

2024年4月15日

## 政策サイクル推進地方議会フォーラム・「議会(事務)局分科会」提言

公益財団法人日本生産性本部：地方議会改革プロジェクト

# 「議会からの政策サイクル」に伴走する議会(事務)局職員像の確立を ——議会(事務)局職員の「補佐の射程」

### 【主な経緯】

公益財団法人日本生産性本部では、2016年度に有志の学識者や地方議員などで「地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会」(座長＝江藤俊昭・大正大学教授)を設け、2020年には「地方議会成熟度評価モデル」を開発した(2020年初版、2021年第2版)。2022年度からは同評価モデルの実装化を通じて、地方議会におけるさらなる住民福祉の向上策を支援してきた(福島県会津若松市議会、長野県飯田市議会、三重県いなべ市議会など)。

また同年には、評価モデル研究会を発展させる形で「政策サイクル推進地方議会フォーラム」(座長＝江藤俊昭・大正大学教授、事務局：公益財団法人日本生産性本部)を立ち上げ、「議会からの政策サイクル」のあり方を継続的に検討・研究している。

成熟度評価モデルは継続的に議会改革を進めるためのツールであり、取り組みが会期ごとにプツンプツンと途切れるのではなく、通任期(4年間)における「議会からの政策サイクル」の作動・構築が不可欠である。

一方、2006年の地方自治法改正で、議会事務局職員の役割(従事すること)は「庶務」から、「事務」に改められた(138⑦)。にもかかわらず、議会事務局職員の間には依然として「議員のお世話係」意識から脱却できない者が多く、議会事務局は自治体職員にとって人気部署とは言えない状況にある(そもそも議会事務局への配属を希望して入庁した職員は皆無に近いと思われる)。さらに、議員側にも議会事務局職員を「お世話係」ととらえる傾向が依然として強く、議

員と議会事務局職員の関係は必ずしも健全とは言えない議会が少なくない。

その要因の一つとして、議会事務局職員の「事務（補佐）の射程（範囲）」が公的なもの以外を含むこともあり、不明瞭であることが挙げられるのではないかと。

議会事務局職員の「事務の射程」を明確化することで、議員と職員との関係をより健全なものとし、「議会からの政策サイクル」確立に不可欠な「チーム議会」醸成に寄与していくことを目指し、政策サイクル推進地方議会フォーラムでは2023年7月、「議会（事務）局分科会」を設置した。分科会では、現状の課題を分析、ミライの議会事務局（職員）のあり方について検討を重ねてきた。

ここに、ミライの「議会（事務）局」「議会（事務）局職員」のあり方について、『議会からの政策サイクル』に伴走する議会（事務）局職員像の確立を」と題した提言をまとめ、公表する。

この提言は、「議会からの政策サイクル」を作動・構築している（あるいは指向している）全国の地方議会議員及び議会事務局職員に向けてのものである。議会活動のさらなる充実・強化、住民福祉の向上に寄与することを分科会メンバー一同、祈念している。

（注1）「議会からの政策サイクル」の取組みには議員に加え、議会（事務）局職員、住民等が含まれるが、今回の「議会（事務）局分科会」ではより課題を鮮明にするため、議会（議員）と議会（事務）局（職員）に焦点を絞って議論した。

（注2）原則として、町村～中核市程度の規模の自治体における議会（事務）局を想定して議論した。

（注3）議会事務局の名称を「議会局」と改めた自治体は2023年4月現在で18（早稲田大学マニフェスト研究所調べ）。当分科会では、議会事務局の名称を「議会局」と変更すべきと提言（後述、提言3）しているが、以降、便宜的に、原則として「議会事務局」と表記する。

## 【提言の背景】

議会事務局は、都道府県では必置だが、市町村はいまだに任意（条例委任）である（地方自治法 138①②）。事務局には「事務局長、書記その他の職員を置く」（地方自治法 138③）とされ、任免するのは議長である。「事務局長、書記長、書記その他の職員は、議長がこれを任免する」（地方自治法 138⑤）。議会事務局の常勤職員の定数は条例で定める（地方自治法 138⑥）。そして

「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」(地方自治法 138⑦)。議長は秘書(特別職)の任用が可能である(地方公務員法 3③四)。

法令上は前述の通りだが、議会事務局の職員定数は執行機関の職員定数条例の中に含まれるケースがほとんどであり、独自に議会事務局職員の定数条例を有する議会はごくわずかである(独自条例を設けているのは大阪府議会、神奈川県秦野市議会など)。

また、任免権は議長が有し、事務局長は議長の「命を受け」ることになっているが、実態はどうだろうか。管見の限り、議会が独自に議会事務局職員を採用した例は見当たらない(かつては速記者での採用があった)。さらに、「書記その他の職員は上司の指揮を受け」ることになっているが、議会事務局長を含め、議長以外の議員から直接、議会事務局職員に指示が出されることも多いと言われる。

職員定数の独自条例がないこともあり、実際には議会事務局が執行機関の一機関として位置付けられ、職員の出向制度が定着している。この出向(人事異動)にあたって、議長の任免権をどこまで発揮できるかは自治体によってまちまちであり、時の長と議長の関係によっても変わってくる。長及び人事担当者にも議会事務局職員の人事権を有するのは自分たちだ(「議会事務局職員の任命権も長にある」といった誤解があるかもしれない)。

全国初の議会基本条例は 2006 年 5 月 18 日、北海道栗山町議会で誕生した。その後、全国的に議会改革が進み、議会改革は、質の改革(住民福祉の向上)を目指す第 2 ステージに入ったと言われる。議会基本条例の制定数は、いまや全自治体(1718 市町村、47 都道府県=1765 自治体、2024 年 3 月 18 日現在、総務省調べ)の過半数を超えるまでになった(自治体議会改革フォーラム調べ、2022 年 4 月 1 日現在 965)。議会基本条例で、議長の任免権の行使を明記し、職員人事に関する長との事前協議を義務付ける規定も散見される(北海道芽室町議会、茨城県美浦村議会、山梨県都留市議会、大分県佐伯市議会など)。だが、どこまで実効性が担保されているのかは定かではなく、前述の通り、時の長と議長のパワーバランスによっても大きく変わってくる。

議会事務局に関しては、関西を中心とする「議会事務局研究会」、関東を中心とする「議会事務局実務研究会」などが設置され、情報交換・研修等が行

われ、特に議会事務局研究会は2011年3月に「議会事務局新時代の幕開け」と題した最終報告書を公表している。また、議会事務局を主テーマとする書籍も複数発刊されている。

当分科会ではこれらも参考にしつつ、「議会からの政策サイクル」に焦点を当て、それを議員と共に担い、「伴走する議会事務局（職員）のあり方」を議論、改革の方向性を提言するものである。

## 【具体的提言】

### （提言1）議会事務局職員の「補佐の射程」の明確化を

（理由）議会が政策立案する際、課題となるのが議会事務局職員の「補佐の射程」である。提言に当たって、まずこれを明確にする。

議会事務局職員の「補佐の射程」を確定する場合、議会事務局の位置の確認から出発したい。▽非公選職であるが、議会と協働（「チーム議会事務局」の作動、議員・会派の支援）▽職員参加（議会事務局職員の提案による政策の豊富化）▽機関としての議会作動の強化（二元的代表制の作動）——という3点から考えたい。したがって議会事務局職員は、単なる議員のお世話係ではないし、特定の会派・議員に貢献する役割を担うわけでもない。

議決権等は公選議員による議会が有しているが、議会事務局職員が政策提案（監視を含む地域政策、議会運営に関する組織政策）を行うのは越権ではなく、必要な行為である。議会事務局としての参加・提案だけではない。議会事務局職員による提案も必要である。執行機関における職員参加は、今日当然の行為である。それらによって、「チーム議会」が生まれ、議会力はアップする。議会事務局の中立性とは、ある会派や議員に与することではないし、中立を盾に協働の役割を放棄することでもない。

そこで、議会事務局の役割を確認することが必要である。議会の政策形成や改革にどのような姿勢をとるかという視点から、「考えられる議会事務局のタイプ」が示されている。①「管理抑制型事務局」（反対する事務局）、②「受動補佐型事務局」（指示を待つ事務局）、③「積極支援型事務局」（役に立つ事務局）、④「能動提案型事務局」（行動する事務局）である（注1）。

当分科会では、①②のタイプは論外であり、③そして④のタイプの議会事務局（職員）を目指すべきだと考える。つまり、「積極支援」（役に立つ）、「能動提案」（行動する）事務局である。タイプは固定的なものではなく、常に両者が必要で

ある。状況（平時・非常時など）に応じて力点は異なる。なお、議員個人や会派への補佐は、一定のルールがない限り、すべきではない。政治的中立性とともに関機としての議会事務局を想定しているからである。

そこで、チーム議会、職員参加、関機としての議会という議会事務局の作動を踏まえて、議会からの政策サイクルに伴走する（その一つのエンジンとなる）議会事務局の「補佐」機能の射程を確認しておこう。

表 議会からの政策サイクルにおける議会の「補佐の射程」（タイプ別機能：両者の機能が必要)

議会事務局のタイプとその機能
<p><b>【能動提案型事務局：行動する事務局】</b></p> <p>a. 総意としての議会事務局から議会への提案。議会の年次計画、任期（4年間）計画への提案である。それ以外の提案もできる（議会運営、条例、予算・決算等の議案に対する提案）。</p> <p>b. 議会事務局職員による提案</p> <p>個々の職員は上記事項の提案ができる。これは、議長、議会運営委員会、会派代表者会議などで議論し、必要があれば採用できる。</p> <p><b>【積極支援型事務局：役に立つ事務局】</b></p> <p>c. 議会側からの依頼：議会としての条例制定や参考人の選択などの依頼に対して積極的にアドバイスする役割を担う。</p> <p>d. 議員・会派からの依頼：癒着を避ける意味でルールを明確にした上で支援の役割を担う。</p>

注1：詳細は、提言2を参照。

注2：議会事務局の総意としての提案・支援だけでなく、個々の職員による提案もルールを明確にすれば、「チーム議会」に含まれる。

自治体職員は、「住民」「公務員」「労働者」と3つの性格を有する。議会事務局職員も同様であり、市民感覚をもって提言・行動することが求められる。その際、常に関機としての議会の「補佐」を意識する。したがって、国会の衆議院事

務局・参議院事務局は、すでに指摘したタイプでは②「受動補佐型事務局」（指示を待つ事務局）の系列にある。しかし、政党政治・与野党関係を前提とする国会と、地方議会における議会と議会事務局は大きく異なる。当然、「補佐の範囲」も異なる（注2）。

ただし、補佐としての役割を担う議会事務局は万能ではない。外部資源（後述する専門職の任期付き採用や専門的知見、参考人等）の活用は必要である。

注1 磯崎初仁「議会の政策力強化と議会事務局の役割——「行動する事務局」は可能か——」（第一法規「議員 NAVI」2022.02.10）が試論として提案されている。なお、「積極補佐型」は、当分科会では「積極支援型」としている。補佐の範囲をこれより広げているからである。また、磯崎は、小規模自治体の場合は①②のタイプが「多いと思われる」が③の「タイプを目指すべき」、中規模・大規模自治体の場合は②のタイプが「多いと思われる」が③のタイプに「転換すべきであり」、可能であれば④のタイプを目指すべき、としている。当分科会では規模にかかわらず③④のタイプが必要だと考えている。二元的代表制を作動させるためである。

注2 国会では、政策支援は議員からの要請から作動するのであって、事務局が提案することは越権である。そのアナロジーから地方議会での「能動提案型事務局」（行動する事務局）も同様に越権だという議論がある（正木寛也「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』（法政大学出版社、2018年）。政党政治が前提の国会では（議院内閣制の要因があるかもしれない）、政党所属の議員からの要請があって、はじめて「補佐」が作動するのは了解できる（理論上はそれを越えた「能動提案型」は可能だが、実際上は困難）。しかし、地方議会は機関としての議会を補佐することが前提である。議会事務局が、個々の会派を超えて機関を動かす提案を行う役割があるのは当然である。なお、正木論文では、政策提案に特化して議論しているが（各議院の法制局）、当分科会では、議会事務局からの提案はそれにとどまらず、議会運営（組織政策）も含めている。

## **（提言2）議会・議員と議会事務局職員の関係は「支援」「協力」「参加」に——そのために議会事務局職員による議会運営や政策等に関する発言の場の確保、提案権を**

（理由）具体的に議会事務局職員が「議会からの政策サイクル」に伴走し、補佐する際、議会事務局職員は議会・議員に対して「支援」「協力」「参加」の活動をすることで、議会力が豊富化する。運用とともに、議会基本条例、会議規則、申し合わせ等で制度化することも必要である。

① 支援：身近な相談者

議会事務局職員は、議会・議員にとって最も身近なところで補佐する存在である。そして議員は公選職といえども、すべての政策テーマに精通するわけではない。議会事務局職員からの発言や政策提案を積極的に受けることが求められる（支援）。議員と議会事務局職員の関係がフラットなものになっていくと、時には議員側から職員側への支援もあり得る（逆支援、双方向支援）。

② 協力：議会の会議における議会事務局職員の発言・提案

任意の会議の場はもとより、公的な委員会においても会議規則を改正し、必要に応じて議会事務局職員の発言を認めるべきである（協力）。これは運用上、実施している議会もある。一方、審査権や表決権等は公選職である議員が専有している。そのため議会事務局職員の発言は、議会運営や議会改革、政策に関する、あくまで「提案」に限定されることに留意すべきである。

③ 参加：議会事務局からの提案

議会基本条例の議会事務局の規定に、円滑かつ効率的な議会運営及び議会活動の充実を図るため、議会に対する「職員の提案権」を明記するのも有効だと考えられる（参加）（東京都墨田区議会など）。

\*\*\*

地方議会は主義主張の異なる議員による合議体である。そのため改革の方向性、スピードが一致するケースばかりではない。そのようなときには議会事務局職員による「仕掛け」もあり得る。議員は公選職であり、政治家である（執行機関の公選職は首長のみ）。議会・議員に「支援」「協力」「参加」し、伴走する議会事務局職員には、執行機関職員とは異なるタフなメンタル力とコミュニケーション力が求められる。

**（提言3）議会事務局の名称を「議会局」に変更すべき、議会局の組織編成権を確立すべき**

本提言では、便宜上、「議会事務局」という呼称を使っているが、本来は「議会局」とすべきである。「議会からの政策サイクル」に伴走する職員の役割は、単なる「事務」の範疇を超えている。執行機関の部署名は、たとえば「総務部」が「総務事務局」、「環境部」が「環境事務局」とはなっていない。これも長の補助職員の役割が単なる「事務」にとどまらないことを物語っている。

また、議会局内の組織（課や係）の編成権は、「議会の事務を統理」（地方自治

法104条)するのが議長であることから議長に専属すると考えるべきだ。もちろん、議長は議会運営委員会や会派の意見を踏まえて議会局内の組織を編成することになる。議会局の組織編成を執行機関(人事担当者)に要請するのではなく、議会が主導的に組織編成をすべきである。

#### **(提言4) 議会事務局の組織目標、組織使命(ミッション)の明確化を**

(理由) 議会事務局として年度の組織目標や組織使命(名称はほかに「年次計画」「運営方針」など)を設定する自治体が徐々に増えている(横浜市会、茨城県取手市議会、三重県議会など)。組織目標等は、職員の事務(補佐)の明確化につながる上、異動希望者の参考にもなる。

現在は執行機関の様式に沿ったものも多いが、議会事務局独自のものに発展させるなどさらなる豊富化を期待したい。この組織目標等は、議会事務局職員はもとより議員と協議して設定すべきであろう。「チーム議会事務局」、そして「チーム議会」の土壌づくり、ひいては議会事務局の風土づくりに役立つ。

#### **(提言5) 任命権者と評価者は同一人物に――議会事務局長の人事上の最終評価者は議長にすべき**

(理由) 議会事務局長の人事上の最終評価者は(執行機関の)長である自治体が圧倒的に多い。長は議会事務局長の任命権者ではない。任命権者である議長を議会事務局長の最終評価者とすべきである。

#### **(提言6) 議会事務局職員の人事異動のルール化を**

(理由) 地方自治法上、議会事務局職員の任命権者が議長であるのは明白であるにもかかわらず、執行機関の人事異動の一環としてほとんどの議会事務局職員の異動が行われている。その要因には、議会に議会費の調製権(編成権)がないこと(注1)、後に指摘する議会による独自採用がないこと、長や人事担当者、そして議長自身の意識・認識の問題もあろう。

しかし、「議会からの政策サイクル」を作動させようと思えば、能力と意識の高い議会事務局職員の補佐は必要不可欠であり、議長は議会事務局職員の異動(配属)に最大限の意を尽くすべきである。

取組みとしては、①議会基本条例に議長の任免権の行使を明記し、職員人事に関する長との事前協議を義務付ける規定を設ける、②議会事務局設置条例に定

数を明記する（独自条例にする）、③長との事前協議にあたって議長は、先に事務局長等と協議し、議会事務局職員として求める能力・人材をリストアップする（組織目標等が参考になる）、④長との事前協議に当たっては出向者希望リストの様式（文書）を交換して協議することなど、必要となる人事実務を具体的に明示する、⑤議長は議長公印の管理を徹底する（究極的には公印を押さなければ異動を拒否できる）――などが考えられる。

（注1）議会は、職員定数にも直結する議会費の調製権（編成権）・執行権を有していない。そのため、たとえば「必要な予算の確保に努める」（大阪府箕面市・議会基本条例 22 条）と努力規定を盛り込むことが限界である。もちろん、議会費の修正（増額を含む）も可能であるが、ハードルは高い。さらに議長には、議会棟の管理権もない。これらは二元的代表制の観点、議長の議会事務統理権（地方自治法 104 条）の観点から再考が求められる。

#### **（提言 7）議会事務局職員の独自採用を**

（理由）前述の通り、地方自治法上、議会事務局職員の任命権者は議長である。執行機関に採用された職員（出向者）のみならず、議会事務局職員の独自採用の道を開くべきである。その際は、一般職として採用し、議会事務局を中心に勤務→昇任時に執行機関に出向→管理職として議会事務局に戻って勤務、といった人事ローテーションが想定される。また、弁護士等を専門職として任期付き採用することや弁護士グループとの連携も考慮すべきである。これらには提言 6（注）の議会費の確保が連動してくる。

議長は、秘書（特別職）の任用が可能である（地方公務員法 3③④）。課題の有無や緊急性、議会事務局との関係等を慎重に見定めた上での任用を期待したい。

#### **（提言 8）市町村も議会事務局の設置は必置とすべき、議会事務局の共同設置は不適當**

（理由）全国町村議会議長会「地方議会に関する研究会報告書」（2015 年 3 月）によると、すべての都道府県議会及び市議会で議会事務局は設置されているが、2013 年 7 月現在、町村では 6 団体で議会事務局が設置されていない。また、最新の調査「第 69 回町村議会実態調査結果の概要（令和 5 年 7 月 1 日現在）」（全国町村議会議長会、2024 年 3 月）によると、議会事務局未設置は 5 町村（全体の 0.5%）である。今後のさらなる人口減少、人材不足等から議会事務局廃止

ないしは共同設置（地方自治法252の7）への圧力が強まることが予想されるが、適当ではない。

むしろ二元的代表制の観点からは市町村も都道府県同様に、議会事務局の設置は義務化すべきである。また、議会事務局の共同設置は、「住民自治の根幹」としての議会の補佐を担う議会事務局を外注することであり、あり得ない。外注は、伴走にはならない。運用上からも、▽各議会において議会運営が異なる、▽定例会がほぼ同時期に開催される、▽政策立案の局面で求められる執行機関との調整が困難になる――などの観点から採用は適当ではない。

### 【おわりに】

今回の「議会（事務）局分科会」では、「議会からの政策サイクル」に資する議会事務局のあり方を議論してきた。住民福祉の向上を図るには、「議会からの政策サイクル」のバージョンアップが必要であり、「チーム議会」を構成する議会事務局職員の積極的な参画（伴走）が求められるからである。本提言では、議会（議員）と議会事務局（職員）の関係に焦点を当てたが、次のステージでは住民・長（執行機関職員）も含めたフォーラムとしての議会のあり方を展望していきたい。

### 【構成メンバー、検討経過】

#### 「議会（事務）局分科会」の構成メンバー（委員）

- ① 江藤俊昭（大正大学地域創生学部公共政策学科教授）＊「政策サイクル推進 地方議会フォーラム」座長
  - ② 井島慎一（福島県会津若松市総務部長）＊元会津若松市議会事務局職員
  - ③ 岩崎弘宜（茨城県取手市情報管理課長）＊前取手市議会事務局次長
  - ④ 清水克士（早稲田大学マニフェスト研究所招聘研究員）＊前大津市議会局長
- ＊②～④の委員は、各市議会において、「議会からの政策サイクル」確立に向け、精力的に活動してきた議会（事務）局職員経験者の中から委嘱。

＊事務局：公益財団法人日本生産性本部：地方議会改革プロジェクト  
（肩書きは2024年4月1日現在）

### (検討経過)

準備会：2023年5月27日（土）12：20～12：50 分科会の運営方法などを議論。

第1回会合：2023年7月15日（土）13：30～17：00 清水、岩崎、井島の3氏が意見発表、意見交換・議論。

第2回会合：2023年10月7日（土）13：30～17：00 江藤教授、清水氏が意見発表、意見交換・議論。

第3回会合：2023年12月9日（土）13：30～17：00 論点案（事務局、江藤教授）をもとに意見交換・議論。

第4回会合：2024年2月3日（土）13：30～17：00 提言素案について分科会委員に加え、政策サイクル推進地方議会フォーラムのアドバイザー（議員など5人参加）を交えて意見交換・議論。

2024年3月18日～4月10日 提言案についてオンライン等で意見交換・調整。

2024年4月15日 提言を日本生産性本部地方議会改革プロジェクトHP上で公表。

### 【関連資料】

- 大阪府議会事務局職員定数条例、秦野市議会局職員の定数に関する条例
- 議会基本条例（北海道芽室町、茨城県美浦村、山梨県都留市、大分県佐伯市、北海道栗山町、東京都墨田区、大阪府箕面市）
- 議会事務局研究会・最終報告書「議会事務局新時代の幕開け」（2011年3月）
- 議会事務局としての年度の組織目標等（茨城県取手市議会、横浜市会、三重県議会）
- 全国町村議会議長会「地方議会に関する研究報告書」（2015年3月）
- 全国町村議会議長会「第69回町村議会実態調査結果の概要（令和5年7月1日現在）」（2024年3月）

以上

**【本提言の問い合わせ先】**

公益財団法人 日本生産性本部 顧客価値創造センター

上席研究員 千葉茂明

(自治体マネジメントセンター、地方議会改革プロジェクト)

〒102-8643 東京都千代田区平河町 2-13-12

E-Mail : shigeaki.chiba@jpc-net.jp

Tel : 03-3511-4013

Fax : 03-3511-4039

Web : <https://www.jpc-net.jp/>