

第4回 都市自治体における法務人材に関する研究会 議事概要

日 時：2020年12月23日（水） 10：00～12：00

場 所：都市センターホテル7階 707会議室（Web会議も併用）

出席者：木下元氏（特別区人事・厚生事務組合法務部副参事）

大杉覚 座長（東京都立大学）、藤田由紀子 委員（学習院大学）

鈴木秀洋 委員（日本大学）、鈴木潔 委員（専修大学）、

平田彩子 委員（岡山大学）、岡本正 委員（銀座パートナーズ法律事務所）

（事務局：日本都市センター）石川研究室長、臼田副室長、釧持研究員、黒石研究員

議事要旨

- ゲストスピーカーとの質疑応答・意見交換

：木下元氏（特別区人事・厚生事務組合法務部副参事）

1. ゲストスピーカーとの質疑応答・意見交換（以下では委員によるコメント等を含む）

○木下氏の経歴について

- ・平成元年3月に千葉大学法経学部法律学科を卒業した後、特別区人事・厚生事務組合に入庁。2020（令和2）年4月に副参事として着任する以前にも、法務部には通算13年間在籍していた。そのほか、厚生部や総務部、財団法人特別区協議会の制度改革実施準備室や資料室、杉並区、特別区人事委員会で勤めた。また、2005（平成17）年から3年間、筑波大学の法科大学院にも通った。
- ・杉並区ではふるさと納税を担当し、当初は区の税収を回復するための方策を模索していたが、検討を進めるなかで、この制度自体が地方税制度の根幹を揺るがす問題点を抱えているとの印象を抱いた。こうした問題点に気づけたのは、特別区協議会の制度改革実施準備室で地方自治法の調査研究に携わったり、法科大学院で憲法や地方自治制度を体系的に学んだりした経験があったからであるように思われる。

○法科大学院での学びについて

- ・法科大学院のメリットとしては、憲法、民法、刑法などを体系的に根底から学習できる点、司法研修所で行うような実務を学べる点が挙げられる。法科大学院に通う以前にも、法務部で実務を経験していたが、独学とOJTによる学びとは異なる視点から、法科大学院で学ぶことができ、自分の考えを示しながら議論を深められるようになった。
- ・昇任試験の法律科目から憲法が外されていることもあり、自治体現場の職員が憲法をそれほど意識していない場合がある。法科大学院では、実務の処理と離れた形で、あらためて体系的に全体を見ることができた。
- ・法科大学院に行った理由のひとつに、有名な実務家教員から直接教えを受けられる点も

挙げられる。

- ・法科大学院は、実務経験のない学生が実務に触れられる場である一方、実務経験のある社会人にとっては、理論に立ち返ったり、外国語文献を読んだりできる場である。
- ・自治体職員が学ぶべき法律としては、行政法や地方自治法、民法がまず思い浮かぶが、自治体からの法律相談を見ていると、刑法や会社法などの幅広い分野を訴訟事例も含めて知っていることは重要だと思う。

○特別区人事・厚生事務組合の法務部について

- ・法務部の業務は、各区からの法律相談と各区が当事者となっている訴訟の追行であり、1対9か2対8ぐらいで訴訟に関わる事務が多くを占めている。
- ・法務部全体で年間約100件以上の新しい事件を受任している。多くの場合、3人ぐらいでチームを形成し、1件の事件に対応する。1人当たりで受け持っている件数は多いため、かなり遅くまで残っている職員も決して少なくない。
- ・法律相談は、法務部の職員18人を3つのグループに分け、各グループに担当となる区を割り振っている。週に1件か2週間に1件程度のペースで、相談が寄せられている。
- ・現在、法務部には、法曹資格を有する部長が1名、課長級が4名（うち3名が法曹有資格者）、係長級が2名、主任が6名（うち1名が法曹有資格者）、主事が5名在籍している。加えて、5名の顧問弁護士がいる。23区からの派遣職員が、2分の1ほどを占める。
- ・法曹資格を有する課長級職員のうち、2名は任期付職員である。一人は他の自治体で任期付職員として勤めた経験があり、もう一人は訟務検事を務めていた。
- ・事件数の増加や個別事件の複雑化に伴って、最初に木下氏が法務部に異動した20年前よりも、法務部全体の職員数および法曹有資格者の職員数が増えた。
- ・23区全体での法務職の採用に先立って、特別区人事・厚生事務組合では独自に法務職の採用を行っていた。司法修習を終えていることを受験資格としている。
- ・訴訟件数が増えてきた背景には、裁判所への訴訟提起に対するハードルが国民の意識の中で下がってきている点、関連して本人訴訟が多くなっている点、区政に対する住民の関心が高まっている点、権利意識が高くなってきた点が挙げられる。特に昨今、政務活動費の使い道に関する住民訴訟が増えている。
- ・行政訴訟においては基本的に行政庁側が立証責任を負うと考えられるなか、多様化・複雑化する行政制度の説明などを行う必要があり、負担が大きいとの実感がある。
- ・生活保護に関する訴訟が増えているほか、障害者や高齢者の福祉手当に関する訴訟、都市計画決定・区画整理事業に関する訴訟、建築確認に関する訴訟など多岐にわたる。違法な行政処分を争う国家賠償請求事件も増えてきている。
- ・以前は、法務担当組織を経験した職員のさらなるスキルアップのために、23区から特別区人事・厚生事務組合の法務部へと職員派遣がされていた。最近では、人手不足や区の業務の多忙化により、法務担当組織を経験したことがない職員が派遣されてくることもある。そうした職員であっても、3年間で、訴訟実務ができる、あるいは、自分の考え方が示せるところまで育てたいと考えている。

- ・職員に求められる法務力は、特別区人事・厚生事務組合の法務部と 23 区の法務担当組織で少し異なるかもしれない。
- ・任期付職員で弁護士を採用している区からも、特別区人事・厚生事務組合の法務部に訴訟追行の依頼が入ることもある。
- ・特別区職員研修所で行われる、23 区の若手職員や係長に昇任した職員、専門職種の職員を対象とした研修では、法務部の職員が登壇し、行政法の講義や訴訟事例の紹介などを行うほか、地方自治法・地方公務員法の研修も行っている。
- ・各区から依頼があれば、法務部の職員が研修に出向いたり、研修のアレンジをしたりすることもある。
- ・特別区協議会では、法科大学院に進学した職員に対する就学費の一部助成を行っている。
- ・法務部としては、単に訴訟に勝つことのみを目指すのではなく、負けてもそれを通じて、区政が良くなるようにという考えで、訴訟追行に当たっている。

○自治体における法務人材について

- ・何十年も法務担当組織に在籍し、管理職に昇任することなく、実務に携わり続けるスペシャリスト型の職員を多く目にしてきた。そうした職員は組織の中で一目置かれ、上司に当たる管理職からも相談を受けたりしていた。
- ・一方で、法務担当組織の経験者が昇任試験を受けて、幹部職員になっている例も少なくない。福祉部門の部長やまちづくり関係部門の部長になったとしても、法務担当組織での経験は活かせるだろう。
- ・法務人材はスペシャリスト型・ジェネラリスト型のいずれが良いかは、その自治体の組織づくりやマネジメントの考えにもよるため、一概には言えないが、理想的なのは双方を有効的に活用できる組織がつけると良い。
- ・法務担当組織には法学部出身者や司法試験の勉強をしていた人を配属するというのは、比較的好く見られる傾向である。ただ、法科大学院の設立などを受けて、そうした人材が減ってきた。
- ・幹部職員として育成したい人材には、法務担当組織を経験させるといった人事をすることもある。
- ・法務人材が身に付けるべきもので、法科大学院や司法修習で得られるものとして、常に物事を考える際に、最終的に裁判所でどのように判断されるかを意識するというマインドセット、いわゆるリーガルマインドがあるのではないか。これは、法案作成や法制職務で求められる、法体系の正確な理解、立法技術などと異なるものである。
- ・訴訟を起こされたら負けるというケースでも、状況によってはその選択をせざるをえない場合もあるが、きちんと訴訟の結果まで見越して判断をするかどうかは重要である。目の前の仕事に一生懸命になると、法的視点が欠けてしまうこともあるので、そうした場合に予防法務的な観点から助言していく必要がある。
- ・弁護士が発言することで、相手方に納得してもらえる場合もある。
- ・自治体現場では、裁判を過度に意識して、行政処分を躊躇する例も見受けられる。法務

担当組織としては、まず法律の根拠条文、そして目的規定と照らし合わせて、それでも明確な結論が出なければ、裁量権の逸脱・濫用がないように進めるとのアドバイスができる。

- ・法曹資格を有する職員の場合には、すでに基礎的な法的知識を有しているため、入庁・配属1年目であっても専門的な議論ができ、OJTにおける扱いも異なってくる。
- ・法務人材に期待するのは、法的知識、法的感覚、法的思考と考える。法的知識については、様々な研修で仕事の目的、根拠など、どこに定めてあるのか、に加えて、なぜそのように定められているのかも考えるよう伝えてきているが、特に一般の職員よりも高度にこれを法務人材には求めたい。

○組織全体の法務能力の向上について

- ・アメリカの民間企業などでは、ジェネラルカウンセル（最高法務責任者）・CLOがナンバー2に位置づけられており、自治体でもそうした法務参謀が必要であると考えている。
- ・法務能力の高い自治体というのは、裁判の見通しをきちんと分析・把握したうえで、政策判断ができることである。法務担当組織や法務人材には、関連する条文や判例を全部調べ切って、裁判の見通しを判断し、検討過程も含めて伝えることが求められる。
- ・訴訟リスクがあるだけで委縮してしまう自治体や、法務担当組織・法務人材が政策面からの働きかけに屈してしまう（利用されてしまう）自治体は、法務能力が低いといえる。
- ・任期付職員制度の本来の姿は、組織内に専門的知見を有する職員が一時的に欠けているのを補いながら、その間に職員の育成を行うというものだったと思われる。しかし実際には、任期が切れると別の人を新たに採用する自治体も少なくない。任期付職員として採用した弁護士から、職員がその知見やノウハウを上手く吸収し、組織に蓄積できていないといった現状がある。
- ・任期付職員として採用された弁護士が、任期のない常勤職員としてそのまま定着したケースもある。
- ・自治体の法務能力の高さ・低さは、頼りになる法務人材がいるかどうかによるところが大きい。法務に対する自治体の姿勢や人事異動も含めた組織開発も極めて重要である。人口規模や職員数とはそれほど比例していないとの印象がある。
- ・法務に重きを置いている区では、法務担当組織の係長に10年以上の経験がある職員が、課長にも法務担当組織の経験がある職員が就いており、その他の職員は若手職員を中心に3～5年程度と比較的長期間にわたって配属されている。
- ・法務担当組織には、トップが推進したい政策の実現を助けるという役割と、トップの掲げる政策が法的に間違っている場合には牽制するという役割の両面がある。

2. その他

- ・次回（第5回）研究会は、2021年1～2月に実施するアンケート調査の結果報告等をもとに意見交換を行う。

（文責：事務局）