

自治体ガバナンスを支える 法務人材・組織の実践



公益財団法人 日本都市センター

自治体ガバナンスを支える 法務人材・組織の実践



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

分権改革による事務権限・裁量の増大や住民ニーズの多様化を背景に、自治体行政におけるコンプライアンスへの意識が高まっており、都市自治体のガバナンスに不可欠なものとして、“自治体法務”があらためて重要視されつつある。

自治体法務の内容は、従来の例規審査や訴訟対応にとどまらず、法令改正に合わせた条例の内容や行政実務の見直し等の事務が増加・複雑化しているほか、担当課と連携した条例等の政策立案、執行過程への早期関与による予防法務など、広がりをみせる。とりわけ近年では、福祉行政や災害対応、学校教育現場などにおいて、法的な問題への対応に迫られる場面も顕著となっている。自治体法務の担い手に目を向けてみると、職員一般を対象とする法務研修に加えて、法的素養のある一般行政職員の専門化・スペシャリスト化が図られてきた。しかし、職員定数の削減や採用試験での法律科目の廃止、法曹養成制度改革とそれに伴う法学教育の変化等によって、自治体法務を中核的に担うべき「法務人材」の確保・育成に支障が生じ、組織全体としての法務力の低下が懸念される。そうしたなかで、法曹有資格者や法科大学院修了者を活用する動きも一部でみられる。

このような状況を踏まえ、日本都市センターでは2020年度に、学識者及び実務家からなる「都市自治体における法務人材に関する研究会」（座長：大杉覚 東京都立大学法学部教授）を設置し、2か年にわたって調査研究を進めてきた。研究会では、都市自治体のガバナンスの観点から、法務対応のニーズやその担い手の育成・確保等の現状を把握したうえで、「法務人材」が担うべき業務や人材育成・確保等の方法、組織体制のあり方について、議論を重ねて

きた。本報告書は、ゲストスピーカーとの意見交換、ヒアリング調査及び全国 815 市区を対象としたアンケート調査の結果を踏まえながら、研究会において積み重ねられてきた議論の成果を取りまとめたものである。

第 1 部では、自治体法務の意義と本報告書における「法務人材」の定義を示す。第 2 部は、一般行政職員と法曹有資格者等のそれぞれに焦点を当て、法務人材を確保・育成する取組みの現状と今後のあり方を論じるとともに、法務に関する組織体制の整備についても検討する。第 3 部は、行政実務への法務人材の関わり方を総論的に述べるほか、各論として福祉分野と災害対応分野を取り上げる。第 4 部では、アンケート調査結果の概要や、法務人材の確保・育成等に関する国内及び欧米の事例を紹介する。なお、アンケート調査結果の詳細は、当センターのホームページに掲載している最終結果報告書をご参照いただきたい。本報告書が、都市自治体職員や自治体法務に関わる関係者等にとって、少しでも参考になれば幸いである。

最後に、ゲストスピーカーとして研究会にご参画いただいた学識者及び実務家の皆様、並びに、ヒアリング調査及びアンケート調査にご協力いただいた都市自治体のご担当者様や関係者の皆様には、ひとかたならぬお力添えをいただいた。また、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆にあたって、大杉座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げます。

2022 年 3 月

公益財団法人日本都市センター

目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	viii
第1部 自治体法務の意義と「法務人材」	
第1章 自治体法務と法務人材	3
東京都立大学法学部教授 大杉 寛	
1 法務人材をめぐる問題状況へのアプローチ	4
2 都市自治体のガバナンスと自治体法務の焦点化	4
3 都市自治体における法務ニーズ	9
4 都市自治体における法務人材	11
5 都市自治体における法務人材の育成・確保等に向けた 包括的アプローチ ...	14
第2部 法務人材の確保・育成と法務に関する組織体制	
第2章 求められる法務能力と法務人材の確保・育成	23
学習院大学法学部教授 藤田 由紀子	
はじめに	24
1 都市自治体行政に求められる専門性	24
2 求められる法務能力と法務人材の役割	25
3 法務人材の確保	29
4 法務人材の育成	31
おわりに	42

第3章 法曹有資格者等の採用	45
銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学） 岡本 正	
1 法曹有資格者等の区分について	46
2 法曹有資格者等の採用条件（任期の有無、常勤／非常勤）	47
3 法曹有資格者等の採用後の配置	51
4 法曹有資格者等のキャリアパスと法務人材に対する意識	55
5 法曹有資格者等の採用に関する考察と展望	58
第4章 法曹有資格者等の活用	65
東京大学大学院法学政治学研究科准教授 平田 彩子	
はじめに	66
1 弁護士の特徴	66
2 役割	68
3 業務内容	70
4 効果と、その効果を享受するために必要なこと	72
5 顧問弁護士との役割分担	76
6 まとめと検討されなかった論点	77
第5章 法務に関する組織体制と人材育成	81
専修大学法学部教授 鈴木 潔	
1 組織・人事・業務を組み合わせた	
効果的な人材育成システムの構築	82
2 法務担当組織の組織管理と人材育成	83
3 法務担当組織の人事管理と人材育成	89
4 法務担当組織の業務管理と人材育成	99
5 小括	105

第3部 行政実務への法務人材の関わり方と実践

第6章 法務担当組織・法務人材と行政実務

：現状と今後の発展のために… 109

東京大学大学院法学政治学研究科准教授 平田 彩子

はじめに	110
1 法務業務の機能：2つの核	110
2 「法務人材」の濃淡	111
3 法務担当組織の現状	118
4 法務担当組織の発展へ向けて	123
5 自治体法務と規範性の関係	125
6 まとめ	127

第7章 自治体福祉分野における専門性の構築と

法務サポートの一考察… 129

日本大学危機管理学部准教授 鈴木 秀洋

はじめに	130
1 自治体福祉分野における法務の立ち位置の課題	131
2 双方のしている景色の違い	136
3 具体的提言	137
4 展望	144

第8章 災害対応分野における法律的思考と法務人材… 147

銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学） 岡本 正

1 災害対応分野における法務とは	148
2 安否不明者の氏名公表	152
3 避難行動要支援者名簿情報の平時からの事前共有	158
4 災害救助法の適用判断	162
5 災害関連死の判定基準	170

6 おわりに

～災害対応分野における法曹有資格者採用への期待～ … 173

第4部 アンケート調査結果及び事例紹介（国内・欧米）

第9章 法務人材に関するアンケート調査結果の

概要と比較分析 … 177

日本都市センター研究員 釵持 麻衣

はじめに …………… 178

1 調査における用語の定義 …………… 179

2 法務担当組織用アンケートの結果概要 …………… 180

3 人事課用アンケートの結果概要 …………… 191

4 「法務人材」に関する法務担当組織と人事課の回答比較 … 202

第10章 横浜市・足立区・流山市における

法務人材・組織の実践 … 207

日本都市センター研究員 釵持 麻衣

はじめに …………… 208

1 横浜市：一般行政職員のスペシャリスト化 …………… 208

2 足立区：複線型人事制度の活用 …………… 221

3 流山市：任期付弁護士の採用 …………… 230

おわりに …………… 241

コラム① 三次市における法務人材の活用 …………… 220

コラム② 特別区人事・厚生事務組合の法務部 …………… 228

コラム③ 任期付弁護士のキャリア …………… 234

コラム④ 12人の弁護士職員を擁する明石市 …………… 240

第11章 欧米諸国の都市自治体における

法務人材の確保・育成 … 245

日本都市センター研究員 釵持 麻衣

はじめに …………… 246

1 ドイツ …………… 247

2 フランス …………… 254

3 イギリス …………… 258

4 アメリカ …………… 263

おわりに …………… 269

資料編 都市自治体における法務人材に関する研究会 資料

構成員名簿 …………… 272

研究会・ヒアリング調査 日程概要 …………… 273

執筆者プロフィール …………… 276

エグゼクティブ・サマリー

第1部 自治体法務の意義と「法務人材」

第1章 自治体法務と法務人材

東京都立大学法学部教授 大杉 寛

これからの都市自治体のガバナンスに欠かせない法務について、その担い手となる法務人材のあり方を考察し、その担うべき業務や人材育成・確保等の方策について検討するのが本報告書の目的だが、まず、なぜ自治体法務が重視されるようになったのか、一般的な背景を概観し、都市自治体における法務ニーズはどこにあるのかについて本章で整理する。そして、都市自治体における法務人材の充実・強化に向けて、①トータルな法務人材育成戦略、②大胆な自治体法曹拡充戦略、③連携・交流を通じたシナジー創出戦略、といった3つの戦略を柱とした包括的な提案を試みる。

第2部 法務人材の確保・育成と法務に関する組織体制

第2章 求められる法務能力と法務人材の確保・育成

学習院大学法学部教授 藤田 由紀子

都市自治体の法務人材は、法的専門能力だけではなく、職員としての行政運営に関する知識や管理能力、総合的な課題解決能力などをバランス良く有していることが望ましい。そうした能力を有する法務人材を確保するには、法曹有資格者の任用だけでは足りず、法曹資格を持たない一般の職員を優れた法務人材に育成することが不可欠である。本章では法務人材育成のための様々な手法について論じる。重要なことは、目指すべき法務人材像を定め、計画的に育成していくことである。また、法曹有資格者の知識・スキルを組織に定着させる工夫や、職員のモチベーションを向上させ、自主的な学

びを支援する職場環境づくりにも留意する必要がある。

第3章 法曹有資格者等の採用

銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学） 岡本 正
弁護士登録者、弁護士未登録者（司法修習修了済み）、司法試験合格者（司法修習を未了）、及び法科大学院修了者の都市自治体における採用と採用後の配属先に関する最新のアンケート調査結果によれば、司法試験合格者以上はそのほとんどが法務担当組織に配属されているのに対し、法科大学院修了者は一般的な行政職員として様々な部署に配属されているという実態が明確になった。自治体の政策法務向上のために活躍が期待される「法務人材」とは、「法律的に物事を考える素養・能力のある人材」とであると定義した場合には、法科大学院修了者もまた「法務人材」として、組織内の法曹有資格者等と所属部署との橋渡し役となったり、政策法務能力を直接行政執務に活用したりすることが期待されるものと考えている。

第4章 法曹有資格者等の活用

東京大学大学院法学政治学研究科准教授 平田 彩子

本章では、ヒアリング調査結果に基づき、法曹有資格者等、特に自治体内弁護士の実際の活用についてまとめた。自治体内弁護士は、庁内法律相談などを通じた法律専門知の提供、充実した研修の提供、他の法務職員へのOJTを通じた専門知の浸透、訴訟対応、首長等への政策形成等に関するサポートを行っていた。上記役割は、自治体内弁護士の在庁性から生じるところが大きい。職員にとって法律専門家へのアクセスが容易であることは、職員の負担を軽減し、ひいては市民サービスの向上や説明責任を果たすことにつながる。このような利点を発揮するためには、自治体内弁護士は協調性やコミュニケーション能力を備えていることが必要である。顧問弁護士

との役割分担も行われていた。その一方、自治体内弁護士は、その大半が任期付職員であることから、政策形成に深く関わってはいない状況も指摘した。

第5章 法務に関する組織体制と人材育成

専修大学法学部教授 鈴木 潔

本章では、法務に関する組織体制のあり方が法務人材の育成にどのように関係しているかを明らかにすることを試みた。

本章では、日本都市センターの『都市自治体における法務人材に関するアンケート調査 最終結果報告』およびヒアリング調査等に基づき、法務担当組織の組織管理、人事管理、業務管理を一体のものとして検討した。

その結果、法務担当組織の組織管理、人事管理、業務管理のあり方は、法務人材の確保・育成の手法の1つであるOJTと密接に関係していることが明らかになった。都市自治体が効果的なOJTを実施するためには、長期的視野に立った法務人材育成システムを構築することが求められる。

第3部 行政実務への法務人材の関わり方と実践

第6章 法務担当組織・法務人材と行政実務

：現状と今後の発展のために

東京大学大学院法学政治学研究科准教授 平田 彩子

本章では、法務担当組織・法務人材と行政実務の関わり方について検討した。そもそも、法務機能のコアは、①問題解決のための法ルール作成・運用、②権力行使の監視・促進である。その役割を果たすことができるのが、法務人材である。組織内には様々な「法務人材」度合いの職員がいる。法務人材度合いの薄い職員の重要性を指摘した。また、アンケート結果を用い、自治体内弁護士の有無

によって、法務担当組織による活動の積極性に違いがあることを明らかにした。続いて、アンケート調査の分析より、全国都市自治体の法務担当組織は3類型に分類でき、自治体規模に拘らず、法務活動に積極的に取り組む自治体が多かったものの、一定数は法務活動の積極性に乏しいところもあることを確認した。法務担当部署の強化には、トップダウン型のみならず、ボトムアップ型もあり、自治体法務の着実な強化には、後者が欠かせないことを指摘した。最後に、自治体法務と規範性の関係についても、論点として提示した。

第7章 自治体福祉分野における専門性の構築と

法務サポートの一考察

日本大学危機管理学部准教授 鈴木 秀洋

自治体福祉分野は、住民の権利利益に直結する最重要部門である。しかし、福祉担当職員が専門的知識を欠き、更に、福祉分野を専門的に支援できる法務職員・弁護士の不足が指摘される。筆者は、①第一に、福祉担当職員が入庁後に確実なキャリアラダーを積み上げる制度の構築、②第二に、現在児童相談所に弁護士配置が求められているが、福祉実務に通暁する常勤弁護士の配置及び福祉に強い法務職員配属、③第三に、福祉部局及び法務部局に配属される職員の自治体内異動サイクルの長期化等による知識蓄積・スーパーバイズ機能の向上を提言する。こうした個々の職員能力の向上と部局全体の中・長期視点をもった組織マネジメントが求められている。

第8章 災害対応分野における法的思考と法務人材

銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学） 岡本 正

自治体の災害対応分野において、近年の大規模災害を踏まえて特に関心の高まっている論点を提示したうえで、自治体の災害対応分野にこそ「法務人材」の配置とその高い専門性を活かした政策法務

実務の推進が不可欠になっていることを提言する。具体的には、①安否不明者等の氏名公表（例外規定の活用への消極性と解釈あてはめの困難性）、②避難行動要支援者名簿情報の平時からの事前共有（法律上の「するものとする」という政策推進への消極性と理解不足）、③災害救助法の適用判断（いわゆるバスケット条項の活用への躊躇や理解不足）、④災害関連死の判定基準（災害関連死の判断における「相当因果関係」という法律的判断事項への理解不足と誤解）という4つの論点について考察する。また、災害を契機として法曹有資格者を採用している自治体の存在についても言及する。

第4部 アンケート調査結果及び事例紹介（国内・欧米）

第9章 法務人材に関するアンケート調査結果の概要と比較分析

日本都市センター研究員 鈮持 麻衣

日本都市センターでは、全国の都市自治体における法務対応のニーズやその担い手の育成・確保等の現状を把握するため、2020年度に815市区の法務担当組織と人事課を対象とするアンケート調査を実施した。本章では、その調査結果の概要を紹介するとともに、自治体規模別の分析及び法務担当組織用アンケートと人事課用アンケートに共通する設問についての比較分析を行う。さらに、日本都市センターが1999年度及び2000年度に実施したアンケート調査の結果との比較分析も行っている。

第10章 横浜市・足立区・流山市における法務人材・組織の実践

日本都市センター研究員 鈮持 麻衣

都市自治体はさまざまな形で、自治体法務を担う人材の育成や法務に関する組織づくりに取り組んできた。本章では、一般行政職員の特任化を図る横浜市、複線型人事制度を活用して法務人材を育成する足立区、および、任期付弁護士を10年以上にわたっ

て採用する流山市の取組みを紹介する。また、コラムとして、三次市における法務人材の活用や特別区人事・厚生事務組合の法務部、任期付弁護士のキャリア、12人の弁護士職員を擁する明石市についても取り上げる。

第11章 欧米諸国の都市自治体における法務人材の確保・育成

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

本章では、自治体法務を担う法務人材をどのように確保・育成するかという点につき、文献調査をもとに、欧米諸国の制度や都市自治体の事例などを紹介する。具体的には、ドイツの法曹養成制度と連動した公務員制度および公務員養成・研修機関、フランスの地方法律専門家と裁判官や検察官の出向、イギリスの自治体内弁護士等による全国組織および都市自治体の法務部門を取り巻く環境の変化、アメリカのロースクールにおけるインターンシップやニューヨーク市等の法務部を取り上げる。

第 1 部

自治体法務の意義と「法務人材」

第 1 章

自治体法務と法務人材

東京都立大学法学部教授 **大杉 寛**

1 法務人材をめぐる問題状況へのアプローチ

本報告書は、これからの都市自治体のガバナンスを考えるうえで、
重要な位置を占める法務について、その担い手となる法務人材のあり方を
考察し、その担うべき業務や人材育成・確保等の方策について検討することを
目的とした調査研究の成果である。

本章では、なぜ自治体法務が重視されるようになったのかについて、
一般的な背景を概観したうえで、都市自治体における法務ニーズはどのよう
なところにあるのかを整理する。

多岐にわたる具体的な論点は、次章以降で展開されることになるが、
先取りの、都市自治体における法務人材の充実・強化に向けた包括的な
提案を本章で試みておきたい。

2 都市自治体のガバナンスと自治体法務の焦点化

自治体法務の重要性が強調されるようになった背景には、都市自治
体のガバナンスに関わるいくつかの変化を認めることができる。
自治体法務とは、一般に、「自治体で行う一切の法的な意味をもつしごと」¹
といった意味合いで用いられるが、自治体におけるマネジメントの一環
として、「自治体が目標の実現に向けて、法的ルールを効果的に利用する」²
という積極的意義づけがなされた要因として、以下のような点が挙げら
れる。

1 田中孝男・木佐茂男『新訂 自治体法務入門』公人の友社、2016年、50頁。

2 鈴木潔『強制する法務・争う法務』第一法規、2009年、11頁。

(1) 法化社会の進展

第1に、法化社会の進展と「法律に基づく行政」の原理の徹底である。法治国家の基本原理として「法律に基づく行政」が基本とされてはいるものの、行政内部においても、また、行政外部との対外的関係においても（政治、社会など）、実際の行政活動にあっては、直接的な根拠となる法規範が不在ないし不明確なままであったり、違法とまではいえなくとも、概括的な法規範にとどまるため予測可能性や合理性に欠けた裁量の余地が実態として認められたりするなどの問題がしばしば指摘されてきた。これに対して、グローバル化が進展し、社会全体として法規範に対する意識が高まりをみせるなかで、積極的な法的対応を重視する法化社会の到来が唱えられるようになり、現実化してきたことである。

法化社会への対応としては、世紀の転換期にあたって取り組まれた国政のガバナンス改革においてもうかがえた。後述するように司法制度改革が提起されたこととともに、行政改革の一環として、世界的潮流からすると遅ればせながらではあるが、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の影響のもと、事前関与・統制から事後チェック型行政への移行（例えば、行政改革会議『最終報告』（1997年）における独立行政法人の創設や規制行政の見直しなど）が唱えられ、事後チェックの手法として司法的解決も視野に収められたのもその一例である。

社会全体の法意識の変化や行政スタイルの変容が、都市自治体にも影響を及ぼしてきたことは、情報公開・個人情報保護制度の浸透とその積極活用による「住民自治の争訟化」³を含めた、自治体訴訟

3 阿部昌樹『争訟化する地方自治』勁草書房、2003年。市民オンブズマンの活動の活性化に伴う争訟化現象を指摘したもので、阿部は、次項で述べる地方分権により争訟型制度が創設されたこととあわせて「二重の争訟化」と呼ぶ。

の増加にも端的にうかがえる⁴。訴訟法務はもちろんのこと、積極的な意味での予防法務をはじめ、訴訟リスクに対応すべく法的専門性の確保の必要性が強く認識される局面が増大したことが指摘される。また、従来であればそれほど深刻視されてこなかった案件でも、人権問題やコンプライアンスなどの観点から法的な問題に転化する可能性が高まってきたことで、住民に最も身近な政府である都市自治体だからこそ、一般的な住民サービスの提供などにおける法的対応のアップデートに迫られてきたことも重要であろう。こうした事態が、自治体法務の重要性を再認識させてきたといえる。

(2) 地方分権による自治体をめぐる法環境の変化

第2に、地方分権の進展である。国・自治体関係を上下・主従から対等・協力に組み替えることを目指した地方分権改革によって、あたかも行政内部関係であったかのような関係から解き放たれたことで、自治体はその法令解釈の余地を拡大させ、政策的な裁量を拡充させることとなり、独自条例の制定をはじめとした自治立法の可能性を飛躍的に高めたことが挙げられる。政策法務がいつそう重視されたことから、自治体およびその職員にはそれ相応の法令解釈能力・法制執務能力・政策開発能力の強化・底上げが強く要請されるようになったのである。

他方で、地方分権のユーフォリアから醒めた「未完の分権改革」という視角からすれば、同時にそれは「未完の法令改革」⁵でもあろうし、だからこそ、地方分権の理念の実現を目指した法務能力が期待されてきたともいえる。

4 財団法人 日本都市センター編『自治体訴訟法務の現状と課題』2007年、13～14頁。
なお、全国市長会による「都市における訴訟の継続状況に関する調査」は2008（平成20）年度で終了しているため、直近10年余りの変化については不詳。

5 北村喜宣『分権政策法務の実践』有斐閣、2018年、i頁。

(3) 行政サービスの多様化・専門化

第3に、住民の価値観やニーズが多様化し、それに応じた行政サービスの多様化や質的向上、専門性を重視した対応が要請されてきた一環としての法務面での知見の活用が挙げられる。例えば、政策立案にあたって行政各分野の法制に関する知見が必要になることはもちろんだが、住民生活との関わりが深いサービスにあっては、行政では馴染みの薄い民事法制に関する正確な知見が求められる。また、先述のNPMのもとで行革が進められてきたなかで、各種アウトソーシング手法が多用されるようになってきたことにともない⁶、契約業務内容も高度化してきたことで、汎用性は高いが自治体では手薄な契約法務に関する知見がますます必要とされてきている。この点については、次項の法務ニーズでも再論したい。

(4) 司法制度改革と法曹業務の開拓

第4に、司法制度改革と弁護士等法曹人材の携わる業務の「守備範囲」の変化を挙げることができる。司法制度改革が推進され、法曹人口の増大が急ピッチで図られてきたものの、法化社会の到来が唱えられながらも社会の側の潜在的な法的需要の掘り起こしが十分ではない面が否めなかった。そうしたなかで、上述のように相対的に潜在需要がありながらもその掘り起こしが他領域に比べて進んでいたとはいえなかったこともあり、法曹業務の開拓のターゲットとして自治体行政の領域に熱い期待が寄せられてきた。

実際、本来は自治体職員が適切に行うべきであるにもかかわらず、自治体による業務実態は法令遵守が徹底されていると言い難い状況だとたびたび指摘されてきた未収債権回収業務については、早い

6 喜多見富太郎「アウトソーシングと法務」金井利之編『シリーズ自治体政策法務講座 4 組織・人材育成』ぎょうせい、2013年参照。

段階から弁護士が参入した業務領域である。こうした先行事例が、本来的に弁護士が強いとされた業務と共通・類似する業務への参入を促したことは確かである。司法制度改革の結果、必ずしも行政法分野に強くないとされてきた弁護士のあり方も変化し（「行政に明るい弁護士」⁷の拡充）、業務の共通性や法的思考そのものに着目して弁護士の強みを活かそうという発想が広まったのは大きな変化である。

近年では、弁護士個人・事務所単位のみならず、例えば、東京弁護士会は自治体連携センターを設置し自治体連携プログラムとして広範な連携メニューを掲げており⁸、その他の弁護士会でも「行政連携のお品書き」などを提示するなど、ブロック別の弁護士会（全国52会）の単位で自治体と連携を深めてきた⁹。

（5）自治体法務の「制度化」

第5に、自治体法務の「制度化」と一括される傾向も指摘しておきたい。政策法務は学者と自治体職員とによる現場の実務を重視した、各地の研究交流から創造されたものである。やがて自治体の研修科目として採用され、自治体組織として政策法務を冠する部署の設置に結びつくなどして、現在では実務・学問を巻き込む一大潮流を形成し、定着してきた。

近年では、自治体法務検定が実施されている。本研究会が行ったアンケート調査では、人事に活用する事例は限られているようであ

7 金井利之「自治体における訴訟管理」財団法人 日本都市センター編前掲報告書、78頁。

8 東京弁護士会ホームページ「自治体連携プログラム」、<https://www.toben.or.jp/bengoshi/jichitai/> 参照。

9 例えば、日本弁護士連合会「『全国の弁護士会における自治体等との連携活動実態調査』分析結果報告書」（2014年11月19日）、https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/recruit/data/renkeikatsudo_report_150121.pdf 参照。

るが¹⁰、自治体法務に関心を抱く自治体職員の励みになり、法務人材の育成・確保と密接に結びついた制度的取組みの一つであるのは確かだろう。弁護士の自治体行政への進出やその業務適格性について前述したが、本来、自らの業務としてこなさなければいけない自治体職員の法務能力にも再び目が向けられるようになるとともに、自治体を超えたネットワークで自治体法務を豊かにしようと研鑽を積み、実務に活かそうとする動きは強調されるべきだろう。

3 都市自治体における法務ニーズ

自治体法務への関心が複合的な背景から高まりを見せてきたことを以上述べたが、こうした動向とも関連して、法務ニーズは都市自治体が担う行政実務の多様な局面で捉えることができる。

第1に、行政分野別でみたときの法務ニーズである。「法律に基づく行政」が基本である以上、いずれの行政分野でも一定の法務ニーズは認められるはずであるが、先述の債権回収や徴税、権利擁護、教育、災害関係、まちづくりなどが特に法務ニーズの高い政策分野や課題だと考えられる（本報告書では、第7章鈴木秀洋報告で福祉分野を、第8章岡本報告で災害対応分野を扱っている）。行政にとっては馴染みの薄い民事法制を考慮する必要があったり、権利義務に関わる執行をとまったりする行政分野では、特に高度に専門的な法務ニーズが求められる傾向が認められよう。

第2に、行政過程別でみたときの法務ニーズである。例えば、主として自治体職員向けの自治体法務検定の公式テキストに従い、行政過程を「自治体の法的活動の種類」¹¹と考えるならば、①立法法

10 公益財団法人 日本都市センター『都市自治体における法務人材に関するアンケート調査 最終結果報告』2022年3月、59頁参照。

11 自治体法務検定委員会編『自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 2021年度検

務（条例等を制定するための活動）、②解釈運用法務（法律や条例等を個別の事例に当てはめ、解釈・運用することによる法執行活動（要綱等の制定・運用も含まれる））、③争訟法務（自治体の法的活動に対して提起された争訟に対応する活動）、④評価法務（①から③の活動を評価し、フィードバックする活動）、⑤審査法務（①や③の活動を定式化して法的安定性を確保する活動（法制執行））、⑥基礎法務（窓口指導や現場検査など個々の事案ごとに対応する活動）、⑦危機管理法務（コンプライアンス（法令遵守）などリスクマネジメントに関する法的活動）、と分類することができる。

「⑤審査法務」や「⑥基礎法務」は旧来から必要とされてきた法務ニーズといえるが、①～④に該当する政策法務は地方分権以降特に重視されてきたことはすでに述べた¹²。近年では、「⑦危機管理法務」が重要性を増してきたといえるだろう。

第3に、業務類型別でみたときの法務ニーズである。前述の行政過程・行政活動の分類項目と重複する面があるが、立法業務（例規審査、条例等立案）、法令解釈、法執行（行政指導、行政処分等）、契約業務（リーガルチェック）、争訟業務、法律相談、法務研修の企画立案・実施、コンプライアンス業務、行政不服審査などが想定される。なお、本研究会が行ったアンケート調査の質問項目のなかには、これら分類に準じた項目を用いて、法務担当組織の取組み状況や法務担当職員の役割等、法務人材のスキル・適性、について調査している¹³。

定対応』2021年、第一法規、9頁。

12 政策法務と審査法務を法務の指向性として対置した、金井利之「自治体経営」特別区人事・厚生事務組合特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック2004』ぎょうせい、2004年、116頁以下参照。

13 公益財団法人 日本都市センター前掲報告書、7頁、9～10頁、15頁、17頁、74頁参照。

4 都市自治体における法務人材

都市自治体における法務人材を、都市自治体の行政活動に携わる、自治体法務の知見・スキルとその向上を心がけるマインドを有する人材と捉えて考えたい。繰り返しになるが、「法律に基づく行政」の原理からすれば、都市自治体の行政活動に携わる人材すべてが本来は該当していなければならないはずだが、現実には対象は絞られるだろうし、その対象者もさらに区分して捉える必要があるだろう。

表 1-1 は、一般の自治体職員等に比べて、高度な（自治体）法務の知見・スキル・マインドを有する法務人材の類型として、「法曹有資格者」「準法曹有資格者」「法学関係学位取得者」「法律関係実務者」を取り上げ、それぞれが一般にどのような任用・勤務形態で自治体内に位置づけられるかを示したものである。

(1) 法務人材としての法曹有資格者

自治体行政に携わる高度に法的専門性を備えた人材といえば、ながらく顧問弁護士を指してきたし、今日でも多くの自治体ではそうであろう。顧問弁護士の大部分は自治体職員としての身分を有しないか（顧問契約）、特別職非常勤としての任用であるかである¹⁴。

情勢が大きく変化したのは、地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律（2002 年）が施行されたこと、また、弁護士法第 30 条が改正されて（2004 年施行）、弁護士の公務就任が届出制となって実質的に制限が撤廃されたことによる。一般職常勤の法

14 ややデータは古いだが、日弁連法務研究財団「地方行政における法曹有資格者の活用に関する研究チーム」による「地方自治体における顧問弁護士等に関するアンケート調査結果」(2012(平成 24)年 8 月)によれば、顧問契約(45.7%)、非常勤特別職(51.6%)とほぼ半々であった。大杉竜・幸田雅治・須田徹・奥宮京子・西尾政行・岡本正・加藤卓也・岡本誠司「地方行政における法曹有資格者の活用に関する研究－任期付弁護士を中心として－」日弁連法務研究財団編『法と実務 12』商事法務、2016 年、109 頁参照。

法曹有資格者は、東京都や逗子市（神奈川県）などごく一部の自治体でも見られたが、これらの法的措置がなされてからは、任期付職員として法曹有資格者を採用する自治体が増え、特に東日本大震災後の2011年度以降は毎年2桁以上の採用実績がうかがわれるまでになった¹⁵。2021年6月1日現在、日本弁護士連合会に会員登録をしている任期付職員の弁護士だけで105名を数える（一般職常勤職員の弁護士や弁護士登録をしていない法曹有資格者は含まない）¹⁶。このように、自治体で常勤職員として勤務する弁護士等の法曹有資格者の活動領域は拡大傾向にあるといえる¹⁷。

ただし、弁護士等法曹有資格者全体からすれば、ごくわずかにしか過ぎない（日弁連会員の約0.2%）。組織内弁護士との比較でも、公務に従事する弁護士は少なく（企業内弁護士数43,152名、日弁連会員の6.5%¹⁸）、国家公務員と比べても地方公務員の場合は少ない（国家公務員の任期付職員は135名）。

さらにいえば、欧米等の状況と比較すると、法曹有資格者の自治体行政への進出は極めて限定的である。

法曹有資格者は法律専門職であるがゆえの強みを持つ（第4章平田報告参照）。これからの自治体法務を考えるうえで、その積極的活用は不可欠といえる（第3章岡本報告参照）。

（2）「法律に強い、職員の育成・確保

旧来から法務人材とみなされ、今日でもその大部分を占めるのは、「法学関係学位取得者」や「法律関係実務者」に相当する自治体職

15 大杉他前掲論文、19～20頁。

16 日本弁護士連合会編『弁護士白書2021年版』146～150頁参照。

17 法務省法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会「取りまとめ」2015（平成27）年5月25日。

18 日本組織内弁護士協会「企業内弁護士数の推移（2001年～2021年）」より2021年のデータによる。<https://jila.jp/wp/wp-content/themes/jila/pdf/transition.pdf> 参照。

員集団である。ただし、ここで「法学関係学位取得者」といっても、単に大学の法学部卒業生というだけでは、行政実務に通用する法学の知見があるとはいえないことから、法務人材とは一般にみなされないだろう。「法律関係実務者」と同様に、法務担当組織に配属され職務上法務の経験を積んだり、あるいは、自学ないしは所属自治体内外のネットワークや研究会などで一定の研鑽を重ねたりして、`法律に強い、職員とみなされてはじめて法務人材ということになる。法務人材育成の詳細は、第2章藤田報告で論じられる。

なお、司法制度改革以降は、一般職の常勤職員に、法科大学院修了者を特別の枠を設けて採用する自治体も一定程度存在することから（本研究会のアンケート調査では都市自治体の約3割が採用実績あり）¹⁹⁾、`法律に強い、職員層を拡充する基盤は整備されてきたと考えられる。

表 1-1 自治体における法務人材の類型

		自治体職員					非自治体職員
		一般職				特別職	
		一般行政職員	特定任期付 (法3条1項)	一般任期付 (法3条2項)	非常勤等	専門委員等	委託契約等
法曹有資格者	弁護士	自治体 法曹 (狭義)	任期付 自治体法曹	自治体法曹(広義)			
	弁護士以外の元法曹			顧問弁護士等			
	非登録元弁護士						
	司法修習終了者						
準法曹有資格者	司法試験合格者	`法律に強い、職員					
法学関係学位取得者	法科大学院修了者						
	法学学位等取得者						
法律関係実務者	上記以外の法務担当職員その他						

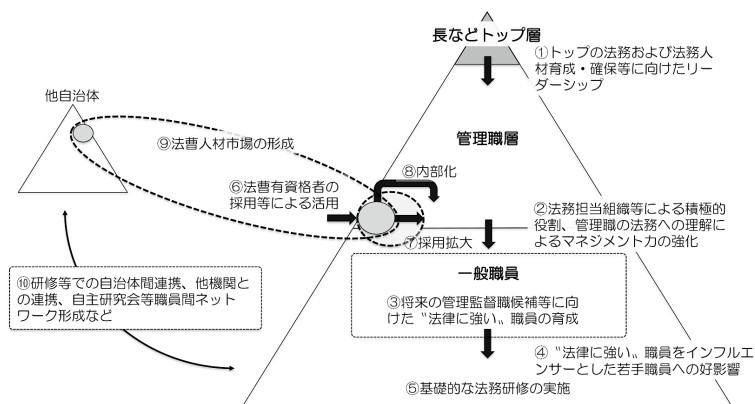
(注) 大杉覚「任期付自治体法曹の登用と自治体行政の変革」『地方自治』第805号(2014.12)、3頁を一部修正。なお、表中「法3条1項」などとした「法」とは地方公務員法を指す。

19 公益財団法人 日本都市センター前掲報告書 60 頁。

5 都市自治体における法務人材の育成・確保等に向けた包括的アプローチ

個別具体の論点については次章以下で詳述されるが、本章では、都市自治体における法務人材の育成・確保等に向けた包括的アプローチの全体像を素描しておきたい。以下、相互に密接に関連する3本の柱に分けて提言したい（以下、①～⑩は図1-1に照応）。

図1-1 都市自治体の法務人材の育成・確保等に向けた包括的アプローチ（イメージ図）



(1) トータルな法務人材育成戦略

ここでトータルとは、都市自治体におけるトップ・マネジメントから一般職員層までをカバーするという意味である。

① トップの法務及び法務人材育成・確保等に向けたリーダーシップ

なかでも、首長等のトップ・マネジメント層が自治体法務を重視する姿勢を示し、法務人材の育成・確保等に向けて明確な理念を示すリーダーシップを発揮することは、次項以降の戦略を含む3本柱すべての基本だといってよい。

②法務担当組織等による積極的役割、管理職の法務への理解によるマネジメント力の強化

法務担当組織の役割が重要な意味を持つ。トップの意向を受けつつ、法務担当組織が人事担当組織と協力して、`法律に強い、組織づくりを目指した、法務人材の育成・確保について人材育成基本方針等に明確に盛り込むとともに、法務人材に関する育成・確保等の具体的な指針や`法律に強い、職員づくりを目指した研修計画を策定すべきである。その際、そもそも「法務人材」とは、という理念も確認されるべきである。この点は、第6章平田報告を参照されたい。

また、以上のような取組みを効果的かつ円滑に進めるためにも、法務担当組織自体の強化も重要である。特に法務担当業務に精通し一人前となるためには、通常の業務以上の経験と研鑽を要することから、長期の在籍年数を確保するなどの配慮をはじめとした人事マネジメント上の工夫などが必要である。

あらゆるマネジメントに通ずることであるが、トップのリーダーシップがしっかりしていても、ミドル層が目詰まりを起こしては良好な結果は期待できない。仮に管理職やベテランの監督職自らが`法律に強い、職員ではなかったとしても、法務担当組織のサポートを得つつ、自治体法務をわきまえた自治体行政の重要性を所属長等として部下の職員に示すマネジメント力を発揮することが重要である（`法律に明るい、ないしは`法律に向き合う、管理職）。例えば、人事評価制度において、能力評価で法務能力を重視する、実績評価において目標設定から具体的な業務遂行までの過程での法務能力の発揮について適切に指導・評価することなどが考えられる。その他、組織マネジメントを含めた工夫については、第5章鈴木潔報告を参照されたい。

③将来の管理監督職候補等に向けた「法律に強い、職員の育成

政策の立案や行政サービスの提供など実務に携わる職員を「法律に強い、職員に育成していくことに最もエネルギーが注がれるべきである。将来の管理監督職候補である中堅・若手職員の育成には特に注力されるべきであろう。基礎的な法務の知識・スキルを持ち、実務経験を一定程度積んだ職員をターゲットとした人材育成手法を導入するほか、⑩で述べるような外部研修機関による高度な法務研修の受講はもちろん、法科大学院への進学を積極的に支援・奨励することも考慮すべきだろう。

また、流山市（千葉県）では政策法務主任を各課に設置しているが（第10章参照）、庁内各部署の総務担当に法務担当ポストを設置することなどを含めて、職員にとって「法律に強い、職員になることがインセンティブになる、そのポストを経験することが「法律に強い、職員になるといった仕組みを考えるなどの工夫が考えられる。

④「法律に強い、職員をインフルエンサーとした若手職員への好影響

「法律に強い、組織をつくりあげるには、職員個々人の人材育成にとどまらず、組織開発につなげ、「法律に強い、職員が育成される組織風土を醸成することを視野に入れるべきだろう。そのためには、庁内組織の壁を超えて、「法律に強い、上司・先輩職員が部下・後輩職員に対するインフルエンサーとして人材育成の好循環につながるような環境づくりが重要である。

⑤基礎的な法務研修の実施と自学のための環境整備

職種・職層に関わらず、組織全体として法務能力が必要とされており、その底上げを図るためには基礎的な法務研修の実施は不可欠である。多様な人材を確保する必要から、近年では採用時に法律科目を専門科目として課さない自治体が増えていることから、必須

の取組みだといえる。また、基礎研修を土台として、携わる業務・分野や職種・職層に応じて、どのような法務知識・スキルが必要になるのか、計画的・体系的に習得できるよう研修計画等で定めておくことで、職員が自覚的に取り組めるようにすることが重要である。

また、公務上の研修に加えて、職員が自学に取り組みやすい環境づくりについて配慮する必要がある。一定水準以上の法務能力を身につけるのに相応しい学習環境を整備するなど、継続的な自学の取組みを促す工夫が必要である。自学についても、人材育成基本方針や研修計画にその位置づけを明確にしておくべきだろう。

(2) 大胆な自治体法曹拡充戦略

⑥法曹有資格者の採用等による活用

弁護士等の法曹有資格者の活用は、これまで顧問弁護士の活用が中心とされてきたが、あわせて、任期付職員に任用するなど自治体職員に採用することでより積極的な活用を図り、法律に強い、組織体制を補強すべきである。

また、法曹有資格者と並んで、準法曹有資格者ともいうべき法科大学院修了者の活用も積極的に図るべきであろう。

なお、一般に日本の行政組織は、法曹有資格者に限らず、専門職など「外部」人材を適切に受容し活用するのが不得手といえる。法曹有資格者の採用等に当たっては、その能力が適切に発揮され、また、自治体の法務能力の向上につながる相乗効果が得られるよう、法務担当組織や人事担当組織は留意すべきだろう。

⑦法曹有資格者の採用拡大

任期付職員などで法曹有資格者を任用している自治体であっても、その多くは1名である。法務部門のみならず、福祉、教育など行政各分野で法務ニーズが高まっていることからしても、各部署に

配置できるよう複数名の採用に拡大することが求められる。1名ないし少数の法曹有資格者のみでは自治体全般に目を行き渡らせることが難しいだけでなく、少数の法曹有資格者の意見が突出することは自治体経営にとってプラスにならないこともありうる。セカンド・オピニオン、サード・オピニオンなど法務人材間の健全な牽制関係を確保するうえでも、法曹有資格者の採用拡大は有用であろう。

例えば、ドイツのように、自治体規模に応じた法曹有資格者の部署別の採用数などをモデルとして提示することが考えられる²⁰。

⑧法曹有資格者の内部人材化

法曹有資格者の採用の大部分は任期付職員としてであるが、自由度が高い反面、身分や業務の継続性の面で不安定になりがちであることは否めない。任期のない一般職員としての採用を進めることも、処遇やキャリアパスのあり方を考慮しつつ、検討されるべきだろう。

なお、給与面の処遇をはじめとする内部人材化にかかわる不安や懸念を払拭し、適切な制度設計を図るためにも、当事者である法曹有資格者や弁護士会、自治体人事担当者を交えた検討組織を、全国市長会などが主導して設置することが求められよう。

⑨法曹人材市場の形成への寄与

法曹有資格者を自治体が採用するためには、法曹人材の需給のマッチング、すなわち、法曹有資格者に自治体法曹に関心を持ってもらい、自治体に関する情報にアクセスできるようにすること、自

20 ドイツでは、自治体が共同設置したシンクタンクである自治体行政経営センター（KGSt）が、中規模以上の都市自治体の法務部組織モデルとして、11人の法務部組織のうち、法務部長、法務部次長、法務部参事の3人は法曹有資格者として不可欠としているという。また、ミュンヘン市では約320人の法曹有資格者が勤務しているという。石川義憲「コロナ禍のドイツ都市自治体の対応から見えてくるもの」『都市とガバナンス』第36号（2021.9）、96頁、及び同頁注76参照。

自治体が自治体法曹の必要性・有用性に気づき、当該自治体が求める法曹人材を採用するために必要な情報にアクセスできるようにすること、が不可欠である。また、法曹有資格者の内部人材化を進めつつも、実態としては任期付職員としての採用が当面は基本になることが予想されることから、任期後、法曹有資格者が他の自治体に再び自治体法曹として異動するのか、それとも通常の弁護士業務を含めた転職をするのか、選択の機会も必要である。弁護士会等とも連携・協力することで、こうした法曹人材市場の形成に関わることも、法曹人材の確保に有益な取組みとして考慮されるべきだろう。

なお、自治体法曹を拡充していくためには、弁護士数の増加が求められる。司法試験合格者数の増加等を求める動きへのコミットメントも必要であろう²¹。

(3) 連携・交流を通じたシナジー創出戦略

⑩研修等での自治体間連携、他機関との連携、自主研究会等職員間ネットワーク形成など

⑨以外にも、外部主体との連携・交流を視野に入れ、自治体内だけでは得難いシナジー創出効果を展望した取組みについて最後に指摘したい。

他自治体と研修等で連携することは職員にとっても刺激になる。これまでも行政レベルで多様な自治体間連携がなされてきたはずであるが、自治体法務という視点から、特に得意分野・業務や先行事例などを持つ自治体と連携することは有用である²²。

21 例えば、日本組織内弁護士協会は「司法試験者の増加と合格率の上昇を求める理事長声明」を公表している（2021年8月26日）、<https://jila.jp/wp/wp-content/uploads/2021/08/seimeit20210826.pdf>。利害を共有する団体等との連携も視野に入れることが考えられる。

22 例えば、熊本市など12市町村は2016年度に熊本広域行政不服審査会を共同設置しているが、実務上の連携がある場合、共同研修が行いやすく効果も期待されるだろう。なお、

そのほかに、大学・研修機関等と連携した研修や共同研究が考えられる。同様に、地域の弁護士会等との連携は、法曹人材の発掘等にもつながることから重視されるべきだろう。

また、自治体の法務人材育成や自治体の法務能力の底上げに果たしてきた役割に鑑みたとき、自治体を超えた職員間の自主的な研究会等のネットワーク活動は最大限尊重されるべきだろう。必要に応じて業務・研修への位置づけやサポートなどを考慮することも考えられる。

(4) 包括的アプローチの実現に向けて

以上、3本柱に即して①～⑩の各事項の提言を述べた。具体的にいつまでにどこまでの目標を掲げて取り組むかは、法務ニーズや地域性（例えば、弁護士の偏在状況など）の違いなどに応じて、それぞれの都市自治体の判断によることになる。また、法務ニーズに応じた法務人材の育成・確保策をめぐって都市自治体間で連携を深めていくことが望まれる。

具体的な目標設定や現状把握を行ううえでは、法務人材を含めて自治体法務の実態に関わるデータなどエビデンスが十分とはいえないのが現状である。したがって、上記の提言もエピソードに基づく仮説の域を出ないものも少なくない。研究者はもちろん、日弁連など関係機関との協力のもと、自治体法務に関するデータの整備についても取り組んでいく必要があるだろう。

同審査会については、鈴木潔「都市自治体の評価と政策法務」公益財団法人 日本都市センター編『人口減少時代の都市行政機構』2020年、154頁以下参照。

第2部

法務人材の確保・育成と 法務に関する組織体制

第2章

求められる法務能力と 法務人材の確保・育成

学習院大学法学部教授 藤田 由紀子

はじめに

本章では、都市自治体の法務人材に求められる能力（法務能力）について論じるとともに、そうした能力を有する法務人材をどのように確保、育成し、組織の法務能力の向上に結びつけていくかという問題関心に基づき、具体的な事例を踏まえながら論じていきたい。

本章の構成は、以下の通りである。まず、第1節で都市自治体に求められる専門性一般の特徴について論じ、第2節で法務能力の特徴や法務人材の役割について整理する。第3節では法務人材の確保のための、第4節では法務人材の育成のための様々な方法について述べる。最後に本章の要旨を振り返り、まとめとしたい。

1 都市自治体行政に求められる専門性

今日の都市自治体では、多くの分野において職員が高い専門能力を持つことを求められており、法務能力もその中の重要な1つである。ここでは、地方行政において求められる専門能力の特徴について論じたい。

都市自治体における専門性については、「特定の行政分野において専門知識・能力を有するとともに、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案し、都市自治体全体として効果的・効率的に実施することを可能にする知識・能力」（稲継 2011：6）という定義がある。このような定義がなされる背景には、国の府省が行政領域ごとの縦割り構造であるのとは対照的に、都市自治体は総合行政主体であり、また、政策対象となる住民との距離が近いことが挙げられる（藤田 2020：39）。

個別の行政分野における専門性とは、科学的・専門的な知識・技術や関連法令の解釈・運用、現場を通じて得られる知識・情報など

により構成されると考えられる。社会が複雑化する中で、課題解決のための知識や技術が高度化し、各行政分野に携わる職員にも高い能力が求められるようになった。その一方で、都市自治体においては、地域の実情・課題に応じた目標を設定し、個別分野に留まらない総合的な政策として企画立案し、目標を実現させていくことも求められている。したがって、職員は、一般に政策立案において必要とされる、文書および条例・規則案の作成、予算調達、関係部門との調整、支持調達などに関するスキルと、一連のプロセスについての管理（マネジメント）能力を有するだけでは十分ではない。それらに加え、自治体全体を見渡せる視野の広さ、既存の発想にとらわれない革新性や想像力、組織内外の多様な主体との調整や支持の調達、協働を可能にするコミュニケーション能力、住民の自発性を促し、合意形成をサポートできるファシリテーション能力などの総合的な能力が求められている（藤田 2020：39-40）。つまり、都市自治体の職員は、政策立案等の行政運営に係る能力を前提とした上で、さらに、個別分野のより深化した専門能力と広い視野から総合的に目標を実現させる能力という2つの側面における専門性が求められているといえる。

2 求められる法務能力と法務人材の役割

上記のような都市自治体職員に求められる専門性の特徴を踏まえた上で、法務分野における専門性、すなわち法務能力の特徴、および、法務人材ないし法務担当組織が担う主な業務について整理してみたい。

(1) 法務能力の特徴と主な業務

法務能力も都市自治体職員によって担われる様々な専門能力の

1つであるが、他の個別行政分野の専門能力の多くが、その行政分野に特有のものとして留まるのに対し、法務能力は、濃淡の差はあるにせよ、ほぼ全ての行政分野に関わるという点に大きな特徴がある。

法務人材ないし法務担当組織が担う業務は多岐に渡るが、研究会における検討をふまえて、本稿では主な業務を表2-1のように整理した。まず、法令解釈、行政処分などの法執行、契約書等のリーガルチェック¹など、法的観点からの進言・助言を行う「執務法務」、原課からの法令面の相談等に対応し、法令解釈を回答したり、法的観点から進言・助言したりする「法律相談」、そして、法令改正や判例等の情報を収集し、必要な部局に提供する「法令情報の収集・提供」などの業務を行うためには、法務能力の基盤としての、法に関する基礎知識やリーガル・マインド（法的思考力）が前提となる。その上で、あらゆる行政分野の法的問題に対応しうる応用力を持つことが期待される。

表 2-1 法務人材（法務担当組織）が担う主な業務

業務分類	業務内容
執務法務	法令解釈、行政処分などの法執行、契約書等のリーガルチェックなどにおける法的観点からの進言・助言
法律相談	原課からの法令面の相談等に対する法令解釈の回答、法的観点からの進言・助言
法務情報の収集・提供	法令改正や判例等の情報収集、必要な部局への提供
争訟法務	行政不服審査および訴訟への対応
立法法務	条例等の制定に関わる政策立案、条例案作成時における例規審査（法制執務）など
法務研修	庁内法務研修の企画、実施

1 リーガルチェックは、執行過程への早期関与によって問題の発生を抑制する予防法務といえる。

一方で、教育や福祉、あるいは徴税など特定の分野に関しては、個別法の知識や現場での実務に基づく知識・経験の重要性が増しており、これらを抜きにして適切な法的助言は期待できない。近年のスクールロイヤーや児童相談所への弁護士の配置などはそうした現場のニーズに応えるものであり、個別行政分野における法務の専門化が進んでいる。

さらに、都市自治体法務に特有の専門的業務がある。

1つは、行政不服審査および訴訟への対応としての「争訟法務」である。都市自治体に関わる訴訟の数は増加し、質的にも変化しているが、そうした状況に対応しうる法務能力が求められている（鈴木 2009：64-72）。都市自治体の法務人材が争訟法務においてどのような役割を担うかは自治体により様々であるが、原課と協力しながら答弁書や裁判文書を作成し、指定代理人として出廷するなど重要な役割を果たしている自治体も少なくない。

もう1つは、条例の制定等の政策立案に関わる「立法法務」である。地域の課題解決のために、法令との関係に配慮しながら「適法かつ政策的にすぐれた条例案」を作成することが法務人材に期待されている（磯崎 2021：211）。しかし、条例案作成時における例規審査などは、弁護士経験のある人材が行政に入っても、すぐには対応できないと言われており、一定のトレーニングを要する応用的な法務能力であるといえる。また、立法法務においては、法務人材は組織や首長が推進したい政策の実現を支援する一方、その政策に法的側面からのリスクや懸念がある場合には、それを牽制する役割も担っている。

なお、上記のほかにも法務人材が担う重要な業務の1つとして、法務研修の企画・運営が挙げられるが、これについては後述する。

既述の通り、法務能力が全ての行政分野に関わる専門性であること、また、都市自治体の政策立案は総合的な目標の実現を目指して

いることから、法務人材にも、全体を見渡す視野の広さ、バランス感覚などが重要である。さらに、法的観点からの進言・助言が原課や現場の職員に受け入れられ、業務に活かされるかどうかは、法務人材の説得力、コミュニケーション能力によるところも大きい。つまり、法務人材に求められる能力とは、単なる法的専門能力だけではなく、行政運営に関する知識や管理能力、総合的な課題解決能力も含まれ、かつ、それらの能力をバランス良く有していることが望ましいといえる²。

(2) 法務人材はジェネラリストかスペシャリストか？

以上のように、都市自治体行政において求められる法務能力の内容や法務人材の役割を考えると、従来しばしば論じられてきた、あるべき職員像としてのスペシャリスト／ジェネラリストの議論は、今日ではあまり意味を持たないように思われる。日本都市センターが2021年に行ったアンケート調査において、法務人材のあり方として、(A) ジェネラリスト（幅広い分野の知識や経験を有する人）であるべきか、(B) スペシャリスト（法務に関する専門知識・技術を有する人）であるべきかを問う質問に関して、法務担当組織による回答と人事課による回答のどちらにおいても、「Aに近い」が6%程度、「Bに近い」が10%程度に留まるのに対し、「どちらかと言えばAに近い」「どちらかと言えばBに近い」は合わせて50%以上、さらに、「A、Bで区分して考えられない」も30%程度に及

2 宇那木（2019）では、「法務職員は、他の部署の職員と同様に、積極性、協調性、柔軟性および共感力といった公務員に求められる能力が高いレベルで備わっているオールラウンダータイプの人材でなければならない」と述べられている（92頁）。なお、研究会で行ったヒアリング調査においては、法務に向いていると思われる職員について、「法律の知識はあるが視野が狭い職員よりも、知識はあやふやだけれど勘がよい職員の方が、知識が身につけば能力を発揮できる可能性は高い」、「お節介りな人、自分の仕事だけでなく周りにも気を配れて、そこに関わっていこうという気持ちがある人」などの指摘があった。

ぶという結果は、その証左であると言えよう（日本都市センター2022：27，75）。既述の通り、都市自治体行政は総合行政であるが故に、全体を見渡せる広い視野を持つジェネラリスト型の人材が法務においても必要である。一方、特定の行政分野においては、法務の専門化が要請されており、スペシャリスト型の法務人材が求められる場合もある。また、職員の個性によっては、ジェネラリストよりもスペシャリストとしての方が明らかに能力を発揮できるケースもあるかもしれない（もちろん、その逆もあり得る）。重要なのは、行政実務におけるニーズに応じて組織全体の法務能力を高めていくことである。そのためには、個人が有する能力のバランスにも配慮しつつ、職員の個性や実務上のニーズに応じて、それぞれの人材の強みが活かせるような配置を行い、組織全体の法務能力の向上を目指すことが望まれる。

3 法務人材の確保

それでは、求められる能力を有する法務人材は、どのように確保し、育成したら良いのか。まずは、法務人材の確保の方法について論じたい。

都市自治体行政においては、ある業務を行うのに特定の資格が必要とされるケースがある。例えば、建築主事に任命される職員は一級建築士の資格を有していなければならないなどである。しかし、自治体法務に携わる職員は必ずしも法曹有資格者である必要はない。したがって、法務人材としては、法曹有資格者（司法修習修了者）と非法曹有資格者（司法修習未了者・法科大学院修了者を含む）が混在することになる。そのため、法務人材の確保の方法としては、大きく次の2つに分けて考える。

第1の方法は、法曹有資格者を職員として採用する方法である。

2020年10月時点で、129の地方自治体に199人の法曹有資格者が職員として勤務している（日本弁護士連合会 2020）。その任用形態としては、①任期付職員、②任期の定めのない職員、③非常勤職員（会計年度任用職員、任期付短時間勤務職員）があり、それぞれの役割も自治体によって多様である。法曹有資格者の採用と活用については、本報告書第3章、第4章にて詳述される。

第2の方法は、法的素養のある一般行政職員（非法曹有資格者）を内部で法務人材として育成する方法である。職員として任用される法曹有資格者の数には限りがあるので、一般の職員からいかに有能な法務人材を育成するかは、組織全体の法務能力に大きく影響する。

この方法では、まず、法務人材として見込みのある職員を発掘することから始める必要がある。

法務人材候補者の発掘は、採用段階から行われることもあるが、近年はやや難しくなっているかもしれない。その理由は、従来、一般行政職（大卒程度）採用の専門試験において、憲法や行政法などの法律科目を課していた自治体が、近年は専門試験の出題範囲から法律科目を除外したり、専門試験自体を廃止したりするケースが増えているからである。その背景には、採用段階では必ずしも法務知識を有する必要はないと考えられていることのほか、受験者の負担を軽減して民間企業への就職希望者でも受験しやすい環境を整え、多様で優秀な人材を確保したいという自治体の意向がみられる（日本都市センター 2022：55-57）。

このような傾向はあるものの、採用後の法務担当組織への配属に関して、法律関係学部の卒業生はなお有力な候補者であることは間違いない（日本都市センター 2022：58）。また、法科大学院修了者等を対象とした採用区分を設けている自治体もあり³、そのような

3 司法試験短答式合格者を対象とした採用区分は、熊本市、小松市、瀬戸内市、宮崎市

区分で採用された職員も有力な法務人材候補者となろう⁴。2018年の調査では、政令指定都市の中で、法務担当組織（法務部署）に配属されている職員の全てが法学部または法科大学院の出身者である市は、札幌市、仙台市、横浜市、名古屋市、神戸市など8市あり、千葉市、福岡市でも9割を超えるという（宇那木 2019：91）。

また、法務人材候補者は、一般の職員（非法務担当者）向けの法務研修などで見いだされたり、法務担当ポストへの配置等を通じて適性が確認され、法務人材として育成されることもある。例えば、神奈川県横浜市では、各区役所や局に「法務担当者」が置かれている。法務担当者は、区や局で生じた法的な課題を集約し、法制課との連絡調整を行うなどの役割を果たしているが、この制度は、法務人材となり得る職員を発掘して育成するための仕組みとしても機能しているという⁵。

4 法務人材の育成

都市自治体の人材育成については、「人材育成基本方針」の策定が要請されており、特に、「研修に関する基本的な方針」の策定は、地方公務員法第39条第3項により法律上の責務となっている。これらは個別の行政分野の専門人材に関する育成方針や研修計画の策定までを求めているものではないが、法務人材に関する育成方針や研修計画を策定することができれば、その効果は非常に大きいと考えられる。政策法務の推進に関する計画等の中で人材育成が位置づ

などで、法科大学院修了者を対象とした採用区分は、豊橋市、豊川市などで設けられたことがある。

- 4 但し、一般行政職の常勤職員として採用された（司法試験に合格していない）法科大学院修了者は法務担当組織以外の部署にも広く配属される傾向があり、法務に直接には関わらない業務を担っている者も多い（日本都市センター 2022：62-63）。
- 5 横浜市および後述する流山市の事例については、本報告書第10章を参照されたい。

けられている場合には、法務人材の育成の意義がより明確になるだろう。人材育成方針や研修計画の策定は、法務の重要性を首長や幹部職員をはじめ、一般の職員にも再認識してもらう機会にもなり得る。また、求められる職員像を明確にすることにより、そうした人材の確保・育成のために必要な措置を講じる契機となり、予算を獲得して事業化しやすくなる。さらに、他の市町村や都道府県との協力の必要性を認識し、自治体間の連携が強化される可能性もある。

例えば、横浜市では「法務分野人材育成計画」を策定しており、そこでは目指す職員像を、「自ら法務に関する知識・能力を高め、法的課題に気づき、解決に向けて行動する職員」と示している。このような職員を育成するために、各課、総務担当課、法制課、法務事務担当課がそれぞれに担うべき役割が明示され、人材育成のための環境づくりに役立っている。また、後述する流山市の例に見られるように、研修計画の策定は、段階を踏んで効率よく体系的に法務を学ぶことを助け、それぞれの研修内容の意義を職員に理解してもらうのにも役立つ。

以下においては、法務人材の育成に関する主な方法について論じていきたい。

(1) 研修

法務研修は、多くの都市自治体において実施されている。法務研修の目的は大きく2つあり、第1は、職員全体の法務に関する知識・能力の向上であり、第2は、法務人材の育成・専門能力の向上である。つまり、研修の対象が、法務担当以外の職員にまで及ぶか、法務担当職員に限られるかという違いである。

既述のアンケート調査結果によれば、前者を対象とした法務研修は回答自治体の93%において、後者を対象とした法務研修は回答自治体の73%において実施されている。研修の方式としては、ど

ちらも「外部機関が開催する研修の受講」（以下、外部研修とする）が最も多いが、職員全体を対象とする研修では「講義形式の内部研修」「国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」と続き、法務担当職員を対象とする研修では「職場内研修(OJT)」、「国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」と続く（日本都市センター 2022：19, 71）。

外部研修の活用の多さは、内部研修を実施できる資源を持つ自治体が限られていることを示していると考えられる。また、職員全体の法務に関する知識・能力の底上げを図るための基礎的な研修よりも、法務人材の能力向上のための応用的で高度な研修を庁内で実施する方がより難しいことが推察される。

①外部研修

上記のアンケート調査によれば、主な外部研修の実施機関としては、各地の市町村職員研修所（都道府県との共同設置を含む）、市町村職員中央研修所（市町村アカデミー：JAMP）、全国市町村国際文化研修所（JIAM）、自治大学校、民間事業者が上位を占める（日本都市センター 2022：21, 73）。市町村職員研修所に相当する特別区職員研修所では、23区の若手職員を対象とした「サポート研修・公務基礎」などにおいて、特別区人事・厚生事務組合法務部の職員が登壇し、行政法、地方自治法、地方公務員法の講義や、訴訟事例の紹介などを行っている⁶。また、JIAM、JAMP、自治大学校の法務研修関連講座は表2-2の通りである（表2-2）。

6 特別区職員研修所ホームページ参照（URL: <http://www.tokyo23city.or.jp/kensyujou/new.html>）、最終閲覧日 2022 年 2 月 20 日。なお、特別区人事・厚生事務組合法務部では、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、研修のアレンジを行ったりしている。

表 2-2 JAMP、JIAM、自治大学校の法務研修関連講座

研修機関	講座名など
JAMP	地方自治行政とリーガルマインド、法令実務 A（基礎）・B（応用）〔JIAM と共通〕、行政手続と行政不服審査〔2020 年度〕、情報公開・個人情報保護と行政不服審査〔2021 年度〕、訴訟と行政不服審査の実務〔2022 年度〕など
JIAM	法令実務 A（基礎）・B（応用）〔JAMP と共通〕、訴訟等実務など
自治大学校	基本法制研修 A・B（行政法、民法、地方自治制度、地方公務員制度など）〔選択受講制〕、条例立案演習など

出典：各研修機関のホームページ等に基づき筆者作成⁷

外部研修は、自前で研修を実施することが難しい自治体にとっては大変有効であり、法務知識の習得という本来の目的の他にも、各自治体からの参加者同士が知り合いになり、ネットワークを形成できるというメリットもある。しかし、研修に参加できる人数が限定されるというデメリットが大きい。組織全体の法務能力を向上させるためには、できる限り多くの職員に参加してもらうことが重要であるので、基礎的な法務研修は内部で実施できることが望ましい。

②内部研修

都市自治体において法曹有資格者を採用する場合、内部研修の充実や OJT を通じた職員へのリーガルマインドの浸透などにより組織全体の法務能力の向上が期待されていることが少なくない。そのため、内部研修の企画・実施は、法曹有資格者の重要な業務の 1 つ

7 市町村職員中央研修所ホームページ（URL: <https://www.jamp.gr.jp/>）、全国市町村国際文化研修所ホームページ（URL: <https://www.jiam.jp/workshop/>）、総務省ホームページ（自治大学校：研修事業）（URL: <https://www.soumu.go.jp/jitidai/kensyu.htm>）、いずれも最終閲覧日 2022 年 2 月 20 日。

である。例えば、2021年度に12名の法曹有資格者を任用している明石市では、ほとんど全ての有資格者が法務研修に関わり、それぞれの得意分野を考慮しながら講義資料の作成や講師の役割を分担しているという。また、ヒアリング調査を行った複数の都市自治体において、法曹有資格者が研修を企画することにより、実務の経験に裏打ちされた研修内容となり職員の高い関心を引き出せる、専門職のネットワークを活用してテーマに適した人材を外部講師として招聘できるなどのメリットがあることが指摘された。なお、上述の明石市では、研修企画を行い、講師を務めることは、法曹有資格者自身の能力開発にも寄与しているという。基礎的な法務研修においては法務担当組織の職員が講師を務める自治体も多いが、法務研修の企画や実施を通じて、法務人材自身の能力向上という効果も期待できると考えられる。

＜職員全体の法務に関する知識・能力の向上のための研修＞

ここでは、流山市の例を紹介したい。法曹有資格者として同市で10年間勤務し、研修計画を整備した帖佐直美氏は、着任後、「各部署で必要となる先端の法律は日々勉強して使っているが、その基礎となる憲法、行政法、民法等について実務で使うことができる形で知識を身につけるところにまでは至っていない職員が多い」、「そのため、先端の法律の条文に明確に記載されていない事例に直面した際に、(中略)基本に立ち返って考えるという発想がない職員が多い」(帖佐 2018: 157-158)と感じたという。

そこで同市では、2012年12月に「政策法務研修計画」が策定され、これに基づき翌年度から、保育士や消防士、技師などを含む全ての職種を対象とした研修が実施されてきた。具体的には、入庁1年目に、自治体法務基礎研修、政策法務入門、初級研修（地方公務員法・地方自治法）が開講される。2年目には基礎法務研修（憲法・刑法・

民法、行政法）が年間12回、入庁3年目には、法令の読み方から条例の立案をする際のポイントまでを学ぶ政策法務研修（基礎編）が年間6回程度実施される。さらに、3級の職員（入庁後10年程度）を対象に、実際の相談内容を題材に事例の検討を演習形式で行う政策法務研修（発展編）が年間5回程度実施されている。このように、全ての職員が積み上げ式により計画的・体系的に法務を学べるカリキュラムとなっている。その他にも全職員を対象とした全体研修（個別テーマを定めた講演会）が年2回程度開催され、法務の話題に触れる機会を提供し続けることで、全庁的な政策法務に対する意識を高めようとしている⁸。

なお、流山市では、入庁2年目と3年目の研修終了後に自治体法務検定を受検することになっている。研修で学んだ内容を実務で使える知識として定着させたり、自主的な学習を促したりするという狙いがあるが、その他にも、検定の成績が研修の効果を示す指標にもなる⁹。また、同市ではゴールドクラス以上の成績を取得した職員への表彰を行っており、職員のモチベーションを向上させるためのツールにもなり得る¹⁰。この他にも、自治体法務検定を昇任等の人事と連携させたり、受検料を助成し自主学習を促したりするなど、人材育成に活用している都市自治体の例もある¹¹。

8 帖佐氏および流山市へのヒアリング調査のほか、帖佐（2020）を参照した。なお、ヒアリング概要、研修計画の詳細については、本報告書第10章を参照されたい。

9 千葉県市川市でも、法務研修の総合的な効果測定として自治体法務検定を位置づけ、これを受検し一定の基準を上回ることを、主査級（4級）から副主幹級（5級）への昇任に必要な条件の1つとしている。市川市「人材育成基本方針」（URL:<https://www.city.ichikawa.lg.jp/common/gen02/file/0000373203.pdf>）、最終閲覧日 2022年2月20日。

10 2010年度より自治体法務検定を導入している静岡県藤枝市でも、成績表の授与式を開催し、最高得点の獲得者には市長から授与するほか、特に優秀な者を、各部で発生した法律相談を受ける「例規マイスター」に任命している。自治体法務検定ホームページ 団体受検採用自治体の声（静岡県藤枝市）（URL:<https://www.jichi-ken.com/contents/group/14/>）、最終閲覧日 2022年2月20日。

11 例えば、東京都武蔵野市では、自治体法務検定（基礎法務編）の合格を主任昇任制度

以上のような、職員全体を対象とした基礎的な法務研修のほかに、各部署における個別の業務内容に応じた法務知識に関する研修も有益である。行政分野や職種、あるいは職層ごとに必要とされる専門知識・スキルを予め明確に示すことができれば、長期的なキャリア・プランが展望できるようになり、職員の自覚を促すこともできる。法務担当組織と協力し、研修計画に位置づけるなど、必要な研修を計画的に実施できることが望ましい。

＜法務人材の能力向上のための研修＞

基礎的な法務研修により職員全体の法務能力の底上げを図る一方で、法務人材として活躍できそうな人材を見い出し、それらの職員を育成するための研修も必要である。

既述の流山市では、各課で1名以上、概ね入庁10年目程度までの職員の中から政策法務主任を選任しており、実際の業務における法的課題の解決力を身につけることを目的に、演習形式の「政策法務主任研修」を年間6回ほど開催している。

法務人材の育成を目的とする研修は、より実務に即した内容になるため、講義形式よりも演習形式の方が効果的である。また、そうした性質ゆえに、日常の業務を離れた座学としてのOff-JTより、次に述べる職場内研修（OJT）の比重が相対的に高くなると考えられる。

試験の受験要件の1つとしている。兵庫県尼崎市では、2級の職員が2科目ともゴールドクラス以上の成績を得た場合、給与表の3級合格に必要な2級在職期間（4年間）を最大2年間短縮する前倒し昇格制度を導入している。また、千葉県千葉市では、1,000点満点中500点以上（シルバークラス認定以上）の成績を得た場合（一度助成を受けた職員による同じ科目の再受検は、過去のクラスを上回った場合）に受検料の助成が行われている。自治体法務検定ホームページ 団体受検採用自治体の声（東京都武蔵野市）（URL: <https://www.jichi-ken.com/contents/group/171/>）、（兵庫県尼崎市）（URL: <https://www.jichi-ken.com/contents/group/188/>）、（千葉県千葉市）（URL: <https://www.jichi-ken.com/contents/group/183/>）、いずれも最終閲覧日2022年2月20日。

(2) 職場内研修 (OJT)

人材育成においては、前項で論じてきた Off-JT としての研修と、業務に携わる中で知識やスキルを習得していく OJT とを相互補完的に組み合わせていくことが有益である。

既述のアンケート調査結果によれば、法務担当組織の職員に関する OJT として最も多かったのは、「例規審査や庁内法律相談について、担当者が作成した原案を法務担当組織内で回覧・添削したり、相互に議論したりすることで、情報を共有し、知識を増やす」であった。個別回答にあった「例規審査・各課との協議を全員で行うことにより、情報共有・知識習得を図る」なども同様の意義があるだろう。また、次に多い「新人職員とベテラン職員が2人1組で業務を分担することにより、新人職員を仕事に習熟させる」はベテラン職員が獲得した専門的知識やスキルを新人職員へと伝承し、組織に蓄積させる意義がある（日本都市センター 2022：22）。

専門知識やスキルを組織に蓄積させるという課題は、法曹有資格者を任期付職員として任用している場合も同様にある。限られた期間の中で、有資格者の専門知識やスキルを職員が上手く吸収し、組織に蓄積させていく必要がある。そのためには有資格者と法務担当職員とがペアを組み一緒に仕事をするのも1つの方法である。この方法は、有資格者の法的ものの見方・考え方を職員が身近で学ぶことができるばかりでなく、有資格者も行政の仕事の進め方等を職員から学ぶことができる。また、有資格者による業務マニュアル等の整備も専門的知見やスキルを組織に定着させるのに有益である。

さらに、各課の職員が法曹有資格者に法律相談をする際には、丸投げの相談とせず、まず事案の法的課題について自分で調べ、論点とそれに対する自分の見解を持った上で相談することも重要である。町田市のように「事前に当該問題に対する調査結果、解決案、検討している方針およびその法的根拠をシートで提出する」（重田

2020：19)などの工夫も必要であろう。法曹有資格者を採用している多くの都市自治体で、有資格者が庁内にいることにより、職員の法律相談へのアクセスが大幅に向上しているが、相談によって有資格者の知見が得られるばかりでなく、相談前の職員自身による問題の整理や考察が法務能力の向上につながると考えられる。

なお、人材育成を長期的な視点から考える際には、どのようなジョブ・ローテーションとするかも重要である。既述の通り、法務人材には法的専門能力だけではなく、全体を見渡せる視野の広さ、総合的な問題解決能力が求められることから、ある程度幅のある職務経験を持つことが望ましい。様々な分野を経験した後に、法務人材としての育成を集中的に行う場合には、比較的長いスパンで法務担当ポストに就かせるという選択肢もある。人材配置は自治体固有の方針や事情などを含む様々な要因に関わるものであるが、目指すべき人物像や習得すべき能力が明確に定められていれば、どのようなジョブ・ローテーションが有効であるか、その解も導きやすくなるだろう。

(3) 他団体等への派遣研修

OJTの一環として、職員を他団体等へ派遣することでより多くの経験を積ませ、能力を高める方法もある。例えば、横浜市では、法務分野人材育成計画の中で「法的トラブルに対応できる係長の育成」を目標の1つに挙げており、庁内公募による2年間の育成プログラムを実施している。このプログラムでは、総務局法制課で1年間様々な業務を経験した後に、次の1年間は東京都法務課等へ派遣され、短期間で専門知識・スキルを習得する。派遣後は訴訟支援担当係長など高度なスキルを必要とする紛争対応業務等に携わる¹²。また、

12 この制度が開始されてから庁内の法曹有資格者等の多くが応募し、結果として、法制課に法曹有資格者等が集まることになったという（大里 2020：38）。

東京都江戸川区では、特別区の訟務事務等を共同処理事務とする特別区人事・厚生事務組合法務部に職員を派遣しており、そこで行政訴訟、国家賠償訴訟等の訴訟実務経験を5年以上積んだ職員が法務担当係に就いているという（船崎 2020：35）。こうした他団体等への派遣研修では、より多くの事例を経験するとともに、派遣先の団体等において蓄積されたスキルやノウハウを習得することができる。また、派遣先の職員とのネットワークが構築されるというメリットも大きい。

（4）法科大学院等への進学支援等

静岡県浜松市では、法務担当課の職員を法科大学院に派遣しており、司法試験に合格した職員については、司法修習を終えた後に、再度法務担当課に配属させるという（宇那木 2020：14）。法科大学院や司法修習で得られた知識・経験等が、その後の業務において組織に確実に還元されることが重要であるが、このような制度があることは、意欲のある職員のモチベーション向上にも寄与すると思われる。また、横浜市では、法科大学院への進学や司法試験の受験に関する支援制度は設けていないが、自己啓発等休業制度が整備されており、これを活用して大学院に通ったり、司法修習を行ったりする職員もいる。このように、職員の自主的な学習を支援する環境整備は、職員のモチベーションに好影響をもたらす。

（5）庁内外のネットワークの形成

多くの都市自治体において、「例規審査委員会」、「法令審査会」などの名称で、条例等の制定・改廃、法令・条例等の解釈運用、例規の立法方針などに関わる庁内横断組織が置かれている（日本都市センター 2022：16）。こうした会議体は、庁内の縦割りを超えた情報共有を行うなどの点で有意義である。但し、課長級以上など比較

的職位の高い職員を構成員とし、実際の開催頻度も「年数回程度」というケースが多いため、情報共有を超えた、職員の法務能力を向上させるための機能を持たせるには、若い年代の職員を積極的に参加させるなど、何らかの工夫が必要になるだろう。

他方、演習型の内部研修から継続した勉強会に発展したり、自治体法務検定の受検対策の勉強会が形成されたりするなど、非公式なものでも職員が自主的に開催する勉強会などは、法務能力の向上に大いに寄与すると考えられる。必要に応じて、庁内の法曹有資格者や法務担当組織の職員からの助言や支援があると良いだろう。

さらに、外部機関が開催する研修の受講などを通じて、自治体を超えたネットワークが形成され、研究会等が継続されることもある。他自治体の先進事例等の情報共有や横展開などが期待できるネットワーク活動に対しても、必要に応じた支援があることが望ましい。

職員の専門能力の向上のためには、法科大学院等の研究者や専門家との連携も有効である。例えば、関西学院大学法科大学院では、兵庫県内の明石市、芦屋市、尼崎市、加古川市、三田市、西宮市と「公務法曹養成のための連携協定」を締結し、授業に職員が参加するなどしており¹³、職員の能力開発と社会貢献の側面からも有意義である。地域の弁護士会等との連携を強めておくのも、人材の紹介や相談等をスムーズに行えるなどが期待できる。

13 関西学院大学法科大学院 2022 年度入学者向けパンフレット (URL : https://www.kwansei.ac.jp/cms/kwansei_lawschool/pdf/Students/2022%E5%85%A5%E5%AD%A6%E8%80%85%E5%90%91%E3%81%91%E3%BC%9A%E9%96%A2%E8%A5%BF%E5%AD%A6%E9%99%A2%E5%A4%A7%E5%AD%A6%E3%83%AD%E3%83%BC%E3%82%B9%E3%82%AF%E3%83%BC%E3%83%AB%E3%83%91%E3%83%B3%E3%83%95%E3%83%AC%E3%83%83%E3%83%88.pdf)、最終閲覧日 2022 年 2 月 20 日。

おわりに

本章では、都市自治体の職員に求められる法務能力と法務人材の確保・育成について論じてきた。都市自治体の法務人材は、法的専門能力だけではなく、職員としての行政運営に関する知識や管理能力、総合的な課題解決能力などをバランス良く有していることが望ましい。そうした法務人材の確保・育成には様々な手法があり、それぞれの自治体の状況に応じて有効な手法を採り入れてもらいたい。何か1つの万能な手法があるわけではなく、様々な手法を試み、それらの相乗効果として、職員および組織の法務能力が向上していくと考えられる。重要なことは、都市自治体の法務能力を高めるために法務人材の育成が急務であることを庁内において浸透させ、目指すべき法務人材像を定め、計画的に人材の確保・育成を進めていくことである。法曹有資格者と法務担当職員とがそれぞれの強みを活かしながら共に法的課題に取り組むことを通じて、職員の法務能力も向上し、有資格者の専門的知見やスキルが組織にも定着していく。職員の能力開発には、自ら探求し、学習する姿勢が最も重要であるので、職員のモチベーションを向上させ、自主的な学びを支援する職場環境づくりも忘れてはならない。

参考文献

- 磯崎初仁（2021）『立法分権のすすめ』ぎょうせい
- 稲継裕昭（2011）「都市自治体行政における『専門性』」日本都市センター編『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの－』日本都市センター
- 宇那木正寛（2019）「大規模自治体における法務人材活用の現状および課題について：自治体の視点から」『自治研究』Vol.95（4）pp.86-108

- 宇那木正寛（2020）「自治体における外部法務人材の活用と内部法務人材の育成」『自治体法務研究』No.60
- 大里和巳（2020）「神奈川県横浜市 横浜市における法曹有資格者等の取組」『自治体法務研究』No.60
- 大杉寛（2020）「自治体で働く法曹有資格者の現状と課題」『自治体法務研究』No.60
- 岡本正（編集代表）『公務員弁護士のすべて』第一法規
- 重田淳（2020）「受入れ側から見た法曹有資格者採用の成果と採用準備の一例」『自治体法務研究』No.60
- 鈴木潔（2009）『強制する法務・争う法務 行政上の義務履行確保と訴訟法務』第一法規
- 帖佐直美（2018）「千葉県流山市」岡本正（編集代表）『公務員弁護士のすべて』第一法規
- 帖佐直美（2020）「千葉県流山市 流山市政策法務室の取組」『自治体法務研究』No.60
- 日本弁護士連合会（2020）「自治体で働く弁護士 自治体内弁護士という選択」（パンフレット）
（URL:https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/legal_info/legal_apprentice/sosikinai/jichitainabengoshi.pdf）、最終閲覧日2022年2月20日
- 日本都市センター（2022）「都市自治体における法務人材に関するアンケート調査 最終結果報告」
- 藤田由紀子（2020）「地方行政における『専門性』と技術職・専門職」『都市問題』Vol.111
- 船崎まみ（2020）「東京都江戸川区 自治体法務の充実と常勤弁護士の果たす役割」『自治体法務研究』No.60

第3章

法曹有資格者等の採用

銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学） 岡本 正

1 法曹有資格者等の区分について

法曹有資格者とは、弁護士や外国法事務弁護士として、日本弁護士連合会及び都道府県弁護士会に弁護士登録している資格者を指すのが一般である（①弁護士登録者）。加えて、司法試験に合格し司法修習を修了したり、一度は弁護士登録したものの現在は登録抹消したりしている者も「法曹有資格者」として同様に扱うことが通常である（②弁護士未登録者：司法修習修了済み）。これは、弁護士登録をすることで弁護士会及び日弁連の会費負担が発生し、かつ所属する弁護士会によっては公益活動（委員会等の所謂プロボノ活動等）や各種公的な弁護士業務（たとえば刑事事件や無料法律相談等。ただし、公益活動や各種義務は弁護士会によって類型がまちまちであることを付言する。）の履行義務が発生することで、敢えて弁護士登録をしない又は自治体採用時に登録抹消をする者が多いことに由来する。

また、本研究会では、上記のいわゆる「法曹有資格者」に加え、「③司法試験合格者（司法修習を未了）」と「④法科大学院修了者」についても採用時の属性について調査するアンケートを実施した。これは、いわゆる法的素養を持つものとして一定程度の能力を期待できる属性になり得ると判断したことによる。筆者としてはこれらの者も後述する「法律的に物事を考える力」を既に有しているか、さらに高い能力の習得が期待されるもので、十分に「法務人材」として位置付けられると考えている。

ここで、①又は②の類型の法曹有資格者は、概ね③又は④を経ているものと評価できるので、「司法試験合格者又は法科大学院修了者」を対象としたアンケートでは、①及び②に分類される者も含むことになる。なお、厳密には④と同列で「予備試験合格者」（但し司法試験には合格していない）という類型も存在するが、母数とし

ては相当小さく、また今回はアンケート対象になっていないため、今後の検討課題として指摘するにとどめたい。

2 法曹有資格者等の採用条件（任期の有無、常勤／非常勤）

（1）司法試験合格者又は法科大学院修了者の常勤職員の採用

2010年度から2020年10月1日までに、一般行政職の常勤職員として司法試験合格者又は法科大学院修了者（以下この章においては法曹有資格者等という）を採用した自治体は、386自治体のうち29.5%（114自治体）に及んだ（人事課編単純集計Q4）。採用区分の内訳は、特定任期付職員41.2%（47自治体）、一般任期付職員9.6%（11自治体）、法務に特化した採用区分（例：事務職（法務））による任期の定めのない常勤職員13.2%（15自治体）、法務に特化しない採用区分（例：事務職（行政））による任期の定めのない常勤職員52.6%（60自治体）、無回答1自治体となっている（人事課編単純集計Q4-1「採用区分」）。区分に対応する採用人数は、全区分において「1名」が最も多い（人事課編単純集計Q4-1「採用人数」）。多くの自治体では法曹有資格者等の採用は1名にとどまっているのが実情ということのようである。ここで、アンケート上では数値が明らかになってはいないが、特定任期付職員の多くは、「弁護士登録者」又は「弁護士未登録者：司法修習修了済み」であると推察される。また、「法務に特化しない採用区分（例：事務職（行政））による任期の定めのない常勤職員」は法科大学院修了者が多くを占めているものと推察される。司法試験合格者であるか否かは待遇や配置に大きく影響することが明らかであるため、今後の分析課題として指摘しておきたい。さらに、一般行政職の常勤職員として司法試験合格者又は法科大学院修了者を採用したことがある114自治体のうち、2020年10月1日現在において在職者がいる自治体の数につ

いては、「弁護士登録者」は52自治体、「弁護士未登録者（司法修習を修了済み）」が5自治体、「司法試験合格者（司法修習を未了）」が2自治体、「法科大学院修了者」が66自治体となった（人事課編単純集計Q4-2）。なお、アンケートからは、それぞれの区分の常勤職員採用歴と、それが現在も自治体全体の人事施策として維持されている方針であるかどうかまでは判明しない。そこで、採用区分が「特定任期付職員」（47自治体）である者が「弁護士登録者」（52自治体）でもあるとの大まかな仮説のもとに比較してみると、概ねその数字が一致していることから、採用経験と、新規の採用募集などの人事施策の維持との間に、大きなギャップまでは見られないのではないと思われる。一方で、現時点で在職する「弁護士登録者」（52自治体）であっても、一般任期付職員（11自治体）や任期の定めのない常勤職員（15自治体）という可能性はあり、法曹有資格者等の採用実績が維持されていない自治体も存在するとみなければならないと思われる。

一般行政職の常勤職員として法曹有資格者等を採用した経験のある自治体を、人口規模別でみていくと、政令指定都市では9自治体のうち8自治体、中核市36自治体のうち18自治体、施行時特例市13自治体のうち7自治体、特別区7自治体のうち6自治体、一般市（人口10万人以上）79自治体のうち35自治体、一般市（同5万人以上10万人未満）124自治体のうち29自治体、一般市（同3万人以上5万人未満）79自治体のうち11自治体、一般市（同3万人未満）39自治体はいずれもなし、という結果になった（人事課編クロス集計Q4）。回答率との兼ね合いもあるが、人口規模と採用実績は概ね比例関係にあるといえる。特に政令指定都市と特別区（東京23区）では、アンケート回答自治体の中でも特に人口規模が大きい自治体が大半を占めており、採用経験のある自治体の比率もより一層高いものとなった。人口規模の大きな都市こそ、日々の職務のなかで職

員が抱えるリーガル・ニーズが一層多いことが推察される。

(2) 弁護士の非常勤職員採用又は業務委託

特別職又は非常勤職員として弁護士を採用しているか、弁護士へ業務委託を行っているかどうかについては、386自治体中317自治体(82.1%)が行っていると回答した(人事課編単純集計Q5)。当該弁護士の特別職又は非常勤の採用又は委託形態についての内訳は、「市職員」では「採用／一般職・非常勤」21自治体、「採用／特別職」5自治体であった。弁護士を取って非常勤形態で採用すること自体が非常に稀なケースであることが分かる(人事課編単純集計Q5-1)。非常勤弁護士の採用に至った経緯の一つとしては、例えば、後述のように、過去に任期付職員として常勤形態で採用していた弁護士が退職したのちも、関係性を維持するために、非常勤職員や特別職として採用を継続するようなケースが考えられる。

「顧問弁護士」では「業務委託／通年」が239自治体、「業務委託／事案ごと」が24自治体、「採用／特別職」が26自治体であった(人事課単純集計Q5-1)。顧問弁護士との契約は通常は委任契約(業務委託契約)となるのが大半であるが、なかには特別職や一般職の勤職員として雇用関係になるケースも少なからず存在することが分かった。市町村との人的・業務的な結びつきが強い従前の経緯があったような場合や、すでに古くから別途の顧問契約が存在していた場合に、内実としては第二の顧問契約をする意図でこのような非常勤職や特別職として採用する形態をとるに至ったのではないかと考えられるところである。

「相談弁護士・アドバイザー」では、「業務委託／通年」が47自治体、「業務委託／事案ごと」が15自治体、「採用／特別職」が5自治体、「採用／一般職・非常勤」が5自治体であった(人事課編単純集計Q5-1)。回答からも推察されるように、特定の分野や、

特定の案件・プロジェクトごとに法的な課題の検討やコンサルティングを委嘱するようなケースが、本回答に反映されたものと考えられる。また、実質としては顧問弁護士としての役割を担う立場の弁護士もアドバイザーとして業務委託契約を締結しているケースは想定されるところである。

「監査委員・アドバイザー」では、「業務委託／通年」が298自治体、「採用／特別職」が13自治体であった（人事課編単純集計Q5-1）。監査委員は地方自治法195条に基づき設置される機関である。その役割は、地方公共団体の財務事務の執行や経営に係る事業の管理についての監査をするほか、行政事務一般についての監査することにある。自治体事務の適法性や効率性について専門的知見から監査するという特質上、第三者としての中立性や高い専門性が要求されるものといえる。このような観点からは、監査委員が業務委託（委任契約）により市町村と関係を持つことはごく当然のように思われる。一方で、必ず設置される機関であるため、特別職として採用する形態も存在していた。この場合は、監査委員の業務の中立性に十分な配慮が必要になる。

そのほか、非常勤又は業務委託により弁護士が自治体の業務を行うケースとしては、いわゆるスクールローヤー、行政不服審査制度における審理員、職務倫理ホットライン担当弁護士、ハラスメント相談窓口、事故監察、訴訟代理人、公平委員、附属機関の委員、法律相談員が挙げられた。それぞれの職が、特別職、一般職非常勤、業務委託などの形態によって採用されている（人事課編単純集計Q5-1）。自治体との関係で第三者性や公平中立性が要求される場合や、ある特定の業務について高い専門性が要請されている職種が回答された。

上記のうち、「特別職」又は「非常勤職員」として弁護士を採用又は弁護士への業務委託を行っている自治体を人口別にみていくと、政令指定都市では9自治体のうち6自治体、中核市では36自

自治体のうち 32 自治体、施行時特例市では 13 自治体のうち 8 自治体、特別区では 7 自治体のうち 6 自治体、一般市（人口 10 万人以上）では 79 自治体のうち 61 自治体（さらに 1 自治体検討中）、一般市（人口 5 万人以上 10 万人未満）では 124 自治体のうち 104 自治体、一般市（人口 3 万人以上 5 万人未満）では 79 自治体のうち 68 自治体、一般市（3 万人以上）では 39 自治体のうち 32 自治体、という結果になった（人事課編クロス集計 Q5）。顧問弁護士など外部業務委託者を含んでいるためか、総じて高い割合で自治体が弁護士との関わりをもっていることが確認された。但し、規模の大きな自治体でも非常勤職員や顧問弁護士のいずれも存在しないという自治体も存在している。この実態については、常勤の任期付職員として弁護士を採用している自治体が、いわゆる通年で常時委嘱する顧問弁護士を採用していないケース（訴訟や案件ごとに個別に外部候補者弁護士らと契約を交わすケースが現実的なものとして想定される）や、弁護士登録経験があるが採用等をきっかけに弁護士登録を抹消している法曹有資格者等が、アンケートでは回答されていない可能性があることなども考慮する必要があると思われる。

3 法曹有資格者等の採用後の配置

法務担当組織に対するアンケートについては、364 自治体 399 組織から回答を得た。このうち 378 組織が「総務系部門」を所属部門としており、15 自治体が「企画系部門」、4 自治体が「市長室系部門」、2 自治体が「行政不服審査への対応に特化した独立部門・機関」となった（法務担当組織編単純集計 Q1「所属部門」）。これまでの行政機構の典型的な構造からすれば、法務担当組織が総務系部門に連結していることは自然な機構であり、多くの法務人材もまた当該部門に所属していることが推察される。僅かではあるが、「企画系部門」

や「市長室系部門」への配属も複数見られる。これは、組織の枠を超えた横断的な企画立案をする際に、法律専門知識を活用することが重要となることから従来の枠ではない別部門を設けたものと推測される。とくに市長系部門は、市長自身の独自施策や先進的事例の推進において、法務担当職員が右腕や参謀としての役割を期待されていることをうかがわせるものである。

この点について、兵庫県明石市は2021年5月現在で12名の法曹有資格者を擁している(図3-1)。法務担当組織のみならず、市民生活にかかわるあらゆる部署に弁護士が配属されている様子がよくわかる¹。特に福祉部門に多くの弁護士職員が配置されている印象を受けるが、裏を返せばそれだけの法的課題が発生している部門であり、他の自治体からすれば、これまで気が付かなかった、あるいは放置していた課題が山積している分野である可能性があるため、配属部署についても大いに参考にしなければならないところであると思われる。これは、あらゆる部門において「法律的に物事を考える」素養や力が必要であることを証明しているようにも思われる。さらに、明石市において特徴的なのは、「市長室・政策法務担当」への弁護士の配置である。過去には市長室には当該部署に次長級の弁護士職員も配属されていたことから考えれば、まさに市政を担う市長の右腕的なポジションと言える。このような地位を法曹有資格者等が獲得することで、全庁的な影響力はより大きなものとなると考えられる²。

1 なかでも、2012年5月から2017年3月まで明石市に勤務し総務部次長にもなった荻野泰三弁護士のキャリアが参考になる。詳細については日本弁護士連合会編・岡本正代表編集『公務員弁護士のすべて』(第一法規2018年、初版レクシスネクシス・ジャパン2016)171-179頁参照。

2 筆者は2017年2月に明石市を訪問し、泉房穂市長や荻野泰三総務部長らと面談している。明石市の弁護士職員採用は、市長自身が弁護士や社会福祉士といった専門資格を有していることにも起因すると思われるが、それらはあくまできっかけであり、配属後は多くの部署で弁護士職員が切望されていたことが伺えた。かかる事例は今後の法曹人材の採用に大いに参考になると考える。

図 3-1 明石市における弁護士職員の活動状況

弁護士職員の構成・配置

	主な所属先	主な役職	主な業務内容
1	市民相談室	室長	総括、犯罪被害者等支援 市民相談・苦情対応、こども養育支援
2	市長室 市民相談室	政策法務担当課長 課長	政策立案、市長秘書業務 こども養育・無戸籍者支援ケース対応
3	市民相談室 総務管理室	相談担当課長 ハラスメント防止担当課長	市民相談・被害者支援ケース対応 コロナ差別相談対応、学校関連相談対応
4	生活支援室 市民相談室	相談支援担当課長 消費相談担当課長	生活保護・更生支援ケース対応 消費者被害相談対応
5	あかし保健所	法務相談支援担当課長	精神保険・自殺対策等 新型コロナウイルス関連相談対応
6	明石こどもセンター 高齢者総合支援室	相談支援担当課長 高齢者・障害者相談支援担当課長	児童虐待ケース対応（総合支援） 高齢者・障害者虐待ケース対応
7	明石こどもセンター	相談支援担当課長	児童虐待ケース対応（総合支援）
8	明石こどもセンター 高齢者総合支援室	相談支援担当課長 高齢者・障害者相談支援担当課長	児童虐待ケース対応（緊急支援） 高齢者・障害者虐待ケース対応
9	明石こどもセンター	相談支援担当課長	児童虐待ケース対応（緊急支援）
10	教育委員会 総務管理室	法務担当課長（スクールロイヤー） コンプライアンス担当課長	学校現場ケース対応（学校管理） 争訟等対応
11	教育委員会 総務管理室	法務担当課長（スクールロイヤー） コンプライアンス担当課長	学校現場ケース対応（いじめ 非行） ハラスメント事案対応
12	総務管理室	コンプライアンス担当課長	庁内業務関連法律相談対応 内部公益通報

※ 12名全員が、上記に加え、総務管理室（訟務担当）と税務室（税法務担当）を兼務

参考

○これまでの弁護士職員の採用状況

- ・2012年（平成24年） 4月 5名（任期付職員・任期5年） 受験者：18名
- ・2014年（平成26年）10月 4名（任期付職員・任期5年） 受験者：21名
- ・2017年（平成29年） 1月 3名（任期付職員・任期5年） 受験者：24名
- ・2017年（平成29年） 4月 1名（法務職・正規職員） 受験者： 7名
- ・2019年（平成31年） 4月 6名（法務職・正規職員） 受験者：24名
- ・2020年（令和 2年） 4月 2名（任期付職員・任期5年） 受験者： 5名
- ・2021年（令和 3年） 4月 3名（法務職・正規職員） 受験者：15名

出典：明石市「明石市における弁護士職員の活動状況」（2021年5月）より抜粋

2020年10月1日現在において法曹有資格者等が在職している114自治体において、該当者の配属部門の内訳をみる。「弁護士登録者」(52自治体)は法務担当組織、法務監、児童相談者、被災者支援、債権回収、企画、市民相談へと配属されている。「弁護士未登録者(司法修習修了済み)」(5自治体)は法務担当組織へ配属されている。「司法試験合格者(司法修習を未了)」は法務担当組織へ配属されている。「法科大学院修了者」は、法務担当組織、税務(課税、納税、徴税)、市民課(証明係)、社会福祉・保健福祉、介護・高齢者福祉、子育て支援・児童福祉、障害者福祉、消費者相談、スポーツ、産業振興、廃棄物、男女共同参画、教育委員会事務局、企画、人事、秘書広報、会計、財政へ配属されている(人事課編単純集計Q4-2)。このように、司法試験合格者であるか、法科大学院修了者であるかでは、配属先傾向に顕著な差がある。すなわち、司法試験といういわば最難関級の法律系国家資格試験に合格しているという実績は、当該分野における高度な能力を証明する有益な材料であり、かつ目立つキャリアとして一般に証明されかつ知名度が周知されていることの泡我である。そして、「司法試験合格者(司法修習を未了)」以上のキャリアを持つ者の配属部門は、その法律知識や実務経験を有しなければ実行し得ないか、少なくとも同等の事務遂行能力を期待されて、専門性の高い即戦力になる部署を選択決定されていると言える。これに対し、「法科大学院修了者」は、大学院卒業生として法務に関する幅広い知識と能力が証明されている者である一方で、法曹実務の有資格者としての専門性やキャリアには乏しいことから、その能力を基盤として一般行政職として業務研鑽を積みキャリアを積み上げることが期待されていると言える。後述するが、筆者自身は、法科大学院修了者が多様なキャリアを積むことは大いに賛成であり、高度な「法学」に関する教育を受けた者として、他の職員とは区別して能力評価をすべき余地があると考える。

また、「司法試験合格者（司法修習を未了）」以上のキャリアの者の配属部門についても、総務系の法規関係部門に固定化せずに、あらゆる部門へと拡大されていくべきだと考える。明石市に代表されるように、「弁護士登録者」の配属部門が「法務担当組織」や「法務監」に限られず、「児童相談」「被災者支援」「債権回収」「企画」「市民相談」など一定の多様性を持つに至っていることは今後の法務人材活用領域の拡大を示唆するものとして注目に値する。

4 法曹有資格者等のキャリアパスと法務人材に対する意識

本研究では、2020年から2021年にかけて帖佐直美氏（元流山市政策法務室長）、中村健人氏（徳島県小松島市法務監）、木下元氏（特別区・人事厚生事務組合法務部副参事）、流山市、明石市、三次市、足立区、学術研究者等へ広くヒアリングを実施してきたところである³。とくに帖佐氏や中村氏は弁護士キャリアを経たのちに法曹有資格者の自治体職員となった者のなかでは先駆者（パイオニア）として位置付けられる。以下に、主に両名へのヒアリングをもとに法曹有資格者等のキャリアパスと法務人材に対する意識について筆者の経験⁴や先行研究⁵から独自の考察を加える。

帖佐氏は、2011年4月から2021年3月まで10年間に亘り千葉

3 本章で取り上げていない点については公益財団法人日本都市センターウェブサイト「都市自治体における法務とその担い手に関する研究会」各回議事録を参照。

4 考察にわたる部分は全てヒアリングを踏まえたうえでの筆者独自の考察である。なお筆者は2009年10月から2011年10月までの2年間、内閣府行政刷新会議事務局上席政策調査員を務めている。形式的には非常勤の国家公務員であったが、実質的には常勤職員と変わらない勤務実態が想定され、実際にこの期間中は国の職務に専念し弁護士としてのプライベートプラクティスはほぼ行っていない。

5 自治体の法務人材に関する先行研究として、大杉覚・幸田雅治・須田 徹・奥宮京子・西尾政行・岡本正・加藤卓也・岡本誠司著「地方行政における法曹有資格者の活用に関する研究—任期付弁護士を中心として—」『法と実務』vol.12 1-267頁等がある。

県流山市に任期付職員として勤務した⁶。その間に流山市政策法務室長として庁内における政策法務に関連する各種相談・検討、職員への政策法務研修、外部機関や専門職との連携などを行ってきた。特に全庁を挙げた職員の政策法務研修システムの構築への寄与は画期的と言える⁷。中村氏は、2013年4月から2016年3月まで徳島県小松島市に任期付職員として勤務した。その後は法律事務所に所属しながらも法務監として小松島市の非常勤職員の地位を有している。小松島市では債権管理・回収に関する喫緊の課題への対応が法曹有資格者採用動機となっていた。中村氏の採用後の2015年に「小松島市債権管理条例」を制定し、訴訟手続に関するマニュアルを整備する際の功績は大きかったと言える。加えて、行政不服審査の審理員としても高い専門性を発揮し、小松島市に止まらず全国の自治体職員への研修や研究・研修活動を展開している⁸。

このような両名に共通する特徴的な役割は、職員に対する法務研修への注力であったと評価できる。流山市では「流山市法務研修計画」が策定され、職員への政策法務に関する研修を段階的かつ網羅的に行うシステムが構築された。小松島市では、外部研修委託や講師派遣に頼っていた職員研修を時宜得た形で（例えば行政不服審査法や民法の改正をリアルタイムでキャッチアップする形で）実施できるようになっていった。このように、人材育成を内部化したことは、職員が法律問題について垣根を低くして専門家のアドバイスを受けられるようになったことも意味しており、従来は気が付くこと

6 帖佐直美氏が自らのキャリアを記した文献やインタビュー記事は多岐にわたる。例えば日本組織内弁護士協会編・岡本正代表編集『公務員弁護士のすべて』（第一法規2018年、初版レクシスネクシス・ジャパン2016年）などを参照。

7 「流山市政策法務推進計画」（2020年4月）や「流山市人材育成基本方針」（2011年3月）等を参照。

8 中村健人ほか『改正行政不服審査法—自治体の検討課題と対応のポイント—』（第一法規2015年）を皮切りに同種著書多数。

のなかった課題への対処を促進する効果もあった⁹。筆者としては、同じ組織の職員として法曹有資格者等が存在すること自体が、自治体の法務人材を各部署で育てたり、法的な課題に気が付く職員を増やしたりする効果があったと考える。他の職員が法律的な課題を相談しやすいようにすること、言い換えれば「敷居を低くすること」で、事前にリーガル・リスクを除去することに法曹有資格者等の存在そのものが寄与していたと考えることができる。話しやすい「同じ釜の飯を食べている顔の見える仲間」が近くに居るという意識が大きいのではないかとと思われる。両名ともに、そのような関係作りは重視していることがヒアリング結果からはうかがわれた。また、社会的でアウトリーチを好む「お節介」な立ち回りを心掛けていたこともまた共通した特徴であるように思われた。

帖佐氏は2021年3月をもって流山市を退職している。理由のひとつには、任期満了に伴い、任期付ではない部長級への昇進が期待されたものの、政策法務以外への自治体行政全般への関与と自身のもつ高度な法律実務の専門性との職能上のギャップがあったとされる。法曹有資格者が法務に関する唯一無二ともいえるべき経験と技術を最大限発揮するためには、広い視野でもって「ジェネラリスト」としての視点を学びつつも、本質的には「スペシャリスト」として関わることを望む傾向にあることは、筆者も自然なものとして理解できる。中村氏は2016年に退職後、弁護士として法律事務所に所属しつつ、特別非常勤職として小松島市に勤務している。当然ながら法律事務所に所属する弁護士として、小松島市以外の自治体への

9 アンケート結果の記述でも「法務担当組織に弁護士資格を有する職員が配置されており、例規審査、法令解釈、庁内法律相談、訴訟及び行政不服審査等の事務において、弁護士資格を有する職員、法務担当組織の職員とが連携し、業務を行っている」という回答がみられる。法務担当組織の弁護士を有機的に活用することができるのが採用自治体の強みであるといえる（法務担当組織編単純集計 Q14）。

リーガル・サービスの提供機会も増大し、また弁護士資格を活かしたネットワークや学術研究活動ほか対外的活動にも自由度が増している。小松島市で得られた知見を広く全国の自治体に提供することを望んだ結果として現在のキャリアを構築したものであることが容易に想像できる。こうしてみると、弁護士実務経験も有する法曹有資格者としては、当然に常にその能力を最大限発揮できる環境での職務を望む傾向にあることから、必ずしも一つの自治体にのみ所属し続け、キャリアを重ねることだけが最良の選択と考えてはいないことが強くうかがえる。

日本弁護士連合会の調査結果によれば、2019年6月時点で、地方公務員として勤務する法曹有資格者は184名（弁護士登録者のみならず把握できた非登録の法曹有資格者を含む数字）とのことである。しかし、全自治体の1割未満の自治体しか採用しておらず、筆者としては非常に少ないと評価している。この原因のひとつとして、先述のように、法曹有資格者側が任期を終了した後に、同一自治体内部に止まろうとする場合には、（いわゆる昇進などにより）必ずしも法律実務に直結しない業務が増大し、法曹有資格者の望む職務環境と乖離していくことで中長期の定着に時間的限界が来てしまうことが挙げられる。これは、自治体全体の政策法務能力や法的課題解決能力が途切れることを防ぐ仕組みづくりを、法曹有資格者採用時点から想定しておく必要性を示唆している。流山市における政策法務研修システム構築や、小松島市のような退職後の特別職の法務監としての関わりは、ひとつのモデルケースを示しているように思われる。

5 法曹有資格者等の採用に関する考察と展望

弁護士をはじめ法曹有資格者等の採用が自治体に及ぼす好影響や好循環は、とくに既存職員や新任職員らの意識改変という形で成果

が表れている。「司法試験合格者（司法修習を未了）」以上の者が採用され、主として「法務担当組織」に配属されることで、当該部署の存在感や職員認知度が圧倒的に大きくなる。さらに、採用が成功しているのは、当該部署の専門性が向上しただけではなく、他部署や他の職員から見た、法務人材へアプローチするための「敷居の低さ」にあったことも既に述べた通りである。

では、司法試験合格者ではない「法科大学院修了者」については、法務人材としてどのような位置付けをすべきであろうか。より踏み込んでいえば、法律を学んだことのある者について、自治体組織側はどのような評価をし、またどのような技術を持つものとして期待して採用し、各所へ配属すべきなのであるか。結論から言えば、「法科大学院修了者」については、今まで以上に、「法律的に物事を考える力」のある職員であるとみなしたうえで、より高度な研修機会を与えたり、できる限り政策法務への関与機会を与えたりすべきではないかと考える。それは、部門について法務担当組織に配属するという意味ではなく、各部門において、法務担当組織との窓口を果たすということでも達成できると考えている¹⁰。

東京大学名誉教授の末弘厳太郎先生のかつての著作では、法学部入学生向けのメッセージとして法学教育の意義を説いたものが収載されている¹¹。やや長くなるが、重要なところを抜粋する。末弘先生は「法学教育の目的は広い意味における法律家の養成にある。必ずしも裁判官や弁護士のような専門的法律家のみの養成を目的とし

10 例えば流山市では法規に関する研修研鑽を積んだ職員を各課へ配置することを推進している。

11 末弘厳太郎著・佐高信編『役人学三則』（岩波書店 2012 年）149 頁から 162 頁に『新たに法学部に入学された諸君へ』が収載されている。なお、「青空文庫」（https://www.aozora.gr.jp/cards/000922/files/47098_31034.html）でも全文テキストを読むことができる（2022 年 1 月 11 日最終閲覧）。

てはいないが、広義の法律家、即ち「法律的に物事を考える力」のある人間を作ることを目的としている」と説いている。法律の条文の暗記や理解は法学の学習の前提であるが、それがすべてではないという意味である。そして、「法律的に物事を考える」とは、具体的には、「物事を処理するに当って、外観上の複雑な差別相に眩惑されることなしに、一定の規準を立てて規則的に事を考えることである。法学的素養のない人は、とかく情実にとらわれて、その場その場を丸く納めてゆきさえすればいいというような態度に陥りやすい。ところが、長期間にわたって多数の人を相手にして事を行ってゆくためには、到底そういうことではうまくゆかない。どうしても一定の規準を立てて、大体同じような事には同じような取扱いを与えて、諸事を公平に、規則的に処理しなければならない。たまたま問題になっている事柄を処理するための規準となるべき規則があれば、それに従って解決してゆく。特に規則がなければ、先例を調べる。そうして前後矛盾のないような解決を与えねばならない。また、もし規則にも該当せず、適当な先例も見当たらないような場合には、将来再びこれと同じような事柄が出てきたならばどうするかを考え、その場合の処理にも困らないような規準を心の中に考えて現在の事柄を処理してゆく。かくすることによって初めて、多数の事柄が矛盾なく規則的に処理され、関係多数の人々にも公平に取り扱われたという安心を与えることができる。法学教育を受けた人間が、ひとり裁判官、弁護士のような専門法律家としてのみならず、一般の事務を取り扱う事務官や会社員等としても役立つのは、彼らが右に述べたような法学的素養を持つからである。」と説いている。ここで気が付くのは、法律家としての素養やその力は、資格や暗記した知識の数には必ずしもとらわれていないという点である。ようするに、法学的に物事をとらえる、いわば落ち着いた論理的な思考ができる姿勢を身に付けていることが最も重要なのである。

確かに司法試験合格者と、そうではない法科大学院修了者との間には、国家資格の有無という大きな差はある。しかし、末弘先生のいう「法律的に物事を考える力」に着目すれば、必ずしも隔絶した差があるとまでは言い難いようにも思われる。先述のアンケート結果（人事課編単純集計 Q42）からすれば、確かに現在の自治体の採用形態からすれば、法科大学院修了者が直ちに法務担当組織のスペシャリストとして配属されるという常況にはない。一方で、大学卒業後に2年以上学んだキャリアを「法律的に物事を考える力」として、キャリアにおいて一定の評価をすることは間違った選択肢とは思えない。

勿論、課題は残る。採用する側にとっても、司法試験という国家試験や弁護士という国家資格が存在する中で、「法科大学院修了者」（さらに一步広げれば法学系の修士号取得者なども考慮されてよいはずである）を全く同列に扱うことは相当の困難があると思われる。いわゆる法曹有資格者はすでに一定の技術上のスペシャリストと看做せるからである。末弘先生もそのことは意識しているようであり、「世の中にはよく、「大学で法律を習ったけれども今では皆忘れてしまった、法律など覚えているうちは本当の仕事はできない」など言っていて得意になっている人——例えば中年の実業家など——がいるけれども、彼らが忘れたと言っているのは法典法条に関する知識のことであって、彼らが法学教育によって知らず識らずの間に得た法律的に物事を考える力は、少しも失われているものではない、否、むしろ実務取扱い上の経験によって発達しているのである。のみならず、その力が全く身についてしまったため、自分では特にそれを持っていると意識しないほどになっているのである。これを要するに、法学教育は一面において、法典、先例、判決例等すべて法律的に物事を処置する規準となるべきものの知識を与えると同時に、他面、上述のごとき「法律的に物事を考える力」の養成を目的とするもので

あるにもかかわらず、とにかく一般人にはこの後の目的が眼につかないのである。」と述べている。自治体に採用されたのち、あらゆる部署に配属されることで、それぞれの部門の技術や専門知識を得ることができることは言うまでもない。しかし、その背後には、常に共通した技術としての「法律的に物事を考える力」すなわち「一定の規準を立てて規則的に事を考えること」が不可欠であると説くのである。

筆者が思うに、「法科大学院修了者」については、少なくとも法律に関する様々な技術を2年以上学んだキャリアを有するのであり、この素養を自治体側も認識したうえで、その素養を最大限生かせるような配属キャリアプランや職員研修体制を構築していくことが求められるだろう。その際、必ずしも法務担当組織の人材として採用し、配属することまでは必要はない。各部門において必ず「法律的に物事を考える力」（「物事を処理するに当って、外観上の複雑な差別相に眩惑されることなしに、一定の規準を立てて規則的に事を考えること」）が必要な場面は存在している。それは法の支配に基づく「法律による行政」が機能する以上は当然の帰結である。すべての行政執務には法律の根拠が備わっていることは疑いがないからである。

先述中村氏は法務人材として育つために必要な素養について「最低限の法律の知識を身に付けていることに加えて、きっちりとルールに沿って物事を進めたいという性格的側面があるのではないか。法律による行政の原理の精神を体現しようとする側面と、住民監査請求や住民訴訟で法令違反を見過ごしたことの責任が追及されるのは嫌だという保守的な側面を併せ持っていることもあるが、いずれにしても、法のルールを重視する気質を有していることは重要である。」と述べている。末弘先生の言葉との共通項は多い。そして、中村氏は「必ずしも法学部や法科大学院を出ている必要はない。や

る気があれば自主的に勉強して、どんどん知識を吸収していく」ことで法務人材を育てることも可能だとしている。このような場面では、法曹有資格者等採用は、組織内において法律的に物事を考える力が備わっている職員を見出したり、新たな人材を育成したりすることに貢献するという意義も見出せる。

第4章

法曹有資格者等の活用

東京大学大学院法学政治学研究科准教授 平田 彩子

はじめに

本章は、法曹有資格者等の採用後の、活用のあり方について取り上げる。まず、法曹有資格者等の専門職としての特徴を整理した上で、そのような特徴を持つ法曹有資格者等をどのように行政組織において活用しているのか、本研究会のヒアリング調査を踏まえ、検討する。以下では、自治体内の法曹有資格者等として代表的な存在である、自治体内弁護士（弁護士登録の有無を問わない）を念頭に議論を進める。法科大学院修了者については、それに準じたものとして理解されたい。

1 弁護士の特徴

そもそも、弁護士は専門職としてどのような特徴を持っているのか、職業社会学の観点から振り返ってみたい。

第1に、当然だが、彼らには法的専門能力が備わっている。その専門能力は、「診断－推察－処置(diagnosis-inference-treatment)」という一連の流れに沿って発揮される(Abbott 1988)。弁護士の文脈で言えば、まず、提示された事実から何が法的問題なのかを抽出して、その問題を分類し(「診断 diagnosis」)、問題が生じた理由を探り(「推察 inference」)、その問題に対し対応する(「処置 treatment」)という流れによって、専門知識が活用される。その中でも、自治体内弁護士の場合は、「診断 (diagnosis)」と「処置 (treatment)」のフェーズが特に重要である。弁護士自身が会得している知識体系に照らし、提示された事実から何が法的に問題となるかをすぐに見極められること、つまり事実を法的議論に変換できること、そして、その法的問題に対して適切な法的対応を行うこと、この能力は、専門職としての特徴であり、自身の正当性を基礎付ける点である。適

切な「診断」及び「処置」のためには、法に対する深い理解のみならず、当該行政分野での実務経験や当該行政状況をよく理解していることが必要となる。

第2に、専門家には、専門家全体で共有されている、アイデンティティや倫理観が存在する。専門家の育成には長い期間がかかるが、アイデンティティや倫理観は、その長い育成期間において緩やかに醸成されるものである。法律専門職の場合、具体的には、社会的正義、公平性、人権、「法の支配」などに対するコミットメントということになる。加えて、法律専門職の正当性が、法ルール¹を使いこなせるといった法技術能力のみならず、法ルール自体が標榜している規範性にも根ざしているという点も指摘できる。そもそも、法ルールは、それ自体が規範的言明であるから、その法ルールを扱う技術を備えた法律専門職の判断にも、当然、そのルールが備えている規範性が帯びることとなる。このように、法律専門職の判断には、自身が専門職として保有している倫理観に加え、法ルール自体が持つ規範性に根ざした一定の規範性が存在することから、法律専門職と規範性には極めて密接な関係性がある。

このように、法律専門職の特徴として、法ルールを使いこなすことができる技術的専門性を備えているのみならず、その判断自体が規範性を帯びて認識されるということが指摘できる。上記二つの背景をもって、法律専門職たる弁護士は、「他者の説得」という弁護士の中核的機能を果たすことができる。

以上の法律専門職の特徴を踏まえつつ、以下、本研究会でのヒアリング調査から得られた知見をまとめる。

1 国会を通過し成立する「法律」のみならず、公式的な条例や規則などから非公式的な規範に至るまで、様々なルールを対象とするため、以下では「法ルール」という。

2 役割

本研究会のヒアリング調査で明らかになった自治体内弁護士の役割として、(1) 法律専門知の提供、(2) OJT・研修を通じた専門知の他職員への浸透、(3) 首長等への説得力、をあげる²。第4節で取り上げる、自治体内弁護士の効果の部分とも重複するが、自治体内弁護士の役割は、「すぐに聞ける」在庁性という点と大きく関連している。

(1) 法律専門知の提供

弁護士の有する法的専門能力を発揮すること、すなわち、「診断—推察—処置」の流れを通じて法的知見を提供することは、弁護士が行政組織内で行う中心的役割である。特に、法的問題を指摘することと、法的問題に適切に対応するという、「診断」及び「処置」のフェーズは大事である。具体的な場面としては、条例や規則の作成といった法ルールを作る場合であったり、法ルール実施段階での所管課職員からの法律相談であったり、あるいは訴訟遂行上の専門知識提供だったり、様々ある。例えば、ある自治体では、条例作成のチームに自治体内弁護士が加わり、法ルールのデザインの作成時に法的観点を加え適法性を担保したり、また別の自治体では、庁内の法律相談を通じて、法律専門知の提供が行われる。また、行政手続法の実施の徹底にも重点が置かれる傾向がある。

(2) OJT・研修を通じた専門知の他職員への浸透

自治体内弁護士がOJTや研修を通じて、法律専門知を他の一般

2 自治体内弁護士の実態調査の先行研究である大杉他（2016）も、自治体内弁護士の役割として、専門知の提供を通じて行政の即戦力の獲得と、他の自治体職員の法的能力向上を図る点を指摘している。

職員へ浸透させるという点も、頻繁に見られた役割であった。自治体内弁護士がいる場合、研修の充実化がなされることが多い。せっかく弁護士がインハウスとして勤務しているのだから、他の職員にもそのノウハウや専門知を教えることが期待される。ヒアリング調査では、自治体内弁護士がいることで、自身が講師として研修を実施するのみならず、弁護士の専門職ネットワークを通じて外部から講演者を招聘したり、実務に即した実践的なワークショップを開催する等が可能となる。内容的にも、法曹有資格者等によるものは実務に裏打ちされており「聞いている側も非常に面白い」という。充実した研修を提供することで、他職員にも法務に興味を持ってもらうきっかけになっているという。

(3) 首長等への説得力

自治体によって、自治体内弁護士と首長の距離は異なる。首長と直接話をするのが珍しくない場合もあれば、そうではない場合もある。距離の程度の差はあるものの、自治体内弁護士の法的観点からの意見は、首長が注意を払う一つの要素でありうる。実現したい政策内容の適法性や公平性といった法的観点からの意見は、自治体内弁護士が提供できる知見である。例えば、どのような政策デザインにすれば適法性が担保できるのか、政策実現に向けた法的サポートを行うという形もあれば、仮に提案された政策アイデアに法的問題がある場合、「弁護士の先生を非常に頼りにして、弁護士がこう言うからっていうんで、「ああ、そうか」というのもたまにあった」というように、抑止する形での法的サポートを行う場合もある。弁護士が有する法的専門能力及び規範性から、首長に対する説得力を有することは、専門職としての一つの特徴だろう。

3 業務内容

ヒアリング調査では、(1) 庁内法律相談への対応、(2) 研修・OJTの充実、(3) 訴訟対応、が業務内容として多く挙げられた。

(1) 庁内法律相談への対応

ほとんどの場合、自治体内弁護士は総務系法務部署に所属している。自治体内弁護士の業務時間の多くが、庁内法律相談への対応に充てられる場合が多かった。不利益処分や要綱作成といった行政法関係の相談はもちろん、相続関係や空き家に関する登記関係、契約書のチェックといった民事法関係の相談も多いという。地震や台風といった災害時に頻出する災害対応分野や、新型コロナウイルスに関連する給付や権限行使に関する分野など、スピーディーな判断が求められる相談も、増えてきている。相談対応として、口頭で回答するだけの場合もあれば、相談職員の代わりに文書を作成するなど、より現場職員のサポートを行う場合もあり、後者は特に一般職員から弁護士の有用性を実感してもらえる業務である。

(2) 研修・OJTの充実

自治体内弁護士は、研修の講師を務めたり、弁護士のネットワークを生かし外部有識者を招いて講演を行ったりなど、研修の充実を図ることができる。例えばある市では、自治体内弁護士の採用をきっかけに、新入職員全員に対する法務研修を始めた。

また、法務担当職員の法的能力向上を図ることもできる。ある市では、自治体内弁護士と一般職員とで、ペアを組み、ともに仕事を行うことで、弁護士の有する専門知をOJTを通じて一般職員に吸収させていた。例えば、庁内法律相談に、弁護士と一般職員の2名を同席させて一般職員に相談対応を経験させ、また弁護士から裁判

例等を提供され本件はどうかと指導を行うといった形で徐々に一般職員も定型性が強い事例に対し法的検討ができるように指導していったという事例がある。なお、庁内法律相談に弁護士と一般職員を同席させるのは、弁護士に行政組織内でのやり方や考え方を教えるという点でも効果があると思われ、自治体内弁護士と当該一般職員の間で、双方向の学びが存在すると言える。

(3) 訴訟対応

指定代理人として訴訟遂行を行うことも、業務内容である。訴訟遂行にどれほどの時間が充てられるかは、自治体によって、どのような意図で自治体内弁護士を採用決定したのかによって大きく異なる。自治体によっては、債権管理が弁護士採用の当初の導入目的であった場合もあり、そのような場合は、訴訟対応の業務が当然多い。弁護士は、定型化された事例についてはマニュアルを作成したり、訴状のひな形を作成するなど、一般職員も今後担当可能なように手順ひとつひとつをわかりやすく明示したマニュアルを整備しておく、非常に重宝される。

ヒアリング調査では、当該自治体にとって弁護士採用の当初目的が債権管理ではない場合、訴訟対応に充てる弁護士の業務時間は多くない印象であった。また、自治体にとって、採用当初は債権管理が目的であったとしても、一度採用したのちに庁内法律相談の有用性が認識されることで、訴訟対応以外の業務が増えるといったパターンもある。

(4) 特徴：庁内法律相談の中心性と政策形成関与の少なさ

やはり、業務内容の中心は、庁内法律相談への対応である。ここで、日常的に生じる法的疑義に答え、相談にきた職員の不安を解消し、当該職員が自信を持って市民サービスを提供できるサポートを

行うこと、これが自治体内弁護士の中心的な業務内容である。

一方、ヒアリング調査では、政策形成に自治体内弁護士が深く関与すると回答した自治体は少数派であった。ヒアリング調査対象の自治体は任期付弁護士を採用しているものが多数派だったことも影響しているだろう。任期なしの弁護士であれば、より、自治体の政策形成への関わりが見えてくると思われるが、任期付の場合、あくまで法律相談に止まるのが特徴であった。任期付という立場であるため、ラインの課長になることも稀であり、法務関係業務以外の仕事を任されず、自治体運営に深く関わっていないことから、政策形成に大きな影響力を発揮できるポジションにはない。今後、自治体内弁護士がより浸透する中で、政策形成という自治体運営の中核に弁護士が加わるのか、加わらないのかは、一つの注目ポイントである。

4 効果と、その効果を享受するために必要なこと

(1) 効果1：「すぐ聞ける」という在庁性から生じる利点

①アクセスの容易さ、職員負担軽減、市民サービスの向上、説明責任

自治体内弁護士の大きな特徴は、「すぐに聞ける」という在庁性である。常勤職員であることから、他の一般職員と同様に役所の内部者として在庁しており、必要があればすぐに相談に対応可能である。内部者として常にアクセス可能であるという点が、顧問弁護士と比較して大きく異なる点である。顧問弁護士の場合は、多くても月数回程度のアクセスしかなく、相談をする場合も事前に申請を行う必要がある場合が多い。しかし、自治体内弁護士の場合は、そのような事前の手続きは不要であり、必要であればスピーディーに、気軽にアクセスができる。

「すぐに聞ける」という在庁性は、そのまま、職員の負担軽減につながる。各部署で業務を行う職員にとって、法ルールに関する疑

問が生じた場合、それが顧問弁護士に相談するまでもないと判断したのであればなおさら、各部署の職員のみで対応しなければならない。これは職員の大きな負担となり、業務遂行のスピードも落ちる。また、行政が提供できるサービスの質の低下にもつながるだろう。市民とのやり取りの中で、行政職員があいまいな回答のみに終始したり、後日回答しますという対応に終始するようでは、市民からの信頼も得られず、また誤解や誤った期待を生じさせ後に紛争に発展してしまう恐れが生じる。この点、すぐに自治体内弁護士に相談できる体制であれば、職員の疑問や不安は解消される。また相談内容によっては、弁護士が書類作成を代わりに行う場合もある。このような法的サポートを得られれば、一般職員の負担は大きく軽減し、また疑問が解消され自信を持って市民とやりとりをすることができ、結果として紛争が予防でき、質の高い行政サービスを提供することにつながる。

ある市役所職員は、以下のように言う。「いろんな部署の職員がいろんなことで〔相談をして〕、弁護士〔が〕、いろんな形で相談に乗って、これでスピーディーに解決できるようになった。顧問弁護士にそこまでの案件も相談なんかできないという中で、ここが一番、職員にとっては、弁護士職員、ああ、いてもらってありがたいと。自分の業務のやり方が問題ないんだという、背中を押してもらえるというのは、これこそ市民サービスに直結する意味でも一番の効果だと思っています。」

また、法的に根拠があることを明確化できることは、市民への説明責任をはたす上でも重要であるという点も、ヒアリング調査で聞かれた。「市民に対してちゃんと説明ができるか—この業務に対して、どうしてこれをやるのか、できないのかというところを、ちゃんと職員が説明できるかというところがやはり市の職員として一番大事なところかなとは思います。政策法務能力というところが、法

規に詳しくなるというだけでなく、やはり市民に対しての説明責任が果たしているかどうかというところが一番重要になってくるのかなと思います。」

自治体内弁護士の利点であるアクセスの良さ、またこの点から生じる職員の負担軽減や市民サービスの向上は、自治体内弁護士の中心的な効果である。

②効果を享受するために必要なこと

上記のような効果を期待するためには、自治体内弁護士への敷居が低く、一般職員にとってアクセスが容易でなければならない。したがって、自治体内弁護士を採用すれば自動的に上記効果が得られる、というわけでは決してない。自治体内弁護士はささいなことでも丁寧に相談に応じてくれるという信頼感、また行政職員の味方であるという仲間意識が組織内で形成されている必要がある。この点、自治体内弁護士が他の職員と机を並べて同じ業務を行うこと、書類作成やマニュアル作成等現場職員の業務軽減に直結する法的サポートを行うこと、また自治体内弁護士自身の協調性やコミュニケーション能力等が必要になってくる。ある行政職員は以下のように言う。「実際ほかの職員と隣に座って、ほかの事務的な業務というのも多少関わりながら、その中で弁護士職員という知識を、経験を生かしてもらおうと。周りの方からしても、こんなのもやってくれるんだと。弁護士職員側もウエルカムですよ、何でも聞いてくださいというところのスタンスでいてもらえた、そこのスタートが一番大きい。」

自治体内弁護士の採用直後は、弁護士とどのように関わっていくべきなのか、何を弁護士はしてくれるのかといった、行政職員の戸惑いがあっても不思議ではない。ある自治体内弁護士は、自身が採用された当初の行政職員の反応をこう話していた。「彼ら[行政職員]

からしたら弁護士じゃないですか。弁護士はどういう人か彼らも分からないので、監査みたいなイメージですかね。もうこれ駄目じゃないですか、こういうことをしちゃ駄目じゃないですかと弁護士から言われるんじゃないかみたいなことについての警戒感みたいなのは、最初は半端なかった」。しかし、「皆さんの味方ですというふうなことを全面的に出していくと。ですから、私自身は業務上もそういった支援、フォローというのをやっていましたし、業務外でもたまたま酒飲みなものですから、ちょっと飲みに行きませんかとどんどん飲みに行って、弁護士というのが怖い人じゃないですよというのを僕の人格も含めて理解して、大丈夫ですよ、一緒にやっていきましょうよと、そういうのを業務上、業務外で前面に押し出す」ことで、最終的には、受け入れてもらえたという。

このように、自治体内弁護士の効果を得るためには、他の職員にとって、弁護士へのアクセスが容易でなければならず、この点、弁護士導入当初は他の行政職員から味方であると認識されるための若干の工夫が必要であろう。同時に、自治体内弁護士を採用する際には、組織内で円滑に働ける協調性を持った人物であるという点が採用基準として重要であることも、弁護士の上記効果を得る上で重要であることがわかる。

(2) 効果2：法務担当職員の法的専門性の向上・行政職員全体の法的知識の底上げ

別の効果として、法務部署職員の法的専門性の向上、また行政職員全体の法的素養の底上げが挙げられる。この効果は、OJT及び研修の充実化を通じて期待される。これは前節で記した通りである。

この効果を実現するために、行政組織側は、一般職員が弁護士の専門知を積極的に吸収できるような体制づくりや働きかけを行うこと、また弁護士採用時に、弁護士の役割の一つとして一般職員の法

的知識の向上があることを弁護士に明確に伝えておくことが必要だろう。弁護士側も自身の期待される役割として一般職員の法的知識の向上があることを認識し、それを実践することが求められよう。

(3) 効果3：法務担当組織の取組み領域の拡大

自治体内弁護士を有する自治体とそうでない自治体の法務担当組織について、様々な法務業務に対する取組みの積極性の違いを、本研究会が実施したアンケート調査に基づいて分析した（詳しくは第6章参照）。自治体内弁護士が存在する場合、契約書等の法的視点からの事前チェック、各所管課に対する法的助言・サポート、訴訟への対応という3分野については、自治体内弁護士を有しない自治体と比較して、有意に積極性が高いことが示された。つまり、自治体内弁護士がいる場合、当該法務担当組織は、行政法規のみならず民事法など法体系全般について所管課を法的にサポートする取組みをしていることがわかった。

5 顧問弁護士との役割分担

自治体内弁護士を採用していても、引き続き顧問弁護士と顧問契約を継続していたり、あるいは委託契約を結ぶなど、外部弁護士との関係性は継続して維持されている。ヒアリング調査からは、自治体内弁護士が存在する場合、顧問弁護士の役割は大きく3点にまとめられた。

第1点目は、利益相反となるような構造において、双方へ弁護士のサポートが必要な場合、一方当事者への法的サポートを顧問弁護士に依頼するパターンである。例えば、処分庁側に自治体内弁護士がフォローを行い、審査会の法的フォローを顧問弁護士に依頼するなどである。

第2点目は、顧問弁護士をセカンドオピニオンとして活用する場合である。自治体内弁護士としてはこう考えているが、裁判例もなく文献もない場合、セカンドオピニオンとして顧問弁護士の意見を伺う、というパターンである。

第3点目は、訴訟関係に特化して相談を行うというパターンである。自治体によっては、自治体内弁護士はもっぱら日常的な庁内法律相談に従事し、訴訟案件は顧問弁護士に引き継ぐ、という体制をとっているものも見られた。

このように、自治体内弁護士が存在する場合でも、顧問弁護士といった外部弁護士との関係性は維持されている。ただ、総じて、自治体内弁護士が存在する場合は、顧問弁護士に対する日常的な法律相談件数は減少したと回答する自治体がほとんどだった。一般的に、インハウス弁護士体制が強化されると、外部弁護士への依頼内容の量と質が変化したり、外部弁護士に対する評価が厳しくなることが指摘されており（例えば、アメリカではインハウス弁護士を中心に企業内法務の強化が図られた結果、ビジネスローを専門とする法律相談所への企業側からの要求が高まったという報告がある）、我が国の自治体内弁護士体制の今後の発展によっては、顧問弁護士といった外部弁護士との関係性は、変化する可能性がある。

6 まとめと検討されなかった論点

自治体内弁護士は、法律専門職として、「診断—推察—処置」という専門職の実務を通じて法的サービスを提供する。特に、「診断」と「処置」の部分が、自治体内弁護士にとって中心的要素であった。すなわち、提示された事実から法的問題を抽出し（「診断」）、相談相手の意向を踏まえて法的問題に対応する（「処置」）ということが、中心的な業務である。この業務は主に庁内法律相談を通じて行われ

ていた。適切な「診断」と「処置」のためには、法ルールに対する深い理解のみならず、当該行政分野での実務経験や、当該行政状況を深く理解していることが必要となる。

以下では、今回のヒアリング調査では聞かれなかったものの、自治体内弁護士を活用に関して重要であろうと思われる論点について、3つ指摘しておく。

第1に、専門職としての倫理観やアイデンティティに関する点については、今回のヒアリング調査では報告されなかった。法律専門職であれば、社会的正義、公平性、人権、「法の支配」といった価値に対するコミットメントが想定されるが、この点に関する言及は調査では見られなかった。この点は、個別具体的な事例を詳しく伺うことで、自ずと見られるのかもしれないが、総論的な質問が多かった今回のヒアリング調査では、見られなかった。

第2に、自治体内弁護士の、政策形成への関与を挙げる。任期付弁護士という形態から生じる帰結であろうが、自治体の政策形成という中核部分に関与する事例は、一部の市を除いて見られなかった。当該市は、政策形成のチームに弁護士が入り、条例案の作成当初から法的知見をインプットするという立場で関わっていた（当該市では、任期なしの形で弁護士が行政職員として採用されている）。しかし、当該市以外では、政策形成に携わっていた例は見られなかった。今後自治体内弁護士体制が発展する中で、政策形成に関わるのか否か、もし関わるとすればそれはどのような形で政策形成に関わるのか、この点は今後注目すべき点である。

第3に、自治体内弁護士を採用することによる弊害についてである。自治体内弁護士を任期付として採用する場合、以下のことが懸念されるかもしれない。例えば、一般職員が自治体内弁護士に頼りきりになってしまい、法的問題を自身で考えなくなってしまうことである。これは、一般職員の法的能力向上という当初の目的とは正

反対の結果である。他にも、自治体内弁護士が組織内での協調性を欠いた言動やアドバイスをすることで、逆に行政現場の業務が増加したり混乱を生じさせたりすることはありうる。また、弁護士が行政実務の福祉的観点を理解しない場合もあるかもしれない(森 2021)。このような生じうる弊害については、本研究会でのヒアリング調査では聞かれなかったものの、注意を払うべき点である。一方で、本研究会のヒアリング調査を始めとして自治体内弁護士採用のメリットが数多く報告されていることも事実であり、弊害を過度に恐れメリットを享受する機会を失うこともいかなるものかと思われる³。自治体内弁護士の活用を通じて、行政組織が市民のためにさらにその機能を発揮できるよう、上記のような生じうる弊害への予防や対応策は講じておくといいたいだろう。

参考文献

- Abbott A. 1988 *The System of Professions*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- 大杉寛 他 (2016)「地方行政における法曹有資格者の活用に関する研究—任期付弁護士を中心として」日弁連法務研究財団『法と実務』vol.12 p.7-267.
- 森幸二 (2021)「自治体の事務執行における民法的理解の功罪と自治体職員の役割」『自治実務セミナー』703号、p. 35-39。

3 そもそも、上記に記したような生じうる弊害については、弁護士採用の固有の問題というよりは、専門職を採用するということ一般に当てはまるだろう（例えばデジタル専門職を採用することで、他の一般職員がデジタル知識を学ぶことを怠るなど）、あるいは一般行政職についても当てはまるものでもある（ある職員の協調性を欠いた言動で現場が混乱するなど）。

第5章

法務に関する組織体制と人材育成

専修大学法学部教授 鈴木 潔

1 組織・人事・業務を組み合わせた 効果的な人材育成システムの構築

都市自治体が違法・不当な行政活動を行うことを事前に防止するとともに、住民の福祉を向上させる政策を立案・実施するためには、法務に関する組織体制を適切に構築する必要がある。それでは、法務組織体制を構築するに当たって考慮すべき事項は何だろうか。本章では、法務担当組織について、①組織管理、②人事管理、③業務管理の三つの要素から検討を加える。

自治体法務の先行研究において、法務に関する組織論には一定の蓄積がある。そこでは政策法務の推進体制、人材育成・研修、指定管理者制度、リーガルドックのあり方などが論じられたり¹、自治体における法務担当組織の実態調査結果が報告されたりしてきた²。

後述するように、法務に関する組織管理、人事管理、業務管理のあり方は、法務人材育成の手法の一つである OJT と密接に関係している。しかし、先行研究では三者の相互関係が必ずしも具体的に指摘されていたわけではない。

そこで、本章では、日本都市センター（2022）『都市自治体における法務人材に関するアンケート調査 最終結果報告』（以下、「アンケート調査」という）および筆者が参加したヒアリング調査等に

-
- 1 北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編（2011）『自治体政策法務』有斐閣の第8章「自治体政策法務のマネジメント」所収の各論文、鈴木潔（2013）「法務人材の類型と育成」金井利之編著『シリーズ自治体政策法務講座第4巻 組織・人材育成』、北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男編（2018）『鈴木庸夫先生古稀記念 自治体政策法務の理論と課題別実践』第一法規の第2部「自治体組織の政策法務」所収の各論文を参照。
 - 2 金井利之監修（2005～2014）「分権時代の自治体における法務管理（連載第1回～第52回）」『自治体法務 NAVI』、宇那木正寛（2019）「大規模自治体における法務人材活用の現状および課題について：自治体の視点から」『自治研究』95巻4号を参照。

基づき、法務に関する組織、人事、業務を一体のものとして検討したい。

2 法務担当組織の組織管理と人材育成

(1) 法務担当組織の機構

アンケート調査によれば、都市自治体では法務担当組織の94.7% (378組織) は総務系部門に属している。都市自治体の総務系部門は一般的に、文書管理、人事管理、庁舎管理、議案の調製等を所管しており、行政組織全体を下支えする機能を担っている。法務担当組織もまた、法的視点から所管系部門を支援する総務系組織として位置づけられている。

次に、法務担当組織の組織レベルをみると、係相当レベルが83.2% (332組織) と大多数を占めており、課相当レベルが14.3% (57組織) である。

人口規模が比較的近い足立区 (約70万人) と浜松市 (約80万人) の例を紹介しよう³。

足立区の法務担当組織は、総務部総務課法務第一係および法務第二係である。両係には、係長2人、職員6人、再任用職員1人の計9人が所属している。

他方において、浜松市の法務担当組織は、総務部政策法務課である。同課は法務グループおよび訟務グループから成る。同課の職員

3 本章における三次市、足立区、横浜市に関する記述は、特に断りのない限り、三次市 (2021年8月30日)、足立区 (2021年9月3日)、横浜市 (2021年10月1日) に実施した担当者へのヒアリング調査 (オンライン) およびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者 (鈴木) が負う。また、本章における都市自治体の人口、組織名称、職員数等の情報は、いずれもヒアリング調査時点のものであることに留意されたい。

数は9人で、その内訳は課長1人、主幹1人、法務グループ長（副主幹）1人、法務グループ職員（主任および一般職員）2人、訟務グループ長（副主幹）1人、訟務グループ職員（副主幹および一般職員）2人、法務調査官1人（非常勤職員再任用職員）である⁴。

足立区と浜松市は、法務担当職員数こそ同数（9人）であるが、①組織レベルを係とするか、それとも課とするか、②係相当レベルの組織の所掌事務を同一のものとするか、それとも法務（例規審査）と訟務に分業するか、という違いが見られる。

人材育成の観点から言えば、係相当レベルよりも課相当レベルに法務担当組織を設定したほうが、法務のベテラン職員を管理職（課長・主幹等）として配置しやすくなり、ベテラン・中堅・若手のバランスが取れて、後進の人材育成を図る上でメリットが大きいかもしれない。実際に、法務担当組織を課相当レベルに設定した場合には、課長に法務のベテラン職員を充てる例が少なくないようである。例えば、市川市総務部法務課の課長は法務担当職員としての経験が通算14年目のベテランであった⁵。

もっとも、係相当レベルに法務担当組織が置かれた場合であっても、課長に法務経験者を任用することは不可能ではないし、法務のベテラン職員を再任用職員として係に配置することもできるので、ベテラン・中堅・若手のバランスをとるための工夫には様々なものがありうる。

なお、法務担当組織を係相当レベルから課相当レベルに昇格させた理由として、例規審査や訴訟対応などの業務量の増大のほかに、係相当レベルの組織が法務を担当した場合には課長が必ずしも法務

4 鈴木潔（2013）「分権時代の自治体における法務管理 浜松市」『自治体法務 NAVI』55号、54頁。

5 鈴木潔（2007）「分権時代の自治体における法務管理 市川市」『自治体法務 NAVI』16号、64頁。

に明るくないことがあるため、法務に通じた課長が首長等のトップ層に説明することが必要と指摘する自治体もある⁶。

(2) 法務担当組織の職員数

次に法務担当組織の職員数を見てみよう。職員数は端的に法務担当組織のマンパワーを示しており、職員数が多いほど対応できる業務量が増えることは言うまでもない。アンケートでは、常勤職員の総数は3～4人とする組織が191であり、半数近く（47.9%）を占めた。5～10人とする組織は133（33.5%）、11人以上とする組織も21（5.3%）あったが、1～2人とする組織も53（13.3%）ある。

法務担当組織の職員数はいかなる根拠に基づいて決定されているのだろうか。上尾市（人口約23万人）の法務担当組織は、総務部庶務課法規・事務管理担当である⁷。庶務課において専属的に法務に携わる職員は副主幹1人、主任1人、主事2人の合計4人である。上尾市では2000年代以降、法務担当職員数は4～5人で推移している。20万人規模の市の場合には4人程度が相場である。なぜ「相場」が分かるかといえ、埼玉県内各市の法務担当職員によって構成される「埼玉県都市法制連絡協議会」で年に1度、名簿が配布されるため、他市の組織体制が把握できるからである。職員数を決定する際の参考情報の一つとして、自治体間の情報交換が活用されているわけである。

さて、人材育成の観点から言えば、職員数の多寡はOJTの手法に影響を与えると考えられる。具体的な事例については「業務管理と人材育成」の節で述べるが、職員数が多い場合には業務分担を通

6 同上。

7 鈴木潔（2012）「分権時代の自治体における法務管理 上尾市」『自治体法務 NAVI』48号、46頁。

じた組織的・計画的な OJT が行われる一方、職員数が少ない場合にはベテラン職員から若手職員へのマンツーマンによる属人的・徒弟制的な OJT が実施される傾向にある。

実際、法務担当組織でどのような OJT が行われているかを選択式で尋ねたアンケート調査によれば⁸、「新人職員とベテラン職員が2人1組で業務を分担することにより、新人職員を仕事に習熟させる」と回答した市区は、政令市で66.7%、施行時特例市で53.8%、特別区で50%であったが、一般市では20%台にとどまっている。また、「職員に部局単位（福祉部局や商工部局等）で例規審査等の業務を割り当て、仕事に習熟させる」と回答した市区は、政令市で88.9%、中核市で60.6%、施行時特例市で46.2%、特別区で50%であるのに対し、人口10万人未満の一般市では20%に達していない。

職員数が多ければ多いほど、業務を細かく分業することが可能になり、職員の習熟度に合わせた業務分担が可能になる。職員数が少なければ少ないほど、1人の職員がオールラウンドに法務を担当せざるを得ないので、業務分担における工夫の余地は減る。そこで、職員数が少ない場合、若手職員は、相対的に法務に関する経験の長い職員から指導・教育を受けながら、いわば師弟関係のような形で、法務に習熟していく。

ただし、組織的な OJT と属人的な OJT は相反する概念ではない。職員数の多い法務担当組織においても徒弟制的な側面はしばしば観察されるところである（例えば、大阪市など。注48の文献を参照）。

(3) 法務担当組織の所管事務

アンケート調査によれば、9割以上の都市自治体の法務担当組織

8 日本都市センター（2022）『都市自治体における法務人材に関するアンケート調査 最終結果報告』日本都市センター、41頁。

が、「例規審査（法制執務）」、「行政不服審査への対応」、「各所管課に対する法的助言・サポート」、「各所管課による政策形成・政策立案への支援」に現在取り組んでいる⁹。訴訟への対応についても、8割以上の法務担当組織が現在取り組んでいるところである。

先行研究によれば、法務担当組織では一般的に、例規審査、庁内法律相談、争訟対応が中心的業務として捉えられている。法務担当職員はこれら三つの事務に精通することで「一人前」と見なされるようになるわけである。

法務担当組織の所管事務は、都市自治体によって相当異なる。人口約5万人の三次市の法務担当組織は、総務部総務課行政係であり、係長以下5人の職員が所属している。行政係の所管業務は、例規審査をはじめとする法務関連業務以外にも、市議会対応、情報公開・個人情報保護、自衛官募集業務、叙勲申請など、全部で24の業務を所管している。行政係全体の業務の中で、職員が法務関連業務に割ける労力は4割程度である¹⁰。

人口約7万人の日田市においても状況は同様であり、同市の法務担当組織である総務財政部総務課行政係では、市議会の招集事務および議案、条例規則の制定改廃、文書の管理、情報公開・個人情報保護、不服申立て・訴訟、各種行政委員会に関することなど25の事務を担当している¹¹。このように、人口10万人未満の規模の都市自治体では、法務担当組織が膨大な種類の事務を所管していることは稀ではない。

この点、人口が10万人を超える都市自治体では、法務担当組織の所管業務は一定の専門化・純化が観察される。例えば藤枝市（人

9 日本都市センター（2022）前掲書、9頁。

10 前出の三次市ヒアリング調査（2021年8月30日）。

11 鈴木潔（2008）「分権時代の自治体における法務管理 日田市」『自治体法務 NAVI』21号、59頁。

口約14万人)の法務担当組織である総務課法務・議会担当の所管事務は、(1)市議会の招集及び議案に関すること、(2)幹部職員会議に関すること、(3)法規の解釈運用その他調査研究に関すること、(4)例規審査委員会に関すること、(5)訴訟等の総括に関することである¹²。議会関係業務が一定のウェイトを占めていることが推測されるが、それでもかなり法務関連業務に純化されている。

さらに政令市になると法務への純化が一層進む。例えば、仙台市の法務担当組織である総務企画局総務部文書法制課法制係の場合には、所管業務が原則として(1)議案、条例、規則、訓令及び重要な契約文書の審査に関すること、(2)不服申立て、訴訟及び調停の総括に関すること限定されており、職員が法務の中心的業務に専念できるようになっている¹³。

所管事務と人材育成の関連性について言えば、法務担当組織の所管事務が法務に専門化・純化されていればいるほど、職員は法務に集中することができるため、OJTによって法務能力を向上させる上では効果が高いと考えられる。

(4) 所管系部局における法務担当組織・法務担当者の配置

ここまでは総務系部門の法務担当組織の機構等について検討してきた。しかし、所管系部局に法務担当組織が設置されたり、各所管系部局の総務課に法務担当者が配置されたりする例があるので、触れておきたい。

横浜市では、局単位の法務担当組織として、建築局建築監査部法務課、財政局主税部徴収対策課、建築局住宅部市営住宅課管理係お

12 鈴木潔(2012)「分権時代の自治体における法務管理 藤枝市」『自治体法務NAVI』46号、51頁。

13 鈴木潔(2013)「分権時代の自治体における法務管理 仙台市」『自治体法務NAVI』56号、52頁。

よび収納係が置かれている。また、文化観光局、都市整備局、道路局および港湾局には総務課に法務人材が配置されている。これらの部署に配置される法務人材の多くは、法制課職員としての経験をもつようである¹⁴。このような法務人材の分散配置は、法務ニーズの高い部局が各自で法的課題に対応できるようにするための工夫と考えられる。

横浜市では、議会局市会事務部政策調整課、教育委員会事務局総務部職員課、水道局総務部総務課文書係にも法務人材が所属している。議会、教育委員会および公営企業は、市長部局とは別個の機関であることから、独自の法務担当組織・法務担当者が配置されたものと解することができる。

法務人材の分散配置は、政令市のような大都市のみで観察される取組みではない。三次市（人口約5万人）では、法務担当組織に所属するベテラン職員1人（法曹有資格者ではない）が、実質的には教育委員会に配置され、2020年度からスクールロイヤー的な役割を担っている。また、法曹有資格者を特定任期付職員として採用し、法務担当組織ではなく、教育委員会事務局に配置した流山市の例もある。

3 法務担当組織の人事管理と人材育成

法務担当組織の職員が、その中心的業務である例規審査・庁内法律相談・争訟対応に習熟し、後進を指導・育成することができるようになるためには、少なくとも3～4年を要するとの見方がある。都市自治体は一定の法務能力を有する職員を持続可能な形で継続的に育成し、行政組織においてスキルの継承体制を構築する必要がある。

14 前出の横浜市ヒアリング調査（2021年10月1日）。

る。そのためには、法務担当組織の人事ローテーションに対する配慮と工夫が求められる。そこで、ここでは法務担当組織の人事管理と人材育成について検討する¹⁵。

(1) 他の部署から法務担当組織への配置転換と人材育成

現在の所属部署から別の部署に職員を異動させることを配置転換と捉えると、①他の部署から法務担当組織に配置転換する場合と、②法務担当組織から他の部署に配置転換する場合に区別できる。前者の人材育成の実践例には次のようなものがある。

ア 法学部卒業者の配置

法務担当組織に配属される職員には幾つかの傾向ないし共通点がある。比較的多くの自治体で共通して観察されるのは、法務担当職員を法学部卒業者や法科大学院修了者で固める傾向である。実際に、アンケート調査で「法務担当組織への職員配属の考え方はどのようなのですか」と尋ねたところ、「法律関係学部の卒業生、法科大学院の修了生を主に配属」とする回答が一番多くなっている(38.9%)¹⁶。なぜ法学部を卒業していることが重視されるのだろうか。

あらかじめ法律に関する一定の素養がある職員の方が、法務担当組織の業務になじみやすいというのが理由の一つである。例えば、八戸市の法務担当組織では、法学部出身者であれば「ゼロから覚えるよりはいくらかでも早い」と考えられている¹⁷。また、鳥取市では、法学部出身者は条文を読むことに対する抵抗感がないなど、「法律

15 以下の「法務担当組織の人事管理と人材育成」および「法務担当組織の業務管理と人材育成」の記述は、鈴木潔（2013）前掲論文の一部を抽出し、アンケート調査に基づく最新の情報を追加して、加筆修正を施したものである。

16 日本都市センター（2022）前掲書、101頁。

17 鈴木潔（2008）「分権時代の自治体における法務管理 八戸市」『自治体法務 NAVI』22号、71頁。

の基礎的な知識があることは、法制系の仕事をするうえで若干有利」という¹⁸。

ただし、法学部卒業者でなければ法務担当職員が務まらないとは考えられていない。例えば、八王子市の法務担当職員は全員法学部出身者であるが、法学部出身かどうかよりも、むしろ「腰を落ち着けて仕事ができる人」、「じっくり考えてくれる人」であることが重要という¹⁹。横浜市でも、「配属される職員が法的知識を有しているに越したことはないが、仕事をしながら身につければよい」というのが実感であるそうである²⁰。

イ 法務担当職員候補者のリサーチ

どのような職員を法務担当組織に配属するかということに関しては、法務担当組織の管理職職員が人事当局に意見・要望を伝えることはしばしばある。優秀な職員を獲得するため、特定の個人名を挙げて人事当局に配属を打診することもないわけではない。そのため市川市では「他のセクションの優秀な職員を事前にリサーチすることもある」という²¹。

それでは、法務担当組織はどのように優秀な職員を庁内から発掘するのであろうか。横浜市では、各区局の総務担当課等に「法務担当者」が1～5人ずつ配置されている²²。法務担当者は、総務担当課等の業務に加えて、当該区局における法的課題の解決や紛争の未

18 鈴木潔（2010）「分権時代の自治体における法務管理 鳥取市」『自治体法務 NAVI』35号、41頁。

19 鈴木潔（2010）「分権時代の自治体における法務管理 八王子市」『自治体法務 NAVI』33号、39頁。

20 鈴木潔（2009）「分権時代の自治体における法務管理 横浜市（その2）」『自治体法務 NAVI』27号、59頁。

21 鈴木潔（2007）前掲論文『自治体法務 NAVI』16号、64頁。

22 横浜市総務局法制課「法務分野人材育成計画（改訂版）」（2017年4月）8頁。

然防止に向けた取組みをサポートする役割を担っている。法務担当者の選任に当たっては、必ずしも法的知識やスキルを身につけていることを要求するものではなく、選任を機会として法務への関心を高めることが企図されている。つまり、法務担当者制度は、法務人材となり得る職員を庁内から発掘して育成するための仕組みともいうことができる。

また、市川市では、有志職員による自主勉強会や法務担当職員が毎年実施する法務研修が、結果として優秀な職員を見出す機会になっている²³。また、尼崎市でも、「時には、法制課長が条例審査のやりとりなどの中で庁内の適任者を見出し、人事課に進言することもある」という²⁴。八戸市では、原課職員の「各課の業務に対する習熟度や、総務課（法務担当組織：引用者注）へ相談に来たときの対応の様子」などから法務担当職員が配属候補者の絞り込みを行い、法務担当組織の課長を通じて人事当局に要望を伝えている²⁵。

（2）法務担当組織から他の部署への配置転換と人材育成

ア 法務担当職員の平均在籍年数

次に法務担当組織から他の部署への配置転換がどのように行われているかを説明する。まず注目すべきは、法務担当職員の在籍年数と人材育成の関係である。

アンケート調査によれば、約半数の市区が「2～4年未満」、約3割の市区が「4～6年未満」と回答した。法務担当職員の平均在籍年数が「2～4年未満」ということは、ほぼ通常の人事ローテーショ

23 鈴木潔（2007）前掲論文『自治体法務 NAVI』16号、65頁。

24 喜多見富太郎（2005）「分権時代の自治体における法務管理 尼崎市」『自治体法務 NAVI』6号、54頁。

25 鈴木潔（2008）「分権時代の自治体における法務管理 八戸市」『自治体法務 NAVI』22号、71頁。

ンで異動が行われているものと考えられる。なお、政令市および施行時特例市の6割以上が「4～6年未満」と回答しており、人口規模の小さい一般市ほど「4～6年未満」とする回答は減っている²⁶。ただし、一般市には、「6～8年未満」「8～10年未満」と回答する市もあり、一部の一般市では長期配属が行われていることが窺える。

一般行政職員を一つの職場に長期配属することによって業務に習熟させ、特定分野に精通した人材を育成することを「スペシャリスト型人事異動」と呼ぶことができる。他方において、幅広い職場間での配置転換・昇任を短期間で繰り返しながら、自治体全体を俯瞰できる人材を育成することは「ジェネラリスト型人事異動」と言える。

アンケート調査で「法務人材のあり方について、ジェネラリスト（幅広い分野の知識や経験を有する人）であるべきか、それともスペシャリスト（法務に関する専門知識・技術を有する人）であるべきか」を法務担当組織に尋ねたところ、「ジェネラリストであるべきに近い」「どちらかといえばジェネラリストであるべきに近い」と約25%の市区が回答したのに対して、「スペシャリストであるべきに近い」「どちらかといえばスペシャリストであるべきに近い」と回答した市区は約40%であった。他方において、二者に区分して考えられないと回答した市区も約30%あったことに留意すべきであろう。

イ スペシャリスト型人事異動の特徴

スペシャリスト型人事異動の特徴は、端的に言えば法務担当職員の長期配属である。人事ローテーションの間隔は自治体によって異なるが、多くの課では3～4年で異動することが多いと言われる。しかし、スペシャリスト型人事異動を法務担当職員に適用している

26 日本都市センター（2022）前掲書、8頁、32頁。

自治体では、5～6年所属してようやく「一人前」と見なされる（岡山市、市川市等）。

したがって、「一人前」のスペシャリストを安定的・継続的に育成するためには計画的な人事ローテーションが不可欠である。さもないと組織全体の法務能力が低下してしまう。

例えば、市川市では経験者を法務課長や法務係長に充てるため「10年単位のローテーションを組み対応している」という²⁷。釧路市のある法務担当職員は、「法務事務の専門性から、以前は10年を超えて行政担当（法務担当のこと：引用者注）に在籍する職員もいましたが、現在は在籍5年目の私が最古参で、6人のうち3人がこの4月の人事異動により配属された者で占められ、法務事務職員としてのキャリアが浅いことから、これから知識の底上げが急務となっています」と窮状を訴えている²⁸。

なぜ法務担当職員の所属期間は長期化する傾向があるのだろうか。それは、次に見るように人材育成手法と関係がある。

①バトンタッチ方式

第1に、法務担当職員の後継者となる人材を育成するのに時間を要するためである。法務担当組織の職員数が少ない都市自治体では、後述する「フルメニュー消化方式」のように体系的な業務分担によるOJTを実施することは困難である。そこで、業務（特に例規審査）に熟練した（超）長期在籍者を法務担当組織に1名置いて後継者の指導に当たらせ、その育成が完了した段階で後継者に業務を引き継ぐという独特の人事慣行を採る場合がある。言わば「バトンタッチ

27 大塚康男（2002）「わがまちの法務体制 第1回 市川市」『判例地方自治』219号、7頁。

28 田中敏也（2002）「わがまちの法務体制 第6回 釧路市」『判例地方自治』225号、8頁。

方式」である。

例えば、上越市の法務室長兼係長は、調査時点（2005年10月）で在職12年目であった（総務担当課法制執務担当係主事として6年、総務担当課法務室法務係長として4年9か月在職し続け、当時、総務担当課法務室長として1年目）²⁹。室長兼係長は、後輩の中から「この人なら」という人に係長の「バトン」を渡そうとしてきたのだが、目を付けた職員が体調を崩したり国への出向派遣研修になったりしたため、転出する機会を逸したという。法務の経験があり、なおかつ係長適齢期であるような人材は少ないため、次の世代が育つまで異動できず長期在職が続いている³⁰。

また、田辺市の法務担当組織の参事（課長級）は、新規採用されて経済課に1年間配属された後は、「途中で1年間だけ組織内人事異動で人事係員になったほかは、一貫して総務課庶務係で勤務」しており、調査時点（2009年5月）で通算27年間の超長期在職となっている³¹。このように「特定の職員を長期在職させることでエキスパート的に育成することは、小規模自治体の知恵」ともいえる。ただし、後継者となるエキスパートの育成のためには、「組織を考えたい個人プレー」として「異動の長期構想」が不可欠である³²。

②フルメニュー消化方式

第2に、法務担当組織の一通りの所管事務を職員に習得させるのに時間がかかるためである。職員間での体系的な業務分担による

29 金井利之（2006）「基礎的自治体の将来像 上越市役所総務部総務課法務室における法務管理を事例として」『市政』55巻3号、51頁。

30 同上、40頁。

31 金井利之（2009）「分権時代の自治体における法務管理 田辺市」『自治体法務NAVI』30号、51頁。

32 同上、52頁。

OJT が確立されている自治体に特有のパターンである。このような自治体では、法務を「マスター」するためには法務担当組織の全業務を一通り経験することが必要であり、それには一定の年数を要する。「マスター」しないまま中途半端な形で転出することは、組織にとっても本人にとっても望ましくないと見なされる。これを「フルメニュー消化方式」と呼ぶことができる。

例えば、B市（政令指定都市であることが推測される）の場合には、法務担当組織の係員の在課年数は3～8年であり、他の職場と比較して長期になる傾向にある³³。なぜ長期化するかと言えば、係員間に事実上の年齢順・経験順の序列があって、それらの担当を順次行って仕事を習得するためである。具体的には、「五つの常任委員会と訟務があるので、6年間在課することで全てを経験することができる。法務課に異動してきた最若手職員は、第5常任委員会（土木・下水・水道）担当などから、徐々に、別の委員会担当などを経て、最も難しいとされる第1委員会（総務）担当となり、昇進・他課異動となることが一つのパターン」として確立されているのである³⁴。

③複線型人事制度

足立区では従来、4～6年の人事ローテーションを基本として、ジェネラリスト型職員を育成してきたが、専門性を求められる業務が増えてきたことを受けて、2015年度から複線型人事制度の運用を始めた。これは、専門性・知識を蓄えるような人材を育成し、4～6年の異動サイクルにこだわらず、ある程度長く在籍して、業務に対応できるようにすることを目的とする制度である。同制度が

33 金井利之（2004）「自治体における法務管理の観察報告」地方分権推進本部『「地方分権時代の条例に関する調査研究」報告書』同本部、115頁。

34 同上。なお、全業務の習得を理由とする在職期間の長期化は、財政担当課等の内部管理部門でも見られる。

適用される「特定分野」は、法務のほかに、清掃計画、自治体 ICT、福祉、財務など 10 分野ある。調査時点において、法務分野では、専門職員が 1 人、希望者が 3 人である。

ウ ジェネラリスト型人事異動の特徴

次にジェネラリスト型人事異動の特徴を検討してみたい。ジェネラリスト型人事異動では、法務担当職員の人事ローテーションも他の職場とほぼ同様の在籍年数で運用される。例えば、武蔵野市の法務担当組織である自治法務課には、調査時点（2010 年 8 月）で課長以下 4 人が所属している。いずれの職員も一か所の職場の所属期間が平均して 2～3 年程度と短く頻繁に異動を繰り返すこと、また、「異動の幅も内部管理から窓口業務、福祉から環境と幅広いこと、そして、課長も法務担当組織に配属されたのが課長になってから初めてであり、主事・主任などの若い時期に法務を経験したわけでないこと」などから、自治体の法務担当組織では「比較的珍しい、典型的なジェネラリスト」型人事異動の特徴が見て取れる³⁵。

武蔵野市と同様に、広島市の法務課もジェネラリスト型人事異動を行っている。同市企画総務局法務課には法務課長以下 12 人の職員が所属しているが、最古参の主事が在籍 5 年目である。課長補佐は法務経験者であるが通算所属年数は 4.5 年と必ずしも長くない。法務課職員は在職年数 2 年目から「ベテラン」として扱われ、新人をフォローする立場になる。スペシャリスト型人事異動を採る自治体と比べれば「一人前」と見なされるのが相当に早い。広島市でジェネラリスト型人事異動が行われている背景には、法務課職員には「特別な能力が必要なわけではない」という認識がある。なぜならば、「例

35 金井利之（2010）「分権時代の自治体における法務管理 武蔵野市」『自治体法務 NAVI』37 号、28 頁。

規審査については毎年4、5回開かれる議会のたびに行い、訟務に関しても1か月から1.5か月に数件は期日が入るので、自然と法務能力は身につくようになる」からである。そして、一定の経験年数が必要とされるのは法務能力よりもむしろ広島市行政を俯瞰して見ることができる能力であり、そうした能力を持つ核となる職員が1、2人いないと法務課は機能しにくくなるという³⁶。広島市のようにジェネラリスト型人事異動を採用する自治体では、法務担当職員には法律の専門能力だけでなく自治体全体を把握する職務能力が特に重視されているのかもしれない。

エ ジェネラリスト型人事異動における能力開発

ジェネラリスト型人事異動を採る都市自治体が比較的珍しいからといって、スペシャリスト型人事異動に比べて法務人材を育成するうえで劣っていると決めつけることはできない。なぜならば、「異動が多く早ければ早いほど、いろいろなところで法務との接点が生じる機会も増える」ためである³⁷。原課に所属していても法律的に難しい案件に直面したり、訴訟に対応するため指定代理人に選任されたりすることがある。また、各課の個別の実務も知っているので、「法律は分かるが実務は分からない」というタイプの法務担当職員になってしまうこともない³⁸。

また、法務担当組織は、法制執務のような技術的業務や訟務のような専門的業務だけでなく、議会対策をはじめとする調整的業務も担っていることがある。職員には人・仕事・組織に関する情報が自

36 鈴木潔（2009）「分権時代の自治体における法務管理 広島市」『自治体法務NAVI』28号、61～62頁。

37 金井利之（2010）「分権時代の自治体における法務管理 武蔵野市」『自治体法務NAVI』37号、28頁。

38 同上。

ずと蓄積されるので、自治体全体を視野に収めたジェネラリストとしての経験を積むことができる。

4 法務担当組織の業務管理と人材育成

OJTにおいてカギとなるのは、誰に、いつ、どのような業務を、どのように担当させるか、という業務分担である。また、何をもってゴールとするかという目標設定も重要である。ここでは、法務人材がどのような業務分担を通じて育成されているのかを説明する。

(1) 業務分担に基づく OJT

ア 担当局制とペア制

「担当局制」とは、各法務担当職員に部局単位で業務を割り振る分担方法である。アンケート調査で、「法務担当組織の職員に対して、どのような OJT(職場内訓練)が行われていますか」と尋ねたところ、「職員に部局単位(福祉部局や商工部局等)で例規審査等の業務を割り当て、仕事に習熟させる」と25.3%の市区が回答している³⁹。

例えば、相模原市の場合には、庁内の各局、区役所、行政委員会等を6つのグループに分け、2人1組のペアに「担当局」を割り当て、法制執務及び議案の調整の窓口とする仕組みが採られている。ペアは経験年数のある職員と新人職員を組み合わせることが普通である。ペアは毎年シャッフルされるため、職員は、様々な局を担当する経験を通じて、自らの視野や能力の向上を図ることができると考えられている⁴⁰。

39 日本都市センター(2022)前掲書、22頁。

40 鈴木潔(2011)「分権時代の自治体における法務管理 相模原市」『自治体法務NAVI』42号、48～49頁。

京都市でも担当局制が採用されているが、分担を決める際に担当局の重みを考慮するという。つまり、「新人係員には業務が比較的軽い局などを割り当てる⁴¹。例えば、会計室、消防局、産業観光局、文化市民局、行政委員会など」の「相談内容が必ずしも複雑でなかったり、案件の数自体も少なかったりする」ところである。新人係員には徐々に仕事に慣れさせることが重要なのである。反対に、ベテラン職人には、「人事案件を扱う総務局、市税条例等の重要な条例を扱う理財局、所管する法令が多く制定改廃が頻繁に発生する保健福祉局など」はベテランが担うことが多い。

「ペア制」は担当局制とセットで行われることの多い方式である。法務担当組織でどのようなOJTが行われているかを選択式で尋ねたアンケート調査によれば⁴²、「新人職員とベテラン職員が2人1組で業務を分担することにより、新人職員を仕事に習熟させる」と27.5%の市区が回答した。

広島市の法務担当組織では、課長・課長補佐・総括主査を除く8人の職員が4組のペアに分けられ、担当区役所及び担当局が割り振られる。そして、担当する区・局からの法律相談への回答は、ペアで相互にチェックし、問題がなければ、それはそのまま法務担当組織の回答となる。「回答するうえで、論点の検証、法的思考の共有などペアで議論を交わすことにより、互いの経験・知識を高め、それぞれが担当する局の問題を認識することなどが人材育成につながる」とされている⁴³。

41 鈴木潔（2008）「分権時代の自治体における法務管理 京都市（その2）」『自治体法務NAVI』26号、61頁。

42 日本都市センター（2022）前掲書、22頁。

43 鈴木潔（2009）前掲論文『自治体法務NAVI』28号、61頁。

イ 経験年数などに基づく分担方式

業務分担方式の一つとして、その時々状況に応じて柔軟に分担を決定する方法がある。アンケート調査によれば、「職員の在籍年数に応じた業務を分担させることで、職員が段階的に高度な業務に習熟できるようにする」と21.2%の市区が回答した⁴⁴。

例えば、市川市の場合、例規審査については「①職員の経験年数、②条例・規則の重み、③職員の抱えている業務の状況などを勘案し、副主幹が業務の割り振りを決めている」という⁴⁵。また、法律相談と訟務については、例規審査以上に職員の経験年数によって対応能力が異なるため、主任以上のベテラン職員に担当させている。職員の経験年数などに応じて柔軟に分担を決める方式である。この場合、分担を決める職員自身が経験豊富なベテランでなければ、適切な分担を行えないことは言うまでもない。

京都市でも経験年数に基づく分担方式が見られる。京都市の場合、法規係長による全体総括の下で、例規審査・法律相談に関しては係員による担当局制を採用しているが、訟務は原則として最も在職期間の長い筆頭係員が担当することとなっている。ただし、比較的軽易な案件については経験年数の長い係員に割り振ることもある。

ウ 職員数と分担方式

法務を担当する職員数の増減によって分担方式は見直される場合がある。例えば、四日市市では、法務係が4人体制であったときは担当部制を採用し、部ごとに主担当と副担当を決めていた。しかし、2009年度から新人職員も含めての3人体制に削減されたことから、従来の担当部制から、案件が生じた都度に担当者を決める方式に変

44 日本都市センター（2022）前掲書、22頁。

45 鈴木潔（2007）前掲論文『自治体法務NAVI』16号、62頁。

更したという⁴⁶。適切な業務処理と人材育成のためには、職員数に応じて分担方式を見直す必要がある。

(2) 決裁・合議とOJT

ア 決裁を通じた指導・教育

決裁過程は、上司との一対一での対話・議論を通じて、職員が能力を伸ばす機会と考えられている。例えば、狛江市の法務担当組織では、起案、決裁が職員へのOJTとなるように配慮されているという。文書審査の場合、上司は根拠となる条文に目を通すように指導したり、職員に自力で要綱を一本立てさせたりする。「苦勞して要綱を立てても、上司・先輩から『駄目だ』と言われて落ち込むが、書き直して再度立てるという繰り返しによりスキルが磨かれていく」のである⁴⁷。

また、大阪市の法務担当組織の場合、決裁は係員→担当係長→課長代理→課長という順序で上がっていく。上司は内容の誤り、表現、「てにをは」に至るまで何度も修正を命じたり、起案に朱を入れたりするが、「上司から修正案が出されたら、末端の係員に一から戻っていく」のである（係員責任主義）⁴⁸。係員にとって時間と努力を要する過程であるが、組織的に「あらゆる角度から議案の精度を上げていく仕組み」であり、何よりも決裁過程自体が職員に力をつける「能力開発過程」となっている。

46 鈴木潔（2011）「分権時代の自治体における法務管理 四日市市」『自治体法務NAVI』40号、31頁。

47 鈴木潔（2010）「分権時代の自治体における法務管理 狛江市」『自治体法務NAVI』36号、40頁。

48 金井利之・鈴木潔・原清（2007）「大阪市における法務管理（上）」『自治研究』83巻6号、50～51頁。

イ 合議方式と回覧方式

上司との一対一のやりとりだけではなく、職員全員で議論することとも OJT になる。法務担当組織の OJT について尋ねたアンケート調査によれば、「例規審査や庁内法律相談について、担当者が作成した原案を法務担当組織内で回覧・添削したり、相互に議論したりすることで、情報を共有し、知識を増やす」と約 8 割の市区が回答した⁴⁹。

例えば、上越市の法務担当組織では、担当者が例規審査を終えた後、法務担当職員全員が係内で意見をぶつけ合う。「参加していくなかで、自分の意見を言い、『これはこう考える』というのを見習い、学んでいく」という。全員参加の合議方式による OJT である⁵⁰。

また、八戸市の法務担当組織では、条例・規則の制定改廃については軽易な案件であっても、法規担当 4 人で原稿を回覧してチェックする。回覧方式による OJT である。結論は修正意見などを踏まえて担当者が確定するという。「回覧方式では他の職員の添削の状況を見て学ぶことができるから、OJT としても有用である。先に添削した者には再度の回覧や協議によって情報が共有される」のである⁵¹。

(3) 例規審査会と OJT

例規審査会（法規審査会など名称は多様）は、条例などの制定改廃を審査する庁内横断的な組織である。通常、会長に幹部職員が就任し、委員は各部課から選出される。事務局は法務担当組織が務め

49 日本都市センター（2022）前掲書、22 頁。

50 金井利之（2006）「基礎的自治体の将来像 上越市役所総務部総務課法務室における法務管理を事例として」『市政』55 巻 3 号、43 頁。

51 鈴木潔（2008）「分権時代の自治体における法務管理 八戸市」『自治体法務 NAVI』22 号、73 頁。

る。アンケート調査で「貴市には、法務に関する庁内横断組織（例：例規審査委員会、法規審査委員会）がありますか」と尋ねたところ、6割強の市区が「ある」と回答した⁵²。都市自治体の規模による差異は見られない。

例規審査会は事務局の法務担当職員をはじめとする庁内関係者にとって OJT の機会になっている。例えば、鳥取市では、法制係による審査が完了した条例議案は、例規審査会の審査を受ける。総務部長を会長とし、課長補佐及び係長級の職員 18 人で構成される組織である。メンバーは必ずしも法制係経験者ではないが「どちらかといえば法律問題に携わっていた人」が、法務担当職員の個別指名により各部から選出されている。審査会では、法制係が進行役を務め、原課が条例の内容を説明し、メンバーから質疑を受けるという段取りで進む⁵³。法制係は時には原課に助け船を出す役回りも果たす。法制係長以下 3 人の中堅・若手職員が法務を実質的に仕切る一方で、幹部職員などによって構成された例規審査会が法制係の法的判断を確認ないし公認するという分業体制が採られている。例規審査会は、説明者である原課職員、質問者である審査会メンバー、そして法務担当職員の三者が条例議案を様々な角度から検討し、条例への理解を深める場なのである。

また、上越市の調査からはより具体的な OJT の効用が浮かび上がってくる。例規審査委員会は、条例・規則・規程のうち、新規制定あるいは全部改正のときに開催される。まず、原課の課長または課長補佐が説明するが、これは議会各委員会答弁のトレーニングのようなものであるという⁵⁴。そして審査委員から質問が出始めると、

52 日本都市センター（2022）前掲書、16 頁。

53 鈴木潔（2010）「分権時代の自治体における法務管理 鳥取市」『自治体法務 NAVI』29 号、43 頁。

54 金井利之（2006）前掲論文『市政』55 巻 3 号、43 頁。

原課が答え、法務係も補足して答える。もし審査委員から不備が指摘されれば、それは原課のミスであると同時に法務係の確認不足でもある。「例規審査委員会には法務担当職員は全員出席する。法務係長が中心に答える。係長のトレーニングの場でもある。(中略)係員は、『こういうところを突かれるのか』という具合に、係長を見て経験を積んでいく」という⁵⁵。

法務担当組織に多くの職員を充てることができない一般市の場合には、例規審査会を活用することで、庁内の法務人材を動員して、例規審査等の質を高めるとともに、効果的なOJTを行うことができるのではないだろうか。

5 小括

都市自治体における法務の質・水準を規定する要因の一つは、組織内に経験豊富な法務人材が複数存在するかどうかである。そして、法務人材の中核を担う法務担当職員は長期的な視野に立ったOJTを軸として戦略的に育成される必要がある。もちろん法務人材の育成には研修の充実や他の行政機関への出向派遣等も有効である。しかし、法務担当職員に関していえば、都市自治体が効果的なOJTを実施するためには、それぞれの都市自治体の実情を踏まえながら、組織管理・人事管理・業務管理を組み合わせた効果的な人材育成システムを構築することが求められる。

55 同上、44頁。

第3部

行政実務への法務人材の関わり方と実践

第6章

法務担当組織・法務人材と行政実務 ：現状と今後の発展のために

東京大学大学院法学政治学研究科准教授 平田 彩子

はじめに

我が国において、都市自治体の法務担当組織の現状はどのようなもののだろうか。どのように法務担当組織を強化できるのだろうか。本章では、法務業務の2つのコアとなる機能を確認し、法務人材の役割について整理した後、本研究会の実施したアンケート調査に基づき、現状の把握及び法務担当組織の強化のアプローチについて考える。最後に、自治体法務と規範性の関係についても触れたい。

1 法務業務の機能：2つの核

まず、法務とは何かについて確認したい。第1章で触れられている通り、法務部門の業務内容は非常に幅広いが、行政組織内での法務業務の機能は、以下の2つに核心があると考ええる。

第1は、問題解決のために、法ルール¹を作成し、適用することである。条例をはじめとする各種の法ルールの作成、運用に対する疑義対応、訴訟対応など、法ルールを作成したり、運用したりすることを通じて、問題の解決を図ること、これが法務の第1の機能である。最終的な目的が、問題解決であることも確認しておきたい。法ルールの作成や適用はあくまでも手段である。

第2は、権力の行使を監視したり促進したりすることである。法ルールは、権力行使と密接不可分の関係性を持つ。例えば、法ルールは、行政機関が権力の恣意的な濫用をしないよう、一定の制約を行政機関にかけている（憲法を筆頭に様々な法ルールが行政機関の権限行使の制限を定めていることを想起されたい）。また他方で、法ルールは、行政機関が権力を行使する際に用いるツールでもある

1 国会を通過し成立する「法律」のみならず、公式的な条例や規則などから非公式的な規範に至るまで、様々なルールを対象とするため、以下では「法ルール」という。

(各種の規制を想起されたい)。法の趣旨に則り、適切に法ルールが用いられるために、法務という組織は自らの権力との密接不可分性を意識し、法ルールに内在する規範への深いコミットが求められる。このように、法務の第2の機能は、権力行使の監視及び促進である。

以上の2点が、法務の核心であると考えることができる。そして「法務人材」とは、上記2つの視点を持ちつつ、法ルールに関わる業務を遂行することができる人材のことを指すと考える。

2 「法務人材」の濃淡

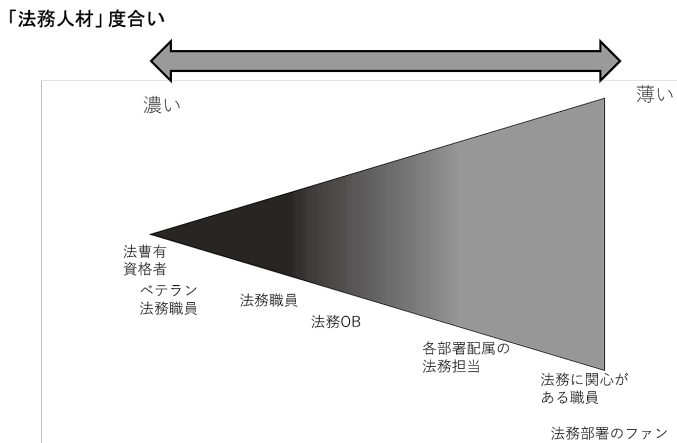
上記1でまとめた通り、「法務人材」は、自らの業務において、①問題解決のための法ルールの作成・運用、②権力行使の監視・促進、という自らの機能を自覚している人材であると定義すると、必ずしも法務担当組織に配属されている職員のみが、「法務人材」であるとは限らない。むしろ、「法務人材」は、程度の問題であり、「法務人材」度合いが高い者もいれば低い者もいるという理解の方が適切であろう。当然、組織内には「法務人材」の度合いが様々な職員が存在するはずである。

図6-1は、組織内の濃淡ある「法務人材」のイメージである。一番左側がもっとも濃い「法務人材」度合いを持つ職員、右側になるほど「法務人材」度合いの薄い職員となっている。濃度の濃い職員から薄い職員となるにしたがって、該当する職員数が増えていくと考えるのが自然である。

具体的にどのような職員が、濃度の濃い・薄い「法務人材」にあたるのかは、個別自治体の状況によって異なると思われるが、一般的に以下のことが言えるだろう²。まず、最も濃度の濃い「法務人材」

2 もちろん、個別具体的には、たとえば法曹有資格者でも、個別行政法について明るくない場合や、権力行使の監視・促進という自らと権力行政との密接不可分性を自覚して

図 6-1 法務人材の多様性



度合いを有している職員として、法曹有資格者や、ベテランの法務職員が挙げられる。続いて、法務部署配属職員や、元・法務部署配属職員、自治体によっては、各所管部署に法務担当職員を配置している場合があるためその各部局所属の法務担当職員が挙げられる。また、最後に、担当業務として法務業務を正式に任されていないものの、法務に関心がある職員や、法務担当組織の「ファン」を挙げている。法務担当組織の「ファン」とは、例えば、業務で法ルールに関して疑義が生じた場合躊躇なく法務担当組織に相談しに行くなど、法務担当組織とスムーズに意思疎通でき、法務担当組織を身近に感じていることを通じて、たとえ実際に相談にはいかない場面でも「法的観点から当該事例を見るとどう考えるか」という発想を、頭の片隅に常に持っている職員を想定している。

組織内には、濃淡のある「法務人材」が各部署に散らばって存在していることが望ましい。法務は専門性が高い業務であるため、高

いない場合など、「法務人材」度合いが低い場合も当然起こりうるが、一般論としては、本文の推定が当てはまるだろう。

度な専門的知識を備えている、濃い「法務人材」が存在することは組織として必須である。その一方、彼らのみが存在しても、業務内容が多岐にわたり職員数・部署数も多い自治体組織において、全体として法務の核心（すなわち①問題解決のための法ルールの作成・運用と②権力行使の監視・促進）が適切に実施されるには、十分ではない。少数の濃い「法務人材」のみならず、多数の濃度の薄い「法務人材」が、組織に満遍なく存在する状態が望ましい。薄い「法務人材」が各所管部署に存在することによって、都市自治体というもともと市民に近い行政現場において、法務の基本的な考え方を行政実務に反映させることができるだろう。

以下、「法務人材」の濃度別に見ていこう。

（1）薄い「法務人材」の重要性：媒介者としての役割

「法務人材」度合いが比較的薄い職員の存在は非常に重要である。というのも、彼らが各所管課に広く存在することで、濃い「法務人材」と他の職員を繋ぐ媒介者としての役割を果たすことができ、また行政の最前線業務において法的視点が抜け落ちないための防波堤となりうるからである。

例えば、本研究会で紹介した、横浜市の「法務担当者」（各区局の総務担当課等に配属）、あるいは流山市の「政策法務主任」（各所管課で入庁10年目程度の職員から選抜）の例を見てみよう（詳しくは第10章参照）。彼らは、各所管課の所属職員から選ばれており、高度な法的専門知識を皆が備えているわけではない。むしろ、法務担当という役割を明示化することで、法務が1つの担当業務であることを「見える化」することにポイントがある。彼らは、各所管課で発生する法的疑義の集約点として法務担当組織と所管部署をスムーズに繋げる役割を果たしたり、研修を受ける機会も多く、必要な知識やスキルに頻繁に触れ、法務への関心を高めることができる。

また、法務担当となった職員は、その役割が担当名として「見える化」されていることから、常に頭の片隅にでも、法的観点から当該事例はどのように捉えることができるか、という着眼点を持つきっかけとなる。このように、各所管課の一般職員を当該課の法務担当として、法務の仕事を明示化させておくということには、メリットがある。

また、このような全庁的な取組みをしなくとも、法務に関心がある職員や法務担当部署の「ファン」が存在すれば、彼らが行政実務において、必要があれば躊躇なく法務部署と繋がり、また法的観点という一つの重要なものの見方を忘れずに保持することができる。このように、濃度の薄い「法務人材」が組織内に多数存在するという体制が、行政組織のあらゆる部署で法的観点からものが捉えられるために、必要不可欠であると言える。

(2) 濃い「法務人材」：法曹有資格者を持つ自治体と持たない自治体の違い

濃い「法務人材」が自治体組織にとって必須であることは言うまでもない。そもそも行政組織には法治行政の原則があり、立法や法ルールの解釈・運用、争訟など、法ルールを適切に作成し、使いこなす能力が求められるが、それには高い専門性を備えた濃い「法務人材」が必要である。この点に関しては、詳しくは本報告書の他章（第1章、第2章、第5章）をご覧いただきたい。

濃い「法務人材」の一つの典型例は、法曹有資格者である。弁護士登録の有無に関わらず、彼らは法の体系的かつ高度な理解を備えているのみならず、法曹としてのアイデンティティや人的ネットワークも持っている（詳しくは第3章、第4章を参照）。

ここでは、本研究会が実施したアンケート結果をもとに、法曹有資格者を雇用している自治体とそうでない自治体とで、法務担当組

組織の活動に違いはあるのか、統計分析結果を示すことにしたい。用いているデータセットは、法務担当組織対象のアンケート結果と人事課対象アンケート結果を統合して作成したものである（ $n=393$ ）³。

法曹有資格者としては、2020年10月1日時点での法曹有資格者（弁護士登録者、弁護士未登録者（司法修習を修了済）、司法試験合格者（司法修習を未修了）の3類型）の在職の有無を使用した（人事課向けアンケートの質問項目 Q4-2 を使用）。

法務担当組織の活動として、法務担当組織向けアンケートの Q3 を用いる。そこでは、「以下の業務に対する貴市の法務担当組織の取り組み状況についてお答えください」と尋ね、活動領域として「①例規審査（法制執務）」、「②政策形成・条例立案」、「③各所管課による政策形成・条例立案の支援」、「④各所管課に対する法的助言・サポート」、「⑤行政処分・行政指導にあたっての法令解釈」、「⑥住民等からの意見・要望、苦情、行政介入暴力への対応」、「⑦情報公開条例・個人情報保護条例の運用」、「⑧契約書等についての法的視点からの事前チェック」、「⑨首長等の議会答弁に対する法的視点からの事前チェック」、「⑩行政不服審査への対応」、「⑪訴訟への対応」の11分野に対し、それぞれ「1：当該業務が存在しない」、「2：取り組む必要性は感じていない」、「3：取り組む必要性は感じているが、具体的な動きはない」、「4：取り組みを行う予定で具体的に検討中」、「5：法務担当組織の業務の一つとして、取り組んでいる」、「6：法務担当組織の中心業務として、積極的に取り組んでいる」の6段階で回答してもらった⁴。

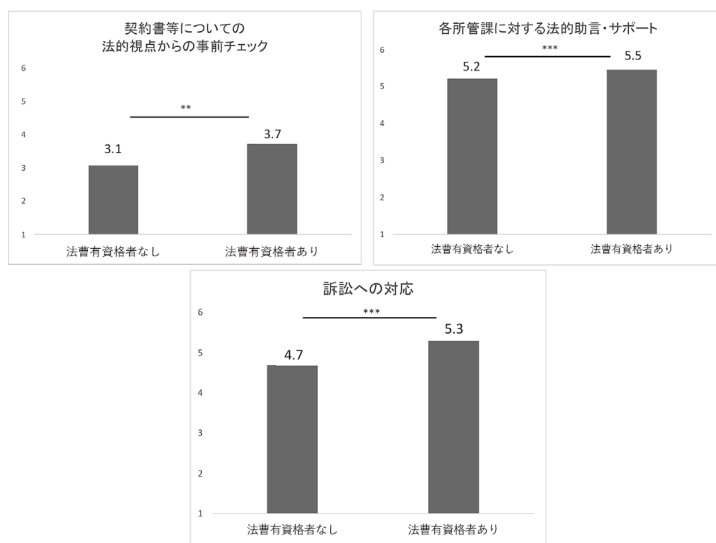
さて、法曹有資格者のいる自治体とそうでない自治体とで、法務

3 自治体によっては、法務担当組織用アンケートと人事課用アンケートのどちらか一つしか回答しなかったところもあるため、少なくともいずれかのアンケートに回答した自治体の延べ数としてこのような数字になっている。

4 わかりやすさのため、もとのアンケートでの選択肢の尺度を反転したものにしている。

担当組織の活動領域に違いがあるのかを見たところ、3分野に統計的に有意な差が検出され、いずれも法曹有資格者ありの自治体の法務担当組織の方が、当該分野に対して、より積極的に活動しているという結果となった。具体的には、「④各所管課に対する法的助言・サポート」、「⑧契約書等についての法的視点からの事前チェック」、「⑪訴訟への対応」は、法曹有資格者がいる自治体の法務担当組織の方が、積極的に取り組んでいるという結果であった。他の8つの分野については、統計的に有意な違いは見られなかった。

グラフ 6-1 法曹有資格者の有無と法務担当組織の各活動領域分野の積極性



* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.0001$

「各所管課に対する法的助言・サポート」に関しては、両者の差は小さなものではあるが、法曹有資格者ありの自治体の方が、より積極的に取り組んでいる様子が窺える。また、「契約書等についての法的視点からの事前チェック」及び「訴訟への対応」に関しては、法曹有資格者ありの自治体の法務担当組織の方が、より積極的に取

り組んでいることがわかる。法曹有資格者は、行政法規のみならず民事法や訴訟手続を含め法体系の全般的な知識と経験を有していることを鑑みると、ここに自治体内の法務職員との違いが見られ、法曹有資格者がいるからこそ、行政法規とは直結しない契約書等の法的チェックや訴訟手続にも、法務担当組織が積極的に取り組んでいると理解することができる。もちろん、本統計分析は厳密な因果関係を示すわけではないため、そもそも所管課に対する法的助言、契約書等の事前チェック、訴訟への対応を、積極的に行っていた部署が、法曹有資格者を雇用し始めた、という因果の向きを否定することはできないが、少なくとも上記3分野に対する高い積極性と法曹有資格者の有無とは、相関関係があることは示されている。また、契約書等の事前チェックや訴訟への対応に積極的に取り組んでいるという傾向は、民事法及び訴訟手続の知識と実務に明るい法曹有資格者がいるからこそという理解は自然でもある。

このように、法曹有資格者が雇用されている自治体の法務担当組織は、そうでない自治体の法務担当組織と比較して、積極的に取り組む業務分野の範囲が広がっているのが特徴的である。法務担当組織であるから、法曹有資格者の有無とは関係なく、例規審査や各所管課の政策形成・条例立案の支援を積極的に行っているのは当然である。法曹有資格者の有無は、それ以外のエキストラの領域でも、法務担当部署が積極的に力を入れている分野がさらに存在するかどうかに影響を与えていることが考えられる。濃い「法務人材」が充実していれば、法務担当組織の活動範囲の幅も広がること、また特に法曹有資格者という法についての体系的な知識を備えている濃い「法務人材」がいる場合は、民事法分野など、行政分野とは異なる法ルールについても法務担当組織が積極的に所管課の法的サポートを行うことができることが示された。

3 法務担当組織の現状

本節では、本研究会で実施したアンケート調査をもとに、法務担当組織の現状を見てみたい。具体的には、クラスター分析を実施し、法務担当組織の特徴ごとに幾つかのグループ分けを行うことで、どのようなタイプの法務担当組織が存在するかを把握する。一般的に、自治体規模によって、法務担当組織の積極性が異なる（つまり、規模が大きいほど法務活動がより積極的になる）という認識が持たれているのかもしれないが、それは本当にそうなのかについても確認したい。

用いるデータは、法務担当組織向けアンケートの、以下の16つの変数である。すなわち、法曹有資格者の有無⁵、法務担当組織の職員数、法務担当組織の職員の平均在籍年数（「1：2年未満」、「2：2～4年未満」、「3：4～6年未満」、「4：6～8年未満」、「5：8～10年未満」、「6：10年以上」）、法務担当組織の組織レベル（課であれば1、係であれば0を割り振ったもの）、法務職員に対する法務研修の有無（研修ありであれば1、なしであれば0を割り振ったもの）、各業務の取組み状況（前節で使用したQ3の①「例規審査（法制執務）」から「⑪訴訟への対応」まで11つの分野に対し、それぞれどの程度積極的に取り組んでいるか⁶）である。ウォード法を用いて、階層クラスター分析を行った。

5 弁護士登録者、弁護士未登録者（司法修習を修了済）、司法試験合格者（司法修習を未修了）の3タイプのいずれかに該当する者が一般行政職の常勤職員として採用されているかどうかで、採用されていれば1、されていなかったら0を割り振ったもの。

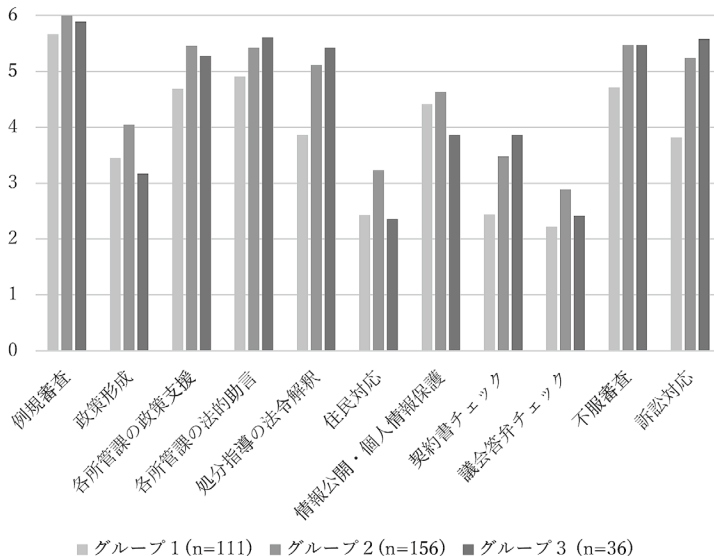
6 前節での分析と同様、直感的な理解ができるよう、回答選択肢の尺度は反転させている。つまり、選択肢は「1：当該業務が存在しない」、「2：取り組む必要性は感じていない」、「3：取り組む必要性は感じているが、具体的な動きはない」、「4：取組みを行う予定で具体的に検討中」、「5：法務担当組織の業務の一つとして、取り組んでいる」、「6：法務担当組織の中心業務として、積極的に取り組んでいる」の6段階となっている。

クラスター数を3として以下分析した。表6-1は法務担当部局の組織リソース関連の項目（法曹有資格者の有無、職員数、平均在籍年数、組織レベル、研修の有無）の結果を示したものであり、グラフ6-2は各法務業務の取り組み状況の結果をグラフ化したものである（詳しい結果は章末を参照）。

表6-1 法務担当組織のクラスター分析①：組織リソース関連の項目

	グループ1 (n=111) 〈小規模で、法務活動の積極性に乏しいタイプ〉	グループ2 (n=156) 〈小規模ながら、法務活動の積極性にあふれるタイプ〉	グループ3 (n=36) 〈規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ〉
法曹有資格者の有無	0.09	0.15	0.33
研修の有無	0.77	0.71	0.92
職員数	4.67	4.42	9.28
平均在籍年数	2.26	2.46	2.83
組織レベル	0.07	0.006	0.94

グラフ6-2 法務担当組織のクラスター分析②
各法務業務の取り組みの積極性



まず、3つのグループに共通している特徴3点から見ていこう。(1) いずれのグループも、職員の在籍年数の平均に大きな差は見受けられない。(2) 例規審査に関しては、いずれのグループも平均値が「6:中心業務として積極的に取り組んでいる」に近くなっている。(3) 首長等の議会答弁に対する法的視点からの事前チェックという活動領域について、いずれのグループも平均値は低く、自身の業務として取り組む必要性は低いという回答であった。このように、いずれのグループも、職員の在籍年数は平均して2～3年の段階が多く、例規審査については自身の中心業務として、また議会答弁の法的視点からの事前チェックについては自身の業務外と認識していることがわかる。

しかし、それ以外の各項目に関する各グループの平均値は異なり、それぞれのグループの特徴が浮かび上がる。

グループ1は、他のグループと比較して、積極的に取り組んでいる活動領域が狭い。よって、「法務活動の積極性に乏しいタイプ」と言える。例規審査については平均値が5.66と他のグループと差はなく、積極的に取り組んでいるという回答であったが、それ以外の活動領域に対しては、他のグループと比較して積極性に乏しい。特に、行政処分・行政指導にあたっての法令解釈、契約書等の事前チェック、訴訟対応の領域は相対的に低めであった。組織リソース関連の項目については、法曹有資格者は3グループの中でもっとも無しの割合が高く、またほとんどが係レベルの部署であった（平均職員数は4.67人）。ここから、グループ1は、小規模な部署であり、法務活動の積極性に乏しいタイプと捉えることができる。グループ1に該当した自治体数は、111であった。

次に、グループ2を見てみよう。グループ2も、グループ1と同様の小規模な法務担当組織である。組織としては係レベルであり、平均職員数も4.42人である。しかし、グループ2は、グループ1

と比較して多くの活動領域でその積極性が高い。いわば、「小規模ながら法務活動の積極性にあふれるタイプ」と言える。まず特筆すべきは、政策形成に対する積極性の高さである。グループ2は、法務担当組織での政策形成、及び各所管課の政策形成の支援に対する積極性が、3つのグループでもっとも高い回答であった。法務業務として、特に政策法務に力を入れていると言える。他にも、住民等からの意見・要望、苦情、行政介入暴力への対応といった住民対応についても、3グループの中でもっとも積極性の高い回答をしていたことも特徴的であった。他の取組み分野についても、次に紹介するグループ3と同等程度の高い積極性が示された。なお、グループ2は、法曹有資格者の採用の割合がグループ1と比較して高いという特徴もある。グループ2に該当した自治体数は、156であった。

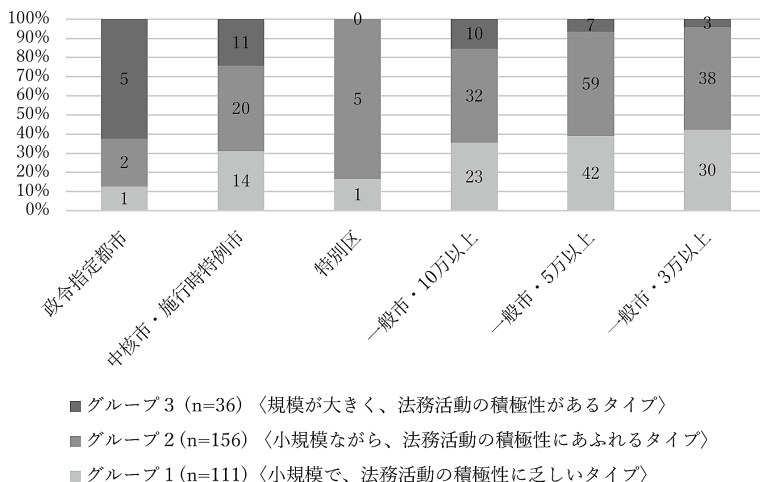
グループ3は、他の2つのグループと比較して組織規模が大きく、また幅広い法務活動領域に対し、取組みの積極性が高い。「規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ」と言える。他の2つのグループと比較して、あらゆる活動領域に対して積極性が高いのが特徴的である。特に、各所管課による政策形成の支援、各所管課への法的助言、処分・指導の法令解釈、不服審査、訴訟への対応は平均値が5を超えていた。また、契約書等の事前チェックについても、相対的に高い積極性を示していた。このように、グループ3は、法の解釈適用や争訟関係といった法的専門知識を強く必要とする領域に対して、取り組む積極性が高いことが特徴である⁷。組織レベルとしては課が多く、したがって職員数も平均が9.28人となっている。組織リソースに恵まれている様子が窺える。また、法曹有資格者がいる割合も高い。法務職員向けの研修もほぼ全数で実施され

7 情報公開・個人情報保護についての取組み度合いは低いが、当該分野は担当部署が異なるため平均値が低いという可能性がある。

ている。グループ3に該当した自治体数は、36であった。

以上の3グループと自治体規模との関係を示したのが、グラフ6-3である。自治体規模が大きいほど、グループ3の「規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ」に属する自治体の割合が多いことがわかる。特に、政令指定都市の62.5%がグループ3に属しているのは、他の自治体規模との大きな違いである。中核市・施行時特例市でグループ3に属しているのは24.4%である。一方、自治体規模が小さくなるにつれ、グループ3に属する自治体の割合は減少するが、ゼロにはならないという点も興味深い。人口10万人以上の一般市のうち15.4%が、また人口が10万人未満の自治体でも5%前後の自治体が、グループ3に属していることがわかる。

グラフ 6-3 各グループと自治体規模



全体的には、自治体規模が小さくなるにつれ、当該法務担当組織がグループ3に属する割合が減少し、その分グループ1に属する割合が増加している。一方で、グループ2に属する自治体の割合は、自治体規模との強い関係性は見られない。一般市の場合、いずれの

規模でもグループ2に属する自治体の割合は50%前後となっている⁸。

なお、特別区は他の自治体規模とは傾向が異なり、回答した特別区（6つ）のうち5つがグループ2に属しており、1区のみグループ1に属しているという結果であった。

このように見ると、確かに自治体規模によって法務担当組織の取り組みの積極性や組織リソースは異なる傾向がわかるが、「小規模ながら法務活動の積極性にあふれるタイプ」であるグループ2に属する自治体が、もっとも規模の小さい一般市であっても半数存在するように、小規模自治体であっても、積極的な法務活動を行っている自治体は全く珍しくない。自治体規模に囚われることなく、法務業務の活動領域を強化する組織づくりは可能であることがわかる。今後取り組むべき課題としては、グループ1に属する自治体の数を減らすことがまず第一である。次に、グループ2、3に属する自治体であっても、さらに「法務人材」の育成に力を入れ、法務担当組織の能力向上に努めるべきであろう。

4 法務担当組織の発展へ向けて

前節で法務担当組織の現状を見た。現状からさらに法務担当組織を発展させるためには、主に以下に挙げる2つのアプローチがあるだろう。すなわち、トップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチである。

(1) トップダウン・アプローチ

首長や幹部級職員によるトップダウンでの法務担当組織強化の指

8 グループ2に属する自治体の割合は、人口10万人以上の一般市で49.2%、人口5万人以上で54.6%、人口3万人以上で53.3%となっている。

示は、最も短期間で法務担当組織の拡充が可能な方法である。組織内での明確な反対も想定しにくく、また法務担当組織に配当される予算も増額されるかもしれない（法曹有資格者の新規採用など）。また、首長や幹部級職員のそのような対応は、組織全体として法務担当組織を強化する方向性に向かっているという、職員全体に対して強いメッセージを発信することになる。実際に法務担当組織強化に向けた具体的な計画や指針を策定するのはミドル層以下の職員であるから、上層部が発信する、法務担当組織を強化する方向にこれから向かうのだという職員全体に対する強いメッセージの発信は、ミドル層以下の職員の対応とその熱量を左右するため、非常に重要である。

その一方、トップダウン・アプローチは、首長や幹部級職員が、法務担当組織強化の必要性を強く感じないと当然実現されない。この点、トップダウン・アプローチは常に期待できるとは限らない。例えば、トップ層が他の自治体幹部から法曹有資格者採用の有用性の評判や法務担当組織拡充の動きを聞いたり、当該自治体が困難な訴訟を抱えたり、あるいは世論から反発が起こるような不祥事や事故といった事件が発生するなど、何らかのきっかけがないと、トップ層の自治体法務に対する姿勢に変化が起きないかもしれない。この点、トップダウン・アプローチには一定の限界がある。

(2) ボトムアップ・アプローチ

たとえトップダウン・アプローチの実現の見込みがないとしても、ボトムアップ・アプローチを通じて法務担当組織を強化することは可能である。これはより地道なものであるが、長期的に安定的で磐石な法務担当組織を構築・維持するためには、必要不可欠なアプローチでもある。

ボトムアップ・アプローチでは、法務担当組織の職員の日常的な

取組みがキーとなる。すなわち、日々の法務業務で所管課など他部署とのやりとりを行う際、他部署から信頼され、また身近に感じてもらうような取組みを行うということである。他部署にとって、自分たちの業務を法的に丁寧サポートしてくれる法務担当組織は、当然重宝される。法務担当組織は、典型的な例規審査のみならず、所管課からの日常的な法的相談への対応や、政策形成の法的サポート、職員全体に対する法務研修や情報提供など、所管課の業務を法的に補佐し、所管課の法的な疑問や不安を解消するような積極的なやりとりを目指す。これは地道な取組みであるし、法務職員の自己研鑽が欠かせない。法務担当組織内で、そのような学びを促進することが必要である。学習には時間が必要であるため、学習活動が可能になるためには課長や係長といった中間管理職級がここでは重要になってくるだろう。学び合いの際には、①「問題解決のための、法ルールの作成・運用」と②「権力行使の監視・促進」という法務の役割の2つの核心を法務担当組織の職員間で共有しておくことが肝要であろう。

このように、ボトムアップ・アプローチは、所管課との日々のやりとりを通じて、法務の意義に対する理解を組織全体に浸透させること、そして法務担当組織の「ファン」を増やすこと、最終的に、薄い「法務人材」の裾野を広げ、役所全体で法務能力を上げていくことを目指すアプローチである。地道な取組みであるが、同時に信頼のおける「法務人材」を育成・維持していく上では、必要不可欠なプロセスであるとも言える。

5 自治体法務と規範性の関係

最後に、自治体法務と規範性の関係について触れておきたい。本研究会でのヒアリング調査において、規範性に対する法務担当組織

のスタンスについて、興味深い反応が見られた。自治体によっては、法務担当組織としてはあくまで法的リスクを指摘するだけで、政策判断はしないというスタンスを明確に表明しているところもあった。つまり、法務担当組織としては、価値中立性を標榜しており、価値判断は所管課に委ねるという方針である。しかし、ここで立ち止まって考えてみたい。第1に、事実としてそれは可能なのであろうか。一定の判断を法的リスクの観点から強く勧めることで、事実上政策判断に関与している可能性はあるのではないか。第2に、より重要なことだが、そもそも自治体法務は規範性とは切り離せない関係性なのではないだろうか。法的判断には、正義、公正、人権保護といった法の標榜する価値が盛り込まれている。そして実際にそのような正義、公正、人権保護といった価値の保護を法務担当組織に対して求める社会的期待もある。自治体法務は、そのような法が内在的に抱えている価値へのコミットメントをしているはずであり、表面的に価値中立性を掲げるよりも、法が保護する価値への支持を明確化することも必要なのではないか。

実際、別の自治体の法務職員は以下のように発言していた。

「果たしてそのやり方が正しいのかどうかとか、公平性は担保されているのかとか、そういったところではちゃんと政策法務的なところとか法的に大丈夫かどうか。条例、要綱をつくったのはいいけれども、それは公平性で担保されていないとか、本当に救おうとしている人を救えているのかとか、そういったところの観点で、やはりそういったところで法的な視点は重要なと。そういったところはやはり担当課と一緒に検討する」

おそらく、先に紹介した価値中立性を標榜していた自治体も、実は上記引用した法務職員と同様の思いを持っているだろうと思われるが、その思いを明示化・明確化し、正義、公正、人権保護といった法が守る価値の重要性の認識を職員間で共有することは、重要だ

と考える。この規範性へのコミットメントこそ、法務担当組織のレゾナードトルの一つであろう。

6 まとめ

法務の機能の2つのコアは、①問題解決のための法ルール作成・運用、②権力行使の監視・促進、とまとめることができる。そのような法務業務を行うことができる「法務人材」には、濃淡があり、組織全体として濃淡ある「法務人材」が散らばっていることが望ましい。特に、濃度の薄い「法務人材」の重要性を指摘した。また、濃度の濃い法務人材の典型である、自治体内弁護士の有無によって、法務担当組織の各種活動領域の積極性に違いがあることも明らかにした。アンケート結果より、現在の法務担当組織は大きく3つのグループに分類することができた。自治体規模に関わらず、法務活動に積極的に取り組む自治体が多かったが、一定数は積極性に乏しい自治体もあることが確認できた。法務担当組織の強化には、トップダウンのみならずボトムアップ・アプローチもあり、着実な法務担当組織の強化には後者のアプローチが不可欠である。

最後に、自治体法務と規範性の関係についても論点として提示した。正義、公正、人権保護といった法が重要視する価値へのコミットメントの重要性を指摘した。この規範へのコミットメントこそ、法務担当組織の一つの正当性の源である。

参考

法務担当組織のクラスター分析

	グループ1 (n=111) 〈小規模で、法務活動の積極性に乏しいタイプ〉	グループ2 (n=156) 〈小規模ながら、法務活動の積極性にあふれるタイプ〉	クラスター3 (n=36) 〈規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ〉
法曹有資格者の有無	0.09	0.15	0.33
研修の有無	0.77	0.71	0.92
職員数	4.67	4.42	9.28
平均在籍年数	2.26	2.46	2.83
組織レベル	0.07	0.006	0.94
Q3-1 例規審査	5.66	6.00	5.89
Q3-2 政策形成	3.45	4.04	3.17
Q3-3 各所管の政策支援	4.69	5.46	5.28
Q3-4 各所管の法的助言	4.91	5.42	5.61
Q3-5 処分指導の法令解釈	3.86	5.11	5.42
Q3-6 住民対応	2.43	3.23	2.36
Q3-7 情報公開個人情報保護	4.41	4.63	3.86
Q3-8 契約書チェック	2.44	3.48	3.86
Q3-9 議会答弁チェック	2.22	2.89	2.42
Q3-10 不服審査	4.71	5.47	5.47
Q3-11 訴訟対応	3.82	5.24	5.58

第7章

自治体福祉分野における専門性の 構築と法務サポートの一考察

日本大学危機管理学部准教授 鈴木 秀洋

はじめに

自治体は、ゆりかごから墓場まで個々の住民の生活を継続的に支えることを責務とし、その実効化のための組織構成として、子ども・保育、高齢福祉、介護、障害福祉、市民生活・地域振興、防災・危機管理、都市計画、建築、土木、教育などの部局を設置して、住民ニーズに正しく応えられるような体制を組んでいる。職員も一つの部局に留まることは基本的にはなく、自治体の方針によるが、数年単位での異動を繰り返し、様々な部局の仕事を担いながらキャリアを積んでいく。こうした多部局異動により昇進していくシステムは、法務人材育成においても基本的には同様であり、従前は、自治体職員は、ジェネラリスト型職員が求められていると言われてきた。筆者自身も自治体職員時代にそのような訓示を受けてきた経験を有する。しかし、時代の要請は、広く浅いジェネラリスト型自治体職員の存在を是とせず、担当分野ごとに複雑で高度な専門的知識を求められていること、特に法務セクションにおけるスペシャリスト型自治体職員が求められていることは、本研究会において行ったアンケート調査からも読み取れる¹。

個々の住民の福祉の増進（地方自治法1条の2）のために、上記のように分化した部局を設置し、個々の住民ニーズに的確かつ細部の相談や要望に専門的に応えていくことが一層求められるようになっていく。

本章では、この分化した組織の中、特に福祉分野にフォーカスし、法律による行政の原理の観点から、実際に十分な住民対応がなされているのかについて論じていく。そして、福祉分野の中でも、特に

1 第9章 釘持麻衣「法務人材に関するアンケート調査結果の概要と比較分析」190頁。
Q13「法務人材」のあり方について、ジェネラリスト志向（25.6%）よりもスペシャリスト志向（42.6%）の都市自治体の方が多い。

近年議論が続き、法務力の脆弱性が指摘されている児童虐待分野について具体例をあげて論じることとする。

1 自治体福祉分野における法務の立ち位置の課題

筆者調査によれば、コロナ禍における生活保護の取扱い等国から自治体に対する通知が最も多く出されたのは、各省庁のうち厚生労働省発出のものが圧倒的に多い²。

しかし、この状況は、コロナ禍の緊急時に限ったものではなく、特に厚生労働省が担当する福祉行政においては、法律による行政の原理の徹底という観点からすれば、従前から問題点が指摘されてきたことではあるが、いわゆる補助金要綱等による行政施策の誘導という課題が存在している。形式的には法律による行政の原理を根拠とし、その具体化として政令・省令が策定され、国から自治体に通達・通知等が発出される形で自治体行政を誘導するのであるが、こうした過程で実質的な内容が下位規範である政令・省令やガイドライン等によって定められてしまうことや下位規範が法律の射程を超越してしまうことがこれまでも生じている³。国の政令・省令・指針・

2 新型コロナウイルスに関する通知・通達(日本国内府省等)のうち、文書番号が付されているものについて(国会図書館 HP)、https://rnavi.ndl.go.jp/research_guide/entry/post-1172.php

厚生労働省の事務連絡等の月別件数(文書番号が付されているもの)の割合について、自治体・医療機関向けの情報一覧(事務連絡等)(新型コロナウイルス感染症)、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00088.html

また、社会福祉・雇用・労働に関する情報一覧(新型コロナウイルス感染症)に関して、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00110.html

「大阪府内の自治体における相談件数の増加に関して、大阪府内の生活困窮者自立支援窓口アンケート調査結果と国及び自治体に対する要望書(概要)」(2020年9月10日大阪弁護士会)、https://www.osakaben.or.jp/info/2020/2020_0910_3.pdf

3 例えば、最高裁判平成14年1月31日判決・平成8(行ツ)42児童扶養手当資格喪失処分取消請求事件(民集第56巻1号246頁)。「児童扶養手当法4条1項5号の委任に基

ガイドライン・マニュアルといったものが現実の自治体行政を縛り、また補助金要綱等により自治体の制度設計や運用を大きく左右することが行われてきているのである。法律内容を逸脱しているとして裁判で争われる事案は、氷山の一角に過ぎない。

特に福祉分野に顕著なこうした行政実務の実態及び現状⁴において、自治体側に求められるのは、国からの政令・省令・指針・ガイドライン・マニュアル及び補助金要綱等を読み込む法務力である。自治体においても、こうした法務力が福祉実務（事務や現場での相談やソーシャルワークを含む。）を遂行していく上で、重要な能力として明確に位置付けられる必要がある。また、それに加えてこうした政令・省令等の法体系上の課題や法的問題点の指摘を自治体側から国に対して申立て、改善・修正を求める力も求められる法務力といえる⁵。

しかし、現実には、現場の運用を理解しつつ、法を読み解く能力を有する職員が自治体の福祉現場に配置されているといえるのかについては疑問がある⁶。

づき児童扶養手当の支給対象児童を定める児童扶養手当法施行令（平成10年政令第224号による改正前のもの）1条の2第3号のうち、「母が婚姻（婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にある場合を含む。）によらないで懐胎した児童」から「父から認知された児童」を除外している括弧書部分は、同法の委任の範囲を逸脱した違法な規定として無効である。」裁判所 HP、https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/603/052603_hanrei.pdf

4 第204回国会、2021（令和3）年4月19日、国と地方の行政の役割分担に関する件、筆者は参考人として新型コロナ下における国と地方の関係について意見陳述をしている。参議院行政監視委員会「行政監視の実施の状況等に関する報告書」（2021（令和3）年5月）。https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/gyosei-kanshi/pdf/202105houkokusyos.pdf

5 鈴木秀洋「非常時に求められる自治体相談窓口の危機管理対応」『ガバナンス』No.231（2020年7月）ぎょうせい42-44頁

6 本研究会における人事課アンケート Q4-2（一般行政職の常勤職員として採用した司法試験合格者・法科大学院修了者の配属先）アンケート最終結果62頁では、弁護士登録者が在籍すると回答し配属先明記自治体42市区中、児童相談所配属3市。法科大学院

ただし、自治体全体としては、たとえ福祉の現場には法務に強い職員が配属されていないとしても、それをいわゆる官房系といわれる文書課・法務課という法務セクション職員等（外部・内部の法曹資格者等含む。以下「法務セクション職員等」という。）が日常的に現場の法務支援をなし得ているのであれば、自治体全体の業務執行に問題はないのではないかと反論もあり得よう。

しかし、現実には、法務セクション職員等が、福祉現場の職員に対して法的バックアップを十分に行えているのかについては、筆者が調査した限り、否定的な評価をせざるを得ない。筆者は、これまで自治体ヒアリング調査を重ねてきたが、福祉現場職員からの声として、法務セクション職員等が自らの視点での法務研修や政策法務研修等を行うことはあっても、それは福祉現場の目の前の課題を解決することとは程遠いとの声が圧倒的だからである。法務セクション職員等は、必ずしも現場の福祉実務に通暁していないため、形式的かつ現場無視の抽象的アドバイス提供しか行えておらず、法務セクション職員等と福祉現場との乖離が生じていることは以前から課題とされ続けてきたのである⁷。

児童虐待分野を例にとると、近年注目される児童虐待死事件が連

修了者が在籍すると回答し配属先明記自治体 54 市区中、福祉部門配属 10 市のみ。アンケート Q5-2（特別職若しくは非常勤職員として採用又は業務委託している弁護士から助言等を受ける部門）（アンケート最終結果 67 頁）のうち、各職種で「福祉」を選択した自治体の割合は、市職員 8%（2 市区）、②顧問弁護士 6.2%（19 市区）、相談弁護士・アドバイザー 11.9%（8 市区）。他部門との比較で学校教育部門より少ない。全体分析について、第 9 章 釧持麻衣「法務人材に関するアンケート調査結果の概要と比較分析」参照。

7 鈴木秀洋『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック（改訂版）』（第一法規、2021）中、73-75 頁（紛争解決の展望、紛争解決としての積極的現実義務・修復的司法の考え方）、91・92 頁（自治体の主張に求められる品格）、222 頁以下（保育所等に対する規制権限不行使を巡る紛争）、230 頁以下（東日本大震災における学校防災を巡る紛争）、242 頁以下（部活における体罰死の遺族による裁判）における行政側の主張等参照。

続して報道され（目黒区事件、野田市事件、札幌市事件等）、児童福祉法等改正が積み重ねられてきた。しかし、従前及び改正法等を現場にどう活かし運用していくべきなのかについて、法務セクション等と福祉現場との対話及びその対話に基づく信頼関係は、十分築けているとはいえない。

例えば、児童福祉法には、他の領域にはない子どもを守るための画期的な要保護児童対策地域協議会との制度がある（児童福祉法25条の2）。この制度は法的連携のためのネットワークシステムであり、この制度設計及び運営は自治体が行えることになっており（児童福祉法25の4）、自治体ごとに裁量がある。しかし、自治体の法務セクション職員等と福祉現場との間では、こうした制度設計についての対話はなされていないか又は固定的で新たな構成機関の増減はできないかのような要綱作りやアドバイスが法務セクション職員等から行われている例が筆者の調査からは明らかとなっている⁸。

また、児童虐待対応のケース記録の作成のあり方については、法務セクション職員や顧問・協力弁護士が、相談を受け、研修等を行っている例が多いが、その場合に、特に弁護士からは、保護者等からの個人情報開示請求への対策として、客観的事実のみ記述するようにとのアドバイスや端的でかつ短い記録記述をするように指導されることが多い。しかし、こうしたアドバイスは福祉現場に困惑を生じさせている。特に相談対応で大量の児童虐待ケースを担当している職員は多く、それぞれのケースの対応状況についてチーム内共有をするためには、子どもや保護者がどのような文脈でどのような態度で何という言葉を使ったのか、それに対して自分はどのような感想を持ち、どんな見立てでどう対応したのか、など詳細な主観面も

8 鈴木秀洋『必携市区町村子ども家庭総合支援拠点スタートアップマニュアル』（明石書店、2021）34頁

含めた記録作成が有用であり必要となる。こうした詳細な記録をもとに日常的なチーム内でのカンファレンスを行い、また職員同士の引継ぎを行っていく。個々人の主観的な見立てを、伝え合い、それを検証し、チーム内での役割分担や対応を考えていくのである。更に、異動の場合や他自治体へのケース移管の際にも、引き継いでいく必要があるのである。こうした過程と積み上げなくしては、相談業務及びソーシャルワーク自体が成り立たない。そのため、上記法務セクション職員や弁護士の指示は、こうした現場の業務手法の根本を考慮しないものであり、現場のソーシャルワーク・ケースワークを困難にするとの声が福祉現場から相当数挙げられる。福祉現場と法務セクション職員等との間の軋轢となっている⁹。現場を知らない法務セクション職員等の抽象的・形式的な法務アドバイスは、福祉現場からの信頼をなくし、福祉担当が法務セクション職員等に相談等を持ち込まなくなる要因ともなっているのである。

筆者は、厚労省市町村子ども家庭総合支援拠点設置促進アドバイザーを務め、また児童虐待死事件の検証委員¹⁰を複数務めてきたが、自治体の福祉現場の制度設計や個々の紛争事件の場面で、法務セクション職員等が積極的な役割を果たしてきた例を知らない。また、筆者が児童虐待死事件の検証委員会でヒアリングを行っていく中で、また過去の全国の児童虐待死事件の検証報告書をつぶさに検討した中で、法務セクション職員等が現場の福祉担当職員に有用な示唆を与えたとの証言やそうした記述記載を探せないのが実情なの

9 鈴木秀洋『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック（改訂版）』（第一法規、2021）192頁において、児童虐待事案における記録の採り方に関する法務担当・弁護士の指示の問題点について言及している。

10 野田市児童虐待死事件検証委員会としての検証報告書（公開版）https://www.city.noda.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/025/003/houkokusyo.pdf
令和元年度6月死亡事例に係る検証報告書（札幌市）<https://www.city.sapporo.jp/kodomo/jisedai/kosodatekaigi/jidofukushi/kensyo.html>

である¹¹。

2 双方の見ている景色の違い

上記自治体福祉現場と法務セクション職員等の間の軋轢や齟齬についての課題に対しては、両ポジションにいる職員らは、どのように考えているのでしょうか。

筆者は、東京23区の法務部で各区の指定代理人や法律相談を担当してきた経験を有し、また自治体の文書係・法務担当の経験も長く有している。また子ども家庭支援センターの課長（所長）の経験も有していることから、いわば、実務的に両者の言い分を常に聞き、時に主張してきた経験を有している。実際に、両者の言い分は大きく異なる。自治体の法務担当者会議で交わされる議論と自治体の福祉担当者会議で交わされる議論は、上記のように大きくその視点と立ち位置が異なり、軋轢がある。

例えば、福祉現場職員からは、上記で事例紹介したように、法務セクション職員等からのアドバイスは、形式的・抽象的のアドバイスが多く、目の前の事案解決に結び付かない（法律に書いてある原理・原則のみ語られ、一番聞きたいところは、最後は現場の判断と戻されることが多いなど）との批判が出される。

一方で、法務セクション等側から福祉現場を見る視線は、次のよ

11 具体例をあげてみれば、上記野田市児童虐待死事件検証報告書に対して、顧問弁護士及び地域の弁護士の意見が、「児童虐待死亡事例検証報告書に対する第三者委員からの意見の公表」という形で公表されているが、自治体及び自治体の福祉部門（職員）が欲しいのは、こうした意見ではなく、具体的事案を解決できる具体的な法的バックアップ・支援といえる。何を根拠にということに加え、その場面でどんな言葉で住民と向き合えばよいのか、その具体的アドバイスが法務担当・弁護士からほしいのである。弁護士側にはむしろそうした具体的「引き出し」がありますかということが問われている。

うである。法務セクション職員等からすれば、福祉現場は、法律に遡らずにマニュアル等で仕事をしていることがほとんどであるとの指摘、住民への柔軟かつ臨機応変な対応を重視していると言っているが、基本的な法務知識が不足しており、根拠法等を確認し、それを読み解きながらの業務遂行がなされていないとの指摘、法律による行政の原理からは最も解離してしまっている職場であるとの指摘、こうした指摘・批判がなされている。

果たして、こうした軋轢・齟齬をどのように埋めていくことができるのだろうか。これらを埋めていくことが、両者の信頼関係を生み、問題や課題に協働して向き合うことになり、究極的には住民の福祉の増進（地方自治法1条の2）に繋がると考える。

3 具体的提言

(1) 福祉現場職員の法務知識等の不足に対して

まず、筆者は、福祉現場職員の福祉分野の知識・知見（特に法律の解釈法務力）を向上させていくことを求めたい。

都市自治体においては、通常一般事務採用とは別に、「福祉」職員採用枠を一定数設けている。その意味では、福祉現場には、本来福祉の専門的知識・知見を有している職員が採用・配属されているはずである。

しかし、筆者が全国の自治体の調査を行ってきた中¹²で明らかとなったのは、こうして採用された福祉職の職員が、必ずしもその専門的知識や知見を活かせる配属先に配置されていないことであり、

12 『子ども家庭総合支援拠点設置促進に関する調査研究』（2019年度）、『市区町村等が行う児童虐待防止対策の先駆的取組に関する調査研究』（2018年度）、『市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進に向けた支援手法に関する調査研究』（2017年度）。いずれも厚労省子ども・子育て支援推進調査研究事業の研究代表。

またOJTの観点からも、例えば事務職上司の下で、福祉職の専門性を活かしながらのキャリアパスが考えられていない実態もあること、キャリアラダー制度が十分に構築されていないこと、こうした実態があるのである。せっかくの福祉の知識・知見が自治体組織の中で、十分積み上げられて行っていないのではないのか。むしろ事務職員の補充的な業務遂行を担わされているとの声も多く聞くのである。

これは、福祉の専門性が自治体内で十分認識されておらず、福祉職場は、事務職員の異動先の一つとしてしか考えられてないことが大きいと分析できる。

この点で、他の専門職としての保健師と比較すると、保健師は給料体系等も独立の給料表が定められていること、また保健師の専門性が異動先においても発揮できるような入庁からの研修制度やキャリアパス・キャリアラダー制度の構築が促進されていること、こうした制度の一つの到達点としての統括保健師制度等¹³が自治体内で浸透しつつあるのと比して、福祉の専門性・独立性は、未だ自治体組織内で十分評価・尊重されていないように思われる。

子どもの専門部署としての、児童相談所においては、子どもに関わる福祉の専門職として、児童福祉司の任用区分を法律で定めているが、法定で定める要件のうち、福祉の専門資格である社会福祉士資格（児童福祉法13条3項4号）を有する者の割合は、全児童相談所の各号の中の44%程度である¹⁴。現在審議会等で現行の児童福

13 2013年4月19日付厚生労働省健康局長通知「地域における保健師の保健活動について」。
【新春座談会】春山早苗、河西あかね、鈴木秀洋、福原円、山崎初美「コロナ禍における統括保健師の役割・不安と混迷の時代に」『地域保健』2022年1月号（東京法規出版）参照。

14 『令和3年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料』児童福祉司任用区分一覧（2021（令和3）年4月1日現在）によれば、児童福祉法13条3項1号指定児童福祉司等325人（6%）、同2号大学専修学科卒業後1年業務従事1403人27%。同3号医師0人（0%）、同4号社会福祉士2295人（44%）、同5号公認心理士114人（2%）、

社司に上乘せをする子どもに係る専門資格制度の創設の是非が議論されている¹⁵。

こうして検討してみると、少なくとも、筆者は、福祉職員の入庁後の確実なキャリアラダー制度の構築を提言したい。

(2) 福祉現場への福祉に強い常勤弁護士等の配置

次に、筆者は、法務セクション職員等の強化の一つとして、福祉現場に強い弁護士の自治体配置を求めたい。

この点、2016（平成 28）年児童福祉法等改正において、法 12 条 3 項に「都道府県は、児童相談所が前項に規定する業務のうち法律に関する専門的な知識経験を必要とするものを適切かつ円滑に行うことの重要性に鑑み、児童相談所における弁護士の配置又はこれに準ずる措置を行うものとする。」との規定を設けて、児童相談所に福祉に強い弁護士を配置することを制度的に担保することとした。

しかし、この規定中、何ら制約なく「これに準ずる措置」との文言が用いられているため、この文言の解釈としては、弁護士が常勤の場合も非常勤の場合も、ともに考えられるところであり、実際に、下記（図 7-1）「児童相談所における弁護士の活用状況等」（令和 3 年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料）¹⁶によれば、常勤弁護士を配置している児童相談所は未だわずかである。ここ数年の児童相談所における弁護士の配置状況を追うと、4 人・4 か所（1.9%。2016（平成 28）年度）、6 人・6 か所（2.9%。2017（平成 29）

同 6 号精神保健士 106 人（2%）、同 7 号社会福祉主事 2 年事業従事等 401 人（8%）、同 8 号前各号と同等以上者で省令要件 524 人（10%）、合計 5168 人（100%）との割合となっている。

15 厚生労働省社会保障審議会（児童部会社会的養育専門委員会）第 40 回 2021 年 12 月 17 日 報告書（案）参照。https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126712.html

16 https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000825846.pdf

年度)、9人・7か所(3.3%)。2018(平成30)年度)、14人・11か所(5.1%)。2019(平成31)年度)、16人・13か所(5.9%)。2020(令和2)年度)、15人・14か所(6.2%)。2021(令和3)年度)との状況である。

図7-1 児童相談所における弁護士の活用状況等

児童相談所における弁護士の活用状況等(令和3年4月1日現在)

(厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ)

令和3年4月1日現在における弁護士の活用状況					
児童相談所数	常勤職員※ (配置割合(÷児童相談所数))		非常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		弁護士事務所との契約等箇所数 (配置割合(÷児童相談所数))
	箇所数	人数	箇所数	人数	
225箇所	14箇所 (6.2%)	15人	115箇所 (51.1%)	181人	96箇所 (42.7%)
(※) 常勤弁護士を配置している自治体は、和歌山県(1箇所、1人)、福岡県(1箇所、1人)、横浜市(1箇所、1人)、川崎市(1箇所、1人)、新潟市(1箇所、1人(他所属と兼任))、名古屋市の(3箇所、3人)、大阪市(3箇所、2人(中央児相で一括))、神戸市(1箇所、1人)、福岡市(1箇所、1人)、明石市(1箇所、3人(児童福祉司として任用))					

＜参考＞これまでの配置状況						
調査時点	児童相談所数	常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		非常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		弁護士事務所との契約等箇所数 (配置割合(÷児童相談所数))
		箇所数	人数	箇所数	人数	
令和2年4月1日	219箇所	13箇所 (5.9%)	16人	110箇所 (50.2%)	157人	96箇所 (53.8%)
平成31年4月1日	215箇所	11箇所 (5.1%)	14人	94箇所 (43.7%)	156人	110箇所 (51.2%)
平成30年4月1日	211箇所※	7箇所 (3.3%)	9人	85箇所 (40.3%)	136人	119箇所 (56.4%)
平成29年4月1日	210箇所	6箇所 (2.9%)	6人	82箇所 (39.0%)	105人	122箇所 (58.1%)
(※) 名古屋市が5月に児童相談所を1箇所増設したため、5月より211箇所						

この点、常勤か非常勤かは問題でなく、どちらにしても児童相談所に配置されれば有用であるとの反論がありそうである。

しかし、常勤と非常勤では、現場に与える影響は相当程度異なる。

常勤として組織内部にいたのであれば、一般職員と同じ景色を見ながらの業務遂行となるため、職員と一緒に行動し、考え、常時細かなサポートができるのに対し、非常勤の場合は、①自治体側が選んだ案件のみを、②自治体側の説明を受けて相談に乗る場合が典型であり、形式上同じ法律相談対応に見えても、①②の点で決定的に異なる(このことはチーム内に常時保育士・保健師・医師・臨床心理士等の専門職が配置されている職場とそうでない職場を比較すれ

ば理解しやすいことであろう。)。自治体の福祉現場職員からは、常勤で、常時弁護士が傍らにいてくれることで、相談対応やソーシャルワークを行う際の安心感や信頼感が生まれるとの声が多数筆者に寄せられる¹⁷。

一方、このことは、弁護士側からも利点として挙げられる。常勤であれば、職員と同じ景色を見ているのであり、目の前の生の実事をどう調査し、資料収集し、評価するのか、暫定であったとしてもその事実認定の積み重ねをしながら、具体的にどう動くのか、一連の流れの中で、協議しながら、具体的法務サポートができること、自ら組織への働きかけやケース対応への問題提起と積極的介入がなし得るとの利点が語られる。児童相談所常勤弁護士を経験した船崎弁護士は、筆者と同趣旨のコメントを発表している¹⁸。自ら事実を見ているだけに、いわゆる痒い所に手が届く対応ができるし、行政現場実務に日常的なコンプライアンス視点での関わりができるのである。法律家としての使命が存分に果たし得るといえるのではないだろうか。

2016（平成28）年児童福祉法改正に続く2019（令和元）年の児童福祉法改正では、「常時弁護士による助言又は指導の下で適切かつ円滑に行うため」との文言が加えられ（同12条4項）、児童相談所実務への一層の法務サポート強化の方向性が明確にされている。

こうした自治体福祉分野における福祉に強い弁護士による法務サポート等は、今後児童相談所のみでなく自治体の福祉部門全体に望まれることである。

付言しておくが、「福祉分野に強い」弁護士による法務サポート

17 その意味では、図7-1表中の弁護士事務所との契約数の増加は、自治体への弁護士の常時配置なるのか否かにより評価は分かれるところである。

18 「児童相談所は法的な防御力が必要」 常勤弁護士配置の意義とは 船崎まみ弁護士インタビュー <https://www.bengo4.com/times/articles/244/>

という点が強調されるべき事柄である。昨今は社会福祉士や保育士等の資格を有し福祉の知見や福祉実務に通暁する弁護士が自治体をサポートすることが徐々にではあるが増えてきた。一方で、こうした福祉的知見やマインドを有しない弁護士が福祉分野のアドバイスを行うことへの不満や混乱は、筆者が行う研修等で自治体職員から頻繁に語られることである¹⁹。

(3) 自治体組織への福祉及び法務知識の蓄積

上記(1)及び(2)において、福祉現場職員と法務セクション職員等との両者の能力向上と知見向上を提言してきた。

3つ目として、筆者は、両部局の職員の自治体内での異動サイクルを一定程度長期化することによる知識・知見の蓄積を提言したい。

法務セクション職員等は、文書・法制執務等の技術的能力に加えて、裁判等の法に基づく紛争解決の見立てをもった立法法務、解釈法務、訴訟法務等の専門的な法務能力が求められ、こうした能力は、一定の長期的な積み上げが必要になる。

一方で、福祉セクションにおける相談業務を担う職員、例えば児童虐待部門等における職員（児童福祉司等）は、子どもや保護者との信頼関係の構築と子どもや保護者への相互関係的な継続的支援が求められる。その意味では、一般事務職員よりも異動サイクルを長めにすると制度設計を提言したい。

上記に関し、まず、児童相談所における児童福祉司の勤務年数の現状を確認しておきたい。現在、児童相談所における職員は、度重な

19 自治体からは専門的知見を有する弁護士をどうやって探せばよいのか、契約・採用に際して頭を悩ませるとの質問を受ける。個人的なつながりで探すのではなく、都道府県単位で弁護士会が存在するのであるから、公式・公的に自治体から弁護士会に文書で依頼を行い、弁護士会を通じて推薦を受けるのが良いだろう。弁護士会と契約を結び、自治体への複数の常時配置弁護士の確保を行うことも可能であろう。

る児童虐待死事件等への対策の観点からの採用職員の増加が進み、その影響があり、下記(図7-2)「児童福祉司・児童心理司の勤務年数」が示す勤務年数の割合となっている。2021(令和3)年度においては、勤務年数3年未満の職員が全体の51%以上の割合を占める(筆者が調査したいくつかの児童相談所では、70%以上との回答もあった。)。児童相談所は、子どもの専門的知見と知識が他のどの部局よりも蓄積した組織であるべきであるが、実際は、必ずしもそうはなっていない。

図7-2 児童福祉司の勤務年数

児童福祉司・児童心理司の勤務年数										
児童福祉司の勤務年数について										
	H24.4.1	H25.4.1	H26.4.1	H27.4.1	H28.4.1	H29.4.1	H30.4.1	H31.4.1	R2.4.1	R3.4.1
1年未満	約15%	約17%	約13%	約15%	約17%	約14%	約18%	約20%	約23%	約20%
1～3年	約29%	約28%	約28%	約26%	約26%	約26%	約23%	約29%	約28%	約31%
3～5年	約19%	約17%	約18%	約18%	約18%	約17%	約16%	約16%	約16%	約17%
5～10年	約24%	約24%	約24%	約25%	約23%	約25%	約26%	約21%	約20%	約19%
10年以上	約14%	約14%	約16%	約17%	約17%	約17%	約14%	約15%	約13%	約13%

(令和3年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料)

一方で、法務セクション職員等においてはどうかであろうか。

今回のヒアリング調査では、法務セクション職員において、通常の異動サイクルと別建てで行っている例が報告された。

例えば、足立区では、通常の異動サイクルと異なり、特定分野に中長期的に在籍して職務を遂行する複線型人事制度を導入しており、法務や福祉等の専門職員が存在する。こうした職員が通常の異動で新しくチームに入ってくる職員のスーパーバイザーの役割を果たすことができよう。足立区のほかにも、今回ヒアリングをした自治体の中では、三次市総務課行政係や特別区人事・厚生事務組合法務部においてもこうした法務人材の長期在籍を認める制度運用がなされている。

法務スタッフ職員や弁護士がすべての法務分野に通暁しているということは幻想であり、具体的で詳細な専門的支援が必要になればなるほど、法務スタッフ職員等にも、特に分野ごとの専門性・領域的専門性²⁰が求められる。本論稿の射程となる福祉（児童福祉）分野では特にそうである。福祉（児童福祉・保育等）分野の法的アドバイスを専門的に担当できる法務スタッフ職員等が育ってくれば、本論稿であげた自治体現場における現状や課題に対する法務セクション職員等と福祉現場職員との間の軋轢や対立が解消していくのではないか。両者の間に信頼関係が築かれ、ともに伴走して課題解決に向かうことができるようになっていくもの考える。

4 展望

本章では、法務セクション職員等について、特に福祉セクションとの関係性において検討を加え、論じてきた。

福祉は、地方自治法1条の2が、自治体の根本理念として、「住民の福祉の増進」を掲げていることから明らかなように、自治体行政が担う中核部分である。福祉の土台がしっかりしていなければ、当該地域の住民との信託に基づく社会契約を履行していることにはならないであろう。一方で、保健や教育と比較すると、自治体の中で、その立ち位置は必ずしも明確ではなく、その専門性や独立性は、保健や教育分野に比して脆弱であり、むしろ事務職と協働的な位置付けが実務上は色濃いことも明らかとなった。

こうした協働的な位置付けは、必ずしもマイナス要因ばかりではないが、この福祉分野にはこれまで、十分な法務のバックアップが

20 今回ヒアリングに応じた特別区人事・厚生事務組合は、筆者も在籍した組織であるが、各分野に広く深く法務の知見を蓄積している組織であるが、特に当時は建築等に関する分野においては、相当程度の専門的知見の蓄積が引き継がれてきた組織であった。

なかったのも事実である。本章で検討してきた分析からすれば、必ずしも福祉の専門性が理解されてこなかったがために、福祉専門法務職員や福祉専門弁護士の積極的な育成がなされてこなかったように思う²¹。

自治体組織は個人プレーではなく、組織プレーである。チームで多様な住民ニーズに応え、個々の住民を誰一人とりこぼすことなく支える。その意味で、今後特に力を入れていかねばならないのは、福祉セクションにおける個々の職員の専門能力向上に加えて、チーム全体の総合的レベルアップである。そのための組織マネジメントと自治体の総合ガバナンス力の向上に力が注がなければならない。そして、チームの長たる管理職は、こうした視点から、個々の職員の能力の差を良い意味でチーム全体で磨き、中・長期の視点をもって伸ばしていくことが、今以上に重要な職務として求められることになるだろう。

結びとして、コロナ下の今、目まぐるしく変わる国の施策方針の影響により、自治体に課される突発的かつ流動的な自治体業務が膨大な状況にある。特に福祉セクションの行政サービスは、住民の生命に直結する。こうした緊張状況が続く今だからこそ、意欲と知見と経験をもち、現場における法的あてはめの具体を語ることができる福祉現場に強い法務セクション職員と福祉に強い弁護士が、チームの内外において、法的にチームを支えていくことが求められているのである。

21 弁護士の採算性という観点からも必ずしも弁護士にとっても相当の意欲がなければこの分野に入ってこないとの分析もできよう。

第8章

災害対応分野における 法律的思考と法務人材

銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学） 岡本 正

1 災害対応分野における法務とは

本章では、災害対応分野における法務人材の必要性・有効性について論じたうえ、自治体の危機管理部門、企画部門、または市長室等における災害対応分野の法務参謀的人材の登用の必要不可欠性を提言したい。そもそも、災害（ここでは比較的大規模かつ広範囲の地震、津波、浸水被害、洪水被害、土砂災害等の自然災害を想定）が発生したときに、自治体の災害対応分野においてどのような「法務」が発生し、またどのような課題や論点が発生しうるかを整理したものは極めて少ない。災害発生時には、災害対策基本法が定める「地域防災計画」及びこれらに紐づく関連の応急対応や復旧復興フェーズのマニュアルを参照することになるが、それらの拠り所となる法令解説やマニュアルについての知見の集積はまだまだ発展途上にあると筆者は実感している。確かに、国の各省庁においては、災害時に参照すべき相当数のマニュアルや関連法令解説が公開されている¹。しかし、いついかなる場合にこれらをどのように参照すべきであるかといった時系列を意識した政策法務実務の教材や研修は整備されているとは言い難い。

図8-1は、中村健人²・岡本正著『改訂版 自治体職員のための災害救援法務ハンドブックー備え、初動、応急から復旧、復興までー』³

- 1 内閣府政策統括官（防災担当）「防災情報のページ」（<http://www.bousai.go.jp/>）が災害政策実務に関する情報ポータルサイトのひとつとして機能している。なお、基本的には全ての省庁において災害対応に関連する部署部門があり事前・事後に情報が各々揭示されている。
- 2 2013年4月から2016年3月まで徳島県小松島市任期付職員。2016年4月より徳島県小松島市法務監（非常勤特別職）。
- 3 中村健人・岡本正著『改訂版 自治体職員のための 災害救援法務ハンドブックー備え、初動、応急から復旧、復興までー』（第一法規2021年）。同書は、中村健人による連載「被災者救援法務」『自治実務セミナー』（2015年7月号から2017年2月号まで全17回）及び筆者（岡本）による災害復興法学研究をベースに執筆されたものである。

の目次を抜粋したものである。自治体の災害対応分野を担う上で最低限必要になる政策法務の知識について、災害発生前から復旧復興期までの時系列を意識して解説する実務書であり、災害対応分野の全体像を把握する上で参考になるため冒頭で紹介する。自治体職員としても災害対応分野を担うにあたっては事前準備、初動、応急、復旧、復興のあらゆる段階において法律を意識しなければならないことが分かる。なかでも、単に法律を根拠とした行政実務を単純執行していくにとどまらず、一定の事実を評価して法律を適用するというプロセスが必要になるものについては、法曹有資格者等がその意思決定に主体的又は参謀的に関与して行政執務に関与することが期待される。ここでは特に災害対応分野において、法適用そのものや、条文や制度基準への高度な法的解釈・法的評価能力が必要になると思われる分野（裏を返せばこれまでに形式的な判断や法制度の誤解に基づき課題が発生していた分野）を取り上げ、それぞれに筆者なりの考察を加えることとする。

図8-2は、災害対応分野における法務人材活用が期待される論点の一覧である。筆者が東日本大震災を契機に興した「災害復興法学」⁴の研究、防災教育、政策法務研修等のこれまでの活動経験において、災害対応分野において特に「法律的に物事を考える力」が求められると思われた論点から任意にピックアップした。なお、「法律的に物事を考える力」とは、「物事を処理するに当って、外観上の複雑な差別相に眩惑されることなしに、一定の規準を立てて規則的に事を考えること」であると末弘厳太郎先生が説明する力を指すものと

4 災害復興法学の研究分野や教育研修活動の全体像については、岡本正『災害復興法学の体系—リーガル・ニーズと復興政策の奇跡』（勁草書房 2018 年）、同『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014 年）、同『災害復興法学Ⅱ』（同 2018 年）、同『図書館のための災害復興法学入門—新しい防災教育と生活再建への知識』（樹村房 2019 年）、同『被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版』（弘文堂 2021 年）等参照。

図 8-1 災害対応における法的論点の全体像

第1章 事前準備編	第2章 初動編	(1) 避難から居住へ (2) 賃貸型応急住宅（みなし仮設）の供与（第1段階） (3) 建設型応急住宅の供与（第2段階） コラム6 応急仮設住宅と建築基準法の関係 コラム7 応急修理期間中における応急仮設住宅の使用 7 遺体の埋火葬 (1) 災害の犠牲者（死者） (2) 検視・検案から埋火葬許可まで (3) 遺体の搬送と埋葬 (4) 広域火葬
1 地域防災計画 (1) 地域防災計画の位置づけ (2) 地域防災計画における重点事項 (3) 地域防災計画の展開	1 被災者の救出 (1) 救出の主体 (2) 安否確認 (3) 行方不明者の氏名の公表	
2 避難所の指定・運営準備 (1) 避難所の指定 (2) 避難所の運営準備 (3) 救援物資の備蓄 (4) 感染症対策	2 医療の提供 (1) 医療の提供主体 (2) 医療の提供体制 (3) 健康保険証の紛失への対応	
3 避難行動要支援者名簿・個別避難計画 (1) 名簿の作成 (2) 名簿情報の提供 (3) 個別避難計画	3 避難者支援（第1段階） (1) 避難所の設置（一般避難所）・避難者名簿作成 (2) 避難所の運営 (3) 避難所の解消 (4) 避難所運営ガイドライン	
4 安否・行方不明者情報の照会・公表への備え (1) 安否情報照会マニュアルの整備 (2) 児童虐待やDV等への配慮 (3) 行方不明者情報開示タイムラインの準備	コラム3 災害救助法を徹底活用せよ (5) 新型コロナウイルス感染症と避難所対応 コラム4 避難所「TKB」 4 食品・飲料水・生活物資の提供 (1) 食品・飲料水等の提供 (2) 被服・寝具の提供 (3) トイレの提供 (4) 簡易ベッドの提供	
5 水道の回復への備え (1) 水道の早期回復の必要性 (2) 上水道回復への備え (3) 下水道回復への備え	5 輸送路の確保 (1) 輸送路一初動時の基幹インフラ (2) 交通規制 (3) 道路補修・啓閉（車両等撤去・損失補償を含む） (4) 救援物資の輸送	
6 被災者台帳の導入準備 (1) 被災者台帳の作成チェックリスト (2) 法的側面と実務的側面	6 男女共同参画の視点 (1) 災害対応力を強化する女性の視点 (2) 初動における女性等への配慮	
7 賃貸型応急住宅（みなし仮設）への備え (1) 2段階の応急仮設住宅供与 (2) 民間賃貸住宅の供給と関係団体との協議	第3章 応急編	
8 広域火葬への備え (1) 広域火葬の方針 (2) 広域火葬計画	1 避難者支援（第2段階） (1) 福祉避難所の設置・運営 (2) 広域避難	
9 災害廃棄物処理への備え (1) 災害廃棄物処理の状況 (2) 災害廃棄物処理計画の策定 (3) 災害廃棄物処理に関する協定 (4) 災害廃棄物広域処理の指針	2 通行路（被災者の移動用）の確保 3 水道の回復 (1) ライフラインの回復 (2) 上水道の回復 (3) 下水道の回復	
10 災害協定（災害時応援協定） (1) 法律相談実施のための災害協定 (2) 災害協定をあらかじめ締結する意味 (3) 災害協定の具体的内容と実績 (4) 多士業連携との災害協定	コラム5 災害時のトイレ利用に関する注意喚起	
11 災害法制的研修・勉強会 (1) 災害法制実務研修の実施 (2) 災害法制実務研修は全自治体職員を対象者に	4 罹災証明書の発行 (1) 罹災証明書 (2) 被災認定の不服への対応 5 被災者台帳の作成 (1) 被災者台帳の導入 (2) 被災者台帳と個人情報 (3) 被災者台帳の避難支援への活用 (4) 被災者台帳の応急仮設住宅供与への活用	
コラム1 専門士業（法律・技術・福祉系）が災害時にできること コラム2 弁護士による法律相談の機能と被災者のリーガル・ニーズ	6 応急仮設住宅の供与	
	第4章 復旧編 1 被災者に対する金銭的支援 (1) 応急から復旧へ (2) 被災者の金銭面での法的ニーズ (3) 被災者生活再建支援金 (4) 災害弔慰金（総論） (5) 災害弔慰金（審査・認定・金額判定） (6) 義援金 (7) 生活保護 (8) 金銭支給型の支援 (9) 債務免除・支払免除型の支援 (10) 民間企業・保険会社等による支援 (11) 災害振りパスモーゲージ コラム8 弔慰金等支給の発動要件 コラム9 情報が伝わらないメカニズムを克服する「官民連携の情報伝達支援」 2 災害廃棄物処理 (1) 復興の基盤としての災害廃棄物処理 (2) 災害廃棄物の処理主体 (3) 災害廃棄物の処理対象 (4) 災害廃棄物処理の初動対応 (5) 災害廃棄物の広域処理 コラム10 災害廃棄物の広域処理モデル－バックヤード方式－ (6) 国庫補助 (7) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律・災害対策基本法の改正 コラム11 土砂混じりがれきの撤去	
	第5章 復興編 1 自然災害被災者債務整理ガイドライン (1) 制度の概要 (2) 制度の周知と説明会 2 紛争の解決とまちづくり (1) 被災地における紛争解決ニーズ (2) 専門家に相談できる拠点の整備 (3) 災害ADRへの協力 (4) 災害復興段階における法的支援	

出典：『改訂版 自治体職員のための災害救援法務ハンドブックー備え、初動、応急から復旧、復興までー』目次より一部を抜粋

する⁵。このような力（素養）は、法学の専門的な教育やトレーニングを受けるなかで醸成されていく能力、価値観、バランス感覚であり、そのような素質や力を備え、または備えつつある者が「法務人材」として職務を遂行するべきである。以下各項でそれぞれの論点を概観する。

図8-2 災害対応分野における法務人材活用が期待される論点の一覧

事例	政策法務における 論点・課題	政策実務の方向性
安否不明者等の 氏名公表	例外規定の活用への 消極性と解釈あては めの困難性	個人情報保護条例の例外規定を正確に 理解・解釈して柔軟に活用することで 必要な氏名情報の開示を行うべきで ある。またそのためには「氏名公表タイ ムライン」の事前整備が不可欠である。
避難行動要支援者 名簿情報の平時か らの事前共有	法律上の「するものと する」という政策推進 への消極性と理解不足	災害対策基本法における避難行動要支 援者名簿に関する制度構築背景を理解 したうえで、平時から避難行動要支援 者名簿等の情報を共有するための条例 策定等を行うべきである。
災害救助法の 適用判断	いわゆるバスケット 条項の活用への躊躇 や理解不足	災害救助法の適用に当たっては、定量 的な基準のみならず、定性的な基準（バ スケット条項）を満たすかどうかを柔 軟に解釈することで、機を逸しない速 やかな判断による法適用決定を行うべ きである。
災害関連死の 判定基準	災害関連死の判断にお ける「相当因果関係」 という法的判断事項 への理解不足と誤解	災害関連死の判断は相当因果関係であ る医学的鑑定とは異なるものであると いう正しい理解の促進と法律家の更な る活用のうえでの災害弔慰金支給審査 委員会の構築。

5 末弘厳太郎著・佐高信編『役人学三則』（岩波書店 2012 年）149-162 頁。なおこの点についての詳細は第3章参照。

2 安否不明者の氏名公表

(1) 安否不明者の氏名公表と個人情報保護条例

災害が発生した場合の「安否不明者」とは、当該災害が原因で所在不明等の行方不明者となる疑いがある者を指す⁶。近年では東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨などの大規模災害などを通じて、災害直後の多数の安否不明者の報道に接しているところである。自治体の災害対応として最優先業務となるのは、いうまでもなく安否不明者の救命救護である。その際に有用なのが被災自治体（都道府県又は基礎自治体）による安否不明者氏名の公表である。2021年現在においては、各自治体において個人情報保護条例が制定されている。ほとんどの個人情報保護条例では、自治体が保有する個人情報を公表する場合には、それらは「目的外利用」「第三者提供」あるいは「外部提供」などに該当することになるので、「本人の同意」「法令等の定め」「生命・身体・財産の保護のため緊急かつやむを得ない場合」「本人の利益になることが明らかな場合」「相当性がありかつ個人情報保護審議会の答申を得た場合」などいずれかの要件を満たすことを条件にしている（自治体によって規定方法や条件の定め方は千差万別だが概ねかかる要件が多い）。そのため、安否不明者の公表には、これらの要件のいずれかに該当する必要がある。

(2) 安否不明者の氏名公表・外部提供に対する消極的姿勢

2005年のJR福知山線列車事故では、死傷者の情報について、多くの官民の機関が個人情報の保護を形式的な理由として、負傷者の

6 内閣府「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」（2021年9月16日府政防第972号）では、「安否不明者」を「行方不明者となる疑いのある者」、「行方不明者」を「当該災害が原因で所在不明となり、かつ、死亡の疑いのある者」と定義している。

搬送先病院やその氏名を開示しなかったことが報告されている⁷。東日本大震災でも、安否確認などに既存の災害時要配慮者名簿の活用を实践できた自治体として記録が残るのは岩手県と福島県南相馬市の2自治体だけであった⁸。2014年8月の広島市土砂災害でも、安否不明者の氏名を公表するに至ったのは災害発生から6日目のことであり、それまで個人情報保護条例の解釈について検討を行っていたので時間を要したという報道がなされている⁹。このように、大きな事故や災害を重ねて時代を経てもなお、個人情報保護法制への誤解に基づく個人情報共有への消極的姿勢が顕著にみられる事例が報告されている。

(3) 外部提供条項への消極性に関する考察

保有する個人情報の外部提供に関しては、個人情報保護条例や、改正個人情報保護法（2021（令和3）年改正による一元化後の行政部門の条項）が規律している。図8-3は例として東京都千代田区の個人情報保護条例の外部提供制限に関する条文と、改正個人情報保護法の利用及び提供の制限に関する条文を抜粋したものである。条文構造を見ると、千代田区個人情報保護条例では第16条1項本文で「個人情報を外部提供してはならない」とし、同項但し書きで「次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない」として、形式上は、個人情報の外部提供はできないことが原則（デフォルト）であり、例外として外部提供ができる要件が列挙されているという構造である。また、改正個人情報保護法をみても第69条1項で「法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」と宣言されたのち、第2項

7 兵庫県 JR 福知山線列車事故検証委員会「JR 福知山線列車事故検証報告書」（2006年1月）。

8 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014年）146-197頁。

9 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会 2018年）104-105頁。

で「前項の規定にかかわらず…次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」としており、やはり原則と例外という書きぶりになっている。勿論、これらの条文構造それ自体は立法技術としてごく自然な条文構造である。しかし、この原則と例外という形式的な見た目から、個人情報は「外部提供しないことがデフォルト」であり、少なくとも共有さえしなければ、とりあえずは自治体の判断としては最低限問題がないというような誤解や個人情報保護への「過剰反応」を生んできたように思われる¹⁰。

図 8-3 個人情報の外部提供等を認める条文の例

千代田区個人情報保護条例	改正個人情報保護法（令和5年施行）
（外部提供の制限） 第16条 実施機関は、個人情報（特定個人情報を除く。）を外部提供（区の機関以外の者への提供をいう。以下同じ。）してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。 （1）本人の同意があるとき。 （2）法令等により外部提供することとされているとき。 （3）人の生命、身体、健康又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。 （4）第34条の2第1項に規定する業務の委託、同条第2項に規定する公の施設の管理者の指定又は第34条の3第3項に規定する第三者への業務の委託にあたって、その業務の執行上、受託者等（受託者及び指定管理者並びにこれらの者から当該個人情報を取り扱う業務につき順次にその全部又は一部の委託を受けた者をいう。以下同じ。）へ提供することが必要不可欠なとき。	（利用及び提供の制限） 第69条 行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。 2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長等は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。 一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。 二 行政機関等が法令の定める所掌事務又は業務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当の理由があるとき。

10 消費者庁「個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」に関する実態調査報告書」（2011年3月）等参照。

千代田区個人情報保護条例	改正個人情報保護法（令和5年施行）
(5) 前各号に掲げる場合のほか、審議会の意見を聴いて、実施機関が公益又は区民福祉の向上のため特に必要があると認めるとき。	三 他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体の機関又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当の理由があるとき。 四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき。 3 前項の規定は、保有個人情報の利用又は提供を制限する他の法令の規定の適用を妨げるものではない。 4 行政機関の長等は、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、保有個人情報の利用目的以外の目的のための行政機関等の内部における利用を特定の部局若しくは機関又は職員に限るものとする。

国、民間、自治体等を問わず、個人情報の取扱い全体を巡る理念は、個人情報保護法第1条において明確になっている。個人情報保護法第1条は「この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配

慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」¹¹と定めている。また自治体の例として掲げた上記千代田区個人情報保護条例第1条も「区民等の権利利益の保護と信頼される区政の実現を図ることを目的とする。」と定めている。ここからわかるように、個人情報保護法制については、その目的は個人の「権利利益の保護」（すなわち生命、身体、財産、名誉等といった人権の保護）の達成にあり、場面ごとに常に臨機応変に「外部提供すべきか」「外部提供をしないべきか」を手段として選択していくことを迫られるのである。

以上を踏まえると、法律の趣旨から考察していけば、災害時の安否不明者の氏名公表については、個人情報保護条例（改正個人情報保護法）の条文のうち「人の生命、身体、健康又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」（千代田区個人情報保護条例）や「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」（改正個人情報保護法）などの条項を活用する典型的な場面であるとの結論に行きつくはずである。条文構造の見た目の原則的な表現や、例外的な表現に囚われることのない正しい法解釈と法適用を遂行すること、すなわち、法の趣旨を理解し、一定の規範に沿って物事を考えるという「法律的に物事を考える力」がダイレクトに問われる場面だといえるだろう。

なお、自治体が保有する安否不明者の氏名情報の開示（特にメディアを通じた公表）については、これまで多くの調査研究や学術的提言が重ねられ¹²、また全国知事会を中心に国と自治体との間でも相当の議論が行われてきた¹³。その結果、2021年9月、内閣府より最

11 2021（令和3）年改正後の個人情報保護法第1条の文言。なお2003年の法令制定時においても基本的な解釈と目的に対する理解は同様。

12 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会2018）97-115頁。

13 全国知事会「災害時の行方不明者・死者の氏名等公表の取扱いに関する調査結果」。

低限のナショナルミニマムとして「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」という考え方が示されるに至った¹⁴。ここには、「氏名等公表の可否や判断基準、氏名等公表及びその結果寄せられた安否情報の確認・共有に係る一連の手続き等について、市町村や関係機関と連携の上、平時から検討しておくこと。」と、氏名公表のためのタイムラインを事前に整備することの重要性を強調する明確な政策的助言がなされている。このことは、仮に知識として、個人情報の外部提供条項の存在を知っているとしても、実際に災害時において「緊急かつやむを得ない」であるとか、「明らかに本人の利益になるとき」といった、評価的・規範的な条文文言¹⁵に事実をあてはめることの困難性があることを見逃してはならないことを示唆している。「法律的に物事を考える力」とは、単に規範の存在を知識として持っているだけでは不十分であり、実際におきている事実が、当該条文が示す要件を満たしているかどうかの「あてはめ」が重要になるのである。どんな場面であれば「緊急かつやむを得ない」といえるのかを、ケーススタディや訓練を通じて養っておく必要がある。そのような能力を有しまたは獲得しようと研鑽する者こそが「法務人材」として評価を与えられるべきではないかと思われるのである。

(2020年5月)、同「死者行方不明者の氏名公表の基準を求める提言について」(2019年7月、2020年11月)等参照。

- 14 前掲、内閣府「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」(2021年9月16日府政防第972号)。なお筆者は同指針の公表に際して有識者としてヒアリングを受けているが本稿における記述はすべて筆者の私見であることを付言する。
- 15 具体的な事項を特定していない法律上の概念をもって法律効果発生要件としている場合を、「規範的要件」という。弁護士など法曹有資格者の「法律的に物事を考える力」が、そうでない者と区別されて最大限発揮されるのは、このような規範的要件の解釈能力にこそあると考えられる。

3 避難行動要支援者名簿情報の平時からの事前共有

(1) 災害対策基本法における避難行動要支援者名簿制度

東日本大震災の教訓を踏まえ、2013年に改正された災害対策基本法には「避難行動要支援者名簿」の制度が法律上設けられた¹⁶。また、2021年の同法改正では当該避難行動要支援者に対しての具体的な支援策である「個別避難計画」の作成努力義務も明記されるに至った¹⁷。東日本大震災の教訓を踏まえ、災害時に助けを必要とする高齢者や障害者等を「避難行動要支援者」と位置付け、基礎自治体にその名簿作成の法的義務を課している。加えて、その名簿情報（当然に個人情報に該当するものとして考える）を平時の段階から避難支援等関係者（消防部局、民生児童委員、都道府県警察、社会福祉協議会、町会自治会、地域包括支援センターほか、その他必要に応じて市町村が定める連携先等）との間で共有していくことも推奨している。この背景には、東日本大震災で既存の災害時要援護者名簿を活用できた自治体がほとんどなく、そもそも「手上げ方式」¹⁸による不十分な災害時要援護者名簿しか策定できていなかった自治体が多かったことが浮き彫りになったということが挙げられる。国は、整備更新され続ける「避難行動要支援者名簿」を法律的な義務として自治体に要求し、さらに、それらを災害時になって急に開示したり使ったりするのではなく、事前に「避難支援等関係者」と共有して、防災訓練

16 災害対策基本法第49条の11から同49条の13。

17 災害対策基本法第49条の14から同49条の17。

18 災害時要援護者名簿に登録を積極的に希望して申込をしたものだけが災害時要援護者として把握されているような名簿。当然ながら本来の災害時要援護者の母数とは大きな隔たりがある。2013年の災害対策基本法改正では、このような名簿ではなく、自治体を持ちうる各部署の情報や、都道府県などからも情報を積極的に収集したうえで、随時更新する分母をすべて把握したうえでの「避難行動要支援者名簿」の策定を求めている。

や見守り・孤立防止策を連携させておくことで、いわば災害弱者の命を救う確率を上げようという政策を推奨しているのである。

しかし、災害対策基本法の改正時に、いわば技巧的に作り上げた改正条文の構造が自治体政策法務の推進に明暗を分ける事態を生じさせている。避難行動要支援者名簿の外部提供の根拠となる災害対策基本法の条文の文言は、以下に抜粋するとおり、やや特徴的である（図8-4）。

図8-4 災害対策基本法条文抜粋

災害対策基本法 49 条の 11 第 2 項
市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和二十三年法律第百九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第百九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（次項、第四十九条の十四第三項第一号及び第四十九条の十五において「避難支援等関係者」という。）に対し、<u>名簿情報を提供するものとする</u>。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によつて識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。

すなわち、避難行動要支援者名簿に記載された名簿情報は、法令上「提供しなければならない」とする義務付けでもないし、「提供することができる」とする法律的な許容を一律に認めたものでもない。かといって「提供するよう努めるものとする」という努力義務に止まるというわけでもない。いわば法的義務と努力義務の中間的な表現である「提供するものとする」となっているのである。これは、行政機関に対して、一定の方向付けを事実上義務付けるという立法府の意思が示される文言であるとされている¹⁹。ここで重要なのは、立法府としての意思や法律が推奨する方向性は示されている

19 法制執務・法令用語研究会『条文の読み方 第2版』（有斐閣 2021 年）。

ものの、この条文だけでは、一律に平時からの事前共有が許容されていることにはなっていないということである。つまり、自治体が法律を踏まえて、もう一段独自の施策を採用していかない限りは、災害対策基本法が求める施策の推進ができないという二段構えになってしまっているのである。これこそが落とし穴である。

(2) 名簿情報共有に対する自治体施策の消極姿勢

平時から避難行動要支援者名簿を避難支援等関係者と共有するには、2021年現在では「個人情報保護条例」の規律に服することになる。災害対策基本法第49条の11第2項では、「ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によつて識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。」という但し書きがある。これは立法府としては特に原則的手法や例外を示したのではなく、自治体に個人情報保護条例が存在している2013年の当時では、自治体自らが個人情報の取扱いを決めればよいので、国としては「提供するものとする」という方針さえ示しておけばよいであろうという程度の趣旨である。したがって、自治体が平時から個人情報である避難行動要支援者名簿を避難支援等関係者と共有するためには、独自に条例を策定するか、既存の個人情報保護条例の「同意」「審議会」「法令」「本人の利益になるとき」などの例外条項のいずれか又はその併用パターンで実現していくことになるのである²⁰。しかし、災害対策基本法の第49条の11第2項但し書きが、比較的「目立つ書きぶり」になっていることから、自治体としてはまずはともあれ「同意」を取得することで、平時からの名簿情報共有を実現することが第一であり、それ以外の手法は、

20 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学2014年）146-197頁。

できたらやれば良いという誤解がおきやすい条文に見えてしまうことも否めない。実際に、避難行動要支援者名簿の策定はほとんどの自治体が行っているが、同意以外の手法によって平時からの名簿情報共有を認めている自治体は、全自治体の1割にも満たない²¹。また、個人情報保護条例による「同意」要件を不要とし、自治体が独自に制定している「条例」によって名簿共有を実現している自治体は、2019年6月現在のアンケート結果によれば35自治体しか確認できなかった²²。

(3) 国が推奨する政策への消極姿勢に関する考察

国は自治体に対して、法律の条文で明確に、条例制定等による名簿情報の事前共有を促している。「提供するものとする」という条文は決して修辭的な表現ではない。自治体がそれぞれの個人情報保護条例を独自に解釈するか、あるいは新たに平時から名簿情報を共有できる根拠条例を策定し、同意要件を経ることなく名簿を共有することを明確に求めている。国は2013年に災害対策基本法が改正されてのち、自治体において平時から本人の同意なくして名簿情報を共有できるようにする条例を策定すべきことを、自治体に向けて幾度となく通知し、先進事例も示している²³。それでも自治体において独自条例の制定はほとんど進んでいないのである。

ここでも、災害対策基本法の避難行動要支援者名簿策定の趣旨や立法背景にさかのぼり、軸となる規範を意識した施策推進を心掛ける姿勢を持った「法務人材」の登用が不可欠であろう。すなわち、

21 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会2018年）225-245頁。

22 藤田修平・川島宏一・有田智一・岡本正「避難行動要支援者名簿活用に向けた制度設計・運用プロセスにおける課題に関する研究」『地域安全学会論文集』No.39（2021年11月）。JSPS科研費JP19H04419の助成による。

23 内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（2021年5月改定）に至るまでに、2013年以降幾度となく通知・事務連絡が発信されている。

災害弱者の遺漏なき把握により避難支援を確実に行之、その命を少しでも多く救える環境を整備するという目的と手段を明確に意識した制度趣旨に立ち返った政策立案を提言できる人材である（自治体自らが条例を策定するという結論に至るはずである。）。「法律的に物事を考える力」とは、守るべき法益を明確に意識しながら、法律上可能な選択肢をフル活用するというマインドセットに他ならないのである。このようなマインドセットを持ち合わせたものが「法務人材」として自治体行政の円滑化と市民の権利を守ることに寄与することは言うまでもないだろう。

4 災害救助法の適用判断

(1) 災害救助法の適用される災害

災害救助法は、1946年の昭和南海地震をきっかけとして1947年に成立した。一定規模以上の被害が発生するかその恐れがある場合には、被災者に対する最低限度の救援救護措置を都道府県が責任主体となって、国の予算措置のうえで実践できるとするものである。これによって、被災地となった基礎自治体や応援自治体などが、被災救護の初期段階において財政上の心配により市民らの救援行動を躊躇しなくて済むようになっているのである。災害救助法は、後述する災害救助法施行令及び内閣府令で定める要件を満たす、一定規模以上の災害において、都道府県が国（現在は内閣府防災担当）と協議のうえでその適用を決定して公告することになっている。この公告には、いくつもの大きな意義がある。1つは、本来災害対策の責任主体は基礎自治体とされているところを（災害対策基本法第5条）、都道府県（又は救助実施市）にすることで司令塔機能を強化しつつ、国の災害救助に対する財政措置を可能とすることにある。2つ目は、災害救助法の定めに基づきあらかじめ災害救助の項目（い

わばメニュー。避難所開設、仮設住宅建設、食事・物資・飲料水・学用品・生活必需品の供与、搜索活動、救援活動、医療活動等が具体的な項目として列挙されている）が下位法規、告示、運用マニュアル等で詳細に定めていることである。これにより、災害救助法の適用が決定した瞬間から、最低限の災害救援活動を迷うことなく実践できるようになっている²⁴。3つ目は、災害救助法の適用は、法令上や運用上、他の公的支援制度が発動されるトリガーになっているという点である。例えば、自然災害に起因してローン返済が困難となった者が活用することができる極めて有用な制度の一つである「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」は災害救助法の適用の自然災害において利用できる制度である²⁵。筆者としては災害救助法という最低限のトリガーをあらかじめ用意して行政機構が即時対応できる環境整備が実現していることに、災害大国である日本の叡智の結晶を見るのである²⁶。ゆえに、災害救助法は、適用されるべき災害においては確実かつ早期に適用することが至上命題となっている法律と言えよう。

(2) 適用条件に関する誤解と躊躇

災害救助法の適用要件をまとめたものが図 8-5 である。「政令で定める程度の災害」が自治体に発生したときに都道府県が適用を公表（公告）する。実際は内閣府（防災担当）と協議のうえで共同して行う。

24 災害救助のメニューについては、災害救助法第4条、災害救助法施行令第2条、平成25年内閣府告示第228号、災害救助事務取扱要領、内閣府ウェブサイトによる災害救助法の概要説明ページの各種資料などに詳細に記述されている。

25 「一般社団法人 東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関」ウェブサイト（<http://www.dgl.or.jp/>）参照。

26 災害救助法の制度趣旨及び公共政策上残されている問題点・課題についての網羅的な解説としては、岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会 2018 年）145-165 頁を参照。

図 8-5 災害救助法の適用条件に関する法令

災害救助法	災害救助法施行令	災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令
(救助の対象) 第二条 この法律による救助(以下「救助」という。)は、この法律に別段の定めがある場合を除き、都道府県知事が、<u>政令で定める程度の災害が発生した市</u>(特別区を含む。以下同じ。)町村(第三項及び第十一条において「災害発生市町村」という。)の区域(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市(次条第二項において「指定都市」という。)にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。以下この条並びに次条第一項及び第二項において同じ。)内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う。	(災害の程度) 第一条 災害救助法(昭和二十二年法律第百十八号。以下「法」という。)第二条第一項に規定する政令で定める程度の災害は、次の各号のいずれかに該当する災害とする。 一 当該市町村(特別区を含む。以下同じ。)の区域(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。以下同じ。)内の人口に応じそれぞれ別表第一に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。 二 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第二に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合であって、当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第三に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。 三 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第四	(令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情) 第一条 災害救助法施行令(以下「令」という。)第一条第一項第三号に規定する内閣府令で定める特別の事情は、被災者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、又は被災者の救出について特殊の技術を必要とすることとする。 (令第一条第一項第四号の内閣府令で定める基準) 第二条 令第一条第一項第四号に規定する内閣府令で定める基準は、次の各号のいずれかに該当することとする。 一 <u>災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること。</u> 二 被災者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、又は被災者の救出について特殊の技術を必要とすること。

災害救助法	災害救助法施行令	災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令
	に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと又は当該災害が隔絶した地域に発生したものである等被災者の救護を著しく困難とする内閣府令で定める特別の事情がある場合であって、多数の世帯の住家が滅失したこと。 <u>四 多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当すること。</u> 2 前項第一号から第三号までに規定する住家が滅失した世帯の数の算定に当たっては、住家が半壊し又は半焼する等著しく損傷した世帯は二世帯をもって、住家が床上浸水、土砂の堆積等により一時的に居住することができない状態となった世帯は三世帯をもって、それぞれ住家が滅失した一の世帯とみなす。	

2011年の東日本大震災や2016年の熊本地震では、その被害の甚大さは一目瞭然であるため、発災とほぼ同時に当然のように「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合」として「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」による災害救助法の適用が決定・公告されていた。都道府県側も国（東日本大震災当時は厚生労働省、熊本地震では内閣府）側も災害救助法

の適用に疑問をさしはさむ余地はなかったであろう。ところが、災害救助法の適用が実際の災害規模や想定被害に比べて遅延したり、最後まで適用されなかったりする災害が見られるようになった。

例えば、「令和元年台風第15号」では、2019年9月9日の時点で千葉県を中心に最大数十万軒の停電、数万軒広範囲の停電被害が発生し、また猛烈な風による大量の家屋損壊や倒木被害が起きていた。ところが、「停電が発生し、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じており、継続的に救助を必要としている」として「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」が決定されたのは、2019年9月12日の夜になってのことだった²⁷。2018年9月6日に発生した北海道胆振東部地震では、「北海道胆振地方中東部を震源とする地震により、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じており、継続的に救助を必要としている」として即時同日のうちに「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」としたこと²⁸に比べれば、その遅れは明白であったと言わざるを得ない。また、同じく「令和元年台風第15号」により2019年9月8日の時点から全半壊住宅が多数確認され報道された東京都大島町（伊豆大島）では、災害発生から2週間以上も経過した、同年9月24日になってから「住宅に多数の被害が生じた」として「災害救助法施行令第1条第1項第1号適用」を決定するに至っている。人口に応じた被害件数をカウントしたうえで上記の結論に至ったという経緯からこのような大きなタイムラグが発生したのである。

そもそも災害救助法が適用されるべきであったのに適用機会を逸してしまったのではないかと疑われる事例もある。「令和元年台風

27 内閣府「令和元年台風第15号の影響に伴う災害救助法の適用について【第1報】」（2019年9月12日）。

28 内閣府「平成30年北海道胆振地方中東部を震源とする地震に係る災害救助法の適用について【第1報】」（2018年9月6日）。

第19号」では、390自治体で災害救助法が適用された。そのうち静岡県内で災害救助法が適用された全2自治体が「災害救助法施行令第1条第1項第1号適用」、栃木県内で災害救助法が適用された全2自治体が「災害救助法施行令第1条第1項第2号適用」となり、それ以外の自治体はすべて「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」となった。なかでも静岡県は、少なくとも県内の20市町村に市街地を含む地域の床上浸水被害が確認されていたものの、上記のとおり災害救助法適用が2自治体にとどまったことに疑問が呈される報道もあった²⁹。静岡県では人口に応じた住宅被害のカウントによる災害救助法適用を決定していたように思われることから、これらのカウントの間に災害救助法の適用のタイミングを逸してしまっていた可能性は否めない。また、2021年5月1日に静岡県中部の牧之原市で発生した竜巻被害では、初期の被害確認報告によっても住宅だけでも半壊6棟、一部損壊89棟の被害となっていた。ところが災害救助法は適用されることがなかった³⁰。

(3) 災害救助法適用の消極姿勢に関する考察

災害救助法の適用基準は図8-5のとおりであり、5つのパターンに分類できる。「①災害救助法施行令第1条第1項第1号適用」「②災害救助法施行令第1条第1項第2号適用」「③災害救助法施行令第1条第1項第3号前段適用」「④災害救助法施行令第1条第1項第3号後段適用」「⑤災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」の5パターンである。このうち①から④までは住家被害が要件と

29 静岡新聞（2021年6月10日）「被害甚大台風19号、救助法適用少なく…他県と支援に差 2市町のみ、県対応に不備」。

30 これに対し、静岡県弁護士会は「令和3年5月1日に発生した竜巻・突風災害を踏まえ、①静岡県及び被災市町に、同災害で被災した県民のために最大限の支援措置を講ずるよう求めるとともに、②静岡県に将来の自然災害に対する災害救助法の4号適用の積極的活用を提言する会長声明」を2021年5月29日に公表している。

っており、さらに①から③までについては人口規模に応じた定量的な数値基準が定められている³¹。これに対し、⑤は一般に「4号適用」と呼ばれている基準であり、数値基準の定めのない定性的な基準である。いわゆる「バスケット条項」（個別具体的な要件や基準を限定的に列挙したのち、それだけでは規定しきれない場合や、柔軟な運用をすることができるように包括的な文言による条項を設けること）である。したがって、⑤の「4号適用」の場合は、災害救助法や内閣府令の条文にある「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合」や「災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること」といった条文の意義を適切に解釈したうえで、客観的におきている災害事象が上記文言に該当しているかどうかを見極める「あてはめ」作業が必要になる。ここに「法律的に物事を考える力」が必要になることは言うまでもない。例えば、あまりに保守的かつ厳格に基準を考えすぎれば、いかなる災害においても災害救助法を適用しないことになってしまい、支援機会を逸失して市民の命を一層脅かしかねない恐れがある。「4号適用」は一見すると柔軟性のあるバスケット条項に見えるが、いざ適用要件に該当するものと宣言して災害救助法適用判断に踏みきるためには、相応の説明責任が要求されることになり、必ずしも条項の適用に積極的になれないことも危惧されるのである。

⑤の「4号適用」に対する消極的姿勢は、災害救助法施行令第1条第1項の条文構造それ自体にも原因があると思われる。少なくとも適用基準①から③までに該当すれば、定量的な数値基準のみで災害救助法適用の判断が機械的に可能となるため、災害救助法の適用を決定する理由説明が極めて容易になる。したがって、可能なら

31 定量的数値基準の解説は本稿では省略する。

ば①から③までに該当していることを理由に災害救助法の適用をしたいというインセンティブが自治体の担当者側にも出てくる。また、そもそも①から⑤までの適用基準のパターンの並び順が、①から③までの定量的基準や、④の客観的被害の発生による基準を優先的に検討し、どうして都合が悪い時にのみ⑤の「4号適用」を検討すればよいという、誤解しやすい思考プロセスを惹起させているようにも思われる³²。

なお、国（内閣府防災担当）は、そのウェブサイトにおいて災害救助法の適用については、幅広く「4号適用」を検討すべきであり、その点について都道府県側に疑問が生じていれば国の担当部署に相談することや、市町村の意見を汲み取るべきであることなどを明確に助言している³³。そうであるにもかかわらず、「基準」が限定列挙されている場合は、条項の最初のほうにある定量的基準をまずは優先しがちになり、条項の最後に記述されている定性的基準である「バスケット条項」（包括条項）の適用には消極的になりがち傾向が、自治体の現場では十分に起きうることであることは指摘しておきたい。

以上を踏まえると、災害救助法適用という災害対策の入口の基本的な行政執務の場面においてすら、バスケット条項を適切に解釈し、事実を把握し、それを条項にあてはめて執行していくという「法的に物事を考える力」を備えた「法務人材」の活用や助言が不可欠であると言わざるを得ない。

32 筆者が自然災害発生時に行政機関等へ法的なアドバイスを実施してきた経験則による考察である。

33 内閣府「災害救助事務取扱要領」（随時更新）や内閣府作成資料「救助法を担当する方は必ず読むこと！災害救助法の運用において間違いやすいこと」（随時更新）等において柔軟に「4号適用」を活用するよう助言する記述がある。http://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujou.html

5 災害関連死の判定基準

(1) 災害関連死とは

災害関連死とは、災害による直接死（例えば地震や土砂災害を原因とする圧迫死、地震火災による焼死、津波による溺死等）以外で、災害と死亡との間に「相当因果関係」が認められる死亡のことを言う。相当因果関係とは、当該事象から当該結果が生じることが社会通念上一般的に見て相当であるといえる関係をいう。例えば、災害後の避難先の避難所で体調を崩してそれが原因で持病が悪化して亡くなってしまったような場合が典型例である。災害関連死は、直接死と合わせて統計的に犠牲者の数を記録することで正確に災害規模や真実を伝承するためにその把握が不可欠である。また、災害関連死の原因や経緯を分析することで、将来の災害対策や復旧復興支援、被災者への生活再建支援の政策に反映する教訓を抽出することもできる³⁴。特に重要なのは、一定規模の自然災害が発生した時に「災害関連死」と認定されれば、「災害弔慰金の支給等に関する法律」（災害弔慰金法）に基づき、遺族のひとりが災害弔慰金を受領することができるという点である。これは、遺族から災害弔慰金支給申請があれば、災害関連死に該当するかどうかを自治体が自ら判断したうえで、都度、支給決定をするか、申請却下決定をするかという行政処分を行うべきプロセスが発生することを意味している。このため、自治体では、災害弔慰金支給にあたって「災害弔慰金支給審査委員会」を組織し、災害関連死該当性判断（すなわち災害と死亡との相当因果関係の有無の判断）を行う運用が定着している。なお、災害直接死でも災害弔慰金は支給されるが相当因果関係は当然認定され

34 災害関連死をめぐる政策課題については、岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会 2018 年）117-143 頁。

るため、ここでは災害関連死かどうかの判断の場面を問題とする。

(2) 統一基準を求めることに関する誤解と考察

災害弔慰金支給審査委員会の委員には、医師と弁護士が少なくとも各1名以上任命されることが通常で（なお裁判所の訴訟手続きにおける裁判官の合議体を模して弁護士は3名とするのが理想である）、多くは5から7名ほどの合議体を組織する。専門的知見を有する委員が職務を遂行するに際しては、特段何らの障害はないと思われる。これに対し、自治体の担当部局からは、災害関連死を認定するための全国一律の「統一基準」を求める提言が、特に東日本大震災以降相次いでいる。その主なる理由は、自治体間で格差が生じないようにするためであるとか、認定にばらつきが生じることを防ぐためだというのである³⁵。

しかし、この「統一基準」を求める自治体の提言は法律の理解に対する大いなる誤解に基づくものである。すなわち、災害関連死の認定は、あくまで「相当因果関係」の有無という法的評価なのである。相当因果関係が認められるかどうかを認定するためには、医学的見地やその他の各種事実を正確に把握したうえで、それらの事実を総合的に考慮して「あてはめ」の判断をしなければならない。これは、きわめて高度に「法律的に物事を考える力」を必要とする場面なのである。いわば裁判官による判決に到る思考と同じ能力を要求されていることになる。しかも、災害によって犠牲になった方の属性、災害前までのあらゆる状況、亡くなるまでの詳細な経緯等は、全ての事案において千差万別であり、「統一基準」などを策定する

35 自治体の統一基準の要望（メディアではこれらを後押しするような言説が多く出てくる）に対して、国（内閣府防災担当）は統一基準の策定は災害関連死の認定実態にそぐわないとして策定していない。

という発想自体が誤りなのである³⁶。

(3) 法務人材のコーディネート力

数値的・定量的基準や、チェックリストによるポイント制等を採用すれば、行政の執行それ自体は画一的かつ迅速に処理でき、当該ルール の範囲内での形式的な公平性は担保できるという魅力はあろう。しかし、「相当因果関係」という規範的要件に該当するかどうかの判断が介在する施策については、「法律的に物事を考える力」こそ重視されなければならない。実際の災害弔慰金の申請とその審査の場面では、担当部署の職員自身が相当因果関係の有無を判断するわけではない。あくまで災害弔慰金支給審査委員会の委員の知見による。ところが、担当部署側でそれらの判断を一定程度コントロールしたり、関係資料などの整理をしたり、という任務を遂行している中で、どうしても結論の見通しを意識してしまう。だからこそ、担当者の間では結論の見通しとなる「統一基準」を欲するという思考に陥る。そう考えると、災害弔慰金支給（災害関連死の認定）を担当する部署に「法務人材」が要求されるのは、「これは法的専門的判断事項なので専門家の議論に全て任せる」というマインドセットが正しくできる人材の配置をする必要性が高いからだということになるだろう。法務人材は、なにも専門分野に精通し専門的な事実認定や法的規範への当てはめ能力を高度に有している者だけを指すのではなく、どのような場面において「法律的に物事を考える力」

36 例えば公害訴訟、薬害訴訟、原爆症認定訴訟などでは、それぞれの被害者が賠償対象となるかどうかについてある程度の数値的共通項を見出すことができるため、「基準」が有効に機能する可能性がある。しかし、「災害関連死」はそれらと異なり、個々の死亡に共通項を見出すことは極めて困難であるといわざるを得ない。余談であるが東日本大震災による原子力発電所事故に起因する「原子力損害賠償」についても、最低限の基準は策定できてもそこから外れる各被災者の個別要素があまりに大きく、画一的解決ができない類の訴訟類型と言える。

が必要かを区分けしコーディネートする力でもあると考える。

6 おわりに

～災害対応分野における法曹有資格者採用への期待～

2011年3月11日の東日本大震災発災をきっかけに、自治体現場における災害復興支援に関する政策立案の支援が急務となった。全国の自治体や公的組織、国の省庁から第一線の人材が自治体に派遣されていった。そのような中で、筆者を含む有志弁護士や研究者らが、法曹有資格者の任期付職員としての採用を日弁連、弁護士会、被災地自治体、そして総務省などに呼びかけた。その結果、東日本大震災を契機に岩手県、宮城県、福島県、及び沿岸部を中心とする被災地市町村に歴史上初の法曹有資格者の「任期付職員」が次々誕生した。図8-6は、そのいわば第一世代の一覧である³⁷。その後、2020年6月時点の採用状況は、図8-7のとおりである。長い災害復興の道のりのなかで法曹有資格者が継続的に必要であると認知されたといえるのではないだろうか。特に石巻市では、2013年から2016年に初代、2016年から2021年に二代目、そして2021年から三代目と、法曹有資格者の任期付職員が連続して採用されているなど、自治体の採用プロセスに定着していることがうかがえる。

また、2016年4月の熊本地震をきっかけとして2名の弁護士が非常勤職員として災害対応専門員に委嘱されている。その後熊本市は、2017年4月1日から2名の弁護士を任期付職員として初採用した。災害の種類を問わず被災者の救援や復興のフェーズでは法曹

37 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014年）264-269頁。このうち、岩手県の菊池優太氏、宮城県の大岩昇氏（のちに石巻市任期付職員も経験）、福島県の頼金大輔氏、宮城県石巻市の野村裕氏のキャリアについては、日本組織内弁護士協会編『公務員弁護士のすべて』186-219頁に詳しい。

有資格者の役割が存在感を増しているように思われる。

弁護士や法曹有資格者が災害対応のようないわば非日常でイレギュラーな場面で有効なのは、実務先例が乏しい中で新たな施策を行う必要があるということである。そのためには、法律の制度趣旨に立ち返り、そもそも論から物事を考察していく力、すなわち、「法務人材」に要求される「法律的に物事を考える力」が一層重視される必要があるだろう。

図 8-6 東日本大震災を契機とした被災地自治体への法曹有資格者登用

自治体名	業務開始時期	人数
岩手県	2013年1月	1名
宮城県	2013年1月	1名
宮城県東松島市	2013年4月	1名
宮城県富谷町	2013年4月	1名
宮城県石巻市	2013年5月	1名
福島県相馬市	2013年6月	1名
福島県浪江町	2013年8月	1名
岩手県山田町	2013年9月	1名
宮城県気仙沼市	2013年9月	1名
福島県郡山市	2014年2月	1名
福島県	2014年4月	1名

出典：岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014 年）269 頁

図 8-7 2020 年 6 月時点における東日本大震災被災地自治体への法曹有資格者登用

自治体名	部局名
岩手県山田町	建設課
宮城県石巻市	総務部総務課
宮城県気仙沼市	総務部総務課
宮城県東松島市	総務部
福島県相馬市	企画政策部
福島県南相馬市	復興企画部被災者支援課原子力損害対策係
福島県大熊町	総務課
福島県浪江町	総務課

出典：日本弁護士連合会『弁護士白書 2020 年版』155 頁

第4部

アンケート調査結果及び 事例紹介（国内・欧米）

第9章

法務人材に関するアンケート 調査結果の概要と比較分析

日本都市センター研究員 釧持 麻衣

はじめに

日本都市センターでは、全国の都市自治体における法務対応のニーズやその担い手の育成・確保等の現状を把握するため、2020年度に「都市自治体における法務人材に関するアンケート調査」を実施した。本アンケート調査は、815市区の法務担当組織と人事課を対象に行われ、法務担当組織用アンケートは364市区（回収率44.7%）、人事課用アンケートは386市区（同47.4%）から回答を得られた。本章は、その調査結果の概要を紹介するとともに、自治体規模別の分析及び法務担当組織用アンケートと人事課用アンケートに共通する設問についての比較分析を行う¹。

＜本アンケート調査の概要＞

調査名称	都市自治体における法務人材に関するアンケート調査
調査対象	815 市区（792 市、23 特別区）
調査期間	2021 年 1 月 29 日～3 月 12 日
調査方法	各都市自治体宛てに調査票を郵便にて送付 回答は、電子メール又は FAX にて回収
回収状況	法務担当組織用：364 市区（44.7%） 人事課用：386 市区（47.4%）

なお、日本都市センターは、自治体法務に関する包括的・総合的なアンケートとして、1999 年度に「自治体の法務に関するアンケート調査」（以下「1999 年度調査」という。）、2000 年度に「自治体の

1 本アンケート調査の概要や単純集計及びクロス集計の結果、法務担当組織用アンケートと人事課用アンケートとの比較分析の詳細は、当センターのホームページに掲載している「都市自治体における法務人材に関するアンケート調査 最終結果報告」(2022 年 3 月)〔以下「最終結果報告」と引用。〕を参照。

法務組織体制等に関するアンケート調査」(以下「2000年度調査」という。)をそれぞれ実施している²。1999年度調査及び2000年度調査は、政令指定都市をはじめとする一部の都市自治体(144市区)のほかに、都道府県及び「法務に関して先行的な取組みを行っている」とみられる³10町も対象に実施された。そのため、今回の調査との比較分析にあたっては、1999年度調査及び2000年度調査については、都市自治体の回答のみ(1999年度調査:112市区、2000年度調査:115市区)、今回の調査については、政令指定都市、中核市、施行時特例市及び特別区(以下「政令指定都市等」と総称する。)の回答のみをそれぞれ抽出した結果も用いた³。

1 調査における用語の定義

- 「法務担当組織」

例規審査、政策形成・条例立案支援、法令解釈、訴訟、行政不服審査、庁内法律相談等を総括的に所管する部署(教育委員会や議会事務局等に置かれているものは除く)

- 「法務研修」

法制執務研修(条例立案時の起案方法など、法制執務技能の習得を目的とする研修)、政策法務研修(条例等を立案し実行するような立法の能力、法解釈能力の取得を目的とする研修)、法制研修(地方公務員として一般的に必要な法務知識の習得を目的とする研修)など

- 「法務人材」

自治体法務を中核的に担う職員(法務担当組織への配属の有無を問わない)

2 1999年度調査及び2000年度調査の概要及び結果は、日本都市センター編『分権型社会における自治体法務—その視点と基本フレーム』(2001年)171頁以下を参照。

3 今回の調査と1999年度調査及び2000年度調査との比較分析の詳細は、最終結果報告・前掲註(1)94頁以下を参照。

2 法務担当組織用アンケートの結果概要

（1）法務担当組織について

Q1 貴市の法務担当組織について、その名称、所属部門、常勤職員の総数（特別職は除く）及び所管業務をお答えください。法務担当組織が複数ある場合は、それぞれについてご回答ください。（2020年10月1日現在）

364市区から399組織についての回答を得た。うち、23市区が2組織を、6市区が3組織を挙げて回答した。

その名称に「法務（法制、法規、法令）」（「政策法務」も含む）、「訴訟（訟務）」、「コンプライアンス（法令遵守）」、「情報公開」といった単語を含むことから、法務に関する業務にある程度特化していると推測できる組織が過半数を占める一方、「総務」、「行政」、「庶務」のように、法務に関わらない業務も幅広く所管していると考えられる組織も少なくない。

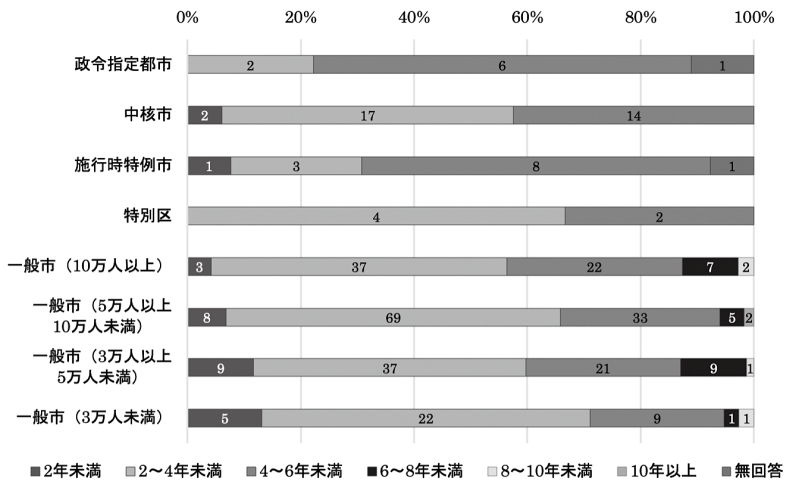
9割以上の法務担当組織が、総務系部門に所属し、「例規審査（法制執務）」や「行政不服審査への対応」を行っている。また、8割以上の組織が「政策形成・条例立案等の支援」や「庁内法律相談」を、7割以上の組織が「行政処分・行政指導にあたっての法令解釈」や「訴訟への対応」を、所管業務として挙げた。

法務担当組織に在籍する常勤職員（常勤の再任用職員及び会計年度任用職員を含む）が3～4人の組織が半数近くにのぼる一方、11人以上の組織も21（5.3%）あり、最大は26人であった。

※ Q1で回答した法務担当組織について、Q4までの設問にご回答ください（複数の法務担当組織を挙げていただいた場合も取りまとめてご回答ください）。

Q2 貴市の法務担当組織の職員の平均在籍年数（通算）は、概ね何年ですか。〔単一選択〕

約半数の都市自治体が「2～4年未満」、約3割の都市自治体が「4～6年未満」と回答した。自治体規模別にみると、政令指定都市及び施行時特例市の6割以上が「4～6年未満」と回答し、小規模な一般市ほどその回答割合が減少する傾向にある。一般市では、「2年未満」と回答する都市自治体が1割弱ある一方、「6～8年未満」、「8～10年未満」あるいは「10年以上」と回答する都市自治体もあり、法務担当組織への配属期間の考え方が二極化しているとも捉えられる。



1999年度調査における都市自治体の回答と今回の政令指定都市等の回答を比較すると、「4～6年未満」の回答が34.8%から49.2%に増加している。しかし、1999年度調査では合計で全体の約2割を占めていた「6～8年未満」、「8～10年未満」及び「10年以上」については、今回の調査で回答した政令指定都市等はなかった。

Q3 以下の業務に対する貴市の法務担当組織の取組み状況についてお答えください。また、「取組み状況」で、「(1) 法務担当組織の中心業務として、積極的に取り組んでいる」、「(2) 法務担当組織の業務のひとつとして、取り組んでいる」を選択した場合は、当該業務を担当する職員について併せてお答えください。

9割以上の都市自治体の法務担当組織が、「例規審査（法制執務）」、「行政不服審査への対応」、「各所管課に対する法的助言・サポート」、「各所管課による政策形成・条例立案の支援」に現在取り組んでいる。「取り組む必要性は感じているが、具体的な動きはない」の回答が最も多かった業務は「政策形成・条例立案」（49市区）であり、次いで「首長等の議会答弁に対する法的視点からの事前チェック」（46市区）、「契約書等についての法的視点からの事前チェック」（45市区）が多かった。

法曹有資格者が担当している割合の高い業務は、「契約書等についての法的視点からの事前チェック」（17.2%）、「訴訟への対応」（13.9%）であった。

1999年度調査において法務担当組織の主な役割を尋ねた設問と比較すると、「政策形成・条例立案」、「各所管課による政策形成・条例立案等の支援」、「首長等の議会答弁に対する法的視点からの事前チェック」につき、「取り組んでいる」の回答割合が大幅に増加している。各所管課による政策形成・条例立案等の支援に関しては、2000年度調査でも取組み状況を尋ねているが、「法務担当組織の中心業務として、積極的に取り組んでいる」の回答割合が、2000年度調査では1割にも満たなかったのに対し、今回の調査では約4割を占めた。これらの結果から、法務担当組織の担う役割が、従来の例規審査から、より早い段階の政策形成・条例立案への関与まで広がっているといえよう。

Q4 貴市では、2010（平成22）年度以降、法務担当組織に係る組織改正（職員数の増加を含む）を行いましたか。〔単一選択〕

174市区（47.8%）が「行った」と回答した。自治体規模別にみると、規模の大きい都市自治体ほど「行った」の回答割合が大きくなる傾向がある。

※「(1) 行った」を選択した方にお尋ねします。

Q4-1 組織改正を行った時期及びその内容、理由等についてお答えください。複数回行われた場合には、主要な組織改正についてご回答ください。

組織改正の内容として最も回答が多かったのは「職員数の増加」（41.4%）であり、次いで「名称変更」（36.2%）が多かった。また、22市区（12.6%）が「法務担当組織の新設」と回答した。

組織改正の理由では、「市役所全体で組織改正が行われたため」が最多（39.1%）であったが、「法務担当組織の機能を強化するため」（37.4%）と「法務担当組織の業務が増加したため」（20.1%）が2番目と3番目を占めるなど、都市自治体における法務ニーズの高まりがうかがえる。

（2）庁内の法務体制について

Q5 貴市では、法務担当組織以外の事業担当部門等（教育委員会、議会事務局を含む）に法務担当職員（例：法務支援員、法務主任）を配置・選任していますか。〔単一選択〕

「配置・選任している」と回答したのは、全体の1割程度（42市区）にとどまる。自治体規模別にみると、大規模な都市自治体ほど法務

担当職員を配置・選任している割合が高い。

政令指定都市等では「配置・選任している」の回答割合は34.4%（21市区）にのぼり、2000年度調査における都市自治体の回答が10.1%（9市区）⁴だったことと比較すると、大規模な都市自治体では法務機能の分散化が進んでいると考えられるだろう。

※「(1) 配置・選任している」を選択した方にお尋ねします。

Q5-1 法務担当職員が配置・選任されている単位はどのようなものですか。〔単一選択〕

約半数が「局・部相当の単位」と回答した。また、「部門ごとに異なる」と回答した都市自治体が8（19.0%）あった。

Q5-2 配置・選任されている法務担当職員の総数をお答えください。〔記述〕

「1～5人」（35.7%）の回答が最も多かったが、100人を超える」と回答した都市自治体も1割弱あり、中央値は8.5人、最大値は211人であった。

Q5-3 法務担当職員が担っている主な役割はどのようなものですか。〔複数選択可〕

「例規審査（法制執務）」（81.0%）、「政策形成・条例立案等の支援」（61.9%）、「行政不服審査・訴訟への対応」（45.2%）の順に回答が

4 2000年度調査では、各部門に部の総括課等を設置していると回答した都市自治体（89市区）のみを対象に、法務担当職員の配置・選任の有無を尋ねている。

多かった。

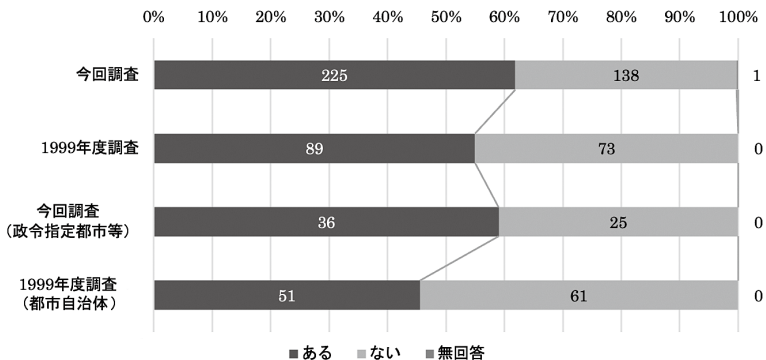
Q5-4 法務担当職員同士の定期的な会合や法務担当職員を対象とした研修を行っていますか。〔複数選択可〕

半数の都市自治体が「特に定期的な会合や研修は行っていない」と回答した一方、18市（42.9%）からは「法務担当職員を対象とした研修を行っている」との回答を得た。

Q6 貴市には、法務に関する庁内横断組織（例：例規審査委員会、法規審査委員会）がありますか。〔単一選択〕

225市区（61.8%）が「ある」と回答した。自治体規模による大きな違いは特に見受けられなかった。

1999年度調査と比較すると、「ある」の回答割合が増加している。



※「(1) ある」を選択した方にお尋ねします。

Q6-1 法務に関する庁内横断組織の名称、所掌事務、構成員の役職、実際の開催頻度をお答えください。

225市区から248組織についての回答を得た。例規審査（法制執務）に関する「例規審査委員会」や「法令審査会」のほか、「訴訟対応等検討委員会」、「情報公開・個人情報保護調整委員会」、「契約事務審査委員会」、「コンプライアンス推進委員会」などが挙げられた。

所掌事務としては、「条例等の制定・改廃に関すること」（94.4％）に次いで、「法令・条例等の解釈運用に関すること」（45.6％）、「例規の立案方針に関すること」（29.8％）の回答が多かった。

法務に関する庁内横断組織の6割以上は、「局長・部長級」、「課長級」の職員が構成員となっている。また、法務担当組織の職員や県の法務担当組織に出向した者、弁護士が参画している組織もある。

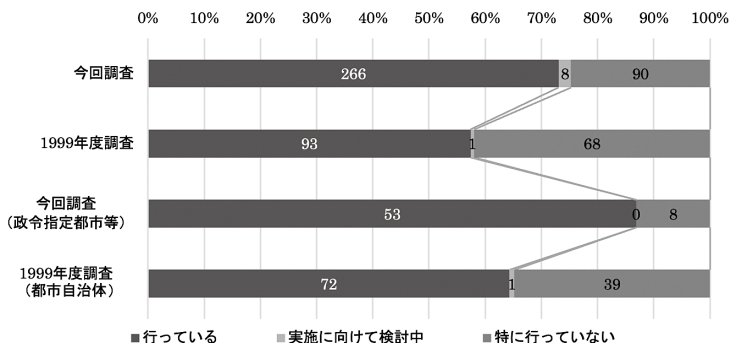
実際の開催頻度については、「年数回程度」が67.3％を占めた。

（3）法務研修について

Q7 貴市では、法務担当組織の職員を対象とした法務研修を行っていますか。〔単一選択〕

約4分の3の都市自治体が「行っている」と回答した。規模が大きい都市自治体ほど、その回答割合が高くなっている。

1999年度調査と比較すると、「行っている」の回答割合が10％以上増加した。



※「(1) 行っている」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1 法務研修の方式はどのようなものですか。〔複数選択可〕

最も回答が多かったのは「外部機関が開催する研修の受講」(77.1%)であった。また、「国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」を挙げた都市自治体も、75(28.2%)あった。

1999年度調査と比較すると、「講義形式の内部研修」及び「演習形式の内部研修」の回答割合が大幅に増加している一方、「国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」の回答割合は半減している。

※「(2) 講義形式の内部研修」、「(3) 演習形式の内部研修」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1-1 法務研修の講師を務めるのはどなたですか。〔複数選択可〕

「民間事業者」が最も多く(62.7%)、次いで「法務担当組織の職員」(58.2%)が多く挙げられた。

※「(2) 講義形式の内部研修」、「(3) 演習形式の内部研修」、「(4) 外部機関が開催する研修の受講」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1-2 法務研修のテーマはどのようなものですか。〔複数選択可〕

「法制執務に関するもの」(86.0%)、「条例立案訓練等、条例案作成能力の向上に関するもの」(54.1%)、「公法(例：憲法、行政法、地方自治法)に関するもの」(50.9%)の順に多かった。

1999年度調査と比較すると、「政策法務に関するもの」の回答割合が倍増している。

※「(4) 外部機関が開催する研修の受講」、「(5) 国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1-3 研修の実施機関又は派遣先はどちらですか。〔複数選択可〕

「全国市町村国際文化研修所(JIAM)、市町村アカデミー(JAMP)」(61.1%)、「市町村職員研修所（都道府県と市町村が共同で設置・運営するものを含む）」(55.7%)の回答が多かった。

Q8 貴市では、法務担当組織の職員に対して、どのような職場内訓練(OJT)が行われていますか。〔複数選択可〕

8割以上の都市自治体が「例規審査や庁内法律相談について、担当者が作成した原案を法務担当組織内で回覧・添削したり、相互に議論したりすることで、情報を共有し、知識を増やす」と回答した。

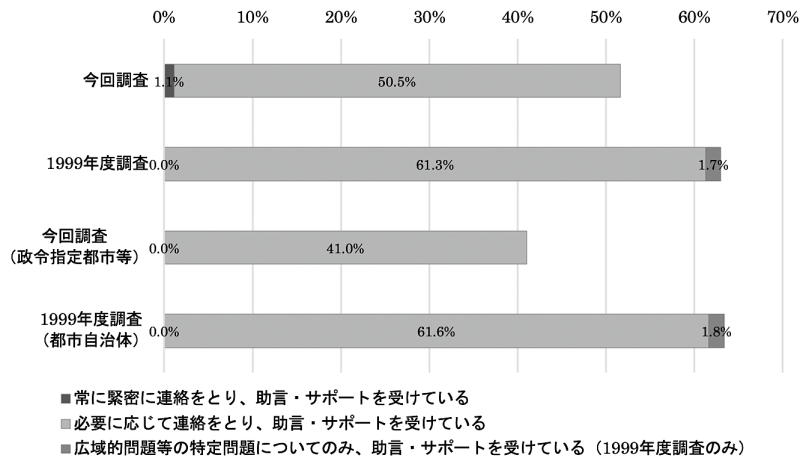
(4) 法務に関する連携について

Q9 外部組織・機関から貴市が受けている法務に関する助言・サポートについて当てはまるものをお答えください。〔単一選択〕

「助言・サポートを受けている」「常に緊密に連絡をとり、助言・サポートを受けている」と「必要に応じて連絡をとり、助言・サポートを受けている」の合計)の回答が最も多かったのは「弁護士、弁護士会」(294市区)で、次いで「他の市区町村」(235市区)、「都道府県」(188市区)であった。

自治体規模別にみると、国からの助言・サポートについては自治体規模による違いは見受けられないが、都道府県からの助言・サポートについては小規模な都市自治体ほど「助言・サポートを受けている」の回答が増える傾向がみられる。

1999年度調査において、都道府県からの助言・サポートの状況を尋ねた設問では、6割以上が「必要に応じて連絡を取り、助言・サポートを受けている」と回答したのに対し、今回の調査で「助言・サポートを受けている」と回答したのは、全体の約半数、さらに政令指定都市等では約4割にとどまる。この点については、地方分権改革を経て、都市自治体が都道府県から自立しつつあると評価する一方、職員数の減少等を背景に、都道府県による都市自治体への支援が手薄になっているとも捉えられるかもしれない。



Q10 自治体相互間の法務に関する広域連携について当てはまるものをお答えください。〔単一選択〕

「現在、実施している」の回答が多かった上位3つをみると、都道府県との関係では、「合同での法務研修の実施」(42市区)、「職員の人事交流・派遣出向」(22市)、「法務担当組織の日常業務における情報交換等」(18市)であるのに対し、他の市区町村との関係では、「法務担当組織の日常業務における情報交換等」(115市区)、「合同での法務研修の実施」(84市区)、「合同での自主的な勉強会」(36市区)であった。

近隣自治体との情報交換を図るための連絡協議会等の設置については、法務に関する広域連携の取組みを記述式で回答いただいたQ11でも複数の都市自治体から回答が得られた。

1999年度調査と比較すると、「法務担当組織の日常業務における情報交換等」と「合同の自主的な勉強会」については、都道府県との連携、他の市区町村との連携のいずれに関しても、「現在、実施している」の回答割合が減少している。

（5）「法務人材」について

Q12 一般の職員に比べて「法務人材」に特に重要だと考えるスキル・適性について当てはまるものをお答えください。

〔単一選択〕

6割以上の都市自治体が、「法制執務のスキル」、「法律に関する基本的知識」、「法令解釈のスキル」について、「大変重要である」と回答した。また、「関連部署や事業者等との調整能力」、「コミュニケーション力」、「専門分野にとらわれず行政全体を俯瞰できる広い視野」についても、約9割の都市自治体が「大変重要である」又は「重要である」と回答した。

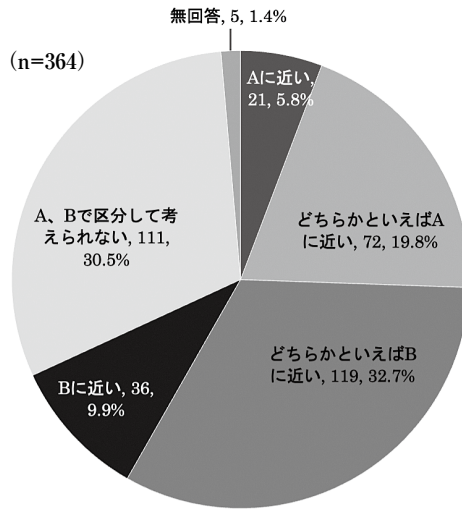
Q13 「法務人材」のあり方について、貴市のお考えは次のA（ジェネラリスト）とB（スペシャリスト）のどちらに近いですか。

〔単一選択〕

ジェネラリスト型志向（25.6%）よりもスペシャリスト型志向（42.6%）の都市自治体のほうが多いものの⁵、「A、Bで区分して考

5 「Aに近い」、「どちらかといえばAに近い」を「ジェネラリスト型志向」に、「Bに

えられない」と回答した都市自治体も 111（30.5%）あった。



3 人事課用アンケートの結果概要

(1) 職員採用・人事異動・昇進について

Q1 貴市では、2020(令和2)年度実施の一般行政職(大卒程度)採用の専門試験[※]において、法律科目を課していますか。〔単一選択〕

※ここでいう専門試験は、択一式と論文式のいずれも含む。

約半数の都市自治体が「専門試験を実施していない」と回答しており、受験者の全員あるいは一部に法律科目を課していると回答した都市自治体は約4分の1にとどまった。

近い」、「どちらかといえばBに近い」を「スペシャリスト型志向」に、それぞれ類型化した。

なお、一般市では、「一般行政職（大卒程度）の採用試験を実施していない」と回答した都市自治体もあり、小規模な都市自治体ほどその回答割合が大きくなる傾向がみられた。

※「(2) 一部の受験者のみに課している」、「(3) 受験者全員に課していない」、「(4) 専門試験を実施していない」を選択した方にお尋ねします。

Q1-1 2010（平成22）年度以降に専門試験の出題範囲から法律科目を除外、又は、専門試験を廃止しましたか。除外又は廃止した年度についてもお答えください。〔複数選択可・記述〕

「2010年度以前より、専門試験の出題範囲から法律科目を除外、又は、専門試験を廃止していた」の回答が約6割を占めた。

Q1-2 専門試験の出題範囲に法律科目を含めない、又は、専門試験を実施しない理由をお答えください。〔複数選択可〕

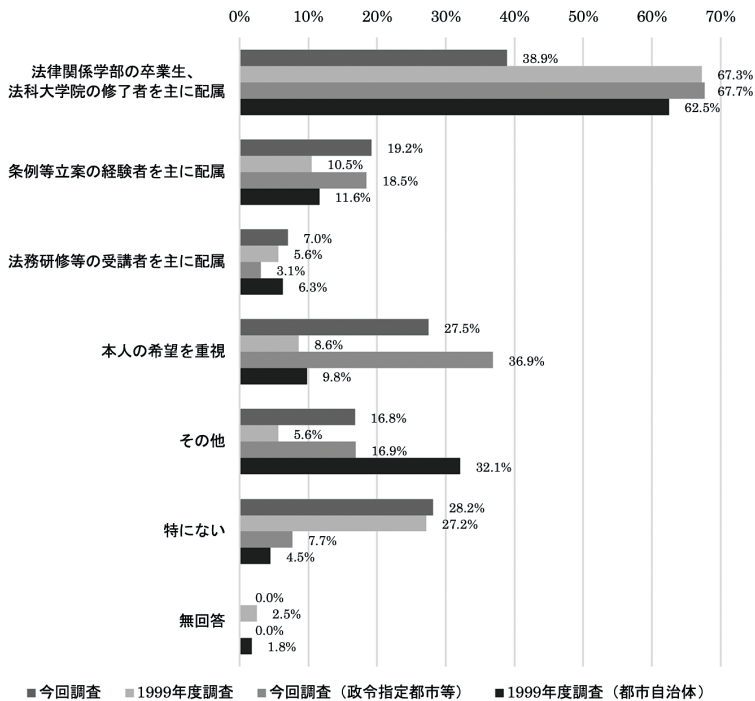
「採用段階で必ずしも法務知識を有する必要はないため」が最多（51.2%）で、次いで「受験者の負担を軽減するため」（45.7%）、「その他」（22.3%）と回答した都市自治体が多かった。「その他」の具体的な内容としては、多様な人材あるいは優秀な人材を採用するにあたり、法律関係学部以外の学生や民間志望者、民間企業経験者など、受験者を幅広く確保するためという理由が多く挙げられた。

Q2 法務担当組織への職員配属の考え方はどのようなものですか。〔2つまで選択可〕

「法律関係学部 of 卒業生、法科大学院の修了者を主に配属」(38.9%)と回答した都市自治体が最も多かった一方、「特にない」、「本人の希望を重視」と回答した都市自治体も3割弱ある。

自治体規模別にみると、規模が大きい都市自治体ほど「法律関係学部 of 卒業生、法科大学院の修了者を主に配属」の回答割合が高く、規模が小さい都市自治体ほど「特にない」の回答割合が高くなる傾向がある。

1999年度調査と比較すると、「条例等立案の経験者を主に配属」と「本人の希望を重視」の回答割合が大きく増加している。



Q3 貴市では、職員の昇任・昇格と、法務研修の受講歴や民間検定の成績とを連動させる等の取組みを行っていますか。

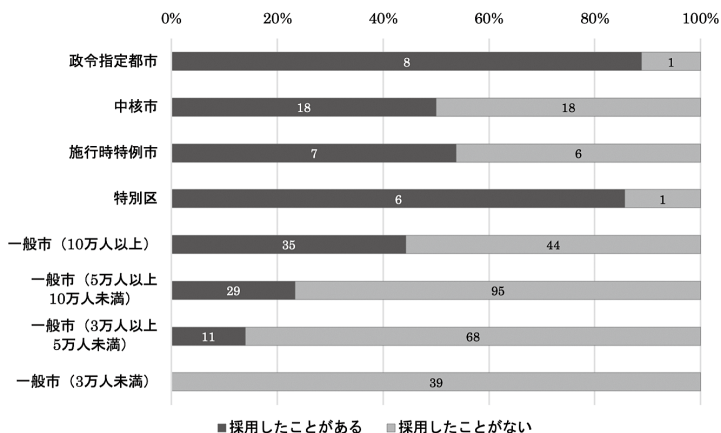
〔複数選択可〕

約86%の都市自治体が「特に連動させていない」と回答するなか、48市区が「昇任試験の出題範囲に法律科目を含んでいる」、各6市が「法務研修の受講を昇任試験の受験要件のひとつとする」、「昇任・昇格にあたって、民間検定で一定以上の成績を収めた者を優遇する」と回答した。

（2）司法試験合格者又は法科大学院修了者の活用について

Q4 貴市では、2010（平成22）年度以降、一般行政職の常勤職員として司法試験合格者又は法科大学院修了者を採用したことがありますか。〔単一選択〕

114市区（29.5%）が「採用したことがある」と回答した。自治体規模の大きさに比例して、「採用したことがある」の回答割合が大きくなる傾向が見受けられる。



※「(1) 採用したことがある」を選択した方にお尋ねします。

Q4-1 どのような区分で採用しましたか。それぞれの採用人数についてもお答えください。〔複数選択可・記述〕

最も回答の多かった採用区分は「法務に特化しない採用区分（例：事務職（行政））による任期の定めのない常勤職員」（60 市区）で、当該区分での採用人数については、半数近くが「1 人」と回答した一方、2 市は「11 人以上」と回答した。

次いで「特定任期付職員」⁶（47 市区）、「法務に特化した採用区分（例：事務職（法務））による任期の定めのない常勤職員」（15 市区）、「一般任期付職員」⁷（11 市区）の順に回答が多かった。

Q4-2 一般行政職の常勤職員として採用した司法試験合格者又は法科大学院修了者について、以下の①から④までの項目別に、2020 年 10 月 1 日時点での在職の有無、配属されている部門及び担当業務をお答えください。

「在職している」の回答割合は、「④法科大学院修了者」（57.9%）、「①弁護士登録者」（45.6%）、「②弁護士未登録者（司法修習を修了済み）」（4.4%）、「③司法試験合格者（司法修習を未修了）」（1.8%）の順に多かった。

配属部門及び担当業務に着目すると、司法試験合格者以上の者（①～③）は、法務担当組織あるいは法務ニーズが高いと思われる

6 特定任期付職員とは、高度の専門的な知識経験や優れた識見を一定期間活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事させるため、「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用等に関する法律」3条1項の規定により任期を定めて採用された職員を指す。

7 一般任期付職員とは、専門的な知識経験が必要とされる業務に従事させるため、「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用等に関する法律」3条2項の規定により任期を定めて採用された職員を指す。

部署に配属され、「法務に関する業務」や「内部での法務研修の講師」を担っている割合が高いのに対し、④法科大学院修了者は法務担当組織以外の部署にも幅広く配属され、約65%の者が「法務に直接的に関わらない業務」を担い、「内部での法務研修の講師」を担うのは約5%にとどまっている。

Q5 貴市では、特別職若しくは非常勤職員として弁護士を採用、又は、弁護士への業務委託を行っていますか（例：顧問弁護士、スクールロイヤー）。[単一選択]

317市区（82.1%）が「採用・業務委託している」と回答した。採用・業務委託の有無に、自治体規模による大きな差異は見受けられなかった。

※「(1) 採用・業務委託している」を選択した方にお尋ねします。

Q5-1 以下の①から⑤までの職種別に、弁護士の採用・業務委託の有無・形態、勤務又は業務実施の頻度、及び、採用・委託契約において当該弁護士から助言等を受けることとされている部門をお答えください。

「①市職員」では、非常勤の一般職としての採用が最も多く（21市区）、勤務頻度は「週4、5日程度」が52%、「週1～3日程度」が28%と、②～⑤の職種よりも勤務頻度が高い傾向がみられた。

「②顧問弁護士」は、通年での業務委託を行っている都市自治体が75.4%にのぼり、特別職での採用（8.2%）を大幅に上回った。また、「採用・業務委託していない」と回答した都市自治体も40（12.6%）あった。勤務・業務実施の頻度は「月1～3日／回程度」（39.9%）が最も多かった。

「③相談弁護士・アドバイザー」については、47市区が通年での業務委託を、15市区が事案ごとの業務委託を行っているとは回答した。勤務・業務実施の頻度は、「月1～3日／回程度」が最多(40.3%)であったが、「週1～3日／回程度」と回答した市も10(14.9%)あり、「②顧問弁護士」よりも勤務・業務実施の頻度が高い傾向にあるといえる。

「④監査委員・オンブズマン」は、16市区が採用又は業務委託しており、勤務・業務実施の頻度は「月1～3日／回程度」が半数を占めた。

「⑤その他」では具体的に、スクールロイヤー、行政不服審査制度における審理員、職場倫理ホットライン担当弁護士、訴訟代理人などが挙げられた。勤務・業務実施の頻度は「その他」が多く(61.9%)、実際に個別事案が生じた場合に業務を実施していると考えられる。

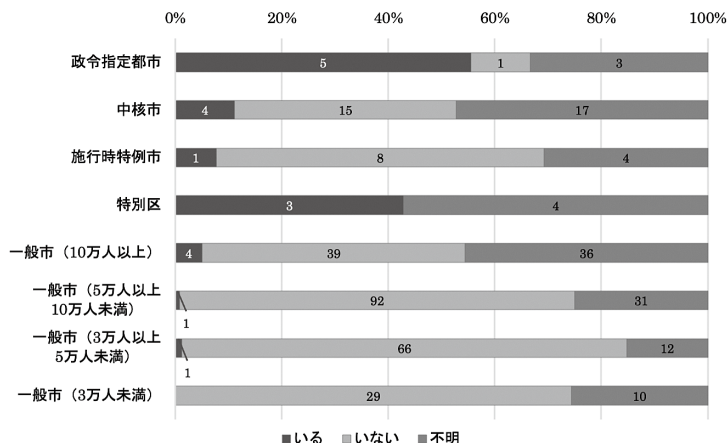
助言等を受ける部門に関しては、①～⑤のいずれにおいても、「市政全般（法務担当組織）」の回答が最も多かった。

Q6 貴市では、2010（平成22）年度以降、入庁後に法科大学院へ進学又は司法試験に合格した職員はいますか。〔単一選択〕

19市区（4.9%）が「いる」と回答し、大規模な都市自治体ほどその回答割合が大きくなる傾向がある。

なお、約3割の都市自治体は「不明」と回答した。

第4部 アンケート調査結果及び事例紹介（国内・欧米）



※「(1) いる」を選択した方にお尋ねします。

Q6-1 法科大学院への進学又は司法試験の受験にあたって、当該職員は休業制度や貴市独自の支援制度を活用しましたか。
〔複数選択可〕

「自己啓発等休業制度・修学部分休業制度を活用し、法科大学院に進学」の回答が6割近くを占めた一方、約3割の都市自治体が「特に休業制度や支援制度を活用していない」と回答した。

Q6-2 法科大学院に進学又は司法試験に合格した職員について、以下の①から④までの項目別に、2020年10月1日時点での在職の有無、配属されている部門及び担当業務をお答えください。

「在職している」の回答割合が最も高かった「④法科大学院修了者」(36.8%)は、法務担当組織以外にも、徴税、土木・建築部門、水道局といった法務ニーズが高いと思われる部署に配属されているが、「法務に関する業務」を担っているのは57.1%にとどまる。

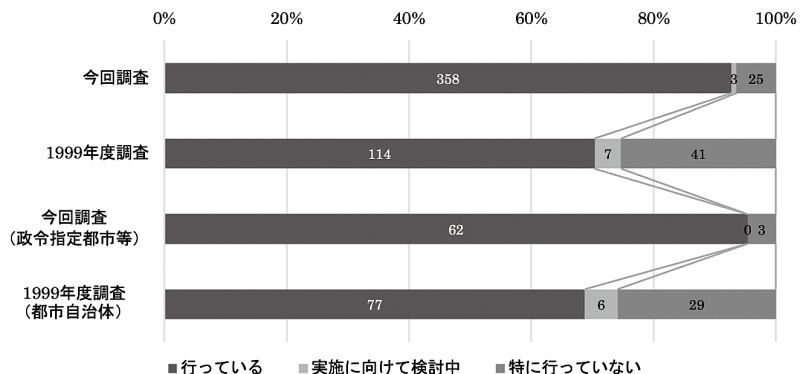
「①弁護士登録者」、「②弁護士未登録者（司法修習を修了済み）」、「③司法試験合格者（司法修習を未修了）」については、「在職している」と回答したのはそれぞれ3市区（各15.8%）にとどまり、1市を除くすべての市区で法務担当組織に配属されている。「①弁護士登録者」は3市すべてが「法務に関する業務」のみを担当と回答したのに対し、「②弁護士未登録者（司法修習を修了済み）」及び「③司法試験合格者（司法修習を未修了）」では、「法務に直接的に関わらない業務」を担当していると回答した都市自治体もあった。

（3）法務研修について

Q7 貴市では、法務担当組織以外の職員を対象とした法務研修を行っていますか。〔単一選択〕

358市区（92.7%）が「行っている」と回答した。自治体規模による大きな差異は見受けられなかった。

1999年度調査では「行っている」の回答割合が7割前後、「実施に向けて検討中」を合わせても8割に満たなかったことと比較すると、この約20年間で法務担当組織以外の職員を対象とした法務研修の充実が図られているといえよう。



※「(1) 行っている」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1 法務研修の方式はどのようなものですか。〔複数選択可〕

「外部機関が開催する研修の受講」（66.2%）、「講義形式の内部研修」（58.1%）、「国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」（35.8%）の順に回答が多かった。

1999年度調査と比較すると、「講義形式の内部研修」、「演習形式の内部研修」、「国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」のいずれも、回答割合が増加している。

※「(2) 講義形式の内部研修」、「(3) 演習形式の内部研修」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1-1 法務研修の講師を務めるのはどなたですか。〔複数選択可〕

最も回答が多かったのは「法務担当組織の職員」（69.9%）で、次いで「民間事業者」（48.6%）が多く挙げられた。

※「(2) 講義形式の内部研修」、「(3) 演習形式の内部研修」、「(4) 外部機関が開催する研修の受講」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1-2 法務研修のテーマはどのようなものですか。〔複数選択可〕

「法制執務に関するもの」（82.9%）、「公法（例：憲法、行政法、地方自治法）に関するもの」（55.3%）、「条例立案訓練等、条例案作成能力の向上に関するもの」（51.7%）の順に多かった。

※「(4) 外部機関が開催する研修の受講」、「(5) 国・都道府県、外部の研修機関、大学院等への派遣研修」を選択した方にお尋ねします。

Q7-1-3 研修の実施機関又は派遣先はどちらですか。〔複数選択可〕

「市町村職員研修所（都道府県と市町村が共同で設置・運営するものを含む）」(81.2%)、「全国市町村国際文化研修所（JIAM）、市町村アカデミー（JAMP）」(49.0%)、「自治大学校」（27.5%）の順に多かった。

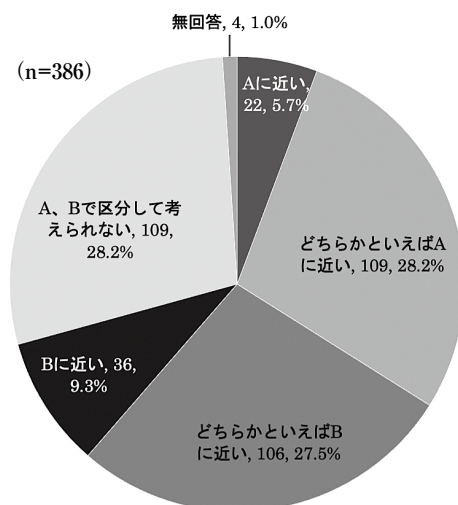
（４）「法務人材」について

Q8 一般の職員に比べて「法務人材」に特に重要だと考えるスキル・適性について当てはまるものをお答えください。〔単一選択〕

６割以上の都市自治体が、「法制執務のスキル」、「法律に関する基本的知識」、「法令解釈のスキル」について、「大変重要である」と回答した。また、「関連部署や事業者等との調整能力」、「コミュニケーション力」、「専門分野にとらわれず行政全体を俯瞰できる広い視野」についても、約９割の都市自治体が「大変重要である」又は「重要である」と回答した。

Q9 「法務人材」のあり方について、貴市のお考えは次の A（ジェネラリスト）と B（スペシャリスト）のどちらに近いですか。〔単一選択〕

ジェネラリスト型志向（33.9%）よりもスペシャリスト型志向（36.8%）の都市自治体のほうが若干多いものの、「A、B して区分して考えられない」と回答した都市自治体も 109（28.2%）あった。



4 「法務人材」に関する法務担当組織と人事課の回答比較

今回のアンケート調査では、「法務人材」に求められるスキル・適性（法務 Q12・人事 Q8）及び「法務人材」のあり方（法務 Q13・人事 Q9）についての考え方を法務担当組織と人事課の両方に共通して尋ねた。以下では、両方のアンケートにご回答いただいた 358 市区につき、法務担当組織と人事課の回答内容を比較する。

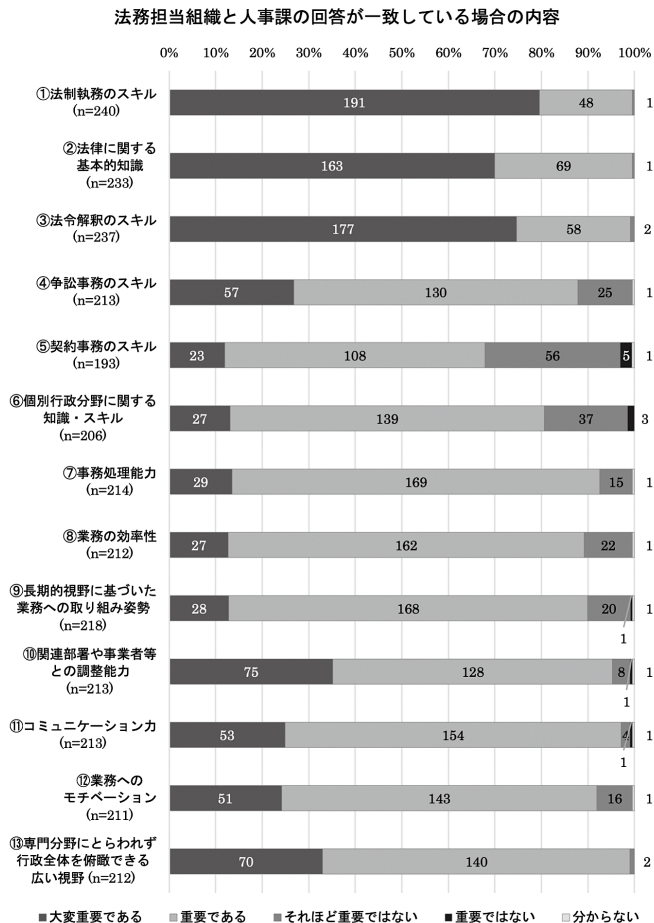
一般の職員に比べて「法務人材」に特に重要だと考えるスキル・適性について当てはまるものをお答えください。〔単一選択〕

すべてのスキル・適性について、6 割前後の都市自治体では、法務担当組織と人事課の回答が一致した。

このうち、「法制執務のスキル」、「法律に関する基本的知識」、「法令解釈のスキル」は、回答の一致率が 65% を超え、さらに、その

回答内容は「大変重要である」が約7～8割を占めており、法務担当組織と人事課のいずれもこれらのスキルを重視していることが明らかになった。

一方で、「それほど重要ではない」あるいは「重要ではない」の回答で一致した割合が高いスキル・適性としては、「契約事務のスキル」(31.6%)、「個別行政分野に関する知識・スキル」(19.4%)、「争訟事務のスキル」(11.7%)が挙げられる。



このように、法務担当組織と人事課の回答が一致している場合であっても、その一致内容にはスキル・適性ごとに違いが見受けられる。

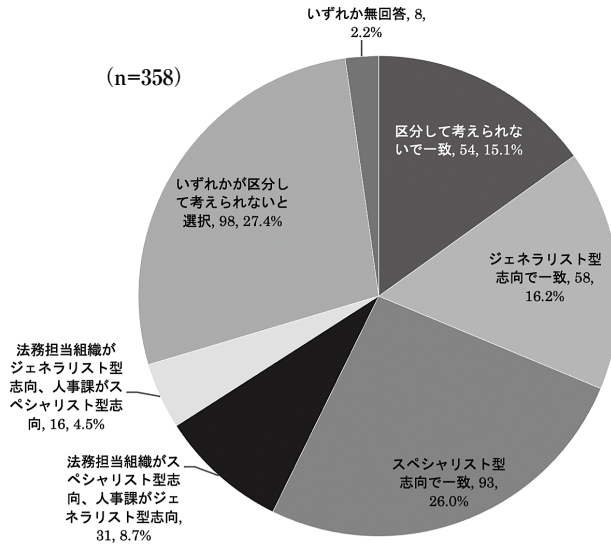
法務担当組織の方がより重視しているスキル・適性は、「専門分野にとらわれず行政全体を俯瞰できる広い視野」（78市区）が最多で、次いで「事務処理能力」、「業務の効率性」、「長期的視野に基づいた業務への取り組み姿勢」（各77市区）が多かった。

人事課の方がより重視しているスキル・適性は、「契約事務のスキル」（99市区）が最も多く、次いで「業務へのモチベーション」（75市区）、「コミュニケーション力」（72市区）、「個別行政分野に関する知識・スキル」（71市区）の順に多かった。

「法務人材」のあり方について、貴市のお考えは次のA（ジェネラリスト）とB（スペシャリスト）のどちらに近いですか。〔単一選択〕

6割弱の都市自治体では、法務担当組織と人事課の考え方がおよそ一致している。具体的には、26.0%がスペシャリスト型志向、16.2%がジェネラリスト型志向、15.1%が「A、Bで区分して考えられない」でそれぞれ一致した。

一方で、法務担当組織と人事課でジェネラリスト型志向・スペシャリスト型志向が異なっている都市自治体は1割強あり、「法務担当組織がスペシャリスト型志向、人事課がジェネラリスト型志向」（8.7%）が「法務担当組織がジェネラリスト型志向、人事課がスペシャリスト型志向」（4.5%）を倍近く上回った。



第10章

横浜市・足立区・流山市における 法務人材・組織の実践

日本都市センター研究員 釧持 麻衣

はじめに

2000年ごろから、国や都道府県と同様に都市自治体でも、主に任期付職員として弁護士を採用する動きがみられるようになり、「自治体内弁護士」、「公務員弁護士」の存在が広く定着しつつある¹。当然のことながら、都市自治体は弁護士を職員として採用する以前から、自治体法務を担う人材の育成や法務に関する組織づくりに取り組んできた。そうした、職員一人ひとりや組織全体の法務能力を高め、ガバナンスを向上させる試みは、現在もさまざまな形で行われている。そこで、「都市自治体における法務人材に関する研究会」では、特徴的な取り組みを行っていると思われる、横浜市、足立区および流山市にヒアリング調査を実施した²。本章では、それぞれの都市自治体の取り組みを紹介し、都市自治体における法務人材の確保・育成や法務に関する組織づくりの実践について若干の考察を行う³。

1 横浜市：一般行政職員のスペシャリスト化

横浜市は、人口約378万人の政令指定都市であり、市役所職員の

- 1 日本弁護士連合会の調査によれば、2019年6月時点で地方公務員として勤務する法曹有資格者の数は184人にのぼる。日本弁護士連合会HP「地方公務員として勤務する弁護士（法曹有資格者）に関する統計」https://www.nichibenren.or.jp/legal_info/legal_apprentice/sosikinai/data.html（2022年2月17日最終閲覧）を参照。
- 2 3市区に加え、本研究会では、特別区人事・厚生事務組合法務部副参事の下元氏、小松島市法務監（元・小松島市政政策法務室長）の中村健人弁護士、元・流山市政策法務室長の帖佐直美弁護士、任期のない常勤職員として法曹有資格者を複数名採用している明石市、比較的小規模かつ地方部に位置する都市自治体である三次市にも、ヒアリング調査を実施した。その内容の一部は、本章中のコラムで紹介している。
- 3 本章の内容は、都市自治体や有識者へのヒアリング調査およびホームページ等で公表されている資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各都市自治体および各有識者の見解について報告するものではない。本稿に残りうる誤りはすべて筆者の責任である。

数も3万人を超えるなど、人口・職員数ともに最大の都市自治体である⁴。同市では、2019年4月より中央児童相談所に常勤する職員として弁護士を採用しているが、基本的には、法的素養のある一般行政職員のスペシャリスト化を図り、そうした職員を法務担当組織や法務ニーズが高い部署に配置するなど、法曹有資格者等の採用のみに依存しない形での体制づくりとそれを可能にするための人材育成が行われている。

(1) 全庁的な法務担当組織としての法制課

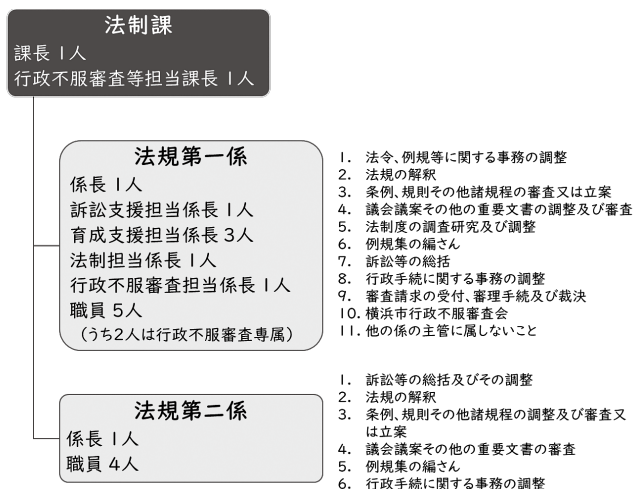
ア 法制課の体制

局課制を採用する横浜市においては、全庁的な法務担当組織である法制課が総務局内に置かれている。法制課内には、法規第一係と法規第二係があり、課長2人、係長8人、職員9人の計19人が在籍する（図10-1）。なお、係長8人のうち、3人が法曹資格を、2人が司法書士資格を有するが、次に述べるとおり、これらの有資格者は特定任期付職員や法務に特化した採用区分で採用された常勤職員ではなく、資格の有無を問わない採用試験によって採用されている。

法規第一係に所属する係長の2人は、庁内公募により募集されており、意欲のある職員を法務人材として育成する仕組みが導入されている。育成の期間は2年間で、1年目は法制課において法律相談や訴訟対応を中心に実務経験を積み、2年目は東京都の法務課に派遣され、主に訴訟事務に従事しながら、より専門的な知識やスキルの習得を目指す。1年間の派遣研修を終えて横浜市に戻ると、法制課あるいは法務ニーズが高い部署に配属され、法務人材としての役割を担うことが期待されている。

4 人口は令和2年国勢調査、職員数は総務省・令和2年地方公共団体定員管理調査結果を参照。職員数は、一般行政部門のほかに、教育部門および消防部門を含んだ人数である。以下、三次市、足立区および流山市についても同様。

図 10-1 法制課内の人員配置と所管業務



出典：「横浜市組織図（令和3年10月1日現在）」109頁をもとに筆者作成。

イ 法制課の所管業務

法制課は主に、①条例・規則の例規審査および議会議案の審査、②訴訟の追行業務、③庁内の法律相談への対応、④行政不服審査制度における審査庁としての業務を担うほか、⑤行政手続に関する事務の取りまとめ、⑥法務人材の育成に関する業務も所管している。

④行政不服審査制度における審査庁としての業務は、法律相談も所管している法規第一係が担っているが、中立性を確保するため、課長1人、係長1人および職員2人は、行政不服審査制度に関する業務のみを担当し、法律相談は受けていない。

⑤行政手続に関する事務の取りまとめでは、研修を通じて審査基準や処分基準の策定および公表を各所管課に働きかけるほか、公平かつ中立的に聴聞手続を進めるためのマニュアルを整備し、運営面のサポートなども行う。また、意見公募手続に関しても、公表する計画等の案や関連資料について所管課にアドバイスし、法制課が一

元的に取りまとめ、ホームページへの掲載等を行っている。

⑥法務人材の育成に関する業務については、後述する。

ウ 法制課の“課訓”

横浜市の法制課では、「法規係の新職員へ」と題された“課訓”が代々受け継がれてきた。この課訓は1987年に当時の係長が作成したもので、法制課に初めて配属された職員にはそのコピーが配られるという。課訓には、法規係員の心構えや仕事の進め方が記されている。以下、その一部を抜粋して紹介したい。

- 1 法規係員は、市政の推進を法制面から支えるスペシャル・スタッフでなければならない。そのためには、日常、
 - (1) 高度の専門性（知識とそれを現実に機能させる技術）の修得に励むこと。各区局には、その所管事業に関する特定の法分野の専門家がいることを忘れてはならない。
 - (2) ラインに良質の知識、情報を提供しなければならない。（中略）
- 2 法規係員は、その自覚をもたなければならない。
 - (1) 各区局が困ったときに、時には藁にもすがる気持ちで相談にきてくれること、市会議案、規則その他の重要文書は、その違法性、妥当性及び形式を審査する最後の砦であることの重みと責任を誇りをもって、しかも謙虚に双肩に担わなければならない。
 - (2) 法律問題については、わからないということは口が裂けても言ってはならない。わからない場合は、必要な時間をもらい、徹底的に調べること。（中略）

3 法規係員は、当然のことながら行政マンである。

法の純粋性の追求と各区局の事務事業に対する支援との関係については、後者を優先させなければならない。法規係員は、あくまでも市政の推進を担う行政マンであり、法の研究者ではない。ただし、このことは、法理論を無視して妥協せよという意味では決してなく、その逆である。違法なものは、頑として阻止すること。そうすることが、一時的な摩擦は生ずるものの、結果的には事務事業を円滑に推進させることになる。

（後略）

このように、法制課の職員は法務のスペシャリストとして、所管課による事務事業の実施を法制面から支援する役割を担うとともに、その適法性を担保する“最後の砦”としての責務も負っているとの精神が体现されている。

（2）法曹有資格者等の活用

横浜市では、行政不服審査の公平性を担保するという観点から、5人の弁護士を会計年度任用職員として採用し、審理員に任命している。この5人の選定にあたっては、神奈川県弁護士会からの推薦を受けた。また、児童福祉分野は特に法務ニーズが高いことから、2019年度より、弁護士1人を一般任期付職員として採用し、中央児童相談所に常勤させている。児童相談所における法律相談等は、常勤の弁護士が主に担当しており、訴訟提起または損害賠償に係る議案を作成するに至った段階で法制課も関わる事案が多い。

横浜市に特徴的なのは、会計年度任用職員や一般任期付職員として採用している者以外に、法曹資格の有無を問わない、大学卒程度

等採用試験あるいは社会人採用試験を通じて、法曹有資格者等が入庁している点である。もともと法制課や人事課に、法務人材を確保するため、法曹有資格者等を積極的に採用するとの明確な意図があったわけではなく、結果的に法曹資格や法務に関する実務経験を有する職員が入庁していることから、それらの資格や経験が活かされるように、配属先や担当業務が工夫されている⁵。実際に、裁判官としての職歴を有し、社会人採用試験で入庁した職員からは、専門科目を課されない試験区分があることに加え、法務に力を入れている横浜市役所であれば、自身の実務経験を活かせると感じたことが、同市への応募につながったとの声も聞かれた。

このほか、入庁後に法科大学院へ進学したり、司法試験に合格したりした職員も少なくない。横浜市は特段、法科大学院への進学や司法試験の受験に関する独自の支援制度を設けていないものの、自己啓発等休業制度を活用しながら、意欲を持って勉強する職員が生まれている。

庁内に常時いる法曹有資格者の増加がもたらした効果としては、訴訟実務の円滑化が挙げられた。従前は外部の弁護士に依頼していた案件でも、職員による指定代理だけで進められる場合が非常に多くなり、迅速な対応と訴訟に係る予算の削減につながっている。さらに、法曹有資格者が庁内の法務研修の講師を務め、研修の内容が実務経験に裏打ちされたものになることで、受講者からは大変好評であり、法務に興味を持ってもらう良いきっかけとなっている。

(3) 法務人材の分散的配置

総務局の法制課は全庁的に法務に関する業務を所管するのに対し、

5 こうした資格や実務経験を踏まえた、配属先や担当業務の工夫は、横浜市では、法務人材に限らず、特に社会人採用試験で採用された職員全般についてみられる。

法務ニーズが特に大きい部署については、局単位で法務担当組織が設置されたり、各局の総務課に法務人材が配置されたりしている。

局単位の法務担当組織としては、建築局の建築監察部内に法務課が置かれており、課長1人、係長2人、職員4人の計7人が配置されている。同課は横浜市建築審査会および開発審査会の事務局業務を所管するほか、審査請求・訴訟等に係る局内の総括や局内の法律相談を担う。また、特定の債権管理や訴訟追行に特化した組織として、市税等の滞納整理につき、財政局主税部内に徴収対策課が、市営住宅等の使用料の滞納整理や明渡し請求に関する訴訟追行につき、建築局住宅部内市営住宅課内に管理係・収納係が、それぞれ置かれている。基本的には、法制課が市に関わる訴訟追行業務を取りまとめて担当しているが、市税等・使用料の滞納整理や明渡し請求は件数が多く、かつ、市が原告となって提訴するものであるため、法制課を通さずに、徴収対策課と市営住宅課管理係・収納係が完結的にその業務を担っている。

また、文化観光局、都市整備局、道路局および港湾局では、ハード整備に伴う土地関係の法律相談や指定管理者制度の運用における法律相談などが多いことから、各局の総務課に法務人材が配置されている。例えば、都市整備局の総務部総務課には、「都市整備法制等担当」の課長ポストがある。このほかに法務人材が配置されている部署としては、水道局総務部総務課文書係、教育委員会事務局総務部職員課、議会局市会事務局政策調整課が挙げられる。

こうした法制課以外の部署に設けられた法務担当のポストには、法制課で経験を積んだ職員が異動する例が多くみられるようである。ただし、市税等の滞納整理を専門的に担う徴収対策課については、法務全般の知識・スキルに加えて、税務に関する深い知識も必要であることから、税部門でキャリアを積んだ職員が配属されることも少なくない。

さらに、法務に関する知識を特に必要とする業務が一時的に発生するような場合には、当該業務を所管する課に法務人材を異動させている。横浜市が統合型リゾート（IR）の誘致を進めていた際には、契約書のリーガルチェックを強化するため、法制課にいた法曹有資格者が都市整備局 IR 推進室へと異動になり、専門的にその業務を担当していた⁶。

（4）法務担当者の配置

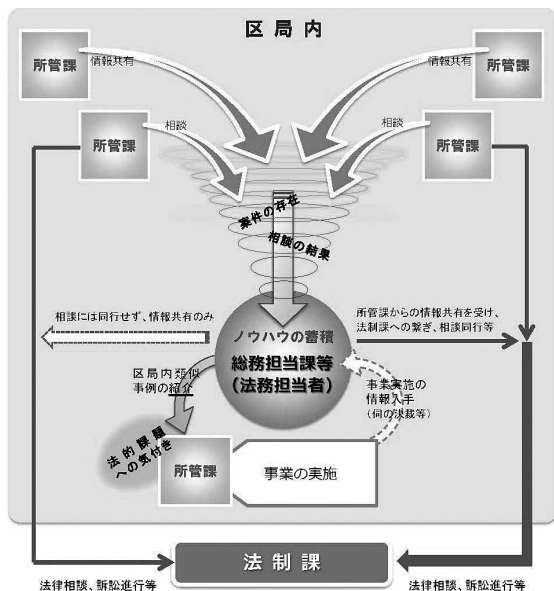
法務ニーズが特に大きい部署に法的知識やスキルを有する法務人材を分散的に配置するとともに、横浜市では、各区局の総務担当課等に「法務担当者」が1～5人ずつ配置されている⁷。法務担当者は、所属部署の業務に加えて、当該区局における法的課題の解決や紛争の未然防止に向けた取組みをサポートする役割を担う。より具体的には、①法制課と区局内所管課の「つなぎ役」、②所管課と法制課の打ち合わせへの同席による、法的ノウハウの蓄積・法的課題への感度向上、③区局内事業の法的課題に関する「情報の集約」（案件の存在＋相談の結果）、④集約した情報、法的気づきを活用した区局内事業へのフィードバック、という4つの活動を行うものとされる（図10-2）。各区局で生じた法的な課題に対し、自己完結的に対応するというよりは、その情報を一元的に集約する機能を有している。

法務担当者の選任にあたっては、必ずしも法的知識やスキルをあらかじめ身に付けていることは要求されない。むしろ、法務担当者に選任された職員が、所管課や法制課との連絡調整を行ったり、法務担当者を対象とする研修を受講したり、「法務担当者会議」に参

6 なお、横浜市は2021年9月に、統合型リゾート（IR）の誘致を撤回しており、それに伴い、同年10月にIR推進室も廃止されている。

7 以下、横浜市総務局法制課「法務分野人材育成計画（改訂版）」（2017年4月）8頁を参照。

図 10-2 法務担当者の活動



出典：横浜市提供資料

加したりするなかで、必要な知識やスキルを習得し、法務への関心を高めてもらうことに重点が置かれている。その意味で、法務担当者制度は、法務人材となりうる職員を発掘して育成するための仕組みと位置づけられている。

横浜市における法務担当者の配置は、2012年度から行われているが、法務担当者の活動が定着するなかで、予防法務の面でもその効果が表れつつあるようである。市が訴えられる訴訟の件数が、従前は年間80件程度あったところ、近年では40件弱にとどまっている。訴訟件数が半減した背景には、法的紛争になりそうな事案を法務担当者が早い時期から認知し、法制課と連携しながら適切な対応・説明を行うことが可能になっている点が挙げられる。特に横浜市は組織規模が大きいいため、各区局に法務担当者が配置され、一元的な

情報集約および法制課との連携が図られていることは、全庁的に予防法務を進めるうえでの重要なインフラであるといえよう。

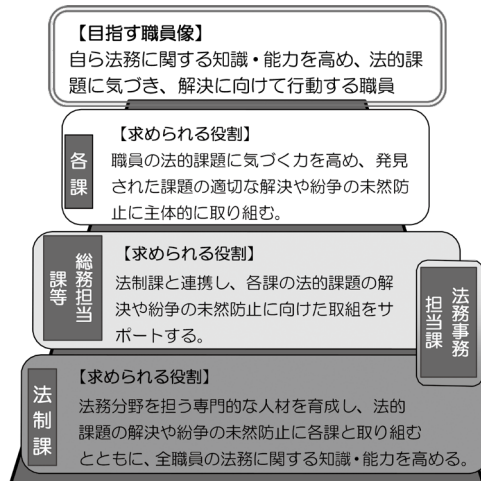
(5) 「法務分野人材育成計画」と法務に関する研修

ア 「法務分野人材育成計画」の策定

横浜市では、全庁的な人材育成計画である「横浜市人材育成ビジョン全職員版」に加えて、法務分野に特化した「法務分野人材育成計画」が2012年に策定されている。その後、2017年に同計画は改訂された。

「法務分野人材育成計画」は、「高度な法務知識や経験を必要とする業務分野…を担いうる人材」の中長期的な育成、および、「全庁的な法的課題解決力の底上げ」が必要であるとの課題認識のもと、「法務分野を担う専門的な人材の育成」と「職員の法務に関する知識・能力の向上と法的課題解決力の向上」を目指すとする（図10-3も

図10-3 「法務分野人材育成計画」が示す職員像と役割



出典：横浜市総務局法制課「法務分野人材育成計画（平成29年4月改訂 コンパクト版）」から一部抜粋。

参照)⁸。具体的な目標として、法務人材の育成については、①法務分野を担う職員の育成、②法的トラブルに対応できる係長の育成、③専門能力を有する人材の活用と能力開発のための環境づくりが、職員全体の法務能力の向上については、④法的課題の気づきや解決および紛争の未然防止に取り組む職員の育成、⑤職員全体の法務知識・能力の向上が、掲げられている。前述の、法制課の係長級職員の庁内公募は②法的トラブルに対応できる係長の育成に、法務担当者制度は④法的課題の気づきや解決および紛争の未然防止に取り組む職員の育成に、それぞれ関係するものである。

イ 法務に関する研修

「法務分野人材育成計画」に基づき、横浜市は、新規採用職員、入庁2年目の職員、係長昇任予定者を対象とする法務研修を実施している。また、希望者を対象とする課題別研修や、区局への「出前研修」、法務担当者を対象とする研修も行われている。「出前研修」は当該区局のオーダーに応じて、法務担当者を対象とする研修は現場のニーズや実際の事例を踏まえて、研修内容が決定されることから、職員の研修という側面だけでなく、所管課でこういった問題が生じているかを法制課が把握するためのツールという側面も併せ持つ。

座学を中心とする基礎的な研修は、法制課の係長が講師を務めることが多いが、難しい法律の話を分かりやすく市民に伝えられる行政マンの育成という観点から、法制課の職員が講師を務める場合もある。一方、時事的な問題や特定の法分野をテーマとする際には、外部の弁護士に講師を依頼しており、最近では民法の大改正が行政に与える影響をテーマに研修が行われた。

なお、横浜市では、社会人採用試験だけでなく、大学卒程度等採

8 以下、横浜市総務局法制課「法務分野人材育成計画（改訂版）」（2017年4月）を参照。

用試験においても、法律科目を課していない。そのため、必ずしも新規採用職員が基礎的な法律知識を身に付けたうえで入庁しているとはかぎらないが、その点は入庁後に法務研修を受けさせることで十分に補いうると考えられている。同市としては、法律科目を課さない現在の試験形式によって、多様な人材を確保できることのメリットのほうが大きいと感じられているようである。

(6) 横浜市における法務人材像と今後の課題

日本都市センターが2020年度に実施したアンケート調査⁹で、法務人材についての考え方を問う設問に対して、横浜市の法制課と人事課はいずれも、「どちらかというスペシャリストに近い」と回答した。しかし、ヒアリング調査では、法務分野の経験が特に必要とされる点でスペシャリスト寄りではあるが、法務人材はスペシャリストでありジェネラリストでもあるべきだ、との意見が聞かれた。法制課の「課訓」が、スペシャリストとしての心構えを説く一方で、「市政の推進を担う行政マン」たることを強調しているのも、この意見と通ずるところだろう。

横浜市では、法制課が策定した「法務分野人材育成計画」のもとで、人事課の理解と協力も得ながら、法務分野でのキャリア形成に意欲のある職員の発掘・育成と採用試験等を通じて入庁した法曹有資格者等の活用が図られてきた。これらの取組みにより、予防治務の強化や訴訟対応をはじめとする業務の効率化、研修の充実といった効果も出ているが、例規審査ができる人材の育成については課題も残されている。例規は、行政全体の信頼に関わるものであるため、その審査を担う法制課は重大な責務を負う。さらに、さまざまな政策

9 本アンケート調査の詳細については、本書第9章および当センターホームページに掲載している「都市自治体における法務人材に関するアンケート調査 最終結果報告」（2022年3月）を参照。

課題に先駆的に取り組んできた横浜市だからこそ、所管課が生み出した独創的・先進的なアイデアを、いかに違法としないように条例の形に落とし込むことができるかが、法制課には求められる。こうした政策形成の側面も有する例規審査は、すでに法務のスペシャリストである法曹有資格者等の活用では対応しきれないものであり、行政マンでありながら、適法性、妥当性および形式の審査をできる人材の育成が不可欠であると考えられている。

コラム① 三次市における法務人材の活用

三次市は、広島県の北部に位置し、人口約5万人と比較的小規模な都市自治体である。市役所職員数は472人で、法務担当組織に当たる総務部総務課行政係は、法務に関する業務以外にも、市議会対応、自衛官募集業務、叙勲申請など、全部で24の業務を所管する。現在、行政係に最も長く在籍している職員は、入庁からほとんどの期間を法務担当として過ごし、その通算期間は25年にも及ぶ。そのため、法務のスペシャリストとして、庁内では一目置かれ、頼られる存在となっている。さらに、近年の学校現場での法務ニーズの高まりから、三次市は2020年度より、スクールロイヤー制度を導入したが、実際には法曹有資格者を新たに採用するのではなく、25年の法務経験を有するベテラン職員を充てたうえで、顧問弁護士との連携を図りながら対応している。

多くの都市自治体における法務担当組織の所管業務は、三次市と同様に幅広く、ジェネラリスト型の人材が求められるだろう。そうしたなかで、市としてもやや異例の人事とはいえ、法的素養のある一般行政職員を法務担当組織に長期にわたって配属し、さらに、法曹有資格者に相当する知見を有すると

◇ 捉え、法務ニーズが高い分野での法律相談業務を専門的に担
◇ わせる三次市の試みは、小規模な都市自治体における法務人
◇ 材の活用例の一つといえる。

2 足立区：複線型人事制度の活用

足立区は、東京都の北東部に位置し、人口約 70 万人と 5 番目に規模の大きな特別区であり、区役所職員数は 3,366 人である。同区では、2015 年度より複線型人事制度を導入し、現在は法務を含めた 10 分野についてスペシャリストの養成を図っている。

(1) 総務課内の法務第一係・法務第二係

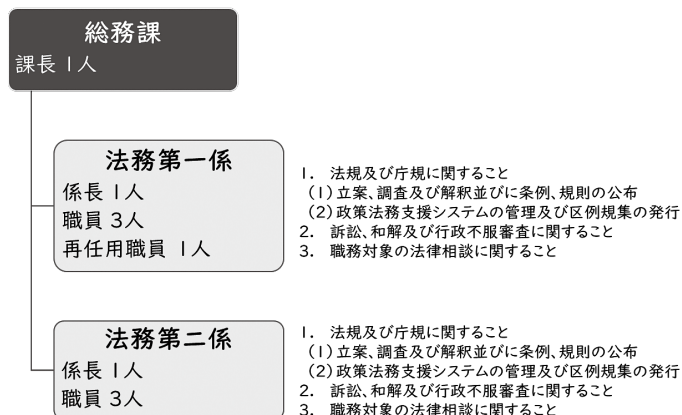
ア 法務第一係・法務第二係の体制

足立区における法務担当組織は、総務課内に置かれている法務第一係と法務第二係（以下、総称する場合は「法務係」という。）である。従前は総務課から独立する形で法務課が置かれていたが、2021 年度の組織改編で総務課に統合された。法務係には、係長 2 人、職員 6 人、再任用職員 1 人の計 9 人が在籍する（図 10-4）。ただし、現在はこのうち 1 人が東京都の法務課への派遣研修に行っており、また、もう 1 人が育児休業を取得中のため、実質的には 7 人で所管業務を担っている。東京都法務課への派遣研修は、法務係の職員を対象とする法務研修の一環であり、東京都以外にも特別区人事・厚生事務組合の法務部への派遣研修も行われている。

後述のとおり、足立区では、通常の異動サイクルである 4 年を超えて、職員を同じ部署に在籍させる複線型人事制度も採用されているが、同制度の適用を受けない職員についても、法務係には比較的長く配属される傾向にあるという。また、法務経験者が法務係長の

ポストに就いたり、法学部の卒業生が法務係に配属されたりする場合も多い。法務第一係に配属されている再任用職員は、法務分野で長く経験を積んだ者で、法務に関する知識も豊富に有するため、法務係の貴重な戦力となっている。

図 10-4 法務第一係・法務第二係の人員配置と所管業務



出典：ヒアリング調査および足立区「所管事務概要（令和3年度）」
22 頁をもとに筆者作成。

イ 法務第一係・法務第二係の所管業務

法務第一係と法務第二係はいずれも、①例規審査、②訴訟・行政不服審査への対応、③庁内の法律相談を担っている。両者間で異なるのは、どの部署の例規審査や法律相談等を担当するかという点のみである。行政不服審査があった場合には、法律相談を受けていない方の係が審査庁としての業務を行い、事前に法律相談を受けていた方の係は引き続き処分庁（所管課）側の支援を行うという役割分担がなされている。従前は法務担当組織が1係体制であったが、行政不服審査法の2016年改正を受けて、行政不服審査の中立性・公正性を担保するため、現在の2係体制に移行した。

足立区では、近年、債権管理に力を入れており、区営住宅の使用料、

応急小口資金、保育料・児童扶養手当といった債権を保有する部署からの相談が増えている。債権管理に関しては、区が訴訟を提起する事案が多く、昨年度は10件程度が提起された。また、全国の都市自治体でもみられるように、学校現場での事故などが法的紛争につながる場合もあるため、教育委員会からの相談も増加している。

所管課から寄せられた法律相談のうち、特に複雑なものについては、訴訟に至るよりも早い段階から顧問弁護士にも相談し、対応方針を協議するなど、予防法務の充実化が図られている。顧問弁護士への法律相談の場には、所管課だけでなく、法務系の職員も同席する。顧問弁護士との密な連携は、予防法務の強化という機能に加えて、顧問弁護士とのやり取りを通じて、法律の構成や法的な考え方を実践的に学べるなど、職員の人材育成という機能も果たしている。

(2) 複線型人事制度

ア 複線型人事制度の概要

多くの都市自治体と同様、足立区においても、4年程度を目安に人事異動を行い、多岐にわたる分野の知識や経験を有するジェネラリスト型の職員の育成が目指されてきた。しかし、行政課題が複雑化・高度化するなかで、より高い専門性が求められる業務も増加傾向にあることから、足立区は2015年度より複線型人事制度を導入した。

複線型人事制度は、「専門職員」に認定された職員が特定の分野の専門知識や経験を蓄積し、それらを活かすことができるように、4年という通常の異動サイクルにとらわれることなく、中長期的に同じ部署に在籍し、また、当該特定分野内の部署を中心に異動するというものである。専門職員となりうるのは、入庁後に2つ以上の部署を経験した一般行政職員で、その他に年齢や職級等による制限はなく、職員本人の申出に基づいて認定される。認定にあたっては、総

務部長と人事課長による面談が行われ、人事評価なども勘案される。

特定分野については、複線型人事制度がスタートした当初は、法務以外に、財務、税務、福祉、教育の4分野が挙げられていた。その後、所管課からの希望を踏まえて、次第に制度が拡充され、現在は管財、監査（保育施設等指導）、自治体ICT、清掃計画、子ども支援も加わっている（図10-5参照）。

図10-5 特定分野と各特定分野の部署

法 務 総務課 区政情報課	清掃計画 足立清掃事務所 ごみ減量推進課	自治体ICT 情報システム課 ICT戦略推進担当課	福 祉 高齢福祉課 地域包括ケア推進課 介護保険課 障がい福祉課 足立福祉事務所 くらしと子どもの相談センター
財 務 財政課 契約課 会計管理室 監査事務局	教 育 教育指導課 学校支援課 学務課	管 財 資産管理課 道路管理課 街路橋りょう課 まちづくり課 密集地域整備課	
	区民行政 課税課 納税課 戸籍住民課 国民健康保険課 高齢医療・年金課 区民事務所	子ども支援 支援管理課 教育相談課 こども家庭支援課 くらしと子どもの相談センター 子どもの貧困対策・若年者支援課	監 査 （保育施設等指導） 子ども施設指導・支援担当課 子ども政策課 私立保育園課 子ども施設入園課 福祉管理課 監査事務局

出典：足立区提供資料から一部抜粋・修正。

専門職員になった職員は、自身の適性に合わせたスペシャリストとしてのキャリアの形成が可能になるとともに、資格取得に向けた費用助成や昇給といった面でもメリットがある。昇給は、一般の職員の場合は、部ごとに昇給区分の人数に上限が設けられているため、相対評価に近い形で決定されるが、専門職員の場合は、個々人の勤務成績等を踏まえて、絶対評価に基づき昇給区分が決定されることとなっている。

イ 分野別職員数の推移

2021 年度現在、法務分野では専門職員が 1 人、専門職員の候補となる「希望職員」が 3 人認定されている（表 10-1 参照）。10 の特定分野全体では、12 人の専門職員と 30 人の希望職員がいる。専門職員が最も多い分野は福祉分野（5 人）、希望職員が最も多いのは区民行政分野（15 人）である。

次に述べるように、複線型人事制度がスタートしてから 7 年目に入ったが、専門職員等の数はそれほど多くないのが近年の課題となっている。

表 10-1 法務分野の専門職員・希望職員数の推移

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
専門職員	0	0	0	0	0	1	1
希望職員	0	1	1	2	3	2	3

出典：足立区提供資料をもとに筆者作成。

ウ 複線型人事制度の効果と課題

複線型人事制度の目的である、専門知識や経験を有するスペシャリストの育成は、特に庁外の関係者とやり取りする場面で、その効果を発揮しているようである。法務分野では、訴訟案件や訴訟に至る可能性のある案件が近年増加するなかで、その案件に係る専門性を有する弁護士に所管課が相談する場面も増えている。その際に、専門職員や再任用職員といった法務系のベテラン職員が仲介役を務めることで、所管課と弁護士との意思疎通が図りやすくなっている。その他の特定分野においても、例えば、足立区では「専門定型業務」と言われる窓口業務の民間委託を積極的に進めてきたが、こうした外部化は委託業者側にノウハウが蓄積し、業務がブラックボックス化しやすいという問題もある。しかし、複線型人事制度によって、その業務に精通した職員が所管課に在籍し続けることで、委託に係る仕

様書の作成や委託業者との交渉における支障が取り除かれている。

このように一定の効果を上げつつある複線型人事制度であるが、導入から6年が経ち、課題も見えてきている。1点目は、専門職員に手を挙げる職員の少なさである。その要因の一つは、庁内での複線型人事制度に対する認知度が必ずしも高くない点が挙げられる。この点については、2020年度から人事課と人材育成課が情報誌「Specialist Days」を年3回発行するなど、周知活動に力を入れている。2点目の課題は、本来の制度趣旨とはやや異なる形での活用である。職員自身のキャリア形成や自己実現を図ることよりも、所管課の業務を中核的に担ってきた職員が他の部署に異動し、業務が滞る事態が生じるのを回避するため、複線型人事制度が活用されているおそれがある。この点については、専門職員であっても10年から15年程度で他の部署に異動させる、特定分野内の部署間での異動を積極的に行う、スペシャリストの力を発揮できる関連部署への異動を行う、といった運用上の工夫が検討されている。

（3）法務に関する研修

足立区は、特別区職員研修所が実施する研修を通じて、職員全員を対象とする法務研修を行っている。例えば、新規採用職員向けの新任研修では、地方自治法や地方公務員法の基本的な法律知識に関する講義が、係長向けの係長研修では、行政をめぐる訴訟事例に関する講義が、それぞれ用意されているが¹⁰、どちらかという実務に直結する内容が中心である。また、特別区研修所や日本経営協会が開催する個別的・専門的なテーマの研修についても、人材育成課から随時、情報提供を行っており、希望する職員が自発的に手を挙

10 特別区職員研修所「職層研修」http://www.tokyo23city.or.jp/kensyujou/kyodoken/gaiyousyoku.pdf?_r03_rev2（2022年2月17日最終閲覧）を参照。

げ、受講できるようになっている。近年は、債権管理や著作権といったテーマへの関心が高い。自治大学校への派遣研修は、参加できる人数は限られるが、憲法や民法をはじめとする法律知識を幅広く習得する貴重な機会となっている。

足立区が独自に実施している法務に関する研修としては、顧問弁護士による個別相談とテーマ別事例検討会がある。個別相談は、月に 2、3 回開催されており、主な目的は日々の日常業務を行うなかで生じた法律問題を解決することにあるが、顧問弁護士とのやり取りを通じて、所管課や法務系の職員が法的な考え方を学べる場という側面も有している。一方、テーマ別事例検討会は年に 2 回行われ、前年度に弁護士への相談が多かった分野を取り上げ、庁内全体での知見の共有を図るものである。職員は誰でも参加できるほか、庁内システムの掲示板でも検討会の結果が公開されており、当日参加できなかった職員も後から見ることができる。

また、法務分野に特化したものではないが、「人材育成の舞台は各職場」という考えのもと、所管課で行う OJT を人材育成課が支援する取組みも行われている。ここでいう「OJT」は、「職場が主体的に行う育成方策」を指し、日常業務を行うなかでの指導・助言にとどまらず、職場内で開催される勉強会や庁外から講師を招いての研修なども幅広く含まれる¹¹。具体的には、外部機関が行う研修や研修講師の紹介、新たに OJT に取り組む所管課に対する最初の 3 年間の助成金の支給を人材育成課が行う。実際に高齢福祉課では、遺言や相続をテーマに地元の弁護士を講師として招き、職員だけでなく関心のある区民等も対象とした研修が企画・実施された。

11 「足立区人材育成基本方針」7 頁。

（4）足立区における法務人材像と今後の課題

足立区においても、複線型人事制度の特定分野に当初から法務が含まれたように、法務分野には高度な専門性が求められると意識されている。法務人材には、法的な知識に加えて、「法務係で4年間仕事をして初めて一人前」と評されるほどに経験が重要視されるため、複線型人事制度によって専門職員の長期配属を制度化することの意義は大きい。多数を占めるジェネラリスト型の職員が4年程度で異動を繰り返すなかで、スペシャリスト型の専門職員が核となって、専門知識やノウハウを蓄積・継承していくことが目指されている。

ただし、前述のとおり、専門職員および希望職員の人数はまだ限定的であり、法務分野の専門職員の数は1人にとどまる。現在は、法務に関する知識や経験を豊富に有する再任用のベテラン職員が在籍しているものの、専門知識やノウハウの継承には依然として課題が残されている。また、法務系の体制を強化するだけでなく、全庁的に法務能力を向上させ、政策法務の考え方を身に付ける必要があると考えられている。所管課の職員自身が、日常業務のなかで法律問題に直面した際に、根拠法令や関連する法令を検討し、その問題を解決するプロセスを追えるようになることで、法務係あるいは顧問弁護士との法律相談がより円滑に進められると期待される。

コラム② 特別区人事・厚生事務組合の法務部

東京23区は、職員の採用や研修、厚生関係施設の設置・管理などに関する事務を共同で処理するための一部事務組合として、特別区人事・厚生事務組合を設置している。同組合が共同処理する事務の一つに、法務事務があり、各区が当事者となっている訴訟の追行および各区からの法律相談を法務部の職員が担う。

法務部には、法曹資格を有する部長1人、課長級5人（うち4人が法曹有資格者）、係長級3人、主任および係員10人（法曹有資格者を含む。）の計19人が所属している（2022年3月31日現在）。23区からの派遣職員が半数を占めるほか、法曹資格を有する課長級職員のうち3人は任期付職員である。法務部の職員の業務の中心は訴訟追行であり、基本的には3人1組となって、事件対応を行う。以前は、法曹有資格者は1、2人および職員（法曹資格を有しない者）10人程度であったが、近年では、法務部全体の職員数および法曹資格を有する職員数の増加が図られてきた。その背景としては、事件数の増加（年間100件以上の新規受任案件）や個別事件の複雑化のほか、経験年数の長い職員の確保が困難となったことが挙げられる（以前は、在籍5年以上の職員が多く、20年以上在籍する者もいた。）。

また、23区職員を対象とした法務に関する研修という点では、法務部の職員が、特別区職員研修所で行われる研修の講師を務めたり、各区の法務担当新任職員に対する訴訟実務の研修等も行ったりしている。各区からの要請に応じて、出前研修を行うこともあった。23区から法務部への職員の派遣についても、派遣された職員自身の研修、特に訴訟事務に関する知識やスキルの習得を図る側面が強い。

特別区人事・厚生事務組合による法務事務の共同処理は、充実した法務担当組織の整備、および、法務に関するノウハウの蓄積に寄与している。また、法務部の職員が訴訟追行を中心に処理し、研修機能も担うことで、必ずしも各区の法務担当組織の空洞化を招かず、むしろ、23区全体の法務能力を下支えする存在になっていると考えられる。

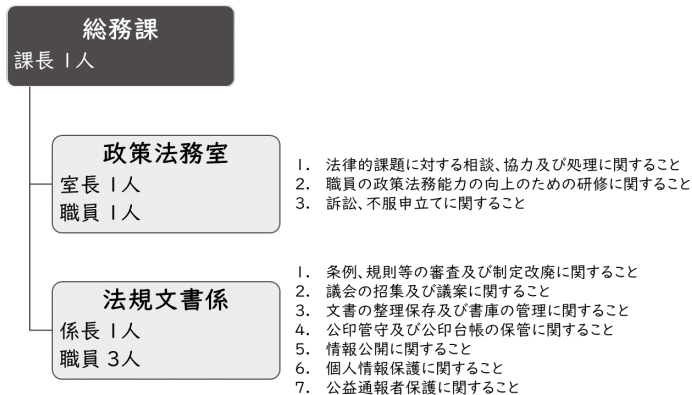
3 流山市：任期付弁護士の採用

流山市は、千葉県の北西部に位置する人口約20万人の市であり、政令指定都市を除く基礎自治体のなかで転入超過数が全国1位になるなど¹²、子育て世代を中心に人口が増加し続けている¹³。市役所職員数は、1,028人である。流山市は、比較的早い時期から、弁護士を任期付職員として採用し、政策法務を進めてきたことで、全国から注目を集めた。

(1) 総務課内の政策法務室と法規文書係

流山市の法務担当組織は、政策法務室と法規文書係の2つに分かれており、いずれも総務課内に置かれている（図10-6）。

図10-6 政策法務室・法規文書係の人員配置と所管業務



出典：ヒアリング調査および流山市 HP をもとに筆者作成。

- 12 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告 2020 年結果：結果の概要」（2021 年 1 月）27 頁。
- 13 「母になるなら、流山市。」などのキャッチコピーに惹かれて転入してきた住民は、流山市に大きな期待を寄せている分、窓口での誤った対応や誤解を招く対応が市への不信感につながるおそれもあるため、特に流山市では職員全体の法務能力の向上が重要と考えられている。

ア 政策法務室

政策法務室は、任期付弁護士の採用と合わせて、2011年4月に新設された部署である。当初は、任期付弁護士である室長1人が在籍するのみだったが、2016年度からは一般行政職の職員が1人増員され、現在は2人体制となっている。

所管業務は、①庁内の法律相談、②職員の政策法務に関する研修、③訴訟・行政不服審査への対応の3つであり、①庁内の法律相談が主たる業務となっている。法律相談は基本的に、弁護士の室長と一般行政職の職員の2人で対応する。法的な観点からの回答や助言は、室長による対応で十分であるが、職員も同席していることで、実務的な運用の観点からの助言なども併せて行いうるというメリットがある。また、現在の室長は2021年4月に新たに採用された弁護士であるため、前年度から政策法務室に在籍し、前任の室長とともに法律相談に対応してきた職員は、政策法務室の業務の進め方や自治体行政そのものを知るうえで重要な存在となっているようである。

②職員の政策法務に関する研修の詳細は後述するが、研修計画の策定や政策法務主任制度の導入、行政リーガル・ドック事業¹⁴といった、政策法務に関するさまざまな取組みは、政策法務室のもとで進められてきた。こうした新たな制度や事業の実施が可能になった背景として、単にこれまであった法規文書係を拡充するのではなく、新たに政策法務室が設けられ、その新設部署の所管業務と位置づけることで、庁内の理解が得られやすかったとの意見がヒアリング調査では聞かれた。

14 行政リーガル・ドック事業とは、市が実施している事務について、外部の有識者であるアドバイザーが適法性をチェックし、その結果を組織内にフィードバックするものである。流山市における同事業の詳細は、帖佐直美「流山市における行政ドックの取組について」地方自治研究機構『自治体における行政手続の適法・適正な運用に係る自己診断に関する調査研究』（2021年3月）29頁以下を参照。

イ 法規文書係と政策法務室との役割分担

一方、法規文書係は、係長1人、職員3人の計4人が在籍し、例規審査を主に所管している。法規文書係には、法学部出身の職員が配置されることが多く、人事異動は5～6年ごとと比較的長めの期間で行われている。

流山市に特徴的なのは、情報公開・個人情報保護や行政不服審査における、法規文書係と政策法務室との役割分担である。情報公開・個人情報保護について、市民などから開示請求等を受け付けるのは法規文書係であるが、開示・不開示の判断にあたり、所管課の意見を聴く段階では、政策法務室が所管課側のサポートを行う。同様に行政不服審査についても、事前に政策法務室が所管課からの法律相談を受けている場合があるため、法規文書係が事務局を担い、政策法務室は引き続き処分庁（所管課）のサポートを行うことで、行政不服審査の中立性を担保するとともに、充実した審理が行えるよう配慮されている。なお、審理員は政策法務室長以外の課長から指名される。

(2) 任期付弁護士を採用

ア 採用の経緯

流山市は2009年3月に、市民自治によるまちづくりの推進に関する原則や制度などを盛り込んだ、流山市自治基本条例を制定した。同条例に特徴的なのは、行政運営の原則の一つに、「法令の活用による政策実現」を掲げ、「市は、行政運営上の課題や市民等の要望に対応するため、法令等を主体性をもって解釈するとともに、自治立法権を積極的に行使することその他多様な方法によって、政策の実現に努めなければなりません。」(25条)(下線筆者)と規定している点である。地方分権改革を経て、市が自己決定・自己責任のもとで、地域の実情に合った独自性のある施策を展開していくためには、法令解釈権および自治立法権の活用が重要であるとの認識に

立った条文である¹⁵。

さらに、近年の行政需要の多様化・複雑化や市民の権利意識の高まりを背景に、行政の説明責任が求められるようになるなかで、職員一人ひとりがきちんと法令を理解しながら、行政運営に携わることの必要性も強く意識されていた。民間出身で、現在5期目の市長を務める井崎義治市長は就任当初から、市には何ができて、なぜこれができないのかを市民に分かりやすく伝えていくことの意義を職員に常日頃から説いており、そうした説明責任を果たすにあたって、職員の政策法務能力が重要であるとの認識を持っていた。

そこで、職員の政策法務能力の向上を図るため、流山市は2011年度より、行政内部の職員だけでは得難い法律上の専門的な知見を有する弁護士を任期付職員として採用することとなった¹⁶。任期付弁護士の採用については、市長の政策法務への理解に加え、副市長や当時の総務課課長補佐の想いも、大きな後押しになったようである。特に課長補佐は、自身が法規文書係に長く在籍した経験があり、「職員の法務能力を向上させたい」という想いを抱えていたが、職員の研修を十分に行える体制にないとの問題意識を持っていた。

その後、教育委員会からの法律相談の増加に対応するため、2019年10月からは教育委員会に常勤のスクールロイヤーとして、新たに任期付弁護士を1人採用している。

15 流山市「流山市自治基本条例と解説」（2016年8月一部改正）45頁、33頁を参照。

16 なお、流山市では弁護士の採用よりも以前の2009年に、シティプロモーションを強化するため、民間出身者を任期付職員として初めて採用していた。

コラム③ 任期付弁護士のキャリア

初代・流山市政策法務室長である帖佐直美弁護士が「自治体内弁護士」に関心を持ったのは、司法修習を終えて弁護士

事務所で勤務してから2年ほど経過した頃であった。弁護士としてどのようなキャリアを今後築いていくかを考えるなかで、流山市の募集を耳にしたことをきっかけに応募し、任期2年の特定任期付職員として採用された。その後、1年ずつの更新を重ね、計5年を経過した段階で再度採用試験を受け、最終的には2021年3月までの10年間、流山市に勤務することとなった。採用から一定期間が経過した段階で、任期がない正規職員としての採用も市からは打診されたが、正規職員になった場合には政策法務室以外の部署への異動やラインの労務管理なども行う部長職への昇格がありうるため、法曹資格を活かした業務に重点を置きたいという帖佐弁護士自身の希望と合致せず、見送られたという。流山市を退職後は、他の都市自治体の顧問弁護士に就任するなど、引き続き自治体法務に携わっている。

一方、中村健人弁護士は、2003年に弁護士登録を行い、法律事務所で3年半、医療機器メーカーで6年務めたのち、2013年4月から2016年3月までの3年間、特定任期付職員として徳島県小松島市政策法務室長を務めた。中村弁護士がもとと政策や法律が実際どのように立案・執行されているかということに強い関心を抱いており、小松島市の公募情報に接し、幅広い分野の政策立案・法律執行過程に携わることを通じて「法律による行政」に寄与できると考え、応募を決めたという。小松島市が「自治体内弁護士」を採用した背景に

は債権管理の充実強化があり、中村弁護士が在籍した 3 年間で債権管理条例の制定や債権管理マニュアルの策定が進んだこともあって、2016 年 4 月以降、引き続き中村弁護士が非常勤特別職の法務監として半日勤務（週 2 回）しており、現時点では特定任期付職員としての法曹有資格者の新たな採用は行っていない。

イ 任期付弁護士に期待される役割

採用にあたっては、庁内の法律相談への対応に加えて、職員の法務に関する研修の充実を図ることが、任期付弁護士に大きく期待された。流山市では従来、法務に関する研修は、外部機関が実施する研修への参加という形で行われてきた。しかし、講師を務められる任期付弁護士が庁内にいることで、市が自前で研修を行えるようになり、さらに、研修の対象を一般行政職員だけでなく、保育士や消防士などの専門職種にまで広げられた。また、庁内の法律相談についても、所管課からの問い合わせに対し、任期付弁護士がただ回答を示すのではなく、一緒に事実関係や関連法令の整理および解決までの道筋を検討することにより、職員の法務能力の向上が目指されている。

ウ 任期付弁護士が及ぼした影響

政策法務室長として任期付弁護士が庁内に常駐していることで、職員の法律相談に対する心理的な敷居が下がり、かつ、疑問を感じたらすぐに相談できるというメリットがある。これまでは、法律相談したい案件があったとしても、あらかじめ顧問弁護士に予約を取って相談に行く必要があった。その点、政策法務室にはいつでも相談に行けて、所管課が事務事業を実施するなかで生じた些細な懸

念の段階から対応可能であるため、予防法務の強化につながっていると考えられる。さらに、法律相談に来る職員のなかには、法律相談が習慣づけられ、部署が変わってもその異動先で法的な課題に気づき、再び法律相談に来る、いわゆる“常連さん”もいるなど、職員の法務能力が向上し、それに伴って予防法務機能が働くといった効果も生じている。

また、任期付弁護士が有する庁外でのネットワークが、市が実施する法務に関する研修や行政リーガル・ドック事業に活かされたり、職員が外部の自主的な勉強会に参加するきっかけになったりしている。研修や事業の内容に応じて、最適と考えられる弁護士あるいは学識者を招くにあたり、任期付弁護士が情報や人脈を持っていることも少なくない。そのため、市がアクセス可能な弁護士や学識者の幅が、任期付弁護士を介して、広がっているといえよう。

（3）政策法務主任の配置

流山市では、各課等に「政策法務主任」を1人以上配置し、所管課レベルで政策法務を推進するうえでの中心的な役割を担わせている。具体的には、政策法務室との連絡係を務めるほか、行政リーガル・ドック事業の一環で、日常的な事務事業の実施段階で行政手続法令が遵守されているかを確認するものとされる。2021年度は、全体でおよそ60人が政策法務主任に任命された。

政策法務主任の選定はそれぞれの所管課にゆだねられているが、政策法務室としては、政策法務に関する基本的な研修を終えており、かつ、入庁10年目以下の若手職員を想定している。全庁的な法務に関する研修に加え、政策法務主任を対象とする研修も年に6回程度実施され、実際に所管課から政策法務室に寄せられた法律相談の内容を題材に、講義やグループワークなどが行われる。

任命された政策法務主任には、自身で法的な課題を解決できる力

の習得が期待されており、単に政策法務室と所管課との橋渡しをするだけでなく、政策法務主任が中心となって、日々の事務事業を実施するなかで生じた法的課題を解決していくという体制づくりが目指されている。

(4)「政策法務研修計画」と法務に関する研修

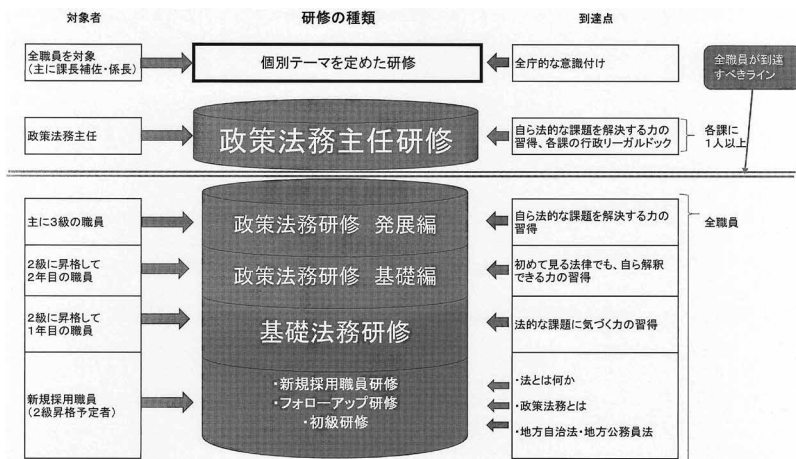
流山市では、政策法務を体系的に推し進めるため、2013年に「流山市政策法務推進計画」（以下「推進計画」という。）が策定されている¹⁷。同計画は、「政策法務」を「①『法をつくる』、②『つくられた法を執行する』、③『執行活動に対して提起された訴訟等』に対応し、及び法の在り方を点検・評価する』というそれぞれの段階において、『法』を政策実現のための道具として活用すること」と定義したうえで¹⁸、①人材の育成、②組織の充実、③環境の整備、④予防法務の実践、という4つの柱を掲げ、それぞれの具体策を定める。例えば、前述の政策法務主任の配置は、②組織の充実に係る具体策として規定されている。

流山市の推進計画に特徴的なのは、政策法務を法務担当組織の職員のみならず、職員全員が取り組むべきものと位置づけている点である。そして、全職員が政策法務能力、すなわち、政策法務の実践に必要な基礎的知識と思考力を身に付けるために必要な研修を「政策法務研修計画」（以下「研修計画」という。）に従って実施するものとされる。研修計画が定める、流山市における法務研修の全体像は、図10-7のとおりである。新規採用職員に対しては、「法とは何か」という法学の基礎から地方自治法・地方公務員法までを学ぶ3種類の研修が行われる。その後も、2年目職員を対象とする基礎法務研

17 なお、同計画は2020年4月に改訂された。

18 流山市「流山市政策法務推進計画」（2020年4月）1頁。

図 10-7 流山市における法務研修の全体像



出典：流山市「政策法務研修計画」4頁。

修（年12回程度）、3年目職員を対象とする政策法務研修基礎編（年5回程度）、3級職員を主たる対象とする政策法務研修発展編（年5回程度）が用意されている。このうち、基礎法務研修は、憲法や民法、刑法、行政法における基本的な考え方を幅広く学ぶことで、所管課の職員も「法的な課題に気づく力」を習得し、予防法務の全体的な底上げが図られると期待される。さらに研修計画は、「初めて見る法律でも自ら解釈できる力」、「自らの法的な課題を解決する力」の習得までを全職員が到達すべきラインと定める。

基礎法務研修と政策法務研修基礎編では、行政実務とのつながりを意識づけるため、自治体職員の経験を有する大学教授等を講師として招き、特に基礎法務研修は講義と演習を組み合わせる形で実施している。一方、政策法務研修発展編や政策法務主任研修については、政策法務室長が講師を務め、普段の法律相談の内容等を踏まえてテーマ選定を行うといった工夫がなされている。任期付弁護士の採用と法務研修の庁内実施により、法律相談の内容を反映したタイ

ムリな研修内容の設定が可能になるとともに、一般行政職のみならず、保育士や消防士などの専門職に対しても、法務研修の実施が可能になった。

こうした法務研修の効果は、自治体法務検定を用いて、「見える化」が試みられている。具体的には、シルバークラス（1000点満点中500点以上）の認定を受ける職員数の増加が目指され、2020年度までに131人がシルバークラス以上を取得した。これは職員数全体の約13%に相当する。過去には、最上位のプラチナクラス（900点以上）をとった職員もいるという。流山市としては、職員全体の法務能力を定量化できる形で向上させながら、最終的には市民に対して説明責任がきちんと果たせる人材の育成を目標としている。

（5）流山市における法務人材像と今後の課題

流山市は、10年以上にわたって任期付弁護士を採用しているが、あくまでも法務能力は一般行政職・専門職を問わず全職員が身に付けるべきものと位置づけ、研修計画に基づき、段階的に積み上げるような法務研修を自前で行ってきた。任期付弁護士は、法務研修のコーディネートや普段の法律相談での所管課職員とのやり取りを通じて、職員全体の法務能力を向上させる媒体としての役割を担っているといえよう。また、職員が身に付けるべき法務能力は、単に法的知識を有することではなく、自主的に自分の頭で考えられる力が重要であると意識されている。そうした法的思考力の習得には、憲法や民法、行政法などの基礎的な法分野の知識が不可欠と考えられ、研修計画にも盛り込まれた。

研修計画に基づく法務研修の実践や政策法務主任制度により、自ら法的課題に気づき、解決に向けて考える力と意欲を持つ職員が、特に若手職員のなかから育ちつつある。一方で、各課等で1人以上を選任する政策法務主任制度においては、主任となった職員あるい

は所管課によって、意識やレベルにばらつきが見られることもあるようである。法務の重要性を職員一人ひとりに根付かせていくためには、中長期的かつ地道な法務研修の実施と庁内に常駐する任期付弁護士との関係性構築が引き続き重要となるだろう。

コラム④ 12人の弁護士職員を擁する明石市

明石市は、最も多くの「自治体内弁護士」を擁する都市自治体であり、2021年12月時点で12人在籍している。特徴的なのは、その配属先の多様性である。12人全員が法務担当組織に当たる総務管理室の訟務担当を兼務しているものの、主たる配属先は、市民相談室、生活支援室、明石こどもセンター（児童相談所）、あかし保健所、教育委員会と多岐にわたる。弁護士職員を最初に採用した2012年の段階では、コンプライアンスと市民相談を担当業務として想定していたが、その後、中核市移行に伴って開設した保健所および児童相談所も含めて、法務ニーズが高いと考えられる部署へと弁護士職員の配属先を拡大してきた。

さらに、12人中10人が、「法務職」という任期の定めのない正規職員の区分で採用されている点にも、明石市の特徴がある。当初は任期付職員の区分で採用していたが、弁護士職員の側から自治体職員としてのやりがいを感じる声が聞かれたことや、弁護士職員の安定的なニーズが明らかになってきたことから、2017年より法務職の採用を行っている。法務職で採用した弁護士職員については、他の一般行政職員と同様に、異動や昇格が行われ、個人の適性等を踏まえて、労務管理なども担う役職に就く場合もある。

現在は多くの都市自治体が、法曹有資格者を任期付職員と

として採用しているが、明石市の試みは、恒常的に法曹有資格者を所管課に配置するとともに、ラインの管理職としての昇格も視野に入れるなど、新たな「自治体内弁護士」の活用モデルを提示するものといえる。

おわりに

以上のように都市自治体では、一般行政職員等の法務能力の向上や法曹有資格者等の活用により、法務人材を確保・育成するとともに、法務人材の分散的配置を通じた予防法務の促進や行政不服審査の中立性を担保するための部署間の役割分担といった、組織づくりにおける工夫がなされてきた。

法務人材の確保・育成について、本章で取り上げた3市区はいずれも、増大する法務ニーズに対し、顧問弁護士や任期付職員として採用した弁護士の上に依存するのではなく、法的素養のある一般行政職員のスペシャリスト化、あるいは、職員全体の法務能力の向上を図ることで対応しようとする。法曹資格を持たず、さらには採用試験で法律科目を課されていない場合もある一般行政職員等の育成に関しては、独自の研修計画に基づく法務研修の実施や複線型人事制度の活用などが行われてきた。横浜市および流山市では、全庁的な人材育成計画とは別に法務分野に特化した研修計画が策定され、法務担当組織が中心となって研修内容をコーディネートしており、計画的かつ実務との連続性を意識した研修が実施されている。両市には、社会人採用試験を経て、あるいは、任期付職員として採用された法曹有資格者等が在籍しており、庁内の法律相談や訴訟対応等の法的専門性を活かした業務を担うほか、法務研修の講師を務めるなど、一般行政職員等の育成への貢献もみられる。また、足立区の

ように庁内に法曹有資格者等がない場合でも、顧問弁護士との密な連携およびベテラン職員の存在により、職員の人材育成が図られている。

都自治体のガバナンスの向上という点では、職員一人ひとりの法務能力を高めることに加え、法務担当組織および組織全体の体制づくりも重要である。所管課に法務人材を分散的に配置する横浜市および流山市の取組みは、事務事業を日々実施する所管課において、より早い段階から法的な課題に気づき、法務担当組織や法務人材と連携しながら、その解決を目指すものであり、予防法務機能の強化につながるものと評価できる。また、行政の自己統制機能を持つ行政不服審査制度の運用については、法務担当組織の人員の一部を行政不服審査に関する業務に専従させる横浜市の工夫、および、処分庁（所管課）の法律相談・サポートを行う係と審査庁としての業務を行う係とを分ける足立区と流山市の工夫が参考になる。特に足立区は、行政不服審査法の2016年改正を機に、法務担当組織を1係体制から2係体制に改編しており、行政不服審査制度の中立性・公正性を高め、ガバナンスを向上させる組織づくりが行われたといえよう。

なお、昨今の新型コロナウイルス感染症の拡大は、法務担当組織の業務や法務研修の実施にも少なからぬ影響を及ぼした。業務面では、コロナ禍で打撃を受けた事業者等に対する支援が急務となるなかで、新たな補助金制度に係る要綱の整備などを行うにあたり、内容の妥当性や条文表記の正確性等を審査する例規審査、あるいは、その政策立案段階からの支援といった業務が生じた。また、市税・使用料等の支払い猶予・減免措置の導入や議会運営の見直しなどにおいて、法的観点からの検討が求められる場面もあっただろう。このように法務ニーズが増大した一方で、感染拡大の防止や業務の逼迫から、法務研修の中止や実施方法の見直しを余儀なくされた。特

にグループワークをはじめとする演習形式については、感染拡大への懸念から、その実施が困難になったとの声も聞かれた。ただし、法務研修の中止や縮小はあくまでも一時的なものであって、都市自治体は、法務人材の育成や一般行政職員等の法務能力の向上を図るための研修を引き続き実施する必要があると考えられる。

第11章

欧米諸国の都市自治体における 法務人材の確保・育成

日本都市センター研究員 釧持 麻衣

はじめに

本章では、自治体法務を担う法務人材をどのように確保・育成するかという点につき、文献調査をもとに、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカの制度や代表的な都市自治体の事例などを紹介する。こうした都市自治体における法務人材の確保・育成に係る国際比較を行うにあたっては、その前提条件として、以下の5点に留意する必要があると指摘される¹。

- ①大卒率：大学進学率、学部人気 など
- ②法曹資格：法曹養成制度、法曹人口の規模 など
- ③採用方法：ジョブ型かメンバーシップ型か など
- ④行政文化と法文化：法律重視のレベル など
- ⑤労働市場：公務員のステータス、民間の労働市場との関係 など

このうち、②法曹資格に関して、各国の法曹人口を比較したものが表 11-1 である。

表 11-1 法曹人口の比較

	日本	ドイツ	フランス	イギリス※	アメリカ
弁護士数	43,206人	165,680人	70,073人	164,704人	1,327,910人
人口10万人 当たりの 弁護士数	34.2人	198.4人	107.6人	243.9人	403.5人

※イングランドおよびウェールズにおける数。

出典：日本弁護士連合会『弁護士白書 2021 年版』63 頁および総務省統計局『世界の統計 2021』をもとに筆者作成。

1 国際比較を行う際の5つの前提条件は、第7回研究会でゲストスピーカーとしてご講演いただいた、工藤裕子 中央大学法学部教授にご教示いただいたものである。詳細は、日本都市センター HP「第7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」<https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2021/09/houmujinzai07g.pdf> を参照。

1 ドイツ

ドイツの大きな特徴は、公務員制度と法曹養成制度の連動と公務員養成・研修機関の存在である²。

(1) 公務員制度と法曹養成制度の連動

ア 公務員採用試験と法曹資格取得試験の重複

ドイツにおける地方公務員は、行政機関としての高権的権限の行使と判断を担う「官吏」と、それら以外の公務を担う「公務被用者（協約労働者）」に大きく分けられる。さらに官吏は、その業務内容等に応じて、高級職、上級職、中級職、初級職に区分され、区分ごとに学歴等の資格要件が定められている（いわゆる「職階群原則（Laufbahngruppenprinzip）」）³。このうち、法務分野の高級職については、法曹有資格者⁴であることが資格要件の一つとされている。すなわち、高級職官吏としての採用に係る試験の一部を、法曹資格

- 2 以下、折登美紀「公的部門の法律専門家の養成と大学教育 一日独比較からみえてくるもの」高橋明男（編）『日本型法治主義を超えて：行政の中の法の担い手としての法曹・公務員』（大阪大学出版会、2018 年）25 頁以下、佐藤英世「公的部門における法律専門家 ―ドイツにおけるその養成と役割―」阪大法学 64 巻 2 号（2014 年）273 頁以下、ヤン・ヘンドリック・ディートリッヒ（高橋明男（訳））「法曹優位と専門家傾向の間で ―ドイツにおける行政法曹―」阪大法学 63 号（2013 年）655 頁以下、藤田尚子「ドイツの法曹養成制度」法曹養成対策室報 5 号（2011 年）8 頁以下、福井しず香「ドイツの弁護士を取り巻く状況」自由と正義 62 巻 11 号（2011 年）62 頁以下、ザンドラ・ジン（滝沢誠（訳））「ドイツにおける法曹教育」専修ロージャーナル 10 号（2014 年）303 頁以下、村上淳一ほか『ドイツ法入門〔改訂第 9 版〕』（有斐閣、2018 年）306 頁以下を参照。
- 3 ドイツの公務員制度および公務員研修機関について、工藤裕子＋総務省自治大学校「ドイツ」自治体国際化協会（編）『海外の地方公務員研修機関』（2006 年）38 頁以下、木佐茂男『豊かさを生む地方自治 ―ドイツを歩いて考える』（日本評論社、1996 年）、ヴィリ・ブリュメル（木佐茂男（訳））「ドイツ連邦共和国における公務員の養成・研修の現状と諸問題」自治研究 69 巻 5 号（1993 年）20 頁以下を参照。
- 4 直訳では「裁判官教育を受けた者」である。ここでいう「裁判官教育を受けた者」とは、2 回の法曹資格取得試験に合格した「完全法律家（Volljurist）」を指す。

の取得に係る試験が構成している。

なお、ドイツの法曹養成制度は、大学の法学部での法学教育（原則4年間）と2年間の司法修習⁵という2段階で構成され、各段階は第1次法律学試験（以下「第1次試験」という。）および第2次法律学国家試験（以下「第2次試験」という。）の合格をもって終了する。合格率は、第1次試験で70～75%、第2次試験で80～85%と比較的高いものの⁶、各試験の成績はその後のキャリアに大きな影響を及ぼす。例えば、司法修習の定員は、予算や受け入れ側の人員体制などを勘案して設定されることから、第1次試験の合格者全員がすぐに司法修習生になれるとは限らず、数ヵ月の待機期間が生じる場合もあるが、第1次試験の成績優秀者は優先的に司法修習生として採用される。裁判官および検察官の任用においても、「秀（sehr gut）」（14-18点）、「優（gut）」（11.5-13.99点）あるいは「良上（vollbefriedigend）」（9-11.49点）の成績が求められ、これは全体の上位20%に満たない割合である。そして、高級職官吏の採用にあたっては、実際には「良上」に次ぐ「良（befriedigend）」（6.5-8.99点）以上の成績が要求されている⁷。

イ 法曹養成制度における公務員養成機能

司法修習には、民事裁判所での民事修習、検察局や刑事裁判所での刑事修習、弁護士事務所での弁護修習のほかに、最低3ヵ月間の

5 「準備業務（Vorbereitungsdienst）」と呼ばれることもある。

6 ただし、多くの大学では2年次終了段階で「中間試験（Zwischenprüfung）」が行われるなど、早い段階から法曹としての適性の有無による選別が行われており、最終的に「完全法律家」になれるのは法学部入学者の半数程度である。

7 例えば、後述するミュンヘン市やハンブルク市における法曹有資格者の採用に係る資格要件は7.5点以上とされる。バイエルン州の内務省が7.5点以上、財務省が7.0点以上と定めているように、大規模な都市自治体では、州の行政機関と同等以上の成績優秀者が採用されている。なお、第1次試験および第2次試験の合格ラインは、「良」に次ぐ「可（ausreichend）」（4.6-4.9点）である。

「行政修習（Verwaltungsstation）」が含まれている。行政修習は、行政機関あるいは行政裁判所等での実務研修が中心であり、例えばヘッセン州では⁸、司法修習生自身が受入先の行政機関を探し、法曹有資格者が行っている業務に4ヵ月間携わるものとされる。また、行政修習をシュパイヤー行政大学院⁹での行政学補完研修に充てることも可能である。シュパイヤー行政大学院では、表 11-2 に示すような法学関連の科目以外にも、行政学、経済学、社会科学、歴史学、財政学、心理学などの科目が用意されている。

また、法学部の学生には、休暇期間を使った合計3ヵ月以上の実務実習（Praktische Studienzeit）が義務づけられており、行政機関もその受入先となりうる。受入先は、学生が自身の興味関心に沿って選択でき、複数の機関で実習を受けることも可能だが、1ヵ所につき最低1ヵ月間は受ける必要がある。この実務実習と並んで、「重点領域科目」の選択も、学生が将来の専門的な活動領域を発見する貴重な機会となっている。重点領域科目は、それぞれの大学が独自に用意するものであり¹⁰、例えば公法分野では、「計画法」（ハンブルク大学など）や「環境法」（ボン大学など）、「租税法」（デュッセルドルフ大学など）といった、より専門性の高いプログラムがある¹¹。

8 司法修習を含む法曹養成制度の基本設計は、連邦法であるドイツ裁判官法（Deutsch Richter-gesetz）で定められているが、法曹資格取得試験や司法修習は各州が所管しており、州ごとに試験科目や司法修習の内容などが異なりうる。

9 シュパイヤー行政大学院は、ドイツ唯一の行政学の大学院であり、連邦政府と各州政府が共同で運営している。詳細は工藤＋総務省自治大学校・前掲註（3）論文 61-70 頁を参照。

10 なお、重点領域科目の成績は第1次試験の成績の3割を占めるが、この重点領域科目の試験は2003年の法曹養成制度改革で新たに導入された。

11 詳細は「表1 ドイツの大学の重点領域科目」高橋・前掲註（2）書 276 頁以下を参照。

表 11-2 シュパイヤー行政大学院における法学科目の一例

形式	科目名
講義	憲法入門
	ヨーロッパ競争法
ゼミナール	ヨーロッパ労働・社会法
	公共サービス法
	オンラインアクセス法：法的問題、国・行政機関の組織上の問題
コロキウム (論文購読演習)	予備的手続きから強制執行までの行政手続き
	建築・都市計画法に関する最新の判例
	社会法：専門的な法律実務に不可欠な基礎知識
	税法入門
演習	強制執行法演習
	公共部門における効果的な交渉術

出典：シュパイヤー行政大学院 HP をもとに日本都市センター作成。

このように、ドイツの法曹養成制度は、高級職官吏の採用と連動するだけでなく、その養成機能も兼ね備えている。同国で公務員制度と法曹養成制度の連動が図られている背景には、公務員、特に高権の判断をする高級職官吏の採用において、法的素質や法的専門性が重視されている点が挙げられる¹²。

(2) 都市自治体における法曹有資格者

都市自治体に採用された法曹有資格者は、主に、市民の給付申請や行政決定に対する異議申立てに係る決定、行政事件における当該

12 折登・前掲註（2）論文 26 頁。

都市自治体の代理人¹³など、法的専門処理を要する業務に従事する。ただし、その配属先は法務担当組織のみに限定されず、法的専門処理を要する業務を所管する部署にも分散して配置されている。例えば、約 150 万人の人口を抱えるミュンヘン市はおよそ 320 人の法曹有資格者を採用し、法務部のある人事組織局以外にも、市長公室や自治事務局、委任事務局、建設局、都市計画・建築局、社会局、教育・スポーツ局に配置されている¹⁴。

また、都市自治体において法曹有資格者が担う業務は、法的専門処理を要するものにとどまらず、政策形成・立案や行政全体のマネジメントまで広がりを持つ。ハンブルク市で法曹有資格者の配置が想定されている部署の中には、市長府の企画部門も含まれる¹⁵。さらに同市は、幹部候補生となる法曹有資格者に対する 18 ヶ月間の養成プログラムを用意しており、行政区の法務部、および、専門部局や市長府、行政区、ブリュッセル事務所、ベルリン代表事務所での実務経験を積みながら、自治体行政全体の仕組みや過程を学んでいく。養成プログラムを修了した後も、他分野の若手幹部候補生とともに、人事管理や、予算事務、プロジェクトマネジメント、デジタル化、欧州統合、コミュニケーション、リーダーシップ・アドバイス、マネジメント技能に関する研修を受けるものとされる。

なお、1977 年に自治体行政経営センター (KGSt)¹⁶ は、人口 10 万

13 ドイツでは原則として、裁判手続を必ず弁護士が行うものとする、「弁護士強制主義」が採られているため、都市自治体が当事者となる民事事件については、外部の弁護士を訴訟代理人とする必要がある。

14 ミュンヘン市 HP、<https://stadt.muenchen.de/infos/karriere-juristen.html> (2022 年 2 月 4 日最終閲覧)。

15 ハンブルク市 HP、<https://www.hamburg.de/juristin-jurist/> (2022 年 2 月 4 日最終閲覧)。

16 自治体行政経営センター (Kommnale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) は、自治体が共同で設立しているシンクタンクである。詳細は、石川義憲「KGSt (自治体行政経営センター) —都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—」都市とガバナンス 27 号 (2017 年) 127 頁以下を参照。

人以上の都市自治体の組織モデルとして、職員数が11人である法務部を念頭に、「法務部長、法務部次長、法務部参事の3人は、法曹有資格者であることが不可欠」と提言している¹⁷。

（3）公務員の養成および研修

ア 養成

「完全法律家」としての法曹資格を有する高級職官吏は、司法修習の中の行政修習を通じて、行政実務の経験あるいはシュパイヤー行政大学院での研修を経てから、公務員としての職に就く。公務員としての養成教育¹⁸は、高級職官吏のみならず、上級職以下の官吏についても行われているのが、ドイツのもう一つの特徴である。

前述のとおり、ドイツの公務員制度は職階と学歴とが強く結びついている。具体的には、初級職が基幹学校（Hauptschule）修了程度、中級職が実科学学校（Realschule）修了程度、上級職が大学修了程度、高級職が大学院修了程度とされる。しかし、各学校・大学を修了してすぐに地方公務員として正式に採用されるわけではなく、数年間の試用期間があり、「準備業務（Vorbereitungsdienst）」への従事が求められる。準備業務に際しては、行政学校あるいは官吏養成学校¹⁹で就任前研修が行われることとなっている。

例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州内の都市自治体の上級職官吏は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州行政専門大学

17 石川義憲「コロナ禍のドイツ都市自治体の対応から見てくるもの ―保健所の対応とロックダウン等の法規制―」都市とガバナンス 36号（2021年）96頁以下・110頁。

18 養成（Ausbildung）は公務員として正式に採用される前に行われる数年間の教育を指すのに対し、研修（Fortbildung）は採用された後に行われる教育を指すとされる（木佐・前掲註（3）書109頁）。

19 行政学校や官吏養成学校の名称や設置形態は州ごとに異なるが、自治体の連合組織が養成プログラムの作成や運用に大きく携わっている点は共通すると指摘される（木佐・前掲註（3）書109-110頁）。

で 3 年間の就任前研修を受講する²⁰。3 年間の就任前研修には、18 ヶ月間の現場でのインターンシップも含まれるが、2,200 時間の教育時間の約 6 割を法学関連の科目が占めるほど、法学教育に重点が置かれている。バイエルン州行政専門大学においても同様に、3 年間の就任前研修で多くの法学科目が用意されている（表 11-3）。

表 11-3 バイエルン州行政専門大学における法学科目群

- ・ 法学基礎および手法・技術を含む法の適用
- ・ 憲法および国法
- ・ ヨーロッパ法
- ・ 行政法一般、行政手続法
- ・ データ保護法
- ・ 市町村法
- ・ 公務員法
- ・ 公共の安全と秩序に関する法、行政刑法の基本原則
- ・ 公共建築物法
- ・ 環境法
- ・ 社会法
- ・ 民事法
- ・ サービス、執行、費用に関する法を含む行政行為の形態
- ・ 公共調達法

出典：バイエルン州行政専門大学 HP をもとに日本都市センター作成。

こうした手厚い公務員養成の仕組みは、都市自治体がみずから高権の判断を行ったり、実務上生じた法律問題に対応したりすることを可能にしていると指摘される²¹。特に規模の小さい都市自治体では、高級職官吏、すなわち法曹有資格者が必ずしも採用されていないため、難しい法律問題については、顧問弁護士や自治体の連合組織の法律相談窓口に問い合わせることがあるものの、基本的には当

20 詳細は工藤＋総務省自治大学校・前掲註（3）報告書 52-60 頁を参照。

21 木佐・前掲註（3）書 137 頁。

該都市自治体の職員自身が高権的判断や法律問題への対応を行う必要がある。それを可能にしている要因として、上級職以下の官吏も正式な採用に至る前の準備業務の過程で、公務員養成機関における法学教育を受けている点が挙げられる。

イ 研修

地方公務員として正式に採用された後も、シュパイヤー行政大学院やノルトライン＝ヴェストファーレン州行政専門大学、デュッセルドルフ人材アカデミー²²などが、多岐にわたる研修プログラムを提供している。具体的には、初任者や幹部・幹部候補を対象とする研修、社会福祉法や建築・都市計画法といった特定の法分野に関する研修、コミュニケーションや業務マネジメントに関する研修などがある。これらの研修は、業務に必要な知識やスキルの習得に資するものであると同時に、中級職として採用された官吏が上級職に上がるように、より高い職階を目指すためのステップにもなっている²³。

2 フランス

フランスの特徴としては、地方法律専門家の存在と裁判官や検察官の出向が挙げられる²⁴。

22 ノルトライン＝ヴェストファーレン州における地方公務員のための12の研修機関の一つ。その前身であるデュッセルドルフ人材開発センターについては、詳細は工藤＋総務省自治大学校・前掲註（3）報告書71-81頁を参照。

23 木佐・前掲註（3）書130頁。

24 以下、浦中千佳央「フランス公的部門における職員採用と法律分野でのその養成」阪大法学63巻2号（2013年）679頁以下、北村和生「公的部門における法律専門家—フランスにおけるその養成と役割—」阪大法学63巻5号1683頁以下、北村和生「フランスの地方公共団体における法律専門家の役割」高橋・前掲註（2）書209頁以下を参照。

(1) 地方公務員の採用・研修と地方法律専門家

ア 地方公務員の採用・研修

フランスの公務員は、採用試験の資格要件の一つである学歴によるカテゴリー分けがなされており、地方公務員の行政職には、学士レベル（高校卒業後３年間の大学教育）のカテゴリー A、バカロレア（大学入学資格試験）合格レベルのカテゴリー B、職業教育免状取得レベルのカテゴリー C がある²⁵。

カテゴリー A は、施策の企画や指揮管理を担うことが期待される幹部候補生であり、その採用試験および研修は、全国地方行政幹部職員研修所 (INET)²⁶ によって行われる。カテゴリー A で採用された者については、18 ヶ月間の就任前研修が行われ、自治体等でのインターンシップに加え、歴代大統領や政治家、中央省庁のエリート官僚を輩出してきた国立行政学院 (ENA)²⁷ との合同研修（33 週間）も実施されてきた。一方、カテゴリー B およびカテゴリー C はそれぞれ、施策の適用および実施を担い、全国地方公務員センター (CNFPT)²⁸ あるいは地方公務員管理センター (FNCDG)²⁹ が、採

25 フランスの公務員制度および公務員養成機関については、玉井亮子「フランス地方公務員上級幹部職研修システムに関する一考察」京都府立大学学術報告(公共政策)9号(2017) 17 頁以下、工藤裕子+総務省自治大学校「フランス」自治体国際化協会(編)・前掲註(3) 報告書 1 頁以下、自治体国際化協会パリ事務所『フランスの地方自治(平成 29 年(2017 年)改訂版)』97-101 頁を参照。

26 詳細は、玉井・前掲註(25) 論文 20-22 頁、工藤+総務省自治大学校・前掲註(25) 報告書 1-28 頁を参照。地方公務員幹部候補生の養成課程の変遷については、玉井亮子「フランスにおける地方公務員上級幹部職養成課程とその特徴」法と政治 61 巻 4 号(2011 年) 665 頁以下を参照。

27 なお、2021 年 4 月 8 日にマクロン大統領が国立行政学院の廃止を表明し、国立行政学院に代わる新たな上級公務員養成機関として、「国立公務学院 (Institut National du Service Public : INSP)」が 2022 年 1 月に設立されている。

28 自治体等からの拠出金で運営されている公施設法人であり、研修の内容等は地方議会議員や地方公務員代表者から構成される理事会で決定される。詳細は、玉井・前掲註(25) 論文 20-21 頁、工藤+総務省自治大学校・前掲註(25) 報告書 29-37 頁、自治体国際化協会パリ事務所・前掲註(25) 報告書 98-99 頁を参照。

29 県単位で設置された公施設法人である。詳細は自治体国際化協会パリ事務所・前掲註

用および研修を行っている。採用にあたって課される論述試験と口述試験には、法律科目が含まれ、かつ、その内容も専門的なものであるため、法学部出身者が比較的有利となっている³⁰。

イ 地方法律専門家

フランスでは、弁護士倫理規定において、弁護士の身分を有したまま企業の従業員となる、いわゆる「組織内弁護士」が認められていない。そのため、弁護士資格³¹を有する者が地方公務員として勤務するケースは決して多くない³²。そうしたなかで、自治体法務を中核的に担っているのは、法学部や法学のマスターコースを経て地方公務員として採用された「地方法律専門家（Juriste Territorial）」である。

地方法律専門家は、公法のジェネラリストでありながら、一定の専門分野を有し、かつ、民事法および刑事法の概念を活用できる者を指す。何らかの特別な資格制度が設けられているわけではなく、また、法務部門以外の契約担当部門や都市計画部門、人事管理部門等にも配置されることから、その外延は必ずしも明確ではない。従来、地方法律専門家が担う業務の中心は争訟法務、すなわち自治体が当事者となる訴訟への対応であった。しかし近年では、条例や行政処分の法的チェック、自治体の長や議員への法律上の助言といった予防法務へと拡がりを見せている。地方分権の進展やEUの規制

(25) 報告書99頁を参照。

30 高橋明男ほか「パネルディスカッション」阪大法学65巻1号（2015年）319頁以下・341-342頁〔浦中千佳央〕。

31 フランスの法曹制度は二元制となっており、裁判官および検察官である司法官（magistrat）と弁護士（avocat）で、養成機関や試験制度が異なる。詳細は、上石奈緒「フランスの法曹養成制度」法曹養成対策室報5号（2011年）21頁以下を参照。

32 北村・前掲註（24）論文阪大法学63巻5号1693頁。ただし、地方分権改革による自治体が有する権限の増加や弁護士数の増加を背景に、公的部門への弁護士の職域拡大が進んでいる。

を含む法規範の増大、インターネットの発達に伴う権利擁護へのアクセスの向上を背景に、法的知識を要する案件が増大したことで、地方法律専門家の存在意義は高まっていると指摘される³³。

なお、地方法律専門家は、前項で紹介したような任期のない正規職員としてではなく、非正規職員である期間雇用者として採用されている場合が少なくない。その意味では、採用後の就任前研修で法的知識やスキルを身に付けさせるというよりも、すでにこれらの知識やスキルを有する者を即戦力として、自治体が採用している。

(2) 弁護士に関わり方

前述のとおり、自治体法務の第一次的な担い手は地方法律専門家であるが、弁護士が自治体法務に関わる場面として、以下の2つがある。

第1に、特に小規模な自治体では、地方法律専門家が採用されておらず、さらに、法務部門の体制が十分でないことも多い。そうした自治体では、法的知識を要する案件が出てきた場合に、当該自治体の職員による対応が困難であれば、外部の弁護士に依頼して対応する。法務に関する業務の外注は、法務部門の体制がある程度整っている自治体でも、内部の法務スタッフの負担を軽減するという観点から行われることもある。

第2に、案件の内容が極めて専門的であったり、最先端の分野であったりする場合である。この場合、弁護士にはコンサルタント的な役割が期待されている。また、そうした専門的・最先端の法律問題についての職員研修で、弁護士が講師を務めるといった活用例も考えられる。

33 北村・前掲註(24)論文高橋・前掲註(2)書214頁。

（3）司法官の出向

フランスにおける自治体法務の担い手のもう一つの特徴として、司法官（裁判官と検察官の総称）の「出向（détachment）」が挙げられる。出向とは、司法官の身分を維持したままで、裁判所等の司法機関以外の国や自治体の公的部門で公務員として勤務するものである。司法官は、その養成機関である国立司法学院（ENM）を修了してから少なくとも10年間は司法官として勤務することが義務づけられているが、その後は公的部門に出向したり、最大10年間の休職期間を使って民間企業での勤務や弁護士業を行ったりできる。出向先には自治体の行政機関も含まれ、パリ市をはじめとする大規模都市自治体では一定数の司法官が出向で所属している。

ただし、こうした司法官の出向は、都市自治体における法務に関する業務の補強を目的に行われているというよりは、司法官の研修の側面が強いと思われる。実際に、出向している司法官の配属先は、法務部門や法的専門処理を要する業務を所管する部門に限定されない。また、2年半にわたる国立司法学院での研修に含まれる、国や自治体の行政機関あるいは民間企業での外部研修（5週間）は、司法官としてさまざまな事件を扱ううえで必要となるバックグラウンドの知識を得たり、異なる組織の精神的風土や文化を知り、多様な現実の理解を助けたりするために行われているとされる³⁴。

3 イギリス

イギリスの都市自治体における主な法務の担い手は弁護士であり、自治体内弁護士等による全国組織も存在する。そうしたなかで、

34 北村・前掲註（24）論文阪大法学63巻5号1698頁。

都市自治体の法務部門を取り巻く環境にも、さまざまな変化が生じている³⁵。

(1) 全国自治体内弁護士協会

イングランドおよびウェールズにおける自治体内弁護士や自治体のガバナンス担当者が組織する職能団体として、2013 年 4 月に全国自治体内弁護士協会 (Lawyers in Local Government) が設立された³⁶。2022 年 2 月現在、同協会に所属する自治体内弁護士は、4,304 人にのぼる (ただし、登録済みのソリシター³⁷のみ)。

全国自治体内弁護士協会は、会員への情報提供や、会員間で意見交換ができるオンライン掲示板の運営、専門分野あるいは地域ごとの活動、独自の研修プログラムの提供、関係団体と連携した技術的指針の策定などを行っている。専門分野ごとに置かれた全国グループは現在 13 組織あり (表 11-4)、他の自治体で同様の業務を担当している会員同士で、専門的知見やベストプラクティスを共有したり、仕事上の悩みを打ち明けられる安全な場を提供したりと、組織を超えた相互扶助的なネットワークの形成に役買っていると考えられる。

35 以下、柴田直子「イギリスにおける自治体内弁護士の役割と位置づけ～『攻め』の法務と『守り』の法務」『神奈川大学法学部 50 周年記念論文集』(2016 年) 173 頁以下、同「イギリスにおける自治体法務部の組織改革」神奈川法学 48 巻 1 号 (2016 年) 55 頁以下を参照。

36 以下、全国自治体内弁護士協会 HP、<https://llg.org.uk/> (2022 年 2 月 15 日最終閲覧) を参照。

37 イギリスの弁護士資格には、バリスター (Barrister) とソリシター (Solicitor) の 2 種類

表 11-4 全国グループが置かれている専門分野

- ・ 児童福祉・教育
- ・ 成人福祉保健
- ・ モニタリング・オフィサーおよびガバナンス
- ・ 情報管理
- ・ パートナーシップおよび調達
- ・ 計画、高速および環境
- ・ 公営住宅および地域開発（リジェネレーション）
- ・ 雇用
- ・ 訴訟および許認可
- ・ ブレグジット（Brexit）
- ・ 新型コロナウイルス感染症一法的問題と対応
- ・ 消防部門弁護士ネットワーク
- ・ 若手専門家

出典：全国自治体内弁護士協会 HP をもとに筆者作成。

（2）モニタリング・オフィサーの必置義務

1989 年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989) により、自治体は、行政サービス長官 (Head of Paid Service)、財務長官 (Chief Finance Officer) と並んで、モニタリング・オフィサー (Monitoring Officer) の設置が義務づけられている。モニタリング・オフィサーは、執行部門の役職者や自治体職員、議会、議員等によってなされた提案、決定または不作為が、制定法またはコモンローに違反する、あるいは、不正または不当であるなどと判断

があり、法学部（3 年間）卒業後の養成課程が異なる。ソリシターとしての登録を受けるためには、Legal Practice Course という標準 1 年間の養成コース、および、ソリシター事務所等での 2 年間の実務研修 (Training Contract) を修了する必要がある。一方、バリスターを志望する者は、4 つある法曹院 (Inns of Court) のいずれかに所属し、Bar Professional Training Course という標準 1 年間の養成コースを修了した段階で、所属する法曹院からバリスターとしての認定を得られるものの、実務を行うためには、さらにバリスター事務所での 1 年間の実務研修 (Pupilage) を経なければならない。詳細は中網栄美子「英国の法曹養成制度」法曹養成対策室報 5 号（2011 年）57 頁以下を参照。

した場合に、議会および執行部門への報告書を作成するという責務を負う。すなわち、自治体の活動の適法性を担保する役割をモニタリング・オフィサーが担っていることから、法曹有資格者である法務部長がその職を兼務している場合が多い³⁸。

(3) 自治体の法務部門を取り巻く環境の変化

自治体内弁護士も多くは、モニタリング・オフィサーを兼ねている法務部長の下に組織された法務部門に所属する。例えば、人口約 115 万人を擁するバーミンガム市は、国内最大規模の法務部門を有しており、160 人の自治体内弁護士が法領域ごとに設置された 8 つのチームに分かれて活動している³⁹。自治体内弁護士はポストの空きに応じて、随時募集される。

しかし、この十数年で自治体の法務部門を取り巻く環境は、さまざまな変化を見せている。変化をもたらした大きな要因の一つが、自治体財政の悪化である。2010 年のキャメロン連立政権発足後に発表された「包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review)」には、自治体への補助金の大幅な削減が盛り込まれていた。そのため、財政問題に直面した自治体は、行政サービスの内容およびその提供方法の見直しに迫られ、行政サービスの提供に係る民間委託が増加した。こうした行政サービスのアウトソーシングは、自治体法務の新たなニーズを生み出し、法務部門に持ち込まれる案件の増大につながった。2019 年に自治体の法務部長 76 人を対象に実施されたアンケート調査⁴⁰によれば、およそ 9 割の回答者が今後も法務部

38 柴田・前掲註 (35) 論文『神奈川大学法学部 50 周年記念論文集』196 頁。モニタリング・オフィサーの権限と責務については、同論文 195-199 頁を参照。

39 詳細は柴田・前掲註 (35) 論文『神奈川大学法学部 50 周年記念論文集』182-184 頁を参照。

40 See Local Government Lawyer, *The Legal Department of the Future* (Nov. 2019), p.5.

門の業務が増加すると予測している。また、財政難を背景とする人員整理により、事業所管課のベテラン職員が退職したことも、法務部門への事業所管課の依存度を高め、業務を増加させていると指摘される⁴¹。

法務部門が扱う案件の増大に対しては、民間の法律事務所を積極的に活用する形で対応しようとする自治体が大部分を占める⁴²。ただし、民間の法律事務所への委託には当然費用がかかるため、予算上の制約が伴わざるをえない。そこで、近年は多くの自治体が、複数の法律事務所と「パネル契約」を結び、通常よりも低い価格で案件処理を委託している。パネルとは、「2年あるいは3年という期間を定めて、その期間中は、契約を結んでいる自治体から独占的に法務案件の依頼を受けることができる複数の法律事務所」を指し、自治体は競争入札によってパネルを決定する⁴³。実際に民間の法律事務所に委託している案件の割合は、全体の10～20%程度とされる⁴⁴。

法務部門の業務が増大する一方で、自治体は財政状態の悪化を契機に、組織体制の見直しにも着手しており、法務部門も決して例外ではない。そうしたなか、各自治体が自前で法務部門を置くのではなく、他の自治体との法務部門の共同設置等による「シェアド・サービス」の導入や、自治体から独立した、「新業務形態（Alternative Business Structures：ABS）」としての許可を受けた新たな組織の設立などが模索されてきた⁴⁵。しかし、その担い手となる自治体内弁護士不足⁴⁶や中核となる法務部門の業務の逼迫等から、シェア

41 柴田・前掲註（35）論文神奈川法学 62-63 頁。同様の指摘は、2019 年のアンケート調査においてもなされている。See Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 5.

42 Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 5.

43 柴田・前掲註（35）論文神奈川法学 65 頁。

44 Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 5.

45 詳細は柴田・前掲註（35）論文神奈川法学 67-89 頁。

46 2019 年のアンケート調査では、法務部門のマネジメントにおける課題として、「採用

ド・サービスの導入や新業務形態としての新組織の設立などは進んでいないようである⁴⁷。

4 アメリカ

アメリカは長年にわたって、連邦・州・地方レベルの各行政機関が多くの弁護士を採用してきたという特徴がある⁴⁸。全米法律職協会（NALP）によれば、2020年にロースクール⁴⁹を修了し、就職した者のおよそ1割に当たる3,379人が政府部門に就職した。そのうち、約4分の3が司法試験の合格が求められる職に就いているが、法務博士号（JD）の取得、すなわちロースクールの修了が有利に働く職に就いた者も2割弱いる⁵⁰。

(1) ロースクールにおけるインターンシップ（エクスターンシップ）

アメリカではロースクール生の多くが、在学中にインターンシップを受ける。インターンシップは、司法試験に合格した後の進路選

および維持」の回答割合が最も高かった。また、9割以上が優秀な弁護士の採用が「困難である」と回答し、うち約4割が「非常に困難である」と回答した。See Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 7-8.

47 Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 6.

48 以下、柴田直子「アメリカにおける自治体法務と自治体弁護士」自治体国際化協会編『平成25年度比較地方自治研究会調査研究報告書』（2014年）76頁以下、ジェフリー・ラバーズ（佐伯彰洋（訳））「アメリカのロースクールにおける公共部門における弁護士養成のアプローチ」阪大法学63巻1号（2013年）215頁以下、佐伯彰洋「公的部門における法律専門家 ―アメリカにおけるその養成と役割―」阪大法学64巻2号（2014年）573頁以下を参照。

49 アメリカの場合、学部レベルでは法学部が存在しないため、法曹を目指す者は、学部でのリベラルアーツ教育を修了した後に、ロースクールで3年間の法学教育を受ける。同国の法曹養成制度については、池田雅子ほか「アメリカの法曹養成制度」法曹養成対策室報5号（2011年）42頁以下を参照。

50 全米法律職協会「2020年クラス全米サマリーレポート（Class of 2020 National Summary Report）」https://www.nalp.org/uploads/NationalSummaryReport_Classof2020.pdf を参照。

択にあたって、重要な意義を持つ。同国の司法試験の合格率が9割を超え、かつ、毎年およそ3万人が法曹になるという現状に鑑みれば、学生はロースクールに在学している段階から、自身の専門性を高め、経験を積むことが望まれている。

ロースクール生が受けるインターンシップには2種類ある。一つは、インターンシップによってロースクールの単位が得られるものであり、エクスターンシップとも呼ばれる。教育的観点から、各ロースクールはエクスターンシップのプログラムを充実させる動きがあるという⁵¹。もう一つは主に長期休暇の間に学生が自主的に受けるインターンシップである。後述のように、例えばニューヨーク市法務部は、9週間のサマーインターンシッププログラムを提供している。エクスターンシップ・インターンシップのいずれについても、都市自治体の法務担当組織が受入先の一つとなりうる。

ロースクール生の中で政府部門は人気の高い職場であることから⁵²、こうしたエクスターンシップ・インターンシップの機会を利用して、実際にその現場で経験を積んでいることは、就職活動でも有利に働くと考えられる。また、特にエクスターンシップの場合は、受入側の都市自治体の法務担当組織にとっても、無料で労働力が得られるというメリットがあるため、積極的に活用する傾向にある⁵³。

こうしたエクスターンシップ・インターンシップ以外にも、各ロー

51 高橋・前掲註(30) 論文322-323頁 [ジェフリー・ラバース]。

52 高橋・前掲註(30) 論文344頁 [ジェフリー・ラバース]。政府部門で働くことの魅力を高めている要因の一つに、2007年に創設された「直接公務員ローン免除プログラム(The Direct Loan Public Service Loan Forgiveness Program)」が挙げられるだろう(ラバース・前掲註(48) 論文220頁)。このプログラムは、連邦、州、地方の行政機関などで10年間勤務し、ローンの返済を行ってきた者につき、ローン残高の返済を免除するものである。また、ロースクールが独自に付加的なローン免除プログラムを提供している場合もある。アメリカン大学ワシントン・ロースクールの取組みについて、ラバース・前掲註(48) 論文220-221頁を参照。

53 高橋・前掲註(30) 論文323頁 [ジェフリー・ラバース]。

スクールは、公法分野に関する授業科目や臨床的プログラム（いわゆる「リーガル・クリニック」など）の充実を図っており、政府部門への弁護士の供給につながっている。例えば、イエール大学ロースクールでは、表 11-5 のような科目を設けている。

表 11-5 イエール大学ロースクールにおける公法科目の一例

・ 行政法	・ 海洋法
・ 行政法と官僚制	・ 比較憲法
・ 独占禁止法	・ 民主主義と執行権
・ 気候変動政策と展望	・ 選挙法
・ 憲法	・ 食品・薬品行政法
・ 憲法訴訟	・ 保健医療法政策
・ 刑法と執行	・ 国際法
・ 障害者法と文化	・ 銀行・金融機関の法と規制
・ 環境法政策	・ 地方政府法
・ 連邦所得税	・ 環境保護に係る州憲法の根拠
・ 移民法	・ 規制国家における制定法解釈
・ 国際租税法	・ 税政策
・ 活動中の地方政府	・ 制定法解釈の理論
・ 不法行為と規制	

出典：イエール大学ロースクール HP をもとに筆者作成。

(2) ニューヨーク市⁵⁴

ア 最大規模の法務部

全米最大の都市で 880 万人の人口を擁するニューヨーク市は、その規模と活動量においても最大と言われる法務部を有する⁵⁵。業務の内容に応じて、法律部門は 16 の課に分かれており、およそ 1,000 人の弁護士が所属している（表 11-6 を参照）。行政法・規制的訴訟課や

54 以下、ニューヨーク市法務部 HP、<https://www1.nyc.gov/site/law/news/annual-reports.page>（2022 年 2 月 10 日最終閲覧）を参照。

55 柴田・前掲註（48）論文 77 頁。ニューヨーク市法務部の詳細は、同論文 78-98 頁を参照。

訴訟提起課、法律相談課といった広範な内容を所管するものから、経済発展課、環境法課、家庭裁判所課、労働・雇用法課、租税・破産課、労働者災害補償課のような専門分野に特化したものまである。弁護士を採用もこれらの課およびその役職ごとに行われる⁵⁶。さらに、法律部門の業務を後方支援するための支援部門も置かれており、査定官、監査、簿記（bookkeeper）、法律秘書、パラリーガル（法律補助職員）、技術スタッフなどの約890人の専門家が採用されている。

表11-6 ニューヨーク市の法務部の体制

法律部門	・ 行政法・規制的訴訟課 ・ 上訴課 ・ 契約・不動産課 ・ 環境法課 ・ 一般訴訟課 ・ 法律相談課 ・ 特別連邦訴訟課 ・ 不法行為課	・ 訴訟提起課 ・ 商事・不動産訴訟課 ・ 経済発展課 ・ 家庭裁判所課 ・ 労働・雇用法課 ・ 自治体財政課 ・ 租税・破産課 ・ 労働者災害補償課
支援部門	・ 事務課 ・ 情報テクノロジー課 ・ オペレーション課	・ E デイスカバリー課 ・ 訴訟支援課

出典：ニューヨーク市法務部 HP をもとに筆者作成。

法務部の弁護士は、民事訴訟において市や市長、市の行政機関の代理人を務めたり、家庭裁判所での少年犯罪手続および刑事裁判所での行政法執行手続を遂行したりする。また、法案や不動産リース、調達契約、地方債の発行に係る金融商品についての起草および審査、

56 ただし、採用後は法務部内の他の課に異動する可能性がある（柴田・前掲註（48）論文92頁）。

移民、教育あるいは環境政策といったあらゆる政策分野に関する市職員からの法律相談なども法務部が担っている。例えば、新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて、ニューヨーク市は夜間外出禁止令ならびに集会、礼拝、屋内外での食事および劇場の利用等に関する制限を実施したが、その合憲性を争う訴訟が数多く提起されたのに対し、法務部は勝訴を勝ち取ってきた。政策立案・形成の面でも、コロナ禍で経済状況が悪化したテナントおよび賃貸住宅居住者を保護するための条例の制定や、ホームレスの感染を防ぐためのシェルターの整備などに法務部が携わった。

イ ロースクール生のインターンシップ

ニューヨーク市法務部は、ロースクール生向けのインターンシップとして、3種類のプログラムを用意する。

1つ目は学期中のエクスターンシップである。勤務形態には、パートタイム（週 10 ～ 15 時間）とフルタイム（週 35 ～ 40 時間）があり、いずれも無給であるが、弁護士とともに裁判文書の作成や訴訟活動を行うことができる。

2つ目はサマーインターンシップである。ロースクールの2年生が主な対象で、夏期休暇中の9週間にわたって行われ、週 750 ドルの給料が支払われる。インターンシップ期間中に優秀な働きを見せた者には、司法試験に合格した後の終身雇用が打診されるということもあり、約 50 人の採用枠に対して毎年 2,500 人以上が応募するほど、人気の高いプログラムとなっている。

3つ目は学生法律スペシャリスト（Student Legal Specialist）である。これはロースクールの夜間コースに通う学生を対象としたもので、給与も支払われるが、ニューヨーク市民に限定されている。

ウ 法務部以外の採用

ニューヨーク市において、弁護士が採用されている部署は必ずしも法務部に限定されない。2022年2月時点で、調査局（Department of Investigation）および行政管理予算局（Office of Management & Budget）が法務博士号を有する者を募集しているほか、更生局（Department of Correction）や情報技術通信局（Department of Information Technology and Telecommunications）による募集についても法務博士号を有する者を推奨する旨が定められている。このように、法務部以外でも、法的知識やスキルを要する業務を所管する部署がそれぞれ弁護士の採用を行っている。

（3）その他の都市自治体における法務部

ニューヨーク市の法務部は、抱えている弁護士の数も体制も充実したものである。しかし、「アメリカにおける平均的な法務機能の一例」⁵⁷に挙げられるロングビーチ市（カリフォルニア州、人口約47万人）であっても、市法律顧問（City Attorney）の下に、25人の弁護士を含む65人の職員が配置されている⁵⁸。同市の法務担当組織である市法律顧問室（City Attorney's Office）には、事業部相談課、港湾課、訴訟課、労働者災害補償課という4つの部署が置かれている。また、より小規模な都市自治体である、人口約17万人のスプリングフィールド市（ミズーリ州）の法務部には、市法律顧問を含む16人の弁護士が採用されている⁵⁹。

なお、各都市自治体の法務担当組織のトップである法律顧問は、

57 柴田・前掲註（48）論文77頁。

58 ロングビーチ市市法律顧問室 HP、<https://longbeach.gov/attorney/>（2022年2月10日最終閲覧）を参照。

59 スプリングフィールド市法務部 HP、<https://www.springfield-ma.gov/cos/law/>（2022年2月10日最終閲覧）を参照。

60 柴田・前掲註（48）論文105頁。

市長や市マネージャーによる任命職であり、当該都市自治体の組織内でも高い地位を占める。法律顧問は、市長等とともに意思決定の場にも参加し、その判断は高く尊重されるという⁶⁰。

おわりに

法曹人口の多いアメリカやイギリスでは、長年にわたり、法曹有資格者が自治体法務の主たる担い手となってきた。一方、ドイツやフランスでは、高級職官吏の採用あるいは司法官の出向もあるが、法曹資格を有さない、大部分の地方公務員についても、比較的長期間の就任前研修によって、法的知識やスキルの習得が図られている。ただし、これらの国においても、法務ニーズの高まりや法曹人口の拡大等を背景に、都市自治体が法曹有資格者や地方法律専門家を積極的に採用する動きも見られる。また、こうした自治体法務の担い手の違いは、各国の地方公務員制度が、オープン・キャリア・システム（開放型任用制）とクローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）のいずれを採っているか、すなわち、ジョブ型採用かメンバーシップ型採用か、という違いにも帰着するかもしれない。

日本の都市自治体を取り巻く環境も、ガバナンスの強化、法務ニーズの高まり、法曹養成制度の見直し、公務員の人材流動化といったさまざまな変化が生じている。そうしたなかで、今後どのように自治体法務を担う法務人材を確保・育成していくべきかを検討するにあたり、本章で紹介した欧米諸国の事例が少しでも参考になれば幸いである。

60 柴田・前掲註（48）論文 105 頁。

資料編

都市自治体における 法務人材に関する研究会 資料

構成員名簿

【座 長】

大杉 覚 東京都立大学法学部教授

【委 員】

藤田由紀子 学習院大学法学部教授

鈴木 潔 専修大学法学部教授

鈴木 秀洋 日本大学危機管理学部准教授

平田 彩子 東京大学大学院法学政治学研究科准教授

岡本 正 銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学）

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

臼田 公子 日本都市センター研究室副室長（～2021年3月）

加藤 祐介 日本都市センター主任研究員

釵持 麻衣 日本都市センター研究員

黒石 啓太 日本都市センター研究員

（順不同）

※肩書等は2022年3月現在のもの。

研究会・ヒアリング調査 日程概要

【研究会】

- | | |
|-----|--|
| 第1回 | 日 時：2020年8月21日 18:00～20:00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による |
| 第2回 | 日 時：2020年9月18日 18:00～20:00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による |
| 第3回 | 日 時：2020年11月4日 18:00～20:00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による |
| 第4回 | 日 時：2020年12月23日 10:00～12:00
場 所：都市センターホテル 707 会議室
(ウェブ会議サービス Zoom も併用)
講 師：木下元氏（特別区人事・厚生事務組合
法務部副参事） |
| 第5回 | 日 時：2021年4月7日 17:00～19:00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による |
| 第6回 | 日 時：2021年6月24日 13:00～15:00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による
講 師：中村健人弁護士（東町法律事務所／徳島
県小松島市法務監／元・徳島県小松島市
政策法務室長） |

第7回 日 時：2021年8月13日 13：00～15：00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による
講 師：工藤裕子教授（中央大学法学部）
柴田直子教授（神奈川大学法学部）

第8回 日 時：2021年9月17日 10：00～12：00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

第9回 日 時：2021年12月21日 13：00～15：00
場 所：都市センターホテル 605 会議室

※研究会の議事概要は、当センターのホームページにて公開している。

【ヒアリング調査】

帖佐直美弁護士

（晴海パートナーズ法律事務所／元流山市政策法務室長）

日 時：2021年5月13日 10：00～12：00

調査者：大杉座長、藤田委員、平田委員、岡本委員、事務局

方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

流山市

日 時：2021年6月3日 10：00～11：30

調査先：総務部総務課政策法務室

調査者：大杉座長、藤田委員、岡本委員、事務局

方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

中原一憲氏（明石市総務局職員室長兼任用担当課長）

日 時：2021 年 8 月 12 日 12：50～13：50

調査者：大杉座長、藤田委員、平田委員、岡本委員、事務局

方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

三次市

日 時：2021 年 8 月 30 日 15：30～16：30

調査先：総務部総務課

調査者：鈴木潔委員、事務局

方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

足立区

日 時：2021 年 9 月 3 日 10：00～11：00

調査先：総務部人事課、総務課

調査者：大杉座長、鈴木潔委員、鈴木秀洋委員、岡本委員、
事務局

方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

横浜市

日 時：2021 年 10 月 1 日 10：00～11：30

調査先：総務局法制課、人事課

調査者：大杉座長、藤田委員、鈴木潔委員、平田委員、事務局

方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

※ 新型コロナウイルス感染症拡大防止の観点から、ヒアリング調査はウェブ会議サービス Zoom により実施した。上記の皆様には多大なご配慮をいただいた。

執筆者プロフィール

大杉 覚

東京都立大学法学部教授

博士（学術）。東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了。成城大学専任講師、東京都立大学助教授を経て、2005年より現職。専攻は行政学・都市行政論。著書に『自治体組織と人事制度改革』（東京法令出版、2000年、編著）、『人口減少時代の地域づくり読本』（公職研、2015年、共著）、『コミュニティ自治の未来図』（ぎょうせい、2021年）、『これからの地方自治の教科書 改訂版』（第一法規、2021年、共著）など。

藤田 由紀子

学習院大学法学部教授

博士（法学）。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。専修大学教授などを経て、2015年より現職。専攻は行政学。著書に『公務員制度と専門性 ―技術系行政官の日英比較―』（専修大学出版局、2008年）、『児童相談行政における業務と専門性』（日本都市センター、2011年、共著）、『専門性の政治学 ―デモクラシーの相克と和解―』（ミネルヴァ書房、2012年、共著）、『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』（日本都市センター、2014年、共著）など。

鈴木 潔

専修大学法学部教授

博士（政治学）。明治大学大学院政治経済学研究科修了。財団法人日本都市センター主任研究員、聖学院大学准教授などを経て現職。専門は行政学、公共政策。著書に『強制する法務・争う法務』（第一法規、2009年）、『多機関連携の行政学』（有斐閣、2019年、共著）、「ストリートレベル官僚制の管理手法：児童虐待防止行政を事例として」『公共政策研究』19号（2019年）など。

鈴木 秀洋

日本大学危機管理学部准教授

法務博士（専門職）。保育士。専門（担当授業）は、行政法、地方自治法、災害と法、社会安全政策と法、自治体政策訟務等。実務経験として、特別区人事・厚生事務組合法務部、文京区総務課課長補佐、危機管理課長、男女協働課長、子ども家庭支援センター所長等歴任。近年主著『虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る社会的弱者にしない自治体法務』（第一法規、2021年）、『行政法の羅針盤』（成文堂、2020年）、『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック（改訂版）』（第一法規、2021年）、『必携 市区町村子ども家庭総合支援拠点スタートアップマニュアル』（明石書店、2021年）等。内閣府、厚労省、自治体の審議会・アドバイザー等多数。

平田 彩子

東京大学大学院法学政治学研究科准教授

Ph.D. (Jurisprudence and Social Policy)。カリフォルニア大学バークレー校ロースクール・法と社会政策博士課程修了。東京大学法学政治学研究科助教、京都大学地球環境学堂特定准教授、岡山大学法学部准教授を経て現職。専門は法社会学、現代法過程論。特に行政法関係を中心に研究活動を進める。単著に『自治体現場の法適用—あいまいな法はいかに実施されるか』(東京大学出版会、2017年、後藤・安田記念東京都市研究所藤田賞受賞、国際法社会学会 Adam Podogrezi 賞受賞)、『行政法の実施過程—環境規制の動態と理論』(木鐸社、2009年、日本法社会学会若手奨励賞受賞)。

岡本 正

銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士(法学)

博士(法学)。2003年弁護士登録。岩手大学地域防災研究センター客員教授、北海道大学公共政策学研究センター上席研究員、慶應義塾大学非常勤講師等教職多数。2009年から2017年まで内閣府上席政策調査員や文部科学省原子力損害賠償紛争解決センター総括主任調査官として国に出向。著書に『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会、2014年)、『災害復興法学Ⅱ』(同、2018年)、『災害復興法学の体系』(勁草書房、2018年、日本公共政策学会賞受賞)、『図書館のための災害復興法学入門』(樹村房、2019年)、『被災したあなたを助けるお金とくらしの話増補版』(弘文堂、2021年)、『防災・減災の法務』(有斐閣、2021年、共著)、『災害救援法務ハンドブック改訂版』(第一法規、2021年、共著)など。

自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践

2022年3月発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

T E L 03(5216)8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <https://www.toshi.or.jp>

印 刷 福山印刷株式会社

〒775-0004 徳島県海部郡牟岐町大字川長

市宇谷 174-1

T E L 0884(72)1679

ISBN 978-4-909807-26-7 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-26-7

C3031 ¥1500E

定価1,650円(本体価格1,500円+税10%)

