

## 自治体法務の現場から見た、いわゆる自治体内弁護士の 意義と課題、活用に当たっての考え方に係る考察

鹿児島県霧島市総務部総務課 白濱 健司

### 1 序論

近年、多様化・複雑化する住民ニーズに対応して、地方自治体における行政需要は拡大・高度化の一途を辿っており、幅広い視点からの法的検討を踏まえた対応に迫られている。また、1990 年代後半から本格化した地方分権改革、特に第一次分権改革（2000 年施行）により自治体の法的権限が拡大したことや、従来の集権型国法システムの制度疲労に伴う自治立法の重要性の高まりなどを背景に、自治体による政策法務の取組が注目され、その重要性を増している。

このように、地方自治体を取り巻く法務環境が大きく変化している中で、法曹有資格者を任期付職員として任用する動きが広がりを見せている。日本弁護士連合会の調査によれば、本年 9 月時点で 75 の地方自治体が 106 人の法曹有資格者を登用しているとのことであり<sup>※1</sup>、鹿児島県においても、2 市が採用（弁護士 1 名、法曹有資格者 1 名）している。

筆者は、平成 26 年 4 月から法務を担当しており、全くの若輩者に過ぎないが、実際に自治体法務の現場に従事している者の視点から、このいわゆる自治体内弁護士<sup>※2</sup>の意義と課題について検討するとともに、この結果を踏まえた形で、その活用に

当たっての考え方に関し考察してみたい。

## 2 自治体内弁護士の意義及び課題に関する検討

### (1) 自治体内弁護士の業務及び意義

日本弁護士連合会が 2014 年に行ったアンケート調査結果によれば、自治体内弁護士が主に担当している業務<sup>\*3</sup>は次のとおりである。

- ① 職員向け法律相談
- ② 人材育成（研修、部下への指導など）
- ③ 訴訟対応（何らかの形でも）
- ④ 債権管理等（何らかの形でも）
- ⑤ 行政不服審査法（何らかの形でも）
- ⑥ コンプライアンスの施策立案
- ⑦ 議会対応

ここでは、それぞれの業務のうち、特に自治体側のニーズが高いものと想定される①及び②に加え、現在、全ての自治体で法改正への対応が迫られている⑤の業務に関し、その意義を検討してみたい。

まず、①の「職員向け法律相談」に関してである。自治体内における法務担当は、多くの場合、「法制執務」にはある程度精通しているが、法律の解釈や法的な思考、紛争の解決に至るまでの具体的な法的手法等にまで精通している者の数はそう多くないものと思われる。したがって、自治体内弁護士の存在は、法務担当にとっても、その他の職員にとっても大変心強いものといえ、自治体組織としての法的な対応能力の向上に直接的・即時的な形で資するものであろう。

次に、②の「人材育成」に関してである。行政需要の拡大・

高度化や地方分権の進展に伴い、一定程度の法的素養は、地方自治体職員にとって必須のものとなっており、当該素養の涵養が課題となっている。しかしながら、組織としてこれに強く取り組む自治体は未だ少ないものと想定され、自治体内弁護士による継続的で質の高い指導や職員研修などを通じ、職員の法務能力の底上げが図られることは大変有用であるといえよう。

最後に、⑤の「行政不服審査法」に関してである。同法は、平成26年6月に全部改正されており、新法においては「審理員制度」が採用されている。当該制度は、審査庁に所属し、処分に関する手続に関与していないなど一定の要件を満たす職員が審理員として指名され、中立的立場で審査請求の審理を行うものである。このため、審理員には法的能力が強く必要とされる面があり、自治体内弁護士は最適の存在であるといえることができる。

## (2) 自治体内弁護士に関する課題

前述のとおり、法務能力の向上は自治体にとって喫緊の課題となっており、自治体内弁護士の採用は、確かにこれを直接的に解決する手段の一つではある。ただし、自治体内弁護士は、その名のとおり「任期付」職員に過ぎず、その任期は、最長でも5年<sup>\*4</sup>とされている。

この5年間という期間を自治体側はどのように捉えるべきなのか。

このことは非常に大切なポイントであるにもかかわらず、昨今におけるいわば自治体内弁護士の流行や、当該弁護士の採用が首長によるトップダウンで決定される傾向が強いとの

側面により、必ずしも明確な形では検証されていない模様である。

この点については、主に次の二つの考え方が想定されるだろう。

一つは、自治体内弁護士をインハウスマローヤー（組織内弁護士）として捉え、当該弁護士の任期が終了した場合には後任者を採用し続けるとのものである。他方は、インハウスマローヤーとしての役割を重視せず、自治体組織の法務能力の向上を図る時限的なスタッフとして捉えるとのものである。この考え方に立てば、当該弁護士の後任の採用は当然のものとはならず、弁護士資格も必要としない（単なる法曹有資格者でもよい）ことになる。

この二つの考え方のうち、前者の考え方は、コスト面や必要性の問題から住民や議会の理解を得難いものと想定され、筆者としても同様の理由から消極的に捉えている。したがって、後者の考え方に即して、自治体内弁護士を採用する場合における課題に関して検討してみたい。

#### ① 費用対効果

本市における顧問弁護士業務委託料（顧問料）は、年間124万円であり、訴訟費用は別途協議して決定することとなっている。また、市民に対する無料法律相談の開催を委託する無料法律相談業務委託料は、年間約116万円である。一方、自治体内弁護士に対する給与は、500万円程度から1,000万円程度と幅があるものの、年間800万円前後が多いとされており<sup>※<sup>5</sup></sup>、自治体内弁護士が顧問弁護士業務や無料法律相談業務を担う<sup>※<sup>6</sup></sup>などの取扱により総体的には低減を図ることができる可能性はあるが、

いずれにしても従来よりはコストがかかるものといえ、その費用対効果に関し十分に検証しておく必要がある。

## ② 「法務能力」の特性

法務能力とは、一定程度の法的な知識を習得した上で、当該知識を法的思考に基づき具体的事例に当てはめ、法的妥当性のある結論を導き出す能力であると定義することができる。この点、自治体内弁護士による指導や研修等により、前者の「一定程度の法的な知識の習得」は促進されるであろうが、後者の「法的思考」と「法的妥当性のある結論を導き出す能力」は多分に属人的な面があり、一般的な指導や研修等だけでは容易に醸成されるものではない。このため、当該弁護士による意識的かつ積極的な支援が必要であろう。

## ③ 職員の法的問題に係る対応能力・意欲の低下

自治体内弁護士の存在により、自治体法務に関する一方的な依存関係が構築されてしまう可能性がある。このことは、職員自らが法的問題や事件を解決しようとする能力・意欲を減退させるものであり、自治体内弁護士が去った後は、当該弁護士を採用する前よりも組織としての法務能力が低下したとの事態を招きかねない。

# 3 自治体内弁護士の活用にあたっての考え方に係る考察

上記2を踏まえ、筆者が考える自治体内弁護士を活用するにあたっての考え方は、次のとおりである。

まず、地方自治体側として、自治体内弁護士を採用する目的を戦略的な形で明確化しておかなければならない。単に流行に乗る形で「自治体としての法務能力の向上を図るため」との総

論的な目的を掲げるだけでは、当該弁護士が存在している間はその目的を一応達成することができるであろうが、当該弁護士が去った後は、組織全体としての法務能力が低下したとの結果に陥りかねない。これを防ぐためには、上記の総論的な目的だけでなく、その達成に向けた戦略的目標（「将来を見据えた組織体としての法務能力の強化」「職員一人ひとりの法的基礎知識の習得」「法務担当職員の法務能力の強化」等）を設定しておくことが有用であると考えられる。

さらに、このような自治体側の意向を自治体内弁護士に十分に伝え、共有しておくことが重要である。当該弁護士は、任期中は一人の自治体職員であり、そこで求められるのは、帰属組織に対し組織の一員として貢献することである。つまり、一人の卓越したスペシャリストではなく、組織の構成員として全体最適を図ってもらわねばならない。そのためには、当該弁護士が自治体側の意向を十分に把握・認識し、かつ、これを相互に共有しておくことが、欠かすことのできない核心的事項であるといえよう。

#### 4 結びに代えて

自治体内弁護士を採用する自治体が増加しているとの事実は、自治体法務の重要性が高まっていることの証左であるといえ、この趨勢によれば、筆者も共に仕事をさせていただく可能性がないとは言い切れない。

しかしながら、たとえ自治体法務を取り巻く環境がどのように変わろうとも、その主体は私達地方自治体職員一人ひとりであること、その真の向上は私達の努力にかかっていることに変わりはないことを胸に刻んでおきたい。

- ※ 1 日本弁護士連合会ホームページ「地方公務員として勤務する弁護士（法曹有資格者）に関するデータ」を参照した。
- ※ 2 「弁護士」となるには、弁護士法（昭和 24 年法律第 205 号）第 8 条により、日本弁護士連合会に備えた弁護士名簿に登録される必要があり、当該登録を行っていない者は弁護士を名乗ることはできない。地方自治体に勤務している法曹有資格者の中には、弁護士登録を行っていない者もあり、その意味では、『自治体内「弁護士」』と表現することは必ずしも正確とはいえない面があるが、ここではあくまで一般的に通用している表現として、当該表現を用いることとした。なお、自治体内弁護士の日本弁護士連合会への登録料を公費で負担するかに関しては、自治体によってその対応が分かれているようである。
- ※ 3 当該調査結果のうち、担当している者の割合が 50%を超えているものを掲載した。
- ※ 4 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（平成 14 年法律第 48 号）第 3 条第 1 項及び第 6 条第 1 項。
- ※ 5 「自治体内弁護士という選択」（日本弁護士連合会）5 ページを参照した。
- ※ 6 この点に関しては、「弁護士資格を有しない自治体内弁護士が市民法律相談を行うのは、弁護士法第 72 条に違反し違法である」との見解も出されているようである。