

立憲民主党勉強会 講演原稿
2018. 2. 28

千葉経済大学特任教授 荒井達夫

「国会の行政監視機能—国の統治機構はどう在るべきか—」

- 1 はじめに「今こそ行政監視の議論を」
- 2 主権在民と行政監視の関係
- 3 議院内閣制と衆参両院の役割・機能
- 4 我が国官僚機構の特徴と行政監視
- 5 そもそも行政監視とは何か
- 6 行政統制の視点と論点
- 7 法を誠実に執行することの意義
- 8 行政監視と予算・決算の審議の在り方
- 9 行政の現場視察の重要性
- 10 行政監視プロフェッショナルの養成
- 11 行政監視と大統領制の関係
- 12 終わりに「主権在民、党派を超えて」

1 はじめに「今こそ行政監視の議論を」

皆さん、こんにちは。荒井でございます。私は現在、大学で政治行政科目の教員をしていますが、元々国家公務員です。行政府と立法府の両方に勤務し、三十数年に及ぶ公務員人生の中で一貫して行政の組織・人事の問題に取り組み、官僚機構と行政監視に関わる仕事を数多く担当してきました。「社会が必要とする本当の公務員」をつくるために、国権の最高機関である「国会の行政監視機能」が極めて重要である、というのが持論で、その観点から様々な活動に関わっています。

2015年4月、参議院の有志議員3名（末松信介（自民）、西田まこと（公明）、風間直樹（民主））により「行政監視研究会」が立ち上げられました。「良識の府」である参議院は、公共の利益の実現を目指し、党派を超えて努力すべきではないか。特に行政の組織・人事に対する統制という観点が重要であり、政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院、という新たな観点から国会の行政統制を見直すべきではないか。このような問題意識に基づく超党派の勉強会です。

さらに、一昨年（2014年）の11月、配布資料（3頁）にある「新憲法研究会」という勉強会ができました。改憲論議が漂流する中、「参議院の存在意義」等統治機構の根本問題について党派を超えて考える研究会で、内容的に「行政監視研究会」を発展させた調査研究を行っています。「国民主権の徹底」が基本の視点であり、政治行政の現状を直視し、憲法思想の原点から改憲も視野に入れた未来志向的な議論を目指しています。

私は、参議院の行政監視委員会と憲法審査会で首席調査員を務めた経験者として、これらの会を理論面においてサポートしています。

本日のテーマは「国会の行政監視機能—国の統治機構はどう在るべきか—」ですが、配布資料の約半分は一昨年（2014年）の2月17日に参議院の憲法審査会に私が参考人として招致され、発言した際の議場配布資料です。

ご記憶にある方もいらっしゃると思いますが、あの審査会では自民党の丸山和也議員が「黒人奴隷の大統領」という発言をされまして、大問題になりました。それ以降、その年の常会で参議院の憲法審査会が開かれなくなったのですが、あの問題発言は私に対する質問の中で出てきたものです。当日のテーマは、「二院制のうち、参議院と衆議院の関係（参議院として重視すべき役割）について」という、まさに国の統治機構の在り方に関する議論でした。私は「参議院の行政監視機能」を中心に国会の行政統制につい

て話しました。

20年前の1998年1月14日、初代の行政監視委員長を務めた自民党の竹山裕（ゆたか）議員は、委員会の挨拶で次のように述べています。

「本委員会は、参議院改革の一環として、参議院に期待される行政監視機能を向上させるために、今国会から新たに設けられたものでございます。本委員会に課せられております使命は、国権の最高機関である国会が、その機能を十分に発揮して、行政を恒常的に監視するということであり、委員長としてその職責の重大さを痛感している次第でございます。」

「国権の最高機関である国会が行政を恒常的に監視する」のが行政監視である、と初代委員長は言っているわけです。

ちなみに、現在の参議院行政監視委員長は丸山議員です。私への質問の中で丸山議員は、「行政監視は理屈であって、参議院に期待してもできない」という趣旨の発言をされてきました。丸山議員の発言の真意はわかりませんが、とにかく、そういう方が行政監視委員長になっているわけで、今こそ行政監視の議論をしなければならない、と私は思っています。まず、「主権在民と行政監視の関係」について考えることが議論の土台として非常に重要です。

2 主権在民と行政監視の関係

政治学の授業などで、人民と領土と統治機構の3つが国家成立のための不可欠な要素である、という話をお聞きになったことがあるかと思います。ある地域に人々がいて利害対立が起き、その調整のために権力が必要になる。そこで、主権者である人民がその社会全員の合意の下に社会運営の土台となる基本のルールをつくる。その基本ルールが憲法であり、憲法の成立と同時に国家と国民は法的な存在として成立する。主権在民の思想が国民主権の法制度を創り出すわけです。

憲法には国家統治の機構が書かれ、政治権力を法的に縛る。独裁とならないよう、権力は立法府、行政府、司法府の3つの機関に分離所属して行使される。憲法の下に、国会は法律をつくり、内閣は法律を執行し、裁判所はそれらをチェックする。憲法とは、主権者国民が自らの幸福追求のためにつくる基本ルールであり、国会・内閣・裁判所の3機関は憲法により与えられた権限を主権者国民に対して誠実に執行する義務を負う。そして、行政機関が主権者国民に対し法を誠実に執行し、正しい権限行使を行うよう見張る活動が行政監視である、と私は考えています。

さて、日本国憲法の下、国民は国を治めてゆく力「主権」を持っており、主権者である国民に代わるものが国会です。政治権力の源泉は主権者である国民全体にあり、それを具体化・現実化するルール作りをするのが、国民の代表機関である国会です。だから、国会は国の統治機構の中で一番高い地位にあり、これを「国権の最高機関」といいます。一方、内閣は国会によりつくられ、国会の支配の下、国会と結びついて国会の直接の力で動かされることになっています。これが「議院内閣制度」です。

3 議院内閣制と衆参両院の役割・機能

国会では、衆議院だけでは間違いが起るおそれがあるため、参議院が「バックアップ」の働きをします。衆議院の方が参議院よりも強い力を与えられていることから、衆議院は「第一院」といわれ、参議院は「第二院」といわれています。この主権在民に基づく議院内閣制という仕組みの中で、第二院の参議院は第一院の衆議院を、具体的にどういうやり方で「バックアップ」すれば良いか。これが国の統治機構の在り方、さらに国会改革を考える際の私の基本の視点です。

衆参両院の役割についてはこれまで様々な議論があり、近年では「予算の衆議院」に対して「決算重視の参議院」ということが良く言われているのですが、私はこれに本質的な疑問を感じておりました。「予算・決算は不可分のお金の問題で、衆議院が主体ではないか」という疑問です。また今日、参議院は行政監視機能を重視すべきであることが二院制支持者の共通認識となっています。そこで、私は配布資料（9頁）にある「行政監視と予算・決算審議の在り方について」という文書にまとめましたが、かなり反響があるようです。

先日、毎日新聞の社説で「自民の合区解消改憲案 「参院論」が単純に過ぎる」という批判の記事がありました。こう書いてありました。

「憲法14条に由来する投票価値の平等は衆院にだけ厳しく適用し、参院で緩めるといふのでは理屈が通らない。都道府県単位を優先し、平等を犠牲にするのであれば、参院の権能を見直すことが避けられないはずだ。具体的には衆院の優越する範囲を広げ、参院は行政監視の府に再構築することなどが考えられる。」

しかし、なぜ参議院では「都道府県単位を優先、平等を犠牲」にできるのか、また、なぜそれが「参議院は行政監視の府」につながるのか、説明がなく、わかりません。この問題については、まず参議院の役割・機能をどのように考えるのか、次にそれを担う人材をどのように選ぶのか、という順序の論理的議論をすべきです。何を目的とする会

議かわからずに、メンバーをどう選ぶか議論しても無意味だからです。この点、学者も有識者もずっと変な議論を繰り返してきた、と私は思っています。

4 我が国官僚機構の特徴と行政監視

そこで、テーマの「国会の行政監視機能」ですが、「行政監視とは何か」、皆さんは考えたことがあるでしょうか？はじめに、行政機関が主権者国民に対し法を誠実に執行し、正しい権限行使を行うよう見張る活動が行政監視である、と言いました。行政監視とは、簡単に言えば、公務員の働きぶりを見張ることですが、そのためには我が国の官僚機構がどういう状態にあるか、その特徴を知らなければなりません。配布資料（4～6頁）の中に「公務員とは」と「問題の本質は行政の組織・人事にある」と図示したものがあります。それらが私の基本の認識です。

議院内閣制の下でいわゆるキャリアシステムを原因とする縦割り行政と天下りが国家行政を大きく歪め、官僚機構の自己改善能力を著しく低下させている。各省ごとに一人の事務次官を作り出すために職員が生涯を賭けて競争するキャリアシステムは、出世意欲という「私益追求」が不可避免的に国家レベルの「反公益」となってしまう宿命を持つ人事の仕組みである。現状認識として、この点の理解が非常に重要です。我が国官僚機構の非民主的性質を生み出している原因といえるからです。もちろん出世意欲が悪いのではなく、システムに根本的欠陥があります。

官僚機構による情報操作の凄まじさは特筆に値します。弱い内閣では官僚による政府の支配となり、強い内閣では官僚は政治家に迎合し、政府との共生を図る。国民に対し直接責任を持たない巨大な権力機構である官僚機構が、主権在民に反する反公益の無責任行政を作り出してしまふ。日本の行政監視のポイントはここにある、と私は考えています。最近の文科省天下り事件、防衛省自衛隊日報事件、財務省森友学園事件など、みな同じ官僚機構の構造的問題を抱えているといえます。

数年前に起きた東日本大震災復興予算の流用問題では、19兆円にも及ぶ復興予算の相当部分が霞が関の主導により被災地とは関係のない事業に使われていることが明らかとなり、国民の激しい怒りを買うこととなりました。

ジャーナリストの福場ひとみさんは、その著書「国家のシロアリ：復興予算流用の真相」(小学館ノンフィクション大賞優秀賞受賞作)の中で、「組織における働きアリが、国家にとってはシロアリと化しまうのが、この国の現実である」、「実務者である官僚が、

政策決定の要を独占していくこの国においては政治家も国民も、往々にして事業の存続や拡大のための道具と化してしまう」と述べておられます。

我が国の行政は歴史的に官僚依存・官僚主導であり、復興予算の流用問題はそれが「官僚支配」といえるほどの状況に至っていることを示しているといえます。

お金の問題だけではありません。足利事件や村木厚子さんの冤罪事件では、まさに公務員の働きぶりが問題の核心であり、人権を保障するための行政の組織・人事の在り方を見直す必要から国会の行政統制の在り方が問われています。これこそ行政監視が必要な問題、特に参議院の行政監視機能が期待される問題ではないか、と私は思います。

5 そもそも行政監視とは何か

しかし、国会による行政統制・行政監視、特に参議院の行政監視機能に関しては見るべき学問研究がありません。そもそも行政監視とは何か、という基本の議論さえまともに行われていないという状況です。私は参議院在職中、関係議員の皆さんと勉強しながら、「私たちが議論の最先端にいるのだから、自分たちで行政監視システムをつくるしかない」と力説しておりました。行政監視は国会の実務そのものであり、政治行政の現場を経験した者でなければ、わかりません。学者に頼ることができない仕事なのです。

2015年9月に東京法令出版から「論点 日本の政治」という日本政治の新しいタイプの教科書が発売されまして、その中に「国政をどうチェックするかー行政の監視」という項目があるのですが、私の論文「行政監視とは何か」が参考文献としてあげられています。執筆者は駿河台大学の成田憲彦先生ですが、成田先生によりますと、行政監視については国会に関する専門文献でもあまり頁を割いているものはなく、荒井の論文が行政監視の本質にまで踏み込んで書いていたので参考文献とされた、とのお話でした。

行政監視とは何か。私はこう考えています。行政権の行使について国会に対し責任を負っている内閣が、法律を誠実に執行するという憲法上の義務に違反していないかどうかを国会が常時注意して見ることである、と。

行政とは法律の執行のことであり、したがって行政の監視とは、法律の執行を監視することです。また監視とは、有斐閣の法律用語辞典によれば、「特定の人、機関等の行為が義務に違反しないか等について常時注意して見ること」と説明されています。さらに憲法上、内閣は行政権の行使について国会に対し連帯して責任を負っており、そ

の仕事の第一が「法律を誠実に執行すること」と規定されているからであります。

ここで「誠実に」とは「主権者国民に対して誠実に」という意味で理解しなければなりません。「誠実に」するには誰か相手がいるわけで、法律の執行では当然、主権者国民に対して、と考えるほかないからです。このことについて学者はこれまで全然議論していません。私の指摘が初めてではないかと思えます。行政監視の議論というのは、政治行政の現場で、こんな素朴な疑問から発展してきました。

では、行政監視はどういう観点で行うべきか。私は、「公共の利益」すなわち全国民に共通する社会一般の利益の実現という観点で行うべき、と考えています。憲法は主権在民の原理に基づき、公務員を全体の奉仕者とし、公務員法は公務員が公共の利益のために勤務しなければならないと規定しているからです。

主権は国民全体にあり、公務員である政府と官僚機構が、国民全体の共通利益の実現を目指して働いているかどうか、これが行政監視の基本の観点であると考えます。配布資料（４頁）の「公務員とは」で図示した内容を実現するための国会の活動である、と説明しても良いと思えます。

今日、安倍一強と言われる強い内閣が、内閣人事局を通じて国家公務員の人事を強く統制しているにもかかわらず、文部科学省の天下り事件、防衛省の自衛隊日報事件、財務省の森友学園事件という重大な公務員不祥事が起きました。これは、法律を誠実に執行する義務（憲法 73 条 1 号）を負っている内閣が、全体の奉仕者として公共の利益の実現を責務（国家公務員法 96 条 1 項）とする官僚を統制できていないことを意味します。政府と官僚機構が憲法と法律を誠実に執行するように見張る国会の活動、行政監視が今まさに求められているのです。

なお、はじめに述べた「主権在民と行政監視の関係」もそうですが、このような行政監視の観点に関する私の発想の原点は、哲学者で早稲田大学教授の竹田青嗣氏の思想にあります。その著書「哲学ってなんだ」（岩波ジュニア新書）で書かれているルソーの社会契約説の解説「社会とは何か」で、ご本人は「異端」と言っておられるのですが、私は三十数年に及ぶ公務員としての経験から竹田説が完全に正しいと考えています。

特に重要な箇所は本の 80 頁から 89 頁まで、わずか 9 頁ですが、私はこれを繰り返し読み、考えました。皆さんも是非お読みください。国の統治機構はどう在るべきか考えるに当たり、人と社会と国家の関係、主権が民にあることの意味等を知っておくこと

が非常に重要ですが、この9頁が他では得られない有益な情報を提供してくれると確信しています。

行政監視についてはこのような研究の現状でありますので、特に参議院の行政監視機能については学者に頼ることなく、参議院議員の皆さんがまさに先生となって職員とともに理論と制度をつくり上げてほしいと、憲法審査会の意見陳述で訴えました。今この研修会の方が行政監視の議論の最先端である、と断言できます。

6 行政統制の視点と論点

それでは、「行政統制の視点と論点」という資料（7頁）をご覧ください。まず、行政統制の視点ですが、国民主権に基づく議院内閣制の下、国会は国権の最高機関として政府と官僚機構が法を誠実に執行するよう見張る立場にあり、良識の府である参議院は、公共の利益（＝全国民に共通する社会一般の利益）の実現を超党派で目指すよう努力すべきである。特に行政の組織・人事に対する統制という問題意識が重要であり、「政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院」という新たな視点から国会の行政統制を見直すべきである。ということであります。

次に行政統制の論点ですが、7点あげております。

- ① いわゆる「政治的美称説」の再検討
- ② 参議院の役割—行政監視機能と憲法保障機能の検討
- ③ 参議院の憲法保障機能と議会拒否権制度の研究
- ④ 行政監視と予算・決算の審議の在り方の見直し
- ⑤ 国民主権に基づく新たな行政監視システムの構築
- ⑥ 国会長期経済推計機関の設置
- ⑦ 国会同意人事の仕組みの見直し

少し説明を加えますと、まず政治的美称説について。憲法に明文で書かれている「国権の最高機関」は政治的な美称に過ぎないという説ですが、私はこの言葉が大嫌いです。これはどの学者の方が言われたのかははっきりしていないようですが、こんなことを言ったがために国権の最高機関というものがどんどん意識されなくなってしまったのではないか。特に法的な効果があるわけではないという意味ではそうかもしれませんが、その政治的な意味は物すごく重要だということを強烈に主張すべきだったと思います。官僚法学に毒されていると感じています。

国会は唯一の立法機関として法律を制定するとともに、国権の最高機関として法律の誠実な執行を監視する役割を持っている。国権の最高機関だからこそ、行政監視は国会の重大な任務であると説明できる、と私は考えます。

7 法を誠実に執行することの意義

今考えなければならないのは、法を誠実に執行するという意味で国権の最高機関というのが非常に大事になっているということです。内閣は法律を誠実に執行する、これは憲法第73条第1号に書いてありますが、それ以前に憲法を誠実に執行ということが重要だと思います。主権は国民にあり、主権者が定めた憲法に基づき内閣と国会は権限を与えられているのであるから、内閣と国会は国民に対して憲法の誠実な執行を行う義務を負っている。これが立憲主義に基づく内閣と国会の義務であり、憲法99条の憲法尊重擁護義務については、本当に「憲法を尊重し擁護する」ためには、「憲法を誠実に執行しなければならない」はずである、と私は考えます。

そして、憲法の誠実な執行を確保するために、政府をつくる主体ではない参議院には、衆議院とは異なる何かできることがあるのではないかと考えました。これは行政監視の経験に基づく考え方です。

例えば、集団的自衛権の行使についていえば、歴代の内閣は一貫して憲法上認められないと国会で説明してきました。だからこそ、それを認めるためには憲法改正が必要である、と言われてきましたし、憲法審査会がつくられた動機の一つともいえます。集団的自衛権の行使のためには憲法の条文改正が必要である。これは国会を通じた国民の了解事項になっていた、と私は考えます。それを憲法の解釈変更と法律改正で済ませようというのは、憲法の誠実な執行に明確に反する。参議院ではこういう議論をすべきと思ひまして、参考人質疑でも同じことを言いました。

参議院の役割—行政監視機能と憲法保障機能の検討とはそういうことですが、さらに参議院の憲法保障機能と議会拒否権制度については、桃山学院大学の田中よしたか先生が委任立法統制の在り方を中心に研究されています。田中先生は官僚支配行政からの脱却という私と共通の視点をお持ちであることから、私が参議院の現職時代に客員調査員として来ていただき、講義や調査研究をお願いしました。

緊急事態法制や秘密保護法制では委任政令が多くなりますので、権力分立の観点から議会拒否権制度が不可欠であり、田中先生の研究が大変重要になってくると考え

ています。イメージ図（８頁）を付けてありますので、ご覧ください。

大事なことを一点指摘しておきたいと思います。通常時に官僚機構を適切に統制できない機能不全の政治行政システムでは、政府は緊急時に適切に対応できるはずがないということです。最近の文科省天下り事件、防衛省自衛隊日報事件、財務省森友学園事件等を見れば、通常時において法が誠実に執行されておらず、我が国の政府と官僚機構が正常に機能していないことが明白です。主権者国民に対し法を誠実に執行し、緊急時にも適切に対応できる政府と官僚機構をつくる必要があります。

改憲論議では、憲法９条の改正や緊急事態条項の新設よりも、統治機構改革の議論を先行させるべきである。憲法９条２項をそのままに、自衛隊を明記するだけの改正案が議論されているが、これでは条文運用上の疑義を拡大し、法の誠実な執行はさらに困難となる、と私は考えています。

８ 行政監視と予算・決算の審議の在り方

次に、「行政監視と予算・決算の審議の在り方について」という資料（９・１０頁）をご覧ください。私が関係議員と詰めた議論をしてきたのが、これです。ポイントは衆参ともに予算委員会と決算委員会を統合して新たに財政委員会を創設し、各院に付置する機関として行政監視調査局を参議院に、会計検査院を衆議院に置く、というところにあります。

① 「行政監視は参議院が中心」という考えを徹底すべきである。

（理由） 行政監視は本質的に「政府と官僚機構の活動に対する監視」であり、強い第三者的立場が求められるが、政府をつくり出す主体である衆議院には本来ふさわしくない機能といえる。行政監視の中心である行政の組織・人事についての調査には長期間を要するため、議員の任期が長く解散もない参議院が適している。議院内閣制の下で官僚支配が著しい我が国では、とりわけ官僚機構に対する国会の常時監視が必要であり、正常な内閣主導の行政を実現するためにも参議院の行政監視機能の充実強化が望まれる。

② 「衆議院は予算、参議院は決算」という考えを徹底すべきでない。

（理由） 予算審議と決算審議は本来一連一体のものとして行われるべきである。「衆

議院は予算、参議院は決算」を徹底すれば、どちらも中途半端で無責任なものとなり、適切な国会の統制は期待できない。衆議院が不十分な決算審議のまま予算審議を行って良いはずはなく、参議院の決算重視も衆参それぞれの特徴に応じた審議をする前提で内容を考えるべきである。

③ 予算委員会と決算委員会を統合して「財政委員会」を創設すべきである。

(理由) 決算審議の目的は予算審議へのフィードバックであり、予算審議、決算審議のどちらも、税金の使い方の議論である。税金がどう使われたのか、今後どう使うのかの議論は連続しており、一連一体のものとして審議しなければ、国会によるチェックは有効に機能しない。予算審議は「決算の目」を持っていないと、省庁割拠主義による予算の争奪戦の黙認になってしまい、公共の利益の実現につながらないことは、復興予算の流用の問題で明らかである。なお、憲法学者の西修先生はこの指摘を著書「憲法改正の論点」の中で採用されました。国会の実務で生まれた考えが学説として取り入れられたという極めて珍しい例といえます。

④ 衆参両院の特徴に応じ、衆議院財政委員会では「次年度予算に直結する短期的事項」に重点を置き、参議院財政委員会では「数年度にわたり長期的検討を要する事項(例えば、年金制度、特別会計制度等)」に重点を置いた審議を行うべきである。

(理由) 衆議院は議員の任期が短く、解散もあり、参議院はその逆である。予算は衆議院先議、予算議決に関する衆議院優越の制度もある。衆議院において「決算の目」を持って「次年度予算に直結する短期的事項」について審議を行うことの重要性は、復興予算の流用の問題で明らかである。年金制度、特別会計制度等は、行政の組織・人事の問題が絡み、数年度にわたる長期的検討を要することから、議員の任期が長く解散もない参議院に適している。

⑤ 「参議院に行政監視調査局、衆議院に会計検査院」を置くべきである。

(理由) 国会の行政統制が弱い最大の原因は、長期継続的に行政の「実態調査」を行うマンパワーがないことである。第177回国会、末松信介参議院行政監視委員長は、「国民主権に基づく新たな行政監視システム」を構築するため、総務省行政評価局の行政評価・監視機能と会計検査院の会計検査機能とを国会に移管し、「参議院に行政監視調査局を、衆議院に会計検査院を設置する」ことを提案、中島忠元人事院総裁がその趣旨に賛同する意見を述べている。これらの機関の中心的機能

が行政を統制することであるため、立法府の機関として設置することが適切である。二院制に基づき衆参両院の特徴を反映する仕組みとすることで、各院がその特徴を自覚し、責任を持って国会運営を行うことになるとの考えである。配布資料では、11～15頁です。

これらの機関の機能を国会に移すことにより、超党派の議員で機関の働きぶりを見張ることが可能となり、天下りによる権限不行使や機関の独立性欠如による機能不全の問題は解消する、と私は考えています。統治機構改革の要です。

なお、配布資料（16頁）にある「参議院人事行政監視院+衆議院会計検査院」構想は、その後の国会審議（特に人事院の機能不全問題に関する風間直樹議員質疑）を踏まえて末松委員長案を発展させたものです。「参議院行政監視調査局」と「参議院人事行政監視院」の違いは、後者に人事院の人事行政一般に関する調査権限（国家公務員法第17条）を移管して付加する点にあります。17条は立入検査権を含む超強力な権限であり、驚くべきことに国家公務員法制定以来、一度も使われたことがありません。権力分立の観点から、これを機能させるためには立法府に移管する必要がありますと考えているわけです。

「行政監視と予算・決算の審議の在り方について」は以上です。この案は憲法改正を要しませんので、比較的速やかな実現が期待できると思います。もちろん、改憲の際には条文改正で行政監視についてしっかり規定した方が良く考えています。例えば、「参議院に人事行政監視院を置く」と明記する等ですが、産経新聞の改憲案には「参議院に行政監視院を設置する」とあります。

余談ですが、「行政監視は参議院が中心」であることを徹底するためには、法律案成立に関する衆議院の再議決要件を「3分の2」から「2分の1」に改めると同時に、会計検査院も参議院に置くことにするのが良いと思います。このような改正により、いわゆる「ねじれ」による国会の機能不全問題が解消するとともに、参議院議員は政党に所属していても、議決のために本来あるべき議論が行えないという党派性の問題を回避することが可能になります。さらに金銭面で行政監視機能の大幅強化となるからです。人数的には人事行政監視院と会計検査院で参議院が約2500人の増員となり、行政監視のためのマンパワーとしては十分です。主権在民に基づく二院制と議院内閣制という仕組みの中で、「政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院」を実現するアイデアである、と私は考えています。

9 行政の現場視察の重要性

歴代の参議院行政監視委員長は公明党の方が多いのですが、特に山下栄一委員長は行政の現場視察に力を注ぎ、行政監視の理論化に大きく貢献されました。配布資料に「行政監視委員会 視察の意義」という文書（17頁）がありますので、ご覧ください。参議院行政監視委員会では、山下委員長時代に1年間に32か所もの行政の現場視察が行われ、末松委員長時代に「検察不祥事に関する最高検察庁視察」という我が国の歴史上初めての視察が行われました。私はこれらの仕事を通じて、国会による行政の現場視察の重要性を痛感しました。国会が行政の現場を常に関心を持って見守ることは、現場の職員に良い意味での緊張感をもたらし、法の誠実な執行の確保に大きく貢献するという効果があります。行政の現場視察は参議院のすべての常任委員会で直ちに実施すべきと思います。

佐川国税庁長官問題は、行政の組織・人事の問題ですので、まさに行政監視の対象であり、国税庁、国税局、税務署は行政の現場視察にふさわしいと思います。税法、公文書管理法、国家公務員法等の関係法律が「納税者国民に対して誠実に」執行されているかどうか。法の誠実な執行のために、国税の「組織と人事」が公正で能率的に機能しているかどうか、という視点で調査を行うべきである。また、行政監視は「常時監視」ですので、予算委員会が終わってからも、組織と人事に対する監視を続けるという姿勢が重要です。この問題をきっかけに、すべての国会議員が行政の現場に関心を持ち、「社会が必要とする本当の公務員とは何か」を考えるようになることを願っています。

10 行政監視プロフェッショナルの養成

行政の現場視察を含め、国会の行政監視機能の強化のためには、行政監視の専門職員の養成が非常に重要です。「議員の依頼に的確に対応できる行政監視のプロフェッショナルの育成は、喫緊の課題であり、そのためには研修制度の整備が必要である。特に行政組織法と公務員法に関する実践的な専門知識を習得する一方、問題の本質について自分の考えをまとめる訓練（プロフェッショナルに必須である）を集中的に行う研修を行うべきである。」と私は主張してきました。

この点に関し併せて考えなければならない問題として、参議院事務局の調査室長である「専門員」の人事について、国会法43条の規定が「形骸化・空文化している」（＝法律が誠実に執行されていない）という山下栄一議員による指摘があります。会議録を付けてありますので、ご覧ください。配布資料の18～19頁です。

※第43条 常任委員会には、専門の知識を有する職員（これを専門員という）及び調査員を置くことができる。

この問題は現在でも変わりません。「行政監視とは何か」、きちんと答えられる人物を組織のトップに就けなければなりません。やる気のない委員長と専門知識のない事務方では、行政監視委員会が形だけになって当然である、と私は考えています。

参議院改革協議会では、現在、行政監察機能の強化、行政監視委員会の機能強化について協議が行われていますが、私は今後議論すべき事項として次の4点が特に重要であると考えています。

- ①「参議院の行政監視機能」の意義の明確化
 - ②全常任委員会による行政の現場視察の実施
 - ③行政監視委員会の専門員人事の適正化と専門職員の養成
 - ④「参議院人事行政監視院+衆議院会計検査院」構想の検討
- ①は当然の前提、②③は直ちに実施、④は内閣に協力要請を行う必要があります。

11 行政監視と大統領制の関係

ところで議院内閣制の下、二院制を支持して両院の役割・機能の違いを明確化するという考え方の対極に、議院内閣制のまま一院制を採用するという考え方もあると思います。しかし議院内閣制で一院制の場合、政府と官僚機構をつくる院しかありませんから、強い第三者的立場が求められる行政監視は不可能です。せいぜい上下の位置関係となる行政監督しかあり得ず、これでは官僚支配行政からの脱却は不可能である。さらに議院内閣制の下で「官僚支配」が内閣の生み親である国会にまで及び、国民主権の徹底を著しく阻害する結果となるだろう、と私は考えています。

一院制を採用するというのであれば、議院内閣制はやめて大統領制にする以外にないと考えます。大統領制であれば、選挙で国民が行政首長を直接選ぶことになりますので、官僚支配の問題は起きません。この点は米国在住のロビイストで「ライジング・ジャパン」の著者であるポール室山氏に指摘されて気がつきました。

十分な選挙期間を経て行政首長を選ぶ大統領制であれば、候補者と選挙民の双方に民主主義教育の重要な機会を提供することができる。そして大統領は国民の強い支持の下で行政首長として強いリーダーシップを発揮することが可能であり、官僚人事を完全に掌握するため官僚支配行政は起きる余地がない。とのことであり、なるほどと深く納得いたしました。官僚支配行政からの脱却のために、大統領制が優れていることは明らか

と私は考えています。皆さんも是非「ライジング・ジャパン」をお読みください。

ついでですが、私は、議院内閣制をやめて、国民が直に行政首長を選ぶ大統領制にするか、そうでなければ国会が行政監視の完全整備で名実ともに「国権の最高機関」とならない限り、憲法に緊急事態条項を新設することには反対です。非常事態において強大な政府権力を統制することが不可能だからです。

12 終わりに「主権在民、党派を超えて」

法を誠実に執行できない行政府が生まれる原因には、国家公務員のキャリアシステムという単なる人事慣行の他に、内閣法が規定する閣議（第4条）と各大臣による行政事務の分担管理（第3条）という制度があります。憲法では行政権は内閣に属しますが（第65条）、内閣法で内閣総理大臣は閣議と各大臣の権限を通じてしかその意志を実現できない仕組みになっています（6条）。これがキャリアシステムと相まって行政全体の無責任を助長し、官僚機構の統制を困難にしていると私は考えています。各大臣はキャリアシステムの悪弊に翻弄され、適切な権限行使ができず、行政事務の分担管理原則の下、内閣総理大臣の指示も現場に届かないという状況です。文科省天下り事件がその典型例といえます。

この現状認識が非常に重要であり、この点を理解しないと行政監視が与野党の政争の道具になりかねません。「主権在民、党派を超えて」という考えで、行政監視の議論は進められてきました。行政監視は政権打倒が目的ではありません。政府と官僚機構が主権者国民に対して法を誠実に執行することを確保する、それが目的です。どの政党が政権をとっても、政府と官僚機構の活動に対する監視は同じように行われなければなりません。どのような政策を採用するかどうかに関わらず、行政監視はルーティーンのように行われる必要があります。その活動の中心に行政の現場視察があり、現在の日本ではそれが非常に重要である、という話を私は行政監視委員長としてきました。

参議院在職中、私は行政監視に関心のある議員の皆さんと長い時間をかけて議論をしてきました。間違いなく公共の利益の実現を目指す党派を超えた真摯な議論だったと思います。そして誰が行政監視委員長になるかが決定的に重要でした。特に山下栄一議員と末松信介議員が行政監視委員長を務められた時代、国会の行政監視機能に関する調査研究が大きく進展しました。あの時代がなければ、行政監視に関する今日の議論は存在していないと思います。

「公共の利益」の実現のために主権者である国民に代わって、国権の最高機関である国会が、政府と官僚機構の活動を「法の誠実な執行の確保」の観点から常時注意して見ること、これが日本国憲法の下での行政監視である。参議院の職員と行政監視委員長との議論の中で作り出された考え方です。配布資料の最後の頁にある会議録をご覧ください。

くどいですが、再度繰り返します。主権者国民に対して法を誠実に執行する政府と官僚機構をつくるのが、行政監視の目的です。党利党略ではなく、公共の利益のために考えてください。憲法も法律も誠実に執行する意志が感じられず、官僚機構を適切に統制することもできない、強い内閣という現状において、「国会の行政監視機能—国の統治機構はどう在るべきか—」の議論は大いに意義があると思います。この勉強会をきっかけに、行政監視の重要性について認識が広まっていくことを願っております。

私の話は以上でございます。ご清聴ありがとうございました。