

参議院行政監視委員会と行政監視機能

根岸 隆史

(行政監視委員会調査室)

《要旨》

議会にとって、行政府の監視は本来的に果たされるべき重要な機能である。平成 10 年、参議院に期待される行政監視機能の強化のため、参議院行政監視委員会が設置された。以来、同委員会は 20 年以上にわたり委員会審議を通じた調査に取り組んできた。審議実績の低下傾向を懸念する指摘も見られるが、同委員会はこれまで行政全般の諸課題について広範な質疑等を展開し、そうした調査に基づき数々の決議等を行っており、行政監視活動の成果としての行政の改善については、一定の評価もなされている。

平成 30 年 6 月、参議院では各会派の代表者による協議を踏まえ、参議院改革協議会報告書「参議院における行政監視機能の強化—新たな行政監視サイクルの構築と行政監視委員会の通年的な活動—」が取りまとめられた。同報告書によれば、参議院は行政監視機能の強化に議院全体として取り組むこととされている。

本稿では、議会に求められる行政監視機能を踏まえ、参議院行政監視委員会の機能やこれまでの実績を確認しつつ、行政監視機能の強化という観点から、国会の行政監視機能の一翼を担う同委員会に改めて期待される役割や方向性について述べる¹。

1. 国会の行政監視機能

(1) 国会の行政監視機能

日本国憲法において、国民の代表機関である国会は、国権の最高機関であるとともに唯一の立法機関である（第 43 条第 1 項、第 41 条）と規定されている。また、三権分立の観点から、国会は、内閣、裁判所と抑制・均衡の関係にある。さらに、我が国は議院内閣制を採用しており、国会により創出される内閣は国会の信任に基づきその権能を行使する。国会による政府・行政に対する監視・監督については明文規定があるわけではないが²、国会は憲法上内閣の行政権の行使全般にわたりその政治的責任を追及する上での権能として

¹ 本稿は令和 2 年 2 月 2 日現在による。参照 URL の確認も同日に行っている。

² 横尾日出雄「日本国憲法における参議院の役割と行政監視委員会の活動について：国会の国政監督・行政監視機能と参議院行政監視委員会の活動」『中京ロイヤー』30 号 2019 26 頁

行政監督権を有しているとされる³。

かかる構造において国会に期待される主な機能としては、①国民の多様な意見や利害を代表する国民代表機能、②法律を制定する立法機能、③公開の場で議論を行う審議機能（争点明示機能）、④行政府の法律の実施状況や活動全般を監視する行政府監視機能（国政監督機能）、⑤議院内閣制を前提とする内閣創出機能が挙げられる⁴。

①～③についてはいずれも議会を議会たらしめている根幹的な機能とすることができようが、歴史的には、議会はそもそも主権者たる君主の課税権を始めとする権限行使に同意を付与するための機関として誕生したとされる。その後、議会は権限拡大の過程で立法権を獲得し、法律の制定を通じて行政をコントロールするようになった⁵。すなわち、本来的に立法権は行政統制の手段として議会が獲得したものであり、行政府監視機能から立法機能が派生してきたとされる⁶。

（２）議院内閣制・二院制における行政監視

行政府監視機能とは、行政府が議会の制定した法律を忠実に実行しているかどうかのみならず⁷、政策立案過程を含む行政府の活動全般を監視すること⁸と解されている。

議会の行政統制⁹について、立法機能、内閣創出機能まで広げて考えてみても、法律は多数派の意思として可決されることや、内閣は与党の支持によって成立していることから、いずれにおいても与党の役割は非常に大きく、議院内閣制における議会活動は「内閣・与党」対「野党」という対抗軸に沿って行われるため、野党が行政統制の中心的な担い手となる¹⁰。この点、厳格な三権分立が維持され大統領が議会に対して責任を負わず、また議員が行政府の構成メンバーとなることがない大統領制においては、行政府と議会が分立して

³ なお、憲法は議院内閣制を採用し、国会が立法や予算の議決権、国務大臣の出席、答弁要求権等により行政権を統制することを認めており、内閣は行政権の行使について国会に対し連帯責任を負うとされる。橋本内閣総理大臣発言（第139回国会衆議院予算委員会議録第1号42頁（平8.12.6））。また、これらの権能を有効に行使するための補助的な権限、手段として国会は国政調査権を有しているとされる。大森内閣法制局長官発言（第139回国会参議院予算委員会議録第1号19頁（平8.12.10））

⁴ 大山礼子『国会学入門（第2版）』（2003年 三省堂）15-17頁参照。なお、議会の主な機能の分類について統一的な見解は存在していない。

⁵ 予算議定権や立法権は政府の行為を事前に枠付ける事前統制として広義の統制に含まれる。勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制」『公法研究』72号 2010 176頁

⁶ 大山礼子『国会学入門（第2版）』（2003年 三省堂）171-172頁参照

⁷ 憲法上、内閣は「法律を誠実に執行」（第73条第1号）することとされるが、ここに言う誠実な執行とは、法律内容に批判的な内閣がその執行を誠実に行わないことを排除しようとする趣旨とされる。内閣は憲法尊重擁護義務を負うが（第99条）、最高裁が違憲と判断しない限り、ある法律についての憲法上の疑義を理由にその執行を拒否しえず、合憲性について真摯に疑問を持つ場合には、法律の改廃について行動をとることが求められる。佐藤幸治『日本国憲法論』（2011年 成文堂）497-498頁

⁸ 大山礼子『国会学入門（第2版）』（2003年 三省堂）17頁

⁹ 政府・行政の統制について、行政法学において行政統制の対象とされる「行政」は、「法律による行政」の場面で問題となる「行政の諸活動」がイメージされるが、憲法学では、そうした狭義の行政作用（administrative function）とは区別され、「法律による行政」を越えた、「法の論理」では必ずしも対応しきれない執政作用（executive function）の統制が議論されてきた。議会による統制の対象は、狭義の行政としての法律の執行にとどまらない、外交、予算、条約締結等を含んだ広く国の内外の政策の立案・実施等に係る執行権を含むものとして解されてきたとされる。原田一明「議会の調査・監督機能—国会による『政府』統制の意義と限界（議会による行政機関の統制）」『公法研究』72号 2010 151-152頁参照

¹⁰ 大山礼子『国会学入門（第2版）』（2003年 三省堂）173頁参照

いるため「行政府（内閣）」対「議会（与党・野党）」という構図になり¹¹、行政統制をめぐる与野党の関係性は大きく異なる。

こうした状況において、議会が党派を超えて一体となって行政統制を実施する可能性も否定すべきではないが、議院内閣制下では議会が総意に基づき行政統制権¹²を行使することには限界があることから、行政府監視機能を有効に機能させるため、野党の発言権の確保とともに野党主導による行政統制を求める指摘もなされており¹³、少数者調査権¹⁴など議院内の少数派に調査の権利付与を行う¹⁵諸外国の制度¹⁶が注目を集めてきた。

一方、衆議院と参議院の内閣との関係では、議院内閣制のシステムを前提にして、衆議院と内閣には政治的な一体性が憲法上要請される。対して、参議院は議員の任期が長く半数改選が定められていることから¹⁷、衆議院と比較して継続性・安定性が要請されているものと解され、国政監督・行政監視という国会の機能においても、内閣と一定の距離¹⁸を置くことによって、参議院としての役割を果たすこととなる¹⁹。

このような前提を踏まえ、参議院では内閣から一步距離を置いた立場から行政監視を行い、官僚の不正行為などを取り上げて批判型、対決型で政府追及を行うような統制の仕方

¹¹ 寺沢泰大「議会による行政統制の制度設計」『日本公共政策学会年報 2000』2000 6 頁。なお、同頁の「図 1 政治体制による行政統制の構図」参照

¹² 議会による行政統制は国際的にも課題とされており、I P U (Inter-Parliamentary Union 列国議会同盟。我が国を含む 179 か国が加盟する議会の国際組織。本部はスイス・ジュネーブ)・世界銀行が行った調査(2009 年)によれば、各国議会(下院)における行政統制制度としては、口頭・書面質問、委員会における意見聴取及び質疑、調査委員会がほとんどの議会において採用されている実態が示されている。また、オンブズマン制度を採用する議会も 8 割に達している。こうした議会の行政統制制度の数(種類)については、議院内閣制を採用している国では比較的多くなり、次いで半大統領制、そして大統領制では比較的少なくなる傾向が見られている。Pelizzo, R., & Stapenhurst, F. (2013). *Parliamentary oversight tools: A comparative analysis*. Routledge. 28-56 参照

¹³ 大山礼子『国会学入門(第 2 版)』(2003 年 三省堂) 173 頁参照

¹⁴ 野党主導による行政監視については少数者調査権に関する言及が多く見られる。少数者調査権とは、議会内少数者が議会の調査権を発動できる権利であり、例えばドイツ下院では、議員の 4 分の 1 の動議が出されたときには、下院は調査委員会を設置する義務を負うとされる(共和国基本法第 44 条)(孝忠延夫『国政調査権の研究』(2000 年 法律文化社) 106-112 頁)。議院内閣制を採用するドイツでは行政統制における野党の重要性が意識されているとされ、下院では野党側への質疑時間の手厚い配分や予算委員長ポストの野党第一党への配分がなされている。また、フランス上院では、会派(15 名以上の議員により結成)を単位とした権利付与制度が導入されており、各会派は会期年度に一度調査委員会または調査団を設置しうるとされる。(勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制」『公法研究』72 号 2010 180 頁参照)。いずれにしてもこうした権利付与については、調査委員会等の設置のみならずその後の調査活動への少数派の意思の十分な反映の可否が重要となろう。

¹⁵ この点、衆議院の予備的調査制度については、本格的なものではないが、少数派にも調査権への道が少し開かれた意味合いがあると評される。佐藤幸治『日本国憲法論』(2011 年 成文堂) 468 頁

¹⁶ I P U・世界銀行の調査(2001 年)によれば、こうした少数者による調査権発動(Minority Initiative)は、ドイツを始めとして欧州の 7 か国において認められている。Yamamoto, H. (Ed.). (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Inter-parliamentary union. 42

¹⁷ 固定された議員任期や半数改選制に加え、選挙結果が政権選択に直結しないため有権者の投票行動が異なりうることから、参議院では衆議院とは異なる質の民意の反映がなされる。毛利透「参議院の存在意義(特集 議会制の現状と改革の方向性)」『法律時報』90 号 2018 20-21 頁参照

¹⁸ 参議院については総理を始めとする閣僚への問責決議に法的拘束力を伴わない代わりに、内閣に解散権もない形で消極的「抑制と均衡」が図られている。田村公伸「参議院と内閣—抑制と均衡」『憲法改革の理念と展開(上巻)大石眞先生還暦記念』(2012 年 信山社) 470 頁参照

¹⁹ 横尾日出雄「日本国憲法における参議院の役割と行政監視委員会の活動について: 国会の国政監督・行政監視機能と参議院行政監視委員会の活動」『中京ロイヤー』30 号 2019 28 頁

ではなく、法律の執行の適法性、妥当性、予算の適正処理、政策の有効性といった問題について客観的に評価、分析していくべきとの見解²⁰も示されるなど、議会の行政監視のあり方については長らく議論が続けられている。

2. 参議院行政監視委員会の活動と成果

(1) 参議院行政監視委員会の設置の背景

1990年代半ば以降、住専問題や薬害エイズ問題等への行政の対応への批判²¹や、旧大蔵省、旧厚生省などにおいて相次いだ公務員の不祥事による国民の行政への不信の高まりを受け、当時の橋本政権は省庁再編や内閣機能の強化を柱とする行政改革²²の断行を掲げた。一方、官僚主導とされる政治システムの変革のため国会による行政に対するコントロールの強化が求められ、国会の行政監視機能強化は各党において改革のシンボルとされた²³。こうした背景の下、連立与党²⁴内の調整を踏まえ衆参両院においてそれぞれ検討がなされた結果、平成10(1998)年、衆議院では決算委員会が発展的に改組される形で決算行政監視委員会が、参議院には新たな常任委員会として行政監視委員会が設置されるに至った²⁵。

行政監視委員会の設置を規定する国会法改正案²⁶の趣旨説明によれば、行政監視委員会について、「参議院に期待される行政監視機能を向上させるため、オンブズマン²⁷的機能を

²⁰ 勝山参考人発言(第190回国会参議院国の統治機構に関する調査会会議録第1号5-6頁(平28.2.10))。法律の施行状況を調査し、その法律の実効性を評価することは本来立法府が果たすべき役割としている。また、法律施行調査と政策評価には重なる性質があると述べている。勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制」『公法研究』72号2010 183頁

²¹ 住宅金融専門会社がバブル経済期に抱えた不良債権処理や非加熱製剤によるエイズ被害の発生などをめぐり行政の対応に批判が集まった。

²² 当時の橋本政権における行政改革会議においては、省庁再編や内閣機能の強化に加え、透明な行政の実現に向け政策評価機能の向上が企図された。平成9年12月の同会議最終報告で政策評価制度の導入が提言された結果、13年1月には国民本位の効率的で質の高い行政の実現などを目的とし、政策評価制度が全政府的に導入された。また、同年6月、政策評価制度の法制化を定める「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という。)が成立し、14年4月から施行された。

²³ 例えば、平成8年の衆議院議員総選挙では、主要政党のほぼすべてが行政改革とともに行政統制の強化を選挙公約の一つに掲げた(寺沢泰大「議会による行政統制の制度設計」『日本公共政策学会年報2000』2000 3頁)。なお、背景について武田美智代「国会改革の軌跡—平成元年以降—」『レファレンス』(2006.7)参照

²⁴ 当時は自由民主党、社会民主党、新党さきがけによる自社さ連立政権が発足していた。

²⁵ 当時の国会における行政統制制度をめぐる議論は、衆参で別々に開始され、平成9年末に合流するという経緯をたどった。並行的に進展した議論の状況については、寺沢泰大「議会による行政統制の制度設計」『日本公共政策学会年報2000』2000 3-5頁を参照。なお、平成9年には国会の行政監視機能強化を目的として国会法や会計検査院法等の改正が行われた結果、①衆議院決算行政監視委員会、参議院行政監視委員会の設置、②国会法第104条による報告・記録の提出要求制度の整備、③会計検査院に対する検査要請制度の整備、④衆議院における予備的調査制度の創設などがそれぞれなされた。この時期の行政監視機能に関する国会側の改革の動きについては、日本の議会政治史上まれにみるほど短期間にさまざまな改革が試みられたと評されている。大山礼子「国会改革の目的」『岩波講座 憲法4』(2007年 岩波書店) 111頁

²⁶ 平成9年12月に成立した(平成9年法律第122号)。併せて参議院規則も改正され、行政監視委員会の委員数は30名とし、委員会の所管事項は①行政監視に関する事項、②行政監察に関する事項、③行政に対する苦情に関する事項と定められた。なお、行財政機構及び行政監察に関する調査会長案の説明に基づけば、①行政監視に関する事項とは、②の行政監察の実態や③の苦情請願の内容の動向等も参考にしつつ調査を行うものとされていることから、②③を包摂しつつ上位に位置する重層的な概念と解される。(行財政機構及び行政監察に関する調査会による中間報告(平成9年6月9日))

²⁷ オンブズマン制度とは、高い識見と権威を備えた者が国民の行政に対する苦情を受け付け、中立的な立場からその原因を究明し、是正措置を勧告することにより、簡易迅速に問題を解決する制度とされている。オンブズマン制度は諸外国で多く取り入れられており、我が国においては、総務省の行政相談制度がオンブズマン

備えた行政監視のための委員会」を参議院に設置するとされた。また、委員会の機能として、①委員会による積極的な国政調査権の活用²⁸、②調査における総務庁の行政監察（注：現在の総務省行政評価局による行政評価・監視²⁹）等の活用、③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の審査をそれぞれ行うことが示された。

③の苦情請願制度は行政監視委員会のオンブズマン的性格を形成している機能であり、苦情請願³⁰に該当する請願を行政監視委員会に付託し審査を行う³¹こととし、その際に委員会の意向を多様に反映させるために意見書を活用することにより、オンブズマン的な苦情救済の機能を発揮する³²こととされた。

（２）参議院行政監視委員会の開会実績

平成 10 年 1 月に常任委員会として設置されて以来、参議院行政監視委員会は国会の行政監視機能の一翼を担ってきた。具体的には、行政の活動状況や諸課題について多様な調査テーマを設定し、委員会における質疑等を通じ、行政全般の状況に関し調査を行ってきた³³。また、そうした積み重ねは委員会や本会議における決議として結実するなどしてきた。

以下では、設置以降の委員会の動向や課題、成果について、これまでの取組を確認していく。まず、委員会の開会実績は図表 1 のとおりである³⁴。

的な役割を果たしているとして、国際オンブズマン協会等から評価されている（総務省ホームページ〈https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/kokusaikouryu.html〉）。オンブズマンは、一般的には国または地方レベル（EUにおいてはEUレベルも存在）において立法府または行政府に設置され、その機能は行政監視機能を中心とするものから苦情処理機能を中心とするものまで幅広いと評されている。

²⁸ 行政監視委員会の設置に向けた検討を行った行財政機構及び行政監察に関する調査会の調査会長案では、所掌事項としては「行政監視のための調査」とされ、「委員会自らが積極的に国政調査権を活用することにより、行政監視に必要な調査を恒常的に行う。」とされた。なお、ここで用いられる「恒常的」とは、閉会中も活動するという意味であるとされる。（行財政機構及び行政監察に関する調査会による中間報告（平成 9 年 6 月 9 日））

²⁹ 平成 13 年の中央省庁等改革により、総務庁行政監察局は総務省行政評価局へと再編され、「行政監察」は「行政評価・監視」へと引き継がれた。

³⁰ 苦情請願は、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」に対する苦情を内容とする請願とされており、こうした「不適正行政」による具体的な権利・利益の侵害からの救済を求めるものとされる。

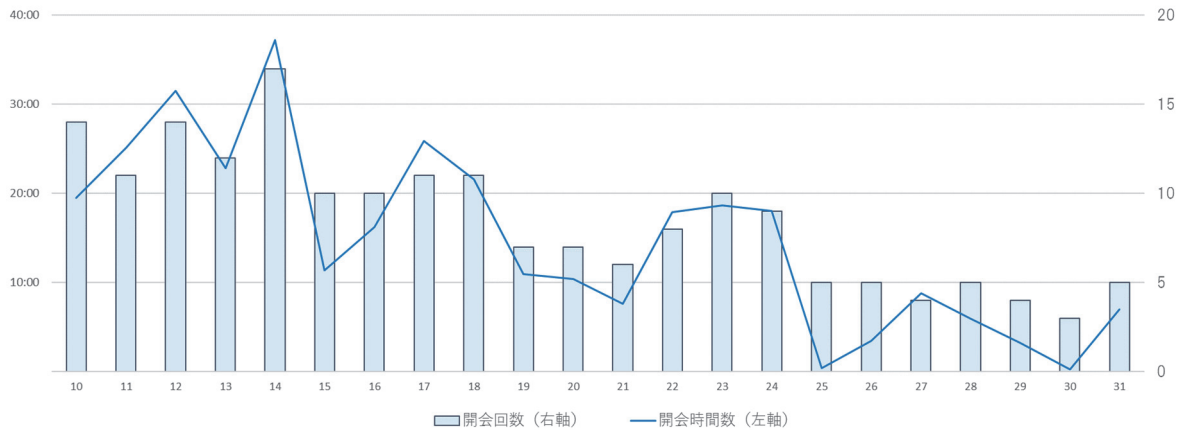
³¹ 平成 17 年に 1 件が採択されている。

³² 行財政機構及び行政監察に関する調査会による中間報告（平成 9 年 6 月 9 日）。意見書は、参議院規則第 171 条において規定されている参議院独自の制度であり、採択された請願について、委員会から請願の願意実現についての希望を述べるなどの意見書案を提出し、本会議において議決されることで意見書となり、議院の意思とされる。なお、森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則 参議院規則編』（2019 年 弘文堂）365-367 頁参照。また、オンブズマン制度や請願については、両者は主として苦情救済の制度であり、本来的に政策あるいは施策レベルに対する統制制度ではないことに留意すべきとの指摘もある。寺沢泰大「議会による行政統制の制度設計」『日本公共政策学会年報 2000』2000 8 頁

³³ 行政監視委員会開会の定例日は月曜日であり、水曜日を予備日としている。また、質疑等の調査のほかに、委員派遣等により各地の施設への視察を実施することで地域や現場の実情の把握に努めるなどしている。

³⁴ 参議院行政監視委員会における調査と衆議院決算行政監視委員会における行政監視に関する調査の審議実績との比較は、武蔵勝宏「国政調査権の制度と運用」『同志社政策科学研究』20 号 2018 36 頁を参照。なお、審議実績については委員会質疑においても議論されている。（第 198 回国会参議院行政監視委員会会議録第 1 号 10-11 頁（令元. 5. 20））

図表 1 参議院行政監視委員会の開会実績の推移



(出所) 会議録より作成

審議実績については、委員会の設置当初の10年間と比較して、その後の10年間の活動状況や実績をみるならば、委員会の開会数の減少に見られるように、委員会としての活動そのものが減退しているとの評価も見られる³⁵。また、平成19年以降の傾向について、平成22～24年の民主党連立政権の期間に一時的に審議時間が増加したものの、一貫して審議時間が低調であるとの指摘もある³⁶。

こうした状況の背景として、重要法案の審議状況や会期日数、他の委員会の開会状況など国会情勢に委員会の開会が左右されうることや、行政監視活動が複数の府省をまたぐ調査となりうることから出席者の確保に困難が伴っていることなどが挙げられている³⁷。

(3) 参議院行政監視委員会における主要な調査テーマ

参議院行政監視委員会が委員会審議における調査テーマとして取り扱った内容は、行政全般に及んでおり実に幅広い。行政の活動状況から社会の注目を集める重要な行政上の個別の諸課題など、これまで様々なテーマ³⁸に関して担当大臣からの報告聴取や対政府質疑、参考人質疑、委員間の自由討議等が行われてきた。こうして取り扱った主なテーマは、図表2のとおりである。

テーマを大きく分類してみると、①行政の活動状況や行政改革など行政全般に関わるもの、②財政投融资対象機関の点検や政府開発援助（ODA）など個別の政策課題に関する

³⁵ 横尾日出雄「日本国憲法における参議院の役割と行政監視委員会の活動について：国会の国政監督・行政監視機能と参議院行政監視委員会の活動」『中京ロイヤー』30号 2019 35頁

³⁶ 武蔵勝宏「国政調査権の制度と運用」『同志社政策科学研究』20号 2018 36頁

³⁷ 横尾日出雄「日本国憲法における参議院の役割と行政監視委員会の活動について：国会の国政監督・行政監視機能と参議院行政監視委員会の活動」『中京ロイヤー』30号 2019 35頁

³⁸ 第145回国会～第151回国会では、時間をかけて取り組む必要のある基本的な行政課題に関する事項を、一定期間を目途に定期的、継続的に取り組む「長期的テーマ」、その時々を生じた国民の関心が高い事項を、短期間のうちに集中して取り組む「短期的テーマ」として区別し各テーマ別に調査を行うこととされた（第145回国会参議院行政監視委員会会議録第1号1頁（平11.3.1）など参照）。これらは並行的に調査が行われ、必要に応じて決議等がなされている。

もの、③総務省が行う行政評価・監視³⁹や政策評価等に関わるものの三つに整理しうる⁴⁰。

図表2 参議院行政監視委員会が扱った主要な調査テーマ

分類	テーマ（調査件名）	委員会回数
行政全般	行政の活動状況	28
	行政機関における不祥事案等	6
	行政機関の内部監察及び監査の在り方	5
	現下の緊急課題	5
	行政改革と行政の役割分担	3
	行政改革の実施状況	3
	行政組織・公務員制度・公務員倫理の在り方	3
	行政監視システムの在り方	3
	その他	5
	小計	61
個別分野	財政投融资対象機関の点検等	7
	政府開発援助に対する検査状況	6
	政府開発援助等	5
	公務員制度改革	3
	警察行政に関する問題	2
	地球温暖化問題等	2
	その他	13
	小計	38
行政評価等	政策評価の現状等	16
	行政評価・監視活動実績の概要	13
	行政評価等プログラム	8
	最近の行政監察活動実績の概要	2
	その他	4
	小計	43
	総計	142

※行政監視委員会が設置された第142回国会（平成10年）から第200回国会（令和元年）の期間において、質疑等が複数回行われたものについてテーマとして整理。
 ※1回の委員会で複数のテーマが扱われた場合は、重複して計上している。
 ※類似のテーマは1つのテーマに集約している。

（出所）会議録より作成

行政全般に関するものは、近年多く用いられる包括的なテーマである行政の活動状況に関する調査が中心となっている。行政機関の内部監察及び監査の在り方に関する調査にお

³⁹ 行政評価・監視は、行政運営の改善・適正化を図るため、主に合規性、適正性、効率性等の観点からなされている。行政評価局が計画を策定し、全国の管区行政評価局等を活用して調査を行う全国計画調査と管区行政評価局等が独自に地域的な調査を行う地域計画調査がある。

⁴⁰ この分類は必ずしも参議院規則上の行政監視委員会の所管事項に沿ったものではない。そうした分類が厳密には困難な理由については、脚注26参照。なお、現在の所管事項は、①行政監視（これに基づく勧告を含む）に関する事項、②行政評価に関する事項、③行政に対する苦情に関する事項となっている（参議院規則第74条第15号参照）。

いては、その結果を踏まえて「国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議」がなされるなどしている。

個別分野に関するものは、社会問題化するなど行政の課題として重要視されたものを中心にテーマ設定されており、政府開発援助等に関する調査を受けて「政府開発援助に関する決議」がなされた。また、公務員制度改革に関する調査を受けて「公務員制度改革に関する決議」が、警察行政に関する問題に関する調査を受けて「警察の信頼回復に関する決議」がそれぞれなされるなど、比較的多くの決議がなされている。これらのほかにも、1回のみ開会されたテーマとして、東海村核燃料加工施設の事故問題や外務省問題、東日本大震災の復旧・復興関連施策にそれぞれ関するものなど、広範多岐にわたる案件について調査がなされている。

行政評価等に関するものは、政策評価の現状等に関する調査を始め、総務省行政評価局による行政評価・監視活動実績の概要や行政評価等プログラムに関する調査などがある。政策評価の現状等に関する調査に基づき⁴¹、「政策評価に関する決議」などがなされている。

（４）参議院行政監視委員会による審議や決議等による成果

参議院行政監視委員会は、（３）において示した調査を踏まえ、決議等を行ってきた（図表３参照）。こうした決議等とそれらがその後の行政の取組の改善に与えたとされる効果⁴²について、確認してみる。

図表３ 参議院行政監視委員会における決議等

委員会開会日	決議等	備考
平成10年6月17日	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8月2日	政府開発援助に関する決議	
平成12年3月27日	「政府開発援助に関する決議」の実施状況に関する会計検査要請	11月10日会計検査院より結果報告 11月20日委員会で説明聴取
平成12年5月22日	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14年12月11日	公務員制度改革に関する決議	
平成15年7月16日	政策評価に関する決議	7月18日本会議決議
平成17年6月13日	政策評価制度の見直しに関する決議	6月22日本会議決議
平成27年7月6日	政策評価制度に関する決議	7月8日本会議決議

（出所）筆者作成

⁴¹ 例えば、平成15年には同年に調査結果が公表された5件の総務省による政策の評価についてそれぞれ説明聴取及び質疑が行われるなどしており、最終的に「政策評価に関する決議」がなされている。

⁴² 一般に、決議の効力については、両院一致の決議であっても、それは国政に関する単なる意見表明にとどまる。しかし、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いる（憲法第66条第3項）ことから、決議は内閣に対して政治的・道義的拘束力を有するとされる。野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第5版）』（2012年 有斐閣）162頁

まず、行政における個別の課題についてなされた調査やそれに基づく決議等について見てみると、ODAの不透明感など信任の低下を背景になされた調査を受け、平成11年に「政府開発援助に関する決議」がなされた。その後の行政監視委員会において、同決議の実施状況について会計検査院に対し検査要請⁴³がなされたが、これは参議院において初例となる会計検査要請でもあった⁴⁴。これを受け、会計検査院から同決議を受けた取組や各事項についての一定の評価・課題などが報告された⁴⁵。

平成12年には、警察不祥事⁴⁶の発生を受け、行政監視委員会では一連の調査とともに「警察の信頼回復に関する決議」がなされた。警察不祥事は重要かつ喫緊のテーマとして当時の衆参の各委員会においても扱われたが、行政監視委員会の取組に対する積極的な評価が見られる⁴⁷。

行政の個別課題に対する決議のほかに、行政監視委員会では政策評価について累次の決議を行っており、これらは本会議においても同内容の決議がなされている。直近の平成27年の「政策評価制度に関する決議」に関連し、その後の国会答弁等において、同決議を踏まえた目標管理型の政策評価の改善方策等の取りまとめや⁴⁸、国の機関及び地方公共団体の職員等を対象とした研修等の実施を通じた情報提供⁴⁹など、政府側の改善的な取組が確認できる⁵⁰。

3. 参議院の行政監視機能の強化に向けて

(1) 総務省が行う行政評価局調査と各行政機関が行う政策評価

すでに見てきたように、平成9年の参議院行政監視委員会設置のための国会法改正案の趣旨説明において、同委員会の調査に当たっては「総務庁の行政監察（注：現在の総務省行政評価局による行政評価・監視）等の活用」を行うことが示されていた。行政監視委員

⁴³ 「政府開発援助に関する決議」の10事項のうち、①被援助国の実情に即した国別援助計画の作成、②事業の重点化と事業間の連携強化、③評価制度の充実、④ODAの不正防止、⑤重債務貧困国に対する債務救済の5事項について、検査要請がなされた。

⁴⁴ 検査要請は平成9年の国会法改正を受けて国会法第105条に基づき行われるものであり、会計検査院に対し特定の事項について会計検査を行いその結果を報告するよう求めるものである。参議院では平成12年の行政監視委員会の事例を初例として平成13年以降は毎年決算委員会から継続的に要請がなされており、平成29年には予算委員会からの要請もなされた。衆議院では平成10年の決算行政監視委員会の事例のみである。なお、参議院行政監視委員会の平成12年の「会計検査院の検査体制の充実強化に関する決議」は、国会の検査要請に十分応じられるよう検査体制の充実強化を求めるものであった。

⁴⁵ 会計検査院ホームページ『「政府開発援助に関する決議」の実施状況に関する会計検査の結果について』参照<<http://report.jbaudit.go.jp/org/h11/houkokusyo/1999-h11-3000-0.htm>>

⁴⁶ 神奈川県警、新潟県警、埼玉県警において不祥事が相次いだ。

⁴⁷ 渡辺暁彦『「監視機関」を監視するのは誰か—国会による政府・行政統制機能と参議院の行政監視委員会（短期共同研究プロジェクト「監視社会の現状と課題」）』『ジュリスコンサルタス』第19号 2010 189頁

⁴⁸ 第193回国会参議院行政監視委員会会議録第1号4頁（平29.5.15）

⁴⁹ 第198回国会参議院決算委員会会議録第8号27頁（令元.5.22）

⁵⁰ 同決議に沿った取組の進展状況等に関する質疑が行われている（第190回国会参議院行政監視委員会会議録第1号16-17頁（平28.4.4）、第198回国会参議院行政監視委員会会議録第1号11頁（令元.5.20）等参照）。また、総務省の政策評価審議会において、総務省から同決議等を踏まえて政策評価の点検（総務省が政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するため、各行政機関が行った政策評価について行う点検）の充実を図っていきたい旨の発言がなされている。（第4回政策評価審議会（第5回政策評価制度部会との合同）議事録33頁（平28.2.23））

会のこれまでの質疑を振り返ると、総務省が行う行政評価局調査や各行政機関が行う政策評価といった、行政内部における改善機能の取組事例が活用されることも少なくない。

行政評価局調査は、総務省行政評価局が政府内において施策や事業の担当府省とは異なる立場から、複数府省にまたがる政策や各府省の業務の現場における実施状況を实地に調査し、課題や問題点を実証的に把握・分析し、改善方策を提示するものであり、従来総務庁行政監察局が行っていた「行政監察」を引き継いだ「行政評価・監視」と、政策評価法に基づく「政策の評価⁵¹」の二つに分類される。

政策評価については、政策評価法に基づき実施される、各行政機関が行う政策評価及び上述の「政策の評価」がある。参議院行政監視委員会においては、政策評価制度が平成13年1月から全政府的に導入された後、15年（第156回国会常会）より政策評価の現状等について政府からの説明聴取が行われている。

そこで、ここでは行政評価局調査の現状と各行政機関が行う政策評価について概況を確認する。

ア 行政評価局調査（行政評価・監視及び総務省が行う政策の評価）

まず、現在調査や結果の取りまとめを行っている行政評価局調査の一覧は、図表4のとおりである。

図表4 実施中の行政評価局調査一覧

調査実施中／調査結果とりまとめ中の調査	年	H30												H31/R1												R2												R3			
	月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
○ 消費者事故対策(医薬類似行為等事故対策)																																									
○ 認知症高齢者等への地域支援																																									
○ 学校における専門スタッフ等の活用																																									
○ 遺品の整理サービス等																																									
○ 災害時の「住まい確保」等																																									
○ 更生保護ボランティア(保護司)																																									
○ 産官学連携による地域活性化																																									
○ 農道・林道の維持管理																																									
◎ 死因究明等の推進																																									
○ 地域住民の生活に身近な事業の存続・承継																																									
○ 伝統工芸の地域資源としての活用																																									
◎ 外来種対策の推進																																									
○ 地域公共交通の確保等																																									
○ 漁業・漁村地域の活性化																																									
○ 要保護児童の社会的擁護																																									
○ 学校施設の長寿命化計画の策定																																									
○ 建設残土対策																																									

○: 行政評価・監視

◎: 総務省が行う政策の評価

は、調査実施予定期間

(出所) 総務省ホームページより作成

行政評価局調査において調査結果に基づき取りまとめられた改善方策は、公表される

⁵¹ 複数府省にまたがる政策に関する政策全体の統一性または総合性を確保するための評価（統一性・総合性確保評価）

とともに必要に応じて所管大臣への勧告等が行われる。また、勧告等から一定期間経過後⁵²には改善状況のフォローアップが行われる。

毎年度の調査テーマ⁵³については、行政評価等プログラム⁵⁴において公表される。また、必要に応じて、政府として早急に対応すべき課題等について臨時的・機動的な調査が実施され、近年では、平成31年3月に賃金構造基本統計調査をめぐる厚生労働省の対応に係る諸問題について緊急報告⁵⁵が行われた。行政評価局調査においては、多岐にわたるテーマについてそれぞれ並行して概ね1年程度の調査が行われた後、結果が取りまとめられる。各調査の結果については、参議院行政監視委員会においても適宜報告聴取が行われている。

なお、近年結果が公表された行政評価局調査のテーマは図表5のとおりである。ここからも明らかなように、調査対象は広範多岐にわたり、複数の行政機関を対象とするものも多く、各行政分野別に相当の蓄積がなされている⁵⁶。こうした調査結果については、そのフォローアップも含め、委員会における調査においても十分な活用が期待される。

図表5 近年公表された行政評価局調査の結果一覧

平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31・令和元年度
○ 申請手続等の見直し(戸籍謄本等の提出)	○ いじめ防止対策の推進	◎ 農林漁業の6次産業化の推進	◎ 地籍整備の推進
○ 発達障害者支援	○ 公的住宅の供給等	○ 農業労働力の確保	◎ 女性活躍の推進
○ 子育て支援(子どもの預かり施設)	○ 感染症対策	○ 「賃金構造基本統計調査」に関する調査・検証	◎ 高度外国人材の受入れ
○ テレワーク・リモートアクセス環境整備	○ 小型家電リサイクルの実施状況	○ 空き家対策	○ 訪日外国人旅行者の受入れ(第二弾)
○ がん対策	○ 公文書管理	○ 年金業務の運営	
○ イノベーション政策の推進	○ 太陽光発電設備の廃棄処分等	○ 子育て支援	
○ 有料老人ホームの運営	○ 貸切バスの安全確保対策	○ 訪日外国人旅行者の受入れ(第一弾)	
○ 地域活性化	○ 買物弱者対策	○ 下請取引の適正化	○ : 行政評価・監視
○ 個人情報の保護	◎ グローバル人材育成の推進	○ 介護施策	◎ : 総務省が行う政策の評価
○ アスベスト対策	○ 高速道路における逆走防止対策の推進	○ 鳥獣被害対策	
○ 地下街等地下空間利用施設の安全対策等	○ 森林の管理・活用	◎ クールジャパンの推進	
	○ 土砂災害対策		

(出所) 総務省ホームページより作成

⁵² 関係府省からは改善措置状況に関する回答を原則2回(①勧告から概ね6か月後、②①から概ね1年後)にわたり徴収している。

⁵³ 調査テーマの選定は、平成28年2月に政策評価審議会において示された「行政評価局調査のテーマ選定に関する中長期的な考え方」(内閣の重要課題か、行政運営の改善により解決すべき課題があるか、実地調査により実態を把握する必要があるか等)や常時の情報収集活動等に基づき検討される。

⁵⁴ 行政評価等プログラムは、各府省の政策や業務の実施状況に係る調査のテーマを始め、行政評価局の3機能とされる①行政評価局調査、②政策評価の推進、③行政相談について当面の業務運営方針を定めるものであり、毎年度見直しが行われている。例年3月に公表され、参議院行政監視委員会において報告聴取を行っている。

⁵⁵ 総務省行政評価局「賃金構造基本統計問題に関する緊急報告～平成31年1月の基幹統計の点検に係る実務上の諸問題を中心として～」(平成31年3月8日)

⁵⁶ これまでの行政評価局調査の実施状況については、行政分野別に整理されている。<https://www.soumu.go.jp/main_content/000655708.pdf>

イ 各行政機関が行う政策評価

政策評価制度は、効果的かつ効率的な行政の推進、政府の諸活動についての国民への説明責任の徹底を目的としている。各行政機関は、所掌する政策について自ら評価を実施する。平成 30 年度の政策評価等の年次報告⁵⁷によれば、同年度の政策評価実施件数は 2,670 件⁵⁸であり、各行政機関の内訳では、多数の公共事業を抱える国土交通省（1,629 件）、農林水産省（379 件）、研究開発が多い厚生労働省（234 件）が大きな割合を占めている。公共事業を始めとして評価の実施が義務付けられている特定分野の政策⁵⁹を含む事前評価が 1,605 件、各行政機関の基本計画・実施計画に基づき実施されている事後評価が 1,065 件となっている。

政策評価法において、各行政機関は政策評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならないとされている。評価結果を踏まえ、事前評価結果については、法令改正、税制改正要望、事業の採択、予算要求等に反映することとされており、予算要求に反映したものは 173 件である。また、事後評価結果⁶⁰については、評価対象政策の改善・見直しを実施することとしたものが 48 件、予算要求に反映したものが 254 件となっている。平成 14 年に政策評価法が施行されて以来、休止又は中止することとした公共事業等は合計 320 事業、総事業費の合計は約 5 兆 5,860 億円⁶¹となっている。

こうした取組の結果報告については、政策評価法の規定⁶²に基づき、毎年国会に提出されるとともに公表されており、参議院行政監視委員会においても適宜報告聴取がなされている。

立法府としての評価制度への関与のあり方⁶³については、平成 13 年の政策評価制度の導入以前から検討がなされてきた。参議院において行政監視委員会の設置に向けた検討を行った参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会の最終報告⁶⁴（平成 10 年 6 月 3

⁵⁷ 総務省「平成 30 年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」（令和元年 6 月 7 日）

⁵⁸ 各行政機関が行う政策評価の実施件数は、過去 10 年間は 2,000 件台で推移している。

⁵⁹ 公共事業、規制、租税特別措置等、研究開発、政府開発援助の 5 類型の評価がこれに該当する。このうち公共事業を対象とした評価が 1,237 件と最多であり、次いで租税特別措置等を対象とした評価（117 件）、規制を対象とした評価（98 件）となっている。

⁶⁰ このうち、目標管理型の政策評価（218 件）において施策の改善・見直しを実施することとしたものが 21 件、未着手・未了の事業を対象とした評価（418 件）において事業の改善・見直しを実施することとしたものが 26 件、休止又は中止に至ったものが 2 件となっている。

⁶¹ 平成 14 年度から 30 年度までの 17 年度分の総計。なお、平成 28 年度の国土交通省の 1 事業について二つの検討案が存在しており、5 兆 5,454 億円との試算もある。

⁶² 政策評価法第 19 条では、各行政機関が実施した政策評価の実施状況、総務省が実施した政策の評価等の実施状況、それらの結果の政策への反映状況に関する報告書を政府が作成し、国会提出及び公表を行うよう規定している。

⁶³ 政策評価を通じた統制の最近の事例として、フランスでは 2008 年の憲法改正を受け、立法、政府統制とともに公共政策の評価が議会の任務として憲法に明記された（第 24 条第 1 項）。これを受け下院に公共政策評価統制委員会が設置されており、個々の常任委員会の政策領域全般にわたり公共政策を評価することを主な任務とし、議院の評価・統制活動を統括する機関とされる。同委員会は下院議長を委員長とし、各常任委員会の委員長等をメンバーとしている。勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制」『公法研究』72 号 2010 181-182 頁参照

⁶⁴ 参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会「行財政機構及び行政監察に関する調査報告（最終報告）」同調査会では、その 3 年間の活動のうち最終年のテーマを「政策等の評価制度」とし、平成 8 年の行政改革会議最終報告を受け政府において当時導入に向けた検討が進められていた政策評価制度について議論を行っ

日)では、政策等の評価を通じて行政府が国民へのアカウンタビリティを適切に果たす重要性を指摘しつつ、立法府が行政統制の役割を果たすため行政監視委員会等を活用して行政府が行った評価をチェックする必要性が提言されている。

(2) 参議院改革協議会報告書

平成 29 年 2 月、参議院では、院の組織及び運営の改革に関する諸問題について調査検討を行う参議院改革協議会が設置された。議長の諮問機関として各会派の代表者により構成される同協議会では、「行政監察機能の強化、行政監視委員会の機能強化」が検討項目の一つとして選定され、協議が重ねられた結果、平成 30 年 6 月に各会派の合意に基づき、「参議院における行政監視機能の強化」について報告書⁶⁵が取りまとめられた⁶⁶。

この報告書では、参議院が「これまで取り組んできた決算審査の充実とともに、行政の適正な執行を監視、監督することを活動の柱の一つとし、行政監視機能の強化に議院全体として取り組む」こととされ、本会議を起点とした新たな行政監視の年間サイクルの構築と行政監視委員会の活動の一層の充実に向けた取組について記されている⁶⁷。

新たな行政監視の年間サイクルは、政策評価等に関する年次報告等について常会の本会議において政府からの報告聴取及び質疑を行うことから始まり、それを踏まえ、行政監視委員会では計画的かつ継続的に行政監視を行い、委員会における行政監視の実施状況について翌年の常会の本会議において報告するという流れとされる。なお、委員会の報告に基づき、必要に応じて、本会議において適正な行政の執行を実現するための改善勧告を行い、勧告の結果講じた措置について政府の報告を求めることとされている。

4. おわりに

政府の対国会責任の実効性の確保という観点から国会の調査・監督機能の重要性を指摘する見解は時代を問わずに存在してきた⁶⁸。また、本稿において確認した参議院行政監視委員会がこれまで国会の行政監視機能の一翼を担いつつ取り組んできた活動とその成果に対しては、一定の評価も見られる⁶⁹。しかし、近年の政治状況を受け、国会の行政監視機能の

た。

⁶⁵ 参議院改革協議会報告書「参議院における行政監視機能の強化—新たな行政監視サイクルの構築と行政監視委員会の通年的な活動—」(平成 30 年 6 月 1 日) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigi/joho/kyougikai/h29/pdf/h29kyougikai_houkoku_1.pdf>

⁶⁶ 報告書を受けた参議院規則改正がなされ、より充実した調査を行うため、令和元年 8 月に行政監視委員会の委員数は 30 名から 35 名へと増員され、常任委員会では決算委員会を上回り予算委員会に次ぐ規模となった。

⁶⁷ 行政監視機能の強化の具体化に向けた取組の一つとして、平成 31 年 3 月から「行政に対する苦情窓口」を開設している。これは、「参議院ホームページ上に苦情窓口を開設し、国民から寄せられる苦情も調査の端緒として活用する」との報告書の内容を踏まえた取組であり、具体的には、参議院ホームページ上の入力フォーム等から寄せられた行政に対する苦情を、行政監視委員会における調査の基礎的な資料の一つとするものである。

⁶⁸ 原田一明「議会の調査・監督機能—国会による『政府』統制の意義と限界 (議会による行政機関の統制)」『公法研究』72 号 2010 161 頁。議会に最も期待される権能は、執行府の監督と抑制の機能である (芦部信喜『憲法と議政』(1971 年 東京大学出版会) 239-240 頁)、議会はむしろチェック機関にして、最終的に決定する場として重要な役割を担っているというべきではないか (佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』(2002 年 有斐閣) 238 頁) などとされてきた。

⁶⁹ 横尾日出雄「日本国憲法における参議院の役割と行政監視委員会の活動について：国会の国政監督・行政監

発揮を求める声もあり⁷⁰、行政監視委員会を中心に参議院の行政監視機能を強化し、一層の厚みを持たせていくことが期待されている。

国会全体の行政監視機能という観点に立ち返ってみると、委員会中心主義を採る我が国の国会では各委員会の果たす行政監視機能が非常に大きいと解される。しかし、各府省に対応した委員会を始め各常任委員会は、それぞれの専門的知見に基づき行政監視委員会同様に行政に対する監視機能を担う一方、審査対象となる法案や予算等の委員会審議を行っている。我が国の常任委員会は、国政調査主体としての調査委員会と法案等の議案審査主体としての立法委員会という二重の機能を果たしていると評されており、立法・統制両機能の実効性を高めるためにはそれぞれの性格に応じた委員会の組織・運営を求める見解もある⁷¹。また、審査対象となる付託法案数が多いなどの理由により委員会において十分な調査を行うことが困難となる状況も想定されよう⁷²。そうした中でも、安定的に行政監視機能を発揮することが可能となる行政監視委員会の役割とその深化が、適正な行政の執行を実現するために重要であることに今後も変わりはなく、今回の行政監視機能強化に向けた取組は、行政監視機能の担い手としての参議院の将来像を占う試金石となろう。

(ねぎし たかし)

視機能と参議院行政監視委員会の活動」『中京ロイヤー』30号 2019 35頁、渡辺暁彦「『監視機関』を監視するのは誰か—国会による政府・行政統制機能と参議院の行政監視委員会（短期共同研究プロジェクト 監視社会の現状と課題）」『ジュリスコンサルタス』第19号 2010 189頁参照

⁷⁰ 衆議院議長談話（今国会を振り返っての所感）（平成30年7月31日）〈http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/topics/danwa180731.html〉

⁷¹ 国民との関係において議会の果たすべき役割は、立法活動では議院「総意」の形成における民意の反映が、調査活動では正確な情報の提供がとりわけ重要となるが、立法活動においては多数派が主導的役割を果たすのに対し、調査活動では少数派が主要な役割を果たすことなどを背景とする。勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制」『公法研究』72号 2010 177-178頁

⁷² 常任委員会の活動実績データの分析から、付託法案数が多ければ、委員会における調査の量自体が圧迫されている委員会が限定的ながら存在すると指摘されている。木下健「国会における行政府監視機能の検証：国政調査に関する量的分析」『同志社政策科学研究』15号 2013 45-59頁