

行政統制の視点と論点

千葉経済大学特任教授 荒井 達夫

(視点)

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。

(論点)

① いわゆる「政治的美称説」の再検討

- ・強い内閣には強い国会（行政統制）が不可欠であり、憲法第41条「国会は国権の最高機関」を実質化するための具体策が必要である。

② 参議院の役割—行政監視機能と憲法保障機能の検討

- ・強い国会であるために参議院は法の誠実な執行を確保する役割を果たすべきである。

③ 参議院の憲法保障機能と議会拒否権制度の研究

- ・災害対策基本法、特定秘密保護法等における委任政令の統制の在り方等を検討する。

④ 行政監視機能と予算・決算の審議の在り方の見直し

- ・行政監視では本質的に強い第三者的立場が求められ、法律を誠実に執行するための行政の組織・人事が公正で能率的に機能しているかの観点が最重要である。
- ・決算審議の目的は税金の使い方に関する予算審議へのフィードバックであり、自己の行為に対する再評価のため第三者性はなく、行政監視ではない。
- ・予算・決算は一連のサイクルであり、衆議院においても「決算の目」を持って予算審議を行う必要がある。

⑤ 国民主権に基づく新たな行政監視システムの構築

- ・国権の最高機関である国会による行政の現場視察を徹底する。
- ・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。参議院に行政監視調査局を、衆議院に会計検査院を置く。
- ・人事院の一部調査機能の移管、国会が行政の内部告発を受理する仕組みを導入する。
- ・政策評価法の廃止を含め、政策評価制度の抜本的見直しを行う。

⑥ 国会長期経済推計機関の設置

- ・内閣府経済社会総合研究所を国会へ移管する。

⑦ 国会同意人事の仕組みの見直し

- ・最高裁判事、検事総長、内閣法制局長官、日銀総裁も対象に人事案件は参議院の専権事項とする。

行政監視と予算・決算の審議の在り方について

千葉経済大学特任教授 荒井 達夫

◎ポイント

- 参議院：予算委員会・決算委員会・行政監視委員会
→財政委員会・行政監視委員会＋行政監視調査局
- 衆議院：予算委員会・決算行政監視委員会
→財政委員会＋会計検査院

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、政府を創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(超党派的な)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（※）。

※憲法学者の西修氏はこの指摘を学説として採用された。（西修「憲法改正の論点」218頁）

- 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：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、中島忠能元人事院総裁が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。※末松信介「この国のあるべき姿を求めて 参議院行政監視委員長として」（9～12頁）

平成23年5月30日第177回国会参議院行政監視委員会会議録第5号3・4頁

公務員とは

日本国憲法



主権在民



全体の奉仕者



公共の利益

●**公務員は主権者である国民に雇われている。**

○憲法前文

そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。

○憲法第1条

天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。

○憲法第15条第1項

公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

●**公務員は国民に共通する社会一般の利益のために働く。**

○憲法第15条第2項

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。

○国家公務員法第96条第1項

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。

○地方公務員法第30条

すべて職員は、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。

●**公務員は職務遂行において個人を尊重、幸福追求権について最大の尊重をしなければならない。**

○憲法第13条

すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

●**公務員はすべての国民に対し平等に対応しなければならず、公務員であることにより特権的立場に立つことは許されない。**

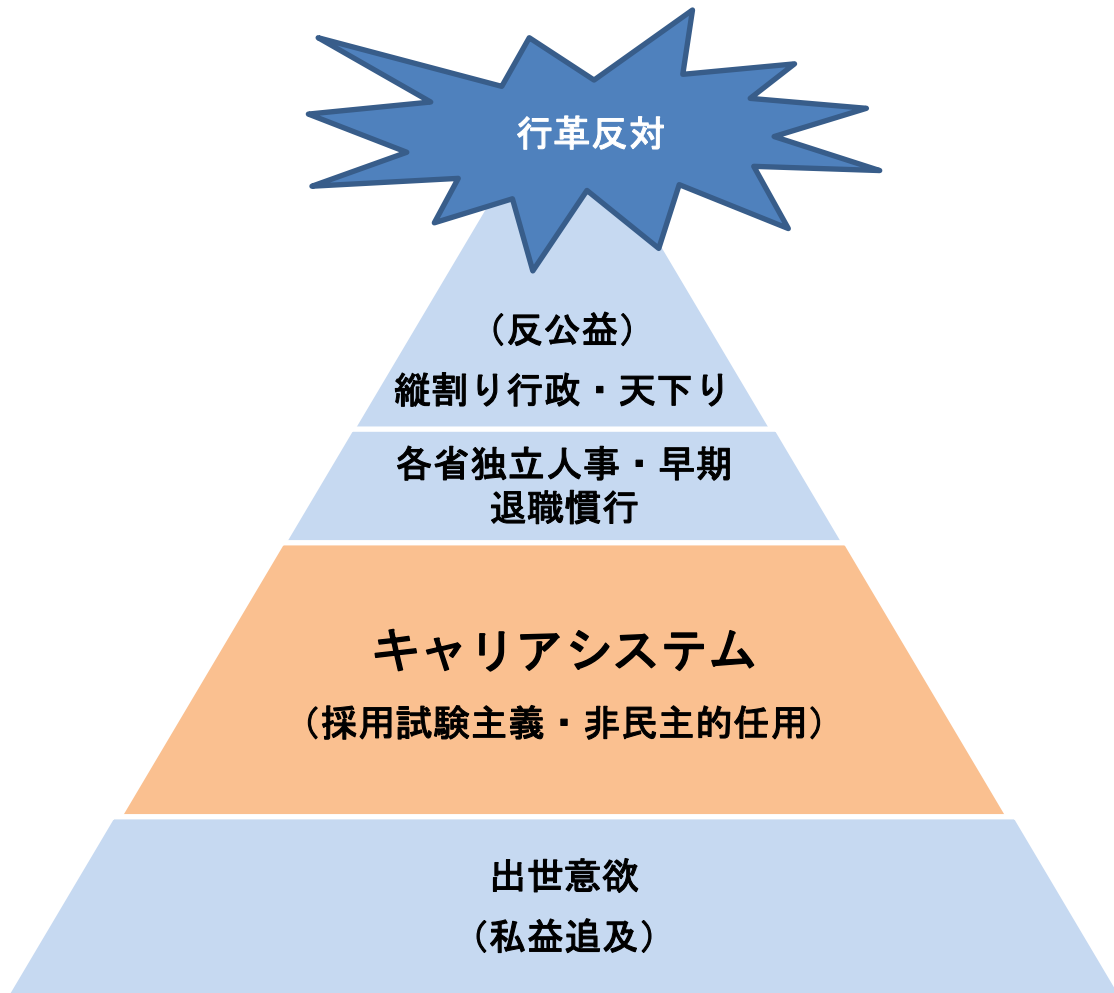
○憲法第14条第1項

すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

※警察法第1条

この法律は、個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持するため、民主的理念を基調とする警察の管理と運営を保障し、且つ、能率的にその任務を遂行するに足る警察の組織を定めることを目的とする。

問題の本質は「行政の組織・人事」にある



キャリアシステムで私益追及が反公益に

キャリアシステムとは：

採用時の1回限りの試験で中央省庁等の幹部要員の選抜を行い、同期の者はほぼ同時期に昇進していくことを原則とする人事管理の方法。法的根拠のない単なる人事慣行で、事務次官を作り出す仕組みである。