

法曹有資格者の活動領域の拡大について  
(「国・地方自治体・福祉等に関する分科会」のうち地方行政分野)

平成 25 年 10 月

北川正恭

**地方行政を取り巻く環境の変化と法曹有資格者への期待**

**(1) 地方分権改革の進展**

平成 12 年の地方分権一括法、平成 19 年の地方分権改革推進法、平成 23 年の地域主権改革関連 3 法の制定などによって、地方自治体の権限拡大が進展してきた。この間、各地方自治体においては、徐々に、自らの主体性の下に、創造的で個性的な様々な取り組みが行われるようになってきたものの、拡大した権限を十二分に活用していると必ずしも言えない。

意識の面では、国の地方自治体に対する意識が旧来然としている面も強いところであるが、地方自治体側においても、依然として国依存体質を払しょくし切れているとは言えない。分権改革のキーワードである「自己責任・自己決定」の言葉の通り、今後、より一層、地方自治体が主体性を持って、地域の諸課題の解決に取り組んでいかなければならない。

**(2) 法化社会の進展**

司法制度改革により、地方行政の分野においても、法律による行政の原理がより徹底されることが求められるようになってきた。地方自治体としては、法に対して受動的姿勢ではなく、主体的に関わっていくことが必要となっている。特に、地方分権一括法で制度的に大きな改革となった自治立法権の拡大を踏まえ、条例制定権の活用についての取り組みを強化しなければならない。

地方分権時代における自治体の自己決定・自己責任のバックボーンは立法権である。自治立法権を活用しなければ、いつまでたっても分権時代は到来しないと言っても過言ではない。

**(3) 市民自治の重要性**

近年、地方行政における住民参加、住民との協働の取り組みが盛んになってきているが、これからの地方行政は市民自治をはずしては成り立たなくなっている。住民と地方自治体との信頼関係が地方自治を支える基礎である。

このことは、生活者視点と言い換えることもできる。地方自治体は、住民のニーズを的確に受け止め、それを政策に反映させていくことが益々求められてきている。

#### **(4) 法曹有資格者の役割の増大**

法化現象が進んでいくと、自治体の重要政策について法的・専門的見地から意見を述べることができる弁護士が存在は一層重要となる。

弁護士は、法的観点から問題のある案件を抑制する消極的役割を果たすとともに、公共性の実現のために法的知識・経験を活用する積極的役割の両方を果たすことができる。弁護士が地方行政全般に積極的に関与することによって、地方自治体の政策の質的向上を図ることが可能となる。

### **地方行政分野における弁護士の活動の現状**

#### **(1) 任期付き弁護士の増加**

地方公共団体における任期付き弁護士の人数は、2009年までは一桁にとどまっていたが、2010年以降急速に増えるようになり、現時点では全国に48人の弁護士が配属されるに至っている。しかし、その数は依然として少なく、都道府県、市町村で常勤職員として採用された弁護士の全くない団体も数多く存在している。

配属された任期付き弁護士は、法律相談、債権回収、コンプライアンス、政策支援など幅広い分野で活躍しており、高い評価を受けている。また、東京都、明石市、豊田市のように、複数の弁護士を採用しているところがあるが、弁護士の異なった専門分野による相乗効果や活動の連携などにより大きな効果を上げている。

#### **(2) 様々な行政連携の取り組みの拡大**

各地の弁護士会では、様々な形で行政との連携に取り組んできている。いくつかの事例を挙げてみる。

大阪弁護士会での「行政連携センター」の取り組みは、弁護士が対応可能な支援メニューを明らかにするとともにワンストップサービスを提供するものであり、行政との連携の拡大につながると期待されている。

東京弁護士会では、債権回収事務の支援を自治体との契約によって受任して、債権管理条例の制定支援、債権回収・管理に関するメール相談などを実施しており、自治体からの依頼が年々増えている。

京都弁護士会では、京都府と連携し、複雑化・困難化する消費生活相談の早期解決を図るため、府、市町村の職員・相談員及び弁護士で構成する「消費者あんしんチーム」(地域単位で5チーム設置)を実施している(京都府消費者あんしんチーム事業)。

名古屋市の「適正職務サポート制度」(すこやか職務ヘルプライン：職員の適正な職務の執行を支援するため職員からの相談又は通報の窓口を設置、すこや

か職務レポート：暴力行為など適正な職務の執行を妨げる要望を記録し、組織として対応、コンプライアンス・アドバイザー：公平、公正な職務の執行に関する助言、指導などを行う）では、行政に関し識見を有する弁護士が支援を行っている。

### **(3) 他の専門家集団との連携**

地方行政においては、先に述べたように、法的知識に裏付けられた取り組みが必要不可欠となってきたが、弁護士が他の専門家集団と連携しながら問題解決を図ることも重要である。例えば、東日本大震災への対応においては、地域住民との合意形成に際し、法的問題に関する的確な情報提供の役割を担う弁護士のみならず、税理士、建築士、土地家屋調査士、中小企業診断士等との連携によって効果を上げた事例が報告されている。

また、大津市においては、いじめ問題の解決のため、「いじめ対策推移室」を設置し、当室に任期付き弁護士とともに臨床心理士を配属し、子どもや保護者からいじめの相談を受ける体制を整えた。

## **今後の取り組みの基本的考え方**

### **(1) 自治体における法的ニーズの掘り起こし**

自治体における法的ニーズは大量に存在しているが、多くが潜在的ニーズにとどまっている。そのため、紛争が生じた後の事後的処理によって損害を蒙ることとなるのみならず、市民へ少なからぬ悪影響が生じていると考えられる。法的ニーズを顕在化させるとともに、紛争の予防的解決を図っていくことが求められている。

また、分権時代における自治体の政策の質的向上を図るために、法的観点からの一層の支援が求められている。

- 任期付き弁護士の大幅な増大
- 具体的政策支援プロジェクトの実施

### **(2) 自治体側と法曹側のミスマッチの解消**

地方行政分野における法曹有資格者の活用を図っていくうえで、自治体側と法曹側の相互理解を促進するとともに、お互いのミスマッチを解消していく取組が欠かせない。これまでの固定観念を払しょくし、お互いに補完し合う関係とするとともに、具体的なマッチングを円滑に行うための情報共有、情報発信、触媒機能を強化し、連携体制を構築していくことが求められている。

○ 自治体との多方面にわたる行政連携の推進

**具体的取組み**

**(1) 任期付き弁護士的大幅な増大（全国の自治体を対象に単独配置又は共同配置による任期付弁護士の採用）**

（考え方）

全国の全ての自治体において、任期付き弁護士を採用するよう取り組む。その際、平成23年地方自治法改正による行政機関等の共同設置や地方共同組織（市長会、町村会等）における配置などを活用することも考えられる。

また、単独自治体に配置する場合、弁護士の複数配置についても積極的に推進する。

**(2) 具体的な政策支援プロジェクトの実施（モデル地方自治体を対象に、主として条例制定の支援を行う）**

（考え方）

具体的な政策を対象として、モデル自治体を選定し、弁護士による支援を行う。支援による具体的成果によって、地方行政における弁護士の活用の有用性を示す。特に、自治体の政策形成のコアとも言えるべき条例制定に対する支援については、7か所程度の自治体を対象にプロジェクトを実施する。

**(3) 自治体との多方面にわたる行政連携の推進（自治体ニーズに対応して、地元弁護士会との連携及びマッチングを行う体制を全国的に整備）**

（考え方）

これまで、各地の弁護士会は様々な形で行政との連携に取り組んできているところであるが、連携の対象分野の拡大を図るとともに、より目に見える形で行政との連携を図る体制を整備する。その手法としては、大阪弁護士会のような行政連携センターの設置といったものも考えられるし、連携のメニューを示すと同時にマッチングの窓口を設置するというものも考えられるところであり、各地の弁護士会の地域実情に応じて整備を図っていく。

**目標達成に向けた体制整備及び環境整備**

**(1) 日弁連における推進体制の構築**

日弁連内に組織を設置し、推進体制を整える。その組織では、個別に自治体に働きかけるチームを編成するとともに、任期付弁護士をサポートするチームを編成する。また、任期付弁護士の任期明け後のキャリア形成をサポートする具体的方策を検討し、実施に移していく。

## **(2) 法曹側の専門性の向上**

行政法、地方自治に関する知識が十分でない弁護士が多い実態にあることが、自治体の任期付き弁護士へ応募しようとする弁護士が少ないことにつながっている面がある。行政法、地方行政に関する専門弁護士の育成を図っていく必要がある。

現在、司法修習においては、地方行政はおろか、行政法についての授業がほとんどない状態である。また、司法修習の実務研修は、民事裁判、刑事裁判、検察、弁護（民事、刑事）からなり、司法研修所での講義、2回試験も民事、刑事に限定されている。行政法分野の研修等の充実に向けた制度的改善を図る必要がある。

## **(3) 自治体との連携体制の構築**

自治体と法曹との連携体制を構築するためには、日弁連側の取り組みとともに、自治体側の全国組織（全国知事会、全国市長会、全国町村会）との連携を図っていくことも重要である。また、大学関係者に参加してもらうなど、幅広いネットワークの構築を目指していくことも有益と思われる。