

## 第6章

# 法務担当組織・法務人材と行政実務 ：現状と今後の発展のために

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

我が国において、都市自治体の法務担当組織の現状はどのようなもののだろうか。どのように法務担当組織を強化できるのだろうか。本章では、法務業務の2つのコアとなる機能を確認し、法務人材の役割について整理した後、本研究会の実施したアンケート調査に基づき、現状の把握及び法務担当組織の強化のアプローチについて考える。最後に、自治体法務と規範性の関係についても触れたい。

### 1 法務業務の機能：2つの核

まず、法務とは何かについて確認したい。第1章で触れられている通り、法務部門の業務内容は非常に幅広いが、行政組織内での法務業務の機能は、以下の2つに核心があると考ええる。

第1は、問題解決のために、法ルール<sup>1</sup>を作成し、適用することである。条例をはじめとする各種の法ルールの作成、運用に対する疑義対応、訴訟対応など、法ルールを作成したり、運用したりすることを通じて、問題の解決を図ること、これが法務の第1の機能である。最終的な目的が、問題解決であることも確認しておきたい。法ルールの作成や適用はあくまでも手段である。

第2は、権力の行使を監視したり促進したりすることである。法ルールは、権力行使と密接不可分の関係性を持つ。例えば、法ルールは、行政機関が権力の恣意的な濫用をしないよう、一定の制約を行政機関にかけている（憲法を筆頭に様々な法ルールが行政機関の権限行使の制限を定めていることを想起されたい）。また他方で、法ルールは、行政機関が権力を行使する際に用いるツールでもある

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。

(各種の規制を想起されたい)。法の趣旨に則り、適切に法ルールが用いられるために、法務という組織は自らの権力との密接不可分性を意識し、法ルールに内在する規範への深いコミットが求められる。このように、法務の第2の機能は、権力行使の監視及び促進である。

以上の2点が、法務の核心であると考えることができる。そして「法務人材」とは、上記2つの視点を持ちつつ、法ルールに関わる業務を遂行することができる人材のことを指すと考える。

## 2 「法務人材」の濃淡

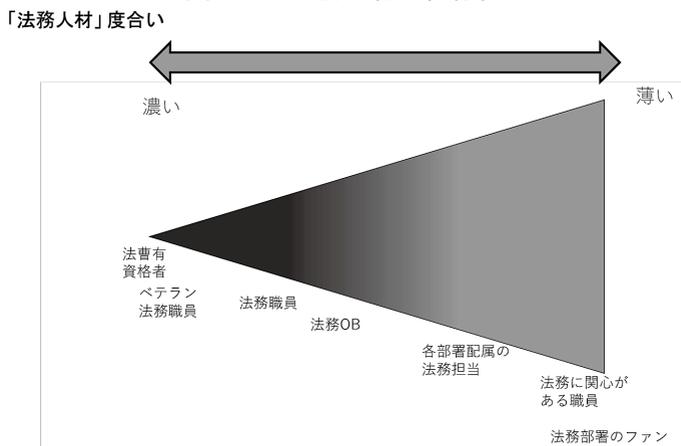
上記1でまとめた通り、「法務人材」は、自らの業務において、①問題解決のための法ルールの作成・運用、②権力行使の監視・促進、という自らの機能を自覚している人材であると定義すると、必ずしも法務担当組織に配属されている職員のみが、「法務人材」であるとは限らない。むしろ、「法務人材」は、程度の問題であり、「法務人材」度合いが高い者もいれば低い者もいるという理解の方が適切であろう。当然、組織内には「法務人材」の度合いが様々な職員が存在するはずである。

図6-1は、組織内の濃淡ある「法務人材」のイメージである。一番左側がもっとも濃い「法務人材」度合いを持つ職員、右側になるほど「法務人材」度合いの薄い職員となっている。濃度の濃い職員から薄い職員となるにしたがって、該当する職員数が増えていくと考えるのが自然である。

具体的にどのような職員が、濃度の濃い・薄い「法務人材」にあたるのかは、個別自治体の状況によって異なると思われるが、一般的に以下のことが言えるだろう<sup>2</sup>。まず、最も濃度の濃い「法務人材」

2 もちろん、個別具体的には、たとえ法曹有資格者でも、個別行政法について明るくない場合や、権力行使の監視・促進という自らと権力行政との密接不可分性を自覚して

図 6-1 法務人材の多様性



度合いを有している職員として、法曹有資格者や、ベテランの法務職員が挙げられる。続いて、法務部署配属職員や、元・法務部署配属職員、自治体によっては、各所管部署に法務担当職員を配置している場合があるためその各部署所属の法務担当職員が挙げられる。また、最後に、担当業務として法務業務を正式に任されていないものの、法務に関心がある職員や、法務担当組織の「ファン」を挙げている。法務担当組織の「ファン」とは、例えば、業務で法ルールに関して疑義が生じた場合躊躇なく法務担当組織に相談しに行くなど、法務担当組織とスムーズに意思疎通でき、法務担当組織を身近に感じていることを通じて、たとえ実際に相談にはいかない場面でも「法的観点から当該事例を見るとどう考えるか」という発想を、頭の片隅に常に持っている職員を想定している。

組織内には、濃淡のある「法務人材」が各部署に散らばって存在していることが望ましい。法務は専門性が高い業務であるため、高

---

いない場合など、「法務人材」度合いが低い場合も当然起こりうるが、一般論としては、本文の推定が当てはまるだろう。

度な専門的知識を備えている、濃い「法務人材」が存在することは組織として必須である。その一方、彼らのみが存在しても、業務内容が多岐にわたり職員数・部署数も多い自治体組織において、全体として法務の核心（すなわち①問題解決のための法ルールの作成・運用と②権力行使の監視・促進）が適切に実施されるには、十分ではない。少数の濃い「法務人材」のみならず、多数の濃度の薄い「法務人材」が、組織に満遍なく存在する状態が望ましい。薄い「法務人材」が各所管部署に存在することによって、都市自治体というもっとも市民に近い行政現場において、法務の基本的な考え方を行政実務に反映させることができるだろう。

以下、「法務人材」の濃度別に見ていこう。

### (1) 薄い「法務人材」の重要性：媒介者としての役割

「法務人材」度合いが比較的薄い職員の存在は非常に重要である。というのも、彼らが各所管課に広く存在することで、濃い「法務人材」と他の職員を繋ぐ媒介者としての役割を果たすことができ、また行政の最前線業務において法的視点が抜け落ちないための防波堤となりうるからである。

例えば、本研究会で紹介した、横浜市の「法務担当者」（各区局の総務担当課等に配属）、あるいは流山市の「政策法務主任」（各所管課で入庁10年目程度の職員から選抜）の例を見てみよう（詳しくは第10章参照）。彼らは、各所管課の所属職員から選ばれており、高度な法的専門知識を皆が備えているわけではない。むしろ、法務担当という役割を明示化することで、法務が1つの担当業務であることを「見える化」することにポイントがある。彼らは、各所管課で発生する法的疑義の集約点として法務担当組織と所管部署をスムーズに繋げる役割を果たしたり、研修を受ける機会も多く、必要な知識やスキルに頻繁に触れ、法務への関心を高めることができる。

また、法務担当となった職員は、その役割が担当名として「見える化」されていることから、常に頭の片隅にでも、法的観点から当該事例はどのように捉えることができるか、という着眼点を持つきっかけとなる。このように、各所管課の一般職員を当該課の法務担当として、法務の仕事を明示化させておくということには、メリットがある。

また、このような全庁的な取組みをしなくとも、法務に関心がある職員や法務担当部署の「ファン」が存在すれば、彼らが行政実務において、必要があれば躊躇なく法務部署と繋がり、また法的観点という一つの重要なものの見方を忘れずに保持することができる。このように、濃度の薄い「法務人材」が組織内に多数存在するという体制が、行政組織のあらゆる部署で法的観点からものが捉えられるために、必要不可欠であると言える。

## (2) 濃い「法務人材」：法曹有資格者を持つ自治体と持たない自治体の違い

濃い「法務人材」が自治体組織にとって必須であることは言うまでもない。そもそも行政組織には法治行政の原則があり、立法や法ルールの解釈・運用、争訟など、法ルールを適切に作成し、使いこなす能力が求められるが、それには高い専門性を備えた濃い「法務人材」が必要である。この点に関しては、詳しくは本報告書の他章（第1章、第2章、第5章）をご覧いただきたい。

濃い「法務人材」の一つの典型例は、法曹有資格者である。弁護士登録の有無に関わらず、彼らは法の体系的かつ高度な理解を備えているのみならず、法曹としてのアイデンティティや人的ネットワークも持っている（詳しくは第3章、第4章を参照）。

ここでは、本研究会が実施したアンケート結果をもとに、法曹有資格者を雇用している自治体とそうでない自治体とで、法務担当組

織の活動に違いはあるのか、統計分析結果を示すことにしたい。用いるデータセットは、法務担当組織対象のアンケート結果と人事課対象アンケート結果を統合して作成したものである（ $n=393$ ）<sup>3</sup>。

法曹有資格者としては、2020年10月1日時点での法曹有資格者（弁護士登録者、弁護士未登録者（司法修習を修了済）、司法試験合格者（司法修習を未修了）の3類型）の在職の有無を使用した（人事課向けアンケートの質問項目Q4-2を使用）。

法務担当組織の活動として、法務担当組織向けアンケートのQ3を用いる。ここでは、「以下の業務に対する貴市の法務担当組織の取組み状況についてお答えください」と尋ね、活動領域として「①例規審査（法制執務）」、「②政策形成・条例立案」、「③各所管課による政策形成・条例立案の支援」、「④各所管課に対する法的助言・サポート」、「⑤行政処分・行政指導にあたっての法令解釈」、「⑥住民等からの意見・要望、苦情、行政介入暴力への対応」、「⑦情報公開条例・個人情報保護条例の運用」、「⑧契約書等についての法的視点からの事前チェック」、「⑨首長等の議会答弁に対する法的視点からの事前チェック」、「⑩行政不服審査への対応」、「⑪訴訟への対応」の11分野に対し、それぞれ「1：当該業務が存在しない」、「2：取り組む必要性は感じていない」、「3：取り組む必要性は感じているが、具体的な動きはない」、「4：取組みを行う予定で具体的に検討中」、「5：法務担当組織の業務の一つとして、取り組んでいる」、「6：法務担当組織の中心業務として、積極的に取り組んでいる」の6段階で回答してもらった<sup>4</sup>。

さて、法曹有資格者のいる自治体とそうでない自治体とで、法務

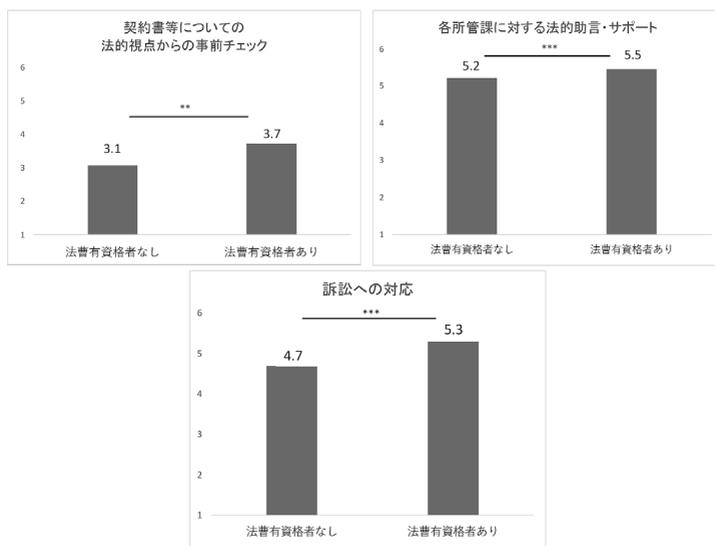
---

3 自治体によっては、法務担当組織用アンケートと人事課用アンケートのどちらか一つしか回答しなかったところもあるため、少なくともいずれかのアンケートに回答した自治体の延べ数としてこのような数字になっている。

4 わかりやすさのため、もとのアンケートでの選択肢の尺度を反転したものにしている。

担当組織の活動領域に違いがあるのかを見たところ、3分野に統計的に有意な差が検出され、いずれも法曹有資格者ありの自治体の法務担当組織の方が、当該分野に対して、より積極的に活動しているという結果となった。具体的には、「④各所管課に対する法的助言・サポート」、「⑧契約書等についての法的視点からの事前チェック」、「⑩訴訟への対応」は、法曹有資格者がいる自治体の法務担当組織の方が、積極的に取り組んでいるという結果であった。他の8つの分野については、統計的に有意な違いは見られなかった。

グラフ 6-1 法曹有資格者の有無と法務担当組織の各活動領域分野の積極性



\* $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.0001$

「各所管課に対する法的助言・サポート」に関しては、両者の差は小さなものではあるが、法曹有資格者ありの自治体の方が、より積極的に取り組んでいる様子が窺える。また、「契約書等についての法的視点からの事前チェック」及び「訴訟への対応」に関しては、法曹有資格者ありの自治体の法務担当組織の方が、より積極的に取

り組んでいることがわかる。法曹有資格者は、行政法規のみならず民事法や訴訟手続を含め法体系の全般的な知識と経験を有していることを鑑みると、ここに自治体内の法務職員との違いが見られ、法曹有資格者がいるからこそ、行政法規とは直結しない契約書等の法的チェックや訴訟手続にも、法務担当組織が積極的に取り組んでいると理解することができる。もちろん、本統計分析は厳密な因果関係を示すわけではないため、そもそも所管課に対する法的助言、契約書等の事前チェック、訴訟への対応を、積極的に行っていた部署が、法曹有資格者を雇用し始めた、という因果の向きを否定することはできないが、少なくとも上記3分野に対する高い積極性と法曹有資格者の有無とは、相関関係があることは示されている。また、契約書等の事前チェックや訴訟への対応に積極的に取り組んでいるという傾向は、民事法及び訴訟手続の知識と実務に明るい法曹有資格者がいるからこそという理解は自然でもある。

このように、法曹有資格者が雇用されている自治体の法務担当組織は、そうでない自治体の法務担当組織と比較して、積極的に取り組む業務分野の範囲が広がっているのが特徴的である。法務担当組織であるから、法曹有資格者の有無とは関係なく、例規審査や各所管課の政策形成・条例立案の支援を積極的に行っているのは当然である。法曹有資格者の有無は、それ以外のエキストラの領域でも、法務担当部署が積極的に力を入れている分野がさらに存在するかどうかに影響を与えていることが考えられる。濃い「法務人材」が充実していれば、法務担当組織の活動範囲の幅も広がること、また特に法曹有資格者という法についての体系的な知識を備えている濃い「法務人材」がいる場合は、民事法分野など、行政分野とは異なる法ルールについても法務担当組織が積極的に所管課の法的サポートを行うことができることが示された。

### 3 法務担当組織の現状

本節では、本研究会で実施したアンケート調査をもとに、法務担当組織の現状を見てみたい。具体的には、クラスター分析を実施し、法務担当組織の特徴ごとに幾つかのグループ分けを行うことで、どのようなタイプの法務担当組織が存在するかを把握する。一般的に、自治体規模によって、法務担当組織の積極性が異なる（つまり、規模が大きいほど法務活動がより積極的になる）という認識が持たれているのかもしれないが、それは本当にそうなのかについても確認したい。

用いるデータは、法務担当組織向けアンケートの、以下の16つの変数である。すなわち、法曹有資格者の有無<sup>5</sup>、法務担当組織の職員数、法務担当組織の職員の平均在籍年数（「1：2年未満」、「2：2～4年未満」、「3：4～6年未満」、「4：6～8年未満」、「5：8～10年未満」、「6：10年以上」）、法務担当組織の組織レベル（課であれば1、係であれば0を割り振ったもの）、法務職員に対する法務研修の有無（研修ありであれば1、なしであれば0を割り振ったもの）、各業務の取組み状況（前節で使用したQ3の①「例規審査（法制執務）」から「⑩訴訟への対応」まで11つの分野に対し、それぞれどの程度積極的に取り組んでいるか<sup>6</sup>）である。ウォード法を用いて、階層クラスター分析を行った。

5 弁護士登録者、弁護士未登録者（司法修習を修了済）、司法試験合格者（司法修習を未修了）の3種類のいずれかに該当する者が一般行政職の常勤職員として採用されているかどうかで、採用されていれば1、されていなかったら0を割り振ったもの。

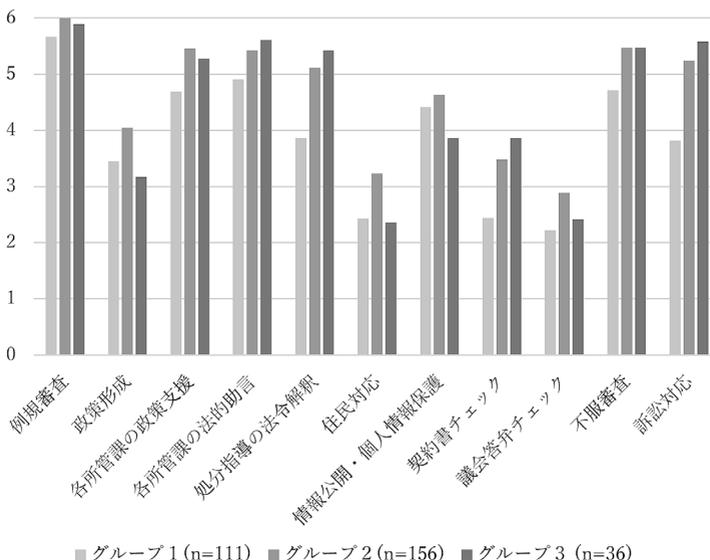
6 前節での分析と同様、直感的な理解ができるよう、回答選択肢の尺度は反転させている。つまり、選択肢は「1：当該業務が存在しない」、「2：取り組む必要性は感じていない」、「3：取り組む必要性は感じているが、具体的な動きはない」、「4：取組みを行う予定で具体的に検討中」、「5：法務担当組織の業務の一つとして、取り組んでいる」、「6：法務担当組織の中心業務として、積極的に取り組んでいる」の6段階となっている。

クラスター数を3として以下分析した。表6-1は法務担当部局の組織リソース関連の項目（法曹有資格者の有無、職員数、平均在籍年数、組織レベル、研修の有無）の結果を示したものであり、グラフ6-2は各法務業務の取組み状況の結果をグラフ化したものである（詳しい結果は章末を参照）。

表6-1 法務担当組織のクラスター分析①：組織リソース関連の項目

	グループ1 (n=111) 〈小規模で、法務活動の積極性に乏しいタイプ〉	グループ2 (n=156) 〈小規模ながら、法務活動の積極性にあふれるタイプ〉	グループ3 (n=36) 〈規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ〉
法曹有資格者の有無	0.09	0.15	0.33
研修の有無	0.77	0.71	0.92
職員数	4.67	4.42	9.28
平均在籍年数	2.26	2.46	2.83
組織レベル	0.07	0.006	0.94

グラフ6-2 法務担当組織のクラスター分析②  
各法務業務の取組みの積極性



まず、3つのグループに共通している特徴3点から見ていこう。(1) いずれのグループも、職員の在籍年数の平均に大きな差は見受けられない。(2) 例規審査に関しては、いずれのグループも平均値が「6:中心業務として積極的に取り組んでいる」に近くなっている。(3) 首長等の議会答弁に対する法的視点からの事前チェックという活動領域について、いずれのグループも平均値は低く、自身の業務として取り組む必要性は低いという回答であった。このように、いずれのグループも、職員の在籍年数は平均して2～3年の段階が多く、例規審査については自身の中心業務として、また議会答弁の法的視点からの事前チェックについては自身の業務外と認識していることがわかる。

しかし、それ以外の各項目に関する各グループの平均値は異なり、それぞれのグループの特徴が浮かび上がる。

グループ1は、他のグループと比較して、積極的に取り組んでいる活動領域が狭い。よって、「法務活動の積極性に乏しいタイプ」と言える。例規審査については平均値が5.66と他のグループと差はなく、積極的に取り組んでいるという回答であったが、それ以外の活動領域に対しては、他のグループと比較して積極性に乏しい。特に、行政処分・行政指導にあたっての法令解釈、契約書等の事前チェック、訴訟対応の領域は相対的に低めであった。組織リソース関連の項目については、法曹有資格者は3グループの中でもっとも無しの割合が高く、またほとんどが係レベルの部署であった(平均職員数は4.67人)。ここから、グループ1は、小規模な部署であり、法務活動の積極性に乏しいタイプと捉えることができる。グループ1に該当した自治体数は、111であった。

次に、グループ2を見てみよう。グループ2も、グループ1と同様の小規模な法務担当組織である。組織としては係レベルであり、平均職員数も4.42人である。しかし、グループ2は、グループ1

と比較して多くの活動領域でその積極性が高い。いわば、「小規模ながら法務活動の積極性にあふれるタイプ」と言える。まず特筆すべきは、政策形成に対する積極性の高さである。グループ2は、法務担当組織での政策形成、及び各所管課の政策形成の支援に対する積極性が、3つのグループでもっとも高い回答であった。法務業務として、特に政策法務に力を入れていると言える。他にも、住民等からの意見・要望、苦情、行政介入暴力への対応といった住民対応についても、3グループの中でもっとも積極性の高い回答をしていたことも特徴的であった。他の取組み分野についても、次に紹介するグループ3と同等程度の高い積極性が示された。なお、グループ2は、法曹有資格者の採用の割合がグループ1と比較して高いという特徴もある。グループ2に該当した自治体数は、156であった。

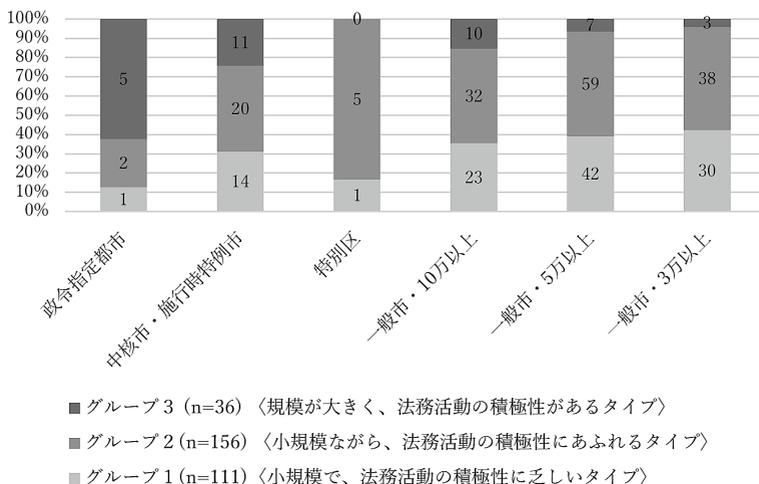
グループ3は、他の2つのグループと比較して組織規模が大きく、また幅広い法務活動領域に対し、取組みの積極性が高い。「規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ」と言える。他の2つのグループと比較して、あらゆる活動領域に対して積極性が高いのが特徴的である。特に、各所管課による政策形成の支援、各所管課への法的助言、処分・指導の法令解釈、不服審査、訴訟への対応は平均値が5を超えていた。また、契約書等の事前チェックについても、相対的に高い積極性を示していた。このように、グループ3は、法の解釈適用や争訟関係といった法的専門知識を強く必要とする領域に対して、取り組む積極性が高いことが特徴である<sup>7</sup>。組織レベルとしては課が多く、したがって職員数も平均が9.28人となっている。組織リソースに恵まれている様子が窺える。また、法曹有資格者がいる割合も高い。法務職員向けの研修もほぼ全数で実施され

7 情報公開・個人情報保護についての取組み度合いは低いが、当該分野は担当部署が異なるため平均値が低いという可能性がある。

ている。グループ3に該当した自治体数は、36であった。

以上の3グループと自治体規模との関係を示したのが、グラフ6-3である。自治体規模が大きいほど、グループ3の「規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ」に属する自治体の割合が多いことがわかる。特に、政令指定都市の62.5%がグループ3に属しているのは、他の自治体規模との大きな違いである。中核市・施行時特別市でグループ3に属しているのは24.4%である。一方、自治体規模が小さくなるにつれ、グループ3に属する自治体の割合は減少するが、ゼロにはならないという点も興味深い。人口10万人以上の一般市のうち15.4%が、また人口が10万人未満の自治体でも5%前後の自治体が、グループ3に属していることがわかる。

グラフ 6-3 各グループと自治体規模



全体的には、自治体規模が小さくなるにつれ、当該法務担当組織がグループ3に属する割合が減少し、その分グループ1に属する割合が増加している。一方で、グループ2に属する自治体の割合は、自治体規模との強い関係性は見られない。一般市の場合、いずれの

規模でもグループ2に属する自治体の割合は50%前後となっている<sup>8</sup>。

なお、特別区は他の自治体規模とは傾向が異なり、回答した特別区（6つ）のうち5つがグループ2に属しており、1区のみグループ1に属しているという結果であった。

このように見ると、確かに自治体規模によって法務担当組織の取組みの積極性や組織リソースは異なる傾向がわかるが、「小規模ながら法務活動の積極性にあふれるタイプ」であるグループ2に属する自治体が、もっとも規模の小さい一般市であっても半数存在するように、小規模自治体であっても、積極的な法務活動を行っている自治体は全く珍しくない。自治体規模に囚われることなく、法務業務の活動領域を強化する組織づくりは可能であることがわかる。今後取り組むべき課題としては、グループ1に属する自治体の数を減らすことがまず第一である。次に、グループ2、3に属する自治体であっても、さらに「法務人材」の育成に力を入れ、法務担当組織の能力向上に努めるべきであろう。

## 4 法務担当組織の発展へ向けて

前節で法務担当組織の現状を見た。現状からさらに法務担当組織を発展させるためには、主に以下に挙げる2つのアプローチがあるだろう。すなわち、トップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチである。

### (1) トップダウン・アプローチ

首長や幹部級職員によるトップダウンでの法務担当組織強化の指

---

8 グループ2に属する自治体の割合は、人口10万人以上の一般市で49.2%、人口5万人以上で54.6%、人口3万人以上で53.3%となっている。

示は、最も短期間で法務担当組織の拡充が可能な方法である。組織内での明確な反対も想定しにくく、また法務担当組織に配当される予算も増額されるかもしれない（法曹有資格者の新規採用など）。また、首長や幹部級職員のそのような対応は、組織全体として法務担当組織を強化する方向性に向かっているという、職員全体に対して強いメッセージを発信することになる。実際に法務担当組織強化に向けた具体的な計画や指針を策定するのはミドル層以下の職員であるから、上層部が発信する、法務担当組織を強化する方向にこれから向かうのだという職員全体に対する強いメッセージの発信は、ミドル層以下の職員の対応とその熱量を左右するため、非常に重要である。

その一方、トップダウン・アプローチは、首長や幹部級職員が、法務担当組織強化の必要性を強く感じないと当然実現されない。この点、トップダウン・アプローチは常に期待できるとは限らない。例えば、トップ層が他の自治体幹部から法曹有資格者採用の有用性の評判や法務担当組織拡充の動きを聞いたり、当該自治体が困難な訴訟を抱えたり、あるいは世論から反発が起こるような不祥事や事故といった事件が発生するなど、何らかのきっかけがないと、トップ層の自治体法務に対する姿勢に変化が起きないかもしれない。この点、トップダウン・アプローチには一定の限界がある。

## (2) ボトムアップ・アプローチ

たとえトップダウン・アプローチの実現の見込みがないとしても、ボトムアップ・アプローチを通じて法務担当組織を強化することは可能である。これはより地道なものであるが、長期的に安定的で磐石な法務担当組織を構築・維持するためには、必要不可欠なアプローチでもある。

ボトムアップ・アプローチでは、法務担当組織の職員の日常的な

取組みがキーとなる。すなわち、日々の法務業務で所管課など他部署とのやりとりを行う際、他部署から信頼され、また身近に感じてもらうような取組みを行うということである。他部署にとって、自分たちの業務を法的に丁寧にサポートしてくれる法務担当組織は、当然重宝される。法務担当組織は、典型的な例規審査のみならず、所管課からの日常的な法的相談への対応や、政策形成の法的サポート、職員全体に対する法務研修や情報提供など、所管課の業務を法的に補佐し、所管課の法的な疑問や不安を解消するような積極的なやりとりを目指す。これは地道な取組みであるし、法務職員の自己研鑽が欠かせない。法務担当組織内で、そのような学びを促進することが必要である。学習には時間が必要であるため、学習活動が可能になるためには課長や係長といった中間管理職級がここでは重要になってくるだろう。学び合いの際には、①「問題解決のための、法ルールの作成・運用」と②「権力行使の監視・促進」という法務の役割の2つの核心を法務担当組織の職員間で共有しておくことが肝要であろう。

このように、ボトムアップ・アプローチは、所管課との日々のやりとりを通じて、法務の意義に対する理解を組織全体に浸透させること、そして法務担当組織の「ファン」を増やすこと、最終的に、薄い「法務人材」の裾野を広げ、役所全体で法務能力を上げていくことを目指すアプローチである。地道な取組みであるが、同時に信頼のおける「法務人材」を育成・維持していく上では、必要不可欠なプロセスであるとも言える。

## 5 自治体法務と規範性の関係

最後に、自治体法務と規範性の関係について触れておきたい。本研究会でのヒアリング調査において、規範性に対する法務担当組織

のスタンスについて、興味深い反応が見られた。自治体によっては、法務担当組織としてはあくまで法的リスクを指摘するだけで、政策判断はしないというスタンスを明確に表明しているところもあった。つまり、法務担当組織としては、価値中立性を標榜しており、価値判断は所管課に委ねるという方針である。しかし、ここで立ち止まって考えてみたい。第1に、事実としてそれは可能なのであろうか。一定の判断を法的リスクの観点から強く勧めることで、事実上政策判断に関与している可能性はあるのではないか。第2に、より重要なことだが、そもそも自治体法務は規範性とは切り離せない関係性なのではないだろうか。法的判断には、正義、公正、人権保護といった法の標榜する価値が盛り込まれている。そして実際にそのような正義、公正、人権保護といった価値の保護を法務担当組織に対して求める社会的期待もある。自治体法務は、そのような法が内在的に抱えている価値へのコミットメントをしているはずであり、表面的に価値中立性を掲げるよりも、法が保護する価値への支持を明確化することも必要なのではないか。

実際、別の自治体の法務職員は以下のように発言していた。

「果たしてそのやり方が正しいのかどうかと、公平性は担保されているのかと、そういったところではちゃんと政策法務的なところとか法的に大丈夫かどうか。条例、要綱をつくったのはいいけれども、それは公平性で担保されていないとか、本当に救おうとしている人を救っているのかと、そういったところの観点で、やはりそういったところで法的な視点は重要なと。そういったところはやはり担当課と一緒に検討する」

おそらく、先に紹介した価値中立性を標榜していた自治体も、実は上記引用した法務職員と同様の思いを持っているだろうと思われるが、その思いを明示化・明確化し、正義、公正、人権保護といった法が守る価値の重要性の認識を職員間で共有することは、重要だ

と考える。この規範性へのコミットメントこそ、法務担当組織のレゾナントルの一つであろう。

## 6 まとめ

法務の機能の2つのコアは、①問題解決のための法ルール作成・運用、②権力行使の監視・促進、とまとめることができる。そのような法務業務を行うことができる「法務人材」には、濃淡があり、組織全体として濃淡ある「法務人材」が散らばっていることが望ましい。特に、濃度の薄い「法務人材」の重要性を指摘した。また、濃度の濃い法務人材の典型である、自治体内弁護士の有無によって、法務担当組織の各種活動領域の積極性に違いがあることも明らかにした。アンケート結果より、現在の法務担当組織は大きく3つのグループに分類することができた。自治体規模に関わらず、法務活動に積極的に取り組む自治体が多かったが、一定数は積極性に乏しい自治体もあることが確認できた。法務担当組織の強化には、トップダウンのみならずボトムアップ・アプローチもあり、着実な法務担当組織の強化には後者のアプローチが不可欠である。

最後に、自治体法務と規範性の関係についても論点として提示した。正義、公正、人権保護といった法が重要視する価値へのコミットメントの重要性を指摘した。この規範へのコミットメントこそ、法務担当組織の一つの正当性の源である。

## 参考

## 法務担当組織のクラスター分析

	グループ1 (n=111) 〈小規模で、法務活動の積極性に乏しいタイプ〉	グループ2 (n=156) 〈小規模ながら、法務活動の積極性にあふれるタイプ〉	クラスター3 (n=36) 〈規模が大きく、法務活動の積極性があるタイプ〉
法曹有資格者の有無	0.09	0.15	0.33
研修の有無	0.77	0.71	0.92
職員数	4.67	4.42	9.28
平均在籍年数	2.26	2.46	2.83
組織レベル	0.07	0.006	0.94
Q3-1 例規審査	5.66	6.00	5.89
Q3-2 政策形成	3.45	4.04	3.17
Q3-3 各所管の政策支援	4.69	5.46	5.28
Q3-4 各所管の法的助言	4.91	5.42	5.61
Q3-5 処分指導の法令解釈	3.86	5.11	5.42
Q3-6 住民対応	2.43	3.23	2.36
Q3-7 情報公開個人情報保護	4.41	4.63	3.86
Q3-8 契約書チェック	2.44	3.48	3.86
Q3-9 議会答弁チェック	2.22	2.89	2.42
Q3-10 不服審査	4.71	5.47	5.47
Q3-11 訴訟対応	3.82	5.24	5.58