

学位論文及び審査結果の要旨

横浜国立大学

氏名	長島 一由
学位の種類	博士(学術)
学位記番号	国社博甲第238号
学位授与年月日	平成26年3月26日
学位授与の根拠	学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号)第4条第1項及び 横浜国立大学学位規則第5条第1項
研究科(学府)・専攻名	国際社会科学研究科 国際経済法学専攻
学位論文題目	議会による行政統制の研究
論文審査委員	主査 横浜国立大学 小池 治 教授 横浜国立大学 原田 一明 教授 横浜国立大学 荒木 一郎 教授 横浜国立大学 柳 赫秀 教授 横浜国立大学 梶島 洋美 准教授

論文の要旨

行政府と立法府が緊密な関係にある議院内閣制の下では議会の与党議員による統制力は相対的に弱まる。しかし、政権交代時は変革に期待する国民の負託に応えるために、議会の与党議員による統制力の発揮が期待される。日本で初めての本格的な政権交代で誕生した民主党政権下ではそのことが顕著であった。議会による行政の統制、とりわけ行政監視を考える場合には、政府統制の中心となる「事後統制」をどのように行うべきか、また、議会内少数派のイニシアティブを尊重した行政統制をどのように担保するかという視点が欠かせない。ところが、長い間、与党と省庁官僚制との間に互酬的な関係にあった場合、与党が議会内少数派のイニシアティブを尊重した行政統制改革には消極的であったことが推察できる。だからこそ、日本においては野党が政権交代で与党になった時こそ、自分たちが再び野党に転じた際に、行政統制をしっかりと行えるよう行政統制の改革をしなければならない。2009年の政権交代は、少数者イニシアティブを尊重した議会の行政の統制力を強化する、なかなか巡ってこなかった重要な機会といえた。この千載一遇ともいえるチャンスに、政権与党、とりわけ与党議員はどのように機能したのか。与党議員が個別にどのように行政統制に関与したのか、体系立てて明らかにはされていない。また、先行研究としては、議会による行政統制という観点から「行政の議会による統制」(小嶋 1988)、「議会による行政統制の制度設計」(寺沢 2000)や、補佐機関に焦点を当てた「国会の政策形成過程と立法補佐機関」(廣瀬 1999)、「立法補佐機関の制度と機能」(蒔田 2012)などが存在する。さらに、海外でも議会監視を中心に、マカビンズ=シュワルツの「警察パトロール型と火災報知機型」(McCubbins and Schwartz 1984)、アバーバックの連邦議会研究(Aberback 2002)などの先行研究がある。

但し、国会議員、特に政権交代後の議会の与党議員による研究は見当たらない。このため、筆者自身が政権交代後の与党議員という当事者の視点からファクトファインディングした議会による行政統制の機能や実態を明らかにする。さらに、米国やスウェーデンで国会議員や立法補佐機関、立法支援機関の関係者から現地でヒアリング調査を行い、日本と両国との比較から立法補佐機関、立法支援機関との連携や機能分担のあり方について、ヒューリスティックな視座に立って、日本の議会による行政統制の改善課題を明らかにしたい。特に本稿では、議会による行政統制の研究という観点から、議会による行政府の行政活動に対する統制の重要性に視座を置くが、政治と行政が二項対立ではなく、政治と行政の双方にとって望ましい姿があるのではないかという問題意識を持ちながら考察を進めた。

改善課題を明らかにする研究アプローチとして次の3点に注意を払っていく。まず、実際の諸問題の解決に取り組むところから発展してきた「政策実施研究」に意識を払った。政策実施研究とは、

政府が不断に諸政策を実施していくなかで、ある政策について、そこに表明された目的や目標に対して期待された成果が得られなかった場合に、その問題要因を政策の実施過程に求め、その解決方法を科学的に検討しようとする研究アプローチである。本稿においては政策実施研究のアプローチも踏まえ、具体的な改善提言を試みた。

次に、ギルバートが行政統制の類型として定義した、外在的・公式的統制、外在的・非公式的統制、内在的・公式的統制、内在的・非公式的統制の4つの類型を用いて考察した。とりわけ、外在的・公式的統制と内在的・公式的統制の関連性について意識して考察した。なぜならば、内在的・公式的統制の強みは内部の事情に精通していることだが、弱みは内部者であるがゆえに思い切つてメスを入れることができない。他方、外在的・公式的統制の強みは外部者であるために思い切りメスを入れることができても、メスの入れた方を誤ってしまう恐れがある。双方の弱点を補完し、それぞれが強みを発揮できるのが内在的・公式的統制と外在的・公式的統制の連携であることが推測できるからである。日本では官僚主導といわれるように議会の統制力が弱いと指摘され、どこにその問題点や課題が存在し、どのような改善策が必要であるのか、ギルバートの4つの類型を用いることで俯瞰した視座を確立できると考えた。

そして三点目として、マカビンズとシュワルツが、警察パトロール型監視と火災報知器型監視に分類した二つの監視の手法を用いて考察した。警察パトロール型監視とは官僚の行動が自分の期待とは異なる方向に向かっていないかどうか、政治家がたえず目を光らせて、隅々まで見るという監視方法である。一方、火災報知器型監視とは、政治家が官僚の活動を市民・利益団体がチェックできる制度・手続きを構築し、市民・利益団体が官僚の逸脱行動を政治家、行政当局、裁判所に対して告発し、対策を講じるように求める方法である。高度化、複雑化した行政機構を政治家が警察パトロール監視をするには自ずと限界がある。このため、市民・利益団体が官僚の逸脱行動を政治家、行政当局、裁判所に対して告発し、対策を講じるように求めて提供する情報は、政治家が警察パトロール型監視をする際の有力な手がかりになる。政治家は手間を節約できるだけでなく、より効果的に監視が可能となる。特に、警察パトロール監視と火災報知器型監視が連携したほうが、ギルバートの行政統制の類型間の連携と同様に監視効果を高める。日本の行政統制を強化していくために、二つの監視手法が上手く連携し合っているかどうかという視点から俯瞰することも課題や改善点をみつける有力な視座を与えるのではないかと考えた。

4点目として、西尾隆は、外在的統制の優先的地位が確立される条件として、「問責主体の外在性・異質性」、「応答形式の客観性」、「問責者の応答者に対する権力的対等性・優越性」を挙げた。外在的統制の内在的統制に対する優先的地位の確立の条件を示す西尾の論考は、本稿の目的である議会による行政統制をどのように強化していくべきかという示唆を与えるものと考えた。

こうした視点を持ちながら、国会議員として、また事業仕分け人としても当事者の視点や実例を交え詳細に記述するとともに、現行の制度と運用の課題を明らかにし、あるべき姿や改善方法を提言することが本稿の狙いである。

まず、本研究から導かれた日本の改善課題について説明する。外在的・公式的統制である国会議員の活動について指摘する。マカビンズとシュワルツの定義した警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能が上手く噛み合うと効果を発揮すると言えるが、そこには限界や課題がある。米国の国会議員との比較で見たが日本の国会の場合は、立法補佐機関が未発達で、立法支援機関との連携も薄い。また、スウェーデンのように議会オンブズマンが発達し、統制の対象について議会が内閣を、議会オンブズマンが行政機構を監視するという役割分担を行っているわけでもない。スウェーデンは、外在的公式統制の中で警察パトロール型監視を議会が、火災報知器型監視機能をオンブズマンがそれぞれ役割を担うという機能分担を行っている。日本は米国やスウェーデンと比べると議会による統制力が非常に弱いことがわかる。

日本で国会議員による統制活動の中心は委員会質疑である。委員会質疑を考察するにあたり、1. 「法案審査と全般調査」、2. 「連続性と同時性」、3. 「粘着型と建設型」の大きく3つに類型化した。「連続性と同時性」で考察したように、国会議員の質問は議員自身の経験値に基づいた提案内容が中心となる。また「法案審査と全般調査」と「粘着型と建設型」で考察したように、法案審査よりも全般調査が中心で野党議員は粘着型質疑に陥る傾向がある。このため、警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能を上手く噛み合わせるためには、議員側からより良質な提言や情報が執政機関にもたらされるよう、議会の補佐機関を発達させると共に、支援機関との連携を深めるこ

と。また、法案審査と全般調査を切り分けた委員会のあり方の見直しが急務である。

次に、国会議員からの情報を受ける側の政務三役側にも限界と課題がある。政権交代直後の政務三役は、警察パトロール型監視機能を果たすことを国民から強く期待される反面、執政機関を司った経験が無い政治家が多く就任するため、もたらされた情報が問題や課題解決の有力な手がかりになるか否かを見極める能力が相対的に低い恐れがあった。また、民主党政権では政党の凝集性が低く、党首である総理大臣が短い期間で交代し、それに伴って政務三役も短期間に頻繁に交代してしまっただけでなく、この二つの点は特に問題であったといえる。行政統制を強めるための根本的な対策として総理大臣をはじめ政務三役の任期を長く担保することは重要な改善課題と言える。また、本稿では外在的・非公式統制として政党による行政統制の考察も行った。政党は与党である場合には事実上、総理大臣を選出する大きな影響力を持つ。このため、合意形成や意思決定のルール、造反した場合のペナルティーの明確化など、組織としての条件をきちんと整備していくことが外在的・非公式的統制機能を果たすための改善課題といえる。

さらに、国会と連携すべき支援機関について考察した。内在的・公式的統制の強みは内部の事情に精通していることだが、内部者であるがゆえに思い切つてメスを入れることができないという弱点がある。他方、外在的・公式的統制の強みは外部者であるがゆえに思い切りメスを入れることができることだが、メスの入れ方を誤る恐れがあるという弱点がある。双方の弱点を補完し、それぞれが強みを発揮できるのが内在的・公式的統制と外在的・公式的統制の連携であろう。また、警察パトロール型監視と火災報知器型監視との連携も補完関係を創出する。

米国では国会と会計検査院との関係について、会計検査の約90%が連邦議会からの検査要請に基づいている。警察パトロール型監視を行う国会にとって、立法補佐機関である会計検査院が火災報知器型監視機能を果たしているという関係に位置づけられる。他方、日本では会計検査院が国会の補佐機関ではなく、独立機関という制約があるが、特定の議員が検査要請しようと考えても、過半数の議員の同意が得られなければ検査要請することができない。議院内閣制のもとで、内閣に責任を負う与党議員が積極的に検査要請権限を政府に対して行使することは自重されている。また、野党は委員会で過半数の賛同が得られないとその権限を行使できない。国会議員側に本権限の行使をさらに意識すると同時に、会計検査院側も、行政監視手法の共有、会計検査基準の公開など改善が必要である。これらの改善を推進するために、会計検査院は検査対象機関出身者の徹底的な排除と高度な独立性をより一層担保していくことが欠かせない。

内在的・公式的統制と外在的・公式的統制の連携が、火災報知器型監視の機能と、警察パトロール型監視との補完関係を創出する。これは、総務省の政策評価と財務省の予算執行調査にも同じことがいえる。政策評価については、総務省が各府省へのグリップを利かすことができない法制度になっていること自体が根本的な改善課題である。これが改善されない限り、国会議員が総務省の政策評価担当に指摘しても、現場改善にはつながらない。総務省がオーバーヘッド機関として他の府省を統制できるようにするか、例えば、内閣府に政策評価を移管して総理大臣の指揮命令のもと各府省を統制できるようにする必要がある。また、国会報告書自体の形骸化という課題について政策体系の総覧性を高めたサイトを立ち上げるなど改善に取り組んでいる。これらが監視機能の強化に寄与するかどうかについては、監視する側が適切に使いこなすことができること、行政側も必要条件を満たした報告内容を提供できるよう双方の取り組み改善が不可欠である。そして、財務省の予算執行調査については実施にあたり、そもそも法的な根拠が不明確であることから、法的整備を行うとともに国会への報告義務を課し、すでに有している火災報知器型機能を国会にも提供すべきと考える。ただ、すでに述べたように会計検査院、総務省行政評価局、財務省主計局というそれぞれの取り組みが効率性、有効性の監視という共通課題に取り組んでいるだけに、それぞれの機関が置かれた違いを踏まえた、棲み分けと整理が必要である。

最後に、事業仕分けについては通常の前年度査定と事業仕分けとの比較から、1. 論点の抽出と時間的制約、2. 評価者の公正性、3. 評価者の専門性、4. 仕分けの評価結果や指摘と行政の内部評価との乖離という4点の改善課題を指摘したが、これを丁寧に改善したうえで継続していくべき仕組みであると考え。事業仕分けについては外在的・公式的統制と内在的・公式的統制、さらには外在的・非公式的統制がブレンドされた新しい取り組みであったが、行政への統制活動が重複しないよう、会計検査院の会計検査、総務省の政策評価、財務省の予算執行調査との統合や整理も重要な改善課題であると考え。

次に、本研究から行政統制論の視点による考察から導かれた点について説明する。

民主的に行政を統制するために、今後、政治と行政の関係はどうあるべきなのか。ファイナーとフリードリッヒとの間で交わされた行政責任論争がその議論が平行線をたどった理由について、風間は官僚の自律性か、政治による他律性のどちらを強めるべきかという議論にあったと考察している。しかし、筆者は本来、行政が国民や政治家から期待された任務を遂行するために、官僚の自律性を強めるか、弱めるかという二項対立を回避し、アカウンタビリティやレスポンシビリティを向上させる方法があるのではないかと考える。

西尾隆はアメリカでは歴史的にファイナーが強調する行政への議会及び司法統制の伝統を基礎に、フリードリッヒの新しい責任論が展開されたと指摘し、風間は、多元主義のマジソニアンモデルに基づく政治理論は、法の重視、制度の重視といったウェーベリアン的方向で修正を受けていると説明する。確かに、米国では委任立法の度合いが低く、法案の提案権は議会の専権事項で議会による行政への直接統制・事前統制がベースにある。その上でこれまで見てきたように GAO や IG など議会の補佐機関・支援機関を発達させ、さらには 1993 年政府業績・結果法を制定し、PDCA サイクルで行政を統制するなど間接統制・事後統制へと統制のあり方をシフトしてきたといえる。アバーバックが GPRA を高く評価するのは、監視コストを抑え、議会の警察パトロール型監視機能を高めたからであると考えられるが、特に達成目標を具体的に示させ、その達成状況と効率化を目に見える形で議会に報告させるという成果主義（結果重視）のマネジメントを各省に徹底させるということにある程度成功していることが考えられる。

他方、日本ではかろうじて与党の事前審査で関与するが、政府提出法案がほとんどを占めている。事前統制が中心で、委任立法の度合いが高いために事後統制の強化が進んでいない。

政権交代で官僚主導から政治主導へというパラダイムの転換が期待された民主党政権は、政権交代から 1 年も経たないうちにねじれ国会で政治主導確立法案をはじめ、行政機構の改革に着手できなくなった。船橋は民主党政権が失敗であったことは、2012 年の総選挙の歴史的敗北が、何よりも雄弁に物語っていると総括している。しかし、多くの課題が山積する中、有権者による委任を政治家が果たさなかったからといって諦めている状況には無い。

エージェンシー・ギャップを生じさせないために、委任を縮小するか、監視を強めるか二つの選択肢が考えられる。このうち、監視を強めるという観点からは民主党政権下で従来には無いブレンド型の統制手法となった事業仕分けは多くの示唆を提供した。事業仕分けは内在的・公式的統制、外在的・公式的統制、外在的・非公式的統制が三位一体となって、霞ヶ関の政策決定プロセスの一端を可視化した。仕分けが法的な根拠もなく、勧告機能しか持たない事業仕分けの結果は放置されたままになっているものもあるが、3 兆 7460 億円の公金の節減を生んだことは事実である。議会による行政統制を強めると、官僚の自律性が損なわれるという見方を前提にファイナーとフリードリッヒの行政責任論争が構築されているが、事業仕分けはこの二項対立を緩衝させた。例えば、事業仕分けは政策決定プロセスの関与は「勧告」にとどまっている。「勧告」を官僚自身が政策の意思決定に反映させるか否かの裁量はあくまでも官僚の自律性に委ねられている。官僚が「勧告」を政策の意思決定に反映させない場合、官僚はアカウンタビリティを果たすことで対応すればよく、官僚の自律性が毀損されることはない。また、事業仕分け人による提言には、官僚が気づかなかった視点や、従来は族議員や OB の圧力で改善できなかったことを外部から指摘を受けることで改善できたこともある。これらはむしろ官僚の自律性をより発揮させたはずである。このような理由から、事業仕分けは議会による行政統制を強めると、官僚の自律性が損なわれるという「官僚の自律性を強めるか、弱めるか」という二項対立から、「議会の統制を強め、官僚の自立性も高めた」という点で、政治と行政の協働関係を生んだことが考えられる。

また、西尾隆は、「国政調査権をもつ国会でさえ、これまで本気で官僚制に相對峙してこなかった」と断じている。西尾は日本の国会の事情を十分承知した上で問題提起したと考えられるが、筆者は「官僚制に對峙してこなかった」という国会議員の意思ではなく、厳密には「国会はこれまで官僚制に對峙することができなかった」という物理的制約による不作為の要因も多分にあると考える。多くの国会議員は對峙してこなかったのではなく、外在的統制の優先的地位を確立することができず官僚制に對峙できなかったのである。

多くの国会議員は、西尾隆が外在的統制の優先的地位の確立の条件とする「問責主体の外在性・異質性」を備えた存在ではあったが、「応答形式の客観性」、「問責者の応答者に対する権力的対等

性・優越性」を欠いていた。しかし、事業仕分けは、外在的統制の優先的地位の本質である、「問責主体の外在性・異質性」、「応答形式の客観性」、「問責者の応答者に対する権力的対等性・優越性」を国会議員が満たされた数少ないケースであったといえる。政権交代時に、事業仕分けの取り組みは再び効力を発揮することが十分考えられる。また、議会による行政統制を強めていくために事業仕分けは数多くの示唆を提供した。今後のあり方については会計検査院の会計検査、総務省による政策評価、財務省による予算執行調査。これらの棲み分けや整理が必要であるが、これらを統合、整理すること。そして、内在的・公式的統制と外在的・公式的統制、警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能をクロスさせるということに注意を払いながら、議会による行政統制を行う仕組みを再構築するべきである。これが、議会による行政統制を真正面から取り上げて論じた「議会による行政統制の研究」から導かれた結論である。

この取り組みこそ、行政が国民や政治家から期待された任務を遂行するために、官僚の自律性を強めるか、弱めるかという二項対立を回避し、アカウンタビリティやレスポンシビリティを向上させる方法であり、官僚主導から政治主導へというパラダイムの転換への入口となるであろう。

審査結果の要旨

1. 本論文の概要

本論文は、日本の議会による行政統制の課題を民主党政権が導入した行政統制の新しい仕組の検証を通じて考察するとともに、諸外国における行政統制制度との比較を通じて日本の議会による行政統制の改革課題を論じたものである。

第1章では、ギルバートの行政統制の4類型とマカビンズ＝シュワルツの警察パトロール型と火災報知器型モデルによって日本の行政統制を分析し、議会による行政統制の課題を検討するという枠組が示される。第2章では、外在的・公式的統制として、国政調査権、議員の質問・質疑等を取り上げ、国会議員ひとりの権限が非常に小さいことや政務三役の短期間の交代が行政統制能力を弱めていると指摘する。第3章では、外在的・非公式統制として政権与党による重要法案の事前審査を取り上げ、社会保障と税の一体改革関連法案を事例に事前審査プロセスを検証している。第4章では、内在的・公式的統制として会計検査院の会計検査、総務省の政策評価、財務省の予算執行調査をあげ、国会と行政の内部統制が連携していない状況を考察している。第5章では民主党政権の「事業仕分け」が考察されている。論文では事業仕分けを内在的・公式的統制と外在的・公式的統制を組み合わせたブレンド型統制と位置づけ、その効果と課題を考察している。そして第6章では米国議会の立法補佐機関とスウェーデンの議会オンブズマンを取り上げ、日本への示唆を導き出している。そして第7章では結論として、内在的・公式的統制と外在的・公式的統制の連携が火災報知器型監視の機能と警察パトロール型監視との補完関係を創出し、議会の補佐機関の発達と支援機関との連携を深めると述べ、論文を締めくくっている。

2. 本論文の評価

本論文の評価であるが、行政学における行政統制の4類型と政治学における行政監視モデルを組み合わせ、日本の行政統制の問題点を明らかにした点が評価される。また、直接的統制と間接的監視の連携を通じて議会の行政統制・監視能力と行政のアカウンタビリティの向上を図るという視点も斬新であるといえる。また、本研究は著者自身の民主党国会議員の経験に基づいており、それが論文のオリジナリティと説得力を高めているといえる。

ただし、本研究に課題がないわけではない。本論中に散見される主観的な記述については第三者の客観的な分析によって検証される必要がある。また改革課題として提言されたもののなかには論争的なものもあり、それらにはさらに精緻な検証が求められる。本論文に関してはこうした課題を指摘できるものの、それらは決して本論文の価値を減じるものではなく、まさに今後の研究課題といふべきものである。

以上の審査結果に基づき、審査委員会は審査委員の全員一致で、長島一由氏の論文が本研究科の博士号審査の審査基準③を充たし、博士（学術）の学位を授与するに値するものと判断する。

注 論文及び審査結果の要旨欄に不足が生じる場合には、同欄の様式に準じ裏面又は別紙によること。