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いい職員の方が、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
- 大杉覚（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