

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。