

## 政策法務の現状と課題：対内的政策法務の充実に向けた職員の資質向上を図る

田中，孝男  
九州大学大学院法学研究院：准教授

<https://hdl.handle.net/2324/19790>

---

出版情報：政策法務Facilitator. 23, pp.11-15, 2009-07. 第一法規  
バージョン：  
権利関係：



# 政策法務の現状と課題

～対内的政策法務の充実にに向けた職員の資質向上を図る～

日々の業務で発生する課題や疑問に対し、法的知識をひも解き、職員自らが解決策を導き出す政策法務——。昨今、政策法務課を設置したり、企画部局や総務課内に政策法務係を設置したりする自治体も増えつつあるが、そもそも政策法務の考え方自体は、法的な仕事を担うすべての自治体職員に必要なスキルである。自ら考え、解決策を導き出す自治体職員を育成するため、全国の自治体ではどのような研修がなされているのだろうか。その現状と課題を踏まえ、今後のあり方を模索する。

田中 孝男 九州大学大学院法学研究院准教授

## はじめに

北村喜宣氏の整理に従えば、自治体の政策法務は、①対外的政策法務（条例制定権の理論的検討を踏まえた個別の条例立案、具体事例に即した法の解釈など）と、②対内的政策法務（組織編成・職員研修等）に分かれる。政策法務というと、対外的政策法務に目が向きがちだが、優れた条例を設計したり、解釈を行ったりするためには、自治体職員や住民をはじめ、その立案や解釈運用に携わる関係者が優れた法務能力を保持しなければならない。対外的政策法務と対内的政策法務の両者は車の両輪であり、対外的政策法務の発展のためには、対内的政策法務の充実も急がれるのである<sup>(1)</sup>。

だが、組織の編成や人事などの自治体組織の内部事項を論ずることは、実態把握が困難なため、かなり厳しい。とはいえ、車の両輪としての対内的政策法務の充実を急ぐからには、モデル的な政策法務の組織論や職員論を、絶えず提示していかなければならない。ここでは特に、一般職職員の政策法務能力向上に関して研修をテーマに考えていく。

## 1 職員研修の規律と状況の国際比較

職員には研修を受ける機会が与えられなければならない（地方公務員法39条1項。本法を以下「地公法」という）。研修が職員の権利なのか、その範囲が自主研修を含むのかなど細かい解釈論は省くが、職員は現実にとどのくらい研修を受けているのだろうか。また、自治体は同条の義務を果たすために、職員に付与する研修の量的目標・量的計画を定めているのだろうか<sup>(2)</sup>。

私の職務経験や各地でのヒアリング調査からして、新採用研修や昇任時の研修、新規システムの操作や新法令の業務説明のようなものを除くと、多くの職員は数年に一度、研修を受講すればよい方で、それ以外は職員の自学・自習に任されているというのが現状のように感じられる。

確かに、稲継裕昭氏が述べるように<sup>(3)</sup>、人材育成は、職員自らが学ぶ「自学」が基本であろう。しかし、研修（自学）を継続しなければ人事処遇等にあつて不利益を受けるといった仕組みがなければ、自学等はあくまでも当人のその気・やる気次

表▶アジアにおける公務員の研修受講義務付け状況

| 国等         | 規律内容                                                                 | コメント                                                                        |
|------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| シンガポール     | 年間100時間以上の研修受講<br>(60%は職務に関連した課程、40%は自己啓発 (self-development) に関する課程) |                                                                             |
| 韓国 (地方公務員) | 5 級 (最初の管理職) 以下の職の年間研修時間<br>50時間以上 (～ 2010年)<br>80時間以上 (2011年～)      | 根拠法：地方公務員教育訓練法<br>義務を果たさないと昇任対象から除外。また、昇任候補選任に当たり100点満点中20点が教育訓練の配分         |
| 台湾         | 年間40時間以上<br>(うちe-ラーニング5時間以上、業務関連20時間以上)                              | 根拠法：公務人員訓練進修法<br>昇任候補者選任に当たり研修実績が考慮 (100点満点中7点)<br>2008年実績は、公務員 1 人平均81.8時間 |

出典：シンガポール公務員局 (Public Service Division) (英語) (<http://www.psd.gov.sg/PublicServiceRole/NurtureTalent/ProgressivePolicy/>)、廉宗淳『行政改革を導く電子政府・電子自治体への戦略』(時事通信出版局、2009年)、文尚徳・韓富榮「韓国の自治体公務員に対する法務教育の現況と課題」法教育シンポジウム (2008年10月31日～11月1日・九州大学) 発表原稿 (日本語)、公務人員保障暨培訓委員會「97年統計・公務人員培訓提要分析 (2009年4月30日)」(注：中華民国暦97年は西暦2008年) (中国語) (<http://www.csptc.gov.tw/FileUpload/763-4385/Documents/培訓圖文97.pdf>) 並びに台湾・公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所、地方行政研習中心 (2008年7月14日～16日) 及び釜山広域市地方公務員教育院 (2008年9月2日) への筆者の訪問調査による (注：サイト最終閲覧日は、2009年6月9日)。

第になってしまう。また、当人のその気・やる気が、自治体組織がその者に求める能力と一致するとは限らない。その気・やる気に頼っていて、職員が今日求められている各種能力を身に付けることができるのだろうか。

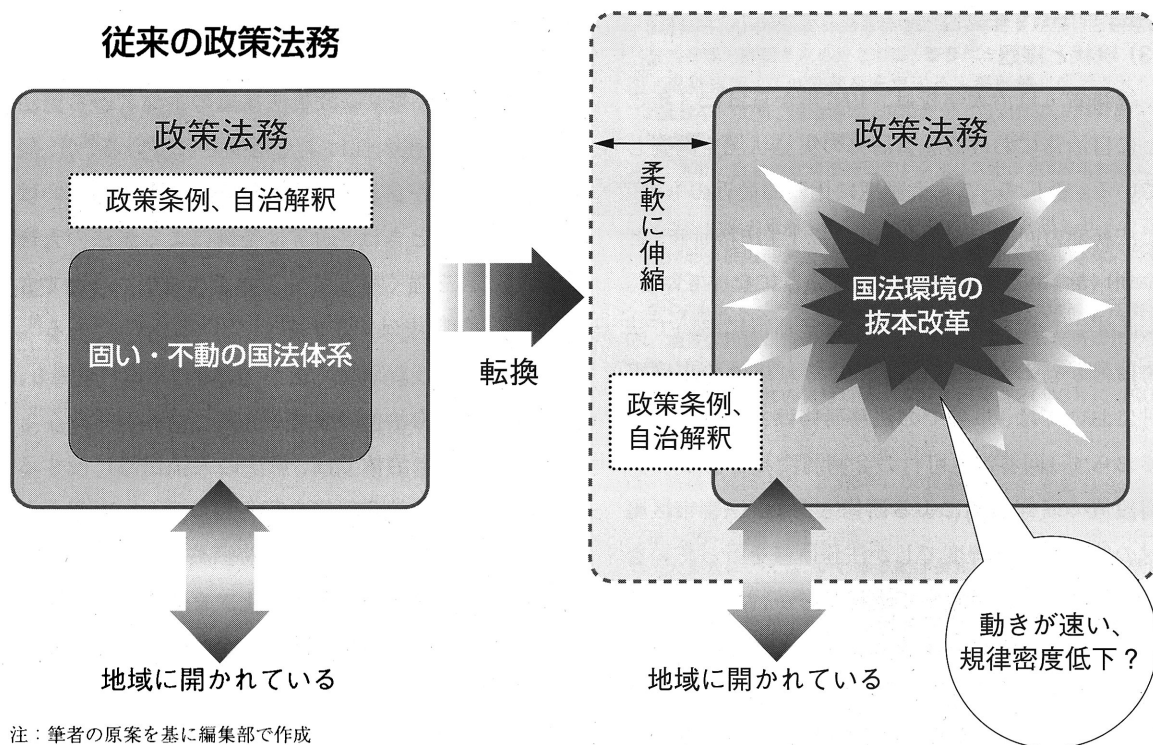
実は、表にあるように、アジア諸国では、公務員に一定範囲の自学も含む研修を年間40時間～100時間以上受講するよう義務付け、研修を昇任等の人事処遇に連動させている。これに比べると、日本の自治体における職員研修は、極めてお寒い水準にあるといわざるを得ないのではないだろうか。なお、単に研修時間だけが問題ではなく、各国研修機関等が具体的に提供する研修プログラムの内容も重要になる。筆者のヒアリングをした印象では、研修の質という点では、少なくとも日本と韓国・台湾は大きくは違わないかもしれない。

## 2 法務研修の必要性、現状と課題

### (1) 自治体における法環境の変動

自治体における政策法務の充実が唱えられて久しい。確かに、先駆的な政策条例の制定など優れた取組みが、全国各地で見られるようになった。だが近年は、こうした自治体の政策法務の展開よりもハイスピードで、自治体の行政スタイル・制度にかかわる国の法律・法制度の大幅改正が進んでいる。行政不服審査法の全部改正、外国人登録制度と住民登録制度を一元化する住民基本台帳法の改正、公文書管理法の制定などである。また今日、行政上の法制度の大改革だけでなく、行政事件訴訟制度の改革と相まって、既存の法解釈を大きく変えるような判例も多数出されるようになった。今までの政策法務論が、硬直的な国の法制度への地域事情の反映というものであったとすれ

図▶ダイナミックな政策法務へ



注：筆者の原案を基に編集部で作成

ば、新たな政策法務論は自治体を取り巻く国法環境の大変革に果敢に対応していくというダイナミックさが求められている（図参照）。

## (2) (職場外の) 法務研修、自己啓発等の必要性・重要性

さて、政策法務は、多かれ少なかれ、これまでの仕事の仕方（極端に言えば国からの通達や前例に従った仕事）から離れた、高度な法の解釈や条例の立案を要求する。理論の進展も著しい<sup>(4)</sup>。地域の住民の方も、議会の議員の方も、政策法務その他の自治体における政策形成に関する能力・ノウハウを急速に付けてきている。

そこで、いわゆる職場訓練（OJT：On the Job Training）は、現場で生起する問題・課題の把握

にとって大切ではあるが、基本的には日常業務の延長にあるから、それだけでは、上記のような今日要求される政策法務能力を得るのは、難しいと思われる。ここで、大学院等への派遣、自己啓発等休業（地公法26条の5）の活用、法科大学院・公共政策大学院修了生の採用などの対応策もあり得るが、諸事情を考えればそれほど期待できないし、量的不足を十分に補うこともできないと思われる。

結局、①職員がある程度日常から離れた研修機関等でまとまった政策法務の基本的な内容や姿勢を習得し、職場に戻ってから自学（自主研修）により能力の維持・向上を図りつつ、実務に即して小さなおところから少しずつ新しい政策法務の取り組みを実践する、②若手を中心にそうした研修受講

者を量的に拡大する<sup>(5)</sup>というのが、現実的な方策なのではないか。

## (3) 現状と課題

総務省・自治大学校は、1991年からほぼ3年ごとに自治体における職員研修の実施状況を調査している。そして、ごく大雑把に比較的最近のもの<sup>(6)</sup>で法務能力向上のための研修（以下「法務研修」という）について見ていくと、次のようになっている。

まず、すべての都道府県・指定都市において法務研修が行われている。ただ、それ以外の市区町村においては、単独での法務研修はあまり行われておらず（回答市区町村の2割弱にとどまる）、共同設置の研修機関による研修も含め、回答市区町村の約3分の2程度でしか法務研修を行っていない。様々な事情があつて法務研修が行われていないのだろうが、そうすると、自治大学校や市町村アカデミー、国際文化アカデミー（以下「中央研修機関」という）が行う研修への派遣や民間企業のセミナーなどが相対的に大きな役割を持つことになる（これら自治大学校の調査では、民間のセミナーへの研修の派遣実態は不明）。実際、小規模自治体における中央研修機関の役割は相対的に大きい。この中央研修機関の研修についても、特別区は独自の研修機関があるので別格だが、財政力が低い市町村では、あまり派遣せず、ないし、全く職員を派遣していないという現状がある。

そして、自治大学校の報告は、法務研修に関して、「政策法務能力を早い段階から身に付けるステップを踏んだ法務研修の実施などが重要」とまとめている<sup>(7)</sup>。

それではいったい、どのような研修がなされているのか。法律の内容や解釈等を講師が一方的に話す講義形式の法務研修はいまだに多く、かつ受講者である職員から否定的な評価を受けていると

いわれている<sup>(8)</sup>。一方的に聞くだけの講義は、そのことに関心のない受講者には確かに退屈だろう。しかし、そうした受講者が、最低限の法知識や憲法で求める人権感覚を備えているのかも、問われなければならない。政策法務論の主導者から憲法（的価値）の重要性はよく指摘されている<sup>(9)</sup>が、現実には裁判所が自治体の条例を違法とし、あるいは問題視するときは、通常は条例による憲法の人権規定侵害を強く疑っているときであり、最近でもそうした判決は出され続けているからである<sup>(10)</sup>。そして、このような違憲（の疑いのある）条例も、その大半は自治体の職員が立案したものである<sup>(11)</sup>。

現在、各自治体では、憲法の人権保障に関する内容を備えた法務研修を行う例は乏しいと思われる（同和問題に関連した人権研修を除く）。また、市町村アカデミー、国際文化アカデミーが提供する法務関係の研修でも憲法部分は手薄ではないかと思われる。だが、こうした判例からもうかがわれる自治体職員の法務・人権感覚の現状からは、職員には憲法に関する内容の研修も必要だということになる。

## 3 いくつかの取組み方策

以上の現状・課題から、様々な取り組むべき事項を挙げることができるが、差し当たり中央研修機関の法務研修と自主研修について簡単に言及し、本稿のまとめとする。

### (1) 中央研修機関の取組み

中央行政機関による法務研修は、長い期間をかけて発展を遂げてきた<sup>(12)</sup>。今後も、中小自治体などにとって、これら機関の主導的な役割が期待される。そして、各自治体・地域の法務研修は、経費削減の要請の下、研修期間を短縮化したり、講

師を職員から内部選抜せざるを得なくなったりしているために、こうした憲法的価値を伝え、法環境の激変に対応し得る時間や内容を備えることが難しくなっている。中央研修機関にあっては、常に重要な法環境の変動をキャッチしながら、最新の、かつ憲法的価値も含めた他自治体の模範となる法務研修を展開することが望まれる。

## (2) 自主研修との連携

また、研修機関等による集合形式の法務研修だけでは、受講者の数的にも、内容的にも不十分である。それゆえに、研修機関の法務研修の充実と併せて、職員が自学としての法務研修を行うことが、これまでも増して求められる。とはいえ、自治大学校が指摘する「ステップを踏んだ」法務研修による能力開発は、職員の好き勝手の読書・勉強ではおぼつかない。また、そうした仕組みが職員だけではなく住民にも開かれていることが、住民自身の法務能力向上にとって大切である。既存の各種法学検定制度にも意義はあるが、自治体職員の法務能力を全体として底上げしていくような、自治体法務・政策法務の検定制度などを設け、これを各種研修機関と連動させていくようなことが必要ではなかろうか。もちろん、自治体職員に求められる能力は法務能力だけではないから、財務やIT分野においても、各種の段階を踏んだ研修体系・プログラムの構築が重要である。

- (1) 以上につき、北村喜宣『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社、2008年、7頁参照。
- (2) 研修に関する基本方針（地公法39条2項）や基本計画（同条3項参照）の中で、具体的な数値によって職員が受ける研修の量的目標・計画を定めたものは、筆者はまだ見ていない。
- (3) 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略』ぎょうせい、2008年、20頁、稲継裕昭『現場直言！自治体の人材育成』学陽書房、2009年、34頁以下。
- (4) 「連載・自治体政策法務研究」ジュリスト、2009年参照。
- (5) 管理監督者等については長年の経験を超えた新たな、かつ高度な内容の理解・修得は一般的には困難と思われるので、具体的な能力開発ではなく、若手の積極さを阻害しない行動様式を身に付けてもらうことが急がれる（田中孝男・木佐茂男『テキストブック自治体法務』ぎょうせい、2004年、218頁）。
- (6) 地方公務員研修研究会（自治大学校）「地方公務員研修の実態に関する調査」（平成18年9月）、2006年、自治大学校「市区町村職員研修の実態に関する調査」（平成21年3月）、2009年など。
- (7) 自治大学校・前掲注(6)、2009年、130頁。
- (8) 稲継・前掲注(3)、2008年、86頁参照。
- (9) 鈴木庸夫「政策法務という考え方」アカデミア86号、2008年、26～29頁（特に26頁）。
- (10) 大まかにいえば、いわゆる紀伊長島町水道水源保護条例事件（最判平16.12.24）では事実上憲法22条（営業の自由）違反の疑いが大きかったことが町側の敗訴をもたらし、広島市暴走族追放事件（最判平19.9.18）は合憲的限定解釈によってかろうじて憲法21条（表現の自由）違反とならなかったにすぎない。高根町給水条例事件（最判平18.7.14）は、その当否は別として最高裁の理屈によれば、地方自治法244条2項や民法の一般条項がなかったとしても、憲法14条（平等原則）違反で町が敗訴となったと思われる。
- (11) ただし、今後はパブリック・コメントを通じて、ひどいものについては住民等による意見に基づいて矯正される機会が増えるだろう。
- (12) 市町村アカデミーに関して、田中孝男「市町村アカデミーの法務研修の展望」アカデミア85号、2008年、10～11頁。