

## 報 告(1)

## 自治体における法務研修と立法支援

九州大学大学院法学研究院・准教授

田 中 孝 男

## 一 はじめに

## 1 課題の設定（問題意識）

本稿は、2013年2月21日に名古屋大学で行われた科研費「e-Legislation」に基づく法制執務方法論の情報科学的基礎付けと検証」年次研究会における筆者の1時間の報告（本稿タイトルと同一）の内容につき、加筆・整理した上で、若干の注記を施したものである。本稿の背景について、少し述べておく。

我が国では、法律上の制度改革によって、自治体の制定する条例の役割が、今日、否応なくその重みを増してきている。

このことは、次の例から、容易に理解できるだろう。第一に、第一次地方分権改革<sup>1)</sup>における機関委任事務制度の廃止が挙げられる。機関委任事務については法令に定めがない限り条例を制定することはできないと解されていた。だが、機関委任事務の廃止により、自治体の機関が行う事務については、自治事務であっても法定受託事務であっても、観念的には条例を制定することができることになった。

第二に、2011年に制定された、いわゆる第一次一括法、第二次一括法<sup>2)</sup>を指摘できる。同法の制定により、自治体が設置する施設の設置基

---

1) おおむね、地方分権推進法（1995～2001年。時限法）に基づいて進められた地方分権に関する諸改革をいう。

2) 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律

準などについて政省令で定めていた事項が条例で定める事項になった。

ところで、自治体（都道府県、市町村、特別区）には、少なくとも30万を超える条例がある<sup>3)</sup>。1,900件弱の法律（政省令等を加えても、7,800）と比べたときに、条例の質の向上の重要性が、想起できるだろう。

条例の制定改廃権限は地方議会が持っている。しかし、議会固有の条例を除けば、その大半は、都道府県知事や市区町村長（首長）の提案によるものである。そして、首長提案の条例案は、実際には、長自身ではなく、自治体職員が準備している。したがって、条例の質の向上には、自治体職員の立法能力の向上が欠かせない。

ところが、条例の制定改廃に専門的に携わる自治体職員はそう多くないし、専門性も高いとはいえない。

自治体当局に条例立案能力向上を求めることは当然としても、自治体当局の自主的取組みに任せては、国民が期待する立法能力<sup>4)</sup>を自治体が備えることは、難しい。

そこで、自治体だけではなく、さまざまな主体が、自治体の立法能力向上を支えていかなければならない。

本立法支援システム「eLen」は、いわば物的な面で自治体の立法能力向上を支援するツールと解される。そして、このシステムの活用は、特に条例の立案に専門的な知見を有する職員をそれほど擁していない中小規模の市町村にあっては、立法能力の飛躍的な向上をもたらし可能性を有する。

もっとも、この「eLen」を有効活用できるようにするためには、自治体当局における「eLen」を有効活用する仕事の仕組みや、その仕組みを実際に動かす職員の能力開発が大切になる。

---

の整備に関する法律」（2011年法律37号。第一次一括法）と同題名の同年法律105号（第二次一括法）をいう。2013年6月にも、同名の法律（同年法律44号）が制定されている。

- 3) 石川敏行の試算（2009年発表）によれば、都道府県の条例は $300 \times 47 = 14,100$ 、市町村の条例は $150 \times 1800 = 270,000$ の（合計）284,100とされる（同「法科大学院と「行政法実務」教育」棚瀬孝雄ほか編『権利実現のための法政策と司法改革』（商事法務、2009年）698頁）。その後、上記2011年の第一次・第二次一括法によって、各都道府県・市町村・特別区で10件以上条例の新規制定が必要となっている。条例数は、300,000を超えているものと推定される。
- 4) 条例の制定を、法律の「立法」と同視してもよいかどうかについては議論があるが、本稿では便宜的に条例の制定を「立法」と呼んでおく。

## 2 本稿の目的と構成

このような報告者の問題意識に基づき、本稿を、次の2つを目的として、展開したい。

第一に、自治体職員の法務能力向上のための施策、とりわけ、いわゆる研修について、具体的なプログラムの内容とプログラム開発の現状と課題を素描する。第二に、これによって、法務能力向上の研修という観点から自治体の立法支援の関わり方について、考える。

以上の目的に沿って、本報告は、まず、自治体の職員研修について必ずしも詳しくない方も念頭に置いて、自治体における研修の体系と立法能力関係の（集合型）研修の概要と実際を理解するのに必要な前提知識を確認する（一）。第二に、自治体における法務研修プログラムの実例とその開発の現状について、報告者の経験の範囲で、紹介し、その課題を提示する（二）。そして、こうした現状を踏まえ、自治体の立法支援に関する示唆を導く（三）。

筆者は、現職に就く前、1986年～2005年にかけて、約19年間、札幌市役所において事務系の職員として勤務していた。この間、職員としての能力が高いとは評価されていなかったが、条例案の立案審査や争訟事務の管理等をする法制担当部門に5年間在職していた。本稿は、前職の知見を多く参照している。

なお、筆者の自治体職員の研修に関する法律論については、別稿を参照願いたい<sup>5)</sup>。

## 二 前提

まず、法務研修を考えるための前提事項をいくつかまとめておきたい。

### 1 自治体「法務」の多段階性

第一に、自治体法務の多段階性を指摘する必要がある。

5) 田中孝男『自治体職員研修の法構造』（公人の友社、2012年）及び田中孝男「自治体における研修の法的意義」地方自治職員研修2013年3月号17-19頁。

すなわち、自治体の法務は、「条例の制定（条例案の立案）＝立法法務」だけではなく、「所管法令の解釈運用＝執行法務」と「法令等の執行に伴う争訟対応等＝争訟法務」によって構成されているものである。条例の制定（立法）は、自治体の法務において、重要ではあるが、部分的な位置を占めるにすぎない。特に、自治体の業務の大半は、国の法令や自治体の条例などの執行（執行法務）である。

自治体の「法務管理」というと、行政学研究者の金井利之とその研究グループによる法規事務主管部門へのヒアリングを踏まえた実態調査が有名である<sup>6)</sup>。この調査は、自治体の立法能力の現状を把握するのに便宜であるが、自治体法務の太宗を占める執行法務をあますところなく描くものではない。

## 2 自治体研修論・法務能力養成論の神学性

第二に、巷間に流布する自治体研修論（公務員の法務能力養成論）の非科学性、神学性を挙げておかなければならない。

よく、教育論はズブの素人でも口出しできるといわれている。人の親であれば、子供の教育について誰でも一家言あるであろう。自治体の研修も、自治体職員自身、自治体の研修当局、自治体の研修に携わる関係者が、自らの価値観と経験の範囲で、好き勝手なことを論じがちである。

このため、自治体研修論が、不毛な神学論争化している感が否めない。

## 3 自治体の研修法制と研修体系

### (1) 自治体の研修法制

自治体の職員に対する研修に関連する法律上の規定は、次の地方公務員法 39 条を中心に散在する。

---

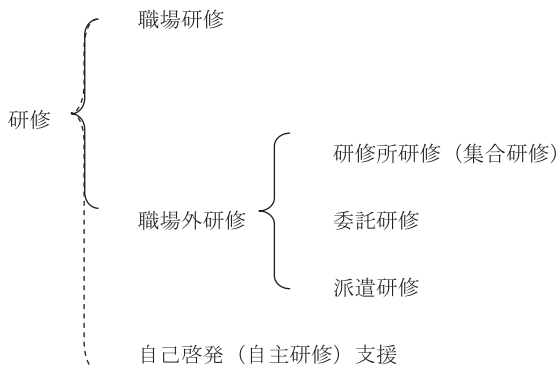
6) 現在、『自治体法務NAV I』誌（第一法規）に連載中である。

<p>地方公務員法 (研修)</p> <p>第 39 条 職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない。</p> <p>2 前項の研修は、任命権者が行うものとする。</p> <p>3 地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。</p> <p>4 人事委員会は、研修に関する計画の立案その他研修の方法について任命権者に勧告することができる。</p>
---

この規定を始めとした法律上の「研修法制」の解釈論は、別稿を参照いただきたい<sup>7)</sup>。各自治体の職員に対する研修については、事務取扱いの基準と職員の服務規律を定めるという観点から、行政規則（内部法）である訓令や要綱といった形式の「研修規程」が定められていることが多い。この研修規程を見ていくと、各自治体における研修の体系や、研修主管組織における事務処理の基本的なことが、分かる<sup>8)</sup>。

## (2) 自治体の研修体系

ここでは「研修」を、自治体当局が主体又は責任を負う者となって実施するものをいうものとする。そして、この「研修」は、おおむね、次の【図 1】のように体系化されている。



〔田中孝男・作成〕

【図 1】自治体における研修の体系

7) 前掲注 (5) 田中『自治体職員研修の法構造』（特に 39 頁以下）を参照。

8) 自治体が定める研修に関する諸規定については、前掲注 (5) 田中『自治体職員研修の法構造』134 - 146 頁を参照。

【図1】のうち、職場研修とは各職員が配属されている勤務先において行われる研修をいう。また、職場外研修は、職場研修以外に自治体当局が職員に対して行う研修をいう。

このほか、一部の自治体では、職員本人が行う自己啓発又はその自己啓発に対する自治体の支援を、研修体系に組み込んでいる。これまでは、自己啓発そのものは、職員自身の発意によるものであるから、「研修」ではないという形式的な扱いも多かった。しかし、今日では、次のような観点から、自己啓発（自己啓発の支援）を、自治体の研修体系に組み込む例が、多少見られるようになっている。

第一に、法解釈論として、地方公務員法の「研修」概念に、自主的な研修（自己啓発）も含まれるとする研究が進んできている<sup>9)</sup>。

第二に、1980年代から1990年代前半までにかけての一時期、自治体が一方的、お仕着せに行う研修は、自治体独自の政策立案には有害であり、「研修」から職員の「自主研究」への転換が重要だといった趣旨の主張がなされたことがあった<sup>10)</sup>。職員研修所が政策研究的機能も担うといった改革策が試行されていたころでもある。

第三に、人材育成の基本は「自学」（自己啓発）という考え方が行政学や行政実務で有力となってきている<sup>11)</sup>。

第四に、自治体当局が予算等を研修に費やすことが難しくなり、研修の充実化には大きな限界があることから、研修所等による研修よりも、「自学」に力を入れざるを得なくなっていることも指摘できるだろう。

職場研修と職場外研修について、もう少し説明を加えておく。

まず、職場研修は、（正確な用例ではないが）通常、on the job training (OJT) と言われている。職場研修にあっても、個々の職員の現有能力に応じて各職場単位で体系的な研修プログラムを持つことは可能である。しかし、多くの自治体では、OJTは日常の業務そのものこととし、特別な研修プログラムを持っていない。

次に、職場外研修は、大要、研修所研修、委託研修、派遣研修に分か

9) 前掲注(5)田中『自治体職員研修の法構造』128 - 132頁を参照。

10) 代表的文献として、森啓『自治体の政策研究 - 職員研修所の改革課題』（公人の友社、1992年）を参照。

11) 代表的文献として、稲継裕昭『現場直言！自治体の人材育成』（学陽書房、2009年）35頁参照。

れる。このうち研修所研修は、自治体で設置する職員研修所や、自治体の人事部門が、各職場の職員を集合させて実施する研修をいう。また、委託研修は、自治体が他の機関に委託して実施する研修をいう。他の機関には、市町村から見て都道府県の職員研修所であることもあるし、民間企業で自治体職員向けの研修を行う場合は、その民間機関をいうこともある。自治大学校<sup>12)</sup>や全国市町村研修財団<sup>13)</sup>その他の公的団体が、自治体職員に対する研修事業を行うときに、職員に対して、それらの機関が行う研修を受講させる場合、これも委託研修と位置付けることがある。派遣研修は、主に、国その他の機関の業務に職員を派遣させて、その業務の経験を積ませて能力の向上を図る研修をいう。職員を職務として大学院の学生として派遣を命ずるのもこの派遣研修に当たる。かつては、第三セクター等民間企業に派遣研修の名目で職員を派遣することがあった。ただ、純粋な民間企業の業務に対して職員を、特に当該職員の人件費を自治体負担のままにして派遣するのは、今日では法的に問題となる<sup>14)</sup>。

都道府県や大規模市の場合は、自らの財産として、職員研修所を持っていることが多い。施設がない場合でも、大規模自治体では、庁内の会議室などにより、研修担当部門が主催・運営する職場外の研修プログラムが展開されていることもある。一方、研修所を持たない、あるいは研修の専任職員を置かない中小規模市町村の場合、都道府県の研修所や、都道府県単位で設立した組合等の実施する研修に、職員を派遣して研修を受講させることが、職場外研修の基本となる。この種の中小規模市町村における研修は、派遣研修と扱われていることもあるし、委託研修と扱われることもある。

ここで、法務能力の向上を図る研修（のあり方）論は、本来、こうした研修体系全体の中で構築されるべきである。

12) 総務省が設置する自治体向けの職員研修実施機関。前掲注(5)田中『自治体職員研修の法構造』254 - 263頁参照。

13) 「市町村職員中央研修所」（通称、市町村アカデミー。千葉市）と全国市町村国際文化研修所（通称、国際文化アカデミー。大津市）を運営する。総務省の外郭団体といえる。前掲注(5)田中『自治体職員研修の法構造』263 - 270頁参照。

14) 派遣研修の意義・内容・問題点については、前掲注(5)田中『自治体職員研修の法構造』188 - 212頁参照。



しかし、実際に自治体関係者の文献や研究者が念頭に置く研修プログラム論は、研修所研修又は委託研修における研修プログラムの作り方（どんな科目がよいか、講義形式・演習形式の何が良いのか等々）に矮小化されて、好き勝手に、語られている観がある。学校の授業等と似ているためと思われる。

#### 4 自治体の多様性及び自治体職員の（法務）能力の偏差

そもそも自治体組織は、人口1千万人を超える巨大な東京都（一般行政部門18,000人、教育、警察、消防、公営企業の各部門を合わせると167,000人<sup>15)</sup>）から、人口170人の（東京都）青ヶ島村（一般行政職11人<sup>16)</sup>）まで多様である。自治体組織に勤務する職員の出自、学歴、専門知識、現有能力も多種多様である。

また、【国－高学歴・難関大出身、地方－国より劣る】といった単純な決め付けをすることも不適切である。特に大規模自治体では、一般的な通念以上に高学歴化しているのではないかと思われる。

例えば、自治体大学校に派遣される自治体職員は、都道府県や市町村における中堅の幹部候補生であるが、今日受講者の75%は大学学部卒以上の学歴である（ただし、法学部卒は、都道府県40%、市町村25%程度<sup>17)</sup>）。

また、私が2011年に聴取した時点では、札幌市の法規担当部門の一般職（係長になっていない者）は8名だったが、法学部卒は1名にすぎず、残りは全員、大学院卒であった（博士課程修了者を含む）。

もちろん、大卒者が一人も常勤職員として存在しない自治体や、縁故で業務上の能力を有するとは到底言えないような人材しかいない自治体職場も多数ある。だが、国家公務員の旧I種の事務系職員でも大学院修士卒以上が3割を占めていた（2011年度試験<sup>18)</sup>）ように、人気自治体の大卒・上級区分の採用者も、既に2割～3割程度は大学院（修士）卒と

---

15) 東京都『平成24年度東京都人事行政の運営等の状況』（2012年10月）より。

16) 東京都『東京都区市町村年報2011』（2012年8月）より。

17) 自治体大学校基本問題研究会『自治体大学校における研修課程のあり方に関する報告書』（2011年）より。

18) 人事院『平成23年度公務員白書』より。



なっているものと推察される<sup>19)</sup>。その点で、自治体職員を見下したような先入観を持つのは適切ではない。

ただし、自治体のこうした高学歴の職層は20代～30代前半にとどまると考えられる。また、その者が学歴に見合った能力を有しているのかは定かではない。その上、彼らが自治体の政策形成の第一線に出てくるまでには、あと10年ぐらい、かかる。その間に、適切な人材育成策を講じなければ、彼らも腐ってしまうおそれがある<sup>20)</sup>。

また、職員の専門性はどこまで必要かというのも問題となる。法務のような職を専門化するときには、文系技術職のようになるおそれがある<sup>21)</sup>。これは、技術系職員の職務内容が限定的で（職域<sup>22)</sup>が狭く）、人事管理上の処遇に困難性を来している<sup>23)</sup>ことを、一般の事務職員にまで拡大することは、困難ではないか。

なお、事務系の職員の中でも、たとえば、現在特に求められる能力は、法務だけではなく、むしろ、民間の会計学的知識や、児童虐待対応のための心理等の専門家だという指摘もある。

加えて、法科大学院修了者が、一般の事務卒区分で相当数自治体職員（地方公務員）として採用されていることを指摘する必要がある。私が近年、研修講師として出講している自治体の「政策法務」研修（下記三1（2）参照）では、受講者に必ず1名は、法科大学院修了者（ただし、司法試験には合格していなかった）がいた。

このことに関連し法曹有資格者の自治体での雇用が大学関係者などから唱えられている。実際、任期付きの弁護士を、自治体に採用する例は、

19) 技術系職員の場合は、より高学歴化しているかもしれない。例えば、筆者が2010年に聴取したときには、知床半島を区域とする北海道斜里町には、自然保護の関係もあって、理学系の博士号を有する職員が常勤職員として勤務していた。

20) 人材の劣化を、筆者は、資産の減価償却になぞらえている。前掲注（5）・田中「自治体における研修の法的意義」17頁。

21) 文系技術職については、山口道昭「調査する職員」と地方公務員制度改革の課題（上）」自治研究79巻8号（2003年）71頁参照。

22) 職務の範囲をいう。

23) 一般に、技術系職員では「職域拡大」が自治体における人事管理の課題となっているのではないと思われる。これは、当該職に係る「役職」ポストの事務系職員から技術系職員への配分争いの要素もあり、自治体組織内では、必ずしも肯定的な意味を持っていない。

ずいぶんと増えている<sup>24)</sup>。しかし、これには批判もあるし<sup>25)</sup>、任期付き採用の効果についての検証はまだなされていない。

自治体の人事管理から言えば、新人の弁護士を「法務」だけで高給で採用するより、通常の事務職に対する採用試験で採用した法科大学院修了者の方が、その職員の人材育成の観点からも、便宜であろう<sup>26)</sup>。

## 5 自治体の人事管理と研修

自治体の人事管理職能は、多種多様である。思いつくまま、人事当局による正・常勤職員の人事管理に限っても、採用管理、昇任・職種管理、国等との関係の管理、人件費管理、人事異動管理、退職・恩給管理、(場合によっては)退職後管理、職員健康管理～共済組合関係を含む、組合管理、モラル・忠誠管理、人材管理～人材育成・研修～、危機～不祥事～管理などがある<sup>27)</sup>。これらに加え臨時・非常勤職員の管理などが複雑に絡みながら人事管理として展開されている。

ここで、職員の研修に力点を置くということは、他の人事管理職能のバランスを変更することになる。そして、どのような組織でも、「人」をどのように活かすのかということは、「職（務）」の領域とは異なる秘儀となっている。

なお、研修にかかるエネルギー（経費、人員）は、自治体によってかなり異なる。一般的に、行政組織内部から首長が選出される自治体においては（内容の精査は別として）「研修」に対して理解があることが多い。ただし、座学で役に立たないといった先入観をもった者が首長となる場合は、管理部門の経費カットの格好の対象として研修費がリストアップ

---

24) 日本弁護士連合会『自由と正義』62巻11号（2011年）は「地方自治体で活躍する法曹有資格者」を特集としている（9 - 32頁）。

25) 阿部泰隆「自治体における弁護士職員採用の諸問題：明石市の例を中心に」自治実務セミナー51巻11号（2012年）4 - 8頁。

26) 宇那木正寛「弁護士と自治体のかかわり方について～なぜ自治体は法曹有資格者の登用について消極的か」政策法務Facilitator36号（2012年）2 - 6頁も参照。

27) 自治体では、コンプライアンス（法令順守）の重要性が指摘され、条例の制定や専任組織の設置がなされることがある。しかし、違法行為が不祥事と重なることが多いので、「コンプライアンス」の保持業務は、人事管理の一下部要素という側面がある。

されるだろう。

なお、自治体における他の行政施策と同様であるが、自治体の研修主管部門・研修政策に影響力のある部門に、優れた幹部職員が配置されたときは、創造性に富む研修改革が行われる。

### 三 法務研修プログラム論

#### 1 立法能力開発関係の集合研修

以下では、自治体の職場外研修（基本的には研修所研修）における条例の立案に係る研修プログラムの一例について、紹介する。ここでは、研修に配分する時間や対象数、研修技法の巧拙を評価するために取り上げるものではない。

##### (1) 研修所研修の体系

まず、前提知識として、研修所研修の体系について、簡単に見ていく（実際には、研修所、研修機関の規模によって体系やプログラム数、カリキュラム内容には大きな差異が出る）。

基本的に、研修所研修は、①階層別研修（新採用、新人役職者等の職層ごとに行う研修）と、②専門研修（法制執務研修、法務研修等のように、特定のテーマに関して行う研修）、③その他に分かれる。「その他」はいろいろだが、職務には直結しない教養講座や、研修所（研修主管機関）が所管する派遣研修や海外（視察）研修などが挙げられていたりする。

階層別の研修は対象職員の受講に関して悉皆制、専門研修は選択制を採用することが多いと思われる。

そしてこの研究体系に関して、特に階層別研修の体系を、戦後人事院が開発した JST（Jinjiin Supervisory Training）研修の体系であり今日では時代錯誤であると、これを批判するものが見られる。しかし、この JST は戦後、アメリカの管理者研修・監督者研修のシステムを参考にして人事院が開発した、監督者（係長など）向けの研修プログラムのことであって、階層別研修体系そのもののことを特に意味するものではないと解される。

ところで、階層別研修は、少なくとも同一組織で長期的に雇用する人事慣行のある組織では、行政だけではなく民間も含めた一般的な研修体系と思われる。とくに、長期的な雇用慣行のある日本の行政、民間組織では、特に事務系的な仕事については、大学等の学校では当該行政組織や企業の仕事に直接役立つ内容を教育内容と柱とすることは、ほとんど考えられない。一定数の新採用職員を採用する自治体では、仮に階層別研修までも廃止するとしても、少なくとも新採用研修を廃止することは、最後の措置ということになるだろう。なお、階層別研修批判は、要は、組織が一方向的に叩きこむような研修ではなくて、職員の自主研究が大切という価値観に基づく主張と考えられる。

さて、自治体職員に求められる法務能力は、立法だけではなく、法の解釈運用や、評価（争訟）もあるのであるから、必要となる法務に係る研修プログラムも、階層別研修のいずれかに、含まれ得るものである。

ただ、「立法能力開発関係の集合研修」としては、「専門研修」を念頭に置くことが多いであろう。「専門研修」としての法務研修は、極論すると、いわば「つけたし」の研修プログラムとなる。そうすると、限られた時間、予算、準備に要する人員等の関係で、自治体職員に対する法務以外の能力に関する開発のニーズとの優先関係で、法務研修の日程、予算、受講者数等が決まる。

専門性が不足しているから法務研修が必要だという短絡的な主張は、専門研修としての法務研修プログラムを設ける合理的な理由とはならない。単なる法務研修推奨者のエゴにとどまってしまう。各専門的な能力を、どの程度の水準で、それぞれの職の自治体職員に備えさせることが必要か、その必要性と、法務研修プログラムとの優先度の比較によって、法務研修プログラムの採否が決まるのである<sup>28)</sup>。

## （2）法務研修プログラムの構築方法

法務研修プログラムの作成は、次の事項について明確にした上で初め

---

28) もちろん、研修所管組織や研修プログラムに責任のある者の、研修の必要性に対する無知や事実誤認に起因する、客観的には不当な優先付けにより、法務研修プログラムが採択され、又は不採択となることも、あり得る。このことに関し、外部有識者による研修プログラムの検討を制度化している自治体はほとんど存在しない（的確な能力を有する外部有識者が存するかどうかの問題もある）。

て、まともなものとなる。

- ①いかなる職（職層）において、いかなる法的知識が必要か。
- ②その法的知識を、現有職員は有しているのか。
- ③不足しているのであれば、どのような内容、方法により、その知識を修得させるべきか。

より具体的には、例えば、新採用職員にどのような「法的」素養や知識が必要で、そのための研修はいかにあるべきか、特定のテーマ（条例制定）の能力をどの職層にどのような方法で身につけさせるべきかといった、問題設定が必要となる。

本稿では、立法支援システムとの関係で、専門研修における法務研修について言及する。

一般に、条例、規則等の条文表現や、改め文作成の技術を主に教育する専門研修を本稿では「法制執務」研修と呼ぶ。また、法制執務よりも、新しい政策課題を発見して自治体独自の政策的条例の制定を目指す研修を「政策法務」研修と呼ぶ<sup>29)</sup>。立法支援との関連で興味がわくと思われるのは、政策法務研修であろう。なお、人事院中央研修所が幹部国家公務員に対して行う研修プログラムの中には、政策法務研修に類するような法令案の制度設計を主内容とした研修は、存在しない。

この「政策法務」研修は、1990年代初期には、プログラムの必要性が認知されていた<sup>30)</sup>。

その後1990年代後半からのいわゆる第一次地方分権改革とはほぼ同時期から、大規模自治体において、次第に政策法務研修を導入するようになってきた。また、行政実務関係者や行政学者らを中心に、研修の方法としての講義形式に対する批判、ひいては法律科目を講義形式によることへの批判が1990年代に強まった<sup>31)</sup>。この結果、政策法務研修の導入と相まって、法制執務研修のほか、講義形式の行政法等の法律関係の研修

29) 「政策法務」それ自体は確立した概念・用語ではない。例えば、筆者は、「自治体が、すでにある法体系をもとに、より地域の行政ニーズに即した自主的な法システムを積極的に設計・運用すること」と定義している（木佐茂男・田中孝男編『自治体法務入門（第4版）』（ぎょうせい、2012年）271頁）。

30) 小出完爾『職員研修所』（ぎょうせい、1992年）には政策法務研修のプログラム案が指摘されている。

31) 例えば、大森彌「自治体職員研修の再検討」山梨学院大学行政研究センター編『公務員行政研修のあり方』（第一法規、1991年）164～165頁を参照。

のプログラムが削減されたのではないかとの指摘がなされている。

しかし、上記（1）で見たように、専門研修として準備できるプログラム数には限界がある。しかも行政改革等による経費削減を図る際は、階層別研修よりも、追加的要素のある専門研修を削減することになるのは必定的である。そのような状況では、講義形式の法律関係の専門研修は、他の専門研修プログラムとの優先度で、劣位に置かれて廃止されていったものと考えるのが、妥当な推測であろう。

なお、自治体が、どのような研修目標を定めて立法に係る研修プログラムを構築しているのかについては、次の2（2）で多少触れる。

### （3）政策法務研修のプログラム例

以下では、条例立案に係る政策法務研修のカリキュラム<sup>32)</sup>について、筆者の経験に基づきその大まかな内容について、簡単に触れておく。

- ①期間 研修機関（研修所）で行う研修の日程は、2～3日というものが多く、これを連続して行う場合のほか、研修所で行う研修の間に数ヶ月間の期間をはさむことがある。その間に、演習に対する自主的な検討を、職員に求めていることが多い。
- ②対象 希望制又は職場による指名制になっている。条例の立案に関連する部門に勤務する中堅クラスの職員を対象としていることが多い。大体20～30人前後を受講者としている（班編成で6班程度まで）。
- ③内容

- (i) まず、半日～1日程度、講義形式の課目がある。自治体によって内容は異なるが、条例制定権の範囲と限界や、規制的な条例を中心とした立法技術・法制執務に関する知識が教授される。
- (ii) 次に、残りの日程で、演習が行われる。数人で班を編成し、各班で課題となった条例案を立案する。課題となる条例（例、空き家対策条例）は、インターバル期間を有する長期間の研修であれば、班のメンバーが自主的に選択することもある。しかし、連続している研修日程の場合は、あらかじめテーマは1つ又は若干数、講師側

32) カリキュラムというのは多義的な概念である。ここでは、「各プログラムについて所定の日程・時間割の下で、研修内容（いかなる内容を、どのような講師が、どのような教材を使用して、講義形式・演習形式などどのような方式で実施するか）をまとめている研修プログラムの実施計画」をいうものとする（前掲注（5）田中『自治体職員研修の法構造』219頁、注（409）参照）。

から与えられていて、その中での条例立案となる。講師側がテーマを選定するときは、研修主管部局と事前に内容の確認をすることが多いだろう。その過程で、自治体側で現に検討する可能性のある条例の候補が示されることもある。演習の仕方については、必ずしも固まった方式はない。立法事実（条例の必要性や内容の妥当性を裏付ける事実といった程度の意味）の収集と整理に力点を置くものもあれば、立法事実についても講師側がコントロールとして、法令との抵触の有無などの法的論点の検討に時間を割くように進める場合もある。この点で、演習内容の方向は、講師次第ということになる（下記2（2）も参照）。

(iii) 最終的には、演習で作成した条例案について発表する。一部の自治体では、課題となった条例の主管課（原課）や幹部職員の前で発表を行うこととしていることがある。

- ④研修講師 条例立案の専門研修にあっては、自治体の法規担当部門の職員が研修講師となって行うものもあるが、大学の教員や、コンサルタント会社で能力を有する研究員、ぎょうせい、第一法規といった例規集発行に関わる会社で専門的な知見を有する社員が、講義と演習指導を行うことが多い。

なお、全国市町村研修財団（市町村アカデミー、国際文化アカデミー）における条例立案を主要内容としたフルセットの専門研修のプログラムは、条例立案という専門研修としては、内容面で最も充実した研修であると考えられる<sup>33)</sup>。

また、具体的な研修プログラム例として、北海道職員における自治体法務研修（条例立案）の例を挙げておこう（【図2】参照）。

33) このプログラムは、30年近い歴史があるし、内容もそのときそのときの自治体職員の求められる政策能力を踏まえて少しずつ変更を加えている（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（市町村アカデミー発行）85号（2008年）10-11頁を参照。下記からダウンロードできる。  
<http://hdl.handle.net/2324/19850>



〈224〉 自治体における法務研修と立法支援（田中、角田）

【政策形成能力開発】

（能力開発研修・**準指定**（指定職員・希望職員））

法務能力を向上し政策の実現を図る <b>自治体法務（条例立案）</b> ～条例を作り、作成プロセスから学ぶ～		1回 の 人員	1回 の 日数	研修 回数	2回
研修目標	先進的・特色的な条例の制定により政策形成に主体的に取り組んでいる事例を研究し、条例の立案演習を行うなど、実践的な法的政策形成能力の向上を図る。	15人	9月10日(月)～12日(水) 2月18日(月)～20日(水)	3研 3研	
対象者	主査級職員で指定する者 希望職員（主査級）			研修 方法	講義、事例研究、演習 e-ラーニング（事前学習）
主 な 研 修 科 目	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政策法務とは</li> <li>・政策法務の概念、主体</li> <li>・政策法務論誕生の背景</li> <li>・分権社会と自治体</li> <li>・政策法務の定義・内容</li> <li>・政策法務と条例</li> <li>・条例の読み方、作り方</li> <li>・条例研究の進め方</li> <li>・事例研究（条例立案演習）</li> <li>・資料・情報の収集</li> <li>・条例化の目的の確定</li> <li>・必要性の分析</li> <li>・法律との整合性</li> <li>・条例案要綱、条例案の作成</li> <li>・条例案要綱、条例案の発表</li> <li>・質疑応答、講師講評</li> </ul>			<b>スキルアップポイント</b>  グループワークを通して条例立案のプロセスを体験することで、地域主権時代の行政運営に必要な、法務能力の向上を図ります。	
摘 要	全2回とも市町村職員との合同研修 e-ラーニングによる事前学習実施科目				

標準日課 3日間

期	午前		午後	
日時	9:30 ~ 12:00		13:00 ~ 17:00	
第1日	開講 オリエンテーション 9:40～ 政策法務とは 政策法務の概念、主体 政策法務論誕生の背景 分権社会と自治体  青森公立大学経営経済学部教授 天野遼一 or 北海学園大学法学部教授 福士 明		政策法務の定義・内容 政策法務と条例 条例の読み方、作り方 条例研究の進め方	
第2日	事例研究（条例立案演習） 資料・情報の収集 条例化の目的の確定 必要性の分析 法律との整合性  青森公立大学経営経済学部教授 天野遼一 or 北海学園大学法学部教授 福士 明			
第3日	条例案要綱、条例案の作成  青森公立大学経営経済学部教授 天野遼一 or 北海学園大学法学部教授 福士 明	条例案要綱、条例案の発表 質疑応答、講師講評	16:30～ 研修報告 書作成	閉講

〔出典〕北海道総務部人事局人事課『平成24年度北海道職員研修計画』  
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/jnj/grp/kenshu/H23kenshukeikaku.pdf>

【図2】法務（条例立案）能力向上関係専門研修（北海道）の例

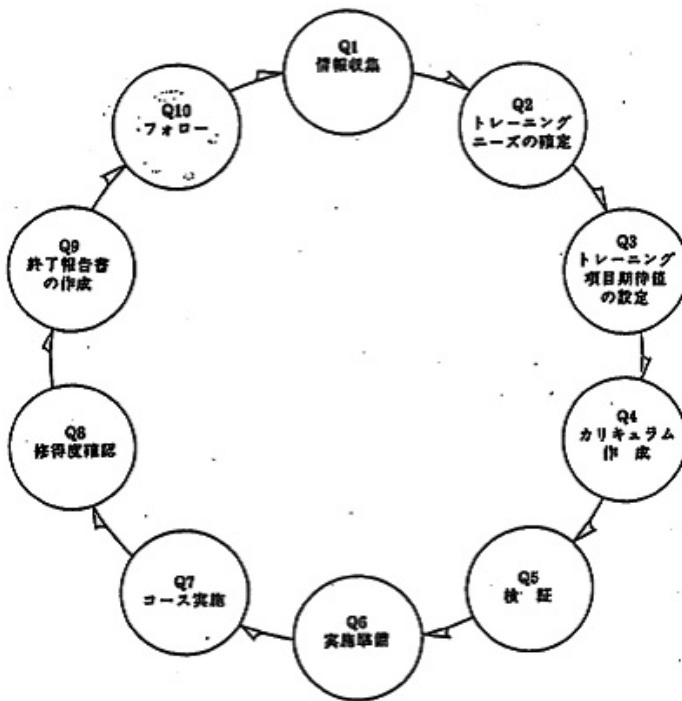
## 2 研修プログラム開発モデル

### (1) 理念形

それでは、自治体の法務研修プログラムは、どのように開発されているだろうか。

まず、一般的な研究プログラムの企画・実施・評価の理念的なモデルを提示しておきたい。

すなわち、そもそも、研修プログラムは、【図3】のように、具体的な研修目標の設定、現状の把握、乖離の把握（トレーニング・ニーズの確定）、研修カリキュラムの作成、実施、研修の評価の一連のサイクルで形成される。



【図3】 研修プログラムのマネージメント

筆者は、前職において、1995年に1年間、東京で企業派遣研修として、民間企業〔製造業〕に派遣された。この【図3】は、同社において、各事業部や販売子会社の研修主管担当者を受講者とした研修（トレーナー研修）のテキストから抜粋したものである。

筆者は、1995年秋に、このトレーナーの研修を受講した。本来は、Q1～Q10の各段階で具体的に何を行い、何を作成するかということである。ただ、テキストの内容については、札幌市役所への提供も守秘義務として禁止されていたので、詳細をここで記すわけにはいかない。ごく一般的なモデル部分のみ、提示する。既に、20年近く前のものであるから、同テキストが今日でも社内に存するかどうかは、承知していない。

重要なことは、トレーニング・ニーズの確定と、トレーニング・ニーズ項目ごとの期待値（自治体の研修では、抽象的な表現にとどまるが、「研修のねらい・目的」に相当する事項）の設定が極めて大切であることである。

## （2）法務研修の現状と課題

### ア 研修計画の立案と研修プログラムの設定

いよいよ、現在の自治体における専門研修型・立法能力向上を目指した法務研修プログラムの現状と課題をまとめてみたい。

研修の仕事に専任的な組織・職員を擁する自治体であれば、予算の裏付けとなる年間研修計画を策定する。研修計画については、おおむね次の事項が体系的に示される<sup>34)</sup>。

- ①同年度の研修全体の研修のねらい、目標
- ②同年度に実施する各研修プログラム（科目）名、受講対象者の対象職層・受講予定者数・受講者決定方法（悉皆、推薦、申告、指名等）と期間（具体的な日程）
- ③各研修プログラムのねらい
- ④各研修プログラムの大まかなカリキュラム（講義形式、演習形式、それぞれの形式の配分時間など）

筆者が、法務研修（政策法務研修）プログラムの研修講師の依頼を受

---

34) 都道府県、指定都市（地方自治法 252 条の 19 に規定する指定都市をいう）及び中核市（同法 252 条の 22 に規定する中核市をいう）は、全て研修計画を立案している（前掲注（5）田中『自治体職員研修の法構造』228 頁参照）。

けるときは、上記④を所与として、筆者のかなり広い裁量によって、カリキュラムを作成する。すなわち、講義内容についても、演習テーマについても、自治体（研修主管部門）側と調整はするが、基本的には、講義内容・演習テーマ適切な演習事例（立案しようとする条例の内容・テーマ）を講師自身が自由に選定する。

### イ 自治体の研修プログラムの課題

このような研修プログラムの確定と、カリキュラム作成・実施には、次の問題がある。

第一に、専門研修として法務研修プログラムの導入は、研修主管部門の研修計画策定に依存することになる。研修計画立案には、住民の意見はほとんど反映されていない<sup>35)</sup>。そのため、自治体組織当局に感度がなければ、必要と思われる研修プログラムも採択されなくなる。

例えば福岡県庁では、専門研修として政策法務（政策的条例立案）に関する研修は、2007年度以降実施されていない。近年の同県研修主管部門の幹部の方々に筆者が話しをした経験では、政策的な条例の立案機会が多くないことが、政策法務研修を設けていない最大の理由のようである。ただし、同県では、法律系の専門研修プログラムは存する。その点で、県庁の研修主管部局は、県政及び県職員の実情を的確に踏まえたトレーニング・ニーズの把握をしていると考えることもできる。

第二に、仮に「政策法務研修」のプログラムを設けることとしても、現在の講師お任せ型の研修プログラムのカリキュラム作成は、問題である。すなわち、上記（1）の理念形からすると、現状の情報収集、トレーニング・ニーズの確定、トレーニング項目期待値の設定という最初の段階の大事な準備が欠如している。政策法務（立法能力向上）の研修プログラムだとしても、トレーニング・ニーズは各自治体の受講対象予定者によって異なるはずである。立法事実の収集能力が特に不十分であればその関係の収集に関する具体的な研修が必要であるし、政策課題は把握できていたとしても具体的な条文化が不得手であれば基礎的かもしれないが法制執務的な研修が重要である。

もちろん、トレーニング・ニーズを適切に絞れば絞るほど、当該ニ-

35) 研修計画への住民参加の欠如については、前掲注（5）田中『自治体職員研修の法構造』234 - 235頁を参照。

ズに的確に対応する研修講師を組織外部から得ることは難しくなる。特に、当該自治体組織内の文化や政策決定手続、議会の実情等を個別具体的に知悉していないような、大学の研究者では、適切な研修を実施することができない。研究者は一般的な状況や、判例などから、研究者なりの考え方は確立しているが、研修はそうした考え方を伝授する場所ではないのである。

どの専門研修にもあてはまるが、どうも、自治体の研修プログラムは、シーズ (seeds) を基調としたものになっている。

第三に、自治体の研修では、適切な研修の効果測定（評価）が行われていないことを指摘しなければならない<sup>36)</sup>。多くの研修プログラムでは、終了後に、受講者に対するアンケートを行っている。しかし、それは、受講者の主観的な研修受講感想を把握したにとどまる。アンケートだけで、当該研修プログラムの内容の評価や改善課題を適切に抽出することは、無理である。

#### 四 自治体への立法支援に向けた示唆

以上の自治体における研修の課題を踏まえ、立法支援、特に「eLen」の活用に向けた示唆について、検討する。

### 1 求められる法務能力の細分化・具体化

#### (1) 条例案化のモデル

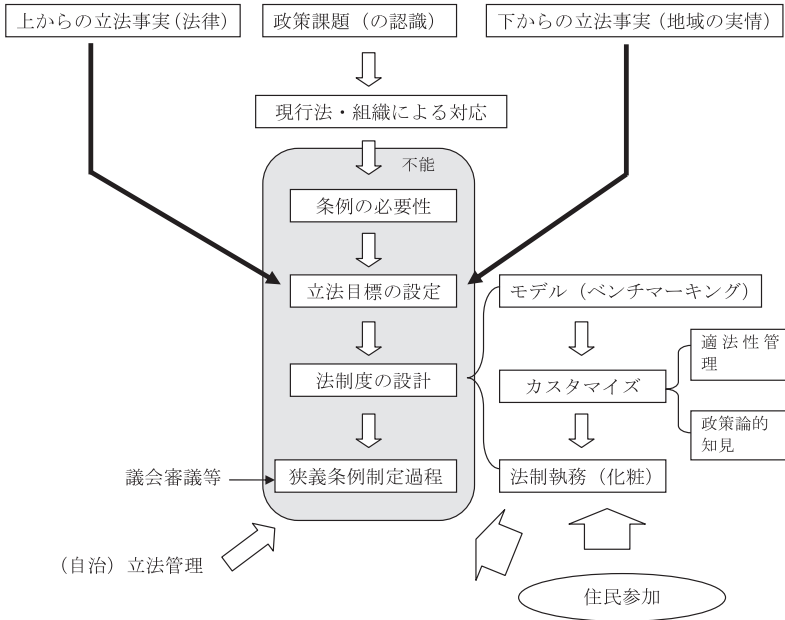
立法能力という言葉は、抽象的に過ぎる。専門性が重要という指摘も、それが単に「法的な知見」の専門性という指摘では、的外れである。例えば、今日、政策法務論の充実化により、単に、法律の解釈の能力と、制度の法律への変換能力では足りないことが、広く認識されつつある<sup>37)</sup>。まずは、具体的な条例制定過程に照らして、どのような能力が自

36) 研修の評価論はいくつかあるが、自治体における研修の評価のあり方については、まだ優れたモデルは存在していないように思われる（前掲注(5)田中『自治体職員研修の法構造』242 - 245頁参照）。

37) 政策学（政策論）からの政策法務論を構築する磯崎初仁『自治体政策法務講義』（第一法規、2012年）特に231 - 245頁参照。

治体（職員）に必要とされるのか、把握する必要がある。

そこで、なお抽象的だが、上記立法に必要な多様な能力を具体的に把握するという観点から、自治体における条例案の立案過程を【図－4】のようにモデル化する。



〔田中孝男・作成〕

【図－4】 条例案化のモデル～首長提案を念頭に

この図は、他の条例制定過程のモデルと次の点でやや特異である。

第一に、ここで（自治）立法管理は、特定の条例の立案－制定までの過程を管理する作用として、狭い意味で使用している。自治体における本来の立法管理は、例規集の管理や、立法に要する組織内部の事務処理過程の管理、自治体が制定した条例、規則等の解釈の統一化などの作用も含まれる（広義の立法管理）。

第二に、上からの立法事実とは、第一次一括法、第二次一括法に見られるように、法律が、自治体の条例制定と場合によってはその内容を義

務付けたり、方向付けたりする場合をいう。この立法事実の下で制定される条例は、委任条例とか法律施行条例といったような呼び名をされる。一方、下からの立法事実とは、現行法令では対応できない条例を必要とする地域の実情をいう。こうした下で制定される条例は、自主条例とか並行条例といったような呼び名をされる。なお、上からの立法事実、下からの立法事実という表現は、国（法律）と自治体（地域の実情）を上下関係に置く印象があるが、分かりやすさから、本稿では「上から」「下から」を用いる。

第三に、どのような条例も、全く「ゼロ」から立案することはほとんど存在しない。必ず、モデルが法律であったり、先行事例があったりする。そこで筆者は、優れた先行事例できる限りの確に参考にして、よりよい条例案を立案することが適切と考えている（条例のベンチマーキング）<sup>38)</sup>。

第四に、この図で「カスタマイズ」としている部分は、先行モデルを自分の自治体にあうように具体化する部分をいう。

## （2）求められる能力

それでは、この図の条例案化の諸段階において、具体的にどのような能力が求められるだろうか。差し当たり、公共政策論的知見・能力、法解釈知見・法制度設計能力、その他に分けて考えよう。

第一に、公共政策論に関する知見や能力が求められる段階として、【図－3】における①「下からの立法事実からの立法目標の設定」、②「条例の必要性」の確定、③ベンチマーキング・モデルの選択、④法制度の設計（カスタマイズ）（裁量の中での制度の選択）の段階を挙げることができる。なお、「公共政策論」とはしているが、地域の実情の把握には、統計学の知見や社会調査の能力も必要になる。また、カスタマイズ部分では、経済学、公共選択論の知見も含めて「公共政策論」ということができよう。

第二に、法解釈の能力や法理論の知見が求められる段階として、【図－4】における⑤現行法・組織による対応、⑥「条例の必要性」の確定、⑦立法目標の設定、⑧法制度の設計（カスタマイズ）、⑨法制執務の段

38) 条例のベンチマーキングについては、田中孝男『条例づくりへの挑戦』（信山社出版、2002年）を参照。



階を挙げることができる。⑥は②と、⑦は①と、⑧は④と重なる。この重なる段階で、公共政策論的知見だけではなく、それが適法かといった視点からも検討する必要があるということを意味する。ただ、法制度の設計にあたっての法的知見は、違法にならない（裁量の逸脱濫用）ものにとどまると思われる<sup>39)</sup>。

第三に、これら以外にも、立法管理にあつては、執行に向けた予算確保、人員配置、具体的な事務管理、時間管理の、いわゆるマネジメントの諸能力が必要であり、人員配置や予算確保にあつては、数値化や内容の具体的な記述は難しいが、庁内各方面との調整能力が必要となる。その他、近年では、条例案立案過程に適時適切な住民参加や住民の意向反映が必要となる。その点で、対人コミュニケーション能力や、ファシリテーション能力が必要となる。

政策法務研修という点、第二の法的能力だけを想起しがちであるが、それでは不十分であることが容易に理解できるだろう。

## 2 立法支援システムと法務研修

最後に、立法支援システム、特に「eLen」と法務研修の関わり方を少し考えてみたい。

「eLen」の内容を見ると、このシステムは、上記条例案立案化の過程にあつて、立法目標の設定、ベンチマーキング・モデルの選択、法制度の設計（カスタマイズ）に有用であることが分かる。

また、法解釈論を中心とした法律の研究者が得意な判例の知見は、現行法の解釈運用（で違法にならない内容の判断）と、法制度の設計のうち「違法ではない」とする場合の判断に有用である。

ちなみに、伝統的な法制執務は、やや単純化すると、固まった制度の

39) ある政策課題に対して立法目標を設定し、その立法目標の達成が見込まれる政策（条例上の仕組み）として、AとBの規制的な政策（条例）案があるものとする。AもBも、違法ではないものとする。仮に、Bの方が住民に対する規制が強いものであったとしたときに、法律論から（より規制の少ない施策を選ぶべきという法原則を設定して）Aが直ちに採用されるべきとの結論を出すことはできない。A及びBによって得られる効果（公益の実現）にも、様々な内容・程度があり、公共政策論からの知見さらには政治的な価値判断があつて初めて、AかBかが選択されるものとなる。

法文化（条文化）の段階に有用といえる。

このようなそれぞれの段階に有益な知見などを考えると、「eLen」の活用にあっては、各種の公共政策論の知見と併せたパッケージ化が求められることになる。

例えば、「eLen」の活用ないし今後の展開を考えて、具体的な活用例としての《「立法事実」の参照》を取り上げてみたい。

今日、老朽化した空き家の対策が、防犯、防火、都市景観等の観点から、自治体の重要な政策課題となっている。この老朽空き家対策については、独自条例が相当数増え、本格的な研究も出されている。この空き家対策に関してはそもそも独自条例を否定する議論もある。しかし、各地の空き家対策条例は、政治的なパフォーマンスにとどまらない具体的な事情の下で、各地で条例化されてきたものである。仮に、自分の自治体では現在では空き家は問題でないとしても、人口動態などから近い将来十分に予想される政策課題である。そこで、人口形態が類似する自治体における空き家対策の条例を参考にすることで、当地の自治体で空き家対策問題が顕在化した時に先手を打つような対策を講じる機会が拡大する。その参考にした自治体における条例の必要性を裏付ける「下からの立法事実」は、当地の自治体の立法事実にもつながるものである。

「eLen」は、類似自治体等における同様の条例における条文構造の比較参照に優れた能力を発揮する。そして、条例案立案の諸段階における「eLen」の有効な領域を考えると、例えば、データ量は増えるが、当該比較参照先の条例の立法事実があわせて提示されるようなものになれば、その有効性はより増すであろう。

### 3 おわりに

本稿は、筆者の経験内で自治体の研修（法務能力向上のための研修）施策の現状と課題を示した。この議論に対しては、研修講師として出講した者の主観を網羅したものではないから、別の見解を持つ者もいると思われる。自治体大学など実施されている研修プログラムの内容まで踏み込んで検討しているものでもない。また、「eLen」の活用については、抽象的な方向性を示したものとどまっている。こうした点で、本稿は、

多くの課題を残している。

また、筆者自身は「eLen」の開発運用に携わっているわけではない。しかし、自治体の研修講師の経験を踏まえながら、自治体の立法に関してハード・ソフトの両面で役に立ちたいと思うし、その一環で、引き続き「eLen」の活用に助力したいと考える。

(完)

