法律とはどういうものだろうか

林　　修　三*

問 1　土木技術者からみると，「法律」というものは，何か神秘的で，いかめしい感じがしますが，同時に，他方では，日常の業務を通じて，いつも身近にぶつかって，非常にわずらわしいもののようにも感じられます。素人なりに考えてみますと，法律というものは，多くの人びとからなる共同社会を円滑に運営していくために必要な「約束」としての機能をもっているように思われます。このさい，あまりはっきりしない質問で恐縮ですが，そもそも，法律とは何か，歴史的にみてどんな発展過程を経てきたのか，現代における法律の機能は何か，といった点について簡単にお答え下さい。

答——私どもが，あい集まって共同社会を形成する場合，それを円滑に運営するためには，なんらかのルールが必要です。法律（抽象的にいう場合は，法といったほうがいいかも知れません）というものは，道徳とか，宗教上の戒律などとならんで，こういうルールの一つであるというべきでしょう。そして，法が他の共同社会における諸ルールと違うところは，それが国家というものの権威によって定められ，維持されていること，それが，その適用を受ける人びとに対し，国家権力を背景として，いやおうなしに遵守を求めるという強要性をもっていることにあるといえると思います（その反面，そういう強要性をもたないものは法として適当でないということになります）。法というものの歴史的な発展過程，その背後にある国家というものの生成過程についてはいろいろの学説があり，また，いずれにしても，法というものは，歴史的にみると，村落，都市，国家というような，いろいろな公権力をもってその構成員を支配する地域団体の発展課程において，その団体内部の秩序を維持し，構成員の安全とか福祉を図り，さらには構成員相互の関係を調整するルールとして発生し，漸次組織化されて今のようなものになっていったものということができるのではないかと思います。そういう公権力をもつ地域団体において権力を握るものが，特殊の伝統とか神話などを背景とする家系の人（君主）であるか，征服者であるか，構成員が自治的に選んだものであるかによって法の内容には，もちろん差違はありますが，いずれの場合をとっても，法の性質とか機能というものは，上に述べたようなものだと思います。

ところで，専制政治とか独裁政治などというものは，現在でも必ずしも過去のものではなく，法制的に，または事実上，いまでもこの地球上に存在していますが，そういう専制政治とか独裁政治の国においては，法というものは，どちらかといえば，その権力者の都合のいいような内容に作られ，その作成の手続も権力者の都合のいいようなやり方で行われます。一般の人びとに対しては「よらしむべし，知らしむべからず」といった考えで，

* 駒沢大学教授，元内閣法制局長官

その遵守が強要されます。しかし，わが国もその一員ですが，今日においては，世界の多くの国々では，デモクラシーの政治体制が確立しており，そういう国々においては，法というものは，その国家を構成する国民が自らの手で，少なくとも，自らが選んだ人びとの手で作るという建て前が確立しています。そして，そういう手続を経て作られた法は，すべて公表され，国民の誰もが知りうる状態に置かれています。したがって，私どもは，法というものは，自分自身が作ったものであり，そうである以上は，それをよく理解し，誠実に遵守することは当然であって，これを人から押しつけられたもののように受けとって，神秘的だと感じたり，わずらわしいとしたりすべきでないことは，いうまでもありません。

もっとも，上述のことは建て前論であって，具体的な法は，それぞれ専門家が立案し，それが国会などの立法機関の手続を経て決まるのですが，作り方がまずいとかいろいろな関係で，わずらわしいと感ずるようなものが全くないとはいえません。こういうものについては，しかるべき方法によって是正につとめる必要のあることはもちろんですが，それが是正されるまでも，自分勝手に悪法だから守らない，などということは，いえないすじです。

なお，この点は，さらにあとでも触れますが，わが国の法体系をみた場合，大きく分けて国の法，つまり国法と地方公共団体の法，つまり自治法の二つの体系があります。歴史的にみると，自治法のほうは，国法よりもむしろ早く，しかも独自の発展をしてきたものですが，現在の国家構造，法律構造からいえば，自治法というものは国法を基礎とし，その許容する範囲で存在するものでその限度においてのみ効力を有するものとみるべきものです。

問 2 今のお話と関連するかと思いますが，われわれ技術者からみますと，技術と法律との関係についてよくわからない点があります。政省令で技術基準が定められている場合がありますが，技術そのものの大部分は法令に定められていないのが一般だと思います。しかし，一方で公害の防止とか施設の安全とかの価値が法令に明記され，そうすると，技術そのもののあり方にも大きな影響が及んできます。また，新交通システムの開発とか，超大型船舶の開発とか，原子力の利用とかの技術開発の進歩に法律のほうが追いついていないような現象もあるような気がします。これらのことを考えてみますと，技術そのものは目的ではなく，人間生活の向上という実際の目的に奉仕する手段であり，法律は人間生活のあり方を具体的に定めるものだというように技術と法律との関係が想定されますとともに，目的と手段，つまり法律と技術との関係がさらに密接な連動関係に立つべきものと思われます。この辺について何かお考えになっていることがあれば，お聞かせ下さい。

答——技術というものが，人間生活の進歩向上を図るための手段だということは，お説のとおりだと思いますが，法律というものも，それ自体が目的ではなく，やはり国家の安全とか，その国家の中に住む人びとの利益や福祉を守り，これを向上させるための，広い意味での一種の手段だと思います。

近ごろできる法律をごらんになると，多くの場合，その第1条に，「この法律の目的」とか，「目的」という見出しのついた規定が置かれています。例えば，道路法をみると，第1条は，「この法律の目的」と題して，「この法律は，道路網の整備を図るため，道路に関して，路線の指定及び認定，管理，構造，保全，費用の負担区分等に関する事項を定め，もって交通の発達に寄与し，公共の福祉を増進することを目的とする」と定めていますが，道路法を制定することは，交通の発達ということと，公共の福祉の増進ということを目的としているわけで，道路法というものは，そういう目的を達するための一つの手段として考えられているといってよいだろうと思います。上記の場合，「公共の福祉の増進」，つまり，よりよき共同社会を作っていくということは，すべての法律に共通する目的だといえると思います。刑法（第 199 条）が殺人を重く処罰することにしているのも，民法（第 709 条）が不法行為者は損害賠償責任を負わなければならないとしているのも，これらの規定を通じて，兇悪犯罪の防止，絶滅，被害を受けた権利者らの保護を図り，もって，よりよき共同社会を実現するというところに，その目的をもっているものといえましょう。

なお，法律と技術との関係ですが，法律は，現実にある事項やある問題について，現実具体的に制限禁止をしたり，その他の規制を加えたりすることを必要とするということがらについてだけ，規定を設けていくという方針，あるいは建て前がとられています。したがって，いろいろな施設を作ったり，運営したり，事業を経営したりすることについての法律を作る場合でも，それらについての技術が，それほど危険を防ぐとか安全の保持などのうえで問題にならない場合は，法律には，技術基準などの点については規定を設けずに，当事者の自己規制とか，行政当局のいわゆる行政指導などにまかせるという方針が原則としてとられます。しかし，いろいろな施設や事業が，公害とか環境破壊とか健康に対する悪影響とか，その他一般の人びとに対し危険を及ぼすおそれがあ

り，そのためには，技術上の問題についても確たる規制，制限をする必要があると考えられるような場合には，それについて法的な規制を加えるため，それを法律のうえで取り上げることになります。その場合，細かい技術基準をいちいち国会の議決を要する法律のうえで定めるのは繁雑でもあり，頻繁な改正の必要に対する対応性がないことになるので，政令とか省令に委任して定めるということが多くなります。道路法や建築基準法などの例はそういう考え方からきています。

それから，法律が，巨大開発などの問題の規制について定める場合に，法律が新しい技術開発に追いつけない面があるのではないかということですが，法律というものは，原則として，将来の社会のあるべき姿を想定してそれに取り組むというのではなく（そういう場合も，もちろんありますが，むしろ例外的です），現実の社会現象に対して，その病理的な面を追いかけて是正していくということに主な目的があります。そこで，法律が新しいことがら，技術のみならず，その他のことがらについても，新しいことがらに追いつけないということがよく起こります。社会が急速に変化し，技術が急テンポで進むような時代には，特にそうです。そういう場合に対処するためには，行政当局としては，法律が整備されるまで，一時的にはいわゆる行政指導などに頼るということもやむを得ないことになりましょう。

問 3 具体的な話になりますが，憲法，法律，政令，省令，条例，規則，条約など，いろいろな法があるようです。これらは，一体どのような関係にあるものでしょうか？　また，われわれ法律の素人がこれらの法令をみようとする場合は，どこに行ってどんな本をみれば出ているのでしょうか？　法令はしばしば改正されているようですが，改正法を知ろうと思えば，どうすればよいでしょうか？

答——憲法は，いうまでもなく国の最高法規であり，あらゆる法令は，これに違反することはできません。法律は，国権の最高機関であり，唯一の立法機関である国会の制定するもので，憲法に違反することはできませんが，憲法に次いで権威があります。明治憲法は，天皇の命令である勅令とか行政機関の命令（省令，府県令など）を相当幅広く認めていましたが，現行憲法は，法治主義の建て前の下に，行政機関による命令は，法律を実施するための実施命令（施行手続など，国民に新しい権利義務関係を設定するようなものでないもののこと）と法律の委任に基づき，本来なら法律で定めるべきことを定める委任命令（それもあまり幅広い委任命令は認められません）とだけを認めています。その中で憲法に頭を出しているのは政令で，これは内閣が閣議決定で決めます。現在は勅令はありませんから，政令が最高の行政機関の命令です。その他の行政機関の命令は，国家行政組織法その他の法律に根拠が定められていますが，まず内閣の統括下にある行政機関としての総理府，および各省において総理府の長である内閣総理大臣の定める総理府令，各省の長である各省大臣の定める各省の省令があり，さらに，総理府および各省の中で，合議制の外局（行政委員会）においては，外局の規則（公正取引委員会規則，国家公安委員会規則など）を定めることが認められています。独任制の外局については，国土庁，環境庁のように国務大臣を長とするものも，こういう外局の規則の制定は，原則として認められていません。これらの命令をランクづけすると，政令，府省令，外局の規則の順になります。なお，憲法上独立の機関である会計検査院は，その事務に関し会計検査院規則を制定できます。また，人事院は，内閣に所属する行政機関ですが，非常に独立性が強く，国家公務員法で，その所掌事務に関し人事院規則を制定することが認められています。

国の法令としては，以上のほか，最高裁判所が憲法第77条に基づいて訴訟手続や弁護士，司法行政事務のことなどに関して裁判所規則を制定でき，また，衆参両院は憲法第58条に基づいて，その院の議事手続などに関して議院規則を制定できます。これらは，行政機関の命令とは，また別の系統のものです。

以上が国法の系統のものですが，地方公共団体にも，ある範囲で自治立法権が与えられています。そのうち，議会の議決で制定されるものが条例です。このほか，地方公共団体の長（都道府県知事，市町村長）および公安委員会，人事委員会，教育委員会などの合議制の独立的執行機関も，それぞれ規則を制定できます。自治立法はすべて国の法令の範囲内で制定できるもので，国の法令に違反するものは無効です。しかし，国の法令に違反しない範囲で，また，国の事務として先占されていない範囲では地方団体は，相当広い範囲で行政事務に関し，条例（いわゆる行政事務条例）を制定できる権能をもっています。

最後に条約ですが，これはいうまでもなく，国際間の公法的な約束です。具体的な名称は，条約のほか，憲章，協定，協約などいろいろあります。条約は，原則として国と国（または国際機関）の間の関係をしばる法規ですが，中には，一般の人びとを拘束する内容をもっているものもあり，それについては，わが国では官報で公布することによって国内法としての効力をもちうることになると解されています。条約は，憲法上，法律その他すべての国内法令に優位するものと考えられています。憲法

との関係については，学説が分かれていますが，多数説は，少なくとも，確立された国際法を内容とするような条約（例えば外交官特権に関する条約とか，公海に関する条約など）は，憲法に優位するものとしています。

国の法令は，すべて官報で公布されます。地方公共団体のそれは，それぞれの団体の公報で公布されています。法令をまとめたものとしては，いうまでもなく市販の六法全書があり，これには相当たくさんの法令が収録されています。主なものはみな入っているといってよいでしょう。また，各省庁では，それぞれの役所の事務に関係のある法令をまとめた法令集を作っています。国の法令全部を網らしたものとしては，現在市販されている法令集が三種あり，それぞれ90冊以上の大部のものですが，主な役所はみなそのうちの，どれかを備えていると思います。法令の制定，改廃があれば順次加除されますが，それが間に合わない間は官報をみるほかはありません。なお，古い改正の経過などを知るには，印刷局が毎月の官報に出た法令をまとめた法令全書というものを毎月出しているので，これをみるのが便利です。

地方公共団体の分は，各団体で編さんしている法令等をみるほかはありません。近ごろは一部の条例が市販の六法全書の中にのっています。

以上述べたような，わが国の法制の大要を要領よくまとめた書物としては，佐藤達夫編「法制執務提要」（学陽書房）があります。

問 4　今日，法律は，社会生活のすみずみに至るまで，網の目のように張りめぐらされているような気がします。こんなに法律が多いのは現代の特徴なのでしょうか？　ところで，今日のような網の目のような法律は，行政官庁がすべてこれを所管しているのだと思いますが，そのことと国会や地方議会が，法律，条例などの制定議決をするということとの関係は，どのようになるのでしょうか？　単純にいえば，法律は議会のものなのか，行政官庁のものかという質問なのですが，これと関連して「法律による行政の原理」ということを聞きますが，これはどういうことなのでしょうか？　また，実際問題として法律は行政庁が作成することが多いと聞いていますが，これはどのように理解すればよいのでしょうか？

答——今日，法律が社会生活のすみずみまで網の目のように張りめぐらされているのは事実です。むかし，中国では，法3章が聖人の治世だといわれました。法律というものは少なければ少ないほど，世の中がよく治まっている証拠だとされていたのです。西欧でも19世紀ころには夜警国家といって，国家は，夜どろぼうの番をする程度のことをやればいいので，それ以上，一般人民の社会生活に干渉すべきでない，ということがいわれていました。国家の役割をこういうものと考えれば，法律の数は，少なくてすむわけです。

ところが，20世紀になって，科学技術が進歩して世の中にいろいろ新しいものが出てくると，それらは便利ではあるが，同時に危険性をもっていることが多いので，それを放任しておくわけにはいかず，これに対して国がいろいろと法的規制をすることが心要になってきましたし，人びとも，こういうことを要望するようになりました。また，第二次世界大戦後は福祉国家などといわれて，ゆりかごから墓場まで国が世話をする必要があるということになると，その面でも，法律の必要性がふえてきます。現在，法律の数が非常に多いのはそういうわけで，要するに，社会生活が複雑になってきて，個人個人の判断だけでは，人びとが安全に暮らせないようになってきて，公的な保護とかコントロールの必要性が増加したということ，そして，こういう法律は，成文法主義のとられているわが国では，すべて紙の上に文字と文章で書きあらわすという方式がとられていることなどが，法律がふえる原因といえるでしょう。

なお，法令でなく，国会の議決した「法律」ということに限定していうと，この「法律」が，現行憲法下でふえたのは，明治憲法と現行憲法の差によるところが大きいといえます。明治憲法下でも，国民の権利義務に関することは一応帝国議会の協賛する法律によるのが建て前でしたが，勅令，省令，府県令などの行政機関の命令によって，いろいろなことを定めうる場合が非常に広く残されていたので，法律の数は少なくてすんだのですが，現行憲法下では，国会は唯一の立法機関とされており，その例外は，きわめて限定された範囲でのみ認められているにすぎないので，「法律」の数が非常にふえることになったわけです。現在生きて働いている「法律」は，1 700 あまりあると思います。

法律については，それの執行の任にあたる役所が必要です。そして，その役所は，原則として行政機関ということになるのですが，その執行の任にあたる行政機関がその法律の所管官庁ということになりましょう。もっとも，法律の中には，国会法や裁判所法のように，国会や裁判所だけがかかわりをもち，行政機関の所管となっていないものもあります。

法律は国会の議決によって制定され，地方の条例は議会の議決によって制定されます。その専属的権限です。しかし，国会や議会で法律や条例を制定しようとする場合，誰かが，その原案（法律案，条例案）を国会，議会

に提出しなければなりません。そういう原案の提案は，もちろん，国会議員，議会の議員がしてよいわけですし建て前からいえば，これが原則というべきでしょうが，わが国の法制では，同時に，国会の場合であれば内閣，議会の場合であれば地方公共団体の長も提案できることになっています（地方議会の場合は，長のみが提案権をもっている種類の条例もあります）。ところで，さっきも述べたように，各行政機関は，いろいろな行政をやっており，また，いろいろな法律の執行にあたっていますので，新しい法律を作る必要があるか，既存の法律を改廃する必要があるかという問題には一番鋭敏に反応しやすい立場にあり，同時に，そういう問題を処理するスタッフも豊富にそろっていますので，いきおい，法律案の原案は，各所管の行政機関で作り，それが閣議の決定を経て，内閣の名前で国会に提案されるケースが多いことになります。そして，議員提案による立法は，むしろ原則であるべきなのですが，議員立法などといって珍しがられています（地方議会の場合も，ほぼ同様の事情にあるといえます）。

「法律（法）による行政の原理」というのは，現行憲法下においては，行政は，法律(法)に基づいて法律(法)を執行するという立場に立つべきであって，行政機関は法律（法）によらずに勝手なことをやってはいけないということです。この場合，法律（法）は，原則としては国会の制定に係る「法律」を意味しますが，それに限ったことではなく，正規の手続で制定された政省令，規則なども含むというように解してよいでしょう。

近ごろ，しきりに行政指導ということがいわれます。これは，具体的な法律を執行するのではなく，法律によらずに，一般の人びとに事実上の勧告や助言や指導をして行政目的を達しようというものですが，これも，法律の大きなわくの下で行われるという意味では「法による行政の原理」を逸脱したものとは解されていません。

最近のクワラルンプール事件における超法規的措置の問題と法による行政との関係については，相当くわしい説明が必要ですから省略します。

問 5　実感として法律の規定の解釈には相当の幅があるような気がしますが，特に今日のように複雑な法律体系では，素人が自分で法律の内容を完全に理解することは困難であると思います。そこで，法律の解釈は，誰がどのような仕組みで行うことになっているのか，その辺の事情について，ひととおりお話を聞かせて下さい。通達とか，例規とか，判例とかは，法律の解釈過程でどのような意味をもっているのか，あわせて教えていただければ幸いです。

答――現在は，ご承知のとおり成文法主義がとられています。これは，法令の内容を明確にする意味でいいことですが，他面，どうしても，法令の内容がある程度固定化して，現実の社会状態との間にずれを生ずることがあります。また法令は，原則として，個々具体的な問題を対象にして作られるものではなく，いろいろ想定される社会現象をある程度類型化し，抽象的して，こういう場合には，こういうことをしなければいけないとか，そういうことをしてはならない，というような形で定められます。そこで，現実に発生する社会現象にこういう成文の法令を適用しようとすると，類型どおりの事態が起こるのはむしろまれですから，どうしても，そこに解釈をする必要が生じます。これは，どんなに周到な配慮をして法令を作っても避けられられないことです。

ところで，こういう解釈は，まず，成文の法令を構成する字句や文章の意味を考える，いわゆる文理解釈で初められますが，法律の目的というのものが社会における公共の福祉の増進，正義公平の維持ということにあることからいって，文理解釈だけで，こういう法律の目的に合致した結論が得られないような場合は，上述の文理解釈に加えて，法令の趣旨，目的，立法の動機，法令制定後の社会情勢の変化，学説，判例の動向などを参考にして，私どもが論理解釈とか目的論的解釈とか条理解釈などと呼んでいるような解釈方法をとり，これによって，具体的な問題について妥当な結論が得られるようにするわけです。この文理を若干離れた論理解釈をやると，法律に素人の方面の人びとから，法律の解釈は，あめんぼうのように，どうにでもなるものかというような批判をよく受けますが，決してそうではありません。ここにはくわしく述べる余裕はありませんが，論理解釈にも，おのずから一定のルールがあるのです。

そこで，法律解釈は誰がやるかということですが，最終的な権威をもってこれを行いうるのは裁判所であり，中でも最高裁判所です。そういう意味で，判例，特に最高裁の判例には権威があります。しかし，裁判所しか法律解釈ができないかというと，そうではなく，私人も，行政機関も，国会も，地方議会もみな，それぞれ，法律解釈をやりうるわけであり，また，しなければならない場合があります。私どもが他人と契約しようとしたり，税の申告をしようとする場合にも法律解釈は必要ですし（わからなければ弁護士や税理士に相談します），行政機関が法令を執行するにも，法律解釈は必要です。国会や議会が法律や条例を制定しようという場合も，法律解釈をしなければ，そういうことをすることはできません。ただ，これらの中で最終的な権威をもちうるのは最高裁の判例だということです。

なお，行政機関は，法令を執行するにあたって，常に法令の解釈をしなければならない場面に逢着します。その場合には，それぞれ，当該行政機関としての解釈をするわけですが，下級機関は自分だけで判断できない場合は，中央官庁などの上級機関の指示を求めます。上級機関は，自分だけで決められない場合は，他の機関と相談したり，さらに行政部内では最高の権威をもっている内閣法制局に相談します。

各行政機関としては，そういうやり方で，その役所として執行責任をもつ法令についての解釈をしていくわけですが，そういう解釈を通常，行政解釈といいます。行政解釈は裁判所の判例ほど権威はありませんが，すべての問題について判例があるわけではないので，実際上は法令の執行にあたって強い権威をもつことが多いといえます。それだけに行政解釈は前述の法律解釈のルールに従って正しいものにする努力が必要だといえます。上級機関の作るこういう行政解釈は，場合によっては例規とか，通達とか，訓令というような形で下級機関や地方公共団体に流され，下級機関や地方公共団体が行政を執行するにあたっての指針になります。

あとがき

質問事項には簡単に答えることの難しいものが多いので，果たして皆さんのご納得が得られたかどうか，やや心もとないところもありますが，一応答えを書いてみました。

株式会社　大林組

当社の社章は，明治25年1月，当社の創業に際し，創業者たる大林芳五郎によって定められました。

この社章は，大林家の本家である林家の屋号「大和（ヤマト）屋」の「ヤマ」の音に「山」の字をあて，これを林家の家紋である「丸に土佐柏」の図式に基づいて図案化したものであり，「ヤマ」を「山」でもってしたのは，当社が建設業界に泰山のごとく重く，ゆるぐことのない地位を築くべしとする創業者の祈りと気魄がこめられたもの，また，円弧は八方無礙（むげ），社内融和を寓意するものであります。

なお，社章の描法の比率は，当社建築本部設計部が研究し，昭和34年に確定したものであります。

社章は，社旗，襟章，帽章，作業服ばかりでなく，工事看板，工事機械，車両船舶，封筒，便箋，広告，その他に広く表示されているので，ご存知の方も多いことと思います。

（花嶋晴道・記）

株式会社　竹中工務店

当社の社章はいうまでもなく「竹中」の2字を配置したもので，大正7年，当時の本店（神戸）設計部の人たちから意匠さを募集して4,5点の応募案から選定れたものであり，創案は東京美術学校出身の野沢道平氏のものである。その後，昭和25年に一部修正を加え，現在の社旗，バッジ，封筒，作業所看板，広告などに使用している。

当社のマークで，線書きになっているものは本来のものではなく，寸法割の線を外枠として塗りつぶすのが正式のものとなっている。

（堤　征二・記）

株式会社　錢高組

錢高組の社章は「錢」である。

これは寛政年間に医者であった祖錢高助左衛門秀則が毒消散を売り出すときにその袋に「錢」のマークを使ったという記録がある。

当社の創業者錢高善造は明治20年2月土木建築業を創立，「錢」を店の印と決め，昭和6年株式会社改組のときに現在の社章のように中の孔が外円と接するよう規格づけたものである。

ちなみに，テレビでおなじみの“錢形平次”の作者野村胡堂が書いた「胡堂百話」の錢形平次誕生の中に，平次お得意の投げ錢の着想は当社社名と社章より得たと記してある。

当社社章は社旗として各作業所に緑十字の安全旗とともにはためき，社員，作業所従業員の士気を高めているだけではなく，社員作業服および保安帽にマークを刷り込み，創業以来88年の永い歴史ある当社社員としての誇りを胸に全国各地および海外で，めざましい活躍を続けている。

（杉江伝六・記）