

現代日本の地方議会改革

— 議会事務局の機能強化 —

山 本 憲 宥

I. はじめに

1. 論点

本論文では、地方政治における二元代表制において、地方議会の議会事務局が果たすべき役割と地方議会改革との関係を取り上げ、議会改革と、議員の政策提言活動との関係を検証する。具体的には、議会事務局を含めた議会全体の機能強化につながる議会改革と、議員提案の条例提出状況について分析し、事例をふまえて議会事務局の機能強化と、議員の政策提言活動との関わりを考察する。

地方分権一括法の施行により、国の事務を自治体に肩代わりさせる制度としていた機関委任事務が廃止、国による自治体への関与が縮減し、地方自治体が行う事務については、基本的に全て地方自治体の権限の及ぶところとなった。そして、地方分権の進展に伴って地方自治体の首長の権限が増すなかで、審査機関としての地方議会の役割を明確化する動きに繋がった。地方分権一括法施行以来、市町村合併の急速な進展に伴い、都市の自主性・自立性の確保が強く求められ、二元代表制のもとで、住民自治の根幹をなす地方議会が果たすべき役割は一層重要度が増し、各地方議会は、様々な改革に取り組んでいる。その動きの象徴とされるのが、北海道栗山町議会による議会基本条例の制定である。2006年5月に、栗山町議会は、議員の提案により議会基本条例を制定して、地方自治体における議会の位置付けを明確化し、議会の運営についても、その規則を体系的に定めた。しかし、これまでの地方分権時代の議会改革は、議員定数の削減や、報酬・手当の見直し、そして政務調査費の使途透明化など、改革内容としては、透明性の確保、住民に開かれた議会にするという要素が強い。有馬（2011）は、本来の議会改革とは、地方分権時代にふさわしい、首長・執行部に対する「監視（チェック）機能」「政策提言（立案）機能」の2つの強化であると指摘する。前者の「監視機能」は、以前から議会の重要な役目であったが、地方分権で自治体を実施する範囲が拡大したため、ますます重要となったことを説く。後者の「政策提言機能」について、2000年の地方分権一括法施行により、条例制定の範囲が大きく広がり、議会は立法機関として、その力を十分発揮できるようになったが、依然として首長提案の条例がほとんどで、議員提案の政策条例（議員立法）は少ないことを指摘する。この事態を改善するためや、議員の質問力を高めるためにも、議員個人の政策研究のほか特定テーマに絞った政策研究・提言を、会派さらに超党（会）派で行うことが重要で、問題視される政務調査費も、このために使うべきであると論じている¹⁾。

地方分権改革の進展により、地方自治体の議事機関である地方議会の役割は極めて重要となってきている。さらに地方分権の重要な柱のひとつである住民自治の充実の観点からも、多様な民意を代表する

議員からなる地方議会の活動の充実が求められ、全国の地方議会において議会改革が進められてきた。地方議会改革が進行しているなかで、議会事務局の役割も拡大していることを指摘する、駒林・辻 (2011) は、「地方議会改革のなかで改革の遅れた分野であるといわれる事務局のあり方について、少しでも関心が高まることを期待したい²⁾」と述べ、議会事務局改革の必要性を訴えている。

地方自治法において、議会事務局職員の仕事を「議会に関する事務」と定めている。条文中の「事務」に関しては、2006年の改正地方自治法において「庶務」から「事務」に改められたものである。今日、議会事務局の役割は変わってきた。議会・議員の支援、具体的には議会の監視・政策提言機能を強化するために、議事・総務の役割も現状から進化しなければならないだけでなく、新たに政策法務・政策財務において役割を果たすことも重要となっている。他方で、従来はあまり意識されていなかったが、議会改革の進展に伴い住民及び行政と議会・議員との調整が重要となる。つまり、従来 of 議会における事務局職員の役割の拡大強化に加え、住民や行政との調整という新たな役割が求められている。

以上をふまえ、議会事務局を含めた議会全体を機能強化する議会改革によって、議員の政策立案機能が向上したかどうかを検証する。

2. 先行研究

議会事務局の機能強化や果たすべき役割に関しては、管見の限り実務家による主張や論評が多く、研究者による先行研究は多くはない。

議会事務局に関する研究については、磯崎 (2021) が、議員の政策検討を可能にする体制の必要性を訴え、「個々の議員の政策力を高めること。議会内に政策検討体制を作ること。外部有識者や各種団体・NPO・市民などと連携すること。議会事務局の政策サポート機能を強化すること。以上4つが議会の政策力を高める体制づくりにつながる³⁾」と、議会事務局の機能強化が議会の機能強化につながることを説いている。また、磯崎 (2020) は、議会事務局の役割に注目し、法的問題、実務を含め、議員だけで政策づくりを進めることは難しいとする。そこで、議員間、会派間で不公平のないよう一定のルールをつくったうえで、事務局が積極的に議員の政策補佐機能を担うべきであるとしている。そして、実際にこうした機能を発揮するには、これを担える人材を育成し、事務局に確保する必要があるとする⁴⁾。さらに、廣瀬 (2019) は、二代表制の問題点として、議会事務局の職員数が議員数よりも少ない議会が大半である状況を注視する。そして、「議員、議会に対するサポート機能を充実させることによって、それを補完していくことが、議会の組織体制の中で確保されていく必要がある⁵⁾」と訴えている。

議会事務局の機能、特に人事面に関する先行研究は、駒林 (2020) が、議会事務局職員の人事に着目する。そのうえで、議会事務局の充実強化に向けた、独自に職員を採用することの検討を提案し、地方自治法第138条5項は議会の独自採用を容認していると解されていることを取り上げ、採用試験に「議会事務局職」を設け、事務局への採用を提案している。同時に課題として、原則的に事務局内でしか移動できないなどの処遇面の課題も説いている⁶⁾。また、駒林 (2021b) は、複数の小規模町村が共同して議会事務局を設置することが可能になったことに着目する。事務局の法務部門のみの共同設置も認められたことで、「共同設置することが地方自治法に規定されているだけでその運用は自治体に委ねられているため、どのような仕組みにするのかも自治体の自主的判断に任せられたのである⁷⁾」と述べ、この分野での

法形成が注目させると説いている。

辻（2011）は、比較政治制度論の視角から日本の「地方議会」の現況について論ずると同時に、「地方議会」改革の方向性と議会事務局の役割について論じている。そのうえで、議会事務局のあるべき方向性について、「議会事務局は、首長部局からも独立し、また個々の政党／会派とも一体化しえない存在である。つまり、議会事務局は、議長や副議長と並び、首長からも各政党／会派からも一定の距離を保って中立的に行動しうるアクターである」⁸⁾と述べ、議会そのものをサポートする役目を負う意味合いの大きさを説いている。

2000年代以降の地方分権の進展に伴い、各地で議会改革が進められてきた。当初の議会改革は、議会内部の改革が中心であったが、次の段階として、議会の広報が重要視され議会の活動を住民に知ってもらうために住民との意見交換会を実施する議会が増え、首長の執行機関に対して具体的な政策や施策を積極的に提案する政策立案機能の充実が必要とされている。議会改革と議会事務局体制との関わりについては、長野（2015）が、議会事務局の新しい補佐機能として、仲介機能の重要性を指摘している。すなわち議会事務局は党派に立脚していないため、中立性を持ち、住民と議会を繋ぐアクセスポイントになると説いている⁹⁾。大森（2017）は、議会事務局の職員体制について自治体によって異なるものの、全体としては充実していないと指摘する。その要因として、首長に予算編成権を専属させ議案提出権を与え、必要に応じて議会審議への出席を認めている体制のもとでは、事務局に多くの職員を配置する必要はないことを挙げている。課題は、議会事務局の重要性が指摘されながらも、首長の権限が強いため軽視されてきたといえる。また大森（2017）は、議会・議員と「議会（事務局）」の關係に注視する。すなわち、自治体職員の定数削減が続くなか、議会事務局が議会局と改組しても、職員の増員には繋がらないと、自治体行政の問題点を指摘している。今は少数精鋭主義でいくしかないと述べ、「事務局にこそ、住民志向を持ち、意欲も能力も並以上の、できれば並はずれて優れた人材を集めることが求められている」¹⁰⁾とする。中邨（2016）は、議会事務局長を議会が任命することで、議会事務局強化さらには、議会全体の立法機能強化に繋がるとする¹¹⁾。

議会改革による議会事務局の役割転換に関する先行研究は、江藤（2011）がある。江藤は、「住民と歩む議会には、積極的に住民の声を聞く議会の制度と運営を創りだすとともに、議会事務局が議会と住民をつなぐパイプ役を担うことが必要になる」¹²⁾と述べ、議会改革にともない変わりつつある議会に適した議会事務局の役割を確認することが必要と説いている。加藤（2005）は、議会事務局の体制強化について、「近隣の自治体が一部事務組合などを組織し、その一部事務組合が議会事務局職員を共同で採用し、一定期間研修して各事務局に配属する」¹³⁾と述べ、共同採用による事務局能力向上を提言している。駒林（2020）は、議会事務局の機能強化を拒む要因について、「自治体の財政状況が厳しいなかで、議会事務局職員の定数の減員はあっても増員はなかなか望めないうえ、阻害要因として必ず指摘されるのは、議会事務局の職員人事も執行機関の全庁的な人事ローテーションのなかに組み込まれていることである」¹⁴⁾と述べ、議会事務局の充実強化への阻害要因を指摘している。

最後に、地方議会改革による立法機能の向上を検証した加藤・木下（2018）は、議会事務局の重要性を指摘する研究者が多いものの、必ずしも議会事務局の実態について詳細な調査、分析が行われていないとする。議会の立法機能を高めるには、議会事務局にどのような役割が求められるのか、またどのような人材が必要なのかを明らかにし、議会事務局の改革論も合わせて議論しなければならないと、今後

の研究課題を指摘する¹⁵⁾。

3. 分析方法

先行研究をふまえて本論文では、地方議会改革の先行事例について、改革内容を取り上げ、成果と有効性を考察する。また、全国の市議会での条例提出状況と、議会事務局体制を検証し、組織や人員体制と議員の政策提言活動との関係性を検証する。

地方議会改革の先行事例の分析では、滋賀県大津市議会の議会改革の取り組みを取り上げる。大津市議会は、早稲田大学デモクラシー創造研究所（旧マニフェスト研究所）¹⁶⁾が実施する、議会改革度調査2017における分野別ランキング総合2位¹⁷⁾、2022年は、総合8位¹⁸⁾で、政策立案機能強化に重点を置いた議会改革を進めている。さらに2024年は、分野別ランキングの議会機能の強化2位で、二代表制の一翼を担う機関として、事務局を含めた議会全体の機能の強化において高い評価を得ている¹⁹⁾。議会版実行計画である「大津市議会ミッションロードマップ」においては、「政策立案」と「議会改革」の検討テーマを、行程表化し明示され、議会改革の実践策としての有効性が高く、独自性がある²⁰⁾。

大津市の議会改革は主要な3つの柱に取り組むものであるが、「議会審議の活性化」、「議会活動の透明性向上の方策」については、他の地方議会における議会改革と同様、透明性の確保、市民に開かれた議会を目指すという要素が強い。ただし大津市議会のミッションロードマップは、任期ごとに実行目標を定め、自ら評価をおこない、議会として住民への説明責任を果たしている点が特徴的で、その対象期間が議員任期であるため、4年間における議会活動の実行目標と工程を設定するミッションロードマップの策定は、議会改革の実践策としての有効性が高いといえよう²¹⁾。これらが評価され、総務省主催による地方議会活性化シンポジウムでの報告²²⁾や、全国から視察が相次いでいる²³⁾。

議会提出の条例提出状況と、議会事務局体制は、議員の政策提言活動と直接関係する。条例は、公布されれば首長提案も議員提案も、内容に差はなく、議会への提案者を除けば区別はつかない。しかし、首長に比べ地方議員は、政党制や地域性、さらには利害関係者などが異なるため、それぞれの役割を果たしながら政策立案作業を進め、地方議会議員が条例案を提案することは、首長の提案とは異なった意義があるといえる。議員提案条例の意義について、兼子・北村・出石（2008）は、議員提案条例を、議会の委員会条例や議員の費用弁償に関する条例など、自治体の機関として議会の組織や運営に関し制定する条例と、議員が独自に自治体政策の一環として提案し制定される条例とに分類し、後者を「政策的議員提案条例」、「議会の政策条例」、「議員提案の政策条例」と呼び、地方分権を推進する上での大きな課題と指摘したうえで、地方議会の活性化や議員の意欲改革を促進するなどの副次的効果も期待され、多くの地方議会で行き詰りが進むことを説いている²⁴⁾。

議員提案条例を提案する議会側の議会事務局組織体制や職員数の考察は、議員定数と事務局職員定数、組織体制が自治体ごとに異なり、それぞれの自治体の議員へのサポート体制の構築という観点では有効と考えられる。議員へのサポート体制について、議会事務局の政策補佐体制の強化と、事務局における専門人材の養成と確保を唱える磯崎（2020）は、法的・政策的な経験の高い職員の継続配置や、事務局職員の研修の充実、さらに、独自の職員採用による専門人材の採用と、法律家や有識者を専門委員等として委嘱し、常的に有識者の助言を受ける体制づくりなどの、議会事務局の積極的な関与によって、議

会の政策形成が進むことへの期待を説いている²⁵⁾。なお、事例には中核市62市における過去5ヵ年の政策提案条例提出状況と、議会事務局の体制の調査データを用いる。これは中核市の62市が、都道府県や政令指定都市よりも数が上回り調査データとしてより有効と考えたものである。

II. 議会事務局の制度と機能

1. 制度

法文上、議会事務局についての規定は、1950年の地方自治法の全部改正においてである。本改訂により、都道府県の議会に事務局を必置し、市の議会においては条例で事務局を設置できるようになった。事務局に事務局長と書記を置くという点。事務局を置かない市と町村の議会には、書記長と書記を置き、町村には書記長を置かないことができる、以上3点が大きく変更された。その後、議会事務局の規定に関し1951年と1952年に一部改正が行われたが、主な改正は地方公務員法の制定にともなう条文の整備であり、議会事務局に関する改正は、1958年の地方自治法の一部改正により、町村の議会も条例によって事務局を設置することができるようになったことである。

地方自治法第138条では、各地方議会に事務局が設置され、事務局長、その他の職員は議長が任免することが定められている。また、同7項では、「事務局長及び書記長は議長の命を受け、書記その他の職員は上司の指揮を受けて、議会に関する事務に従事する」とされている。この議会に関する事務は、地方自治法第104条の議長の統理する「議会の事務」と同義であるとされるが、行政実例によれば、議長がその地位において有する専属的権限は当然に除外される。議会の庶務については、議会の会議事務と行政事務に大別され、会議事務は、本会議及び委員会の運営に関する事務全般であり、行政事務は、議場や議会全体の維持管理等の事務、図書に関する事務等、総務的事務が挙げられる。また、第138条2項では、事務局には事務局長のほか、その他の職員が置かれるが、その任免権は議長にあり、職員の定数は条例で定められる（第138条3～6項）。しかし、実態としては、事務局の人事異動等は首長が統轄する部局の一環で行われており、事務局体制の脆弱さや自律性の乏しさも指摘されている。

1999年7月の地方分権一括法の成立、2000年4月の施行により、第1次地方分権改革が実現した。この改革により、国と地方の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、機関委任事務制度の廃止、国の関与に係る基本ルールの確立などが実施され、地方分権型行政システムが構築された。これに伴い、首長には、大きな権限が与えられ、議会はこれまで以上に監視機能を果たしていくことが求められている。そして、二元代表制の趣旨からも、監視機能の一層の強化、住民の多様な意見の施策への反映、更には、政策条例等による政策立案機能の強化が求められており、こうしたことから、議会事務局の仕事の内容についても、これまでの誤りなく議事を運営することに加え、これまで以上に監視機能、政策立案機能をその業務とする調査部門、法制部門が重要視されている。

2. 地方議会改革と議会事務局

議会改革がもたらした議会事務局への影響について、駒林（2021a）は、議会改革によって事務局が果

すべき役割は拡大したと述べ、3点の事務局機能を整理し、以下のように論じている。議会運営全般の補佐は議会事務局にとって本来的な役割のほか、議会が独自に行う政策立案を支援する機能がある。そして議会と執行機関との調整的機能があり、議会事務局は当然ながら議会の立場に立った調整役でなければならない。最後に、議会事務局には、議会と住民との媒介的機能がある。議会改革において、議会が住民との関係をどうするのが課題となり、議会への住民参加の要請が強調されるようになったことで議会が住民と向き合う場合に、議会と住民との媒介的機能が議会事務局に要請されているからである。以上のように議会事務局の果たすべき機能は、「拡大」しているといえ、課題は議会事務局の業務の見直しである²⁶⁾。議会事務局の充実強化の必要性について、駒林・辻 (2011) は、これまでの地方分権改革に関する諸提言においても繰り返し主張されてきた。しかし、近時の議会改革において、議会事務局をめぐむ問題は、その対応が一番遅れている領域であると述べ、議会事務局の充実強化の必要性を認識していないものの、議会改革における議員の関心が事務局にまで及んでいない実態を説いている。そのうえで駒林・辻 (2011) は、議会事務局は、議員のサポートのみならず、「住民と議会をつなぐ」存在としても役割を果たすべきであると提言している²⁷⁾。

議会改革に対応する議会事務局にするため、駒林 (2021a) は、取り組むべき課題をふたつ示し、議会事務局が今後どうあるべきかについて論じている。第1は政策形成への支援で、何を政策としていくべきかについて議員と事務局と一緒に考える必要がある。第2は議会事務局業務のスリム化と効率化で、議会改革に対応して事務局と議員の役割分担を明確にしておくべきであるという²⁸⁾。

3. 議会事務局の機能

地方議会は、議員の政策立案機能及び政策提言機能を高めるため、議会事務局の機能強化及び組織体制の充実にも努めなければならない。そのうえで政策立案と政策提言については、多くの地方議会で制定される議会基本条例でも曖昧な部分が多い。また、政策提言は法的拘束力がなく、相手（首長）に判断を委ねるのが実態であり、さらに政策提言は政策立案に発展する場合もある。

議会が政策形成に取り組む「政策議会」への事務局の対応について、駒林 (2021a) は、「議会事務局からのシーズの提供もあるが、議会への市民からの請願、陳情さらに議会説明会・交換会といったルートからの情報も貴重である。そのなかから議会独自の政策課題を見い出して政策形成に結びつけていく仕組（例えば政策検討会議）が必要とし、こうした仕組や制度作りにも議会事務局が積極的に関わっていかねばならない」²⁹⁾と述べ、「政策議会」への変革には、議会事務局のサポートが不可欠であることを説いている。また、議員提案政策条例に伴う法的問題について、駒林 (2014) は次のように述べている。すなわち、予算を伴う条例の制定に関する課題として、予算編成権と予算執行権は首長に専属し、議会による予算を伴う条例提案は予算編成権を侵害することになる。しかし、予算の増額修正には一定の限界があるが、議員が予算を伴う政策条例を提案することは法的に問題なく、現実には、立案段階で条例制定後の予算措置について執行機関との調整が図られる³⁰⁾。

IV. 事例分析

1. 議会改革の先行事例

大津市議会は、議会活動の質を高めるために議会改革に取り組んでおり、「議会の政策立案機能の強化」、「議会審議の活性化」、「議会活動の透明性向上の方策」の3つを柱とした取り組みにより、より開かれた議会を目指している。まず、「議会の政策立案機能の強化」について、特に注目すべき3項目について説明する。

第1に各会派から選出された議員で構成する「大津市議会政策検討会議の設置」である。政策検討会議は、議会の政策立案力の強化を目標に、議員間の討議、具体的な調査・研究をおこなう。この会議は常設ではなく「会派から条例づくり等の政策提案を行う場合は、議会運営委員会の協議を経て、賛同の得られたものについて」設置するとしている（1条1項）。条例の政策立案については、会派から提案のあった政策のうち議会運営委員会で賛同が得られた場合に政策検討会議が設置され、同会議で調査研究され条例案が作成される。その後、条例案については議会運営委員会に報告されその承諾を受けた後、本会議に上程されるという経緯である。

会議体は、各会派から選出した議員で構成され、政策立案を目標に議員間討議や具体的な調査・研究を行っている。委員は全ての会派からそれぞれ選出され1名の議員（座長を選出する会派は、座長のほか1名の委員）で構成される。また、同時に議員全員による政策検討会議全体会が設置され、政策検討会議で調査研究・条例案の検討、作成が行われたことの経過報告等を受け、議会全体で協議を行っている。そのうえで調査研究、条例案の検討、作成をするにあたっては、市の関係部局からの助言や参考人招致、公聴会の開催も必要に応じて活用し、さらに政策検討会議アドバイザー制度により大学との連携も必要に応じ実施している³¹⁾。

第2に「大津市議会ミッションロードマップの策定」である。議員任期4年間における議会改革、政策提案の実行目標と工程を任期当初に設定し、計画を策定することで、全議員が議会活動のビジョンを共有し、議会機能の強化を目指している。これは、住民との約束である基本条例を具現化するため、議会版実行計画として策定しようというのである。概要については、実行計画書により「議員任期中4年間における議会活動の実行目標やその工程を任期当初に設定することで、全議員が市議会としての議会活動への共通理解を深め、そのビジョンを共有することで議会力を高めるとともに、議会活動に対する市民への説明責任を果たし、市議会の『見える化』の推進を図るものである」と定めている³²⁾。

第3に「大学とのパートナーシップ協定による専門的知見の活用」である。議会が政策を提案するには、専門的知見が重要であり、有識者の助言が不可欠であることから、政策検討会議では「政策検討会議アドバイザー制度」を設けている。その具体的手法は、大学との「パートナーシップ協定」と称する地域連携協定の締結であり、包括的な協力関係の構築により専門的知見の活用を図ることが可能となっている。

大津市議会の改革が先行事例として評価される理由として、筆者が挙げる取り組みは、大学とのパートナーシップ協定である。地方自治法第100条の2項において、議会が議案の審査や行政に関する調査の

ために必要な専門的内容の調査を、学識経験を有する者等にさせることができる旨が規定されている。大津市議会は、大学の知的資源を議会改革に活用し、政策立案機能の強化と人材育成を目指して、2011年11月に龍谷大学と、2014年1月に立命館大学と、2014年4月に同志社大学とそれぞれパートナーシップ協定を締結している。2011年当時は、全国でも先進的な取り組みであった。大学とのパートナーシップ協定は、議会の機能強化に結びつく有効な実践策であるといえる³³⁾。さらに龍谷大学とのパートナーシップ協定においては、龍谷大学図書館の学術情報資料及びレファレンス機能を、大津市議会議員と議会局が利用することができ、議員と議会事務局双方の政策立案機能向上に繋がっている³⁴⁾。

2. 議員提出の条例と議会事務局体制

地方議会の合理化に言及した上で、議員による条例案の提出を中心に地方議会改革の現状について分析を行った、井川（2014）は、地方分権が地方議会改革に与えた影響など両者の関係について、「政策的な新規条例の絶対数は、限られているものの、地域の政策課題が条例の対象となっており、市議会の政策立案機能の向上を示していると考えられる」と述べ、議会の政策立案機能の向上は、地方議会改革の成果であるとしている³⁵⁾。

議員提出の条例について、地方議会の議員は、地方自治法第112条1項に規定にする「議員の議案提出権」に基づき、議案を議会に提出することができる。議案の提出には、議員定数の12分の1以上の賛成が必要（同法第112条2項）で、議員が提出できる議案としては、予算、執行機関の人事など首長の専権事項に属するもの以外の議案提出が可能だが、通常は決議案、意見書決議案、条例議案などがほとんどである。議員提案条例について、津軽石（2020）は、「首長提案の場合、行政組織の縦割りから、調整に困難が伴うことがあるが、議員提案では、生活者の視点から、行政組織の壁を越えて条例制定することが比較的迅速に行えるメリットが認められ迅速に対応できない地域課題に対しても、地域住民の感覚にあった制度をいち早く制定することができるメリットがある³⁶⁾」と述べ、議員提案条例が持つ意義を説いている。そのうえで津軽石（2020）は、議員提案条例への議会事務局サポートについて、条例審査ではなく条例立案の補助業務のウェートの大きさを指摘し、議員が提案する政策条文の表現や、制度的問題点について、公平に進言できるかが重要とする³⁷⁾。

議員提出条例の内、政策提案条例の内容の特徴としては、2010年代前半までは「地酒で乾杯する条例」や「福祉のまち推進条例」などの理念的な条例が主流であったが、最近は、「長野市インターネット上の誹謗中傷等の防止及び被害者支援に関する条例」や、「吹田市手話言語の普及及び障害者の意思疎通手段の利用を促進する条例」など、行政執行上の政策実施条例の類が多くなっている。

議員提出の政策提案条例³⁸⁾（新規条例のみ）については、中核市62市の最近5ヵ年の制定件数〈表1〉としては、提出件数35件、可決は29件で、自治体数に対する提出・可決件数から見ても議員提出の政策提案条例の提案及び可決が、消極的かつ困難であることが確認できる。そのうえで2020年から2023年に提案された政策提案条例については、すべてが可決されていることを確認しておきたい。議員の条例提案の状況について、出石（2019）は、政策条例の議員提案が少ない理由を、「政策立案能力」、「実質的な『与野党関係』の存在」、「予算との関係」の3点が考えられるとする³⁹⁾。さらに出石（2019）は、議員提案条例の具体的事例を考察し、乾杯条例の類の理念のみの行動促進型条例の普及により、本来の政策条

例の存在価値や実効性が薄れていることを危惧している⁴⁰⁾。

〈表1〉中核市での過去5ヵ年における政策提案条例⁴¹⁾（筆者作成）

	件数	内 訳		
		可 決	否 決	撤 回
2019	12	7	5	0
2020	4	4	0	0
2021	3	3	0	0
2022	8	8	0	0
2023	8	7	0	1

つぎに、中核市62市の議会事務局の体制を確認する。〈表2〉は議員の条例定数と事務局職員定数及び、議員定数に対する事務局職員定数の割合を示した⁴²⁾。議員定数と事務局職員定数は比例関係にある。定数割合の平均は51%であり、最大は青森市の69%、最少は松江市の35%である。

〈表2〉中核市62市の議員定数と議会事務職員定数⁴³⁾（筆者作成）

議員定数・職員定数（人）

	定数 割合	議 員	事務局職員		定数 割合	議 員	事務局職員
		条例定数	定数			条例定数	定数
函 館 市	56%	27	15	豊 田 市	56%	45	25
旭 川 市	59%	34	20	大 津 市	47%	38	18
青 森 市	69%	32	22	豊 中 市	38%	34	13
八 戸 市	57%	28	16	吹 田 市	50%	36	18
盛 岡 市	37%	38	14	高 槻 市	44%	34	15
秋 田 市	56%	36	20	枚 方 市	63%	32	20
山 形 市	52%	33	17	八 尾 市	58%	26	15
福 島 市	51%	35	18	寝 屋 川 市	42%	24	10
郡 山 市	45%	38	17	東 大 阪 市	61%	38	23
い わ き 市	49%	37	18	姫 路 市	56%	45	25
水 戸 市	54%	28	15	尼 崎 市	40%	42	17
宇 都 宮 市	62%	45	28	明 石 市	53%	30	16
前 橋 市	45%	38	17	西 宮 市	44%	41	18
高 崎 市	53%	38	20	奈 良 市	51%	39	20
川 越 市	42%	36	15	和 歌 山 市	68%	38	26
川 口 市	60%	42	25	鳥 取 市	38%	32	12
越 谷 市	44%	32	14	松 江 市	35%	34	12
船 橋 市	46%	50	23	倉 敷 市	51%	43	22
柏 市	47%	36	17	呉 市	59%	32	19
八 王 子 市	45%	40	18	福 山 市	53%	38	20
横 須 賀 市	44%	39	17	下 関 市	47%	34	16
富 山 市	63%	38	24	高 松 市	63%	40	25
金 沢 市	50%	38	19	松 山 市	58%	43	25
福 井 市	63%	32	20	高 知 市	59%	34	20
甲 府 市	38%	32	12	久 留 米 市	47%	36	17
長 野 市	44%	36	16	長 崎 市	60%	40	24
松 本 市	39%	31	12	佐 世 保 市	42%	33	14
岐 阜 市	45%	38	17	大 分 市	55%	44	24
豊 橋 市	42%	36	15	宮 崎 市	45%	40	18
岡 崎 市	49%	37	18	鹿 児 島 市	64%	45	29
一 宮 市	53%	38	20	那 覇 市	53%	40	21

議会事務局の組織体制としては、「議事」、「調査」、「庶務」の組織体制がほとんどであるが、「議事調査」と「総務」の組織もある⁴⁴⁾。議事・調査について、主な職務は、議会議事に関する業務で、中でも議事進行は、現状として議事課職員がいなければ進まない状況といえる。そのうえで議事において様々な法規に抵触しないよう調査することも求められる。総務や庶務について、主な職務は議員の議会活動へのサポートで、議会開会期間中や委員会等の開催日以外は、不定期に来る議員への事務連絡などで、秘書的な機能を果たしているといえる。しかし、議会事務局の総務や庶務としてサポートの範囲はどこまでなのか、議員個々の程度に差はないのか、議員の個人的な要求にまで応えようとしていないかなど、範囲の明確化や公正化は重要である。伊藤（2021）は、2000年の地方分権改革以降、全国の地方議会事務局職員数の変化について定量分析を行っている。それによれば、普通会計職員の削減数を超える議会事務局職員数の削減が行われてきた⁴⁵⁾。そのうえで伊藤（2021）は次のように述べる。「議会事務局職員数は、議会が独自の定員管理政策をもち決定をしているという状況にはなっていないと考えられ、議会改革の成否に影響を与えると考えられる議会事務局職員数という量的な面の在り方を議会が主体的に検討していない、若しくは、主体的な検討を行っているものの市町村全体の定員管理が優先され、議会改革を実現するための真に必要な人員体制となっていない可能性を示唆している」⁴⁶⁾。

また、事務局の人事に関しては、異動等は首長が統轄する部局の一環として行われており、事務局体制の脆弱さや自律性の乏しさが一般に指摘される。この任命権について、駒林（2021a）は、「事務局職員は事務局長を介して議長の指揮命令権に服するが、議長以外の議員と職員との間に指揮命令関係はない。つまり、議員には職員を直接命ずる権限はない」と述べ、実際の議員との距離感や、議員との信頼関係の構築が事務局職員には必要と指摘している⁴⁷⁾。

V. おわりに

1. 結論

以上、地方議会改革の先行事例と、中核市62市議会での条例提出状況と議会事務局体制について分析した。導き出された知見は以下3点である。

第1に議会改革の先行事例である天津市議会は、早稲田大学デモクラシー創造研究所による議会改革度調査で高い評価を得ていることを含め、外部評価の高さからも有効な議会改革を実践しているといえる。天津市議会では、条例提出に留まらず、議員提出により制定した条例について、実施状況等を事後的に検証する手法も構築されており⁴⁸⁾、議員と議会事務局が一体となった議会改革として実効性の高さが評価できる。

第2に議員提出の条例と議会事務局体制については、中核市62市における最近5ヵ年の提案件数が35件に留まることから、議員提出の政策提案条例の可決が容易ではないことが分かる。少なくとも、合議制機関の議会として政策形成機能を発揮するための組織づくりが求められる。また、議員をサポートする議会事務局の体制については、中核市62市の議会事務局の体制を確認し、組織体制、議員定数と事務局職員定数を考察した。議会改革の先行事例として評価されている天津市議会は、2013年4月に議員提出条例として制定された天津市子どものいじめの防止に関する条例をはじめ、天津市災害等対策基本

条例、がん対策推進条例が、大津市議会ミッションロードマップで定めた行程計画に沿って条例が制定されている⁴⁹⁾。大津市議会が実践する議会改革が、議員と議会事務局双方の政策立案機能向上に繋がっている表れといえよう。

第3に中核市62市の議会事務局体制については、議員定数と事務局職員定数は、比例関係にあることが確認できる。議員定数に対する事務局職員定数の割合平均は51%であったが、特別区（東京23区）の議員定数に対する事務局職員定数の割合平均は約40%⁵⁰⁾であることから、中核市における職員配置の充足率は高い結果が得られた。議会事務局と議員の関係については、議会事務局職員の業務は、議事や調査であれば議会運営における政策立案業務等であり、総務や庶務であれば政務活動費を活用しての政策立案業務等である。そして、あくまでも議会事務局職員は議員の裏方として、消極的に解されていることが多い。議会事務局の体制と、政策立案機能の関係については、首長が有するサポート体制に比べると、圧倒的な格差があり、議会事務局には、政策立案機能を主業務とする調査部門、法制部門の組織体制が求められ、議会の立法機能を研究する際、議員の補佐機関としての議会事務局の役割についての分析が必要といえよう。

2. 課題

本研究では、議員の政策提言活動の向上には、議会事務局を含めた議会全体を機能強化する議会改革が必要不可欠であるという関係性を示すことはできたが、具体的に議員の政策提言活動にどう資するは今後の課題としたい。たとえば、加藤・木下（2018）が指摘するように、議会事務局の実態と役割について詳細な調査、分析が求められる⁵¹⁾。

もとより、議員の政策提言活動には議会事務局の協力が必要である。たとえば他市への調査においては事務局職員に頼らざるを得ない実情がある。二代表制における議会の意義を含む、議会事務局に求められる機能について、磯崎（2018）は、「議会は通常、政策形成機能（条例制定等によって議会自らが自治体の政策をつくる役割）と、行政監視機能（執行機関の活動を監視し、是正・抑制する役割）をもつとされている。確かに後者の機能は重要だが、地方分権の時代においては、特に前者の政策形成機能を強化すべきだと考えられる⁵²⁾」と述べ、議会の政策形成機能の強化を説いている。これは本論文で考察した議会提出の条例と通じる。また磯崎（2018）は、地方議会は予算編成権などの権限や事務局体制が十分でないから、行政監視機能を中心にすれば十分との意見もあるが、主体的な政策形成機能の充実こそ必要があると指摘する⁵³⁾。磯崎が言うように、議員の政策形成機能が向上し、議員提案条例を提出する場合でも、法制的確認は議会事務局が担うため、議会事務局の機能強化も連動する。

議会が監視機能、政策立案機能を十分に発揮していくためには、議会事務局職員の増員のみならず、資質の向上が求められる。そのうえで議会事務局の体制強化が、議員の政策提言能力向上に資することとの相互関係について今後の研究課題としたい。

注

- 1) 有馬 (2011)、212-214頁参照。
- 2) 駒林・辻 (2011)、2頁。
- 3) 磯崎 (2021)、233-237頁。
- 4) 磯崎 (2020)、30-31頁参照。
- 5) 廣瀬 (2019)、20-22頁。
- 6) 駒林 (2010)、40頁参照。
- 7) 駒林 (2021b)、206頁参照。
- 8) 辻 (2011)、154-163頁参照。
- 9) 長野 (2015)、48-51頁参照。
- 10) 大森 (2015)、第一法規ホームページ『議員 NAVI 大森彌の進め！自治体議会』2015年 8月25日掲載【<https://gnv-jg.d1-law.com/articles>】(2025年11月1日アクセス)
- 11) 中邨 (2016)、165-166頁参照。
- 12) 江藤 (2011)、134頁。
- 13) 加藤 (2005)、233頁。
- 14) 駒林 (2020)、36頁。
- 15) 加藤・木下 (2018)、17-18頁参照。
- 16) 早稲田大学デモクラシー創造研究所 (2025年度よりマニフェスト研究所からデモクラシー創造研究所へと組織改変) は、全国の地方議会を対象に、議会改革度調査を実施し、議会改革の取組状況や傾向を把握し数値化してランキング形式で発表している。
- 17) 早稲田大学マニフェスト研究所『議会改革度調査2017』【https://www.maniken.jp/gikai/2017rank_300.pdf】(2025年11月1日アクセス)
- 18) 早稲田大学マニフェスト研究所『議会改革度調査2022』【<https://www.maniken.jp/gikai/2022/2022tyousahoukoku2.pdf>】(2025年11月1日アクセス)
- 19) 早稲田大学デモクラシー創造研究所『議会改革度調査2024』【https://maniken.jp/pdf/report_1_2025-04.pdf】(2025年11月1日アクセス)
- 20) 筆者が執筆した修士論文「現代日本の地方政治における二元代表制—地方議会の現状と課題—」において、大津市議会の議会改革は「二元代表制下における議会機能強化の実践策として有効である」と、評価している。
- 21) 大津市議会『ミッションロードマップ』【<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/58144.html>】(2026年1月19日アクセス) 参照。
- 22) 総務省『地方議会』【https://www.soumu.go.jp/main_content/000655300.pdf】(2026年1月19日アクセス)、1-16頁参照。
- 23) 大津市議会『行政視察のご案内』【<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/gikai/1390698201146.html>】(2026年1月19日アクセス) 参照。
- 24) 兼子・北村・出石 (2008)、169頁参照。
- 25) 磯崎 (2020)、31頁参照。
- 26) 駒林 (2021a)、28-29頁参照。
- 27) 駒林・辻 (2011)、5頁参照。
- 28) 駒林 (2021a)、29頁参照。
- 29) 駒林 (2021a)、27-28頁。
- 30) 駒林 (2014)、334-336頁参照。
- 31) 大津市議会『政策検討会議』【<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/1459823122646.html>】(2026年1月19日アクセス) 参照。
- 32) 大津市議会『ミッションロードマップ』【<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/58144.html>】(2026年1月19日アクセス) 参照。
- 33) 大津市議会『これまでの主な議会改革—政策立案機能の強化』【<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/1390675535742.html#kyoka>】(2026年1月19日アクセス) 参照。

- 34) 龍谷大学大学院 地域公共人材総合研究プログラム ニュースレター第60号（2022年12月発行）参照。
- 35) 井川（2014）、4-12頁参照。
- 36) 津軽石（2020）、7-8頁。
- 37) 津軽石（2020）、60頁参照。
- 38) ここでいう「議員提案の政策提案条例」とは、議員又は委員会が提案した条例（含む改正条例）のうち、議会に関する条例（含む地方自治法第96条2項を根拠とする行政計画議決条例、議会基本条例）及び議員の身分等に関する条例以外の政策的な行政関係条例を指す。例えば、令和4年度、郡山市「市産米の消費拡大の促進に関する条例」や、令和5年度、吹田市「手話言語の普及及び障害者の意思疎通手段の利用を促進する条例」など、市民の生活に直接関係し、地域の課題解決に向けた条例である。
- 39) 出石（2018a）、106-107頁参照。
- 40) 出石（2018b）、106-107頁参照。
- 41) 中核市議長会で取りまとめたデータを基に筆者作成。同データは議員提出による新規条例であり、全提案件数は2019年156件、2020年238件、2021年102件、2022年115件、2023年113件となっている。表1は、政策提案条例のみである。
- 42) 中核市議会議長会（2025）『中核市の概要（2024年度版）』
- 43) 中核市の概要（2024年度版）に基づき筆者作成。長野市の事務局職員定数は市職員の定数に含まれるため、事務局職員現数で記載。
- 44) 『中核市の概要（2024年度版）』、18事務局職員参照。
- 45) 伊藤（2021）、87頁参照。
- 46) 伊藤（2021）、88頁。
- 47) 駒林（2021a）、30頁参照。
- 48) 大津市議会『議員提案条例や議会からの提言内容の検証手法構築について』【<https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/129/eirughiojpfokpwekpwef.pdf>】（2025年11月1日アクセス）参照。
- 49) 大津市議会『議員提案条例・計画』【<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/1459820289720.html#2023010608>】（2025年11月1日アクセス）参照。
- 50) 特別区（東京23区）の議員定数と事務局職員定数について、各区議会の公開情報及び一部聞き取り調査により一覧表を作成し割合平均を算出。
- 51) 加藤・木下（2018）、17-18頁参照。
- 52) 磯崎（2018）、58頁。
- 53) 磯崎（2018）、58頁参照。

【引用・参照文献】

- 有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪 — 地方分権時代に問われる議会 —』ミネルヴァ書房。
- 井川博（2014）「日本における地方分権と地方議会改革」、『日本地域政策研究』第13号、日本地域政策研究。
- 出石稔（2018a）「地方分権改革と自治体実務 — 政策法務型思考のススメ」、『月刊ガバナンス』2018年7月号、ぎょうせい。
- 出石稔（2018b）「地方分権改革と自治体実務 — 政策法務型思考のススメ」、『月刊ガバナンス』2018年11月号、ぎょうせい。
- 出石稔（2019）「地方分権改革と自治体実務 — 政策法務型思考のススメ」、『月刊ガバナンス』2019年2月号、ぎょうせい。
- 磯崎初仁（2018）『自治体政策法務講義 改訂版』第一法規。
- 磯崎初仁（2020）「自治体議会の課題と事務局の役割 — 「政策に強い議会」をつくる —」、『アカデミア』第133号、市町村アカデミー。
- 磯崎初仁（2021）『立法分権のすすめ — 地域の実情に即した課題解決へ —』ぎょうせい。
- 伊藤哲也（2021）「市町村における議会事務局の職員数に関する研究」、『公共政策志林』第9号、法政大学公共政策研究科「公共政策志林」編集委員会。
- 江藤俊昭（2011）『地方議会改革 — 自治を進化させる新たな動き —』学陽書房。
- 江藤俊昭（2012）『自治体議会学 — 議会改革の実践手法 —』ぎょうせい。
- 江藤俊昭（2016）『議会改革の第2ステージ — 信頼される議会づくりへ』ぎょうせい。
- 江藤俊昭（2017）「第17回 議会事務局の新たな役割 — 議会との二人三脚による住民自治の進化 —」、『議員NAVI』第一法規。

- 大森彌 (2002) 『分権改革と地方議会』 ぎょうせい。
- 大森彌 (2017) 『人口減少時代を生き抜く自治体』 第一法規。
- 尾崎善造 (2012) 『地方議会の12か月-1年の流れがわかる仕事のポイント』 学陽書房。
- 香川純一・野村憲一 (2015) 『自治体の議会事務局職員になったら読む本』 学陽書房。
- 加藤幸雄 (2005) 『新しい地方議会』 学陽書房。
- 金井利之 (2019) 『自治体議会の取扱説明書』 第一法規。
- 兼子仁・北村喜宜・出石稔 (2008) 『政策法務辞典』 ぎょうせい。
- 加藤洋平・木下健 (2018) 「議会改革によって立法機能は向上したか」、『流経法学』 第18巻第1号、流通経済大学法学部。
- 木下健・加藤洋平 (2020) 『地方議会改革の進め方』 八千代出版。
- 駒林良則 (2010) 「議会事務局の現在・未来」、『月刊 ガバナンス』 2010年8月号、ぎょうせい。
- 駒林良則・辻陽 (2011) 『議会事務局新時代の幕開け— 議会事務局研究会最終報告書—』 議会事務局研究会。
- 駒林良則 (2013) 「議会事務局ネットワークの意義と課題」、『月刊 ガバナンス』 2013年7月号、ぎょうせい。
- 駒林良則 (2014) 「地方議会の政策形成機能の法的課題」、『桃山法学』 寺田友子教授退任記念号、桃山学院大学総合研究所。
- 駒林良則 (2020) 「議会事務局の現状と今後の課題」、『月刊 ガバナンス』 2020年5月号、ぎょうせい。
- 駒林良則 (2021a) 『地方自治組織法制の変容と地方』 法律文化社。
- 駒林良則 (2021b) 「地方議会における議会事務局の役割」、『アカデミア』 137巻 2021年春、市町村職員中央研修所。
- 辻陽 (2016) 「政治制度の視角から見えてくる地方議会と議会事務局」、高沖秀宣編『先進事例でよくわかる 議会事務局はここまでできる!』 学陽書房。
- 津軽石明彦 (2020) 『条例の種を見つけて作れる! 変化の応じて見直せる! 「生きた」議員提案条をつくろう』 第一法規。
- 中邨章 (2016) 『地方議会人の挑戦— 議会改革の実績と課題』 ぎょうせい。
- 長野基 (2015) 「議会事務局の仲介機能がカギに」、『日経グローバル』 第267号、日本経済新聞社。
- 野村稔 (2011) 『地方議会の底力』 ぎょうせい。
- 廣瀬克哉 (2019) 「新時代の自治体議会」、『月刊 ガバナンス』 2019年6月号、ぎょうせい。
- 正木寛也 (2018) 「議会事務局の役割— 国政における議論を手がかりとして」、廣瀬克哉編『自治体議会改革の固有性と普遍性』 法政大学現代法研究所。
- 松本英昭 (2017) 『新版 逐条地方自治法 (第9次改訂版)』 学陽書房。