

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	行政監視機能の強化をめぐる議論の動向
著者 / 所属	永籟 舞衣 / 行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	441号
刊行日	2021-12-17
頁	74-85
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211217.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

行政監視機能の強化をめぐる議論の動向

永籬 舞衣

(行政監視委員会調査室)

1. はじめに
2. 行政監視機能の強化をめぐる議論の動向
 - (1) 調査の活性化
 - (2) 委任立法に対する統制
 - (3) 政策評価
3. おわりに

1. はじめに

国会は、日本国憲法（以下「憲法」という。）上、国民の代表機関としての性格を有するものであり、国権の最高機関、唯一の立法機関としての地位が与えられている（第 41 条、第 43 条）。

一般に、議会には国民代表機能、立法機能、審議機能及び行政監視機能があると考えられ、国会には、国民代表としての立場で法律案などを審議し、政策決定を担うとともに、政府の活動を国民に代わってチェックする役割が期待されている¹。

特に参議院は、憲法上その継続性や安定性を要請されていると考えられ、衆議院とは異なる位置付けから、内閣と一定の距離を置くことによって、中長期的な視点も見据えて内閣・行政機関に対する国政監督の役割を果たすことが必要とされており、衆議院を補完しつつ、より強い行政監視機能を発揮することが求められていると解されている²。

参議院では、これまで、行政監視機能の強化に向けた取組が積極的に進められてきた。1998 年には、参議院に期待される行政監視機能の強化のため行政監視委員会が設置され、同委員会は 20 年以上にわたり調査に取り組んできた³。また、2018 年 6 月には、各会派の

¹ 大山礼子「国会の機能と手続をめぐる問題」大石眞、大山礼子編著『国会を考える』（三省堂、2017 年 5 月）283 頁

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）37 頁

³ 根岸隆史「参議院行政監視委員会と行政監視機能」『立法と調査』No.421（2020. 2）

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—」（以下「参改協報告書」という。）が取りまとめられ、参議院では同報告書の具体化に向けた取組が進展している⁴。

本稿では、こうした動向を踏まえ、国会の行政監視機能の強化に向けた方策に関する近年の議論より⁵、憲法上保障された国会の権能である国政調査権及び議員の質問権の活用による「調査の活性化」についての見解を紹介するとともに、行政監視の手法として「委任立法に対する統制」及び「政策評価」に着目した見解等を整理した⁶。

2. 行政監視機能の強化をめぐる議論の動向

（1）調査の活性化

国会の活動は立法を含め全てが行政府の活動に対する監視につながっていると考えられ、特に行政監視の前提となる調査を実施するため国会に認められている権能が国政調査権であるとされる⁷。国政調査権は、国会又は議院が、法律の制定や予算の議決など、その憲法上の権限はもとより、広く国政、特に行政に対する監督・統制の権限を実効的に行使するために必要な調査を行う権限であり⁸、憲法第 62 条において議院の権能として保障されている。

また、議員の質問権については、憲法に明文の規定は置かれていないが、議院内閣制や国政調査権等から導かれる国会の行政統制権の一態様であると解されている⁹。質問は、議員が議題と関係なく、国政一般について内閣に対し事実の説明を求め、又は所見をたずねる行為である。書面で行うのが原則であり¹⁰、質問主意書を作成して議長に提出し、その

⁴ 近年の参議院における行政監視機能強化の動きについては根岸隆史「参議院における行政監視機能の強化—新たな行政監視の年間サイクル—」『立法と調査』No.440（2021.11）参照。

⁵ 諸外国の近年の議会改革においては、立法過程の改革と並んで統制機能の拡充・強化が重要なテーマとなっており、各国の改革に共通してしばしば取り上げられた項目として、「質問」、「国政調査」、「委任立法の統制」が挙げられている（大山礼子「国会とアカウンタビリティ：国民代表機関の二重の責務」『駒澤法学』第20巻第4号（2021年1月）4頁）。

⁶ 本稿は令和3年11月30日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。なお、行政監視機能の強化に関する議論は、国会改革や参議院改革の文脈の中で触れられる例が多く見られる。国会改革の議論については、桐原康栄、帖佐廉史「国会改革の経緯と論点」『レファレンス』No.774（2015.7）等に詳しい。また、これまでの参議院改革については、参議院ウェブサイト「参議院のあらまし 参議院改革の歴史」〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/rekisi.html>〉を参照。

⁷ 大山礼子「国会の機能と手続をめぐる問題」大石真、大山礼子編著『国会を考える』（三省堂、2017年5月）289頁

⁸ 国政調査権の性質については、憲法第41条の「国権の最高機関」性に基づく国権統括のための独立の権能とする独立権能説と、議院が保持する諸権能を実効的に行使するために認められた補助的権能であるとする補助的権能説が存在するが、補助的権能説が通説とされる。補助的権能説によっても、議院が国会の一院として保持する権能は立法的権能を中心に広範な事項に及ぶことから、純粹に私的な事項を除き、国政全体が調査の対象となる（野中俊彦ほか著『憲法Ⅱ（第5版）』（有斐閣、2012年3月）143～145頁）。なお、イギリスでは国政調査権の対象は専ら行政監視ないし行政統制に焦点が当てられており、政治家や官僚の不祥事などの政治調査や立法調査は議会の調査の対象外とされている（武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）142頁）。

⁹ 森本昭夫『国会法概説』（弘文堂、2021年4月）179頁

¹⁰ 緊急を要する場合は、議院の議決により口頭で質問することができるとされ（国会法第76条）、両議院の先例では、議長は議院運営委員会に諮るのを例としている（衆議院事務局『平成29年版 衆議院先例集』

承認を得て行う（国会法第74条第1項・第2項）¹¹。

ア 現状と課題

国政調査権や質問権は、その権限を行使することにより政府・行政に対する監視や情報提供の要求を行い、国民に広く公開することによって実質的な政府・行政統制の意味を持つものであるとされる¹²。

しかし、国政調査権は議院又は委員会の決定により発動されるものであり、多数を占める与党の賛成が得られない場合には調査を実行できないとの限界も指摘される¹³。これを補完するものとして、1998年に衆議院において予備的調査制度が導入されたが¹⁴、実施件数の減少などから、十分に機能しているとはいえないとの評価もある¹⁵。

また、質問主意書については、委員会での質疑時間が限られる野党議員にとって政府の見解を確実に問える貴重な制度であるとされる¹⁶。近年は件数の増加が指摘されるが、増加に伴う答弁書の質の低下等の懸念も見られる¹⁷。

なお、実施された調査の報告の在り方については、一般に議院内閣制の諸国では、議院が最終的な事実認定を責任を持って行い、調査実施後に報告書の作成・公表が義務付けられるとされる¹⁸。日本の国会においても、特定案件について調査を実施した場合、

535 頁先例 428、参議院事務局『平成 25 年版 参議院先例録』444 頁先例 377)。衆議院では「国際貿易摩擦問題に関する緊急質問」(1985 年 4 月 11 日)、参議院では「内閣問責決議等に関する緊急質問」(2012 年 11 月 2 日)が直近の例である。全議員が参加する本会議で口頭質問の機会を設けることは、国民に見える形で政府情報の提供をし、テーマについて賛否の討論を行うことで政府に対する監視を実施するためにも重要であるとする見解もある(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—」『公法研究』72 号(有斐閣、2010 年 10 月) 162 頁)。

- ¹¹ 一方、委員会等で行われる質疑は、議題について疑義をただす行為であり、口頭で行われる(浅野一郎・河野久編著『新・国会事典(第3版)』(有斐閣、2014 年 6 月) 161 頁)。
- ¹² 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
- ¹³ 大山礼子「国会の機能と手続をめぐる問題」大石眞、大山礼子編著『国会を考える』(三省堂、2017 年 5 月) 290 頁
- ¹⁴ 予備的調査とは、委員会の議決又は 40 人以上の議員の要請に基づき、衆議院調査局長又は法制局長に命じて、官公署に対し資料の提出や説明等の調査協力を求めることができる制度である(衆議院規則第 56 条の 2、第 56 条の 3)。なお、同じく 1998 年に施行された改正国会法において、国政調査機能の強化を目的として、①強制力を伴わない調査においても内閣が提出要求を拒否するには「国家の重大な利益に悪影響を及ぼす」旨の声明を行わなければならないこと(第 104 条)、②会計検査院に対して特定事項に関する検査を求めることが可能になったこと(第 105 条)、③衆議院に決算行政監視委員会、参議院に行政監視委員会がそれぞれ常任委員会として設置されたことなどの重要な改革が行われた(大山礼子「国会とアカウントビリティ：国民代表機関の二重の責務」『駒澤法学』第 20 巻第 4 号(2021 年 1 月) 15 頁)。
- ¹⁵ 上田健介「首相・内閣に対する統制」全国憲法研究会編『憲法問題』[26](三省堂、2015 年) 13~14 頁。なお、令和 2 年までの調査件数は、委員会の議決に基づくものが 2 件、40 人以上の議員の要請に基づくものが 49 件となっている(衆議院事務局『令和 2 年衆議院の動き第 28 号』365 頁)。
- ¹⁶ 「質問主意書 野党の武器、威力低下 「ゼロ回答」頻発／提出増加も影響」『毎日新聞』夕刊(平 31.2.13)
- ¹⁷ 2018 年に提出された質問主意書は衆参合計で前年比 17%増の 943 件であり、過去 20 年で 7 倍に増加しているとされる。政府・与党には担当省庁の負担に配慮して、質問主意書の提出数を制限すべきだとの声も多いとされている(「質問主意書 その威力は」『日本経済新聞』夕刊(平 31.1.18))。一方で、近年は質問に「趣旨が明らかではなく、お答えは困難」などとする回答も目立つとされるが、質問主意書は行政監視の重要な手段であり、行政の能率を口実に件数を制限することがあってはならないと指摘されている(「質問主意書 野党の武器、威力低下 「ゼロ回答」頻発／提出増加も影響」『毎日新聞』夕刊(平 31.2.13))。
- ¹⁸ 大石眞『議会法』(有斐閣、2001 年 12 月) 119~120 頁

事実認定を行い報告書として取りまとめ、本会議に報告すべきであるものの、現実には国民への情報提供が不十分であるとする評価も見られる¹⁹。

イ 改善に向けた方策

国会の調査活動をより効果的なものとするとともに、国民への調査結果に関する情報提供の充実を図るための方策として、次のような見解が示されている。

① 調査権行使の活性化

国政調査権を少数派にも活用しやすくするため、行使の議決要件の引下げを提案する見解²⁰や、ドイツ連邦議会のような少数者調査権の制度を導入して野党の政府批判機能をより充実させるべきとの見解²¹がある。また、調査権は小党が行使可能になると乱用の可能性もあるとして、調査に法的拘束力がなく直接的な調査権行使ではない予備的調査制度に着目し、その要件を引き下げて活用を容易にするとともに、参議院にも同様の制度の導入を考慮すべきとの指摘もある²²。

ただし、予備的調査制度については、強制権を伴うものでないことから全く許されないとはいえないものの、調査権の行使は議院の意思で行われなければならないことから、少数者の意思で予備的調査の決定がなされるこのような制度は問題がないとはいえないとする指摘もある²³。

一方、与野党が協調して政府を統制するための手段として国政調査権を活用すべきであるとして、客観的な評価が行いやすい、各府省が行う政策評価や行政事業レビューについて、その一部を抜粋する形で検証することが考えられるとする見解²⁴がある。国政調査の活性化のため、参議院の調査会を例として、委員会を、国政政治から離れて一

¹⁹ 大山礼子「国会とアカウンタビリティ：国民代表機関の二重の責務」『駒澤法学』第20巻第4号（2021年1月）14～15頁。

²⁰ 例えば、議決要件の3分の1への引下げが提案されている。なお、個々の議員による行使については乱用の危険性が指摘されている（木下健『二院制論—行政府監視機能と民主主義—』（信山社、2015年8月）101頁）。

²¹ 大石眞「国民の国政参加の途をどう広げるか—いわゆる首相公選論と議院内閣制との間で—」大石眞ほか編著『首相公選を考える』（中央公論新社、2002年12月）43頁。ドイツ連邦議会では、議員の4分の1以上が、政府や行政官庁等の不祥事を調査する調査委員会の設置を要求する動議を出した場合には、同委員会を設置する義務を負うとされている。主として少数派による政府の統制として行使されているが、調査委員会の議決は多数決で行われるため、少数派の主張が委員会の議決となるとは限らない。なお、ワイマール憲法下ではこの要件が議員の5分の1以上とされていたが、少数派による権利の濫用が見られたことから現行の4分の1以上に引き上げられた（渡辺富久子「ドイツ連邦議会による政府の統制—調査委員会を中心に—」『外国の立法』No.255（2013年3月）98頁）。中道左右の主要政党による大連立政権下でのドイツ連邦議会では単独で4分の1以上を占める野党がないことから、乱用を許さない絶妙なラインであるとの声もある（「国政調査権、強い欧米 日本の野党は独モデルの改革案」『日本経済新聞』電子版（平31.4.12））。

²² 要件については、衆議院における法案提出権と同等の院内交渉団体の要件である20人に引き下げることを提案している（武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）154頁）。

²³ 強制権を持つ要求については、補助的権能説に立つ場合、議院の正当な権限行為として行わなければならない、委員会が行使する場合においても議院の調査権限が委員会に付与されていなければならないとして、委員会の多数を占める意思の一致がなければ強制権を持つ調査権は行使し得ないこととする（浅野善治「国政調査権の本質と限界」『議会政治研究』No.78（議会政治研究会、2006年6月）28～29頁）。

²⁴ 上田健介「議院内閣制—国民・国会・内閣の関係—」『MINERVA 人文・社会科学叢書 211 なぜ日本型統治システムは疲弊したのか—憲法学・政治学・行政学からのアプローチ—』（ミネルヴァ書房、2016年6月）25～26頁

定の独立性と中立性を持ち、委員が固定され、委員間で与野党の立場を超えた一定の信頼感が醸成されるような組織とすることも主張されている²⁵。

② 質問主意書の制度改善

質問主意書については、質問の機会をより適切に確保するため、会期中にしか提出できないという現行の制限を撤廃し通年化する必要があるとの見解²⁶や、担当省庁の負担に配慮しつつ答弁書の質の低下を防ぐため、1件ごとに質問内容と答弁内容との擦り合わせや修正を行ったり、1件当たりの分量に制限を設けるといったルール作りに早急に着手することを求める見解²⁷、必要であれば各党派で優先すべき質問を整理するなどの対応が考えられるとする見解²⁸などがある。

③ 調査結果の報告

国政調査権の意義を、国民に対する情報提供や還元的手段にも拡大できるとするならば²⁹、国政調査報告書の作成や本会議での経過報告は不可欠であるとする見解がある³⁰。

また、従来、法案審議に占められてきた本会議を立法と統制に配分し、統制に留保された本会議日に国政調査報告等を議事に取り上げ得る制度を作ることが望ましいとする見解³¹もある。

(2) 委任立法に対する統制

委任立法とは、本来、立法機関である議会が、法律として決定すべき事項を法律の規定に基づいて行政府の命令に委ねることをいう³²。憲法は立法の委任を正面からは認めていないが、政令への罰則の委任について規定した憲法第 73 条第 6 号ただし書から委任命令も可能であると解され、判例³³もこれを認めてきた³⁴。ただし、国会は、顕著な政策的選

²⁵ 上田健介「首相・内閣に対する統制」全国憲法研究会編『憲法問題』[26]（三省堂、2015年）14、17頁

²⁶ なお、省庁の負担軽減のため、現行の閣議決定を経る厳格な手続を改めるなど、答弁側の手続の合理化・簡略化も考えるべきであるとしている（大山礼子「国会とアカウンタビリティ：国民代表機関の二重の責務」『駒澤法学』第20巻第4号（2021年1月）10～11頁）。

²⁷ 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－」『公法研究』72号（有斐閣、2010年10月）159～160、164頁。

²⁸ 「質問主意書 野党の武器、威力低下 「ゼロ回答」頻発／提出増加も影響」『毎日新聞』夕刊（平成31.2.13）

²⁹ 国政調査権の性質については、国民の知る権利に仕えるものとして国民への情報を提供する機能から国政調査権を捉える説等も有力であるとされる（武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）138頁）。

³⁰ 報告書作成過程で与野党間の意見調整が行われ、そこでの合意案が後の制度改革等の立法提案につながるものが期待されるとする（武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）154～155頁）。

³¹ フランスでは、2008年憲法改正により、4週のうち1週の本会議を政府活動の統制と政策評価に留保する規定が追加され、統制に留保された本会議は法律の施行調査等に関する調査報告書の審議や政府質問・大臣質問などの追加開催に当てられているとされる（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（有斐閣、2010年10月）184頁）。

³² 大山礼子「国会とアカウンタビリティ：国民代表機関の二重の責務」『駒澤法学』第20巻第4号（2021年1月）16頁

³³ 最大判昭25.2.1刑集4巻2号73頁等

³⁴ 佐藤幸治『日本国憲法論（第2版）』（成文堂、2020年9月）476～477頁。なお、委任立法を正当化する根拠については、憲法第73条第6号という形式的な根拠よりも、現代国家における委任立法の実際の必要性や不可避性から条理上認められるものであると捉えるとともに、憲法第41条はそれを否定するものでは

択肢について明白な決定を自ら行うことが必要であり、委任はその決定にとって手段的でなければならないとされる³⁵。

委任命令については、委任をすれば、後は委任の範囲内で行政機関に自由に定めさせればよいというものではなく、委任の趣旨に沿って委任立法がなされるようチェックしていくことが重要と解される³⁶。制定された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であり、施行命令や運用上の規則など各種の行政立法の妥当性の検証も立法府である国会に求められる行政監視機能とされる³⁷。

ア 現状と課題

社会情勢の変化が激しい現代国家においては、行政機能の高度化・専門化・技術化と、それらに対する議会の能力の限界から、立法権の一部を行政機関に委ねざるを得ない状況となっており、委任立法の量的な拡大は現代立法の特色の一つとされる³⁸。しかし、法律案において委任立法が多用されると、議員がその具体的内容を捉えにくくなり、法律案の内容に関わる実質的な審議が困難となるおそれがあるとされる³⁹。また、国会における法案審議では逐条審議は実施されておらず、個別の規定に関する立法者意思は不明確なままのものが多くことから、委任立法の策定段階での省庁官僚制による恣意的な判断や授權法からの逸脱を生む原因となっているとの指摘もある⁴⁰。

多くの諸外国の議会においては委任立法に対する統制の制度化が試みられており⁴¹、委任立法に対する議会による統制の制度化は、議会が委任立法を統制する機会を留保するとともに行政機関に対する圧力ともなり、委任立法の質の向上にもつながり得るとの声もある⁴²。

ないと解すべきとの見解もある（川崎政司「立法の多元化と国会の役割・あり方」浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』（信山社、2008年12月）202頁）。

³⁵ 佐藤幸治『日本国憲法論（第2版）』（成文堂、2020年9月）477頁

³⁶ 川崎政司「立法の多元化と国会の役割・あり方」浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』（信山社、2008年12月）207頁

³⁷ 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（有斐閣、2010年10月）183頁

³⁸ 川崎政司「立法の多元化と国会の役割・あり方」浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』（信山社、2008年12月）198～199頁。なお、e-Gov法令データベースの登録法令数は、法律2,068件に対し、政令・勅令2,290件、府省令4,258件と、命令の数が法律の数を大幅に上回っている（e-Gov法令データベース<<https://elaws.e-gov.go.jp/registdb/>>）。

³⁹ 中村睦男ほか編著『はじめての憲法学（第4版）』（三省堂、2021年10月）189頁

⁴⁰ 武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）115頁。授權法の委任の範囲を逸脱した命令の制定が、国会での立法者意思が明確に示されていないにもかかわらず行われ、裁判所により無効判決が出された事例として、新薬事法の施行に伴い、省令により改正されたインターネット等での第一類・第二類の医薬品の販売を規制する新薬事法規則について、委任の範囲を逸脱しているとの理由で違法・無効とした最高裁判決（最判平25.1.11民集67巻1号1頁）が挙げられている（同116～117頁）。

⁴¹ 例えば、アメリカでは連邦議会の議会拒否権制度、イギリスでは1946年制定法文書法で定める議会による委任立法の審査手続、ドイツでは授權法の条文により議会権限の留保を規定する方法による委任立法の統制などがある（大山礼子「国会とアカウントビリティ：国民代表機関の二重の責務」『駒澤法学』第20巻第4号（2021年1月）16～17頁）。詳細は、アメリカ・イギリスについては、田中祥貴「議会のResurrection—議会による委任立法の監督・統制—」全国憲法研究会編『憲法問題』[26]（三省堂、2015年）、ドイツについては、毛利透『統治構造の憲法論』（岩波書店、2014年4月）157～188頁等を参照。

⁴² 川崎政司「立法の多元化と国会の役割・あり方」浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』（信山社、

なお、委任立法の統制としては、議会によるもののほか、裁判所による統制及びパブリックコメント制度などの国民参加の制度が挙げられるが⁴³、これらに依存せずとも、立法者である国会が立法の事後的な監視や政省令案に対するチェックを通じて、立法者意思からの逸脱を統制することが強く求められるとする指摘もある⁴⁴。

イ 改善に向けた方策

委任立法に対して国会による統制を制度的に確立することは、国会中心立法の原則に鑑みても重要度が高いと考えられ⁴⁵、国会による委任立法に対する統制を行うための方策として次のような見解が示されている。

① 委任立法の範囲の最小限化

法律の中でうたわれている委任事項を真に必要なものに限定するため、委任立法の定義や位置付け、限界などを明確に定める包括法を制定し、委任立法は飽くまで国会の立法権の例外にすぎないことを明確に定めるべきとする見解⁴⁶がある。また、委任事項をチェックするため、法律案の審議の際に逐条審査の実施を求める見解がある⁴⁷。

② 委任命令の内容の精査

国会の行政監視の一環として、委任命令制定時に政府側から報告を求め、その内容が授權法の委任の範囲を超えていないか総括的にチェックする権能を衆議院の決算行政監視委員会や参議院の行政監視委員会に加えることは可能であり、より専門性が求められる政策面でのチェックについては、省庁別に対応した衆参両院の常任委員会が政省令に対する国政調査権の行使として委任立法を監視する必要があるとする見解⁴⁸がある。また、法律で政省令への授權を認めるとしても、政省令の制定後にその内容について国会が何ら関知しないことは問題であることから、国会への政省令の報告を内閣に義務付けるとの意見もある⁴⁹。

2008年12月) 210頁

⁴³ 裁判所による統制については、事後的で合法性のみが審査されるなど限られた場面でしか機能し得ないものであり、パブリックコメント制度については、提出される意見の数が少ない、提出意見が十分に考慮されていないなどの批判がなされ、形骸化などの問題も指摘されている(川崎政司「立法の多元化と国会の役割・あり方」浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』(信山社、2008年12月) 207~208頁)。

⁴⁴ 武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』(晃洋書房、2021年3月) 121頁

⁴⁵ 武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』(晃洋書房、2021年3月) 124頁

⁴⁶ 本田雅俊「国会の政省令審査」堀江湛、加藤秀治郎編『日本の統治システム』(慈学社、2008年11月) 352~353、362頁

⁴⁷ 逐条審査が行われれば、その過程で委任事項も限定され、省庁で制定される命令についても一定の歯止めをかけることができるとする一方で、逐条審査には膨大な時間を要する上、専門的な知識も必要とされることから、議院法制局をはじめとする国会の補助部局の充実強化に加え、野党のチェック機能の強化も求められるとしている(本田雅俊「国会の政省令審査」堀江湛、加藤秀治郎編『日本の統治システム』(慈学社、2008年11月) 362~363頁)。

⁴⁸ なお、こうした委員会の活動に必要な人的な面でのサポートには、委員会調査室のスタッフのみならず、議院法制局のサポートも得ながら、法案審議に準じた補佐体制の確立が求められるとされる(武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』(晃洋書房、2021年3月) 128頁)。

⁴⁹ 政令は官報に記載されるが、あえて国会に報告させる手続を課すことにより、一定の抑止効果を発揮させようとするものであるとされる(本田雅俊「国会の政省令審査」堀江湛、加藤秀治郎編『日本の統治システム』(慈学社、2008年11月) 363~364頁)。なお、2018年12月に成立した新たな外国人材受入れのための改正入管法は、委任立法の制定に際し、翌年4月の法律施行前に政省令を含む法制度の全体像が政府から国

なお、法律制定後の行政監視に関しては、国会の会期制や会期不継続の原則による制約から持続的統制ができないとの指摘もあることから、臨時会の会期中長期にとり、常会で成立した法律施行後のフォローアップの機会を臨時会で設定することで、実質的な通年国会下での委任立法や行政執行過程への持続的統制も可能になるとの意見⁵⁰もある。

③ 委任命令に対する議会の留保権

国会の唯一の立法機関性を担保し、権限委任に基づく行政裁量に対して民主的統制を確保するため、国会が立法権を行政府に委任する際に最終的決定権を国会に留保する議会拒否権についても選択肢として挙げられている⁵¹。

委任命令について拒否手続や承認手続を定めることに関しては、拒否や承認の権限が立法権に由来するものである以上、一院だけ、あるいは委員会だけで委任命令の効力の発生を左右する仕組みは問題となり得るとの指摘⁵²がある。そこで、両院が拒否した場合にのみ政令の制定を事後的に無効とする議会拒否権の導入が可能性として考えられるとの見解⁵³や、両院が政令案を拒否すれば制定できないとする最も介入度の低い議会留保制度であれば取り入れることも可能ではないかとの見解⁵⁴がある。

なお、国会による委任命令の統制に関しては、災害緊急事態に係る政令に対して国会の事後的承認が求められるとする災害対策基本法第109条第4項等の規定も既に存在するが、実際に内閣における政令制定や国会による事後的承認・不承認が行われた例はないことから、事後的議会統制の実現可能性が注目されている⁵⁵。

(3) 政策評価

現在政府で実施されている政策評価制度（以下「現行制度」という。）において、政策評価は、各府省が、自らその政策の効果を把握・分析し、評価を行うことにより、次の企画立案や実施に役立てるものであるとされる。

各府省は、評価結果など評価に関する取組の公表が義務付けられている（政策評価法⁵⁶第6条第4項等）。また、政府は毎年、政策評価等の実施状況及び評価結果の政策への反映状況に関する報告書（以下「政策評価等年次報告」という。）を作成し、国会へ提出・

会に報告され、委員会が審議が行われた事例として注目された。ただし、制度設計の骨格を委任命令に委ねたことにより、将来的に国会の法案審議を経ることなく重要事項の変更が可能となることとなったことには変わりはないとの指摘もある（武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）123～124頁）。

⁵⁰ 武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）207頁

⁵¹ 田中祥貴「参議院の憲法的定位」『桃山学院大学総合研究所紀要』第42巻第2号（2016年12月）13～14頁

⁵² 委員会は国会の意思を決める権限を持ち得るものではない以上、委員会が拒否や承認をできる制度とすることには無理があるとする。また、一院の意思で委任命令の効力の発生が左右されることについては、拒否や承認の権限を、立法権そのものとして捉えるのであれば衆議院の優越との整合性が問題となり得る一方、立法権に由来するものであるが立法権そのものではないとすれば衆議院の優越を認めるかどうかは立法府の政策判断の問題となるとする（川崎政司「立法の多元化と国会の役割・あり方」浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』（信山社、2008年12月）210～211頁）。

⁵³ 武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）126～128頁

⁵⁴ 毛利透『統治構造の憲法論』（岩波書店、2014年4月）188頁

⁵⁵ 武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年3月）125頁

⁵⁶ 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）

公表することとされている（政策評価法第19条）。

現行制度の枠組みにおいて、政策評価を政策のマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に取り込み、その客観的かつ厳格な実施を確保し、政策評価の結果を始めとする政策評価に関する一連の情報を公表することにより、政策の不断の見直しや改善につなげるとともに、国民に対する行政の説明責任の徹底を図ることが企図されている⁵⁷。

ア 現状と課題

現行制度については、外部から内部評価の質をチェックし、修正を促す牽制機能が期待されているとの見解⁵⁸がある。現行制度における各府省による評価結果等の公表は、評価制度の取組の実際を可視化して国民の政治や政策形成への参画意識を喚起することや、公表された情報が国民による行政監視の手段として活用されることを促進する行為であるとされ、政策評価等年次報告の国会への提出は、国民の代理人たる国会が評価制度の的確な運用状況を検証する機会を担保するためのものと評価されている⁵⁹。

しかし、政策評価への議会の関与については、日本は他の先進諸国に比べて遅れをとっているとされ、現行制度は行政制度としては充実しているものの、立法府や専門性の視点からは課題があるとされる⁶⁰。

また、現行制度では行政府による評価活動が自己完結的であるために、政策評価制度の導入によって実現が期待されていた「社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直す」ことが難しくなるとの懸念も見られる⁶¹。

なお、参議院においては、本会議及び行政監視委員会において政策評価制度の改善に向け、累次の決議を行ってきた⁶²。また、参改協報告書では、政策評価等年次報告等に関する本会議での報告聴取・質疑が新たな行政監視の年間サイクルの起点として位置付けられ、2020年より、参議院本会議における同報告聴取・質疑が行われている。

イ 改善に向けた方策

現行制度の状況等を踏まえ、国会等の行政府外のアクターが評価の過程や結果に関心を示し、活用し、助言することにより変化の契機を内包する文化を創り出していくこと

⁵⁷ 政策評価に関する基本方針（平成17年12月16日閣議決定、平成29年7月28日一部変更）

⁵⁸ 西出順郎『政策はなぜ検証できないのか 政策評価制度の研究』（勁草書房、2020年6月）114頁

⁵⁹ 西出順郎『政策はなぜ検証できないのか 政策評価制度の研究』（勁草書房、2020年6月）116頁

⁶⁰ 2011年に行われた評価文化の国際比較によると、日本は調査対象19か国中14位であり、「多くの政策領域で評価が行われていること」や「行政府内での制度化の水準」では高い成績となっているものの、「専門的組織・機関があること」や「議会での制度化の水準」などの項目の成績が芳しくなかった（南島和久「参議院と行政監視機能—政策の合理化と透明化を中心に—」『評価クォーターリー』No.49（行政管理研究センター、2019年4月）8～9頁）。

⁶¹ 益田直子「政策評価における負の側面の抑制について」『評価クォーターリー』No.57（行政管理研究センター、2021年4月）42～44頁

⁶² 「政策評価に関する決議」（2003年7月16日参議院行政監視委員会、同18日参議院本会議）、「政策評価制度の見直しに関する決議」（2005年6月13日参議院行政監視委員会、同22日参議院本会議）、「政策評価制度に関する決議」（2015年7月6日参議院行政監視委員会、同8日参議院本会議）

を期待する意見⁶³もある中で、国会と政策評価の関係については、現行制度の実効性や国会における評価機能を高める観点から、次のような見解が示されている。

① 政策評価の活用

議会と政策評価との関係については、実施された政策の直接の社会的インパクトや間接的な影響についての情報を収集・分析し、国会に期待される政策レベルでの意思決定を行うことや、その判断の根拠やデータを示すことが政治に求められる役割であり、その補助こそが政策評価が資することのできる役割であるとする見解がある⁶⁴。

議会における政策評価の活用については、党派的対立が直截には現れにくい政策評価の領域において専門性が蓄積されれば、立法や政府の統制、財政の統制といった議会の標準的権限の行使にも好ましい影響を及ぼし得るとの見解がある⁶⁵。議会による政策評価については、将来制定され得る法律案に関する資料をそろえ、議院の審議能力と立案能力を高めるという意味で議会の立法機能にも貢献するとの見解がある⁶⁶。

また、評価の結果の国会における活用については、アメリカで施策の成果が出ない場合に議会が担当省庁に説明を求めることを例に、行政監視委員会において、目標が達成できない場合に担当省庁等にその理由を説明させ、責任を追及するのではなく問題解決に向けた議論を行うことで、国民への責任を全うできるのではないかとの意見⁶⁷もある。

② 国会スタッフの充実・強化

上記①の政策評価の活用に当たっては高度な専門性が求められることから、これを補佐するスタッフの充実・強化が必要であるとされる。参改協報告書においても、行政監視機能の強化に向け、行政監視委員会の活動を支えるスタッフの充実・強化等について提言がなされている。

国会スタッフに関し、行政監視委員会について、その機能と調査スタッフを拡充し、エビデンスに基づいた政策評価機能を採り入れるとする提言⁶⁸や、EBPM（証拠に基づく政策立案）の発想に立ち、重要政策や予算について中立的・科学的な観点から効果検証や分析を行い、政府に対し論理的な説明を求めるような存在感を発揮するため、スタッフの拡充や、外部専門家人材の登用にも積極的に取り組むべきであるとする提言⁶⁹

⁶³ 益田直子「政策評価における負の側面の抑制について」『評価クォーターリー』No. 57（行政管理研究センター、2021年4月）44頁

⁶⁴ 窪田好男『日本型政策評価としての事務事業評価』（日本評論社、2005年2月）52～53頁

⁶⁵ 只野雅人「参議院改革と政治改革25年」『憲法研究』第5号（信山社、2019年11月）46頁

⁶⁶ 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（有斐閣、2010年10月）181頁。なお、フランスでは、2008年の憲法改正により政府活動統制と公共政策評価が議会の任務として明記されたことを受け、下院に公共政策評価統制委員団を設置した。主たる任務は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とされているが、同時に、議院の評価・統制活動を統括する機関として位置付けられており、政策全般にわたる効果的な政策評価を目指すものとして極めて示唆的であるとされている（同181～182頁）。近時の動向については、濱野雄太「フランス議会における国政調査制度」『レファレンス』No.851（2021.11）98頁参照。

⁶⁷ 第189回国会参議院行政監視委員会会議録第1号10頁（平27.3.23）山谷清志参考人発言

⁶⁸ 加藤創太「日本における二院制はどうあるべきか—「カーボンコピー」論と「強すぎる参議院」論を超えて」（東京財団政策研究所ウェブサイト〈<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3728>〉）

⁶⁹ 経済同友会「「令和の政治改革」の起動に向けた問題提起～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～」（2021年8月）14頁

がなされている。また、常任委員会の調査室や附属機関である国会図書館の機能を拡充し、国会は政策・事業評価に積極的に立ち向かうべきとする見解⁷⁰がある。さらに、議員秘書制度を改め、本来の政策分析業務に従事させるべきとの見解⁷¹もある。

③ 専門機関の設置

2000年に参議院議長に提出された「参議院の将来像に関する意見書」⁷²においては、参議院に常設の政策評価委員会を設置し、中長期的観点から政策の評価を行うとの構想も見られた。また、アメリカの議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）のような高度な独立性と専門性を有する政策分析機関を国会附属機関として設置するとの見解がある⁷³。

なお、立法府が行政府に対する評価・監視を担うことを明確化するため、会計検査院を改組し、米国会計検査院（GAO：Government Accountability Office）に倣った国会附属機関を設置するとともに、総務省行政評価局が担う政策評価、行政監視に関する機能を発展的に整理・統合して国会に移管することを求める提言⁷⁴もある。

このほか、強力な調査権限を持つ検証技術の優れた第三者がオーナーシップを取るシステムの導入や、立法、司法、行政機関に続く第四の統治機関として政策検証機関の新設などが考えられ得るとされる⁷⁵。

3. おわりに

以上において紹介した見解のほかにも、附帯決議の履行状況に対する検証の充実⁷⁶や、行政計画に対する統制⁷⁷、年次報告等に対するフォローアップ⁷⁸など、議会の行政監視機

⁷⁰ 新藤宗幸『概説 日本の公共政策 第2版』（東京大学出版会、2020年9月）261～262頁

⁷¹ 足立幸男「我が国の政策分析の何が問題であるのか」『産大法学』第51巻第1号（京都産業大学法学会、2017年4月）25頁

⁷² 参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書」（2000.4.26）（参議院ウェブサイト〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/120424.html>〉）

⁷³ 足立幸男「我が国の政策分析の何が問題であるのか」『産大法学』第51巻第1号（京都産業大学法学会、2017年4月）25頁

⁷⁴ 経済同友会「『令和の政治改革』の起動に向けた問題提起～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～」（2021年8月）14頁。なお、2019年6月、国会に行政機関等の業務に関する監視、調査、評価等を行う行政監視院を設置する行政監視院法案が野党5党派により提出された（2021年10月衆議院解散により審査未了（廃案））。同法案においては、一定数の議員の要請に応じて行政機関に資料の提出を求めたり立入調査を実施することができることとされている。

⁷⁵ しかし、行政機関は検証結果を結局のところは無視するであろうし、第四の統治機関の設置についてはガバナンスを含む問題となるため議論が容易に進むことはなく、それらの現実化は簡単ではないとしている（西出順郎『政策はなぜ検証できないのか 政策評価制度の研究』（勁草書房、2020年6月）173頁）。

⁷⁶ 附帯決議には行政機関に対する要望・要請が盛り込まれることも多く、附帯決議を条件に法律案が可決される場合もあるとし、附帯決議のフォローアップを行うことは国会の厳粛な役割であるとする（本田雅俊「国会の政省令審査」堀江湛、加藤秀治郎編『日本の統治システム』（慈学社、2008年11月）364頁）。

⁷⁷ 行政計画については、法律による行政を空洞化しかねないとの指摘もあり、法的な統制の強化等が課題とされる（川崎政司『法律学の基礎技法（第2版）』（法学書院、2013年9月）55頁）。例えば、基本法における基本計画等に関する規定の在り方も含め、国会や国民がコントロールを及ぼし得る方法が検討されるべきとされる（川崎政司「基本法再考（2）—基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』第81巻第10号（第一法規、2005年10月）58～59頁）。

⁷⁸ 多くの基本法が求める基本計画の達成状況等に関する年次報告等については国会が検討・評価し、必要であれば勧告等を経て継続的にフォローアップを行うようにすべきとの見解がある（上田健介「首相・内閣に対する統制」全国憲法研究会編『憲法問題』[26]（三省堂、2015年）15頁）。

能の強化に向けた様々な方策について議論がなされており、今後の動向が注目される。

(ながはた まい)