

皆さん、こんにちは。荒井でございます。私は現在、千葉経済大学で政治行政系科目の教員をしていますが、元々公務員です。一昨年の12月末までは、参議院の憲法審査会で事務方として調査の仕事を担当しておりました。

本日のテーマは「参議院改革の提案－行政統制の視点と論点」ですが、いくつか資料をお配りしてあります。実はこれ、本年2月17日に参議院の憲法審査会に私が参考人として招致され、発言した際の議場配布資料です。

ご存知の方もいらっしゃると思いますが、自民党の丸山和也議員が「黒人奴隷の大統領」という発言をされまして、それ以降、参議院の憲法審査会が開かれなくなりました。あの問題発言は、私に対する質問の中で出てきたものです。丸山発言ばかりが話題になってしまいましたが、当日のテーマは「二院制」のうち、参議院と衆議院の関係（参議院として重視すべき役割）について、というものでした。参議院改革の議論でした。

日本国憲法の下、国民は国を治めてゆく力「主権」を持っており、主権者である国民に代わるものが国会です。だから国会は統治機構の中で一番高い地位にあり、これを「国権の最高機関」といいます。一方、内閣は国会と結びついて国会の直接の力で動かされることになっており、国会の支配の下にあります。これが「議院内閣制度」です。国会では、衆議院だけでは間違いが起るおそれがあるため、参議院が「バックアップ」の働きをします。衆議院の方が参議院よりも強い力を与えられていることから、衆議院は「第一院」といわれ、参議院は「第二院」といわれています。

この主権在民に基づく議院内閣制という仕組みの中で、第二院の参議院は第一院の衆議院を、具体的にどのようなやり方で「バックアップ」すれば良いか。これが参議院改革を考える際の私の基本の視点です。そして、先の憲法審査会では国会の関係者として、参議院の行政監視機能を中心に国会の行政統制について、自分の意見と経験をお話しました。

参議院改革についてはこれまで様々な議論があり、近年では予算の衆議院に対して「決算重視の参議院」ということが良く言われているのですが、私はこれに本質的な疑問を感じておりました。「予算・決算は不可分のお金の問題で、衆議院ではないか」という疑問です。また今日、参議院は行政監視機能を重視すべきであることが二院制支持者の共通認識になっています。そこで、私は「行政監視と予算・決算審議の在り方について」という資料にまとめましたが、かなり反響があるようです。事業仕分けとも関係がある問題ですので、関心を持っていただければと思います。

昨年4月、参議院の有志議員（末松信介（自民）、西田まこと（公明）、風間直樹（民主））により「行政監視研究会」が立ち上げられました。「良識の府」である参議院は、公共の利益の実現を目指し、党派を超えて努力すべきではないか。特に行政の組織・人事に対する統制という観点が重要であり、政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院、という新たな観点から国会の行政統制を見直すべきではないか。このような問題意識に基づく超党派の勉強会で、私が理論的な柱となって活動を支援しています。

行政監視とは、簡単に言えば公務員の働きぶりを見張ることといえますが、そのためには我が国の官僚機構がどういう状態にあるか、その特徴を知らなければなりません。配布資料で「公務員とは」と「問題の本質は行政の組織・人事にある」と図示したものがありますが、それらが私の基本の認識です。

議院内閣制の下でいわゆるキャリアシステムを原因とする縦割り行政と天下りが国家行政を大きく歪め、官僚機構の自己改善能力を著しく低下させている。各省ごとに一人の事務次官を作り出すために職員が生涯を賭けて競争するキャリアシステムは、出世意欲という「私益追求」が不可避免的に国家レベルの「反公益」となってしまう宿命を持つ人事の仕組みである。もちろん出世意欲が悪いのではなく、システムに根本的欠陥があるのです。

官僚機構による情報操作の凄まじさは特筆に値します。弱い内閣では官僚による政府の支配となり、強い内閣では官僚は政治家に迎合し、政府との共生を図る。現在の状況はこれであると思います。国民に対し直接責任を持たない巨大な権力機構である官僚機構が、主権在民に反する反公益の無責任行政を作り出してしまふ。日本の行政監視のポイントはここにあると私は考えています。

東日本大震災復興予算の流用問題では、19兆円にも及ぶ復興予算の相当部分が霞が関の主導により被災地とは関係のない事業に使われていることが明らかとなり、国民の激しい怒りを買うこととなりました。

ジャーナリストの福場ひとみさんは、その著書「国家のシロアリ：復興予算流用の真相」(小学館ノンフィクション大賞優秀賞受賞作)の中で、「組織における働きアリが、国家にとってはシロアリと化してしまうのが、この国の現実である」、「実務者である官僚が、政策決定の要を独占していくこの国においては政治家も国民も、往々にして事業の存続や拡大のための道具と化してしまう」と述べておられます。

我が国の行政は歴史的に官僚依存・官僚主導であり、復興予算の流用問題はそれが「官僚支配」といえるほどの状況に至っていることを示しているといえます。

お金の問題だけではありません。足利事件や村木厚子さんの冤罪事件では、正に公務員の働きぶりが問題の核心であり、人権を保障するための行政の組織・人事の在り方を見直す必要から国会の行政統制の在り方が問われています。これこそ参議院の行政監視機能が期待される問題ではないかと私は思います。

しかし、国会の行政統制、特に参議院の行政監視機能に関しては見るべき学問研究がありません。そもそも行政監視とは何か、という基本の議論さえまともに行われていないという状況です。私は参議院在職中、関係議員の皆さんと勉強しながら、「私たちが議論の最先端にいるのだから、自分たちで行政監視システムをつくるしかない」と力説しておりました。

昨年9月に東京法令出版から「論点 日本の政治」という日本政治の新しいタイプの教科書が発売されまして、その中に「国政をどうチェックするかー行政の監視」という項目があるのですが、私の論文「行政監視とは何か」が参考文献としてあげられています。執筆者は駿河台大学の成田憲彦先生ですが、成田先生によりますと、行政監視については国会に関する専門文献でもあまり頁を割いているものはなく、荒井の論文が行政監視の本質にまで踏み込んで書いていたので参考文献とされた、とのお話でした。

行政監視とは何か。私はこう考えています。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。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ります。また監視とは、有斐閣の法律用語辞典によれば、「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」と説明されています。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、その仕事の第一が「法律を誠実に執行すること」と規定されているから、であります。

では、行政監視はどのような観点で行うべきか。私は、「公共の利益」すなわち全国民に共通する社会一般の利益の実現という観点で行うべき、と考えています。憲法は主権在民の原理に基づき、公務員を全体の奉仕者とし、公務員法は公務員が公共の利益のために勤務しなければならないと規定しているからです。主権は国民全体にあり、公務員

である政府と官僚機構が国民全体の共通利益の実現を目指して働いているかどうか、これが行政監視の基本の観点であると考えます。配布資料の「公務員とは」で図示した内容を実現するための国会の活動であると説明しても良いと思います。

なお、このような行政監視の観点に関する私の発想の原点は、哲学者で早稲田大学教授の竹田青嗣氏の思想にあります。その著書「哲学ってなんだ」（岩波ジュニア新書）で書かれているルソーの社会契約説の解説「社会とは何か」で、ご本人は「異端」と言っておられるのですが、私は30数年に及ぶ公務員としての経験から竹田説が完全に正しいと考えています。本の80頁から89頁を何十回も読みました。皆さんも是非お読みください。

国会の行政統制についてはこのような研究の現状でありますので、特に参議院の行政監視機能については学者に頼ることなく、参議院議員の皆さんがまさに先生となって職員とともに理論と制度をつくり上げてほしいと、憲法審査会の意見陳述で訴えました。

では、「行政統制の視点と論点」という資料をご覧ください。

まず、行政統制の視点ですが、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。ということであります。

次に行政統制の論点ですが、7点あげております。

- ① いわゆる「政治的美称説」の再検討
- ② 参議院の役割－行政監視機能と憲法保障機能の検討
- ③ 参議院の憲法保障機能と議会拒否権制度の研究
- ④ 行政監視と予算・決算の審議の在り方の見直し
- ⑤ 国民主権に基づく新たな行政監視システムの構築
- ⑥ 国会長期経済推計機関の設置
- ⑦ 国会同意人事の仕組みの見直し

少し説明を加えますと、まず政治的美称説について。憲法に明文で書かれている「国権の最高機関」が政治的な美称に過ぎないという説ですが、私はこの言葉が大嫌いです。

これはどの学者の方が言われたのかははっきりしていないようですが、こんなことを言ったがために国権の最高機関というものがどんどん意識されなくなってしまったのではないか。特に法的な効果があるわけではないという意味ではそうかもしれませんが、その政治的な意味は物すごく重要だということを強烈に主張すべきだったと思います。官僚法学に毒されていると感じています。

そして、今考えなければならないのは、法を誠実に執行するという意味で国権の最高機関というのが非常に大事になっているということです。内閣は法律を誠実に執行する、これは憲法第73条第1号に書いてありますが、それ以前に憲法を誠実に執行することが重要です。主権は国民にあり、主権者が定めた憲法に基づき内閣と国会は権限を与えられているのであるから、内閣と国会は国民に対して憲法の誠実な執行を行う義務を負っている。これが憲法尊重義務であって、立憲主義に基づく内閣と国会の義務と私は考えます。その履行を確保するために参議院にはできることがあるのではないかと。行政監視の経験に基づく考え方です。

例えば、集団的自衛権の行使についていえば、歴代の内閣は一貫して憲法上認められないと国会で説明してきました。だからこそ、それを認めるためには憲法改正が必要である、と言われてきましたし、憲法審査会がつくられた動機の一つともいえます。集団的自衛権の行使のためには憲法の条文改正が必要である。これは国会を通じた国民の了解事項になっていた、と私は考えます。それを憲法の解釈変更で済ませようというのは、憲法の誠実な執行に明確に反する。参議院ではこういう議論をすべきと思ひまして、参事人質疑でも同じことを言いました。

参議院の役割—行政監視機能と憲法保障機能の検討とはそういうことですが、さらに参議院の憲法保障機能と議会拒否権制度については、桃山学院大学の田中よしたか先生が委任立法統制の在り方を中心に研究されています。田中先生は官僚支配行政からの脱却という私と共通の視点をお持ちであることから、私が参議院の現職時代に客員調査員として来ていただき、講義や調査研究をお願いしました。緊急事態法制や秘密保護法制では委任政令が非常に多くなりますので、権力分立の観点から議会拒否権制度が不可欠であり、田中先生の研究が大変重要になってくると考えています。

次に、「行政監視と予算・決算の審議の在り方について」という資料をご覧ください。私が関係議員と詰めた議論をしてきたのが、これです。ポイントは衆参ともに予算委員会と決算委員会を統合して新たに財政委員会を創設し、各院に付置する機関として行政監視調査局を参議院に、会計検査院を衆議院に置く、というところにあります。以下読

み上げる形でご説明いたします。

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、政府をつく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。

なお、憲法学者の西修先生はこの指摘を著書「憲法改正の論点」の中で採用されました。国会の実務で生まれた考えが学説として取り入れられたという極めて珍しい例であり、西先生の柔軟な思考に感謝しております。

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(例えば、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。

以上ですが、この案は憲法改正を要しませんので、比較的速やかな実現が期待できると思います。もちろん、改憲の際には条文改正でしっかり規定した方が良く考えております。

なお、配布資料の「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」の中で、「第1章 事業仕分けを行政監視する」のところをご覧ください。末松信介議員の行政監視委員長としての取組みについて書かれています。「事業仕分けは憲法違反」と、ぎょっとするようなことが書いてありますが、構想日本の事業仕分けが問題なのではなく、政府のやり方（特に法的根拠）が問題にされたのでした。「国民主権に基づく新たな行政監視システム」についての記述は9頁から16頁です。

末松委員長の時代は、国会で行政監視委員会や決算委員会が中心になって事業仕分けを行うべきだという意見が多くあったのですが、マンパワーが圧倒的に不足しており、不可能でした。そこで、行政監視委員会では事業仕分けそのものを行うのではなく、事業仕分けにはどのような問題があるのか、事業仕分けが必要とされるようになった背景に何があるのか、不公正な行政をなくすために本当に必要なことはなにか、という本質的な議論をすることになりました。それが今日の参議院の役割論につながっており、非常に有意義な議論をしたと実感しています。

ところで議院内閣制の下、二院制を支持して両院の役割・機能の違いを明確化するという考え方の対極に、議院内閣制のまま一院制を採用するという考え方もあると思います。しかし議院内閣制で一院制の場合、政府と官僚機構をつくる院しかありませんから、強い第三者的立場が求められる行政監視は不可能です。せいぜい上下の位置関係となる行政監督しかあり得ず、これでは官僚支配行政からの脱却は不可能と私は考えています。

一院制を採用するというのであれば、議院内閣制はやめて大統領制にする以外にないと考えます。大統領制であれば、選挙で国民が行政首長を直接選ぶこととなりますので、官僚支配の問題は起きません。この点は米国在住のロビイストで「ライジング・ジャパン」の著者であるポール室山氏に指摘されて気がつきました。

十分な選挙期間を経て行政首長を選ぶ大統領制であれば、候補者と選挙民の双方に民主主義教育の重要な機会を提供することができる。そして大統領は国民の強い支持の下で行政首長として強いリーダーシップを発揮することが可能であり、官僚人事を完全に掌握するため官僚支配行政は起きる余地がない。とのことであり、なるほどと深く納得いたしました。官僚支配行政からの脱却のために、大統領制が優れていることは明らかと私は考えています。皆さんも是非「ライジング・ジャパン」をお読みください。

参議院在職中、私は行政監視に関心のある議員の皆さんと長い時間をかけて議論をしてきました。間違いなく公共の利益の実現を目指す党派を超えた真摯な議論だったと思います。そして誰が行政監視委員長になるかが決定的に重要でした。特に山下栄一議員と末松信介議員が行政監視委員長を務められた時代、参議院の行政監視機能に関する調査研究が大きく進展しました。あの時代がなければ、行政監視に関する今日の議論はなかったと思います。

「公共の利益」の実現のために主権者である国民に代わって、国権の最高機関である国会が、政府と官僚機構の活動を「法の誠実な執行の確保」の観点から常時注意して見ること、これが日本国憲法の下での行政監視である。参議院の職員と行政監視委員長との議論の中でつくり出された考え方です。このことを広く知ってほしいと思います。

最後に、山下栄一行政監視委員長が力を注がれた行政の現場視察は、その効果の高さから参議院を挙げて直ちに実施すべきと思います。配布資料に「行政監視委員会 視察の意義」という資料がありますので、ご覧ください。



参議院行政監視委員会では、山下委員長時代に1年間に32箇所もの行政の現場視察が行われ、末松委員長時代に「検察不祥事に関する最高検察庁視察」という我が国の歴史上初めての視察が行われました。私はこれらの仕事を通じて、国会による行政の現場視察の重要性を痛感しました。

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、法の誠実な執行の確保に大きく貢献するという効果があります。参議院憲法審査会でも是非、視察に行ってほしいと意見陳述で強く訴えましたところ、本年5月25日に最高裁判所の視察が行われました。柳本会長の強い意向によるものだったそうですが、ありがたい話であり、今後も継続して実施されることを願っております。

私の話は以上でございます。ご清聴ありがとうございました。