

行政監視とは何か

～ 行政監視の本質と委員会の在り方～

行政監視委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

行政監視委員会は、参議院改革の一環として、参議院の行政監視機能を向上させるために、平成10年1月12日、第142回国会で新たに設けられた常任委員会である。現在、創設後11年が経過したところであるが、ふり返ってその意義を問う時期に来ていると思われる。そこで以下、行政監視委員会の役割と活動を踏まえ、「行政監視とは何か」について考えることにしたい。

1. 行政監視委員会の役割と活動

(1) 委員会の役割

初代の行政監視委員長は、委員会(平10.1.14)の挨拶で次のように述べている。

「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。」(第142回国会参議院行政監視委員会会議録第1号1頁)

行政監視委員会は、「行政監視に関する事項、行政評価に関する事項、行政に対する苦情に関する事項」を所管すると定められており(参議院規則第74条)これに従って委員会の調査案件も「行政監視、行政評価及び行政に対する苦情に関する調査」と決められている。この点について、行政監視委員会を設置するきっかけとなった「行財政機構及び行政監察に関する調査会報告書(平9.6.9)」には、次のような説明がある。

「新設する行政監視委員会は、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のものである。この設置目的を達成するため、委員会自らが積極的に国政調査権を活用する。調査に当たっては、総務庁が行う行政監察等を活用する。また、行政運営の不適切、怠慢などによって生じる苦情を内容とする請願を手掛かりとして調査を行うとともに、これらの請願の有効な処理を行う。こうした手段により、行政運営及び行政監察を点検し、その適正化を図る。」

(2) 委員会の活動

行政監視委員会では、創設以来、主として行政の基本に係る問題をテーマとして調査を行い、各党派とも方向性が一致した事項について委員会決議として集約し、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。委員会として最も重要な活動といえ

るが、これまで11年間に次の7回の決議が行われている。

国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議（平10.6.17、第142回国会）

政府開発援助に関する決議（平11.8.2、第145回国会）

警察の信頼回復に関する決議（平12.5.22、第147回国会）

会計検査院の検査体制の充実強化に関する決議（平12.5.22、第147回国会）

公務員制度改革に関する決議（平14.12.11、第155回国会）

政策評価に関する決議（平15.7.16、第156回国会）

政策評価制度の見直しに関する決議（平17.6.13、第162回国会）

2. 行政監視とは何か～行政監視の本質と委員会の在り方～

「行政監視委員会が参議院の活動として注目されることは、重要である」という考え方は、共通認識となっている。しかし、「行政監視とは何か、行政監視がどのようなものであり、委員会はどうかあるべきか」という問題は、特に憲法規定との関係を踏まえ、根源的に論じられる必要がある。

・行政監視とは法律執行の監視のこと

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ある。また、監視とは、「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」（有斐閣『法律用語辞典』）をいう。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（第66条第3項）、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（第73条第1号）。したがって、行政監視とは、「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」であるといえる。「国権の最高機関である国会が、行政を恒常的に監視する」という初代行政監視委員長の言葉は、これに符合している。

・「公務員の不正不当行為の防止」が主眼

法律の誠実な執行のためには、公務員の不正不当行為がないことが前提条件であり、したがって、「公務員の不正不当行為の防止」が行政監視の主眼となる。また、公務員の不正不当行為の防止のためには、公務の組織と人事が公正で能率的に機能しなければならない。したがって、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」が、行政監視の重要な対象事項となる。このような行政監視の機能は、国民の代表機関である議会の本来的機能であり、各委員会についても同様に言えるが、行政監視委員会が中心に担うべきことが期待されていると言えよう。行政監視委員会について、「行財政機構及び行政監察に関する調査会報告書」が、「行政運営及び行政監察を点検し、その適正化を図る」と述べており、参議院規則が、「行政監視に関する事項、行政評価に関する事項、行政に対する苦情に関する事項」を所管すると定めているのは、この文脈で理解できる。

・「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」が重要

行政監視委員会のこれまでの活動を見ると、平成10年6月17日の「国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議」と、平成14年12月11日の「公務員制度改革に関する決議」が注目される。特に平成10年の決議は、行政監視委員会が設置された第142回国会において、公務員不祥事を契機として、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」に関して行われたものである。

また、現在、平成19年6月の国家公務員法改正及び平成20年6月の国家公務員制度改革基本法の制定に基づき、国家公務員制度改革が進められているが、基本法については、参議院内閣委員会で附帯決議が行われている。これらの法律と附帯決議の実施状況は、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」に直結する問題であり、行政監視委員会が扱うべき重要課題と言える。

・行政監視は決算審査とは別機能

行政監視の主眼が「公務員の不正不当行為の防止」を図ることにあると考えれば、行政監視は決算審査とは当然、別の機能ということになる。また、決算審査は税金が適正に使われているかどうか、チェックすることを目的としており、特に参議院では衆議院と異なり、行政監視と決算審査を分離し、常任委員会も別々に置いていることから、この区別は明らかといえる。したがって、行政監視委員会でも税金の無駄に関する問題を扱うことはあるが、それは公務員の不正不当行為に関係する範囲において、と考えるべきである。

なお、行政監視委員会を決算委員会と統合すれば良いとの意見もあるが、妥当でない。なぜなら、「公務員の不正不当行為の防止」を主眼とし、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」を重要な対象事項とすることは、国の諸活動について金銭面からチェックすることを主眼とする決算審査では困難だからである。参議院の行政監視機能の向上を図ろうとするならば、行政監視委員会の活性化を図るべきである。

3. 行政監視における現場視察の意義

「公務員の不正不当行為の防止」を主眼とし、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」を重要な対象事項とする行政監視で、行政の現場の視察は不可欠である。当初の国政調査権の積極的活用や苦情請願を手掛かりとする調査の提言には、行政の現場を重視する共通の発想があることから、委員会による視察を重視する考え方には、合理性があるといえる。現在の行政監視委員長は、現場視察を非常に重視しており、その考え方は次のとおりである。（各委員に配付された資料の文章であり、議員の了解を得て掲載させていただくことにした。）

「行政監視とは、法律の執行を監視することですが、そのためには様々な行政の現場で公務員がどのように働いているかを、議員が直接見て知ることが極めて重要です。

また、行政監視は、内閣による法律の執行を国会が常時注意して見ることと言えますが、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、法律の誠実な執行の実現に大きく貢献することになります。

したがって、行政監視委員会が行政の現場を視察することは、行政権を行使する内閣を統制する国会の活動の重要な一部であり、まさに行政監視委員会の活動そのものであると言えます。

さらに、このような継続的監視活動は、法律の誠実な執行に不可欠な行政組織と公務員制度の在り方について、立法府が長期的視野に立って検討するための土台作りとなります。特に参議院では衆議院と異なり、行政監視と決算審査を分離し、常任委員会も別々に置いていることから、この視点は重要であると考えます。

行政監視委員会も、他の常任委員会と同様に質疑が重要であることは言うまでもありませんが、委員会による視察の国政への影響は極めて大きく、その重要度は質疑と並んで評価すべきものと思われます。」

今国会において委員会としての視察は、まだ1箇所（警察庁科学警察研究所）のみの実施であるが、どのような公務員が、どのような勤務環境の中で、どのように働いているのか、行政の最前線で働く公務員の生の声を聴き、現場のありのままの姿を知るための視察であり、この努力がより多くの公務員に理解されていけば、国会の活動に対する信頼につながることは間違いない。国政へのより良い影響が期待できる現場視察は、今後、行政監視委員会の在り方を大きく変えていく可能性があると思われる。

4.行政監視のプロフェッショナルの育成

行政監視のための調査活動は、法案審査や決算審査等と関係なく、常時継続して行われる必要があり、そのためには行政監視のプロフェッショナルの存在が不可欠である。その能力とは、「公務員の不正不当行為の防止」を主眼とし、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」を重要な対象事項とする行政監視を的確に遂行していくための能力である。つまり、個別具体の事案をきっかけに行政組織や公務員制度の全般という大局的視点から調査、分析し、具体的な法政策について提言できる能力である。例えば、「公務員の不祥事が続く中、懲戒処分が適正に行われていないが、どこに問題があり、どのような制度改革が必要なのか」、「不公正な行政や税金の無駄遣いが問われている独立行政法人とは、本質的に何が問題なのか」という調査依頼に対して、法制的な問題点を指摘し、具体的な政策案を示すことができなければならない。このような能力を備えた人材を多く育成することにより、行政監視機能の向上を図ることが可能になるとと思われる。

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。

5.行政監視の思想的土台

日本国憲法の制定に深く関わり、さらに第3代の人事院総裁を務めた故佐藤達夫氏は、

次のように述べている。

「昭和 22 年新憲法の実施とともに、公務員は“天皇の官吏 から”全体の奉仕者 となり、その結果、公務員制度についても根本的改革が行なわれました。」(「人事院創立 15 周年にあたって」『人事院月報』昭和 38 年 12 月号)

日本国憲法の下での公務員は、国民主権(憲法前文、第 15 条第 1 項)と法の下での平等(第 14 条)に基づく民主制国家を支える公務員である。その在り方について、憲法第 15 条第 2 項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」と規定し、これを受けて、国家公務員法第 96 条は、「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」と規定している。

これらの規定から、私は、我が国の国家公務員は、「全国民に共通する社会一般の利益」のために働かなければならない存在であると考えているが、この点について、民主主義思想に詳しい在野の哲学者である武田康弘氏(我孫子市白樺文学館初代館長)は、次のように述べている。

「公(おおやけ)という世界が市民的な公共という世界とは別につくられてよいという主張は、近代民主主義社会では原理上許されません。昔は、公をつくるもの=国家に尽くすものとされてきた『官』は、現代では、市民的公共に奉仕するもの=国民に尽くすもの、と逆転したわけです。主権者である国民によってつくられた『官』は、それ独自の目ざす世界(公)を持ってはならず、市民的公共を実現するためにのみ存在する。これが原理です。」(武田康弘・ブログ「思索の日記」)

佐藤氏は、法制的に我が国の公務員の原点を指摘し、武田氏は、哲学的に掘り下げて「官」の存在意義を説明した。「行政監視とは何か」を考えるに当たり、思想的土台を明らかにすることは極めて重要であり、以下のようにまとめることができる。

行政監視とは、「主権者である国民によってつくられた『官』は、市民的公共を実現するためにのみ存在する」という原理を徹底するための「国権の最高機関」(憲法第 41 条)である国会の活動であり、そうであるからこそ、「全体の奉仕者」である「公務員の不正行為の防止」を主眼とし、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」を重要な対象事項とするのである。