

法律 基礎知識



法令の種類を知ろう①

吉田 利宏 Yoshida Toshihiro 元衆議院法制局参事

1987年衆議院法制局入局後、15年にわたり法案や修正案の作成に参画。主な著書に『法律を読む技術・学ぶ技術』[第3版](ダイヤモンド社)、『ビジネスマンのための法令体質改善ブック』(第一法規株式会社)など。

はじめに

スルメや酢昆布などは、見た目は「ぱっとしない」けれど、味わううちにだんだんおいしさが滲み出てきます。法令もどちらかといえば、それに近いものといえるでしょう。最初はとっつきにくいと感じるかもしれませんが、しかし、読み解きのコツさえつかめれば、その面白さを味わうことができるものなのです。

「通勤通学に六法全書を持ち歩きたくなる」とまでは言いませんが、「少しでも、法令ファンを増やすこと」。それがこの連載の目的です。どうぞ、おつき合ください。

国の法令の序列

● 国の法令は「縦関係」

さて最初は国の法令の話です。国の法令の特徴は、厳しい「縦関係」に支配されていることです。会社には、社長、部長、課長などといった役職による序列があることも多いですが、法律、政令(例：施行令)、省令・府令(例：施行規則)の存在もちょうどこれに似ています。

会社で一番「偉い」のは社長です。部長や課長が「偉い」といっても、社長の意思に反することはできません。

法 令	会社の役職
法律(国会が定める)	社 長
政令(内閣が定める)	部 長
省令・府令(各大臣が定める)	課 長

国の法令の世界で飛び抜けて「偉い」のが法律です。政令も省令・府令も法律に反することはできません。それは、法律だけが国民を代表する国会により制定されたものであるからです。その次が内閣の定める「政令」、次いで各大臣が定める「省令」(内閣府の場合には「府令」といいます)といった序列になります。内閣とは、内閣総理大臣をはじめとした各大臣の集まりで、行政権の本体です。ですから、政令は1人の大臣が発することができる省令・府令より効力が上なのです。

● 「委任命令」というもの

法律は私たちの代表である「国会」が定めたものです。それゆえに、法律には、国民の権利を制限したり、義務を課したりする内容を設けることが許されます。いわば、国民自らが決めたことだから、権利を制限したりする内容を定めることができるのです。ただ、政令、省令・府令(以下、政省令)であっても、法律に命じられて、国民の権利義務に関する規定を置く場合があります。その場合には法律に「〇〇については政令(〇〇省令・内閣府令)で定める」といった規定が必要となります。これを「委任規定」といい、その委任規定に基づいて定められた政省令を委任命令といいます。

委任規定は、社長が「〇〇の件は、××の方針で部長にお願いしよう」と命じるようなものといえます。このとき社長の指示の仕方が問題となります。政治に興味のない殿様のように「よきにはからえ」と任せてしまえば、部下が好き勝手する可能性があります。委任規定も、しっ

かりと大事なところを法律に書いたうえで委任をしないと、内閣や各大臣のやりたい放題になってしまう可能性があります。よく、「政省令への白紙委任は許されない」と言われるのはそのためです。

例えば、行政機関情報公開法では情報公開請求の手数料について、次のような丁寧な委任規定を置いています。いくら情報公開制度ができたからといっても、もし、1件当たり数万円もする手数料を政府が定めたとしたら、制度の趣旨が台なしになってしまうからです。

行政機関の保有する 情報の公開に関する法律

(手数料)

第16条 開示請求をする者又は行政文書の開示を受ける者は、政令で定めるところにより、それぞれ、実費の範囲内において政令で定める額の開示請求に係る手数料*又は開示の実施に係る手数料を納めなければならない。

2 前項の手数料の額を定めるに当たっては、できる限り利用しやすい額とするよう配慮しなければならない。

3 略

* 行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令 第13条(手数料の額等)を参照

● 政令と省令（府令）の振り分け

もう1つ頭に置いてほしいのが、政令に委任されることと、省令・府令に委任されることの重さの違いです。社長が命じることも部長に対するものと課長に対するものとはおのずと重要度が違うはずですが、法律でも、政令への委任事項のほうが省令・府令への委任事項より一般的には重要なものといえます。

また、政省令は委任規定がなくても法律を施行するうえで細かい事務的なことを定めることができます。部長や課長だって社長に命じられなくても、自分の権限でできる仕事もあるはず

です。それと同じです。

● 憲法は法秩序の土台

「え、憲法がまだ登場していないって？」

もちろん、法律のさらに上に憲法があります。憲法は、すべての法令が反することができない最高法規で、法秩序の土台のような存在です。会社でいえば、社長以上の存在、そうですね、株主総会に当たるかもしれませんね。

自治体の法令 — 条例と規則 —

一方、自治体の法令の特徴は「横関係」で表現できます。自治体の主な法令としては条例と規則があります。「条例」は自治体の議会で制定された法令で、「規則」は知事・市町村長などが定めるものです。よく、条例と規則との関係を法律と政省令との関係と同じように考える人がいますが、これは誤りです。条例と規則との間に基本的には上下関係はないのです。「権利義務に関することは条例で、財務に関することは規則で」などと、地方自治法などには条例または規則で定めるべき事項がいくつか規定されていますが、それ以外はどちらで規定しようが自由なのです。

ここには「二元代表制」という自治体のヒミツが隠されています。自治体では議員が選挙で選ばれるのはもちろん、首長であっても直接、選挙で選ばれます。つまり、どちらも直接の住民代表であり、社長が2人いるといってもよいのです。ただ、条例にすべての内容を定めることはできませんので、やはり、その細かい内容を定める法令が必要となります。その場合の受け皿となるのも規則なのです。この場合の規則を「条例施行規則」といいます。つまり、「条例と規則との関係は横関係を基本としながら、時には上下関係になる」と表現したほうがよいかもしれません。