

# 参議院行政監視委員会 10年間の活動実績と課題

## ～参議院の行政監視機能強化に向けて～

行政監視委員会調査室 ふじもと まさし  
藤本 雅

### 1. はじめに

国会には、国民代表機能、立法機能、審議機能などと並び、行政監視機能が備わっている。とりわけ、参議院は、議院内閣制の下で政府と政治的一体性を有する衆議院に対する、抑制、均衡、補完という役割を担っていることから、より強い行政監視機能を期待されている。こうした背景から、参議院改革の一環として、平成10年1月に行政監視委員会が新設された。同時に、衆議院には決算行政監視委員会が委員会の改組により設置されたが、国会において行政監視を専門として扱う委員会は、参議院の行政監視委員会のみとなっている。

行政監視委員会が、設置から10年という節目を迎えるに当たり、本稿においては、同委員会の活動状況を振り返ることで、その機能を検証しつつ、改めて参議院の行政監視機能強化に向けた課題を考察することとする。

### 2. 行政監視委員会の設置

バブル経済の崩壊後、経済構造の変化に対処するための徹底的な行財政改革が求められる中、行政内部では大蔵官僚の蓄財疑惑等の問題等が明るみになった。当時から行政府の活動を日常的に監視する機関として、国等の財政を監督する会計検査院のほかに、各行政機関の業務の実施状況を監察する総務庁行政監察局（現総務省行政評価局）が置かれていた。しかし、行政による不祥事が相次いで表面化したことから、行政内部における監視では不十分だと考えられるようになった。そこで、国民の代表から構成され、主権者の意思を最も直接的に反映できる国会が行政を監視するべきという国民の声が大きくなり、参議院では、「行財政機構及び行政監察に関する調査会」における議論を経て、行政監視委員会が設置されることとなった。参議院の行政監視機能強化に向けた課題を検討する前に、まず、国会の行政監視機能の強化に向けた衆参両院における議論の経緯について触れておくこととする。

#### (1) 衆議院における動き

##### ア 「行政監視院」と米国のGAO

平成8年10月20日に行われた第41回衆議院議員選挙の際、主要政党は国会の行政監視機能強化を公約として掲げた。選挙後、第二次橋本内閣発足に伴う連立与党（自由民主党、社会民主党、新党さきがけ）は、国会に行政への監視・評価機関を設置するという項目を政策合意に掲げた。

これに対し、民主党は、第139回国会（臨時会）召集日の平成8年11月29日、「行

政監視院法案」(菅直人君外3名提出、衆第6号)外2案<sup>1</sup>を衆議院に提出した<sup>2</sup>。同法案の内容は、おおむね以下のとおりである。総務庁行政監察局の機能を国会に移すことによって、行政機関に対する監視や調査のほか、法律の制定、改廃に意見を述べる権限を有する「行政監視院」を設置する。行政監視院は、行政監視委員3人で構成される合議機関とし、その下に800人程度のスタッフを抱える事務局を備える。行政監視院は、各議院の委員会等又は衆議院議員21人以上若しくは参議院議員11人以上の要求に応じて、行政機関の監視、調査及び評価を行って報告書を提出する。行政監視院は、行政機関や公務員等に対して資料提出や参考人としての出頭を要求し、また、立入調査を行うことができる。

民主党が行政監視院のモデルとしたのは、米国連邦議会附属の会計検査院(GAO: Government Accountability Office)であることから、同法案の別名を「日本版GAO法案」としていた。GAOは、1921年に設立され(当時は、General Accounting Office)およそ3,120人のスタッフを抱える組織である。GAOの検査活動の約9割は政策の評価であり、各国検査院に先駆けて合规性や合法性といった伝統的な監査から脱皮し、政策がその意図した目的をどれだけ達成したかを評価する政策評価を主軸としている。

#### イ 決算行政監視委員会の設置

自由民主党は、民主党による「行政監視院法案」の提出に前後して、「行政監視院法案に関する民主・自民党共同プロジェクト」を設置するなどして、両党間での合意を模索した<sup>3</sup>。しかし、政府・与党は次第に、行政省庁の個別・具体的な活動については国会の附属機関が直接的に勧告などの措置をとることは、立法府と行政府との権力分立に反する、という伝統的な行政統制観から反発を強めた。そこで、既存の決算委員会の行政監視機能を強化することで、決算行政監視委員会に発展的改組するなどとする国会法等の一部を改正する法律案(議院運営委員長提出、衆第22号)が提出され、平成9年12月11日に衆議院本会議において可決、さらに、12月12日に参議院本会議において修正議決された後、衆議院に回付され、本会議において同意がなされ、成立した<sup>4</sup>。このため、「行政監視院法案」は、実質的な審査が行われることなく審議未了のため廃案となり、平成10年の第142回国会(常会)から、衆議院に決算行政監視委員会が設置されることとなった。

#### (2) 参議院における動き

参議院においては、民主党が「行政監視院法案」を衆議院に提出する前から、自己改革の一環として、常任委員会制度の見直しが行われていた。見直しに当たっては、参議院が第二院として行政に対する監視機能をより強く発揮すべきとされ、第133回国会(臨時会)召集日の平成7年8月4日に、「時代の変化に対応した行政の監査の在り方」を調査テーマとした「行財政機構及び行政監察に関する調査会」が設置された。

当初、同調査会は、3年間で調査テーマに関して結論を出すという方針を示していたものの、同調査会設置後も、薬害エイズ、官官接待、KSD問題など、行政による不祥事が

相次いで明るみとなり、国会が行政に対して監視・監督・統制を強めるべきであるとの世論が更に強まった。また、衆議院に「行政監視院法案」が提出されたことから、平成9年1月28日、同調査会の自由討議において、「3年を待たず早期に結論を出す」という意見が大勢を占め、同年6月9日には、「オンブズマン的機能を備えた行政監視のための第二種常任委員会」を設置すべきとの提言を盛り込んだ中間報告が作成された。また、参議院制度改革検討会作業小委員会答申を踏まえ、国会法の一部を改正する法律案（中曽根弘文君外7名発議、参第4号）が提出され、平成9年12月5日に参議院本会議において、さらに、12月11日に衆議院本会議において可決され、平成10年の第142回国会（常会）から、行政監視委員会が設置されることとなった。そして、その所管事項を参議院規則第74条15号に、行政監視に関する事項、行政監察に関する事項（現在は、行政評価に関する事項）、行政に対する苦情に関する事項と定めた。

### 3. 行政監視委員会の主な活動実績

行政監視委員会は、10年間の活動を通じて、委員会として7件の決議を行い、政府側に改善努力を促すという形で、行政監視機能を果たしてきた（図表参照）。以下、後述するテーマや決議等に注目しつつ、委員会の所管事項に沿って、これまでの主な活動状況を概観していくこととする。

（図表）行政監視委員会における主なテーマと委員会決議

年	国会回次	主なテーマ	委員会決議
平成10年	第142回（常会）	・行政機関の内部監察及び監査の在り方	・国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議
平成11年	第145回（常会）	・特殊法人及び公益法人等の問題 政府開発援助に関する件 注1)	・政府開発援助に関する決議
	第146回（臨時会）	・財政投融资対象機関の点検	-
平成12年	第147回（常会）	・財政投融资対象機関の点検 ・警察不祥事の問題	・警察の信頼回復に関する決議 ・会計検査院の検査体制の充実強化に関する決議
平成13年	第151回（常会）	・財政投融资対象機関の点検	-
平成14年	第154回（常会）	・行政の活動状況に関する件-行政改革、食の安全、政府開発援助	-
	第155回（臨時会）	・公務員制度改革に関する件	・公務員制度改革に関する決議
平成15年	第156回（常会）	・政策評価の現状等に関する件	・政策評価に関する決議 注2)
平成16年	第159回（常会）	・行政の活動状況に関する件-犯罪の減少に向けた行政の対応、行政改革、政府開発援助	-
平成17年	第162回（常会）	・行政機関における不祥事案等に関する件	・政策評価制度の見直しに関する決議 注2)
平成18年	第164回（常会）	・行政の活動状況に関する件-中央省庁等改革の検証など各会派から提起する問題	-
平成19年	第166回（常会）	・行政の活動状況に関する件-行政改革の実施状況など各会派から提起する問題	-

注1) かねてからその事業運営の非効率性・不透明性や天下り問題が指摘されていた特殊法人及び公益法人等の問題がテーマとされたが、調査の過程で、対象をODA関係法人に絞り、ODAの透明性・効果等をめぐって、その在り方を探ることとした。

注2) これらの2件は、委員会決議と同文の本会議決議が行われている。

### (1) 行政監視に関する事項

行政監視委員会の運営については、理事懇談会の合意に基づき、おおむね、常会において、行政監視の観点からテーマを選定し、調査を進めることとしている。また、テーマについては、当初、時間をかけて取り組む必要がある基本的な行政課題に関する事項を「長期的テーマ」、その時々が生じた国民の関心が高い問題のうち、同委員会が取り上げるのにふさわしい事項を「短期的テーマ」として適宜選定するとしていたこともある。しかし、最近では、そのような区別をせず、「行政の活動状況に関する件」といった包括的テーマが多くなっている。テーマについて調査した結果、必要に応じて決議が行われてきた。

委員会新設後最初の平成 10 年の第 142 回国会（常会）においては、公務員をめぐる不祥事が相次いだことから、「行政機関の内部監察及び監査の在り方」がテーマとされ、調査の結果、「国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議」が行われた。その後も、時宜に応じたテーマを設定した上で、必要に応じて決議を行っている。

### (2) 行政評価に関する事項

総務省行政評価局は、「行政評価等プログラム」に基づき、複数の府省にまたがる政策について、政府全体としての政策の統一性又は総合性を確保する観点からの政策評価及び行政評価・監視活動を行っている。行政監視委員会においては、これらの結果が公表されると、総務大臣や関係する各大臣等から説明を聴取し、政府に対する質疑を行うこととしている。

平成 15 年の第 156 回国会（常会）においては、「容器包装リサイクルの促進に関する政策評価」（平 15.1.28）<sup>5</sup>、「地域輸入促進に関する政策評価」（平 15.1.28）<sup>6</sup>、「リゾート地域の開発・整備に関する政策評価」（平 15.4.15）<sup>7</sup>、「障害者の就業等に関する政策評価」（平 15.6.9）<sup>8</sup>及び「政府系金融機関等による公的資金の供給に関する政策評価」（平 15.6.6）<sup>9</sup>について、説明聴取と質疑が行われた。そして、政策評価制度の充実・発展を図ることを内容とする「政策評価に関する決議」（平 15.7.16）では、これらの政策評価で指摘された問題点の改善を求めることが盛り込まれた。その後も、政策評価制度の充実・発展を求める「政策評価制度の見直しに関する決議」（平 17.6.13）が行われている。

### (3) 行政に対する苦情に関する事項

参議院に提出される請願のうち、行政運営上の遅延、不適切、怠慢、不注意、能力不足などによって生じた「不適正行政」によって具体的な権利・利益の侵害を受けた者が、その救済を求めて行うものについては、「苦情請願」として、行政監視委員会において審査することとしている。「苦情請願」は、行政監視委員会に期待されたオンブズマン的機能の発揮を目的とした制度といえる。

採択された例としては、平成 17 年の第 163 回国会（特別会）における「松江市における交通事故死の疑いのある事案の明確な説明を求めることに関する請願」がある<sup>10</sup>。

## 4. 行政監視委員会の一層の活性化に向けて

以上のように、行政監視委員会は、必要に応じて決議の議決や苦情請願の採択を行うな

ど、着実に活動の実績を積み上げてきた。しかし、その件数自体は多いものではない。また、行政監視委員会は、重要法案の審議状況などの国会情勢に左右されるため、開催頻度が少ないなど、活動が不十分との指摘もある。そこで、参議院の行政監視機能強化に向けて、行政監視委員会の位置付けなどを確認した上で、同委員会の一層の活性化策などを改めて考察することとする。

#### (1) 議院内閣制における行政監視

国会の行政監視機能強化のための手段を考えると、理想のモデルとして取り上げられるのは、米国連邦議会である。米国連邦議会は、独自の情報収集・調査能力を強化するために、3,120人のスタッフを抱えるGAOを附属機関として設置するなど、行政政府に対抗するための体制を整えている。連邦議会の一附属機関に過ぎないGAOが政策評価を軸とした検査活動を行い、大統領に対して政策提言を行うことができるのは、米国では権力分立が徹底していることが理由として挙げられる。すなわち、大統領制の下では、議会が行政政府に対する責任を負わないため、大統領に対抗する議会全体の意思を形成することが容易とされているためである<sup>11</sup>。

これに対し、我が国が採用する議院内閣制においては、議会の多数党である与党が内閣を組織しており、両者の間に政治的な一体性が存在するため、行政監視機能の発揮には一定の限界があることが指摘されている<sup>12</sup>。このため、議院内閣制における議会が行政監視機能を発揮するためには、野党の発言権を確保し、野党主導による行政監視を可能にすることが不可欠とされている。平成19年7月に行われた参議院通常選挙の結果、参議院においては野党が多数を占めることとなったため、行政監視機能の一層の充実・強化が期待される状況になったといえる。

#### (2) 行政監視委員会の特長

行政監視機能は、行政監視委員会に限らず、すべての委員会・調査会に備わっており、国政調査権に基づく証人喚問、現地調査、一般調査等を通じて発揮することができ、日常的に行使されなければならない。しかし、憲法第41条が「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」と規定することからも推測できるように、各府省に対応して設置されている参議院の第一種常任委員会では、法案審査が優先されるため、大臣の所信に対する質疑、予算の委嘱審査のほかは、一般調査が行われる回数は多くない。一方、行政監視委員会は法案審査を行わないため、一般調査を中心として、行政に対するチェック機能に特化した活動を行うことができる。国会には、同じく行政に対するチェック機能に特化した委員会として、参議院決算委員会や衆議院決算行政監視委員会も設置されているが、これらの委員会では、決算審査も行う必要があることから、行政監視を専門として扱う委員会は、参議院行政監視委員会のみとなっている。このことは、第二院である参議院は、政府から一定の距離を置いており、行政を統制する役割を発揮しやすい性格を持つことから、これを活用することで、院として行政監視機能を重視していこうとする意思の表れだと考えられる。

また、行政監視委員会は、府省横断的な課題に対して、時宜に応じて複数の所管大臣等

に対し、出席要求することが可能となっている。平成 19 年の第 166 回国会（常会）を例に取ってみると、第 2 回委員会においては、総務大臣、国土交通大臣、厚生労働副大臣、会計検査院当局等に対して<sup>13</sup>、第 3 回委員会においては、厚生労働大臣、文部科学大臣、総務大臣、農林水産副大臣、最高裁判所当局等に対して<sup>14</sup>、それぞれ質疑を行い、行政全般にわたって活発な議論を展開した。

### （３）行政監視委員会の目指す方向性

#### ア 行政監視委員会の審議の対象など

行政監視委員会設置の直接の契機は、先述のとおり、行政の不祥事が相次いだことから、国会にオンブズマン的な機能が期待されたことにある。一方、国権の最高機関である国会に設置された行政監視委員会には、個々の公務員の不祥事の追求にとどまることなく、大局的な視点から、国の政策に関する現状分析を行い、それに基づく政策改善のための提言を行うことが求められていると考える。政策は、施策、そして事務事業と具体化されていくが、国会に置かれる行政監視委員会においては、大局的な視点から政策を中心として議論を展開することが望まれる。しかし、事務事業レベルから政策レベルに向かうに従って抽象度が高くなることから、政策の分析が複雑となり、政策の実施と社会的インパクトの因果関係の特定が困難となることは否定できない。そこで、議論を量的にも質的にも充実させるには、独立的な監視機関が専門的かつ中立的見地から作成した成果物を活用することが望まれる。憲法上内閣に対し独立の地位を与えられている会計検査院の提出する検査報告書<sup>15</sup>、政府部内における行政の改革・改善機能を担う総務省行政評価局の政策評価結果報告書や行政評価・監視結果報告書等の一層の活用が求められるところである<sup>16</sup>。

#### イ 決議の必要性

行政上の課題の性質によっては、いたずらに党派対立をあおるよりも、冷静かつ客観的な分析を必要とする事柄も存在する。行政監視委員会は、「国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議」を始めとして、これまでに 7 件の決議を議決するなど、与野党が一体となって行政府に対して改善を促してきた。決議には法的拘束力がないものの、行政監視機能発揮のための有効な手段となり得る。法案審査を行わない行政監視委員会においては、多々ある行政課題の中からテーマを選定した上で委員会全体として調査を行い、必要に応じて決議を行うことで、行政に対して改善を促していくことが今後とも必要となるのではなかろうか。

### （４）行政監視委員会の一層の機能発揮のために

#### ア 行政監視に関する事項

行政監視委員会においては、行政監視に関する事項に関する質疑に最も多くの時間を割いている。また、決議の内容に関しても、行政監視に関する事項に関するものが最も多くなっている。

しかし、近年、委員会のテーマを「行政の活動状況に関する件」と一般化している

ことから、委員の関心に応じて幅広い質疑が行われる一方、特定の行政課題に関しては集中した調査が行われていない。委員会として、政府に対する決議を行うことを含む具体的な行政監視機能を発揮するためには、特定の行政課題に関するテーマを設定することも検討されてもよいのではなかろうか。

#### イ 行政評価に関する事項

行政監視委員会においては、常会を中心に、総務省が行う政策評価や行政評価・監視を取り上げ、説明聴取と質疑を行っている。その際は、当該政策に係る府省からも説明聴取が行われることが多い。直近の例を挙げると、「リサイクル対策に関する政策評価」(平 19.8.10)の公表後、第 168 回国会(臨時会)において、平成 19 年 10 月 29 日に総務大臣から政策評価結果について、環境大臣からリサイクル対策に関する政策の概要等について説明聴取を行った<sup>17</sup>。同年 11 月 5 日に行われた質疑では、委員より環境省の今後のリサイクル政策における関係府省間での連携等を求める発言があった<sup>18</sup>。

しかし、過去の行政監視委員会の会議録を見る限りでは、説明聴取した案件について、そこで指摘されている行政上の問題点等について、委員が質疑で取り上げるケースは多くない。政策評価については、経済財政諮問会議が、評価結果の予算等への反映を重視する方針を打ち出しており、国会における政策評価結果に関する質疑の役割は大きくなるものと思われる。また、行政監視委員会においては、政策評価に関して 2 件の決議を行っていることもあり、今後ともこれを注視する必要があるだろう。

#### ウ 行政に対する苦情に関する事項

「苦情請願」制度が有効活用されることで、行政の質が向上し、行政に対する国民の信頼が高まることが望まれるところである。しかし、本委員会が採択した「苦情請願」は、10 年間の活動を通じて、先述の 1 件のみとなっている。

「苦情請願」の提出件数が低調となっている理由としては、行政に対する苦情は一義的には関係府省の各種相談窓口や総務省の行政相談窓口等に届けられ、そこでかなりのものが解決していることが考えられる。また、参議院議員の紹介が提出要件となっているため、活用しにくいものとなっているとの指摘もある。さらに、国民への広報不足も原因の一つに挙げることができるだろう。

これまでの採択件数を見る限り、国全体の政策提言が求められる国会において、個々の苦情を救済することは難しいようである。「苦情請願」制度をどのようにしたら活性化することができるかは、今後の検討課題である。

## 5. むすび

国会による行政のコントロールといえば、予算委員会における政府への追及や証人喚問などの目に見える形での事例が思い浮かぶ。しかし、行政活動は日々行われていることから、特殊な事件が発生した場合にだけ発動されるわけではなく、日常的な議会活動によって行使される必要がある。また、内閣の機能強化が図られている昨今、これに対する国会

の監視機能の強化も不可欠となっている。行政監視委員会は、約10年間の活動を通じて、必要に応じて決議を行うなど着実に活動の実績を積み上げてきた。一方で、活動が不十分であるとの意見もあり、更なる活性化に向けた検討も必要と思われる。そこで、行政監視委員会の今後の活動の在り方を考えるに当たっては、政策の改善を促すための決議を行うことを視野に入れつつ、特定の行政課題をテーマとして設定した上で質疑を行うなど、運用面での工夫が望まれるところである。

#### 【参考文献】

郡山芳一「衆議院決算行政監視委員会設置と行政監視機能の強化」『議会政治研究』No.46、平成10年6月  
大山礼子『国会学入門 第2版』三省堂、平成15年3月

- 
- <sup>1</sup> 「国会法の一部を改正する法律案」(菅直人君外3名提出、衆第5号)及び「総務庁設置法の一部を改正する法律案」(菅直人君外3名提出、衆第7号)
  - <sup>2</sup> 第140回国会(常会)では、日本共産党が「行政監視院による行政監視の手續等に関する法律案」(松本善明君外1名提出、衆第19号)を提出した。
  - <sup>3</sup> このプロジェクトは後に一度開催されただけで、与党3党が並行して設置していた「国会に行政の監視・監督・評価を行う機関を設置するためのプロジェクトチーム」に併合される形で発展解消した。
  - <sup>4</sup> 同時に、行政監視機能強化の一環として衆議院規則を改正し、予備的調査制度を導入した。予備的調査とは、少数者調査権を導入することを目的とし、委員会又は40人以上の議員の要求に基づき、委員会が衆議院調査局長又は衆議院法制局長に命じて報告書を提出させる制度である。
  - <sup>5</sup> 第156回国会参議院行政監視委員会会議録第5号1～3頁(平15.5.26)
  - <sup>6</sup> 第156回国会参議院行政監視委員会会議録第5号1～3頁(平15.5.26)
  - <sup>7</sup> 第156回国会参議院行政監視委員会会議録第6号1～2頁(平15.6.9)
  - <sup>8</sup> 第156回国会参議院行政監視委員会会議録第6号1～2頁(平15.6.9)
  - <sup>9</sup> 第156回国会参議院行政監視委員会会議録第7号1～3頁(平15.6.30)
  - <sup>10</sup> 第163回国会参議院行政監視委員会会議録第1号23～25頁(平17.10.24)
  - <sup>11</sup> 米国大統領は、議会の信任に基づいてその地位を維持しているわけではないので、議会の場で日常的に行政の方針を説明する義務を負わない。そのため、米国連邦議会には、日常的に行政から情報を入手する手段がないため、行政に対抗するために独自の情報収集・調査能力を強化する必要があったとされる。
  - <sup>12</sup> 与党と内閣の密接な関係から、仮に、国会附属機関として行政監視のための機関を設置したとしても、十分な中立性を維持できないとの指摘もある。
  - <sup>13</sup> 第167回国会参議院行政監視委員会会議録第2号(平19.4.11)
  - <sup>14</sup> 第167回国会参議院行政監視委員会会議録第3号(平19.5.14)
  - <sup>15</sup> 行政監視委員会では、平成11年の第145回国会(常会)に行った「政府開発援助に関する決議」の実施状況をフォローアップするため、平成12年5月22日、会計検査院に対して「政府開発援助の実施状況に関する会計検査要請決議」を行った。さらに、毎年、常会の冒頭に決算検査報告のうち、政府開発援助に関する部分については、会計検査院から説明を聴取するとともに、同院に対して質疑を行っている。
  - <sup>16</sup> 総務省行政評価局は、総務省の一部局であることから、中立性の担保が課題とされている。
  - <sup>17</sup> 第168回国会参議院行政監視委員会会議録第1号2～5頁(平19.10.29)
  - <sup>18</sup> 第168回国会参議院行政監視委員会会議録第2号10～12頁(平19.11.5)