

自治体法務におけるスクールロイヤー制度の位置づけ

－その担当領域と教育行政の独立性との関係に着目して－

学校開発政策コース 小美野 達 之

The role of the school lawyer system in legal affairs of local government

－Focusing on its area of responsibility and independence of educational administration－

Tatsuyuki OMINO

The purpose of this paper is to clarify the role of the school lawyer system in legal affairs of local government. Previous research has focused on the definition of school lawyers and the scope of them, but has not recognized the impact of assigning school lawyers separately from existing local government lawyers (attorneys at law). This paper reveals that while local government lawyers are involved in its overall legal affairs, school lawyers are only allowed to provide legal advice to the education regarding public schools. The conclusion of this paper is that the school lawyer system strengthens the independence of board of education from head of government but simultaneously increases the dependence of municipal boards of education in relation to prefectural boards of education.

目 次

1 はじめに

- A スクールロイヤーの定義と業務内容
- B スクールロイヤーの配置状況と自治体の顧問弁護士等への相談体制
- C 本稿の目的

2 先行研究等の状況

- A スクールロイヤーに関する先行研究等の内容
- B スクールロイヤーに関する先行研究等の課題

3 自治体法務の領域に着目したスクールロイヤーの特殊性

- A 自治体法務と顧問弁護士等
- B 教育委員会法務とスクールロイヤー
- C 小括

4 教育行政の独立性という観点からのスクールロイヤー制度の意義

- A 「法務」という行政資源の首長部局への依存と教育委員会の独立性
- B 都道府県教育委員会への法務資源の依存と市町村教育委員会の独立性

5 まとめ

注

参考・引用文献

1 はじめに

本稿は、近年、配置が進められている「スクールロイヤー」について、その自治体法務における位置づけを明らかにするものである。

A スクールロイヤーの定義と業務内容

文部科学省は、2024年3月28日、「令和4年度公立学校教職員の人事行政状況調査結果等に係る留意事項について（通知）」において、スクールロイヤーを「専ら教育行政に関与する弁護士」（文部科学省2024：6頁）と定義するとともに、「都道府県教育委員会及び政令指定都市教育委員会においては、引き続き、『教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き』（令和4年3月改訂）を参考に、より一層の法務相談体制の整備・充実に取り組むとともに、特に、都道府県教育委員会は、域内の市町村の法務相談に係る体制の整備に配慮すること」（同：7頁）としている。また、同通知は、「スクールロイヤーによる『助言・アドバイザリー業務』とともに『代理・保護者との面談への同席等』の双方の業務内容を含む法務相談体制の整備方法及び具体的な運用方法について、今後、整理を進める」（同：7頁）ともしている¹⁾。これに先立ち、日本弁護士連合会は、2024年3月14日、「教育行政に係る法務相談体制の普及に向けた意見書」において、

「助言・アドバイザー業務又は代理・保護者との面談への同席等の業務を担う専ら教育行政に関与する弁護士（以下、本意見書において「スクールロイヤー」という。）」（日本弁護士連合会 2024：1 頁）としている。なお、日本弁護士連合会は、2018年1月18日、『『スクールロイヤー』の整備を求める意見書』においては、「各都道府県・市町村の教育委員会、国立・私立学校の設置者において、学校で発生する様々な問題について、子どもの最善の利益を念頭に置きつつ、教育や福祉等の視点を取り入れながら、法的観点から継続的に学校に助言を行う弁護士（以下『スクールロイヤー』という。）」とした上で、「学校側からの依頼により内部的に助言・指導を行うものであって、学校側の代理人となつて対外的な活動を行うものではない」（日本弁護士連合会 2018：1 頁）としていた。地方教育行政に関する制度の企画等（文部科学省設置法4条1項3号）を行う文部科学省と、弁護士等の事務の改善進捗（弁護士法45条2項）を図る日本弁護士連合会とが、いずれも2024年3月に「スクールロイヤー」について「専ら教育行政に関与する弁護士」との定義を行い、その業務として「助言・アドバイザー業務」と「代理・保護者との面談への同席等」を挙げたということになる。

「専ら教育行政に関与する弁護士（スクールロイヤー）」について、文部科学省（2025b）は、当該自治体で委嘱・契約している弁護士であること、自治体の法務全般に関与するために委嘱・契約しているのではなく、教育・学校問題に関与するために委嘱・契約している弁護士であること等を挙げており、地方自治体の教育・学校問題を扱うという意味で「教育行政に関与する」、自治体の法務全般を扱うのではなく教育・学校問題の法務のみを扱うという意味で「専ら」であるということがわかる²⁾。なお、文部科学省は、2025年8月29日、「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き（第3版）」において、スクールロイヤーについて「本手引きにおいては、学校に関与する弁護士を総称して用います。」（文部科学省 2025c：1 頁）としているが、特段の説明をしておらず、従来の定義を変更するものであるのか明らかではない³⁾。

B スクールロイヤーの配置状況と自治体の顧問弁護士等への相談体制

文部科学省（2025b）では、かかる意味でのスクールロイヤーに相談できる体制が「ある」と回答した自治体は、都道府県の87.2%、政令指定都市の95.0%、

中核市の71.0%、市町村等（中核市を含む）の13.7%であるが、スクールロイヤーに相談できる体制が「ない」と回答した自治体のうち、都道府県、政令指定都市、中核市の100.0%、市町村等の90.7%が教育委員会から自治体の顧問弁護士、法曹資格を持った職員等（以下「顧問弁護士等」とする）に相談できる体制が「ある」と回答している。また、スクールロイヤーが配置されていない自治体のうち、今後、スクールロイヤーの配置を検討している自治体は、都道府県の83.3%、政令指定都市の100%、中核市の38.9%、市町村等の14.1%であり、配置を検討していない自治体につき、その理由（複数回答）を調査したところ、都道府県の100.0%、中核市の63.6%、市町村等の60.2%が、顧問弁護士等で対応できると回答している。

文部科学省、日本弁護士連合会は、自治体に顧問弁護士等とは別途、スクールロイヤーを配置することを推進しているが、自治体は、特に中核市を含めた市町村等においてスクールロイヤーの配置率、配置予定率が低く、配置をしない理由の多くは顧問弁護士等で対応できるとしていることがわかる。

C 本稿の目的

顧問弁護士は自治体の法務全般を扱うのに対し、スクールロイヤーは教育・学校問題の法務のみを扱う弁護士であり、スクールロイヤーの配置には、顧問弁護士が担当していた自治体法務の一部を切り出してスクールロイヤーに担当させるという側面がある。本稿は、自治体法務におけるスクールロイヤー制度の位置づけについて、顧問弁護士等が担当する自治体法務の領域とスクールロイヤーが担当する領域との相違、スクールロイヤーを配置することの教育行政の独立性との関係に着目して検討することを目的とする。

2 先行研究等の状況

スクールロイヤーに関する研究等は一定数あるが、初出の安藤（2004）を除き、ほぼ2017年以降に集中⁴⁾しており、日本における「スクールロイヤー」の語の使用歴は比較的浅いといえる。また、これらの研究等の多くは、実際にスクールロイヤーを担当している弁護士によって執筆されたものであるという点に特徴がある。以下では、「スクールロイヤー」の語を用いていないものも含め、その主要な先行研究等を整理して検討することとする⁵⁾。

A スクールロイヤーに関する先行研究等の内容

先に述べた安藤（2004）は、弁護士を「教育サービス」と位置づけ、学校内対応が困難な紛争につき、早期解決のため法律の専門家として学校に派遣されるであろうという指摘を行っている。次に、近畿弁護士連合会民事介入暴力及び弁護士業務妨害対策委員会編（2015）において、教育現場への不当要求に対し、法的専門性を生かして弁護士が対応することを掲げるものが登場し、菱村（2016）によるスクールロイヤーの紹介記事、神内ほか（2017）の論文が出されている。こうした2016年から2017年にかけての動きは、文部科学省が2017年度予算概算要求の中に、「いじめ防止等対策のためのスクールロイヤー活用に関する調査研究」の費用を計上したことによるものであると考えられる。それから具体的な制度の構想が練られる中で、日本弁護士連合会（2018）が出され、三木（2018）、神内（2018）、峯本（2018）といったスクールロイヤーである弁護士による情報発信が相次ぐこととなり、ストップいじめ！ナビ編（2019）、石坂・鬼澤編著（2020）などの「スクールロイヤー」を冠した弁護士による実務のための書籍が出版され、文部科学省も、2020年12月、「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き（第1版）」（文部科学省：2020）において構想を示し、さらにその後、研究者と弁護士の共編著により、松原・間宮・伊藤編著（2022）も出版されている。

これらの研究等では、スクールロイヤーの定義や業務範囲、重視されるべき要素、自治体の顧問弁護士等との相違などの点において、論者により見解が様々であり、日本弁護士連合会（2018）では、公立学校のみならず国立・私立学校も対象にし、ストップいじめ！ナビ編（2019）も、私立学校は対象にしており、神内ほか（2017）、神内（2018）は、学校内弁護士つまり弁護士であり学校の教員でもある者をスクールロイヤーに含んでいる点が特徴的である。また、日本弁護士連合会（2018）、三木（2018）、ストップいじめ！ナビ編（2019）、石坂・鬼澤編著（2020）、松原・間宮・伊藤編著（2022）は、スクールロイヤーにおいて重視されるべき要素、顧問弁護士等との相違として、子どもの権利・最善の利益の観点、福祉的視点、学校・教育委員会の代理人⁶⁾ではなく中立・公平な第三者の視点に基づく活動であることなどを挙げるが、近畿弁護士連合会民事介入暴力及び弁護士業務妨害対策委員会編（2015）や文部科学省（2020）は、保護者と学校との紛争、保護者からの不当要求などに際し、弁護士が学校の代理をしたり保護者との面談に同席したり

することの有用性を指摘している。

本稿の冒頭述べたとおり、2024年3月、日本弁護士連合会（2024）、文部科学省（2024）が出され、ここでは「スクールロイヤー」を「専ら教育行政に関与する弁護士」と定義し、「代理・保護者との面談への同席」についても、その業務内容に含む旨を明示している。

同時期以降の研究のうち、神内（2024）は、日本弁護士連合会（2024）が、自治体の顧問弁護士に代理人を依頼するのは学校現場から迂遠であり、スクールロイヤーが代理人として保護者対応に関わるニーズがあるとしている点について、スクールロイヤーを導入していない自治体の70%以上が「顧問弁護士で十分対応ができているため」としており矛盾があること、保護者対応の負担原因である法律等の見直しの提言が先決であることなどを指摘し、小野田（2024）は、スクールロイヤーが代理・保護者との面談への同席をすることは、「もはや『子どもの最善の利益』擁護を旗印に掲げたSLではなく、自治体の顧問弁護士と同じ役割を持った、教委・学校側の顧問弁護士でしかない」（同：5頁）こと、日本弁護士連合会（2024）において、「代理・保護者との面談への同席等の業務」を行う弁護士も「スクールロイヤー」であるとして拡充整備を求めるのはスクールロイヤー制度の変質であることを批判している。五十嵐（2024）は、日本弁護士連合会（2024）と日本弁護士連合会（2018）では、大きく性質の異なる業務が想定されているにもかかわらず、同じ「スクールロイヤー」の語を用いたことで、その公正らしさと信頼を毀損したことを批判し、行政機関が行政権の行使を訴訟代理以外の場面で弁護士に「代理」させることの法的根拠がない、日本弁護士連合会（2024）の想定する代理人業務には裁量や判断を要する業務などがあり弁護士を含めた民間に「委託」できないといった未解決の問題があることを指摘している。また、神内（2025）は、教育委員を担当する弁護士に着目して、その属性やスクールロイヤーとの相違点を明らかにし、武田ほか（2025）は、琉球大学教育学部附属学校でのスクールロイヤーチームの活動の分析を通じて、弁護士という職業人の特性と学校現場の特性を踏まえてのスクールロイヤーの活動の理想的な在り方等を検討している。

日本弁護士連合会（2024）に触発され、直後には、スクールロイヤーが学校・教育委員会の「代理」を行うことができるとの見解を示した点を中心に批判を行うものが多く、その後、スクールロイヤーの専門性に関する研究がみられるという整理をすることができ

る。

B スクールロイヤーに関する先行研究等の課題

既に述べたとおり、先行研究等においては、スクールロイヤーの定義や業務範囲、重視されるべき要素、代理の可否などに関する論者ごとの主張の相違に注目が集まり、ふさわしいスクールロイヤーとは何かという議論が中心であった。他方で、本稿に挙げた先行研究等における論者のすべてが、スクールロイヤーについて、①その業務範囲の中心が公立学校、教育委員会に関する法務であること、②これらの法務以外の自治体の法務は扱わないこと、③社会教育、スポーツ、文化財保護など⁷⁾への関与はしないこと、④教育委員会規則の制定・改正等への関与はしないこと、⑤訴訟における代理はしないこと、⑥相談・助言業務を行うこと、⑦顧問弁護士等よりも教育の専門性があり迅速かつ適切な対応ができることなどは、明示又は黙示の前提としている。先行研究等におけるスクールロイヤーは、簡潔に言えば「教育委員会における公立学校に関する法的問題の相談・助言を行う、教育についての専門性を有する弁護士」という限度では共通であり、その上でその理念や立ち位置、業務の詳細についての見解の相違があるという整理ができるものである。

ところが、先行研究等は、スクールロイヤーを顧問弁護士等とは別途、配置するとしながらも、自治体法務における顧問弁護士等とスクールロイヤーとの法務プロセスや担当領域の相違について検討しておらず、また、スクールロイヤーが行政委員会である教育委員会の法的問題を扱うものであり、その配置と教育行政の独立性との関係が意識されてよいはずであるが、そのような検討も行っていない。本稿では、先行研究等の課題を踏まえ、スクールロイヤー制度の自治体法務における位置づけを明らかにすることを目指す。

3 自治体法務の領域に着目したスクールロイヤーの特殊性

A 自治体法務と顧問弁護士等

スクールロイヤーは、「専ら教育行政に関与する弁護士」であり、少なくとも文部科学省は、自治体の法務全般に関与する顧問弁護士等と対比して論じている。まずは、対比の対象である自治体法務全般や顧問弁護士等について、どのような仕組みになっているのかを見ておくこととする。

そもそも自治体法務とは何であるのかについて、田中・木佐(2016)は、「自治体で行う一切の法的な意味をもつしごと」(同:50頁)としているが、この説明では自治体法務の特徴を分析、検討することは難しい。人見(2000)は、全く便宜的との留保をつけつつ、「法規の立案・審査と既存の法規の解釈・運用に特に関わる事務そして法規の解釈・適用をめぐる紛争である争訟に関する事務を『法務』としてイメージして置く」(同:4頁)として、自治体には、「法務」を専門的に扱う文書課、文書係、総務(庶務)課などの名称で呼ばれる組織(以下「法務組織」とする)が設けられ、その事務領域は、①重要な文書の審査・立案、条例・規則等の審査・立案を主に適法性・妥当性・形式性の見地から行う法制執務、②住民からの訴訟・不服審査の申立に関して必要な書面の作成、不服審査の審理・裁決などの争訟関係事務すなわち訴訟法務、③事務事業を執行している原局・原課等(以下「原局等」とする)からの相談に応じて法的意見を述べる法律相談であるとしており、本稿においても、かかる説明を前提に検討を行いたい。自治体の行政は、法律に基づいて行われるものであり、原局等にも一定の法的知識のある職員が存在するであろうが、これとは別途、首長の下にある総務系の部局に法務組織を設けて原局等の法務需要に応えるという体制が取られており⁸⁾、さらに自治体の法務組織においても対応困難な法務需要については、自治体が委託した外部の顧問弁護士⁹⁾に相談を行うなどしている。大杉ほか(2016)によれば、顧問弁護士の業務内容は、紛争に関する法律相談、個別行政分野における業務執行上の法律相談、自治体を当事者とする訴訟などが多く、条例・規則の立案過程における法律相談も行っており¹⁰⁾、顧問弁護士に関する業務を担当しているのは首長部局の法務組織である。なお、近年では、顧問弁護士とは別途、自治体に法曹資格を持った職員¹¹⁾を配置する場合があり、弁護士の多くは任期付き公務員として採用されている(常勤職員として採用される場合もある。)が、少なくとも任期付き公務員として採用されている者に関しては、その大半が首長部局である総務系の部局において公職に従事している¹²⁾。

原局等の職員が、外部の顧問弁護士による法律相談を希望する際には、事前に自治体の法務組織に対し、その旨の申請を行って承認を得た上で、顧問弁護士との間で、相談の日時、場所、方法等を調整して相談を実施、その後、相談結果を法務組織に報告するという仕組みになっていることが多い¹³⁾。これは原局等の段

階では雑多で整理が行われていない相談内容につき、法務組織が関与することで、顧問弁護士に相談すべき法的に意味のある要素を整理し、相談を充実させることを意図していると思われる。これに対して、自治体に任期付き公務員として配属されている場合、その弁護士は、原局等の職員にとって同じ自治体の職員であり、「自治体庁舎に毎日出勤して、基本的に終日庁内において業務に従事」（大杉ほか 2016：16頁）し、しかも「自治体職員にとって同僚であり、法規担当部局を経由することなく直接に相談することができる」（同：16頁）存在であり、「そもそも法律相談が必要かどうかの段階からの相談を依頼することが可能」（同：17頁）とされている。原局等が、法的に未整理な段階から早期に相談をすることができるという点が、顧問弁護士と比べた任期付き職員である弁護士の大きな利点である。

また、自治体が原告又は被告となる訴訟の場合には、後に述べる首長以外の執行機関が行政事件訴訟法上の行政庁となる抗告訴訟を除き、首長が自治体を代表する（地方自治法147条）が、実際には補助機関である原局等の職員や法務組織の職員（法曹資格を持った職員を含む）を指定代理人（同法153条1項）とするか、顧問弁護士等を自治体の委任による代理人として、訴訟追行を行わせることとなる。

B 教育委員会法務とスクールロイヤー

次に、自治体法務のうち教育委員会に関する法務がどのような仕組みになっているのかを検討する。スクールロイヤーが配置されていない場合、教育委員会の原局等、具体的には事務局の指導課や教務課、公立学校における法務需要は、どのように充足されているのであろうか。もちろん、教育委員会事務局に任期付き公務員である弁護士等が配置されていれば¹⁴⁾、教育委員会職員である弁護士等が法務需要に対応できる。しかし、かかる職員の配置がない場合、顧問弁護士、首長部局である総務系の部局にいる任期付き公務員である弁護士等に対応を求めるといことが行われている。自治体の執行機関として、首長と教育委員会とは別の機関であるが、首長部局の原局等と同様に教育委員会の原局等も、首長部局の法務組織に申請・報告等を行うことにより、顧問弁護士を利用できる¹⁵⁾という仕組みが取られており、本稿の冒頭に述べた文部科学省（2025b）においても、スクールロイヤーを置いていない自治体の多くが、顧問弁護士等で対応できることを挙げている。

スクールロイヤーを外部の弁護士に委託した場合、その事務を行うのは教育委員会事務局の総務系の部局であると考えられる。本稿で挙げた先行研究等は、共通して、顧問弁護士と比べたスクールロイヤーの利点について、教育の専門性があり迅速かつ適切な対応ができることを挙げるが、これは具体的には、首長部局の法務組織を介さずに済み、教育委員会内で弁護士の相談・助言を受けるための事務手続が完結すること、「スクールロイヤーを受任する弁護士の大半は、都道府県弁護士会の子どもの権利委員会のメンバー」（高橋 2022：42頁）であり、教育に関する専門性が確保されていることによると思われる。他方で、スクールロイヤーとして外部の弁護士を配置した場合であっても、教育委員会が職務権限を有する事務のうち、社会教育等や教育委員会規則の制定・改正等に関する業務、教育委員会等が行政事件訴訟法上の行政庁となる抗告訴訟¹⁶⁾について自治体の代理人となることは、どの先行研究等においても想定されていない¹⁷⁾。スクールロイヤーには、人見（2000）の整理による自治体法務の領域のうち、①法制執務、②訴訟法務を全く行わず、③法律相談も公立学校に関するもののみを行うという特徴がある。また、論者により賛否両論あるが、少なくとも文部科学省、日本弁護士連合会は、スクールロイヤーが保護者対応における学校や教育委員会の代理・保護者との面談への同席といった業務を行うことを想定しているが、訴訟以外の場面での代理や市民との面談への同席は、一般の自治体法務のどの領域にも含まれず¹⁸⁾、顧問弁護士にはないスクールロイヤーに固有の業務であるといえる。

C 小括

自治体の顧問弁護士と外部の弁護士が行うスクールロイヤーでは、自治体からの委託に基づき法務を扱うという共通点こそあるものの、前者は自治体全般の法務に関与し、後者は自治体の執行機関を教育委員会とする法務のみに関与するという相違のみならず、前者は自治体法務の領域のうち、①法制執務、②訴訟法務、③法律相談のすべてに関与するのに対し、後者は③法律相談のみ、あるいは法律相談に加え一般の自治体法務では行わない訴訟以外での代理・同席のみを行い、しかも教育委員会の法務の中でも公立学校に関する法務のみに関与するという点に大きな特殊性があるといえる。

そして、自治体法務の領域としては、基本的には顧問弁護士の担当領域がスクールロイヤーの担当領域を

包含する関係にあり、保護者対応での代理・同席を必要とするか、顧問弁護士等では迅速かつ適切な助言が困難である又は公立学校に関する法務のみで相当の分量があるといった事情がなければ、スクールロイヤーの需要は生まれないと考えられる。実際、本稿の冒頭に挙げた文部科学省(2025b)でも、小規模な自治体ほどスクールロイヤーを配置しておらず、また今後も顧問弁護士等に対応できるので配置予定なしと回答していることは、この見方を裏付けている。

4 教育行政の独立性という観点からのスクールロイヤー制度の意義

もっとも、スクールロイヤーについて、教育委員会が首長とは別の執行機関であることや教育行政の一般行政からの独立性という観点から見れば、単に顧問弁護士等が対応できるからスクールロイヤーは不要であるという評価とは異なる別の評価をすることも可能である。村上(2013)は、行政の組織や活動の「独立性 independence」について、「何(誰)からの独立か」という観点、「何(資源)についての独立か」という観点から整理しているが、本稿では、前者について、「教育委員会の首長部局からの独立」、「市町村教育委員会の都道府県教育委員会からの独立」、後者について、「法務にかかる人的資源・組織、情報についての独立」という観点から論ずることとする¹⁹⁾。

A 「法務」という行政資源の首長部局への依存と教育委員会の独立性

先に述べたとおり、スクールロイヤーを配置していない自治体であっても、教育委員会の原局等、公立学校が、自治体の顧問弁護士、任期付き公務員である弁護士などに法律相談を行うことは可能であるし、現実にも広く行われている。しかし、顧問弁護士に関する業務を行っているのも、任期付き公務員である弁護士が配置されているのも、いずれも首長部局の総務系の部局であり、教育委員会が自治体の顧問弁護士等に法務相談等を行うということは、「法務の専門家、その知見」という意味で「organization(人的資源・組織)」や「nodality(情報)」といった行政資源を首長部局に依存しているということに他ならない。もちろん、行政資源といっても多種多様であり、その行政資源の内容、性質によって行政組織や活動の独立性に与える影響は様々であると考えられる²⁰⁾。本稿において、行政資源の性質に応じた影響について網羅的に分析するこ

とは不可能であるが、少なくとも行政資源の中でも特に「法務」資源²¹⁾について他に依存することの影響については、ある程度の指摘が可能である。中央省庁に関して、内閣法制局の審査事務すなわち閣議に付される法律案等の審査等を行う事務(内閣法制局設置法3条1号)、意見事務すなわち法律問題に関して内閣、内閣総理大臣、各省大臣に意見を述べる事務(同条3号)につき、それぞれ「内閣法制局の審査が法案の法律技術面での審査にとどまらず、その実質的政策内容にまで及んでいる」(西川2009:219頁)こと、「単なる参考程度の意見にとどまるものではなく、事実上、行政部内の統一的解釈として各省庁を律するきわめて強い拘束力をもつ」(同:220頁)ことが指摘されており、内閣法制局の審査事務が自治体での法制執務、意見事務が法律相談に相当することを踏まえると、教育委員会が自治体の首長部局の法務組織を介して顧問弁護士等に法律相談等を行う場合には、やはりその法的意見が教育政策の内容の妥当性にも及ぶことになると思われる。自治体における「法務」資源の首長部局への依存は、首長部局からの教育委員会の独立性を大きく損ねることになると考えられる。

スクールロイヤーを専ら教育行政に関与する弁護士として配置し、教育委員会の原局等、公立学校に関する法務相談体制を整備することは、少なくとも法律相談に関して教育委員会内で完結させることを可能にするという意味において、自治体内における首長部局に対する法務資源の依存を低減させ、教育行政の一般行政からの独立性の確保に資することが見込まれる²²⁾。

B 都道府県教育委員会への法務資源の依存と市町村教育委員会の独立性

本稿の冒頭で述べたとおり、文部科学省(2025a)は、「都道府県教育委員会は、域内の市町村の法務相談に係る体制の整備に配慮すること」(同:7頁)を求めているが、その具体的な体制として、市町村教育委員会へのスクールロイヤーの配置の支援のほか、都道府県教育委員会に配置するスクールロイヤーが、域内の市町村教育委員会、市町村立学校の法務相談に応じることが想定されており、実際に文部科学省(2025b)では、スクールロイヤーを配置している都道府県教育委員会の大半が、これを市町村教育委員会においても活用可能と回答している。しかしながら、この体制は、市町村教育委員会が、都道府県教育委員会に対し、「法務の専門家、その知見」を依存することに他ならず、当然ながら、都道府県教育委員会との関係での独立性

を大きく損ねると考えられる。そもそも自治体の一般行政の領域において、市町村が都道府県の顧問弁護士等に法務相談をするという制度は採用されておらず、顧問弁護士のいない自治体が、「法的な問題が生じた場合、どのように対応しているか」を自由形式で問うた日本弁護士連合会編（2010）の調査においても、市区、町村ともに「事案に応じて個別の弁護士に相談、依頼」、「市長会、町村会を通じて同会の顧問弁護士に相談」といった回答をしており、町村の中に「県に照会の上、対応を協議する」という回答が見られるのみである（同：178頁）。一般行政においては、都道府県と市町村とが別の自治体であるという原則が貫徹され法務資源を他方に求める発想がないのに対し、教育行政においては、都道府県教育委員会に配置するスクールロイヤーが市町村教育委員会等の法務相談に応じる仕組みが取られていることも、自治体法務におけるスクールロイヤー制度の特殊な点として指摘することができる。

5 まとめ

本稿は、スクールロイヤー制度について、自治体の法務全般に関与する顧問弁護士等との比較を通じて、スクールロイヤーが自治体法務の領域のうち限られた一部のみを担当する特殊な制度であることを明らかにするとともに、その配置により、一般行政との関係では教育行政の独立性が強化される反面、市町村教育委員会が都道府県教育委員会のスクールロイヤーに法務相談を行う体制を採用した場合、地方教育行政組織間での独立性が阻害されるであろうと結論づけるものである。

従来、スクールロイヤー制度は、専ら学校現場での問題解決に有用であるという観点から論じられてきたが、本稿はスクールロイヤー制度を自治体法務の枠組みに位置づけてその意義を明らかにしたものであり、これにより他の行政委員会の法務体制の研究、教育委員会の法務体制の見直しの契機となる可能性がある。すなわち、監査委員、公安委員会、選挙管理委員会などの首長部局からの独立性が強く求められる行政委員会において法務需要が生じた場合、首長部局の法務組織を通じて顧問弁護士等にその充足を求めることが難しく、何らかの首長部局に依存しない法務資源の確保のための特殊な仕組みを有している可能性がある。他の行政委員会の仕組みを参考にして、教育委員会や公立学校に関する法務資源の確保についてもスクールロ

イヤー制度以外の仕組みにも視野が広がる契機になるものと思われる。他方で本稿は、スクールロイヤー制度による教育行政の独立性への影響については、法務資源の依存という要素からの論理的帰結を述べるにとどまっており、今後、その影響について実証する研究の進展も期待されるところである。

注

- 1) スクールロイヤーに関する記載は、令和5年度の通知においても令和4年度と同様である（文部科学省2025a：7-8頁）。
- 2) 「自治体法務一般を担う弁護士ではなく、自治体法務の中で教育法務に専従する弁護士、という意味合いでの『専ら教育行政に関与する弁護士』」（五十嵐2024：4頁）とするものがあり、本稿と同趣旨であると思われる。
- 3) 文部科学省は、「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き（第1版）」及び「同（第2版）」では、スクールロイヤーについて、特段の定義や説明を行っていない。
- 4) CiNii（<https://cir.nii.ac.jp/>）（最終閲覧日2026/1/19）で「スクールロイヤー」と検索すると論文109件、本10件、プロジェクト12件が表示されるが、論文の1件が2004年、1件が2016年であり、その他は全て2017年以降のものである。
- 5) スクールロイヤー研究の整理は、山本（2020）、高橋（2022）に詳しく、本稿もこれらの研究による整理を参考にしている。
- 6) 学校や教育委員会には法人格がなく厳密にはその代理人というものは観念できないが、学校や教育に関する業務について自治体や学校法人の代理人となり、その事務を学校や教育委員会が扱うことの比喩的表現であると考えられる。
- 7) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律21条12号ないし15号により、社会教育、スポーツ、文化財保護、ユネスコ活動なども、教育委員会が管理し執行する「教育に関する事務」であるが、これらに関する法的問題をスクールロイヤーが扱うとする論者は見当たらない。
- 8) 市の事務分掌規則に関する標準例においても、統合政策部企画政策課に法務係を置き、法制、訴訟、法律顧問等との連絡調整等が業務内容であるとされている（地方自治法規実務研究会編1965：2431の7頁）。
- 9) 顧問弁護士を置く自治体の割合は、時期、調査対象、回答数が異なるものの、2010年4月の都道府県、市区、町村1243自治体を対象とする調査（回答総数1226）において、都道府県80.9%、市区84.8%、町村58.3%（日本弁護士連合会編2010：178頁）、2015年11月末から12月末の都道府県、政令指定都市、中核市、県庁所在都市118自治体を対象とする調査（回答総数118）において、都道府県85.1%、政令指定都市78.9%、中核市92.7%、県庁所在都市85.6%（大杉ほか2016：11頁）とある。
- 10) 顧問弁護士の業務内容は、自治体法務の分類である①法制執務、②訴訟法務、③法律相談のすべてを含んでおり、顧問弁護士はまさに「自治体の法務全般に関与」しているといえる。
- 11) 「弁護士」は、日本弁護士連合会の名簿に登録されている必要がある（弁護士法8条）が、「法曹有資格者」は、司法修習生の修習を終え、弁護士となる資格を有する者（同法4条）であり、

- 名簿に登録されているか否かを問わない。
- 12) 2024年6月1日時点で、自治体の任期付き公務員である弁護士は117名、その部局名から首長の下の総務系部局への配属が確実であるのは75名である（日本弁護士連合会編 2025：129-131頁）。
- 13) 自治体において、顧問弁護士規程、法律相談手続規程などを設け、原局等からの顧問弁護士への相談の手順が定められている。
- 14) 任期付き公務員である弁護士のうち、その部局名から教育委員会事務局への配属が確実であるのは8名である（前掲、日本弁護士連合会編 2025：129-131頁）が、文部科学省はこうした職員についてもスクールロイヤーと呼んでいる（文部科学省 2025b：8頁）。
- 15) 顧問弁護士規程等の多くは、顧問弁護士への相談対象を「市の行政事務に関する法的問題」などと規定しており、首長部局以外の行政事務に関する法的問題もその原局等から相談が可能な仕組みが取られている。
- 16) 教育委員会による就学指定（学校教育法施行令5条）、出席停止（学校教育法35条）、公立学校の校長による懲戒退学、停学（学校教育法施行規則26条2項）処分に対して、保護者、生徒が取消しを求める訴訟等が該当する。
- 17) 教育委員会事務局の職員である弁護士であれば、他の職員と同様に規則の制定等への関与、指定代理人としての訴訟の担当などが想定される。
- 18) 五十嵐（2024）の指摘するとおり、学校・教育以外の自治体の職員は、法令により自らに与えられた職務権限を行使するのであり、これを外部に委託したり、外部の専門家を同席させたりする発想がないからであると考えられる。
- 19) 村上（2013）を参照して教育行政の独立性を論じたものに、青木（2014）、村上（2024）があるが、法務に着目した分析・検討は行われていない。
- 20) 村上（2013）は、「独立」の定義を明らかにしておらず、その依存する資源の比重や重要性に関する尺度についても述べていない。
- 21) 本稿でいう法務資源には、法務の専門家たる弁護士とその事務を行う部局、法務に関する知見という、有形の人的資源・組織、無形の情報が含まれている。
- 22) そもそも教育行政の一般行政からの独立性を確保するべきかという問題は、本稿では取り扱わず、ある制度が独立性を強めるのか弱めるのかという点に絞って論じている。

参考・引用文献

- 青木栄一（2014）「独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点」『自治総研』通巻432号、26-52頁。
- 安藤博（2004）「スクールロイヤー論—学校に教育弁護士の力を—」『週刊教育資料』No.847号、11-13頁。
- 菱村幸彦（2016）「スクールロイヤーの導入」『内外教育』第6531号、23頁。
- 人見剛（2010）「自治体法務とは」『地方分権と自治体法務：その知恵と力』ぎょうせい、2-19頁。
- 五十嵐裕美子（2024）「文科省及び日弁連の『スクールロイヤー』による『代理人』構想の問題点」『日本教育法学会』2024年定期総会自由研究発表資料。
- 石坂浩・鬼澤秀昌編著（2020）『実践事例からみるスクールロイヤーの実務』日本法令。
- 神内聡ほか（2017）「学校現場への弁護士の関わりの諸態様と課題（弁護士部会の活動紹介とともに）」『スクール・コンプライアンス研究』第5号、74-82頁。
- 神内聡（2018）「スクールロイヤーへの期待と課題」『スクール・コンプライアンス研究』第6号、39-48頁。
- 神内聡（2024）「新たな日弁連スクールロイヤー意見書の問題点：弁護士業界の利権誘導と安易な外部人材導入政策がもたらすリスク」『内外教育』第7164号、10-12頁。
- 神内聡（2025）「教育委員の専門性に関する一考察—スクールロイヤー制度の制度設計の観点から考える弁護士教育委員の実態—」『兵庫教育大学研究紀要』第66巻、41-51頁。
- 近畿弁護士連合会民事介入暴力及び弁護士業務妨害対策委員会編（2015）『事例解説 教育対象暴力—教育現場でのクレーム対応—』ぎょうせい。
- 松原信継・問宮静香・伊藤健治編著『子どもの権利をまもるスクールロイヤー—子ども・保護者・教職員とつくる安心できる学校—』風間書房。
- 三木憲明（2018）「子どもの最善の利益のためのスクールロイヤー」『法学セミナー』通巻761号、1-2頁。
- 峯本耕治（2018）「スクールロイヤー制度化の経緯とその意義・目的」『自由と正義』第76巻第2号、52-55頁。
- 文部科学省（2020）「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き（第1版）」（https://warp.ndl.go.jp/web/20220201222751/https://www.mext.go.jp/content/20201225-mxt_syoto01-000011909.pdf）（最終閲覧日2026/1/19）。
- 文部科学省（2022）「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き（第2版）」（https://warp.ndl.go.jp/web/20250802045626/https://www.mext.go.jp/content/20220301-mxt_syoto01-000011909_1.pdf）（最終閲覧日2026/1/19）。
- 文部科学省（2024）「令和4年度公立学校教職員の人事行政状況調査結果等に係る留意事項について（通知）」（https://www.mext.go.jp/content/20240426-mxt_syoto01-000033180_02.pdf）（最終閲覧日2026/1/19）。
- 文部科学省（2025a）「令和5年度公立学校教職員の人事行政状況調査結果等に係る留意事項について（通知）」（https://www.mext.go.jp/content/20250228-mxt_syoto01-000039268_1.pdf）（最終閲覧日2026/1/19）。
- 文部科学省（2025b）「教育行政に係る法務相談体制の整備等に関する調査（令和5年度間）」（https://www.mext.go.jp/content/20250314-mxt_syoto01-000011909_01.pdf）（最終閲覧日2026/1/19）。
- 文部科学省（2025c）「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き（第3版）」（https://www.mext.go.jp/content/20251022-mxt_syoto01-000011909.pdf）（最終閲覧日2026/1/19）。
- 村上裕一（2013）「行政の組織や活動の『独立性』について」『社会技術研究論文集』Vol.10、117-127頁。
- 村上祐介（2024）「教育行政の独立性・中立性・専門性」『教育行政と学校経営』放送大学教育振興会、53-73頁。
- 日本弁護士連合会編（2010）『弁護士白書2010年版』日本弁護士連合会。
- 日本弁護士連合会（2018）「『スクールロイヤー』の整備を求める

- 意見書」(https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_180118_06.pdf) (最終閲覧日2026/1/19)。
- 日本弁護士連合会 (2024) 「教育行政に係る法務相談体制の普及に向けた意見書」(https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2024/240314_2.pdf) (最終閲覧日2026/1/19)。
- 日本弁護士連合会編 (2025) 『弁護士白書2024年版』日本弁護士連合会。
- 西川伸一 (2009) 「内閣法制局—その制度的権力への接近—」『政経論叢』第65巻, 第5・6号, 185-251頁。
- 小野田正利 (2024) 「スクールロイヤー制度の雲行きが変わりつつある」『内外教育』第7172号, 4-5頁。
- 大杉覚ほか (2016) 「地方行政における法曹有資格者の活用に関する研究—任期付弁護士を中心として—」『法と実務』vol.12, 7-267頁。
- ストップいじめ!ナビ編 (2019) 『スクールロイヤーにできること』日本評論社。
- 高橋寛人 (2022) 「教育行政における法務相談体制の整備過程とその課題—スクールロイヤーの職務と弁護士の自律性—」『横浜市立大学論叢人文科学系列』第74巻, 第1号, 21-49頁。
- 武田昌則ほか (2025) 「『スクールロイヤー』のトリセツ」『九州地区国立大学教育系・文系研究論文集』第11巻, 第2号, 1-14頁。
- 田中孝男・木佐茂男『新訂 自治体法務入門』公人の友社。
- 地方自治法規実務研究会編 (1965) 「事務分掌規則〔市の事例〕別表第2 (第3条関係)」『市町村例規準則集』第一法規 (加除式: 最終加除整理日2024/2/2)。
- 山本裕詞 (2020) 「『学校法』へのスクールロイヤー導入の意義と可能性」『郡山女子大学紀要』第56集, 81-90頁。

(指導教員 勝野正章教授)

