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・礒崎初仁編 (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・礒崎初仁・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」が分かるかといえば、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

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

いるわけである。

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

職員数か多ければ多いはど、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に限定されており、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

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ものですか」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、法制係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。そのために市川市では「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「 $4\sim6$ 年未満」と回答しており、人口規模の小さい一般市ほど「 $4\sim6$ 年未満」とする回答は減っている 26 。ただし、一般市には、「 $6\sim8$ 年未満」「 $8\sim10$ 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」と約25%の市区は約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。さもなければ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、 $4\sim6$ 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、 $4\sim6$ 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「比較的に珍しい、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に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、 $61\sim62$ 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、その時々の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 4 。

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ことが必要である。

(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。「苦労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。