

# 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——

中京大学法務総合教育研究機構 教授

横尾日出雄

1. はじめに
2. 日本国憲法における参議院の役割と行政監視機能
  - (1) 国会と国政の監督
  - (2) 参議院の役割と行政の監視
3. 参議院行政監視委員会とその活動
  - (1) 行政監視委員会の設置とその経緯
  - (2) 行政監視委員会の役割
  - (3) 行政監視委員会の活動
  - (4) 行政監視委員会の課題と展望
4. おわりに

### 1. はじめに

2018年（平成30年）10月24日に召集された第197回国会（臨時会）は、48日間の会期を終えて、12月10日に閉幕した。この臨時国会は、同年10月2日に発足した第四次安倍改造内閣にとっては初めての国会であったが、安倍晋三首相が意欲を示していた憲法改正の議論に進展はなかったものの、入管法改正案、水道法改正案や漁業法改正案などの内閣提出の重要法案は、会期を延長することもなく可決成立した。とくに、入管法改正案をめぐる<sup>(1)</sup>審議が進むにつれてその問題点が明るみになり、今後の日本社会のあり方に大きく影響する内容の改正案であることから国民的な議論がいろいろ必要であったにもかかわらず、与党側の強行採決によって、会期内の成立がはかられた。また、この改正案においては、重要な事項の多くが、成立後に制定される予定の法務省令等の下位規範に委ねるものとなっており、この点では、国会自らが立法権を放棄し行政府に白紙委任するに等しいものであった。<sup>(2)</sup>そして、この臨時国会では、前年の2017年に明るみに出た「森友学園問題」や「加

計学園問題」について、さらには、先の第196回国会（常会）で明らかとなった財務省文書改ざん問題や防衛省報告文書隠蔽問題等について、安倍政権に対する数々の疑惑が解消されていないにもかかわらず、国会による調査や追及はほとんど行われることなく、国会に認められた国政監督・行政監視機能が果たされないままの状況となっている。このように、第197回国会（臨時会）においても、「国権の最高機関」たる国会は、政府が提示する政策を与党多数派が「追認」するだけの「立法」機関となり、その立法機能や国政監督機能をますます低下させている事態が続いている<sup>(3)</sup>。

そもそも国民代表機関たる議会は、国民代表機能や立法機能のみならず国政監督・行政監視機能を果たすものとして、発展してきたものであり、とくに議院内閣制の下では、行政府の中心的地位を占めるに至った内閣を議会が統制する統治システムとして位置づけられるものである。そして、日本国憲法における国会は、国民の代表機関ならびに国権の最高機関としての地位に基づいて、議院内閣制のシステムの下で、政府・行政統制の機能を担う国政監督機関として位置づけられ、憲法上の種々の権限を担い、こうした権限を行使することによって、国政監督・行政監視機能を果たすことが求められている。国会は、衆議院と参議院から構成されるが、衆議院が内閣不信任決議権を有するとともに、解散される場合があり、総選挙後に新たな国会が召集される際には必ず内閣が総辞職して、衆議院と内閣との政治的な一体性が要請されているのに対して、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、継続性・安定性が要請されていると考えられ、衆議院と比較して、内閣と一定の距離を置くことによって、その監視・統制の役割をより強く求められ、衆議院を補完しつつ、抑制・均衡を保ちながら、より強い国政監督・行政監視機能を果たすことが求められているといえる。

このように、参議院には、衆議院とは異なる位置づけから国政を監督し行政を監視する機能が要請されているものと考えられる。そして、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、1998年（平成10年）1月12日、第142回国会（常会）において、新たな常任委員会として、「行政監視委員会」が設置され、行政監視に関する事項等を所管事項として、活動を開始した。しかしながら、設置から20年を経過した今日では、設置間もない時期の活動状況と比較して、委員会自体の開催数が減少していることに端的にあらわれているように、その活動は停滞している状況にある。こうした中で、第196回国会（常会）において、2018年（平成30年）6月1日、「参議院改革協議会報告書」が提出され<sup>(4)</sup>、「参議院の組織及び運営の改革に関する諸問題」について調査検討の結果、「参議院における行政監視機能の強化」を求める内容が提示されている。この報告書の内容自体は、未だ具体化されるには至っていないが、今後の参議院の行政監視活動を活性化させる上で、一定の方策が示されているものと思われる。

本稿では、日本国憲法における参議院の役割をふまえて、とくにその国政監督・行政監視機能を中心にして、参議院の行政監視委員会の活動と課題について、考察してみることにする。

## 2. 日本国憲法における参議院の役割と行政監視機能

### (1) 国会と国政の監督<sup>(5)</sup>

#### ①国会の国政監督機能

日本国憲法において、国会は、①「国民の代表機関」、②「国権の最高機関」、③「唯一の立法機関」、という3つの地位を有するものとされている<sup>(6)</sup>。主権者たる「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」(前文第1段)し、国会の両議院は「全国民を代表する選挙された議員」(第43条第1項)により組織されるものであることから、国会は、「国民の代表機関」としての地位を有する。また、国会は、「国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」(第41条)と規定され、「国権の最高機関」、「唯一の立法機関」として位置づけられている。

このように、国会は、憲法上3つの地位を有するとされるが、憲法の統治の仕組みとしては、一般的に、権力分立の原理を前提とする視点から、行政権や司法権との関係で三権分立の統治構造を重視することとなり、立法権を行使する「立法機関としての国会」という側面がクローズアップされることとなる。このような三権分立に依拠する権力均衡的な理解によれば、日本国憲法における国会・内閣・裁判所は、それぞれ立法権・行政権・司法権を担当する国家機関とされ、国会は立法機関として、内閣・裁判所と対等であり、相互に抑制・均衡の関係にあるものとして位置づけられることになる。このような三権分立制の視点から国会を立法機関としてのみ重視することになるような権力均衡的な理解に対して、「最高機関」性に法的な意味を認める立場から、国会の位置づけや権限・機能を理解するならば、国会の最高機関性を定める第41条の規定からは国会の独自の権限を認めることは困難であるものの、憲法の定める統治の原理・原則や国会の組織・運営に関する規定など憲法全体から国会の最高機関性に関する権限や機能を位置づけることが重要となる。

一般的に、国会は、三権分立の視点から、立法・行政・司法について、内閣・裁判所との並列的な関係では、立法機関と位置づけられている。しかし、憲法上国会に与えられているものは、立法権だけではなく、単に立法機関にとどまるものではない。国会は、主権者国民を代表する国民代表機関であり、この点では、国民に対して政治的な責任を負い、国民による統制の下に置かれるものとなる。すなわち、国会は、自らの活動に対する責任を負うのみならず、国会のコントロール下に置かれた内閣をはじめとする行政機関の活動に対しても、国会がその監視・監督をすることによって、国民に対する責任を果たすことになる。また、国会は、国権の最高機関として、憲法上の種々の権限や帰属不明の権限をも担い、こうした権限を行使することによって、総合調整機能を含めて、国政における監督や行政に対する監視の機能を果たすことになる。かくして、国会は、国民代表機関ならびに国権最高機関としての地位に基づいて、国政の監督機関としての機能を果たすことが求められていることになる。

#### ②国会および議院の国政監督権限

もともと近代の国民代表議会は、立法権や財政統制権を行使することで、国民代表機関としての国政監督機能を果たしてきた歴史があり、政府の行財政権に対する統制機能を中心として、議会権限を行使し拡大してきたものである。また、議院内閣制における議会と政府(内閣)との関係では、

両者の協調・協力関係を基礎に、政府が議会に対して責任を負いつつ議会が政府に対する統制機能を果たすことが要請されていた。日本国憲法における国会も、国民代表機関・国権最高機関として、また、議院内閣制のシステムとしても、政府・行政に対する監視・監督の機能を果たすべく、憲法上の権限を行使することが求められている。国会による政府・行政に対する監視・監督は、憲法上の明文規定があるわけではないが、憲法が国会に与えている任務であり<sup>(8)</sup>、憲法上の種々の権限によって国政監督機能を果たすことが、国会の国政監督の権能として実体化するものである。

国会は、国の一般的な政策を決定する権限として「法律の議決」権（第59条）を有し、また、その政策の実施に際して財政上の裏づけを確認する権限として「予算の議決」権（第60条・第86条）を有し、さらに、他国との関係で対外的な政策を承認する権限として「条約の承認」権（第61条・第73条第3号）を有する。これらの権限は、国会が国の基本政策の決定に直接関与する権限であり、国会は、国家の基本的政策の決定・遂行について事前的な統制を一般的に行い得る機能と権限を有していることになる。また、議院内閣制のシステムに関連して、国会は、内閣総理大臣の指名（第67条）を行うことにより、行政権を担当する内閣を創設する行為に直接着手し、内閣の成立後は、内閣の対国会連帯責任（第66条第3項）を梃子にして、常に内閣に対する統制を機能させながら、両者の信任関係を保ち、場合によっては、衆議院が内閣に対する不信任の決議を行うことによって内閣の総辞職（第69条）を求め、内閣自体を更迭して、新たな内閣の創設をすることで、内閣に対する統制を強固なものとしている。このような国会の統制は、議院内閣制のシステムを前提としているとはいえ、内閣に対する統制としては、きわめて重大な機能と権限である。

議院の権能として国政監督機能を果たす重要な権限として国政調査権（第62条）があり、また、閣僚の答弁・説明を求める権限（第63条）も、国会議員の質問権・質疑権として行使されるものの、議院による国政監督機能の一環としての意味があり、議院の国政監督権限と位置づけることのできるものである。これら議院の国政監督権限は、本会議等において決定・決議することに意味があるのではなく、その権限を行使して政府・行政に対する監視・統制機能を果たすことに実質的な意義が認められるものである。すなわち、国政調査権や質問権は、その権限自体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・行政統制の意味をもつものである。

国民代表議会は、立法機関であるとともに、政府・行政統制のための国政監督機関であるが、今日の政党政治の下においては、議会と政府との対抗関係ではなく、政府・与党と野党との間の対抗関係として対立構図があらわれ、とりわけ議会と内閣との信任関係を基底とする議院内閣制のシステムにおいては、内閣・与党と野党との対抗関係が政治的対立の中軸となっている。日本国憲法の下でも、国会ないし議院による内閣・行政機関に対する国政監督に関して、与党多数派は、内閣を支える立場から、内閣や行政に対する統制にはむしろ消極的となるので、野党側による統制がどれだけ機能するかによって、国政監督の効果が生ずるものとなる。そうすると、国会ないし議院による政府・行政統制は、与党多数派によって機能するものとはならず、野党少数派により実効的なものとなる<sup>(9)</sup>。したがって、国政監督機能をより実質化するためには、与党による多数決によって統制を行うシステムではなく、野党側による統制の実行を保障するシステムが必要とされることになる。

## （２）参議院の役割と行政の監視

### ①参議院の地位と権限

日本国憲法は、両院制（二院制）を採用し、国会は衆議院と参議院の２つの議院から構成される（第42条）。一院制においては議会在が1つの会議体たる議院から構成されるのに対して、二院制は2つの議院から構成されることを意味するが、この2つの議院が、その組織や権限において異なるものであることに両院制の存在意義がある。近代議会制においては、一般的に、第一院たる「下院」が国民の直接普通選挙で選出される議員によって組織される「民選議院」（「公選議院」）であるのが通常であるから、第二院たる「上院」のあり方によって、結局のところ、両院制の特徴が示されることになる。

日本国憲法において、参議院は、衆議院と同様に、「全国民を代表する選挙された議員」で組織される（第43条第1項）民選議院であることから、国民を代表する機関としての性格を有し、民主的正当性の保持において両者は異なるところはなく、「民主的第二次院」として理解されることになる。そして、両議院の議員の兼職が禁止され（第48条）、衆議院議員の任期は4年で、解散の場合には任期満了前に終了し（第45条）、参議院議員の任期は6年で、3年ごとに半数が改選される（第46条）ことになっている。この憲法上の組織原理に関する規定を前提にして、衆議院との異同をふまえ、「全国民の代表」としてふさわしい第二院を具体的に組織すべく、議員の定数や議員の資格、ならびに選挙制度など選挙に関する事項は、それぞれ法律で定めることが規定されている（第43条第2項、第44条、第47条）。さらに、両院関係においては、特別な定めがない限り、両院は対等な権限において活動するのが原則であるが、国会の統一的意思の迅速な成立を図るために、任期や解散の有無などの点から国民代表的性格のより強い衆議院に優越性が認められている。すなわち、予算先議権（第60条第1項）や内閣不信任決議権（第69条）は、衆議院のみに認められる権限であり、法律案の議決や予算の議決・条約の承認・内閣総理大臣の指名に関しては衆議院の優越的な権限が認められている（第59条第2項・第4項、第60条第2項・第61条・第67条第2項）。したがって、両院の権限や機能の点では、衆議院の権限が強く、最終的に衆議院の議決が国会の意思として成立することが認められていることから、「非対等型」の両院制と解することになる。

しかし、いわゆる「ねじれ国会」における参議院の機能にも見られるように、日本国憲法<sup>(10)</sup>における参議院の地位と権限は、決して弱いものではなく、場合によっては、法律案の議決における「拒否権」の行使によって、衆議院と対等な役割を演じ、実際の機能において衆議院以上の政治的役割を発揮することもある。この点で、日本国憲法における参議院は、「非対等型」と位置づけられるもの、衆議院の権限との対比でいえば、必ずしもその権限が限定的に制約されているものではない。

### ②参議院の役割と行政監視機能

そもそも、国会と内閣との憲法上の関係については、内閣は「国会」に対して責任を負う（第66条第3項）が、内閣の首長たる内閣総理大臣の指名に際しては、上述のように、最終的には衆議院の議決が国会の議決となるかたちで、衆議院の優越が認められており、また、衆議院のみに内閣不信任決議権が認められ（第69条）、さらに、衆議院についてのみ解散が規定されている（第69条・第7条第3号・第45条）。したがって、内閣は、国民を代表する機関たる国会（衆議院と参議院）に

対して、連帯して責任を負うものであるが、とりわけ衆議院との間で、緊密な関係を構築することが予定されている。すなわち、内閣の首長たる内閣総理大臣は最終的には衆議院の意思で選定され、この総理大臣がその他の国务大臣を任免する（第68条）ことから、内閣は国会とりわけ衆議院の意思に基づいて組織されて、内閣と衆議院との信頼関係が創設・維持されるものであり、また、衆議院による内閣不信任決議や内閣による衆議院の解散によって、この信頼関係が切断されることになる。衆議院議員総選挙後初めて国会が召集されたときに、内閣は総辞職しなければならない（第70条）が、これは、内閣の存立基盤がその時点で構成されている衆議院の意思と一致していなければならないことを要請するものであり、いわば、内閣の存立と衆議院との構成を常に一体化させて、内閣の衆議院への依存性を徹底させているものである。このように、議院内閣制を採用する日本国憲法において、内閣の安定性を確保するために、内閣と国会とくに衆議院との関係で統治構造を一元化させたものである。

そして、参議院の場合、6年任期で半数改選の選挙が定められていることから、3年ごとの定期的な選挙によって、衆議院の場合とは異なる民意が反映され、この民意は、内閣を支える衆議院の民意とは異なり、内閣との一定の距離を置いたものとなる。こうした点では、内閣を支持する衆議院の意思に対して、いわば「反省的態度」をとる参議院の意思が存在することとなる。このように、日本国憲法は、参議院について、衆議院とは異なる反省的な態度をとれる民意が参議院に反映されう<sup>(11)</sup>る制度設計を一応行っているといえる。

かくして、衆議院と内閣とは、議院内閣制のシステムを前提にして、政治的な一体性が憲法上要請されるものとなっている。これに対して、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、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考えられ、法律案の議決など国会の立法機能において、また、国政監督・行政監視という国会の機能においても、内閣と一定の距離を置くことによって、参議院としての役割を果たすことになる。かくして、参議院は、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いえる。<sup>(12)</sup>

### 3. 参議院行政監視委員会とその活動

#### (1) 行政監視委員会の設置とその経緯

##### ①行政監視委員会設置の経緯<sup>(13)</sup>

参議院の行政監視機能を高めるために、新たな常任委員会として「行政監視委員会」が設置されたのは、1998年（平成10年）1月12日、第142回国会（常会）においてである。このような行政監視を主たる目的とする常任委員会が設置されたのは、金融不祥事や官僚による不祥事などが明らかとなり、国民代表機関たる国会による行政の監視・統制を強化することが求められていたためである。

参議院には、参議院の改革を推進するために、「参議院改革協議会」<sup>(14)</sup>が設置され、歴代の参議院議長の下で活動を続けてきた経緯がある。1995年（平成7年）6月1日に、第132回国会（常会）にお

いて、当時の参議院改革協議会は、「参議院改革協議会報告書」を参議院議長に提出し、その中で「調査会の活性化推進」が1つの項目としてあげられ、「行財政機構及び行政監察に関する調査会」等3つの調査会について提示されていた。そして、同年8月4日に第133回国会（臨時会）が召集され、この召集日に「行財政機構及び行政監察に関する調査会」が設置され、調査活動が進められた。

1996年（平成8年）9月27日に、第137回国会（臨時会）が召集されたが、この召集日に衆議院が解散され、10月20日に実施された第41回衆議院議員総選挙を経て、11月7日に召集された第138回国会（特別会）において、自由民主党・社会民主党・新党さきがけの3党を連立与党とする第二次橋本内閣が発足した。10月31日の与党3党の政策合意においては、国会に行政の監視・監督・評価を行う機関を設置することが示されていた。これに対して、民主党は、第139回国会（臨時会）が召集された11月29日に、国会の附属機関として「行政監視院」を設置することを内容とする「行政監視院法案」<sup>(15)</sup>を衆議院に提出した。しかし、与党側は、衆議院の決算委員会の行政監視機能を強化し、決算行政監視委員会に発展的に改組する国会法改正案（「国会法等の一部を改正する法律案」）を提出した。この改正法案は、1997年（平成9年）12月12日に、第141回国会（臨時会）において成立し<sup>(16)</sup>、1998年（平成10年）1月12日に召集された第142回国会（常会）から、衆議院の決算委員会は「決算行政監視委員会」に組織変更された。そのため、民主党が提出した「行政監視院法案」は、実質的な審査がなされることなく廃案となった。

参議院においては、1996年（平成8年）12月16日に、第139回国会（臨時会）において、参議院議長の諮問機関である「参議院制度改革検討会」<sup>(17)</sup>が報告書（「参議院制度改革検討会報告書」）を提出し、そこでは「行財政機構及び行政監察に関する調査会」によるオンブズマン制度および請願審査のあり方についての調査結果をふまえて検討すべきことが指摘されていた。そして、「行財政機構及び行政監察に関する調査会」は、1997年（平成9年）6月9日に、第140回国会（常会）において、「報告書（中間報告）」を議長に提出し、そこではオンブズマン的機能を備えた行政監視のための第二種常任委員会を設置することを内容とした提言が含まれていた<sup>(18)</sup>。

## ②行政監視委員会の設置

「行財政機構及び行政監察に関する調査会」による「報告書（中間報告）」の提出を受けて、1997年（平成9年）12月5日に、第141回国会（臨時会）において、参議院に「行政監視委員会」を新設する内容の国会法改正案（「国会法の一部を改正する法律案」）が、議員立法として参議院に提出されて同日の本会議で可決され、12月11日には、衆議院本会議においても可決されて、この改正案は成立した。

この国会法改正により、参議院の第一種常任委員会の再編が行われるとともに、オンブズマン的機能を備えた「行政監視委員会」を第二種常任委員会として参議院に新設することとなった<sup>(19)</sup>。行政監視委員会は、委員会自らが積極的に国政調査権を活用し、調査に当たっては総務庁が行う行政監察等も活用するものとされ、また、行政上の苦情を内容とする請願を手掛かりにして調査を行い、請願に対する有効な処理を行うものとされた<sup>(20)</sup>。

そして、行政監視委員会の委員数や所管事項を参議院規則に規定するため、参議院規則改正案

〔参議院規則の一部を改正する規則案〕が、同年12月12日に提出され、同日の本会議で可決・成立した。この規則改正により、行政監視委員会の委員数は、30人とされ、その所管事項としては、①行政監視に関する事項、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、の3つの事項が定められている（参議院規則第74条第15号）。

かくして、第142回国会（常会）召集日の1998年（平成10年）1月12日に、「行政監視委員会」が参議院に設置されて、その活動を開始することとなった。

以上のように、国会の両議院に行政監視を所管とする常任委員会が組織されることとなったが、衆議院の「決算行政監視委員会」は、それまでの決算委員会が所管していた事項に加えて、行政監視に関する事項も担う常任委員会として再組織されたものであるのに対して、参議院の「行政監視委員会」は、決算委員会とは別に新たに設置されたものであり、行政機関に対する監視・評価を行うことに特化された専門的な常任委員会である。国会の国政監督・行政監視機能は、内閣と政治的な一体性をより強く求められる衆議院よりも、内閣と一定の距離を置く参議院において、より強固に果たされるべきことが、憲法上の要請であると考えられるが、参議院に行政監視委員会が設置されたことは、参議院による行政監視機能がより実効的に実施される可能性を開いたものといえることができる。しかし、肝心なことは、そのような実効的な行政監視機能を果たす活動が実際に行われたかどうかである。

## （2）行政監視委員会の役割

### ①行政監視の本質

「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<sup>(21)</sup>』という説明がなされており、国民の代表機関で国権の最高機関である国会が、行政組織を担う公務員の不正不当な行為を防止するために、行政に対する監視を行うとするものである。

まず、「行政監視とは法律執行の監視のこと」であるとされる<sup>(22)</sup>。憲法上、内閣は行政権の行使について国会に対し責任を負い（第66条第3項）、法律の誠実な執行がその職務として定められている（第73条第1号）ことから、「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」であるとされる。そして、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となるので、「公務員の不正不当行為の防止」が行政監視の主眼とされる<sup>(23)</sup>。また、そのためには、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ので、「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になるとされる<sup>(24)</sup>。さらに、「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り、「決算審査」の目的が税金の適正な使用のチェックにあることから、「行政監視は決算審査とは別機能」であるとされる<sup>(25)</sup>。

このように、「行政監視」は、国会による内閣およびその下にある行政機関の行政活動に対する監



視であり、これら行政活動を担う公務員の不正不当な行為の防止を図ることに主眼があるとされるが、こうした行政活動の不正不当な行使を事前的に予防することのみならず、不正不当な行政活動が行われた場合には、事後的に調査等を行い、再発防止のための対策や措置の検討を行うことも、行政監視の本質的な内容であると考えられる。

## ②行政監視委員会の役割と特徴

参議院の行政監視委員会は、このような「行政監視」を任務とする常任委員会であり、参議院に求められる行政監視機能を向上させるために設置されたものである。衆議院の決算行政監視委員会とは異なり、参議院においては、「決算委員会」とは別に、「行政監視」に特化した専門的な常任委員会として新設された経緯からも、国会による国政監督・行政監視機能を中心的に担う役割を委ねられたものといえることができる。

行政監視委員会は、①行政監視に関する事項、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を所管事項とし（参議院規則第74条第15号）、これをふまえて、「行政監視、行政評価及び行政に対する苦情処理に関する調査」を調査事項としており、委員会自らが積極的に国政調査権を活用することが求められている。この委員会は、法案の「審査」を行うことは予定されておらず、もっぱら「調査」を行うことがその役割となっている。

そして、行政監視委員会においては、①随時開会することができること、②予算や決算または特定の行政分野に限定されることなく、行政のあらゆる分野の問題を取り上げることができること、③関係大臣には随時、報告聴取や質疑のため委員会への出席を求めることができること、がその特徴として挙げられている<sup>(26)</sup>。

かくして、国会に要請されている国政監督機能を果たすために、参議院においては、衆議院とは異なり内閣と一定の距離を置いて国政監督機能を果たす立場から、行政監視に特化した常任委員会を設置して、内閣および行政機関の行政活動に対する監視・統制を行い得る組織と仕組みが登場したといえることができる。

## （3）行政監視委員会の活動

### ①行政監視委員会の活動の概要

参議院の「行政監視委員会」は、設置後10年ほどの間は、主として行政の基本にかかわる問題をテーマとして調査を行い、方向性が一致した事項については「委員会決議」として集約して、政府・行政側に改善を求めるようなかたちで、その行政監視機能を果たしてきたとされる<sup>(27)</sup>。

行政監視委員会が設置された最初の第142回国会（常会）（1998年1月12日～6月18日、会期158日）では、「行政機関の内部監察及び監査の在り方」をテーマとして調査を行い、会期中に委員会を8回開催して、関係省庁からの説明聴取、参考人からの意見聴取、委員相互間の自由討議等を通じて集中的にこの問題について調査し、その結果、サービス管理体制・運用の在り方、行政システムの在り方等において改善すべき問題があるとの意見で一致し、6月17日に、政府に対して、専任のサービス管理責任者の配置、サービス管理のための外部監視制度の整備、懲戒処分等の運用の改善、裁量行政からの転換等を内容とする「国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議」を行った<sup>(28)</sup>。次の第143

回国会（臨時会）（1998年7月30日～10月16日、会期79日）では、地方公聴会を行うための委員派遣等による調査を行い、会期中に委員会を4回開催して、委員派遣の決定と報告聴取、関係省庁からの説明聴取等が行われ<sup>(29)</sup>、また、第144回国会（臨時会）（1998年11月27日～12月14日、会期18日）では、委員会が2回開催され、関係省庁からの説明聴取等が行われた<sup>(30)</sup>。このように、行政監視委員会設置1年目の活動状況は、一定の会期日程のある通常国会においては、調査のテーマを設定し、関係省庁からの説明聴取、参考人からの意見聴取、委員相互間の自由討議等を通じて調査の状況を取りまとめ、政府に対する改善要求として「委員会決議」を行っていたが、会期幅が短く特定の案件を審議するために召集される臨時国会では、行政監視委員会の活動にも限界があるように見受けられる。

そして、2年目となる第145回国会（常会）（1999年1月19日～8月13日、会期207日）では、調査テーマについて、「時間をかけて取り組む必要がある基本的な行政課題に関する事項」である「長期テーマ」と「その時々が生じた国民の関心が高い問題のうち本委員会が取り上げるのにふさわしい事項」である短期テーマに区別し、この会期においては、「特殊法人及び公益法人等の問題」が長期テーマとされ、短期テーマとして「防衛装備品調達をめぐる不祥事」に関する問題が取り上げられた。委員会は9回開催され、長期テーマに関する調査に基づいて、政府に対して「政府開発援助に関する決議」が行われた<sup>(31)</sup>。これ以降の通常国会では、ときには臨時国会の場合も含めて、調査テーマとして「長期テーマ」と「短期テーマ」に分けて調査が行われたが、第154回国会（常会）（2002年1月21日～7月31日、会期192日）では、調査テーマを「行政の活動状況に関する件」とし、とくに「行政改革の問題」、「食の安全の問題」および「政府開発援助の問題」を中心にして調査が行われ<sup>(32)</sup>、これ以降は、「長期テーマ」と「短期テーマ」に区別しない方式に戻っている。そして、「行政の活動状況に関する件」という調査テーマは、これ以降の国会の調査テーマの一般的な名称となり、ときにはこれとは異なるテーマが採用されたこともあるが、行政の活動状況一般を調査対象として、その時々において個別具体的な対象を取り上げる方式となっている。

設置から10年目となった第166回国会（常会）（2007年1月25日～7月5日、会期162日）では、「行政の活動状況に関する件」を調査テーマとし、その他時事的な問題についても調査が行われたが、委員会の開催は4回にとどまり、「委員会決議」もなされなかった<sup>(33)</sup>。これ以降は、行政監視委員会の活動は減退化する傾向にあり、通常国会においてさえ、委員会の開催数は減少し、委員会決議がなされることも少なくなった。設置後20年を経た第196回国会（常会）（2018年1月22日～7月22日、会期182日）では、委員会の開催は2回にすぎず、行政評価等プログラムに関する件、政策評価の現状等に関する件および行政評価・監視活動実績の概要に関する件について、総務大臣と政府参考人から聴取を行ったにとどまっ<sup>(34)</sup>ている。

以上のように、行政監視委員会は、設置からおよそ10年の間は、とくに通常国会の会期において、委員会をほぼ定期的で開催して、行政機関の活動にかかわる問題について、具体的な調査テーマを取り上げて、関係省庁からの説明聴取、参考人からの意見聴取、委員相互間の自由討議等の調査を行って、政府に対する改善要求としての「委員会決議」を行っていたが、それ以降今日までのほぼ10年の間は、委員会の開催状況にもあらわれているように、きわめて停滞した状況に陥っていると

いわざるを得ない。

### ②行政監視に関する事項についての調査の状況

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」を所管事項としているが、これまで「行政監視に関する事項」について調査を行うことが多かった<sup>(35)</sup>。各会期において、とりわけ通常国会において、行政監視にかかわるテーマを取り上げて調査を行い、ときには委員会としての決議を行って、政府に改善を求める活動を実施してきた。調査の方法としては、政府や関係省庁からの説明・報告の聴取・質疑、参考人からの意見聴取・質疑、委員相互間の自由討議等によって、進められてきた。

調査テーマとしては、前述のように、設置後最初の第142回国会（常会）では、「行政機関の内部監察及び監査の在り方」をテーマとし、次の第145回国会（常会）では、長期テーマと短期テーマとが区別され、「特殊法人及び公益法人等の問題」が長期テーマとされ、短期テーマとして「防衛装備品調達をめぐる不祥事」に関する問題が取り上げられた。その後は、「政府開発援助等に関する件」、「財政投融资対象機関の点検に関する件」、「警察行政に関する問題に関する件」、「公務員制度改革に関する件」、「行政改革と行政の役割分担に関する件」など、適宜テーマが設定されているが、設置後10年目以降は、ほぼ「行政の活動状況に関する件」をテーマとして、行政の活動状況一般を調査対象に、その時々において個別具体的な対象を取り上げるようになっている。

委員会による調査の結果、政府に対する要望や運営上の留意点等を内容として、委員会の意思を表明するために、「委員会決議」を行うことがあった。行政監視に関する事項についての委員会決議としては、①「国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議」（1998年6月17日）、②「政府開発援助に関する決議」（1999年8月2日）、③「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（2000年3月27日）〔会計検査院より「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報告（2000年11月10日）〕、④「警察の信頼回復に関する決議」（2000年5月22日）、⑤「会計検査院の検査体制の充実強化に関する決議」（2000年5月22日）、⑥「公務員制度改革に関する決議」（2002年12月11日）、が行われている。しかしながら、最近では、行政監視に関する事項についての委員会決議はなされていない。

### ③行政評価に関する事項についての調査の状況

総務省行政評価局は、「行政評価等プログラム」に基づき、複数の府省にまたがる政策について、政策評価・行政評価や監視活動を行っているが、その結果が公表されると、行政監視委員会では、行政評価に関する事項についての調査として、総務大臣や総務省行政評価局長等から説明を徴収し、総務大臣や関係各大臣をはじめとして政府に対する質疑を行ってきた。委員会決議が行われた例としては、以下のものがあげられる。

第156回国会（常会）（2003年1月20日～7月28日、会期190日）では、行政監視委員会は、「政策評価の現状等に関する件」について、総務省が行った5件の政策評価を中心にして調査を行い、その結果、政策評価制度については改善すべき課題が多く、政策評価の信頼性・実効性を高め、同制度の定着を図ることが必要であるとして、7月16日に、政府に対して、政策評価制度の充実・発展を図るための適切な措置を行うことを求める「政策評価に関する決議」を委員会決議として行い、<sup>(37)</sup>

同月18日には、同趣旨の本会議決議が行われた。

また、第162回国会（常会）（2005年1月21日～8月8日、会期200日）では、行政監視委員会は、「行政機関における不祥事案等に関する件」について、社会保険庁・警察庁等の不祥事案を中心に調査を行い、政策評価制度については、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」施行後3年が経過し、見直しの時期を迎えていることから、6月13日に、政府に対して、効果的・効率的な行政を推進するとともに、国民への説明責任を徹底するための適切な措置を行うことを求める「政策評価制度の見直しに関する決議」を委員会決議として行い、<sup>(38)</sup>同月22日には、同趣旨の本会議決議が行われた。

そして、第189回国会（常会）（2015年1月26日～9月27日、会期245日）では、行政監視委員会は、「地方創生に向けた国と地方の取組体制とPDCAの整備」について、中心的に調査を行い、政策評価制度については、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づく見直しから10年が経過したこと等をふまえて、7月6日に、政府に対して、今後とも政策評価制度の実効性を高め、国民の行政への信頼向上を図るための適切な措置を行うことを求める「政策評価制度に関する決議」を委員会決議として行い、<sup>(39)</sup>同月8日には、同趣旨の本会議決議が行われた。

このように、行政評価に関する調査は、総務省の行政評価等の結果をふまえて、適宜説明聴取・質疑が行われ、ときには委員会決議が行われている。

#### ④行政に対する苦情に関する事項についての調査の状況

請願権は、憲法上の権利として保障されており（第16条）、実際に提出される請願は、法律の制定廃止や政策に関するものが多いが、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「不適切行政」により具体的な権利・利益の侵害を受けたとして、その救済を求めて行われる「苦情請願」がある。この苦情請願は、行政監視委員会に付託されて審査されることになっており、行政監視委員会に期待されたオンブズマン的機能の発揮を目的としたものである。<sup>(40)</sup>

しかしながら、採択された苦情請願の実例はわずか1件にとどまる。第162回国会（常会）（2015年1月21日～8月8日、会期200日）において、不適正行政による具体的な権利・利益の侵害の救済を求めることを内容とする苦情請願として、「松江市における交通事故死の疑いのある事案の明確な説明を求めることに関する請願」が付託されたが、審査未了となった。<sup>(41)</sup>続く第163回国会（特別会）（2015年9月21日～11月1日、会期42日）において、再度この請願が付託され、10月24日の行政監視委員会で、紹介議員から趣旨説明を聴取した後に、採択すべきものにして内閣に送付することを要するものと決定し、<sup>(42)</sup>同月26日の本会議において、同請願は採択され、内閣に送付された。<sup>(43)</sup>

このように苦情請願が少ない状況の要因としては、他の請願と同様に議員の紹介が提出の際必要であること、また、苦情請願として受理されるには、行われたとされる行政運営上の行為の内容や、それによって受けたとされる権利・利益の侵害の内容が、ともに個別かつ具体的であり、行政運営上の行為の是正による権利・利益の救済を求める旨の内容が請願書に明記されていることが必要であり、<sup>(44)</sup>こうした要件が苦情請願の提出にとって支障となっていると指摘されている。

#### （４）行政監視委員会の課題と展望

##### ①行政監視委員会の評価と課題

行政監視委員会は、参議院の行政監視機能の充実・強化のために参議院改革の一環として1998年（平成10年）の第142回国会（常会）において設置され、それ以後、調査テーマを設定して行政の活動状況等に対する調査を行い、ときには政府に対して改善を求める委員会決議を行うなどして、その役割を遂行し、参議院の行政監視機能を果たしつつ、国会の国政監督機能の一翼を担ってきたものである。この点では、約20年にわたる活動について、一定の評価を行うことができる。<sup>(45)</sup>

しかしながら、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、委員会の開催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ことは明らかである。たしかに国会や参議院における重要法案の審議状況や会期日数の状況さらには他の委員会の開会状況など国会情勢に左右されることにより、委員会の開会ができなくなる状況も見受けられる。また、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、関係府省の大臣等の説明聴取等を実施する場合に、その出席を確保することに困難が伴っている状況も見られる。

参議院に行政監視委員会が設置された趣旨からすれば、行政に対する監視活動を強化して、公務員の不正不当な行為を防止するとともに、不祥事が発生した場合には率先してその原因究明と対策を検討し、政府に具体的な改善策の構築を要求することが、この委員会の役割として求められており、その必要性は、設置当初のみならず、政府・府省および行政機関による不祥事が続発している昨今において、ますます大きくなっている。したがって、参議院の行政監視機能のいっそうの強化のために、行政監視委員会の位置づけなどを確認したうえで、設置当初の状況よりもいっそうの活動が確保できる対応策を検討する必要があるといえる。<sup>(46)</sup>とくに、委員会の開催数が減少していることから、行政監視委員会の運営上の工夫が必要であり、委員会の活動日程をどのように確保するかという点が重要となる。<sup>(47)</sup>

##### ②参議院改革協議会報告書と改善策

歴代の参議院議長の下で活動してきた「参議院改革協議会」（以下「協議会」という。）<sup>(48)</sup>は、2017年（平成29年）2月に、伊達忠一参議院議長の下で、参議院の組織および運営に関する諸問題を調査検討するために、第193回国会（常会）において設置されている。同年2月10日の第1回協議会から2018年（平成30年）6月8日の第16回協議会まで、会期をまたいで開催されているが、参議院の組織および運営の改革に関する協議を行う中で、行政監察機能の強化および行政監視委員会の機能強化の件と参議院選挙制度改革の件が主要な案件となった。そして、前者の案件については、2018年6月1日の第15回協議会で、報告書の提出が決定され、参議院議長に提出された。<sup>(49)</sup>

「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－」と題された「参議院改革協議会報告書」（以下「報告書」という。）は、参議院が「行政監視機能の強化に議院全体として取り組む」ことを明示し、「本会議を起点とした新たな行政監視の年間サイクルを構築」し、「行政監視委員会の活動を一層充実させる」こととしている。そのために、①「本会議での政府報告聴取、質疑」、②「行政監視委員会の通年的な活動」、③「適正な行政の執行を実現するための改善勧告」、④「スタッフの充実・強化等」の施策が提示されている。

第1に、「本会議での政府報告聴取、質疑」については、毎年、通常国会の本会議において、「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」等について、政府から報告を聴取し、質疑を行うものとしている。政策評価等の実施状況について政府から報告を聴取し質疑をすることによって、参議院全体としての取組みを強化する姿勢が見られ、年間サイクルで行われることになる行政監視活動の最初の活動となる。

第2に、「行政監視委員会の通年的な活動」については、通常国会での本会議における政府の報告・質疑をふまえて、行政監視委員会は調査項目を選定し、計画的かつ継続的に行政監視を行うものとし、継続調査の手続を経て閉会中も活動するとされ、行政監視の実施状況を翌年の通常国会の本会議で報告するものとなっている。行政監視委員会が、閉会中も含めて、継続的に活動することが原則となり、本会議における政府からの報告聴取とともに、委員会による行政監視の実施状況の報告も行われるものとなり、年間サイクルによる参議院の行政監視活動の中心的存在として行政監視委員会が位置づけられることになる。そして、より充実した調査を行うために、行政監視委員会の委員数の増員も行われるものとなっている。

第3に、「適正な行政の執行を実現するための改善勧告」については、行政監視委員会による行政監視の実施状況の本会議報告に基づいて、本会議において適正な行政の執行を実現するために改善勧告を行うものとなっており、政府に対して、当該勧告の結果講じた措置についての報告を求めるものとしている。行政監視委員会の行政監視活動の実施状況をふまえて、本会議で政府に対する改善勧告を行って、適正な行政の執行の実現と改善措置の構築を求めるものとなっており、参議院による行政監視活動において、本会議と行政監視委員会ならびに政府の関係性が示されるようになっている。

第4に、「スタッフの充実・強化等」については、行政監視委員会の活動を支えるスタッフの育成、外部人材の活用も含めた充実・強化についても、所要の措置を講ずることとしている。

そして、「行政監視委員会の機能強化における申合せ」として、①「調査項目の選定」、②「委員長の割当」、③「副大臣の活用」に関して申合せがあり、とくに、調査項目の選定に当たっては、本会議報告・質疑の内容にとどまらず、行政の組織・運営上の課題、国民の関心の高い事項についても、幅広く考慮するものとされている。

さらに、参議院規則の改正案が提示されている。改正の第1点は、第74条第15号を修正し、行政監視委員会の委員数を「30人」から「35人」とし、所管についても、「行政監視に関する事項」の部分で「行政監視（これに基づく勧告を含む。第74条の5において同じ。）に関する事項」とするものとなっている。第2点は、第74条の5の内容を「行政監視委員会は、計画的、継続的かつ効果的な行政監視に資するため、少なくとも毎年一回、その実施の状況等（勧告を行う必要がある場合には、その旨を含む。）を議院に報告するものとする」とし、現行の第74条の5は第74条の6に移動させるというものである。この改正によって、行政監視委員会の委員数は35人となり、「行政監視」に関する所管事項には「勧告」が含まれるものとされ、実施状況の本会議への報告が義務付けられることとなる。

以上のように、報告書の内容における改善策によれば、参議院の行政監視機能を強化するために、

参議院全体として取り組むこととし、行政監視委員会の活動を中心にして本会議を含めた行政監視の年間サイクルを構築し、行政監視委員会の活動を閉会中も含めて通年として行えるようにするものである。委員会の開催数が減少し、行政監視活動そのものが減退している現状においては、報告書の方策は、閉会中の委員会活動も原則化されることにより、会期中の審議日程以外のところで開会することも原則的に可能となり、関係大臣等の出席要請の確保もより容易になるものと考えられる。こうした点では、行政監視委員会の活動を今以上に活性化させることになるものと考えられる。しかし、肝心なことは、行政監視委員会による行政監視活動の趣旨が十分に徹底され、参議院による国政監督・行政監視機能においてどのような役割を果たすべきことなのか、さらに、国会に対して、主権者国民に対して、行政監視活動の結果をフィードバックする責任を果たしうるものなのか、行政監視の任を負う者がたえず意識しながら行動することである。

#### 4. おわりに

第198回国会（常会）が2019年（平成31年）1月28日に召集された。これ以前に、参議院では、1月24日に、閉会中審査として、参議院厚生労働委員会が開会され、毎月勤労統計調査に関する件について、厚生労働大臣から報告を聴取した後、政府に対し質疑が行われた。この通常国会では、冒頭から、厚生労働省による「毎月勤労統計の不正調査問題」が取り上げられており、官僚による不祥事として、政治問題化している。そして、「森友学園問題」や「加計学園問題」さらには「財務省文書改ざん問題」や「防衛省報告文書隠蔽問題」などを含めて、公務員・官僚による不正不当事態として問題視されているものが、多々存在しているが、国会における真相の解明や責任の追及は極めて不十分な状況にある。国会の国政監督機能の点から、国会両院は、これらの問題の究明を行うことが求められており、参議院においては、その行政監視機能のいっそうの向上を図るためにも、行政監視委員会による調査の対象となるべき問題といえる。

参議院は、憲法上その継続性や安定性を要請されているものと考えられ、衆議院とは異なる位置づけから、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いえる。参議院の行政監視機能を向上させるために設置された参議院行政監視委員会は、その約20年の活動において一定の役割を果たしてきたといえるが、設置に至る経緯や趣旨からすれば、その活動は必ずしも十分なものとはいえず、とりわけ近年における活動状況の減退化を省みるならば、きわめて不十分といわざるを得ない。

このような状況において、参議院改革協議会が参議院における行政監視機能の強化のために打ち出した方策は、意味のあるものと考えられ、とくに、行政監視委員会の活動を閉会中にも行えることを原則とすることや、本会議も含めた行政監視の年間サイクルを構築することは、行政監視活動の活性化を後押しするものといえることができる。したがって、まずは、協議会の提示した方策を参議院として実現することが必要であり、さらに、野党・少数派による主導的な行政監視のあり方を具体化することなどが必要であるように思われる。

## 〈 注 〉

- (1) 「入管法改正案」(「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」)は、2018年(平成30年)11月2日に内閣提出法案として第197回国会(臨時会)に提出され、11月27日に衆議院法務委員会で修正可決され、同日に衆議院本会議で自由民主党・公明党・日本維新の会の賛成多数で修正可決された後、同日に参議院に送付され、12月8日に参議院法務委員会で可決され、同日に参議院本会議で可決・成立し、12月14日に「平成30年法律第102号」として公布されたものである。衆議院ホームページ([http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DC9E2A.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC9E2A.htm)) (2019年1月28日最終閲覧)、参議院ホームページ(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/197/meisai/m197080197001.htm>) (2019年1月28日最終閲覧) 参照。
- (2) 朝日新聞「国会の空洞化が加速 政権の暴走が止まらない」(2018年12月11日社説)、中日新聞「臨時国会閉会 立法権の放棄に等しい」(2018年12月12日社説) 参照。
- (3) 2012年(平成24年)12月26日に誕生した第二次安倍内閣以降、安倍政権は、国民の暮らしや国家の存亡にもかかわる重要法案を「多数」による「強行採決」によって成立させてきており、「数」の力で「押し通す」が続いている。拙稿「参議院議員定数不均衡訴訟に関する最高裁の判断と参議院選挙制度改革について—最高裁平成29年9月27日大法院判決と平成30年改正公職選挙法の憲法上の問題点—」『中京ロイヤー』29号(2018年)25-26頁参照。
- (4) 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」(平成30年6月1日)については、参議院ホームページ([http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/pdf/h29kyougikai\\_houkoku\\_1.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/pdf/h29kyougikai_houkoku_1.pdf)) (2019年1月28日最終閲覧) 参照。
- (5) 日本国憲法において、国会による政府・行政統制に関する国政監督機能が、重要な役割を果たすべきことが要請されているにもかかわらず、現状では十分に果たせていないことについて、拙稿「日本国憲法における国会の地位と国政監督機能」(藤野美津子・佐藤信行編『憲法理論の再構築』敬文堂、2019年)207頁以下参照。
- (6) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法(第6版)』岩波書店(2015年)292頁、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ(第5版)』有非閣(2012年)59頁参照。
- (7) 国会の「最高機関性」に法的な意味を認める立場から、「国会が国政全般について最高の責任を負う地位にある」とする最高責任地位説が提唱され、一定の法的意味を認める法規範説の中で最も有力考え方となっている。佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂(2011年)430-432頁参照。
- (8) 日本国憲法において、国会による政府・行政に対する監視・監督の機能・権限について、明文規定はないものの、憲法全体の統治構造の仕組みとして、国会に与えられている任務と解すべきものである。諸国の憲法規定では、議会の政府統制について定めているものもある。たとえば、フランス第五共和制憲法(1958年)は、議会の構成等を規定する第24条で、「議会は、法律を議決する。議会は、政府の行為を監視し、公共政策について評価を行う。」(第1項)と、議会の任務について定めている。この第1項の規定は、2008年7月23日憲法改正において、新設されたものであるが、議会の任務に関して、議会の立法・統制・評価に関する機能と権限を、あらためて確認したものである。
- (9) 野党少数派による政府・行政統制については、新井誠「政府の統制—与党(多数党)と野党(少数党)」『法学セミナー』755号(2017年)33-34頁、村西良太「少数派・反対派・野党会派—政府統制の主体に関する覚書」『法律時報』90巻5号(2018年)26頁参照。
- (10) ねじれ国会における参議院の存在意義や機能については、大西祥世「参議院における憲政と憲法」『ジュリスト』1395号(2010年)22頁以下、只野雅人「参議院の機能と両院制の在り方」『ジュリスト』1395号(2010年)44頁以下、拙稿「参議院の特殊性と投票価値の平等—参議院議員定数不均衡訴訟最高裁判決をめぐる—」『中京ロイヤー』13号(2010年)29-31頁参照。



- (11) 毛利透「参議院の存在意義」『法律時報』90巻5号（2018年）20-21頁参照。しかし、このような憲法の立場に対して、現実の姿は、「日本国憲法の運用実態として、与野党を通じて参議院の構成がまったく政党化され、しかも国会審議の形骸化が進むことで、参議院が法案審議において独自性を発揮することは困難な状況となっている」と指摘されている。
- (12) 参議院は、その設置目的から、①慎重審議を行うこと、②多様な民意を反映すること、そして、③監視機能を高めることが、その役割として求められているとの指摘がある。木下健『二院制論』信山社（2015年）20頁参照。
- (13) 参議院行政監視委員会の設置およびその経緯については、藤本雅「参議院行政監視委員会10年間の活動実績と課題—参議院の行政監視機能強化に向けて—」『立法と調査』276号（2008年）54-56頁、安藤範行「参議院行政監視委員会20年間の活動」『立法と調査』395号（2017年）114-117頁参照。
- (14) 参議院改革協議会（「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会」）は、1977年（昭和52年）11月に設置されて以来、歴代の参議院議長の下で活動してきたものであり、第196回国会（常会）で活動した「参議院改革協議会」は、2017（平成29年）年2月に設置されていた。参議院改革協議会は、参議院の組織および運営に関する諸問題を調査検討するために、参議院議長の下に置かれ、15人以内の協議員によって組織される（「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会の設置要綱」）。「参議院改革協議会」については、参議院ホームページ（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/kyougikai/h29/h29index.html>）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (15) 民主党が提出した「行政監視院法案」は、アメリカ連邦議会附属の「会計検査院」（GAO：Government Accountability Office）をモデルとしたものであり、国会の附属機関たる「行政監視院」が行政機関の監視・調査・評価を行い、必要な権限を行使できるものである。しかし、政府・与党側は、このような国会の附属機関が行政機関に対して直接的な措置をとることについて反発を強め、結局、「行政監視院法案」は廃案となった。藤本・前掲注（13）55頁参照。
- (16) 衆議院の決算委員会を「決算行政監視委員会」に改組する国会法改正案の成立と同時に、衆議院においては、衆議院規則が改正され（第56条の2、第56条の3、第86条の2）、「予備的調査制度」が導入された。この制度は、少数派による調査を可能にするものとして、少数派による政府・行政統制を実効化させる制度として期待されたものであった。しかし、最近では、ほとんど実施されておらず、制度上・運用上の問題の検討が必要とされている。拙稿・前掲注（5）220-223頁参照。
- (17) 「参議院制度改革検討会報告書」については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/139/1394401.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/139/1394401.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (18) 第140回国会（常会）における「行財政機構及び行政監察に関する調査会」の活動状況等については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/140/1404303.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/140/1404303.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (19) 国会の両議院の委員会には、常任委員会と特別委員会があり（国会法第40条）、参議院の常任委員会には、府省に対応した「第一種常任委員会」とそれ以外の「第二種常任委員会」があり、「行政監視委員会」は第二種常任委員会と位置づけられている。
- (20) 安藤・前掲注（13）117頁参照。
- (21) 荒井達夫「行政監視とは何か—行政監視の本質と委員会の在り方—」『立法と調査』293号（2009年）58頁。
- (22) 荒井・同55頁。
- (23) 荒井・同上。
- (24) 荒井・同55-56頁。
- (25) 荒井・同56頁。
- (26) 畠基晃「行政全般にわたり、活発な議論が展開—行政監視委員会の活動（第164回国会）—」『立

- 法と調査』259号（2006年）79頁、藤本雅「第169回国会における行政監視委員会の活動経過—地球温暖化問題等をテーマに行政全般にわたり議論を展開—」『立法と調査』283号（2008年）40頁参照。
- (27) 荒井・前掲注（21）54頁参照。
- (28) 第142回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/142/1424117.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/142/1424117.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (29) 第143回国会（臨時会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/143/1435125.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/143/1435125.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (30) 第144回国会（臨時会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/144/1444115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/144/1444115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (31) 第145回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/145/1455115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/145/1455115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (32) 第154回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/154/1544115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/154/1544115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (33) 第166回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/166/1664115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/166/1664115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (34) 第196回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/196/1964115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/196/1964115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (35) 行政監視に関する事項についての調査の状況については、藤本・前掲注（13）57頁、安藤・前掲注（13）118-119頁参照。
- (36) 行政評価に関する事項についての調査の状況については、藤本・前掲注（13）57頁、安藤・前掲注（13）119-121頁参照。
- (37) 第156回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/156/1564115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/156/1564115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (38) 第162回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/162/1624115-1.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/162/1624115-1.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (39) 第189回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/189/1894115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/189/1894115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。
- (40) 行政に対する苦情に関する事項についての調査の状況については、藤本・前掲注（13）57頁、安藤・前掲注（13）122-123頁参照。
- (41) 第162回国会（常会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ・前掲注（38）参照。
- (42) 第163回国会（特別会）における「行政監視委員会」の活動状況については、参議院ホームページ（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/163/1634115.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/163/1634115.pdf)）（2019年1月28日最終閲覧）参照。

- (43) 内閣から参議院に報告された請願の処理経過（2006年5月15日提出）では、政府（警察庁）が当該事案の捜査を行った島根県警察に対して、本請願をふまえて適切に対応するよう求めたところ、2006年1月25日に、島根県警察は請願者に対して、本事案を交通事故と認定しなかった理由について具体的かつ詳細に説明を行ったとされている（安藤・前掲注（13）122頁参照）。
- (44) 安藤・前掲注（13）122頁。
- (45) 行政監視委員会に対する評価については、藤本・前掲注（13）57-60頁、安藤・前掲注（13）124頁参照。
- (46) 行政監視委員会の活性化策の検討の必要性については、藤本・前掲注（13）58頁参照。
- (47) 行政監視委員会の活動日程の確保の重要性については、安藤・前掲注（13）124頁参照。
- (48) 前掲注（14）参照。
- (49) 前掲注（4）参照。