

令和時代の自治体法務とその担い手 ～法務人材の役割と確保・育成について考える～

「都市政策研究交流会」は、全国の自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演、意見交換を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として、毎年開催している。2023年1月25日に開催した第25回交流会では「自治体における法務人材の確保と育成」をテーマに、基調講演及びパネルディスカッションを行った。本稿は、その内容の抄録である。

プログラム

基調講演	上智大学大学院法学研究科長 北村 喜宣 氏	令和時代の自治体法務への期待 —「慣性」に「外力」を—
報告①	那須塩原市選挙管理委員会事務局主査 蓮實 憲太 氏	原課の法務キーパーソンの必要性とその養成について
報告②	豊田市総務部法務課法務業務担当主幹・弁護士 瀧 薫子 氏	自治体という新しいフィールドへ —弁護士としての知識や経験を自治体法務に活かす—
報告③	流山市総務部総務課政策法務室長・弁護士 市野 真紗美 氏	流山市における政策法務人材育成のための取組
ディスカッション	コーディネーター：東京都立大学法学部教授 大杉 覚 氏 パネリスト：蓮實 憲太 氏、瀧 薫子 氏、市野 真紗美 氏	

1 基調講演「令和時代の自治体法務への期待— 『慣性』に『外力』を—」北村喜宣氏

(1) はじめに～鳥飼顯論文について

分権改革以前の時代、国と自治体は「上下・主従」の関係にあったと言われている。ところが1997年に発表した論文では、この「上下・主従」関係は虚像であり、実際には職務執行命令訴訟制度を通じた間接的な強制関係が存在するだけであると指摘されている¹。

当時は「機関委任事務憎し」で改革が進められていたため、鳥飼論文の主張は自治省にとっても地方分権推進委員会にとっても不都合なものであり、受

け入れられることはなかった。しかし、法的にみれば、鳥飼論文の整理には当を得ている面がある。少なくとも司法の場で評価を受ける地位が制度的に保証されていたことは事実である。一部の例外を除いて自治体がそれをしなかったのは、「国の言うことは正しい」「自己決定による責任を回避したい」という意識によるのかもしれない。

鳥飼論文から学ぶべきこととして、私自身は、地域の住民を守り、その幸せに責任を持つことを仕事として選択した自治体の職員は、「国の言うことは正しい」と思考停止や責任回避をせずに、法律実務に真摯に向き合い、住民のために法令を自律的に解

1 鳥飼顯（1997）「機関委任事務に関するいくつかの『通念』への疑問」『都市問題』第88巻7号。

積する必要があるということだと考えた。これはそのまま自治体行政に対する私のメッセージでもある。

(2) 抑圧の昭和、解放の平成、展開の令和

他方で、これまでの一般的な理解—機関委任事務諸悪の根源説—を前提にすると、それが拡大再生産された昭和は「抑圧の時代」であったと言える。そして、第1次分権改革によって機関委任事務が廃止されたことを重視すれば、平成は「解放の時代」と呼ぶことができる。

そして、令和は「展開の時代」である。これまでの分権改革で残された課題は、一言で言えば、「地域における事務について自分たちで決めることの拡充」である。憲法の下で地域的自己決定を保障する法的仕組みについて、この社会はまだ模索中なのである。確かに平成は「解放の時代」であった。しかし、分権改革の意義を踏まえた実践は部分的に留まり、大きなうねりにはならなかった。自己保身的で消極的な「遵法意識」は、いまもなお「慣性の法則」によって自治体行政現場に強固に根付いているように見える。

分権改革は永久改革にならざるを得ない側面があるとしても、平成に続く令和の時代には、もう少し自治体がイニシアチブを取って進められないか。分権改革の成果が社会に定着しないものだろうか。そのために、自治体現場における「慣性」にいか「外力」を与えるのか。これが令和の時代の自治体法務の課題である。

(3) 国決定過剰型法令状態の改革とその限界

第1次分権改革後も現場に慣性が作用し続けた理由の1つに、国決定過剰型の法令状態がある。機関委任事務の廃止によって従来の「国の事務」は「自治体の事務」へと改められたものの、法令構造は従前のままであった。政省令や通達を通じた「全国一律」「規定詳細」「決定独占」という三密状態である。それに基づいて事務を行う以上、「自治体の事務になった」「裁量が増えた」と言われても、ピンとこないのが実情であっただろう。

こうした「義務付け・枠付け」の問題については、いわゆる第2次分権改革において、部分的に見直し

が行われ、その後は提案募集方式が導入されて現在に至っている。その過程で条例と法律の関係について一定の整理がなされた面はあるものの、国の基本的な考え方は、なお分権改革以前のものを踏襲しているように見受けられる。

それが、私が「法令ガラス細工説」と呼んでいる法令観である。法律は多数の調整を経て微妙なバランスの下で成立したものであるから、そこに自治体の事務が規定されているとしても条例で自由にはさせない、やれることはすべて法律や政省令で仕切る、という考え方である。憲法41条の立法権を絶対視し、法律を1ミリでも修正するには法律規定が必要だという発想である。

こうした理解に基づく改革では限界があるのは明白である。例えば、2019年に成立した第9次一括法では、建築士法30条1項が改正された。同法では建築士審査会の「委員の任期は、二年とする」という枠付けがあったところ、これを「委員の任期は、二年（都道府県建築士審査会の委員にあつては、その任期を二年を超え三年以下の期間で都道府県条例で定めるときは、当該条例で定める期間）とする」としたわけである。実質的に委員の任期を2年から3年にする程度のことでも法律の明文規定が必要であるというのが国の解釈なのである。この法改正をもって「自治体の自己決定権の拡充だ」と国が考えているとすれば、それは何かの感覚が麻痺していると言わざるを得ない。

(4) ベクトル説による法律非規定的法律実施条例の可能性

以上のような国の考え方は1つの法解釈ではあるが、それが住民のためにならないと考えるならば、自治体は受け入れる必要はない。それではどうするのか。法解釈による運用で対応するという方法もあるが、今回は条例による対応について考えてみたい。

法律との関係で、条例には2つの種類がある。第1は独立条例、第2は法律実施条例であり、今日の条例論において主に問題になるのは後者である。これは、法律に規定される自治体事務に関して、地域特性に適合するように自治体が条例でその内容を修正したり、法律の対象となっている行為について条例で追加的に規制したりするものを指す。

現在、条例によるそうした対応を、法律が明文規定を設けて認めている場合があり、「法律規定条例」と呼ばれる。国の立場では、その限りで認めているということになる。自治体の立場では、規定の範囲内で条例制定は可能であり、道はつけられている。後はそこを歩くかどうかである。地域のニーズを踏まえて、これはこれで活用していくべきであろう。

一方、問題はそうした規定がない場合である。しかし、自治体の事務であり、地域ニーズもあるのであれば、地域に適合する内容に法令を修正することも「地域における事務」である。それに対して条例対応が可能なのは、地方自治法14条1項、ひいては憲法94条が保障するところである。これを「法律非規定的法律実施条例」と呼ぶこととしたい。条例による決定内容が法律の一部となる「法律リンク型条例」の一種である。

もちろん、条例は「法律の範囲内において」「法令に違反しない限りにおいて」制定可能である。そこで法令ガラス細工説を採用する国は、明文は絶対必要という立場であるため、こうした考え方は違法であると主張するだろう。自治体法務としては、それを乗り越えるための理論が必要になる。

そのために私が提唱しているのが、「ベクトル説」という立場である(図1)。ベクトル説では、法令を通じて国から自治体に事務を義務づけるベクトルが出ていると考える。基本的にその内容は規律密度が高く、自治体が自律的に決定をする余地はない。しかし、自治体事務でありながら地域特性適合的対応ができないような法令は、立法原則や特別配慮義務に照らして憲法違反である。そこで、法令で決定されている内容に関して、次の3種類のベクトルを識別する。

- ①国が国の役割を踏まえ、全国統一的な事務・全国規模的施策として規定したと解釈できる部分は「強行規定」であり、自治体は修正できない。
- ②それ以外の部分は国が暫定的に決定したと解釈でき、地域ニーズがあれば、自治体は修正できる。
- ③法律の趣旨目的の実現の観点から法令で完結的に

決定されていないと解される部分については、地域ニーズがあれば、自治体は追加的に決定できる。法律にはそうした余地(オープンスペース)が、あらかじめ内蔵されている。

先述した建築士法30条1項などは②に分類されるものであるから、本来は法改正などなくとも都道府県は条例で必要な期間を定められると考えるのである。もっとも、②や③でも、政策的観点から全国一律にしたいと立法者が考えることがあるかもしれない。その場合は、「条例は制定できない」という明文規定を置けばよい。条例に関するオプトインではなくオプトアウトという発想である。もちろん、比例原則や平等原則への配慮は必要であるが、こうした明文規定がないかぎり、条例は制定可能と考えるべきである²。

(5) 法令を取り込む総合的条例モデル

国会は法律により自治体事務を創出し、法律の委任を受けた中央政府の政省令を用いて、自治体に事務の実施を命じる。問題は、それらの法律が「必要かつ十分」なのかどうかである。経験則として、そうしたことはないと考えられるべきであろう。東京で一律に制定される法令が、全国の自治体の地域ニーズに適合的な内容を完結的に決定できると考えるのは、現実的ではない。

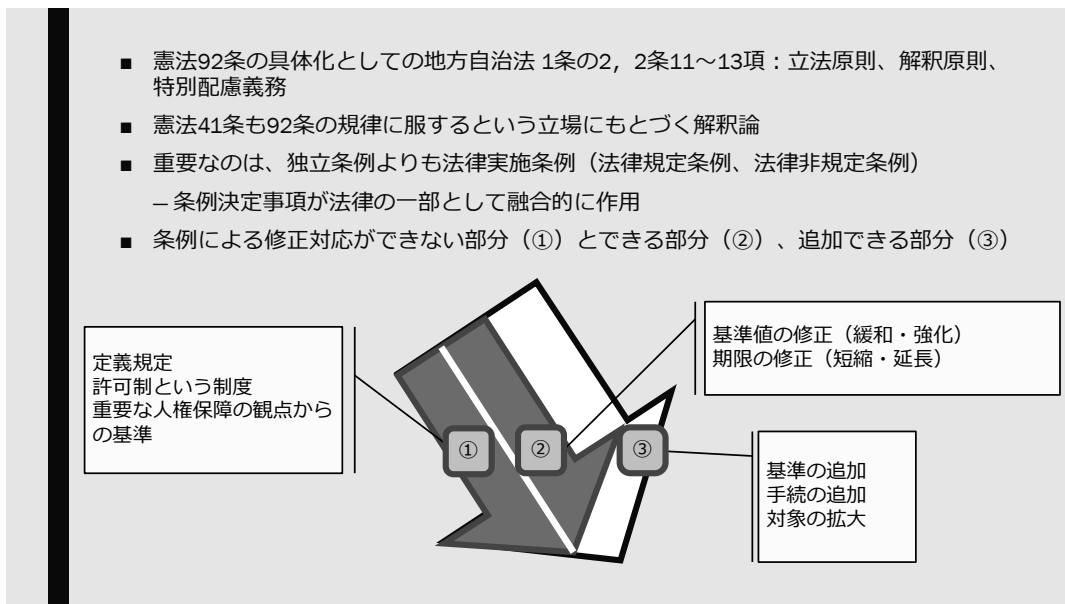
そうすると、法律が規定する施策分野のそれぞれについて、「受け皿」としての総合的な事務実施条例を制定するというモデルを考えることができる。法令に取り込まれるのではなく、受け皿としての条例に法令を取り込んでいくという考え方である。

具体的には、ベクトル説(図1)における②と③の部分については、必要に応じて法律実施条例を制定し、法令内容の修正や追加を行う。さらに、自治体施策の観点から、法律では十分でないと考えられる部分について、独立条例を制定して法律がカバーできていない範囲を規制する。それらをいわば風呂敷のように包み込むのが「総合的条例」である。

実際に、空き家対策については、空家法の対象外

2 ベクトル説に関する詳細は、北村喜宣ほか編(2022)『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』(第一法規)を参照。

図1 ベクトル説の考え方



である部分居住長屋等を対象にして、こうした総合的空き家条例が制定されている。その他にも、生活環境を保護法益とする残土規制条例と盛土規制法を包み込む総合的残土規制条例なども構想することができるだろう。

(6) 行政不戦勝状態

こうした自治体の自律的対応を実際に期待するためには、自治体現場に強く働いている「慣性」を克服することが不可欠である。例えば近年、私は「行政ドック」という、行政手続法のコンプライアンスの観点から個別具体の事例を診査する取組を提唱して実践しているが、そこで頻繁に「一発レッド」のような処分書に遭遇する。「なぜこのようにしているのですか」という質問に対する回答は、決まって「これまでこのようにしてきたから」である。現場に「慣性の法則」が作用していることがよくわかる事例である。

行政手続法を知らずに実務をしている原課職員が大多数であり、それが自治体法務の現実の風景である。「道路交通法を知らずにハンドルを握っているタクシードライバー」と同じ状態であり、名宛人がおかしさに気付かないために争われないという「行政不戦勝状態」が蔓延しているような可能性すらある。これを是正するためには、周到な戦略と相当な

「外力」が必要になるだろう。

(7) 自治体法務に期待したいこと

その役割を中核的に担うのが、法務担当職員である。原課から「頼れる法務」と感じてもらえるようになるためには、リアリティのある法律論が必要であろう。時には原課から明らかに問題のある案件が持ち込まれることもあるかもしれないが、その時は毅然とブレーキをかけないといけない。しかし同時に、そこにはそれなりの理由があるかもしれないと考えて、他自治体における条例状況をリサーチして情報提供をし、運用のよろしきを得て目的を実現できるような内容に誘導するコンサルティングをしていただきたい。「うちの法制のやり方はこうだから」と突っぱねるのではなく、タコソボ化せずに他の自治体とも活発に情報を交換し、住民のためになる知識やノウハウを学んでほしい。

なお、法務職員にとって頼れる人材は、弁護士などの法曹有資格者や法科大学院の修了者かもしれない。彼ら全員が条例論に明るいとは無条件に信頼するのは危険だが、一定の法的センスやバランス感覚は有しているはずなので、「慣性の法則」に支配されている行政現場に対する「外力」として期待することはできるだろう。法務担当職員とともに実際の自治体の現場をヒアリングするなどしてお互いに切磋

琢磨し、いざという時に備えていただきたいと思う。

また、原課の職員と法務担当職員がタッグを組んで対応できる状態を実現するためには、さらにいくつかの工夫や仕掛けが必要である。例えば、申請を拒否する処分や不利益処分について起案する場合には、決裁の前に法務担当が関与するような仕組みがあることが望ましい。また、施行規則の様式に、①規範、②事実、③適用という3つの理由欄を設けるだけでも、違法な処分は随分と減るのではないだろうか。

その他にも、『月刊判例地方自治』のような判例集や最高裁の判例を絶えずチェックし、行政が敗訴した判決を見つけた場合に、その内容を要約して関係各課に情報提供をすることなども、法務担当者の重要な仕事である。この時、単に原課に「判決文を読め」という指示をしてもあまり意味はない。原課職員は住民・事業者への対応に汗をかいているのだから、法務担当者も情報の作成と発信に汗をかかなければならないのである。例えば判決の具体的なチェックポイントを整理して示すことまでやれば、受け取る側の真剣度も変わってくるだろう。

展開期となる令和の時代にあっては、時代にふさわしい思考枠組みのもとに自治の可能性を追求していただきたい。個人の意識は組織の意識が変わらないかぎり、絶対に変わらない。その意味で、法務能力は組織能力である。その変革の中心的・司令塔的位置にあるのが法務担当職員であり、またそこに適材をあてがうのが人事担当職員の役割である。地域の住民を守り、住民を幸せにするために、尽力していただきたい。

2 報告①「原課の法務キーパーソンの必要性和その養成について」蓮實憲太氏

(1) 政策法務に対する「3つの誤解」

自治体職員の法務能力に対する評価には厳しいものが多い。分権改革以降、各自治体では継続的に法務研修が行われてきたにもかかわらず、なぜそれが根付いていかないのだろうか。この問題の背景には、原課の「3つの誤解」が潜んでいる。

第1に、政策法務は、総務課や法務課等の法務担当の仕事であるという誤解である。だが、主役は原課であって、法務担当はあくまでサポート役である。

第2に、原課では、政策法務を法制執務と同一視している節がある。政策法務には、「改め文」をつくるだけでなく、条例をつくったり法令を適切に解釈したりするといった内容も含まれることを理解してもらう必要がある。

第3に、“国や県の言うことに従っておけば大丈夫”という誤解はいまだに根強い。しかし、行政実例や行政解釈に従って事務を行ったにもかかわらず自治体が敗訴した事例もあるため、当然視してはいけないということになる。

(2) 「二重の依存体質」からの脱却

加えて、原課には次のような意味で「二重の依存体質」があるのではないかと感じている。

1つ目は国や県への依存である。市町村が何かをしようとするときに、国や県の「お墨付き」を欲しがる傾向は現在も変わっていない。行政実例を過度に頼りにして自分たちで解釈しようとしめない態度もここに当てはまる。

2つ目は法務担当への依存である。上記の縮図のような形で、庁内でも原課が法務担当のお墨付きを欲しがり、また庁議等でも「法務担当にそう言われた」と言う、「なら大丈夫だ」と承認されやすい傾向があるのではないか。原課は目先の業務で手一杯であり、仕方ない面もあるが、自治体に政策法務を根付かせていくには、こうした原課の誤解を解いて依存体質から脱却する必要がある。

その際に重要になるのが、原課の法務キーパーソンの存在である。全職員が高い法務能力を有しているのが理想的ではあるが、それは現実的ではないと考えると、原課の法務キーパーソンを起点に、なるべく庁内の法務能力の引上げを図るように努力していくことが着実な道筋であろう。

(3) 原課の法務キーパーソンの養成

原課の法務キーパーソンの養成に当たっては、例えば係長への昇任までに一定の法務能力を身につけるといったように目標を設定することが大切である。具体的には、法務キーパーソンとして「政策法務主任」や「例規主任」を配置することなどが考えられる。那須塩原市の場合は、おおむね30代の主査又は主任級の職員の中から、政策法務に関する知

識を有しているか、又は意欲のある者を政策法務主任として任命している。

この政策法務主任に対して研修等を通じて育成を図っていくことになるが、そこでも様々な工夫が求められる。例えば、研修では講師の選定方法が肝心である。単に前例を踏襲するのではなく、法務担当がその時々の実情に応じて適切な講師をきちんと選ぶ必要がある。

また、政策法務主任を対象とした勉強会等を法務担当が自ら汗を流してやるということも重要である。そのほかにも、自治体法務検定を団体で受験したり、外部の自主的な勉強会や学会等への参加を促したりすることなども考えられてよい。

最後に、原課の法務キーパーソンをめぐる課題として、政策法務主任の「二極化」がある。那須塩原市では各課に政策法務主任を配置しているが、選ばれる人が固定化・属人化するか、あるいは1年ごとに交代するかという両極端に偏りがちである。1年ごとに交代すると、経験者は増えるが法務キーパーソンになることは難しい。逆に、固定化・属人化してしまうと、政策法務主任への依存が原課で生じるようになる。こうした課題があり得ることに留意する必要がある。

(4) おわりに

組織として法務能力を底上げすることは並大抵の努力では難しいのも事実だが、だからこそ強い想いを持って地道な努力を続けなければ状況は打開できない。法令を適切に解釈できなければ住民を不幸にしてしまうかもしれない、条例を作る能力がなければふるさとを守れないかもしれない、住民のために頑張らなければ、といった原点を忘れずに、その思いを原課と共有しながら、法務キーパーソンの養成に努めていくことが法務担当には求められる。

3 報告②「自治体という新しいフィールドへー弁護士としての知識や経験を自治体法務に活かすー」 瀧薫子氏

(1) 自治体の組織内弁護士の状況

近年、弁護士としての知識や経験を自治体法務に活かそうと、組織内弁護士として自治体で勤務する弁護士が増えている。私自身も、以前は自治体の職

員として働いていたが、一度退職して弁護士となり、現在は再び自治体内弁護士として勤務している。本日は、こうした自らの経験を踏まえつつ、自治体の組織内弁護士について紹介する。

2002年に「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」が制定され、条例で弁護士や法曹有資格者を任期付で採用することが可能となった。全国の弁護士等の在職状況は、2020年6月時点で登用自治体が126団体、登用人数が182名となっており、そのうち任期付が115名である。

豊田市では、2013年4月に愛知県内の自治体では初めて弁護士を2名採用して注目された。現在は3名の常勤職員が在職し、うち2名は任期の定めのない正規職員となっている。

毎年度300件超の法律相談が各部局から持ち込まれており、所管課では対応が困難な事案も組織内弁護士の丁寧な助言、指導によって解決につながっている。

(2) 組織内弁護士の役割と業務

豊田市の組織内弁護士の役割・設置目的の1つに、政策法務の推進がある。具体的には、①専門研修の実施、②行政リーガルチェックへの参画、③法務担当との連携、④政策条例の制定支援等、⑤とよた政策法務自主研究会の立上げなどである。

その中で、主な業務内容としては、①職員の法務能力の向上支援、②スクールロイヤー機能の充実、③内部統制評価に関する事務、④法令遵守に関する事務、⑤行政手続の適正化、⑥対応困難事件等の終局的解決などが挙げられる。①に含まれる日々の法律相談事案への対応がウエイトとしては一番大きく、業務全体の6～8割を占めている。相談内容は多岐にわたっており、1つとして同じものはない。相談を受けるたびに法令等をリサーチしながら迅速に回答するように努めている。

以上のように、組織内弁護士は一般的な顧問弁護士とは異なる観点から自治体業務に関わることができる。組織内弁護士は一般の職員と同じ庁舎内で勤務しており、また各部局の業務内容にもより精通しているため、法的問題への即時対応が可能である。それによって、紛争の拡大防止や潜在的なリスク段階での早期解決といった予防法務の充実につながっ

ている。

このように他の職員と継続的に関わりながら、自治体業務の適正化に向けて専門的立場から貢献できることは、組織内弁護士のやりがいとしても非常に大きいと感じている。

(3) 組織内弁護士の強み、求められる能力

自治体の組織内弁護士の強みや求められる能力としては、以下の点が挙げられる。

まずは弁護士としての法的専門性である。説得的な論拠の提示をしながら迅速に助言、指導を行うことが期待されている。

次に、自治体の実情に応じた柔軟な発想が持てるという点である。特に先進的な条例を作る場合などは、高度な専門性と知識が求められることは当然として、地域の実情を見極め、首長や条例所管課等の要請にも柔軟に対応していく発想力が必要とされている。

また、プロの法律家としての独立性が担保される点も挙げられる。立場や身分にとらわれない自由な発言権を行使し、コンプライアンス上の問題について忌憚なく指摘することが期待されている。

その他にも、長期間にわたって職員の法的意識や思考力の醸成に貢献できる、多様な社会経験や市民感覚を有している、弁護士会や地域の士業等との関係を構築している点なども、組織内弁護士の強みであるといえる。

(4) 弁護士の採用にあたって

自治体が弁護士を採用する場合には、任期付、任期なし、常勤、非常勤、会計年度任用、任期付短時間勤務など多様な採用形態が考えられ、それに伴って募集の仕方も様々である。弁護士の採用を検討している自治体の方々は、まずは地元の弁護士会へご相談いただければ幸いである。

4 報告③「流山市における政策法務人材育成のための取組」市野真紗美氏

(1) 流山市の人材育成方針について

流山市では、政策法務の取組、特に職員に対する法務研修に力を入れている。2011年に策定した流山市人材育成基本方針では、目指すべき職員像とし

て、「Citizen」「Compliance」「Challenge」「Cost」の「4C」を掲げ、採用から育成までの具体的方策を体系的に定めた。これらのキーワードは全て政策法務にも通じるものである。

本日は、この人材育成基本方針を念頭に置きつつ、流山市の政策法務への取組について説明する。

(2) 政策法務研修の内容

市の「政策法務推進計画」では、政策法務を、「法をつくる」「つくられた法を執行する」「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」という各段階において、法を政策実現のための道具として活用すること、と定義している。

そのうえで、計画の柱として、①人材の育成、②組織の充実、③環境の整備、④予防法務の実施を掲げている。今回は、①人材の育成に関して、政策法務研修を中心に説明する。

流山市の政策法務研修の特徴は、“自治体法務の担い手は全職員である”との考えの下、研修を実施している点である。例えば、事務職の職員のみならず、消防職員や保育士、保健師も同様の研修を受講している。これは全職員が各自の所掌事務についてそれぞれ法令を踏まえて理解する必要があると考えているためである。

具体的に、入庁2年目に行われる「基礎法務研修」では、法的知識の土台固めを行う。到達目標を「法的な課題に気づく力の習得」と設定し、自治体で勤務経験がある外部の大学教授を講師に任命して、9時から16時までほぼ終日の研修を年12回行うという、回数や時間としては最もハードな研修である。

その後、入庁3年目になると、「政策法務研修＜基礎編＞」を受講する。これはいわゆる法制執務を中心に、条例の構成や法令用語、立法事実などを学ぶ研修である。

続いて、「政策法務研修＜発展編＞」と「政策法務主任研修」である。ここでは到達目標を「自ら法的な課題を解決する力の習得」として、具体的な事例を題材としたグループワークを中心に実施している。

なお、政策法務主任は流山市でも各課に一人ずつ配置されている。主な業務は行政リーガルドック事

業と政策法務主任研修への出席である。行政リーガルドックとは、人が人間ドックに入って健康状態をチェックして病気を予防するように、市が行う事務について、外部のアドバイザーが法的検討を行い、その結果を組織内にフィードバックすることにより、事務の適法性を確保しようとするものである。

(3) 政策法務研修の効果

これまでに、自治体法務検定においてシルバークラス以上の認定を受けた職員は累計で151名にのぼる。中には全国で1桁のプラチナクラスを獲得する職員も現れている。

また、管理職の方からは自ら法令を説明することができる職員が増えたという声も聞こえている。政策法務室への法律相談の件数も近年では非常に増えており、職員の中に法的根拠を確認する意識が浸透しているのではないかと実感している。

その他に、行政リーガルドック事業に関しても、当初はアドバイザーを務める先生方から、かなり厳しい指摘を多く受けていたが、現在ではそうした指摘は少なくなってきた。診査時の面談でも、アドバイザーから政策法務主任となる職員の能力が向上しているように感じるといったお褒めの言葉をいただくこともある。

(4) おわりに

流山市では、各課に法規担当職員相当の知識を持った職員が1名以上いる状態を当面の目標として、他にも様々な取組を展開している。今後は全庁的な政策法務能力の向上を図りつつ、人材育成の担当課とも連携を強化し、より一層の政策法務能力の向上に努めていきたい。

5 ディスカッション

コーディネーター：大杉覚氏

パネリスト：蓮實憲太氏、瀧薫子氏、市野真紗美氏
(以下敬称略)

○大杉：はじめに、各パネリストから他の2名の報告に対して質問やコメントをいただきたい。

○蓮實：豊田市では、組織内弁護士と通常の法務担

当職員との役割分担はどうしているのか。職員が弁護士に依存してしまうような事態は生じないか。

また、流山市では新人職員に対する手厚い政策法務研修が実施されているが、その後のフォローアップはどのように行われているのか。

○瀧：那須塩原市と同様に、豊田市でも政策法務担当主任を配置しているが、報告中に指摘された問題に加えて、法務キーパーソンとして有望な職員が、通常業務においても期待をかけられている場合が多く、負担が集中してしまうという問題もある。

流山市のような体系的な研修も実施したいと考えているが、時間の制約から短期的、基礎的なものに留まっている。職員が政策法務を自分ごと化するようになるためには、評価やインセンティブの仕組みを検討することも必要かもしれない。

また、蓮實氏からの質問について、自身の経験を踏まえると、一般の事務職員の場合は組織や上司の判断を踏まえて組織の一員として行動するという意識が強かったが、弁護士として自らの知識や経験に基づいて交渉案件を処理したり訴訟対応を行ったりするなど、個人の機動力を活かせるようになったと考えている。また、弁護士への依存については、それを防ぐために、できるだけ職員とペアで協力しながら仕事を進めることを意識している。

○市野：法務担当課に原課が過度に頼りがちになるという問題は多くの自治体に共通する問題であると感じた。流山市の場合は、シンプルに「これは原課の問題である」と直接申し上げることで、当事者意識を持ってもらうようにしている。

加えて、同じ組織内弁護士であっても自治体によってかなり違いがあることも興味深い。流山市では豊田市のように複数の組織内弁護士が在籍していないため、自ずと役割も異なってくるのだろう。

また、研修後のフォローアップについては、流山市ではまだ十分には整備されていない。今後の改善点として参考になるご指摘をいただいた。

○大杉：法曹有資格者あるいは法務担当課に対する依存の問題が共通の課題として挙げられたが、蓮實報告でも述べられたように、この問題は原課側の考

え方や体質に起因する部分が大きいと考えられる。このような原課の体質はどのように克服していくことができるのか。また、中には主体性のある原課も存在していると思われるが、そうした課にはどのような特徴があるのか。

○**蓮實**：那須塩原市でも行政ドックを実施しているが、そこで実際に条例改正につながったケースがいくつもある。これを成功事例として捉えると、部にキーパーソンが比較的多く配置されていたことに加えて、担当の課長や職員が前向きに取り組んだことが要因として考えられる。このように、職員のモチベーションによって法務担当との付き合い方や得られる結果が左右されるということはある。

○**瀧**：どの自治体でも法務担当や組織内弁護士への依存は少なからず存在しており、抜本的な改善はなかなか難しいと感じている。自身の経験としても、法務課への相談の中には、単に言質を取ろうとしているだけのものも含まれているのではないかと感じている。そうした場合も、法務課として詳細な指示は与えずに、あくまで原課が自ら問題点に気付くことを意識して対応している。

例えば、契約や事業計画に関して「何かおかしいところはないか」と相談された場合は、我々は事業や契約の中身を十分に把握しているわけではないことをあらかじめ伝えたいので、具体的にどこが気になっていて、どのような状況なのかを説明してもらうようにしている。事業や計画全体にお墨付きを与えることはできないと明確に伝えることもある。

○**市野**：流山市でも案件の経緯や、課や担当者の考えを整理したうえで相談に来る課もあれば、丸投げのような形で相談に来る課もある。後者の場合は、最終的な判断はあくまで原課の側であることを伝えながら、具体的な不安要素や解決策について話し合っていく方針をとっている。法律相談が増えることは好ましいが、同時に依存的な傾向も強まりがちであるため、バランスを取りながら、原課が自ら考える力を育む取組を検討していく必要がある。

○**大杉**：安易な相談が増えることが懸念される一方

で、法律相談自体は、そこでのやり取りを通じて全庁的な課題が掘り起こされたり、法務としてやるべきことが見えてきたりするなど、様々な情報のインプットにもつながる面がある。そこで得られた情報を組織の人材育成にどう結びつけていくかは重要な課題である。特に全庁的な研修制度を構築する際には、法務担当だけでなくトップの理解も不可欠であると考えられるが、この点はどうか。

○**市野**：流山市の研修制度は全国的に見てもかなり充実していると考えているが、その発端にはやはりトップのリーダーシップがあったと考えている。現場からは時間や人員がなかなか割けないという声があるのも事実だが、一旦制度として構築すると、ある程度までは次第に定着していくという側面もある。

○**瀧**：豊田市でも組織内弁護士の採用は市長の意向によるものであり、トップの理解は不可欠である。ただし、政策法務の定着や法務人材の育成においては、市長のリーダーシップに加えて、法務担当のイニシアチブも重要である。もっとも、実際には目の前の業務や差し迫った案件への対応に追われて、法務担当課が主体的に動くことを期待するのは難しい部分もある。

○**蓮實**：那須塩原市では、政策法務研修の改善や政策法務主任の配置などは、主に総務課の提案で行われている。一方、行政ドックは他の課を巻き込む必要があるため、当時の市長や総務部長の理解を得ることが必要であった。基本的には、法務担当が様々な情報を収集して提案を行い、それをトップにサポートしてもらいたいと考えている。

○**大杉**：全庁的な仕組みや体制づくりには組織の上層部の理解や協力を得ることが不可欠であり、そのためには法務担当の努力や熱意も相当重要になってくるのだと感じた。

他方で、通常の研修だけでは身につけることが難しい能力もあるのではないかと。例えば条例の審査を有効に行うためには一定の経験や勘も必要であろう。こうした能力を向上させていくためにはどのような

うな方策が考えられるだろうか。

○蓮實：法務担当が条例や例規の審査する際に、政策法務主任と一緒に具体的に相談し、時間をかけて丁寧に対応していくことが重要である。法務担当が実務で培ってきた経験や勘を職員全体に行き渡らせていくためには、地道に根気よく種まきを続けていくほかないであろう。

○瀧：最近になって、組織内弁護士が行う法律相談に法務担当の職員も同席してもらい、生の事案から学んでもらうという取組を始めている。

また、以前に豊田市では不当要求に悩まされていた時期があったが、現在はそうしたことがあまりないため、危機感が希薄化しているのを感じている。そこで、実際に不当要求に当時対応した職員や顧問弁護士の経験を研修の形で伝えることにしている。

その他にも、愛知県弁護士会と協力して職員の裁判見学会といった企画も行っている。机上の勉強だけではイメージがつかみにくい訴訟の流れや雰囲気を体感するためである。

○市野：流山市では、行政リーガルドックに課長と政策法務主任のほか、複数名の職員が参加するようにしている。これは職員たちが予防法務の考え方や、行政手続法の内容、実務上の手続等について学ぶための良い機会となっている。

○大杉：最後に、基調講演を務められた北村先生からも一言いただきたい。

○北村：ここまでの議論を聞いて、研修の重要性を改めて実感した。政策法務研修では、行政法や民法などの抽象的な法律知識を、いかに自治体の実務に落とし込んで理解してもらうかが肝心である。例えば、行政リーガルドックで発見された問題を翌日の研修で扱うと皆が真剣に考えてくれるようになる。

また、法務能力向上のための様々な取組をいかに安定した制度として固めていくかという問題も極めて重要である。そのための手段としては、計画だけではなく、条例化という道筋もあり得る。例えば、北海道ニセコ町のまちづくり基本条例では、28条で政策法務の推進について規定されている。このよ

うに、自治体の政策法務体制はさらにバージョンアップできる可能性がある。

○大杉：自治体の法務能力は組織全体としての能力であり、それを体質として浸透させ定着させていくことが問われてくるのだと理解した。本日の交流会で交わされた議論を持ち帰り、各々の自治体で活用していただければ幸いである。

※登壇者の所属先、肩書等は当時のもの。

※本稿中の図表は登壇者の発表資料より抜粋のうえ一部編集したものである。

【本会のテーマと関連する出版物】

- ・北村喜宣ほか編（2022）『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』第一法規
- ・日本都市センター編（2022）『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』公益財団法人日本都市センター

（書き手：研究員 田井 浩人）