法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-12

市町村における議会事務局の職員数に関する研究

伊藤, 哲也 / Ito, Tetsuya

(出版者 / Publisher)
法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance / 公共政策志林
(巻 / Volume)
9
(開始ページ / Start Page)
74
(終了ページ / End Page)
89
(発行年 / Year)
2021-03-24
(URL)
https://doi.org/10.15002/00024269

市町村における議会事務局の職員数に関する研究

A study on the number of staff of the assembly secretariat in municipalities

伊　藤　哲　也

要旨

人員体制をはじめとした議会事務局の充実強化の必要性は，従前から主張されていたが，その前段として議会事務局の実態分析を扱った先行研究等は少ない。そこで本論文では，これまで分析の蓄積が少ない市町村の議会事務局に着目し，議会改革の成否にも影響を与えると考えられる議会事務局職員数が2000年地方分権改革を切っ掛けにどのように変化や充実をしていったのか，あるいはしなかったのかについて定量的な分析を試みた。

分析の結果，議会事務局職員数については，2000年地方分権改革を経てもその数を増やしてこなかった事が確認できた。また，議会事務局職員数は，「議会が独自の定員管理政策をもつ」という状況にはなっていないと考えられ，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が示唆された。

キーワード

議会事務局，職員数，議員定数，平成の合併，2000年地方分権改革

１．はじめに

近年，2000年地方分権改革以降に制定されるようになった議会基本条例に象徴される議会改革が注目をされるようになってきたが，それに関連をして議会を補佐する役割を担う議会事務局（以下，本論文において特に注記をしない場合は，地方自治法の規定による「議会事務局」のみでなく，議会の事務を行うために職員が勤務している形態も「議会事務局」という。）も注目されている。「ほとんどの議会基本条例が議会事務局の強化を規定し，議会事務局が議会改革の推進において大きな役割を果たしている事例も少なくない。」（廣瀬2018：９）という識者の見解や，「議会改革を進めるためには，議会の政策立案機能の強化など様々な取り組みが必要となるため，多くの場合，その成否は議会事務局によるサポート体制がキーとなる。」（清水2015：37）と述べる議会事務局の職員も出てきている。このことは，議会改革の成否は，改革を行なおうとする議会そのものが主体的に議会事務局の量的質的な面も含めて体制を整える事の重要性を示唆していると考えられる。また，「地方分権で地方の主体性が強化されたように言われているが，議会に関する限り議員数や職員数の減少により議会力が低下している。議会事務局にも活気がなくなりつつある。」（野村2011：193）という主張に象徴される様に2000年地方分権改革後も脆弱な議会事務局の人員体制が指摘されている。人員体制をはじめとした議会事務局の充実強化の必要性は，後述する先行研究等からも明らかなとおり，従前から主張されていたが，管見の限り充実強化の必要性を主張する前段として議会事務局の実態分析を扱った先行研究等は少ない。江藤

（2012：186）では「研究者の中では，議会事務局はもとより議会を研究対象として取り上げることに関心を示す者はほとんどおらず，議会事務局の実態分析の蓄積が少なかった。」と述べており，この他にも，特に市町村については，その数も多く市町村全体を俯瞰した議会事務局の実態分析が困難であったのもその要因と筆者は考えている。

そこで本論文では，充実強化の必要性の前段として，これまで分析の蓄積が少ない市町村の議会事務局に着目し，議会改革の成否にも影響を与えると考えられる議会事務局の職員数が2000年地方分権改革を切っ掛けにどのように変化や充実をしていったのか，あるいはしなかったのかについて定量的な分析を試みる。ただし，後述（4.1）するように分析データの制約から，分析については特別区を除いた市町村を中心とし，マクロ的な視座から論じる。

以下，本論文では，第２節において議会事務局制度等を概観し，第３節において先行研究等の確認及び仮説の提示，第４節で分析，第５節で仮説の検証，第６節で全体を通じた総括を行う。

なお，本論文中の意見の部分については，筆者の私見であることを念のため申し添える。

２．議会事務局制度等

2.1　議会事務局制度

地方自治法第138条第２項では，「市町村の議会に条例の定めるところにより，事務局を置くことができる。」と規定されており市町村の議会事務局は任意設置とされている。同事務局を置いた場合は同条第３項の規定により「事務局長，書記その他の職員を置く。」とされ，置かない市町村については同条第４項の規定により「議会に書記長，書記その他の職員を置く。ただし，町村においては，書記長を置かないことができる。」とされている。これらの職員の任免については，同条第５項の規定により「議長がこれを任免する。」とされ，職員の定数については同条第６項の規定により「条例でこれを定める。」とされている。この条例は議会の補助職員の定数を定めるものであるが，「他の職員とともに一の定数条例の中に規定するか事務局組織条例中に規定するかは任意である（行実昭二六, 三, 一九）」（松本2015：489）。と解されており，執行機関と同一の定数条例の中に議会事務局の職員定数を定めることも可能とされている。

2.2　議会事務局職員の定員管理の考え方

議会事務局の職員定数については，2.1で述べたように条例で定めることになるが，その数を決定する前段として議事機関である議会事務局職員の定員管理の考え方はどのようになっているのであろうか。

地方公共団体の職員の定員管理の実務は，総務省（旧自治省）が1982（昭和57）年度に公表しその後も改定を重ねている定員モデルの影響が大きいと考えられるため，定員モデルにおける議会事務局の扱いを確認する。最初に策定し公表された定員モデルについて，その意義や考え方を解説している桝原（1982）では，「定員モデルの設定にあたっては，独立採算制のとられている公営企業部門を除く普通会計部門に限ることとされ，さらにこのうち教育，警察，消防部門について法令等で定員の配置基準が定められている職員が大宗をなし，一般事務職員等もこれに連動するところから一括除外されることになった。」（桝原1982：31）とし，定員モデルは配置基準がある消防部門等を除いた普通会計の職員を対象としていることを述べている。更に定員モデルでは普通会計の部門別にも定員モデルが示されるが，この部門別区分の考え方は，「原則として『地方公共団体定員管理調査』の大部門によることとしたが，地方公共団体の実務担当者の意見を参考にしながら，次のような調整のもとに設定されたものである。」（同：32）とし，本論文で扱っている議会の部門については，「議会」と「総務」を統合して部門を「議会・総務」としたとしている。このように定員モデルにおいては，議事機関である議会事務局の職員は，普通会計全体でも部門別区分でも執行機関の職員と合算されて定員モデルが示されることとなった。この「議会・総務」という部門別区分は，近年の定員モデル（例：地方公共団体定員管理研究会，2019（平成31）年，『地方公共団体における適切な定員管理の推進について（第10次定員モデル

一般市，町村分)』）でも引き継がれている。

近年の地方公務員の大幅な定員の純減の切っ掛けとなった「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」(2005（平成17）年３月29日付け総行整第11号，各知事等あて総務事務次官通知）では，行政改革大綱の見直しと2005（平成17）年度を起点としおおむね2009（平成21）年度までの間の行政改革大綱の具体的な取組を明示した集中改革プランの公表を要請し，その中で定員管理の適正化については「極力職員数の抑制に取り組むこと。」とされ，その際，定員適正化計画の策定・見直しに当たっては，この定員モデルも積極的に活用することが助言された。

３．先行研究等及び仮説の提示

3.1　先行研究等

議会事務局の職員数に係る先行研究等は少ないが，管見の限り次の先行研究等がある。

石山・田口（1993）では，議会事務局の課題として「１．事務局体制の強化，２．議会図書室の整備，３．委員会の公開と事務局の体制」を挙げ，「事務局体制の強化」の具体的項目として「⑴スペシャリスト（専門職）の配置，⑵議会事務局職員の増員，⑶事務の効率化の研究課題」の３点を指摘し，「議会事務局職員の増員」の中で「調査活動の活発化など承知をしていても，とうてい手が回りかねている。」（石山・田口1993：253）や「行政改革が叫ばれているときではあるが，車の両輪に例えられる執行機関と議決機関の関係であるから，バランスからいって相当の職員数の配置と，兼務の解消をすることが必要との意見が強い。」（同：254）と当時の議会事務局の実状とそれに対する意見を述べている。

大森（2002）では，1997（平成９）年７月８日の地方分権推進委員会の第２次勧告において，「地方公共団体は，議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から，専門的能力の育成強化を図るための共同研修の実施，相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ，中核となる職員の養成，議会事務局の体制整備に努めるものとする。」とされていることに関連し，議会事務局職員人事の改革を提案している。その内容は「一つは，自治体全体の職員定数管理から議会職員をはずし，議会が独自の定数管理政策をもつことであり，もう一つは現行のような執行部採用の職員が議会に派遣されてくる交流人事を改めることである。」（大森2002：172）としている。

日経グローカル編（2011）では，「事務局職員，人数，人事制度に課題」とし，「執行部の職員数とは雲泥の差であり，数人程度では議会改革をサポートする余裕もなさそうだ。」（日経グローカル編2011：134）と評価している。

江藤（2012）では，「人数は少なく，数年で異動－議会事務局の実態」（江藤2012：194）とし，「市議会は，平均8.5人で，議員一人当たり0.28人である。町村議会では，平均2.3人で，議員一人当たり0.15人である（第29次地方制度調査会専門小委員会提出資料（「地方公務員実態調査」（総務省），2006年４月１日現在)。」（同：194）と述べている。

綱（2014）では，平成の大合併における市町村の定員管理の動向について2012（平成24）年に実施をしたアンケートを元に分析を行っている。その中で今後の職員数の削減について分析を行っているが，部門別の今後の職員の削減計画として執行機関側だけではなく議会を含む計画を策定している団体もあることを明らかにしている。

このように，議会事務局の職員数に関連した先行研究等はあるが，定量的な実態分析を詳細に行ったものはなく，地方分権推進委員会の第２次勧告等を踏まえて実現した2000年地方分権改革を切っ掛けに議会事務局職員数がどのように変化をしたのか等について定量的に分析をしたものはない。更に，議会事務局の職員数が執行機関を中心とする市町村全体の職員数の削減計画の影響を受けていることを示唆している先行研究等もあるが，それを何らかの方法によりその実態を定量的に明らかにしていない。また，議会事務局が議員の政策立案などの活動をサポートするならば，１つの考え方として議員定数当たりや議員１人当たりの議会事務局職員数の多寡により議会事務局の充実度合いを定量的に論じること

ができるが，そのような視座の先行研究等は管見の限り存在していない。

そこで，先行研究等から，次項の仮説を提示し，議会事務局の職員数について定量的な分析を試みる。

3.2　仮説の提示

先行研究等を踏まえ次の仮説を提示する。

仮説　議会事務局職員数は，2000年地方分権改革を経ても充実は行われず，市町村全体の職員の定員管理の影響を受けて決定されてきた。

この仮説については，地方分権推進委員会の第２次勧告により「議会事務局の体制整備」が打ち出され，この勧告を踏まえて2000年地方分権改革が実現しているが，一方で執行機関を中心とする市町村全体の職員数の削減計画の影響を示唆する先行研究を踏まえると，2000年地方分権改革の「議会事務局の体制整備」という打ち出しは実現されず，議会事務局職員数は市町村全体の定員管理の影響を受けてきたというものであり，「議会が独自の定数管理政策をもつ」（大森2002：172）という改革は全体としては一般化しなかったというものである。

４．分析

4.1　分析方法

仮説を検証するに当たり，以下の方法により分析を行う。

分析期間として1991（平成３）年度から2015（平成27）年度までの25年（四半世紀）の期間を設定し，各市区町村の議会事務局の職員数等を把握し時系列分析を行う。これは2000年地方分権改革の前後の一定期間の変化を分析するために期間を設定したものである。

仮説の検証に当たり，2000年地方分権改革の影響については，議会事務局職員数及び普通会計職員数の総数についての時系列変化と議員定数毎の議会事務局職員数平均の時系列変化を観察する。2000年地方分権改革を切っ掛けに充実強化が図られているのならば，2000（平成12）年度以降は議会事務局職員数の総数の増加や減少をするとしても普通会計職員数の総数の減少率より少ない率になると考えられるとともに，議員定数毎の議会事務局職員数の平均値も増加すると考えられ，充実強化がされていないのであればその逆となる。

市町村全体の定員管理の影響を受けているか否かについては，議会事務局職員数と議員定数，議会事務局職員数と普通会計職員数の間でクロスデータによる偏相関分析を実施しその推移を観察する。偏相関分析とする理由等は後述（4.3）するが，市町村全体の定員管理の影響を受けて議会事務局職員数が決定されている場合，市町村間の相互参照により，議会事務局の業務量として単純で分かりやすい議員定数や市町村全体の普通会計職員数を基準としているのではないかという視座であり，これらの変数間に偏相関関係が観察されれば，議会事務局職員数は市町村間の相互参照を通じて，議員定数や普通会計職員数の定量的な影響を受けて決定されてきたと考える事ができる。個別の市区町村の時系列の変数の変化から分析を行う方法もあるが，都道府県と異なり市町村は合併や市制施行などにより団体の属性が分析期間内に変化をする場合も多いため，本論文では全国を１つの分析対象とするクロスデータによる分析とその結果の年度間比較により分析を行う。加えて，補完的に地域による差を明らかにするために各都道府県を分析対象とする分析も行う。

分析に用いる変数のうち議会事務局職員数及び普通会計職員数については，主に総務省（旧自治省）で調査を行っている地方財政状況調査（以下「決算統計」という。）及び地方公共団体定員管理調査（以下「定員管理調査」という。）で把握をしている議会事務局職員数[1]及び普通会計職員数を用いる[2]。この２つの調査結果を用いるのは，個別の市区町村の職員数について分析期間を通じて公表されている一の統計が存在せず，この２つの調査結果を用いることによって分析期間を通じたデータを把握することができるためである。この両調査は，いずれも各年度４月１日現在[3]の議会事務局職員数及び普通会計職員数が把握できるものであるが，本論文の分析

においては後述する議員定数の分析上の取扱いとの関係もあり，n年４月１日現在の議会事務局職員数及び普通会計職員数は，（n－１）年度の数として取り扱うこととする。2007（平成19）年４月１日以前の議会事務局職員数及び普通会計職員数は決算統計のデータを用い，2008（平成20）年４月１日以降の議会事務局職員数及び普通会計職員数は定員管理調査のデータを用いる。この２つの統計を用いても各政令指定都市や各特別区について把握できない年度があるため，同じく総務省（旧自治省）が行っている地方公務員給与実態調査の調査結果から可能な限りデータを把握し，把握が出来ない年度があった場合でも直前直後の年度の数が把握できる場合は，その平均値をもって分析に用いる変数と見なした。これらの結果，1992（平成４）年４月１日から2004（平成16）年４月１日までの各特別区の議会事務局職員数及び普通会計職員数を除いて変数を把握することができた。なお，特別区合計の議会事務局職員数及び普通会計職員数については分析期間の全年度において把握できた。

同じく分析に用いる変数である議員定数については，総務省（旧自治省）で調査を行っている『地方自治月報』に掲載されている個別の市区町村の数値[4]を用いることとする。『地方自治月報』については印刷物や総務省HPで公表されている調査結果であるが不定期の調査及び公表となっている。本論文の分析期間とその前後では1992（平成４）年度，1995（平成７）年度，1999（平成11）年度，2003（平成15）年度[5]，2007（平成19）年度，2009（平成21）年度，2012（平成24）年度，2014（平成26）年度及び2016（平成28）年度の当初の４月１日現在の各市区町村の議員定数が公表されている。これらの議員定数については年度当初時点の議員定数であることから，その決定（変更をしないという非決定も含む。）については，前年度以前の各市区町村の議会における条例改正等の議論の結果が一般選挙を経て年度当初の議員定数に反映される。また，年度当初の議員定数も，次の一般選挙を経て変更される可能性があるものであり，例えば統一地方選挙などにより４月中に一般選挙がある場合は，年度当初時点の議員定数をもって当該年度の議員定数と言い難い面もある。そのため本論文の分析においては，議員定数が定まるまでの制度等を踏まえ年度の当初４月１日現在の議員定数について前年度の議員定数として取り扱う。具体的には，n年４月１日現在の議員定数は分析上，（n－１）年度の議員定数とする。そのため，1991（平成３）年度，1994（平成６）年度，1998（平成10）年度，2002（平成14）年度，2006（平成18）年度，2008（平成20）年度，2011（平成23）年度，2013（平成25）年度及び2015（平成27）年度の９年度について議員定数を用いた分析を行う年度（以下「分析年度」という。）とする。

このように議会事務局職員数，普通会計職員数及び議員定数について，n年４月１日現在の数を（n－１）年度の変数として取り扱う関係上，全体に占める数としては少ないが４月１日に市町村合併を行った市町村について一部欠損値となる等の状況が生じる場合がある。本論文では分析に当たって欠損値になる場合は，該当する市町村は標本から除いて分析を行う。

また，前述のとおり各特別区の議会事務局職員数及び普通会計職員数については把握ができない年度が存在している。そのため本論文の分析では，特に注記しない限り特別区を除いた市町村の分析としている。

4.2　記述統計等

分析期間の各年度の市町村の記述統計等については表４－１のとおりである。

分析期間中の標本数の推移を見ると，1991（平成３）年度には3,237団体であり2003（平成15）年度までほぼ同水準で推移するが，2004（平成16）年度から「平成の合併」の影響が見られるようになり標本数も減少し，2005（平成17）年度には2,000団体を切り。2007（平成19）年度から1,700団体台となり2015（平成27）年度まで推移している。

分析期間中の市町村の議会事務局職員数は，1991（平成３）年度は11,266人であったが，2000年地方分権改革前の1995（平成７）年度に11,399人と分析期間中のピークとなり，その後，減少に転じ2015

表４－１　分析期間における議会事務局職員数の記述統計等

（単位：人、団体）

区分＼年度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
普通会計職員数	1,041,492	1,054,329	1,063,814	1,065,018	1,064,878	1,062,586	1,056,159	1,050,330	1,041,295
（特別区を含む）	1,121,581	1,134,224	1,143,515	1,144,158	1,143,244	1,139,845	1,132,346	1,125,445	1,121,639
議会事務局職員数	11,266	11,338	11,375	11,344	11,399	11,342	11,324	11,245	11,180
（特別区を含む）	11,661	11,734	11,771	11,739	11,791	11,730	11,707	11,622	11,550
平均	3.480	3.504	3.516	3.508	3.527	3.508	3.503	3.479	3.462
標準偏差	4.338	4.346	4.339	4.340	4.322	4.256	4.227	4.176	4.148
範囲	80.0	80.5	81.0	82.0	81.0	81.0	80.0	79.0	78.0
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
第１四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
中央値	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
第３四分位数	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
最大	80.0	80.5	81.0	82.0	81.0	81.0	80.0	79.0	78.0
標本数	3,237	3,236	3,235	3,234	3,232	3,233	3,233	3,232	3,229
変動係数	1.247	1.240	1.234	1.237	1.225	1.213	1.207	1.200	1.198
四分位散布係数	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200

（単位：人、団体）

区分＼年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
普通会計職員数	1,011,912	999,942	987,283	973,000	962,614	949,132	928,603	904,700	886,486
（特別区を含む）	1,088,956	1,074,654	1,059,713	1,043,149	1,030,467	1,015,454	993,258	967,761	948,373
議会事務局職員数	11,130	11,082	10,977	10,805	9,857	8,819	8,593	8,404	8,283
（特別区を含む）	11,495	11,446	11,334	11,156	10,203	9,164	8,937	8,747	8,628
平均	3.450	3.438	3.419	3.450	3.910	4.843	4.763	4.700	4.661
標準偏差	4.105	4.102	4.036	4.018	4.401	4.912	4.823	4.789	4.757
範囲	77.0	73.0	68.5	64.0	63.0	54.0	53.0	51.0	52.0
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
第１四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
中央値	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0
第３四分位数	3.0	3.0	3.0	3.0	4.0	6.0	6.0	6.0	6.0
最大	77.0	73.0	68.5	64.0	63.0	54.0	53.0	51.0	52.0
標本数	3,226	3,223	3,210	3,132	2,521	1,821	1,804	1,788	1,777
変動係数	1.190	1.193	1.180	1.165	1.126	1.014	1.013	1.019	1.021
四分位散布係数	0.200	0.200	0.200	0.200	0.333	0.500	0.500	0.500	0.500

（単位：人、団体）

区分＼年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015／1991
普通会計職員数	871,230	860,824	850,531	841,361	837,778	834,087	833,717	0.801
（特別区を含む）	932,158	920,904	909,793	899,801	895,956	891,955	891,676	0.795
議会事務局職員数	8,137	8,040	8,015	7,988	7,983	7,955	7,951	0.706
（特別区を含む）	8,480	8,381	8,355	8,326	8,322	8,295	8,292	0.711
平均	4.712	4.664	4.663	4.647	4.644	4.630	4.628	1.330
標準偏差	4.765	4.794	4.728	4.756	4.798	4.800	4.804	1.107
範囲	51.0	52.0	51.0	52.0	56.0	53.0	55.0	0.688
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	―
第１四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.000
中央値	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	1.500
第３四分位数	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	5.8	6.0	2.000
最大	51.0	52.0	51.0	52.0	56.0	53.0	55.0	0.688
標本数	1,727	1,724	1,719	1,719	1,719	1,718	1,718	0.531
変動係数	1.011	1.028	1.014	1.023	1.033	1.037	1.038	0.833
四分位散布係数	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500	0.484	0.500	2.500

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：総務省ＨＰ及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

（平成27）年度には7,951人となっている。これに関連し普通会計職員数は，1991（平成３）年度は1,041,492人であったが，1994（平成６）年度に1,065,018人と分析期間中のピークとなり，その後，減少に転じ2015（平成27）年度には833,717人となっている。これらは特別区を除いた市町村の推移だが，特別区を含めた市区町村の推移もほぼ同様の傾向となっている。

議会事務局職員数の１市町村当たりの平均は，1991（平成３）年度の3.480人から増加傾向となり，2000年地方分権改革前の1995（平成７）年度の3.527人をピークに減少に転じ，その後，2002（平成14）年度の3.419人をボトムに再び増加に転じるが2005（平成17）年度の4.843人をピークに再び減少に転じ，その後は，4.6人前後で推移をしている。

市町村の普通会計職員数と議会事務局職員数の推移について，1991（平成３）年度と2015（平成27年度）の対比で比較をすると普通会計職員数が0.801倍に対し，議会事務局職員数が0.706倍となっており議会事務局職員数の減少が大きくなっている。これは，2003（平成15）年度から2005（平成17）年度にかけて議会事務局職員数が普通会計職員数と比較

をすると大幅に減少しているのが大きな要因となっている。具体的には，2003（平成15）年度と2005（平成17）年度を比較すると，普通会計職員数が23,868人減（0.975倍），議会事務局職員が1,986人減（0.816倍）となっており，議会事務局職員数の減少が目立つ。

議会事務局職員数のばらつきを示す変動係数と四分位散布係数については，変動係数については減の傾向（1991（平成３）年度1.247→2015（平成27）年度1.038），四分位散布係数については増の傾向（1991（平成３）年度0.200→2015（平成27）年度0.500）となっている。

4.3　議会事務局職員数と議員定数並びに普通会計職員数との関係

分析期間の最終年度である2015（平成27）年度について，市町村の人口段階別に議会事務局職員数と議員定数並びに普通会計職員数の３つの変数の平均値等についてまとめたのが表４−２である。人口は市町村間で自団体と類似の団体を探索する際に参考とすることが多いと考えられるものである。人口区分の設定に当たっては地方自治法による人口を基準とする市町村制度等を参考とした。この表から3.1で述べた江藤（2012）の議会事務局職員数についての記述内容と同様の傾向が確認できるとともに，全市町村平均の議会事務局職員数が4.628人であり議員定数１人当たり議会事務局職員数が0.266人であること，人口が多い区分の市町村ほど議会事務局職員数が多く議員１人当たりの議会事務局職員数も多いことが分かる。

分析年度における３つの変数の市町村における時系列の記述統計等をまとめたのが表４−３である。この表においては個別の市町村において３つの変数が全て把握できた市町村を対象としている（以下「分析団体」という。）。この３つの変数を用いて議会事務局職員数，普通会計職員数並びに議員定数の偏相関分析を分析年度毎に行ったのが表４−４及び表４−５である。表４−４はピアソンの積率相関（以下「積率相関」という。），表４−５はスピアマンの順位相関（以下「順位相関」という。）による偏相関分析である。一般的に用いられる積率相関に加え順位相関を用いるのは，積率相関と比較し順位相関は，外れ値の影響を受けにくく，かつ，数の絶対差（例：A市の議員定数は，B市より１人少ない）ではなく，数の順位（例：B市の議員定数は，A市の次に多い）を重視して議会事務局職員数を決定している市町村が存在する可能性を分析上考慮するためである。

この分析の目的は議会事務局職員数を特定の分析年度でとらえ，各市町村間の相互参照により普通会計職員数や議員定数を基準に定量的に決定されてきたのではないかということを明らかにするためである。偏相関分析とする理由は，例えば議員定数の減は，市町村の普通会計職員数の削減する動きに呼応して行われる可能性があることから，それぞれの変数の影響をコントロールするためである。また，相関分析では統計的には変数間の因果関係は明らかにならないが，本分析では議会事務局職員数をいわゆる従属変数，議員定数及び普通会計職員数をいわゆる独立変数として扱う。これは，議会事務局職員数の増減が原因となって，議員定数や普通会計職員数に大きな影響を与えるような増減が生じる事が考えにくい一方で，市町村全体の定員管理の観点から議員定数の増減は議会事務局の業務量の増減と単純に見なされ議会事務局職員数が決定されたり，普通会計職員数の増減は，議会事務局職員数について同一歩調の増減を求める可能性があるためである。

表４−４及び表４−５の偏相関分析の結果は，積率相関については，議会事務局職員数と議員定数については2006（平成18）年度を除き「強い偏相関関係」があり，2006（平成18）年度においても「中程度の偏相関関係」が確認される[6]。議会事務局職員数と普通会計職員数については，1991（平成３）年度，1994（平成６）年度，2006（平成18）年度において「強い偏相関関係」があり，これらの分析年度以外については「中程度の偏相関関係」がある。順位相関については，議会事務局職員数と議員定数については全ての分析年度において「強い偏相関関係」がなく「中程度の偏相関関係」も確認されない。議会事務局職員数と普通会計職員数について

表４－２　人口段階別の議会事務局職員数等の状況（2015年度）

（単位：人）

	団体数（ｎ）	項目	平均	標準偏差
100万人以上　～	11	議会事務局職員数	38.364	8.053
		議員定数	67.455	11.067
		普通会計職員数	12,020.910	5,327.609
		事務局職員数／議員定数	0.569	
50万人以上　～　100万人未満	16	議会事務局職員数	24.438	3.999
		議員定数	47.563	4.718
		普通会計職員数	4,327.312	1,126.785
		事務局職員数／議員定数	0.514	
30万人以上　～　50万人未満	44	議会事務局職員数	16.886	2.879
		議員定数	38.045	3.147
		普通会計職員数	2,396.932	378.135
		事務局職員数／議員定数	0.444	
20万人以上　～　30万人未満	37	議会事務局職員数	13.108	2.052
		議員定数	31.000	2.896
		普通会計職員数	1,604.216	338.623
		事務局職員数／議員定数	0.423	
10万人以上　～　20万人未満	150	議会事務局職員数	8.473	1.748
		議員定数	26.193	3.615
		普通会計職員数	908.540	239.468
		事務局職員数／議員定数	0.323	
５万人以上　～　10万人未満	264	議会事務局職員数	5.765	1.112
		議員定数	21.371	3.099
		普通会計職員数	506.830	148.410
		事務局職員数／議員定数	0.270	
３万人以上　～　５万人未満	248	議会事務局職員数	4.190	1.046
		議員定数	17.786	2.471
		普通会計職員数	318.085	92.901
		事務局職員数／議員定数	0.236	
～　３万人未満	948	議会事務局職員数	2.192	0.958
		議員定数	12.255	3.036
		普通会計職員数	124.958	70.080
		事務局職員数／議員定数	0.179	
全体	1718	議会事務局職員数	4.628	4.804
		議員定数	17.418	8.553
		普通会計職員数	485.284	1,181.876
		事務局職員数／議員定数	0.266	

（注）１ 人口は2016（平成28）年1月1日現在の住民基本台帳人口（日本人）によった。
　　２ 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：総務省ＨＰ及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

は，全ての分析年度において「中程度の偏相関関係」が確認できる。積率相関と順位相関の結果と比較をすると，議会事務局職員数と議員定数の偏相関関係については大きく異なる結果となっており，議員定数そのものと議員定数の順位では議会事務局職員数との関係が大きく異なっている。議会事務局職員数と普通会計職員数については，どちらの偏相関分析でも「中程度の偏相関関係」以上の関係が全分析年度を通じて確認できる。また，積率相関と順位相関で共通して観察できる傾向としては，2006（平

表４－３　分析年度における分析団体に係る議会事務局職員数等の記述統計等

【議会事務局職員数（分析年度・分析団体）】　（単位：人、団体）

	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
議会事務局職員数	11,263	11,344	11,235	10,912	8,593	8,283	8,015	7,983	7,951
平均	3.481	3.508	3.480	3.435	4.763	4.661	4.663	4.644	4.628
標準偏差	4.339	4.340	4.179	4.050	4.823	4.757	4.728	4.798	4.804
範囲	80.0	82.0	79.0	68.5	53.0	52.0	51.0	56.0	55.0
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
第１四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
中央値	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
第３四分位数	3.0	3.0	3.0	3.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
最大	80.0	82.0	79.0	68.5	53.0	52.0	51.0	56.0	55.0
標本数	3,236	3,234	3,228	3,177	1,804	1,777	1,719	1,719	1,718
変動係数	1.247	1.237	1.201	1.179	1.013	1.021	1.014	1.033	1.038
四分位散布係数	0.200	0.200	0.200	0.200	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：総務省ＨＰ及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

【議員定数（分析年度・分析団体）】　（単位：人、団体）

	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
議員定数	62,290	61,797	60,597	55,608	37,435	34,309	31,473	30,785	29,924
平均	19.3	19.1	18.8	17.5	20.8	19.3	18.3	17.9	17.4
標準偏差	7.309	7.324	7.202	6.959	10.789	9.613	8.991	8.834	8.553
範囲	88.0	88.0	88.0	87.0	89.0	87.0	80.0	81.0	81.0
最小	6.0	6.0	6.0	5.0	5.0	5.0	6.0	5.0	5.0
第１四分位数	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	12.0	12.0	12.0	12.0
中央値	18.0	18.0	18.0	16.0	18.0	17.0	16.0	16.0	16.0
第３四分位数	22.0	22.0	22.0	20.0	25.0	24.0	22.0	22.0	21.0
最大	94.0	94.0	94.0	92.0	94.0	92.0	86.0	86.0	86.0
標本数	3,236	3,234	3,228	3,177	1,804	1,777	1,719	1,719	1,718
変動係数	0.380	0.383	0.384	0.398	0.520	0.498	0.491	0.493	0.491
四分位散布係数	0.222	0.222	0.222	0.176	0.282	0.333	0.294	0.294	0.273

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：総務省ＨＰ及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

【普通会計職員数（分析年度・分析団体）】　（単位：人、団体）

	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
普通会計職員数	1,041,177	1,065,018	1,049,772	982,984	928,603	886,486	850,531	837,778	833,717
平均	321.8	329.3	325.2	309.4	514.7	498.9	494.8	487.4	485.3
標準偏差	1,069.1	1,090.1	1,084.2	1,036.7	1,287.5	1,231.5	1,203.8	1,188.0	1,181.9
範囲	32,349.0	32,957.0	33,306.0	31,535.5	28,336.0	25,766.0	24,208.0	23,269.0	22,203.0
最小	10.0	15.0	12.0	12.0	13.0	13.0	13.0	14.0	13.0
第１四分位数	84.0	85.0	85.0	79.0	105.8	103.0	101.0	102.0	101.2
中央値	124.0	127.0	126.0	117.0	218.0	211.0	216.0	213.0	209.5
第３四分位数	236.0	245.0	243.0	233.0	493.2	477.0	472.0	463.0	456.0
最大	32,359.0	32,972.0	33,318.0	31,547.5	28,349.0	25,779.0	24,221.0	23,283.0	22,216.0
標本数	3,236	3,234	3,228	3,177	1,804	1,777	1,719	1,719	1,718
変動係数	3.322	3.310	3.334	3.351	2.502	2.468	2.433	2.437	2.435
四分位散布係数	0.475	0.485	0.482	0.494	0.647	0.645	0.647	0.639	0.637

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：総務省ＨＰ及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

成18）年度から普通会計職員数と議会事務局職員数の偏相関関係が弱くなっている傾向が確認できる。

次に地域差を確認するために，2015（平成27）年度のデータを用いて同様の分析を都道府県別に行う。議員定数における先行研究（例えば，三沢（2002：53））では，議員定数が多い地域と少ない地域が存在していたことが明らかになっているが，これは同一の都道府県内の市町村間で人口規模などを基準に相互参照が行われたためと筆者は考えている。この分析を行う事で，前述の全国での分析に加えて都道府県内の市町村間で定量的な相互参照が行われているかを明らかにすることが出来る。その結果が積率相関については表４－６，順位相関については表４－７に示している。

積率相関については，議会事務局職員数と議員定数との偏相関分析においては，「強い偏相関関係」が12都道府県，偏相関関係なしが６都道府県となっている。議会事務局職員数と普通会計職員数との偏相関分析については，「強い偏相関関係」が30都道府県，偏相関関係なしが２都道府県となっている。これらのことから都道府県により差があり，普通会計職員数との間で「強い偏相関関係」が確認される都道府県が多く見られる。

順位相関については，議会事務局職員数と議員定

表4−4　分析年度における議会事務局職員数，議員定数，普通会計職員数の偏相関分析（積率相関）

1991年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.784	
普通会計職員数	0.726	−0.268

1994年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.787	
普通会計職員数	0.727	−0.272

1998年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.790	
普通会計職員数	0.698	−0.239

2002年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.805	
普通会計職員数	0.648	−0.190

2006年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.653	
普通会計職員数	0.724	−0.127

2008年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.736	
普通会計職員数	0.639	−0.085

2011年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.776	
普通会計職員数	0.562	−0.033

2013年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.789	
普通会計職員数	0.570	−0.054

2015年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.791	
普通会計職員数	0.542	−0.019

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：表4−3の個別市町村のデータから筆者作成。

表4−5　分析年度における議会事務局職員数，議員定数，普通会計職員数の偏相関分析（順位相関）

1991年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.193	
普通会計職員数	0.488	0.677

1994年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.201	
普通会計職員数	0.482	0.677

1998年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.207	
普通会計職員数	0.515	0.642

2002年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.195	
普通会計職員数	0.501	0.668

2006年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.049	
普通会計職員数	0.691	0.632

2008年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.058	
普通会計職員数	0.638	0.686

2011年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.121	
普通会計職員数	0.596	0.683

2013年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.174	
普通会計職員数	0.568	0.669

2015年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.179	
普通会計職員数	0.561	0.673

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：表4−3の個別市町村のデータから筆者作成。

表４－６　2015年度における都道府県別の議会事務局職員数との偏積率相関分析等

団体名	標本数（n）	議員定数	普通会計職員数	議員定数（偏相関）A	普通会計職員数（偏相関）B	A>0.7	B>0.7
1 北海道	179	0.917	0.899	0.733	0.664	○	－
2 青森県	40	0.864	0.978	-0.124	0.914	－	○
3 岩手県	33	0.908	0.938	0.382	0.648	－	－
4 宮城県	35	0.944	0.973	0.532	0.808	－	○
5 秋田県	25	0.943	0.965	0.632	0.788	－	○
6 山形県	35	0.926	0.941	0.383	0.557	－	－
7 福島県	59	0.934	0.978	0.668	0.898	－	○
8 茨城県	44	0.864	0.934	0.438	0.771	－	○
9 栃木県	25	0.943	0.983	0.195	0.839	－	○
10 群馬県	35	0.935	0.956	0.322	0.619	－	－
11 埼玉県	63	0.956	0.958	0.789	0.800	○	○
12 千葉県	54	0.966	0.974	0.784	0.839	○	○
13 東京都	39	0.959	0.912	0.778	0.424	○	－
14 神奈川県	33	0.992	0.947	0.937	0.460	○	－
15 新潟県	30	0.912	0.971	0.481	0.860	－	○
16 富山県	15	0.956	0.980	0.652	0.857	－	○
17 石川県	19	0.967	0.983	0.400	0.755	－	○
18 福井県	17	0.840	0.966	0.507	0.911	－	○
19 山梨県	27	0.872	0.913	0.150	0.566	－	－
20 長野県	77	0.930	0.944	0.562	0.673	－	－
21 岐阜県	42	0.912	0.953	0.432	0.749	－	○
22 静岡県	35	0.966	0.949	0.698	0.494	－	－
23 愛知県	54	0.933	0.973	0.846	0.940	○	○
24 三重県	29	0.936	0.942	0.344	0.446	－	－
25 滋賀県	19	0.919	0.956	0.141	0.677	－	－
26 京都府	26	0.968	0.966	0.837	0.828	○	○
27 大阪府	43	0.959	0.808	0.898	-0.417	○	－
28 兵庫県	41	0.981	0.899	0.897	-0.118	○	－
29 奈良県	39	0.962	0.982	0.658	0.854	－	○
30 和歌山県	30	0.920	0.985	0.239	0.904	－	○
31 鳥取県	19	0.958	0.971	0.264	0.598	－	－
32 島根県	19	0.970	0.966	0.647	0.587	－	－
33 岡山県	27	0.921	0.984	0.542	0.922	－	○
34 広島県	23	0.928	0.986	0.677	0.943	－	○
35 山口県	19	0.913	0.965	0.390	0.805	－	○
36 徳島県	24	0.851	0.971	0.411	0.909	－	○
37 香川県	17	0.957	0.977	0.706	0.851	○	○
38 愛媛県	20	0.934	0.974	0.512	0.835	－	○
39 高知県	34	0.822	0.977	0.051	0.929	－	○
40 福岡県	60	0.962	0.979	0.726	0.856	○	○
41 佐賀県	20	0.933	0.943	0.528	0.621	－	－
42 長崎県	21	0.923	0.967	0.520	0.822	－	○
43 熊本県	45	0.922	0.970	0.741	0.906	○	○
44 大分県	18	0.933	0.989	0.178	0.916	－	○
45 宮崎県	26	0.954	0.963	0.463	0.604	－	－
46 鹿児島県	43	0.905	0.987	0.298	0.934	－	○
47 沖縄県	41	0.924	0.975	0.649	0.898	－	○
48 全体	1718	0.930	0.863	0.791	0.542	○	－

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：表４－３の個別市町村のデータから筆者作成。

数との偏相関分析においては，「強い偏相関関係」が確認できる都道府県はなく，偏相関関係なしが19都道府県となっている。議会事務局職員数と普通会計職員数との偏相関分析については，「強い偏相関関係」が７都道府県，偏相関関係なしが５都道府県となっている。これらのことから都道府県により差があり，普通会計職員数との間で「強い偏相関関係」が確認される都道府県が多く見られる。

議員定数と議会事務局職員数の２つの変数を用いて分析年度における議員定数毎の議会事務局職員数の平均値の時系列の変化をまとめたものが表４－８である。多くの議員定数において議会事務局職員数の平均値は高くなってきており，例えば2015（平成27）年度の議員定数の平均に近い17人を見てみると，1991（平成３）年度は2.000人であったが2000年地方分権改革を経て2002（平成14）年度には3.500人と３人を超え，2006（平成18）年度には4.067人と４人を超え，分析年度の最終年度である2015（平

表４－７　2015年度における都道府県別の議会事務局職員数との偏順位相関分析等

団体名	標本数（n）	議員定数	普通会計職員数	議員定数（偏相関）A	普通会計職員数（偏相関）B	A>0.7	B>0.7
1 北海道	179	0.769	0.784	0.250	0.336	―	―
2 青森県	40	0.775	0.772	0.202	0.172	―	―
3 岩手県	33	0.873	0.878	0.330	0.378	―	―
4 宮城県	35	0.792	0.895	0.025	0.682	―	―
5 秋田県	25	0.955	0.953	0.445	0.418	―	―
6 山形県	35	0.901	0.911	0.283	0.415	―	―
7 福島県	59	0.884	0.919	0.147	0.549	―	―
8 茨城県	44	0.887	0.930	0.262	0.641	―	―
9 栃木県	25	0.929	0.966	0.176	0.722	―	○
10 群馬県	35	0.920	0.945	0.282	0.595	―	―
11 埼玉県	63	0.945	0.971	0.101	0.688	―	―
12 千葉県	54	0.937	0.969	0.180	0.720	―	○
13 東京都	39	0.960	0.959	0.320	0.265	―	―
14 神奈川県	33	0.961	0.981	0.248	0.734	―	○
15 新潟県	30	0.907	0.936	0.051	0.546	―	―
16 富山県	15	0.942	0.922	0.530	0.212	―	―
17 石川県	19	0.934	0.944	0.224	0.440	―	―
18 福井県	17	0.853	0.920	0.026	0.659	―	―
19 山梨県	27	0.822	0.912	-0.127	0.701	―	○
20 長野県	77	0.861	0.916	0.117	0.625	―	―
21 岐阜県	42	0.903	0.896	0.326	0.217	―	―
22 静岡県	35	0.930	0.952	0.122	0.560	―	―
23 愛知県	54	0.914	0.958	0.173	0.721	―	○
24 三重県	29	0.940	0.941	0.311	0.314	―	―
25 滋賀県	19	0.889	0.895	0.275	0.347	―	―
26 京都府	26	0.934	0.917	0.478	0.198	―	―
27 大阪府	43	0.948	0.951	0.355	0.413	―	―
28 兵庫県	41	0.884	0.907	0.210	0.467	―	―
29 奈良県	39	0.929	0.957	0.089	0.630	―	―
30 和歌山県	30	0.872	0.907	0.213	0.539	―	―
31 鳥取県	19	0.881	0.947	-0.098	0.737	―	○
32 島根県	19	0.927	0.918	0.367	0.162	―	―
33 岡山県	27	0.943	0.930	0.531	0.351	―	―
34 広島県	23	0.927	0.951	0.113	0.568	―	―
35 山口県	19	0.954	0.960	0.205	0.425	―	―
36 徳島県	24	0.928	0.927	0.356	0.343	―	―
37 香川県	17	0.961	0.933	0.646	0.032	―	―
38 愛媛県	20	0.942	0.947	0.524	0.573	―	―
39 高知県	34	0.818	0.875	-0.018	0.538	―	―
40 福岡県	60	0.902	0.919	0.216	0.448	―	―
41 佐賀県	20	0.901	0.937	-0.105	0.596	―	―
42 長崎県	21	0.915	0.879	0.561	0.214	―	―
43 熊本県	45	0.902	0.907	0.193	0.290	―	―
44 大分県	18	0.911	0.926	0.153	0.422	―	―
45 宮崎県	26	0.863	0.835	0.411	0.120	―	―
46 鹿児島県	43	0.880	0.941	-0.074	0.704	―	○
47 沖縄県	41	0.955	0.944	0.528	0.316	―	―
48 全体	1718	0.908	0.936	0.179	0.561	―	―

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。
出典：表４－３の個別市町村のデータから筆者作成。

成17）年度には4.588人となっている。2000年地方分権改革を経て議会事務局職員数が増加傾向となっており，他の議員定数の区分でも同様の傾向が見られる。言い換えれば，議員１人当たりの議会事務局職員数が増えているということである。

4.4　考察

議会事務局職員数は，人口規模が大きい市町村ほど多い傾向であるが全体で見ると2015（平成27）年度においては市町村全体の平均で4.628人であり，議員定数の平均である17.4人と対比するとおおよそ議員４人に対し議会事務局職員が１人という体制である。執行機関である長の補助職員の体制と比較すると脆弱な体制であることが改めて確認された。

議会事務局職員数の総数については，分析期間全体を通じて見ると2000年地方分権改革による充実を示唆するものは見られず，減少率で見ると普通会計職員数の総数の減少より大きく減少をしている。特

表４－８　議員定数別の議会事務局職員数の推移

議員定数(人)＼年度	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
5	－	－	－	1.000	1.000	1.000	－	1.000	1.000
6	0.714	0.200	0.200	0.143	0.200	0.571	0.625	0.625	0.625
7	0.000	0.000	0.000	1.000	1.100	1.182	1.000	1.067	1.063
8	0.611	0.850	0.727	1.000	1.157	1.186	1.232	1.247	1.284
9	－	0.000	1.000	1.000	1.769	1.750	1.815	1.767	1.811
10	0.856	0.870	0.926	1.135	1.601	1.634	1.691	1.663	1.686
11	1.750	2.000	1.750	1.700	1.667	1.789	1.893	1.939	1.939
12	1.277	1.349	1.380	1.588	1.975	2.006	1.989	2.040	2.071
13	1.714	1.571	1.800	1.900	2.458	2.536	2.606	2.595	2.690
14	1.672	1.713	1.779	1.863	2.288	2.430	2.593	2.564	2.613
15	1.920	1.962	2.036	2.145	2.607	3.143	3.400	3.289	3.283
16	1.972	2.002	2.050	2.173	2.640	2.849	3.018	3.081	3.285
17	2.000	2.143	2.400	3.500	4.067	4.222	4.143	4.286	4.588
18	2.194	2.253	2.340	2.752	3.266	3.645	3.956	4.129	4.340
19	2.833	2.833	3.875	4.071	3.889	3.611	4.333	4.647	4.952
20	2.791	2.867	3.073	3.590	4.114	4.223	4.635	4.860	4.983
21	4.235	4.350	4.412	4.977	5.000	5.000	5.545	5.811	6.147
22	3.447	3.542	3.702	4.587	4.530	5.089	5.593	5.860	5.989
23	4.909	5.000	5.462	5.667	5.400	5.917	6.000	6.875	6.800
24	4.727	4.912	5.048	6.138	5.879	5.876	6.224	6.444	6.870
25	5.889	6.091	6.412	6.444	6.417	6.375	7.500	7.200	8.000
26	5.862	6.018	5.974	6.786	5.585	6.049	6.594	6.912	6.960
27	6.500	6.684	7.000	8.000	6.909	6.750	7.000	7.167	7.571
28	6.958	6.986	7.465	8.593	7.951	8.048	9.149	9.174	9.522
29	－	－	－	8.000	7.750	8.500	11.000	10.000	10.000
30	8.558	8.855	9.058	9.419	7.434	7.529	8.386	9.152	10.393
31	7.667	8.000	7.250	10.333	8.000	9.667	10.750	10.750	11.000
32	9.490	9.540	9.587	10.808	9.350	10.938	10.412	10.222	11.556
33	12.000	11.667	11.250	12.750	8.857	9.000	11.000	－	15.000
34	11.000	11.143	11.625	12.400	9.743	9.758	10.696	11.706	13.545
35	11.000	11.000	－	－	9.400	10.333	16.000	16.000	16.000
36	12.294	12.655	12.280	15.050	11.905	13.353	14.111	14.167	14.667
37	－	－	－	－	7.000	7.000	8.000	15.500	15.333
38	13.750	13.833	15.111	14.556	11.700	12.625	15.000	15.429	16.182
39	－	－	14.000	－	11.000	13.000	17.333	17.333	17.667
40	15.880	16.208	15.571	17.111	13.889	14.357	16.545	18.333	19.000
41	13.000	14.000	－	－	7.833	10.000	17.000	17.250	17.500
42	13.000	14.000	16.500	18.250	13.429	14.167	18.000	18.250	18.667
43	－	－	－	21.500	15.800	19.000	16.500	17.000	19.000
44	19.111	19.706	19.600	21.500	12.556	15.714	20.667	21.500	21.500
45	－	－	21.000	20.250	18.600	16.750	19.000	19.000	20.500
46	20.000	20.000	19.500	21.800	14.692	18.167	19.000	19.000	25.333
47	－	－	－	－	16.000	17.000	24.000	23.500	24.000
48	22.429	21.786	22.833	－	11.714	12.000	15.500	19.000	25.333
49	－	－	－	－	－	23.500	23.000	23.000	－
50	－	－	20.000	23.667	14.000	24.333	25.000	25.500	27.000
51	－	－	－	－	19.667	21.500	－	－	24.000
52	26.167	25.333	27.000	28.250	19.500	25.000	29.000	29.000	－
53	－	－	－	－	17.500	21.000	22.000	－	－
54	36.000	36.000	34.000	－	17.250	27.000	31.000	31.000	43.000
55	－	－	－	－	17.500	40.000	34.500	35.000	28.000
56	29.500	29.000	29.500	25.250	5.000	25.000	24.000	24.000	－
57	－	－	－	－	14.000	－	－	－	－
60	－	14.000	－	35.750	14.250	30.000	33.500	34.000	33.500
61	－	－	35.000	36.000	19.333	29.000	31.000	33.000	30.000
62	－	－	－	－	－	－	39.000	38.000	39.000
63	－	－	－	37.750	31.667	38.000	－	－	－
64	38.200	38.400	36.333	32.000	24.333	34.000	－	－	－
65	－	－	42.000	－	－	－	－	－	－
67	－	－	－	－	－	－	－	－	35.000
68	－	－	－	37.500	36.000	37.000	36.000	36.000	37.000
69	－	－	39.000	34.500	34.000	31.500	32.000	33.000	32.000
71	40.000	40.000	－	－	－	－	－	－	－
72	42.000	42.500	37.000	37.000	－	－	－	－	－
73	－	－	－	－	9.000	－	－	－	－
75	－	－	－	56.500	51.000	52.000	51.000	51.000	55.000
76	－	－	－	－	16.000	－	－	－	－
77	－	－	－	－	6.000	－	－	－	－
78	60.000	60.000	59.000	－	9.000	－	－	－	－
81	－	－	－	－	26.000	－	－	－	－
86	－	－	－	－	－	－	42.000	45.500	43.000
89	－	－	－	68.500	53.000	43.000	－	－	－
90	80.000	82.000	79.000	－	－	－	－	－	－
92	－	－	－	44.000	42.000	47.000	－	－	－
94	49.000	47.000	43.000	－	16.000	－	－	－	－

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：表４－３の個別市町村のデータから筆者作成。

に2003（平成15）年度から2005（平成17）年度までの間の減少が普通会計職員数と比較をして著しく大きくなっている。「平成の合併」は市町村の規模を大きくすることにより「管理部門の効率化」を図りながら「専任の職員を配置」をすることによりサービスの高度化・多様化を行うことも期待されていた[7]が，議会事務局については，総務省（旧自治省）の定員モデルにおいて「議会・総務」とされた事に象徴されるように，「管理部門の効率化」との理解の下で多くの合併市町村において効率化されたと考えられる。

また，議会事務局職員数は，全国の市町村での偏相関分析の結果から議員定数並びに普通会計職員数と一定の偏相関関係があることが分かった。分析年度において時系列で見ると，積率相関では，「平成の合併」の影響を受けたと考えられる2006（平成18）年度以外において，議会事務局職員数と議員定数の間で「強い偏相関関係」が確認され，議会事務局職員数と普通会計職員数の間では，同じく2006（平成18）年度以外の推移を見ると，「強い偏相関関係」から「中程度の偏相関関係」に変化をしてきている。これは議会事務局職員数について議員定数を基準に決定され続けている一方で，普通会計職員数と同一歩調での議会事務局職員数の決定という考え方が徐々になくなる方向に変化してきていることを示している。順位相関については，特に議員定数が議会事務局職員数に与える影響が積率相関の結果とは大きく異なる分析結果となっているが，議会事務局職員数の決定に当たっては，議員定数の順位という見方がほとんど考慮されていないことを示していると考えれば矛盾がない分析と考えられる。そして，都道府県毎に見ると影響の受け方も異なり地域差が存在するが，多くの都道府県内の市町村間で議員定数や普通会計職員数を基準に相互参照が行われていることが示唆される。このような状況から議会事務局職員数は，市町村全体の定員管理の影響を受けていると考えられ，「議会が独自の定数管理政策をもつ」（大森2002：172）というような議会改革の実現などを考慮し議会が主体的に議会事務局職員数を決定する状態に至っていないと考えられる。

なお，分析期間において議員定数が大幅に減少していることもあり，議員定数別に時系列で比較すると議会事務局職員数は増加傾向にある。議会事務局職員数が元々少なかったということもあるが，2000年地方分権改革以降の議会の重要性も多くの市町村の定員管理の中で若干の考慮がなされ，議員定数の削減見合いについて定量的に削減を行ってこなかったものと考えられる。

5．仮説の検証

本論文では次の仮説を提示した。

仮説　議会事務局職員数は，2000年地方分権改革を経ても充実は行われず，市町村全体の職員の定員管理の影響を受けて決定されてきた。

分析の結果から分析期間を通じて普通会計職員数の削減見合いを超える議会事務局職員数の削減が行われてきたことから，この点から見れば議会事務局職員数の充実は行われてはいない。ただし，議員定数別の議会事務局職員数の平均の推移で見ると，2000年地方分権改革を経て，同一の議員定数当たりの議会事務局職員数は増加傾向となり若干の充実が図られてきている。

分析年度において全国の市町村において偏相関分析を行った結果，議会事務局職員数は，「平成の合併」の影響を強く受けた2006（平成18）年度を除き，積率相関においては議員定数と「強い偏相関関係」があることから，議員定数の増減を業務量の変化と単純に理解をした上で議会事務局職員数が定量的に決定されてきたと考えられる。また，普通会計職員数については，全国の市町村において偏相関分析を行った結果，2006（平成18）年度以降，偏相関関係が弱くなっているものの，積率相関においても順位相関においても，「中程度の偏相関関係」以上の関係が確認でき，2015（平成27）年度のデータから都道府県別に分析をすると議会事務局職員数と普通会計職員数との間に「強い偏相関関係」が確認できる都道府県も多くみられる。これらのことから，

「議会が独自の定数管理政策をもつ」（大森2002：172）という状況ではなく，市町村全体の定員管理の影響を受けて議会事務局職員数が決定されてきたと考えられる。

仮説全体としては，前述のとおり議員定数別に見た場合，議会事務局職員数が若干の充実がされており，充実が行われていないと言い切れないことから一部支持となる。

6．おわりに

議会事務局職員数については，マクロ的な視座で見た場合，2000年地方分権改革を経てもその数を増やしてこなかった事が確認できた。特に「平成の合併」が行われた時期の普通会計職員数の減少率を大幅に上回る議会事務局職員数の減少が特徴的である。市町村合併の効果の１つとして市町村の管理部門が効率化され専任職員の配置が可能になると言われていたが，普通会計職員数の減少率を議会事務局職員数の減少率が上回っているということは，合併前の旧市町村の議会事務局職員数の合計を合併後の新市町村の議会事務局職員数としたり，執行機関の管理部門の効率化により活用できる職員数を議会事務局に再配分するという動きはマクロ的に見ればなく，むしろ，効率化をして他の部門に再配分をしているということであり，全体としては議会事務局という議員活動をサポートするための「専任の組織の増強」という大きなチャンスを逃したと評することもできよう。

また，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。

本論文では，市町村の属性が市町村合併などにより変化するということもあり，マクロ的な視座で議員定数並びに普通会計職員数が議会事務局職員数の決定に与える定量的な影響をクロスデータにより分析をしてきた。すなわち市町村が市町村全体の視座から議員定数や普通会計職員数を基準に相互参照により議会事務局職員数を決定してきたのではないかという分析である。今後，本論文の分析に加えて，市町村合併などを行わなかった市町村を抽出し，個別の市町村の時系列の分析を行うことにより，市町村合併などの属性変化という要因を取り除いた議会事務局職員数の状況を明らかにすることも重要であると考えられる。このことにより市町村合併などを行わなかった市町村に限定したものとなるが，例えば議員定数が増となっていないのにも関わらず議会事務局職員数が増となるような独自の定数管理政策をもつ市町村の議会がどの程度存在するのかなども明らかになり，それらの議会の議会改革などの活動が特徴的なのかを確認することもできる。また，本論文は，定量的な面での分析であるため個別の市町村の議会において「スペシャリスト（専門職）の配置」等の職員数以外での質的な面において議会事務局の充実を図ったか否かについては把握できていない。議会事務局の質的な充実の実態については，各市町村の議会事務局職員の人事の状況等を把握し分析を行う必要があり，標本数の多さから把握方法などについて検討を要するが，本研究で明らかにされたことを深化させるためには重要な要素である。これらの点については今後の課題としたい。

注

1　本論文では，決算統計並びに定員管理調査において部門別に振り分けた際に議会に分類される職員数を議会事務局の職員数としている。すなわち厳密には議会事務局職員数を調査した統計でないことに留意が必要である。

2　ただし，両調査では一般職である教育長についての取扱いが異なっており普通会計職員数の解釈に留意が必要。具体的には，決算統計は教育長を職員数から除いているが，定員管理調査においては含まれている。

3　全体からみればわずかな団体数であるが，決算統計では４月１日に市町村合併を行った場合，消滅する市町村の職員数関係の報告は市町村合併の直前の３月31日現在の数を報告していると考えられる団体もある。本論文ではこのことについて特別な分析上の取扱いは行っていない。

4　『地方自治月報』で公表されている個別の市区町村

の議員定数のデータを用いるに当たり，欠損値がある市区町村は除いて分析を行った。また，『地方自治月報』内の不整合箇所については，筆者の責任でデータを修正し分析を行っている。

5　法定定数制度と上限付条例定数制度の両方の議員定数が公表されているが，本論文では上限付条例定数制度の議員定数を用いている。

6　本論文では，0.7＜r≦1.0は「強い（偏）相関」，0.4＜r≦0.7は「中程度の（偏）相関」，0.2＜r≦0.4は「弱い（偏）相関」としている。

7　市町村合併と専任職員数の配置については，例えば次の国会答弁がある。

「いずれにしても，この市町村合併をしっかりやることによりまして市町村の行財政基盤をしっかり強化すると。あわせて，管理部門の効率化も図られながら，その自治体が提供するサービスは大変良くなると。こういったことが可能となるわけでありまして，どうしても小規模町村では，例えば設置困難な専任の組織とか職員の配置とか，また専門職の採用ですか，増強，こういったところがどうしても限られますので，やはり市町村合併というものをしっかりやって，その基礎的自治体をしっかりと強化するという観点の延長線で私はこの人材の確保は図られるし，そのためにも総務省はしっかり応援していかなければいけない，そのように認識しております。」（154－参－総務委員会－４号 平成14年03月19日　総務副大臣（若松謙維君））

参考文献

石山一男・田口正和，1993（平成5）年，『［市町村の実務と課題23］議会事務局』，ぎょうせい

江藤俊昭，2012（平成24）年，『自治体議会学－議会改革の実践手法－』，ぎょうせい

大森彌，2002（平成12）年，『新版分権改革と地方議会』，ぎょうせい

清水克士，2015（平成27）年，「議会局『軍師』論－議会事務局のサポート体制と議員との関係」，『ガバナンス』（第169号），ぎょうせい

綱辰幸，2014（平成26）年，「平成の大合併における市町村の定員管理の動向について」，『長崎県立大学経済学部論集』（第47巻第４号），長崎県立大学

日経グローカル編，2011（平成23）年，『地方議会改革の実像あなたのまちをランキング』，日本経済新聞出版社

野村稔，2011（平成23）年，『地方議会の底力』，ぎょうせい

廣瀬克哉，2018（平成30）年，「序　議会基本条例の時代」，廣瀬克哉：編著『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

桝原勝美，1982（昭和57）年，「地方公共団体の定員モデル」，『季刊　行政管理研究　No.19』，行政管理研究センター

松本英昭，2015（平成27）年，『新版　逐条地方自治法〈第８次改訂版〉』，学陽書房

三沢幸広，2002（平成14）年，「全国の市議会議員定数の動向について」，『地方財務2002年11月号』，ぎょうせい

参照ホームページ

総務省（https://www.soumu.go.jp/）

e-Stat政府統計の総合窓口（https://www.e-stat.go.jp/）