

「法曹の養成に関するフォーラム」レジュメ
～自治体による弁護士資格者の採用について～

よかわ しょういちろう
弁護士 余川 章 一 郎

(松原市総務部政策法務課主幹)

1 経歴

- 平成15年3月 大阪大学法学部法学科卒業
- 平成15年4月 寝屋川市一般職員任用（平成18年2月退職）
- 平成17年11月 旧司法試験合格
- 平成18年4月 司法修習開始（旧60期）
- 平成19年9月 弁護士登録・法律事務所就職（平成23年4月退職）
- 平成23年5月 松原市特定任期付職員任用（平成25年3月までの任期）

2 現在の主な職務内容

(1) 職員からの職務に関する法律相談

①契約書等文書の作成、②法律・条例等の解釈、③事件・事故への対応その他職務に関する諸々の法律相談への対応

(2) 争訟に関する事務

①訴訟、②行政不服審査等に関する事務

(3) 職員向けの法務研修

平成23年度は、①コンプライアンスと政策法務、②法的手続、③憲法、④民法の4テーマについて実施済み

(4) 法務に関するニュースレターの作成

法務、法的手続、契約などの法律に関するテーマについて、出来るだけ親しみやすい形式・内容のニュースレター「ぷらっとほ～む」を、毎月1回、庁内のネットと市HPにおいて配信中

3 現在の職務における弁護士としての知識・経験等の活用例

(1) 条文の解釈等の法学に関する知識

(2) 紛争解決に必要な事実の抽出とその認定

(3) 訴訟等の法的手続に関する知識・経験

(4) 多様な立場からの視点

4 自治体にとっての弁護士資格者採用の主な効用

- (1) コンプライアンス
- (2) 政策法務
- (3) 住民からの信用
- (4) 職員の人材育成

5 自治体による弁護士資格者採用状況について

47都道府県と787市（平成24年1月時点）の合計834自治体を母数とした場合、弁護士資格者を採用しているのは約1.8パーセントに当たる15自治体（平成24年1月時点）である。

6 自治体による弁護士資格者採用を妨げる要因

(1) 自治体の弁護士に対するイメージ

①自治体業務に詳しくないので役に立たない、②自治体業務に関与することに魅力を感じていない、③忙しくてじっくり相談できない、④弁護士は怖い

(2) 効果の測定

(3) 顧問弁護士等の外部弁護士との役割分担についてのイメージ

(4) 人材確保

①自治体内で働くことについての弁護士の関心、②自治体が求める条件

7 自治体と弁護士資格者とのより良い協働関係の構築のために

(1) 従来の法曹のあり方についての検証、秀でた点のPR

(2) 今後の法曹のあり方に関する議論

(3) 自治体の意識

※ 以上について、余川章一郎「弁護士資格者の採用について」(自治体法務 NAVI 42号2頁・平成23年・第一法規(株))参照

※ 本レジュメ記載の内容は全て作成者個人の私見である。

政策法務研究室

このコーナーは、自治体職員の自主的な研究活動の成果を発表する場であり、個人の研究レポートや法務研究グループの研究報告など、実践的な「政策法務」研究の発表の場として活用していただきたく設けました。

弁護士資格者の採用について

余川 章一郎 松原市総務部政策法務課主幹（弁護士）

1 本稿の目的

本稿は、自治体において、弁護士資格者が任期付職員として果たしうる役割について、主に筆者の経験を基に論考するものである。なお、ここに用いる「自治体」は主に市を念頭に置いている。

筆者は、下記のとおり、現在まで一般の市職員、弁護士、そして弁護士資格者としての任期付職員の勤務経験を有しており、本稿では主に筆者の経験を基に上記のテーマについて論じることになるので、まずは、筆者の経歴について簡単に述べることにする。

2 筆者の経歴

筆者は、2003年4月から2006年2月まで寝屋川市職員（まち政策部都市計画室配属）として勤務し、その間に司法試験（法科大学院卒業者を対象とするものではない旧来の司法試験）に合格した。2006年4月から2007年9月まで司法修習を行い、同年同月に弁護士登録し、法律事務所において弁護士として勤務した後、2011年5月から2013年3月末までの任期で現職である松原市総務部政策法務課主幹（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に基づく特定任期付職員）として勤務している。

3 弁護士資格者採用をめぐる社会的動向

次に、自治体による弁護士資格者採用をめぐる社会的動向について概観する。

（1）政府の動き

「法曹有資格者の公務員登用促進に関する協議会」2009年4月24日付とりまとめにおいて、「法曹有資格者の地方公務員登用を促進するに当たっては、まずは、地方自治体と法曹有資格者との間の意見交換等を通じ、相互の理解を深めることが必要である」として、弁護士資格者の採用を促進する方針の下、その方策についての提言を行っている。

（2）日本弁護士連合会の動き

自治体による弁護士資格者の採用について、弁護士側はどのようなスタンスなのかを見ると、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という）は、上記の「法曹有資格者の公務員登用促進に関する協議会」の2009年4月24日付とりまとめに関して、「特定任期付職員への弁護士登用を今まで以上に推進することはもちろん、現行の国家公務員制度及び今後採用される新たな制度のもとで法曹有資格者をジェネラリストとして公務の中核において活用することについても積極的に推進し、あわせて登用形態の多様化を目指すとともに、本取りまとめで指摘された公務就任に向けた会員の意識喚起や人材供給態勢の整備等の諸取組みを、関係省庁、法科大学院等と継続的に協議・連携しながら検討・実施していく。また、地方自治体における法曹有資格者の活用についても、採用の実績・関心ともまだまだ低いという厳しい現状認識を踏まえ、活用に向け地方自治体の理解を得る方策を、各弁護士会とも連携して検討・実施していく」（2009年4月30日）とのコメントを発表している。

また、各地域の弁護士会においても、自治体の債権管理に関する解説書を発行するなどして、任期付職員以外の面でも自治体の業務への関与をしていく姿勢を示している（大阪弁護士会自治体債権管理研究会編『地方公務

員のための債権管理・回収実務マニュアル—債権別解決手法の手引き—】第一法規、2010年、東京弁護士会弁護士業務改革委員会自治体債権管理問題検討チーム編『自治体のための債権管理マニュアル』ぎょうせい、2008年）。

弁護士にとっての自治体とは、従来、市民の権利を制限する敵対的な存在であるという評価が一般的であったといわれることが多いが、現在では、弁護士の職域拡大という思惑の下に、上記のとおり積極的に自治体業務への関与を図ろうとしている。

しかし、弁護士による自治体の評価として「現状では、自治体が法に基づく行政をやっているとはとても言えない」という発言が自治体関係者などを読者とする誌面で紹介されるなど⁽¹⁾、その評価は厳しいものがある。この発言がどの範囲の自治体の、どの範囲の業務について、どの程度調査した上でなされた発言かは不明だが、この発言を誌面で目にした筆者も含めた自治体職員が、いい気がしないことは想像に難くない。

4 弁護士の市への関与の現状の整理

以上のとおり、自治体による弁護士資格者の任期付職員としての採用については、政府、日弁連ともに積極的な姿勢を示しているが、その現状はどうであろうか。現時点において弁護士が自治体の業務（市民向けの法律相談や審議会等の委員を除く）にどのように関与しているのかについて、従来から利用されてきた形態である顧問弁護士と弁護士資格者の任期付職員としての採用の状況を、簡単に整理する。

(1) 顧問弁護士

日弁連が2010年4月に行ったアンケートの結果⁽²⁾によれば、市区のうち84.8%が、顧問弁護士を置いている。顧問弁護士がいない市区において、「法律的な問題が生じた場合、どのように対応しているか」との質問に対する回答としては、「事案に応じて、個別の弁護士に相談、依頼している」、「特定の弁護士・弁護士法人と相談に関する委託契約を締結している」、「市長会を通じて同会の顧問弁護士に相談している」、「顧問契約は締結していないが、日常的に相談可能な弁護士が存在する」、及び「法律アドバイザー」として委嘱した弁護士に相談して対応

している」が挙げられている。

(2) 任期付職員としての採用

2011年6月時点において、日弁連が確認している自治体の任期付職員の人数は21人で、採用している自治体の数は11である⁽³⁾。

また、上記(1)のアンケートによれば、市区のうち弁護士資格者を職員として採用しているのは、9市区(1.4%)である。また、今後の採用を予定しているのは、1市区(0.2%)、検討中が21市区(3.3%)、予定がないのが600市区(94.5%)である。さらに、採用の支障となる要因としては、「給与が高くなる」(45.7%)、「費用対効果が計測しづらい」(44.1%)、「弁護士を利用する態勢が整っていない」(23.3%)及び「弁護士を必要とする仕事がない」(11.6%)などが回答されている。

5 自治体から見た弁護士のイメージとその検証

上記4で見たとおり、政府、日弁連の期待にもかかわらず、自治体による弁護士資格者の任期付職員としての採用の実績は僅かであり、今後採用を検討している自治体の数も極めて少数であるといわざるを得ない状況にある。日弁連のアンケートにおける、採用に当たっての支障として、「費用対効果が計測しづらい」及び「弁護士を必要とする仕事がない」などが挙げられているが、これは自治体側が弁護士をどのような職種であるとイメージし、どのような仕事、効果を期待しているのかによるところが大きいものと思われる。そこで次に、自治体から見た弁護士のイメージを検証する。

(1) 自治体から見た弁護士像

ア 自治体から見た弁護士の印象について、ここではあえて消極的なものを抽出すると、以下のようなものが挙げられる。

- ① 弁護士より自治体職員の方が自治体業務に詳しい⁽⁴⁾
- ② 弁護士は忙しくてじっくり相談できない⁽⁵⁾
- ③ 弁護士は自治体の仕事に金銭的な魅力を感じていない⁽⁶⁾
- ④ 弁護士は怖い⁽⁷⁾

イ また、筆者自身が市職員として勤務していた際に抱いていた個人的印象としては、まず何よりも原課の職

員から見た弁護士というのは、顧問弁護士も含めて「縁がない」、「遠い存在」というものであった。筆者が所属していた原課において、法律的な検討事項が生じた際の対応としては、まず原課内で検討する、原課内では検討しきれない場合には法規担当課に相談する、そして、そこでも検討しきれない問題について初めて法規担当課職員が顧問弁護士に相談するということになっていた。筆者が市職員として勤務していた間に関与した問題について、法規担当課から顧問弁護士に相談した案件は1件のみであったと記憶している。

また、上記ア①に関連して、筆者自身、自らが担当していた事務について、弁護士などの外部の者よりも自分の方が詳しいという自負は多少なりとも持っていたと記憶している。

(2) 検証

ア まず、弁護士が自治体の仕事に金銭的な魅力を感じておらず、自治体の仕事をするということについて消極的であるというイメージの真偽については、確かに、「ボランティアのような報酬しか出さない自治体が多く、第一線の弁護士は付き合えない」ということも、弁護士のコメントとして紹介されている⁽⁸⁾が、各弁護士によって魅力を感じる金銭的な多寡の基準が異なること、自治体の側において支払おうとする報酬の額についても幅があることから、一概にはその真偽を判断することはできない。

ただ、自分が依頼者から報酬をもらう立場にあると考えれば、依頼者から受け取る報酬の額について、「こんなにもらっていいんですか？ 私の仕事に対して過分な金額ですよ」というスタンスで依頼者と対応する弁護士が多いとは想像しにくい。どちらかというところ、「私はこれだけの仕事をやった（あるいはやろうとしている）のだから、本来はこれだけの額をもらわなければならない。ただ、あなたと私の仲ですから、これだけで結構です」というように、悪くいえばもったいぶる方が、顧客から報酬を受け取る際の営業戦略としては一般的ではないかと思われる。だとすれば、自治体職員が弁護士のある種のパフォーマンスを真に受けてしまっているだけという可能性もある。また、仮に自治体から支払われる報酬が低額であるとしても、自治体には支払能力の面では不安なところはなく、その

点を魅力を感じる弁護士もいることは容易に想像できるところである。弁護士にとって、受任する事件の経済的な条件の良しあしは、報酬の額の高低だけでなく、回収可能性をも見てみなければ決まらないものである。さらに、そもそも弁護士にとっての仕事の魅力とは経済的条件だけによるものではない。

次に、弁護士が忙しくてじっくり相談できない、弁護士は怖いというイメージについても、個々の弁護士によって忙しさ、醸し出す雰囲気^{ちゆうきゆう}の怖さには幅があるため、一般的に論じることは難しい。しかし、少なくとも、依頼者にそのようなイメージを与え、相談、依頼することを躊躇^{ちゆうちゆう}させているようなことがあれば、そのこと自体、筆者を含めた弁護士側において十分に反省すべき点であろう。特に、前記の「現状では、自治体が法に基づく行政をやっているとはとても言えない」などというコメントは、発言の真意や内容の真偽は別として、自治体職員の側からすれば、いかにも上から目線の威圧的な発言ととられても仕方がない。

イ 弁護士が自治体の業務について詳しくないというイメージについてはどうか。まず、法令に関する知識について見ると、旧来の司法試験においては、筆者が受験していた2000年以降、行政法は試験科目となっておらず、筆者の個人的経験として、行政法を学習する機会が憲法、民法その他試験科目となっている法律よりも少なかったことは事実である。しかし、2006年から実施されている法科大学院卒業者を対象とした新司法試験においては、「公法系科目（憲法及び行政法に関する分野の科目）」が試験科目となっており、一般的には、筆者が受験していた時代よりも、司法試験合格者が行政法を学習する機会を増えているのではないかと思われる。

ただ、自治体に関する法令は膨大な数があり、あらゆる法律についてどのような目的で制定され、どのような制度が設けられているのかという知識（自治体職員が電話1本かければ、疑問点についてイエス、ノーを即答してくれるレベルの知識）を持つことまで期待することは、そもそも不可能を強いるものであると考える。

次に、自治体に関連する法令以外の部分で、自治体が行っている業務の実態について弁護士が知らないという印象についてはどうか。この点は、自治体職員として働いた経験があるか、家族や親しい友人に自治体

弁護士資格者の採用について

職員がいてその者からこと細かに仕事の内容について話を聞かされるということがない限り、自治体職員側が期待する程度まで弁護士が自治体の業務を知っているということは考え難い。

ここまで見てくると、弁護士はやはり自治体に関する法令や業務に詳しくなく、自治体にとって頼れる存在ではないのではないかと思うのは自然かもしれない。

この点に関する議論として、新司法試験に合格した弁護士が住民の訴訟代理人として自治体と対峙するようになれば、「自治体の優位性」は減少する⁹⁾、行政訴訟の経験がなく、法令解釈についての知識が十分でない弁護士でも、訴訟が進行するに伴って、事件の核心に迫っていくことができる¹⁰⁾との見解があり、極めて正鵠を射ていると思われる。

筆者も含めた自治体職員は、自治体の業務を行うことを仕事としているのであるから、それについて外部弁護士をはじめとする外部の者よりもよく知っていることは当然のことである。しかし、そのことは、弁護士が自治体業務に関与して役に立つことができるかどうかとは全く別の問題であると考え。このことは、顧問弁護士、弁護士資格者の任期付職員だけでなく、それ以外の形態で弁護士を活用する場合においても、自治体職員と弁護士とがどのような役割分担の下、協働して仕事を行うかにかかわる問題であると思われる。そして、この問題は、結局、弁護士とはどのような点に秀でた職種なのかということに帰結する。

ウ 筆者は寝屋川市において一般の職員として勤務していた間、司法試験の受験勉強を行っており、もし、結果的に司法試験に合格することがなかったとしても、おそらくはその後法律に関する関心は抱き続け、一定の勉強は続けていたと思う。そして、職員として仕事をする中でも、様々な法律に触れて学んでいくことはできたであろう。しかし、司法修習を終え、弁護士として実務経験を積んだことによって得た知見の壁は絶対に越えられなかったであろうと考える。法律の理論的な知識の面では、筆者という同じひとりの人間であることからしても、司法試験に合格したかどうかで決定的な差が生じたかどうかは分からない。ただ、決定的に異なるのが前記の事実と証拠についての部分である。司法修習において何を学んだのかと問われれば、それは

一言でいえば「事実について」である。もう少し細かくいえば、「紛争解決に必要な事実の抽出とその認定について」である。もちろん、制度としての司法修習が目的としているところはほかにあるのかもしれないし、実際に法律の中身についての勉強も行うことは行うが、筆者の経験として、司法修習で学んだ最も大事なことは、「紛争解決に必要な事実の抽出とその認定について」である。そして、このことは、司法修習においてのみではなく、弁護士として実務経験を積んだことのある者とない者とでどこに差が出るかという問いに対する答えにもなる。このことは、「弁護士＝法律の専門家」というイメージを持った方々には意外に思われるかもしれない。しかし、そもそも紛争の解決や予防において、一般的・抽象的な規範である法だけが問題となるなどということはあり得ない。解決又は予防しようとする紛争に関する何らかの事実があるはずである。その事実を法を適用して解決することができてこそ、「専門家」としての価値があるのである。そして、実際の紛争解決においては、必要な事実の抽出とその認定こそが、重要かつ非常に困難な課題なのである。法律関係の書籍のうち、「要件事実」や「事実認定」に関係するものを、インターネットなどで検索していただければ、その数の多さから、法曹関係者がそれらにどれだけ高い関心を持っているのかイメージしやすいと思われる。

このように、弁護士が社会一般において、紛争解決を行う役割を果たすことができるのは、個別の案件で問題となる法令の条文を暗記するなどしてもともと知っているだとか、個別の事件の真相をもともと知っているからではない。弁護士は依頼者からの相談を受け、当該事案に関連する法令を、膨大な数の法令の中からより分け、同事案解決に必要な具体的な事実を依頼者から聞き取るなどして、時間を追って事件の解決に必要な事項を把握していくものである。そのために必要な法律に関する一般的な理解や、事案解決に必要な事実を抽出して認定し、現実に訴訟などの法的手続を駆使して紛争を解決する能力こそが、弁護士が弁護士たるゆえんの重要な要素であると考え。

エ また、事実認定以外の条文の解釈の面でも、弁護士資格者は特有のトレーニングを積んでいることも付言しておく¹¹⁾。

オ 以上のとおり、自治体から見た弁護士は行政法や自治体の業務に詳しくない、だから自治体にとって弁護士は頼りにはならないという論法は必ずしも妥当なものではないと考える。しかし、そのことは自治体の信頼を得て、職域を拡大したいと考えている弁護士の側に立証責任がある事柄であり、このような場で論ずるよりも、筆者も含めた弁護士の側が、このようなことが自治体職員に自然と分かってもらえるような活動を行うべきものであることを、筆者自身への戒めとしての意味も込めて述べておきたい。

6 弁護士資格者採用の効用

最後に、以上の検証を踏まえて、自治体が弁護士資格者を採用することの効用を検証する。

(1) 企業内弁護士に関する議論

ア 組織内弁護士としては、自治体内の弁護士のほかに民間の企業内弁護士が存在する。企業内弁護士の人数は2010年7月末時点で435人であり、その約1年後である2011年6月時点において日弁連が確認している任期付の地方公務員の人数である21人よりも格段に多い¹⁰²ため、同じ組織内弁護士として多数の事例が集積した企業内弁護士が果たしている役割を確認し、自治体と比較することは有益であると思われる。

イ 企業内弁護士の効用

① 初期対応などによるリスクコントロール

これは、企業が対応すべき事件・事故が発生した際の初期対応時や、特定のプロジェクトを始動させる時点から弁護士資格者が関与することにより、企業が負うリスクを極力少なくすることができるというものである。顧問弁護士などの外部弁護士と比べて、時間、場所等の物理的な面において、そして企業の従業員との人的な関係においても、より充実した関与が見込めるといえる。

② 事実、資料の把握

顧問弁護士などの外部弁護士が、企業から相談、依頼を受け、特定の事件の事実やそれについての資料を目にするまでには、企業内部の従業員による事実と資料についての選別がすでに行われている。一方で企業内

の弁護士は、企業内部において何が起こったのかを直接に知りうる。さらにその件に関する調査を企業内部において行うことができるのである。この点について、「ここに、法律専門家たる弁護士が企業内部で執務し、前記のような意味での生の情報に触れることの意味があり、これは外部弁護士では代替不可能なのである」として、企業内弁護士と外部弁護士との差の極めて重要な点であるとする見解もある¹⁰³。このような見解の背後には、前述の弁護士資格者に共通の、紛争解決における事実と証拠の重要性についての認識があるのである。

後記③にも関連するが、法律問題というのは、よほど簡単なものでもない限り、一度問題点を整理して、顧問弁護士等の外部弁護士に相談しても、それで完結するものではない。相談して調査すると新たな事実が出てきて、それについてまた新たな法律問題が生じてきて、というようにして時間の経過とともに検討すべき局面は変化し続けるものである。そのすべてを外部弁護士に逐一報告、相談して事務を進めるというのでは、想像するだけでも面倒であり、外部弁護士に相談することに足が重くなるのもうなずける。内部弁護士の存在は、この点の解消にもつながるものといえる。

③ 法律案件についての「線」、 「面」 的な対応

企業内弁護士は、法律案件が発生してから、その解決、そしてその検証と再発防止のすべての段階に「線的」 又は「面的」 にかかわることができる¹⁰⁴。

④ コンプライアンス

法の専門家として、法令遵守のための体制、業務プロセスの構築とその運用についてアドバイスする役割¹⁰⁵ が期待できる。この点については後にも触れる。

⑤ 「異質な人材」

企業にとって「異質な人材」 である弁護士を「使いこなす」 こと自体が、企業の競争力を高めることにつながる¹⁰⁶。

ウ 企業内弁護士に対する企業の評価

日弁連の調べによれば、企業の企業内弁護士に対する評価としては、総合評価として「大いに満足」、「満足」、「どちらかといえば満足」の合計が87.5%であり、個別の評価項目としては、「法律に対する基本的な知識を有している」、「論理的な思考力を身につけている」、「はじめて見る案件・法律でも柔軟に対応するこ

弁護士資格者の採用について

とができる」の設問で高い満足度となっている¹⁷⁾。

一方で、企業内弁護士を採用していない企業の採用に消極的な理由としては、「顧問弁護士で十分」(73.9%)、「現在の法務部・知的財産部等既存のセクションで不自由しない」(13.8%)などの回答がなされている。

エ まとめと自治体への援用

上記のような企業内弁護士の役割に対して、顧問弁護士等の外部弁護士が果たす役割は、第三者としての立場から、特定の案件について、企業から提供された情報を基にして意見の提供や紛争の処理を行うというものであり、企業内弁護士の果たす役割とは全く異質なものである。

そして、これは民間の企業内弁護士に関して行われている議論ではあるが、同じく組織である自治体と企業において異なった議論を行うべき部分はないと考える。

むしろ、企業の場合よりも、自治体の場合の方が、内部に弁護士を採用する必要性、効用は高いものと考えられる。そもそも自治体の行う業務は多種多様であり、例えば必要な物を第三者から購入する場面を考えても、企業であれば売買の相手方との法律関係を主に検討すればよいのに対して、自治体ではそのほかに地方自治法などによる内部規律が存在するため、同じひとつの行為だけを比べても、企業よりも検討すべき法的問題の幅は広い。また、自治体の取り扱う業務とそれに関連する法令は幅広い。さらに、自治体においては、人材の採用についても地方公務員法等の規律があるため、人材採用についての自由度は企業と比べて低い。だからこそ、弁護士という「異質な人材」を内部に取り入れることによる効用も、企業の場合よりも期待できる場所があるのではないと思われる。

(2) 自治体は内部の弁護士資格者に何を期待し、期待していないのか

ア では、弁護士資格者を現に採用し、又は採用しようとしている自治体は弁護士資格者に何を期待しているのか。筆者が本稿を作成中に接した、最も新しい、弁護士資格者を任期付職員として採用しようとする自治体の動きとして、神奈川県厚木市が行う募集がある。その募集において、弁護士資格者の「主な職務内容」として挙げられているのは、以下の5つである¹⁸⁾。

「1. 庁内弁護士としての法律相談

2. 法令解釈等に従事する職員の人材育成

3. 行政に関する紛争等の処理

4. 訟務事務ならびに訟務事務に係る助言および指導

5. 条例の制定改廃に係る法的アドバイス

ここに挙げられている職務内容は、まさしく、筆者自身が現在行っている職務にも含まれるものであり、おそらくはこれまで実際に弁護士資格者を採用してきた自治体においてもこのような職務を行うことを弁護士に期待し、採用を行っているものと思われる¹⁹⁾。

筆者が行っている職務は、そのどれもが非常に重要なものだと考えているが、特に重要なのは、職員の研修であると考えている。弁護士資格者に限らず、いくら優秀な人材が法規担当課にひとりいたとしても、そのひとりが行えることには限りがある。また、ここまで述べてきたとおり、法律問題においては、「事実」が極めて重要である。そして自治体の法律問題における「事実」とは、原課の各職員がどのようなことを言い、どのようなことを書き、どのように振る舞うかという行動にほかならない。研修は一見、効果の測定しづらい迂遠な事業に思われるかもしれないが、研修を通じて原課の各職員の行動を法令にかなうものにするのが、実は自治体における事務の適正化のための最も直接的な対策であるからである。筆者の属する松原市政務法務課においては、筆者が講師となり、「コンプライアンスと政策法務」、「法的手続」、「憲法」及び「民法」の各テーマについて2011年度中に研修を行う予定である。

イ 一方、弁護士資格者の採用を検討していない圧倒的多数の自治体は、そもそも弁護士資格者に対して何らの期待もしていないのか。日弁連の行ったアンケートでの、採用の支障となる要因は何かとの設問に対する回答として多い「費用対効果が計測しづらい」について具体的に検討する。この回答は、そもそも弁護士資格者の能力に期待するところがないというもの(同アンケートの「弁護士を必要とする仕事がない」との回答も大きく考えればこの中に含まれると思われる)と、一定の期待はしているが顧問弁護士や内部の体制で十分と認識している場合の大きく2つに分けて考えられる。前者については、本稿で述べた弁護士資格者がどのような能力に秀でているのかということ、そして同

じ組織内弁護士である企業内弁護士について弁護士が果たしている役割についての論考から、一定の期待を持っていただけたら幸いである。

後者の既存の体制で十分との考え方については、何をもって十分であるかはそれ自体非常に難しい問題ではあるが、事実、弁護士資格者を採用しなくとも十分な体制を築くことができているのであれば、さらに費用や手間を費やして弁護士資格者を採用することは必要ないと思われる。ただし、十分かどうかを検討するに当たっては、顧問弁護士等の外部弁護士と内部弁護士とでは、その果たしうる役割が全く異なることについては、一考してみても損はしないものと考ええる。前記の企業内弁護士に関する議論において見たように、企業内弁護士には、外部弁護士には代替不可能な役割がある。逆に、内部弁護士に代替不可能な外部弁護士の役割として、第三者の立場からの意見というものがある。内部弁護士は、弁護士とはいえ、組織に属する者であり、自治体の事件についてはその当事者である。また、事務量が膨大である事件や、高度な専門性が必要とされるような事件については外部の弁護士に依頼するなどの、内外の弁護士の使い分けも事案に応じて検討されてもよいだろう。このように自治体内部の弁護士資格者と顧問弁護士等の外部弁護士とは、お互いに代替不可能な役割を有し、補完し合って自治体に貢献するものであり、互いにその効用を阻害するものではないのである²⁰。したがって、顧問弁護士等の外部弁護士との日常的なかかわりを持たない自治体においてはもとより、顧問弁護士を置いている自治体においても、職員として弁護士資格者を採用することによる効用は十分に享受することができるものである。

ウ 47都道府県と19政令市の66自治体を対象に2010年10月から2011年1月中旬にかけて日経グローバルが行った調査においては、「今後の課題として考えられるもの」(複数回答可)との問いに対して、39自治体が「訴訟件数の増加で業務量が増える」、34自治体が「個々の職員の法務に対する意識・理解が不足している」、そして23自治体が「法務能力の高い専門職が不足している」との回答がなされている²¹。その一方、同調査における「法曹資格者を採用・増員する考えがあるか」との問いに対しては、24自治体が「現在の職員のまま

で問題はない」、15自治体が「顧問弁護士との関係を強化することで対応する」と回答している²²。

この調査結果からも分かるように、多くの自治体が法務体制に不安を感じていながらも、弁護士資格者を採用することはその不安を解消する手段として適当なものとは考えていない。その原因を推測すると、ひとつにはそもそも本稿において述べてきたように、弁護士に何ができるのかということが自治体側に認識されていないこと、顧問弁護士等の外部弁護士と内部に弁護士を採用することの効果の差異が認識されていないことなどが考えられる。

エ また、前記の「費用対効果が計測しづらい」との回答に関して、任期付職員として弁護士資格者を採用したところで、自治体が被告として対応しなければならぬ訴訟の数が減るなどの目に見える意味での効果は即時には期待し難い。しかし、効果とは、行おうとするものの目的と関連付けて初めて観念することができるものであり、組織内弁護士の、リスクコントロールを行い、紛争を予防するという役割からしても、紛争が現実化してからそれを訴訟などの手続にのっとって、目に見える形で解決するという外部の弁護士の仕事よりもその成果は測りにくいものであることは事実である。弁護士資格者を任期付職員として採用することの効用は必ずしも万人が客観的に認識しうる即時的なものではないことは筆者も争うものではない。

(3) 政策法務との関係

近時、自治体における法務は、旧来の条文の文言の解釈や例規審査などの活動にとどまらず、政策法務との関係で語られることが多い。筆者の属する松原市においても、2011年4月1日に、それまでの総務課から政策法務課に名称が変更され、新たに「政策法務に関すること」が所掌事務として加わったところである。

政策法務の意義自体、語り尽くせないほどの議論があるところであるが、筆者なりに政策法務を分かりやすく定義すると、「主体的に法令及び法的手続を活用して課題を解決すること」であると考えている。この意味での政策法務を推進する自治体は、自己の責任に基づいて法令を解釈し、法的手続を活用して課題の解決に取り組むこととなる。その過程では、今まで見聞きしたことのない、判例や通説的な解釈の存在しない法律問題に出くわ

弁護士資格者の採用について

すこともあろう。その際に、弁護士資格者の有する事実の抽出や認定に関する能力及び法令の解釈能力は、ひとつの大きな力になりうるものと考えている。さらに、法的手続の活用という点では、弁護士資格者、中でも市井の弁護士としての実務経験を有する者の経験は非常に役に立つものと思われる。その経験により、現に訴訟などの法的手続を利用している段階においてはもちろん、その前段階の日々の業務の中でも、問題を解決するためにどのような手続を用いることが適当なのかであるとか、問題となっている事実を訴訟において認定してもらうことはできるのかということについて見通しを立てることができるからである。

さらに遡って、「課題を解決すること」との関係では、「課題」とは、天から降ってくるものではなく、これも「主体的に」発見される政治的、社会的な意味を持った事実である。弁護士の事実の抽出と認定に関する能力はこの面でも、政策法務の推進に寄与することができるものと考えている。

(4) コンプライアンスとの関係

近時のコンプライアンスは、もともとの辞書的意味が「相手の要求や期待に応える」である²³ことから敷衍して、「ステークホルダーが求める企業としての倫理的な期待に応えること」²⁴など、単純な法令の遵守よりも幅広い概念として語られることが一般的といってもよい。

ただ、コンプライアンスをいくら幅広い概念であるにとらえるとしても、既存の法令を遵守することはその最低限の条件であり、それを実践するためには法令を解釈してその意味を知ることが必要不可欠である。また、自治体が市民や関係する企業等の関係者の要請に応えるためには、単純に「こういう陳情がありました」という意味ではなく、どのような社会的事実があり、それは自治体に何を要請しているのかということの評価し、認定することが必要である。このように、法令の解釈や事実の認定と評価というプロセスが、コンプライアンスの実践の中にもあり、同プロセスにおいて弁護士資格者の果たす役割にも相当なものがあると思われる。

また、コンプライアンスは上記の幅広い概念でいえば、組織と外部の者との関係が出发点であるところ、外部から見て、自治体の振る舞いがどのように映るのかをイメージするためには、自治体の内情を知り、なおかつ自治体にとって「異質な存在」である弁護士資格者の視点

は非常に有効であると思われる。

(5) 弁護士資格者の任期付職員採用の課題

以上のとおり、弁護士資格者の採用には、相当のメリットがあると考えられる。

一方、デメリットとして、任期付職員は、文字どおり任期のある職員であるため、その任期中は前記のような効用が期待できても、任期が終了した後は、当該職員なしに業務を継続する必要があることが挙げられる。

この点、弁護士資格者採用の目的を職員に対する研修に絞るのであれば、任期中に集中的に研修を行い、職員の能力アップを図れば、任期が終了して弁護士資格者が不在となっても特段の問題は生じないのかもしれない。しかし、弁護士資格者にも、研修以外の自治体の固有の業務を担わせるのであれば、弁護士資格者が任期終了により不在となることにより、弁護士資格者の採用により図ろうとしていた業務の質の向上は行い得ないことになる可能性が高い。この点は、法務の質の向上が、任期付職員の任期の間だけ図ることができればよいという一時的なものではなく、本来継続的に目指すべきものであることから問題と思われる。

この点についての対応策としては、別の弁護士資格者を採用することが最も単純なものである。しかし、弁護士資格者を新たに採用しようとする時点で、適当な弁護士を確保することができない場合も容易に想像し得るところである。

実際の事例として、東京都では、当初任期付職員として採用された弁護士資格者が任期満了後に、一般職として選考採用されているケースがある。また、そもそも採用当初から任期付職員としてではなく、一般職として弁護士資格者を採用している自治体も存在する。

このように、法務の質の向上の継続性という観点からは、弁護士資格者の任期付採用というのは難しい面を含んでいることは紛れもない事実であり、結局は個々の自治体が弁護士資格者を任期付職員として採用することの目的に照らして、採用による得失を考量していくほかならない問題ではある。ただ、仮に1回限りの短期間の任期付採用であっても、その間の職員の能力向上への寄与や、異質な人材を組織内部に取り入れることによるこれまで気づいていなかったことへの気づきなど、相当な効用は期待できるものと考えている。

(6) まとめ

以上、本稿は、自治体における弁護士資格者の任期付職員としての採用の効用について論じてきたが、弁護士側の思惑にもかかわらず、自治体において、弁護士資格者の採用についての関心が低いことの一の原因は、そもそも弁護士とはどのような能力に秀でた職種なのかという点についての、弁護士の側からのアピールが不十分なために、弁護士に対するニーズ自体が自治体内部で認識されていないことにあるのではないかと考える。本稿によって、弁護士のイメージが自治体職員の皆さんに少しでも伝わり、弁護士と自治体とがより良い協働関係を築いていくことにつながれば幸いである²⁰。

- (1) 日経グローバルNo.165、13頁。
- (2) 日本弁護士連合会「弁護士白書 2010年版」日本弁護士連合会、2010年、177頁。
- (3) 法務省法曹の養成に関するフォーラム第2回会議(2011年6月15日開催)の丸島委員提出資料より。
- (4) 「1、2名の顧問弁護士が京都市の幅広い行政分野に通じることは不可能に近く、担当職員の方が詳しいと考えるのが自然であろう。実際に、弁護士と市の判断が異なることもないわけではない。こうしたことから、原局・原課からの通常の法律相談には文書課が対応し、本当に難しい案件の場合に限って弁護士に個別に相談すれば足りると考えられている」(鈴木潔「分権時代の自治体における法務管理 第21回 京都市(その2)」自治体法務NAVI、Vol.26、61頁)、「武蔵野市にも顧問弁護士はいるが、弁護士は一般的にいて、行政法にかかわる実務を経験する機会が少なく、このため、顧問弁護士にももちろん相談はするが、自治法務専門委員の経験談が細かな実務的問題の解決という点で非常に役立っている」(金井利之「分権時代の自治体における法務管理 第32回 武蔵野市」自治体法務NAVI、Vol.37、32頁)、「弁護士も自治体の実態を学ぶべき領域がかなりあるようである。役所絡みの仕事は、弁護士に聞くより「行政のことは行政に聞け」という具合に、横・縦に聞いた方がよいのが実情である。一般的に弁護士は行政法・地方自治法に疎く、自治体関係の仕事は企業関係の仕事に比べると、報酬も安いのでやる気が生じない。このため悪循環になりがちである。役所の話と弁護士の話が噛み合わず、打合せで信頼感がなくなることも容易に想定される」(金井利之「分権時代の自治体における法務管理 第27回 逗子市」自治体法務NAVI、Vol.32、48頁)。
- (5) 「智頭町では、2名の顧問弁護士がいる。うち1名は、鳥取県町村会全体での顧問弁護士であり、ずっと以前から依頼している。町村会の負担金で顧問弁護士料を出していた。ただし、何回か相談を出したりしたが、忙しくてなかなか難しい面がある。細かいことをじっくりとは聞きにくいし、すぐに返事が来ないのである。この町村会顧問弁護士はいろいろ仕事を抱えているので、15分くらいしか相談時間がない」(金井利之「分権時代の自治体における法務管理 第29回 智頭町」自治体法務NAVI、Vol.34、33頁)。
- (6) 「一般的にあまり儲けにならないといわれる自治体訴訟を引き受けてもらえるかなどが選任の基準となる」鈴木潔「強制する法務・争う法務 行政上の義務履行確保と訴訟法務」第一法規、2009年、187頁。
- (7) 「自治体の側からいいますと、正直申し上げまして、ほとんど弁護士に馴染みがありません」、「どちらかというと、弁護士は非常に怖い人というイメージがあって、敬遠するような感覚があります」日本弁護士連合会第16回弁護士業務改革シンポジウム運営委員会「弁護士業務改革」弘文堂、2010年、149頁。

- (8) 前掲注(1)、13頁。
- (9) 「現在のところ大都市圏以外では行政訴訟の件数が比較的少ないため、弁護士が行政訴訟の経験を蓄積することは必ずしも容易ではない。しかし、新司法試験にパスした弁護士が住民の訴訟代理人として自治体と対峙することになれば、訴訟技術の面においても、「自治体の優位性」は減少することになるであろう」鈴木潔「行政事件訴訟法と訴訟法務」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編「自治体政策法務」有斐閣、2011年、267頁。
- (10) 「そもそも行政法には多くの特別法があるため、そのすべてを熟知した弁護士を求めることはできない。したがって、行政訴訟の経験がなくても、関係法令などを意欲的に勉強してくれる弁護士であれば、自治体にとって頼もしい存在であるといえよう。実際のところ、行政訴訟の経験がなく、訴状や初回口頭弁論の段階では十分な法令解釈や主張・立証ができていない弁護士であっても、裁判が進行するにつれて、相手方との議論やそのための準備、裁判所の釈明などを通じて当該事件の核心部分を理解し、そこを突いてくるようになる場合がほとんどである」鈴木・前掲注(9)、188頁。
- (11) 「例えば、司法試験を受ける過程では、条文を読み込むが、これは解説書に書いていない論点や初めて扱う法令を解釈するトレーニングにもなっている」、「弁護士になっても、解説書にしたがって結論を探すのではなく、まず条文を読み込んで、自分の解釈を出して、それから解説書に当たるような調査方法—解説書が間違っていたという理由は職業弁護士として言い訳にならないので先入観を持たないよう、まず自分で考えてから文献に当たる—をしている弁護士も多いと思う」日本弁護士連合会弁護士業務改革委員会編「企業内弁護士」商事法務、2009年、312頁。
- (12) 日本弁護士連合会「弁護士白書 2009年版」日本弁護士連合会、2009年、3頁、7頁。
- (13) 日本弁護士連合会弁護士業務改革委員会編・前掲注(1)、294頁。
- (14) 「外部弁護士の役割が専ら「処理」に限定されるのに対して、企業内弁護士の役割は「入口」「処理」「出口」すべてに及ぶ。別の言い方をすれば、社外弁護士の役割がいわば「点」であるのに対し、企業内弁護士の役割は「線」あるいは「面」である」日本弁護士連合会弁護士業務改革委員会編・前掲注(1)、16頁。
- (15) 日本弁護士連合会弁護士業務改革委員会編・前掲注(1)、64頁。
- (16) 「組織化が進んだ会社であれば、それだけ社員の均質化が進み弁護士が極端に異質な存在になってしまいます。そのような「異質な人材」を単に「抱え込む」だけでなくさらにこれを「使いこなす」という意欲が会社側になれば、社内弁護士と社内の融和にばかり手間がかかってしまい、かえって社内弁護士を雇ったことを後悔してしまいます」芦原一郎「社内弁護士という選択」商事法務、2008年、197頁。
- (17) 日本弁護士連合会・前掲注(2)、169頁。
- (18) 「平成23年度厚木市任期付職員採用募集案内 特定任期付職員(弁護士)(平成23年10月1日採用)」より。
- (19) 2011年4月1日に弁護士資格者を採用した千葉県流山市が募集時に掲げていた主な職務内容は「施策の法的妥当性や法令への適合性の検証等、条例案等の法制上の助言・指導・職員が対応する訴訟案件等の指定代理人、訴状の確認、訴訟資料の確認・整理、準備書面等の作成支援」であった。
- (20) 「アメリカでは、企業内弁護士が増加した際にも、外部の弁護士の需要が減少するのではないかといった懸念があったと聞いている。しかし、実際は、企業内弁護士が増加することにより、企業内で本来は法的専門家のサポートを受けるべきであった業務が発掘され、結局リーガルサービスのマーケットは拡大したといわれている」日本弁護士連合会弁護士業務改革委員会編・前掲注(1)、131頁。
- (21) 前掲注(1)、10頁。
- (22) 前掲注(1)、12頁。
- (23) 吉田良夫「弁護士から見た、良い企業のつかみどころ」『企業と法を見る目に確かさを』成文堂、2010年、147頁。
- (24) 吉田・前掲注(23)、148頁。
- (25) このほかにも、自治体に採用された弁護士が弁護士登録を維持するか(弁護士会費の負担や会務活動との関係で問題となる)など、弁護士側において自治体職員となる際に検討すべき問題点はあるが、専ら弁護士側において解決すべき問題と思われるので、本稿では取り上げない。