

第10章

横浜市・足立区・流山市における 法務人材・組織の実践

日本都市センター研究員 釧持 麻衣

はじめに

2000年ごろから、国や都道府県と同様に都市自治体でも、主に任期付職員として弁護士を採用する動きがみられるようになり、「自治体内弁護士」、「公務員弁護士」の存在が広く定着しつつある¹。当然のことながら、都市自治体は弁護士を職員として採用する以前から、自治体法務を担う人材の育成や法務に関する組織づくりに取り組んできた。そうした、職員一人ひとりや組織全体の法務能力を高め、ガバナンスを向上させる試みは、現在もさまざまな形で行われている。そこで、「都市自治体における法務人材に関する研究会」では、特徴的な取り組みを行っていると思われる、横浜市、足立区および流山市にヒアリング調査を実施した²。本章では、それぞれの都市自治体の取り組みを紹介し、都市自治体における法務人材の確保・育成や法務に関する組織づくりの実践について若干の考察を行う³。

1 横浜市：一般行政職員のスペシャリスト化

横浜市は、人口約378万人の政令指定都市であり、市役所職員の

- 1 日本弁護士連合会の調査によれば、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の数は184人にのぼる。日本弁護士連合会HP「地方公務員として勤務する弁護士（法曹有資格者）に関する統計」https://www.nichibenren.or.jp/legal_info/legal_apprentice/sosikinai/data.html（2022年2月17日最終閲覧）を参照。
- 2 3市区に加え、本研究会では、特別区人事・厚生事務組合法務部副参事の下元氏、小松島市法務監（元・小松島市政政策法務室長）の中村健人弁護士、元・流山市政策法務室長の帖佐直美弁護士、任期のない常勤職員として法曹有資格者を複数名採用している明石市、比較的小規模かつ地方部に位置する都市自治体である三次市にも、ヒアリング調査を実施した。その内容の一部は、本章中のコラムで紹介している。
- 3 本章の内容は、都市自治体や有識者へのヒアリング調査およびホームページ等で公表されている資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各都市自治体および各有識者の見解について報告するものではない。本稿に残りうる誤りはすべて筆者の責任である。

数も3万人を超えるなど、人口・職員数ともに最大の都市自治体である⁴。同市では、2019年4月より中央児童相談所に常勤する職員として弁護士を採用しているが、基本的には、法的素養のある一般行政職員のスペシャリスト化を図り、そうした職員を法務担当組織や法務ニーズが高い部署に配置するなど、法曹有資格者等の採用のみに依存しない形での体制づくりとそれを可能にするための人材育成が行われている。

(1) 全庁的な法務担当組織としての法制課

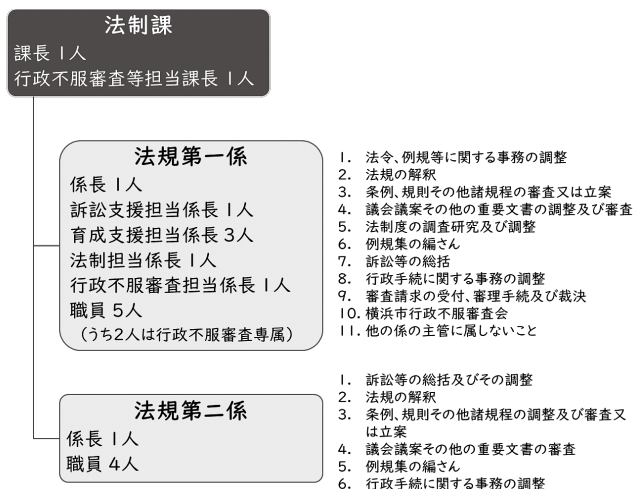
ア 法制課の体制

局課制を採用する横浜市においては、全庁的な法務担当組織である法制課が総務局内に置かれている。法制課内には、法規第一係と法規第二係があり、課長2人、係長8人、職員9人の計19人が在籍する（図10-1）。なお、係長8人のうち、3人が法曹資格を、2人が司法書士資格を有するが、次に述べるとおり、これらの有資格者は特定任期付職員や法務に特化した採用区分で採用された常勤職員ではなく、資格の有無を問わない採用試験によって採用されている。

法規第一係に所属する係長の2人は、庁内公募により募集されており、意欲のある職員を法務人材として育成する仕組みが導入されている。育成の期間は2年間で、1年目は法制課において法律相談や訴訟対応を中心に実務経験を積み、2年目は東京都の法務課に派遣され、主に訴訟事務に従事しながら、より専門的な知識やスキルの習得を目指す。1年間の派遣研修を終えて横浜市に戻ると、法制課あるいは法務ニーズが高い部署に配属され、法務人材としての役割を担うことが期待されている。

4 人口は令和2年国勢調査、職員数は総務省・令和2年地方公共団体定員管理調査結果を参照。職員数は、一般行政部門のほかに、教育部門および消防部門を含んだ人数である。以下、三次市、足立区および流山市についても同様。

図 10-1 法制課内の人員配置と所管業務



出典：「横浜市組織図（令和3年10月1日現在）」109頁をもとに筆者作成。

イ 法制課の所管業務

法制課は主に、①条例・規則の例規審査および議会議案の審査、②訴訟の追行業務、③庁内の法律相談への対応、④行政不服審査制度における審査庁としての業務を担うほか、⑤行政手続に関する事務の取りまとめ、⑥法務人材の育成に関する業務も所管している。

④行政不服審査制度における審査庁としての業務は、法律相談も所管している法規第一係が担っているが、中立性を確保するため、課長1人、係長1人および職員2人は、行政不服審査制度に関する業務のみを担当し、法律相談は受けていない。

⑤行政手続に関する事務の取りまとめでは、研修を通じて審査基準や処分基準の策定および公表を各所管課に働きかけるほか、公平かつ中立的に聴聞手続を進めるためのマニュアルを整備し、運営面のサポートなども行う。また、意見公募手続に関しても、公表する計画等の案や関連資料について所管課にアドバイスし、法制課が一

元的に取りまとめ、ホームページへの掲載等を行っている。

⑥法務人材の育成に関する業務については、後述する。

ウ 法制課の“課訓”

横浜市の法制課では、「法規係の新職員へ」と題された“課訓”が代々受け継がれてきた。この課訓は1987年に当時の係長が作成したもので、法制課に初めて配属された職員にはそのコピーが配られるという。課訓には、法規係員の心構えや仕事の進め方が記されている。以下、その一部を抜粋して紹介したい。

- 1 法規係員は、市政の推進を法制面から支えるスペシャル・スタッフでなければならない。そのためには、日常、
 - (1) 高度の専門性（知識とそれを現実に機能させる技術）の修得に励むこと。各区局には、その所管事業に関する特定の法分野の専門家がいることを忘れてはならない。
 - (2) ラインに良質の知識、情報を提供しなければならない。（中略）
- 2 法規係員は、その自覚をもたなければならない。
 - (1) 各区局が困ったときに、時には藁にもすがる気持ちで相談にきてくれること、市会議案、規則その他の重要文書は、その違法性、妥当性及び形式を審査する最後の砦であることの重みと責任を誇りをもって、しかも謙虚に双肩に担わなければならない。
 - (2) 法律問題については、わからないということは口が裂けても言ってはならない。わからない場合は、必要な時間をもらい、徹底的に調べること。（中略）

3 法規係員は、当然のことながら行政マンである。

法の純粋性の追求と各区局の事務事業に対する支援との関係については、後者を優先させなければならない。法規係員は、あくまでも市政の推進を担う行政マンであり、法の研究者ではない。ただし、このことは、法理論を無視して妥協せよという意味では決してなく、その逆である。違法なものは、頑として阻止すること。そうすることが、一時的な摩擦は生ずるものの、結果的には事務事業を円滑に推進させることになる。

（後略）

このように、法制課の職員は法務のスペシャリストとして、所管課による事務事業の実施を法制面から支援する役割を担うとともに、その適法性を担保する“最後の砦”としての責務も負っているとの精神が体现されている。

（2）法曹有資格者等の活用

横浜市では、行政不服審査の公平性を担保するという観点から、5人の弁護士を会計年度任用職員として採用し、審理員に任命している。この5人の選定にあたっては、神奈川県弁護士会からの推薦を受けた。また、児童福祉分野は特に法務ニーズが高いことから、2019年度より、弁護士1人を一般任期付職員として採用し、中央児童相談所に常勤させている。児童相談所における法律相談等は、常勤の弁護士が主に担当しており、訴訟提起または損害賠償に係る議案を作成するに至った段階で法制課も関わる事案が多い。

横浜市に特徴的なのは、会計年度任用職員や一般任期付職員として採用している者以外に、法曹資格の有無を問わない、大学卒程度

等採用試験あるいは社会人採用試験を通じて、法曹有資格者等が入庁している点である。もともと法制課や人事課に、法務人材を確保するため、法曹有資格者等を積極的に採用するとの明確な意図があったわけではなく、結果的に法曹資格や法務に関する実務経験を有する職員が入庁していることから、それらの資格や経験が活かされるように、配属先や担当業務が工夫されている⁵。実際に、裁判官としての職歴を有し、社会人採用試験で入庁した職員からは、専門科目を課されない試験区分があることに加え、法務に力を入れている横浜市役所であれば、自身の実務経験を活かせると感じたことが、同市への応募につながったとの声も聞かれた。

このほか、入庁後に法科大学院へ進学したり、司法試験に合格したりした職員も少なくない。横浜市は特段、法科大学院への進学や司法試験の受験に関する独自の支援制度を設けていないものの、自己啓発等休業制度を活用しながら、意欲を持って勉強する職員が生まれている。

庁内に常時いる法曹有資格者の増加がもたらした効果としては、訴訟実務の円滑化が挙げられた。従前は外部の弁護士に依頼していた案件でも、職員による指定代理だけで進められる場合が非常に多くなり、迅速な対応と訴訟に係る予算の削減につながっている。さらに、法曹有資格者が庁内の法務研修の講師を務め、研修の内容が実務経験に裏打ちされたものになることで、受講者からは大変好評であり、法務に興味を持ってもらう良いきっかけとなっている。

(3) 法務人材の分散的配置

総務局の法制課は全庁的に法務に関する業務を所管するのに対し、

5 こうした資格や実務経験を踏まえた、配属先や担当業務の工夫は、横浜市では、法務人材に限らず、特に社会人採用試験で採用された職員全般についてみられる。

法務ニーズが特に大きい部署については、局単位で法務担当組織が設置されたり、各局の総務課に法務人材が配置されたりしている。

局単位の法務担当組織としては、建築局の建築監察部内に法務課が置かれており、課長1人、係長2人、職員4人の計7人が配置されている。同課は横浜市建築審査会および開発審査会の事務局業務を所管するほか、審査請求・訴訟等に係る局内の総括や局内の法律相談を担う。また、特定の債権管理や訴訟追行に特化した組織として、市税等の滞納整理につき、財政局主税部内に徴収対策課が、市営住宅等の使用料の滞納整理や明渡し請求に関する訴訟追行につき、建築局住宅部内市営住宅課内に管理係・収納係が、それぞれ置かれている。基本的には、法制課が市に関わる訴訟追行業務を取りまとめて担当しているが、市税等・使用料の滞納整理や明渡し請求は件数が多く、かつ、市が原告となって提訴するものであるため、法制課を通さずに、徴収対策課と市営住宅課管理係・収納係が完結的にその業務を担っている。

また、文化観光局、都市整備局、道路局および港湾局では、ハード整備に伴う土地関係の法律相談や指定管理者制度の運用における法律相談などが多いことから、各局の総務課に法務人材が配置されている。例えば、都市整備局の総務部総務課には、「都市整備法制等担当」の課長ポストがある。このほかに法務人材が配置されている部署としては、水道局総務部総務課文書係、教育委員会事務局総務部職員課、議会局市会事務局政策調整課が挙げられる。

こうした法制課以外の部署に設けられた法務担当のポストには、法制課で経験を積んだ職員が異動する例が多くみられるようである。ただし、市税等の滞納整理を専門的に担う徴収対策課については、法務全般の知識・スキルに加えて、税務に関する深い知識も必要であることから、税部門でキャリアを積んだ職員が配属されることも少なくない。

さらに、法務に関する知識を特に必要とする業務が一時的に発生するような場合には、当該業務を所管する課に法務人材を異動させている。横浜市が統合型リゾート（IR）の誘致を進めていた際には、契約書のリーガルチェックを強化するため、法制課にいた法曹有資格者が都市整備局 IR 推進室へと異動になり、専門的にその業務を担当していた⁶。

（4）法務担当者の配置

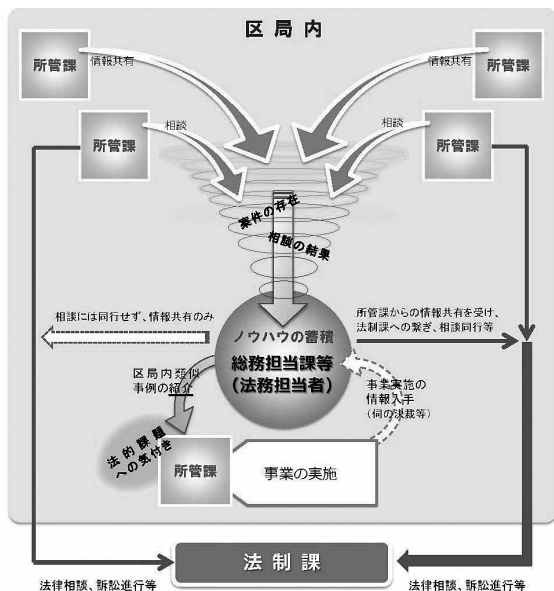
法務ニーズが特に大きい部署に法的知識やスキルを有する法務人材を分散的に配置するとともに、横浜市では、各区局の総務担当課等に「法務担当者」が1～5人ずつ配置されている⁷。法務担当者は、所属部署の業務に加えて、当該区局における法的課題の解決や紛争の未然防止に向けた取組みをサポートする役割を担う。より具体的には、①法制課と区局内所管課の「つなぎ役」、②所管課と法制課の打ち合わせへの同席による、法的ノウハウの蓄積・法的課題への感度向上、③区局内事業の法的課題に関する「情報の集約」（案件の存在＋相談の結果）、④集約した情報、法的気づきを活用した区局内事業へのフィードバック、という4つの活動を行うものとされる（図10-2）。各区局で生じた法的な課題に対し、自己完結的に対応するというよりは、その情報を一元的に集約する機能を有している。

法務担当者の選任にあたっては、必ずしも法的知識やスキルをあらかじめ身に付けていることは要求されない。むしろ、法務担当者に選任された職員が、所管課や法制課との連絡調整を行ったり、法務担当者を対象とする研修を受講したり、「法務担当者会議」に参

6 なお、横浜市は2021年9月に、統合型リゾート（IR）の誘致を撤回しており、それに伴い、同年10月にIR推進室も廃止されている。

7 以下、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頁を参照。

図 10-2 法務担当者の活動



出典：横浜市提供資料

加したりするなかで、必要な知識やスキルを習得し、法務への関心を高めてもらうことに重点が置かれている。その意味で、法務担当者制度は、法務人材となりうる職員を発掘して育成するための仕組みと位置づけられている。

横浜市における法務担当者の配置は、2012年度から行われているが、法務担当者の活動が定着するなかで、予防法務の面でもその効果が表れつつあるようである。市が訴えられる訴訟の件数が、従前は年間80件程度あったところ、近年では40件弱にとどまっている。訴訟件数が半減した背景には、法的紛争になりそうな事案を法務担当者が早い時期から認知し、法制課と連携しながら適切な対応・説明を行うことが可能になっている点が挙げられる。特に横浜市は組織規模が大きいいため、各区局に法務担当者が配置され、一元的な

情報集約および法制課との連携が図られていることは、全庁的に予防法務を進めるうえでの重要なインフラであるといえよう。

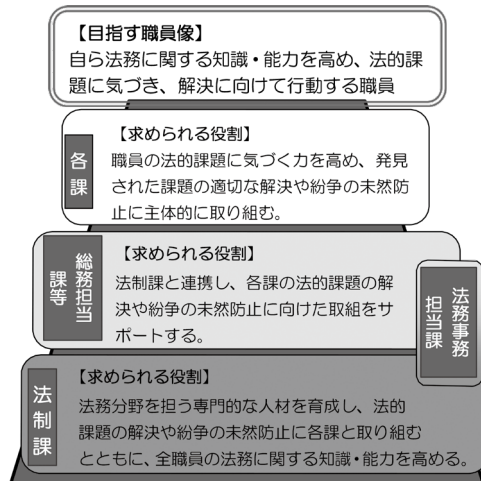
(5) 「法務分野人材育成計画」と法務に関する研修

ア 「法務分野人材育成計画」の策定

横浜市では、全庁的な人材育成計画である「横浜市人材育成ビジョン全職員版」に加えて、法務分野に特化した「法務分野人材育成計画」が2012年に策定されている。その後、2017年に同計画は改訂された。

「法務分野人材育成計画」は、「高度な法務知識や経験を必要とする業務分野…を担いうる人材」の中長期的な育成、および、「全市的な法的課題解決力の底上げ」が必要であるとの課題認識のもと、「法務分野を担う専門的な人材の育成」と「職員の法務に関する知識・能力の向上と法的課題解決力の向上」を目指すとする（図10-3も

図10-3 「法務分野人材育成計画」が示す職員像と役割



出典：横浜市総務局法制課「法務分野人材育成計画（平成29年4月改訂 コンパクト版）」から一部抜粋。

参照)⁸。具体的な目標として、法務人材の育成については、①法務分野を担う職員の育成、②法的トラブルに対応できる係長の育成、③専門能力を有する人材の活用と能力開発のための環境づくりが、職員全体の法務能力の向上については、④法的課題の気づきや解決および紛争の未然防止に取り組む職員の育成、⑤職員全体の法務知識・能力の向上が、掲げられている。前述の、法制課の係長級職員の庁内公募は②法的トラブルに対応できる係長の育成に、法務担当者制度は④法的課題の気づきや解決および紛争の未然防止に取り組む職員の育成に、それぞれ関係するものである。

イ 法務に関する研修

「法務分野人材育成計画」に基づき、横浜市は、新規採用職員、入庁2年目の職員、係長昇任予定者を対象とする法務研修を実施している。また、希望者を対象とする課題別研修や、区局への「出前研修」、法務担当者を対象とする研修も行われている。「出前研修」は当該区局のオーダーに応じて、法務担当者を対象とする研修は現場のニーズや実際の事例を踏まえて、研修内容が決定されることから、職員の研修という側面だけでなく、所管課でこういった問題が生じているかを法制課が把握するためのツールという側面も併せ持つ。

座学を中心とする基礎的な研修は、法制課の係長が講師を務めることが多いが、難しい法律の話を分かりやすく市民に伝えられる行政マンの育成という観点から、法制課の職員が講師を務める場合もある。一方、時事的な問題や特定の法分野をテーマとする際には、外部の弁護士に講師を依頼しており、最近では民法の大改正が行政に与える影響をテーマに研修が行われた。

なお、横浜市では、社会人採用試験だけでなく、大学卒程度等採

8 以下、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）を参照。

用試験においても、法律科目を課していない。そのため、必ずしも新規採用職員が基礎的な法律知識を身に付けたうえで入庁しているとはかぎらないが、その点は入庁後に法務研修を受けさせることで十分に補いうると考えられている。同市としては、法律科目を課さない現在の試験形式によって、多様な人材を確保できることのメリットのほうが大きいと感じられているようである。

(6) 横浜市における法務人材像と今後の課題

日本都市センターが2020年度に実施したアンケート調査⁹で、法務人材についての考え方を問う設問に対して、横浜市の法制課と人事課はいずれも、「どちらかというスペシャリストに近い」と回答した。しかし、ヒアリング調査では、法務分野の経験が特に必要とされる点でスペシャリスト寄りではあるが、法務人材はスペシャリストでありジェネラリストでもあるべきだ、との意見が聞かれた。法制課の「課訓」が、スペシャリストとしての心構えを説く一方で、「市政の推進を担う行政マン」たることを強調しているのも、この意見と通ずるところだろう。

横浜市では、法制課が策定した「法務分野人材育成計画」のもとで、人事課の理解と協力も得ながら、法務分野でのキャリア形成に意欲のある職員の発掘・育成と採用試験等を通じて入庁した法曹有資格者等の活用が図られてきた。これらの取組みにより、予防治務の強化や訴訟対応をはじめとする業務の効率化、研修の充実といった効果も出ているが、例規審査ができる人材の育成については課題も残されている。例規は、行政全体の信頼に関わるものであるため、その審査を担う法制課は重大な責務を負う。さらに、さまざまな政策

9 本アンケート調査の詳細については、本書第9章および当センターホームページに掲載している「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」（2022年3月）を参照。

課題に先駆的に取り組んできた横浜市だからこそ、所管課が生み出した独創的・先進的なアイデアを、いかに違法としないように条例の形に落とし込むことができるかが、法制課には求められる。こうした政策形成の側面も有する例規審査は、すでに法務のスペシャリストである法曹有資格者等の活用では対応しきれないものであり、行政マンでありながら、適法性、妥当性および形式の審査ができる人材の育成が不可欠であると考えられている。

コラム① 三次市における法務人材の活用

三次市は、広島県の北部に位置し、人口約5万人と比較的小規模な都市自治体である。市役所職員数は472人で、法務担当組織に当たる総務部総務課行政係は、法務に関する業務以外にも、市議会対応、自衛官募集業務、叙勲申請など、全部で24の業務を所管する。現在、行政係に最も長く在籍している職員は、入庁からほとんどの期間を法務担当として過ごし、その通算期間は25年にも及ぶ。そのため、法務のスペシャリストとして、庁内では一目置かれ、頼られる存在となっている。さらに、近年の学校現場での法務ニーズの高まりから、三次市は2020年度より、スクールロイヤー制度を導入したが、実際には法曹有資格者を新たに採用するのではなく、25年の法務経験を有するベテラン職員を充てたうえで、顧問弁護士との連携を図りながら対応している。

多くの都市自治体における法務担当組織の所管業務は、三次市と同様に幅広く、ジェネラリスト型の人材が求められるだろう。そうしたなかで、市としてもやや異例の人事とはいえ、法的素養のある一般行政職員を法務担当組織に長期にわたって配属し、さらに、法曹有資格者に相当する知見を有すると

◇ 捉え、法務ニーズが高い分野での法律相談業務を専門的に担
◇ わせる三次市の試みは、小規模な都市自治体における法務人
◇ 材の活用例の一つといえる。

2 足立区：複線型人事制度の活用

足立区は、東京都の北東部に位置し、人口約 70 万人と 5 番目に規模の大きな特別区であり、区役所職員数は 3,366 人である。同区では、2015 年度より複線型人事制度を導入し、現在は法務を含めた 10 分野についてスペシャリストの養成を図っている。

(1) 総務課内の法務第一係・法務第二係

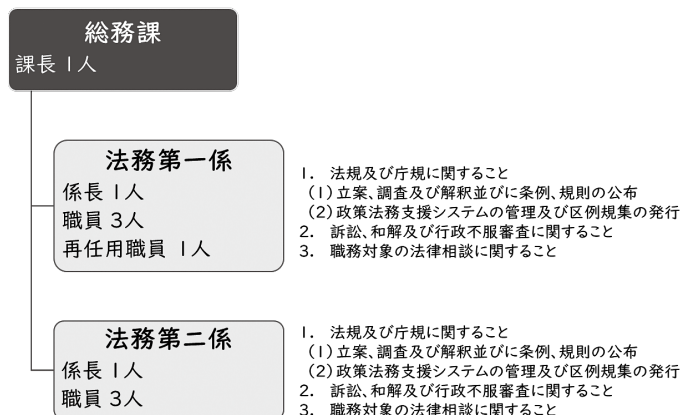
ア 法務第一係・法務第二係の体制

足立区における法務担当組織は、総務課内に置かれている法務第一係と法務第二係（以下、総称する場合は「法務係」という。）である。従前は総務課から独立する形で法務課が置かれていたが、2021 年度の組織改編で総務課に統合された。法務係には、係長 2 人、職員 6 人、再任用職員 1 人の計 9 人が在籍する（図 10-4）。ただし、現在はこのうち 1 人が東京都の法務課への派遣研修に行っており、また、もう 1 人が育児休業を取得中のため、実質的には 7 人で所管業務を担っている。東京都法務課への派遣研修は、法務係の職員を対象とする法務研修の一環であり、東京都以外にも特別区人事・厚生事務組合の法務部への派遣研修も行われている。

後述のとおり、足立区では、通常の異動サイクルである 4 年を超えて、職員を同じ部署に在籍させる複線型人事制度も採用されているが、同制度の適用を受けない職員についても、法務係には比較的長く配属される傾向にあるという。また、法務経験者が法務係長の

ポストに就いたり、法学部の卒業生が法務係に配属されたりする場合も多い。法務第一係に配属されている再任用職員は、法務分野で長く経験を積んだ者で、法務に関する知識も豊富に有するため、法務係の貴重な戦力となっている。

図 10-4 法務第一係・法務第二係の人員配置と所管業務



出典：ヒアリング調査および足立区「所管事務概要（令和3年度）」
22 頁をもとに筆者作成。

イ 法務第一係・法務第二係の所管業務

法務第一係と法務第二係はいずれも、①例規審査、②訴訟・行政不服審査への対応、③庁内の法律相談を担っている。両者間で異なるのは、どの部署の例規審査や法律相談等を担当するかという点のみである。行政不服審査があった場合には、法律相談を受けていない方の係が審査庁としての業務を行い、事前に法律相談を受けていた方の係は引き続き処分庁（所管課）側の支援を行うという役割分担がなされている。従前は法務担当組織が1係体制であったが、行政不服審査法の2016年改正を受けて、行政不服審査の中立性・公正性を担保するため、現在の2係体制に移行した。

足立区では、近年、債権管理に力を入れており、区営住宅の使用料、

応急小口資金、保育料・児童扶養手当といった債権を保有する部署からの相談が増えている。債権管理に関しては、区が訴訟を提起する事案が多く、昨年度は10件程度が提起された。また、全国の都市自治体でもみられるように、学校現場での事故などが法的紛争につながる場合もあるため、教育委員会からの相談も増加している。

所管課から寄せられた法律相談のうち、特に複雑なものについては、訴訟に至るよりも早い段階から顧問弁護士にも相談し、対応方針を協議するなど、予防法務の充実化が図られている。顧問弁護士への法律相談の場には、所管課だけでなく、法務系の職員も同席する。顧問弁護士との密な連携は、予防法務の強化という機能に加えて、顧問弁護士とのやり取りを通じて、法律の構成や法的な考え方を実践的に学べるなど、職員の人材育成という機能も果たしている。

(2) 複線型人事制度

ア 複線型人事制度の概要

多くの都市自治体と同様、足立区においても、4年程度を目安に人事異動を行い、多岐にわたる分野の知識や経験を有するジェネラリスト型の職員の育成が目指されてきた。しかし、行政課題が複雑化・高度化するなかで、より高い専門性が求められる業務も増加傾向にあることから、足立区は2015年度より複線型人事制度を導入した。

複線型人事制度は、「専門職員」に認定された職員が特定の分野の専門知識や経験を蓄積し、それらを活かすことができるように、4年という通常の異動サイクルにとらわれることなく、中長期的に同じ部署に在籍し、また、当該特定分野内の部署を中心に異動するというものである。専門職員となりうるのは、入庁後に2つ以上の部署を経験した一般行政職員で、その他に年齢や職級等による制限はなく、職員本人の申出に基づいて認定される。認定にあたっては、総

務部長と人事課長による面談が行われ、人事評価なども勘案される。

特定分野については、複線型人事制度がスタートした当初は、法務以外に、財務、税務、福祉、教育の4分野が挙げられていた。その後、所管課からの希望を踏まえて、次第に制度が拡充され、現在は管財、監査（保育施設等指導）、自治体ICT、清掃計画、子ども支援も加わっている（図10-5参照）。

図10-5 特定分野と各特定分野の部署

法 務 総務課 区政情報課	清掃計画 足立清掃事務所 ごみ減量推進課	自治体ICT 情報システム課 ICT戦略推進担当課	福 祉 高齢福祉課 地域包括ケア推進課 介護保険課 障がい福祉課 足立福祉事務所 くらしと子どもの相談センター
財 務 財政課 契約課 会計管理室 監査事務局	教 育 教育指導課 学校支援課 学務課	管 財 資産管理課 道路管理課 街路橋りょう課 まちづくり課 密集地域整備課	
	区民行政 課税課 納税課 戸籍住民課 国民健康保険課 高齢医療・年金課 区民事務所	子ども支援 支援管理課 教育相談課 こども家庭支援課 くらしと子どもの相談センター 子どもの貧困対策・若年者支援課	監 査 （保育施設等指導） 子ども施設指導・支援担当課 子ども政策課 私立保育園課 子ども施設入園課 福祉管理課 監査事務局

出典：足立区提供資料から一部抜粋・修正。

専門職員になった職員は、自身の適性に合わせたスペシャリストとしてのキャリアの形成が可能になるとともに、資格取得に向けた費用助成や昇給といった面でもメリットがある。昇給は、一般の職員の場合は、部ごとに昇給区分の人数に上限が設けられているため、相対評価に近い形で決定されるが、専門職員の場合は、個々人の勤務成績等を踏まえて、絶対評価に基づき昇給区分が決定されることとなっている。

イ 分野別職員数の推移

2021 年度現在、法務分野では専門職員が 1 人、専門職員の候補となる「希望職員」が 3 人認定されている（表 10-1 参照）。10 の特定分野全体では、12 人の専門職員と 30 人の希望職員がいる。専門職員が最も多い分野は福祉分野（5 人）、希望職員が最も多いのは区民行政分野（15 人）である。

次に述べるように、複線型人事制度がスタートしてから 7 年目に入ったが、専門職員等の数はそれほど多くないのが近年の課題となっている。

表 10-1 法務分野の専門職員・希望職員数の推移

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
専門職員	0	0	0	0	0	1	1
希望職員	0	1	1	2	3	2	3

出典：足立区提供資料をもとに筆者作成。

ウ 複線型人事制度の効果と課題

複線型人事制度の目的である、専門知識や経験を有するスペシャリストの育成は、特に庁外の関係者とやり取りする場面で、その効果を発揮しているようである。法務分野では、訴訟案件や訴訟に至る可能性のある案件が近年増加するなかで、その案件に係る専門性を有する弁護士に所管課が相談する場面も増えている。その際に、専門職員や再任用職員といった法務系のベテラン職員が仲介役を務めることで、所管課と弁護士との意思疎通が図りやすくなっている。その他の特定分野においても、例えば、足立区では「専門定型業務」と言われる窓口業務の民間委託を積極的に進めてきたが、こうした外部化は委託業者側にノウハウが蓄積し、業務がブラックボックス化しやすいという問題もある。しかし、複線型人事制度によって、その業務に精通した職員が所管課に在籍し続けることで、委託に係る仕

様書の作成や委託業者との交渉における支障が取り除かれている。

このように一定の効果を上げつつある複線型人事制度であるが、導入から6年が経ち、課題も見えてきている。1点目は、専門職員に手を挙げる職員の少なさである。その要因の一つは、庁内での複線型人事制度に対する認知度が必ずしも高くない点が挙げられる。この点については、2020年度から人事課と人材育成課が情報誌「Specialist Days」を年3回発行するなど、周知活動に力を入れている。2点目の課題は、本来の制度趣旨とはやや異なる形での活用である。職員自身のキャリア形成や自己実現を図ることよりも、所管課の業務を中核的に担ってきた職員が他の部署に異動し、業務が滞る事態が生じるのを回避するため、複線型人事制度が活用されているおそれがある。この点については、専門職員であっても10年から15年程度で他の部署に異動させる、特定分野内の部署間での異動を積極的に行う、スペシャリストの力を発揮できる関連部署への異動を行う、といった運用上の工夫が検討されている。

（3）法務に関する研修

足立区は、特別区職員研修所が実施する研修を通じて、職員全員を対象とする法務研修を行っている。例えば、新規採用職員向けの新任研修では、地方自治法や地方公務員法の基本的な法律知識に関する講義が、係長向けの係長研修では、行政をめぐる訴訟事例に関する講義が、それぞれ用意されているが¹⁰、どちらかという実務に直結する内容が中心である。また、特別区研修所や日本経営協会が開催する個別的・専門的なテーマの研修についても、人材育成課から随時、情報提供を行っており、希望する職員が自発的に手を挙

10 特別区職員研修所「職層研修」http://www.tokyo23city.or.jp/kensyujou/kyodoken/gaiyousyoku.pdf?_r03_rev2（2022年2月17日最終閲覧）を参照。

げ、受講できるようになっている。近年は、債権管理や著作権といったテーマへの関心が高い。自治大学校への派遣研修は、参加できる人数は限られるが、憲法や民法をはじめとする法律知識を幅広く習得する貴重な機会となっている。

足立区が独自に実施している法務に関する研修としては、顧問弁護士による個別相談とテーマ別事例検討会がある。個別相談は、月に 2、3 回開催されており、主な目的は日々の日常業務を行うなかで生じた法律問題を解決することにあるが、顧問弁護士とのやり取りを通じて、所管課や法務系の職員が法的な考え方を学べる場という側面も有している。一方、テーマ別事例検討会は年に 2 回行われ、前年度に弁護士への相談が多かった分野を取り上げ、庁内全体での知見の共有を図るものである。職員は誰でも参加できるほか、庁内システムの掲示板でも検討会の結果が公開されており、当日参加できなかった職員も後から見ることができる。

また、法務分野に特化したものではないが、「人材育成の舞台は各職場」という考えのもと、所管課で行う OJT を人材育成課が支援する取組みも行われている。ここでいう「OJT」は、「職場が主体的に行う育成方策」を指し、日常業務を行うなかでの指導・助言にとどまらず、職場内で開催される勉強会や庁外から講師を招いての研修なども幅広く含まれる¹¹。具体的には、外部機関が行う研修や研修講師の紹介、新たに OJT に取り組む所管課に対する最初の 3 年間の助成金の支給を人材育成課が行う。実際に高齢福祉課では、遺言や相続をテーマに地元の弁護士を講師として招き、職員だけでなく関心のある区民等も対象とした研修が企画・実施された。

11 「足立区人材育成基本方針」7 頁。

（4）足立区における法務人材像と今後の課題

足立区においても、複線型人事制度の特定分野に当初から法務が含まれたように、法務分野には高度な専門性が求められると意識されている。法務人材には、法的な知識に加えて、「法務係で4年間仕事をして初めて一人前」と評されるほどに経験が重要視されるため、複線型人事制度によって専門職員の長期配属を制度化することの意義は大きい。多数を占めるジェネラリスト型の職員が4年程度で異動を繰り返すなかで、スペシャリスト型の専門職員が核となって、専門知識やノウハウを蓄積・継承していくことが目指されている。

ただし、前述のとおり、専門職員および希望職員の人数はまだ限定的であり、法務分野の専門職員の数はい人にとどまる。現在は、法務に関する知識や経験を豊富に有する再任用のベテラン職員が在籍しているものの、専門知識やノウハウの継承には依然として課題が残されている。また、法務系の体制を強化するだけでなく、全庁的に法務能力を向上させ、政策法務の考え方を身に付ける必要があると考えられている。所管課の職員自身が、日常業務のなかで法律問題に直面した際に、根拠法令や関連する法令を検討し、その問題を解決するプロセスを追えるようになることで、法務係あるいは顧問弁護士との法律相談がより円滑に進められると期待される。

コラム② 特別区人事・厚生事務組合の法務部

東京23区は、職員の採用や研修、厚生関係施設の設置・管理などに関する事務を共同で処理するための一部事務組合として、特別区人事・厚生事務組合を設置している。同組合が共同処理する事務の一つに、法務事務があり、各区が当事者となっている訴訟の追行および各区からの法律相談を法務部の職員が担う。

法務部には、法曹資格を有する部長 1 人、課長級 5 人（うち 4 人が法曹有資格者）、係長級 3 人、主任および係員 10 人（法曹有資格者を含む。）の計 19 人が所属している（2022 年 3 月 31 日現在）。23 区からの派遣職員が半数を占めるほか、法曹資格を有する課長級職員のうち 3 人は任期付職員である。法務部の職員の業務の中心は訴訟追行であり、基本的には 3 人 1 組となって、事件対応を行う。以前は、法曹有資格者は 1、2 人および職員（法曹資格を有しない者）10 人程度であったが、近年では、法務部全体の職員数および法曹資格を有する職員数の増加が図られてきた。その背景としては、事件数の増加（年間 100 件以上の新規受任案件）や個別事件の複雑化のほか、経験年数の長い職員の確保が困難となったことが挙げられる（以前は、在籍 5 年以上の職員が多く、20 年以上在籍する者もいた。）。

また、23 区職員を対象とした法務に関する研修という点では、法務部の職員が、特別区職員研修所で行われる研修の講師を務めたり、各区の法務担当新任職員に対する訴訟実務の研修等も行ったりしている。各区からの要請に応じて、出前研修を行うこともあった。23 区から法務部への職員の派遣についても、派遣された職員自身の研修、特に訴訟事務に関する知識やスキルの習得を図る側面が強い。

特別区人事・厚生事務組合による法務事務の共同処理は、充実した法務担当組織の整備、および、法務に関するノウハウの蓄積に寄与している。また、法務部の職員が訴訟追行を中心に処理し、研修機能も担うことで、必ずしも各区の法務担当組織の空洞化を招かず、むしろ、23 区全体の法務能力を下支えする存在になっていると考えられる。

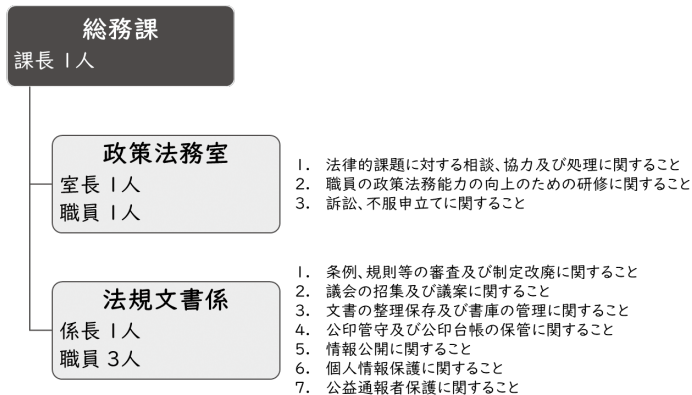
3 流山市：任期付弁護士の採用

流山市は、千葉県の北西部に位置する人口約20万人の市であり、政令指定都市を除く基礎自治体のなかで転入超過数が全国1位になるなど¹²、子育て世代を中心に人口が増加し続けている¹³。市役所職員数は、1,028人である。流山市は、比較的早い時期から、弁護士を任期付職員として採用し、政策法務を進めてきたことで、全国から注目を集めた。

(1) 総務課内の政策法務室と法規文書係

流山市の法務担当組織は、政策法務室と法規文書係の2つに分かれており、いずれも総務課内に置かれている（図10-6）。

図10-6 政策法務室・法規文書係の人員配置と所管業務



出典：ヒアリング調査および流山市 HP をもとに筆者作成。

- 12 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告 2020 年結果：結果の概要」（2021 年 1 月）27 頁。
- 13 「母になるなら、流山市。」などのキャッチコピーに惹かれて転入してきた住民は、流山市に大きな期待を寄せている分、窓口での誤った対応や誤解を招く対応が市への不信感につながるおそれもあるため、特に流山市では職員全体の法務能力の向上が重要と考えられている。

ア 政策法務室

政策法務室は、任期付弁護士の採用と合わせて、2011 年 4 月に新設された部署である。当初は、任期付弁護士である室長 1 人が在籍するのみだったが、2016 年度からは一般行政職の職員が 1 人増員され、現在は 2 人体制となっている。

所管業務は、①庁内の法律相談、②職員の政策法務に関する研修、③訴訟・行政不服審査への対応の 3 つであり、①庁内の法律相談が主たる業務となっている。法律相談は基本的に、弁護士の室長と一般行政職の職員の 2 人で対応する。法的な観点からの回答や助言は、室長による対応で十分であるが、職員も同席していることで、実務的な運用の観点からの助言なども併せて行いうるというメリットがある。また、現在の室長は 2021 年 4 月に新たに採用された弁護士であるため、前年度から政策法務室に在籍し、前任の室長とともに法律相談に対応してきた職員は、政策法務室の業務の進め方や自治体行政そのものを知るうえで重要な存在となっているようである。

②職員の政策法務に関する研修の詳細は後述するが、研修計画の策定や政策法務主任制度の導入、行政リーガル・ドック事業¹⁴といった、政策法務に関するさまざまな取組みは、政策法務室のもとで進められてきた。こうした新たな制度や事業の実施が可能になった背景として、単にこれまであった法規文書係を拡充するのではなく、新たに政策法務室が設けられ、その新設部署の所管業務と位置づけることで、庁内の理解が得られやすかったとの意見がヒアリング調査では聞かれた。

14 行政リーガル・ドック事業とは、市が実施している事務について、外部の有識者であるアドバイザーが適法性をチェックし、その結果を組織内にフィードバックするものである。流山市における同事業の詳細は、帖佐直美「流山市における行政ドックの取組について」地方自治研究機構『自治体における行政手続の適法・適正な運用に係る自己診断に関する調査研究』（2021 年 3 月）29 頁以下を参照。

イ 法規文書係と政策法務室との役割分担

一方、法規文書係は、係長1人、職員3人の計4人が在籍し、例規審査を主に所管している。法規文書係には、法学部出身の職員が配置されることが多く、人事異動は5～6年ごとと比較的長めの期間で行われている。

流山市に特徴的なのは、情報公開・個人情報保護や行政不服審査における、法規文書係と政策法務室との役割分担である。情報公開・個人情報保護について、市民などから開示請求等を受け付けるのは法規文書係であるが、開示・不開示の判断にあたり、所管課の意見を聴く段階では、政策法務室が所管課側のサポートを行う。同様に行政不服審査についても、事前に政策法務室が所管課からの法律相談を受けている場合があるため、法規文書係が事務局を担い、政策法務室は引き続き処分庁（所管課）のサポートを行うことで、行政不服審査の中立性を担保するとともに、充実した審理が行えるよう配慮されている。なお、審理員は政策法務室長以外の課長から指名される。

(2) 任期付弁護士を採用

ア 採用の経緯

流山市は2009年3月に、市民自治によるまちづくりの推進に関する原則や制度などを盛り込んだ、流山市自治基本条例を制定した。同条例に特徴的なのは、行政運営の原則の一つに、「法令の活用による政策実現」を掲げ、「市は、行政運営上の課題や市民等の要望に対応するため、法令等を主体性をもって解釈するとともに、自治立法権を積極的に行使することその他多様な方法によって、政策の実現に努めなければなりません。」(25条)(下線筆者)と規定している点である。地方分権改革を経て、市が自己決定・自己責任のもとで、地域の実情に合った独自性のある施策を展開していくためには、法令解釈権および自治立法権の活用が重要であるとの認識に

立った条文である¹⁵。

さらに、近年の行政需要の多様化・複雑化や市民の権利意識の高まりを背景に、行政の説明責任が求められるようになるなかで、職員一人ひとりがきちんと法令を理解しながら、行政運営に携わることの必要性も強く意識されていた。民間出身で、現在5期目の市長を務める井崎義治市長は就任当初から、市には何ができて、なぜこれができないのかを市民に分かりやすく伝えていくことの意義を職員に常日頃から説いており、そうした説明責任を果たすにあたって、職員の政策法務能力が重要であるとの認識を持っていた。

そこで、職員の政策法務能力の向上を図るため、流山市は2011年度より、行政内部の職員だけでは得難い法律上の専門的な知見を有する弁護士を任期付職員として採用することとなった¹⁶。任期付弁護士の採用については、市長の政策法務への理解に加え、副市長や当時の総務課課長補佐の想いも、大きな後押しになったようである。特に課長補佐は、自身が法規文書係に長く在籍した経験があり、「職員の法務能力を向上させたい」という想いを抱えていたが、職員の研修を十分に行える体制にないとの問題意識を持っていた。

その後、教育委員会からの法律相談の増加に対応するため、2019年10月からは教育委員会に常勤のスクールロイヤーとして、新たに任期付弁護士を1人採用している。

15 流山市「流山市自治基本条例と解説」（2016年8月一部改正）45頁、33頁を参照。

16 なお、流山市では弁護士の採用よりも以前の2009年に、シティプロモーションを強化するため、民間出身者を任期付職員として初めて採用していた。

コラム③ 任期付弁護士のキャリア

初代・流山市政策法務室長である帖佐直美弁護士が「自治体内弁護士」に関心を持ったのは、司法修習を終えて弁護士

事務所で勤務してから2年ほど経過した頃であった。弁護士としてどのようなキャリアを今後築いていくかを考えるなかで、流山市の募集を耳にしたことをきっかけに応募し、任期2年の特定任期付職員として採用された。その後、1年ずつの更新を重ね、計5年を経過した段階で再度採用試験を受け、最終的には2021年3月までの10年間、流山市に勤務することとなった。採用から一定期間が経過した段階で、任期がない正規職員としての採用も市からは打診されたが、正規職員になった場合には政策法務室以外の部署への異動やラインの労務管理なども行う部長職への昇格がありうるため、法曹資格を活かした業務に重点を置きたいという帖佐弁護士自身の希望と合致せず、見送られたという。流山市を退職後は、他の都市自治体の顧問弁護士に就任するなど、引き続き自治体法務に携わっている。

一方、中村健人弁護士は、2003年に弁護士登録を行い、法律事務所で3年半、医療機器メーカーで6年務めたのち、2013年4月から2016年3月までの3年間、特定任期付職員として徳島県小松島市政策法務室長を務めた。中村弁護士がもとと政策や法律が実際どのように立案・執行されているかということに強い関心を抱いており、小松島市の公募情報に接し、幅広い分野の政策立案・法律執行過程に携わることを通じて「法律による行政」に寄与できると考え、応募を決めたという。小松島市が「自治体内弁護士」を採用した背景に

は債権管理の充実強化があり、中村弁護士が在籍した3年間で債権管理条例の制定や債権管理マニュアルの策定が進んだこともあって、2016年4月以降、引き続き中村弁護士が非常勤特別職の法務監として半日勤務（週2回）しており、現時点では特定任期付職員としての法曹有資格者の新たな採用は行っていない。

イ 任期付弁護士に期待される役割

採用にあたっては、庁内の法律相談への対応に加えて、職員の法務に関する研修の充実を図ることが、任期付弁護士に大きく期待された。流山市では従来、法務に関する研修は、外部機関が実施する研修への参加という形で行われてきた。しかし、講師を務められる任期付弁護士が庁内にいることで、市が自前で研修を行えるようになり、さらに、研修の対象を一般行政職員だけでなく、保育士や消防士などの専門職種にまで広げられた。また、庁内の法律相談についても、所管課からの問い合わせに対し、任期付弁護士がただ回答を示すのではなく、一緒に事実関係や関連法令の整理および解決までの道筋を検討することにより、職員の法務能力の向上が目指されている。

ウ 任期付弁護士が及ぼした影響

政策法務室長として任期付弁護士が庁内に常駐していることで、職員の法律相談に対する心理的な敷居が下がり、かつ、疑問を感じたらすぐに相談できるというメリットがある。これまでは、法律相談したい案件があったとしても、あらかじめ顧問弁護士に予約を取って相談に行く必要があった。その点、政策法務室にはいつでも相談に行けて、所管課が事務事業を実施するなかで生じた些細な懸

念の段階から対応可能であるため、予防法務の強化につながっていると考えられる。さらに、法律相談に来る職員のなかには、法律相談が習慣づけられ、部署が変わってもその異動先で法的な課題に気づき、再び法律相談に来る、いわゆる“常連さん”もいるなど、職員の法務能力が向上し、それに伴って予防法務機能が働くといった効果も生じている。

また、任期付弁護士が有する庁外でのネットワークが、市が実施する法務に関する研修や行政リーガル・ドック事業に活かされたり、職員が外部の自主的な勉強会に参加するきっかけになったりしている。研修や事業の内容に応じて、最適と考えられる弁護士あるいは学識者を招くにあたり、任期付弁護士が情報や人脈を持っていることも少なくない。そのため、市がアクセス可能な弁護士や学識者の幅が、任期付弁護士を介して、広がっているといえよう。

（3）政策法務主任の配置

流山市では、各課等に「政策法務主任」を1人以上配置し、所管課レベルで政策法務を推進するうえでの中心的な役割を担わせている。具体的には、政策法務室との連絡係を務めるほか、行政リーガル・ドック事業の一環で、日常的な事務事業の実施段階で行政手続法令が遵守されているかを確認するものとされる。2021年度は、全体でおよそ60人が政策法務主任に任命された。

政策法務主任の選定はそれぞれの所管課にゆだねられているが、政策法務室としては、政策法務に関する基本的な研修を終えており、かつ、入庁10年目以下の若手職員を想定している。全庁的な法務に関する研修に加え、政策法務主任を対象とする研修も年に6回程度実施され、実際に所管課から政策法務室に寄せられた法律相談の内容を題材に、講義やグループワークなどが行われる。

任命された政策法務主任には、自身で法的な課題を解決できる力

の習得が期待されており、単に政策法務室と所管課との橋渡しをするだけでなく、政策法務主任が中心となって、日々の事務事業を実施するなかで生じた法的課題を解決していくという体制づくりが目指されている。

(4)「政策法務研修計画」と法務に関する研修

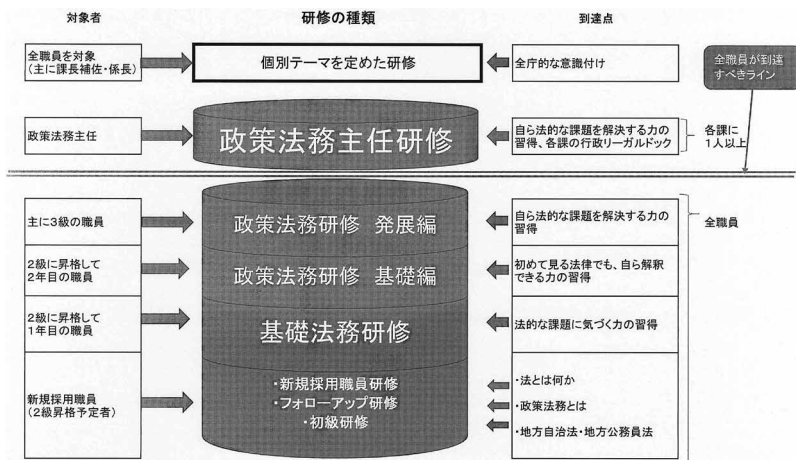
流山市では、政策法務を体系的に推し進めるため、2013年に「流山市政策法務推進計画」（以下「推進計画」という。）が策定されている¹⁷。同計画は、「政策法務」を「①『法をつくる』、②『つくられた法を執行する』、③『執行活動に対して提起された訴訟等』に対応し、及び法の在り方を点検・評価する』というそれぞれの段階において、『法』を政策実現のための道具として活用すること」と定義したうえで¹⁸、①人材の育成、②組織の充実、③環境の整備、④予防法務の実践、という4つの柱を掲げ、それぞれの具体策を定める。例えば、前述の政策法務主任の配置は、②組織の充実に係る具体策として規定されている。

流山市の推進計画に特徴的なのは、政策法務を法務担当組織の職員のみならず、職員全員が取り組むべきものと位置づけている点である。そして、全職員が政策法務能力、すなわち、政策法務の実践に必要な基礎的知識と思考力を身に付けるために必要な研修を「政策法務研修計画」（以下「研修計画」という。）に従って実施するものとされる。研修計画が定める、流山市における法務研修の全体像は、図10-7のとおりである。新規採用職員に対しては、「法とは何か」という法学の基礎から地方自治法・地方公務員法までを学ぶ3種類の研修が行われる。その後も、2年目職員を対象とする基礎法務研

17 なお、同計画は2020年4月に改訂された。

18 流山市「流山市政策法務推進計画」（2020年4月）1頁。

図 10-7 流山市における法務研修の全体像



出典：流山市「政策法務研修計画」4頁。

修(年12回程度)、3年目職員を対象とする政策法務研修基礎編(年5回程度)、3級職員を主たる対象とする政策法務研修発展編(年5回程度)が用意されている。このうち、基礎法務研修は、憲法や民法、刑法、行政法における基本的な考え方を幅広く学ぶことで、所管課の職員も「法的な課題に気づく力」を習得し、予防法務の全体的な底上げが図られると期待される。さらに研修計画は、「初めて見る法律でも自ら解釈できる力」、「自らの法的な課題を解決する力」の習得までを全職員が到達すべきラインと定める。

基礎法務研修と政策法務研修基礎編では、行政実務とのつながりを意識づけるため、自治体職員の経験を有する大学教授等を講師として招き、特に基礎法務研修は講義と演習を組み合わせる形で実施している。一方、政策法務研修発展編や政策法務主任研修については、政策法務室長が講師を務め、普段の法律相談の内容等を踏まえてテーマ選定を行うといった工夫がなされている。任期付弁護士の採用と法務研修の庁内実施により、法律相談の内容を反映したタイ

ムリな研修内容の設定が可能になるとともに、一般行政職のみならず、保育士や消防士などの専門職に対しても、法務研修の実施が可能になった。

こうした法務研修の効果は、自治体法務検定を用いて、「見える化」が試みられている。具体的には、シルバークラス（1000点満点中500点以上）の認定を受ける職員数の増加が目指され、2020年度までに131人がシルバークラス以上を取得した。これは職員数全体の約13%に相当する。過去には、最上位のプラチナクラス（900点以上）をとった職員もいるという。流山市としては、職員全体の法務能力を定量化できる形で向上させながら、最終的には市民に対して説明責任がきちんと果たせる人材の育成を目標としている。

（5）流山市における法務人材像と今後の課題

流山市は、10年以上にわたって任期付弁護士を採用しているが、あくまでも法務能力は一般行政職・専門職を問わず全職員が身に付けるべきものと位置づけ、研修計画に基づき、段階的に積み上げるような法務研修を自前で行ってきた。任期付弁護士は、法務研修のコーディネートや普段の法律相談での所管課職員とのやり取りを通じて、職員全体の法務能力を向上させる媒体としての役割を担っているといえよう。また、職員が身に付けるべき法務能力は、単に法的知識を有することではなく、自主的に自分の頭で考えられる力が重要であると意識されている。そうした法的思考力の習得には、憲法や民法、行政法などの基礎的な法分野の知識が不可欠と考えられ、研修計画にも盛り込まれた。

研修計画に基づく法務研修の実践や政策法務主任制度により、自ら法的課題に気づき、解決に向けて考える力と意欲を持つ職員が、特に若手職員のなかから育ちつつある。一方で、各課等で1人以上を選任する政策法務主任制度においては、主任となった職員あるい

は所管課によって、意識やレベルにばらつきが見られることもあるようである。法務の重要性を職員一人ひとりに根付かせていくためには、中長期的かつ地道な法務研修の実施と庁内に常駐する任期付弁護士との関係性構築が引き続き重要となるだろう。

コラム④ 12人の弁護士職員を擁する明石市

明石市は、最も多くの「自治体内弁護士」を擁する都市自治体であり、2021年12月時点で12人在籍している。特徴的なのは、その配属先の多様性である。12人全員が法務担当組織に当たる総務管理室の訟務担当を兼務しているものの、主たる配属先は、市民相談室、生活支援室、明石こどもセンター（児童相談所）、あかし保健所、教育委員会と多岐にわたる。弁護士職員を最初に採用した2012年の段階では、コンプライアンスと市民相談を担当業務として想定していたが、その後、中核市移行に伴って開設した保健所および児童相談所も含めて、法務ニーズが高いと考えられる部署へと弁護士職員の配属先を拡大してきた。

さらに、12人中10人が、「法務職」という任期の定めのない正規職員の区分で採用されている点にも、明石市の特徴がある。当初は任期付職員の区分で採用していたが、弁護士職員の側から自治体職員としてのやりがいを感じる声が聞かれたことや、弁護士職員の安定的なニーズが明らかになってきたことから、2017年より法務職の採用を行っている。法務職で採用した弁護士職員については、他の一般行政職員と同様に、異動や昇格が行われ、個人の適性等を踏まえて、労務管理なども担う役職に就く場合もある。

現在は多くの都市自治体が、法曹有資格者を任期付職員と

として採用しているが、明石市の試みは、恒常的に法曹有資格者を所管課に配置するとともに、ラインの管理職としての昇格も視野に入れるなど、新たな「自治体内弁護士」の活用モデルを提示するものといえる。

おわりに

以上のように都市自治体では、一般行政職員等の法務能力の向上や法曹有資格者等の活用により、法務人材を確保・育成するとともに、法務人材の分散的配置を通じた予防法務の促進や行政不服審査の中立性を担保するための部署間の役割分担といった、組織づくりにおける工夫がなされてきた。

法務人材の確保・育成について、本章で取り上げた3市区はいずれも、増大する法務ニーズに対し、顧問弁護士や任期付職員として採用した弁護士のみには依存するのではなく、法的素養のある一般行政職員のスペシャリスト化、あるいは、職員全体の法務能力の向上を図ることで対応しようとする。法曹資格を持たず、さらには採用試験で法律科目を課されていない場合もある一般行政職員等の育成に関しては、独自の研修計画に基づく法務研修の実施や複線型人事制度の活用などが行われてきた。横浜市および流山市では、全庁的な人材育成計画とは別に法務分野に特化した研修計画が策定され、法務担当組織が中心となって研修内容をコーディネートしており、計画的かつ実務との連続性を意識した研修が実施されている。両市には、社会人採用試験を経て、あるいは、任期付職員として採用された法曹有資格者等が在籍しており、庁内の法律相談や訴訟対応等の法的専門性を活かした業務を担うほか、法務研修の講師を務めるなど、一般行政職員等の育成への貢献もみられる。また、足立区の

ように庁内に法曹有資格者等がない場合でも、顧問弁護士との密な連携およびベテラン職員の存在により、職員の人材育成が図られている。

都自治体のガバナンスの向上という点では、職員一人ひとりの法務能力を高めることに加え、法務担当組織および組織全体の体制づくりも重要である。所管課に法務人材を分散的に配置する横浜市および流山市の取組みは、事務事業を日々実施する所管課において、より早い段階から法的な課題に気づき、法務担当組織や法務人材と連携しながら、その解決を目指すものであり、予防法務機能の強化につながるものと評価できる。また、行政の自己統制機能を持つ行政不服審査制度の運用については、法務担当組織の人員の一部を行政不服審査に関する業務に専従させる横浜市の工夫、および、処分庁（所管課）の法律相談・サポートを行う係と審査庁としての業務を行う係とを分ける足立区と流山市の工夫が参考になる。特に足立区は、行政不服審査法の2016年改正を機に、法務担当組織を1係体制から2係体制に改編しており、行政不服審査制度の中立性・公正性を高め、ガバナンスを向上させる組織づくりが行われたといえよう。

なお、昨今の新型コロナウイルス感染症の拡大は、法務担当組織の業務や法務研修の実施にも少なからぬ影響を及ぼした。業務面では、コロナ禍で打撃を受けた事業者等に対する支援が急務となるなかで、新たな補助金制度に係る要綱の整備などを行うにあたり、内容の妥当性や条文表記の正確性等を審査する例規審査、あるいは、その政策立案段階からの支援といった業務が生じた。また、市税・使用料等の支払い猶予・減免措置の導入や議会運営の見直しなどにおいて、法的観点からの検討が求められる場面もあっただろう。このように法務ニーズが増大した一方で、感染拡大の防止や業務の逼迫から、法務研修の中止や実施方法の見直しを余儀なくされた。特

にグループワークをはじめとする演習形式については、感染拡大への懸念から、その実施が困難になったとの声も聞かれた。ただし、法務研修の中止や縮小はあくまでも一時的なものであって、都市自治体は、法務人材の育成や一般行政職員等の法務能力の向上を図るための研修を引き続き実施する必要があると考えられる。