

# 論 説

## 自治体職員の能力開発のための人事システムと地方公務員制度

三 好 規 正

### 目 次

はじめに

一 自治体における政策法務型組織の形成

二 適正な法執行能力とコンプライアンス確保の必要性

三 分権時代における人事システムのあり方

おわりに

### はじめに

第四五回衆議院議員総選挙が執行された二〇〇九（平成二一）年八月三〇日という日は、わが国の戦後政治史において、事実上初の選挙による政権交代が実現した日として、歴史的に記録されることとなるであろう。「地域主

「権国家」の樹立を重要政策に掲げた民主党政権には、地方自治のいっそうの進展をもたらす政策展開が期待されるところである。わが国においては、自治体の政策体系は、機関委任事務体制下で省庁ごとの縦割りに分断され、通達や補助金制度などでがんじがらめとされてきた。公害防止、消費者保護、情報公開など、国の行政に対し先導的な機能を果たす政策形成が行われてきた分野も少なくはないものの、概して集権的行財政システムの下、地域特性を生かした独自の政策を法制度として立案することが阻まれてきたのである。しかし、機関委任事務の廃止と国の関与の縮減を主たる内容とする二〇〇〇（平成一二）年の地方分権改革により、自治体の法令解釈権と条例制定権の範囲が拡大し、自治体の政策を条例という法形式で制度化することを主眼とした政策法務の役割が増大していることは周知のとおりである。これからの自治体は、省庁が縦割りに所管する法律を全国統一的な基準に従って忠実に執行するだけの存在から、福祉、環境、都市計画などさまざまな分野における地域独自の政策を制度化し、自らの責任において実行しうる政策主体へと変貌を遂げていくことが求められている。したがって、そこに勤務する自治体職員の政策形成能力及び政策法務能力の大幅な向上が求められることはいうまでもない。これからの分権社会ないし地域主権型社会を支える人材確保と人材養成に向けた組織的な取り組みは焦眉の課題である。

なお、大森彌は、分権時代の自治体職員に求められる自己改善として、次のような要素を提示している。

「自らを変えよう」、「自己表現を豊かにしよう」、「自己投資をしよう」、「公務労働を柔軟化しよう」、「情報公開、個人情報保護、環境配慮義務の遵守などの」共通制度を理解しよう」、「政策法務職員を養成しよう」、「調査企画ものの民間委託を改めよう」、「財政運営に関する説明・応答責任を確立しよう」、「権限行使における清潔・公平・透明を確保しよう」<sup>(2)</sup>

### 3 自治体職員的能力開発のための人事システムと地方公務員制度

本稿においてもこのような問題意識を踏まえ、自治体職員とりわけ県職員の法務能力を中心とした能力開発と人材育成のあり方について、筆者自身の体験も踏まえながら検証してみることとしたい。県という組織は、国と市町村の間にあって住民には見えにくいところにあるものの、今後の国の出先機関からの権限移譲、ひいては将来の道州制といった課題を検討する際に、不可分一体のものとしてそのあり方が検証されなければならないものだからである。

#### 一 自治体における政策法務型組織の形成

##### 1 閉鎖的人事システムの問題点

従来の自治体職員の人事システムは、担当職務に関する知識と経験、人脈などを組織の中で身に付けることにより円滑に所属部署の業務を処理しつつ、昇格・昇任していくというパターンが基本であった。したがって、日々の職務における「執務知識」は有していても世間一般に通用するような専門能力を有してはいないというのが、これまでの平均的公務員像であろう。しかし、これからの時代にあつては「根回し」と「サバキ」に長け、そつなく事務処理をこなすゼネラリストだけではなく、現状を理論的に分析して政策を立案し、法制度化するだけの専門能力の育成が不可欠となる。

これまでの職員機構は、高倍率の採用試験に合格した職業的公務員からなるものであり、他にこれといった企業

もない地方においては、公務員とりわけ県庁職員は、かなりプレステージの高い職業と目されてきたといえる。最近の県職員採用試験は、長らく人材供給源を果たしてきた地元の国立大学に替わり首都圏を中心とした有名大学からのUターン学生が多く合格する傾向にあり、競争倍率も高率で推移している。しかし、このような「誰でもは、入ることのできない」組織の閉鎖性こそが、職員の思考の硬直性をもたらし、本来の顧客であるはずの県民ではなく、霞ヶ関の中央省庁や庁内の上司、さらには特定の有力議員の方を向いて仕事をする思考回路を容易に身につけてしまう要因となるといえる。そこでは、組織の一構成員として上司から言われたとおりに忠実に動くことが過度に要求されることから、職員個々人の政策形成能力や政策法務能力を向上させることよりも、首長の意向に沿って組織を運営する能力が偏重されてしまう。「何が現在及び将来の住民のために最適な政策か」を考えるのではなく、前例踏襲と首長の意向への過剰反応思考となり、住民を政策執行の客体としてしか見ないという弊害はなかったであろうか。また、個々の職員の人事評価については内部管理事項として所属長及び人事担当課による一方的で秘密主義的な運営がなされており、個々の職員の納得を得たものとはほど遠いのが現状である。これまでの人事制度は、しばしば、首長などによる職員統制のツールとしての機能を担ってきた側面があり、終身雇用と遅い昇進を特徴とする役所組織にあつては、「上司に逆らえばとはされる」という意識の沈殿が積極的な政策立案・実施を抑制するベクトルとして働きがちである。ピラミッド型の閉鎖的人事システムの下では、抑圧的な態度の上司がやる気のある部下職員をつぶしてしまうおそれもあり、職員が生来の能力や適性を十二分に発揮することなく定年を迎えてしまうことは組織的損失でもある。そもそも、人事とは政策の円滑な遂行のための科学的な「手段」であるべきものであり、人事異動自体が「目的」であつてはならないものである。ちなみに、全国の多くの県庁の場合、管理職任

用試験を実施している都道府県は別として、上級職で採用された職員が課長に昇進する時は大半が五〇歳を超えており、気力面はともかく体力面のピークはとうに過ぎている。いわゆるキャリアと呼ばれる国家公務員Ⅰ種試験合格者や民間企業の社員がおおむね三〇代のうちに「課長」と呼ばれる職に就くのは対照的である。

このような問題点を克服し、自治・分権型社会を支えるための望ましい組織と人材育成方法の検証が必要となる<sup>(3)</sup>とりわけ、積極的な政策法務を展開していくためには、首長の下で政策の具現化としての条例の円滑な制定を可能とする自治体行政組織のあり方<sup>(4)</sup>（どのようにすれば、分権推進型の条例を構想できる組織体制をつくることができるか）という視点からの検証が不可欠である。

## 2 法治社会への対応の必要性

政策法務には、条例立案による制度設計という立法法務の側面だけでなく、自治体の政策に基因する特定の行政作用に対する争訟への対応（争訟の提起を自治体の政策に対する当否を問うものと解し、司法の場で当該政策の正当性を主張するという視点から「政策訟務」と称する論者もある）の側面も有している。いわば前者を「攻め」とすれば、後者は「守り」である。

とりわけ、ここ一〇数年の間に、行政手続法や行政機関情報公開法、行政機関個人情報保護法の制定に加え、司法制度改革に伴う法科大学院制度の導入と司法試験科目としての行政法必修化など自治体を取り巻く法環境は大きく変動している。また、一九九〇年代半ば以降、カラ出張や官官接待による食糧費の違法支出に対する情報公開請求及びこれに続く住民監査請求と住民訴訟を駆使した市民オンブズマンの追及活動が活発化したことは周知のとおり

りである。今日においては、自治体の違法行為に対し、市民が法令を権力資源として動員し、自らの要求の実現を迫る可能性<sup>(5)</sup>が格段に高まっており、「法化」の進展が著しいといえる。

このような中で、二〇〇四（平成一六）年には、四二年ぶりに行政事件訴訟法（行訴法）が大改正（二〇〇五年四月施行）された。行訴法改正は、「近年における行政需要の増大と行政作用の多様化に伴い、行政による国民の利益調整が一層複雑化するなどの変化が生じていることに対応するため、行政訴訟について、国民の権利利益のより実効的な救済手続を整備する観点から」行われたものであり、改正内容は、次の四点の柱からなっている。①国民の権利利益の救済範囲の拡大（ア．取消訴訟における原告適格の拡大、イ．義務付け訴訟の法定、ウ．差止訴訟の法定、エ．確認訴訟を当事者訴訟の一類型として明示）、②審理の充実・促進（裁判所が釈明処分として、行政庁に対し、処分の理由を明らかにする資料の提出を求めることができることとする）、③行政訴訟をより利用しやすく、分かりやすくするための仕組み（ア．抗告訴訟の被告適格を行政庁から行政主体に変更、イ．抗告訴訟の管轄裁判所の拡大、ウ．出訴期間を三ヶ月から六ヶ月に延長、エ．出訴期間等の教示制度の新設）、④本裁判決前の仮の救済制度の整備（ア．執行停止要件の緩和、イ．仮の義務付け・仮の差止めの制度の新設）

既に改正法の施行から四年が経過し、改正内容を反映した判決も出されるなど、自治体の事務処理に少なくない影響を与えるものと考えられることから、ここで主要な改正内容について概観してみることとする。<sup>(6)</sup>

まず、取消訴訟における原告適格の拡大に関しては、これまでの最高裁判例をふまえ、許認可等の処分の直接の相手方でない第三者住民の原告適格を基礎付ける「法律上の利益」を拡大して解釈できる条項（行訴法九条②）が新設されたことに伴い、公共事業等の施行地区内の地権者等だけでなく、事業実施に伴って騒音等の環境被害を受

ける周辺地域の居住者にも原告適格が承認される可能性が高まっている（最判平成一七・一二・七民集五九卷一〇号二六四五頁参照）。

次に、抗告訴訟として二種類の義務付け訴訟が新設されるとともに、仮の救済として仮の義務付け制度が設けられた。義務付け訴訟の一つは、許認可等の申請に対する拒否処分がなされた場合または不作為状態が続いている場合において、申請認容の義務付けを求める申請型義務付け訴訟（行訴法三条⑥Ⅱ）である。とりわけ、公の施設の利用拒否処分や金銭給付の拒否処分がなされた場合に当該訴訟が提起されることが想定される。担当行政庁の職員は、漫然と不作為を継続することは許されないのももちろん、申請拒否処分を行う場合には、相手方を納得させるだけの合理的な理由を提示できなければならないこととなる。申請型義務付け訴訟の判例として、身体障害を理由に市立保育園への入園を拒否された幼児について、入園の承諾を市に義務付けた東京地判平成一八・四・二六判例自治三〇三号時一九五六号六二頁、情報公開訴訟における開示を義務付けたさいたま地判平成一八・四・二六判例自治三〇三号四六頁等がある。また仮の義務付けについては、障害を理由とした町立幼稚園の入園を拒否された児童につき、仮の義務付けを認めた徳島地決平成一七・六・七判例自治二七〇号四八頁、身体障害を理由に市立保育園への入園を拒否された幼児につき、仮の義務付けを認めた東京地決平成一八・一・二五判時一九三一号一〇頁（本案判決は上記東京地判平成一八・一〇・二五である）、公演のための市の公の施設の使用許可につき仮の義務付けを認めた岡山地決平成一九・一〇・一五判時一九九四号二六頁等がある。いま一つは、申請権の存在を前提とせず、行政庁が一定の処分をすべきであるにもかかわらずこれがされないうちに処分をすべき旨を裁判所が命ずることができる直接型義務付け訴訟（行訴法三条⑥Ⅰ）である。たとえば産廃処分場や違法建築物などが生活環境を侵害しているよ

うな場合、監督処分等を求める施設周辺住民から、このような訴訟が提起されることが考えられる。担当行政庁としては、漫然と法的効果のない行政指導を繰り返すことは許されないのである。直接型義務付け訴訟の判例として、出生届が受理されていない子について住民票の作成を義務付けた東京地判平成一九・五・三一判時一九八一号九頁がある。

さらに差止訴訟が法定化され、仮の救済として仮の差止め制度が設けられた。差止訴訟については、行政庁が一定の処分をすべきでないにもかかわらず、これがされようとしているとき（行訴法三条⑦）において、処分がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあり、他に適当な方法がないときに提起が認められるものである。たとえば、許認可等の取消処分を行おうとする場合において、これを不服とする相手方事業者、あるいは事業者等に対して許認可等を行おうとする場合において、公害等の発生を懸念する事業地周辺住民などからこれが提起されることが考えられる。差止訴訟の判例として、教職員が入学式、卒業式等における国家斉唱、ピアノ伴奏を行うことと内容とする職務命令を拒否した場合における懲戒処分の差止めを認めた東京地判平成一八・九・二一判時一九五二号四四頁があり、仮の差止めについては、市立保育所を廃止し、運営を民間の社会福祉法人に移管するための条例制定について、児童及び保護者が申し立てた仮の差止めを認めた神戸地決平成一九・二・二七質社一四四二号五七頁がある。

また、行政処分以外の行政作用の受け皿として、実質的当事者訴訟の一類型として公法上の法律関係に関する確認の訴えが明示されたことに伴い、行政主体との間に権利義務関係が存在し、紛争の成熟性が認められる場合、さまざまな局面においてこれが利用されることが想定される。たとえば、行政指導に基づく特定の義務の不存在確認



訴訟、公共料金支払義務不存在確認訴訟、ある土地が道路区域に該当しないことの確認訴訟など、従来であれば想定されないような類型の訴訟によって行政責任を追及されることも多くなると考えられる。なお、この法改正を受けた判例として、在外日本人の次回衆議院議員総選挙の小選挙区選出議員選挙における選挙権等の確認を求める訴えを認容した判決があり、当該判決の趣旨を踏まえて公職選挙法改正が行われたように、実質的当事者訴訟の内容によつては条例改正が求められる局面が発生する可能性がある<sup>(7)</sup>。

さらに、審理の充実・促進のために、裁判所が釈明処分として、行政庁に対し、処分の内容、処分の根拠法令の条項、処分の原因事実、処分の理由を明らかにする資料の提出を求めることができることとされたこと（行訴法二三条の二①）は、許認可等の行政処分が適切な法解釈と事実認定により行われていることについて司法の場における説明責任を要請するものといえることができる。

かかる一連の法改正により、自治体のさまざまな行政分野において訴訟が提起され、政策内容の正当性を問われる局面は増大し、行政過程のいっそうの透明化と行政の対外的な説明責任が厳格に求められる環境になったことを自治体職員は十分に認識すべきである。相手方の実体的、手続的権利への配慮を欠く行政現場の漫然対応は、司法の場で糾弾される可能性が高まっているのである。しかし、依然、改正内容や判例の経緯についての知識、関心の乏しい職員が多数であることは危惧されるところであり、集合研修や職場研修を強化することが急務である。

これから法化社会が進展し、かつ分権型社会において条例の比重が高まるにつれて、条例の適用に不服を持つ被規制者など相手方からの争訟の提起も頻発化することが考えられる。しかしながら、争訟を過度に恐れて裁判所が確実に合法と判断すると思えられる範囲内で「石橋をたたいて渡る」法解釈と運用だけではなく、地域の公共の福

社実現のために必要と考える場合においては、「たとえ裁判所が合法と認定するか否かが不確かであっても、独創的な政策を展開していく姿勢」と「地域住民や裁判所に對して、その合法性を説得力あるかたちで論証するような洗練された法解釈技術」が自治体及び職員に要求されるのである。

なお、法治社会への対応に關して不可欠となるのが自治体職員の法執行能力の向上とコンプライアンス（法令遵守）であるが、これは別途、章を改めて検討することとしたい。

### 3 政策法務型組織における職員育成システム

本節においては、前述の諸課題を踏まえ、政策法務型組織を形成するにあたり、職種・職位に応じた望ましい職員像とこれを育成するための人事システム等について検討してみることとしたい。

#### ① 首長

条例制定は、首長のリーダーシップによるところが大きい。国ではトップ・ダウン方式の立法は少ないが、自治体では首長に強力な権限があるために、選挙公約を立法化するトップ・ダウン方式が多いという指摘がある。<sup>(9)</sup> トップ・ダウン方式の条例の場合、首長が政策を最終決定し、条例という法形式によるという意思決定があり、その指示を受けて補助機関たる職員による条例案の検討が開始される。筆者が勤務していた愛媛県において制定されたトップ・ダウン型条例の制定過程を見た場合、特徴的なこととして、深刻な問題状況が発生した段階で当該事案に係る問題を解決するための手段としての条例立案が、関係課の発意に基づくのではなく、県庁上層部の特別職からのトップ・ダウンによって開始され、わずか数ヶ月という短期間で立案作業が行われ、議会提案がなされているとい

うことがある。<sup>(10)</sup>

緊急事態発生の場合における迅速な対応の必要性については言を俟たない。しかしながら、通常業務の処理に際しても職員が一定の権限と責任の下で自ら政策立案を行い、ボトム・アップにより知事に提言するという土壌が十分に培われていなければ、県民ニーズを適切に把握した新規政策を継続的に開発することは困難である。とりわけ、地元で「ワンマン」、「ドン」などと揶揄される権力的政治姿勢の首長の任期が三期以上続いた場合、「上（＝首長）から言われたことは何としてでもやるが、言われなければやらない」組織風土に陥る傾向が加速される。このような組織の下では、補助機関である職員一人ひとりに対し権限と責任があまり委譲されないことから、些事にわたるまで諸事項を首長に報告し、「お伺い」をたてるという庁内意思決定システムが当然のものとなる。まして、政策法務の実践自体、夢物語ではない。そもそも、政策の立案は現状における問題点の分析から始まるものである以上、現政治体制下での政策体系に対する客観的、時には批判的検証という側面をも必然的に伴うものだからである。まして、首長と意見を異にするという理由で安易に左遷人事等が行われるようなことになれば、長期的視点からは著しい組織的損失をもたらす結果になりかねない。

政策法務型組織における首長の望ましい役割は、権威主義的に統治しようとするのではなく、時宜を得た理論的にも正当な政策を立案し、推進するための庁内風土づくりにリーダーシップを発揮し、これを推進することにあるといえよう。そして、その首長を支える補助機関としての職員機構が有効で効率的な政策原案をボトム・アップし、首長が適切に最終判断を行うという連携プレーが何よりも重要である。これからの時代に求められるのは、何よりも、新たな政策立案や執行等のために失敗を恐れず、積極的に取り組んだ職員を適切に人事評価することによって

職員のをやる気を育て、「出る杭をのぼしていく」人事施策であろう。このためには、まず首長自身が変わることが何よりも必要である。<sup>(11)</sup>この点に関し、岐阜県多治見市においては西寺雅也市長の三期にわたる在任中（平成七年（一九九五年）、情報公開、市民参加、職員の手による政策開発を柱とした市政改革を実施すると同時に、「多治見市人材育成基本方針」（人材戦略）において「変えることを恐れない」ことを職員に必要な資質として掲げ、職員が執筆した論文の公刊や他自治体との職員交流を奨励するなど市長自らが明確な方針、方向性を継続的に提示した。このような首長の率先垂範が旧来型の職員意識の変革につながるものと考えられる。<sup>(12)</sup>

なお、職員が勤務時間中に、他の自治体職員もしくは一般市民に対する講演または大学等における講義を行う場合、あるいは論文を執筆して報酬を得る場合等においては、職務専念義務の免除（地方公務員法三五条）及び営利企業等の従事制限に関する許可（地方公務員法三八条）を任命権者から得ることが必要になる。この場合、実際に事務を担当する人事担当課が、前例がないことを理由にあまりに厳格な運用を行ってしまうとせっかくの自己研鑽と政策情報伝播の機会をみすみす喪失させることにもなりかねない。許可手続きにあたっては、人材育成と社会への還元という広い視野に立つて弾力的な判断を行うよう首長が明確な姿勢を示すことが望まれる。

## ② 原課職員

これまで長く続いた機関委任事務体制下にあつては、自治体職員が自らの頭で思考し自主的決定を行うことがはばかれるような風潮すらあつた。このような中にあつて法的に思考するという機会は少なく、全国の多くの自治体（とりわけ小規模市町村）では、国からの通達、国の官僚が執筆したマニュアル（〇〇事務必携）に依拠して通常業務を進め、条例改正作業は国から示される「準則」に形式的にあてはめさえすればできてしまうという、スポ

イルされた状態であったのである。二〇〇〇年の分権改革から一〇年近くが経過した現在にあっても、一部の先進的自治体を除けば、職員の法務能力の開発ができなかった後遺症は少なくない。したがって、各部局の業務担当課（いわゆる原課）においては、専門的な立法能力の習得よりもむしろ、課長級職員など管理職も含め職員全体に法的に思考するための基礎力を身に付けさせ、組織風土として根づかせていくことが不可欠である。<sup>13</sup> 条例制定過程では、政策形成過程に関与する職員全員が政策法務的思考や手法をマスターしていることが望ましいことではあるが、すべての職員についてその能力を要求するのは、人的リソースの限界もあり、非現実的であるため、政策法務思考ができる職員を必要最少限養成し、条例制定のニーズに応じて、機動的に各部局の筆頭幹事課及び原課に配置することが適当と考えられる。つまり、ある一定レベルの意欲と能力を有する職員を組織内で「公的に認知」<sup>14</sup> することである。このような原課主体の政策法務型組織を確立することが県、市町村いずれにも望まれる。この場合、職員は、さしあたり、政策決定に組織的に関与することの多い原課の係長級職員に重点化して政策法務の手法を習得させることが不可欠と考えられる。とりわけ、条例制定の最初の発案者は、通常は原課職員であり、条例制定の動機となる立法事実等の要因を把握して、新規政策を実施に移すための条例制定の必要性の有無について、職場での議論を踏まえて第一次的に判断し、上司に報告することが求められる。<sup>15</sup> つまり、職員一人ひとりが、基礎的な問題発見能力、課題設定能力、さらには必要最小限の法執行能力を身につけておかねばならないことは言うまでもない。なお、政策法務の視点からは、法的素養に乏しい管理職の体質改善は急務であり、基礎としての法務能力強化のための行政法総論、行政救済法及び地方自治法の基礎理論についての研修を義務付けることが必要である。

これまで、個別実定法については、前述のように法令所管省庁の官僚の執筆による「逐条解説書」や個別に都道

府県又は市町村あてに発せられる処理基準（分権改革前は「通達」の形で提示されていた）において示される法解釈が、有権解釈として全国の自治体職員に対し、事実上の拘束力を有するものとして通用してきた。その理由は、所管省庁の立法過程への関与を背景に、「どのような事情の下で、どのような経緯を経てある法律が制定され、なぜそこにある特定の文言が書き込まれたのかを最もよく知っている者こそが、その法律の文言が何を意味するのかについて最もよく知っているはずであるという推定が前提とされている」ことによるものである<sup>(16)</sup>。

しかしながら、法解釈に当たっては、時代とともに社会構造は変化することを前提に、当該法令の適用が問題となる個別具体的事案において、その当時における他の法律の制定改廃状況など法体系全体を見渡した合目的解釈が不可欠なのである<sup>(17)</sup>。

したがって原課の職員は、当該課で所管する法律については、その構造、執行状況と問題点等を理解し、主体的に法解釈できるだけの能力が必要である。また、住民ニーズ等の行政需要を正確に把握するとともに、政策の制度設計の段階において、類似の政策事例についての情報をさまざまなチャンネルから収集し、より効果的な政策形成を図ることが求められる。上司の指示待ちではなく、自らの職務の意味について掘り下げて思考し、調査することによって問題点を指摘し、行動に移せる職員を育成するためには、首長以下、職場全体の意識改革と平素のOJT（on the job training）が不可欠である。また、職員自身の自主学習及びこれに対する組織的支援を推進することが求められる。

このようにして原課職員の能力開発を進めるためには、研修所のさらなる機能強化が必要である。研修所には、研修所研修として、政策法務研修を入門編から条例案づくりに至る応用編まで体系化し、率先的に法務能力育成を

図る役割が求められるところである。近年、東京都のように研修所にシンクタンク機能をもたせる自治体も増えており、研修所に専任研究員を配置して、当該自治体の抱える政策課題について研究し、政策提言を行う機能や条例づくりのコンサルティング機能を活用できるようにすることが適当と考えられる<sup>(19)</sup>。

併せて、研修所研修以外にも公共政策系大学院と自治体との連携により、庁内公募により選抜した職員を各自治体の政策課題をたずさえて大学院に派遣することにより、理論的に高度な政策形成能力を習得させ、政策提言ができるようにすることも必要と考えられる。そして、体系的な政策形成能力育成のためには、公共政策系大学院へ派遣された職員を修業後、政策立案の多いポストに配置するという人事システムが併せて求められる。研修は、あくまで人事政策の一環だからである。

### ③法規担当課の職員

法規担当課の組織体制については、政策法務重視の観点から抜本的に見直すことが必要である。法規担当課に配属される職員は、法学部出身者であって人事評価でそれなりに法的素養を認められた者であるが、職員の法制執務の知識は内閣法制局の職員が執筆した各種参考書から学習し、自治体独自のバリエーションについては、OJTを通じて内部で口伝的にノウハウを習得することが多い。法令審査の作業の中心となるのは、おおむね係長より一ランク程度下の等級の職員であり、担当部局ごとに分担して審査に当たる。したがって、ア、入庁後の行政実務経験は比較的浅く、政策形成の視点に乏しいことが多いこと、イ、自治体の独自条例について条例制定権の限界を審査するような場合には、従来型の法律先占論的な思考により「法律上、それはできない」を連発して政策法務の芽を摘んでしまうおそれがあると考えられ（いわゆる「法律に強く、法律に使われる職員」）、政策法務思考は余り多く



を期待できないことが少なくない。また、知識・技能や組織価値が上意下達的に伝承される徒弟的システムの下、自由闊達な職場の雰囲気が形成されることは困難で、原課職員が気軽に相談できるような敷居の高さではないことも問題である。<sup>(20)</sup>

これからの政策法務を重視した法規担当課のあり方としては、首長の直近で総合的・一元的な判断ができる組織とし、早い段階から主管課の政策形成に関与できる政策法務室のような組織が要請される。既存国法との調整を図りつつ自治体独自の政策法務に取り組むための法務委員会ないし法務室の設置の必要性については、以前から提唱されてきたところである。<sup>(21)</sup> こうした専門組織の設置のためには、政策的思考に習熟した法務担当職員的大量養成が不可欠であるが、昨今の深刻な財政状況下にあつて、人的リソースには限界があることから、当面、法規担当課の勤務経験者に一定の教育研修を施した後、特命的に各部局の幹事課などに配置することから開始することもやむを得ない。なお、政策法務室の所属については従来の総務部門の文書課あるいは総務課ではなく企画部門に置き、かつ首長直属の組織とするのが効果的である。政策法務室を設置する意義は、政策との結びつきに乏しい従来型の法務組織を改革し、日常業務と立法のため必要な法律知識とを有機的に結合させて、合理的な法制度設計のサポートを可能とすることにある。したがって、原課から提出される条例案を待つて審査を行うのではなく、政策の条例化についての情報をいち早く把握して、早期の段階から関与を行うことが必要である。<sup>(22)</sup> よりよい条例づくりに向けて原課との情報共有と作業の協働が要請されることから、いわば庁内コンサルタント的な立場で原課をサポートし、協働関係を構築していくことのできる人材の配置・育成が課題であろう。また、法規担当課職員については現職のまま研究テーマをもたせて公共政策系大学院に派遣し、修了を条件として学費を自治体が負担することのほか、そ



の卒業生あるいは法曹有資格者（後述）を優先的に配属するなど、博士・修士（専門職学位）の取得者のキャリア・パスの多様化に対応した人事政策が望まれる。

## 二 適正な法執行能力とコンプライアンス確保の必要性

国から自治体にさまざまな権限が委譲される地方分権時代にあつては、政策形成過程のみならず、法執行過程についても十分なアカウンタビリティが求められる。限られた人材・財源等のリソースを有効活用して法執行の実効性を確保することは政策実現の観点からも重要だからである。かつて香川県において発生した豊島の産業廃棄物不法投棄事件においては、担当職員らが粗暴な違反者を恐れ、見てみぬふりをしていたということが泥沼化の原因であった。また、最近千葉県において発覚した業者への「預け金」による裏金づくりなどに見られるような自治体の長年の悪しき慣行についてもなかなか根絶に至らない。さらに不況の長期化に伴い、対行政暴力の事案も増加傾向にある。これらの問題についても、対応を誤ると結局は自治体に財産的損害をもたらし、住民の公益を侵害する結果をもたらしおそれがある。とりわけ、役所特有の「事なかれ主義」は、えせ右翼・えせ同和団体による公共工事の下請参入や機関紙講読の強要等の対行政暴力の付け込む隙を与えるおそれがあることも指摘される<sup>(23)</sup>。

このような問題が解決されない限り、自治体行政への不信任は払拭されず、ひいては地方分権への消極的意見すら誘発しかねないおそれがある。自治体職員は、適正に法執行を行うとともに及び不当要求等については毅然と拒絶し、コンプライアンスを保持することが求められるのであつて、このための法制度設計も政策法務の重要な要素

である。そこで本節においては、①自治体における適正な法執行体制・能力の構築、②コンプライアンス（法令遵守）の確保についてそれぞれ考察を行ってみたい。

## 1 自治体における適正な法執行体制の構築

適正な法執行の確保のためには、情報を用いた手法を媒介として、法執行過程における住民との協働を進めることが有用である。行政指導を無視して継続的、反復的に行われる悪質な違反行為については、住民からの規制申立権を各種条例において規定する<sup>(25)</sup>とともに、当該違反の状況・程度とそれに対する行政側の判断及び違反状態解消のために採った措置をホームページなどで公表し、個別の措置に関して市民からのコメントを可能にする仕組みをすべての自治体で標準装備すべきである<sup>(26)</sup>。この場合、違反者の氏名、住所といった個人情報是非公開としても、「××の行為について、県は〇〇法違反として、いつからは正指導中である」という事実自体を公表することについては、問題はなく、違法・不正の事実については、公務員の守秘義務（地方公務員法三四条①）の対象としての保護に価する「秘密」（最判昭和五二・一二・一九刑集三二巻七号一〇五三頁）<sup>(27)</sup>にも当たらない。このようにして違反情報を行政と地域住民が共有することが人員、予算等の法執行リソースの恒常的不足を補い、住民とともに地域づくりを進める役割を円滑に機能させることにもつながるものと考えられる<sup>(28)</sup>。なお、法的措置が的確に講じられるようにするためには、全ての行政職員について、漫然と行政指導を繰り返すだけでなく、裁判での争いを前提として事実を証拠で確定した上で、許認可等の取消し、指示、命令等、適切に不利益処分（行政手続法第三章）を行うとともに、必要に応じて行政代執行法に基づく代執行事務を円滑に処理することができただけの法執行能力を修得す

る訓練、研修も必要である。違反者に対しては、行政指導により対処することが自治体の常態であるが、漫然と表面的な指導を繰り返していても、悪質な違反者は、はなから従うつもりはないのであるから無意味である。むしろ、履行期限を定めて行政指導を行ったにもかかわらず、依然として従わない者については、必要な資料、証拠を収集して速やかに法に定める監督処分あるいは刑事告発（なお、刑事訴訟法二三九条②で違法行為の告発は公務員の「義務」とされていることが現場の公務員にほとんど認識されていないこと自体も問題である）という法的手段を採って違法行為の芽を早期につんでしまうことである。警察機関と連携を保ちつつ、警察は暴力団組織の構成員が関係するような真に悪質な事案について刑事手続きによる捜査を行うとともに、都道府県については、都道府県の行政組織を改正して各部局に「行政執行部門」のような恒久的組織を設け、都道府県職員のうち知事が任命し、政策法務を始め所要の法執行教育訓練（告発状等捜査関係書類の作成、護身術の訓練等を含む）を受けた職員は法執行関係事務を専任として担当することができるとすべきである。<sup>29)</sup>

そもそも現在の公務員組織は、法執行の達成度により人事評価を行うシステムになっていないことが、法執行の適正化が進まない大きな要因である。問題事案に対する職員の不作為を許さないこととし、法執行に対する意欲、能力等の有無について人事評価に正當に反映することとすれば、法執行事務に対する職員のモチベーションの向上にもつながり、現在のように出先機関のごく限られた人数の職員任せではなく、各職員が懸命に法執行に励むこととなるであろう。

## 2 コンプライアンス（法令遵守）の確保

たとえば、二〇〇六年に福島、和歌山、宮崎の各県で当時の知事が相次いで逮捕された官製談合事件など自治体における組織的不正発生の背景には、職員が個人として持つべき法規範意識と組織の論理との乖離がある。そして、裏金問題のように不正行為であつても、それが長年組織的慣行として継続されることによって内部的には正当化され、そこに終身雇用される職員の規範意識もいつしか希薄化し、同一の価値観が共有されることとなる。<sup>(30)</sup>かくして「役所の常識は、世間の非常識」と揶揄される状況が作出されてしまつたのである。また、たとえば、ある議員の有力支持者でもある法令違反者が、是正命令など監督処分がなされることを察知して、議員に処分の先送りの働きかけを依頼し、早速に議員から担当課に電話があるということもありうる。議員筋からの要望があつた場合には、たとえそれが理不尽と思われるようなものであつても、部課長などの管理職がこれに屈してしまふことが少なくないのは、首長にも影響力を持つような、当選回数が多い大物議員の場合、その逆鱗に触れて人事異動で「とばされる」のが恐ろしいからに他ならない。前述のように、終身雇用を前提とした現在の公務員制度にあつては、職員にとって昇任、昇格というものの占める比重が極めて大きいからである。

もちろん、この根源的な問題としては、首長が選挙に際して支援を受けた特定の地元有力者に頭が上がらなくなつてしまうことがある。<sup>(31)</sup>（この点の抜本的対策として必要なものは多選制限であるが本稿では立ち入らない）。このような内向きの組織的価値観を是正しコンプライアンス（法令遵守）を確保するためには、職員研修や内部監督の厳格化という組織内部的な対応だけでなく、外部の眼を意識するシステムが制度的にビルトインされなければなら

ないのである<sup>(32)</sup>

## (一) 違法な職務命令に対する措置

そもそも、首長や幹部職員は自ら通常業務を処理するわけではないから、前述のような組織的不正や不適切な法執行の背景には、組織内部での違法な指示ないし職務命令が介在している。職務命令については、上級機関から下級機関への訓令としての指揮命令と公務員個人に対して単独で出される命令があるが、前者については公文書によって行われるのが通常であるため、違法性を帯びたものになることはまず考えられない。これに対して、後者については、たとえば「〇〇の件で△△社に配慮せよ」といったものは、管理職を通じて担当職員に対し個別的に暗黙の指示で行われることとなる。そもそもこのような違法性を帯びた命令、指示に公務員は服従しなければならぬのである。公務員には上司の命令に従う義務（地方公務員法三二条）が法的義務として科せられているため、後者の性質をもった違法な職務命令への服従義務の有無については学説上、議論がある。かつての伝統的学説によれば、職務命令に重大明白な瑕疵があつて無効な場合以外、職務命令への不服従は許されず、それを拒否した職員は懲戒処分を受けると解されてきた（最判平成一五・一・一七判自二四五号二二頁）。しかしながら、違法な職務命令への服従は、同時に「法令に従う義務」（同条）に違反するものとなる以上、公務員は違法な職務命令に従わず、これを履行しないことができる<sup>(33)</sup>と解すべきである。

そして、違法な職務命令に対する公務員からの争訟については、公務員の勤務関係をかつてのように特別権力関係法理や行政組織の内部関係に基づくものと解した場合、職務命令不服従を理由としてなされた懲戒処分取消訴訟

において先決問題として違法性を主張するほかはないことになる。しかし、懲戒処分には説明書の交付が義務付けられること（地方公務員法四九条①）から考えても、違法な職務命令に対する不服従を理由とした法律上の懲戒処分（免職、停職、減給、戒告）が行われることは、実際問題としてはまず想定されない。むしろ、法的には不利益処分と評価することが困難であるものの、事実上の多大な不利益を伴う人事異動（現担当職務と全く無関係な遠方の出先機関への転任や一定の役職への昇任をさせないこと）による報復がなされることとなるであろう。職員にとってはむしろこのような事実上の不利益の方が、職業人生にとっては打撃となる。

そもそも違法な職務命令に対する直接訴訟の可否については、どのように考えるべきものであろうか。この点に関しては、「当該義務の履行によって侵害を受ける権利の性質および侵害の程度、違反に対する制裁としての不利益処分の確実性およびその内容または性質等に照らし、右処分を受けてからこれに関する訴訟のなかで事後的に義務の存否を争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等、事前の救済を認めないことを著しく不当とする特段の事情がある場合は格別」、そうでない限り法律上の利益が認められない、と判示した長野勤評事件判決（最判昭和四七・一一・三〇民集二六卷九号一七四六頁）の趣旨に鑑みると、違法な職務命令又は事実行為たる指示がなされた場合、①当該職務命令等の恣意的な履行強制によって公務員の法令遵守義務違反を招来すること、②命令等を拒絶した場合、事実上の重大な不利益を伴う報復措置が想定され、適正に現在の職務を遂行する権利が侵害されるおそれが生じること、といった事情があれば、当該公務員には、予防的な「職務命令服従義務不存在確認訴訟」、「指示違法確認訴訟」の形で法定外抗告訴訟又は実質的当事者訴訟の提起が認められるものと解すべきである。<sup>(34)</sup>このように考えると、違法・不当な指示を拒んだことによる人事面の報復を許さないだけの職務命令及び人

事評価過程の透明化（後述）が何よりも不可欠である。この点に関する立法論としては、たとえば地方公務員法三二条に第二項として「職務上の命令が口頭でされた場合において、職員から当該命令の趣旨及び内容並びに命令者を記載した書面の交付を求められたときは、これを交付しなければならない」旨の規定を新設することを検討すべきである。これは、職務命令過程の透明化という視点から、対外的な行政作用である行政指導についての手続的統制規定である行政手続法（同法三五条①～③）に準ずる法理を行政内部関係についても及ぼそうとするものである。合わせて、人事委員会に職務命令の違法性又は不当性の有無について審査申出をすることができるよう規定も地方公務員法に新設すべきである。

## （二）公益通報者保護条例の制定

さらに、内部的なコンプライアンス確保の手段として着目されるのは、公益通報者保護制度である。当該制度を導入済の自治体はまだ数少ないが、その先鞭を付けたのが東京都千代田区である。同区では一般予防のため、二〇〇三（平成一五）年七月に千代田区職員等公益通報条例を制定し、「区職員等は、区の事務事業、区が出資する団体の出資目的に係る事務事業又は区から事務事業を受託し若しくは請け負った事業者における当該事務事業に関する事実で次の各号のいずれかに該当するものがあると思料するときは、適宜の方法により、直接、区長その他の区の機関又は行政監察員に公益通報をすることができ」として、（１）法令（条例、規則等を含む。）に違反する事実、（２）人の生命、健康、財産若しくは生活環境を害し、又はこれらに重大な影響を与えるおそれのある事実（前号に該当する事実を除く。）、（３）前各号のほか事務事業に係る不当な事実を列挙している。さらに、公益通



報によって当該違法又は不当な事実が是正されなかった場合には、是正のために相当と認められる者に対して通報し、又は自ら相当な方法で公表することができるとして、外部のマスコミ等への通報も可能となっている。そして、通報者は、正当な公益通報をしたことによっていかなる不利益取扱（事実行為を含む。）も受けないこととし、正当な公益通報をしたことを理由として不利益取扱を受けた通報者は、その旨を行政監察員に通報することができ、行政監察員は、正当な公益通報を理由として不利益取扱がされたと認めるときは、当該取扱をした者に原状回復その他の改善を勧告することができることとなっている。他にも、杉並区、対行政暴力が廃棄物処理行政担当職員の殺害にまで発展した栃木県鹿沼市<sup>(35)</sup>などにおいても公益通報者保護条例を制定している。

なお、国法レベルでは、二〇〇四（平成一六）年に成立した公益通報者保護法があるが、同法については、要件が極めて厳格で、内部通報を原則とするものとなっているため、近年相次いで発覚した食品偽装事件や官製談合事件といった組織のトップ自らが不正を指示していたような事案においては無力でしかない。二〇〇六年（平成一八年）四月一日の施行後五年を目的とした検討（本法附則二条）の際には、運用状況を精査した上でこれらの点について所要の改正も含めて抜本的な検討が求められる<sup>(36)</sup>。

### （三） 不当要求対応のためのコンプライアンス条例制定

また、行政機関に対しては、公職にある政治家を始めさまざまな立場の者から要求が突きつけられることは少なくない。ときには、対行政暴力としての不当要求行為もありうる。このような場合、たとえば、鳥取県など複数の自治体で実施しているように、議員や住民から職員に対してなされた陳情、要望を所定の様式で文書化しておく、



情報公開の対象とすることにより、対応を個々の職員任せにするのではなく、「組織で対応」することが不可欠である。もちろん有力者からの不当な口利き、圧力に限らず、政策的提言なども含め、部外からの意見を原則として「協議メモ」の形で記録化することが行政過程における透明性向上のためにも望ましい。ただし、記録制度の導入後は、形骸化に陥ることのないよう首長において責任をもって適正な運用に配慮することが求められる。

たとえば、神戸市においては、二〇〇六（平成一八）年九月に神戸市政の透明化の推進及び公正な職務執行の確保に関する条例を制定している。同条例は、執行機関等が要望等を口頭により受けたときは、条例に列挙する例外事由に該当する場合を除き、その内容を確認し記録することとしており（第七条①）、要望等の意図及び内容を正確に把握するために書面、電磁的記録の提出を求めることもできる（第七条②）。さらに、市長その他の執行機関は、その内容が違法又は不当であるかどうかを執行機関が判断できない要望等を受けた場合、要望等に対する職員等の対応その他の行為が違法又は不当であるおそれがある場合においては、当該要望等に係る記録を要望者又は職員からの意見書とともに、市長の附属機関である神戸市公正職務審査会（学識経験者その他法令等又は行政事務に關し専門的知識を有する者の中から市会の同意を得て市長が委嘱）に諮問する（第一〇条①）こととされている。同条例は、同年四月、神戸市議会の有力議員が県外の大手産廃処理業者の市内進出阻止のため、市の許可基準を定める要綱改正を市側に働きかけた見返りとして地元産廃業者から収賄した容疑で逮捕された事件を契機として制定されたものである。<sup>37)</sup>

公益通報型、不当要求対応型のいづれを問わず、コンプライアンス条例<sup>(38)</sup>は政治的圧力や対行政暴力から職員を守り、事務執行の適正化を図るため、首長や議員をも「性悪説」でとらえて制度設計をしていることが特徴である。<sup>39)</sup>

法は適正に執行運用されるという擬制が現実には有名無実化し、前述のように行政組織内部の価値基準と法規範や社会通念との乖離が現実化している以上、これを外在的に是正する新たな手段はどうしても必要である。コンプライアンス条例についても、行政手続条例、情報公開条例、個人情報保護条例など既存の他の制度と相まって総合的に自治体行政の公正を保つための制度として位置づけ、標準装備を進めることが適切と考えられる。ただし、通報先については前述のように外部の第三者機関や報道機関も含むこととしなければ実効性は著しく低いものとなる。

しかしながら、具体的な事件や不祥事の発生という立法事実を踏まえて条例を制定した自治体はともかく、一般予防のためにこのような規定を有する条例を首長が提案しても議会との政治力学から、その賛成議決を得られる可能性は高くない。このことが条例が全国的に広く普及していかない一因と思われるが、不祥事の発生による自治体の信用失墜を未然に防止するための予防措置<sup>(42)</sup>としてのコンプライアンス条例の制定を強力に進めるよう住民側からの積極的提言も望まれるところである。

### 三 分権時代における人事システムのあり方

#### 1 自治体職員の人事異動の現状と課題

これまでの自治体職員の人事は、県、市町村を問わず、終身雇用制を前提に「ゼネラリスト」としての職員を育成するというのが基本であり、事務系職員（平成一八年の地方自治法改正前は、事務吏員とよばれていた）の場合、

さまざまな部署を三年～四年単位でほとんど何の脈絡もなく、本人の意向とはほぼ無関係に異動させる場合が大半であった。とりわけ、市町村よりも県の方が短期のローテーションで異動する傾向が強い。定期的な人事異動が行われる目的は、マンネリズムに陥らないための組織の活性化、適材適所の人事配置の促進、さまざまな職務を体験することによる職員本人の能力開発と意欲向上といった点に求められる。しかしながら、これまでのような、ゼネラリストとしての職員を育てるという人事システムだけでは、自治体職員としての「プロ意識」の醸成と組織力の向上を図ることは困難であると思われる。むしろ、ある年の四月に突然、経験したことのない業務に異動させられることにより本人のキャリアデザインの変更が強いられること、定期異動に伴って熟練職員が抜け、各職場に三分の一度度は異動してきたばかりの新人が生まれることに伴う非効率性、住民等との人脈の断絶といった弊害もある。あるいはともすれば「どうせ三年程度で替わるのだから自分の在任中はことをおこすまい」と不作為に逃避するような消極的態度を招来するおそれも問題であろう。職員が通常業務の処理に青息吐息で残業している状態では、政策法務的発想が出てくるはずもなく、職員の仕事に対するモチベーションを大きく向上させることがむずかしいように思われる。

## 2 人事政策の大転換を求めて

### (一) スペシャリストの育成人事

県庁や市役所といった行政組織において、さほどの専門性を有しなくとも一定の事務処理能力があれば職務がこなせていたのは、前述のように、国の立案した政策を忠実に全国一律に執行する機関として自治体を位置づける機

関委任事務の存在があった。各自治体では事務の正確な執行と組織の内部管理・調整に長けた者が有能な職員として評価され、個々の専門能力を開発しようとする組織的モチベーションに乏しかったからである。しかし、地方分権の進展に伴い職員にはこれまで以上に地域特有の政策開発を行うための専門的知識・能力が求められることとなることから、社会の実態を調査して理論的な分析を行い、政策形成につなげていくことのできるスペシャリストの養成は急務である。<sup>(43)</sup>

なお、専門能力をもつ職員の内部的育成という点で着目すべきは、警察組織であろう。一連の警察不祥事に見られる隠ぺいの体質など組織内在的な問題点があることは否定できないにしても、高等学校を卒業して採用されたばかりの警察官が、やがて刑事、公安、鑑識、交通など各分野における門外不出の専門能力を有する人材に育成するノウハウに関しては他の組織の追隨を許さない。それは、犯罪捜査という職務上、法令知識と特殊な専門技術を身につけ、それを人事評価に加味することが不可欠だからである。

これからの時代は、その人個人の「専門性」に着目した複線型人事が必要といえる。なお、ここでいう専門性の程度については、専門学術誌への論文投稿や、大学又は他の自治体の職員研修所で専門分野の講師を務めることができる程度のものであることが求められる。このような専門能力は通常の異動ローテーションの中だけで修得することは困難であり、職員自身の自覚的な選択と努力が不可欠である。組織のラインで昇任する（いわゆる「偉くなる」）ことを希望しない職員についても自らの選択した職務に対し自律的価値観を形成しようような人事システムが構築されなければならないのである。そもそも、職員のキャリア形成に際しては、基本的執務知識に加え、少なくとも二つの専門行政分野（たとえば福祉、環境、教育、統計情報、公物管理など総務企画系以外の事業畑の分

野)の専門的知識能力を有するいわゆる「 $\pi$ 型人才」<sup>(44)</sup>が望ましい。これら特定の職務に関し、前述のような特別に専門能力を有すると認定された職員を活用できるポストを設け、スタッフ専門職として処遇するのである。たとえば、課長級として、「○○指導監」「○○管理幹」のような名称のスタッフ職を各課に設けることが考えられる。このようにして、職務専門性の向上や住民協働の推進などに著しい功績のあつた職員については、勤勉手当を加算するといった形で他の職員と待遇にある程度の差を設け、組織内でそのような行動が評価されるようにすれば、組織内での昇任、昇格のみがモチベーションとなる組織風土の改革が可能となるはずである。財政難時代にあつて大幅な定員増加は望めない状況となっている昨今、職員のマン・パワーを最大限、効率的に発揮させることにより、組織力自体をアップさせる人材開発型の人事が<sup>(45)</sup>重要なのである。

ところが、現行の人事システムにおいては、現役時代の職位のいかんによつて定年後の再就職先のポストまでがほぼ決まってしまうのが現実である。組織内での昇進のみが職業人生の最終目標になってしまうことが政策形成過程にもたらす事実上の弊害は少なくない。

そもそも県庁組織においては、本人には明示されないものの、おおむね四〇歳代までには本庁勤務を主とする幹部候補の職員と出先機関勤務を主とする職員の選別、コース分けは事実上なされているといつて過言ではない。しかし、ここでの問題は、本人の意思とはほぼ無関係に他律的に将来の方向性が決定されてしまうという点であり、これでは職務に対するモチベーションの向上につながっていない。むしろ、幹部候補選考は、本人の意思を踏まえた双方向型のものとし、面接による本人の適性確認、論文試験による論理的思考能力や職務知識及び管理職としての知見の確認を行うことが必要である。

旧来型の秘密主義ではなく、恣意を廃した公正で透明性の確保できる人事システムの確立のためには、職員一人ひとりの適性と本人の真摯な意向を踏まえ、採用から退職に至るまでの計画的・系統的なキャリア計画を作成し、これに基づいた人事異動を適時行う能力開発システムを確立することが不可欠である。

この点に関し、大学を新卒で就職した職員が六〇歳の定年を迎えるまでの間を区分した場合、おおむね①新規採用から三〇歳代前半頃まで、②三〇歳代から四〇歳代前半まで、③四〇歳代前半から定年まで、という三つのフェーズに区分することができる。<sup>(46)</sup>これを基に静岡県では、「静岡県キャリア・デベロップメント・プログラム(CDP)」を二〇〇五年度から導入しており、入庁後約八年間で三箇所程度の部門を回る教育ローテーション期間を経て、三〇歳程度で「キャリア開発研修」を全員が受講し、上司のアドバイスも受けながら、将来のキャリア計画書を作成、その後三五歳程度(係長昇任前)及び四〇歳程度(課長補佐昇任前)でも同様に研修を受講し、計画書を作成させることとしている。キャリアについては、①「専門分野で能力を発揮したい」、②「広く行政分野に従事したい」、③「どちらともいえない」、から選択することとし、行政職の専門分野としては、総務・出納、税務、法務・訟務、予算・経理、福祉、電算・情報処理、国際化関係、公共用地、病院経営、などから選択するという複線型の人事管理体制を構築することとしている。

## (二) 双方向型人事システム

役所の内部規範に基づく価値観の下、自己抑制的に忠実に上司に「お仕え」して現在の職位に昇進してきた管理職(なお、「管理職」とは自治体により職位などが異なるため一律の定義は困難であるが、さしあたり各課におい

て起案の決裁権又は代決権を有し、職員の勤務評定に関与しうる職員をさす）は、概して、現状追認的な「事なかれ主義」で、自己保身の欲求が強くなりがちである。自己保身的でありながら部下職員には抑圧的に接し、職務への精励を要求する管理職の存在が新たな行政課題に果敢に取り組むことを厭う組織体質につながる。そもそも、管理職が優秀で常に公正妥当な判断ができると擬制しているところに現在の人事制度の根本的欠陥があるとの指摘は、<sup>47</sup> 経験的にも事実といえる。

このような問題点をいくらかでも解消するためには、部下職員からの管理職評価が有用と考えられる。組織のマネジメント能力面として、統率力、適格な判断力、責任感、部下育成能力などの項目について管理職自身の自己評価と合わせて、課員全員が記名式で五段階評価し、自由意見を記入してもらい、自己評価と対比することによって能力開発に役立てるのである（たとえば課長級職員であれば所属課員、部長であれば、課長級職員といった形で下位の職位の者が実施する<sup>48</sup>）。どうしても「評価」という語に抵抗感があれば、「管理職調査」としてもよい。評価されることによって人間は自らを省みる機会とするものである。評価結果は評価項目別に庁内平均値と本人値を算出してリーダーチャート化したものを本人にフィードバックする。このことは、現在、全国の大半の大学で実施されている大学生による授業評価を例にとってみるとわかりやすい。導入当初は、批判的意見もあったが、その多くは「そもそも学生にどうして教授の評価ができるのか」、「学生に迎合的となる」といった感情的なものであった。しかし、学生目線からの評価によって教員の講義手法や学生の理解度への配慮などを省み、ファカルティ・ディベロップメント（FD）につなげる契機となることは疑いのない事実である。まして、社会人として経験を踏んだ公務員にこれができないという論理的な反論は困難であろう。そもそも、人事評価の法的根拠は、地方公務員法四〇条



の「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない」という規定である。勤務成績の評定権者はあくまで任命権者であり、勤務成績評価の多元的項目の一つとして「部下からの評価意見」を勘案することができないというものではない。こうしたシステムが貫徹されれば、上にはへつらい、下には威丈高に接するような「勘違い管理職」はやがて淘汰されてくるはずである。

双方向型人事のもう一つの柱は、人事評価項目及び評価結果の本人開示である。従来型人事評価は所属長が一次評価を行い、課内で調整した上、人事担当課へ内申するというもので、人事担当課が庁内の風評に人事課としての知見を加味して専権的に配属先を決定するというものである。職員組合の強い自治体にあつては、途中で組合の意見などが勘案されることもある。このような集権的で閉鎖的な「閻魔帳型人事」では、職員自身の真の能力開発にはつながらない。何よりも本人が蚊帳の外だからである。そもそも「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法一条の二）ことを役割とする組織である。住民にとって良質の公共サービスを提供するため、政策を立案、実施していくという目的の一つとして職員の能力開発が不可欠であり、人事評価はそのための手段として位置づけられるべきものである。人事課は、政策実現のための人材開発本部として、政策実施の前線である各部局に人材を供給することをミッションとすべき組織（いわば兵站部門）でなければならない。ところが、これまでは内部的な人事配置自体が組織の自己目的化していたため、各自治体によって程度の差はあるものの、人事課が人事情報を独占するばかりか、組織や定員まで実質的に決定する権限を有し、首長など上層部が職員を統制管理するための権力中枢のような存在になっていることが少なくない。<sup>(49)</sup>



これからの人事評価は、自治体組織が実効的な政策開発を行うためにどのような人材が望ましいのか、第一線職員の意見も踏まえてその具体像を明示し、そのために必要な行動特性（コンピタンス<sup>50</sup>）を能力評価の項目とすべきである。コンピタンスとは、継続的に高い成果を上げている人に見られる行動特性・能力という意味であり、全職員共通の指標と各部署の職務に特有の指標がある。これらの標準フォーマットを人事課及び各部局において職員へのヒアリング等を踏まえて作成することが第一歩である。これからの人事評価にあつては、コンピタンスの指標となる具体的評価項目をすべて開示して、まず本人に自己評価を行わせ、本人との面談後、第二次評価、第三次評価と積み上げていき最終評価結果を本人にフィードバックするシステムの導入を進めるべきである。<sup>51</sup>

なお、前述のスタッフ専門職と位置づけられた職員については、当該分野における政策提言書や論文の提出を例年の義務付けとすることも求められる。

そして、コンピタンス評価を行うに当たっては、積極果敢に業務にチャレンジした職員に高い評価を与える加 points の視点が不可欠である。このことにより、人事異動に対する不満あるいは疑心暗鬼も未然に防止でき、職員への説明責任も果たすことができる。また、評価基準が客観化、明確化されることによって、「やってもやらなくても同じ」との気質を蔓延させがちな一律昇給に代えて査定昇給を導入したり、勤勉手当に勤務実績を反映させたりすることも可能となる。逆に一定の期待水準に達しない職員については、早期に個別指導を開始し、どうしても改善が見られない職員に対しては、分限処分を実施することも必要となるであろう。

中長期的課題としては、人事課だけではなく、各部局及び各課において主体的に人事評価を行うとともに、たとえば係長級以下の第一線職員の配置については各部局長の権限と責任で決定できる庁内分権的な人事制度の導入も

検討すべきである。<sup>(52)</sup>

以上のような、人材育成に配慮した双方向型人事システムにより、旧来型レジームの見直しが行われなければ、ひいては今後の分権社会、法化社会への対応も困難なものとなることは否定できないであろう。

### (三) 庁内公募制・FA制の導入

政策志向型組織の実現のためには、職員一人ひとりのマンパワーを引き出す人事システムが不可欠である。そこで、庁内や庁外の研究会で研鑽している職員や自主学習により学位を取得した職員などを登用するため、人事異動に当たって、本人の希望を最大限考慮して配属を行う、いわゆる志願制度や庁内公募を大幅に拡充することが望まれる。前述のように採用後一〇年程度経過した職員については、二期目のフェーズに入るが、この時期に入った職員については、本人の特性と能力に応じて自律的に職務能力を開発しキャリア形成を図るためにも、一定の職場で求める人材の庁内公募への応募資格を認めることが適当である。公募の際は、各職場で求める能力要件と人物像を明示することが必要である。応募者は自己推薦、上司による推薦いずれも可とし、当該職場の現状分析を踏まえた政策提言と抱負についての所見を論文にまとめて提出する。たとえば、県政の主要課題等について企画を個人又はグループから募集し、最優秀提案については、次年度事業として予算化するとともに当該最優秀のグループのメンバーはそのまま組織上の班として人事発令し、三年間施策を任されるといふ制度も考えられる。課長など管理職についても、同様に政策案と組織運営に関する所見を論文にまとめて提出させ、公募を行うことを拡充すべきである。なお、管理職については、自己分析あるいは健康面に起因して降格を希望する職員については、制裁的降任で

はない「自己申告降任制」を認め制度も併せて導入すべきである。

このようなシステムを進展させれば本人が希望する職種と職場を具体的に明示して自己推薦するF A（フリーエージェンツ）制の導入も可能であろう。閉鎖的、他律的な人事異動ではなく、オープンで多チャンネルの人材発掘を進めることは、職員の自己研鑽の推進と組織活性化のためにも有用である。

政策法務型組織の形成という点からは、恒常的組織としての政策法務室とは別に、複数の課の所管にまたがる条例を制定する場合には、臨時的組織として条例制定準備室を設置することも考えられる。この組織は、室長のもとに関係課の係長級・係員の職員を併任させてスタッフとするものである。この組織を設置し、一つの部屋に会することにより、日頃の縦割の思考・行動様式を離れてグループ全体で条例の制定作業を進めることとなる。特定のチームについて庁内組織を設ける場合は、真に専門分野に通じた職員を結集したプロジェクトチームが効果的である。そのメンバーは充て職ではなく、若手職員で希望する者を中心に庁内公募する方法などが考えられる。

#### （四） 中途採用の拡大による人材の多様化

現在の公務員任用制度は、新卒採用を原則とするものである。しかしながら、社会人経験のない新卒者の場合、これまで述べてきたようにどうしても役所の前例踏襲主義、縦割主義、事なかれ主義といった組織風土に染まってしまうやすく、住民目線ではなく、首長など上層部の意向にのみ意を配る執務習慣がついてしまいがち。このような問題に対処し、組織の活性化を進めるためには、大幅に中途採用枠を拡大することにより人材を広く外部に求めるべきである。民間企業勤務やN P O活動などの経験をもついわば異質の人材が増加することにより、社会一般

の市民感覚を意識した職場風土に体質改善することも期待できる上、さまざまな業種での体験が、役所で業界を監督する業務にも有用な場合は少なくない。<sup>(53)</sup>さらに、今後の公会計改革に伴い、民間と同様の複式簿記による会計制度の導入が進むことが想定されることから、<sup>(54)</sup>経理・会計事務の経験を持つ中途採用職員は即戦力としても期待しうるであろう。その時代のニーズと状況に応じた専門職の柔軟な創設などにより、民間組織との流動性、互換性の高い「開放型」組織への転換<sup>(55)</sup>を図ることが望まれるのである。なお、中途採用者については年齢制限を撤廃するべきである。給料の等級格付けについても同年齢の職員の平均給与月額を勘案して決定すればよいことである。募集に当たっては、応募資格等を明示してインターネットにより全国公募を行うべきである。なお、「官から民へ」とドグマティックに小さな政府を推進した小泉内閣以来、指定管理者制度（地方自治法二四四条の二③）などに見られる民間活力を活かした業務委託への志向性が高まっている。公務の非能率性の克服といった点がメリットに挙げられるところであるが、何でも民間に任せれば万全というものでもない。行政職員の業務遂行ノウハウの喪失、ファカルティーの低下も懸念されるからである。とりわけ、中長期計画の立案や各種政策立案の基礎調査を安易に民間コンサルタントに委託すれば、希望的観測に基づくデータが羅列され、地域特性が必ずしも反映されない金太郎飴式の成果物しかできないおそれがあるし、何よりも自治体職員の調査企画能力の開発を抑制する。<sup>(56)</sup>建築確認業務の民間開放を遠因とする耐震偽装事件、公立保育所の指定管理者移管に反対する保護者からの訴訟の頻発など派生している弊害も少なくはない。効率性、経済性の向上と無駄な経費の削減が必要であることはいうまでもないが、人材育成という視点からは、業務を行政機関から分離するだけでなく、民間力をも取り入れて行政組織自体を活性化する方向が必要と考えられる。

## (五) 法曹有資格者の地方公務員への任用拡大

地方分権と法化社会の進展に伴い、自治体が政策を法制度として設計する機会が増えるとともに、争訟にさらされる可能性も拡大するのは、これまで述べてきたとおりである。また、行政のコンプライアンス確保や反社会勢力等による対行政暴力への対処の観点から、刑事法制、民事法制に関する知識を踏まえた適切な対応が求められることが少なくない。

一方、法科大学院教育及び新司法試験においては公法系科目として行政法が必須科目とされたことから、従来よりも行政法分野に通曉した法曹有資格者が輩出されることが期待される場所である。司法制度改革により、司法試験合格者数は例年二、〇〇〇人程度（二〇〇九年度…二、〇四三人、二〇〇八年度…二、〇六五人、二〇〇七年度…一、八五一人）で推移しており、二〇〇九年度合格率は二七・六％となる。合格者数五〇〇人→一、四〇〇人程度、合格率二→三％で推移していた旧司法試験当時に比べると格段に法曹有資格者数が増加しており、二〇〇八年度の弁護士登録者数は二五、〇四一人と二〇〇〇年当時の一七、一二六人から急増している。このため、<sup>57)</sup> 弁護士数急増に伴う新人弁護士の就職難や年収二〇〇万円→三〇〇万円程度の低所得者層の発生といった新たな問題もある。

このように考えると、自治体における行政需要の専門化に組織的に対応するための人材確保のためにも法曹有資格者を「法務職」として一定数採用することを進めるべきではないだろうか。終身雇用でなくとも、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いて任用すること、あるいは意欲と能力のある職員を法科大学院に派遣して法曹資格を取得させることも考えられる。

ちなみに東京都においては、二〇〇九年六月末で七名（うち二名は任期付雇用）の法曹有資格者が任用され、総

務部法務課において訴訟対応や政策法務担当のポストに配属されている。法曹有資格者がいることのメリットとしては、民商事の法令や刑事事件、知的財産などの法律相談に対して専門的で視野の広い検討・回答が行えること、外部弁護士への相談に比して行政内部の事実を適切に把握して課題解決策をアドバイスできること、訴訟で培われた視点を条例立案に適切に反映できること、コンプライアンスの観点から早期の適切な対応が可能となることなどが挙げられている。<sup>(58)</sup>

しかしながら、東京都以外の自治体においては職員としての任用例はほとんど見られない。この理由として、①民事法令の知識・経験を主たるプロフィールとして長期間勤務する職員が地方公共団体では想定されにくいこと、②法曹としての知識・経験に特化した職・職種を設定する積極的理由に乏しいこと、③法曹有資格者に対する十分な処遇の確保可能性の問題があることなどが指摘されている。また、法曹有資格者の意識としては弁護士としての開業又は裁判官・検察官への任官を希望するのが通常で、わざわざ地方公務員になるために法曹資格を取ったのではないという意識の問題もあると考えられる。しかし、そもそも会社や役所などの組織内弁護士（インハウスロイヤー）の需要増をも踏まえた法曹人口増員なのであるから、裁判官、検察官への任官者以外の全てが弁護士として就職できると考えることに無理がある。司法修習終了後も、先輩弁護士の事務所に就職する「イソ弁」採用が困難となり、既存の事務所の一角を借りて業務を行う「ノキ弁」あるいは、実務経験のないまま即開業する「即独」と称される弁護士すら出現しているといわれる昨今、一定年限を自治体職員として勤務しつつ、環境、まちづくり、情報公開など各種行政分野に関連する行政事件訴訟や国家賠償訴訟を被告の立場で遂行した後、人脈を形成して開業する方がその後の弁護士活動に与えるプラスの影響は少なくないと思われる。

そして、問題点として指摘されうる前記①、②の点については、これまで述べてきたように国法の枠組みにとられない新規条例の立案や今後増加が想定される行政訴訟への対応、徴税業務等における適正な法執行の必要性などを考えれば、法律専門職を設定する理由に乏しいわけではない。むしろ、その必要性をすら感じない旧態依然とした自治体は淘汰されていくかもしれない。また③の処遇に関しても、たとえば公立病院の勤務医に適用される医療職給料表に準じた形で法律職給料表を給与条例で規定し、格付けに際して配慮することとすれば、少なくとも昨今の多くの新人弁護士への待遇に比して劣後することはないはずである。日本弁護士連合会、司法修習生、地方自治体のそれぞれが発想を転換して自治体組織内弁護士を積極的に任用することとすべきである。

### おわりに

自治体の自己決定権限の拡大は責任の拡大を意味し、自治体職員にとって平穏な職業生活を保障するものになるとは限らないことはいうまでもない。このような時代にあつて自治体は、特段の専門知識を持たない「素人集団」から成り立っていることをよしとする組織ではなく、民間企業など他の組織に負けない人的資源を擁する組織へと変革していくことが求められるのである。

首長のマニフェストに従い、真に地域住民の公共の福祉を増進する政策立案を進めるためには、補助機関たる職員の能力開発と人材育成システムの改革が不可欠である。「公務員制度改革」とは、決して天下り抑制や公務員定数削減による人件費抑制だけを意味するものではないのである。自治体の最高責任者である首長は、長期的視野に



立ち、よりよい公共サービスを提供しうる人事行政を他の自治体と競うように推進すべきであり、この点についての首長の見識が問われていることを改めて強調しておきたい。

注

- (1) 塩野宏「地方分権と受け皿論」『地方公務員月報』三八二号（一九九五年）七頁。同論稿は、地方分権改革の端緒となった旧地方分権推進法が審議されていた平成七年当時執筆されたものであるが、自治体の人材育成は、依然として未完のままであるといわざるを得ない。
- (2) 大森彌「変化に挑戦する自治体―希望の自治体行政学―」（第一法規、二〇〇八年）二五五～二六三頁。
- (3) 政策法務組織と人材育成のあり方については、北村喜宣「自治体の法環境と政策法務」『都市問題』九五巻五号（二〇〇四年）二〇頁～二三頁、本田博利・三好規正「地方分権時代における政策の条例化―愛媛県及び高知県条例にみる政策法務の役割（2）―」『愛媛大学法文学部論集総合政策科学編』（二〇〇五年）一八号三～八頁。
- (4) 北村喜宣『自治力の冒険』（信山社、二〇〇四年）二八～二九頁。北村は、これを自主条例制定や法令の自主解釈などにより住民や国など外部への働きかけを行う「対外的政策法務」に対し、「対内的政策法務」と名づけている。
- (5) 阿部昌樹『争訟化する地方自治』（勁草書房、二〇〇三年）一一三頁。
- (6) 行政事件訴訟法改正の自治体行政訴訟実務への影響について検討したものととして、兼子仁『自治体行政法入門』（北樹出版、二〇〇八年）一七四頁以下。
- (7) 実質的当事者訴訟が行政過程に及ぼす影響については、北村喜宣『自治体環境行政法 第五版』（第一法規、二〇〇九年）二五三頁～二五四頁、兼子仁・北村喜宣・出石稔編『政策法務事典』（ぎょうせい、二〇〇八年）二五四頁以下参照。
- (8) 前掲注（5）阿部昌樹著一二六頁。
- (9) 阿部泰隆『政策法学の基本指針』（弘文堂、一九九六年）二八二頁、磯崎初仁「条例の制定過程と政策法務」『都市問題』九一卷七号（二〇〇〇年）四八頁は、条例制定過程について、条例制定に係るイニシアティブの所在に応じ、①首長主導型、②主管



- 課（原課）主導型、③総務部局主導型、④議会（議員）主導型、⑤住民（運動）主導型の五つに区分する。
- (10) 「愛媛県土砂等の埋め立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例」（平成一二年愛媛県条例第二号）については、以下のような立案過程をたどっている。
- ア. 平成一一年九月下旬、大阪市の産廃処理会社が京都松山市近郊の伊予市の山中に大阪から搬入した中間処理をしていない建設汚泥を大量投棄していたとして警察が摘発。
- イ. 平成一一年一月上旬に副知事より条例策定の指示があり、同月下旬、先行条例を有していた栃木県に先進地視察。合わせて、知事の定例記者会見において、条例案の検討を関係部局に命じている旨が公表される。
- ウ. 平成一一年一月上旬に条例案の骨子について知事了解。同時に土木、農林、商工等の庁内関係課による検討会を設置して、内容の詳細検討作業開始。二月下旬から法令係との本格協議を実施。
- エ. 平成一二年一月下旬、松山地方検察庁に条例案文を持ち込み、協議開始。二月上旬、地検との協議成立。（なお、地検側より、罰則の適用について、構成要件を明確にすべきであること等について指摘があった模様である。）
- オ. 平成一二年二月下旬、同年二月議会に議案提出。同年三月二四日公布、五月一日施行。
- (11) 阿部泰隆『やわらか頭の法政策』（信山社、二〇〇一年）六三～六四頁。
- (12) 西寺雅也『自律自治体の形成 すべては財政危機との闘いからはじまった』（公人の友社、二〇〇八年）一八〇頁以下。
- (13) 前掲注（4）北村著二三、二八～二九、三三頁参照。
- (14) 山口道昭『自治体法務のマネジメント』『自治体法務改革の理論』（勁草書房、二〇〇七年）一五一頁。
- (15) 前掲注（3）本田・三好論文四頁。
- (16) 前掲注（5）阿部昌樹著一四〇頁。
- (17) 前掲注（5）阿部昌樹著一四九頁～一五一頁。阿部は、立法者の主観的意図とは独立した法律それ自体に内在する客観的意味内容を明らかにする、文脈重視の「法律意思説」の立場からの法令解釈のあり方を示している。
- (18) 山口道昭は、このような職員を「調査する職員」と命名している。山口道昭「調査する職員」と地方公務員制度改革の課題『自治研究』七九巻八号（二〇〇三年）七二頁。
- (19) 政策立案能力の向上のためのシンクタンクの活用方を述べるものとして、鈴木崇弘「地方自治体とシンクタンク」『都市問

題」八八巻一号（一九九七年）四九一六一頁。

(20) 本田博利・三好規正「地方分権時代における政策の条例化―愛媛県及び高知県条例にみる政策法務の役割（1）―」愛媛大学法文学部論集総合政策科学編（二〇〇三年）一五号四二頁。

(21) 松下圭一「日本の自治・分権」岩波書店、一九九六年）一〇五頁〜一〇六頁。

(22) 前掲注（3）本田・三好論文七頁。

(23) 日弁連民事介入暴力対策委員会「民暴対策Q & A」（社団法人金融財政事情研究会、二〇〇八年）三三二頁。

(24) 阿部泰隆「行政監督と情報の活用」『塩野宏先生古稀記念・行政法の発展と変革 上巻』（有斐閣、二〇〇一年）四六二頁。

(25) 名古屋市の「市民の健康と安全を確保する環境の保全に関する条例」（平成一五年三月二五日条例第二五号）は、「現に公害に係る被害を受け、又は受けるおそれがある者は、規則で定めるところにより、市長に対し、規制措置（この条例の規定による命令その他の処分をいう）を講ずるよう申し立てることができる」（第二二四条①）旨及び「市長は、前項の規定による規制措置の申立てがあつたときは、求める規制措置の内容と被害の状況を勘案し、当該申立てが著しく均衡を欠く場合その他申立てに係る規制措置を講じないことについて相当の理由があると認める場合を除き、必要な規制措置を講じなければならない。この場合において、当該申立てに係る規制措置を講ずる必要がないと認めるときは、申立人及び当該申立てに係る区域の地域環境審議会に対し、申立てのあつた日から三〇日以内に、理由を付してその旨を通知しなければならない」（同条②）旨を規定して、申請権と市長の対応の義務付けを明記している。また、神奈川県廃棄物不適正処理防止条例は、「県民は、産業廃棄物の不適正処理が行われている、または行われるおそれがあると思料するときは、知事に対し当該不適正処理に関する調査及び検討を求めることができる」（第二三条①）旨及び「前項の規定による求めがあつたときは、知事は、速やかに、その内容について必要な調査及び検討をしなければならない」（第二三条②）旨を規定し、県民に行政権限発動請求権を認めている。

(26) 北村喜宣「行政法の実効性確保」（有斐閣、二〇〇八年）一六五頁。

(27) 松井茂記「情報公開法」（第二版）（有斐閣、二〇〇三年）四四頁、阿部泰隆「不正告発者の保護制度と通報報奨金を提案する（中）」『自治研究』七九巻一号（二〇〇三年）一八頁。

(28) 行政による監督システムの不備と改善策全般については、阿部泰隆「行政の法システム（上）（新版）」（有斐閣、一九九七年）一六三頁以下。

- (29) 三好規正「地方公共団体における法執行の実効性確保についての考察」〔山梨学院大学〕法学論集〕六一号（二〇〇八年三月）二三〇頁。
- (30) 三野靖「自治体における公益通報制度と意識改革」『自治力としての職員力（地方自治職員研修臨時増刊七六号）』（公職研、二〇〇四年）三三頁。三野は、組織の論理と市民社会との乖離を問題視する。
- (31) 矢島正孝、一ノ宮美成、グループ・K21『税金をしゃぶり尽くす「闇人脈」反社会的勢力の実態』（講談社、二〇〇八年）一四四頁以下によると、官製談合への関与をめぐり談合罪と収賄罪で二〇〇七年に有罪判決が確定した木村良樹・前和歌山県知事の場合、知事選挙で多大の支援をしたゴルフ場経営者は木村前知事の意向を受けて県幹部に指示を発し、県発注工事の談合の仕切りまでやっていたという。
- (32) 行政に効果的に権限を行使させるための「行政を強制する」法システムと「外部の眼」の制度化による職員の法令遵守意識の向上の必要性について指摘するものとして、北村喜宣『分権政策法務と環境・景観行政』（日本評論社、二〇〇八年）五〇頁、六六頁。
- (33) 前掲注（6）兼子著六九頁。
- (34) 藤田宙靖『行政組織法』（有斐閣、二〇〇五年）三〇六頁は、「職務命令が単独で出されているような場合、……これに対する訴訟を認めることは（これを公権力の行使として抗告訴訟を認めるか、あるいは公権力の行使ではない当事者訴訟ないし民事訴訟としての義務不存在確認訴訟を認めるか、という問題はさておき）、理論的には不可能ではないように思われる」とする。なお、この点に関し、公務員に対する不利益処分を形式的行政行為と理解し、民事訴訟法による出訴を認めるものとして、村上博「職務命令と服従義務」『行政法の争点（第三版）』（有斐閣、二〇〇四年）一七五頁。
- (35) 鹿沼事件の詳細については、下野新聞「鹿沼事件」取材班「狙われた自治体」（岩波書店、二〇〇五年）参照。同事件は、市長及び一部の市幹部職員と結託して市外へみ搬入などの便宜を図ってもらっていた産廃処理業者にに対し厳格な対応をとった新任の清掃事務所長を業者が逆恨みして、知り合いの暴力団員に殺害を依頼したというものである。問題点として業者への対応を殺害された所長のみに押し付け、市役所全体として組織的対応をとっていなかったことが指摘されている。
- (36) 前掲注（29）三好論文二四二頁。この点に関し、阿部泰隆は、より実効性を確保するためにその企業を解雇（いやがらせによる依願退職も含む）されても生活していけるだけの通報報奨金の制度を創設すべきであるとの見解を示す。阿部泰隆『続・政策

法学講座 やわらか頭の法戦略」(第一法規、二〇〇六年) 一七九頁以下。

同法には、おおむね次のような問題点が内在しているといえる。

①通報を行った労働者の解雇を無効とされる要件が、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている」と、危険発生の直前でなければ通報できないかのように厳格なものとなっていること(内閣府の当初案では「生ずるおそれ」となっていたものを自民党が修正したものである)、②解雇以外の降格その他不利益な取り扱いについては、違法とするだけで処罰規定もないこと、③弁護士会やマスコミなどの第三者機関に対する通報については、内部通報又は行政機関に通報すれば、ア「解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合」、イ「当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがある」と信ずるに足りる相当の理由がある場合、ウ労働提供先から内部通報又は行政機関への通報をしないことを「正当な理由がなく要求された場合」、エ書面(電子的方式、磁気的方式その他)の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録を含む)により内部に通報をした日から「二〇日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労働提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労働提供先等が正当な理由がなく調査を行わない場合」及びオ「個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合」に限られており、「信ずるに足りる相当の理由」等の立証責任が通報者の側に課せられていること。

(37) 事件の詳細については、前掲注(31) 矢島、一ノ宮、グループ・K21著七四頁以下参照。

(38) 山口道昭の分類による。山口道昭「政策法務の観点からみた自治体コンプライアンス」『年報自治体学第二一号 自治体のコンプライアンス』(第一法規、二〇〇八年) 八八頁以下

(39) 前掲注(2) 大森著二六二頁は、「あらゆる知恵を絞って悪事をなそうとする人間」が権限行使の座についても、悪事ができない、あるいはできにくい隙のない仕組みを作り、有効に機能させることの必要性を指摘する。

(40) 前掲注(30) 三野論文四一頁。

(41) 前掲注(38) 山口論文九〇頁。

(42) 前掲注(38) 山口論文九八頁。

(43) 村松岐夫「公務員制度改革…調査する官僚制に向けて」『都市問題研究』五五卷一号(二〇〇三年) 五頁。

(44) 山中俊之「公務員人事の研究」(東洋経済新報社、二〇〇六年) 一三七頁。

- (45) 前掲注(2) 大森著二五一頁。
- (46) 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略』(ぎょうせい、二〇〇八年)三四頁。
- (47) 森啓「人事政策と研修」『岩波講座 自治体の構想四 機構』(岩波書店、二〇〇二年)一四六頁。
- (48) 高橋潔「評価フィードバックが人材育成を変える」『地方自治職員研修』五九三号(二〇〇九年)二二頁以下は、自己評価、上司、同僚、部下等から同一内容の多面評価(三六〇度フィードバック)を行ってもらい本人にフィードバックすることによる人材育成目的の人事評価の必要性を指摘する。
- (49) その要因としてたとえば、愛媛県庁においては、かつて一九七〇年代初頭から八〇年代にかけて四期にわたり在任した知事及びその後一九九九年まで三期在任した後継知事の権力的政治姿勢に由来する庁内レジェームによるところが大きい。
- (50) 前掲注(46) 稲継著一二九頁。
- (51) 前掲注(46) 稲継著一五八頁によると、大阪府岸和田市では、従来型の「企画力」、「判断力」といった、とすれば生来的な性格や上司の主観に左右されやすい項目に替え、「変革力」「市民満足志向」「対人折衝力」といった項目と評価の際の着眼点を示した「簡易コンピタンスシート」による能力考課シートを導入している。コンピタンスシートとキャリア開発シートの項目内容については、前掲注(44) 山中著一三九頁以下参照。
- (52) 多治見市においては、各部からのヒアリングに基づいて市長が定めた人事異動原案の提示を受けて各部長が部内の職員配置先を決定する権限委譲が行われている。前掲注(12) 西寺著二〇八頁以下。
- (53) 西尾隆「難局を前提とした人事政策の転換―開かれた人材登用と多文化主義」『地方自治職員研修』五九三号(二〇〇九年)一四頁以下。西尾は、自治体組織外からの人材登用により多様な背景・能力・価値観をもった職員を内側に抱えるメリットとして、「予期せぬ困難へのシステムの潜在的対応力を高める」ことを挙げ、「多文化主義」組織への転換の必要性を指摘する。
- (54) 民主党は「一般会計、特別会計について、発生主義・複式簿記による財務書類等の作成及び財務情報の開示を法定化し、提出時期を前倒しする「公会計法」を制定」するとしている(民主党政策集 INDEX 一〇〇九 一七頁)。
- (55) 新藤宗幸『概説 日本の公共政策』(東京大学出版会、二〇〇四年)二六〇頁。
- (56) 前掲注(2) 大森著二六〇頁～二六二頁。
- (57) 「弁護士大激変―二万五〇四一人の意外な実態」『週刊ダイヤモンド』九七巻三四号(二〇〇九年)三二頁以下。

- (58) 中村倫治「東京都における法曹有資格者の採用と活用の状況」『法律のひろば』六二卷八号（二〇〇九年）五〇頁以下。
- (59) 植村哲「地方公共団体における法曹有資格者の活用」『法律のひろば』六二卷八号（二〇〇九年）四三頁。