

自治体と弁護士の連携を考える

監修・小樽商科大学商学部企業法学科教授 石黒 匡人
筆者・札幌地方自治法研究会 小山 裕

はじめに

平成12年4月の地方分権一括法の施行により、国、都道府県、市町村はそれぞれ対等・協力の関係となり、市町村においては、自己決定と自己責任の原則に基づき、住民の信託に応えられる行政体制の整備・確立を図っていくことが求められている。

この一つに条例制定権の拡大があるが、平成12年当時においては、法務を担当する専門部署や専任職員を配置している町村はなかった。

北海道町村会は、町村職員だけでこれらの課題に対応することは困難と考え、また町村の要請もあり、平成14年4月に法務支援室を設置し、町村への助言や支援を行っている。しかし、法務支援室だけで、すべての法務相談等に対応ができるかというと、やはり限界がある。情報公開、個人情報保護、債権債務の管理など、新たな課題に対

応するため、近年は弁護士会や弁護士と自治体の連携も進んできた。ここで、自治体と弁護士の連携が、どのような姿を目指すべきなのかを考えてみたい。

I 弁護士会の取組

(1) プロボースの相手は誰？

都市も町村も社会の都市化が進んでいる。住民が生活していく以上、人口の多寡に関わらず、法律が絡むトラブルは当然のように発生する。司法過疎地域の住民も法的問題を潜在的に抱えており、弁護士会は住民の司法アクセス改善を図り「いつでも、どこでも、だれでも良質の司法サービスが受けられる社会」の実現を目指している。

後述する弁護士会等による「全道一斉すずらん無料法律相談」や「法律相談センター」における取組はその一つであり、司法過疎の解消を進めるため

には、地元自治体の協力が不可欠との判断から、弁護士会は自治体にプロボースを行い、当該自治体を介して住民へのアプローチを行った。両者の連携・協働により、法的サービス及び住民サービスの向上という二つの目的が実現したことになる。

(2) 全道一斉すずらん無料法律相談「法的サービスの提供を目指して」

北海道弁護士連合会は、司法過疎対策事業の一つとして、全道規模では初めて「全道一斉すずらん無料法律相談」を平成22年10月～11月に139市町村（相談件数469件）、23年は146市町村（同417件）、24年も143市町村で実施している。全道一斉すずらん無料法律相談は、道内の弁護士と、弁護士が常駐していない市町村の連携で実施しており、北海道、北海道市長会及び北海道町村会も後援団体として協力している。

(3) ひだか弁護士相談センター
「011地域の解消を目指して」
札幌弁護士会は現在、管轄内に11の「法律相談センター」を開設している。「ひだか弁護士相談センター」（新ひだか町）は、弁護士の「011（ゼロワン）地域」（弁護士がゼロ又は1人の地域）の解消を目指し、平成14年4月19日に開設された。開所当日の特別相談会では47件もの相談があった。当時の相談コマ数は定かではないが、当時はサラ金問題が世間を賑わした時期だけに、相談予約を入れても相談日は1カ月先という状況だった。札幌弁護士会の要請で、翌年には相談コマ数を1・5倍に拡充した。

II 自治体の取組

(1) 任期付職員として採用

自治体においては「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」に基づき、条例を整備した上で、特定分野で高い専門性等を有する者を任期付きで採用することができる。この法律を活用して、訴訟施策や政策法務の充実強化のために弁護士を採用している自治体も増えている。平成24年1月現在、全国15の自治体で23人の弁護士が常勤職員として採用され、このうち13人が任期付職員となっている。

しかし、問題点も指摘されている。一つは、弁護士も自治体職員と同様、行政実務に精通するまでにはかなりの時間を要する。このため、当初は業務に熟練した職員によるサポートが必要である。また、自治体職員として採用された期間中、所属する弁護士会費を誰が負担するのかという課題もある。こうした問題は採用前に整理しておくなければならない。

(2) 顧問弁護士として委託

日本弁護士連合会のアンケート調査（注1）によると、全国の304町村が顧問弁護士を置いている。一方、顧問弁護士を置いていない209町村は、法的な問題が生じた場合には①事案に応じて、個別の弁護士に相談・依頼②町村会を通じて、同会の顧問弁護士に相談③行政アドバイザーとし

て、弁護士を委嘱——との回答があった。

しかし、弁護士は「法律家」であるが、すべての弁護士が行政実務に精通しているとは限らない。実際のところ、本道の町村においても、顧問弁護士として委嘱している地元の弁護士に行政法関連の問題を相談しても、明快な助言や判断をもらうことができず、法務支援室を通じて、北海道町村会の顧問弁護士に相談する事例も少ないのが現状である。

顧問弁護士との関係において、自治体職員が注意すべき点は、自治体が提訴された場合においても、裁判を顧問弁護士に任せきりにせず、自ら当事者意識を持つことである。訴訟対応や法的解釈などを学ぶことで、自治体が政策を進めていくために不可欠な法務知識も得られると考えている。

(3) 自治体の委員に委嘱

弁護士が町村の行政委員会や附属機関の委員に就任している状況について、日本弁護士連合会が実施したアンケート調査（注2）では、情報公開及び個人情報保護審査会の委員就任が圧倒的に多いことが分かった。情報公開審査会133町村、個人情報保護審査会119町村、情報公開・個人情報保護審査会10町村で、公平委員会は1町

だった。さまざまな不服申立事案をはじめ、情報公開、個人情報保護に関わる重要事項を調査・審議するため、町村が法律を含めた専門的知識を必要としていることが要因と考えられる。

最近では職員の懲戒処分に関連して、公平委員会に不服申立が行われる事案も増えている。公平委員会も処分権者も適切な対応を求められており、今後は多くの町村でも弁護士への委員委嘱や代理人委嘱が必要になってくるかもしれない。

(4) 各種セミナーへの講師依頼

北海道町村会が主催した、本年度の全道副市町村長セミナー、全道市町村人事行政担当課長等研修会は、リスク管理、コンプライアンス、行政対象暴力をテーマに、弁護士を講師に招いて開催した。こうした課題に対応するため、単独で研修を行っている町村もある。このような場面に弁護士が登壇するセミナーや研修会が増えている。

現代の自治体には、行政運営における透明性の確保、住民に対する説明責任を果たすことに加え、法令を厳正に遵守するコンプライアンスが求められる。また、行政対象暴力を容認することは、行政に対する住民の信頼を損なうことにつながるため、組織として厳正な態度で適正に対応することが

求められる。このような課題に対応する知識と技術を習得するため、全道副市町村長セミナー等では、こうした問題に精通している弁護士に講師をお願いした経緯がある。

(5) プロボースの相手は誰か？

ア 日高町村会の試み

日高町村会は平成15年2月、札幌弁護士会から弁護士3人の派遣を受けて、管内町職員を対象とした法務研修を実施した。各町が実際に抱える法的な問題をケーススタディの題材とし、町の担当課と法制担当職員による検討・討議を行った。弁護士も加えた意見交換も行い、最後に講師である弁護士から総括的なアドバイスを受けた。当時の研修内容については、北海道町村会法務支援室ホームページの「相談事例集」にも掲載している。

イ 北海道町村会法務支援室の試み

法務支援室は平成24年11月、北海道弁護士連合会との連携事業として、町村が抱える法的な問題を拾い出し、弁護士と町村職員（原課及び法制担当職員）による、意見交換を中心とする政策法務研修会と上川管内の町村職員を対象に実施した。

この研修は、参加者によるグループワーク、弁護士の総評と参加者とのデ

イスカッションを行うことによって問題解決と法的素養のスキル向上を図ることを目的としている。

❶ 流水市の任期付職員としての弁護士募集

千葉県流水市は、政策法務担当部門の充実強化、総合的な訴訟施策の企画立案業務のため、法曹資格を有する人材（弁護士）の募集を行っている。法律に関する高い専門性と実務経験を生かして①施策の法的妥当性や法令への適合性の検証②条例案等の法制上の助言・指導③職員が対応する訴訟案件等の指定代理人、訴状の確認④訴訟資料の確認・整理⑤準備書面等の作成支援――などを主な業務内容としている。

❷ 自治体からのプロポーズ

地方分権によって市町村には、政策の企画立案・執行だけでなく、政策を法的に担保するため、法令等を自主的に解釈したり、独自に条例を制定するため、適正な法令解釈能力や自治立法能力、政策法務に関する専門的知識の習得が、以前にも増して強く求められている。また、住民自治の観点からも、情報公開や住民参加など、住民に密接に関わる分野において、町村が果たす役割はますます重要になっている。このことから自治体は、職員の法務能力

❸ 札幌弁護士会の取組み

札幌弁護士会は近年、地方税の累積滞納問題、私債権及び非強制徴収公債権の管理・回収の一つの大きな問題として捉えている。平成21年3月に内部の研究会として、地方自治法務研究会を発足させ、自治体の有する債権について研究を行っている。筆者も参加した研究会では、平成19年から自治体の有する債権管理の問題について検討し、各種債権の位置付けを整理するなどの実績がある芦屋市職員を講師に招き、自治体が有する債権の管理等について勉強会を2回開催した。弁護士のほか、自治体職員も数多く参加し、非常に意味ある勉強会だったと考えている。

札幌弁護士会は、このような状況を踏まえて、業務改革推進委員会を設置し、自治体の債権管理・回収問題をはじめ、自治体との幅広い連携について、個々の弁護士あるいは弁護士会として、どのような協力が可能か検討を始めていると聞く。

❹ 連携で解釈・理論から実践へ

例えば、水道料金と下水道料金を題材にすると面白い。水道料金と下水道料金は、同一の納付書で請求している市町村が大半だが、ここで滞納がある

の向上を図り、適切かつ適法な行政を行うため、弁護士会又は弁護士にプロポーズを行ったものと考えられる。

一方、弁護士の任期付採用は一見すると、自治体からのプロポーズにもみえるが、日本弁護士連合会は組織として、会員向けのメールマガジン「任期付公務員等キャリア・マガジン」の発行、ロースクール生や試験合格者に向けた公務員採用シンポジウム、地方自治体における法曹資格者の活用に関する意見交換会を行うなど、積極的に自治体にプロポーズを行っている現状がある。多くの自治体で専門的知識を有する弁護士のニーズが高まり、任期付職員として採用する事例も増えているが、弁護士個人としても、行政実務に関わるスキルを高めるため、キャリア形成の一環で、自治体の任期付職員に応募していることも考えられる。

Ⅲ 債権管理が連携への共通項

数年前から、学校給食費、水道料、住宅家賃など、自治体に対する債務の滞納問題がクローズアップされ、債権管理の在り方にも関心が集まっている。自治体への金銭給付（納付）義務や履行義務を果たしている者と、果たしていない者との間で、負担の公平性を確保しなければ、行政への不信任を

場合、どのように債権管理をすべきかという問題がある。「何も問題はない」

「一緒に管理すればいいのではないか」と思う読者がいるかも知れないが、筆者はそうは考えていない。

水道料金債権の消滅時効に関しては「水道供給契約は私法上の契約であり、被控訴人が有する水道料金債権は私法上の金銭債権であると解される。また、水道供給契約によって供給される水は、民法第173条第1号所定の『生産者、卸売商人及び小売商人が売却したる産物及び商品』に含まれるものというべきであるから、本件水道料金債権についての消滅時効期間は、民法第173条所定の2年間と解すべきこととなる」という決定を最高裁判所が下している（平成15年10月10日、第二小法廷決定）。

つまり、水道料金は強制徴収ができない、裁判所の手を借りなければ回収できない「私法上の債権」とされたのである。ところが、下水道料金は、強制徴収が可能な「公法上の債権」であり、消滅時効期間は、地方自治法第236条により5年間と解されている。

このように、債権の種類と消滅時効について、適用される法律の規定を正しく解釈・適用し、的確な債権管理を行っていくことが必要だが、債権管理

招きかねない。このため、公正性の確保と債権の徴収の確保という目的を同時に達成することが求められている。

債権管理については当然ながら、法律による行政の原理（法治主義）により、債権管理に関する地方自治法、地方自治法施行令のみならず、各種行政法規、民商法の規定、条例その他の法令に則って行われなければならない。

（1）債権管理の難しさ

自治体の収入金（地方税を除く）確保の最終的な手続には、強制徴収（国又は自治体が裁判所に訴えることなく、滞納処分の手続により、自ら強制的に債務者の財産を換価して義務が履行されたのと同じ状態を実現すること）と、強制執行（強制徴収を認める規定がない場合、国又は自治体が民事訴訟を提起し、債務名義を得て債権の実現を図ること）がある。そのいずれによるべきかは債権によって異なっている。

自治体の収入金は「公法上の債権」と「私法上の債権」に区分される。しかし、伝統的な見解・解釈では「公法上の債権」でも、強制徴収ができる債権と、できない債権が存在している。また、公法上の債権以外は強制徴収を行うことができない「私法上の債権」としている。そして、債権の消滅時効

についても「公法上の債権」と「私法上の債権」の区別にかかわらず、個々の債権によって適用される法律が異なるため、自治体職員にとっては難しい判断を迫られる。

さらに問題を難しくしているのは、強制徴収が可能な債権については、自治体が自力で執行を行うことができるが、強制執行が必要な債権については、裁判所の手を借りる必要があり、自治体にとっては厄介な手続が必要となる。

（2）連携可能な土台

❶ 町村と北海道町村会の取組
法務支援室には、町村から債権管理の相談が多数寄せられる。当初の相談は債権の区分関係と消滅時効が中心だったが、債権回収手続に関する相談が増え始め、町村個別の対応だけでなく、全道的な対応が必要と判断し、平成20年度に債権管理をテーマとする地区別法務研修を実施した。

この取組を契機に、多額の滞納を抱える町村では、債権回収に対する問題意識が広がり、職員に対して必要な法的知識の習得を求めるようになった。法務支援室には、町村単独での研修開催の要請が来るようになり、平成23年度までに12町・1管内の要請に込えている。

PROFILE

小山 裕（こやま ゆう）氏
昭和34年生まれ。昭和57年北海道町村会採用。総務部、災害共済部、企画調査部、檜山町村会事務局長。北海道町村会企画調査部主幹、日高町村会事務局長。北海道町村会法務支援室主幹、同副部長、同室長を経て、平成24年4月から総務部長

（参考文献）

- 「弁護士白書2010版」（日本弁護士連合会編著 H22・11・25初版発行）
- （注1）①調査年月日：平成22年4月1日現在②対象：1・797自治体（都道府県、市区町村）③回答：47都道府県、705市区、501町村
- （注2）①調査年月日：平成22年4月1日現在②対象：1・797自治体（都道府県、市区町村）③回答：47都道府県、502市区、167町村
- 日本弁護士連合ホームページ「地方自治体における弁護士をはじめとする法曹資格者の活用に関する意見交換会」（日時H24・1・26場所アットビジネスセンター【東京都中央区】）
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/recruit/data/soskinai_event_120126.pdf
- 日本司法支援センター（法テラ）ホームページ
<http://www.houterasu.or.jp/index.html>
- 小山裕「プロポーズからアプローチへ」道弁連第114号「北海道弁護士会連合会 H23年6月」
- 北海道町村会法務支援室ホームページ<http://www.city.nagarayama.chiba.jp/index.html>
- 千葉県流水市公式ホームページ
<http://www.city.nagarayama.chiba.jp/index.html>