

新しい研修で政策法務力の向上を図る

関東学院大学法学部非常勤講師（横須賀市役所） 大石 貴司

2000年地方分権は、明治維新、戦後改革に次ぐ第3の大改革と言われたほどの改革で、自治体に大きな変化をもたらしたが、長い年月が経った現在の状況はどうなっているか考察するために、職員に対する法務研修について、地方分権前、地方分権時、地方分権後の内容を比較してみた。

法務研修の比較を通して、研修の問題点を見出し、より研修効果を高めるための手法として、グループワークの構成人数の少人数化、条文を書かない条例案の策定などの新しいタイプの研修方法を提言する。

また、政策法務を推進する上での心構えとして、あらためて法令遵守の重要性を確認し、疑問を生じたときの解決方法を紹介し、最後にプライベートの研究会の活用について述べた。

1 地方分権の前と後

2000年地方分権は、当時、明治維新、戦後改革に次ぐ第3の大改革と言われた。機関委任事務が廃止され、自治事務と法定受託事務が創設され、自治体が自ら考え、自ら条例をつくり、執行する、という変化は大改革と言われるに足りるものだと実感するが、20年以上たった今は、自治体職員にどのように思われているのだろうか。過去にあった出来事として片付けられているのだろうか。

「2000年は、まだ、学生でした」と年下の職員に言われるのは、もう、とっくに慣れたが、最近では「まだ、生まれていませんでした」などとも聞くようになり、さすがに長い時間がたってしまったと痛感する。

2000年地方分権前に自治体で課長、部長として働いていた者、つまり、機関委任事務が中心だった時代に自治体の中核を担っていた職員は、すでに、自治体を去っている。当時、係長だった者も、次々と定年退職を迎えつつある。担当者だった者は、分権時は若手で当時の状況を十分にわからないまま働いていたため、分権の印象は薄いのかもしれない。

そこで、2000年地方分権当時、係長だった筆者

が時代の証人（というのは、いささかオーバーであるが）として、分権の前と後で自治体の何が変わったのか、自治体職員の意識はどんな変化をしたのか、現在に及ぼしている影響はどのようなものか、職員向けの法務研修を中心にして考察していくこととする。

2 地方分権前の法務研修

2000年地方分権前に行われていた法務研修は伝統的なもので、現在でも継続して行われているものである。研修の内容は、法律、政省令、条例、規則等の体系や、条文の構成など基本的な知識を学ぶものであるが、中心となっていたのは法制執務という、いわば、条文の文法というべき複雑なルールを学ぶことである。

法制執務は、多くの決め事があり、条文に使用する法令用語についても、用法や意味について細かに決められている。

例えば「直ちに」「速やかに」「遅滞なく」という用語は、いずれも「すぐに」という意味で使われるものであるが、「直ちに」は即時に処理しなければ違法の対象となり得るものであり、「遅滞なく」は

合理的な理由があれば遅滞が許されるものとされ、「速やかに」は訓示的な意味を含み、「できる限り早く」という意味合いで使われるなどの決め事があり、場合に応じて使い分けられる。

「その他の」と「その他」の二語は、「の」が付くか付かないかの違いであるが、「A、B、Cその他のD」というのは、A、B、CはDの例示であり、「A、B、Cその他D」というのは、A、B、C、Dは独立関係にあるものである。この二語については、必ず、研修で取り上げられるものであるが、印象が薄いのか、自治体の条例を見ると、誤った使い方をしているのではないと思われる条文を見つけることが珍しくない。

また、「and」の意味として使う用語は「及び」「並びに」の二語、「or」の意味として使う用語は「又は」「若しくは」の二語に、それぞれ限られるが、これらの用語の使い方については困難を極め、法制担当の職員でさえ間違えてしまうことがあるものである。ましてや、研修の受講生にとっては簡単に理解できるものではなく、研修を受けていて憂鬱な気持ちにさせられてしまう元凶である。これは、国語的に考えると頭の中がこんがらかってしまって頭の整理をするのが困難なので、筆者は、数学の場合分けの考え方を応用したり、使用されている条文を大かっこ、中かっこ、小かっこに分けて、少しでも簡単に考えられるようにアレンジして受講生に教えている。

研修では、多くの法令用語の使い方や意味を解説した後は、理解度を測るために、穴埋め問題を解くというメニューが用意されている。その代表的なものは、条文の途中にかっこが挿入され、「及び」「並びに」「又は」「若しくは」のどの用語が入るかというようなものである。

難解な法令用語の次は、条文の改正の仕方を学ぶ。これは、既存の条文の一部を改正するにあたり、〇〇条例の一部を改正する条例という名称のものが議案とされ、可決、施行されると、既存の条例に溶け込む形で改正されるもので、改め文と呼ばれる。あまりにも難解な決め事が多いので、事務の効率化や一般の理解を高めるといった観点から、最近では、新旧対照表を使用した改正方法も一部導入されている。

しかし、分権前は、新旧対照表による改正は行われておらず、改め文の理解、習得が求められていた。研修では、これも、また、理解度を測るために、改め文を実際に書く問題が出され、受講生は四苦八苦しながら解答をつくっていた。

改め文方式が最善のものとして採用されていた理由としては、比較的短い文章で既存の法令を改正することができ、議案の枚数も多くなることはないからというものであった。たしかに、新旧対照表方式では、条文を引用して新旧を左右に並べ比較する形で示すので、引用する条文の部分がある程度の分量となり議案の枚数も大量になる可能性が高い。しかしながら、現在では、業務の大部分でペーパーレス化が実現しているため、議案の枚数を理由とすることもなくなっていこう。

以上のとおり、改め文を研修で学ぶ必要性は低くなりつつあるが、法令用語についてはどうだろうか。法令を理解するのに逐条解説などに頼る自治体職員が多いように感じているが、担当している事務をより深く理解するためには、当該事務に係る法令の条文を「読む」必要がある。逐条解説を頼らずに自分の力で読むには、当然として法令用語の意味を知っておく必要があるが、すべてを暗記しなくてもいい。記憶が怪しくなったら参考書で確認しながら条文を読めばいいのである。参考書の確認を少なくするために、研修で基本的な法令用語を学ぶ必要性はあるものと言える。

3 地方分権時の法務研究

地方分権前の法務研修では行っていなかったもので、地方分権時の法務研修で新たに組み入れられたものの一つに条例案の策定演習がある。なぜ、法務研修のプログラムに条例案の策定演習が追加されることになったのか、その理由を2つ挙げ、研修の問題点についてもあわせて述べる。

(1) 要綱行政の変化

2000年地方分権前には、法律や条例だけでなく、要綱によって、住民や事業者に対する規制を行うことが珍しくなかった。その代表的なものであった開発指導要綱は、1970年代の高度成長期につくられた。当時の開発ラッシュのスピードに法令の整

備が追い付かず、短期間で策定できる自治体の要綱をもって、開発区域内に、公園、集会施設等の整備をさせたり、学校用地の提供や寄付金を求めるなど開発業者に対する義務規定を定めた。実質的に開発許可の基準となっていたもので、「要綱行政」という言葉を生んだ。

要綱行政を一変させたのは、2000年地方分権の一環で、地方自治法が改正され、同法14条2項の規定により義務を課し、権利を与えるものについては条例で規定することになったからである。開発指導要綱における規制の条項も条例化する必要が生じ、他の要綱も同様に条例化の検討を行うこととなり、一気に、新しい条例の制定、既存条例の一部改正の作業を行う必要が生じた。このように、条例案策定の対象が増えたことが、第一の理由である。

(2) お手本の不存在

地方分権前には、全国の自治体が策定する必要がある条例については、題名から附則まで条例のすべてが書かれているモデル条例が国から提供されていた。これは、「標準条例」や「条例準則」と呼ばれ、全国の自治体は、標準条例や条例準則にある〇〇市を書き換えるぐらいで、その他の大部分については、一言一句書き写して、そのまま条例案として議会に提出することも多かった。現在でも、ほとんど内容が同じ条例が何本も全国の多くの自治体に見られるのは、このことが原因である。

地方分権を境に、原則として、標準条例や条例準則といった「お手本」は国から提供されなくなった。それまで、ただ、書き写しをすればよかった条例案策定作業が、急に、一から考えなければいけなくなり、自治体は慌てたことと想像される。このように、条例案策定の作業の仕方が変わったことが、第二の理由である。

(3) 研修の問題点

主に二つの理由によって、法務研修に条例案を策定する演習が入れられるようになり、主に基礎的な知識を学ぶという、これまで行ってきた法務研修とは一線を画すものとなり、「政策法務研修」という新たな名称が使われるようになった。政策法務研修を受講した後、すぐに、実務として条例案策定に取

りかかる職員は多かったが、肝心の研修の成果はいかほどであったのだろうか。

政策法務研修は、受講生募集時に条例案策定の演習を行うことが予告され、条例案のテーマを3つほど挙げて募集を行い、各人の希望に沿って受講生をテーマごとのグループに分け、後に詳細を述べるグループワーク形式の演習を行うスタイルが多い。

筆者が初めて政策法務研修のグループワークを指導することになったとき、最初に、受講生が条例案を検討していく様子を注意深く観察したが、やがて、失望に包まれた。そして、どうやって、研修を進めていくか、試行錯誤しながら政策法務研修の改革を進める、長い闘いが始まることとなった。

失望した点の一つは、受講生がA3横長の資料を用意してきたことである。研修が始まる前に事前準備をしてきた努力は評価すべきではあるが、その使い方は褒められたものではなかった。A3横長の資料は、横に様々な自治体の名称が並び、縦に条例の条文が1条ずつ並んでいた。第1条の総則、第2条の定義、以下、自治体の責務、住民の責務、事業者の責務などの規定について、すでに当該条例が制定されている自治体の実際の条文を並べて一覧表にしてあるものであった。

そして、資料の使い方は、1条ずつ、各自治体の条文を比較して、どれがいいか、多数決のようにして選んでいく「いいとこ取り」をするというものであった。受講生たちは、案を策定しようとしている条例に係る状況や課題の本質などを検討することなく、ただ、条文を集めて条例の形にするための作業を熱心に進めていく。結果として、出来上がった条例案は、それなりの条文が並んでいて、見た目は完成度が高いものとなる。しかしながら、つぎはぎでつくったものであるから、条文の内容について質問するとまともな答えは返ってこない。学生が論文やレポートにインターネットで検索した結果をそのままコピーしたものを使うことが問題になるが、それと全く同様のものである。

資料だけでなくグループワークの進め方にも失望させられたが、それらの問題点は何か、どのような解決策を見出していったか、次に述べる。

4 分権後の研修 - 新たな研修への追求

筆者は、途中、数年間の中断はありながらも20年以上の長い期間、政策法務研修の講師を務めてきた。ずっと、政策法務研修の講義をしながら、既述した問題点を解決するために、もっと、研修の効果を高めることはできないか、より受講者の理解を深めることはできないかと考えながら試行錯誤を繰り返してきた。そして、最近になって、ようやく長い間の悩みを払拭するような新しいタイプの研修のスタイルを創り出すことができた。以下、その新しいタイプの研修スタイルについて述べる。

(1) グループワーク

ア オソドックスなグループワーク

これまで行われてきた研修の多くにおいて、グループワーク形式が採用されている。その基本的な形は、6～7人のグループをつくり、グループごとに課題を検討して、検討結果を発表し、他のグループは質問したり意見を述べるといったものである。

政策法務研修においても、例にもれず、受講生を6～7人のグループに分け、グループごとに課題を検討し、課題を解決するための条例案をつくり、出来上がった条例案をグループごとに発表し、他のグループとの質疑応答の後、講師が講評を行う、というのが一連の流れである。

研修においてグループワークを始める際には、まず、自己紹介などでアイスブレイクした後、グループにおける各人の役割を決める光景が見られる。具体的には、司会進行、記録、タイムキーパー、発言者を決めるのである。

発言者は、自由に、課題に関する意見を発言し、他の者の意見に対する賛否を表明しつつ、検討を重ねていく役割である。

タイムキーパーは、研修講師に与えられた時間の中で、課題検討を行い、成果物を完成させるまでの段取りを考え、必要に応じて、議論を区切ったり、議論が途切れてもさらなる議論を求めたりする役割である。決して、発言してはいけないということではなく、時間管理をしながら、自身の意見を発言することは可能である。

記録は、行われた議論をふり返って、論点の整理や成果物の構築に役立てるために、議論の概要を書

き留めていく役割である。多くの人が感じることであろうが、話し言葉を議事録としてまとめていくのは骨が折れる。ましてや、グループワークの記録は、その場で記録していきながら、どんどん、議論は進行していくので大変な作業となる。

司会進行は、議論の順序を考えたり、途中で問題点を指摘したり、議論を整理して成果物への完成に導く役割である。単に議論の交通整理をする場合と、議論を自身が思う方向へ誘導する場合が見られるが、筆者の印象では、後者のほうが多いように感じる。

それぞれの役割を果たしながらグループワークを行うことには一定の効果を期待することができる。職場で担当業務を行っている日常とは違い、日頃、仕事を一緒にやっていない、研修で初めて組んだ者とグループを組んで、一緒に検討し、成果物の完成へ作業することで、他人の意見をよく聴き、調整する力を身に着けることが期待される。また、研修中の限られた時間の中で、一定の成果を出さなければならない状況に置かれることで、時間の使い方を工夫し、作業の順番や手法を考えるのはグループワークならではのこともかもしれない。

しかし、グループワークのデメリットも大きい。ずっと、しゃべり続ける積極的な司会進行や一部の発言者に圧倒され、満足に意見を言うことができなくなり、すっかり、見学客のようになってしまう受講者も出てきてしまう。何よりも、記録を担当した者は、作業に追われ、意見を発言することはおろか、議論の内容を考えることもできない場合が多い。また、役割分担として、成果を発表する役割となった者は、自分が参加していない議論の内容を他人ごとのように説明するアナウンサーのようになってしまう場合もある。

筆者は、一部の受講者がグループワークに参加しない形となっていることを憂い、研修を終えた後、一緒に講師を務めていた相棒講師と「どうにかならないかな」と話し合ったのも一度や二度ではない。悩んでいても、なかなか、解決策を見いだせないまま、多くの年月が過ぎていってしまったが、やっと、解決策を講じることができた。やってみれば単純なことであったが、その実現には、時間を要した。内容については次のとおりである。

イ 新しいタイプのグループワーク

まず、解決のスタートとして、グループワークの構成人数を減らすことに着手した。しかし、一気に構成人数を減らすわけにはいかず段階的に行った。すなわち、6～7人だった構成人数を、まず、5人とし、次に4～5人としたが、これだけでも年数を要した。それは、研修の受講生の全体の人数が変わらないまま、グループワークの構成人数を減らすと、結果として、グループの数が多くなり、貸し出すパソコンの数を増やしたり、グループごとに成果を発表する時間を多く取らなければならなくなるからである。また、これまで職場の事情で研修の全日程に参加できない受講生もいたが、グループワークの構成人数を減らしたことにより、グループワークに必要な人数を欠いてしまうことになるので、全日程参加を研修参加の条件に入れてもらった。最終的には、グループワークの構成人数を3人にしたのであるが、これには、研修の主催者の理解と協力がなければ絶対にできないことである。

グループワークの構成人数を大幅に減らすことによるメリットは何か、それは、既述したようなグループにおける役割分担がなくなり、ただ座っているだけの「お客さん」と化する者はいなくなり、常に、全員が検討に参加している形になることである。常に参加しているのは緊張し、疲労をとまなうものであるが、政策法務研修の肝である「考えること」を成し遂げることにつながるものである。

少人数によるグループワークの効果は、成果発表のときに顕著に表れた。これまでの構成人数が多いグループワークの成果発表では、質問が出るたびに答える受講生がくるくる変わり、全員が成果に至る議論を理解していないことが明らかだった。しかし、少人数によるグループワークの成果発表では、一つの質問に対して全員が次々と答える場面も見られ、グループ全員が議論を共有していることが見て取れた。何よりも、慣れない少人数のグループワークで疲れていた表情も見せていた受講生が目を輝かせて成果発表をしていたのは、少人数にしたことでの成功を強く感じさせるものだった。

(2) 条文を書かない条例案

既述したように、研修における条例案の策定演習について、条文のつくりかたに問題があり、筆者が、ずっと試行錯誤を繰り返したが、あわせて、条文を書くこと自体に問題が含まれているように思っていた。この問題についても、近年になって、やっと解決策を見出すことができた。それは、条文を書かない条例案の策定演習である。

現在行われている政策法務研修のほとんどは、条文を1条ずつ書かせて、条例の形にすることを求めている。研修の限られた時間の中で条例の形にすることができるようになったことを大きな成果だと評価する講師も多い。しかし、分権前の研修の項で取り上げたように、法制執務は複雑で理解しにくい。せつかく、研修で条文をつくっても、内容の審査に至る前に法制執務上のミスに触れないわけにはいかず、難解なルールを復習することに多大なエネルギーを使ってしまう。

政策法務研修における条例案策定とは、「地域固有の課題の解決や政策の推進を図るために地域特性に応じた独自の条例を創る」¹演習である。したがって、法制執務のルールに基づいた条文をつくるという形式的な部分にエネルギーを使わず、課題解決のための地域特性に応じた工夫を考えることにエネルギーを使うべきである。

筆者の政策法務研修の条文を書かない条例案は、

- ・自治体の責務は、〇〇すること。
- ・〇〇してはいけない区域を設定する。
- ・規定に違反した者には、過料を科す。

のように、箇条書きで内容を示せばよいこととしている。その他、関係する法令を調べたり、実効性確保の手段などを検討して調書に書いてもらうので、条文を書かない分、必ずしも楽になるわけではなく、かえって、より深く検討する必要がある、骨が折れる方法とも言えるものである。

また、条例案の内容としては実際に執行可能な、現実的な内容を考えよ、と注文を付けている。研究者ではなく、実際に自治体に勤務している職員であるのだから、夢を描くのではなく、「使える」条例案を考えてもらっている。予算を自由に使うことが

1 出石稔（2008-9）「はしがき」『自治体職員のための政策法務入門シリーズ』第一法規

できたら、当該事務に投入する職員が無尽蔵であったら、課題の解決への道はいくらでも考えられるかもしれない。予算やマンパワーといった現実的な要素を含めて課題解決を図ろうとすると、解決への道は非常に狭いものになってしまう。当該条例の執行に使える予算やマンパワーに限界があることを前提として条例を策定すると、条例による課題解決度は低くなるかもしれない。

しかし、条例は、1回つくったら終わりではない。条例の執行に関し、事業者の協力があり、職員の事務も効率化し、条例にかける予算やマンパワーに余裕ができれば、条例を改正し、条例による課題解決度を上げることができる。いきなり解決とはいかないものの、少しずつステップアップして、最終的には解決することができる。

これまでの研修では、条例案を策定する立法法務の側面ではなかったものが、現実的な条例案を策定することで、執行法務についても学ぶことができるのである。

5 政策法務推進の心構え

政策法務研修における新しい形式を提言したところであるが、最後に、受講する際の心構えや、普段からできる努力を紹介したい。

(1) 政策法務に関する誤解

政策法務は、2000年地方分権前のように、ただ、法律、政省令に関する国からの通知・通達に従い、自治体職員が事務を行っていたのとは異なり、自ら、法令を解釈し、地域の特性に応じた条例をつくるものであるが、これが法令に反するもののように一部で誤解されている。

自治体の長の中には、パフォーマンスとしての意味合いも強いのだろうが「住民が抱えている問題解決にあたり、違法も覚悟のうえで取り組んでいく」などという発言をしている者もいる。筆者も、以前、目の前にある課題を解決しようと一生懸命なあまり、同様のセリフを言うてしまうことが度々あった。ある日、鈴木庸夫先生（千葉大学名誉教授）とご一緒した時も、つい、調子に乗って、「違法覚悟で」と言うてしまったことがある。そのとき、鈴木庸夫先生から強い叱責を受けた。「自治体職員なの

に何を考えているんだ。法令を遵守するのは基本中の基本ではないか。」

鈴木庸夫先生は、温厚で、筆者の拙い意見に対しても、ニコニコ笑いながら、「そういうものもあるかもしれないね。」などと優しく指導していただいた。先生に叱られたのは、後にも先にもこの1回のみである。それだけに、深く肝に銘じ、二度と言わないようにしている。政策法務に対する誤解も、このような軽口が原因の一つとなっているのではと思いい、研修の中でも注意を払うよう言い続けている。

(2) 頼りにするもの

今も、自治体の事務室に必ずある加除式の図書で、自治体職員の質問に国の職員が答える形で編纂されているものがある。自治体職員が業務を行う上で生じる疑問を国の職員に投げかけているが、自治体職員の考えが正しいときには「お見込みのとおり」とお墨付きを与えてくれている。筆者も、手に取り、業務上の疑問について調べることがあった。

あるとき、財務関係の業務の中で取り扱いに迷った際に、市役所内の財務セクションの職員に聞いてみたところ、加除式図書を取り出し「ここに載っています。」と類似の質問とそれに対する回答が載っているページを開いて、嬉しそうに見せてくれた。また、法令の執行上迷いが生じると、県や国に電話で聞く職員も多かったが、相談する場合は、必ず、加除式図書で調べて掲載されていないことを確認した上で相談するようなルールだった。

筆者は、財務セクションの職員に感謝を伝えたものの、取り扱いの迷いが完全には消えなかったため、後述する研究会で、他の自治体の職員に相談しながら、その時の様子も話していたところ、北村喜宣先生（上智大学教授）に「いつまで、そんなものを読んでいるんだ」と諭された。これは、自身の努力を怠っていることに対する叱咤激励のお気持ちだったと思っている。

北村喜宣先生に諭されて以来、筆者は、ただの一度も、例の加除式図書を開けていない。もちろん、そのすべてを否定しているわけではない。掲載している内容を鵜呑みにするのではなく、自身が考える際に参考にするために使用すればよいのだと思っている。また、筆者は、自分の力だけですべての問題

を解決できるほどの知識、能力等を持ち合わせているわけではない。例の加除式図書を使わない代わりに、関係のある知識や情報を持っていると思われる他の自治体の職員に相談して解決へのアプローチにしている。

(3) 研究会

筆者が他の自治体の職員に相談するというのは、日頃から、研究会の場で色々なやり取りをしている者に相談しているものである。

筆者は、北村喜宣先生を最高顧問とし、2000年に設立された「かながわ政策法務研究会」に設立時から在籍している。同研究会は、神奈川県内の自治体職員を中心に、千葉県内の自治体の職員、その他遠く県外の自治体の職員も集い、北村先生のほか、山口道昭先生（立正大学教授）、磯崎初仁先生（中央大学教授）、津軽石昭彦先生・出石稔先生（いずれも関東学院大学教授）、岩崎忠先生（白鷗大学教授）などの研究者も一緒に研究会に参加しているものである。

同研究会は、これまで、北村先生による政策法務の圧倒的な推進力を礎として活動してきた。新型コロナの影響で、対面式の研究会の開催を一時期自粛していたが、最近になって、対面式を再開し、恒例の正月合宿も無事に終えることができた。メールや電話では伝えにくいことも対面ではお互いの顔を見ながら遠慮のない話ができ、著名な先生方にもアドバイスをいただける研究会に、ここまで育ててもらったと、筆者は感謝している。

かながわ政策法務研究会以外にも、全国に、同様の研究会がある。一人で勉強していくのには限界があるので、近くの研究会を見つけて、色々な人と一緒に学んで切磋琢磨するのも政策法務力を向上させる近道になるのではないかと思っている。