

第7章

自治体福祉分野における専門性の 構築と法務サポートの一考察

日本大学危機管理学部准教授 鈴木 秀洋

はじめに

自治体は、ゆりかごから墓場まで個々の住民の生活を継続的に支えることを責務とし、その実効化のための組織構成として、子ども・保育、高齢福祉、介護、障害福祉、市民生活・地域振興、防災・危機管理、都市計画、建築、土木、教育などの部局を設置して、住民ニーズに正しく応えられるような体制を組んでいる。職員も一つの部局に留まることは基本的にはなく、自治体の方針によるが、数年単位での異動を繰り返し、様々な部局の仕事を担いながらキャリアを積んでいく。こうした多部局異動により昇進していくシステムは、法務人材育成においても基本的には同様であり、従前は、自治体職員は、ジェネラリスト型職員が求められていると言われてきた。筆者自身も自治体職員時代にそのような訓示を受けてきた経験を有する。しかし、時代の要請は、広く浅いジェネラリスト型自治体職員の存在を是とせず、担当分野ごとに複雑で高度な専門的知識を求められていること、特に法務セクションにおけるスペシャリスト型自治体職員が求められていることは、本研究会において行ったアンケート調査からも読み取れる¹。

個々の住民の福祉の増進（地方自治法1条の2）のために、上記のように分化した部局を設置し、個々の住民ニーズに的確かつ細部の相談や要望に専門的に応えていくことが一層求められるようになっていく。

本章では、この分化した組織の中、特に福祉分野にフォーカスし、法律による行政の原理の観点から、実際に十分な住民対応がなされているのかについて論じていく。そして、福祉分野の中でも、特に

1 第9章 釘持麻衣「法務人材に関するアンケート調査結果の概要と比較分析」190頁。
Q13「法務人材」のあり方について、ジェネラリスト志向（25.6%）よりもスペシャリスト志向（42.6%）の都市自治体の方が多い。

近年議論が続く、法務力の脆弱性が指摘されている児童虐待分野について具体例をあげて論じることとする。

1 自治体福祉分野における法務の立ち位置の課題

筆者調査によれば、コロナ禍における生活保護の取扱い等国から自治体に対する通知が最も多く出されたのは、各省庁のうち厚生労働省発出のものが圧倒的に多い²。

しかし、この状況は、コロナ禍の緊急時に限ったものではなく、特に厚生労働省が担当する福祉行政においては、法律による行政の原理の徹底という観点からすれば、従前から問題点が指摘されてきたことではあるが、いわゆる補助金要綱等による行政施策の誘導という課題が存在している。形式的には法律による行政の原理を根拠とし、その具体化として政令・省令が策定され、国から自治体に通達・通知等が発出される形で自治体行政を誘導するのであるが、こうした過程で実質的な内容が下位規範である政令・省令やガイドライン等によって定められてしまうことや下位規範が法律の射程を超越してしまうことがこれまでも生じている³。国の政令・省令・指針・

2 新型コロナウイルスに関する通知・通達(日本国内府省等)のうち、文書番号が付されているものについて(国会図書館 HP)、https://rnavi.ndl.go.jp/research_guide/entry/post-1172.php

厚生労働省の事務連絡等の月別件数(文書番号が付されているもの)の割合について、自治体・医療機関向けの情報一覧(事務連絡等)(新型コロナウイルス感染症)、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00088.html

また、社会福祉・雇用・労働に関する情報一覧(新型コロナウイルス感染症)に関して、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00110.html

「大阪府内の自治体における相談件数の増加に関して、大阪府内の生活困窮者自立支援窓口アンケート調査結果と国及び自治体に対する要望書(概要)」(2020年9月10日大阪弁護士会)、https://www.osakaben.or.jp/info/2020/2020_0910_3.pdf

3 例えば、最高裁判平成14年1月31日判決・平成8(行ツ)42児童扶養手当資格喪失処分取消請求事件(民集第56巻1号246頁)。「児童扶養手当法4条1項5号の委任に基

ガイドライン・マニュアルといったものが現実の自治体行政を縛り、また補助金要綱等により自治体の制度設計や運用を大きく左右することが行われてきているのである。法律内容を逸脱しているとして裁判で争われる事案は、氷山の一角に過ぎない。

特に福祉分野に顕著なこうした行政実務の実態及び現状⁴において、自治体側に求められるのは、国からの政令・省令・指針・ガイドライン・マニュアル及び補助金要綱等を読み込む法務力である。自治体においても、こうした法務力が福祉実務（事務や現場での相談やソーシャルワークを含む。）を遂行していく上で、重要な能力として明確に位置付けられる必要がある。また、それに加えてこうした政令・省令等の法体系上の課題や法的問題点の指摘を自治体側から国に対して申立て、改善・修正を求める力も求められる法務力といえる⁵。

しかし、現実には、現場の運用を理解しつつ、法を読み解く能力を有する職員が自治体の福祉現場に配置されているといえるのかについては疑問がある⁶。

づき児童扶養手当の支給対象児童を定める児童扶養手当法施行令（平成10年政令第224号による改正前のもの）1条の2第3号のうち、「母が婚姻（婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にある場合を含む。）によらないで懐胎した児童」から「父から認知された児童」を除外している括弧書部分は、同法の委任の範囲を逸脱した違法な規定として無効である。」裁判所 HP、https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/603/052603_hanrei.pdf

4 第204回国会、2021（令和3）年4月19日、国と地方の行政の役割分担に関する件、筆者は参考人として新型コロナ下における国と地方の関係について意見陳述をしている。参議院行政監視委員会「行政監視の実施の状況等に関する報告書」（2021（令和3）年5月）。https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/gyosei-kanshi/pdf/202105houkokusyos.pdf

5 鈴木秀洋「非常時に求められる自治体相談窓口の危機管理対応」『ガバナンス』No.231（2020年7月）ぎょうせい42-44頁

6 本研究会における人事課アンケート Q4-2（一般行政職の常勤職員として採用した司法試験合格者・法科大学院修了者の配属先）アンケート最終結果62頁では、弁護士登録者が在籍すると回答し配属先明記自治体42市区中、児童相談所配属3市。法科大学院

ただし、自治体全体としては、たとえ福祉の現場には法務に強い職員が配属されていないとしても、それをいわゆる官房系といわれる文書課・法務課という法務セクション職員等（外部・内部の法曹資格者等含む。以下「法務セクション職員等」という。）が日常的に現場の法務支援をなし得ているのであれば、自治体全体の業務執行に問題はないのではないかと反論もあり得よう。

しかし、現実には、法務セクション職員等が、福祉現場の職員に対して法的バックアップを十分に行えているのかについては、筆者が調査した限り、否定的な評価をせざるを得ない。筆者は、これまで自治体ヒアリング調査を重ねてきたが、福祉現場職員からの声として、法務セクション職員等が自らの視点での法務研修や政策法務研修等を行うことはあっても、それは福祉現場の目の前の課題を解決することとは程遠いとの声が圧倒的だからである。法務セクション職員等は、必ずしも現場の福祉実務に通暁していないため、形式的かつ現場無視の抽象的アドバイス提供しか行えておらず、法務セクション職員等と福祉現場との乖離が生じていることは以前から課題とされ続けてきたのである⁷。

児童虐待分野を例にとると、近年注目される児童虐待死事件が連

修了者が在籍すると回答し配属先明記自治体 54 市区中、福祉部門配属 10 市のみ。アンケート Q5-2（特別職若しくは非常勤職員として採用又は業務委託している弁護士から助言等を受ける部門）（アンケート最終結果 67 頁）のうち、各職種で「福祉」を選択した自治体の割合は、市職員 8%（2 市区）、②顧問弁護士 6.2%（19 市区）、相談弁護士・アドバイザー 11.9%（8 市区）。他部門との比較で学校教育部門より少ない。全体分析について、第 9 章釧持麻衣「法務人材に関するアンケート調査結果の概要と比較分析」参照。

7 鈴木秀洋『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック（改訂版）』（第一法規、2021）中、73-75 頁（紛争解決の展望、紛争解決としての積極的現実義務・修復的司法の考え方）、91・92 頁（自治体の主張に求められる品格）、222 頁以下（保育所等に対する規制権限不行使を巡る紛争）、230 頁以下（東日本大震災における学校防災を巡る紛争）、242 頁以下（部活における体罰死の遺族による裁判）における行政側の主張等参照。

続して報道され（目黒区事件、野田市事件、札幌市事件等）、児童福祉法等改正が積み重ねられてきた。しかし、従前及び改正法等を現場にどう活かし運用していくべきなのかについて、法務セクション等と福祉現場との対話及びその対話に基づく信頼関係は、十分築けているとはいえない。

例えば、児童福祉法には、他の領域にはない子どもを守るための画期的な要保護児童対策地域協議会との制度がある（児童福祉法25条の2）。この制度は法的連携のためのネットワークシステムであり、この制度設計及び運営は自治体が行えることになっており（児童福祉法25の4）、自治体ごとに裁量がある。しかし、自治体の法務セクション職員等と福祉現場との間では、こうした制度設計についての対話はなされていないか又は固定的で新たな構成機関の増減はできないかのような要綱作りやアドバイスが法務セクション職員等から行われている例が筆者の調査からは明らかとなっている⁸。

また、児童虐待対応のケース記録の作成のあり方については、法務セクション職員や顧問・協力弁護士が、相談を受け、研修等を行っている例が多いが、その場合に、特に弁護士からは、保護者等からの個人情報開示請求への対策として、客観的事実のみ記述するようにとのアドバイスや端的でかつ短い記録記述をするように指導されることが多い。しかし、こうしたアドバイスは福祉現場に困惑を生じさせている。特に相談対応で大量の児童虐待ケースを担当している職員は多く、それぞれのケースの対応状況についてチーム内共有をするためには、子どもや保護者がどのような文脈でどのような態度で何という言葉を使ったのか、それに対して自分はどのような感想を持ち、どんな見立てでどう対応したのか、など詳細な主観面も

8 鈴木秀洋『必携市区町村子ども家庭総合支援拠点スタートアップマニュアル』（明石書店、2021）34頁

含めた記録作成が有用であり必要となる。こうした詳細な記録をもとに日常的なチーム内でのカンファレンスを行い、また職員同士の引継ぎを行っていく。個々人の主観的な見立てを、伝え合い、それを検証し、チーム内での役割分担や対応を考えていくのである。更に、異動の場合や他自治体へのケース移管の際にも、引き継いでいく必要があるのである。こうした過程と積み上げなくしては、相談業務及びソーシャルワーク自体が成り立たない。そのため、上記法務セクション職員や弁護士の指示は、こうした現場の業務手法の根本を考慮しないものであり、現場のソーシャルワーク・ケースワークを困難にするとの声が福祉現場から相当数挙げられる。福祉現場と法務セクション職員等との間の軋轢となっている⁹。現場を知らない法務セクション職員等の抽象的・形式的な法務アドバイスは、福祉現場からの信頼をなくし、福祉担当が法務セクション職員等に相談等を持ち込まなくなる要因ともなっているのである。

筆者は、厚労省市町村子ども家庭総合支援拠点設置促進アドバイザーを務め、また児童虐待死事件の検証委員¹⁰を複数務めてきたが、自治体の福祉現場の制度設計や個々の紛争事件の場面で、法務セクション職員等が積極的な役割を果たしてきた例を知らない。また、筆者が児童虐待死事件の検証委員会でヒアリングを行っていく中で、また過去の全国の児童虐待死事件の検証報告書をつぶさに検討した中で、法務セクション職員等が現場の福祉担当職員に有用な示唆を与えたとの証言やそうした記述記載を探せないのが実情なの

9 鈴木秀洋『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック（改訂版）』（第一法規、2021）192頁において、児童虐待事案における記録の採り方に関する法務担当・弁護士の指示の問題点について言及している。

10 野田市児童虐待死事件検証委員会としての検証報告書（公開版）https://www.city.noda.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/025/003/houkokusyo.pdf
令和元年度6月死亡事例に係る検証報告書（札幌市）<https://www.city.sapporo.jp/kodomo/jisedai/kosodatekaigi/jidofukushi/kensyo.html>

である¹¹。

2 双方の見ている景色の違い

上記自治体福祉現場と法務セクション職員等の間の軋轢や齟齬についての課題に対しては、両ポジションにいる職員らは、どのように考えているのであろうか。

筆者は、東京23区の法務部で各区の指定代理人や法律相談を担当してきた経験を有し、また自治体の文書係・法務担当の経験も長く有している。また子ども家庭支援センターの課長（所長）の経験も有していることから、いわば、実務的に両者の言い分を常に聞き、時に主張してきた経験を有している。実際に、両者の言い分は大きく異なる。自治体の法務担当者会議で交わされる議論と自治体の福祉担当者会議で交わされる議論は、上記のように大きくその視点と立ち位置が異なり、軋轢がある。

例えば、福祉現場職員からは、上記で事例紹介したように、法務セクション職員等からのアドバイスは、形式的・抽象的のアドバイスが多く、目の前の事案解決に結び付かない（法律に書いてある原理・原則のみ語られ、一番聞きたいところは、最後は現場の判断と戻されることが多いなど）との批判が出される。

一方で、法務セクション等側から福祉現場を見る視線は、次のよ

11 具体例をあげてみれば、上記野田市児童虐待死事件検証報告書に対して、顧問弁護士及び地域の弁護士の意見が、「児童虐待死亡事例検証報告書に対する第三者委員からの意見の公表」という形で公表されているが、自治体及び自治体の福祉部門（職員）が欲しいのは、こうした意見ではなく、具体的事案を解決できる具体的な法的バックアップ・支援といえる。何を根拠にということに加え、その場面でどんな言葉で住民と向き合えばよいのか、その具体的アドバイスが法務担当・弁護士からほしいのである。弁護士側にはむしろそうした具体的「引き出し」がありますかということが問われている。

うである。法務セクション職員等からすれば、福祉現場は、法律に遡らずにマニュアル等で仕事をしていることがほとんどであるとの指摘、住民への柔軟かつ臨機応変な対応を重視していると言っているが、基本的な法務知識が不足しており、根拠法等を確認し、それを読み解きながらの業務遂行がなされていないとの指摘、法律による行政の原理からは最も解離してしまっている職場であるとの指摘、こうした指摘・批判がなされている。

果たして、こうした軋轢・齟齬をどのように埋めていくことができるのだろうか。これらを埋めていくことが、両者の信頼関係を生み、問題や課題に協働して向き合うことになり、究極的には住民の福祉の増進（地方自治法1条の2）に繋がると考える。

3 具体的提言

(1) 福祉現場職員の法務知識等の不足に対して

まず、筆者は、福祉現場職員の福祉分野の知識・知見（特に法律の解釈法務力）を向上させていくことを求めたい。

都市自治体においては、通常一般事務採用とは別に、「福祉」職員採用枠を一定数設けている。その意味では、福祉現場には、本来福祉の専門的知識・知見を有している職員が採用・配属されているはずである。

しかし、筆者が全国の自治体の調査を行ってきた中¹²で明らかとなったのは、こうして採用された福祉職の職員が、必ずしもその専門的知識や知見を活かせる配属先に配置されていないことであり、

12 『子ども家庭総合支援拠点設置促進に関する調査研究』（2019年度）、『市区町村等が行う児童虐待防止対策の先駆的取組に関する調査研究』（2018年度）、『市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進に向けた支援手法に関する調査研究』（2017年度）。いずれも厚労省子ども・子育て支援推進調査研究事業の研究代表。

またOJTの観点からも、例えば事務職上司の下で、福祉職の専門性を活かしながらのキャリアパスが考えられていない実態もあること、キャリアラダー制度が十分に構築されていないこと、こうした実態があるのである。せっかくの福祉の知識・知見が自治体組織の中で、十分積み上げられて行っていないのではないのか。むしろ事務職員の補充的な業務遂行を担わされているとの声も多く聞くのである。

これは、福祉の専門性が自治体内で十分認識されておらず、福祉職場は、事務職員の異動先の一つとしてしか考えられてないことが大きいと分析できる。

この点で、他の専門職としての保健師と比較すると、保健師は給料体系等も独立の給料表が定められていること、また保健師の専門性が異動先においても発揮できるような入庁からの研修制度やキャリアパス・キャリアラダー制度の構築が促進されていること、こうした制度の一つの到達点としての統括保健師制度等¹³が自治体内で浸透しつつあるのと比して、福祉の専門性・独立性は、未だ自治体組織内で十分評価・尊重されていないように思われる。

子どもの専門部署としての、児童相談所においては、子どもに関わる福祉の専門職として、児童福祉司の任用区分を法律で定めているが、法定で定める要件のうち、福祉の専門資格である社会福祉士資格（児童福祉法13条3項4号）を有する者の割合は、全児童相談所の各号の中の44%程度である¹⁴。現在審議会等で現行の児童福

13 2013年4月19日付厚生労働省健康局長通知「地域における保健師の保健活動について」。
【新春座談会】春山早苗、河西あかね、鈴木秀洋、福原円、山崎初美「コロナ禍における統括保健師の役割・不安と混迷の時代に」『地域保健』2022年1月号（東京法規出版）参照。

14 『令和3年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料』児童福祉司任用区分一覧（2021（令和3）年4月1日現在）によれば、児童福祉法13条3項1号指定児童福祉司等325人（6%）、同2号大学専修学科卒業後1年業務従事1403人27%。同3号医師0人（0%）、同4号社会福祉士2295人（44%）、同5号公認心理士114人（2%）、

社司に上乘せをする子どもに係る専門資格制度の創設の是非が議論されている¹⁵。

こうして検討してみると、少なくとも、筆者は、福祉職員の入庁後の確実なキャリアラダー制度の構築を提言したい。

(2) 福祉現場への福祉に強い常勤弁護士等の配置

次に、筆者は、法務セクション職員等の強化の一つとして、福祉現場に強い弁護士の自治体配置を求めたい。

この点、2016（平成 28）年児童福祉法等改正において、法 12 条 3 項に「都道府県は、児童相談所が前項に規定する業務のうち法律に関する専門的な知識経験を必要とするものを適切かつ円滑に行うことの重要性に鑑み、児童相談所における弁護士の配置又はこれに準ずる措置を行うものとする。」との規定を設けて、児童相談所に福祉に強い弁護士を配置することを制度的に担保することとした。

しかし、この規定中、何ら制約なく「これに準ずる措置」との文言が用いられているため、この文言の解釈としては、弁護士が常勤の場合も非常勤の場合も、ともに考えられるところであり、実際に、下記（図 7-1）「児童相談所における弁護士の活用状況等」（令和 3 年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料）¹⁶によれば、常勤弁護士を配置している児童相談所は未だわずかである。ここ数年の児童相談所における弁護士の配置状況を追うと、4 人・4 か所（1.9%。2016（平成 28）年度）、6 人・6 か所（2.9%。2017（平成 29）

同 6 号精神保健士 106 人（2%）、同 7 号社会福祉主事 2 年事業従事等 401 人（8%）、同 8 号前各号と同等以上者で省令要件 524 人（10%）、合計 5168 人（100%）との割合となっている。

15 厚生労働省社会保障審議会（児童部会社会的養育専門委員会）第 40 回 2021 年 12 月 17 日 報告書（案）参照。https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126712.html

16 https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000825846.pdf

年度)、9人・7か所(3.3%)。2018(平成30)年度)、14人・11か所(5.1%)。2019(平成31)年度)、16人・13か所(5.9%)。2020(令和2)年度)、15人・14か所(6.2%)。2021(令和3)年度)との状況である。

図 7-1 児童相談所における弁護士の活用状況等

児童相談所における弁護士の活用状況等 (令和3年4月1日現在)
(厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ)

令和3年4月1日現在における弁護士の活用状況					
児童相談所数	常勤職員※ (配置割合(÷児童相談所数))		非常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		弁護士事務所との契約等箇所数 (配置割合(÷児童相談所数))
	箇所数	人数	箇所数	人数	
225箇所	14箇所 (6.2%)	15人	115箇所 (51.1%)	181人	96箇所 (42.7%)

(※) 常勤弁護士を配置している自治体は、和歌山県(1箇所、1人)、福岡県(1箇所、1人)、横浜市(1箇所、1人)、川崎市(1箇所、1人)、新潟市(1箇所、1人(他所属と兼任))、名古屋市(3箇所、3人)、大阪市(3箇所、2人(中央児相で一括))、神戸市(1箇所、1人)、福岡市(1箇所、1人)、明石市(1箇所、3人(児童福祉司として任用))

<参考>これまでの配置状況

調査時点	児童相談所数	常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		非常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		弁護士事務所との契約等箇所数 (配置割合(÷児童相談所数))
		箇所数	人数	箇所数	人数	
令和2年4月1日	219箇所	13箇所 (5.9%)	16人	110箇所 (50.2%)	157人	96箇所 (53.8%)
平成31年4月1日	215箇所	11箇所 (5.1%)	14人	94箇所 (43.7%)	156人	110箇所 (51.2%)
平成30年4月1日	211箇所※	7箇所 (3.3%)	9人	85箇所 (40.3%)	136人	119箇所 (56.4%)
平成29年4月1日	210箇所	6箇所 (2.9%)	6人	82箇所 (39.0%)	105人	122箇所 (58.1%)

(※) 名古屋市の6月に児童相談所を1箇所増設したため、5月より211箇所

この点、常勤か非常勤かは問題でなく、どちらにしても児童相談所に配置されれば有用であるとの反論がありそうである。

しかし、常勤と非常勤では、現場に与える影響は相当程度異なる。常勤として組織内部にいたのであれば、一般職員と同じ景色を見ながらの業務遂行となるため、職員と一緒に行動し、考え、常時細かなサポートができるのに対し、非常勤の場合は、①自治体側が選んだ案件のみを、②自治体側の説明を受けて相談に乗る場合が典型であり、形式上同じ法律相談対応に見えても、①②の点で決定的に異なる(このことはチーム内に常時保育士・保健師・医師・臨床心理士等の専門職が配置されている職場とそうでない職場を比較すれ

ば理解しやすいことであろう。)。自治体の福祉現場職員からは、常勤で、常時弁護士が傍らにいてくれることで、相談対応やソーシャルワークを行う際の安心感や信頼感が生まれるとの声が多数筆者に寄せられる¹⁷。

一方、このことは、弁護士側からも利点として挙げられる。常勤であれば、職員と同じ景色を見ているのであり、目の前の生の実事をどう調査し、資料収集し、評価するのか、暫定であったとしてもその事実認定の積み重ねをしながら、具体的にどう動くのか、一連の流れの中で、協議しながら、具体的法務サポートができること、自ら組織への働きかけやケース対応への問題提起と積極的介入がなし得るとの利点が語られる。児童相談所常勤弁護士を経験した船崎弁護士は、筆者と同趣旨のコメントを発表している¹⁸。自ら事実を見ているだけに、いわゆる痒い所に手が届く対応ができるし、行政現場実務に日常的なコンプライアンス視点での関わりができるのである。法律家としての使命が存分に果たし得るといえるのではないだろうか。

2016（平成28）年児童福祉法改正に続く2019（令和元）年の児童福祉法改正では、「常時弁護士による助言又は指導の下で適切かつ円滑に行うため」との文言が加えられ（同12条4項）、児童相談所実務への一層の法務サポート強化の方向性が明確にされている。

こうした自治体福祉分野における福祉に強い弁護士による法務サポート等は、今後児童相談所のみでなく自治体の福祉部門全体に望まれることである。

付言しておくが、「福祉分野に強い」弁護士による法務サポート

17 その意味では、図7-1表中の弁護士事務所との契約数の増加は、自治体への弁護士の常時配置なるのか否かにより評価は分かれるところである。

18 「児童相談所は法的な防御力が必要」 常勤弁護士配置の意義とは 船崎まみ弁護士インタビュー <https://www.bengo4.com/times/articles/244/>

という点が強調されるべき事柄である。昨今は社会福祉士や保育士等の資格を有し福祉の知見や福祉実務に通暁する弁護士が自治体をサポートすることが徐々にではあるが増えてきた。一方で、こうした福祉的知見やマインドを有しない弁護士が福祉分野のアドバイスを行うことへの不満や混乱は、筆者が行う研修等で自治体職員から頻繁に語られることである¹⁹。

(3) 自治体組織への福祉及び法務知識の蓄積

上記(1)及び(2)において、福祉現場職員と法務セクション職員等との両者の能力向上と知見向上を提言してきた。

3つ目として、筆者は、両部局の職員の自治体内での異動サイクルを一定程度長期化することによる知識・知見の蓄積を提言したい。

法務セクション職員等は、文書・法制執務等の技術的能力に加えて、裁判等の法に基づく紛争解決の見立てをもった立法法務、解釈法務、訴訟法務等の専門的な法務能力が求められ、こうした能力は、一定の長期的な積み上げが必要になる。

一方で、福祉セクションにおける相談業務を担う職員、例えば児童虐待部門等における職員（児童福祉司等）は、子どもや保護者との信頼関係の構築と子どもや保護者への相互関係的な継続的支援が求められる。その意味では、一般事務職員よりも異動サイクルを長めにすると制度設計を提言したい。

上記に関し、まず、児童相談所における児童福祉司の勤務年数の現状を確認しておきたい。現在、児童相談所における職員は、度重な

19 自治体からは専門的知見を有する弁護士をどうやって探せばよいのか、契約・採用に際して頭を悩ませるとの質問を受ける。個人的なつながりで探すのではなく、都道府県単位で弁護士会が存在するのであるから、公式・公的に自治体から弁護士会に文書で依頼を行い、弁護士会を通じて推薦を受けるのが良いだろう。弁護士会と契約を結び、自治体への複数の常時配置弁護士の確保を行うことも可能であろう。

る児童虐待死事件等への対策の観点からの採用職員の増加が進み、その影響があり、下記(図7-2)「児童福祉司・児童心理司の勤務年数」が示す勤務年数の割合となっている。2021(令和3)年度においては、勤務年数3年未満の職員が全体の51%以上の割合を占める(筆者が調査したいくつかの児童相談所では、70%以上との回答もあった。)。児童相談所は、子どもの専門的知見と知識が他のどの部局よりも蓄積した組織であるべきであるが、実際は、必ずしもそうはなっていない。

図7-2 児童福祉司の勤務年数

児童福祉司・児童心理司の勤務年数										
児童福祉司の勤務年数について										
	H24.4.1	H25.4.1	H26.4.1	H27.4.1	H28.4.1	H29.4.1	H30.4.1	H31.4.1	R2.4.1	R3.4.1
1年未満	約15%	約17%	約13%	約15%	約17%	約14%	約18%	約20%	約23%	約20%
1～3年	約29%	約28%	約28%	約26%	約26%	約26%	約23%	約29%	約28%	約31%
3～5年	約19%	約17%	約18%	約18%	約18%	約17%	約16%	約16%	約16%	約17%
5～10年	約24%	約24%	約24%	約25%	約23%	約25%	約26%	約21%	約20%	約19%
10年以上	約14%	約14%	約16%	約17%	約17%	約17%	約14%	約15%	約13%	約13%

(令和3年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料)

一方で、法務セクション職員等においてはどうかであろうか。

今回のヒアリング調査では、法務セクション職員において、通常の異動サイクルと別建てで行っている例が報告された。

例えば、足立区では、通常の異動サイクルと異なり、特定分野に中長期的に在籍して職務を遂行する複線型人事制度を導入しており、法務や福祉等の専門職員が存在する。こうした職員が通常の異動で新しくチームに入ってくる職員のスーパーバイザーの役割を果たすことができよう。足立区のほかにも、今回ヒアリングをした自治体の中では、三次市総務課行政係や特別区人事・厚生事務組合法務部においてもこうした法務人材の長期在籍を認める制度運用がなされている。

法務スタッフ職員や弁護士がすべての法務分野に通暁しているということは幻想であり、具体的で詳細な専門的支援が必要になればなるほど、法務スタッフ職員等にも、特に分野ごとの専門性・領域的専門性²⁰が求められる。本論稿の射程となる福祉（児童福祉）分野では特にそうである。福祉（児童福祉・保育等）分野の法的アドバイスを専門的に担当できる法務スタッフ職員等が育ってくれば、本論稿であげた自治体現場における現状や課題に対する法務セクション職員等と福祉現場職員との間の軋轢や対立が解消していくのではないか。両者の間に信頼関係が築かれ、ともに伴走して課題解決に向かうことができるようになっていくものと考ええる。

4 展望

本章では、法務セクション職員等について、特に福祉セクションとの関係性において検討を加え、論じてきた。

福祉は、地方自治法1条の2が、自治体の根本理念として、「住民の福祉の増進」を掲げていることから明らかなように、自治体行政が担う中核部分である。福祉の土台がしっかりしていなければ、当該地域の住民との信託に基づく社会契約を履行していることにはならないであろう。一方で、保健や教育と比較すると、自治体の中で、その立ち位置は必ずしも明確ではなく、その専門性や独立性は、保健や教育分野に比して脆弱であり、むしろ事務職と協働的な位置付けが実務上は色濃いことも明らかとなった。

こうした協働的な位置付けは、必ずしもマイナス要因ばかりではないが、この福祉分野にはこれまで、十分な法務のバックアップが

20 今回ヒアリングに応じた特別区人事・厚生事務組合は、筆者も在籍した組織であるが、各分野に広く深く法務の知見を蓄積している組織であるが、特に当時は建築等に関する分野においては、相当程度の専門的知見の蓄積が引き継がれてきた組織であった。

なかったのも事実である。本章で検討してきた分析からすれば、必ずしも福祉の専門性が理解されてこなかったがために、福祉専門法務職員や福祉専門弁護士の積極的な育成がなされてこなかったように思う²¹。

自治体組織は個人プレーではなく、組織プレーである。チームで多様な住民ニーズに応え、個々の住民を誰一人とりこぼすことなく支える。その意味で、今後特に力を入れていかねばならないのは、福祉セクションにおける個々の職員の専門能力向上に加えて、チーム全体の総合的レベルアップである。そのための組織マネジメントと自治体の総合ガバナンス力の向上に力が注がなければならない。そして、チームの長たる管理職は、こうした視点から、個々の職員の能力の差を良い意味でチーム全体で磨き、中・長期の視点をもって伸ばしていくことが、今以上に重要な職務として求められることになるだろう。

結びとして、コロナ下の今、目まぐるしく変わる国の施策方針の影響により、自治体に課される突発的かつ流動的な自治体業務が膨大な状況にある。特に福祉セクションの行政サービスは、住民の生命に直結する。こうした緊張状況が続く今だからこそ、意欲と知見と経験をもち、現場における法的あてはめの具体を語ることができる福祉現場に強い法務セクション職員と福祉に強い弁護士が、チームの内外において、法的にチームを支えていくことが求められているのである。

21 弁護士の採算性という観点からも必ずしも弁護士にとっても相当の意欲がなければこの分野に入ってこないとの分析もできよう。