

自治体法務検定とは

地方分権の推進により、自治体は、自らの判断で、知恵をしほり工夫をこらして、最良の政策を推進していかなければなりません。そのためには、自らが責任をもって法令の解釈を行い、住民福祉の向上に資するための条例・規則を制定することが大切となってまいります。いま、「自治体法務」の重要性が唱えられているのは、まさにこのためなのです。

自治体において法務に対するニーズが高まってきた要因としては、第1に、地方分権改革によって自治体が処理する事務の範囲が拡大したため、各自治体は法のルールに則って適正かつ透明な事務処理を行う責務があることがあげられます。第2に、わが国の民間企業には厳しい“コンプライアンス”や“コーポレート・ガバナンス”が求められるようになってきていますが、自治体に対しても全く同じことが求められているということがあります。自治体には、マスコミや住民から非難を受けず、各種の争訟にも堪えるような事前配慮が必要となります。

これからの自治体は、住民に身近なところで、それぞれの地域にふさわしい独自の行政サービスを提供しなければなりません。そのためには、教育、福祉、環境、安心・安全、まちづくり、土地利用、産業振興、内部管理、情報、財務会計・監査等、多岐多彩な専門的能力をもった職員が必要となります。その際、自治体職員も、これらの各分野に共通した法的問題や地域独自の政策を法的に設計し構築するための法務能力を備えることが期待されます。

このような要請を受けて、高い法務能力を備えた自治体職員を養成するための1つの手段として設けられたのが「自治体法務検定」という仕組みです。この検定は、「基本法務編」と「政策法務編」というそれぞれのテキストを勉強した上で、主にその中から出題される問題に答えていただき、その採点結果によって、その時点での受検者の法務能力を評価するというものです。ひと口に自治体といっても、都道府県や市町村はそれぞれ多種・多様であり、地域の独自性や自治行政の中での法務に対する比重の置き方もさまざまかと思いますが、これからの新しい時代の地方自治を担い、各自治体を牽引する役割を担う職員になっていただくためにも、一人でも多くの自治体職員の皆様に、「自治体法務検定」に参加していただけることを期待しています。

2013年10月

自治体法務検定委員会

委員長 塩野 宏

「自治体法務検定公式テキスト 基本法務編 2024年度検定対応」 刊行にあたって

「自治体法務検定公式テキスト 基本法務編」は、平成23（2011）年度の検定に対応してはじめて刊行されました。以来、毎年改訂を加えて刊行されてきており、本書は、2024年度検定に対応するものです。

本書は、従来の編集方針と全体構成を基本的に維持しつつ、法改正や新しい判例に対応したほか、旧版に関する読者の方々の意見や2023年度検定の実施結果なども踏まえて必要な改訂を施しました。

まず、本書で扱われている法令や判例ですが、原則として、2023年12月13日を基準日とし、法令に関してはこの日までに公布されたものを取り上げ、判例もこの日までのものを取り込むようにしました。

次に本書の解説についてです。まず、「序章 基本法務を学ぶにあたって」については、2021年度版から第3節に「最近の社会状況と基本法務」の項目を新たに立て、近時の重大な社会的問題と基本法務の学修内容が関連するポイントを解説しました。2024年度版では、「デジタル社会の形成」と「自然災害等への取り組み」の項目を大幅に改訂するとともに、地方自治法の最近の改正をまとめて取り上げました。

「第1章 憲法」については、最高裁の新しい判決を追加するほか、若干の改訂を行いました。

「第2章 行政法」については、情報公開に関する判例を追加するとともに、マイナンバー法改正や行政手続のデジタル化に係わる行政手続法や行政不服審査法等の改正を踏まえた改訂を行いました。

「第3章 地方自治法」については、地方自治法、マイナンバー法などの法改正や辺野古訴訟に係る新判例を踏まえた加筆がなされています。

「第4章 民法」についても、成年後見制度の利用動向のデータをアップデートするほか、再婚禁止期間や親による子への懲戒権の廃止などの法改正を踏まえた加筆・修正を行いました。

「第5章 刑法」については、近年の性的自由や平等の保護を強化する立法動向への言及などのほか、若干の加筆がなされています。

最後に、重要な注意事項です。すでに述べたように、本書では2023年臨時国会までの公布法律を踏まえた論述がなされており、その中にはまだ施行されていない法律もあります。検定の受検以外の目的のために本書を利用する場合には、六法の条文を確認するなど、この点に十分に注意を払ってくださるようお願い申し上げます。

2024年4月

自治体法務検定委員会

基本法務編 編集委員

人見剛	石川健治
山本隆司	斎藤誠久
能見善利	田中利幸

凡 例

1 本書の構成と特色

本書は、自治体法務について学ばれる方、「自治体法務検定 基本法務編」を受検される方が、必要な事項を体系立てて学べるよう、以下の全6章で構成しています。

序 章 基本法務を学ぶにあたって

第1章 憲 法

第2章 行政法

第3章 地方自治法

第4章 民 法

第5章 刑 法

各章のはじめには、その章で学ぶ概要を記載しています。各章で学んだ内容は、章の最後に「学習のポイント」としてまとめていますので復習にご利用いただけます。

重要な用語は太字で表しています。

本文を補足するものとして、本文の関連する箇所に*印を付し、側注（かこみ）で解説を加えています。

なお、本書の中で取り上げられている法令及び制度等は、主に2023年12月13日公布日現在の内容を基に記述しています。

2 法令・判例の表記

本書では、根拠法令や参考となる裁判例を用いて解説しています。コンパクトにご利用いただけるよう、法令名、日付等の記述を一部省略して使用しています。

(1) 法 令

■条文の引用は、以下のようにしました。

（例）地方自治法第1条第2項 → 地方自治法1条2項・（自治法1条2項）

■同一法令の条文番号はナカグロ（・）、異なる法令の条文番号は読点（、）で区切りました。

■本文中の（ ）内で使用する法令名は、以下の略語を使用しました。

法 令 名	略 称
日本国憲法	憲 法
地方自治法	自治法
地方公務員法	地公法
地方教育行政の組織及び運営に関する法律	地教法
国家賠償法	国賠法
行政手続法	行手法
行政不服審査法	行審法
行政事件訴訟法	行訴法
民事訴訟法	民訴法

目次

序 章 基本法務を学ぶにあたって	1
第1節 法とは何か・どのような法があるか	2
1 法とは何か	2
2 どのような法があるか	2
3 公務員にとって法とは	6
学習のポイント	7
第2節 成文法（法令）の構造と扱い方	8
1 成文法のための形式としての法令	8
2 法令相互の関係	9
3 法令の組立て	10
4 法令の読み方と解釈	11
学習のポイント	13
第3節 基本法務の学び方	14
1 本書の構成と学び方	14
2 最近の社会状況と基本法務	14
第1章 憲 法	19
第1節 憲法と地方公務員	20
1 憲法とは何か	20
2 国家・憲法・公務員	22
学習のポイント	31
第2節 憲法と法治主義	32
1 法の支配・法治主義の概念	32
2 法の支配・法治主義の中核的内容	33
学習のポイント	36
第3節 立法と行政と司法	37
1 政治の領域と法の領域	37
2 権力分立	40
3 国 会	40
4 内 閣	44
5 裁判所	46
学習のポイント	48
第4節 憲法と地方自治	49
1 地方自治の保障	49
2 地方自治の本旨	49

序 章

基本法務を学ぶ にあたって

いま、本書を開こうとしておられる方は、自治体職員であったり、自治体職員を目指す方であったり、あるいは自治体と何らかの関連ある立場の方であったりされることでしょう。そのような皆さんにとって、「法」は、深いかかわりのある存在です。本章では、「法」とは何か、「法令」とは何か、法令を取り扱う際に弁えておくべきことは何かといった、本書全体を通して基礎となる事柄を学びます。

第1節では、社会生活の規範としての「法」の意義、我が国で法として存在するものの全体像、国内法と国際法の区別、成文法（制定法）と不文法の違い、成文法の比重の大きさ、慣習・条理・判例の役割、などを学ぶとともに、自治体職員にとって法がなぜ重要かを学び取っていただきます。

第2節では、成文法が「法令」のかたちで制定され、また適用される際の、基本的な約束事を扱います。法令の種類（「法律」、「条例」、「規則」、その他）、法令の制定（成立・公布・施行という流れ）及び法令の改廃、法令相互の関係、条・項・号・附則などの法令の組立て、そして、法令の読み方や解釈の仕方などを学びます。

第3節では、本書が扱う憲法・行政法・地方自治法・民法・刑法の5つの分野を学ぶことの意義について考えます。特に、最近の社会状況のトピックスを取り上げて、そこに現われた様々な課題が本書で論じられている法的諸問題といかに関わっているかを具体的に提示しています。

皆さんが本書により5つの法分野を学んだ後に、もう一度この序章を振り返ってみてください。そうすると、この序章の、そして本書の意義が、さらにはっきりとご理解いただけると思います。

第1節 法とは何か・どのような法があるか

1 法とは何か

まず最初に、「法とは何か」が問題です。それは、例えば「……のときは……をしなければならない」、「……のときは……をしてはならない」などのような、社会生活上の規範（行動の基準）であって、一定の拘束性（誰かに対してその行動を制約するという性質、拘束力）をもつことがその社会において認められているもの、あるいは、そのような規範の集合であるということが出来ます。もっとも、これだけでは定義として十分とはいえないでしょう。法をどのように定義するかについては、古来、様々な見解が提示されてきました。しかし、ここではこれ以上深く立ち入ることはせず、大まかに、「法とは一定の拘束性を有する社会規範（又はその集合）である」とするにとどめておきます。

2 どのような法があるか

法というもののそれ自体を一般的・抽象的にどう定義するかとは別に、実際の法にどのようなものがあるかということも重要です。

（1）民事法・刑事法・行政法・憲法

まず、法が人々の社会生活にどのようにかかわっているかという視点でみた場合、そこには、いくつかの、法の大きなまとまり（体系）があります。ここでは、民事法・刑事法・行政法・憲法という、それぞれの法のまとまりに即して、実際にどのような法があるのかを概観してみることにしましょう。

〈1〉民事法

法の全体の中で一つの大きなまとまりをなしているのが、「民事法」です。

民事法は、一方で、社会構成員相互の関係において各人がいかなる権利をもち、いかなる義務を負うか、また、それらの権利義務関係が契約等によってどのように設定・変更されるか、などについて定めるもので、これが、民法や商法をはじめとする「民事実体法」です。他方、社会構成員相互間に紛争が生じた場合における公的な民事紛争処理の手続的仕組みを定める法が、「民事手続法」です。そのような民事紛争処理の中心をなすのは、民事裁判（民事訴訟についての裁判）の制度であり、したがって、民事裁判の手続的仕組み

を定める民事訴訟法が、民事手続法の中心を占めることになります。以上のような民事実体法と民事手続法とが、民事に関する法、すなわち「民事法」の全体を形成しているのです*¹。

ところで、以上のような民事法と、後述する行政法との中間に、しばしば、一定の社会経済政策に基づいて、民事法の原則を修正するとともに行政法の要素を融合させた、一定の法のまとまりが形成されている場合があります。例えば、「労働法」は、労使関係における労働者の利益の適切な保護を図るために、雇用契約に関する民事法の原則を修正し、また、行政機関の介入を重要な要素として組み込んでいるものです。ほかにも、「独占禁止法(競争法)」や「消費者法」など、種々の例を挙げることができます。

〈2〉刑事法

刑罰に関する法が、「**刑事法**」です。刑事法には、①いかなる犯罪に対しいかなる刑罰が科されるべきかについての、刑法を中心とする「**刑事実体法**」、②犯罪の捜査・訴追・裁判等の手続についての、刑事訴訟法などの「**刑事手続法**」が、含まれます。

なお、刑罰は、次に述べる規制行政のための手段としても使われますので、刑事法と行政法とはその部分で重なり合うことになります。

〈3〉行政法

以上の民事関係・刑事関係以外に、国又は自治体*²による公的活動として、公益上の必要に基づいて種々の規制を加え、また、社会的に必要とされる様々な財貨・役務・便益の給付を行うという、規制行政・給付行政の活動があります(「2章3節1(1)〈3〉法律の留保」も参照)。さらに、各種の公的活動に必要な財政的手段その他の諸手段を調達するための、租税の賦課徴収をはじめとする諸活動も、それ自体が重要な行政活動です。国又は自治体が行うこれらの行政(規制・給付・調達)の活動には、民事法や刑事法がそのまま適用される部分もあり、そうでない部分もありますが、後者に関しても、それはやはり一定の法に則って行われるべきものです。通常の民事法や刑事法とは別の、行政に固有な法の全体を、一個のまとまりとして捉えたものが、「**行政法**」です。その中でも、私人に法的効果を及ぼすことを想定して、そのための要件と、それに対応する効果を定めた規定を「**実体法**」とよぶことがあります。対照的に、法的効果を及ぼす行為をする際の形式や手続に関する規定は「**手続法**」とよばれます。ただし、「**行政手続法**」という、そういう名称のひとつのまとまった法律があり、たいていはその法律を指します。

なお、行政法と民事法の中間に、両者の要素を融合させたいろいろな法が形成されていることは、前述のとおりです。

〈4〉憲法

国家*³は、民事・刑事・行政及びその他の領域で、法を定立し、人々に対してそれを適用することを含め、種々の活動を行います。それら諸活動

*1 法のまとまり(体系)

ここでの「民事法」、「民事実体法」、「民事手続法」という言葉は、特定の制定法(成文法令)の名称ではなく、いろいろな制定法を(また、制定法以外の法も)含む、法のまとまり(体系)を指しています。

また、「民法」、「商法」、「民事訴訟法」については、その名称で現に存在している特定の制定法(法律)を指している場合と、それらの制定法を中心とするけれどもそれに限らない、ある一定の法のまとまりを指している場合とがあり、少しややこしくなります。以下で述べる刑事法その他に関しても、それぞれ同様な問題があります。

*2 自治体

法令上の用語は「地方公共団体」です。

*3 国・国家

「国」ないし「国家」については、自治体を含めて広く捉える場合と、自治体とは区別されるものとして狭く捉える場合があります。ここでいう「国家」は、前者の意味です。

の法に反する公務員の違法な行動については、その行動の効果が法的に否定されたり、その公務員の責任が法的に問われたりすることになります。

他方、公務員が、法（法令）の立案・審査や個別案件への法の適用などを含め、様々な場面において様々なかたちで法を取り扱うことは、それ自体が公務員の職務の内容でもあります。この場合、そこでの法の取扱いが不適切であれば、その職務遂行自体が、関係者又は社会一般に対する関係で不適切なものになってしまいます。

以上の意味で、公務員には、他の人々よりもいっそう、法についての理解と習熟が求められます。ただし、現在通用している法の内容をすべて知ることは不可能ですし、その点は、法についての調べ方が分かっているだけで足りるでしょう。

（小早川光郎・交告尚史・人見 剛）



学習のポイント

- 法とは、「一定の拘束性を有する社会規範（又はその集合）」です。
- 法の大きなまとまりとして、民事法、刑事法、行政法、憲法などがあります。
- 民事法には、第1に、人々間の権利義務関係や、それが契約等によってどのように設定・変更されるかを定めた「民事実体法」（例えば、民法、商法など）があります。
- 民事法には、第2に、人々の間に生じた紛争を公的に処理する手続的仕組みを定めた「民事手続法」（例えば、民事訴訟法など）があります。
- 刑事法には、犯罪と刑罰を定める「刑事実体法」（例えば、刑法）、犯罪の捜査・訴追・裁判等の手続を定める「刑事手続法」（例えば、刑事訴訟法など）があります。
- 国又は自治体（地方公共団体）の公的活動として行われる規制行政・給付行政、租税の賦課徴収などについての、通常の民事法・刑事法とは別の、行政に固有な法の全体を一つのまとまりとして捉えたものが「行政法」です。
- 国家の基本的な仕組み（統治機構）及び国家と個人の関係の基本的なあり方（特に基本的人権の保障）を定めたものが「憲法」です。
- 国家相互間の関係を律する法が「国際法」です。
- 条文の形で書かれた内容が法として認められたものが「成文法」（制定によって成立するという意味で「制定法」ともいいます）です。
- 成文法以外の法を「不文法」といい、慣習法、条理法などがあります。
- 判例は、それ自体は法ではありませんが、法の運用において尊重され、重要な役割を演じています。
- 公務員には、職務の執行、職務外の行動について、特別の拘束が憲法、行政法、刑事法等の法によって課され、それによって行動することが求められています。また、法令の立案・審査・適用などの様々な場面で法とのかかわりが求められます。

第3節 基本法務の学び方

1 本書の構成と学び方

本書の対象である自治体職員の方々には、そもそも法というものにこれまでなじみのなかった人や、法の特定の分野には通じているけれどもそれ以外の分野には接する機会がなかったというような人も、少なくないでしょう。この「序章」では、法が全体としてどのようなものであるのかについておおよそのイメージをもつことができるように、基礎的な説明を行い（1節）、その上で、成文法のための形式としての「法令」が今日の法において中心的役割を担っていることに鑑み、法令の意義及び法令を扱う際に必要な基本的事項について要点を整理しました（2節）*1。

*1

そこでの、法令に関する各種事項の解説は、自治体職員の一般的な職務に必要と考えられる範囲の事柄についてその基本的な部分を理解していただくという趣旨で記述しています。法令の立案・審査等において問題となる専門的・技術的な事柄に関しては、法制執務の参考書などを参照してください。

以下の各章では、憲法・行政法・地方自治法・民法・刑法の5つの分野を、順次取り上げます。このうち、憲法・行政法・地方自治法は、行政の活動と、その主体としての国及び自治体について、その法的な基礎を形作っているものです。なお、地方自治法は、憲法8章の諸規定を具体化するもので憲法の分野に属するともいえますし、行政の重要な部分に関するもので行政法の一部であるともいえますが、自治体及び自治体職員にとっての重要性に鑑み、憲法・行政法とは別に章を立てています。また、民法及び刑法は、行政が働きかけていく対象である社会それ自体の仕組みの基本をなしており、自治体行政が現代社会の様々な問題に取り組もうとする場合にも、その前提として必ず関係してくることになります。

このように、憲法・行政法・地方自治法・民法・刑法は、自治体法務において不可欠の基礎をなす法分野です。法の全体に関して序章で学んだことを踏まえながらこれらの法分野のそれぞれについて学び*2、これからの時代の自治体職員が共通に備えるべき法務の基本的能力を養うことが、学習の課題となります。

（小早川光郎）

*2

各章の学習にあたり、場合によっては、そこでの各分野の記述と関連付けて「序章」の分野横断的な記述にもう一度立ち返るというのも有益でしょう。

2 最近の社会状況と基本法務

（1）デジタル社会の形成

デジタル社会の本格的な構築に向けて、2021年にデジタル社会形成基本法が制定されました。同法は、デジタル社会を「インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて自由かつ安全に多様な情報又は知識を世界的規模で入手し、共有し、又は発信するとともに、……人工知能関連技術、……インターネット・オブ・シングズ活用関連技術、……クラウド・コンピューティング・サービス関連技術その他の従来の処理量に比して大量の情報の処理を可能とする先端的

***15**

「3章13節1～3」参照。

***16**

刑法9条「死刑、拘禁刑、罰金、拘留及び科料を主刑とし、没収を付加刑とする。」12条1項「拘禁刑は、無期及び有期とし、有期拘禁刑は一月以上二十年以下とする。」2項「拘禁刑は、刑事施設に拘置する。」3項「拘禁刑に処せられた者には、改善更生を図るため、必要な作業を行わせ、又は必要な指導を行うことができる。」

***17**

地方自治法14条3項「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の拘禁刑、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。」「3章3節2（2）〈3〉憲法と条例制定権の範囲」を参照。

***18**

地方公務員法16条（欠格事項）1号「拘禁刑以上の刑に処せられ、その執行を終るまで又はその執行を受けることがなくなるまでの者」。60条（罰則）「次の各号のいずれかに該当する者は、一年以下の拘禁刑又は五十万円以下の罰金に処する。」63条（罰則）「次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の拘禁刑に処する。」「3章9節2（1）勤務関係の成立と変動」を参照。

***19**

刑法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律（令和4年法律第68号）。

***20**

この改正では、インターネットを使った誹謗中傷被害の重大化に応じて、侮辱罪（刑法231条）の法定刑が拘留又は科料という軽い刑だけであったのを、一年以下の懲役若しくは禁錮若しくは30万円以下の罰金を選択刑として加えて重罰化した点にも注意することが必要です。この条は拘禁刑に関する9条等とは異なり2022（令和4）年7月7日から施行されています。

対応する地方制度のあり方に関する答申」を内閣総理大臣に提出しましたが、ここでは、「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」への対応として、新型インフル特措法や災害対策基本法などの個別法の規定では想定されていない事態にも対応できるように、自治体に対する指示権を国に一般的に付与することを提案しています。このような制度は、自治事務と法定受託事務を問わず、そして自治体の事務処理の違法性を前提としないものであるため、答申も言及している2000年の地方分権一括法によって構築された国地方間の関与の一般ルール^{*15}と根本的な緊張関係にあり、その意義や必要性にも疑問があり、地方自治保障の見地から濫用のおそれに対する危惧を拭えないものといえます。

（4）「法」に強い公務員になるために

以上述べたように、自然災害や感染症が、市民の平穏な生活を繰り返し脅かしています。それらの災厄から一人ひとりの市民を守るのは住民に身近な統治主体である自治体の何よりも大切な任務です。そのためには、自治体は、あらゆる法や制度を駆使して事にあたらなければなりません。また、デジタル化などの社会の変化やそれに対応する法制度のあり方にも敏感でなければなりません。

刑法の分野でも、2022年の第208回国会（常会）において、「刑法等の一部を改正する法律」（令和4年法律第67号）が成立し、これまでの懲役・禁錮が廃止されて新設された拘禁刑に一本化されました^{*16}。それに伴い、地方自治法^{*17}・地方公務員法^{*18}を含むすべての特別刑法規定等、懲役や禁錮を規定していた規定もすべて拘禁刑に改正されました^{*19}。ただし施行は、2025（令和7）年6月1日からです^{*20}。

自治体を支える地方公務員の皆さんには、「法」に強い公務員になってもらいたいと思います。本テキストが、そのための道具として少しでもお役に立てたらと願っています。

（人見 剛・中原茂樹・田中利幸）