

## 第11章

# 欧米諸国の都市自治体における 法務人材の確保・育成

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

## はじめに

本章では、自治体法務を担う法務人材をどのように確保・育成するかという点につき、文献調査をもとに、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカの制度や代表的な都市自治体の事例などを紹介する。こうした都市自治体における法務人材の確保・育成に係る国際比較を行うにあたっては、その前提条件として、以下の5点に留意する必要があると指摘される<sup>1</sup>。

- ①大卒率：大学進学率、学部人気 など
- ②法曹資格：法曹養成制度、法曹人口の規模 など
- ③採用方法：ジョブ型かメンバーシップ型か など
- ④行政文化と法文化：法律重視のレベル など
- ⑤労働市場：公務員のステータス、民間の労働市場との関係 など

このうち、②法曹資格に関して、各国の法曹人口を比較したものが表 11-1 である。

表 11-1 法曹人口の比較

	日本	ドイツ	フランス	イギリス*	アメリカ
弁護士数	43,206人	165,680人	70,073人	164,704人	1,327,910人
人口10万人 当たりの 弁護士数	34.2人	198.4人	107.6人	243.9人	403.5人

\*イングランドおよびウェールズにおける数。

出典：日本弁護士連合会『弁護士白書 2021 年版』63 頁および総務省統計局『世界の統計 2021』をもとに筆者作成。

1 国際比較を行う際の5つの前提条件は、第7回研究会でゲストスピーカーとしてご講演いただいた、工藤裕子 中央大学法学部教授にご教示いただいたものである。詳細は、日本都市センター HP「第7回 都市自治体における法務人材に関する研究会 議事概要」<https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2021/09/houmujinzai07g.pdf> を参照。

## 1 ドイツ

ドイツの大きな特徴は、公務員制度と法曹養成制度の連動と公務員養成・研修機関の存在である<sup>2</sup>。

### (1) 公務員制度と法曹養成制度の連動

#### ア 公務員採用試験と法曹資格取得試験の重複

ドイツにおける地方公務員は、行政機関としての高権的権限の行使と判断を担う「官吏」と、それら以外の公務を担う「公務被用者（協約労働者）」に大きく分けられる。さらに官吏は、その業務内容等に応じて、高級職、上級職、中級職、初級職に区分され、区分ごとに学歴等の資格要件が定められている（いわゆる「職階群原則（Laufbahngruppenprinzip）」）<sup>3</sup>。このうち、法務分野の高級職については、法曹有資格者<sup>4</sup>であることが資格要件の一つとされている。すなわち、高級職官吏としての採用に係る試験の一部を、法曹資格

2 以下、折登美紀「公的部門の法律専門家の養成と大学教育 一日独比較からみえてくるもの」高橋明男（編）『日本型法治主義を超えて：行政の中の法の担い手としての法曹・公務員』（大阪大学出版会、2018年）25頁以下、佐藤英世「公的部門における法律専門家 —ドイツにおけるその養成と役割—」阪大法学64巻2号（2014年）273頁以下、ヤン・ヘンドリック・ディートリッヒ（高橋明男（訳））「法曹優位と専門家傾向の間で —ドイツにおける行政法曹—」阪大法学63号（2013年）655頁以下、藤田尚子「ドイツの法曹養成制度」法曹養成対策室報5号（2011年）8頁以下、福井しず香「ドイツの弁護士を取り巻く状況」自由と正義62巻11号（2011年）62頁以下、ザンドラ・ジン（滝沢誠（訳））「ドイツにおける法曹教育」専修ロージャーナル10号（2014年）303頁以下、村上淳一ほか『ドイツ法入門〔改訂第9版〕』（有斐閣、2018年）306頁以下を参照。

3 ドイツの公務員制度および公務員研修機関について、工藤裕子＋総務省自治大学校「ドイツ」自治体国際化協会（編）『海外の地方公務員研修機関』（2006年）38頁以下、木佐茂男『豊かさを生む地方自治 —ドイツを歩いて考える』（日本評論社、1996年）、ヴィリ・ブリューメル（木佐茂男（訳））「ドイツ連邦共和国における公務員の養成・研修の現状と諸問題」自治研究69巻5号（1993年）20頁以下を参照。

4 直訳では「裁判官教育を受けた者」である。ここでいう「裁判官教育を受けた者」とは、2回の法曹資格取得試験に合格した「完全法律家（Volljurist）」を指す。

の取得に係る試験が構成している。

なお、ドイツの法曹養成制度は、大学の法学部での法学教育（原則4年間）と2年間の司法修習<sup>5</sup>という2段階で構成され、各段階は第1次法律学試験（以下「第1次試験」という。）および第2次法律学国家試験（以下「第2次試験」という。）の合格をもって終了する。合格率は、第1次試験で70～75%、第2次試験で80～85%と比較的高いものの<sup>6</sup>、各試験の成績はその後のキャリアに大きな影響を及ぼす。例えば、司法修習の定員は、予算や受け入れ側の人員体制などを勘案して設定されることから、第1次試験の合格者全員がすぐに司法修習生になれるとは限らず、数ヵ月の待機期間が生じる場合もあるが、第1次試験の成績優秀者は優先的に司法修習生として採用される。裁判官および検察官の任用においても、「秀（sehr gut）」（14-18点）、「優（gut）」（11.5-13.99点）あるいは「良上（vollbefriedigend）」（9-11.49点）の成績が求められ、これは全体の上位20%に満たない割合である。そして、高級職官吏の採用にあたっては、「良上」に次ぐ「良（befriedigend）」（6.5-8.99点）以上の成績が要求されている<sup>7</sup>。

## イ 法曹養成制度における公務員養成機能

司法修習には、民事裁判所での民事修習、検察局や刑事裁判所での刑事修習、弁護士事務所での弁護修習のほかに、最低3ヵ月間の

---

5 「準備業務（Vorbereitungsdienst）」と呼ばれることもある。

6 ただし、多くの大学では2年次終了段階で「中間試験（Zwischenprüfung）」が行われるなど、早い段階から法曹としての適性の有無による選別が行われており、最終的に「完全法律家」になれるのは法学部入学者の半数程度である。

7 例えば、後述するミュンヘン市やハンブルク市における法曹有資格者の採用に係る資格要件は7.5点以上とされる。バイエルン州の内務省が7.5点以上、財務省が7.0以上と定めているように、大規模な都市自治体では、州の行政機関と同等以上の成績優秀者が採用されている。なお、第1次試験および第2次試験の合格ラインは、「良」に次ぐ「可（ausreichend）」（4.6.49点以上）である。

「行政修習 (Verwaltungsstation)」が含まれている。行政修習は、行政機関あるいは行政裁判所等での実務研修が中心であり、例えばヘッセン州では<sup>8</sup>、司法修習生自身が受入先の行政機関を探し、法曹有資格者が行っている業務に4ヵ月間携わるものとされる。また、行政修習をシュパイヤー行政大学院<sup>9</sup>での行政学補完研修に充てることも可能である。シュパイヤー行政大学院では、表 11-2 に示すような法学関連の科目以外にも、行政学、経済学、社会科学、歴史学、財政学、心理学などの科目が用意されている。

また、法学部の学生には、休暇期間を使った合計3ヵ月以上の実務実習 (Praktische Studienzeit) が義務づけられており、行政機関もその受入先となりうる。受入先は、学生が自身の興味関心に沿って選択でき、複数の機関で実習を受けることも可能だが、1ヵ所につき最低1ヵ月間は受ける必要がある。この実務実習と並んで、「重点領域科目」の選択も、学生が将来の専門的な活動領域を発見する貴重な機会となっている。重点領域科目は、それぞれの大学が独自に用意するものであり<sup>10</sup>、例えば公法分野では、「計画法」(ハンブルク大学など)や「環境法」(ボン大学など)、「租税法」(デュッセルドルフ大学など)といった、より専門性の高いプログラムがある<sup>11</sup>。

- 
- 8 司法修習を含む法曹養成制度の基本設計は、連邦法であるドイツ裁判官法 (Deutsch Richtergesetz) で定められているが、法曹資格取得試験や司法修習は各州が所管しており、州ごとに試験科目や司法修習の内容などが異なりうる。
  - 9 シュパイヤー行政大学院は、ドイツ唯一の行政学の大学院であり、連邦政府と各州政府が共同で運営している。詳細は工藤+総務省自治大学校・前掲註(3)論文61-70頁を参照。
  - 10 なお、重点領域科目の成績は第1次試験の成績の3割を占めるが、この重点領域科目の試験は2003年の法曹養成制度改革で新たに導入された。
  - 11 詳細は「表1 ドイツの大学の重点領域科目」高橋・前掲註(2)書276頁以下を参照。

表 11-2 シュパイヤー行政大学院における法学科目の一例

形式	科目名
講義	憲法入門
	ヨーロッパ競争法
ゼミナール	ヨーロッパ労働・社会法
	公共サービス法
	オンラインアクセス法：法的問題、国・行政機関の組織上の問題
コロキウム (論文購読演習)	予備的手続きから強制執行までの行政手続き
	建築・都市計画法に関する最新の判例
	社会法：専門的な法律実務に不可欠な基礎知識
	税法入門
演習	強制執行法演習
	公共部門における効果的な交渉術

出典：シュパイヤー行政大学院 HP をもとに日本都市センター作成。

このように、ドイツの法曹養成制度は、高級職官吏の採用と連動するだけでなく、その養成機能も兼ね備えている。同国で公務員制度と法曹養成制度の連動が図られている背景には、公務員、特に高権の判断をする高級職官吏の採用において、法的素質や法的専門性が重視されている点が挙げられる<sup>12</sup>。

## (2) 都市自治体における法曹有資格者

都市自治体に採用された法曹有資格者は、主に、市民の給付申請や行政決定に対する異議申立てに係る決定、行政事件における当該

12 折登・前掲註 (2) 論文 26 頁。

都市自治体の代理人<sup>13</sup>など、法的専門処理を要する業務に従事する。ただし、その配属先は法務担当組織のみに限定されず、法的専門処理を要する業務を所管する部署にも分散して配置されている。例えば、約150万人の人口を抱えるミュンヘン市はおよそ320人の法曹有資格者を採用し、法務部のある人事組織局以外にも、市長公室や自治事務局、委任事務局、建設局、都市計画・建築局、社会局、教育・スポーツ局に配置されている<sup>14</sup>。

また、都市自治体において法曹有資格者が担う業務は、法的専門処理を要するものにとどまらず、政策形成・立案や行政全体のマネジメントまで広がりを持つ。ハンブルク市で法曹有資格者の配置が想定されている部署の中には、市長府の企画部門も含まれる<sup>15</sup>。さらに同市は、幹部候補生となる法曹有資格者に対する18ヵ月間の養成プログラムを用意しており、行政区の法務部、および、専門部局や市長府、行政区、ブリュッセル事務所、ベルリン代表事務所での実務経験を積みながら、自治体行政全体の仕組みや過程を学んでいく。養成プログラムを修了した後も、他分野の若手幹部候補生とともに、人事管理や、予算事務、プロジェクトマネジメント、デジタル化、欧州統合、コミュニケーション、リーダーシップ・アドバイス、マネジメント技能に関する研修を受けるものとされる。

なお、1977年に自治体行政経営センター(KGSt)<sup>16</sup>は、人口10万

---

13 ドイツでは原則として、裁判手続を必ず弁護士が行うものとする、「弁護士強制主義」が採られているため、都市自治体が当事者となる民事事件については、外部の弁護士を訴訟代理人とする必要がある。

14 ミュンヘン市HP、<https://stadt.muenchen.de/infos/karriere-juristen.html> (2022年2月4日最終閲覧)。

15 ハンブルク市HP、<https://www.hamburg.de/juristin-jurist/> (2022年2月4日最終閲覧)。

16 自治体行政経営センター(Kommnale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)は、自治体が共同で設立しているシンクタンクである。詳細は、石川義憲「KGSt(自治体行政経営センター)―都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク―」都市とガバナンス27号(2017年)127頁以下を参照。

人以上の都市自治体の組織モデルとして、職員数が11人である法務部を念頭に、「法務部長、法務部次長、法務部参事の3人は、法曹有資格者であることが不可欠」と提言している<sup>17</sup>。

### (3) 公務員の養成および研修

#### ア 養成

「完全法律家」としての法曹資格を有する高級職官吏は、司法修習の中の行政修習を通じて、行政実務の経験あるいはシュパイヤー行政大学院での研修を経てから、公務員としての職に就く。公務員としての養成教育<sup>18</sup>は、高級職官吏のみならず、上級職以下の官吏についても行われているのが、ドイツのもう一つの特徴である。

前述のとおり、ドイツの公務員制度は職階と学歴とが強く結びついている。具体的には、初級職が基幹学校（Hauptschule）修了程度、中級職が実科学校（Realschule）修了程度、上級職が大学修了程度、高級職が大学院修了程度とされる。しかし、各学校・大学を修了してすぐに地方公務員として正式に採用されるわけではなく、数年間の試用期間があり、「準備業務（Vobereitungsdienst）」への従事が求められる。準備業務に際しては、行政学校あるいは官吏養成学校<sup>19</sup>で就任前研修が行われることとなっている。

例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州内の都市自治体の上級職官吏は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州行政専門大学

---

17 石川義憲「コロナ禍のドイツ都市自治体の対応から見えてくるもの —保健所の対応とロックダウン等の法規制—」都市とガバナンス 36号（2021年）96頁以下・110頁。

18 養成（Ausbildung）は公務員として正式に採用される前に行われる数年間の教育を指すのに対し、研修（Förderung）は採用された後に行われる教育を指すとされる（木佐・前掲註（3）書109頁）。

19 行政学校や官吏養成学校の名称や設置形態は州ごとに異なるが、自治体の連合組織が養成プログラムの作成や運用に大きく携わっている点は共通すると指摘される（木佐・前掲註（3）書109-110頁）。



で3年間の就任前研修を受講する<sup>20</sup>。3年間の就任前研修には、18ヵ月間の現場でのインターンシップも含まれるが、2,200時間の教育時間の約6割を法学関連の科目が占めるほど、法学教育に重点が置かれている。バイエルン州行政専門大学においても同様に、3年間の就任前研修で多くの法学科目が用意されている（表11-3）。

表11-3 バイエルン州行政専門大学における法学科目群

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法学基礎および手法・技術を含む法の適用</li> <li>・ 憲法および国法</li> <li>・ ヨーロッパ法</li> <li>・ 行政法一般、行政手続法</li> <li>・ データ保護法</li> <li>・ 市町村法</li> <li>・ 公務員法</li> <li>・ 公共の安全と秩序に関する法、行政刑法の基本原則</li> <li>・ 公共建築物法</li> <li>・ 環境法</li> <li>・ 社会法</li> <li>・ 民事法</li> <li>・ サービス、執行、費用に関する法を含む行政行為の形態</li> <li>・ 公共調達法</li> </ul>
---

出典：バイエルン州行政専門大学 HP をもとに日本都市センター作成。

こうした手厚い公務員養成の仕組みは、都市自治体がみずから高権的判断を行ったり、実務上生じた法律問題に対応したりすることを可能にしていると指摘される<sup>21</sup>。特に規模の小さい都市自治体では、高級職官吏、すなわち法曹有資格者が必ずしも採用されていないため、難しい法律問題については、顧問弁護士や自治体の連合組織の法律相談窓口に問い合わせることがあるものの、基本的には当

20 詳細は工藤＋総務省自治大学校・前掲註（3）報告書 52-60 頁を参照。

21 木佐・前掲註（3）書 137 頁。

該都市自治体の職員自身が高権的判断や法律問題への対応を行う必要がある。それを可能にしている要因として、上級職以下の官吏も正式な採用に至る前の準備業務の過程で、公務員養成機関における法学教育を受けている点が挙げられる。

## イ 研修

地方公務員として正式に採用された後も、シュパイヤー行政大学院やノルトライン＝ヴェストファーレン州行政専門大学、デュッセルドルフ人材アカデミー<sup>22</sup>などが、多岐にわたる研修プログラムを提供している。具体的には、初任者や幹部・幹部候補を対象とする研修、社会福祉法や建築・都市計画法といった特定の法分野に関する研修、コミュニケーションや業務マネジメントに関する研修などがある。これらの研修は、業務に必要な知識やスキルの習得に資するものであると同時に、中級職として採用された官吏が上級職に上がるように、より高い職階を目指すためのステップにもなっている<sup>23</sup>。

## 2 フランス

フランスの特徴としては、地方法律専門家の存在と裁判官や検察官の出向が挙げられる<sup>24</sup>。

22 ノルトライン＝ヴェストファーレン州における地方公務員のための12の研修機関の一つ。その前身であるデュッセルドルフ人材開発センターについては、詳細は工藤＋総務省自治大学校・前掲註(3)報告書71-81頁を参照。

23 木佐・前掲註(3)書130頁。

24 以下、浦中千佳央「フランス公的部門における職員採用と法律分野でのその養成」阪大法学63巻2号(2013年)679頁以下、北村和生「公的部門における法律専門家—フランスにおけるその養成と役割—」阪大法学63巻5号1683頁以下、北村和生「フランスの地方公共団体における法律専門家の役割」高橋・前掲註(2)書209頁以下を参照。

## (1) 地方公務員の採用・研修と地方法律専門家

### ア 地方公務員の採用・研修

フランスの公務員は、採用試験の資格要件の一つである学歴によるカテゴリー分けがなされており、地方公務員の行政職には、学士レベル（高校卒業後3年間の大学教育）のカテゴリー A、バカロレア（大学入学資格試験）合格レベルのカテゴリー B、職業教育免状取得レベルのカテゴリー C がある<sup>25</sup>。

カテゴリー A は、施策の企画や指揮管理を担うことが期待される幹部候補生であり、その採用試験および研修は、全国地方行政幹部職員研修所 (INET)<sup>26</sup> によって行われる。カテゴリー A で採用された者については、18 ヶ月間の就任前研修が行われ、自治体等でのインターンシップに加え、歴代大統領や政治家、中央省庁のエリート官僚を輩出してきた国立行政学院 (ENA)<sup>27</sup> との合同研修 (33 週間) も実施されてきた。一方、カテゴリー B およびカテゴリー C はそれぞれ、施策の適用および実施を担い、全国地方公務員センター (CNFPT)<sup>28</sup> あるいは地方公務員管理センター (FNCDG)<sup>29</sup> が、採

25 フランスの公務員制度および公務員養成機関については、玉井亮子「フランス地方公務員上級幹部職研修システムに関する一考察」京都府立大学学術報告(公共政策)9号(2017)17頁以下、工藤裕子+総務省自治大学校「フランス」自治体国際化協会(編)・前掲註(3)報告書1頁以下、自治体国際化協会パリ事務所「フランスの地方自治(平成29年(2017年)改訂版)」97-101頁を参照。

26 詳細は、玉井・前掲註(25)論文20-22頁、工藤+総務省自治大学校・前掲註(25)報告書1-28頁を参照。地方公務員幹部候補生の養成課程の変遷については、玉井亮子「フランスにおける地方公務員上級幹部職養成課程とその特徴」法と政治61巻4号(2011年)665頁以下を参照。

27 なお、2021年4月8日にマクロン大統領が国立行政学院の廃止を表明し、国立行政学院に代わる新たな上級公務員養成機関として、「国立公務学院 (Institut National du Service Public : INSP)」が2022年1月に設立されている。

28 自治体等からの拠出金で運営されている公施設法人であり、研修の内容等は地方議会議員や地方公務員代表者から構成される理事会で決定される。詳細は、玉井・前掲註(25)論文20-21頁、工藤+総務省自治大学校・前掲註(25)報告書29-37頁、自治体国際化協会パリ事務所・前掲註(25)報告書98-99頁を参照。

29 県単位で設置された公施設法人である。詳細は自治体国際化協会パリ事務所・前掲註

用および研修を行っている。採用にあたって課される論述試験と口述試験には、法律科目が含まれ、かつ、その内容も専門的なものであるため、法学部出身者が比較的有利となっている<sup>30</sup>。

## イ 地方法律専門家

フランスでは、弁護士倫理規定において、弁護士の身分を有したまま企業の従業員となる、いわゆる「組織内弁護士」が認められていない。そのため、弁護士資格<sup>31</sup>を有する者が地方公務員として勤務するケースは決して多くない<sup>32</sup>。そうしたなかで、自治体法務を中核的に担っているのは、法学部や法学のマスターコースを経て地方公務員として採用された「地方法律専門家（Juriste Territorial）」である。

地方法律専門家は、公法のジェネラリストでありながら、一定の専門分野を有し、かつ、民事法および刑事法の概念を活用できる者を指す。何らかの特別な資格制度が設けられているわけではなく、また、法務部門以外の契約担当部門や都市計画部門、人事管理部門等にも配置されることから、その外延は必ずしも明確ではない。従来、地方法律専門家が担う業務の中心は争訟法務、すなわち自治体が当事者となる訴訟への対応であった。しかし近年では、条例や行政処分の法的チェック、自治体の長や議員への法律上の助言といった予防法務へと拡がりを見せている。地方分権の進展やEUの規制

---

(25) 報告書 99 頁を参照。

30 高橋明男ほか「パネルディスカッション」阪大法学 65 巻 1 号（2015 年）319 頁以下・341-342 頁 [浦中千佳央]。

31 フランスの法曹制度は二元制となっており、裁判官および検察官である司法官（magistrat）と弁護士（avocat）で、養成機関や試験制度が異なる。詳細は、上石奈緒「フランスの法曹養成制度」法曹養成対策室報 5 号（2011 年）21 頁以下を参照。

32 北村・前掲註（24）論文阪大法学 63 巻 5 号 1693 頁。ただし、地方分権改革による自治体が有する権限の増加や弁護士数の増加を背景に、公的部門への弁護士の職域拡大が進んでいる。

を含む法規範の増大、インターネットの発達に伴う権利擁護へのアクセスの向上を背景に、法的知識を要する案件が増大したことで、地方法律専門家の存在意義は高まっていると指摘される<sup>33</sup>。

なお、地方法律専門家は、前項で紹介したような任期のない正規職員としてではなく、非正規職員である期間雇用者として採用されている場合が少なくない。その意味では、採用後の就任前研修で法的知識やスキルを身に付けさせるというよりも、すでにこれらの知識やスキルを有する者を即戦力として、自治体が採用している。

## (2) 弁護士の関わり方

前述のとおり、自治体法務の第一次的な担い手は地方法律専門家であるが、弁護士が自治体法務に関わる場面として、以下の2つがある。

第1に、特に小規模な自治体では、地方法律専門家が採用されておらず、さらに、法務部門の体制が十分でないことも多い。そうした自治体では、法的知識を要する案件が出てきた場合に、当該自治体の職員による対応が困難であれば、外部の弁護士に依頼して対応する。法務に関する業務の外注は、法務部門の体制がある程度整っている自治体でも、内部の法務スタッフの負担を軽減するという観点から行われることもある。

第2に、案件の内容が極めて専門的であったり、最先端の分野であったりする場合である。この場合、弁護士にはコンサルタント的な役割が期待されている。また、そうした専門的・最先端の法律問題についての職員研修で、弁護士が講師を務めるといった活用例も考えられる。

---

33 北村・前掲註(24)論文高橋・前掲註(2)書214頁。

### (3) 司法官の出向

フランスにおける自治体法務の担い手のもう一つの特徴として、司法官（裁判官と検察官の総称）の「出向（détachment）」が挙げられる。出向とは、司法官の身分を維持したままで、裁判所等の司法機関以外の国や自治体の公的部門で公務員として勤務するものである。司法官は、その養成機関である国立司法学院（ENM）を修了してから少なくとも10年間は司法官として勤務することが義務づけられているが、その後は公的部門に出向したり、最大10年間の休職期間を使って民間企業での勤務や弁護士業を行ったりできる。出向先には自治体の行政機関も含まれ、パリ市をはじめとする大規模都市自治体では一定数の司法官が出向で所属している。

ただし、こうした司法官の出向は、都市自治体における法務に関する業務の補強を目的に行われているというよりは、司法官の研修の側面が強いと思われる。実際に、出向している司法官の配属先は、法務部門や法的専門処理を要する業務を所管する部門に限定されない。また、2年半にわたる国立司法学院での研修に含まれる、国や自治体の行政機関あるいは民間企業での外部研修（5週間）は、司法官としてさまざまな事件を扱ううえで必要となるバックグラウンドの知識を得たり、異なる組織の精神的風土や文化を知り、多様な現実の理解を助けたりするために行われているとされる<sup>34</sup>。

## 3 イギリス

イギリスの都市自治体における主な法務の担い手は弁護士であり、自治体内弁護士等による全国組織も存在する。そうしたなかで、

---

34 北村・前掲註（24）論文阪大法学63巻5号1698頁。

都市自治体の法務部門を取り巻く環境にも、さまざまな変化が生じている<sup>35</sup>。

### (1) 全国自治体内弁護士協会

イングランドおよびウェールズにおける自治体内弁護士や自治体のガバナンス担当者が組織する職能団体として、2013年4月に全国自治体内弁護士協会(Lawyers in Local Government)が設立された<sup>36</sup>。2022年2月現在、同協会に所属する自治体内弁護士は、4,304人にのぼる(ただし、登録済みのソリシター<sup>37</sup>のみ)。

全国自治体内弁護士協会は、会員への情報提供や、会員間で意見交換ができるオンライン掲示板の運営、専門分野あるいは地域ごとの活動、独自の研修プログラムの提供、関係団体と連携した技術的指針の策定などを行っている。専門分野ごとに置かれた全国グループは現在13組織あり(表11-4)、他の自治体で同様の業務を担当している会員同士で、専門的知見やベストプラクティスを共有したり、仕事上の悩みを打ち明けられる安全な場を提供したりと、組織を超えた相互扶助的なネットワークの形成に一役買っていると考えられる。

---

35 以下、柴田直子「イギリスにおける自治体内弁護士の役割と位置づけ～『攻め』の法務と『守り』の法務」『神奈川大学法学部50周年記念論文集』(2016年)173頁以下、同「イギリスにおける自治体法務部の組織改革」神奈川法学48巻1号(2016年)55頁以下を参照。

36 以下、全国自治体内弁護士協会HP、<https://llg.org.uk/>(2022年2月15日最終閲覧)を参照。

37 イギリスの弁護士資格には、バリスター(Barrister)とソリシター(Solicitor)の2種類

表 11-4 全国グループが置かれている専門分野

- ・児童福祉・教育
- ・成人福祉保健
- ・モニタリング・オフィサーおよびガバナンス
- ・情報管理
- ・パートナーシップおよび調達
- ・計画、高速および環境
- ・公営住宅および地域開発（リジェネレーション）
- ・雇用
- ・訴訟および許認可
- ・ブレグジット（Brexit）
- ・新型コロナウイルス感染症一法的問題と対応
- ・消防部門弁護士ネットワーク
- ・若手専門家

出典：全国自治体内弁護士協会 HP をもとに筆者作成。

## (2) モニタリング・オフィサーの必置義務

1989年地方自治・住宅法（Local Government and Housing Act 1989）により、自治体は、行政サービス長官（Head of Paid Service）、財務長官（Chief Finance Officer）と並んで、モニタリング・オフィサー（Monitoring Officer）の設置が義務づけられている。モニタリング・オフィサーは、執行部門の役職者や自治体職員、議会、議員等によってなされた提案、決定または不作為が、制定法またはコモンローに違反する、あるいは、不正または不当であるなどと判断

---

があり、法学部（3年間）卒業後の養成課程が異なる。ソリシターとしての登録を受けるためには、Legal Practice Course という標準1年間の養成コース、および、ソリシター事務所等での2年間の実務研修（Training Contract）を修了する必要がある。一方、バリスターを志望する者は、4つある法曹院（Inns of Court）のいずれかに所属し、Bar Professional Training Course という標準1年間の養成コースを修了した段階で、所属する法曹院からバリスターとしての認定を得られるものの、実務を行うためには、さらにバリスター事務所での1年間の実務研修（Pupilage）を経なければならぬ。詳細は中網栄美子「英国の法曹養成制度」法曹養成対策室報5号（2011年）57頁以下を参照。



した場合に、議会および執行部門への報告書を作成するという責務を負う。すなわち、自治体の活動の適法性を担保する役割をモニタリング・オフィサーが担っていることから、法曹有資格者である法務部長がその職を兼務している場合が多い<sup>38</sup>。

### (3) 自治体の法務部門を取り巻く環境の変化

自治体内弁護士も多くは、モニタリング・オフィサーを兼ねている法務部長の下に組織された法務部門に所属する。例えば、人口約115万人を擁するバーミンガム市は、国内最大規模の法務部門を有しており、160人の自治体内弁護士が法領域ごとに設置された8つのチームに分かれて活動している<sup>39</sup>。自治体内弁護士はポストの空きに応じて、随時募集される。

しかし、この十数年で自治体の法務部門を取り巻く環境は、さまざまな変化を見せている。変化をもたらした大きな要因の一つが、自治体財政の悪化である。2010年のキャメロン連立政権発足後に発表された「包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review)」には、自治体への補助金の大幅な削減が盛り込まれていた。そのため、財政問題に直面した自治体は、行政サービスの内容およびその提供方法の見直しに迫られ、行政サービスの提供に係る民間委託が増加した。こうした行政サービスのアウトソーシングは、自治体法務の新たなニーズを生み出し、法務部門に持ち込まれる案件の増大につながった。2019年に自治体の法務部長76人を対象に実施されたアンケート調査<sup>40</sup>によれば、およそ9割の回答者が今後も法務部

38 柴田・前掲註(35)論文『神奈川大学法学部50周年記念論文集』196頁。モニタリング・オフィサーの権限と責務については、同論文195-199頁を参照。

39 詳細は柴田・前掲註(35)論文『神奈川大学法学部50周年記念論文集』182-184頁を参照。

40 See Local Government Lawyer, *The Legal Department of the Future* (Nov. 2019), p.5.

門の業務が増加すると予測している。また、財政難を背景とする人員整理により、事業所管課のベテラン職員が退職したことも、法務部門への事業所管課の依存度を高め、業務を増加させていると指摘される<sup>41</sup>。

法務部門が扱う案件の増大に対しては、民間の法律事務所を積極的に活用する形で対応しようとする自治体が大部分を占める<sup>42</sup>。ただし、民間の法律事務所への委託には当然費用がかかるため、予算上の制約が伴わざるをえない。そこで、近年は多くの自治体が、複数の法律事務所と「パネル契約」を結び、通常よりも低い価格で案件処理を委託している。パネルとは、「2年あるいは3年という期間を定めて、その期間中は、契約を結んでいる自治体から独占的に法務案件の依頼を受けることができる複数の法律事務所」を指し、自治体は競争入札によってパネルを決定する<sup>43</sup>。実際に民間の法律事務所に委託している案件の割合は、全体の10～20%程度とされる<sup>44</sup>。

法務部門の業務が増大する一方で、自治体は財政状態の悪化を契機に、組織体制の見直しにも着手しており、法務部門も決して例外ではない。そうしたなか、各自治体が自前で法務部門を置くのではなく、他の自治体との法務部門の共同設置等による「シェアド・サービス」の導入や、自治体から独立した、「新業務形態（Alternative Business Structures：ABS）」としての許可を受けた新たな組織の設立などが模索されてきた<sup>45</sup>。しかし、その担い手となる自治体内弁護士不足<sup>46</sup>や中核となる法務部門の業務の逼迫等から、シェア

---

41 柴田・前掲註（35）論文神奈川法学 62-63 頁。同様の指摘は、2019年のアンケート調査においてもなされている。See Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 5.

42 Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 5.

43 柴田・前掲註（35）論文神奈川法学 65 頁。

44 Local Government Lawyer, *supra* note 40, at 5.

45 詳細は柴田・前掲註（35）論文神奈川法学 67-89 頁。

46 2019年のアンケート調査では、法務部門のマネジメントにおける課題として、「採用

ド・サービスの導入や新業務形態としての新組織の設立などは進んでいないようである<sup>47</sup>。

## 4 アメリカ

アメリカは長年にわたって、連邦・州・地方レベルの各行政機関が多くの弁護士を採用してきたという特徴がある<sup>48</sup>。全米法律職協会(NALP)によれば、2020年にロースクール<sup>49</sup>を修了し、就職した者のおよそ1割に当たる3,379人が政府部門に就職した。そのうち、約4分の3が司法試験の合格が求められる職に就いているが、法務博士号(JD)の取得、すなわちロースクールの修了が有利に働く職に就いた者も2割弱いる<sup>50</sup>。

### (1) ロースクールにおけるインターンシップ(エクスターンシップ)

アメリカではロースクール生の多くが、在学中にインターンシップを受ける。インターンシップは、司法試験に合格した後の進路選

---

および維持」の回答割合が最も高かった。また、9割以上が優秀な弁護士の採用が「困難である」と回答し、うち約4割が「非常に困難である」と回答した。See *Local Government Lawyer*, *supra* note 40, at 7-8.

47 *Local Government Lawyer*, *supra* note 40, at 6.

48 以下、柴田直子「アメリカにおける自治体法務と自治体弁護士」自治体国際化協会編『平成25年度比較地方自治研究会調査研究報告書』(2014年)76頁以下、ジェフリー・ラバース(佐伯彰洋(訳))「アメリカのロースクールにおける公共部門における弁護士養成のアプローチ」*阪大法学*63巻1号(2013年)215頁以下、佐伯彰洋「公的部門における法律専門家—アメリカにおけるその養成と役割—」*阪大法学*64巻2号(2014年)573頁以下を参照。

49 アメリカの場合、学部レベルでは法学部が存在しないため、法曹を目指す者は、学部でのリベラルアーツ教育を修了した後に、ロースクールで3年間の法学教育を受ける。同国の法曹養成制度については、池田雅子ほか「アメリカの法曹養成制度」*法曹養成対策室報*5号(2011年)42頁以下を参照。

50 全米法律職協会「2020年クラス全米サマリーレポート(Class of 2020 National Summary Report)」[https://www.nalp.org/uploads/NationalSummaryReport\\_Classof2020.pdf](https://www.nalp.org/uploads/NationalSummaryReport_Classof2020.pdf)を参照。

択にあたって、重要な意義を持つ。同国の司法試験の合格率が9割を超え、かつ、毎年およそ3万人が法曹になるという現状に鑑みれば、学生はロースクールに在学している段階から、自身の専門性を高め、経験を積むことが望まれている。

ロースクール生が受けるインターンシップには2種類ある。一つは、インターンシップによってロースクールの単位が得られるものであり、エクスターンシップとも呼ばれる。教育的観点から、各ロースクールはエクスターンシップのプログラムを充実させる動きがあるという<sup>51</sup>。もう一つは主に長期休暇の間に学生が自主的に受けるインターンシップである。後述のように、例えばニューヨーク市法務部は、9週間のサマーインターンシッププログラムを提供している。エクスターンシップ・インターンシップのいずれについても、都市自治体の法務担当組織が受入先の一つとなりうる。

ロースクール生の中で政府部門は人気の高い職場であることから<sup>52</sup>、こうしたエクスターンシップ・インターンシップの機会を利用して、実際にその現場で経験を積んでいることは、就職活動でも有利に働くと考えられる。また、特にエクスターンシップの場合は、受入側の都市自治体の法務担当組織にとっても、無料で労働力が得られるというメリットがあるため、積極的に活用する傾向にある<sup>53</sup>。

こうしたエクスターンシップ・インターンシップ以外にも、各ロー

---

51 高橋・前掲註(30) 論文322-323頁 [ジェフリー・ラバース]。

52 高橋・前掲註(30) 論文344頁 [ジェフリー・ラバース]。政府部門で働くことの魅力を高めている要因の一つに、2007年に創設された「直接公務員ローン免除プログラム(The Direct Loan Public Service Loan Forgiveness Program)」が挙げられるだろう(ラバース・前掲註(48) 論文220頁)。このプログラムは、連邦、州、地方の行政機関などで10年間勤務し、ローンの返済を行ってきた者につき、ローン残高の返済を免除するものである。また、ロースクールが独自に付加的なローン免除プログラムを提供している場合もある。アメリカン大学ワシントン・ロースクールの取組みについて、ラバース・前掲註(48) 論文220-221頁を参照。

53 高橋・前掲註(30) 論文323頁 [ジェフリー・ラバース]。

スクールは、公法分野に関する授業科目や臨床的プログラム（いわゆる「リーガル・クリニック」など）の充実を図っており、政府部門への弁護士の供給につながっている。例えば、イエール大学ロースクールでは、表 11-5 のような科目を設けている。

表 11-5 イェール大学ロースクールにおける公法科目の一例

・行政法	・海洋法
・行政法と官僚制	・比較憲法
・独占禁止法	・民主主義と執行権
・気候変動政策と展望	・選挙法
・憲法	・食品・薬品行政法
・憲法訴訟	・保健医療法政策
・刑法と執行	・国際法
・障害者法と文化	・銀行・金融機関の法と規制
・環境法政策	・地方政府法
・連邦所得税	・環境保護に係る州憲法の根拠
・移民法	・規制国家における制定法解釈
・国際租税法	・税政策
・活動中の地方政府	・制定法解釈の理論
・不法行為と規制	

出典：イエール大学ロースクール HP をもとに筆者作成。

## (2) ニューヨーク市<sup>54</sup>

### ア 最大規模の法務部

全米最大の都市で 880 万人の人口を擁するニューヨーク市は、その規模と活動量においても最大と言われる法務部を有する<sup>55</sup>。業務の内容に応じて、法律部門は 16 の課に分かれており、およそ 1,000 人の弁護士が所属している（表 11-6 を参照）。行政法・規制的訴訟課や

54 以下、ニューヨーク市法務部 HP、<https://www1.nyc.gov/site/law/news/annual-reports.page>（2022年2月10日最終閲覧）を参照。

55 柴田・前掲註（48）論文 77 頁。ニューヨーク市法務部の詳細は、同論文 78-98 頁を参照。

訴訟提起課、法律相談課といった広範な内容を所管するものから、経済発展課、環境法課、家庭裁判所課、労働・雇用法課、租税・破産課、労働者災害補償課のような専門分野に特化したものまでである。弁護士の採用もこれらの課およびその役職ごとに行われる<sup>56</sup>。さらに、法律部門の業務を後方支援するための支援部門も置かれており、査定官、監査、簿記（bookkeeper）、法律秘書、パラリーガル（法律補助職員）、技術スタッフなどの約890人の専門家が採用されている。

表 11-6 ニューヨーク市の法務部の体制

法律部門	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政法・規制訴訟課</li> <li>・ 上訴課</li> <li>・ 契約・不動産課</li> <li>・ 環境法課</li> <li>・ 一般訴訟課</li> <li>・ 法律相談課</li> <li>・ 特別連邦訴訟課</li> <li>・ 不法行為課</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 訴訟提起課</li> <li>・ 商事・不動産訴訟課</li> <li>・ 経済発展課</li> <li>・ 家庭裁判所課</li> <li>・ 労働・雇用法課</li> <li>・ 自治体財政課</li> <li>・ 租税・破産課</li> <li>・ 労働者災害補償課</li> </ul>
支援部門	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務課</li> <li>・ 情報テクノロジー課</li> <li>・ オペレーション課</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ E デイスカバリー課</li> <li>・ 訴訟支援課</li> </ul>

出典：ニューヨーク市法務部 HP をもとに筆者作成。

法務部の弁護士は、民事訴訟において市や市長、市の行政機関の代理人を務めたり、家庭裁判所での少年犯罪手続および刑事裁判所での行政法執行手続を遂行したりする。また、法案や不動産リース、調達契約、地方債の発行に係る金融商品についての起草および審査、

56 ただし、採用後は法務部内の他の課に異動する可能性がある（柴田・前掲註（48）論文92頁）。

移民、教育あるいは環境政策といったあらゆる政策分野に関する市職員からの法律相談なども法務部が担っている。例えば、新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて、ニューヨーク市は夜間外出禁止令ならびに集会、礼拝、屋内外での食事および劇場の利用等に関する制限を実施したが、その合憲性を争う訴訟が数多く提起されたのに対し、法務部は勝訴を勝ち取ってきた。政策立案・形成の面でも、コロナ禍で経済状況が悪化したテナントおよび賃貸住宅居住者を保護するための条例の制定や、ホームレスの感染を防ぐためのシェルターの整備などに法務部が携わった。

## イ ロースクール生のインターンシップ

ニューヨーク市法務部は、ロースクール生向けのインターンシップとして、3種類のプログラムを用意する。

1つ目は学期中のエクスターンシップである。勤務形態には、パートタイム（週10～15時間）とフルタイム（週35～40時間）があり、いずれも無給であるが、弁護士とともに裁判文書の作成や訴訟活動を行うことができる。

2つ目はサマーインターンシップである。ロースクールの2年生が主な対象で、夏期休暇中の9週間にわたって行われ、週750ドルの給料が支払われる。インターンシップ期間中に優秀な働きを見せた者には、司法試験に合格した後の終身雇用が打診されるということもあり、約50人の採用枠に対して毎年2,500人以上が応募するほど、人気の高いプログラムとなっている。

3つ目は学生法律スペシャリスト（Student Legal Specialist）である。これはロースクールの夜間コースに通う学生を対象としたもので、給与も支払われるが、ニューヨーク市民に限定されている。

## ウ 法務部以外の採用

ニューヨーク市において、弁護士が採用されている部署は必ずしも法務部に限定されない。2022年2月時点で、調査局（Department of Investigation）および行政管理予算局（Office of Management & Budget）が法務博士号を有する者を募集しているほか、更生局（Department of Correction）や情報技術通信局（Department of Information Technology and Telecommunications）による募集についても法務博士号を有する者を推奨する旨が定められている。このように、法務部以外でも、法的知識やスキルを要する業務を所管する部署がそれぞれ弁護士の採用を行っている。

### (3) その他の都市自治体における法務部

ニューヨーク市の法務部は、抱えている弁護士の数も体制も充実したものである。しかし、「アメリカにおける平均的な法務機能の一例」<sup>57</sup>に挙げられるロングビーチ市（カリフォルニア州、人口約47万人）であっても、市法律顧問（City Attorney）の下に、25人の弁護士を含む65人の職員が配置されている<sup>58</sup>。同市の法務担当組織である市法律顧問室（City Attorney's Office）には、事業部相談課、港湾課、訴訟課、労働者災害補償課という4つの部署が置かれている。また、より小規模な都市自治体である、人口約17万人のスプリングフィールド市（ミズーリ州）の法務部には、市法律顧問を含む16人の弁護士が採用されている<sup>59</sup>。

なお、各都市自治体の法務担当組織のトップである法律顧問は、

---

57 柴田・前掲註（48）論文77頁。

58 ロングビーチ市市法律顧問室 HP、<https://longbeach.gov/attorney/>（2022年2月10日最終閲覧）を参照。

59 スプリングフィールド市法務部 HP、<https://www.springfield-ma.gov/cos/law/>（2022年2月10日最終閲覧）を参照。

60 柴田・前掲註（48）論文105頁。



市長や市マネージャーによる任命職であり、当該都市自治体の組織内でも高い地位を占める。法律顧問は、市長等とともに意思決定の場にも参加し、その判断は高く尊重されるという<sup>60</sup>。

## おわりに

法曹人口の多いアメリカやイギリスでは、長年にわたり、法曹有資格者が自治体法務の主たる担い手となってきた。一方、ドイツやフランスでは、高級職官吏の採用あるいは司法官の出向もあるが、法曹資格を有さない、大部分の地方公務員についても、比較的長期間の就任前研修によって、法的知識やスキルの習得が図られている。ただし、これらの国においても、法務ニーズの高まりや法曹人口の拡大等を背景に、都市自治体が法曹有資格者や地方法律専門家を積極的に採用する動きも見られる。また、こうした自治体法務の担い手の違いは、各国の地方公務員制度が、オープン・キャリア・システム（開放型任用制）とクローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）のいずれを採っているか、すなわち、ジョブ型採用かメンバーシップ型採用か、という違いにも帰着するかもしれない。

日本の都市自治体を取り巻く環境も、ガバナンスの強化、法務ニーズの高まり、法曹養成制度の見直し、公務員の人材流動化といったさまざまな変化が生じている。そうしたなかで、今後どのように自治体法務を担う法務人材を確保・育成していくべきかを検討するにあたり、本章で紹介した欧米諸国の事例が少しでも参考になれば幸いである。

---

60 柴田・前掲註(48)論文105頁。