

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—

中央大学法学部教授 磯崎 初仁

はじめに—危機に直面する自治体議会

いま自治体議会は危機に直面している。昨年2019年春の統一地方選挙では、都道府県議会と町村議会で無投票当選が増え、議員のなり手不足が話題になった。また壮年層や女性の立候補は増えず、議員の属性の偏りは是正されなかった。選挙の投票率も低下し、多くの選挙でこれまでの最低水準となった。

こうした危機を克服するには、議会が政策形成機能を発揮して、「役に立つ」ことを示す必要がある。特に人口減少によって、地域の活力が失われ生活条件が悪化する中で、自治体には多くの課題への対応が求められている。議会基本条例を制定して、議会改革を進めた議会は少なくないが、改革が自己満足で終わっては意味がない。地域課題への取組みを通じて存在意義を示すことが重要になっている。

本稿では、議会が政策形成機能を発揮するために、どのような取組みが求められるか、そして議会事務局がどのような役割を果たすべきかについて検討しよう。

1 自治体議会の役割と改革の方向性

(1) 議会の機能と改革

議会には、制度上、2つの機能が期待されている。すなわち、①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、②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）である。

論者によっては、議会には予算編成権がないし、事務局体制も不十分だから、①の機能を果たすことは難しく、②の行政監視機能を中心にすべきだという意見もある。しかし、議員選挙で有権者は、議員によりよい地域にするという能動的な役割を期待して一票を投じているし、監視能力を見極めているわけでもない。そこで、①も②も重要だと考えるべきである。そして、実際に不足しているのは、①の政策形成機能であるため、今後はこれを強化すべきだ。

(2) 議会・議員の問題点（一般論）

現状の議会・議員には、次のような問題点があると考えられる。

第1に、「与野党意識」が強すぎることである。すなわち、首長選挙で支持・連携した候補者が当選した場合は、「与党」として議案に賛成するのが当然と考え、そうでない場合は、「野党」として執行部を追及するのが役割だと考えがちだ。しかし、議会と首長は「均衡と抑制」の関係が期待されているのであり、最初から与党・野党の意識を持って議会活動に臨むのは問題がある。

第2に、「質疑主義」に陥っていることである。本来、議会は議員同士で議論して主体的に政策を決定すべきだが、実際には執行機関への質疑と責任追及が中心になっており、それが議員の仕事だという意識が強い。もちろん執行機関に質問をして現状を把握することは必要だが、それを踏まえて議会としてどう決定し対応するかを議論することが、熟議の機関たる議会の役割であり、政策形成に不可欠の機能である。



磯崎 初仁 (いそざき はつひと)

中央大学法学部教授、同大学院法学研究科教授、副学長。
東京大学法学部卒業、同大学院法学政治学研究科修了。神奈川県職員を経て2002年から現職。
神奈川県参与、行政書士試験委員、政策研究大学院大学客員教授、英国・サウサンプトン大学客員研究員等を歴任。
専門分野は地方自治論、行政学、政策法務論。
主な著書に『ホーンブック地方自治 (第3版)』(共著、北樹出版、2014年)、『自治体議員の政策づくり入門』(イマジン出版、2017年)、『知事と権力』(東信堂、2017年)、『自治体政策法務講義 (改訂版)』(第一法規、2018年)がある。

第3に、前例主義・形式主義に陥っていることである。議会は、官僚制組織ではないにもかかわらず、意外に前例を重視し、法令の解釈を含めて形式的な運営になりがちである。様々な会派や価値観の議員がいる中で、何らかのルールがなければ運営が難しいという事情は理解できるが、そのルールも時代に合わせて変える必要があるし、議員間で実質的な議論を行うことや、議会への住民参加を進めることをより重視すべきである。

第4に、密室主義・内向き体質が見られることである。議会はオープンな討論に存在意義があるが、重要議案についても議会内の検討だけで方針が決められ、住民や関係団体の意見を積極的に聴くことは少ない。議会内の検討プロセスも、非公式な会議で方針が決まることが多く、その記録が残されることも多くない。

2006年の栗山町議会基本条例制定以降、多くの議会で議会基本条例が制定され、議会改革が進められてきたが、以上のような問題点を克服できているとはいえないのではないか。

(3) 議会改革の方向性

では、今後、議会はどのような方向に改革すべきだろうか。

① 諮問型議会から「政策形成型議会」へ

まず、首長の提出議案を受けて受動的に審議する「諮問型議会」から、自ら地域の課題を把握し、それに対する政策を提案する「政策形成型議会」に転換することである。政策形成といっても、議員提案条例のように自ら提案・決定するだけでなく、予算案のように首長提案であっても、事前に

新しい事業を提案したり、原案を修正したりすることで、政策形成に寄与することも含まれる。

② 閉鎖型議会から「協働型議会」へ

次に、議会の内部だけで検討・審議する「閉鎖型議会」から、住民・NPO・有識者と連携しながら問題解決に取り組む「協働型議会」に転換することである。議員は選挙の際には地域住民との接点を大事にするが、議会活動になると住民との連携を軽視しがちである。また議会内部だけで検討したのでは、執行機関側の一方的な情報に依存する結果になる。政策形成機能のためにも行政監視機能のためにも、外部の情報や知恵を吸収し、連携して議会活動に反映させることが重要である。

2 議会の政策形成の強化

では「政策形成型議会」に転換するために何が必要だろうか。4つの方策が重要である。

(1) 議会の権限の活用

まず、議会が有している権限を正確に把握し、これを十分に活用することである。自治体の主要政策形式は、表1のとおり自治体計画、予算、条例、要綱・要領の4つである。これらに議会がどう関わるか。

第1に、自治体計画の策定は、本来は首長の権限であるが(いわゆる行政計画)、議決事件条例で議会の議決を必要とすることが可能であり(地方自治法96条2項)、総合計画等を議決事件とする自治体が増えている。この場合、自治体計画の決定権は議会にあるといえる。

第2に、予算の提案は首長の権限であるが、そ

表1 政策形式ごとの権限の配分

区分	自治体計画		予算		条例		要綱・要領	
	提案	決定	提案	決定	提案	決定	提案	決定
首長・執行機関	◎	○	◎	×	○	×	◎	◎
議会	×	△条例ある場合	×	◎修正も可能	○	◎	×	×

(注) ◎=権限を専有、○=権限を併有、△=場合により権限あり、×=権限なし、を示す。なお、長には専決処分権(179条1項)が認められているが、例外的な措置のため、ここでは含めていない。

の決定は議会の権限である。したがって、議会の政策方針に適合した予算案でなければ否決できるし、増額を含めて修正も可能である。この権限を背景として、事前に議会として首長に新しい施策事業を提案し、それが含まれていなければ否決または修正するという形で、予算編成全体をリードすることもできる。

第3に、条例は、提案は首長も議員も可能であるが、決定は議会の権限である。議員提案は、定数の12分の1以上の賛成があれば可能であり、そのハードルは高いものではない。また各委員会が所管事項について条例案を提案することも可能である。実際に議員提案の条例案は少なくない。

第4に、要綱・要領は、行政機関がその事務処理に必要な基準、手続等を定めるものであり、これらの決定は執行機関の権限である。しかし、行政監視機能の一環として、議会がこれらの内容や執行状況を点検し、必要な場合には修正を求めることが可能かつ必要である。議員はこれらに注目して質問・審議をすべきだろう。

以上のように、議会の権限は、相当に広く大きい。議会は、形式的な審議で満足せず、これらの権限を使いこなす努力をすべきである。

(2) 議員間討議の拡充

議会が政策形成機能を発揮するには、議員間討議の機会を増やし、充実させることが重要である。そのために具体的に何をすべきか。

第1に、議員提出の議案を増やすことである。議員の議案提出権(定数の12分の1以上の賛成による提出)を生かして、条例案の提案、予算案や自治体計画案の修正提案、意見書案の提案等を増

やせば、議会の政策形成機能が高まるし、提案者が答弁者として同僚議員の質問に答える形で議員間討議が活発化する。議案をまとめる作業を通じて議員の政策力も高まる。

第2に、議会の意見書提出または決議の権限を活用することである。たとえば、各会期で各議員の一般質問が一巡した後に、その内容から重要と思われる事項を議会の意見書(「当面の施策事業に関する意見書」など)として決議し、執行機関に提出することとしてはどうか。また、予算編成時期に議会として予算に関する意見書(「〇年度当初予算編成に関する意見書」など)を決定し、執行機関に提出することも考えられる(その後提出された予算案がこれに適合していなければ否決または修正する)。

第3に、重要議案の採決前に「議員間討議」を行うことである。委員会では、当該議案の意見決定の前に、委員間で討論を行うことが考えられる。本会議では、現在も「討議」の時間が設けられているが、実際にはそれぞれの意見表明にとどまっているため、①各会派の意見表明→②相互の質疑応答→③表決という形で、実質的な討議(質疑応答)の時間を設けることが考えられる。

第4に、執行機関職員の議会への出席を限定するとともに、出席させる場合は実質的な議論を行うことである。地方自治法では、首長やその委任を受けた者は「議会の審議に必要な説明のため議長から求められたときは、議場に出席しなければならない」(121条)とされているが、多くの議会で執行機関幹部が揃って出席することが常態化している。その結果、前述の質疑主義のような誤解

が生まれたり、議会が外部から情報を集める努力をしなくなる。首長側も、職員を出席させる場合は、議長から出席を要する職員とそれぞれの説明事項を明確にするよう求めるべきであろう。

(3) 住民・有識者の情報活用

議会が政策形成機能を発揮するには、外部の情報や知恵を生かすことが重要である。現状では、議会に提供された資料をもとに審議しているが、それでは執行機関側の情報に依存することになる。情報は力である。議会はいろいろなチャンネルで情報をとり、執行機関の説明が適切か、代替案はないか、検討できるように必要がある。そのために何をすべきか。

第1に、公聴会・参考人の制度を活用することである。地方自治法では、公聴会は「会議において、予算その他重要な議案、請願等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる」ものであり、参考人は「会議において、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる」ものとされている(115条の2第1項、第2項)。これらの制度は、自治体議会ではあまり活用されていない。特に参考人制度は幅広く利用できる制度であるため、もっと活用すべきであろう。

第2に、議会内の勉強会等に住民、関係者、有識者の参加を求めることである。議会・委員会・会派として様々な課題を検討する場をつくり、そこに報告者、助言者等として外部人材を招き、外部の情報や意見を審議に生かせば、多面的な検討が可能になる。

第3に、議員が関係機関や現場を訪問して、ヒアリング調査や意見交換を行うことである。もちろん現在でも個々の議員は、地域のイベントや会合に参加して住民の意見に接しているし、遠隔地への視察は定例化しているが、地域内で調査や意見交換を行うことは多くない。そこで、特定の議案や課題に関して、委員会あるいは会派として地域内の現場を訪問し、関係者の話を聞くことを習

慣化することが考えられる。

(4) 議会の政策体制の強化

議会が政策形成機能を発揮するには、その基礎として、政策を検討・審議できる体制が必要である。そのためには、意識的な取組みが求められる。

第1に、個々の議員の政策力向上を図ることである。ここで「政策力」とは、①政策の基礎知識(政策の視点や枠組みに関する知識)、②政策の実務知識(個別の政策分野や行政実務に関する知識)、③政策問題への応用力(問題を分析し対応策を考える力)の3つによって構成されると考えられる。この力を養成するために何をすべきか。

1つ目は、議員活動の中で政策力を養成することであり、一種のOJT (on the job training) である。たとえば、地域住民から議員に相談・陳情があった場合に、担当課への単なる取次ぎに終わらせず、そうした問題がなぜ生じているか、法制度はどうなっているかなどを調査し、一般質問で取り上げることが考えられる。

2つ目は、議会や会派として議員研修を実施することである。講演会形式で半日程度の議員研修を実施している議会は少なくないが、もっと実践的な研修にする必要がある。たとえば、都道府県単位の議長会が、市町村職員研修所等と連携して、表2のような系統的な研修プログラムを設けて、議員の初年度は必須の基礎研修を、それ以降は選択制の応用研修を実施することが考えられる。

3つ目は、議員個人として自己学習に取り組むことである。たとえば、①個人の学習として、テキストを読んだり、各種検定(自治体法務検定など)を受検する、②外部の研究会や学会(自治体学会など)に参加し、近隣の議員・自治体職員とチームで勉強したり、全国の研究者や自治体関係者と交流を行う、③大学に夜間・土日等に通学し、学位論文をまとめて議員活動に生かす、などの対応が考えられる。

第2に、議会内で政策検討の習慣をつくることである。議会の政策づくりで難しいのは、一部の議員が政策づくりに熱心でも、他の議員が賛成しなければ前に進めないことである。しかも議員は

表2 自治体議員の集合研修のイメージ

年次	講座	講義	演習	日数	
1年目	自治制度論	自治制度、自治体の機構、住民参加等	グループ演習	2日	計10日
	政策形成論	政策の意義、政策過程、政策評価等	同上	2日	
	自治体法務論	法律と条例、条例制定権、行政訴訟等	同上	2日	
	自治体財務論	予算、決算、監査、公共施設等	同上	2日	
	議会運営論	議会会議規則、委員会制度等	同上	2日	
2年目以降	次の講座から順次選択（各講義+演習で構成）。			各2日	年2講座、 4日以上
	〈制度系〉 条例立案論、予算評価論、住民協働論、広域行政論等				
	〈政策系〉 都市政策論、環境政策論、地域振興論、福祉健康政策論、教育政策論、防災政策論等				
	〈課題系〉 特定課題を設定し、各議会から推薦された議員でグループ研究（半年または1年）を行い、報告書を作成				

（出典）磯崎初仁『自治体議員の政策づくり入門』イマジン出版、2017年、121頁

選挙等では相互にライバル関係にあるため、合意形成が重要になる。

そのため、①会派を核にして政策づくりを進める（会派内で定期的な勉強会を開いたり、継続的な調査研究を行う）、②委員会を拠点にして政策検討の習慣をつくる（委員会で講師を招いて勉強会を行ったり、議員提案条例をつくるための研究会を開催する）、③問題意識を共有する議員間で勉強会等を行う（政策課題を決めて継続的に研究会等を開催する）等の基盤づくりが重要になろう。

第3に、議員提案の政策を検討する場合は、適切な検討体制を選択することである。議員による政策案の検討体制には、①議員主導型（議員個人が政策案を作成し、他の議員の賛成を得て議会に提案する場合）、②会派主導型（会派が中心となって政策案を作成し、議会に提案する場合）、③検討組織主導型（議会内に会派横断型の検討組織を設置して政策案を検討する場合）、④外部連携型（外部の住民、NPO、有識者等の参加を受け、連携して政策案を検討する場合）が考えられる。それぞれメリット・デメリットを考えて、有効な体制をつくる必要がある。

3 議会事務局の役割

以上のような議会の政策形成を強化するには、

事務局の役割も大きいと考えられる。

(1) 議会事務局の政策補佐機能のあり方

議会事務局の役割は、主として、①庶務の処理（議長等の秘書、議員の報酬・政務活動費、経理、広報等）、②議事の運営（本会議等の運営、請願・陳情の受付、議事録の作成等）、③政策の調査（審議・議員提案のための情報収集、法令の調査研究等）が挙げられる。市町村議会の事務局は、③の役割を有していない場合もあるが、今後はこの役割を強化する必要がある。

ここで問題になるのは、事務局職員が各会派・議員の政策形成を積極的に補佐・支援することは可能か、適切かという点である。こうした補佐・支援には、①事務局職員の政治的中立性や議員間の公平に反しないか、②それを担える人員体制を確保できるか、という問題がある。従来はこれらを考慮して、多くの事務局は継続的な調査や検討を補佐・支援することには消極的だったといえる。

しかし、議員が政策力を強化したとしても、法的な問題や実務的な課題を含めて、議員だけで政策づくりを進めることは難しい。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、事務局が積極的に政策補佐機能を担うべきである。この「ルール」としては、①会派ごと・分野ごとに担当職員を明確にする、②会派・

議員が年度ごとに政策検討計画（仮称）をつくり事務局とその補佐について協議する、③政策形成のプロセスごとに議員と事務局の役割を申し合わせする、といった方法が考えられる。「政策補佐」の内容としては、①議員・会派の依頼を受けて先進例や判例などの調査研究を行う、②議員・会派による研究会等に出席して情報提供や助言を行う、③考えられる選択肢（条例骨子案）を提示したり、基本方針を受けて条例文を作成または点検する、といった内容が考えられる。

(2) 事務局の政策補佐体制の強化

こうした補佐機能を発揮するには、事務局の体制を強化する必要がある。

第1に、事務局の機能として政策補佐機能があることを明確にすることである。この点は前述のとおりである。

第2に、職員を増員し、政策調査課、政策法務班等の組織を整備することである。都道府県や大規模市では、従来の調査課等の機能を拡充して、政策法務、法制執務等の立法補佐機能を強化することが考えられる。

第3に、会派ごとのサポート・スタッフを配置することである。事務局職員（任期付き・非常勤を含む）を配置することも考えられるし、政務活動費の利用等により非常勤職員を雇用したり、有識者とアドバイザー契約を締結したりすることも考えられよう。

(3) 事務局における専門人材の養成と確保

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・確保する必要がある。

第1に、法的・政策的な経験の高い職員を継続的に配置することである。執行機関側とも調整し、たとえば法制担当課で法制執務を担当した職員、企画課等で総合計画等を担当した職員を議会事務局に配置することが考えられる。

第2に、事務局職員の研修を充実させることである。事務局職員研修、政策法務研修等を事務局単独で実施するほか、都道府県単位の議長会等での共同開催等が考えられる。大学院等の研究機関に派遣することも有効であろう。

第3に、独自の職員採用を行うこととし、専門人材を採用することである。議会独自でも職員採用を行うこととし、たとえば若手研究者や若手法曹を任期付き職員や非常勤研究員として採用することが考えられる。現に法曹資格者を任期付き職員等として任用する例は少なくない（2016年10月現在、全国45自治体で134名の法曹資格者を登用。日弁連調べ）。議会事務局もそうした対応を行うことが考えられる。

第4に、法律家や有識者を専門委員等として委嘱することである。特に政策的条例には法的検討と政策的検討が必要であるため、日常的に有識者の助言を受ける体制をつくることが考えられる。

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を期待したい。

【参考文献】

- ・磯崎初仁（2004-2007）「連載・自治体議会の政策法務（第1回～第32回）」『月刊ガバナンス』2004年8月号～2007年3月号
- ・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（2017）『自治体議員の政策づくり入門—「政策に強い議会」をつくる』イマジン出版
- ・江藤俊昭（2012）『自治体議会学—議会改革の実践方法』ぎょうせい
- ・大森 彌（2002）『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい
- ・神原 勝（2019）『議会が変われば自治体が変わる（神原勝・議会改革論集）』公人の友社
- ・佐藤 竺・八木欣之介編著（1998）『地方議会活性化ハンドブック』ぎょうせい
- ・全国市議会議長会（2007）『地方議会議員ハンドブック』ぎょうせい
- ・全国町村議会議長会編（2015）『議員必携（第10次改訂新版）』学陽書房
- ・竹下 譲（2010）『地方議会—その現実と「改革」の方向』イマジン出版
- ・辻 陽（2019）『日本の地方議会』中央公論新社
- ・中邨 章監修、牛山久仁彦・廣瀬和彦編（2012）『自治体議会の課題と争点—議会改革・分権・参加』芦書房
- ・馬渡 剛（2010）『戦後日本の地方議会—1955～2008』ミネルヴァ書房