

大阪府シヨツク？

昨年12月、監査制度に関する議論には衝撃が走った。大阪府で議選監査委員（議員から選出される監査委員。以下、「議選」と略記）を廃止する条例が制定されたからである。「府議会議員のうちから選任される監査委員は、1人とする」を「監査委員は、府議会議員のうちから選任しない」に改正した（大阪府監査委員条例③、12月20日可決）。監査委員5人のうち1人が議選であったが、それを廃止するというものである。

昨年6月、地方自治法の一部改正の中に議選を選択制にする条文改正があつたことから、それに基づき議論し議選の廃止を決めた。この自治法改正は、多様な改正項目と論点があり、施行日も異なっている。本年4月施行の一つが、議選の選択制である。これは、条例に基づき議選を廃止することができる構成になつてゐる。議論をせず、条例改正しなければ従来通りである。

筆者は、議選を廃止するかどうかはともかく、「評議の悪い議選制度」を参考するよい機会であり、議会力アップのために監査制度を活用する手法を考えたい。その制度化として、議選の継続か、廃止かを議論して

【議選廃止の条例改正の議員提
案理由（大阪府）】

てほしい。なにも議論しない議選の存続は議会改革路線とは乖離していることを強調したい。

大阪府の場合、自治法改正を踏まえて議員提案により議会で審議し議選を廃止した。議員提案による条例改正である。提案理由は、つぎのとおりである。

〔一部略〕監査委員と議会のチエック機能における役割分担を純化すべく、議員のうちから監査委員を選任しないこととするものである。すなわち、いわゆる議選監査委員は、府政に精通した選良としての優れた識見でいるが、監査の独立性を担保するためには、できる限り外部の監査に一定の役割を果たしておらず、議會は監視機能に特化させるとの観点から、このたびの法改正を機に、

連載・第108回

「自治体議会学」のスメ

議選監査委員の選択制を考える（上）

2017年自治法改正を 議会力アップに①

山梨学院大学法学部教授／同大学院社会科学研究科長 ◆江藤俊昭

えどう・としあき 1956年東京都生まれ。中央大学大学院法学研究科博士課程満期退学。博士（政治学）。マニフェスト大賞審査委員。第29次・第30次地方制度調査会委員等を歴任。著書に「議会改革の第2ステージ——信頼される議会づくりへ」「自治体議会学」（以上、ぎょうせい）、「地方議会改革」「図解 地方議会改革」（以上、学陽書房）、「討議する議会」（公人の友社）、「自治を担う議会改革」（イマジン出版）、編著に「自治体議会の政策サイクル」（公人の友社）、「Q & A 地方議会改革の最前線」（学陽書房）、「議会基本条例 粟山町議会の挑戦」（中央文化社）など。

「大阪府シヨツク」は、議選の廃止にとどまらない。この提案理由の最後の段落にあるように、議選が減つた1人分を「公募」とする条例である。その公募のうちから1人を通常の監査委員候補とともに、首長が議会の同意を経て選任することは他の「議見」の場合とかわりはない。

筆者は、この議選廃止の議論をすることで議会力アップにつながると思つてはいるが、議選の意味を再確認し、継続させつつ議会力アップにつなげることも考えたい。同時に、廃止した場合の議会力アップの手法を考えたい。

「評議の悪い議選」の議論

今回の議選の選択制は、第31次地方制度調査会答申を踏まえている。独立性・専門性に問題があるがゆえに、議會は監視機能に特化させるという問題意識でその選択制を提案し

本連載をベースに加筆・再構成した江藤俊昭著「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)が絶賛発売中です。定価(本体2700円+税)。ご注文・お問い合わせは小社(0120-953-431)まで。前著「自治体議会学——議会改革の実践手法」と合わせてご参考ください。

ている。そのほか、答申直前まで議選の廃止を提案することを主要に議論していた第29次地制調答申は、短期交代の運営や形式的になりやすいことを問題としている。たとえば、指定都市では、任期1年が過半数となっている(13市、2年は7市)。結局、第29次答申は、議選について両論併記をして(まさに議事録のよう)今後の検討課題としている。地制調における「評判の悪い議選」の論点は次のものである。

[第31次地方制度調査会答申(問題点を抜粋)]

監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方もあることから、各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべきである。

[参考] 第29次地方制度調査会答申(問題点を抜粋)

議員のうちから選任されるいわゆる議選委員については、短期で交代する例が多いことや、当該地方公共団体の内部にある者であり、その監査が形式的に

なりがちではないかとの指摘がある。

こうした問題点とともに、議選を評価する議論もある。第29次地制調を行った珍しい研究がある。想定された評議論を踏まえて、事例による検証を行った珍しい研究がある。想定さ

表 議選監査委員のメリット・デメリット(愛知県刈谷市の場合)

議選監査委員の規定されるメリット	議選監査委員の規定されるデメリット
○監査関連の知識を議会質問に活用	—議会と議選監査委員との連携方法の未確立
△多くの議員が監査実務に触れる	×監査対象となる議会への遠慮
—実施検査権の行使	×首長の選任によって首長への遠慮
—1/4以上の出資法人等の監査の実施	○会計・法律等の知識不足
—多様な住民意思の反映の工夫	○短期交代により落ち着いた監査ができない
—異なる会派別の観点からの監査の実施	×名譽職である
×監査事務局職員に中立的な立場をとらせる	
×行政監査の実施	

引用者注1: 刈谷市監査事務局へのヒアリング調査(2011年8月)。

引用者注2: ○該当、×該当せず、—未確定、である。

出所: 吉本理沙「議選監査委員のメリット・デメリットに関する考察」『愛知経営論集』第167号(2013年2月)、表4(128頁)(一部修正)。

議選制度を考える

筆者は、制度(理念)と運用を区別して評価する必要があると考えている。制度設計では議員の「政治的感覚」を重視した「用心棒説」が妥当するが、実際の運用にあたっては、それが機能しない。多くの議論(ほぼ批判的)は、この運用次元で行われる。

説得的な議論を行うために、議選設計当初の議論を確認しておきたい。議選の設計にあたって政府は次の説明理由を用意していた。「監査事務は、本来は会計や経理方面に関する専門的知識経験によってのみよつて行い得るものであるが、監査が多くの場合行政の批判や非違の剔りとなるから、議員のように拘束されない独立的地位にある者を同時に伴つていなければ、目的に適合する批判的に議論されることの多い運用を制度(理念)に近づける議論を

れるメリット、及びデメリットの妥当性を探るものである。これは一つの自治体を調査したものであり、該当しない自治体もあるだろう。しかし、議選を考える場合、こうしたメリット・デメリットを比較衡量して、結論付ける必要がある。考え方の素材として有用である(表参照)。

筆者は、制度(理念)と運用を区別して評価する必要があると考えている。制度設計では議員の「政治的感覚」を重視した「用心棒説」が妥当するが、実際の運用にあたっては、それが機能しない。多くの議論(ほぼ批判的)は、この運用次元で行われる。

説得的な議論を行うために、議選設計当初の議論を確認しておきたい。議選の設計にあたって政府は次の説明理由を用意していた。「監査事務は、本来は会計や経理方面に関する専門的知識経験によってのみよつて行い得るものであるが、監査が多くの場合行政の批判や非違の剔りとなるから、議員のように拘束されない独立的地位にある者を同時に伴つていなければ、目的に適合する批判的に議論されることの多い運用を制度(理念)に近づける議論を

都市においては、地方長部局長等に対する直接的に具体的な行政の批判をするのであるから、学識経験ある者の中からの監査委員の如く、一般市民と同様の地位ある者ののみの力では、なかなか実績を挙げることができない」(注1)。いわば、「用心棒」のような役割が議選監査委員には必要になっている。議員の身分がありながらも、執行機関となつている議員という変則的な制度の成立は、こうして生まれている。

また、監査委員制度が設置された際、従来あつた議会の監査機能、具体的には実地検査権が監査委員に位置づけられたことも確認しておこう。同時に、監査請求制度が議会に制度化されている(ほとんどの議会はこの制度を活用していない)。議選をなくす場合には特に、実地検査権を議会に戻す必要がある。なお、監査委員は、執行機関の多元制から行政委員会・委員に位置づけられる。その際、監査委員以外は合議体制の行政委員会であるが、監査委員のみ独任制を採用している。この視点での活動も必要である。