

# 今月の視点

## 今改めて考える 議選監査委員の意義と使命（6） ―あきる野市議会の取り組み―

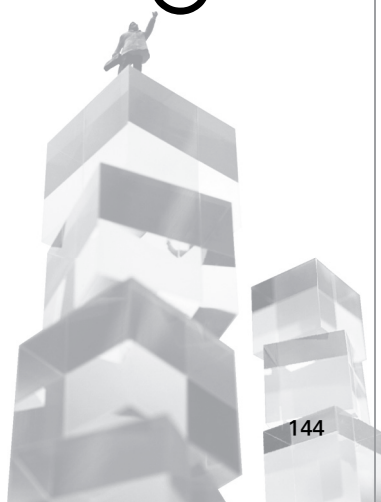
子籠 敏人

あきる野市議会議員・議選監査委員

### はじめに

本連載では、これまで大正大学の江藤俊昭教授の論考に加えて、先進自治体である福島県会津若松市議会や岐阜県可児市議会での議会選出監査委員（以下「議選監査委員」という）の取組事例が紹介されてきたが、正直、我があきる野市における議選監査委員の動きは、2つの議会には遠く及ばない。むしろ、これまでの本市ぐらいたが全国では一般的かもしれない。であるからこそ、現在

のあきる野市で展開している監査計画の見直しや他自治体との連携、代表監査委員と議選監査委員との連携強化といった様々な実践の紹介は、全国の自治体監査、特に議選監査委員に関係のある方々にとって、自らの自治体の監査を改善していくきっかけになるのではないかと思いい、今回の寄稿を引き受けたところである。全国の様々な取組を共有し合えれば、自治体監査や議選監査委員はより機能すると確信している者として、この寄稿が全国各地の自治体監査の前進の一助となれば幸いである。



## 今月の視点

### あきる野市議会の議会改革

まず、あきる野市議会における議会改革について説明したい。あきる野市議会における議会改革といえば、「市議会だよりのリニューアル」という広報改革を思い浮かべる方が多いことと思う。あきる野市議会だよりの「ギカイの時間」にリニューアルしたのは、ちょうど10年前の2013年5月1日。同年11月の第8回マニフェスト大賞では「ネット選挙・コミュニケーション戦略賞」において優秀賞を受賞し、以来、非常に多くの議会から行政視察をいただき、「議会のトビラ」（岐阜県可児市議会）や「議会の手帖」（愛知県犬山市議会）といったリニューアルを果たされた議会は数知れない。リニューアルに携わった筆者としても、あきる野市議会の広報改革が全国の地方議会のお役に立てたのであればこの上なく嬉しい思いだが、今回紹介する議選監査委員としての自身の取組についても同様の思いや期待を抱いている。

あきる野市議会では、この広報改革の成果を1つの大きな契機として、その直後に設置された全会派の代表者

で構成される「議会改革推進委員会」での議論によって、数々の成果物をアウトプットすることとなる。筆者が委員長を務めたこの議会改革推進委員会は2013年の10月に設置され、議論を終えた2015年6月までの1年8か月の間に精力的に議論を重ね、計41回の委員会が開かれた。この委員会で得られた大小様々な改革の詳細は省くが、議会基本条例の制定や通年議会の導入、政務活動費マニフェストの作成などが挙げられ、特に通年議会を導入しておいたことにより、ここ数年ではコロナ禍においても新型コロナウイルス感染症対応に関連する予算等が市長によって専決処分されるようなことはなく、常に議会の目を光らせることに功を奏した。

なお、自分としては、議会改革や議長職で身につけた数々のスキルが議選監査委員の立場でも大いに役立っていると感じている。特に議会改革推進委員長として新規の条例制定や条例改正を何本も手掛けた経験と視点は、財務監査や財政援助団体等監査などを行う際の例規類のチェックや指摘に活かされている。数字面だけではなく、定性的に監査等を行える力量が議選監査委員に豊富にあれば、よりよい成果が得られるのではと感じている。

## あきる野市議会の議選監査委員

本市の監査委員は識見と議選が1人ずつおり、議選監査委員を送り出す市議会は4年間の任期を前半と後半に分けて、2年間で役職を代えている。そして筆者が議員になって以来、あきる野市議会で議選監査委員に任命されてきたのは主に議長経験者で、時の話し合いによって議長経験者ではない議員が選ばれるケースも時折あったが、現在でもこの考え方は基本的に維持されているといえる。また、議選監査委員となかなか縁の遠い会派も歴史的に多々あり、あきる野市議会議員が議選監査委員と深く関わるのは、新たに議選監査委員を選任する際の表決の時ぐらいではなかったか。もちろん、監査委員による決算審査を終えた後に議会にも示される意見書をみて、時には引用して、決算審査を行う議員もいるが、それは単なる資料の活用であって、本連載で目指しているような議選監査委員との関わり方とは程遠いものである。ただ、議選監査委員は一般質問はできないとの取り決めをしている議会も多々ある中、あきる野市議会では議選監査委員であっても一般質問をすることが許されている。

## 選挙制の導入に対するあきる野市議会の対応

このようなあきる野市議会において、議選監査委員のあり方について議論したことが筆者の議員在職中に一度だけある。それは2018年のことだ。

ご存知のように、議選監査委員については、2016年の第31次地方制度調査会でこれを置かないことを選択肢とする答申がなされ、翌2017年に地方自治法が改正された。その結果、地方自治法の196条1項のただし書きに「議員のうちから監査委員を選任しないことができる」とのいわゆる「できる規定」が設けられた。当時、市議会議長を務めていた筆者としては、この改正を受けて、本市における議選監査委員のあり方、つまり必要か必要でないかを「一度、議会全体で話し合うべき」と考え、有識者を招いて「議会選出監査委員のあり方」と題した全議員研修会を開催して全議員に議選監査委員の意義や存廃について考えてもらった。その上で議会全体の考えをまとめ、あきる野市議会としては「議選監査委員は必要で廃止すべきではない」との結論を得た。同時に、議選監査委員といえども首長が任命する制度であ

## 今月の視点

### 議選監査委員となつての初動

そんな経緯もあった後に、筆者が議選監査委員に選任されたのは、2021年7月12日のことである。なぜ細かな日にちを覚えているのかというと、それは奇しくも自分の誕生日だったからである。

ることから、この議会としての議論の経緯や結論について、時の市長に説明と廃止しないよう求める申し入れも行った。この時の考え方は現在にも引き継がれている。もちろん、あきる野市議会のような判断をした議会がある一方で、大阪府議会や滋賀県大津市議会のように議選監査委員を廃止した議会もある。前号で寄稿された可児市議会の川上文浩議員によれば、昨年4月時点で議選監査委員を廃止した市は、全国815市中25市となっているそうだ。いずれにしてもここで伝えておきたいことは、2017年の地方自治法の改正を受け、議会として改めて議論したかどうかである。もし未だになされないまま現在に至っている議会があるとするならば、ぜひ一度議論されることを勧めたい。

48歳0日での監査委員就任は、あきる野市において識見・議選を問わず最年少のこと。最年少記録という響きはよいが、筆者としては「よりによって誕生日に、えらいものを頂いたものだ」と思ったのが率直なところだった。その理由は、任命された翌週からは監査委員による決算審査が始まる予定が既に組まれており、任命された本会議を終えて廊下へ出るのと同時に、膨大な決算審査資料の山が手元に届けられたからである。

ここで、自分が監査委員に就任してまず取った行動について3つ紹介したい。1つは、識見・議選を問わず、豊富な監査委員経験を持つ「人」に会いに行き、情報交換を積極的に行ったこと。これは、監査委員としての「心構え」を自分の中で持っておきたかったからである。例えば本市で長きにわたり代表監査委員を務めた方や、全国各地で議選監査委員を務めた見識のある方に連絡を取って訪問した。ここで得た情報や経験談の数々は、筆者の監査委員としてのスタートラインや可能性を非常に高めてくれた。また、ちょうど時を同じくして、筆者が共同代表を務めているローカル・マニフェスト推進連盟が主催している「全国地方議会サミット」が早稲田大学

の大隈講堂で開かれ、その場でも法政大学の廣瀬克哉総長をはじめ、サミットに登壇された先生方から議選監査委員に関する助言や人物の紹介などを少しずついただくことができた、さらに自分にプラスすることができた。

2つ目は、監査委員に関する参考文献を数冊購入し、急ぎ目を通して監査委員の全体像や基礎を改めて頭の中に入れたことである。先ほどの心構えに対し、こちらは「物差し」を得たというところだろうか。ちなみに、この時手にしたのは、江藤教授らが著された『自治体議員が知っておくべき政策財務の基礎知識』（第一法規、2021年）や『監査委員事務局のシゴト』（ぎょうせい、2017年）などである。これらを読み込むことで、数ある監査委員業務の種類（監査、審査、検査など）やアプローチの仕方を掴めたのはいうまでもないが、特に自分が掴めて有意義だったことは、①監査委員の仕事とは「組織に潜んでいるリスクを取り除くことだ」ということに気づけたこと、そして②監査資源（監査委員を含む事務局の人数や時間）には限りがあるという2点だった。

①のリスクを取り除くという仕事については、それまでの議員活動の中ではあまり経験してこなかった領域

だったので、参考文献を読んだことによって監査委員に期待される役割を理解し、確固たる「新たな軸」として自身の中に立てられたことは大きかった。今振り返ってみても就任当初からこの「リスクを取り除く」という軸を持っていたことは大きかったと思う一方、この視点を持てずに議選監査委員となっている議員は多いのではないかと推察する。この視点を持てずに監査委員の仕事に当たっている議員の多くは、「行政の間違いを探して正すこと」を主眼としてしまっているかもしれない。

一方、②の監査資源には限りがあるという点についてだが、これは、中核市以上の自治体では監査事務局の体制は職員定員なども含め潤沢であると思うが、一般市や町村などについては、本市も含め2人の監査委員以外は事務局職員も数人程度と決して十分ではなく、監査機能を充実させたくても限られた人員体制では様々な制約があるというのが現実だ。ここで掴んだことは、監査等を充実させていくには監査委員と事務局職員の双方が役割分担や効率化をはかり、チーム力を高めていかなないと、新しい取り組みはなかなかできないということだった。

さて、ここまでできて自分の中で改めて思ったことが



## 今月の視点

あった。それは議選監査委員の世界は、改革という点から結構「未開の地」ではないかという漠とした印象である。これは、監査委員の仕事が独任制で、その性質上、みえづらかったのも影響しているかもしれないが、これまで様々な議会改革や議会運営に携わってきた者からみると、議会には様々なルール（委員会条例や会議規則、そしてこれらに付随する様々な規程など）がある一方で、監査委員の世界にはこのようなものはなく、いわば自治体ごとでやり方が「千差万別」で統一的なルールブックが元々なかったのである。近年、2017年6月に地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）が公布され、2020年4月の施行により、各自治体の監査委員は「監査基準」を定め、これに基づいて監査等を実施することとなったが、現実としては、例月出納検査ひとつを例にとっても、そのやり方や監査委員に示される資料などは様々である。そもそも名称も「例月出納検査」だったり「例月現金出納検査」だったり、統一されていないのが実態である。就任してまだ間もなかったが、この現状を知った時、自分の勘として「これはやれることが多々ありそうだ」と直感した。そして始めた

ことが正に3つ目の行動である「議選監査委員に関する勉強会」の開催である。

先ほども紹介したローカル・マニフェスト推進連盟の「早稲田定例会」と呼ばれる連盟会員向けの勉強会の場を活用して、議選監査委員に就任した翌月の2021年8月に第1回を早速開催した。テーマ的にもこれまでとりあげたことのないジャンルだったが、初めての会には実に100人以上が参加、主催者として潜在的ニーズの高さと手応えを感じた。なお、この勉強会は早稲田定例会として3回行った後、昨年12月には一般も広く参加できる研修会に発展している。この研修会については、江藤教授や会津若松市議会の目黒章三郎議員が本連載の中でも触れてくださっており、評価に感謝したい。

この勉強会の趣旨は、議選監査委員について「知る、活用する」ことであり、そのために豊富な議選監査委員の経験を持つ元埼玉県所沢市議会議員の桑島健也氏を講師に招いて、経験に基づく様々な実践論をご教授いただいた。議選監査委員だからこそ持てる観点（例えば、総合計画や行政計画とリンクさせた審査ができることなど）の解説や、学校監査の実施、監査計画の重要性など

実に多彩で、ここで得られた様々な知見は、後述するあきる野市の自治体監査の進化にも大いに反映されている。

### 監査計画への意識の芽生え

議選監査委員に就任して半年余りが過ぎ、年度末に差し掛かったところで監査委員として新たな経験をした。それは次年度の監査計画の策定という作業である。先にも触れたが、2017年の地方自治法の改正により、各自治体の監査委員は監査基準を定めることとなった。そしてこの監査基準の規定に基づき、どこの自治体でも年度ごとに監査計画を定めて監査等を実施しており、本市においても同様に定めていた。

年度末に差し掛かり、私の手元に次年度計画の素案が届いたが、それは前年度と同じ内容であった。また、事務局からは、本市の監査基準や監査計画を初めて定めた際には、広域の自治体間で相談をして足並みを揃えて作ったので、同じような内容になっているというような説明もあった。なので、当時の代表監査委員も含め事務局局的には「次年度もこのままでよいのでは」という雰囲気

気だったと記憶している。しかし、自分は先に紹介した議選監査委員に関する勉強会で、監査計画の重要性と監査計画に書いていないことは基本的にできないことを認識していたので、他市の監査計画をいくつか仕入れて見比べ、事務局に提案するなどして一部加筆修正を行った。なお、この時に見直した主なものとしては、財務監査の実施時期の見直しや回数増のほか、基本方針の項目追加などである。

だが、所詮言い訳になるが、3月議会の新年度予算審査をはじめ、年度末に行っていた工事監査や財政援助団体等監査、そして例月出納検査を抱える中では、この監査計画の修正は自分の中では不十分なものに終わった。この過程で得た反省ともいえる経験は、次年度に大いに活かされることとなる。

### 代表監査委員の交代という転機

この経験直後の春に大きな転機がやってきた。それは相方である代表監査委員の交代である。前任の代表監査委員の任期はまだ残っていたが、年齢などを理由に後進

## 今月の視点

に道を譲りたいとのご意思で、切りのよい年度末をもって退任された。そして後任には同じ税理士の方が着任されたが、偶然にもこの方は青年会議所の大先輩で以前から懇意にしていた方だったので、「後任もよい方になっていただけたな」と期待感を持って迎えた。

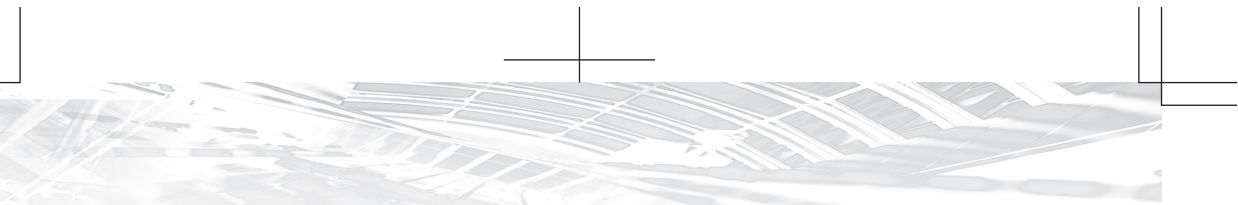
そしてその期待感は即現実となった。まず、着任された直後に新代表監査委員が発した挨拶が「監査の仕事は人に罪を作らせないこと」。つまり、組織に潜むリスクを取り除くことだ。職種は違えど、自分と全く同じ観点に立って監査に当たろうとしている人が目の前に現れ、胸が熱くなった。「これは色々やれそうだ」とも直感した。そして幸いにも新代表監査委員は就任直後から声をかけてくださった。通常の監査委員会議の他にも二人でミーティングをする機会を頻繁に設けてくれて、お互いの考えや現状の監査等の課題感などを共有することが小まめにできるようになった。ここの連携強化により、これから本市の自治体監査はかなり変えていけると高揚した。今や気になる点があれば、次の監査委員会議を待たず、即連絡を取り合う関係となっている。議選監査委員と代表監査委員との連携強化がもたらす新たな地平である。

## 他自治体との連携

議選監査委員に就任して日が経つにつれ、日に日に感じていたことがあった。それは他自治体との監査等に関する情報交換の少なさだった。研修や情報交換の機会といえば、本市も加わっている東京都市監査委員会における総会や研修会程度で、年に数回しかない。その上、コロナ禍で開催されないことも多々あり、貴重な機会が失われていた。ここには時代に即応したオンラインの活用等ができていないこと、また先に触れた限られた事務局体制も起因しているように感じた。

そんな折、本市に東京都市監査委員会の事務局職員研修を2回設える幹事当番が回ってきた。内容を検討するに当たりこれまでのやり方をうかがったところ、東京都監査事務局から毎年、職員を講師に招いているとのこと。しかし、今年はコロナの影響等で講師は派遣しないとのことだった。普通ならここで「仕方がない」と事務局員は開催を見送りそうだが、自分は「これは絶好の機会」と捉え、自分が所属する全国若手市議会議員の会OB会へのルートを使って、今まで呼べていなかった東京都外の





神奈川県横浜市の監査事務局から初めて講師を招いて2回の研修会を実施した。豊富な監査事例を持つ横浜市の住民監査請求のやり方などを直接うかがうことができ、ここで知り得たノウハウを早速、本市の住民監査請求の手引きや内規等に反映させ改訂したところである。事務局任せにするのではなく、議員ネットワークを活かして最新情報を提供する機会を積極的に設定していけるのも議選監査委員だからこその役割どころではなからうか。

一方、他自治体との連携は新代表監査委員からもたらされた。先述したように新代表監査委員は税理士で、その税理士ネットワークを活かして、親交があり他市の代表監査委員に着任している方と連絡を取って情報収集をしてくださるようになった。そしてよい取り組みがなされていると分かると、筆者と二人でその自治体を訪ね、監査委員および事務局職員の方と情報交換する機会も持ち、非常に奏功している。既にこのようにして得た取り組みを数例、本市の監査等に取り入れており、今後も他市との情報交換は加速度的に増していく方向だ。

## そして再び監査計画の策定へ

新代表監査委員との連携を強化させ、これ以外にも本市としておそろく初めての行政監査も実施するなど、着実にスキルを上げてきた昨年度の到達点として最後に仕上げたのが、次年度の監査計画の策定である。無論、1年前の反省を活かし、前年度と比べ内容を大幅に見直し充実させた。

この見直し作業は年明けの1月から着手し、約2か月かけて代表監査委員と議論を何度も重ねて完成をみたが、それに当たっては、まず東京都内の全26市のうち監査計画を公表している22市と他県の先進自治体の監査計画も手に入れて読み込んだ上で見直しの議論をスタートさせた。

主な改正点としては、これまで記載がなかった「監査委員の役割」を明記し、「基本方針」では冒頭に「市民の視点に立ち、市民に身近な監査等」の項目を立て、常に市民目線で監査等を実施する姿勢を掲げ、市民に分かりやすい計画とするために、文言や小見出しの修正も重ねた。このほか、監査委員や事務局職員の専門性の向上や、事務局職員の人材育成といったことについても新た

## 今月の視点

に基本方針に明記し、「監査等の種類」のところではこれまで本市で取り組めていなかった「学校監査」を加えるなど、果敢に充実を図った。もちろん、学校監査を取り入れるために代表監査委員と共に教育長に面会を求め理解を得るなど、執行部との様々な調整も事務局任せにするのではなく監査委員が率先して展開した。結果的に監査計画との整合性を図るために監査基準の改正にも作業は及んだ。詳細については、本市のホームページでも公開しているので、参考にしていただければ幸いであるが、いずれにしても、監査計画をしっかりと作り込むことが肝要である。

新たな監査計画をまとめ、感慨深いところもあるが、その一方で感じていることは、監査計画を果敢に見直していかうなどといえるのは、議選監査委員ぐらいではないかということである。これも議選監査委員の役どころではないかと感じている。

最後になるが、そういった視点に立てる議選監査委員を議会として送り込んでいけるかも今後問われていくと考える。全国の議選監査委員の行動に期待し、今後も傾注して行きたい。

本稿には2つの大きな特徴がある。1つは、先駆的な議会というよりいわば普通の議会での、議会と監査委員、議選監査委員との協働の実際の紹介である。監査委員と議選監査委員の役割を議会全体で議論し、監視の強化に役立てることを提示している。もう1つは、監査において常に必要となる実践事例が提示されていることである。たとえば、当該自治体の監査委員経験者や自身のネットワークを活かした他自治体との情報共有、また、書籍を読むことの重要性が示されている。それにより、監査が「組織に潜んでいるリスクを取り除く」仕事であることに気づき、そして資源不足と打開の方途について確認し実践に活かしているという。

「監査の仕事は人に罪を作らせないこと」という自覚が必要なことを改めて学ぶことは肝要だ。議会は、監査委員、議選監査委員と連動することで、行政改革を促進し、住民福祉向上を進めることもできる。この協働が「未開の地」であることは承知の上だが、そこでのネットワークの重要性は何度も確認されている。本稿を読むと、この連載がその「未開の地」の開拓に役立つことを改めて確認できる。(江藤俊昭)

子籠 敏人(こむろ としひと)

1973年生まれ。立教大学経済学部卒。立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科博士前期課程修了。新聞記者を経て2009年に35歳である野市議会議員初当選。昨年の市議会の解散もあり現在5期目。議会改革推進委員長、議会運営委員長などを務め、44歳で市議会議長に就任。現在2期目の監査委員を務める。