

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、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						
準法曹有資格者	司法修習終了者	`法律に強い、職員					
	司法試験合格者						
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						

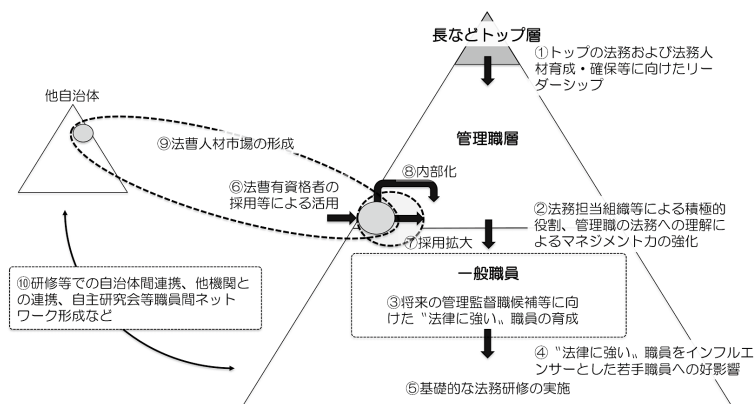
(注) 大杉覚「任期付自治体法曹の登用と自治体行政の変革」『地方自治』第805号(2014.12)、3頁を一部修正。なお、表中「法3条1項」などとした「法」とは地方公務員法を指す。

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。