

絶賛
発売中!

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」と合わせてご参照ください。

「自治法改正を議会力アップに」の意味

本連載では、2017年地方自治法改正を議会力アップにつなげる提案を行っている。具体的には、①内部統制の強化策に議会はどうかわるか(5月号・6月号)、②議会は議選の選択制を踏まえて監視機能の強化にどうかわるか(議選の廃止や継続(存置)にかかるらす。3月号(5月号)について主題的に検討してきた。

前者については、議会としてようやく議論され始めた段階である。後者について議論し始めた議会や廃止を決めた自治体(大阪府、大津市、愛知県大府市)がある。また、議選の定数を削減した自治体(那覇市)もある。

議選についての評価では、制度・理念(用心棒説)と実際(専門性・中立性ではない)との間には大きな相違がある。実際の問題点を強調することは、監査委員制度、その中でも議選を問題視する議論に親和性がある。

議会の審議にあたって議選、あるいは議選以外の監査委員を活用する手法を議会からの政策サイクルの一環として提案してきた。議選に限つても、単なる個人の政治的感覚や他

連載・第112回
「自治体議会学」のススメ

議選をめぐる議論には 説明責任を

2017年自治法改正を 議会力アップに⑤

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

えとう・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)、『討論する議会』(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。

【A・議選廃止による新たな監査委員(議見委員)・事務局への「お目付け役」(用心棒)といった議員個人の能力を超えた役割が重要なとなっている。議会からの政策サイクルと監査委員との連携である。】

*議選を存置する場合にも説明が不可欠。

【B・議選の廃止による独立性の確立の可能性(専門性も含める)】

議選を含めた監査委員制度は、議

員の身分を残したまま、執行機関に属するという日本の地方自治制度では極めて変則的なものである。制度論的にいえば、議選廃止で整理することはできる。その際にも、住民自治の充実の視点が不可欠である。

他方で、議選を継続させる場合も、議会からの政策サイクルの強化につなげるための制度設計を示さなければならぬ(A・廃止よりも継続の方が勝ること)、B・独立性の模索)。要するに、継続の場合も議会審議が必要なのである。

こうした説明責任を果たす際に不可欠な論点をこれから数回にわたって考えていくたい。

今回は、説明責任を果たす際の議論の前提を確認する。一方で、議選の大会派独占や行政の混乱を招くことなどの議選廃止論も、他方で議会権限の剥奪からの議選擁護論も聞こえてくる。冷静に考える素材を提供したい。既に行論で明らかになつていると思われるが、議選廃止も選択肢の一つであるが、慎重な議論が必要である。一度廃止すれば、議員定数以上に議選の復活・議選定数増は困難である。同時に、現状維持の自治体では、それが監査委員の役割の充実のために必要であることの説明責任をともなう。本連載では、

注1 第29次地方制度調査会資料「チェック機能の充実」に関する調査審議について、全国市長会会長「『チェック機能の充実に関する専門小委員会の調査審議状況について』に関する意見」、2008年12月5日

注2 総務省「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」2013年3月。

議選廃止問題に限定せず、議会からの政策サイクルと監査委員との連動を強調している。そのために、監査委員の定数増や監査専門委員の活用も視野に入れて議論する。

議選廃止による 独立性の可能性

議選廃止で独立性が確立するかを考えたい。大阪府議会は議選の監査委員を選任しないことにしたが、その理由は「監査の独立性を担保するためには、できる限り外部の人材を登用すべき」である（提案理由）。

独立性が幅広い人材登用で可能となるのか、提案理由には明示されていないが、議選の廃止と引き換えにどう

のような監視を議会として行うかに

問題が解決できるわけではない。

独立性の担保については、既にさまざまな場で議論されている。一方では首長によって任命される執行機関であること（議会の同意はありながらも）、事務局職員は出向であることにより、首長からの独立性への疑問や、他方では議会の同意を必要とすること、議選がいることで、議会からの独立性への疑問がある（政務活動費等の場合、除斥を行つてい

る）。独立性の強化のために議選廃止という論法は問題設定自体に誤りがあるとはいえないが、偏りがある。

①議選廃止による専門性強化

第31次地制調答申では、議選の継続とともに、「監査委員はより独立性や専門性を發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」ことを提示しつつ、「監査委員は専門性のある識見監査委員に委」ねることを理由として議選の選択制を採用している。独立性というより専門性の充実による議選廃止の文脈である。

②監査委員の独立性をめぐる議論は広い文脈で

そもそも、「監査主体の独立性とは、監査を受ける者から独立して監査機能を發揮することである」。したがって、「外部監査制度の充実や外部の専門的知見の活用等、外部の視点からの監査を充実することや、監査の実施に当たつての監査委員の権限を拡充することによって、監査の独立性の向上につながる」としている（31次地制調答申）。

なお独立性問題でいえば、首長の任命権を忘れてはならない。そこで、監査委員の選任方法を公選とすることで、監査委員の選任方法を公選とする

ことも言及されている。前者については「監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか」、後者については「実質的なメリットがあるのか、その場合の監査委員の制度的な位置付けをどのように考えるのかといった課題もある」と慎重な議論となっている（31次地制調答申）。

第29次地制調では「独立性を強化する観点から監査委員の選任」方法について、「議会の選挙により選出」「議会選挙による場合、候補者の選考方法は、公募を行うことができるなどの選択の余地を設ける」といった議論があった。この場合、議会から議論が強調される。この議論に対して疑問も投げかけられていた。

全国市長会は、議会による選挙で独立性と専門性は担保されるが、公正・中立性から疑惑を提起している。要するに、独立性は議選だけが問題となつてゐるわけではない（注1）。独立性といえば、会計検査院、公正取引委員会といった独自の組織を法定化することも想定できるが、現実選挙することも想定できるが、現実的ではない（と筆者は思われる）。現状では、独立性・専門性を総合的に考慮して制度化するしかない。

このように、独立性問題は、議選とは無関係とはいえないまでも、やはり広範な議論が必要である。第31次地制調の議論の素材となつた報告書（注2）では、議選について専門性や独立性から疑問を呈するとともに、監査委員事務局の専門性や独立性も問題視している。これについては、別途検討しよう。

議会の役割と監査委員の役割

監査委員は執行機関であり、議会は執行機関とは異なる議事機関である。議選の存続、廃止にかかわらず、その異同の確認によつてそれぞれの役割が明確になると思われる。換言すれば、役割の異同を確認しながら、どのような連携が可能かを探ることが求められる。

ミッショーンは、監査委員も議会も、そして首長等も同様である。再確認しておこう。自治体は「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる」とこと、及び「常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図」ことがミッショーンである（自治法2(14)(15)（注3）。これを踏まえて、議会と監査委員の役割の異同を考え方。

注3 正確には、その後に続く「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない」「前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする」も含めてのミッショーンである（自治法2(16)(17)）。