

自治体における監視制度に関する考察

—監査制度を中心とした相乗効果のあり方—

土 屋 迅 行

はじめに

近年、自治体行政に対する監視機能が注目されている。こうした背景には、地方分権改革の推進により、自治体の役割が飛躍的に向上したことがある。具体例としては、2000年の地方分権改革一括法では機関委任事務が廃止され、国と自治体は「上下・主従」から原則として「対等・協力」の関係へと転換し、国と自治体の役割が明確になったことが挙げられる。こうした中、自治体には「自己決定・自己責任」に基づく自治運営が求められるようになった。これは、自治体が多様化・複雑化する住民の利害を調整し、それぞれの地域の実情に応じた形で地域政治を担わなければならないことを意味している。このような現状において、自治体が住民の信頼を確保して透明性のある行政運営を行うためには、自治体自らの監視機能を高めることが必要であり、自治体を地方分権の受け皿とするためにもこうした機能は不可欠であるといえよう。

自治体の監視機能のあり方については、内閣総理大臣の諮問機関である第29次地方制度調査会の諮問事項となっており、この中では地方議会制度や自治体監査制度といった行政監視制度のあり方に関しても議論がなされた。2010年6月には「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、この大綱では監査制度のあり方についても触れられている。なお、監査制度については、地方行財政検討会議において現行制度を抜本的に見直す具

体的な議論がされている。これらを念頭に置けば、今後ますます行政監視機能の拡充が求められ、そうした機能に対する期待が高まるといってよい。行政監視機能のあり方に関する議論は、一部の自治体で見受けられる不適切な財務処理の問題を未然に防止することにつながり、それに加えて地方分権時代にふさわしい適切なチェック機能を備えた自治体となることが期待できるだろう。

現行の監査制度に対しては、独立性・専門性に関する議論が盛んに行われているが、監査機能をより充実させたものにするためには、これらの観点のみならず、住民の監視機能という視点を持つことが重要になってくる。これは、地域政治の主権者が住民と位置づけられていることや、後述するように監査機能が住民による監視機能を代替するものであることによるものである。一般的に地方自治には団体自治と住民自治という2つの側面があり、このうち住民自治は、国政には見られない直接民主制を根拠づけるものであり、地方自治の根幹を成すものだといえる。このため、監査制度をはじめとする行政監視制度を考えるうえで、住民自治に重点を置くことが必要になってくる。つまり、住民自治の観点を強調した形で行政監視制度を論じていくことが重要である。

そこで本稿では、まずは現行の行政監視制度の内容について触れたうえで、各制度の住民自治との関連について明らかにしていきたい（Ⅰ「現行の行政監視制度」）。次いで、これを念頭に置いたうえで、各制度の特色を生かした共存の図り方を考察していきたい（Ⅱ「行政監視制度の相乗効果」）。この際には、分権時代において行政監視制度の重要性が高まることや住民自治が行政監視制度の根底にあることを合わせて述べていくことにする。

なお、本稿では、行政に対するチェック機能として「監視機能」と「監査機能」という2つの用語を用いているが、「監視機能」とは後述する議会や監査制度（監査委員制度と外部監査制度）、公的オンブズマン、外部評価制度などによって行われる機能を指すものであり、「監査機能」と

は監査委員制度と外部監査制度が果たす機能を指すものである。また、本稿ではこれらの語以外に「監視制度」と「監査制度」などの語を用いている。「機能」とはそれらの役割という意味を持ち、「制度」とは全体的な仕組みのことを意味する。

I 現行の行政監視制度

1. 行政監視制度の現状と住民参加

本節では、わが国の行政監視制度の内容を概観しながら、住民自治との関連について述べていく。現行の地方自治制度では二代表制という政治制度が採用されており、この制度の下においては議会が首長をはじめとして執行機関に対する監視機能を有している。また、議会の他にも監視制度として監査制度（監査委員制度・外部監査制度）が存在している。ただ、議会や監査制度といった監視制度だけでは不十分であり、これらを拡張・補完する制度も台頭してきている。例えば、条例に基づくオンブズマン（公的オンブズマン）制度や外部評価制度がある。これらの監視制度は、すべて主権者である住民を中心に位置づけて論じることができる。これは地域政治が国政とは異なり直接民主制を重視して制度が組み立てられているからであり、住民自治こそが地方自治の根幹であると評することもできる。⁽¹⁾

最近では、監査制度に関連して監査委員の独立性・専門性を確保するために議論がなされている（表1参照）。監査制度を機能させるためには、監査主体が監査の受け手から独立した立場であることが求められ、同時に地方行財政制度などに対する専門性が必要となる。確かにこのような視点からの議論は、監査制度を充実強化させるためには不可欠なのであろう。⁽²⁾

しかしながら、監査制度の議論としてはこれだけでは不十分であり、

表 1 自治体監査制度の現行制度と改革案

	現行制度	問題点	改革案
監査委員の選任	・首長による選任 (議会の同意)	・首長からの独立性 が不十分	・議会による選任
監査委員の権限	・合議制 ・首長等の監査結果 に基づく措置 の通知義務	・意見の不一致が機 能不全を招くおそ れがある ・監査の権威や監査 委員のモチベー ションが低下	・多数決 ・首長等が監査結果 に基づいて措置を 講じない場合でも 通知を義務づけ
監査委員事務局	・都道府県は必 置、市町村は任 意	・監査委員の支援体 制が不十分	・全自治体で必置、 共同設置を制度化
外部監査制度	・包括外部監査は 都道府県、指定 都市、中核市で 義務づけ ・毎会計年度の外 部監査	・義務づけ団体以外 での外部監査制度 の導入率が低い ・毎会計年度の外部 監査は財政的負担 が大きい	・現行よりも義務づ け団体を拡大 ・複数会計年度の外 部監査を制度化

※この表は第29次地方制度調査会の議論を中心にして筆者が作成したものである。

住民自治の観点から、すなわち住民による監視機能という観点からの議論が求められる。後述するように、地方自治制度は直接民主制を念頭に制度化されているものであり、住民という観点が重要視されなければならない。これを念頭に置けば、監査機能の充実という課題に対しては住民自治の視点から議論を展開することが必要であり、こうした地方自治制度の根幹を意識した議論を通じてより充実した監査制度を構築することが期待できる。こうした観点からの議論は、他の行政監視制度にも共通するものである。

現行制度上、住民は行政監視制度に一定の関与をすることができる。具体的には、まず住民による解散・解職請求(リコール)制度が想定できる。これは、首長の解職を請求できる他、議会の議員の解職や議会の解散を請求できるものである。

また、住民の代表機関である議会は、首長に対する監視機能を有して

いる。これについては、住民が地方議会の議員選挙を通じて関与しているといえる。言い換えれば、住民は議員を通じて行政監視を行っているということである。実際、地方議会には後述するように行政監視を担うための権限が付与されている。住民は、こうした権限を間接的に議会を通じて行使していると見ることができる。

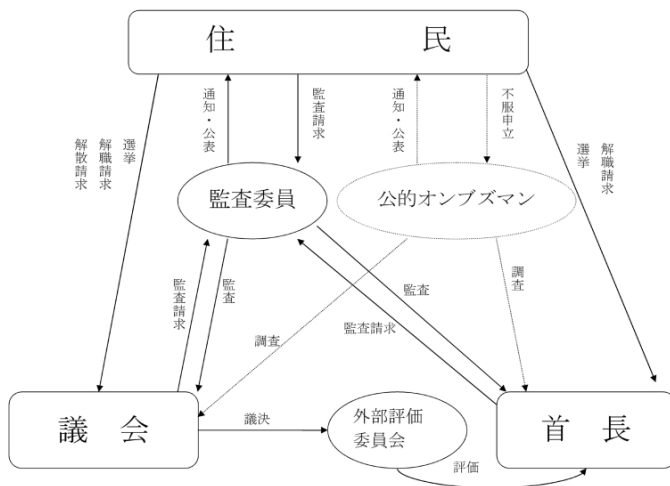
さらに、監視機能を有する機関を用いて住民が監視機能を発揮できるものがある。これが監査委員制度である。住民が監査委員に対して監査請求を行うことで、一定の条件を満たせば監査が行われる。これは、住民が監査委員という監視機関を用いて行政監視を行っているものと解することができるだろう。こうした認識の下で、行政監視諸制度の概要に触れながら住民との関係について明らかにしたい。

2. 直接請求制度と住民

行政監視制度を考えるうえでは、住民を機軸にして考えることが重要である。地方自治法では、住民の権利として直接請求権を認めている。また、こうした権利という形だけではなく、後述する行政監視制度についても住民という視点が重要になってくるのである。もっといえば、住民という存在を無視して行政監視制度は論じられないということである。つまり、住民を中心とした行政監視制度というイメージを持つことが求められるといえる（図1参照）。

住民は行政監視制度に対して関与することができる。議会の場合、議会を構成する議員を選挙できるのは当該自治体の住民である。また、住民が自ら選出した議員であっても議員として不適格だと判断すれば、一定の署名数（原則として有権者の3分の1）以上を集めれば解職を請求できるのである。これは、首長に対しても同様である。さらに、議会に対しては住民が任期の途中であっても選挙をして民意を反映させるべきだと判断すれば、議会の解散請求をすることも可能である。これらは、住民が行政のみならず議会に対しても自ら統制できる制度であり、地域政治

図1 行政監視制度の概略図



における住民自治の重要性を認識させるものである。

また、住民が行政を統制できる制度も存在する。具体的には、監査委員制度である。前述のとおり、これは住民が監査委員を用いて監視機能を発揮していると見ることもできるだろう。実際、住民には監査請求権とともに監査委員の解職請求権が認められているのである⁽³⁾。

このように、住民を代表して行政監視を行う議会や監査委員に対して住民が選挙や監査請求といった形で関与することが制度に組み込まれており、これらの機関が監視機能を十分に果たしていない場合であっても、議会の解散請求や議員の解職請求、監査委員の解職請求権を用いて監視機能の適正化を図ることが可能なのである。これは、行政監視制度が住民に根ざしたものであり、制度のあり方を考えるうえでは住民の存在が強調される必要があるだろう。こうした視点を念頭に置いて、行政監視制度を住民自治の視点から見ていくことにしたい。

3. 議会の監視機能

地方議会は、首長をはじめとする執行機関に対する監視機能を有している。そのため、本来ならば自治体監査については議会もその機能を果たさなければならない。これは、監査委員制度の創設当初からその半数が地方議会議員から選任されており、「監査委員の監査は一面では議会の監視を代行するという性格をもっている」と⁽⁴⁾とされている。もっといえば、「英米における監査（audit）は、一般に、議会の監査権から派生したもの、議会のために行われるものだと理解されている」こともその根拠として⁽⁵⁾挙げられる。これらの点をみれば、わが国の監査制度が地方議会の監視機能に由来するものと位置づけることも可能であろう。要するに、行政に対して監査を行う権限は本来であれば議会や住民が有するものであるが、複雑化する行政事務を監査するには一定の権威と専門知識を兼ね備えた者でなければ実際にこれを行うことは困難である。こうした趣旨を踏まえて、現行の監査委員制度（自治体によっては外部監査制度も含めて）が導入されている。

そもそも議会が監視機能をもつ根拠は、わが国における地方自治制度にある。この制度は、主権者である住民が首長と議員とともに直接選挙で選出するものであり、一般的には「二元代表制」と呼ばれている。このため、議会は住民の代表として執行機関の監視を行い、それに際しては常に「住民目線」というものを意識しなければならない。これは、議会が住民の代表機関であるという意味において、間接的に住民による監視が行政運営に及んでいるということになるだろう。換言すれば、住民は議会を通じて行政機関を監視しているという見方もできる。また、議会は首長と同じく住民の直接選挙により議員が選出されていることから正統性という意味で執行機関と対等な立場にある。こうした立場を積極的に利用して、住民代表として執行機関と適度に緊張関係を持つことにより、その機能を大きく発揮することにもつながるのだろう。

しかしながら、わが国の地方議会がこうした監視機能を十分に果たしてきたかといえ、それには否定的な見解が多い。議会運営の実態を見れば、首長提出の議案は極めて高い確率で可決されており、そこに至るまでの過程を見ても議会において「熟議」がなされたとはいえない場合が大半である。このような「オール与党」の議会では、当然ながら行政に対する抑制は期待できず、結果として議会の監視機能が果たされていないことになる。ただ、二元代表制の原理に基づけば、議会は「行政府を抑制し、牽制し、監視する姿勢が必要である」とされており⁽⁶⁾、地方議会は野党的立場になって行政を監視していくことも必要であろう。

こうした中、地方議会には行政に対する調査ができるとされている。議会における調査権については、地方自治法100条に規定されていることから、一般的に「百条調査権」という名称を用いることが多い。この百条調査権は、議会の調査権のことであり、当該自治体の事務についてその権限が及ぶ⁽⁷⁾。この調査権は、議会での審議を有効かつ適正にすることの他、執行機関に対する監視機能を実効性のあるものにするねらいがあると考えられる。

このような百条調査権の行使に際して、地方自治法によれば「普通地方公共団体の事務（中略）に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる」とされている。これらの請求に対して正当な理由なく拒否することはできず、強制力を伴った権限となっている。このようにして調査権に法的拘束力を付与することにより、執行機関の監視を十分に行えるように制度的保障がなされているのである。

なお、この調査権は議会が有するものであって、議員個人が有するものではない。ただ、議決により委任することが可能とされ、新たに特別委員会を設置した場合、これを一般的に「百条委員会」と呼んでいる。

この他、地方議会には、検閲・検査権や監査請求権といったものが認められている。検閲・検査権とは、自治体の事務や執行機関の権限に関

する書類や計算書を検閲したり、執行機関に対して報告を請求したり、事務の執行や議決の執行、出納を検査する権限のことをいう。これは、議会が執行機関による事務の執行を適切に行っているのかチェックするための権限であり、議会による監視権の一種であると位置づけられる。また、この検査権は専ら書面で行使されなければならない、いわゆる実地検査は認められないというのが一般的な解釈である。なお、実地検査が必要とされる場合は、後者の監査請求が行われる。この議会による監査請求権とは、監査委員に対して自治体の事務や執行機関の権限に関して監査を請求して、監査結果の報告を求める権限のことである。この権限の活用については、後述する中で明らかにしていきたい。

4. 自治体監査制度

現行の自治体監査制度は、監査委員による監査（監査委員制度）と外部監査人による監査（外部監査制度）から成り立っている。前者の監査委員は、「識見を有する者（識見委員）」と「議員のうちから選出される者（識選委員）」から構成されており、首長が議会の同意を経て選任する。後者の外部監査人は、弁護士や公認会計士、税理士などの有資格者が就任して自治体の外部監査を行っている。監査委員による監査は全ての自治体で導入されているが、外部監査人による監査は都道府県や政令指定都市、中核市で義務づけられている。

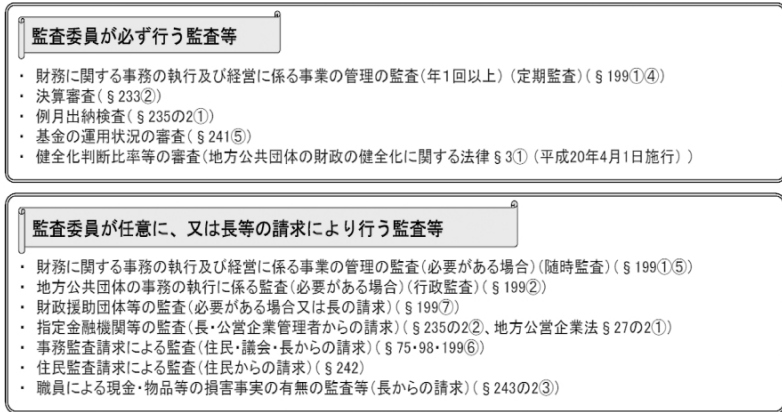
これらの自治体監査制度は、住民自治の観点からその意義を見出すことができる。とりわけ、監査委員制度は住民の行政監視機能と密接な関係を有しているといえる。見方を変えれば、住民は監査委員を通じて行政監視機能を果たしているということもできる。監査委員制度の創設趣旨として、地方自治体の住民または議会には、行政事務の執行を常に監視する権限が付与されているが、行政事務は複雑多岐にわたっており、その適否を判断することは住民の権威と専門知識を兼備した機関によるものでなければ、正確な判断をすることは難しいとされていた。これを

念頭に置けば、本来は行政に対して監査を行う権限が住民や議会に付与されているものと解することができるだろう。しかし、これらが実際に監査機能を果たすことは困難であり、それを補うための機関として監査委員が存在するのだといえる。つまり、地方行財政に対して専門性を有する監査委員による監査の方が、住民や議会が直接的に監査をするよりも効果的に行われるという期待があったのであろう。

このような自治体監査制度の性質を踏まえれば、住民や議会が自治体監査に対して一定の関与ができる民主的な仕組みが必要となる。これを具体化するのが、住民による事務監査請求や住民監査請求、議会による監査請求である。住民や議会は、こうした監査請求制度を用いることにより、自治体監査に対して関与することができるのである。これは、住民や議会が自らに代わって監査委員を用いて監査を実施しているものであり、監査委員の機能は住民や議会の監査機能を代替しているものとみなすことができるだろう。また、住民は必要に応じて外部監査人による監査を請求することもできるとされており、外部監査制度についても住民の関与ができる仕組みとなっているのである。

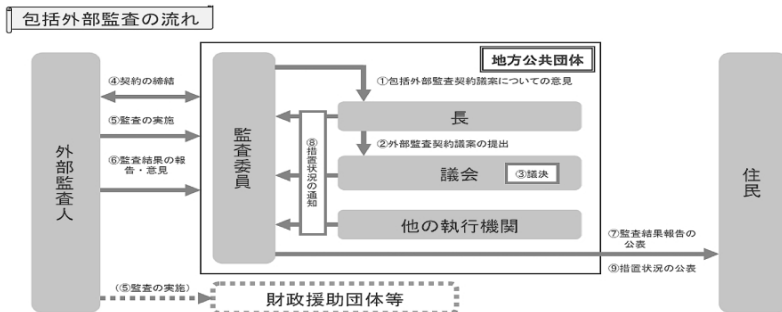
自治体監査制度については、地方自治法で制度化されているものでありながら、これまであまり重視されていなかったといえる。制度としては、監査委員の独立性・専門性が十分に確保されておらず、それゆえに監査の実効性を形骸化させていた⁽⁸⁾。しかし、最近では第29次地方制度調査会の諮問事項で「監査機能の充実・強化」が盛り込まれたり、地方行財政検討会議でも監査制度の抜本的見直しが議論されたりするなど、監査制度への期待を裏付けているといえる。また、監査委員の権限についても地方財政健全化法の施行に伴い、健全化判断指数(四指標)の審査が義務づけられ、同法に基づき早期健全化団体や財政再生団体となった自治体には外部監査の導入が義務づけられるなど、自治体監査の役割が大きくなっている。これは自治体監査制度に対する期待の表れであり、今後の自治体運営において監査制度の果たす役割は大きくなっていくこ

図 2 監査委員による監査の一覧



(出所) 第29次地方制度調査会「資料 3 現行制度について(平成20年1月29日)」3頁。

図 3 包括外部監査の流れ



(出所) 第29次地方制度調査会「資料 6 監査制度について(平成19年12月21日)」11頁。

とが予想される。こうした監査制度の重要性については、後述する中で論じていくことにする。

5. 条例に基づくオンブズマン制度

オンブズマン (ombudsman) とは、一般的にも広まっている用語ではあるが、その意味は極めて多義的である。このオンブズマンは、スウェーデンにその起源があるとされている。スウェーデン語における意味とし

て、「代理人・代弁人」という訳語が当てはめられている。

わが国では、現在のところ、国政において公的オンブズマンは制度化されていない。だが、自治体においては既に公的オンブズマンを制度化しているところもある。その第1号となったのが神奈川県川崎市である。このため、川崎市における「市民オンブズマン」の事例がしばしば取り上げられている。⁽⁹⁾ 本稿でも川崎市の事例を参考にしていきたい。

公的オンブズマンの主たる役割は、市民と行政との紛争解決機能である。一般的に紛争解決といえば司法の場である裁判所がイメージされるかもしれない。だが、市民の苦情申立ての多くは、実際に訴訟を提起しても原告不適格あるいは行政の裁量の範囲内として退けられる可能性の高いものが多い。また、裁判所において「違法」の評価を受ける可能性のある事案であったとしても、訴訟による解決が適当ではないものもある。このような現実を踏まえて、『簡易迅速』に苦情を処理でき、単に『違法』との評価ではなくして『不当』との判断をなし得る市民オンブズマンは『市民の権利擁護』『より良き市政』のために活躍してきた⁽¹⁰⁾ という位置づけもされている。

公的オンブズマンの役割は、こうした紛争解決機能にとどまらず、「市民と市のパイプ役」あるいは「市民オンブズマンの行政統制インパクト」という役割があるとされている。前者については、市民と市職員の関係がこじれて対話が円滑になされなくなる事態に陥った場合に両者の仲介役を担うといったことがある。具体的には、市民からの苦情申立てに基づき公的オンブズマンが「苦情調査結果通知書」を通じて市民に対して市側の説明を行うことがあるとされる。後者については、例として市の施設に不備があって苦情の申立てが行われた場合において、市側が公的オンブズマンの調査開始前に該当箇所の補修を実施するといった⁽¹¹⁾ ことがある。これは、公的オンブズマンの調査が市側にとって一定の影響力を有しているからだと考えられよう。

公的オンブズマン制度の意義は、住民の「代理人」として行政を監視

するところにある。住民と行政が対峙した場合、比較的立場の弱い住民にとっては不利になることが多い。こうした事情を踏まえれば、住民の立場に立って紛争の仲介を行う公的オンブズマンの存在意義は決して小さいものではない。また、住民が常日頃から行政を監視することは現実的には難しいことが多く、こうした役割を住民に代わって執り行うことも看過することはできない。要するに、公的オンブズマン制度は住民による行政監視機能を代替化するものであり、これにより行政監視を住民の立場から効率的・効果的に行うものと論じることでもできるだろう。

しかし、こうした公的オンブズマンについては、監査制度と機能が重複する面があり、その問題性が指摘されている。監査委員制度は法律により制度化がなされている一方で、公的オンブズマンは自治体ごとの条例で制度化が行われている。つまり、公的オンブズマンの設置により、法定の監査委員制度の目的や効果を阻害することがあってはならないのである。このような点を踏まえれば、公的オンブズマンを制度化して、両者を両立させることは決して容易なことではないだろう。この点については、行政監視制度の相乗効果として改めて論じていくことにする。

6. 外部評価制度

地方分権改革の推進によって、自治体の役割が大きくなっていることは前述のとおりである。しかし、現実には慢性的な財政難に陥っており、理想的な自治運営ができているところは少ない。このような実態に直面し、自治体には有益性・効率性のある政策の実施が求められている。そのために、導入されたのが外部評価制度である。これは、従来は役所の内部で行われてきた政策評価（多くは事務事業評価）を外部の専門家などが中立的に評価するというシステムである。この制度の目的には、事務事業の効率化等の他にも「住民に対する説明責任（アカウンタビリティ）」あるいは「職員の意識改革」といったことがあるとされている。⁽¹²⁾

このような外部評価制度が導入されるようになったのには、主に3つ

の理由があるからだといわれている⁽¹³⁾。第1に、外部の専門家に評価制度を見てもらうことでその完成度が高まり、その運用にも参加するので評価自体の質が向上するというものである。第2に、地域住民などの多種多様な意見を反映させて評価の客観性・中立性を高めることである。第3に、政策や事業内容について外部の専門家の知見を評価に反映させることにより、政策自体の質を向上させることである。これらの目的を達成するために、専門家・有識者などから構成される外部評価委員会が設置されるようになったのである⁽¹⁴⁾。

こうした外部評価委員会を構成するのは特定の分野に関して専門知識あるいは実務経験を有する外部者であり、そこでは専門性・中立性というものが担保されているといえる。一見、そうした意味では住民との関係が希薄であるかのようにも思われる。だが、委員の中には政治学・行政学といった分野を研究し、「住民目線」の重要性を認識している者も少なくない。つまり、「住民目線」に加えて専門性が加わることにより、住民が直接評価を行うよりも合理的かつ効果的に行政監視が実施されるということにもなる。また、近年では首長選挙においてローカル・マニフェストが導入されるようになり、そうした「住民との約束」が適切に達成されているかをチェックする意味合いもある。つまり、こうした目的からも外部評価制度には行政統制の機能があるとすることができる。

この他、専門家・有識者による外部評価だけではなく、一般の住民が行う外部評価いわば住民評価を実施している事例も見られる。例えば、東京都日野市では、市民より構成される市民評価委員会が事務事業評価を行っている。これは、市民が担当部署に対するヒアリングや施設視察などを実施し、そのうえで評価が行われる仕組みになっている。こうした評価は「庁内だけではなく、市民が市民の視点で事務事業を評価し、課題を明らかにして事業の見直しや改善などにつなげていくもの」であり、「市民の視点で事務事業の必要性や効率性などを点検」するものだとされている⁽¹⁵⁾。これは、役所が行う政策について住民の視点からの評価

を受け入れようとするものであり、そこには直接的に住民による監視の目が行き届くことになる。これは、政策サイクルの評価段階における住民参加の実現であり、分権化の時代において住民自治の強化が求められている現実に適合した取り組みであるといえる。

表2 事務事業評価（外部評価）の事例

事業名	市の 2次評価	評価委員会の評価		主な意見
災害弔慰金・見舞金等	廃止・縮小	継続	災害・火災への援助は行政の基本姿勢そのものであり、思いやりをもつ市政として継続すべき。 また、火災保険加入者は多いものの、被災者が最も困り援護が必要な状況を考慮し継続すべき。	○災害に対するフォローは行政の原点。 ○実績が少ないから廃止との判断は危険。 例えば家屋の9割以上が防火構造なら当分は安心だが、最も困る災害への見舞金を減らすのはどうか。 ○あたたかい心をもつ経営を行うべき、廃止は基本からずれる。 ○金額は他市並みであっても必要。 ○生活保護世帯等の弱者や火災保険も全てが加入されていない中、廃止はどうか。
葬祭等の環境整備事業	廃止（斎場使用料補助）	廃止・縮小	斎場使用料補助の廃止・縮小にあたっては、市営葬儀のあり方とあわせて検討すべき。	○補助を廃止した場合の削減額は年間約500万円、財政効果は期待できる。 ○市民の立場からは5千円でも大事だが、市の財政も踏まえてご協力いただくことも。 ○高齢化に伴い補助件数は増加が見込まれる。
	見直し（市営葬儀）	見直し	市営葬儀については、市の負担額（使用料と委託料の差）が他市と比較し高く、近年における新たな葬儀場の立地等も踏まえ、現状の随意契約の見直しや事業の実施方法の見直しを行うべき。	○現状は独占的な状況と思われる。 ○地域の会館は非常に安価で使用でき活用されている。 ○現状の随意契約から例えば入札など事業のやり方を見直す方向で考える。
商業活動の活性化（商業まつり）	抜本見直し	抜本見直し	商業活動の活性化については、過去の延長線上に物事を考えるのではなく、発想の転換が必要と考える。 形式的な催しではなく、如何に活性化に繋がるかを考えるべきである。 なお、当初の働きかけについては、市や観光協会などの関係団体と連携を図るなど柔軟な対応が必要と考える。	○実施主体の自助努力が必要だ。 ○長期間事業を継続すると形骸化。第二京阪道路の完成を控え、商業振興の中期計画が必要。 ○観光協会と商業まつりとが連携しては。 ○過去の延長線上でなく、変化やタイムリーな視点など発想の転換をもって、後退せず新しい方向を考えるべき。 ○催しだけでなく、市外から来てもらうかが活性化であり商店街の消費にも結びつく。 ○市や観光協会から申し入れや働きかけを。 ○歳末以外に実施しても消費者に影響は少ないのでは。商業まつりだから店に行き、多く買うまでの意識はない。

（出所）交野市事務事業評価委員会『交野市事務事業（外部）評価委員会報告書—平成18年度事務事業を対象とする—』2007年、一部抜粋

Ⅱ 行政監視制度の相乗効果

1. 行政監視制度の必要性

本章では、今まで述べてきた行政監視制度と住民の関係を念頭に置いたうえで、行政監視の諸制度の特色を生かした共存の図り方と相乗効果について考察していきたい。

地方分権改革の推進により、自治体の役割は今まで以上に大きくなっており、自治体における監視機能も同時に向上させなければならない。分権の受け皿としての自治体は、従来のように国による後見的な役割を期待することなく、「自己決定」「自己責任」の地域経営を行う必要がある。こうした自治体を実現するためには、自治体の監視機能を強化することが求められ、行政監視制度の整備が必須の課題であるといえる。これを踏まえて、次節では住民自治の観点から行政監視制度の位置づけを明らかにしたうえで、制度の全体像を描いていきたい。

また、本章では行政監視制度の中でもとりわけ自治体監査制度の重要性について述べていく。行政事務が多様化・複雑化する中でこれらを適切にチェックするためには一定の専門性が不可欠となる。自治体監査制度は、住民の監視機能の強化という点から極めて重要なものであり、以下では監査制度を中心とした行政監視の諸制度における相乗効果について住民自治を念頭に論じていくものとする。

2. 行政監視制度の位置づけ

地方分権改革が推進される中、地域政治の重要性はますます高まっている。それに伴い、肥大化する自治体の行政事務が適正に執行されているのかをチェックする機能が比例して高まらなければならないといえる。

また、分権化の時代において重要なのは、「住民自治」という側面である。従来、中央集権時代の中で住民自治は理念としては重要であったが、それを具体化することは決して容易なことではなかったとされる。

しかしながら、地方分権という時代の流れと同時に、住民ニーズが多様化・複雑化する中において、住民の意思を反映させるためには、住民が自ら直接政治に参加できる仕組みが必要となってきた。ここでいう政治参加というのは、決して選挙だけを意味するものではない。中央政府とは異なり、地方政府は住民にとって身近な存在であり、地域政治に住民が参加することは難しいことではないだろう。こうした住民の政治に対する直接的な関与は、地域政治において最大限尊重される必要がある。

この点を踏まえれば、地域政治において住民が行政を監視することも決して不可能なことではないことになる。これは、住民による直接的な監視のみならず、間接的な監視の仕組み、すなわちこれまで述べたような行政監視諸制度を十分に機能させることが重要になるのである。そのためには、住民の存在を常に意識しつつ、行政監視機能の拡充を考察することが求められるといえるだろう。

監査委員制度を考えてみれば、独立した立場から専門的に監査を行おうとするものであり、こうした機能を住民や議会が担うのは決して容易なことではない。そこで、専門性を有する監査委員が、独立した立場から適正に監査を施すことにより、健全な自治体運営につながるものが期待される。なぜなら、多様化・複雑化する行政事務を素人目から適否を判断することは容易なことではなく、よって監査委員の専門性が必要となるからである。これを言い換えれば、住民による監視機能を監査委員の専門性を活用して行っているといえることができるだろう。

先にも述べたように、行政監視制度の大前提は住民による監視機能なのであるが、この最大の欠点である専門性の欠如を補完するために監査委員制度があると考えられるだろう。実際、監査制度は、住民が直接請求制度を用いて監査委員に対する関与ができるなど住民自治を根底に置

いた制度であり、住民による監視機能と監査委員制度は一体的に議論されるべきであろう。したがって、住民自治を充実させる一環として住民による監視機能を強化するのであれば、監査委員制度の充実が不可欠な要素となってくるのである。要するに、行政事務が複雑化する中において、住民による監視機能を強化させるためには、これと密接な関係を有する監査委員制度の改革が必要となるのである。

また、監査制度は他の行政監視諸制度の欠点を補う面でも効果的な制度であると位置づけることができる。例えば、公的オンブズマンの場合を考えてみれば、自治体ごとの条例で制度化されているため、法律で制度化されている監査委員との関係であり強力な権限を付与できないという欠点がある。これに対して監査委員制度は、法律で規定された制度であるために強力な権限を付与することも可能である。議会の場合も、行政事務が多様化・複雑化する中で議会だけでこれらをチェックすることは難しく、専門性の高い監査委員がこれをカバーする役割を担う方が適当であろう。また、実地検査といった議会が直接関与することのできない行政監視への領域にも監査委員は関与することができるのである。

しかしながら、こうした監査制度は他の行政監視制度に比して改革が遅れているという指摘もある。監査制度と同じく法律に規定された議会はその程度に差はありながらも、全国的に見れば改革の方向に向かっていくといえる。一方、監査委員制度についてはその機能が十分に発揮されていないといわれている。監査制度の重要性については先にも述べたとおりであり、これを改革することが行政監視機能の拡充につながるのである。なぜなら、監査委員制度は「住民目線」から専門的な監視機能を果たすものであり、その意味では住民自治の拡充とともに監視機能の拡充を促進させるものだからである。こうした監査制度の重要性に鑑み、以下では監査制度とその他の行政監視制度との相乗効果について、行政監視機能の全体像を視野に入れて住民自治の観点から論じていくことにする。

3. 行政統制機能の全体像

行政監視機能とは、換言すれば執行機関に対する民主的統制である。わが国の地方自治は二元代表制の原理の下で成り立っており、この原理に基づけば議会がこのような役割を果たさなければならない。地方議会を構成する議員は、主権者たる住民の直接選挙によって選出されており、そうした意味において議会は民主的正統性を有する機関であり、執行機関に対する統制権を付与することに格段の問題が生じるわけではない。執行機関のトップである首長も住民の直接選挙で選出されており、このような民主的正統性を有する2つの機関が対等な立場から監視することにより、両者の間に適度な緊張関係が生まれて適正な自治運営を維持しているのである。地方自治法では、議会の一般的監視権については明示していないが、地方自治の政治原理や議会の各種権限からしても、議会が執行機関への監視の役割があるといえるだろう。したがって、こうした機能を第一義的に有するのは議会であり、議会がその中心的役割を果たしていかなければならないのである。

しかしながら、自治体の事務は多様化・複雑化しているのが現状である。そうした中で、議会がこれらの全般に関して監視していくことは難しい。そもそも議会は住民の代表機関なのであって、決して専門機関ではない。このような議会に代わって、より専門的見地から執行機関を監視するのが監査委員制度なのである。さらに、監査委員制度だけでは行政の不正・腐敗を見抜けないことを憂慮して条例に基づくオンブズマンのような新制度が台頭してきたのである。

この他、事務事業評価を外部の手に委ねる外部評価制度も行政監視制度の一端を担っている。これらの制度は、行政監視制度として位置づけられるのであるが、当然ながらその手法は異なり、領域としては重複する部分も見受けられる。だが、これらの制度はうまく活用すれば、相互に欠点を補完し、全体としてより強固な監視体制の構築につながるとい

える。この議論をする際には、各制度の長短を理解としたうえで、それぞれの存在意義を見出せるような体系づくりをしていくことが必要なのである。

そこで、これまで述べてきた行政監視の諸制度について、各々の特色を活かした共存の図り方、とりわけ先にその重要性を強調した監査制度との関連から論じていくことにしたい。なお、本稿における考察では、機能面にて重複の多いとされる条例に基づくオンブズマン（公的オンブズマン）や議会の監視機能の関係から述べていくことにする。

4. 公的オンブズマン制度の関係から

公的オンブズマン制度が一般的になることにより、監査制度との関係をどうするのかという課題も生まれてくる。なぜなら、監査委員と公的オンブズマンは機能的に類似する点が多いからである。

両者には、地方自治法で定められた監査制度と個別の条例で任意に設置されたオンブズマン制度という違いがある。わが国の法制度上、条例については「法律の範囲内で」（憲法94条）制定できるという留保があり、監査委員と同様の権限を有する公的オンブズマンを設置することは難しい。そのため、公的オンブズマン制度を導入するのに際しては、監査委員制度などの既存の制度に対する一定の配慮をせざるをえないのである。

この点については、川崎市で公的オンブズマンを制度化するのにあたっても議論になったとされている。なぜなら、もともと「現行の地方自治法や地方公務員法はオンブズマンの設置を予想していないから、法律との整合性を保ちながら、オンブズマンの特質を活かした制度づくりを果たすのには、かなりの“きしみ”を伴う」ものであり、「監査制度、議会の調査権、市民相談などの既存の制度と重なる」という意見もあったからである。⁽¹⁶⁾しかしながら「こうした“きしみ”があるとしても、この制度が円滑に機能して（中略）、適切な救済の道が開かれるならば、最

初の試みとして許してよい」ものだという指摘があり、「現行法のもとでは、オンブズマンは絶対に許されないといった、頑迷な議論をするならともかく、法技術的な難点をあげつらうよりも、まずはその成立に期し、今後の運用を是非温かい目で見守って、その成否を見極めて」いくべきだとされている。⁽¹⁷⁾このような議論を踏まえれば、監査制度と公的オンブズマン制度が競合する面が生じるのはある意味やむを得ないのかもしれない。なお、こうした競合が地方自治法上許容されるのかについては今後議論する必要があるとされ、また監査委員の権限を公的オンブズマンの管轄から除外するという案も示されている。⁽¹⁸⁾

この他、監査委員と公的オンブズマンを別個に設置するのが果たして効率的なのかという指摘もなされている。これについては、将来的には監査委員に対して条例によってオンブズマンの機能を付与すべきだということである。⁽¹⁹⁾ただし、現行法では「監査委員は、地方公共団体の常勤の職員及び短時間勤務職員と兼ねることができない」（地方自治法196条3項）とされており、公的オンブズマンとの兼任は不可能だといわれている。そのため、これについては地方自治法の改正が行われなければならない。

しかし、こうした監査委員と公的オンブズマンの兼任には批判的な見方もできる。なぜなら、公的オンブズマンの成功例を見れば、監査委員が十分にその機能を果たしてこなかった行政への監視機能を代替してきた経緯も見逃せないからである。それゆえに、効率化のために公的オンブズマンの機能を監査委員の中に吸収させることには慎重になる必要があるだろう。したがって、監査委員と公的オンブズマンは競合する面はあるものの、それは相互補完するものとして捉え、それぞれ別個の制度として異なる視点（例えば、監査委員は専門的見地から、公的オンブズマンは住民の見地からという具合に）から行政を監視するという考え方もできるのではないだろうか。これにより、両者に対してその存在意義を見出すことができよう。

5. 議会の観点から

議会と監査委員は密接な関係にある。これは、今まで論じてきたことから明らかなである。議会には監査委員の選任に際しての同意権が付与されており、議会にも監査に対する一定の責任があることを示している。しかし、多様化・複雑化する行政事務を議員の見識だけでチェックが可能かといえば、一般的に不可能な場合が多い。そこで必要となってくるのが、識見者によるサポート体制である。ただし、執行機関に対する監視機能を有する議会も何らかの形で関与する必要がある、こうした事情もあって議選委員として議員が監査委員に就任しているのである。つまり、議会は議選委員を通じて監査に間接的に関与していることになり、監査委員の中でもとりわけ議選委員については議会のパイプ役としての意味合いが強い。さらに、監査委員は議会が実際に果たすことが困難な機能を代替する側面も有する。例としては、実地検査が挙げられる。実際、実地検査というのは議会が深く関与することが難しく、そこで議会が監査委員を通じて関与しているという見方ができる。要するに、議会と監査委員の関係は決して対立・矛盾するものではなく、むしろ協力・補完するものだといえるだろう。

また、地方議会は監査委員に対する監査請求権を有している。これは、監査機能が議会の権能に由来するものであること、それに加えて戦前に議会が有していた実地検査権を代替するものであることがその理由として考えられる。

こうした議会の監査請求権は、地方自治法98条2項にその根拠を置いている。これに関しては、「議会の要求による事務の監査の対象は、199条と異なり『事務の執行』とは言っていない。議会に実地検査権がなくなったので、それに代わって置かれたのであるから、199条1項のいう『執行以前の予算の編成事務』等にも及ぶことは明らかなである」という指摘がある。⁽²⁰⁾ もっといえば、2002年の法改正により、住民監査請求制度

に関して同法242条3項で暫定的な停止勧告制度が追加されており、それゆえに「住民誰でもなし得る住民監査請求によって請求できる予防的な監査を監査委員が行い得ないとするこゝも、また、その請求権限を議会が有さないとするこゝもいずれもあり得ない」ということである。⁽²¹⁾

これを具体化するための手法として、「予算に対する監査」という予算案の段階で監査をすべきだという主張がある。これは決して難しいことではなく、「予算に対する監査の手法はこれまでの決算中心の監査の手法と大きく異なるところはない。また、決算と予算とではその監査の時期も異なるから、他の事務監査の時期を調整すれば、現状の体制に⁽²²⁾あっても十分実施しうる」とされている。さらに、「決算監査を行うにしても予算との対比が必要だから、これまでも監査委員・事務局は従来から予算の検討は行っていた。(中略)これまでの決算監査で培ったノウハウで予算案の監査結果を議会に報告し、その適否を議会で審議してもらえばよい」とも指摘されている。⁽²³⁾

このように、法改正をしなくても従来の発想を大きく変えることにより、自治体における監査機能を強化することが可能である。ただ、こうした機能が活用されていくためには、議会の活性化とともに監査委員および監査委員事務局の意識改革が行われる必要があるだろう。それぞれが有する権限をフルに活用することによって、地方分権時代にふさわしい自治体のチェック機関となるのではないだろうか。

しかし、監査委員制度が創設された趣旨の1つには、議会の権能を弱体化させようという目的があったという研究もある。監査委員制度は戦後改革の一環で導入されたものであるが、これはGHQ(連合国最高司令官総司令部)の指示に基づくものではなく、当時の内務省が自主的に発案したものだとしている。そもそも、わが国の戦後改革の大きな目玉の1つは民主化政策であり、このため監査制度についても民主的な制度にする必要があった。ただ、その一方で、当時は各地で戦災復興事業に多額の財政支出が必要であり、さらには急激なインフレが発生して地方

財政は大変厳しい状態に陥っていた。こうした中で、能率的・合理的な行政運営が求められていたわけである。これらの事情を踏まえて、内務省は「地方行政の能率向上（とくに公営企業の能率的運営）を図っていくためには、地方議会の権限を弱くし、執行部側の権限を強化する必要がある」と判断していたようである。こうした理由の下で、議会の監査権については専門的知識を要するということで否定し、結果として監査委員制度を発案するに至ったのである。また、このような意図を確固たるものにするため、首長の補助機関である「吏員」とし、さらには首長の監査委員に対する指揮・監督権までも認めることとしていた。しかし、この指揮・監督権についてはGHQが難色を示して修正されることになった。この他、監査委員については民主的要素を取り入れていることを示すため、議会の監査請求権や住民による事務監査請求権を認めて、GHQ側の理解を得ようとしていたことが推察される。

以上のことから「要するに、監査制度は、住民の監査権あるいは議会の監査権に基き、それを効果あらしめるために設置されたものではなく、反対に、議会の監査権の制限を意図して、すなわち地方自治体の財政のひっ迫を中央政府（内務省）の統制のもとで改善していこうという意図のもとに設立された制度」という位置づけもある。もっといえば、⁽²⁵⁾「監査委員制度の創設は、議会の監査権ひいては住民の監査権にもとづき、それを効果あらしめるためになされたものではなく、反対に、議会ひいては住民の監査権の制限あるいは否定するものであった」ということである。⁽²⁶⁾

このように、議会と監査委員の関係についてはいくつかの論調が見受けられる。中でも、監査委員が議会の監視機能を弱体化させる目的で創設されたという点は、今日の我々の感覚からすれば違和感を持たざるを得ない。仮にそれが事実だったとしても、当時と現在では政治的・社会的情勢が大きく異なるのである。実際、現在ではそれぞれの地域の特色や実情に応じた自治運営を行うために地方分権が推進されている。これ

からの自治運営は、行政だけではなく議会もまた主要なアクターとして台頭しなければならず、議会の役割の向上が期待されているわけである。このように議会の重要性が増す中において、監査委員は議会の権能を否定するものではなく、議会の権能を拡張・補完するものだと考える必要があるだろう。なぜなら、前述のように監査委員には議会に関わることが難しい領域をカバーする役割もあり、両者は協力し合って執行機関への監視を行うことで最も効果を発揮できるからである。このように、議会と監査委員は根深い関係にあり、監査委員制度の位置づけを考察するうえでも住民の代表機関である議会の存在は無視することができないといえるだろう。

Ⅲ むすびに代えて

住民自治は、地方自治にとって極めて重要な要素である。地域政治においては、政府である自治体が住民の身近に存在しており、住民参加がしやすい環境にある。このため、地方自治は間接民主制を土台にして直接民主制を取り入れているというよりも、直接民主制を土台にして間接民主制が取り入れられていると考えることができる。本論の中でも述べてきたが、このような住民自治は、憲法に規定された「地方自治の本旨」の一側面であるとされていたが、中央集権時代においてこれを作動させることは困難であった。しかし、地方分権時代を迎えた今、多様なアクターが自治を担うことが求められており、こうした政治環境の中では住民の存在が今まで以上に大きくなってきたといえる。

これらの認識の下、本稿では行政監視制度について住民自治の観点を強調しながら考察してきた。この中では、今後の自治体運営においては住民による監視機能の比重を高める必要があることを念頭に置いている。実際、住民による監視制度を拡充する動きも見受けられる。例えば、岐阜県多治見市では2009年に是正請求制度を設置している。これ

は、多治見市是正請求手続条例を根拠とするものであって、「市民の権利利益の保護を図るとともに、市政の適正な運営に資することを目的」(多治見市是正請求手続条例1条)に確立されたものである。この制度では、市の機関の行為等が適切ではないと考える場合、何人でも当該行為等の是正を請求することが可能とされている⁽²⁷⁾。これは、住民による監視機能を広く制度化するものであり、住民自治の拡充をもたらすものであるという評価ができる。

この他、最近では行政監視制度の中でも監査制度が注目をされつつある。地方行財政検討会議では、現行の監査制度を抜本的に見直して、監査制度の充実強化を図ろうとしている。監査制度が行政の監視機能として果たす役割の重要性については本論の中で述べてきたが、監査制度を議論するのに際しても住民自治の視点が重要となる。これは、監査機能が住民による監視機能の代替的手段として存在しているからである。

住民自治を根底においた行政監視制度を確立することは、住民本位の地域政治を実現するうえで極めて重要なことである。また、こうした制度を整備することは、住民の行政に対する信頼関係の確立にもつながることが期待され、多様なアクターが自治を担う新しい地域経営のあり方を実現するためには不可避の課題である⁽²⁸⁾だろう。

このように、行政監視制度の充実は新しい自治のあり方を考えるうえでも極めて重要であり、地域政治の本来の主役である住民を中心とした制度の設計が必要なのである。これらの点も念頭に置いたうえで、行政監視制度の拡充に向けた議論が進むことを大いに望みたい。

【注】

- (1) 住民自治のあり方は、江藤俊昭「住民自治を促進する法と条例」辻山幸宣編『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい、2006年の議論が参考になる。
- (2) 自治体監査制度の問題点については、他の研究蓄積に委ねることとし、本稿ではその詳細については触れないことにする。主な文献としては、宮元義雄『官官接待と監査—情報公開と市民オンブズマン—』学陽書房、1997年、石川恵子「監査委員制度の機能化に向けての問題の視点」『実践女子大学人間社会

学部紀要第4集』実践女子大学, 2008年, 碓井光明「自治体監査制度の問題点」『自治フォーラム』第560号, 第一法規, 2008年などがある。また, 自治体監査制度の変遷については, 地方自治総合研究所監修『逐条研究地方自治法Ⅲ』啓文堂, 2004年, 同監修『逐条研究地方自治法Ⅴ』啓文堂, 2004年が参考になる。この他, 自治体監査制度をめぐる議論については, 第29次地方制度調査会および地方行政財政検討会議の議事録を参照されたい。

『地方制度調査会』「総務省ホームページ」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html

(2010年10月28日アクセス)

『地方行政財政検討会議』「総務省ホームページ」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/index.html

(2010年10月28日アクセス)

- (3) 住民による監査請求には, 事務監査請求と住民監査請求の2つが存在する。これらは, 住民が監査委員に対して監査を請求するという点で類似した制度であるが, 前者は住民の権利として, 後者は自治体の不正を正すものとして, それぞれ制度化されているものである。そのため, 地方自治法では, 事務監査請求は直接請求の節に, 住民監査請求は財務の節に, それぞれ条文が置かれている。ただし, 本稿では, 両者が住民の行政に対する監視機能という面で一致することに鑑み, 両者を一括して論じていくものとする。
- (4) 竹下譲「地方自治体の監査—監査委員制度の性格—」『拓殖大学論集』第137号, 拓殖大学研究所, 1982年, 60頁。
- (5) 同上, 66頁。竹下は, L. D. ホワイトを参考にして議論している。ホワイトによれば, 「監査 (audit) とは, 予算決定主体に代わって行われる機能であり, それは立法の役割であって, 行政の役割ではない」と位置づけたうえで, 「それは, 議会によって行われるものであり, 行政の長に対する責任の一部ではなく, 行政に対する外部統制の一部である」(L. D. White, *Introduction to the study of public administration*, New York: Macmillan, 1955, p. 295.) と述べている。
- (6) 加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房, 2007年, 84頁。
- (7) 地方自治法100条には, 議会の調査権が及ばない事務についても規定がある。自治事務では「労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの」法定受託事務では「国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査権の対象とすることが適当ではないとして政令で定めるもの」については, この調査権の対象から除外されている。
- (8) 筆者は, 自治体監査制度の実態を把握するために山梨県内の監査委員に対する意識調査(調査期間: 2009年2月~3月)を実施した。この調査では, 現行の監査委員制度について, ①構成, ②処遇・支援体制, ③監査の実施・権限, ④その他の項目に分けて質問をしている。まず①については, OB 制限に関連して半数の監査委員がこの制限を維持すべきだとしている。また, 自治体 OB

が監査の実施に必ず必要な存在かという質問には約6割があまり必要ではないと回答している。次いで②については、報酬が現在の職務内容に見合っているかという質問に対して、十分に見合っているとあまり見合っていないが拮抗する結果となった。また、支援体制として約6割が監査委員事務局を全自治体において必置化すべきであると回答している。続いて③については、監査委員の権限強化は約8割が必要であると回答している。また、監査の実施に伴う専門家によるサポートについては8割近くが必要だとしている。この他、監査結果に基づき措置を講じない場合の首長等の報告義務が課されていない現行制度について、7割近くが見直すべきという結果になった。最後に④については、現行制度に対するさまざまな意見が寄せられ、OB制限ではなくOB禁止の導入や異なる自治体同士での監査委員の共同設置、監査委員事務局における専従職員の配置など、現場の実情を踏まえた意見があった。

- (9) オンブズマン制度は、条例に基づき創設されたもの（公的オンブズマン）と市民団体等が独自に名乗って実施しているもの（市民オンブズマン）がある。本稿で取り上げるのは前者の公的オンブズマンである。川崎市のオンブズマン制度は、条例に基づくオンブズマンなのであるが、あえて「市民オンブズマン」という名称を用いている。これは、「市民の味方」であることを強調するためだといわれている。なお、本稿では引用部分を除いて「公的オンブズマン」の名称を用いて論じている。
- (10) 飯島滋明「なぜ『地方自治』が重要なのか—川崎市市民オンブズマンの活動に焦点を当てつつ—」『工学院大学共通課程研究論叢』第44巻2号，工学院大学，2007年，18頁。
- (11) 同上，19頁。
- (12) 井出博「効率的・効果的な行政評価の達成について」『自治フォーラム』第575号，第一法規，2007年，12頁。
- (13) 山谷清志「外部評価の課題—外部評価委員会の人選，運用，課題」『都市政策』第123号，神戸都市問題研究所，2006年，25頁。
- (14) 長野県飯田市では，市議会が事務事業評価を実施して決算審査に活用するという取り組みが行われている。これは，住民の代表機関である議会が自主的に行政に対するチェックを行い，さらにそれを自らの権限事項に生かすものであり，行政監視機能の向上という観点から注目できる。同市の取り組みについては，「自治基本条例を起点に，行政評価や議会報告会を実施—長野県飯田市議会—」『ガバナンス』第104号，ぎょうせい，2009年，126-129頁を参照された。この他，同市議会のホームページも参考になる。『施策及び事務事業に係わる提言書を提出』『飯田市議会ホームページ』http://www.city.iida.lg.jp/iidasyspher/www/assembly_info/detail.jsp?id=4580（2010年12月24日アクセス）
- (15) 『平成20年度市民評価委員会の活動』『日野市役所ホームページ』
<http://www.city.hino.lg.jp/index.cfm/6,47840,242,html>
（2009年1月8日アクセス）

- (16) 原田尚彦「オンブズマンを考える」『地方公務員月報』第一法規、1990年、4頁。
- (17) 同上、7頁。
- (18) 碓井光明「監査による監視」『都市問題』第82巻8号、東京市政調査会、1991年、76頁。
- (19) 同上、76頁。
- (20) 田口一博「事業仕分けから予算案監査へ—チェック機能の充実のための監査の制度設計—」『自治総研』第374号、2009年、13頁。
- (21) 同上、13頁。
- (22) 同上、14頁。
- (23) 同上、14頁。
- (24) 竹下譲「監査委員の一般的権限—監査委員制度の設立・整備の理由—」『都市問題』第68巻12号、東京市政調査会、1977年、48頁。
- (25) 同上、50頁。
- (26) 竹下譲「自治体監査の現状と課題」『地方財務』第313号、ぎょうせい、1980年、222頁。
- (27) 多治見市は正請求手続条例では、「何人も、市の機関の行為等が適正でないと考えるときは、当該行為等の是正を請求することができる」（3条）とされており、「何人」は市民以外の者でも当該請求ができることを意味している。ただし、本稿では便宜上、住民による監視機能として扱うものとする。
- (28) このような行政監視制度を現実の自治体運営において機能させるためには、こうした機能をどのような場面で行うのか検討することが求められる。これは、行政監視機能の実効性を確保するために不可欠であり、今後の課題として議論していくことが必要である。

[追記]

2010年12月3日、地方行財政検討会議（第7回本会議）において『『地方自治法抜本改正についての考え方』（仮称）（案）』が示され、この中では自治体監査制度についても触れられている。同案では、複数の監査制度の改革案が提示されているものの、明確な方向性は定まっておらず、さらなる議論が必要である。

また、2011年1月26日には、総務省が「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」を公表し、この中では監査制度の見直しに際して、自治体の内部統制体制の整備とあわせて監査委員制度と外部監査制度の見直しを検討することが必要だとしている。同時に、現行制度の諸課題は制度自体に内在する課題であって制度の運用のみで解決することは困難であると述べている。そのため、現行の監査委員制度や外部監査制度については、廃止を含めてゼロベースで見直す必要性を示している。

このように、監査制度をめぐる議論は、制度そのものを抜本的に見直そうとする動きが出てきており、今後の議論が注目される。