

議選をめぐる議論のポイント

本連載では、2017年地方自治法改正を議会力アップに活用する手法を検討してきた。そのうち選択制にともなって、議選を廃止する自治体もあらわれた。筆者は、議選はその現状の問題（任期の短さ）とともに、そもそも議員の身分を残したものままであることを強調した。しかし、廃止することを推奨しているわけではないことは、読者ならば理解していただけるであろう。

歴史的な経過を考慮しないとしても、変則的制度を理由に廃止を提案するのであれば、日本の自治制度にある変則的制度、たとえば議会による首長不信任議決と首長による議会解散、議員がメンバーとなる審議会（都市計画審議会等）といった制度も議論しなければならない。監査委員だけを標的にする意味が問われる。

また、議会改革が進展し議員は監査委員としてではなく議会・議員として活動することに集中するべきだという議論もないわけではない。一般的とはいえないが、議会力アップにつなげている議選もある。

そこで、議選をめぐる議論の論点を再確認したい。議選廃止による新

連載・第116回

「自治体議会学」のススメ

議選を活用する ポイント（上）

2017年自治法改正を 議会力アップに⑨

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 莓山町議会の挑戦』（中央文化社）など。

なっているわけではない。そもそも議見委員は、専門性があるが、監査にとつての専門性かどうかは慎重な議論が必要である。財務監査では公認会計士や税理士、またリスクマネジメントなど法的思考が必要な監査では弁護士といつた専家が必要である。また、それらに長けている行政職員OBがいる。しかし、監査は真空で行われているわけではなく、政治の磁場で行われている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行わされている。その政治的感覚で行われている。

②「用心棒」の誤解：独立性・専門性を作動させる議選（監査委員の強化）

筆者は監査委員が制度化された際に、監査請求制度とともに議選が配置された理由から、「用心棒」と特徴づけた。「用心棒」は腕力だけではない。「七人の侍」の島田勘兵衛などをイメージすれば、知的であり冷静な心がある（注1）。議員バッジをつけて「ふんぞり返る」者もいないとはいえないが、庶民のために、外部だが、議選は内部であることを強調することは慎重な議論が必要である。二元的代表制の下で首長等への監視の役割を強調すれば外部ともいえるからである。

やくざと庶民に雇われることで用心棒の役割・性格は異なる。逆にいえば、議会・議員が横暴な見解をごり

注1 1954年、東宝、黒澤明監督。14世紀（中世のころ）、悪党の跳梁跋扈に悩まされていた農民たちが武士を雇って、その悪党と戦った歴史的事実を参考とした小説も参照されたい（下川博『弩』小学校、2009年。農民自身が先頭になって戦った）。住民自治は住民が創り出すものである。

注2 この文脈で、監査委員事務局の共同設置は有効な手法の一つである。

表1 監査委員の監視と議会の監視

監査委員の監査	議会の監視
定期監査199①④、例月現金出納検査235の2①、決算審査233②(地方公営企業法30②)、基金の運用状況審査241⑤、健全化判断比率等調査(財政健全化法3①22①)、隨時監査199①⑤、行政監査199②、公金の収納又は支払事務に関する監査235の2②(地方公営企業法27の2①)、住民の直接請求に基づく監査75、長の要求に基づく監査199⑥、住民監査請求に基づく監査242、職員の賠償責任に関する監査243の2③(地方公営企業法34)	議決権96①②、検査権98①、調査権100①②、専決処分の承認179③④、決算不認定の際の報告233⑦、行政委員会・委員の同意権・選挙権162・182①・196等
議会の要求に基づく監査98②、議選の選出196①	

注：下線は議会が監査にかかる権限である。監査は法律で規定されている。

表2 議会と監査委員との連携(議選を廃止しなくともこの連携は必要)

監査情報の共有	①決算常任委員会全体会における意見陳述、質疑応答の充実(決算総括説明、行政評価の報告とあわせて概ね30分程度としていたが、2018年度からは監査委員の意見陳述のみに対する質疑の時間を設ける) ②定期監査の結果について、監査委員から報告・意見交換の実施(年2回の市長への報告時期にあわせて、全員協議会を開催し、定期監査の報告を受けるとともに意見交換会の実施)
議会情報の共有	①監査委員の委員会傍聴機会の確保(常任・特別委員会の所管事務調査等の年間スケジュールを監査委員に通知、各委員会の開催日時、議題等について、その都度監査委員に通知) ②本会議・委員会の会議録の共有(議会での議論の状況を迅速に伝えるため、本会議や各委員会の会議録を第1校(粗起こし内部資料)の段階で監査委員に送付)

注1：ローカル・ガバナンス学会・自治体学会議員研究ネットワーク主催「内部統制・監査制度等の改革と住民自治——2017年地方自治法改正を素材に」(研究フォーラム：2018年8月11日、山梨学院大学)における清水克士・大津市議会局次長のレジュメ・報告をもとに作成。

注2：表中には示していないが、これに議会による監査請求及び議選を含めた監査委員による議員研修を付け加えておこう。

押しする場合もあることは十分に注意する必要がある(次回検討)。
議選は、内容にかかる政治的感覚(議会の論点を踏まえた監査の視点等)を有するとともに、形式にかかる政治的感覚(資料提供の不十分性や議見委員の監査の不十分性の指摘等)を有することは既に指摘している。

監査委員には独自な情報が集積する。後述する監査委員と議会との連携によって監査委員と議会との連携が強化されることになる(注2)。

③情報の入手(議会の監視機能の強化)

議選に問題があることは十分指摘したが、議選廃止によって監査委員と議会がそれぞれ強化されることの検証が不可欠である。また、理論上は可能であっても、議員定数削減と同様に、一度議選を廃止すれば、議選復活は不可能に近い。筆者が議選廃止に消極的なのは、その論理とともに、その決断の責任を危惧しているためである。

こうした少なくとも4点について積極的に応えた上でなければ、議選廃止の議論はすべきではなかろう。もちろん、議選を存続させる場合も、議会からの政策サイクルの強化につなげることが重要である。このための制度設計を示さなければならぬ(廃止よりも継続の方が勝れること、独立性の模索)。

監査と監視の異同を意識 —監査機能と監視機能の強化

既に、監査という用語は、法律で規定されていることは、本連載で指摘した(連載本年7月号)(注3)。

再度確認すれば、この監査委員と議会との連携の議論は議選廃止とは関係なく、監査委員の強化、議会の監視機能の強化と連動するものである。ぜひ、議選廃止せずとも、まずもつてこの連携の強化を議論し実践してほしい。

監査委員と議会との連携

より詳細に、監査委員の監査権限と議会の監視権限の異同を確認すれば表1の通りである。監査は法律で規定されているのであって、監査という用語は限定的に用いられる。

注3 その際、指摘した監査要点の内容は、次の通りである。実在性(記録された取引が実際に発生しているか)、網羅性(認識されるべき取引の記録に漏れないか)、合規性(事務の執行が法令等に従って適正に行われているか)、経済性(一般財源をできるだけ節約しているか)、効率性(単位当たりの行政コストを縮小化できているか)、有効性(事業等が所期の目的(アウトプットやアウトカム)を達成しているか)である。