の案文の附則にハネ改正の案文を統合するとともに、新旧対照表も一つにまとめ、全体版の案文と新旧対照表を作成する。

## 4. 案文・資料の点検

起案した案文及び作成した資料については、誤りがないか随時点検が行われる。点検事項は、誤字脱字、引用法令の適切さ、字句改正に際しての引用範囲、配字、溶け込みの不整合等多岐にわたり、点検は、作業員自身によるもののほか、複数人での読み合わせによっても行う。この点検は、国会提出までの間、何度も繰り返す行う。

第 204 回国会における法律案等の誤りを受けた「法案誤り等再発防止プロジェクトチーム取りまとめ」(令和3年6月 29 日法案誤り等再発防止プロジェクトチーム)において e-LAWS のデータの整備や誤り防止のための当面の方策が示され、さらにこれを受けて「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)では、具体的に誤りやすい事項の点検内容及びチェックシートが示されるとともに、予備審査がある程度進展した段階での立案担当部局による全体チェック、部長了の段階における全体チェック及び複層的チェック、並びに予備審査終了後の最終的な全体チェック及び複層的チェックの実施を行うこと、並びに読み合わせによる確認の際の留意事項が示されている。

また、改め文の溶け込みの点検については、内閣法制局の法令審査支援システムが利用され

ている<sup>14</sup>。

### 【想定される課題】

確認対象の資料が多く、点検内容が多岐にわたり、形式的な点検であっても相当な作業時間を要する可能性がある。点検作業の負担の大きさについては、「官僚の劣化？相次ぐ法案ミス」(NHK WEB 特集)でも注目されている<sup>15</sup>。

## 5. 内閣法制局予備審査

立案中の法律案は、内閣法制局による予備審査を繰り返し受けることによって、閣議請議及び国会提出のプロセスへと進む法律案として内容が確定していく。

内閣法制局による予備審査は、参事官審査、部長説明、長官・次長説明の各段階がある。内閣法制局による予備審査を終えた案文・理由のデータは国立印刷局に送られ、このデータを基に国立印刷局が組版編集して「穴なし法案」を作成・印刷することになるため、当該予備審査のプロセスは、法律案の具体的な内容を確定していくプロセスといえる。

### (1) 審査用資料の作成

内閣法制局審査の際、2. に挙げた新旧対照表及び案文(改め文)等に加え、審査用の資料を作成する必要がある。以下、内閣法制局審査用資料の作成について概説する。

#### ア 審査用の参照条文

内閣法制局による予備審査に際して必要となる審査用の参照条文は、改正の発射台(新旧対照表の旧側の条文)が正しい内容となっているかを確かめるための資料であり<sup>16</sup>、施行日時点の改正対象の条文等の関連する条文を印刷したものである。

改正対象の条文が多い場合には大部になるため印刷作業の負担が重くなり、予備審査において迅速に参照できるようにするための準備として、印刷後のインデックス貼付が行われるものもある。審査用の参照条文は、従前は現行日本法規のコピーのみが認められていたが、現在は Super 法令 Web 又は e-LAWS から出力したものも許容されている。一般的には Super 法令 Web から横書きの条文をダウンロードし、マクロ等によって縦書きに直して PDF 出力したものが多く用いられているようである。この PDF ファイルについて改正対象の条文に囲みを付ける等の表示を付加する。現行日本法規、Super 法令 Web 又は e-LAWS<sup>17</sup>に未反映の改正については、官報や当該改正に係る一部改正法や新旧対照表を添付する<sup>18</sup>。

#### イ 説明・参考資料

<sup>14</sup> 法令審査支援システムの利用については、「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)の第2の2の(2)において留意点が示されている。

<sup>15</sup> 杉田沙智代「官僚の劣化？相次ぐ法案ミス」.NHK WEB 特集. 2021 年 6 月 7 日.  
<<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210607/k10013071421000.html>>

<sup>16</sup> 「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)第2の2の(3)参照

<sup>17</sup> ただし、e-LAWS の現在の運用では、原則として未反映の改正は存在しない。

<sup>18</sup> 審査用の参照条文の確認については、「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)の第2の1の(2)においても資料の整理方法が詳しく示されている。

内閣法制局による予備審査に当たって、改正条文の制度趣旨、改正を実施する趣旨、改正を行う際の論点等について説明を行うための資料であり、法律案の全体像を把握できる概要説明を行う部分と、逐条的に詳細説明を行う部分から構成される。予備審査を進める中で記載内容の加筆修正が積み重ねられる。

#### 【想定される課題】

アの審査用の参照条文については、条文の選定作業や、印刷物が膨大となるため印刷そのものや印刷後のインデックス貼付に多大な作業時間を要し、かつ審査の結果改正対象の条文や発射台の条文が変更された際には再度作成が必要となることから、負担が大きいとの指摘がある。印刷作業に要する時間の長さ及びそのために印刷資料を抱えて走って運ばねばならなかったことが、「官僚の劣化？相次ぐ法案ミス」(NHK WEB 特集)でも取り上げられている。

イの説明・参考資料については、個別の改正内容に応じて記載内容を検討する必要があるため、システムを活用して機械的に作成することが難しい可能性がある。

## (2) 審査

内閣法制局による予備審査を受ける担当府省庁は、内閣法制局参事官等からの指摘事項を持ち帰り、検討の上、案文等に反映する作業を繰り返すことになる。内閣法制局参事官の了承後、内閣法制局内で部長説明、長官・法制次長説明へと、内閣法制局による予備審査のプロセスが進んでいくことになる。審査用の資料は、審査を受けて行う修正に伴い、次の審査の際に都度作成する必要がある。

#### 【想定される課題】

作成する資料が大部であることと、個別の修正対応の都度、派生的に手直しを加える必要があることが相まって、対応の負担が重くなっている可能性がある。

また、デジタル化等によって業務方法の改善案を提示する場合には、現状の内閣法制局による厳密な審査プロセスによって、改正案としての正確性や法制度全体としての整合性が担保されている点に配慮する必要がある。

## 6. 法律案関係資料の作成(5点セット用の要綱、新旧対照表、参照条文の作成)

内閣法制局審査を経た後、国会提出に向けた閣議請議のための法律案関係資料として、いわゆる5点セットを作成する。5点セットとは、(1)要綱、(2)案文、(3)理由、(4)新旧対照表、(5)参照条文である。

このうち、(2)案文及び(3)理由は、閣議請議においては内閣法制局の予備審査後に国立印刷局によって組版編集及び印刷がされた「穴なし法案」(国会提出以降の白表紙では「穴あき法案」)が用いられるため、担当府省庁はそれ以外の、(1)要綱、(4)新旧対照表及び(5)参照条文のデータを作成する((4)新旧対照表については、形式的な調整を行うものの、ベースとなる資料は内閣法制局予備審査の際に作成されている。))。

(1)要綱は、法案の内容を要約した資料を新たに作成する。

(4)新旧対照表は、5点セット用では、改正対象の条のみを記載し、さらにその中でも改正のない項、号等については「(略)」とする。これまでの検討用新旧対照表が、改正のない条等も記載し

たものである場合には、適宜編集して所定の体裁とする。

(5) 参照条文は、内閣法制局予備審査用の参照条文とは異なり、改正対象の条文のみを所定の体裁で記載したもの(縦書き)が一般的である(なお、改正対象外の条文も省略せずに記載している場合や、改正対象の条文であっても全ては載せていない場合もあり、各府省によってその掲載対象は区々である。)<sup>19</sup>。

この段階で作成する要綱、新旧対照表及び参照条文は、閣議請議のための資料であるとともに、その後、職権修正に伴う修正を反映した上で、国会審議の参考資料(「白表紙」)としても扱われる。

### 【想定される課題】

ワープロソフトによる資料作成の際に誤りが起きる可能性がある(又は誤りが生じないように資料作成を進めるための確認が負担になっている可能性がある。)。特に参照条文はその量が多いため、負担となっている可能性がある<sup>20</sup>。

また、例えば、同一国会に提出される法律案が成立し公布された際に、作成途上の新旧対照表や参照条文中における法律題名の変更や法律番号の記入等を反映せねばならない場合があり、法律案関係資料の誤りにつながる可能性がある。

一方で、要綱及び参照条文については、他の資料をもって代えることができるため、作成しなくても足るのではないかという意見もある<sup>21</sup>。

## 7. 法律案印刷物(案文・理由)作成(穴なし法案の作成)

内閣法制局の予備審査を終えた案文及び理由のデータ(ワープロソフトのデータ及び PDF)は、e-LAWS の法律案入稿(データをアップロードするもの。)機能を利用して、法律案のとりまとめを行う内閣総務官室に提出する。内閣総務官室はデータを確認し国立印刷局に連絡する。国立印刷局は、大量・迅速な法律案印刷を行うために、このデータを編集・印刷システムに対応したデータ形式に変換して入稿指示に基づく配字・禁則処理等の組版編集を行い、閣議請議用の「穴なし法案」と呼ばれるものを印刷する。この過程で、内閣法制局の予備審査後(組版編集前)の条文と組版編集後に印刷された「穴なし法案」の校正刷り版とに齟齬がないか、担当府省庁で読み合わせと校正(印刷物への赤字での修正)を行い、国立印刷局が該当箇所を修正して再度印刷する確認作業を繰り返し行う<sup>22</sup>。

<sup>19</sup> 後者の場合について、第 211 回国会「所得税法等の一部を改正する法律案」等  
([https://www.mof.go.jp/about\\_mof/bills/211diet/index.htm](https://www.mof.go.jp/about_mof/bills/211diet/index.htm))

<sup>20</sup> 人的・組織的な課題について、「デジタル改革関連法案における資料誤り等の当面の再発防止策」(令和 3 年 3 月 29 日内閣官房 IT 総合戦略室再発防止チーム)に挙げられ、さらに、「法案誤り等再発防止プロジェクトチーム取りまとめ」(令和 3 年 6 月 29 日法案誤り等再発防止プロジェクトチーム)において、より網羅的に、誤り防止のための当面の方策が示されている。

<sup>21</sup> ミライのカスミガセキ「若手が考えるミライの霞が関プロジェクト 第二次提言」(2021 年 5 月 11 日)  
(<https://note.com/miraigaseki/n/nfd6a3542e7da>)、自由民主党行政改革推進本部基本問題小委員会「令和の時代に相応しい行政の実現のための基本的提言」(令和 4 年 4 月 28 日)1(2)  
([https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/203422\\_1.pdf](https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/203422_1.pdf))、杉田沙智代「官僚の劣化? 相次ぐ法案ミス」.NHK WEB 特集. 2021 年 6 月 7 日. (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210607/k10013071421000.html>)

<sup>22</sup> 穴なし法案印刷までの工程に関する注意事項は「法案誤り等再発防止プロジェクトチーム取りまとめ」(令

従前は、各府省庁のワープロソフトの設定等が必ずしも完全には統一されておらず、その結果として、内閣法制局の予備審査を経た案文・理由について、国立印刷局において改めて配字や禁則処理が整えられていたが、現在は、統一の書式設定がされたワープロソフトを用いて案文・理由を作成することになっており、各府省庁で作成したワープロソフトによる案文と国立印刷局の校正刷り版のズレはない。

#### 【想定される課題】

国立印刷局で組版編集を行う際に、内閣法制局の予備審査を受けた案文と齟齬が生じることにより、誤りが発生する可能性がないか確認が必要になっていると考えられる<sup>23</sup>。

この確認作業を担当府省庁が行う必要があるため、穴なし法案の作成に時間を要し、担当府省庁にとっての負担ともなっている可能性がある。

### 8. 閣議請議書の作成(かがみ及び5点セット)

閣議請議書を作成する。閣議請議書は、かがみ及び5点セットの印刷物を編纂したものである。5点セットは、穴なし法案(国立印刷局により印刷されたもの)に、参考資料として、要綱、新旧対照表、参照条文を印刷して組み合わせる。

### 9. 内閣法制局最終読み合わせ

内閣法制局の予備審査を受けた最終版の案文と閣議請議書の穴なし法案との読み合わせを内閣法制局において行う。予備審査を受けた案文と穴なし法案とに齟齬がないかを確認することが主たる目的である。

### 10. 職権修正

内閣法制局の最終読み合わせを踏まえて、閣議請議後、内閣法制局により、法律案に対して職権修正が行われることがある。職権修正が行われる場合、内閣法制局において、職権修正を行うために必要な附箋が閣議請議書の正本に貼付され、内閣総務官室に回付される。また、担当府省庁は閣議請議書とは別の穴なし法案の紙面に職権修正の内容を赤字で書き込み(朱書き見え消しと呼ばれる。)、内閣総務官室に持参し、内閣総務官室において内閣法制局から回付された正本との整合性を確認した上で、国立印刷局に朱書き見え消しされた穴なし法案を送付し、原稿の修正を依頼する。国立印刷局によって穴あき法案用の原稿(ゲラ)が作成される。担当府省庁の法律案担当職員は、このゲラと内閣法制局が回付してきた閣議請議の正本との読み合わせを行い、齟齬がないかを確認する。これにより職権修正がなされた穴あき法案用の原稿が校了となる。担当府省庁は、職権修正による法律案の修正内容に応じて、5点セットのうち要綱、新旧対照表及び参照条文のデータを適宜修正し、それらの白表紙用の印刷手続を進める<sup>24</sup>。

---

和3年6月29日法案誤り等再発防止プロジェクトチーム)Ⅲ3に記述があり、また、校正刷り版の確認については、「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)の2の(8)で触れられている。

<sup>23</sup> 国立印刷局によれば、入稿データを編集・印刷システム用に人手で組版する際、表組みや頁跨ぎ箇所により誤りが発生しうることである。

<sup>24</sup> 職権修正については、調査等報告書(その3)第3章3も参照されたい。



## 11. 穴あき法案の作成及び印刷

国立印刷局は、職権修正の内容が朱書き見え消しされた穴なし法案の送付を受けて、職権修正を反映した穴あき法案を組版し、議案及び白表紙用にその印刷を行う。

## 12. 白表紙の作成

5点セットの要綱、新旧対照表及び参照条文(穴なし法案の職権修正があった場合はそれに対応した修正をそれぞれ行ったもの)の印刷物及び国立印刷局が印刷した穴あき法案に、提案理由説明<sup>25</sup>と目次を合わせて、国会審議用の白表紙を製本する。白表紙の印刷及び製本は外部事業者に委託して行う。白表紙は、国会審議の対象である議案としての法律案とは別のものであり、法律案の審議における参考資料という位置付けではあるものの、第204回国会では、デジタル改革関連法案等の参考資料に多くの誤りがあったことなどが問題となった。

### 【想定される課題】

白表紙の要綱、新旧対照表及び参照条文は閣議請議のために作成したものを職権修正に応じてワープロソフトにより修正して作成するものであるため、上述6と同様の課題があると考えられる。

## 13. 議員修正(議院修正)

国会審議の過程で議員の提案による法律案の修正(議員修正<sup>26</sup>)の議決があった場合、穴あき法案に朱書き修正を行う。

## 14. 法律案の政府修正等

政府が、国会提出後の法律案の修正又は撤回を行わなければならない場合、担当府省庁が作成した修正案又は撤回の閣議決定を行い、法律案の修正又は撤回に係る手続をとる。議案が先議院の議題となった後(本会議又は委員会での趣旨説明後)は、修正するには当該議院の承諾(本会議の議決)を要する。

なお、法律案が先議院で議決(本会議で議決)された後は、国会法第59条の規定により、内閣が修正・撤回を行う余地がなく、修正せざるをえない場合には、後議院の議員に依頼して修正案の議員提案(議員修正)を受けざるを得ない。その場合には、後議院で修正された後、先議院に回付され、再度、本会議の採決を行うことになる。

閣議決定後国会提出前の時点において閣議決定した法律案を国会に提出しないこととする場合は、撤回ではなく、当該法律案の廃案を閣議決定する。

## 15. 法律案の訂正

国会に提出した法律案について、本来意図した趣旨及び内容の変更を伴わない軽微な字句の誤りがあったことが判明した場合、政府修正によらず、議案の正誤により処理できることがある。

<sup>25</sup> 法律案を提出する背景や必要性、法律案の概要等を要領よくまとめたもの。国会での趣旨説明(大臣読み上げ)原稿となる。

<sup>26</sup> 衆議院・参議院における法律案の修正を「議院修正」とも総称するが、本報告書では国会議員の提案による法律案の修正という意味で「議員修正」を用いている。議員修正については、調査等報告書(その3)第4章も参照されたい。

議案正誤の手續に当たっては、担当府省庁の大臣から内閣官房長官宛ての法律案の正誤訂正に係る公文書が必要となる。この手續は、法規・先例には規定のない慣例的なものであり、内閣から各議院に文書で通知がなされた後、正誤内容が記載された印刷物(附箋状の紙片であり、「短冊」と呼ばれる。)が作成・配付される。これにより、改めて議案を印刷・配付することなく正誤内容が溶け込んだものとして扱われる。議案の原本は朱書き修正する<sup>27</sup>。

なお、法律案ではなく参考資料に関してだが、第 204 回国会では、配布された参考資料の正誤表が最終版ではなかったことも問題となった<sup>28 29</sup>。

## 16. あらまし等のデータの入稿

担当府省庁が、官報に掲載するあらましを作成し、関係資料とともに e-LAWS に登録する。内閣総務官室が公布文と署名大臣のファイルを追加する。

## 17. 官報用データの組版、印刷

国立印刷局は、提出時の議案(穴あき法案)に 13.~15.の修正等を反映した内容の公布法律を官報に掲載するために組版し、内閣総務官室から指示された法律番号等の情報を加えて、官報を印刷する。この組版工程で誤りが生じてしまうことがあり、官報の読み合わせ等で発見された場合には、正誤を官報に掲載することになる。

## 18. 官報の読み合わせ、正誤掲載

担当府省庁が穴あき法案(国会提出後に修正・訂正があればそれも含む。)と官報の読み合わせを行い、齟齬があれば官報の正誤掲載の手續をとる。また、公布する法律において引用する別の法律が未公布の場合には、その引用部分における別の法律の法律番号を空白としたまま公布し、その法律番号の補充も翌日以降の官報に正誤掲載することで対応する。正誤の内容は e-LAWS や e-Gov 法令検索のデータにも反映される。

以上が、現在の法制事務における、法律の立案から官報公布までについての一般的な状況である。

これらを踏まえ、法制事務の現状のワークフロー・課題について更なる調査・分析を行うため、法律案の立案に関わった作業者に対して、ヒアリング調査を行った(第2章参照)。

## 第2節 e-LAWS の現状と XML データ作成上の課題

### (1) e-LAWS の運用状況

<sup>27</sup> 中村直貴「国会キーワード86 正誤・修正・訂正」立法と調査,2015. 5 No. 364(参議院事務局企画調整室編集),83 頁

<sup>28</sup> 「デジタル改革関連法案における資料誤り等の当面の再発防止策」(令和3年3月29日内閣官房IT総合戦略室再発防止チーム)

<sup>29</sup> 法令の誤り全般については、「金融法務事情」(2020年12月10日 No.2151)から(2021年5月25日 No.2162)までに連載された、高橋康文「法令執務雑記帳 法令の誤り」(1)から(7)までにおいて詳しく説明されている。法令の誤りについては、調査等報告書(その2)も参照されたい。

法令データの広汎な利用並びに法制事務の省力化・効率化及び誤りの防止のために、平成28年から、法制執務業務支援システム「e-LAWS」が運用されている<sup>30</sup>。e-LAWSは、所管府省庁が確認・認証した正確な法令データを確立して法令原本として活用できるデータベースを行政及び国民等へ提供すること、及び、新旧対照表から改め文を自動生成するなどの機能により法律案担当者の負担を大きく軽減することを目的としている。

その法令データは二次利用に適したXML形式で作成・提供しており、二次利用をしやすいするためのAPI等も提供している<sup>32</sup>。

e-LAWSは法制事務のために府省庁でも活用されているため、継続的にその機能及び運用の向上が行われている。令和4年度までの取組状況については、デジタル臨時行政調査会作業部会法制事務のデジタル化検討チーム第2回会合における資料1「e-LAWSの取組について」2頁「e-LAWSの法令データの整備、機能向上に向けた取組状況」を参照されたい<sup>33</sup>。

## (2) 法制事務とe-LAWSのデータの関係

### ア 閣法の法制事務におけるデータの流れ

法令改正に当たっては、法務省が編纂している現行日本法規及び国立印刷局が発行する官報を用いて、正確に、発射台を作成することが必要であるとされ、Super法令Web及び法務省により整備されたe-LAWSの法令データも法制事務に用いることができるとされている。法制事務で作成された新たな法律案は、デジタル庁(委託を受けている国立印刷局)及び法務省によってXMLデータとして整備されてe-LAWSの法令データとなる。閣法の法制事務におけるデータの流れをフロー図にすると、図2のようになる。

<sup>30</sup> 総務省「法制執務業務支援システム(e-LAWS)の本格運用開始に際しての総務大臣談話」。2016年9月30日。〈[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyokan01\\_02000052.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyokan01_02000052.html)〉なお、現在e-LAWSを所管しているのはデジタル庁。

<sup>31</sup> PwC Japan グループ「法令・法制事務のデジタルシフトとデジタルガバメント【後編】e-LAWSと官民連携を活用したデジタル化推進の現在地」。2022年6月7日。

〈<https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/column/digital-government/interview09.html>〉

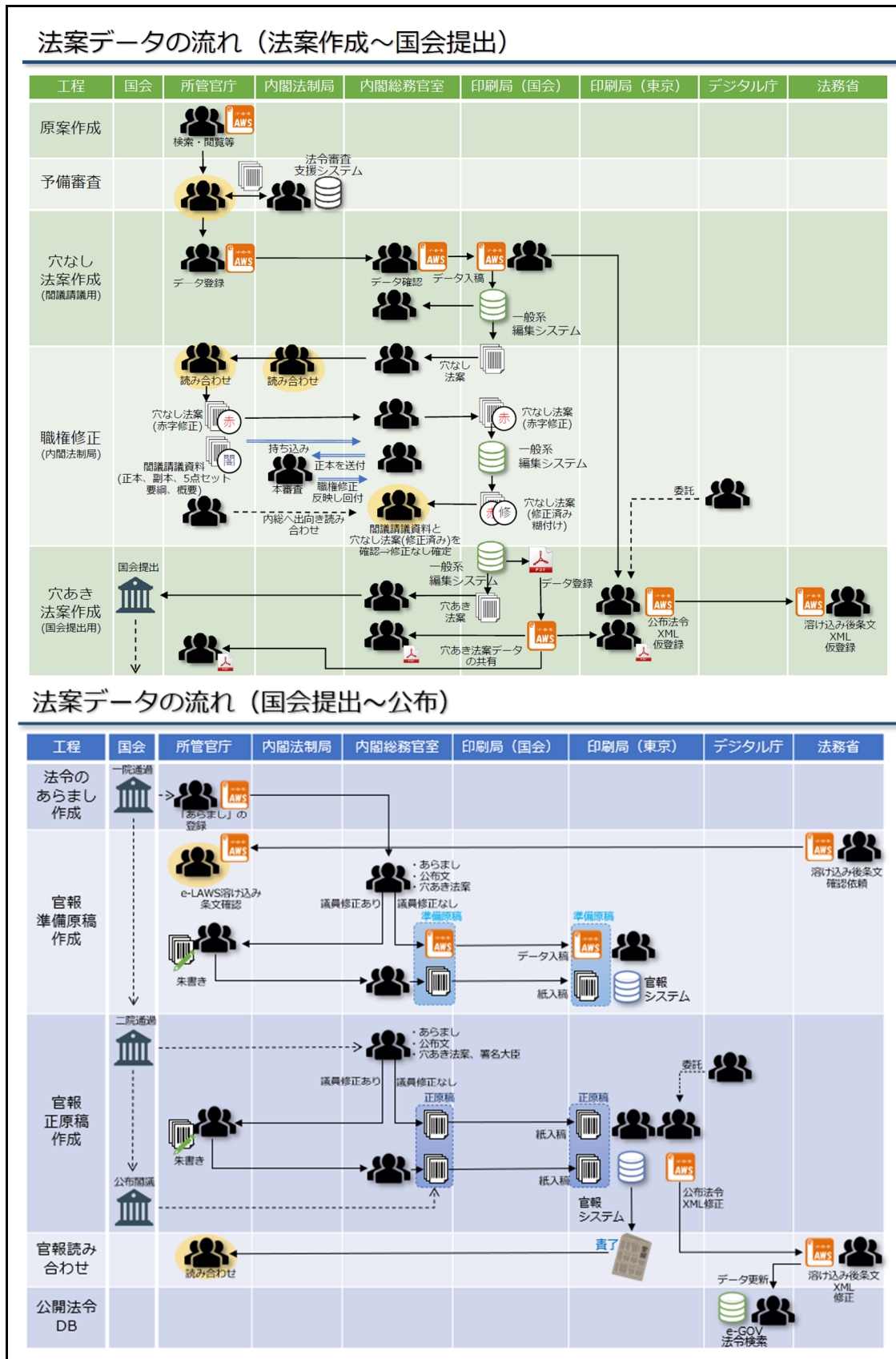
<sup>32</sup> 総務省「法令データベース「e-Gov 法令検索」のリニューアル公開」。2017年6月23日。

〈[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyokan01\\_02000059.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyokan01_02000059.html)〉

<sup>33</sup> デジタル臨時行政調査会作業部会法制事務のデジタル化検討チーム(第2回)資料1「e-LAWSの取組について」2頁 e-LAWSの法令データの整備、機能向上に向けた取組状況。2022年2月28日。

〈<https://www.digital.go.jp/councils/administrative-research-wg-legal-practice-team/o5r7VNaA>〉

＜図2 法案データの流れ＞



## イ 法制事務における法令データの取扱い

法律のデータを管理する場合、そのデータの状態は大別して、①それまでに受けた改正が溶け込んだ状態の法律全文のデータと、②法律案を提出し法律として公布するまでの状態のデータの二つに分けられる。

### ①改正が溶け込んだ状態の法律全文のデータ

e-LAWS では、改正が溶け込んだ状態の法律全文のデータについては、未来に施行される改正も含め、施行日ごとの溶け込み後条文データが収録されている。

法制事務において e-LAWS を利用して原案を作成するに当たっては、基本的には担当府省庁が e-LAWS の法令データベースで①のデータを検索した上で、その法令データをワープロソフトに転記して、案文や新旧対照表その他資料の作成を行うことになる。

### ②法律案を提出し法律として公布するまでの状態のデータ

一方で②については、法律案を作成し公布する過程で、そのデータを新たに作成していくことになる。

担当府省庁が、①を基にワープロソフトにより案文を起案し、内閣法制局の予備審査を受けた後に、その案文(印刷物)の原稿であるワープロソフトのデータ及びこれを PDF 化したデータ(以下この②において「編集済法案データ」という。)を e-LAWS のデータ入稿画面に入稿することになっている。

この入稿によって編集済法案データが国立印刷局に共有され、以後②の様々な場面のデータの基礎となる。編集済法案データを起点として作成されるデータとしては、次のものがある。

- **穴なし法案(閣議請議資料に用いる。)…組版データ(国立印刷局)**

編集済法案データを利用して国立印刷局が組版システムで組版し、印刷する。完成までの間に、組版・印刷された案文が内閣法制局の予備審査を受けている案文(編集済法案データの印刷物)と一致しているか担当府省庁が繰り返し確認し、担当府省庁から指摘があった場合には、国立印刷局が修正する。(前節7参照)

- **穴あき法案(議案としての法律案となり、かつ、白表紙に用いる。)…組版データ(国立印刷局)**

穴なし法案が内閣法制局により職権修正を受けた場合に、担当府省庁が穴なし法案(印刷物)に行った赤字修正により、国立印刷局が編集済法案データを修正して組版システムで組版し、印刷する。穴あき法案が国会に提出される議案としての法律案となる。

- **官報…組版データ(国立印刷局)**

公布する法律を掲載するため、国立印刷局が編集済法案データを官報システムにより組版し、印刷する。法律案の国会に提出後の議員修正等も反映して作成する。

- **公布法令 XML…XML データ(デジタル庁・国立印刷局)**

法律案が成立し公布される場合の当該法律のデータ。デジタル庁の委託を受けて国立印刷局が作成している。編集済法案データを利用し、職権修正を反映して XML データを作成する。議員修正等があった場合には、それらも反映させた XML データを再度作成する。国立印刷局が公布法令 XML を e-LAWS に登録し、これによって法務省が溶け込み

後条文 XML を作成する。

- **溶け込み後条文 XML…XML データ(法務省)**

改正法律による改正が溶け込んだ後の法令データ(①となるデータ)。法務省が作成し、e-LAWS の法令データの最新性の維持を行っている。法務省において公布法令 XML に基づいて溶け込み後の条文を作成する。議員修正等があった場合には、議員修正等を反映した公布法令 XML を基に、溶け込み後条文 XML を再度作成(修正)する。

穴なし法案作成時の担当府省庁による修正指示、職権修正又は議員修正が生じた場合等における、担当府省庁又は内閣総務官室から国立印刷局への修正のフィードバックは、紙上で赤字で修正を入れた印刷物を受け渡して行われ、国立印刷局がそれを見て組版を修正することになる。このように紙ベースでのやりとりが行われる事情としては、穴なし法案又は穴あき法案として印刷された印刷物が正とされておりその信頼が高く、また、修正内容をデータ上でフィードバックするシステムがないという事情が考えられる。

### **(3) e-LAWS の XML データ作成上の課題**

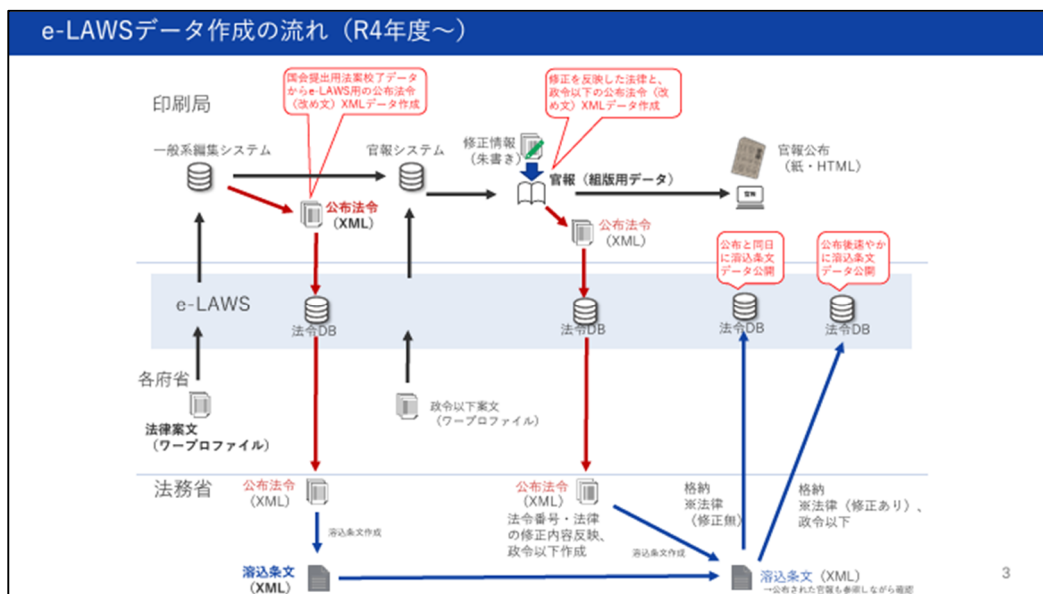
法令データの正確性及び更新速度の向上により、e-LAWS の法令データは、その検索・閲覧において、法制事務の根拠として十分な信頼性を備えるに至っている。また、法制事務への活用に関しては、用例の検索機能の充実が更に検討されているところである。

ただ、法律改正における現在の法制事務の業務フロー上、改正後の条文内容を新として示す新旧対照表は、法律案の参考資料に過ぎず、その新旧の改正内容を規定する案文(改め文)こそが法律案として国会に提出される。その際、国会による審議・修正を経て成立した改正法律を踏まえて被改正法律を正確に更新する必要がある、時に改正が施行される順番が入れ替わる場合などもあるため、e-LAWS の更新に当たって、e-LAWS 用の XML データを再び作成し直す必要がある。公布までの間に、公布される法令の XML データ及び被改正法令に成立した改正法令が溶け込んだ後の条文の XML データを作成・登録する工程を要する(図3参照<sup>34</sup>)。

---

<sup>34</sup>デジタル臨時行政調査会作業部会 法制事務のデジタル化検討チーム(第2回)資料1「e-LAWS の取組について」3頁、e-LAWS データ作成の流れ(R4 年度～).2022 年 2 月 28 日。  
〈<https://www.digital.go.jp/councils/administrative-research-wg-legal-practice-team/o5r7VNaA>〉

<図3>



そのため、事前に XML データの作成を進めておき担当府省庁が登録された条文を事前に確認し、公布と同時に更新できるフローとなっているが、官報の組版の場合と同様に、短期間のうちに XML データの作成・修正とその確認が必要であり、作成する作業が介在することによる誤りが生じる可能性が残っている。

このように、e-LAWSから案文等を作成する場面と、案文からe-LAWS用のデータを作成する場面の両方で異なる形式のデータを作成し直していることが、法令データの活用と法制事務の効率化の上で課題を残している。

以上が、法制事務と e-LAWS のデータの関係の現状である。

## 第2章 個別の改正についてのヒアリング調査

### 1. ヒアリング調査の目的

法制事務の業務フローについて調査するに際して、府省庁における実務の詳細を表した資料・文献等であって一般に参照しうるものが少ないこと、及び、資料・文献等からは伺うことができない実際の法制事務を遂行する過程の現状を把握する必要があると考えられることから、法制事務の在り方に関するヒアリング調査を実施した。

ヒアリング調査により、法律案の立案及び審査に関わった法制事務の担当者から直接、実体験を振り返ったお話を伺うことで、当該具体の法制事務（立案業務・審査業務）の全体の流れ（業務フロー）や個々の工程での作業実態を把握し、あわせて、実感した負担感や立案業務・審査業務の効率性に関する課題や改善点の顕在化を行い、それらを整理・分析することにより、デジタル技術を活用した業務支援による業務負担の軽減・作業の効率化の可能性についての提案や、法制事務の新たな業務フローの構築につなげていくことができると考える。

本報告書では、今回のヒアリング調査で得られた貴重な意見や情報を今後の法制事務の在り方に関する検討に活かしていただくため、第2章においては、法制事務の業務フローに関する課

題に関する意見を可能な限りそのまま列記する方針としており、これらの指摘には事実誤認等が含まれている可能性もある。法制事務の業務フローの課題について、本章においてもヒアリング調査で得られた意見を要約する形で記載しているが、より分析的に課題の内容を検討した内容については第3章で記載している。

## 2. ヒアリング調査の概要

ヒアリング調査の方法や対象となる法律の選定等については、別紙2に概要を記載している。

## 3. ヒアリング調査及び補充調査で得られた法律案提出までの各段階における課題の整理

ヒアリング調査及び補充調査から浮彫りになった負担感・非効率と感ずる部分・改善が求められる点あるいは示唆された改善策を踏まえ、法律案提出までの各段階について、そこに存在するAs Isの課題を抽出・整理し、あわせて、当該課題を改善するための方策や課題改善のために有益と思われる検討事項の提示を試みる。

### (1)「原案作成」(条文案の起案)における課題

#### ア 法制事務に用いるワープロソフトに関する課題

法制事務では、法律案等の字下げ(配字)、禁則処理、字数・行数、行間等について縦書きでの厳密な体裁が要請されることから、法律案をはじめ内閣法制局に提示する各種文書や閣議請議に用いる5点セットのエディティングに用いるツールとしては、業務全般で多く使われているワープロソフトである Word ではなく、ワープロソフトの一太郎を用いることが多いが、この一太郎に関しての指摘があった。

第一に、一太郎の操作方法に職員が不慣れなことに関する指摘があった。例えば、法制事務に初めて携わる者からは、一太郎に関するマニュアル等がなく、操作方法を理解することに時間をかけた等の発言があった(事例 a・b・e)。また、法制事務の経験者であっても、特殊な作業の際には、使い方を調べ直すとの指摘もあった(事例 i)。

第二に、一太郎の挙動について、罫線を入れた際に、文字がずれたり、消えたりするという事象が発生するなど、直接的なミスにつながる(事例 f・h・i・j)ほか、そのようなミスがないか確認をするという点においても多くの時間と労力が費やされているとの指摘があった(事例 m)。

上述以外にも、個別的な意見として、動作が重くスムーズに作業ができない等の意見があった(事例 c)。

一方で、実際の法制作業で求められる表現方法に対応したエディタとしての特性を備えていることが、一太郎が採用される傾向の理由の一つとして考えられる。例えば、法律案の書式設定については、原則1ページ13行、1行48文字詰めで表示することとされている。この点、49文字目が句読点の場合で、かつ当該段落がその次の行にも続く際には、次の行の頭に当該句読点を表示させることが求められるが、一太郎の禁則処理設定ではこの表現方法に対応できるのに対して、Wordの禁則処理設定では対応できないとの指摘がある。また、改め文において、条文案の一部を2行以上に渡って並列させ、その前後の文章を当該並列部分の中心に配置することが求められた際(「をに組」の処理)に、Wordは一太郎よりも複雑な改行設定が必要となるとの指摘がある。

ただし、ソフトウェアの挙動や動作の重さについては、一太郎に固有のものなのか、Wordでも起



こりうることなのか、文書の長大さや体裁の複雑さにより誘発されるものなのか、ソフトウェア上改善しうることなのかといった点を、今後更に調査すべきと思われる。

- a. 法制作業で用いる一太郎の使い方が分からなかった。機能はたくさんあるが、解説等がなく、こういうことをやりたいがどの機能を使うかという点を同じ課内や隣接の課室の法制作業経験者に都度訊ねることが一番苦勞し、時間のかかった点である。
- b. 法制執務をやる前までは一太郎を使ったことがないので慣れるのに時間がかかった。
- c. 一太郎にはありがちだが、作業が重くてサクサク編集できなかった。
- d. 法制執務のお約束の資料調整インデントや一太郎のスキルも習熟していない。操作の手際、効率ではないところで時間がとられた認識。
- e. 一太郎の使い方をだれも教えてくれないので、ネットで調べながらやっていた。
- f. 表の中に表を入れる省令だったので、一太郎に罫線を入れると文字がずれたり文字が消えたりして、表の扱いが大変だった。
- g. 算式を書く省令だったので、縦書きを横書きにしなければならなかった。改正があると、そこに下線を引かねばならず、下線の引き方が縦と横で違うので、その問題も面倒だったという印象。
- h. 一太郎固有のバグが発生し、大変だったという印象がある。文字を削除して行が変わると、インデントがずれるというバグで、内閣法制局から何度も指摘を受けた。
- i. 特に一太郎は表が入っていると壊れてしまう。罫線の位置を「前にしろ」、「後ろにしろ」というルールがあるので、それが壊れると手作業で直すと他も壊れてしまうことがよくある。法令によっては表の改正量が多いので、表が壊れてしまう。
- j. 一太郎を使ってやっていたとしても、1枚に何行でおさめるというルールがあるので、一太郎の仕様上だと、表を作成すると、前のページに行ってしまうので、それを後ろに戻すため空きスペースを作って戻すとか、表を絵で書いて5行分をまとめて書いてスペースで整えることをやっているの、ミスが多発しやすい。そういったところを補えるエディタがあれば助かると思う。
- k. 目次の「をに組」が一番ミスを生むので、これを解決するエディタがあればいいと思う。「をに組」を避けるために別表を全部改正したこともある。本来は、特定して「をに組」で改めるのがルールだが、長い改め文になってしまうので、全部改正とした。改正範囲を減らしたいのが内閣法制局で、長い改め文のリスクを考えると別表の全部改正の方が管理が楽である。
- l. 案文を作成するときに、目次を改正する必要があった。その際に一太郎をどう使うか等の細かいルールがあり、そこについては詳しい方にやってもらったが、その人でも曖昧な部分があり過去事例を探していた。
- m. 改正の改め文は一太郎で作っており、「第〇条」などが構造化されていないので、その修正は人力でチェックしなければならない。今回の束ね法で法律が一つ抜けて全部の条が変わったりした場合、その作業でどこまで影響するかを目視で見なければならぬが大変だった。
- n. 一太郎の方が使いやすいため一太郎を使っていたが、表示のバグが発生した。何もしていないのに勝手に段落が下がったり、印刷した際の体裁崩れ等で無駄なやりとりが発生した。

## イ 新旧対照表の作成

### (ア) 発射台の作成に関する課題

新旧対照表の作成に関しては、その「旧」欄に当たる改正前条文(発射台)に関する課題が各法律案に共通して指摘された。発射台は、検討過程における施行期日の変更のほか、他府省庁の改正によっても変わりうるものである上に、案文(改め文)の作成にも影響が出るため、逐一確認する必要があり、かなりの負荷がかかっているとの指摘があった(事例b・c・d)。さらに、この作業は附則等におけるいわゆるハネ改正においても発生する作業であり、この場合の発射台の検討には、未施行条文の有無などを慎重に確認している旨の指摘があった(事例e)。

- a. 調べものがあつたときには、e-LAWS や Super 法令 Web、官報情報検索サービスなどを使っている。そもそものサービスを使えばいいか分からないということがあつた。その場合は、先輩や同期に聞くという形で解決していた。
- b. 条文が一式できた後に、新旧対照表の「旧」が施行日直前かどうかの確認が大変。改め文と新旧対照表の「新」の確認は作業としては単純だが、「旧」が施行日直前かの確認作業の負担が重い。
- c. とにかく「旧」の条文を確定するのに神経を使う。「旧」の状態は施行日によって変化し、施行日は検討過程で変わりうるもののため、変更の度に確認作業が発生する。
- d. 施行日が入り組んでいる場合は間違えやすい。もう一つは、自分の法案の施行までの期間が長い時(2年後を想定している、など)。違う府省が同時に作っている法律の改正を「旧」として特定しなければいけないのかは、閣議決定の順番によって変わってしまう。A府省がA法を作っていてB府省がB法を作っていて、本来B法はA法で触れなければならない、という場合、どちらの法律が先に閣議決定されているかで処理を変えなければならないのが負担になる。
- e. ハネ改正では一つひとつ未施行がないか確認した。それをチェックした者が異動してしまつたが、未施行があるなら反映しなければということで、その確認は労力がいると思う。ツールは使っていない。そもそもツールを見つけられなかったと思う。一つひとつ黒本を見て未施行がないかを確認した記憶がある。
- f. 苦勞する点、非効率と感じた点は、読み合わせの手間として、新旧対照表の旧固めに特に時間を使うことが多かった点。新旧の旧欄が施行直前の条文になっているかどうかを確認するため、現行日本法規などを基に読み合わせを行うが、改正する内容もさることながら旧欄に誤りがないかについて、時間をかけて確認している。もし自動的に間違いのない旧の条文が入ってくるのであれば、業務効率化の点で、読み合わせにかける時間が減ると思う。
- g. 新旧の話になるが、改正法の場合土台にする法律が間違っている場合もあるので、複写できたらいい。選択した条文をインデントも含めて誤りなく複写できるものがあるだけでとても効率的になる。
- h. 特に未施行について e-LAWS を使って個人技で検索方法を変えたりする必要があるので、その点が簡単にできるツールがあればいいと思う。
- i. 内閣法制局に示した施行期日が我々の事情以外で動くことはなかったので、修正の大変さはなかったが、一般的に施行期日が1年～3年等空いてくるとその間に未公布の条

文がないか、改正される条文がないかのチェックが大変。見つけさえすれば、調整規定等で乗り越えることはできるが、そもそも見つけられるかという点においてチェックするコストがかかる。

#### (イ) 改正後条文案の起案及び改正方法の検討

ヒアリング調査の結果、改正後(溶け込み後)条文案の検討を行う際に用例調査を重点的に行っていることが確かめられたが、用例調査以外では、改正後の条文を新旧対照表の「新」の部分に起案していく際、条項号の追加・削り・移動に伴い発生する他の条文の改正漏れが生じないよう、自法内における引用関係等を中心とする規定の調査・整備に、細心の注意を払っており、相当の時間と手間をかけて対応しているとの指摘があった(事例 a)。また、一般的に、用字用語の使用は誤りを生じるおそれのあるものであり起案上の留意事項であるが、見逃しが生じうるとの指摘があり(事例 f)、そうした状況下で、起案上の改正漏れや用字用語の誤った使用についてデジタル技術による支援に期待する声が多く聞かれた(事例 b・d)。

また、新旧対照表における傍線の引き方に迷い、時間を要するとの声も聴かれた(事例 g)。

- a. 改正漏れや引用関係の確認に何十時間もかけた。民間の法令データベースでも法律に限定した引用関係が調べられず、また引用対象条項が一覧で出てくるだけなので、都度その参照先を確認する必要があった。
- b. こちらをいじったらこちらにハネるという作業は頻繁に発生するため、それを指摘する機能があるとありがたいが、そのようなエディタアプリの取り付けは大変ではないか。
- c. 用例や引用されている他法令の条文にリンクで飛ぶ機能があれば使いやすいと思う。そのような機能があれば内閣法制局も審査が楽になり、より早くフィードバックをもらえるだろう。
- d. 新規制定法においても、起案用エディタにおいて各種アシスト機能(「用字使用の誤りアラート」・「引用法令表示」・「法令番号等自動確認」・「定義語使用箇所チェック」・「条項ずれ影響可能性箇所のマーキング」等)があることは、誤りのない、的確な条文を起案する上で、有益ではないか。
- e. 改正対象になるのか確認するため、一つずつ条文を検討したことがある。途中まで章の一部を準用している規定が存在することで改正対象が増えることを途中まで見落としていた。
- f. 使用できない漢字を用い、指摘を受けたことがある。
- g. どういうふうに(新旧対照表の傍線を)とればいいのかを理解していないので、「どこまで線をひくのか」「のをとるのかとらないのか」「どこまでを一単語として認識しているのか」等で迷い、時間を要する。
- h. 新旧対照表を作ってそれが改め文に反映される機能のエディタは、当局では必要性は感じられない。改め文から新旧対照表を作る方法が定着しているので、急に新旧対照表から改め文を作る作業をやれと言われても、我々の作業時間がかなり増える可能性がある。現行法規に見え消しを入れて、そこから改め文が作られるのならいいのではないか。新旧対照表からの改め文の作成は、作業過程を抜本的に直さないといけないので、かなりネガティブにならざるを得ない。ただ、改め文の作り方は人それぞれではあるので、そうしたツールがあれば使う人はいるのではないかとも思う。改め文を作った後にどう短く

するかは別であるので、そのツールを使って自動で生成されたものを見ながら、更にブラッシュアップしていくということになると思う。

#### (ウ) 新旧対照表の修正(5点セット用への作り替えを含む)に関する課題

内閣法制局審査用に提出する新旧対照表と5点セットとして提出する新旧対照表は、記載する条文の範囲が異なるため、これらを最終的に整理していく際にミスが発生するとの意見があった(事例 a)。そのほかにも、規定ぶりや案文の修正に伴い新旧対照表も日々修正しなければならぬとの指摘もあり(事例 b・c)、ミスも起きやすいとの指摘もあった(事例 d)。

- a. 新旧対照表だと審査段階では改正が直接該当しない部分も含めて幅広く置いておくが、それを最後のタイミングで削って「(略)」にするという作業が発生し、そういうところで行ずれが起こったりした。
- b. 表現について一つに揃えるという束ね法の性格から、個別法が足並み揃えず規定することは許されないため、細かい調整の結果、新旧対照表上の条文は日々、毎時間変更される。
- c. 目次で書き込む条のずれや、引用に関する前条・同条の対応、定義規定がどこに響くかなどの確認も大変だったのではないかと⇒あちらをいじったらこちらにハネるという作業は頻繁に発生するため、それを指摘する機能があるとありがたい。
- d. 内閣法制局の他部に下審査を依頼して「この取り方(改正箇所の捉え方)は違う」と言われて、直されて戻ってきたものに自部署の部長がおかしいと言ったりする。このように行ったり来たりすると事故の基になる、新旧対照表の線の引き方を直し忘れてミスにつながったりする。
- e. 内閣法制局から指摘を受けた場合は、指摘の内容によるが、改め文の改め方について指摘が入った場合は、改め文の上で改め方を修正する。条文の内容について指摘が入ると、新旧対照表を修正し、新旧対照表上で修正後の条文を確認し、それを踏まえた改め文を修正する。用例に修正が必要であれば、別途内閣法制局に提出している用例集やその他関係資料の必要部分に対して、修正を入れる。条文そのものに指摘が入るか、改め文の改め方に指摘が入るかによってやり方は変わる。改め文については職人技、経験によってしまうところがある一方で、ある程度のルールも決まっている。新旧対照表を条文から作っていただければそれが改め文になる、必要な参照条文が出力されるとか、新旧対照表を修正すれば他も修正されるというものがあるとよい。全部を修正して、全部に誤りがないか形式も含めて確認する手間はだいぶ省けると思う。

#### ウ 用例調査及び用例集の作成

用例の調査段階における課題としては、用例検索を行うツールの操作や検索条件自体が作業者のスキルや経験に依存する旨の指摘があった(事例 a・b)。その上で、条文の修正を行う度に用例調査の作業が発生し、改正規定の用例の調査も含め適切な用例を見つけるまでにも多くの時間を費やしているとの指摘があった(事例 f)。また、一般論として、用例の一種として、条文の改正経緯を容易に調査する仕組みを求める意見があった(事例 d)。さらには、用例にとどまらず、類似する法制度を検索する方法があれば非常に便利であるとの意見があった(事例 j)。

ヒアリングにおいて、起案中のシームレスな用例検索とその結果の集積による審査用用例集の

自動生成について言及があった(事例 g)。

- a. 用例検索・ハネ改正・未施行への影響など各種ツールを活用するものの手動操作のため検索スキルやノウハウに左右される。
- b. 法案の改正作業が初めてで、用例検索をするに当たって何を活用するのが一番いいのかすらよく分かっていなかった。そんな中で「こんな条文が類例としてある」というのを手探り状態でやっていった。私のように初めて法案の改正作業をするような人は何のツールを使えば何ができるかがすぐ分かるとうれしいと思った。
- c. 内閣法制局の指摘を受けて各府省に条文の修正を依頼して、法令用語や過去例を調査しながら法令誤りがないかを一番チェックしている。国会に提出する資料に誤りがあると重大な事故が起きてしまうので、それがないように心がけていた。
- d. 法案作成の際、改正法であれば改正の基になる条文がどうしてこの状態か、過去の経緯を調べることがスタートとなる。この経緯が分かる資料がアーカイブになっていて、容易に抽出できる仕組みがあれば効率化を図れると思った。
- e. 一部改正法を一部改正することもあると思うので、改正規定の用例が分かる方がいいのではと思う。
- f. 一般的な話だが、いい用例に出会うのが結構大変
- g. 新規制定法の起案においても、起案しながら、シームレスに用例検索を行えることは有益であり、かつ、その結果を集積し、審査用の用例集を生成することができれば便利ではないか。
- h. 現行法のデータベースは整備してもらっているし、判例もあるので、用例を探すことはできるが、探し方が分からないというのはある。国内法規の中での整合性をとる意味で用例は重視される。
- i. 官報や e-LAWS だと一部改正法も容易に検索できる。改め文を書くときも(過去の改め文の)用例が必要である。新旧によって改正内容は明らかになっているものの、改め文として改正内容を表現しなければならないが、どう書けばいいのか調べるのが一般的に難しい。改め文の作成方法を、より簡易に調べられる方法があるとよい。現状は、「ワークブック法制執務」を参照して当たりをつけたら、e-LAWS で過去他法律を確認している。その際、新旧も見ないと改正内容が分からないので、新旧を役所の HP で確認する。新旧と改め文を見比べて「こういう新旧だとう改めるのだな」と確認することがある。そういうのをデータベース化して使えるようになったら楽ではある。
- j. 類似の法制度を見つけたり、立案を進めている事項に近い法制度や法体系を探すのは非常に難しい。現状、分野の法律を詳しく知っている人の知恵を聞くということしかできない。そのようなリサーチ作業がデジタル化できれば有用。所管部局を確認できれば、その部局に話を聞いたり、内閣法制局資料をもらったりすることができるので、最初のアテをつけるところを効率化できるとありがたい。ただ、そのような方法を実現するために、法体系をデータベース化するのはなかなか難しいと思っている。例えば、「認定制度」といっても、それがどういった認定制度なのか、申請行為のある認定なのか、一方的な認定なのか、大臣による認定なのか、そういうものを何かしらデータとして学習させなければならない。

## エ ハネ改正の調査(引用法令照会等)

法令を改廃する場合には、引用法令照会等を行うことにより、当該改廃に伴い他法令を併せて改正する必要(ハネ改正の必要性)がないか調査しなければならない。この作業は、当該改廃される法令中の条項や語句に関するハネ改正の調査と制度的な関連性に係るハネ改正の調査に分けられ、どちらも一義的には当該法令の改廃を行う府省庁が行わなければならない、法令によっては調査の負担が大きくなっている(事例 a)。こうした状況から、ハネ改正をすべき対象の抜け漏れも発生するおそれについて指摘があり(事例 c)、その確認にも多くの時間が費やされているとの指摘があった(事例 b)。

また、引用法令の調査及び照会範囲は担当者の経験にも左右される側面もあるのではないかという意見もあった(事例 d)。

- a. 自分が担当していた省令が、他の府省の法律を引用したり、別の項号を引用している省令だったので、一つ削除したり追加したりすると、条ずれが 20 個くらい起きる改正だったので、条ずれのミスや反映漏れが怖くて自動でできないかと思っていた。
- b. 改正漏れがないか。同じ条項で引用しているものが e-LAWS だと抜けることがある。民間の法令データベースでも、政省令も含めて引用関係が検索結果として表示されてしまい、法律に限定した形で引用関係を検索できない。また引用対象条項が一覧で出てくるだけなので、いちいちその参照先を見ないといけない。改正漏れがないかの確認は作業負担が重い。つぶさに市販のソフトウェアで確認できるが、確認に長時間を要する。
- c. ハネ改正が必要な項目について、関連する法制度への理解が不十分だとハネ改正項目として気づくことが難しかった関係で、1月上旬の最終確認の段階で気づいたことがあった。
- d. 引用法令照会をかけるにしても範囲を決めた後、自分たちで一回調べ、その結果を Excel にまとめた上で照会をかけなければいけない。一度まとめて照会をかけるが、どの範囲まで網を広げるかというのが難しい。経験値に頼っている部分もあるかなと思う
- e. 本則で改正する条文が定まって初めて他の条文に規定されている他の法令があったら改正しなくてはならないということが明らかになるので、どうしても実際に新旧が確定してきて条文が見えてこない、ハネ改正を完璧に網羅的に検討することは難しい。逆に、本則が確定してくれば、それに基づいて自動的にハネするものだけを改正しているだけなので、それ自体がものすごく難しいかというところというわけでもないが、作業面の大変さはある。

## オ 案文(改め文)の起案

案文(改め文)の適切さに関しては、用例調査をはじめとした新旧対照表の上段(「新」欄)における溶け込み後条文の検討に加えて、改め文の用例調査も行われている。例えば、項番号がない場合などについて言及があった(ウ 用例調査及び用例集の作成. 事例 e)。一方で、案文(改め文)の起案作業を負担に感じている等の意見はほとんどなかったことは特筆すべき点である。しかしながら、発射台の変更や新旧対照表の変更により改め文を修正しなければならない場合、新旧対照表と案文(改め文)の双方を手作業で修正する必要があり、ミスの原因になり得る。加えて、双方の整合性を確保するための目検等による確認作業が発生するため、立案者の負担増加につながっている。

なお、改め文を起案すること自体を疑問視する声もあった(事例 a)。

- a. 案文は現在は改め文形式だが、新旧形式にするなら新旧対照表を個別に出さなくてよい。法案の概要を丸めた要綱についても本当に必要か現場では疑問が出ている。これらを減らすだけでも、劇的に作業が減るのではないか。
- b. いずれにしても作成する新旧対照表を自動生成するよりは、そこから改め文を作る作業を機械的にやってもらえると楽なのではないか。
- c. 最終局面で改め文を多数修正せねばならない場面としては、「～に関する整備法」のようなもので色々な法律を同時に変えるために、共通する改正を一つの改正規定の中で行う例がある。「次に掲げる法律の規定中「第●●条」を「第△△条」に改める。第1号××法、第2号▲▲法…」みたいな改正規定があって、改正対象の法律をまとめたり離したりする。私がやったときは全府省マターで二百何本を同時に変えたので、各府省ごとに章立てをしたら、ある省の法律だと思っていたが別の省の法律で改正規定が別の章に移る、その部分で改正する法律が二つになって改正規定をまとめるから改め文が変わるということが起きた。また、二つの法律の改正について、カギでとる部分(改正範囲として捉える部分)が実は同じで、改め文にして1,2ページ分あったものが、同じ規定で二つの法律の改正ができると途中で分かって一つの改正規定にまとめる、といったことも発生した。変なイレギュラーも大型法案の特殊事例として出てくる場合はある。
- d. 法改正は初めてというメンバーが多かったため、書き方など、作法的な部分がわかっていなかった。改善案としては、作法的な部分の共有ができているとよいなと思った。内閣法制局作業の知見が属人的になっていると思う。
- e. 改め文は職人技が必要。経験がないと細かいルールがある中で確認しながら作業をすることになるので時間がかかった。
- f. 内閣法制局の予備審査の過程で条文の文字数が少ない方がよいという文化があった。最終的な溶け込みの条文は一緒でも改め方には複数ある際、文字数を手で数えて少ない記載を選択する等アナログな文化もある。デジタル化というところは実現できるとよいのではないかと思っている。

## カ 新旧対照表・案文を分担して作成する場合の統合作業

本則・附則の別を問わず他法の改正を行う場合や改正担当部署が複数にわたる場合は、資料作成の分担や資料の統合を行いマスタファイルを作成していることが明らかになった。修正等が発生した際に、原本となるマスタファイルへの反映を各担当者が行うことがあり、この場合には前の作業者の作業が完了しなければ担当する作業に入れないこともあるとの指摘もあった(事例 g)。さらに、マスタファイルのどの点が変更されたのか等を逐一把握する必要があり、変更前のファイルと比較しながら変更箇所を把握することに時間と労力がかけられているとの指摘もあった(事例 e)。

なお、一括法のように、他の府省庁で作成した新旧対照表及び案文(改め文)を統合して全体の資料を作成する場合、他の府省庁において作成される資料についても体裁を調整した上で、最終的には所管部署の担当部の体裁に合わせるという作業(事例 d)が発生しており、作業者へ

の負担になっていた<sup>35</sup>。

- a. 三つの案件を一つにするので、自分が把握していない他ラインの改正があったときにうまく反映できているか分からなかった。
- b. 統合する前も統合した後もチェックが2回発生していた。これが何とかならないかとは思っていた。軽微な修正などがあればマスタを渡して反映して戻すというやり方で省力化を図っていた。
- c. 現状、複数でマスタをいじらなければならない場合、デスクトップに一度落とし、最後に統合作業の方へ回していたので、手間が発生していた。複数人で編集できるエディタなら、少なくとも統合の手間も減るのでその方がよい。
- d. 内閣法制局資料の体裁の統一などの細かいところの調整も必要だった。
- e. 適宜修正が入ると、部局に応じてフォルダが異なるため参照できず、メールでのやりとりが負担になった。そもそもどこが直っているかが分からなかったので、いちいち見比べていた。
- f. みんなで手分けして作業をするのでそれを統合しなければならないとか、一太郎は一斉にファイルを開けないこともあり、後で統合作業をするのも大変だった。
- g. 一太郎は共同編集ができないので、担当者が別々に作業してそれを班長に見てもらい、OKが出たらマスタファイルにそれを反映して内閣法制局に提出する作業が生じていた。それぞれの担当者がスムーズにマスタファイルへのマージを完成させられないと、他の人が作業できないといった事態が日常的に発生していた。
- h. 一太郎でも作業者ごとに微妙に違う設定をしていて、それに気づかず統合してしまうこともあった。
- i. 新旧と改め文は一太郎で作成するため共同編集ができなかった。最後、一つのファイルに統合する方法は複数あるかと思うが、持ち寄ったものを誰か一人がやっていた。複数の部局で並行して作業を行っていた際に、統合作業を担当する部局は時によって異なったが、誰か一人が最後手を動かす必要があった。新旧対照条文について言えば、条文が分かれているので、一方の部署の各担当が作ったものを当該部署内で統合し、その上で別の部署の新旧と統合できた。一方、改め文についていえば明確に必ずしも条で分かれているわけではない。一方の部署内の各担当にまたがるものもあったが、当該部署の複数の担当者が別々に編集を行うような性質のものではなく、改め文を修正する担当者を置いてまとめて作業を行う体制をとっていた。ツールとしては共同編集可能なエディタがあるとありがたい。少なくとも新旧対照表については複数人で編集する方が効率化する。改め文についてはケースバイケースではあるが、一人しか編集できないより、ある程度複数人が触れた方が、例えば本則と附則で分けて共同編集するなど、効率化できた可能性がある。

## キ 立案担当者による点検

案文(改め文)と新旧対照表の内容が一致しているかどうかについては重点的に、かつ、複層

---

<sup>35</sup>内閣法制局へのヒアリングにおいて、内閣法制局としてはその必要はないと考えていることが明らかとなったため、こうした体裁の調整作業の可否については引き続き検討を要する。



的に点検が行われている(事例 i)。実際にミスが発生する場面としては、一括法のように分担して作業を行っている場合や関係府省庁が多く、それぞれの案文の審査に時差がある場合(事例 c)、内閣法制局の指摘を受けて頻繁に案文の修正を行っている場合などが挙げられる。

さらに、上記の点検方法の一つとして行われる読み合わせ作業<sup>36</sup>は、法律案のボリュームにもよるものの、多くの人員と時間を費やして行われており、改善が必要との声が多く、また法制事務に初めて関与した担当者からは条文の読み合わせの在り方について意見があった(事例 f・g・h・j)が、読み合わせの作業は効果的であるといった意見もあった(事例 e)。

- a. 用字用例について辞書を基にしたアラートを出す機能があるのはどうかについて、そういった機能があるに越したことはない。
- b. 用例や引用されている他法令の条文にリンクで飛ぶ機能があれば使いやすいと思う。そのような機能があれば内閣法制局も審査が楽になり、より早くフィードバックをもらえるだろう。
- c. 同時並行的に各府省で修正作業しつつ、内閣法制局からの指摘を受けるので、時間が経って各府省から送られてきた条文が古いバージョンのものであったり、そもそも何を直したのかをチェックすることから始めなければならないのが大変。
- d. 一番チェックが必要なのは、案文(条文)。そこは神経質になっている。それに次いで、5点セット。そこからはチェックのランクが落ちるが、逐条解説などの内閣法制局審査にしか出さないもの(＝国会に出さないもの)。条文に誤りがあると、改正法だと溶け込まないということにもなるので、神経質にやっている。あとは、要綱など、近時の法案誤り問題があり、要綱のミスも責められたのでそこは気をつけてみている。
- e. 読み合わせは作業の量も大変だが、誰がやってもいいというわけではない。法制に慣れている人で、読んでいて気づけるくらいの法制的な知識や経験がないといけないので、そこが難しいと思う。
- f. 係員の中で一番時間がかかったこと、合理化できそうなところは、読み合わせのところ。年が明けてから5、6回はやっていて、最近でも官報に掲載された段階で読み合わせをやっている。すでに7、8回はやっているのも、ここがシステムを使ってより効率化できるなら、すごくよいと担当して思っている。
- g. 新旧対照表の読み合わせもするが、現行法とも誤りがないかを読み合わせすることになっていて、それも時間がかかった。印象に残っている例としては、特定の条文がかなり長く、「及び第二項」を入れるだけの改正なのに、全部読まなければならなかったのは作業負担が重かった。
- h. 読み合わせは時間と労力をかなり必要とする。読み合わせは最終段階の手前から始めるイメージ。内部の複層的な目視による確認は丁寧にやっており、法令審査でもやっていただけた。
- i. 用例検索・ハネ改正・未施行への影響など何度も同じ作業を複数人で繰り返して、ダブルチェック等を繰り返して漏れをなくしていった点に時間をかなり要した。
- j. 基本的には20回30回、毎週複数のペアで読み合わせを行った。かなりのボリュームで行っているところから、その点も法案作成の段階でかなりの時間を要した。

<sup>36</sup> 立案担当課あるいは立案チームで立案作業の中で行われる読み合わせを指す。

- k. 小規模の読み合わせ(2人組)は内閣法制局に審査に上がるタイミングで毎度やる。それとは別の最終チェックとして、部長了、長官了の時点でやった。
- l. 一番は、新旧対照表の修正と案文の修正が一致しているかのチェック。どちらかが間違っていたり、分担して作業したりすると、どちらかが直っていなかったりする。
- m. 分担作業や短冊作業はやりづらかった。今までは自分一人で5点セットなどの全ての資料を管理していたので、この分量だと分担しなければならず、かつ各府省にやってもらわなければならない束ね法だったので、バージョン管理が大変だった。多数の省庁との間で案文と新旧対照表のそれぞれのファイルを調整するので、その管理が大変だった。
- n. e-LAWS をポンと押せば、何月何日時点という施行日における正しい条文が新旧対照表の旧側に貼り付いたものができあがり、体裁も崩れず入っていることが望まれる。その e-LAWS データが正しく、内閣法制局が納得できていれば、新旧対照表の「旧」の読み合わせはいらなくなると思う。参照条文も同じである。
- o. 新旧対照表や参考資料の作成担当をしている。定義の飛ばしや、同項・前項といった表現が改め文の方でもしっかり引かれているか、他法の引用している規定が引かれているかといった観点で点検している。例えば、改め文を入れると、頭で考えずに機械的に参照条文を作れる機能や、法律番号についてどれが初出で、改めをしたことによって法律番号が削除されたり、逆に追加になったりという作業が効率化される機能などがあれば、今は係の中でも下の人がやっているが、(こうしたことをデジタル化で解決できれば)負担軽減になると思う。

## ク 5点セットの作成

近年では、前項で取り上げた案文(改め文)と新旧対照表の整合性確認に加え、要綱や参照条文に関する字下げ等の形式的な誤りも国会等で指摘されており、これら資料の点検は相当な負担になっているようである。実際の担当者からは、文中の途切れや禁則処理などの形式的な点検にもかかわらず、これらを手動及び目検等で行わなければならないことについて改善要望があった(事例b)。また、案文(改め文)と新旧対照表と同様に、要綱と参照条文についても読み合わせを厳密に行っている場合(事例e)もあった。

こうした状況の中で、5点セットとして要綱と参照条文を作成すること自体を疑問視する声もあった。

- a. (5点セットに載せる参照条文や新旧対照表の自動生成について)それは非常にありがたい。部内でやり方を整理した際に、5点セットの新旧対照表や参照条文に載せる条文の考え方などを精査して、必要最小限を載せる仕切りをした記憶があるので、その理屈さえシステムに覚えてもらえれば自動生成は可能だし、それができるのは楽になると思う。
- b. 伝聞の情報になるが、問題視された誤り事例で、誤りの内容としては参照条文が途中で切れてしまっていたり等の形式的な内容であり、読み合わせをすれば分かる部分だったと言っていた。これはシステムで参照条文や新旧対照表を自動生成したりする部分で手当てできるのではないかと思った。
- c. 5点セットなどがあるが、そもそもそれらを減らせないか。
- d. 国会に提出する5点セットについて、国会に提出するからには正確性を厳に問われるため、チェックに労力を要しているのが現状。

- e. 最後の最後、5点セットや最終的に決裁するに当たっての誤り防止のネガチェックのところが苦勞した。具体的には読み合わせと、個人で読んで、チェックをするという2パターン。他の部署でも行っていたと思うが、所属する部署だけでも読み合わせのラインを4〜5組程度作って、3人1組で読み合わせをした。実際には要綱と改め文、理由、新旧対照表、参照条文もあり、それを読んだ。かなり細々と修正箇所が見つかった。禁則処理が一定になっていない、大きな「つ」と小さな「つ」の混在、要綱内で項目分けの表記の統一がされていなかったりなど、細かい修正に苦勞した。
- f. (5点セットの参照条文はシステムが自動生成する、あるいは5点セットの新旧は改め文が確定しているので自動生成で対応するなど、形式的に出すものをシステムが代替することによる効率化について)そのとおりだと思う。
- g. 参考資料や要綱、参照条文は手作業で確認せざるを得ず、そういうものこそ間違えやすいので苦勞した。
- h. 縦打ち<sup>37</sup>は今政府が決めているものだが、要綱と縦打ちは絶対いらないと思うし、なくなってほしい。縦打ちは一太郎で打ち込んでいるが、コピー＆ペースト作業のはずがなぜか不要な文言が入っていたりする。デジタルの世界では、縦打ちは複写だけなので一番簡単に作れると思う。審査用新旧を(5点セット用に)スリム化するのが自動化できれば作業は減って楽だと思う。

## (2)関係府省庁とのやりとり

関係府省庁とのやりとりの中には、各府省庁との協議などが含まれているが、主に他府省庁が所管する法律について改正の調整を行う場合についての言及が多かった。

デジタル一括法を例に他府省庁所管の法律を改正する場合を整理すると、①改正対象となった他府省庁所管の法律の改め文を起案、②当該府省庁で改め文を検討、③当該府省庁を担当する内閣法制局各部による下審査、④デジタル庁でとりまとめ・検討、⑤デジタル庁担当の内閣法制局第二部による審査、という流れを辿ることになる。当然ながら、各所で修正される場合や差戻しになることがあり、各府省庁間で連絡調整・改め文の再検討などの対応も一回限りではない点に課題がある。特に、デジタル一括法のような束ね法の場合、各府省庁の改正の平仄を合わせなければならず、その調整に多大な時間と労力が費やされているようである。

そのほかにも、担当している法律改正の内容が、他の法律改正によって影響を受けることが考えられる場合(事例 b)や、内閣法制局での審査を受けている際に未把握の法律改正等について対応が必要になることが明らかになる(事例c)といった、他府省庁の法律改正の動きが見えないことに起因する課題も挙げられた。

- a. プロジェクトの中で、自分が編集している被改正法令に対して、他府省も同時並行で別の改正についてドラフト作成などの改正作業を進めている場合に、その内容についても知ることができる方が不整合に気づけて良いのではないかと検討している。これは同時に自分たちのドラフトが他府省に見えることでもある。一方で、ドラフト段階のものを他府省に共有されることについて、秘匿性の高い法改正や、関係府省への必要な説明を経

---

<sup>37</sup> 参照条文の別称

ないまま共有されることを避けなければならない。担当府省で公開できる・できないが決められればかなり有益だと思う。

- b. 他の法令と足並みを揃えつつ改正を行う必要がある場合、定期的に担当省庁の法制担当に検討の状況について聞いて、新旧対照表をもらっていた。秘匿性がないのであれば担当府省の判断でドラフトを共有することで、ボタンの掛け違えを解消することができると思う。担当の立案レベルから見ることであれば、内閣法制局の担当参事官の了を得た後に修正するのは労力があるので、その方がいいと思う。
- c. 今臨時会で審議中の法案などは、データベースに載っていないので、担当からすると知らないことが多い。内閣法制局長官から言われて初めて知ることもあるので、それもカバーできるとよいと思っている。
- d. 東ね法において、他の省庁が内閣法制局の担当審査部の方で審査を別に進めていたところ、我々の審査部でも内閣法制局の審査の中にあり、内閣法制局の審査部の間での調整がはいったこともあった。それも予測できない中で、年末年始でバタバタして想定していなかったことで大変だった。
- e. 東ね法において、複数の内閣法制局審査部の意向を調整するため、我々が担当府省の中で伝言ゲームとなり、表現ぶりについてもどういふふう調整するか、話し合いをしなければならなかったもので、表現ぶりを検討したり、内閣法制局参事官がおっしゃるコメントと各府省のやろうとしていること、他の担当参事官から言われていることをうまく調整して合意に持っていく等、統一した表現ぶりにもっていくのが大変だった。
- f. 難しいところは、東ね法の特性として各府省の法律を改正する点にある。東ねの対象になっている個別の法律の改正について、他の改正形式と揃える必要があった。モデル改正案と異なるものでもよいかや、法改正不要ではないか等の意見が来る。各府省とそれをやりとりするのは負担が重かった。
- g. 内閣法制局からの指示について、最後の方には時間がないので、電話で確認をすることがあった。他の条文にハネたり、慎重を要するものも口頭で伝えられることがあり、慎重を要するかつ正確に、というところは自分の中でプレッシャーがあった。
- h. 表現について一つに揃えるという東ね法の性格から、個別法が足並み揃えず規定することは許されないため、細かい調整の結果、新旧対照表上の条文は日々、毎時間変更される。
- i. 内閣人事局の審査・査定の手続を途中まで失念してバタバタしたことがあった。
- j. 政策、所掌事務の関係で譲れない要素が出てきた場合にもめる。今回の法案でA→Bの改正があったとき、Bでは困るがB'ならいいと言ってくる府省がいたとする。対して、Bは条文の文言からB'としては読めないといった意見が出て対立するケースがある。通常は、正式な法令協議の前に問題解決する場合もあるが、日の目を見ないまま法令協議の中で論点が出てきたときに苦労する。
- k. 両罰規定に係る罰則の書きぶりの修正は、内閣法制局ではなく、法務省の刑事局から意見を受けることになるが、当時の潮流を踏まえた改正方針の示唆をいただいた。内閣法制局対応などかなり忙しいタイミングでのご指摘だったので、バタバタした記憶がある。事前にトレンドとして刑事罰に関する規定も改正すると把握していたのであれば、早めに示唆があった方が、相対的によかったと思う。

### (3)府省庁内審査

審査担当者へのヒアリングでは、各法律案の特徴に由来する課題よりも、府省庁内における審査自体が抱える課題が明らかになった。

第一に、審査自体が担当者の経験やスキルに依存している点である。案文(改め文)や新旧対照表の整合性など最低限確認すべき点は、各府省庁内の引継書や内閣法制局のチェックシート等で明確に指示がされているが、どのように確認すべきなのかということは明らかになっていないとの指摘があった(事例 b・k)。さらに、法律・政令に関する緊急の修正などは電話や口頭で傳達されていることもあり、後任者が後から参考にすることができないなどノウハウの引継ぎが組織的に行われていないとの指摘があった(事例 h)。そのため、担当者が独自にノウハウを身に付ける必要があり、負担となっているほか、場合によっては審査のレベルにも影響が出ていることが考えられる。

第二に、点検に用いるシステムに関する課題である。今回ヒアリング調査を行った審査担当者の多くが、内閣法制局の法令審査支援システムを活用して作業を行っていることが分かった。しかし、当該システムは表や二段ロケット改正など一部の複雑な改正に対応しておらず、目検での作業が発生している。上述した第一の点も考慮すると、審査の正確性を担保することが課題となる。そのほかにも、システムによる指摘事項が多いことについても複数人から言及があったが、指摘事項は幅広い方がよいという前向きな意見(事例f)もあり、課題としては慎重な検討が求められるところである。

第三として、審査担当者は複数の法律案を審査しているため、法律案の内容を加味して審査ができない、法律案の引用関係まで確認しきれないなど審査業務の限界に関する意見があった。こうした状況に対処するため、担当者レベルでツールを開発するなどの工夫も行われており、このような担当者の審査外に関する負担を軽減しつつ、効率化を達成できるようにすることも課題となっている。

なお、修正指示が適切に反映されているかを把握することに時間がかかっているとの声もあったが、これは審査をどの段階で開始するかという府省庁ごとの違いによっても課題として認識されているかは異なると思われる。

また、内閣法制局の審査が行われない府省令以下について、各府省庁における審査の充実を図ることも課題のひとつとして検討する必要があると思われる。

- a. 内容が決まっておらず、急に改正となったものは、我々の方でも、どういった改正をするかを理解、把握できていないことも多い。
- b. 当然引継書はあるため、最低限やるべき点等は知らされる。例えば案文と新旧対照表に齟齬がないかは最低限の確認。案文、新旧対照表で不要な条ずれが発生しないかのチェック方法は担当ごとにやり方が異なる。
- c. 時間をかける作業は、形式的な部分で漏れがないかのチェックになる。内容までしっかり理解した上で審査をすれば、ミスを発見しやすくなると思う。しかし、官房総務課では、各法律の細かな内容を把握しきれしていないので、内容面のチェックは所管課の自主的なチェックに頼るしかない。
- d. 引用関係などは時間的に余裕がないときは確認が難しい。

- e. 法令審査支援システムは複雑な改正、特に表などの改正に対応ができていないのは不便だと感じた。そこは人の目で見ないといけない。
- f. 法令審査支援システムはかなりの指摘事項が、大量に数百個来るのでそこは大変。ただ指摘は幅広の方がよい。
- g. 機械的な機能で、政府内で完結するものということであれば、内閣法制局が法令審査支援システムを使っているが、これの評判がよくない。理由としては、誤りアラートのヒット数が膨大だが、ほとんど誤りではないなど、精度が悪いため。ここの精度を上げることができたら、内閣法制局としても、所管課としてもありがたい。
- h. 用例については、審査する立場で言うと、この用例やこの文言があるのかということは、いつもチェックしており、何度もチェックする。AI に案文を投げた際に、これまでにこういった用例があるかないかを教えてくれると嬉しい。用例の確認の中で特に意識することがある。改正する法律の中に用例があるかを確認して存在しないということになれば、まずは、省庁内の法律に用例があるかを確認し、それでもなければ他府省庁の法令にあるか、というフローで確認することになる。
- i. 参事官審査後の誤りは、法律・政令のレベルであれば、すぐに電話をする。すでに参事官の了解を得たものであり、施行日・公布日が迫っているものが多々あるのですぐ連絡する。怪しいものに関してもすぐ連絡する。連絡の際は電話だけでなくチャット等を使って即時的に行うが、ノウハウが残りにくい
- j. 省令改正案の急な変更の場合、条項ずれの誤りや文言誤りが多いと感じる。
- k. 法制で確認すべき資料も案文・新旧対照表で分かれていて、それぞれについて確認する事項も多岐にわたっていたので、本当に時間、労力がかかる。それについてどう確認するかというのが、法制の世界では経験則に基づいてされているところがあり、令和 3 年に法案誤りが問題になり、内閣法制局で法案チェックシートをまとめているが、どういう項目をチェックすべきかはまとめてあるが、どうやってチェックするかの方法論は書いていない。時間も限られている中で、どう効率的に確認すべきかという点で相当苦慮した。
- l. 改正した条文を更に改正するというロケット改正があったので、Super 法令 Web などの既存のデータベースを使えなかったのも、そこは手作業や目視で補うことをせざるを得ない部分もあった。
- m. インデントチェッカーというものを民間出身の方にも協力いただいて、マクロを使って、Word に打ち出したものにインデントずれがあると赤くするようなものを作り、少しでも見るべき場所を絞るという意味で、最終的に表示してもらおうようなものを作ってもらった。そこで 10 箇所以上インデントの誤りを見つけた。
- n. 省庁内でも立案チームと法令担当、応援者の方が複層的にチェックする中で、Teams 上のスレッドを立てて修正のやりとりをしていたが、それらがドキュメントベースで、Teams を介さなくても修正箇所がコメント機能等で残せばもっと効率がよかったのではないかと感じた。直したところの引継ぎがうまくできていないと、Word の校閲機能で比較するというようなことを手作業で行わないと、変遷が分からないというのもあり、これが誤りの原因となる。

- o. 変遷についても、先祖返りというか、直したところがもっと前の状態に戻ることもあるので、各工程で複層的チェックを要するのがものすごく大変だった。データとして分かりやすく残っていれば、かなり時間が削減できるのではないかと思った。
- p. 官報との読み合わせを行った。そこで思ったところとして、金融庁の読み合わせツールを使ったが、読み合わせの経験がない私でも便利だとは思ったが、一方で表が条文に入っていると読み合わせツールが対応されていないとのことで、そこが改善された開発がされともっと効率的になるのかなと思った。
- q. 審査担当者の業務として、条文の構造としてあるはずのものがないなど経験値としてチェックするといったこともしていると思う。意図的なのか、経験を踏まえた感覚的なものなのかという点では、後者に近いが、審査担当で全く法令をやったことがない人がつく結構何をチェックしたらいいのか分からないと指摘があるようなところになる。ある程度法令改正の経験があるように思う。
- r. 改め文自体に間違いはなかったが新旧対照表・参照条文に誤りがあったので、そこはしっかり見るようにという形でやっていた。
- s. 内閣法制局長官に上げる段階や最終チェック段階では審査部門だけでは足りないの、法令作業に慣れているような若い人たちをほかのグループから借りてきて読み合わせをお願いしている。そこはマンパワーを増やすなりしてやっている。最後の1回や2回という段階になるとそれくらい人集めするところも審査部門の仕事であると思う。資料が膨大になってしまうのでやる。
- t. 新旧対照表と案文を合わせると1,000 ページを超えていた。時間的な制約もあったので、文言の正しさなどの中身までは見られなかった。内閣法制局の法令審査支援システムを使って、引用が間違っていないかを見て、その辺はシステム頼りで進めていた。新旧対照表と案文に誤りがないか、新規の条文の書きぶりがおかしくないかを確認していた。
- u. 手打ちの際に生じるミスがかなりある。コピー＆ペーストでも、コピー範囲を間違えたり、基にしたであろうデータが残っている場合などもある。
- v. 省令・告示は数が多いので基本は一人。併任もかけない。
- w. 法令審査の中で、丸括弧は半角ではだめだが、インターネットから持ってきてブラウザから貼り付けると括弧が半角になってしまうことがあるので、この点についてはよくコメントする。配字の関係で小さなことだが色々ある。章名・節名・款名・目名・見出しなど、下がり方が決まっているのに整っていない、2行目以降折り返しが1字下がるのに整っていない等の指摘はよくするので、人間がやらなくて済めば助かる。
- x. ボリュームが多いため、審査担当部署が一つ一つの条文をじっくり精査する時間を確保することは難しい。
- y. 条文の誤字チェックも目を皿のようにして皆で確認した。条文の誤りがあってはいけませんが、人の目で何十回もチェックするより機械的にチェックした方が正確で、コスト面でも削減できるのではないか。文章を作る以上に誤りチェックに全員が参加して何回も何時間もかけて読み合わせをしていた。もっとデジタルの面で改善できると思う。
- z. 読み合わせなど人員が必要な場合は課室内で助け合いながら作業している。
- aa. 読み合わせは何回も行う。内閣法制局に参事官審査一読で持っていく前に改め文の読み合わせ等を行う。部長審査前にも行うし、次長・長官の審査前にも行う。閣議請議前、

国会提出前にも同様に行う。新旧対照表や改め文の読み合わせに大量に時間が割かれている。新旧対照表の読み合わせだけで約 80 時間(1時間 10～12 ページで、800 ページ)、改め文も(量によるが)一回当たり 2～3 時間ほどかかる(1時間で 40～50 ページ)。人が読んでいるため、読む人のスピードによっても左右される。また、読む人が間違えることもある。例えば、AI が間違いなく読み上げるのを聴くとかそういう方策があればよりよいのではと漠然と考えている。その点が変われば、効率化や負担軽減につながると思う。読み上げのツールがあって、速度が早ければ、読み合わせのストレスが減るかもしれない。新旧対照表の読み方のルールが各府省庁でどうなっているか分からないが、そこにも対応できれば、作業量としては少なくなるのかなと思う。

- bb. (一部で用いられている読み合わせツールについて) 一太郎と Word で見たとき、Word は読み上げできるが、一太郎は Word への変換が必要で、それがうまくいかないという話も聞いた。
- cc. 読み合わせは非常に人数を割いて行っている業務のため、一部で用いられているの読み合わせツールの精度の高さがどのくらいか分からないが、そういったものがより正確に実用化できれば、読み合わせに割く人数を減らせると思う。読み合わせをやろうと思うと、4,5 人ほどの作業者の日程を調整して集める手間がある。より正確な読み合わせツールが実用化されたら、これらの効率化につながる気がする。
- dd. 法令審査支援システムの研修会に参加して使用したことはあるが、エラーが出ないようにするための工夫の共有があった。そういった工夫を立案担当部局の人が知らないケースもあった。また、実は修正しなくてもよいエラーが大量に出てくるという事例もある。修正しなくてもよいエラーのチェックに時間がとられてしまうため、よりクリティカルなミスのみが抽出されるようになれば、システムとしての有効性が向上して、ツールとして役立つだろう。
- ee. 新旧対照表も改正案が修正される度に作り変え、きちんと改正が合っているかなどのチェックは必ず行う。チェック作業をシステム化するとダブルチェック的な意味では便利だろうと思うが、最終的には読み合わせをして目・耳で確認することは法令内で用いられる規定ぶりとの整合性を確認するなどの観点から必要であると感じる。最後にその部署が責任をもって提出する資料について、システムで出力したものをそのまま提出するのは、固定観念かもしれないが、不安がある。また、読み合わせで気が付く誤りもある。読み合わせ時に、目で見たり、耳で聞いたりした情報で違和感があるとき(語感に違和感があるとき等)もあるので、それを基に、附箋を貼っておいて、後からチェックをするという作業をする。そういった作業の過程で誤りが見つかることもあるので、読み合わせは有用だと考えている。

#### (4) 内閣法制局予備審査

内閣法制局予備審査に関する課題・負担は、審査前の審査対象である法律案その他審査用各種資料の準備段階と審査後の対応に分けることができる。

審査用に用いられる参照条文などは、5 点セットに含まれる参照条文とは異なり参照の範囲が広いため、ページ数も多く印刷するだけでも負担となっているとの指摘があった(事例 h・i)。

次に、「(2) 関係府省庁とのやりとり」の中でも述べたように、他府省庁所管の法律を併せて改正する場合に、内閣法制局の他部が了承したものを修正・差戻しする場合には関係府省庁とのやり



とりや審査を再度行うとの指摘があった(事例1)

- a. 期日の3日前などに大きな修正が必要な指摘が入った場合に、どうしてもバタバタする。その日中に修正して誤りがないかを確認し、それを内閣法制局に提出して審査をしてもらって、というようになるので、直前になればなるほど忙しくなる。
- b. 一番大変だったことは、特に内閣法制局対応のところで、ファイルを修正する回数が非常に多く、その度に形式面もいちいち大事にしなければならない。
- c. (改め文の)修正箇所はこういうふうに色を塗る、「くちばし」といって削除したときはこういう記号をふるというルールが細かくあり、それを守るのが大変。
- d. まとまったマニュアルもあったような気もするが、それを見ながらというよりは、内閣法制局から指摘されている事項がどういう意味なのかを理解するまでに時間がかかった。
- e. 審査用の参照条文は、紙で出さないといけないので朝5、6時に印刷作業を行うため、負担が重い。
- f. 内閣法制局の複数の審査部にまたがる束ね法で、この場合は内閣法制局各部が求める様式に合わせる必要があった。別の審査部に提出するために様式を変えねばならないことになり、行数を変更するとインデントがずれるといった苦労があった。
- g. 他の部の部長が了としたものについて、担当の部長が指摘をして、差し戻されたり、府省を通じて部長審査をやり直しになったりすることが何度か発生し、タイムリミットが近づいてくるとい、かなりしびれる展開だった。
- h. 内閣法制局の審査では紙の資料はかなり多いので、係員の人たちはコピー作業で相当な負担になっていると聞いている。
- i. 参照条文の作成時に結構な工数がかかる認識。もっと簡単に作成できたらいいという思いはある。
- j. 用例集や説明集も体裁を整えなければならないので、時間がかかる。細かい修正や間に何かを挿入したら括弧位置がずれるとか、そういう細かい事象がよく起こる。できるだけ時間をかけないでできるようになつたらいい。内閣法制局の参事官の意向もあるので、省庁内でできることは限界があるとも思うが。
- k. (参照条文について)ハネ改正が生じる法律について、今施行されている当該法律の条文と当該法律の一部改正法の案文官報を貼り付けて、当該法律の現行の条文がこの一部改正法によってこのように改正されるという部分を、該当する箇所に対し枠で囲んで明示して、さらにその枠内の条文が今回改正されることによって未施行の一部改正法が施行されるよりも前に本体の法律の改正によってハネ改正が生じる法律を一部改正しなければならない、といった説明をするために、改正の経緯を把握できるように参照条文を完璧に間違いなく作成するのがかなり大変。人為的なミスが起こらないような仕組みがあれば、作業効率は当然上がる。実務的にこの作業はミスが非常に多くなる。元となる資料を完璧に揃えるのにコストと技術が必要になる。もっと楽にならないかなとは思。半分は改正に携わるものの習熟度の問題でもある。
- 1. 内閣法制局資料の作成は必要であるべき作業量だと思っているが、条文の修正の仕方が細かく内閣法制局でルールが決まっており、参事官により変わる。その部分は細かい内容面ではなく、形式面での修正が多かった。

- m. 新旧対照表を作成したり、読替規定があれば読替表を作成したり、内容精査のための参考資料を作成して認識を共有したり、そういった資料の作成が膨大だと思っている。ほとんどがそれに割かれるので、そういった作業が効率化できるものがあれば便利になるだろうと思う。
- n. 読替表の作成も手作業のため、読替え後の条文が正しいかも、手で作って人の目で見ることになる。資料作成のコストもかかるしチェックがかなり負担になっている。正しく読替えできているか、読替えの改めが改め文・新旧対照表で表現できているのか等をかなりの時間をかけて入念に確認していた。声を出しての読み上げになるが、かなり時間がかかった。基本的には「第〇条中「〇〇」とあるのは「△」と読み替える」、みたいなフォーマットに則ったものなので、その点を読み取ることができれば、デジタルでも作れるのではと思う。
- o. 一度の法律改正で 300 ページ～400 ページくらいの参考資料を付けている。その作成がかなりの業務量になっている。
- p. 5点セット以外の作成資料として、たとえば内閣法制局用説明資料、与野党への作成資料がある。さらに、内閣法制局のツケ(指摘事項)返しの要旨もある。「以下リスト」というものも作成した。「以下リスト」は、条文上で、「以下何々という」といった定義規定などを洗い出して重複、漏れがないかを確認するためのツール、Excel 表である。こちらは作成に時間がかかるため、効率的にできればと思った部分はある。

## (5)その他

これまで整理・検討してきた原案作成、関係府省庁とのやりとり、府省庁内審査、内閣法制局予備審査以外の部分において挙げられた課題や負担に感じた事例を列記する。

- a. 各府省の勤勉手当運用をヒアリング等で調べる必要があった。人事院や内閣人事局など国家公務員の給与制度を担っているところに聞いた。しかし具体的な運用はわからず、各府省で運用しているので、各府省に聞いてほしいと言われた。
- b. 束ね法の場合、業務を所管していない省庁が立案を行うのが特徴的。各法律を所管している府省の方が土地勘があるので個別の立案は行いやすいであろう。
- c. 最初はどのファイルが何をやっているのかというキャッチアップが大変で、内閣法制局とのやりとりが早すぎてどのタイミングで入るべきかが分からなかった
- d. 各府省から急遽かき集められた臨時メンバーによる立案ということで、そのあたりも結局法案ができたなら順次いなくなってしまうたりで、閣議決定までは大丈夫だったが、施行準備にも苦労した。
- e. 改正法案の与党審査用の資料について、各国會議員に説明する際に出てくる質問に対して、人によって回答がぶれないように、統一的な回答を用意をしなければならず、結構なボリュームの準備が必要。
- f. 想定問答を自動生成 AI で作ることは可能だとは思う。担当でないと知らない情報でなければできると思う。
- g. 想定問答は最初に問いを揃えて抽出する作業が必要である。また、法案の概要説明で発生する質問も想定している。そのため、質問を揃えることが大変である。

- h. 法制執務についての効率化は重要であり、昨年から、我々もどこまで効率化することができるか議論をしているが、誤りを防止する観点から、いくら効率化しても、必ずやらないといけない作業は残るため、その点を踏まえ、やるべきことはしっかりとやるということに尽きる。
- i. 年末年始にも内閣法制局に行くことがある。全体のスケジュールの中で、体制も限られている状態で作業する点では、負荷が高い業務だと思っている。
- j. 人事異動により法案作業に慣れていない職員が審査担当になることもある、その場合、間違いやすい箇所やその点検の仕方などについて、経験を積んでいる職員から実例を交えて教えている。
- k. 判例を調べることもあるが、調べるために使うツールがみんなばらばらの状態。一体的に使える便利なツールがあればいいと思うが、別々のツールを使いこなしているという状況。
- l. 政省令の起案におけるデジタル機能としては、委任規定の下位法令の書き忘れを防止するため委任されているものが見えるようなエディタであると誤りや立案作業の負担も減るのではないか。

## 第3章 課題に対する検討

第1章では、法制事務に関する個別業務について一般的な事務内容と想定される課題を検討し、第2章では、個別の改正についてのヒアリング調査を行って法制事務の具体的な現状の課題を整理した。

第3章では、これらの内容を踏まえ、法制事務の効率化に資する新エディタシステムの機能について検討する。分析に当たっては、第1章で記述した各段階に沿って、想定していた課題(第1章)及びヒアリングにより把握した課題(第2章)を比較考察した上で、当該課題の新エディタシステムによるシステム的な解決について検討することとした。

### 1. 立法政策策定に関して

立法政策策定の段階における課題は、「第2章3(5)その他」で、ヒアリング調査時に言及された課題を記述している。

人事異動により担当者が入れ替わったり、デジタル庁のように新たな組織が事務を担うことになるといった事情により、担当者が手探りで改正を立案していかなければならない状況は避けがたいと思われるが、そのような場合に各府省庁が保有する実態に関する資料やデータといった情報資産を他府省庁においても円滑に利用できるような仕組みを構築することによって、立法事実の裏付けをとったり、施行後の制度運用や予算確保の見通しをもって法案を作成することができるようになるのではないかとと思われる(第2章5(5)事例 a)。

また、そうした政策の内容を検討する時間を確保するために、法律案や資料の作成及び誤り防止に関する作業の負担を軽減することが重要といえる。

### 2. 条文の起案と資料作成に関して

#### (1)現在主に用いられているワープロソフトに関する分析

## ア 課題の分析

条文の起案と資料作成において、ヒアリング調査で想定以上に課題として多く挙げられたのは、現在主にその作業に用いられているワープロソフト(一太郎・Word)の操作性や予期せぬ挙動であった。そのため、個別の課題の分析に入る前に、ワープロソフトの使用に関する課題について検討する。

ワープロソフトのうち、一太郎に関しては、法制事務で作成する資料の形式面での必要から使用している一方で、従来から操作に慣れていない職員の存在が指摘されている。

## イ 課題への対応

調査で挙げられたワープロソフトに関する課題の改善の可能性について、以下に検討する。

### (ア) マニュアルの充実及び資料に求める体裁の緩和

まず、ワープロソフトにおける法制事務で頻繁に用いる機能や作業上の注意点についてはそのほとんどが各府省庁での作業に共通すると考えられるため、事例を集約して法制事務に特化したマニュアルを作成することが考えられる。

### (イ) 条文の起案や資料作成を行いうる他のワープロソフトの使用

次に、現状使用している一太郎又はWord以外のワープロソフトを使用することも考えられるが、それらのワープロソフトで条文の起案や資料作成を行う際にも、体裁の複雑さのために同様に操作性に課題がある可能性や、予想外の挙動をしてしまう可能性はあり、検証を要するところである。

### (ウ) ワープロソフトに代えて条文の起案や資料作成を行いうる新エディタシステムの開発

さらに、ワープロソフトに代えて条文の起案や資料作成を行うことができ、かつ、新旧対照表等の資料作成を支援する機能を有する新エディタシステムを新たに開発することが考えられる。この点、現在のe-LAWSはそうした目的で開発されたものではあるが、機能の制約が多く、目的を達していないと考えられる(第1章第1節2(4)参照)。

以上を踏まえ、法制事務の各段階において、起案のために具体的に必要と思われる機能について以下(2)から(8)まで及び2以降の項目において検討し、望ましいエディタ機能及びこれを備えた法制事務の支援のためのシステムを「新エディタシステム」として第4章において提案する。

## (2) 用例検索及び用例集に関する分析

### ア 課題の分析

用例検索及び用例集作成の課題については、「第1章第1節2(1)用例調査及び用例集の作成」及び「第2章3(1)ウ用例調査及び用例集の作成」に記述した。

用例検索に関しては、ヒアリング調査において、用例検索を行うツールの操作や検索条件自体が作業者のスキルや経験に依存し、属人化してしまうという課題の指摘があった。

また、条文の修正の度に用例を検索すること、用例検索と同時に用例集を作成していくこと、適切な用例の調査に多くの時間を要していること、調査に際して過去の改正経緯を調査する場合もあることがヒアリングにおいて指摘された。用例検索及び用例集作成の課題としては、次のようなものがあると考えられる。

- ・ 調査目的に応じた適切な検索方法が整理・共有されていない。

- ・ 用例として用いるに当たって、根拠法令の制定時期や所管府省庁に応じた優先順位があるが、その絞り込みやソートが検索機能に組み込まれていないため検索結果の確認に時間を要する。
- ・ 立案と並行して頻繁に用例検索を行うが、その検索結果を基に内閣法制局審査用の用例集を作成・修正していくことに時間を要する。

また、ヒアリング調査では用例検索に関する言及は多く、また、e-LAWS のユーザテストにおいても条文の検討は基本的に用例検索を行ってその表現を用いようとする操作を確認できたことから、用例検索は法制事務において立案の起点になるものであり、改善の重要度は高いと考えられる。単なる条文の検索にとどまらず、法制事務の目的に沿った検索支援機能を備えるべきであるとともに、検索結果を保存して用例集の作成にも利用できることが、業務の改善に資すると考える。

## イ 課題への対応（エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性）

エディタ等が次のような機能を備えれば、上述のような課題の解決につながると考える。

- ・ 検索条件の充実により、的確な用例を速やかに検索できる機能。用例検索には、同一法令内の用例、自省で所管する法令内の用例、他府省庁所管の法令内の用例というように用例として重要度に序列があるため、所管法令に限定したり、見出しや目次といった検索対象とする部分を指定する等の、多様な検索条件を設定できることが望ましい。
- ・ 検索作業時に、上記検索条件を、改正対象の法律、見出し等の改正部位及び作業者の所属する府省庁に応じて自動設定する機能
- ・ 用例検索を行った際に、当該用例(条文)となった経緯(沿革)、法令案審議録等を併せて調査できる機能
- ・ 事項レベルの用例検索機能。例えば、「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もの<sup>38</sup>。
- ・ 将来的には、検索操作を別に行わずとも、規定案の検討中に当該規定案に類似する既存の規定を自動的に収集し、候補として提案する機能が備わることが望ましい。

こうした機能に加えて、最終的に選定した用例の適正さが属人的な知見に左右されないように、適切な検索方法・選定方法を共有するマニュアルを作成し、画面上に配置することが考えられる。

なお、用例検索はこれまでに蓄積した過去の条文を検索する機能であるため、現行の e-LAWS の検索機能の向上によって改善を果たせる余地も大きいと考えられる。

以上を整理すると、用例検索、用例集についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。

### 《「用例検索、用例集」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
①用例検索・・・個人の経験に基づいた用語検索 ②用例集作成・・・検索結果を基に手作業で Word 等に転記して加工	・ 用例検索・・・エディタから適切な検索条件の提案を受けた検索(作業軽減) ・ 用例集作成・・・検索結果の条文を蓄積し、一括して用例集の形式に出力(作業軽減)

<sup>38</sup> 調査等報告書(その3)第2章1(4)参照

### (3)発射台の作成に関する分析

#### ア 課題の分析

発射台の作成の課題については、「第1章第1節2(2)発射台の作成」及び「第2章3(1)イ(ア)発射台の作成」に記述したが、発射台の作成に関しては、次のような課題があると考えられる。

- ・ 発射台の作成の基礎となる法令データベースに最新の改正内容が反映されていない場合があるため、未反映の改正の調査をせねばならず、また、その発射台条文への反映作業(未反映改正を個別に確認して入力する作業)が誤りの原因となる可能性がある。
- ・ 改正案の検討の過程で、改正の施行時期の変更、先行していた改正の施行日確定、同一会期中の他府省庁による法律改正といった理由により発射台が変わることも多い。修正作業が複雑となり、発射台をその度に修正することの負担が大きく、誤りの原因となる可能性がある。

また、ヒアリングにおいては、この発射台(新旧対照表の「旧」欄の条文)が正確であることを確認するために、審査用参照条文と読み合わせを行うことの負担が大きく、非効率に感じているとの指摘があった。

#### イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

エディタ等が次のような機能を備えれば、上述のような発射台の作成についての課題の解決につながると考える。

- ・ e-LAWS や Super 法令 Web、官報情報検索サービス等による発射台条文の作成作業をすることなく、発射台となる時点をシステム上で選択することにより、正確に発射台の条文が作成される機能。作成された発射台条文の信頼性担保のため、当該システム上で作成されたこと及びその時点も表記されることが望ましい。
- ・ 改め文方式による改正では、溶け込み時点の改正対象条文に対する改め文の整合性があれば足り、参考資料である新旧対照表の中では発射台となる「旧」欄の条文の施行時点を統一していない場合もあるため、発射台となる「旧」欄の条文の特定の条だけその施行時点を他の「旧」欄の条文と異なるものとできることが望ましい。
- ・ 改正案を検討中の法律に対して、公布後施行期日未確定であった一部改正法の割り込み施行(検討中の改正案の施行より前の施行)となる施行期日が確定した場合、及び新たな一部改正法が公布され検討中の改正よりも前に施行される場合、そのことがすぐに通知されて発射台の条文に反映できる機能。その際、溶け込みに際して不整合が発生する場合には、アラートを通知することが望ましい。
- ・ 改正の施行期日の変更に伴い、発射台の条文を変更後の施行期日に対応した条文に変更できる機能。また、その際、溶け込みに際して不整合が発生する場合には、アラートを通知することが望ましい。

こうした機能により発射台が一定程度自動的に作成されることにより、発射台の作成の負担を削減し、誤りが発生する可能性をなくすることができる。また、正確な発射台の作成が保証されれば、その正確を確認するための読み合わせの作業や、審査用参照条文の作成自体を不要とすることもありうる。

しかしながら、現時点では、割り込み施行や他府省庁による改正の影響により発射台の追加修正が部分的に必要となる場合も考えられるため、読み合わせ及び審査用の参照条文の作成は、

少なくとも法制事務の一部分としては引き続き行わざるを得ないことにも注意を要する。

以上を整理すると、発射台の作成についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。なお、当然ながらこれらは技術的難度等を考慮していないため、全てを網羅的に実現すべきと言うことを含意しない。

《「発射台の作成」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
① 改正対象の法令に対する発射台となる時点までの間の未施行改正を調査(e-LAWS/Super 法令 Web/官報情報検索サービス)	<ul style="list-style-type: none"> <li>データベース上で発射台とすべき条文の時点を選んで作業を開始する。作業対象の条文には、当該時点までに施行される改正が反映済みとなっている。(As Is①～④作業不要)</li> <li>発射台の施行時点を条ごとに異ならせることができる。</li> <li>施行期日が不確定な改正法の情報を提供する。(条文加工の作業不要)</li> </ul>
② 未施行・未反映の条文について、官報や新旧対照表を収集	(作業不要)
③ e-LAWS 又は Super 法令 Web の発射台とすべき時点の条文を一太郎ファイル等に転記し、①②で該当の未反映箇所がある場合に修正	(作業不要)
④ 改正の施行日が変更となった場合及び別の改正が割り込み施行することになった場合の発射台の修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>割り込み施行が発生した場合に、発射台の条文が差し替わり、かつ、それまでの作業もある程度マージされる。(作業軽減)</li> <li>改正内容の施行日が変わった場合に、発射台が差し替わり、かつ、それまでの作業もある程度マージされる。(作業軽減)</li> </ul>
⑤ 検討中の案の発射台に対する別の改正が発生していないかの確認(内閣法制局や他府省庁からの連絡)	<ul style="list-style-type: none"> <li>検討中の案の発射台に対する別の改正が発生した場合、他府省庁が案を明らかにしている場合はエディタ上で確認できる。</li> </ul>
⑥ 参照条文と繰り返し読み合わせを行い正確さを確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>エディタから自動生成して完結できる場合には読み合わせ不要</li> </ul>

#### (4) 検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)に関する分析

##### ア 課題の分析

改正案の検討は、実務上多くの場合は新旧対照表の作成によって行われていることから、検討用新旧対照表を作成する作業として整理した。「検討用」としているのは、この段階で作成している新旧対照表は、閣議請議書及び白表紙で用いる最終的な新旧対照表と異なり、改正対象以外の条文も記載したままとしていることが少なくないため、それらと便宜的に区別する意図である。

検討用新旧対照表の作成の課題については、「第1章第1節2(3)検討用新旧対照表の(改正後条文の検討)」及び「第2章3(1)イ(イ)改正後条文案の起案及び改正方法の検討」で記述した。

また、上述(3)における発射台の修正に関わる課題は、検討用新旧対照表の旧側の作成の課題でもある。

さらに、ヒアリング調査において、複数名が分担して作業を行う場合の体裁面での調整作業等における課題があることも明らかとなった。

これらによれば、検討用新旧対照表の作成における課題は、次の三つに大別される。

#### (ア) 発射台の修正に関する負担

上述(3)のように、発射台は施行期日の変更や他法の改正施行により変動するため、その変動を随時追跡して、適宜、新旧対照表上の条文の修正や改正内容の修正を行わねばならない。また、発射台の修正に伴い次(イ)及び(ウ)までの作業も行わねばならない。

#### (イ) 求められる体裁を実現することの負担

検討用新旧対照表は縦書きの表組みであり、複雑な体裁を求められることにより、改正内容の検討とは別に、形式面の修正に多大な負担がかかっていることは当初から予想されていたが、ヒアリングにおいては、その体裁の実現に当たってワープロソフトの挙動や操作の難しさといった課題が当初の想定以上に現れた。また、改正箇所の特線範囲に迷うという指摘もあった。

加えて体裁に関しては、府省庁によって慣習的に作成する新旧対照表の体裁が異なることで、複数の府省庁が分担して法律案を作成し内閣法制局の審査(下審査)を受ける場合に、それぞれの府省庁において体裁を修正する負担が発生していることも指摘されている<sup>39</sup>。

#### (ウ) 定型的な改正事項に関する負担

条項号等の追加・削り・移動に伴い発生する自法内の引用関係(「前条」「前二項」といった規定を含む。)を中心とする規定のハネ改正<sup>40</sup>、法律題名の初出箇所が変わることによる法律番号の規定位置の改正、定義語及び略称(以下「定義語等」という。)を定める規定を新たに前方に設けることに伴う既存の定義規定や略称規定の改正、改正後の規定で用いる用字、用語等が法令において適切かの確認といった、定型的な改正及び点検が負担となる。ヒアリングにおいては、こうした定型的な改正事項・点検事項についてデジタル技術による支援を期待する声が多く聞かれた。

### イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

エディタ等が次のような機能を備えれば、上述のような課題の解決につながると考える。

#### (ア) 上記ア(ア)について

一部改正が施行される(溶け込む)時点ごとの条文データをシステム内で生成することを前提として、エディタ上で改正案の作成中であっても、一部改正の施行時点の設定を変更する場合には、当該施行時点の設定又は発射台の設定を切り替えることで、作成中の改正箇所を保持しつつ、矛盾が生じない形で変更後の設定を前提とした改正案の内容に入れ替えられる機能。

これは発射台の作成における課題そのものでもあるため、詳しくは本章2(3)を参照されたい。

#### (イ) 上記ア(イ)について

- ・ エディタの操作により、改正対象条文(発射台)に見え消しを行うことにより、その内容に応じて体裁の整った検討用新旧対照表を自動生成する機能(改正箇所を明示するための傍

<sup>39</sup> 審査を担当する内閣法制局の部や参事官によって求められる体裁が異なるという意見も府省庁からはあったが、内閣法制局へのヒアリングにおいては、資料の体裁について特定の体裁を求めるものではないとのことであった。

<sup>40</sup> 自法令内のハネ改正を内ハネ、他法令に影響した場合のハネ改正を外ハネともいう。



線も付加されることを想定)。「新」欄・「旧」欄ともに一つの見え消しから自動生成を行うことで、現在のように両側をワープロソフトで操作して作成する必要もなくなるため、作成の負担を削減できるとともに、入力ミスによる誤りも避けられる<sup>41</sup>。

当該機能で自動生成される新旧対照表は、複数の府省庁で分担して作成した新旧対照表を最終的に結合し全体版としてとりまとめることを考えると、各府省庁で共通する体裁とすることを前提とすべきである。また、検討用新旧対照表は改正のない条文も記載した状態で生成し、一方で5点セット用の新旧対照表は改正のない条を省略する等の所定の体裁で生成するといったように、同一の見え消しから、場面に応じて出力方法を分けることが考えられる。さらに、改正範囲について過剰改正等を防止するためのアラート機能及び適切な改正範囲を用例として調査できる機能があると望ましい。

(ウ) 上記ア(ウ)について

- ・ システムが改正後条文を自動点検し、自法内でハネ改正が必要となる箇所を自動検知し、単純な条項ずれなら改正内容を提案する機能
- ・ 改廃作業を行っている条項号が条名や項番号等が明示的でない引用・準用(前条・次条、章・節レベルでの引用・準用など)を見落としとしていたという事例が指摘されたことを踏まえて、このような事例が生じないように、当該引用・準用への影響箇所をマーキングする機能
- ・ 引用法令の初出の位置(法令番号を記載する必要がある)の変更についてアラートする機能
- ・ 定義語等の初出の位置の変更についてアラートする機能
- ・ 定義語等が使用される箇所のマーキングによる定義語等の使用範囲を特定することができる機能
- ・ 法令における用字、用語、漢字の誤りに対するアラート機能
- ・ その他「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)を踏まえた点検機能

検討用新旧対照表の作成について以上のような機能が実現すれば、発射台(「旧」欄)の作成及び確認の負担、体裁の調整及び点検に要している負担、定型的な改正事項及び点検事項に要している負担並びに法律案の分担作業における負担を削減し、加えて各作業における誤りの可能性を減じることができる。

ただし、エディタによる検討用新旧対照表の自動生成を行う場合には、ワープロソフトを用いて作成する場合とは実現可能な体裁が細部において異なる可能性があり、また、その体裁は各府省庁で統一したものとしその体裁で審査を受けることを前提としなければ、複数の府省庁で分担して法律案を検討する東ね法等の場合に運用が難しくなる可能性があることに留意しなければならない。

<sup>41</sup> 改正後条文を作成し改正前条文との差分から新旧対照表を作成するといった機能も考えられるが、改め文方式における字句の改正範囲が単純な文字列単位の差分ではないことから、見え消しにより改正箇所・内容を明示することが妥当だと思われる。

以上を整理すると、検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。

《「検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
※ 発射台の作成の場合と同じ。	※ 発射台の作成の場合と同じ。 (発射台条文の作成作業及び読み合わせは大部分不要となる。)
①新旧対照表の旧側にて改正対象箇所を検討、傍線を引く。新側の相当箇所に改正後条文案を記述し、傍線を引く。 体裁を調整する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・エディタのボタンを押すと、見え消し内容から、新旧対照表を作成(作業不要)</li> <li>・エディタ上の見え消しから、体裁が整った新旧対照表が自動生成される。(作業不要)</li> </ul>
②定型的事項の改正・・・次のような形式的な事項について、不適切な状態となっている箇所を探し、改正する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・システムが改正後条文を自動点検し、自法内でハネ改正が必要となる箇所(「前条」「前二項」といった規定を含む。)を自動検知する。単純な条項ずれなら改正内容を提案。(作業軽減)</li> <li>・システムが、改正後条文を自動点検し、定型的事項の不備の可能性のある箇所を指摘する。(作業軽減)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ハネ改正対応(自法内)</li> <li>・定義・略称の位置</li> <li>・法律番号の初出箇所</li> <li>・用字、用語、漢字</li> <li>・常用漢字、ルビ</li> <li>・拗促音の大書き・小書き</li> <li>・接続詞その他の法制執務上の用語</li> </ul>	

## (5)案文(改め文)の起案・理由の作成に関する分析

### ア 課題の分析

案文(改め文)の起案・理由の作成の課題については、「第1章第1節2(4)案文(改め文)の起案・理由の作成」及び「第2章3(1)案文(改め文)の起案」において記述している。

案文(改め文)・理由のうち、理由は簡潔な資料であるため、ここでは案文(改め文)について検討する。

#### (ア) 案文(改め文)の起案の負担

- ・発射台の変更の都度修正する必要がある点は、検討用新旧対照表の作成の場合と同様である。また、改め文は、発射台を前提としてその改正箇所の条文を部分的に書き換えていくものであるため、発射台の条文の変更により改正箇所の条文が変わった場合には、当該箇所に関連する改め文を書き直す必要があり、その際に誤りが生じる可能性がある。
- ・従来から、改め文は法制執務に沿った規定方法が複雑であるため起案が負担になっていると言われていたものの、今回のヒアリングにおいては、改め文は改正案の大部分が定まった段階で起案する技術的なものでさほど負担ではないという指摘があり、改め文の起案が積極的に負担であるという意見までは認められなかった。ただし、改め文自体の用例を容易に調査できれば、改め文の起案を効率化できるとの意見も複数あった。
- ・改め文が正しく溶け込むかどうかの点検が必要であり、現在は目視による点検に加え、法令審査支援システムによる点検も行っている。法令審査支援システムはこの点検のために有効ではあるが、表の改正、図の改正、二段ロケット方式等の改め文の手法によっては点検できない場合もある。

- ・ 改正箇所が多くそれぞれの施行期日が複雑に分かれる場合や、経過措置が多様となる場合に、附則の起案が負担となる。

(イ) 求められる体裁を実現することの負担

- ・ 案文(改め文)の起案についてもワープロソフトの使用における作業の負担が生じていることは、検討用新旧対照表の作成の場合と同様である。案文は、国会に提出される法律案そのものとなるものであることから、求められる体裁が特に厳密である<sup>42</sup>。

(ウ) 定型的な改正事項に関する負担

- ・ 改め文は、現在は検討用新旧対照表を作成した後にその内容から起案する府省庁が多いため、条項号等の追加・削り・移動や定義語等の調整に伴う定型的事項に関する改正対応も、検討用新旧対照表の内容に応じて改め文の起案することになるところ、改正内容としては単純でありながら改め文で表現する際に誤りが生じやすく、検討用新旧対照表で修正があれば、それに伴って改め文を修正することの負担がある。

そのほか、法律案の審議における改め文の必要性そのものを疑問視する指摘が複数あったことには留意すべきである。

なお、新規制定、全部改正及び廃止の場合は一部改正のような複雑な改め文を起案しないため、主たる法律案に付随して行うハネ改正以外では改め文に関する問題は生じない。

## イ 課題への対応（エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性）

エディタ等が次のような機能を備えれば、上述のような課題の解決につながると考える。

(ア) 上記ア(ア)について

- ・ 検討用新旧対照表の場合と同様に、エディタの操作により、発射台に対する見え消しから、改め文を自動生成する機能。同じ見え消しデータから検討用新旧対照表と改め文とをともに自動生成する機能により、新旧対照表をベースに改め文を起案する工程が効率化され、改め文起案の工程を、自動生成された改め文のチェック作業に集約することができると考える。
- ・ 過去の改め文の用例検索機能(通常の場合と同様に検索条件を設定でき、エディタ側からも検索条件を提案するもの。)
- ・ 発射台に対する見え消しにより溶け込み後の条文を生成し、それを基に改め文が起案される仕組みであれば、改正箇所・内容と改め文とが自動的に整合するため、エディタにより生成される改め文については、正しく溶け込むかどうか点検する作業を削減できる。
- ・ 改正箇所とその施行期日を附則の内容として入力する機能。
- ・ 附則の経過措置等の提案機能(類型化した規定のひな型を選択するもの。)

<sup>42</sup> 閣法の案文の起案及び新旧対照表の作成には、各府省庁は一太郎を用いることが多いと思われる。一方で、衆議院法制局及び参議院法制局へのヒアリングによれば、両議院法制局は Word を用いているとのことである(調査等報告書(その3)別紙3参照)。

(イ) 上記ア(イ)について

検討用新旧対照表の場合と同様に、案文(改め文)を体裁が整った状態で自動生成することにより、起案の負担を削減でき、また、ワープロソフトで操作して起案する必要もなくなるため、入力ミスによる誤りも避けられる。もっとも、この場合には、法律案となる案文(改め文)の性質上、体裁は必然的に各府省庁で共通したものとなるものの、自動生成が可能な体裁を前提とすべきであることは、検討用新旧対照表の場合と同様である。

(ウ) 上記ア(ウ)について

- ・ 改め文を自動生成する機能があれば、見え消しの修正に伴い自動生成される改め文も自動的に修正後の内容となるため、修正の都度改め文を修正する必要がなくなる。

案文(改め文)の起案について以上のような機能が実現すれば、新旧対照表から案文(改め文)を書き起こす作業、案文(改め文)の体裁を整える作業、発射台(旧側)の修正に伴う改め文の修正、改め文の溶け込みの点検、改正内容の修正に伴う案文(改め文)の書き直しといった作業の負担を削減し、加えて各作業における誤りの可能性を減じることができる。

ただし、新旧対照表の場合と同様に、エディタによる案文(改め文)の自動生成を行う場合には、複数の府省庁で分担して法律案を検討する束ね法等の場合等にも対応できるように、自動生成される案文(改め文)の体裁面や規定ぶりを統一したものにする必要があることに留意しなければならない。また、自動生成される案文(改め文)の体裁面や規定ぶりが、各府省庁が現行のワープロソフトを用いて起案している案文(改め文)と体裁面や規定ぶりと異なる可能性があるところ、自動生成される案文(改め文)の体裁や規定ぶりが各府省庁における案文(改め文)として許容されるものである必要があることに留意しなければならない。

また、自動生成された案文(改め文)に対して個別的に調整作業を行うことを前提とする運用にすることも考えられるが、自動生成した案文(改め文)に対して更に人手による修正を行うことになると当該修正作業の正確性を担保できなくなってしまう、点検作業の効率化につながらなくなってしまうため、追加的な調整作業が必要とならないように、自動生成される案文(改め文)は、現行の法制執務に照らして十分な精度を有していることが必要である。このことに関して、ある改正について改め文の手法が複数ある場合に自動生成する改め文はそのうちのひとつとならざるをえないといったシステム的な制約もありうることから、運用に先立って、改め文の在り方について関係機関の認識を合わせる必要もあると思われる。

なお、これまでも度々議論の俎上に上がっていた改め文の廃止について、今回のヒアリング調査でも同様の指摘があった。国会において改正内容を把握する場合には新旧対照表の方が適しているという点や、省令における新旧対照表方式による改正が浸透しつつあるという点がその理由として挙げられていた。原案作成段階においては、改め文と新旧対照表の一致の確認など多くの労力がかけられている部分でもあり、仮に改め文の作成が不要になった場合の負担軽減は相当程度見込まれるとの指摘がある。

法律について新旧対照表方式で改正を行う場合の課題としては、改め文と異なり改正を行わない箇所の条文も表記するためその確認の作業量が増えてしまうといった懸念がこれまで挙げられているところであり、その際には改正部分の表記のみを国会審議の対象にすべきだと提案されて

いる<sup>43</sup>。加えて、現在、府省令では新旧対照表方式での改正が一般化しているものの、施行期日の複雑さ、ステークホルダの多さ、立法過程の相違等に起因して府省令よりも複雑な改正が行われる法律においては、発射台の施行時点が条によって異なっている場合や、衆議院及び参議院の議員立法でも新旧対照表方式をとるのか、議員修正はどのように行うのかといった様々な状況での対応方法について、更に検討を進める必要がある。この点は、調査等報告書(その3)第4章3を参照されたい。

以上を整理すると、案文(改め文)の起案・理由の作成についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。

#### 《「案文(改め文)の起案・理由の作成」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
①新旧対照表を基に、一太郎・縦書きで改め文を起案。 新旧対照表の修正に合わせて部分的に書き直し。 体裁を調整する。	・エディタのボタンを押すと、見え消しの内容から体裁が整った改め文が自動生成される。(作業不要)
②改め文の用例調査 ・改め文の用例検索・・・個人の経験に基づいた用語検索 ・用例集作成・・・検索結果を基に手作業で Word 等に転記して加工	・改め文用例検索・・・検索条件の提案(作業軽減) ・改め文用例集作成・・・検索結果の条文を一括して用例集の形式に出力(作業軽減)
③改正箇所を照らし、附則(施行期日、経過措置等)の起案 ※ 他法の改正と束ねる場合には結合後に作成	・改正箇所ごとに設定した施行期日を基に附則の起案支援(作業軽減) ・エディタに用意した附則のひな型による起案支援(作業軽減) ※ 他法の改正と束ねる場合には結合後に作成

## (6)読替表に関する分析

### ア 課題の分析

読替表に関する課題については、「第1章第1節2(5)読替表」において記述している。ヒアリング調査においては、積極的に読替表の作成の負担に言及した意見は見られなかった。

読替表の作成自体は条文に沿って文字を入れ替える機械的な作業であるが、読替箇所が多い場合や、段階的な改正が重なる場合等に改正後の条文を作成した上で読替表を作成することの負担が増大すると考えられる。

### イ 課題への対応（エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性）

エディタ等が次のような機能を備えれば、上述のような課題の解決につながると考える。

<sup>43</sup> 第211回国会 衆議院 地域活性化・子ども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会 第10号 (令和5年5月11日)。

〈[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/033021120230511010.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/033021120230511010.htm)〉、日本経済新聞「法案作成にAI、官僚の作業軽減 デジタル庁24年度にも」.2023年12月8日。

〈<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA070WG0X01C23A2000000/>〉

- ・読替規定を解析して自動的に読替え後の条文を作成し、読替箇所を傍線で装飾して新旧対照表に類似した表としてファイル出力する機能。読替規定に改正がある場合には、段階的な改正となる場合も含め、その改正前後の条文それぞれの読替え後の条文を解析して表にすることが望ましい。

読替表の作成についてエディタシステムによる支援は上記のような機能が考えられる。自動生成とする場合には、各府省庁で共通し、かつ、自動生成が可能な体裁とし、その体裁によって審査を受けることが運用上重要であることは、検討用新旧対照表や案文(改め文)の場合と同様である。

読替表の作成についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。ただし、技術的にこの解決は実現難度が高いとも想定される。

《「読替表」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
①一太郎又はWordの縦書きひな型に読替元条文を転記	・エディタで読替規定の条項を指定してボタンを押すと、条文を解析して読替表が作成される。(作業不要)
②読替後条文を手作業で逐一作成	(作業不要)

## (7)二段表に関する分析

### ア 課題の分析

二段表に関する課題については「第1章第1節2(6)二段表」で記述している。ヒアリング調査では、積極的に二段表に言及した意見は見られなかった。

二段表は、包括的にそのように呼称はするものの、作成する目的や内容、体裁が様々であり、また、段階ごとに装飾(傍線)を区別した三段表等の作成や、過去に廃案となった法律案のような通常はデータベース上管理していない条文を必要とする等、標準化し難いパターンが多く、二段表全般のシステム化は難しいと思われる。

### イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

上述のように二段表作成全体のシステム化は難しいと思われるが、部分的な機能としては、まず、段階的な施行を前提とする場合には、各段階の改正の溶け込み後の条文をエディタ等において表示することができれば、ある程度は二段表の条文作成の負担は減らすことができる。

また、上述のように、二段表はエディタ等による自動生成にはなじまないと思われるが、エディタ外の機能として、二つの法令全文を比較して相違点を検出し、相違点のそれぞれに装飾を行う機能であれば、実現できる可能性がある。二つの文書のテキスト差分を検出するツールは、一般的にも多く見られるためである。そのような機能によって装飾された文書をワープロソフトに転記することによって、作業の効率化を図ることが考えられる。その場合は、二つ以上の文書を登録又はテキスト入力することで、順次それら文書の相違点を検出し、比較段階ごとに相違箇所に異なる種類の装飾(傍線)を行ったリッチテキストの表示又はファイルを出力する機能があることが望ましい。

こうした差分比較機能は、法制事務以外でも広く活用しうると考える。ヒアリング調査において、



Word の文書比較機能を誤り防止のために活用しているという言及があったが、Word の文書比較機能は文書中に相違箇所も取り込まれてしまうため、こうした比較表のような資料を作成する用途には向かない。

## (8)「以下リスト」に関する分析

### ア 課題の分析

以下リストに関する課題については「第1章第1節2(7)以下リスト」において記述している。

ヒアリング調査では、以下リストの作成が大きな負担だと言及はなかったが、単純ではあるものの煩雑な作業だと認識されていた。

### イ 課題への対応（エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性）

以下リストが対象とする定義規定や略称規定の規定方法は定型的であり、システムにより抽出してそれら用語をリスト化することは可能だと思われる。

その場合には、定義規定や略称規定を解析し、それらの規定が設けられている箇所と、それらの用語が用いられている箇所を Excel ファイル又は csv 形式で出力する機能が望まれる。また、定義規定や略称規定を条文の文言から解析できる場合には、条文を読み込ませて以下リストを作成するツールを別途作成することも考えられる。

以下リストはその対象とするパターンが明確であり、生成する体裁の面でも厳格さを要請されるものではないため、システム的な自動生成による課題解決の効果が高いと見込まれる。

以上を整理すると、以下リストについての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。

《「以下リスト」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
①定義語・略称を検索してリストアップ	・エディタが、条文全体から、定義語、略称及びそれらが用いられている箇所の一覧表を自動生成し、ファイルで出力(作業不要)
②定義語・略称が用いられている箇所をキーワード検索	(作業不要)
③定義語・略称及びそれらの出現箇所の一覧表を Excel で作成	(作業不要)

## 3. 引用法令照会、ハネ改正の起案と資料作成に関して

### (1)引用法令照会に関する分析

#### ア 課題の分析

引用法令照会及びこれに先立つ引用法令の調査(改正対象の条項等を引用している箇所の調査)についての課題は、「第1章第1節3引用法令照会、ハネ改正の起案と資料作成」及び「第2章3(1)エ ハネ改正の調査(引用法令照会等)」で記述した。

引用法令の調査は通常は e-LAWS の機能を用いて引用法令リストを作成して行うが、例えば、ある法律の「第五条」を引用する箇所を検索しようとしても、条文上「第四条から第十条まで」「第三

章の規定」のように規定されていて個別の条名が現れていない場合がある。また、準用されている条項を対象とした読替規定の中で引用されている箇所の改正が必要となることもある。さらに、「前条」「前二項」のように自法令の隣接する規定を引用している箇所のうち、ハネ改正を行う必要がある箇所を特定する方法がない。このような、引用法令のハネ改正のために引用箇所を見つける必要性が高い一方で、こうした場合まで漏れがないように検索する機能が存在せず、また手動で漏れなく検索する方法も共有されておらず、さらに検索結果から引用箇所の確認を行うための画面や資料として残すための機能も現在はないため、照会を受ける側にとっても、多数の引用法令の確認のために多大な作業時間を要することが課題であると考えられる。

なお、引用法令の照会手続は、調査において作成した引用法令リストを e-LAWS を利用して各府省庁に照会するものとなる。

## イ 課題への対応（エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性）

エディタ等が次のような機能を備えれば、上述のような課題の解決につながると考える。

- ・ 検索画面において、法令の題名と条名を設定することで、当該法令の当該条を引用する箇所（自法・他法ともに）及び条文内容の一覧表を表示し、Excel ファイル又は csv ファイルとして引用法令リストを出力する機能。「第五条」といった条項が条文中に明記されている場合は e-LAWS でも検索し一覧を作ることは可能だが、さらに「第四条から第十条まで」「第三章の規定」等の包括的な引用の中にも含まれる場合もリストアップする必要がある。
- ・ 準用されている条項を対象とした読替規定の中で引用されている箇所まで検知できることが望ましい。
- ・ 「前条」「前二項」のように自法令の隣接する規定を引用する箇所のうち、条ずれにより改正が必要となる箇所をリストアップする機能

エディタがこのように漏れの無い引用法令リストを自動生成できれば、引用法令照会における負担を削減できる。なお、引用法令リストに載らないパターンがある場合には、検索方法のマニュアルを作成し、エディタの画面上で共有することも考えられる。

以上を整理すると、引用法令照会についての現状 (As Is) と改善後の状態 (To Be) は、次のように考えられる。

### 《「引用法令照会」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
①データベースにより引用条項の検索と結果出力	現状と同じ。
② ①では検索できないパターンの引用についても漏れがないように検索し、一覧を作成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 引用法令検索によるハネ改正の可能性がある箇所のリストアップ（作業軽減）</li> <li>※「第五条」といった条項が明記されている場合のほか、「第四条から第十条まで」「第三章の規定」といった包括的な引用に含まれる場合や準用に伴う読替規定の中も検知すること。</li> <li>※自法内の「前条」「前二項」といった箇所のうちハネ改正が必要となる箇所もリストアップすること。</li> </ul>



## (2) 他法へのハネ改正の案文立案等に関する分析

### ア 課題の分析

他法へのハネ改正の案文の立案等についても、発射台の作成、改正内容の検討(検討用新旧対照表の作成)、案文(改め文)起案における課題は、本章2(2)から(4)までにおいて検討した課題と基本的に同じである。

それに加えて、他法へのハネ改正の場合には次のような課題があると考えられる。

- ・ 改正案の作成に応じて随時ハネ改正が必要な箇所を調査し改正案を作成・修正する必要がある。
- ・ 改正内容を改正対象の法律の所管府省庁に連絡してその所管府省庁から内閣法制局の審査(下審査)をまず受ける必要があるため、改正内容の修正等に応じた機動的な他府省庁との情報共有が必要となる。この情報共有の課題はハネ改正にとどまらないため、次(3)で論じる。

### イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

他法へのハネ改正については、エディタに次のような機能があれば、課題解決につながると考えられる。

- ・ 引用法令検索によりあらかじめハネ改正の可能性がある他法をリストアップする機能。ハネ改正の影響の度合い(条項を直接引用しているために確実に改正が必要であるといった内容)も判定されていることが望ましい。
- ・ 法律間の引用・被引用関係が登録されており、改廃を行う際に併せて改廃を検討すべき他法(条項)をシステム上検知し、単純な条項ずれなら改正内容を提案する機能(当該ハネ改正について発射台を選んで改正案の作成を開始できる。)

以上を整理すると、他法へのハネ改正の案文の立案等についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる(発射台の作成、検討用新旧対照表の作成及び案文(改め文)の起案に関しては、本章2(2)から(4)までと同じ。)

#### 《「他法へのハネ改正の案文の立案等」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
① 引用条項の検索結果から、他法での引用箇所を確認 (「第五条」といったキーワードのほか、「第四条から第十条まで」「第三章の規定」といった場合も漏れがないように、マニュアルや経験に基づきデータベースで検索(属人的))	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 引用法令リストによるハネ改正の可能性がある箇所のリストアップ(作業軽減)</li> <li>・ システム上、他法においてハネ改正が必要な箇所を検知し、単純な条項ずれなら改正内容を提案(作業軽減)</li> <li>※ いずれも、「第五条」といった条項が明記されている場合のほか、「第四条から第十条まで」「第三章の規定」といった包括的な引用に含まれる場合や準用に伴う読替規定の中も検知すること。</li> </ul>
② 発射台を確定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 検知した他法の引用箇所に対して、発射台を選んで見え消し作業を開始できる。</li> </ul>

④ハネ改正の新旧対照表の作成	・見え消しから新旧対照表を自動生成
⑤ハネ改正の改め文の起案	・見え消しから改め文を自動生成
⑥下案として所管府省庁に送付し、所管府省庁が下審査を受けて返送(→次(3)へ)	現状と同じ。

### (3)関係府省庁との連絡及びハネ改正の本則との統合並びに束ね法案の作業過程に関する分析

#### ア 課題の分析

引用法令の照会からハネ改正の本則との統合にかけての作業は、業務において相互に関連して発生する。また、ヒアリング調査では、束ね法案の作業過程でも各改正案の統合作業や関係府省庁との頻繁な連絡が行われることも指摘があった。

そのため、異なる所管府省庁の法律について別個に作成した改正案の統合作業と、その作業に伴う関係府省庁への連絡については、ここでまとめて扱うこととする。

これら改正案の統合作業と関係府省庁への連絡に関する課題は、「第2章3(1)カ新旧対照表・案文を分担して作成する場合の統合作業」及び「第2章3(2)関係府省庁とのやりとり」に記述している。

その課題としては、次のような課題があると考えられる。

- ・統合作業に関して、束ね法をはじめとして、本則・附則の別を問わずハネ改正を含む複数の法律の改正を行ってそれらを一つにまとめる場合及び一つの法律に対して複数部署が同時に改正を行う場合には、それぞれの案を統合した全体版のマスタファイルを作成する必要があるところ、ワープロソフトとして一太郎を使う場合にはマスタファイルを複数人で同時編集できないため、各自の作業をマスタファイルに順次反映する必要があり、その際に誤って古いバージョンを統合してしまう危険がある。
- ・統合作業に関して、作業の継続に際してマスタファイルの変更箇所を把握せねばならず、その変更箇所のチェックにも負担がある。
- ・統合作業に関して、作成している資料の体裁が府省庁間で異なることで、統合する際に体裁の修正作業が必要となる。
- ・改正内容の修正に伴う関係府省庁間の正確かつ迅速な情報共有の難しさがある。

#### イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

統合作業に関する課題については、エディタに次のような機能により解決できると考える。

- ・一部改正案の立案において、一つの法律に対して複数名による別箇所の同時編集を可能とする機能
- ・複数の法律案の検討を他府省庁や他部署と分担して行う場合に、それぞれが行った改正案(見え消し)を束ね法や附則での改正として一括して管理し、それぞれが編集を行い、統合された新旧対照表・案文を生成できる機能

関係府省庁間の正確かつ迅速な情報共有に関する課題については、エディタに次のような機能があることで解決できる可能性がある。

- ・ 束ね法やハネ改正などを他府省庁と案文等のやりとりを行う場合、共有するシステムにおけるエディタを通じて、お互いの検討状況や条文等と紐づいたコメントなどが即時に反映されるような機能。内閣法制局の担当部による修正を迅速に共有する必要があるということからもこうした機能があることが望ましい。
- ・ 他府省庁の法律改正の影響を考慮して検討する必要がある場合や、審査や審議中の法律案に関して影響を事前に把握することが、円滑な連携や立案作業に有効であることから、各府省庁がどのような法律改正を進めているのかを確認できる機能。ただし、中には秘匿性のある情報もあるため、各府省庁が公開・未公開を決定できることも必要と考えられる。
- ・ 法律案の性質によっては、提出に当たって関係府省庁に協議等を行わなければならない。対応漏れののないよう事前に把握するという意味合いでは、法律案の特性を設定することで協議が必要であることをアラートする機能や、協議の結果を簡易に参照できる機能も考えられる。

以上を整理すると、関係府省庁との連絡及びハネ改正の本則との統合並びに束ね法案の作業過程についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。

《「関係府省庁との連絡及びハネ改正の本則との統合並びに束ね法案の作業過程」

As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
① 複数府省庁において関連改正の改正案作成 ・ ハネ改正の場合は、(下案は本体改正を行う府省庁が行うにしても、)、それぞれ所管の別の法律の改正を分担し、附則による改正として1ファイルにする ・ 束ね法案の場合は、それぞれ所管の別の法律の改正を分担し、束ね法案として1ファイルにする。	・ 府省庁がそれぞれ所管する法律に対し改正作業(見え消し)を行う。
② 各法案の担当者は下審査を受けた新旧対照表・案文を、とりまとめ担当者に送付し、とりまとめ担当者が結合して全体版を作成	・ 法律案の担当者は下審査を受けたことをとりまとめ担当者に連絡し、新旧対照表・案文をとりまとめ担当者に送付(内容の確認のため) ・ 各法律案の担当者が作成した見え消しを統合した新旧対照用・案文を出力する。(結合について作業不要)
③ 府省庁間の体裁のばらつき等を管理者が修正	・ システム内で統一されている。
④ 改正箇所参照し、附則(施行期日、経過措置等)の起案	・ 改正箇所ごとに設定した施行期日を基に附則の起案支援(作業軽減) ・ エディタに用意した附則のひな型による起案支援(作業軽減)
⑤ 随時変更が発生するため、都度メールで新旧対照表・案文の送付を受けて管理者が修正	・ 自動的に反映されるので作業不要
⑥ 送付を受けた際、変更箇所の判別がつかないときには比較機能を用いて相違点を特定	・ テキストの差分比較又は変更履歴の蓄積による比較

## 4. 案文・資料の点検に関して

### ア 課題の分析

案文・資料の点検における課題に関しては、「第1章第1節4案文・資料の点検」、「第2章3(1) キ 立案担当者による点検」及び「第2章3(3) 府省内審査」に記述した。

案文の点検は、正確さが求められる法律の条文の性質上、業務負担の程度に関わらず厳密に行う必要があるが、近年の法律案の複雑化に伴い更に負担が増していると思われる。また、案文と照らし合わせて確認すべき資料が多くあることや、何度も読み合わせを行う際の負担が大きいことは予想されていたが、ヒアリング調査によって、具体的に負担と感じる部分、府省内の官房における法令審査担当者による審査及び内閣法制局の法令審査支援システムについても知見が得られたためそれらを分けて検討する。また、案文の点検に関する課題については、調査等報告書(その2)も参照されたい。

#### (ア) 立案担当者(担当部門)が負担と感じる内容

案文・資料の点検に関しては、ヒアリング調査において、発射台(審査用の参照条文)と新旧対照表の「旧」欄の条文との読み合わせも行うことの負担感や、複数名で、場合によっては数十回にわたり行うほど実施頻度が高いという実態について指摘があった。

その理由は、用字・用語や引用関係の確認を、視点を変えて行うという本来の点検目的のほか、新旧対照表や案文(改め文)の検討・修正の作業過程で、発射台となる本来の条文と新旧対照表の「旧」欄の条文との間に何らかの作業誤りにより齟齬が生じてしまう可能性があることや、新旧対照表や案文(改め文)の修正中に、改正後の条文が何らかの理由で文字が消えたり体裁が変わってしまう可能性があることから、このような作業上発生する誤りの点検が必要となっているためだと思われる。

#### (イ) 府省庁内の法令審査担当者による審査

府省庁内の法令審査担当者による審査については、最低限確認すべき点は府省庁内の引継書や内閣法制局の資料に示されているものの、どのように確認すればよいかの手法は明らかでないため、やはり担当者の経験やスキルに審査内容が依存してしまうという課題があることが指摘された。また、審査担当者が複数の法律案を審査していることもあり、法律案の内容や引用関係の十分な点検まではできないという意見もあった。

#### (ウ) 法令審査支援システムについて

ヒアリング調査では、改め文の点検に用いることになっている法令審査支援システムについても意見があり、点検業務の効率化に貢献しているという意見があった一方で、表や多段改正などの複雑な改正に対応していないことが指摘されていた。

また、法令審査支援システムによる審査結果について、実際には誤りではない箇所も含めて指摘事項が非常に多いとのことであった。ただこの点については、指摘が多すぎて修正する必要がある誤りを見つけることが煩雑になるという意見と、漏れがないように指摘は幅広くあった方がよい

という意見とがあった。総務省行政管理局への補充調査では特に法令審査支援システムの評価は高く、実際にこのシステムで誤りを見つけることもよくあるとのことであった。法令審査支援システムに関するより詳しい考察は、調査等報告書(その2)第1章第6節3を参照されたい。

## イ 課題への対応（エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性）

エディタに次のような機能があることで、こうした課題を解決できる可能性がある。(本章「2(2)用例検索及び用例集に関する分析」「2(4)検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)」に関する分析」及び「2(5)案文(改め文)の起案・理由の作成に関する分析」において検討したエディタシステムの機能により実現されるものもあるため、それらについては該当項目を挙げる。)

### (ア) 上述ア(ア)について

- ・ エディタにより案文(改め文)と新旧対照表が自動生成される機能。読み合わせが多用される背景には、案文と新旧対照表が手作業で作成されるため、その整合性にも疑いをもって慎重に確認しているといった側面があると考えられるところ、こうした機能があればそれが修正されない限りにおいては整合性が担保された状態を保つことも可能になることから、作成作業の負担だけでなく、読み合わせの頻度も低減できる可能性がある。(本章「2(4)検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)」に関する分析」参照)<sup>44</sup>
- ・ 用字・用語に関して定型的な点検を行う機能(本章「2(4)検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)」に関する分析」参照)
- ・ 施行状況に応じてエディタ上で発射台を自動的に更新し、新旧対照表の「旧」欄の条文を常に発射台と一致させる機能。この点についてヒアリング調査では、エディタ上で新旧対照表の「旧」欄の条文を作成する段階や参照条文を作成する段階において、資料に反映される基(発射台)となるエディタ上の条文と当該条文の改正施行日時点の内容が一致していることを保証できる仕組みがあれば、内閣法制局への提出前に行う読み合わせ等の負担も少なくなるのではないかと示唆もあった。これはエディタだけでなく、デジタル正本に誤りがないことなど法令データの管理にも関わるところである。(本章「2(4)検討用新旧対照表の作成(改正後条文の検討)」に関する分析」参照)
- ・ ヒアリング調査において、金融庁の職員が作成したツールや Word の自動読み上げ機能を読み合わせに用いることで一人で点検を行うことの有用性や、要綱の配字を点検するツールを作成して活用した例が判明した。こうした機能があれば、読み合わせに割かれる人員の削減などに資すると考えられる。

### (イ) 上述ア(イ)について

- ・ 属人的な知見に基づいた審査の改善及び複数の審査をこなすための効率化のために、配字や案文と新旧対照表の一致など形式的な正確さを確保することが必要であるが、これは前(ア)で記述した各機能により達成できると思われる。

<sup>44</sup> ただし、誤りの有無にかかわらず内容の点検のために読み合わせを繰り返し行っているとすれば、誤りの発生を低減させても読み合わせを行う頻度はあまり変わらない可能性もある。

- ・立案担当者(担当部門)と法令審査担当者との連携について、現在の運用のようにメール等を使って補足的な指示等を行うことは、当該指示の内容を反映させる作業を行う際に逐一メール等を開くなどの手間が増えることになる。そのため、同一システム内のエディタ上で立案担当者が編集した法律案を開けば、立案担当者から審査担当者に向けたコメントが該当箇所とともに確認できる機能があることが望ましい。

誤り点検の性質上、複数の目で複数の資料を照らし合わせて全体チェック・複層的チェックを行う必要があるため、資料を自動生成したとしても読み合わせが直ちに不要となるものではない。しかしながら、エディタ等による資料の自動生成や定型的事項のチェックが可能となれば、読み合わせの頻度や所要時間は、全体としては大きく軽減しうると考えられる。

## 5. 内閣法制局予備審査について

内閣法制局予備審査については、「第1章第1節5内閣法制局予備審査」及び「第2章3(4)内閣法制局予備審査」に記述した。

審査用資料に関しても、審査時に事前に準備する資料全般と、審査を受けて作成するものがあるため、分けて検討する。

### (1) 審査用資料全般

#### ア 課題の分析

内閣法制局の審査を受けるに当たっては審査用資料として、第1章第1節2で挙げた資料に加えて、審査用の参照条文、説明・参考資料といったものを作成する必要がある。(法律案の内容や予備審査の状況により多少は変わりうるが、予備審査で最終的に必要となるものを改めて挙げれば、説明・参考資料、案文・理由、新旧対照表、審査用の参照条文(いわゆる5点セット用の参照条文とは異なるもの。)、用例集、読替表(適宜)、二段表(適宜)等となる。)

審査用の参照条文が、その作成・印刷・ファイリングのために多大な時間を要すると想定していたとおり、ヒアリング調査においても、この一連の作業に要する時間が非常に大きく、法律案提出の期限と相まってその負担が問題視されていることが指摘された。

なお、ヒアリング調査において、審査用の資料の体裁が府省庁ごとに不統一であることが示唆された。

#### イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

- ・特に審査用の参照条文の作成が大部となり、その作成が負担となること、エディタシステムにおいてその自動生成を行う機能が考えられる。これは、本章6.における5点セットに含まれる参照条文を自動生成する機能と類似するが、審査用の参照条文は改正対象条文だけではなくより広い範囲の条文が必要であり、どの時点の規定であるかの付記も必要であることから、エディタシステムにおいて改正対象条文に加え他の対象条文も選択し、発射台の施行日情報も付記しつつ、審査用の参照条文の体裁で自動生成するものである

<sup>45</sup>。

<sup>45</sup> e-LAWSも現在、参照条文を自動生成する機能を開発中とのこと。なお、「令和2年度農林水産省におけ

審査用の参照条文を自動生成する場合にも、手動で体裁等の修正を行うとその正確性を担保できなくなる可能性があるため、各府省庁で共通し、かつ、自動生成が可能な体裁とし、その体裁によって審査を受けられることが運用上重要である<sup>46</sup>。

将来的に、資料をオンライン化した上で予備審査を行うことは考えられるが、膨大な量の資料を短期間で相互に確認する必要があるため、その実現方法の検討は今後の課題である。

## (2)「くちばし」等に関する分析

### ア 課題の分析

審査で指摘を受けた箇所は傍線や「くちばし」と呼ばれる記号を付して変更の経緯が分かるようにして次の審査を受ける。審査の段階が部長、次長・長官と進む際に、変更経緯を確認するためのこうした付記は削除する。

ヒアリング調査において、ワープロソフト上で「くちばし」を追記することにより、元の案文の体裁が崩れてしまうといったことが課題として言及された。「くちばし」は審査の進度に応じて案文から削除することになるため、その際にも再び修正作業が発生することになる。

### イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

一部改正法の案文(改め文)がエディタで入力した改正内容を基に自動生成されるものとなる場合には、エディタで指摘修正箇所にマーカーを行うことで、生成される案文の該当箇所の色を変えるといったことは考えられるが、現在行われている形の「くちばし」をファイル上で付記することは、難しいと思われる。

「くちばし」の出力を実装する場合には少なくとも、「くちばし」に類する情報をエディタ上で付与・消去する機能と、ファイル出力時に「くちばし」に類する情報を含めて出力するか否かを選択する機能が必要となる。

## 6. 法律案関係資料の作成(閣議請議用)(5点セット用の要綱、新旧対照表、参照条文の作成)について

### ア 課題の分析

閣議請議用の法律案関係資料の作成の課題については、「第1章第1節6法律案関係資料の作成(閣議請議用)」及び「第2章3(1)ク5点セットの作成」で記述した。

ここで作成するのは、いわゆる5点セット(要綱、案文、理由、新旧対照表、参照条文)である。このうち案文及び理由は内閣法制局の予備審査を経た後に国立印刷局が印刷したもの(穴なし法案)を用いるため、担当府省庁ではこれと別に、要綱、新旧対照表及び参照条文を準備することになる。閣議請議で5点セットとして案文と理由の他に要綱、新旧対照表及び参照条文が必要と

る RPA 等導入及び運用に関する調査委託事業実績報告書」

〈[https://www.maff.go.jp/j/budget/yosan\\_kansi/sikkou/tokutei\\_keihi/seika\\_R2/ippan/attach/pdf/R2\\_ippan-27.pdf](https://www.maff.go.jp/j/budget/yosan_kansi/sikkou/tokutei_keihi/seika_R2/ippan/attach/pdf/R2_ippan-27.pdf)〉によれば、農林水産省における自動化による効率化の実証対象の一つとして、審査用の参照条文の作成が選ばれており、これはブラウザ画面から条文を取得して Word で自動整形する仕組みとされる。また、厚生労働省も、法令審査業務に係る RPA ロボットの開発を行ったようである(厚生労働省「行政事業レビュー(令和2年度)」令和元年度の事業に係る行政事業レビューシート、事業番号 963 ICT 利活用推進本部関連事業([https://www.mhlw.go.jp/jigyo\\_shiwake/gyousei\\_review\\_sheet/2020/2019\\_00\\_saisyu.html](https://www.mhlw.go.jp/jigyo_shiwake/gyousei_review_sheet/2020/2019_00_saisyu.html)))。

<sup>46</sup> 「法令案における誤りの防止について(手引)」(令和3年改訂版)第1の1の(2) 参照



なるのは、白表紙にそれらを登載するためだと考えられる。

要綱は新たに書き起こすものであり、確定するまでの点検回数が少ないことから誤りが生じる可能性がある。

新旧対照表は、内閣法制局の予備審査の際に用いた検討用新旧対照表から修正する場合には、不要な条項を省略し、あるいは「(略)」とする等の修正を行い、5点セット用の新旧対照表とするが、この修正作業の際に誤りが生じる可能性がある。

参照条文もまた、5点セット用のものは審査用の参照条文と全く体裁が異なるため、新たに資料を作成し直す際に誤りが生じる可能性がある。

これらを参考資料として国会(委員会)に提出するに当たっては、案文と同様に体裁面の厳密なチェックが必要となっており、これも大きな負担となる。

## イ 課題への対応(エディタ等のシステム支援による課題解決の可能性)

- ・ 5点セットに含まれる参照条文は、法律案における被改正対象条文及び引用法令条文を基に自動生成することが考えられる。
- ・ 5点セットに含まれる新旧対照表もまた、検討用の新旧対照表とは別に、不要な表記を省略したものを、自動生成することが考えられる。

5点セットの要綱については、改め文による改正内容の要約をしたものであり、自動で作成することは難しいと思われる。一方で、要綱用のテンプレートをエディタに用意し、入力した内容を要綱の体裁で出力することで、体裁の調整を行う作業を削減することができる。また、エディタ内で法律番号等の定型的な事項についてのある程度の点検も可能と思われる。

特に、5点セット用の新旧対照表及び参照条文を自動生成する場合、その体裁が白表紙の資料としても用いることができれば、効率化と誤り防止に資する。<sup>47</sup>

以上を整理すると、法律案関係資料の作成(閣議請議用)(5点セット用の要綱、新旧対照表、参照条文の作成)についての現状(As Is)と改善後の状態(To Be)は、次のように考えられる。

### 《「要綱の作成」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
①一太郎又は Word のひな型で作成	・ エディタにおいてフォーマットを用いて作成する。(作業軽減)
②引用条項、用語等の定型的事項の点検	・ 定型的事項の点検は不要となる。 ・ 定型的事項の自動点検 (作業軽減)

### 《「5点セット用新旧対照表の作成」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
----------------	-----------------------

<sup>47</sup>エディタシステムの機能とは異なるが、既述のように、要綱と参照条文はそれぞれ概要と新旧対照表によって代替しうるため作成不要とすることが法制事務の効率化に資するという提言が、従来よりなされてきたところである。



①検討用に作成してきた新旧対照表から、不要な部分を削り、省略表記して作成	・最終案の見え消しから、5点セット用の新旧対照表も自動生成(実質的には作業不要)
②職権修正で案文の修正が必要になった場合は急ぎ新旧対照表に修正を反映	・見え消しを修正することで新旧対照表を再度自動生成
③形式面の点検	・自動生成されており、作業不要

※ 改正方式を改め文方式から新旧対照表方式とした場合は、改め文と対応させる負担はなくなる一方で、新旧対照表についてはより精度の高い点検が必要となり負担が増す可能性がある。この点は、傍線を引いていない箇所は改正規定に当たらないこととする、といった法制執務上の方針が必要となる。

### 《「5点セット用参照条文の作成」 As Is To Be》

As Is 現状の業務	To Be 現状の業務のシステム支援
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ e-LAWS 又は Super 法令 Web から条文を転記する。</li> <li>・ 未反映の改正がある場合には官報等を基に条文を加工する。</li> </ul> <p>※ 基本的には、改正対象の条を掲載するが、関連する条も掲載することもある(横断的に統一されたルールがない)。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 見え消しから改正対象の条文を5点セットの体裁の参照条文として自動生成する。(作業不要)</li> </ul>

## 7. 法律案印刷物(案文・理由)(穴なし法案)作成について

### ア 課題の分析

法律案印刷物(案文・理由)の作成については、「第1章第1節7法律案印刷物(案文・理由)作成」に記述した。

これはいわゆる穴なし法案の作成であるが、穴なし法案は、内閣法制局の予備審査後の条文を国立印刷局で組版しているため、予備審査を受けた案文(ワープロソフトで作成したものを印刷したもの)と穴なし法案(国立印刷局が組版を行ったものを印刷したもの)とを読み合わせて点検する作業が担当府省庁で必要となっている<sup>48</sup>。

### イ 課題への対応

内閣法制局の予備審査を終えた条文のデータと別に穴なし法案を組版する以上、人手の介在による誤り発生の可能性をなくすことはできない。

国立印刷局がこの問題を認識しており、その編集・印刷システムの機能向上並びに編集・校正作業に当たる人材のスキルアップ及び体制強化を行うことは、「法案誤り等再発防止プロジェクトチームとりまとめ」の3. において示されたところである。

さらに内閣法制局の予備審査を経た法律案のデータが、システム上同一のデータとして穴なし法案ともなる仕組みにすれば、内閣法制局の審査済みの法律案と国立印刷局により組版された穴なし法案との差異を確かめる必要性が低くなり、この段階での読み合わせの負担の軽減を見込むことができる。

<sup>48</sup> かつては、各府省庁が作成するデータの書式が完全には統一されていないことで、国立印刷局での編集作業が増え、誤りが生じる可能性も高まってしまうことが指摘されていたが、現在はデータの書式は統一されているとのことである。

## 8. 内閣法制局最終読み合わせについて

### ア 課題の分析

この読み合わせは、内閣法制局の予備審査後の条文と国立印刷局が印刷した穴なし法案との齟齬がないかを最終的に確認することがその主たる目的となっている。これもまた、予備審査を受けた法律案とは別に穴なし法案が組版によって作成されていることが、その必要性の一因となっている。

### イ 課題への対応

上述7. イのように予備審査後の条文と穴なし法案とが同一のデータから作成されていれば、予備審査後の条文と穴なし法案との齟齬を確認する必要性は低くなる。もっとも、職権修正に向けた最終的な審査でもあることから、最終読み合わせ自体が直ちに不要になるものではないと思われる。

## 9. 白表紙の作成について

### ア 課題の分析

白表紙の作成については、要綱、新旧対照表及び参照条文の作成が課題となる。白表紙のために作成する要綱、新旧対照表及び参照条文は、この章6において作成する5点セットのワープロソフトによるデータを修正して作成するものであるため、その作業上の課題については、同6の場合と同様である。

### イ 課題への対応

白表紙の作成における要綱、新旧対照表及び参照条文についての課題への対応も、この章6の閣議請議用の5点セットの場合と同様である<sup>49</sup>。

## 10. 官報用データの組版について

### ア 課題の分析

官報用データの組版については、「第1章第1節 16 官報用データの組版」で記述した。法律を官報に掲載するに当たり、法律を官報に掲載する際の体裁を実現するために、成立した穴あき法案のデータとは別に、官報用のデータを組版している。

人手による作業でもあり、この組版の工程で誤りが生じてしまうことがあるため、官報公布後の読み合わせと誤りがあった場合の正誤掲載が必要となっている。

### イ 課題への対応

現在、国立印刷局は、法令データと官報フォーマットとの共通化を行い、入稿されたデータから自動組版する新システムを検討中とのことであり、このシステムが実現すれば、組版の際に生じる

---

<sup>49</sup> 資料のうち、要綱及び参照条文の作成の見直しを行うとすれば、閣議請議用の5点セットに先立って、白表紙における見直しを検討することになると考えられる。

誤りや工程に要する時間の問題を解決しうる<sup>50</sup>。

---

<sup>50</sup> 官報の編集システムにおいては、令和5年度以降実施予定の法制執務のデジタル化及び法令データの整備・利活用に関する調査・実証等を踏まえて構築される法令データベースとの連携を目指して、現行システムが抜本的に更改される予定である。具体的には、e-LAWS で作成された法令 XML データを基に自動で編集・作成し、配信するシステムを開発した上で、順次、令和 12 年1月までに運用が開始される予定である。

## 第4章 法制事務のデジタル化に資する新エディタシステムの機能イメージ

第1章から前章までにおいて、法制事務の現状における課題について検討した。

この検討を踏まえて、法制事務のデジタル化によるその効率化及び誤りの防止のために、立案担当府省庁が法制事務に利用するエディタシステムとして、以下のような機能を備えるもの（新エディタシステム）を提案する。

### 1. 立案と資料作成に関する機能

#### (1) 検討用新旧対照表及び改め文の自動生成機能

改正対象の条文（発射台）に対し、直接見え消し作業を行うことで、新旧対照表と改め文が、配字等の様式が整った形（体裁の調整不要）で自動生成されるもの。

この機能により、ワープロソフトで新旧対照表を作成し、及び改め文を起案し、点検や体裁調整等を行う作業が削減される。

※ 表、図、又は様式等の改正を行う場合の新旧対照表及び改め文の自動生成等にも対応でき、かつ、XML データとしても取り扱うことができるようにすること等、新旧対照表の作成及び改め文の起案の際の広い範囲の作業類型をカバーできる機能水準が必要になる。

※ 改正対象の条文（発射台）が正確に特定されていることが、自動生成機能の前提になるため、発射台が正確に特定できる機能水準が必要になる。

#### (2) 束ね法案等の作成機能

束ね法案となる場合やハネ改正を附則で行う場合に、各担当府省庁が作成した案をとりまとめて案文及び新旧対照表を作成する機能。この機能により、個別に送られてくる案を逐一とりまとめる作業が削減される。

#### (3) 用例集の作成機能

改正対象条文に見え消しでの作業で改正条文を作成する際に、作業を行う画面内で、作成した条文内の表現ぶりについて用例の検索を行うことができ、検索結果について並び順を指定することで、自動的に用例集を作成することができる機能。この機能により、用例集を作成する作業が削減される。

#### (4) その他資料の作成機能

##### ア 読替表の作成機能

読替規定を指定すると読替表が作成される機能。この機能により、読替表をワープロソフトで作成する作業が削減される。

##### イ 以下リストの作成機能

条文中の定義語等及びそれらが用いられている箇所の一覧が自動生成される機能。この機能により、手動で検索して以下リストを作成する作業が削減される。

##### ウ 溶け込み後条文の作成機能

見え消しで作成している改正が溶け込んだ後の条文全文を作成する機能。

## 2. 引用法令照会・ハネ改正の立案と資料作成に関する機能

### (1) 引用法令リスト作成機能

該当箇所をリスト化することで、システム内で引用法令リストを作成する機能。この機能により、ハネ改正が必要な箇所を追加検索する作業が削減され、現在よりも引用法令照会を実施する際の資料の準備を効率化することができる。

※ 条文中に「第五条」といった条項が明記されている場合のほか、「第四条から第十条まで」「第三章の規定」のように包括的に引用されている場合や準用に伴う読替規定の中も検知する技術水準が求められる。

※ 自法令内の「前条」「前二項」といった隣接する規定を引用する箇所のうち改正が必要となる箇所を検知する技術水準が求められる。

### (2) ハネ改正検知・自動改正提案機能

改正案に関する被改正法の題名や条項号等を引用している形式的なハネ改正の可能性がある法律及び該当箇所が自動検知され、当該箇所を確認できる機能。また、当該ハネ改正事項について、必要な新旧対照表及び案文(改め文)をシステムが自動で作成することができる。この機能により、ハネ改正が必要な箇所を検索して改正案を作成する作業が削減される。

※ 条文中に「第五条」といった条項が明記されている場合のほか、「第四条から第十条まで」「第三章の規定」のように包括的に引用されている場合や準用に伴う読替規定の中も検知する技術水準が求められる。

※ 自法令内の「前条」「前二項」といった隣接する規定を引用する箇所のうち改正が必要となる箇所を検知する技術水準が求められる。

## 3. 案文・資料の点検(立案担当者によるチェック)に関する機能

### (1) 発射台条文作成機能

新旧対照表の「旧」欄の条文(発射台)について、システムによって施行日時点の条文を適切に特定して作成する機能。この機能により発射台条文を作成する作業が削減され、新旧対照表の「旧」欄については、正確であることを前提に直ちに作業に着手できる。

### (2) 定型的事項点検機能

改正後条文の、誤字脱字、用字・用語の使用方法、引用法令の題名や法令番号とその初出位置、定義語等の使用箇所の特定等の定型的事項について、エディタが検知し、誤りの可能性のあるものに対してはアラートを出す機能。これらの機能により、担当者レベルでの点検作業、複層的チェック作業等の負担が軽減される。

## 4. 内閣法制局予備審査に関する機能

### (1) 審査用参照条文作成機能

公布後未施行の改正情報も保持し、被改正法の将来を含めた履歴管理を行っている法令データベースから、想定した施行日における被改正法の施行状態の正確な条文を取得し、これを自

動的に内閣法制局審査用の参照条文として出力する機能。

参照条文をフォーマットに落とし込む作業が削減され、大幅に効率化される。

## **(2) その他の予備審査関連機能**

内閣法制局からの修正指示を受けて対応した事項が把握しやすいようにマーキングを行う機能。「くちばし」については、エディタ上で指定した修正箇所のフォント色を変える等により補助することが考えられる。

なお、検討用新旧対照表及び改め文の自動生成機能により、内閣法制局からの修正指示があった場合に、見え消しを修正することで、修正後の整合性のとれた改め文と新旧対照表が自動生成されるため、新旧と改め文を別々に手入力で作業して都度体裁確認等を行う必要はなくなる。

## **5. 法律案関係資料の作成(閣議請議資料・国会提出資料である5点セット用の要綱、参照条文の作成)に関する機能**

### **(1) 5点セット用参照条文作成機能**

見え消しから改正対象条文を検出して、5点セット用のフォーマットによる参照条文の作成を可能とする機能。この機能により、5点セット用の参照条文を作成するための作業が削減される。また、職権修正を受けて白表紙用に修正する参照条文については、エディタの見え消しを修正することで再度作成し直すことができる。

### **(2) 5点セット用新旧対照表作成機能**

見え消しから、5点セット用のフォーマットによる新旧対照表の作成を可能とする機能(検討用新旧対照表とは別のフォーマットを指定して出し分ける。)。この機能により、5点セット用の新旧対照表を作成するための作業が削減される。また、職権修正を受けて白表紙用に修正する新旧対照表については、エディタの見え消しを修正することで再度作成し直すことができる。

### **(3) 要綱作成のテンプレート機能**

要綱用のテンプレートをエディタで用意し、所定のフォーマットで要綱を作成し、また法律番号等の一定の定型的事項については自動点検する機能。要綱については、個別に資料を用意する必要があるが、エディタシステムにテンプレートを用意することで、フォーマットの修正の作業を削減し、定型的事項に関する誤りを一定程度防止できる。

## **第5章 法令種別や繁忙時期、緊急時対応を考慮した想定事例(ユースケース)への対応の検討(補論)**

第1章から前章までで、法律案の立案についての法制事務の現状と課題、そして法制事務のデジタル化によって課題を解決するための新エディタシステムに必要な機能について検討を行ってきた。ここまでの検討は、法律の制定に関する法制事務の、通常時の立案過程を前提としている。

一方で、法制事務の中には政令や府省令の立案作業もあり、それらの作業においても新エデ

ィタシステムによって業務を効率化できる可能性がある。また、法律の制定に関する法制事務であっても、通常時の業務以上に業務負荷が高くなる繁忙時期や緊急時の場合にも新エディタシステムを活用して法律案の立案作業を行うことができるのか(通常の場合と同様に課題解決に資するのか)、検討の余地がある。

第1章から第3章までで検討した法律案の立案についての課題が、上記の場合に共通するのであれば、上記の場合であっても、基本的には、通常法律制定のための法制事務と同様に新エディタシステムを活用して課題を解決できることになる。

本章では、「1 法令種別に関する調査・検討」において、政令や府省令の立案作業における課題について検討し、「2 法制事務における緊急時に関する調査・検討」及び「3 法制事務における繁忙時期に関する調査・検討」において、緊急時や繁忙時期の場合における課題について検討する。それぞれの項目では、法令種別ごとの法制事務の差異や緊急時・繁忙時期といえる状況の洗い出しとその場面における課題を、ヒアリングの結果も踏まえて明らかにしつつ、前章で提案した内容が、法令種別を問わず、また、緊急時・繁忙時期といった事態においても、妥当するものかどうかについて、検討を行うものである。

## 1. 法令種別に関する調査・検討

### (1) 法令種別に関する予備的整理

#### ア 国法体系上の法令種別

国の法体系における法令種別と立案フロー上の違いは、表2のとおりである。

<表2>

法令種別		制定権者	立案担当	庁内審査	法制局審査	作成資料	提出時の閣議決定	パブリックコメント
法律	政府提出法律案 (閣法)	国会 ※1	所管府省 庁担当課	○	内閣法制局 担当参事官・担当部長・次長・長官	5点セット	○	×
	議員提出法律案 (議員立法)		議院法制局立案担当課	議院法制局 担当部長・次長・局長		ケースバイケース	×	×
命令 ※2	政令	内閣	所管府省	○	内閣法制局	5点セット	○	○
	府省令	大臣	所管府省	○	×	案文のみ	×	○

※1 国民代表機関性・唯一の立法機関性(憲法第41条)

※2 委任命令と執行命令に限定(憲法第73条第6号)

(注) 府省令について憲法に明文の根拠はないが、唯一の立法機関である国会が、法律をもって、各大臣に府省令の制定権を認めることは当然に許容されていると解される。⇒内閣府設置法・国家行政組織法

## イ 立法形式上の法令種別

国法体系上の法令種別に加え、法令の立法される形式によっても種別を考えることができる。そうした立法形式上の法令種別に関する基本的な整理としては、新規制定法令／一部改正法令／全部改正法令／廃止法令が挙げられる。

立法形式上の法令種別の違いについては、本報告書の「はじめに」で触れたように、一部改正について行う調査・分析は、それ以外の立法形式についても当てはまるものと考えているところである。

## (2)国法体系上の法令種別に関する検討

### ア 政令に係る法制事務

法律の制定までの流れと比較して整理すると、政令の制定までの流れはおおむね次のようになる。ただし、資料等の作成に関わる事項を要約していることに留意されたい。

1. 政令案の要綱を作成
2. 立案と資料作成
3. 引用法令照会(適時)、ハネ改正の立案と資料作成
4. 政令案・資料の点検
5. 内閣法制局予備審査
6. パブリックコメントの実施
7. 政令案関係資料の作成
8. 各省協議(法令協議)
- ※ 穴なし法案のような、国立印刷局の組版を要する資料は作成しない。
9. 5点セットの作成、閣議請議書の作成
10. 内閣法制局最終読み合わせ  
＜閣議請議＞
11. 内閣法制局による職権修正  
＜閣議＞
- ※ 国会提出を行わないため白表紙は作成しない。
12. 官報用あらまし等のデータの入稿
13. 官報用データの組版、印刷  
＜官報掲載(公布)＞
14. 官報の読み合わせ、正誤掲載

政令案については法律案と同様に内閣法制局の審査を受け<sup>51</sup>、閣議決定を経ることとなっており、制定文の存在といった形式的な違いはあるものの、穴なし・穴あき政令案の作成や国会提出が不要である点を別とすれば、作成する案文その他の資料に関して、政令案の法制事務につい

---

<sup>51</sup> 政令の内閣法制局における審査の在り方は、法律案の場合と同様であり、法律案の審査において問題となる事項は、政令案の審査においても問題となり得る。一方、政令案の審査においては、政令が実施政令と委任政令に限定されていることから、法律案の場合と異なる政令の審査に特有な審査事項(政令事項かどうか、法律の委任の範囲を逸脱していないか、府省令等の下位法規に再委任することができるかどうかといったこと)が考えられる。



て考慮すべき政令に特有の事項は取り立てて存在しないと思われる。

こうした点については、各府省庁の立案経験者へのヒアリング調査等においても、法律に係る法制事務と大きく変わることはないとの意見が大勢であった。なお、一部の職員からは、法律からの委任を見落とすことを防止するようなエディタ機能を求めるものがあったものの、他の職員からは大きな課題感はないとの意見もあり、政令を立案する職員に共通した課題ではなかった。

以上から法律を前提として行った調査・分析及び提案するエディタシステムの機能は、政令に係る法制事務についても十分に妥当するものと思われる。

## イ 府省令に係る法制事務

府省令の場合は、その案について内閣法制局の審査を受けることも国会に提出することもないため、作成する資料も制定までの手続も簡易なものとなる。制定までの流れは次のようになる。これも、資料等の作成に関わる事項を要約していることに留意されたい。

### 1. 案文の作成

### 2. 府省内での点検

### 3. 決裁

※ 内閣法制局の予備審査を受けないためその資料は作成しない。

※ 穴なし法案その他5点セットに相当するものは作成しない。

※ 国会提出を行わないため白表紙は作成しない。

### 4. 官報用データの組版、印刷

＜官報掲載(公布)＞

### 5. 官報の読み合わせ、正誤掲載

立案経験者・審査経験者へのヒアリング調査等において、府省令に係る法制事務特有の事項について以下の二つが挙げられた。

#### (ア) 新旧対照表方式による改正

府省令の一部改正は、その多く(府省庁からのヒアリングにおいて、8割との認識を示すものもあった)が、新旧対照表方式によって改正されていることが、その法制事務の特有な事項として指摘できる。また、立案に際して必要とする資料の作成や手続の点では、法案より少ない範囲にとどまる。しかし、ヒアリング等においては、その点を除き、法律に係る法制事務との立案作業上の違いを指摘するものはなかった。

ただし、新旧対照表方式の形式(改正文<sup>52</sup>の書きぶり、用いる記号等)は、各府省庁によって区々であるというのが現状であり、まずは、府省令ベースでの新旧対照表方式の形式・仕様の統一が進められるべき段階にあると考えられる。

その上で、提案する新エディタシステムの機能における、法律の一部改正を行う際に作成する新旧対照表の出力を、新旧対照表形式による府省令改正に活用することは可能だと思われ、基本的には、法律案について行った調査・分析、改善業務フロー及び提案する新エディタシステムの機能は、基本的には、府省令に係る法制事務の主要な作業工程については妥当するものと思われる。

<sup>52</sup> 法制執務において、改め文をはじめとした改正規定の冒頭に設ける、改正を行うことを宣言する一文のこと。

ただし、府省令の大きな特徴として、様式や図が多く含まれることが挙げられる。様式や図をXML でそのまま表示し、またエディタで編集することには技術的な課題が大きいと思われるため、技術上の代替的な解決方法あるいは改正手法の見直しによる解決方法の検討が、非常に重要である。

#### (イ) 府省庁内審査で修正する定型的事項の多さ

府省令の立案に関して共通的に指摘された事項は、府省庁内審査の際に発見し修正する定型的事項(体裁の崩れや誤字等)が多いという点であった。これは、法律案及び政令案の場合には立案チーム又は立案担当課における立案作業は内閣法制局の予備審査に向けた資料の作成及び複数名でのチェックを行う体制で進められそれが府省庁内審査に付されることになるのに対し、府省令案は立案作業のためにそこまでの体制をとっておらず、立案担当者が作成した案に対して府省庁内審査において入念なチェックが行われることになっているという事情が主な原因ではないかと推測される。こうした修正の多くは必ずしも府省令案の立案途上にのみ見られる特有のものではないことから、具体的な改善策としては、法律案の立案を念頭に開発する新エディタシステムにおける定型的事項の点検機能が府省令案についてもその起案段階及び内部審査段階において機能し、これを用いることが、有用であると考えられる。

## 2. 法制事務における緊急時に関する調査・検討

### (1) 法制事務における緊急時に該当する状況(分類・整理)

法制事務における緊急時といえる状況としては、表3のケース1からケース4のように分類・整理ができる。

なお、発生要因という観点からは、ケース1は内部的要因によるものであり、ケース2から4は外部的要因によるものとの分類が可能であり、ケース1はエディタの誤り防止機能の利用のほか、誤り防止体制を強化する等の内部的な努力と措置によって回避可能なものである。

<表3>

ケース		対処方法
1 法令案等の誤りの発覚	①国会提出後	誤りの軽重や国会の判断による。 ・法案の撤回・再提出 ・政府修正 ・議員修正 ・議案正誤
	②公布後(原稿誤り)	形式的誤りか実質的か誤りかにより違いが生じる。 ・形式的誤り→官報正誤 ・実質的誤り→法律の一部改正による手当
2 内閣法制局予備審査の終盤において法制度設計の見直しを指示され、立案中の法令案を早急に検討・手直しするケース		改めて政策実現のための法制度設計を検討し直し、法制上の問題のない制度構築を行い、内閣法制局の了承を得た上で、条文・各種資料の再作成を迅速に行い、法令案の内閣法制局予備審査を経る。

<p>3 関係機関等からの異論・手直し要求に応じ、立案中の法令案を早急に検討・手直しするケース</p> <p>※関係機関としては、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・関係府省庁(法令協議等を通じて顕在化)</li> <li>・業界団体、弁護士会、市民団体等(陳情、意見書等により顕在化)</li> <li>・国民(世論、反対運動、マスコミ報道等により顕在化)</li> <li>・政党等(法案提出前の与党審査や野党説明において発覚)</li> </ul> <p>など</p>	<p>関係機関等との協議等を行い、変更内容を明確にし、条文、各種資料の手直しを迅速に行い、関係機関等の了解を得た上で、条文・各種資料の再作成を迅速に行い、法令案の内閣法制局予備審査を経る。</p>
<p>4 迅速な被害者救済の必要等、社会問題に対処するための早急な立法措置の要請に対応するケース</p>	<p>迅速な立法事実の把握、迅速な制度設計、迅速かつ正確な条文・各種資料の作成</p>

## (2) 緊急時において想定される法制事務の課題

緊急時のケース及び対処方法によって生ずる課題の内容や濃淡は同じとはいえないが、迅速な対応(短い時間での作業)を求められるという点で、緊急時における法制事務に内在する課題としては、次のようなものがあると思われる。

- ・ 調査や検討にかかる時間を十分に確保することができず、見切り発車的な対応になるおそれがある。  
例: 訂正すべき誤り箇所の特定に漏れが出るおそれ  
制度設計が十分に行われないおそれ  
用例検索が不十分となり条文に不整合が生ずるおそれ
- ・ 確認にかかる時間の不足によるミスの発生のおそれ  
例: 誤りの訂正にミスを生ずるおそれ  
条文や参考資料に形式上のミスが生ずるおそれ
- ・ 従事する職員の負担の増加及び過重労働
- ・ 人員補強が行われた場合に、新たに配置された職員がこれまでの検討状況を一から追わなければならないが、それを自力で進めるしかなく、負担が大きい。

## (3) 法制事務のデジタル化による課題解決の可能性

### ア 正誤処理の場合(上記表の1①)

- ・ 正誤による対応をとる場合、現在の「短冊」による対応は、紙片の印刷作成による都度の作業であり、作業が簡易であることからしても、デジタル化の必然性は低いと考えられる。
- ・ ただし、政府修正や議員修正により対応する場合に、エディタシステムは現時点ではその修正案の起案までは射程に置いていないが、修正案の起案において有効なものとなるよう検討を将来的に進めていくことは考えられる。

### イ 起案中の法令案の迅速な手直し(上記表の2及び3)

- ・ 作成中あるいは作成後の法令案及び各種資料の再作成や手直しを迅速かつ誤りなく行う必要があるところ、手直しを見え消し処理の修正で行い改め文と新旧対照表を自動生成し直すことで、改め文と新旧対照表との間に齟齬なく手直しが反映され、かつ、手直し後の条文に関わる用例集や参照条文も自動生成することができる新エディタシステムの機能は、十分にこの場合を支援する。

#### ウ 早急な立法(上記表の4)

- ・ この場合は、作成する案文及び資料やその点検については、通常時の立案と変わらない。ただ、そのための作業期間が非常に短いという点において異なる。そうすると、正確性を確保しつつ、効率的な法制事務を実現するための業務フローの改善及び新エディタシステムの機能は、緊急時である早急な立法措置における課題解決に大きく資すると思われる。

### 3. 法制事務における繁忙時期に関する調査・検討

#### (1) 法制事務における繁忙時期といえる状況(分類・整理)

ヒアリングでの回答の中には、現状行われている法制事務そのものが繁忙なものであるとの認識も示唆されているところであるが、その中でも特に繁忙時期といえる状況について次のような分類整理を試みた。

##### ア 一つの法令案の起案において生ずる繁忙時期

デジタル庁追加ヒアリングにおいて、内閣法制局予備審査前に、審査用の法令案をはじめ、大量の審査用各種資料を同時並行で作成・印刷する必要があることから、この時期が業務ピーク時(繁忙時期)であるとの見解が示された。また、同ヒアリングにおいては、内閣法制局予備審査のうち部長審査に上がる際、次長審査に上がる際、長官審査に上がる際も、担当参事官による審査の結果を反映させた法令案をはじめとする大量の審査用資料を整える必要があることから、それらの直前の時期が業務ピーク時(繁忙時期)となるとのことであった。

##### イ 法制事務・政策立案の重複によって生じる繁忙時期

###### (ア) 自律的要因

- ・ 複数の所管法律案を同時期に閣議決定・国会提出とすることとし、同時並行で起案を進行することとしたケース
- ・ 法律案の起案と下位法令や通知・通達の起案とを同時並行で進行するケース

###### (イ) 他律的要因

- ・ 所管の法律案の起案中に他省庁の所管する法律案の改正に伴うハネ改正への対応(内閣法制局下審査等)を求められるケース
- ・ 与党が進める所管事項に関する議員立法への対応と所管法律案の起案とが同時並行で進行するケース
- ・ 所管法律案の起案中に、国の敗訴や、自然災害、社会問題の発生、国際環境の変化等により喚起された世論等を受け、迅速な対応が必要となり、所管事項における政策形成が

求められるケース(立法化に至る場合には、複数の法律案の立案が同時並行で進行することになる。)

## **(2) 繁忙時期において想定される法制事務の課題**

繁忙時期といえる状況においては、次のような課題があるものと思われる。ただ、これらの課題は、法律案の作成という法制事務そのものが繁忙な業務であるとの指摘もあったように、法制事務に通底する課題であるともいえよう。

- ・ 人員不足とこれによる 1 人ひとりの職員に係る負担が増大する。
- ・ 経験の浅い職員が、周りに尋ねることが困難となり、業務の遂行が一層困難になる。
- ・ 情報共有の遅れや不足が生じ、業務の漏れや重複につながる。
- ・ 絶対的な時間の不足が起こり、スケジュール通りに事務が進まないおそれが生じる。
- ・ 不注意やチェックの緩みが起きやすく、ミスを誘発するおそれがある。その誤りのチェックに更に膨大な時間がかかる。忙しいからこそ、絶対に誤りが生じない体制を作っておくことが必要となる。
- ・ 法案と政省令案を同時に起案するケースにおいて、法案の修正に伴う政省令の修正が漏れるおそれがある。
- ・ 制度設計や用例検索が不十分となるおそれがある。

## **(3) 法制事務のデジタル化による課題解決の可能性**

発生した繁忙時期を乗り切るためには、デジタル化による課題解決より前段階のものとして、重なる業務の順番やスケジュールを調整することで繁忙という状況を回避するということがあるように思われる。この観点からは、自律的要因により発生する繁忙時期は比較的状況の回避がしやすいが、他律的要因により発生する繁忙時期は回避することが難しい状況であるといえよう。

繁忙という状況を回避できないとすれば、また、そもそも繁忙な法制事務においては、限られた人員で効率性高く、かつ、誤りなく法制事務を遂行することが肝要である。そのため、新エディタシステム及び改善後の業務フローによる業務遂行が、この場合にもまさしく有益であるといえる。

以上