

地方議会における 議会事務局の役割

立命館大学法学部教授 駒林 良則

1 はじめに

2020年10月28日に議会事務局職員を対象とした研修として、「地方議会における議会事務局の役割」というテーマで講義を行った。地方議会改革において、議会事務局の充実強化が唱えられ、現実には様々に取り組みがなされてきているところである。そうした状況を踏まえつつ、議会機能のさらなる強化のために事務局の役割は決して小さくはないであろう。本講義は、議会の置かれた現状を踏まえつつ、議会事務局及び職員はどうあるべきかを考えてもらうことを目的としたものである。

さて、筆者の議会事務局への関心は、2009年に議会事務局研究会を議会事務局職員とともに立ち上げたときからである。この研究会の活動を通じて、会員である事務局職員の方々から事務局に多くの課題があることを知ることができ、その改善方策を考えていくこととなった。そこで、筆者が常に考えてきたのは、議会改革に対して議会事務局及び職員の果す役割はどのようなものであるか、役割を十全に果たすためには事務局はどのような変革を必要とするのかということとともに、役所における議会事務局のステータスを向上させるためにはどうすればよいか、である。議会事務局は役所内では目立った存在ではなく、異動先として議会事務局を希望する執行部局の職員もまれであろう。優秀な職員を獲得するためにも役所内での議会事務局の認知度を上げなければならないのである。

さらに、上記研究会の活動を通じて痛感したの

は、議会事務局間における情報交流の必要性である。議員との関係など議会事務局が抱える課題^{*1}の多くは、他の自治体の議会事務局にもあてはまるように思われる。ある課題に他の事務局がどう対処しているのかという情報が共有できれば、課題解決の参考にできるように思われるが、そうした情報の交流が少ないように思われる。研究会活動は情報交流の機能を果しているといえてよく、研究会では積極的にシンポジウムを開催して情報発信に努めてきた。本講義は、このような研究会活動から得られた知見に基づいたものであり、それゆえに、極めて実践的な内容となっていることをお断りしておく。

2 議会事務局の充実強化をめぐる議論について

(1) 近時における議会事務局の充実策の議論

議会事務局の充実強化を求める議論は地方分権改革以降多くなされてきたが、近時ではどのようなものか確認しておく。例えば、2020年の『地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書』では、議会と住民との意思疎通が議会への住民参加の前提になるとし、そのための議会事務局の役割として情報発信力の強化を求めている。また、議員の調査研究や政策立案を支援するという観点でも、事務局体制の強化を求めている。前者については、開かれた議会を実現するためでもあるが、「議会や議員の活動に関する情報は、議会事務局のホームページやオープンデータサイトで得られるという環境が作られることが重要であり、議会事務局においてそのような情報発信能力を高める体制を構



駒林 良則（こまばやし よしのり）

立命館大学法学部教授

議会事務局研究会共同代表

1955年大阪府生まれ。大阪市立大学大学院法学研究科修士課程修了。名城大学法学部専任講師、同助教授、同教授を経て、2009年4月より現職。博士（法学、大阪市立大学）。専門は地方自治法、行政法。主著として『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）、『地方自治組織法制の変容と地方議会』（法律文化社、2021年）。共編著として『地方自治法入門第2版』（成文堂、2021年）。議会事務局に関係する最近の論文として、『議会事務局の現状と今後の課題』（月刊『ガバナンス』229号（2020年5月号））、『議会事務局の法務能力を高めるために』（『自治体法務研究』2020年冬号）。各地の議会議員研修や議会事務局職員研修の講師を務める。

築することが必要である。」としている。また、後者については、「事務局体制については、人材の養成や執行機関の職員の活用、全国又はブロック単位での議会を支援する機構（シンクタンク）の設置などが必要であるとするものである。」「議会図書室については、公立・大学等の図書館との連携や、議員への情報提供機能・レファレンスサービスを含めたシンクタンクとしての機能を充実させる方向で検討していくことが考えられる…」としている。

この報告書の提言では、特に後者については、事務局単体で対応が難しいところがあることを前提として、事務局の外部からのサポートが必要であるとみているようである。もっとも、個々の内容を実現しようとするには課題もあるように思われる。

例えば、「執行機関の職員の活用」については、法務能力のある執行機関の職員の議会事務局併任が想定しうるのであるが、当該職員の能力の発揮という面でプラスである反面、当該職員の現所属部署への帰属意識が強いときには事務局での能力発揮は形だけのものとなることが危惧されるのである。また、「全国又はブロック単位での議会を支援する機構の設置」ということであるが、三議長会を想定されているのかもしれないが、いったいどのような支援内容が想定されているのであろうか。シンクタンクということで法務能力や政策形成支援へのアドバイスかもしれないが、こういう支援の活用をどれだけの事務局が必要と感じているにかかっていることになるだろう。

（2）「政策議会」への事務局の対応について

自治体の政策形成は、専ら執行機関によって担われてきたが、意思決定機関である議会が政策形成に関わっていかなければならないはずである。即ち、政策内容を議会で議論し決定するという政策主体としての議会への変革が求められており、そのためには事務局のサポートが不可欠である。かかる「政策議会」に変革するためには、議員に政策形成への意欲がなければならない。これを大前提としたうえで、議会事務局には、次のようなことが求められるであろう。

まず、政策法務能力を有する職員を配置することや職員の政策法務研修への参加などによる事務局体制の整備が必要となる。しかし、小規模議会では、そうした「余裕」がないところも多いと思われる。そのためには、事務局の業務を見直すことも必要となってくる。こうした業務の見直しを含めた体制整備によって議会の政策形成のための基盤づくりを事務局が担うことができる。

次に、政策形成に意欲がある議員がいても現実にはどういった政策課題があるのかについて、十分に知見がないことも多いであろう。つまり、議会事務局は、当該議会が取り上げようとする政策課題を議員に考えてもらうためのシーズの提供も必要になってくるであろう。

この点、さらに言えば、議会が政策形成に取り組むにあたって、政策課題を議会に「取り込む」仕組みが必要のように思われる。議会事務局からのシーズの提供もあろうが、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り、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）が必要となるが、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であろう。

3 今後の議会事務局への展望と期待

(1) 議会事務局の状況と課題

今後の議会事務局のあり方を検討する前に、議会改革の進捗が議会によってかなりの差が出てきていることを踏まえつつ、議会事務局の置かれている状況とその問題点を確認しておきたい。

小規模議会のなかには、議会事務局の職員が監査委員事務局と兼務していることも少なくなく、職員が少人数の議会事務局では議事運営等で手一杯であるというのが実感であるために、議会改革に対応できない—あるいは最低限しか対応できない—というのが本音である。しかし、後述するように、議会改革における事務局の役割の重要性に鑑みると、少人数でも改革を担えるような体制づくりが求められる。そこには様々な工夫が必要と思われるが、業務の効率化を推進していくことが要請される。その場合に、改革に対応する事務局体制をどう構築するかのノウハウを事務局間の情報交換によって得ることも考えるべきである。というのは、事務局の業務のやり方を他の事務局も同じようにやっているとは限らないからである。

次に、以前から課題としてあるのが議会事務局職員の意識の問題である。執行機関の部署から人事異動で議会事務局に来る職員のなかには、自分は執行機関の職員であって、議会事務局では能力を発揮できないのではないかという意識が拭えない者もいるだろう。これはモチベーションの低さとなって現われるといえるが、それは、例えば、「議会事務局職員は議員のことをすればよい」という意識につながる恐れもある。この意識は、政務活動費の不正支出をめぐる問題が世間から批判を浴びたときに、不正が疑われる領収書等を事務局職員が認識していたにも拘わらず、議員がその点を否定したらそれ以上のやりとりをしないという態度に表れたように思われる*2。

(2) 議会改革がもたらした議会事務局への影響

議会改革によって事務局が果たすべき役割は拡大したといえよう。言い換えると、事務局の機能が従来考えられていたもの以外にもあることが認識できるのである。事務局機能の拡大について以下に整理しておきたい。

議事運営を含む議会運営全般を補佐するという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。これは、前項での「政策議会」に対応する新しい機能であるといえる。この機能において議論があるのは、議会全体の政策立案のみならず、会派の政策立案にも支援することができるかであろう。言うまでもなく議会内意思形成の単位は会派であるので、会派が政策形成においても重要であり、会派の政策形成への事務局の支援の必要性はあるだろう。これに対して、否定的な意見があるのは、会派がほとんど政党会派であるために、会派への支援は政党への支援と捉えられるからである。

こうした機能以外に挙げうるものとして、議会と執行機関との調整的機能がある。この機能については、後にも触れることになるが、例えば、議会と首長が対立している状況において、それを打開するための（いわゆる水面下での）調整役としての役割が首長側から期待されることがある。しかし、この場合、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と思われる。これは、議会改革以前には「視野に入っていなかった」といえよう。議会改革において、議会が住民との関係をどうするのかが課題となり、議会への住民参加の要請が強調されるようになった。また、その具体的取り組みとして、議会報告会や住民との意見交換会などが行われるようになったのであるが、さらに、前記のように、議会の住民への情報発信を議会事務局が担うように提言されている。要するに、総体としての議会が住民と向き合う場合、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のである。なお、かかる機能があることがほとんど自覚されてこなかったため、議会事務局が議員の

ための「盾」になっているのではないかという住民の批判がなされてきたようにも思われる。

以上のように議会事務局の果すべき機能は、「拡大」しているといえるが、多くの議会事務局は現体制で臨むしかないといえよう^{*3}。そうすると、議会事務局の業務の見直しが不可避になるといえよう。

(3) 議会事務局は今後どうあるべきか

①議会改革に対応する議会事務局にするために

これまでの議論を整理することを含めて、今後の議会事務局の取り組むべき課題を述べておこう。まず、各議会は、議会改革の下に様々な自主的取り組みを実践してきた。それに応じて、議会事務局が果すべき役割は何かについて事務局内部でも議論されてきたかどうかは重要である。単に議員から言われたことだけをやるというスタンスで果してよいのだろうか、といった議論がなされねばならないだろう。そうした議論を踏まえたうえで議会改革に事務局としても積極的に関わっていくべきであろう。冒頭に紹介した「議会事務局研究会」では、議会改革を、議員と事務局が一体となって、即ち「チーム議会」として、取り組むべきであると主張してきた。自らの議会に改革すべきいかなる課題があるかを議会事務局としても議論すべきであり、それとともに事務局自体の課題も認識し、その解決に向けて取り組んでいくべきであろう。そこで、以下に取り組むべき課題と思われる主要なものを示しておく。

一つ目は、政策形成への支援である。これについては、政策法務能力のある職員の配置が必要であるとの議論があるかもしれないが、一部の政策形成に積極的な議会は別として、研修等による事務局職員の能力の向上によって対応が可能であるといえよう。もちろん、議会の政策形成といっても様々なものが考えられるが、その中核はやはり政策条例の制定であろう。議会全体で条例化を検討する場合、事務局としては、条例化しようとする内容に関する資料収集や一般的助言さらには他の自治体が制定する同種の条例の状況等の調査のみならず、条例原案への関わり、即ち条例化のための論点や課題の整理のほか、課題の解決手法を

提示することもその役割といえるだろう。加えて、当該条例が施行されれば実施を担当するであろう執行機関の部局からみて実施可能な内容となっているかどうか事務局として把握しておかねばならないであろう。このために、当該部局との意見交換も必要となろう^{*4}。なお、以上の議論は、議員が端緒となって政策形成に取り組むときの議会事務局の対処ということであるが、理想をいえば、何を政策としていくべきかについて議員と事務局が一緒に考えるようになればよいといえる。

二つ目は、議会事務局業務のスリム化・効率化である。議会改革に対応して事務局としても新たにやるべきことがあることを議員に提示したうえで、本来議員がすべきと思われるものを事務局が代行している事柄があれば議員にやってもらうことでスリム化を図ることも考えておくべきであろう。この場合、議員との「摩擦」は生じよう。しかし、まずやってみることとともに、それをサポートしてくれる事務局長の覚悟が必要であろう^{*5}。また、業務の見直しは、コロナ禍の対応でも改めて痛感されたように思われる。これを好機と捉えて検討すべきと思われる。

②議会事務局と執行部局との関係

執行部局からすれば、議会事務局（職員）は、執行部局の意向を議員に伝えてくれる存在であると期待しているように思われる。前述したように、議会と執行機関の間での調整は重要な役割といえるだろう。しかし、執行部局のために調整しているのではなく、議会側としてのスタンスで臨まねばならない^{*6}。

もちろん、事務局（職員）がこのようなスタンスに立つことによって、事務局（職員）は執行部局からは好ましく思われないであろうが、本来そうした立場でなければならないことを執行部局にも理解してもらわねばならない。むしろ、議会のために尽力する事務局職員が正当に評価されねばならないはずである。

ところで、執行部局（職員）は、自らの議会のことに関心を示さないことが多い。事務局は議会改革が進行していることを執行部局にも知ってもらう努力が必要のように思われる。

③議員と事務局職員との関係をどうすべきか
議会事務局（職員）にとって、議員との関係をどうすべきかは正答のない悩ましい問題といえよう。とりあえず確認しておくべきことは、地方自治法上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のである。もちろん、これは建前ではあるが、忘れてはならないことである。

そのうえで、実際に議員とどのような距離感で接すべきか^{*7}は、一概に言うことはできず、それゆえ、職員個人の問題とせずに事務局として意思統一しておくことが必要である。議員との信頼関係の構築も同様の様に思われる。もちろん、信頼関係の構築は事務局だけの問題ではなく、議員の事務局職員に対する意識も改めてもらう必要がある。つまり、事務局職員の心境を考えず、単に議員の世話をするものと思っている議員は残念ながら少なくないようである。別言すれば、事務局職員の有する専門的能力を発揮してもらうことがこれからの議会にとって必要であることを認識していない議員が少なくないのである。

4 コロナ禍での議会と議会事務局の対応

(1) 専決処分への「依存」と議決責任

①2020年の状況を振り返る

2020年3月議会では、緊急事態宣言発出が目前に迫っていたこともあり、活動自粛ムードのために、一般質問の取り下げや傍聴の自粛を求めたところもあった。同年4月に10万円の特別定額給付金支給の方針が決定された際、支給について各議会で審議することが支給を遅らせるとみられるのではという雰囲気があり、臨時会で対応した議会よりも専決処分とした方が多かったと思われる。このように専決処分が容認されたのは、議会審議が「議会が迷惑をかけている」とみられることを危惧したこと、近隣の議会との横並びの対応でいいのではという意識が働いたこと、さらには、議会を開いても専決処分処理するのも結局同じではないかという認識もあったことが主な理由であろう。その後、コロナ禍が長期化することが判明

するようになって、想定外のこの事態に議会としてどう対応すべきかの判断に迫られるようになった。

②今後の対応

議会活動の自粛という状況を経験したことをうけて、今後のあり方としては、この状況のなかでも議会活動を執行機関に過度に合せることからできるかぎり脱却することであろう。なぜなら議会は議決責任を意識した対応を考えるべきであり、専決処分に安易に依存しない運用が望まれることになる。こうした対応を実現するには後に検討するオンライン議会が大きな焦点となったが、それ以外にも様々な工夫が必要となろう。その一つとして、災害等の緊急時において、議会がどう行動するかを定める議会BCP（事業継続計画）を策定していれば、議員や事務局の行動が可能となる。議会BCPが大規模自然災害を主たる対象としていたところでは、新型コロナ対応のための見直しが必要となる（内容としては、発生期、蔓延期での議会・議員の活動基準、議会内で感染発生時の対応、事務局体制・同業務の仕分け^{*8}などである）。

(2) オンライン議会について

①取り組みの方向性

繰り返しになるが、コロナ禍という厳しい状況においても、議会としては議決責任に基づいて適切な議案審議を行うことは住民から負託された権能であることを確認しておかねばならない。しかし他方で、執行機関の迅速な業務遂行も考慮しなければならず、議会審議のために業務が停滞して住民サービスが低下することは避けねばならない。このような二つの要請の間でバランスをとることが必要といえよう。即ち、いわゆるソーシャルディスタンス確保のため傍聴席を一部議員席に替えることや執行機関側に対する出席要求（地方自治法121条）も原則的に必要な説明員に限定することなどの工夫を行うこととなる。

②オンライン議会の導入について

地方自治法はそもそも議員が議場に参集できないという状況を想定しておらず、従ってオンライン議会の可否の判断を地方自治法から導くことはストレートにはできないように思われる。オンラ

イン議会が現行法の下でも可能かどうかについて、周知のように総務省の通知^{*9}では、委員会は条例事項であるから可能としたが、本会議については「…法（地方自治法）第113条及び第116条第1項における本会議への「出席」については、現に議場にいることと解される」として、不可であるとの見解を示した。他方、デジタル空間での審議が現行の審議と同等の実態を確保することができるなら可能とすることも考えられよう。但し、後者の捉え方が成立するためには、オンラインにおける情報環境の整備とセキュリティ対策が不可欠となる。

ともあれ、オンライン議会の導入は、議会運営を見直す好機といえるかもしれない。従って、コロナ禍が終息してもオンラインでも可能な議会活動は、議会のリソースが減少している状況では、むしろ継続していくことが望まれるといえる。このことは議会事務局の業務改善にもつながるものといえよう。

^{*1} 講義では、事務局職員が日常的に遭遇するであろう様々な問題の一端を受講生に簡単な設問形式で提示し回答を考えてもらった。設問は以下の注で触れておくが正答のないものといえる。なお、設問は、議会事務局職員メーリングリスト（g-mix）が作成した「クロスロード議会編」から若干の修正を加えたものである（g-mixの了解済）。

^{*2} この点について、次のような設問を受講生に投げかけた。「ある議員の政務活動費の領収書が他と比較して高額で腑に落ちないが、議員は問題ないという。同費の支出の手引きには支出項目の記載はあっても適正額の判断を行う旨の記載がないとき、議員に対して意見を言いますか、言いませんか。」というものであった。事務局職員としては、意見を言えば議員から「事務局は形式的にチェックをすればよい」と言われる可能性がある。そのために意見を言わないとするか、毅然として不適正かどうか議員とやりとりすることができるか、であろう。もちろん、不正支出を防ぐ仕組みを考えるべきで、精算払いや領収書の公開などがなされるべきであろう。

^{*3} この状況に関して、次のような設問をした。「議会報告会を開催することになったが、報告会は議員

自らで行うべきであるということになり、また、改革に消極的な上司からも、無駄な仕事はするな、と言われている。あなたは職務外で報告会に出席しますか、しませんか。」というものであった。もし出席しないと報告会の状況がわからないことになり、報告書を今後どのように方向付けていくかがみえないことになってしまう。議員にも事務局参加の必要性を伝えるべきであろう。

^{*4} こうした事務局の政策形成への関わりについては、政策法務の問題として論じたことがある。拙稿「議会事務局の法務能力を高めるために」（『自治体法務研究』63号24頁以下）

^{*5} 事務局職員としては「摩擦」を生じさせてしまうかもしれないが、悩むところではあるが、「…ベテラン議員の逆鱗に触れたことはあります。それでも恐れず、あきらめず、ぶれなければ時間がかかっても受け入れてもらえた」（清水克士『議会事務局のシゴト』（ぎょうせい、2017年）33頁）との意見もある。

^{*6} この点について、次のような設問をした。「あなたは議会事務局長が議会の情報を流すなど執行機関に有利になるよう調整を行っていることを知った。局長は、「議会と執行機関を調整し、審議をスムーズに進めることが事務局の仕事だ」という。あなたは、このことを、改革に取り組む議長に報告しますか、しませんか。」というものである。

^{*7} この点について、次のような設問をした。「ある古参議員と仕事の付き合いと思いながら飲み会の誘いに応じてきた。一方、執行部局の職員から、あの議員と仲がいいな、と言われ、職員や議員にも知られているようで、気になる場所である。あなたはまた飲み会に誘われたら行きますか、行きませんか。」というものである。微妙な問題であるが、いわゆるオフについて議員との付き合いがニュートラルなものとなれるかどうかであろう。

^{*8} 例えば、大津市議会事業継続計画が改定されたが（2020年9月）、それによる大津市議会局の業務仕分けでは、優先度をA（継続すべき優先業務）、B（縮小すべき業務）、C（停止・休止すべき業務）に分けて、業務毎にA～Cで表示している。議会局各課の業務はすべてAである。行政視察や調査関係はCとなっている。

^{*9} 「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」（2020年4月30日）