

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えよう。

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)。