

博士論文

議会による行政統制の研究
Parliamentary Control
over Public Administration

横浜国立大学大学院
国際社会科学部

長島 一由

NAGASHIMA KAZUYOSHI

2014年3月

March 2014

目次・・・p.2.

はじめに・・・p.5.

第1章 行政統制の理論・・・p.8.

1-1 行政統制の変遷・・・p.8.

1-2 行政統制の体系・・・p.10.

1-3 日本の政治を取り巻く現状と課題・・・p.19.

1-4 政権交代前後の行政統制フレーム・・・p.25.

第2章 外在的・公式的統制－議会による行政統制－・・・p.28.

2-1 日本の議会による行政統制の諸制度・・・p.28.

2-1-1 国政調査権・・・p.28.

2-1-2 議員の質問・質疑・・・p.29.

2-1-3 国会（議員）の承認・同意・議決・報告・・・p.31.

2-1-4 議員の決議・・・p.32.

2-1-5 法律による統制及び財政的統制・・・p.33.

2-2 国会議員による行政統制・・・p.35.

2-2-1 米国との比較に見る、国会議員の調査手順・・・p.35.

2-2-2 委員会質疑

- 会議日程の流動性と質問機会の不規則性による制約 -・・・p.38.

2-2-3 委員会質疑の分類1. - 法案審査と全般調査 -・・・p.40.

2-2-4 委員会質疑の分類2. - 連続性と同時性 -・・・p.42.

2-2-5 委員会質疑の分類3. - 粘着型と建設型 -・・・p.47.

2-2-6 政務三役への提言書1. - 行政統制の補完手段 -・・・p.48.

2-2-7 政務三役への提言書2. - 行政統制過程の公開 -・・・p.52.

第3章	外在的・非公式的統制—政党による行政統制	・・・p.57.
3-1	日本の政党による行政統制—自民党政権からの変化—	・・・p.57.
3-2	民主党政権における重要法案事前審査	・・・p.60.
3-3	重要法案の与党内修正協議	・・・p.64.
3-3-1	政党内の合意形成手法	・・・p.64.
3-3-2	政党内の法案修正プロセス	・・・p.66.
3-3-3	行政府依存の経済財政分析	・・・p.70.
3-4	特命を帯びたプロジェクトチーム (PT)	・・・p.73.
3-4-1	東日本大震災1. - 発災直後の与党対応 -	・・・p.73.
3-4-2	東日本大震災2. - 政党による行政補完・統制 -	・・・p.76.
第4章	内在的・公式的統制—行政による内部統制—	・・・p.81.
4-1	会計検査院	・・・p.81.
4-1-1	議会との連携課題(1) —行政監視手法の共有—	・・・p.81.
4-1-2	議会との連携課題(2) —独立性の担保と検査基準の公開—	・・・p.86.
4-2	総務省による政策評価	・・・p.89.
4-2-1	政策評価の課題(1) —国会報告書の形骸化—	・・・p.89.
4-2-2	政策評価の課題(2) —指標作成の不徹底—	・・・p.91.
4-2-3	政策評価の課題(3) —透明性と統制力の強化—	・・・p.93.
4-3	財務省による予算統制—予算査定と予算執行調査—	・・・p.97.
4-3-1	予算査定	・・・p.97.
4-3-2	予算執行調査	・・・p.98.
第5章	行政刷新会議による事業仕分け	・・・p.103.
5-1	行政刷新会議による事業仕分け	
	—公益法人仕分けを中心として—	・・・p.103.
5-1-1	事業仕分けのプロコン	・・・p.103.
5-1-2	事業仕分けの基本原則	・・・p.106.
5-1-3	事業仕分け、評価対象の選定	・・・p.109.

5-1-4 事業仕分けのパトロール効果 1. ー典型的天下りー・・・p.111.

5-1-5 事業仕分けのパトロール効果 2.

ー不必要な公金のストックー・・・p.116.

5-2 事業仕分けの課題 ー予算査定との比較からー・・・p.123.

5-2-1 論点の抽出と時間的制約の克服・・・p.125.

5-2-2 評価主体の公正性・・・p.125.

5-2-3 評価主体の専門性と継続性・・・p.127.

5-2-4 評価結果と内部評価との乖離・・・p.132.

第 6 章 諸外国における議会による行政統制制度・・・p.136.

6-1 行政統制の日米比較・・・p.136.

6-1-1 議会の自律性の差異・・・p.136.

6-1-2 補佐機関の発達度合の相違点・・・p.139.

6-1-3 法令による行政の議会への業績報告の体系・・・p.144.

6-2 米国議会による行政統制・・・p.147.

6-2-1 国会議員と立法支援機関・・・p.148.

6-2-2 議会調査局 (CRS)・・・p.150

6-2-3 議会予算局 (CBO)・・・p.152.

6-2-4 米国会計検査院 (GAO)・・・p.155.

6-2-5 監察総監制度 (OIG)・・・p.162.

6-3 スウェーデンの行政統制制度・・・p.170.

6-3-1 議会オンブズマン制度・・・p.170.

6-3-2 スウェーデンの議会オンブズマン制度・・・p.171.

6-3-3 議会オンブズマンの苦情処理内容と勧告の効力・・・p.173.

6-3-4 議会オンブズマンと国会議員との機能分担・・・p.176.

6-3-5 議会オンブズマン制度の日本への導入の適否・・・p.179.

第 7 章 結論・・・p.182.

引用文献・・・p.194.

はじめに

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。

長年、日本では「政官スクラム型リーダーシップ」という制度が存続してきたという指摘がある。自民党と省庁官僚制の間で、繰り返しの協力の中で互酬的な関係を作ることに成功し、その関係は50年以上も維持されたとされる(村松 2010:vii-viii)。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。民主党政権については、「長期政権では想定出来なかった政策転換が起きたことも過小評価すべきではない」とする一方で、「日本では政権交代は政権の担い手の変化にとどまり、有権者にとって政治の変化にまでつながっていない」(小林 2012:3,198)、「民主党による政治主導の改革は、たしかに思うようにいかなかった面も少なくないが、目指した方向性については必ずしも否定される必要はない」(高橋 2012:317)などの総括がされているが、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る。

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」に意識を払いたい。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（小池 1990: 24）。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行おうとするものである。

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（Gilbert 1959: 382）を用いて考察したい。本稿の主題である議会による行政統制という主旨から、民主的な統制の観点からは最も代表的かつ中心的なシステムである、外在的・公式的統制である議会による統制を概観する。また、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捉えていく。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っ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のではないかと推察するからである。

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（police patrol oversight）と火災報知器型監視（fire alarm oversight）と分類した二つの監視の手法を用いて考察する。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、隅々まで見るといった監視方法である。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。政治家は、国民や利益団体から官僚が逸脱した行動をしているという情報を得たときに、それを是正するために出動する（McCubbins and Schwartz 1984: 166）。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見つける有力な視座を与えるのではないかと考えるからである。

4点目として、西尾隆は、アカウントビリティの本質を、「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」、の3点に要約している（西尾隆 1998:66-67）。つまり、問責者の外在性・異質性が高いほどアカウントビリティの条件を豊かにすること、数字やデータ、意味内容が厳格に整理された説明などあらゆる資料を整理し開示することでアカウントブルになること、さらに、権力・情報・専門的知識国民主権の制度的保証がなされて、問責者が権力的に対等、または優越することという、3つの条件が揃ってはじめて、外在的統制の優先的地位が確立されると西尾は説明する。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。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。

第1章 行政統制理論の成立と展開

1-1 行政統制の変遷

そもそも議会による行政の統制がなぜ必要になってきたのだろうか。また、議会による統制の対象である行政という組織体はどのように誕生してきたのであろうか。

ギリシャ時代の哲学者プラトンは、国家の起源について『国家』の中で人間が何人か集まり、役割分担し分業を始めたことを国家の始まりとしている (Plato 1950:47)。さらに、ドイツの社会・経済学者ウェーバーは国家の発展と共に官僚制度が生まれ、特に、近代官僚制は、前近代に見られる家父長制的な支配に基づく家産型官僚制 (中世の家臣団や中国の科挙官僚など) とは異なり、組織を構成する人間の関係は、能率を重視する非人格的な結びつきによって成り立っているとした (ウェーバー 1987:11-12)。また、近代官僚制は、「権限の原則」、「階層の原則」、「専門性の原則」、「文書主義」という特質を備えていることをウェーバーは指摘した (ウェーバー 1987:7-10)。ウェーバーは、近代官僚制のもつ合理的機能を強調し、官僚制は優れた機械のような技術的卓越性があると主張した (ウェーバー 1987:33-36)。一方、官僚制支配の浸透によって個人の自由が抑圧される可能性や、官僚組織の巨大化によって統制が困難になっていくといった、近代官僚制のマイナス面について予見している (ウェーバー 2005:328-331)。

この近代官僚制のマイナス面について言及したのがアメリカの社会学者マートンであり、マートンは「官僚制の逆機能」を指摘している。マートンの機能分析では、その結果が望ましいものである順機能とそうでないものを逆機能と位置づけ、近代官僚制には、「規則万能主義」、「責任回避・自己保身」、「秘密主義」、「画一的傾向」、「権威主義的傾向」、「セクショナリズム」の逆機能があるとした (マートン 1957:183-186)。

さらに、イギリスの歴史学・政治学者であるパーキンソンは、実際にこなさなければならない仕事量に関係なく、官僚の数はどんどん増え続けていくとし、官僚組織の肥大化の特質を指摘した。また、官僚が増えれば、その分仕事が必要にならないが、それは実際に必要ではない仕事を創造し、無駄な仕事ばかりが増えていくとし、官僚組織の非合理性について指摘した。これは「パーキンソンの法則」と呼ばれる (Parkinson 1957:4-5)。以上のような近代官僚制、つまり行政のマイナスの側面の弊害を減らしてゆくために、民主的に行政を統制する必要が生じてきたといえる。

それでは、民主的に行政を統制するために、政治と行政の関係はどうあるべきなのか。代表的なものとして、イギリスの行政学者ファイナーとアメリカの政治学者フリードリッヒとの間で交わされた「行政責任論争¹」がある。ファイナーは、公務員の道徳的責任を強調するフリードリッヒに対して、公務員は自ら方針を決めるべきではなく政治家に対して責

¹ ファイナー・フリードリッヒ論争については、多くの行政学の教科書で紹介されている。代表的なものに、西尾勝 (2012)、今村ほか (2006)、西尾隆 (2012) などがあるほか、風間 (1995)、福島 (2010) にも詳しい記述がある。

任を果たすことを強調し、また、その責任としてアカウンタビリティ²の重要性を説いている (Finer 1941:336,339)。なお、西尾隆が指摘するように、日本においてファイナー的な行政に対する民主的統制が本格的に議論されはじめたこと自体、比較的最近のことである (西尾隆 2012:222)。

このファイナーとフリードリッヒの論争について、風間は「政治と行政の関係論を意識したこの論争は行政学全体に大きな影響を及ぼしたが、平行線をたどった背景には、官僚の自律性を強めたほうが民主主義に適っているか、弱めた方が適っているかという二つの民主主義観の対立があったとみることができる」(風間 1995:114-115) と考察している。しかし、本稿では、議会による行政統制の研究という観点から、ファイナーの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ものの、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い。

² 行政の側には職務の遂行後、どのように職務を遂行したかについて政治家に対して報告を行い、政治家からの問いかけに対して弁明する責任がある。こうした弁明責任・説明責任をアカウンタビリティ (accountability) と呼ぶ。(曾我 2013:103-104)。

1-2 行政統制の体系

行政を統制する手段としてはどのような手法があるのだろうか。行政統制の類型論として繰り返し用いられる³ものとして、ギルバートによる、内在的-外在的 (internal/external)、及び公式-非公式 (formal/informal) という2つの軸の交差からなる分類がある。

表 1-1 チャールズ・ギルバートによる行政統制の類型

内在的・公式的 (Internal Formal)	外在的・公式的 (External Formal)
内在的・非公式的 (Internal Informal)	外在的・非公式的 (Extrenal Informal)

出典：Gilbert, C.E. 1959. *The Framework of Administrative Responsibility*. Journal of Politics. vol.21, No.3, p.382.

ギルバートは、行政統制を内在的・公式的 (Internal Formal)、内在的・非公式的 (Internal Informal)、外在的・公式的 (External Formal)、外在的・非公式的 (Extrenal Informal) の4つの類型に分類した。この4類型にはすべての行政責任が含まれるとし、行政統制を行うものが行政組織の外部にいるのか、内部にいるのかという点、統制の手段が法律などの公式的手段や制度を前提とするものなのか、事実的效果をもつ非公式的な制度なのかという視点から、ギルバートは整理した⁴ (Gilbert:1959:382:384)。

また、西尾勝はギルバートの4つの類型に照らし、日本の行政統制について表 1-2 のように整理している⁵ (西尾勝 2012:338)。

表 1-2 行政統制 (行政責任) の構図

	制度的統制	非制度的統制
外在的統制	議会による統制 執政機関による統制 裁判所による統制	諮問機関における要望・期待・批判 聴聞手続における要望・期待・批判 情報開示請求による統制 その他対象集団・利害関係人の事実上の圧力・抵抗行動 専門家集団の評価・批判 職員組合との交渉 マスメディアによる報道
内在的統制	会計検査院・人事院その他の 官房系統組織による管理統制 各省大臣による執行管理上司 による職務命令	職員組合の要望・期待・批判 同僚職員の評価・批判

出典：西尾勝 2012:p.338.

³ 1960年代以降、その整理枠組みが頻繁に利用されるようになったという (福島 2010:121-122)。

⁴ ギルバートは独立規制委員会は内在的・公式的統制と外在的・公式的統制、しばしば、内在的・非公式的統制と外在的・非公式的統制とのブレンド型統制だと位置づけている (Gilbert:1959:383)。

⁵ 西尾勝は、「4類型の境界はあくまでも暫定的な線引きに過ぎず、例えば大臣による指揮命令は、各官庁の「住民」である職員の意識では外在的な統制と感じられるかもしれない」説明している。また、西尾勝はこの表を、行政からみれば応答すべき機関や対象を確認するためのチェックリストであり、市民から言えば行政統制の手段確認のためのチェックリストであるという (西尾勝 2012:223-224)。

さらに、西尾隆は日本の行政統制について以下のように説明している（西尾隆 1995:287-290）。

内在的・公式的統制とは、官僚制内のヒエラルキーによる統制と、行政機関相互の水平的なコントロールが考えられる。前者には、各省大臣による統制、次官以下の上司による職務命令や人事権に基づく統制がある。後者には、会計検査院⁶、財務省、人事院などといったいわゆるオーバーヘッド機関による各府省への管理統制がある。

内在的かつ非公式的統制とは、「組織文化」、「機関哲学」などと呼ばれる一種の職場の空気が意外と強い統制の契機になっている。

外在的・公式的統制とは、議会統制及び司法統制が代表である。あらゆる行政統制の中で最も基本的な手段であり、その骨格は通常憲法が規定する。日本国憲法は議院内閣制を採用しており、国会は内閣総理大臣の指名、法律の制定、予算の決定、国政調査権などを通じて行政をコントロールする。もう一方の司法統制は、具体的な訴訟をまって個別的・事後的にのみ行政責任を追及するという点で限界を持つ。

外在的・非公式的統制とは、利益集団による統制、市民参加、草の根の民主主義などを挙げている。その後、重みを増したものとして、世論、マスコミによるチェック機能、行政に対する情報公開への圧力も市民の有力な統制手段となる。

なお、会計検査院は、会計検査院法の1条で「内閣に対し、独立の地位を有する」と規定されているものの、各府省への管理統制を行うオーバーヘッド機関として内在的・公式的統制に位置づけられている。他方、米国では会計検査院が議会の附属機関であるため、外在的・公式的統制に位置づけられる。

また、執政機関による統制として内閣・内閣総理大臣による統制がある。この統制は狭義の統制と区別されるもので、一般的には外在的統制とされる。但し、執政機関を頂点とする国家行政組織全体を対象とするときには内在的・制度的統制に位置づけることもある（福島 2010:125）。なお、本稿では議会による行政統制という言葉の「行政」の対象には一般的には外在的統制とされる「執政機関（内閣・内閣総理大臣）」を含むものとする。

本稿では、ギルバートの4つの類型のうち、民主的な統制の観点からは最も代表的かつ中心的なシステムである、外在的・公式的統制である議会による統制の強化について主に考察する。また、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捉えていきたい。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、内

⁶会計検査院は、国会及び裁判所に属さず、内閣からも独立した憲法上の機関として、国や法律で定められた機関の会計を検査し、会計経理が正しく行われるように監督する（会計検査院 HP）。

部者であるがゆえに思い切っ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。しかし、内在的・公式的統制と外在的・公式的統制の双方が連携することで、お互いの弱点を補完し、強みを発揮することが可能にな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るが、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のではないかと考える。

また、西尾隆は、アカウントビリティの本質を、「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」、の3点に要約している（西尾隆 1998:66-67）。

つまり、問責者の外在性・異質性が高いほどアカウントビリティの条件を豊かにすること。また、数字やデータ、意味内容が厳格に整理された説明などあらゆる資料を整理し開示することでアカウントブルになること。さらに、権力・情報・専門的知識国民主権の制度的保証がなされて、問責者が権力的に対等、または優越すること。この3つの条件が揃ってはじめて、外在的統制の優先的地位が確立されると説明している。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られる。

それでは、議会による統制はどのように生じ、発展してきたのであろうか。議会はそもそも行政統制⁷のための機関であった（小嶋 1966:181）。歴史的な経緯からすれば、議会はそもそも主権者である君主の権限行使（特に課税権の行使）を監視するための機関として発展してきた。立法権はその後の議会の発展過程において、君主の行動をあらかじめ規制する手段として登場したものである。いわば、行政監視機能と立法機能は、車の両輪の関係にある（大山 2011:218）。立法権や予算議定権は政府の行為を事前に枠付ける「事前統制」である一方、議会による政府統制の中心は法律制定後に執行府の活動を監視・調査し、その評価を通じて政府の責任を政治的に追及する「事後統制」といえる（勝山 2010:176-177）。また、議会権限の伸長にともなって議会の協力を得ることなしには政府の存続が困難となり、まずイギリスで議会の信任を内閣の存立基盤とする政治体制（議院内閣制）が確立するが、議院内閣制と政党政治の確立によって、議会内の多数党（与党）と内閣との間に政治的な一体性が生じると、それまでのような行政府 vs 立法府という単純な図式が通用しなくなる。

行政統制についても、与党の立場、野党の立場、そして党派を超えた議会全体としての立場を区別して考えることが必要になる。行政統制の担い手として、与党による行政統制

⁷小嶋は、議会による行政統制制度を、行政への決定権的統制と行政運営に対する統制に二分した上で、それぞれについてさらに分類を試みている（小嶋 1988:297-337）。第一に、行政への決定権的統制として、(1)法律による統制、(2)財政に対する統制、(3)外交に対する統制を挙げる。第二に、行政運営に対する統制として、(1)人事権による統制、(2)弾劾、(3)政治的問責、(4)議員質問、(5)委員会による審査・調査、(6)オンブズマンによる統制である。

については立法機能や内閣創出機能まで視野を広げて議会の統制を考え直してみると、与党の役割が大きいことに気付く。法律は議会多数派の意思として可決されるのであり、内閣法案といえども与党の賛成を得られなければ成立しない。その意味で内閣はつねに与党会派に対する譲歩を迫られる立場にある（政府・与党の一体性を特色とするイギリスにおいてさえ、与党平議員の反対は致命傷となりうる）。また、内閣は与党の支持によって成立しているのだから与党は内閣を通じて行政をコントロールし、それが不可能な場合には、内閣への支持撤回（内閣不信任）により強力な統制を実行できる。しかし、内閣不信任はあくまで最後の手段である⁸。議院内閣制における議会活動は、通常、内閣・与党対野党という対抗軸にそって行われ、野党が行政統制の中心的な担い手になるのは当然である。

このように、議会の信任を内閣の存立基盤とする政治体制（議院内閣制）の場合は、内閣対議会という構図で行政統制を捉えることは不十分で、内閣対野党の構図で捉え、いかに機能を強化できるかを軸に考えなければならない。野党の発言権を確保し、野党主導による行政統制を可能にすることが、議会の行政府監視機能を有効に機能させるために不可欠である。この点の認識があいまいなまま、内閣対議会という構図で行政統制を捉えている限り、行政府監視機能の充実を図ることは難しい（大山 2003: 172-173）。

この点に関連し、孝忠は、監督されるものと監督されるものが身内である場合には、統制は絶対的なものとならない。従って、議院内閣制の下における議会的統制は、議会というよりは議会内少数者によって行使される。ここから、統制の任務は全体としての議会ではなく、議会内反対派に与えられており、議会内反対派が政府の政治責任を実行あらしめることができると考えることになる（孝忠 1990:27）。また、吉田が議院内閣制の基本機能は議会による内閣の責任追及にあることを確認した上で、議院内閣制における内閣の責任追及の手段は、議会全体の手段というよりも、反対派による批判と統制の手段であると論じる（吉田 1986:44）。このように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いかに担保するかという視点が欠かせない。

但し、これは原則的一般論であって例外もあることには留意する必要がある。それは日本の2009年の政権交代時のように、特定の政党が長く政権を担った後の政権交代時である。このような際には、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、内閣は前政権の取り組みに対して改革しようとするのが常であり、また、議会の与党議員による統制力の発揮が期待される。こうした状況下では、内閣も、与党議員も同じ変革というベクトルに向かうため、与党議員が行政統制機能を発揮しやすい環境にあるということは看過してはならない⁹。

⁸ 民主党政権下において、2011年6月菅内閣の不信任決議案について、民主党内からの大量造反が見込まれたが、賛成2名、欠席・棄権15名にとどまった。造反すれば除籍、党員資格停止など処分があるほか、総理に衆議院を解散される可能性があり、与党議員にとってはまさに最後の手段といえる。

⁹ 内閣と与党議員が一体となって取り組んだ事業仕分けも第2弾までは特にこの傾向が顕著であった。但し、事業仕分け第3弾においては民主党政権が編成し、執行した予算にメスを入れるという状況になったため、政務三役が守勢にまわり、同じ与党の議員が追及するという場面も生じ、孝忠の指摘する「統制は絶対的

さらに、政権交代後時間を経るごとに、新政権には政権の運営責任が生じるため、守勢に回る傾向にあるが、時の内閣が強力に進めようとするテーマについては、与党議員の行政への追及を「外圧として利用する」というケース（小泉内閣における郵政民営化、菅内閣における脱原発など）もある。これも「監督されるものと監督されるものとが身内である場合には、統制は絶対的なものとならない」という原則の例外といえよう。

また、もうひとつの重要な論点と思えることは、行政統制のシステム改革自体も、政権交代時の与党でないとなかなかできにくいという点である。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が、議会内少数派のイニシアティブを尊重した行政統制について、その仕組みを変えようとするれば与党の協力が必要になる。しかし、議院内閣制の下では内閣と与党の緊密性が高く、与党は議会内少数派のイニシアティブを尊重したシステム改善をすることは、内閣を困らせるリスクを高めるため、非協力的にならざるを得ない。日本のように、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、なおさら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も、行政統制をしっかりと行えるよう行政統制改革を行わなければならない。2009年の政権交代は日本の少数者イニシアティブを尊重した議会による行政へ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であったのである。

ところで、国会による行政の統制がどの程度まで有効であるか、近年、通説的見解に対する見直しが行われている（真淵 2009:260-261）。真淵によれば、最も伝統的な見解は、ラバースタンプ論であった。日本では内閣提出法案が質量ともに議員提出法案を圧倒していること。政府と与党の間での調整は国会の外で行われていること。国会における審議は本会議・委員会いずれにおいても形骸化していることなどから、法案はほとんど修正されることもなく成立しているし、そのために国会は、提出された法案や予算案に承認のゴム印を押すだけの存在であるとする考え方である（真淵 2009:260-261）。この見解は、国会無能論とも呼ばれ、国会による制度的外在的統制の有効性を否定する議論である。

一方、通説的なラバースタンプ論に対して批判を加えたのがモチズキの粘着性論である。モチズキによれば、粘着性論とは野党の国会戦術が機能しているとするものであり、粘着性を高める要因として、モチズキは審議日程の調整、会期制、委員会制、二院制が挙げている（Mochizuki 1982:48）。確かに、国会では日切れ法案など至って事務的に審議も殆ど行われず、国会が追認するだけの法案や予算が存在するといえる。一方、粘着性論についていえば、特に、いわゆるねじれ国会のもとでは参議院で特例公債法案を可決しないということで野党は衆議院の解散を迫るなど、抵抗をすることで影響を発揮しようとする傾向はみられる。ラバースタンプ論についても、粘着性論についても、与党が衆議院でも議席

なものとならない」という状況が出始めていた。ここに与党議員による統制の限界があったことも事実である。

を3分の2以上確保した絶対安定多数を形成しているか、あるいは与党が参議院で過半数を割っているかなど、議会構成や法案、予算の内容によって変わるため、どちらも当てはまる場合があるであろうし、他方、どちらか一方だけが該当するケースもあると思われる。

さらに、国会による行政統制に関して、真淵は「プリンシパル＝エージェンシー理論」の観点から考察を行なっている。この理論によれば、民主主義の下では、選挙権を持つ有権者は政治活動を政治家に委任する。有権者は「本人」であり、政治家は「代理人」である。次に、政治家は、政策の形成や実施を官僚に委任する。政治家は「本人」であり、官僚は「代理人」である。いずれの関係においても、代理人は本人の意向を尊重することが期待されている。国民が究極の本人ではあるが、官僚を監視するのは政治家の仕事であるとされている¹⁰。ところが、本人たる、政治家が監視していない（あるいは、できない）ことを見越して、代理人たる官僚が勝手な活動をするかもしれない、本人の期待と代理人の行動の結果との間に生じるこのギャップをエージェンシー・ギャップと呼ぶ。これは行政統制が十分にできていない状態といえる。

エージェンシー・ギャップを小さくするには二つの方法がある。ひとつは「監視」を強化することによりギャップが発生しないようにすることである。但し、監視をするにはコストも手間もかかる。こうした手間を監視コストと呼ぶ。ふたつめには、委任の程度を減らし、政治家自身が政策形成を行うことによってギャップが発生しないようにすることである。こうした手間を立法コストと呼ぶ（真淵 2009: 268-270）。

表 1-3 各国の主要な行政監視制度（委任立法統制）

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
委任立法統制	○1996年議会審査法:行政機関は規則施行前に規則と報告書を議会・会計検査院に送付。両院共同決議（大統領署名要）で施行中止または無効になる。	○1946年制定法的文書法:行政規則は重要度に応じ、①施行に議会の承認が必要なもの、②不承認の決議がなく一定期間が経過すると施行されるもの、③施行に議会が関与しないもの、に分けられる。	○（上院）法規命令同意権:法規命令の制定には、実質的に法令執行の実務を担当する州政府の代表から構成される上院の同意が必要となる。	○各常任委員会に必要に応じ調査団を設置して法律の施行状況を調査。但し、調査結果に法的拘束力はない。

出典：国立国会図書館（2011）調査及び立法考査局政治議会調査室・課、行政法務調査室・課、財政金融調査室・課による2月24日作成資料「各国の主要な行政監視制度」から委任立法統制部分を抜粋。

委任立法とは、法律の委任によって、立法府以外の国の機関、特に行政官庁が法規を制定することだが、表 1-3 のように英米独仏の4か国と比較すると、日本の場合は立法府が法律を可決した後に、行政府が策定した法令や規則につ

¹⁰ 村松は戦後日本政治に50年以上存続した制度として「政官スクラムリーダーシップ」を挙げるが、政官スクラムリーダーシップは、本人と代理人の委任の関係に生まれた制度であるとする。自民党を「本人」とし、省庁官僚制を「代理人」としたうえで、繰り返しの協力の中で互酬的な関係を作ること成功したが、1. 冷戦終了とグローバリゼーション、2. 非自民・細川政権の成立、3. 経済不況と財政リソースの減少などにより崩壊したという（村松 2010: 21-37）。

いて国会が事後承認するような仕組みはない¹¹。民主的な統制ということでは、行政手続法¹²に基づき「命令等」を定めようとする際に、パブリックコメントを行うことが規定されているだけである。さらに、表 1-4 にあるように、日本では法案提出権は議員に限られておらず、次頁の日米の議員提出法案数及び成立数の比較に見られるように日米の議員提出法案数の比較では、議員による法案提出数についてみれば、日本が 69 件に対し、5917 件と約 86 倍もの差がある。

これらを考え合わせると、日本では委任立法の度合が強く、政治家自身が法案を策定することも少ないため、エージェンシー・ギャップが生じやすい環境にあることが想定されうる。つまり、それだけ日本は、議会による事後統制、特に行政監視が重要性を帯びる度合いが高いといえる。

表 1-4 日米の議員提出法案数及び成立数の比較 (2011 年)

●米国

第 112 議会期	期間	議員による法案提出数			成立数		
		上院	下院	合計	上院	下院	合計
第 1 会期	2011.1.5-2012.1.3	2,064 (33)	3,853 (97)	5,917 (130)	24	66	90

※提出数のうち()内は共同決議案 (法案と同様の手続を経て法律になる両議院で承認された決議案)

出典：U.S.Senate HP<http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm>
(アクセス日 2012 年 10 月 3 日)

●日本

区分	会期	議員による法案提出数			成立数		
		参議院	衆議院	合計	参議院	衆議院	合計
第 177 回(常会)	2011.1.24-8.31	24	32	56	4(0)	24(0)	28(0)
第 178 回(臨時会)	2011.9.13-9.30	2	2	4	0(0)	2(0)	2(0)
第 179 回(特別会)	2011.10.20-12.9	8	1	9	1(1)	0(0)	1(1)
2011 年合計		34	35	69	5(1)	26(0)	31(1)

¹¹ 筆者による衆議院調査局総務課野口厚紀職員へのヒアリング (2013 年 2 月 5 日)。

¹² 内閣又は行政機関は、この「命令等」を定めようとするときは、案および関連資料を公示して広く一般の意見を求め (39 条 1 項)、当該機関は提出された意見を十分に考慮して (42 条)、提出された意見やこれを考慮した結果を公示する (43 条 1 項) という手続を踏まなければならない。意見の提出期間は、公示の日から 30 日以上である (39 条 3 項)。

(参考) 日本の内閣提出法案数及び成立数

区分	会期	内閣による法案提出数	成立数
第 177 回(常会)	2011.1.24-8.31	90	82(10)
第 178 回(臨時会)	2011.9.13-9.30	0	0
第 179 回(特別会)	2011.10.20-12.9	16	13(3)
2011 年合計		106	95(13)

※成立数のうち()内は継続審査に付されていた法律案の件数 (内数)

出典：内閣法制局 HP <<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>> (アクセス日 2012 年 10 月 3 日) 及び衆議院議員 長島一由事務所による衆議院事務局へのヒアリング (2012 年 9 月 28 日) により作成。

他方、マカビズとシュワルツは監視には二通りの方法があるとし、警察パトロール型監視 (police patrol oversight) と火災報知器型監視 (fire alarm oversight) に分類した。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るかどうか、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。資料調査、科学的な委託調査、現場視察や行政機関、関係住民へのヒアリングなど、行政機関はあらゆる手段によって監視される。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。政治家は、国民や利益団体から官僚が逸脱した行動をしているという情報を得たときに、それを是正するために出動する (McCubbins and Schwartz 1984:166)。

火災報知器型監視は、政治家自身が直接的に官僚の政策形成をチェックして政策目標の逸脱行動を察知する警察パトロール型監視に比べ、政治家による監視が間接的になるが監視コストを低く抑えることができる。また、より効果的に監視ができるため、政治家は火災報知器型監視を好む傾向にある (McCubbins and Schwartz 1984:165,167-168)。

第 2 章において、国会議員が現場でどのように行政統制・監視を行っているか詳述するが、マカビズとシュワルツの類型に照らせば、その活動の多くは警察パトロール型監視と言える。もちろん、警察パトロール型監視においても、改善や成果につながるケースもある。しかし、行政府の活動が多岐にわたり、専門的な知識を要求されるため、政治家が全ての分野を広く深く追求することは、非能率的で現実的ではない。効果的な行政統制・監視を行うためには、官僚の逸脱行動を抑制、改善させるために的確な情報や事実の摘示が必要となる。官僚の逸脱行動を告発するのは市民・利益団体だけでなく、行政組織内部からの通報もある。筆者の経験則上、内部告発は頻度は少ないものの、情報の精度が高く、大きな改善に寄与したことがある¹³ (このことは第 4 章の会計検査院の物品の調達や公共事

¹³ 筆者自身の経験でも、逗子市長時代、公共事業の入札において予算を積算する段階で複数の見積もりを取っておらず、官製談合を誘発しているのではないかと内部告発や、鎌倉市議会議員時代に入札妨害にあったという事業者からの内部告発を受けた。これらの内部告発は調査対象にメスを入れる時の精度が高まり、多額の税金の節減に寄与した。また、国会議員としてもこれらの経験や情報を活用した。

業の入札に関する無駄の排除について詳しく説明する)。このため、火災報知器型監視機能は、政治家による警察パトロール型監視機能の弱点を補完し、行政統制・監視機能を強化するものと筆者は考える。

ここまで、議会が行政を統制する手段について、理論的な考察を捉えてきた。これを整理すると、議会はそもそも行政統制の機関として生じてきたが、行政府監視機能を充実させるには、内閣対議会ではなく、内閣対野党の構図で捉える必要がある。特に内閣対議会内少数者のイニシアティブの尊重が必要である。しかし、わが国では少数者調査権は担保されていない。しかも、わが国では委任立法の度合いが強く、また、事前統制である議会による法案策定及び提案は極めて少ない。議会は内閣の追認機関になる傾向があり、伝統的見解とされるラバースタンプ論の指摘が妥当性を帯びる。モチヅキが粘性性論で指摘する国会ルールを逆手にとった戦術で野党は抵抗するしかないのが実情で、与野党での建設的な議論を妨げている。こうした議会と行政の関係性をプリンシパル＝エージェンシー理論に照らせば、日本はエージェンシー・ギャップが生じやすい。政治家がエージェンシー・ギャップを防ぐ方法として監視の強化と委任の縮小の2つの方法がある。監視の強化も、委任の縮小も、議会による行政の統制力を向上させるためには有効だと思える半面、日本では委任立法の度合いが強く、政治家自身が法案を策定することも少ない現状を踏まえると、監視の強化を強めていくことが行政統制を強めるには現実的かつ即効性が高いように思える。監視を強化する手法として、政治家が官僚の政策形成をチェックして政策目標の逸脱行動を察知する「警察パトロール型監視」よりも、政治家による監視が間接的になるが監視コストを低く抑えることができる「火災報知器型監視」の方が、行政が高度化、複雑化している現状の中では有効であることが考えられる。

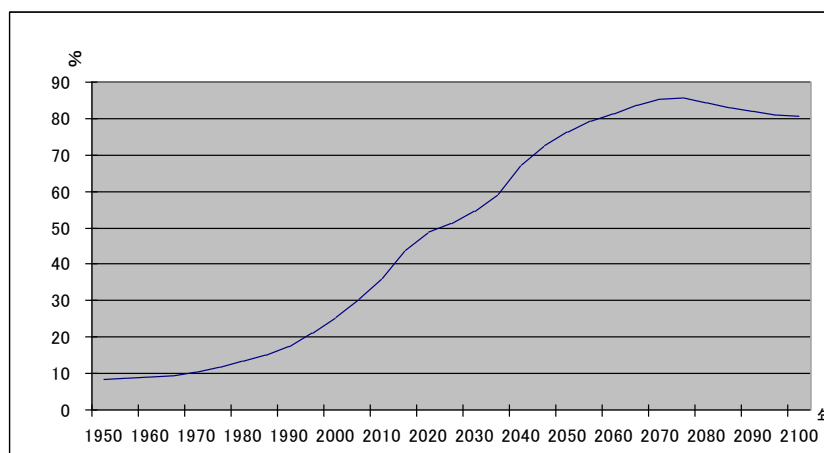
本稿では、官僚主導で統制力が弱いと指摘される日本の議会の統制力を強化するための問題点や課題を把握し、それに対する改善点を提示することを主目的としている。俯瞰した視座を確立するために、ギルバートの4つの類型を用い、民主的な統制の観点からは最も代表的かつ中心的なシステムである、外在的・公式的統制である議会による統制を概観するとともに、外在的・公式的統制と内在的・公式的統制の関連性について捉えていく。さらに、監視強化という観点から外在的・公式的統制と内在的・公式的統制の関連性については、政治家が通常取り組む「警察パトロール型監視」機能の弱点に、「火災報知器型監視」機能をいかに補完できるかという視点にも注意を払い考察していく。

1-3 日本の政治を取り巻く環境と課題

ここから日本の議会による行政統制について取り上げる。但し、本論に入る前に、日本にとって初めてとなった2009年の本格的な政権交代とその背景についてここでは触れる必要がある。なぜならば、政策実施研究のアプローチをとるうえで、期待された成果が得られなかった要因を把握するには、約3年3か月の民主党政権以前から抱えてきた政治・行政課題、及び、その課題を解決しようとした行政統制フレームをしっかりと抑える必要があるからである。

まず、世界のどの国も経験したことがないスピードで超少子高齢化社会を迎えている日本において、持続可能な社会保障制度の構築とその財源確保は喫緊の課題である。

表 1-5 日本の現役人口に対する高齢者人口比率の趨勢



出典：2010年までは総務省「国勢調査」、それ以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推定結果。

特に、消えた年金問題による年金不信の高まりや、国民年金の未納率が3割を超える状況等、老後の安心を支えてきた年金制度の信頼が大きく損なわれている¹⁴。また、日本の年金制度は現役世代が高齢者の年金原資を直接支える賦課方式を採用しているが、日本の人口の年代構成の推計をみると、制度存立の前提条件が成り立たなくなりつつある。図表1にあるように、1950年の高齢者/現役比率は8.3%であり、当時は約12人の現役層で1人の高齢者を支えていたことになる。

その後、高齢化のスピードは加速し、2008年には高齢者/現役比率は33.6%と約3人の現役層で1人の高齢者を支える水準にまで達している。さらに、「団塊の世代（戦後のベビーブームに生まれた世代）」の高齢化がようやく一段落した2033年には高齢者/現役比率は

¹⁴ 明るい選挙推進協会による第42回～第45回の衆議院総選挙の実態調査では、有権者の投票行動の際に「考慮した問題」として、いずれも年金が上位に挙げられている（明るい選挙推進協会 2010:68）。

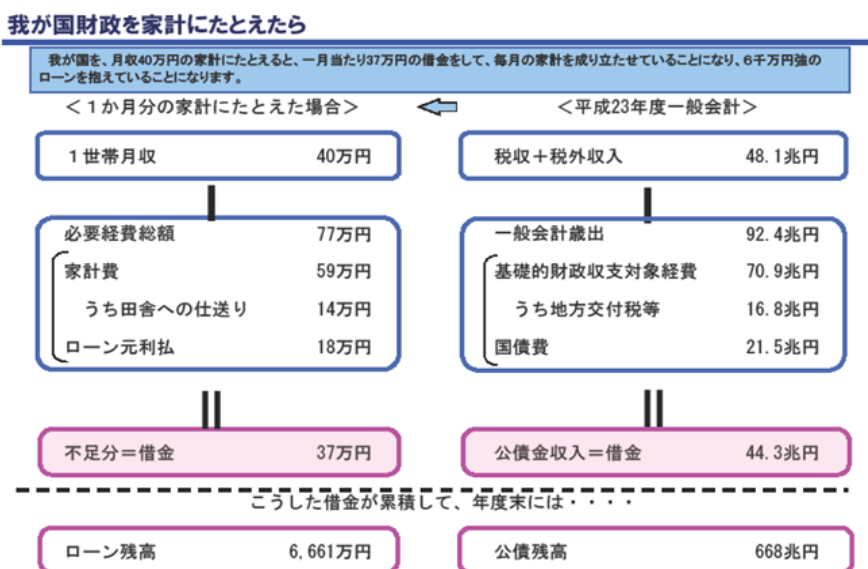
50.2%と、2人で1人を支える時代に突入する。2072年には同比率は85.7%まで達し、これは正確には現役1.17人で高齢者1人を支える割合になる。現役層には専業主婦や失業者が含まれることを考えると、実質は勤労者1人が高齢者1人を支える世の中が予見される（鈴木 2010: 8-10）。このような状況変化は「騎馬戦」から「肩車」へと例えられている。

年金給付を減らすことは現実に難しい中で、消費税を始めとする税負担の比率を上げることでしか、持続可能な社会保障制度、年金システムの確立が出来ないことは誰の目から見ても明らかだと言える。実際に、各種世論調査では消費税を上げること自体には半数近い人が賛成としており、中には消費税を上げることによって66%もの人が賛成している世論調査結果もあった（読売新聞 2010）。

他方、国と地方をあわせて900兆円にも達するという起債残高に対する財政破たんへの懸念も高まっている。次頁の図表2は、日本の財政を家計に例えた場合の財務省の推計である。日本の財政状況をわかりやすくするために、1か月の家計に例えると、月収40万円の給与にもかかわらず、支出は毎月77万円にも及び、不足分の37万円を借金で賄っていることになる。しかも、借金の総額は6661万円にもものぼり、増える一方である。日本の財政マネジメント上、歳入不足を国民が懸念する最大要因のひとつといえよう。それでも、政府が消費税をなかなか上げられない、イコール、国民が税負担を引き上げることを承服しがたい理由のひとつには行政における税金の無駄遣い、さらにはバリュー・フォー・マネーの視点による税金の執行が徹底されていない点が挙げられないだろうか。当然、行政統制を行うべき議会への信頼も揺らいでいる。

持続可能な社会保障制度システムの構築、起債依存の財政体質からの脱却、これらの理由から増税を行っても、増税をする前にやるべきことがある。つまり、税金の浪費をなくさない限り、穴の開いた財布にお金を入れるようなものという国民からの厳しい視線がある。井堀利宏は「汚職や談合、公務員の怠惰な働きぶりや過剰な福利厚生、天下り官僚の法外な報酬、年金記録の不手際、公金の不正や不適切な取り扱い、誰も利用しない道路など、多くの無駄な具体例が幾度となく報道されているし、国民もそうした無駄を実感している。だから、国民の多くは消費税の増税など負担増を政府が求める前に、こうした無駄をなくすべきだと考えている。」とし、「こうした国民の反応は当然であるし、正論である。」と指摘している（井堀 2008:13）。

表 1-6 わが国財政を家計にたとえたら



出典：財務省（2011）日本の財政関係資料 - 平成 23 年予算補足資料 - p.8.

こうした社会的な背景がある中、2009年8月30日の衆議院総選挙の結果、自民党、公明党による自公政権から、民主党、社会民主党、国民新党による民主党政権に政権交代した。森田実によれば諸外国の政権交代の事例をみると、政権交代には三つの要因があるという¹⁵。

1. 国民がその政権に耐えきれないこと。
2. 政権党が政権を持ちきれないこと。
3. 政権を交代する、受け皿となりうる政党が存在すること。

「この三つの要因が生じると政権交代が起きる」と森田は説明するが、2009年の総選挙の結果は、日本では初めての本格的な政権交代をもたらした¹⁶。

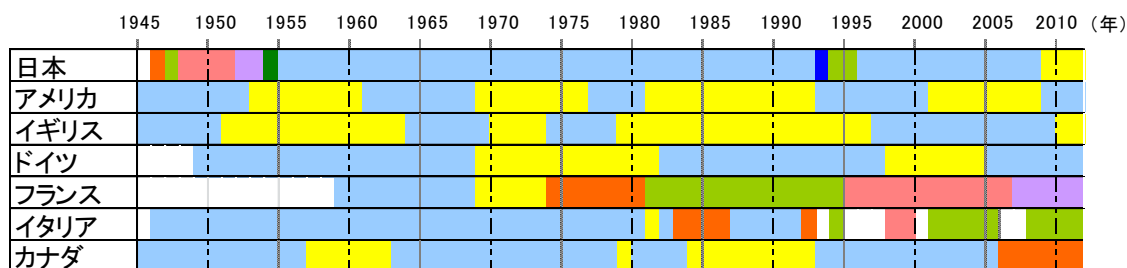
イギリスの政治学者のクリック＝クリックは「政府与党が正規の手続きにしたがって議会で野党に敗北することがありうるということは、自由にとって決定的なことではないが、政府が定期的に選挙民によって選びなおされなければならない、その時に敗北することがあ

¹⁵衆議院民主党国会対策委員への政治評論家、森田実による講演 2010年2月2日。

¹⁶1993年7月には政権党であった自民党が下野したが、依然として自民党が比較第一党であったこと。また、実際には1年ほどで自民党は社会党と手を組み復権したことから、ここでは1993年7月の細川政権発足を「本格的な政権交代」とはみなさない。

りうるということは、決定的に重要なことである」(Crick and Crick 1987:28) と説明するように、政権交代は民主主義にとっての基本原則であるといえる。図表 3 の主要先進 7 カ国だけをみても、第二次世界大戦後に本格的な政権交代をしていなかった国は日本だけである。アメリカに至っては 8 回、イギリスにおいても 7 回の政権交代が行われてきた。

表 1-7 先進 7 か国の第二次世界大戦以降の政権与党



(凡例)

日本	■ … 自民党	■ … 民主党	■ … 日本自由党	■ … 日本社会党
	■ … 民主自由党	■ … 自由党	■ … 日本民主党	■ … 日本新党
アメリカ	■ … 民主党	■ … 共和党		
イギリス	■ … 労働党	■ … 保守党		
ドイツ	■ … キリスト教民主同盟	■ … 民主党		
	※1988年以前は西ドイツのデータを掲載			
フランス	■ … 新共和国連合	■ … 共和国民主連合	■ … UDF(フランス民主連合)	
	■ … 社会党	■ … 共和国連合	■ … 国民運動連合	
	※大統領制となった1959年以降のみ掲載			
イタリア	■ … DC(キリスト教民主党)	■ … 共和党	■ … 社会党	
	■ … FI(フォルツァ・イタリア)	■ … 左翼民主党	■ … 無所属	
	※制憲議会が開設された1946年以降のデータを掲載			
カナダ	■ … 自由党	■ … 進歩保守党	■ … 保守党	

- ・アメリカ、フランスは大統領出身政党、その他の国は首相出身政党。
- ・在任期間が1年に満たない政権については一部省略している。

出典：国立国会図書館調査及び立法考査局（2010）「欧米 10 か国の政権政党」『レファレンス』11:211-228
をもとに衆議院議員長島一由事務所が作成。

「国民がその政権に耐えきれない」という思いに至った理由のひとつには簡単にいえば「今の政府の税金の使い方に納得できない」というものがあつた。2010年3月に財団法人明るい選挙推進協会が定期的に行っている第45回衆議院総選挙の実態調査では、有権者の投票行動の際に「考慮した問題」という調査項目では、上位に税金の使い道に関する項目が来る他、第44回衆議院選挙との比較においても、「政権のあり方」や「行政改革」に関する数値が倍増している（明るい選挙推進協会 2010:68）。

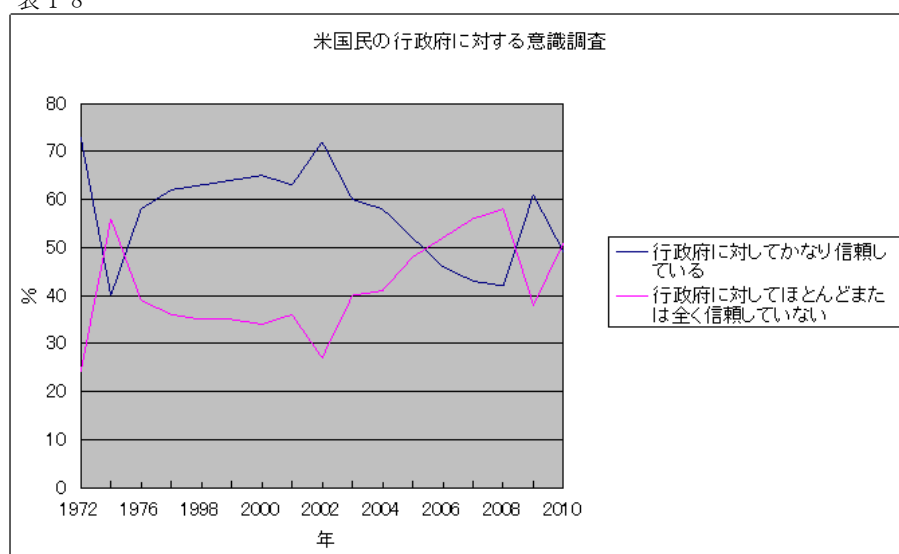
ただ、わが国において長く続いた自民党を中心とした政府に対する不満や不信感が根底にあったのは間違いないが、政府に対する不満というものは日本固有のものではない。マイケル・J・サンデルは『民主政の不満 公共哲学を求めるアメリカ』の中で、「私たちの公共的な生活は、不満に満ちている。アメリカ人は、自分たちがどのように統治されるかについて十分な発言力を持っているとは思っていないし、政府が正しいことをすると信頼してもいない」としている (Sandel 1996:3) ¹⁷。

しかし、景気低迷、失業者の増大などによる世界的な政治不信とは別に、日本特有の政治的背景の中で、国民の不満がマグマのようにたまっていった。筆者にとっては 1996 年からの政治活動の中でも、2009 年の総選挙での民意はとりわけ別格であった。戦後の 55 年体制で築かれた自民党を中心とした政治、官僚、業界団体の、いわゆる「鉄のトライアングル」による既得権益を打破するために、民主党は総選挙前から「官から民へ」、「官僚主導から政治主導へ」という主張により、税金の無駄遣いと天下りの根絶などを前面に出した。国民の期待が民主党に集中したのは、自民党に対する批判票の受け皿という機能とは別に、2009 年の総選挙では年金改革や子ども手当の創設、高速道路の無料化などマニフェストの実現と、何よりも政治家がイニシアティブをとり、行政システムを抜本的に変えて欲しいという強い国民の期待があったと思われる。そして、実際に政権交代した以降、事務次官会議が 123 年の歴史に幕を閉じた。議会答弁は大臣、副大臣、大臣政務官の政務三役が主導するようになった。

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が、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も期待される。

¹⁷ギャラップ社による行政府に対する信頼調査がスタートした 1972 年以来、行政府に対して「ほとんど信頼していない」、もしくは「全く信頼していない」米国民の割合は 24%から、2010 年 9 月には 51%まで倍増しているという結果がある。また、「行政府に対してかなり信頼している」という 1972 年の 73%から 49%に落ち込んでいる (Gallup HP)。

表 1-8



しかし、国民の強い期待に応える十分な成果を挙げられなかったという審判を受けた。
2012 年末の第 46 回衆議院選挙では 2009 年総選挙の 308 議席から 57 議席へと大きく議席
を減らし大惨敗した（朝日新聞 2012）。

1-4 政権交代前後の行政統制フレーム

民主党は、なぜ国民の強い期待に応える十分な成果を挙げられなかったのであろうか。結論から先にいえば、国民の強い期待に応えるべく行政統制をするためのシステム改革が出来ずに、従来の通りの行政統制フレームで政権運営を行ったからである。しかも、長年続いてきた自民党を中心にした政権に取って代わった民主党政権では行政府に入った政務三役のみならず、立法府の与党議員による行政統制も期待されたが、政務三役の政治主導力も、与党議員による行政統制力も十分に発揮することができずに下野することとなった。

しかし、民主党政権において、行政統制の仕組みが全く変えられなかったのかといえ、必ずしもそうではない。公開の場で税金の使い方を議論する事業仕分けは社会的な注目を浴びた。実は、事業仕分けについては、日本の従来からの仕組みでは欠けていた議会による統制を強化、補完しようとした試みであった（このため、事業仕分けについては章を改めて詳述する）。筆者自身も、2010年の4月に行われた事業仕分け第二弾の独立行政法人などの事業仕分けから調査に関与し、同年11月に行われた第3弾の特別会計の事業仕分けでは、仕分け人として仕分けを行った¹⁸。事業仕分けでは、仕分け対象がストックするお金について、政府が廃止を確定すれば比較的速やかに税金の節減額として算出された。さらに、フローの金額については毎年の積み上げの金額になる。

自民党政権下においては、行財政改革の文脈で実施された行政支出総点検会議（ムダ・ゼロ会議）における税金の節減金額として、具体的に記載されているのは、各府省からの公益法人への支出額「約 3500 億円、約 37%の削減」となっている（行政支出総点検会議 2008:3）。また上記の行政支出総点検会議や行政減量・効率化有識者会議などにおける指摘事項は平成 21 年度当初予算にも反映されており、特別会計においては約 1 兆 2400 億円の支出削減を見込んだ（財務省 2009:3）¹⁹。他方、行政刷新会議によると民主党政権下での事業仕分け第 1 弾から第 3 弾での税金の節減金額は 2012 年 12 月時点で約 3 兆 7460 億円であった²⁰。政権交代前後の、それぞれの政権による行財政改革への取り組み成果を比較すると、数字上は、その差が生じている。

¹⁸国会議員 28 名が選ばれた。枝野幸男、長妻昭は特別会計、再仕分け双方を担当。＜特別会計＞本多平直、網屋信介、大西健介、岡田康裕、緒方林太郎、玉木雄一郎、長島一由、花咲宏基、福島伸亨、三村和也。＜再仕分け＞泉健太、田村謙治、城井崇、階猛、神山洋介、近藤和也、斉藤恭紀、菅川洋、高邑勉、中後淳、初鹿明博、藤田憲彦、山尾志桜里、山崎摩耶、大野元裕、亀井亜希子（朝日新聞 2010）。

¹⁹但し平成 21 年度予算については、その後麻生内閣下における第一次補正予算（国費 15.4 兆円程度・事業費 56.8 兆円程度）、鳩山政権下における第二次補正予算（国費 7.2 兆円程度・事業規模 24.4 兆円程度）が組まれたため、最終的な歳出は大幅に増加した。

²⁰長島一由事務所による行政刷新会議事務局へのヒアリング（2012 年 12 月 6 日）。

その内訳は【平成 22 年度予算】

・歳出削減

22 年度概算要求額と 22 年度当初予算額との差分 ▲ 9692 億円…①第 1 次事業仕分け

・歳入確保（基金の国庫返納、不要資産の国庫納付等）

歳入確保額（平成 22 年度）

1 兆 0269 億円…②第 1 次事業仕分け（事業仕分けの

評価結果や横断的見直しの観点を踏まえた歳入確保努力

⇒公益法人、独法の基金、不要財産の国庫返納等）

【平成 23 年度予算】

・歳出削減

しかし、国の予算は一般会計と特別会計の重複を除いた純計が約 228 兆円である（財務省 2012 :38）。事業仕分けによる税金の節減額は 3 兆 7460 億円だが、公金全体からみるとほんの一部にすぎない。しかも、事業仕分けの対象となった国の事業は一部であり、さらに、税金の節減を図ることができる余地は残されている。

既存の行政システムを補完するために民主党政権で内閣府行政刷新会議を中心に実施された事業仕分けであったが、法的な位置づけや根拠がないことを野党議員は批判した。自民党の世耕弘成参議院議員は、事業仕分け自体には賛成するものの、事業仕分け人に国会議員がメンバーとしてかかわっていることを、国会法 39 条²¹を挙げ、国会議員が行政府の役職と兼職することは、大臣等への就任と国会の議決がある場合を除き禁止していると指摘し、世耕議員の質問主意書に対して、内閣からの回答が「事業仕分けチームは閣議決定で作ったものであり、法律で作ったものではないので、官職には当たらず、兼職禁止規定に抵触しない」との趣旨であったことを納得できないとしている（世耕 HP）。民主党政権の目玉となった事業仕分けでさえ、法的な根拠が明確ではなく、2009 年の政権交代後の約 3 年 3 か月の間、政権交代前と行政統制の体系は変えられずにガバナンスしようとしてきたところに、民主党政権の限界があった。

本来、民主党は政権公約の目玉として統治システムの改革があった。例えば、2009 民主党マニフェストには「鳩山政権の政権構想 5 原則」として、「原則 1 官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」があり、その具現化策のひとつとして「第 1 策 政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約 100 人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。」と盛り込まれていた（民主党 2009:2）。筆者は同じ議院内閣制でありながら、政党や行政府の凝集性が高く、政治家が主導権をしっかりと握っているとされるイギリスとの大きな違いは、どれだけ多くの与党議員が政府に入っているか否か、その数の違いに着目してきた。2011 年 10 月現在、イギリスのキャメロン政権は保守党と自民党で構成される連立政権で、政府構成員は 121 名²²である（濱野 2011:150）。これに対して、日本の政務三役は約 70 名程度で推移してきた²³。政治主導確立法案は、民主党政権が政権交代後に真っ先に取り組むべき統治システムの改革の具現策であったが、2010 年 7 月の第 22 回参議院議員選挙でねじれ国会以降、実現の見通しが立たなくなってしまった。

23 年度概算要求額→23 年度当初予算額

▲3515 億円…③第 2・3 次事業仕分け

・歳入確保

23 年度予算における歳入確保 1 兆 3984 億円…④第 2・3 次事業仕分け

（事業仕分けの評価結果や横断的見直しの観点を踏まえた歳入確保努力

⇒公益法人、独法の不要財産の国庫納付等）

事業仕分けの成果=①+②+③+④=3 兆 7460 億円

²¹国会法 39 条「議員は、内閣総理大臣その他の国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官及び別に法律で定めた場合を除いては、その任期中国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができない。ただし、両議院一致の議決に基づき、その任期中内閣行政各部における各種の委員、顧問、参与その他これらに準ずる職に就く場合は、この限りでない」。

²² 政党別の内訳は保守党が 77 名、自民党は 24 名である。

²³ 但し、国会議員の母数自体は日本が 722 名に対して、イギリスは 1475 名であり、国会議員に占める政府構成員の割合は日本 9.6%、イギリス 8.2%と比率の数字自体は日本の方が若干高い。

この政務三役ポストの増員が出来なかったことは、政治主導の政策実現を阻害しただけでなく、野党が長く政府の重要ポスト未経験者が多い民主党にとって、政務三役ポストを中心とした権力闘争に拍車がかかった。このことにより離党、分裂を繰り返したことが政党の凝集性を低くした最大の原因だと筆者は受け止めている。しかも、政党の凝集性が低い、つまり、総理のリーダーシップが発揮しにくく、自律的な人事を行うことが難しい場合、年功序列、派閥均衡人事（民主党の場合派閥は存在しないため、グループになるが）で、大臣等政務三役が必ずしも専門性が考慮されず、適材適所の配置とならない。大臣等政務三役が必ずしも全て適材適所にならず、権力闘争が激しく短期間に後退してしまうため、政治家がイニシアティブをとりにくい。どんなに優秀な人材でも、行政において人事権や予算編成権をフル活用し、リーダーシップを発揮しなければ、成果を挙げるのは至難の業といえる²⁴。

さらに、2009 民主党マニフェストには「鳩山政権の政権構想 5 原則」として、「原則 3 各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」があり、その具現化策のひとつとして「第 3 策 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する」があった（民主党 2009:2）。政権交代後は菅副総理が国家戦略室担当相になり、国家戦略局を設立する法案が成立したら正式に発足する運びだった。その政治主導確立法案では、国家戦略局は「予算編成の基本方針の企画及び立案並びに総合調整」を行なうことになっており、「調査審議する」だけの経済財政諮問会議より強い権限をもつ予定だった。ところが法案が実現しなかったことにより、予算編成は従来通り財務省が主導して行うこととなった（Newsweek HP）。

以上のように、多くの民主党所属議員がそれまで与党議員としての経験を持たない中で、事業仕分けや行政事業レビューなどの一部取り組みを除き、従来通りの行政統制の体系でガバナンスを行い、立法府の与党議員も行政統制してきた。このフレームをしっかりと事実認識したうえで、与党議員、そして政権与党はどのように、行政の統制を行ってきたのか。筆者自身が国会議員の立場からファクトファイ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したい。

²⁴ 古賀は、大臣による人事の形骸化について以下のように説明している。「現行のシステムでは、役所の幹部人事は、各省庁が人選を行い原案を作り、官房長官の主催する官邸人事検討会議の了承を得て、形式的には閣議で承認を取り、大臣が任命するという流れになっている。しかし、これはあくまで形式的な手続きに過ぎない。実態は、事務次官が作成した推薦リストを人事検討会議がそのまま承認し、大臣が任命する。推薦リストのなかに、たとえ大臣が適任ではないと思う人物の名前が入っていても、拒否はむずかしい。大臣は役所にずっと勤めているわけではないし、自分の任期がどれくらいかも予想がつかない。多くの場合一年程度で交代させられる。そのような短期間の任務だとすれば、あえて官僚と軋轢を生むよりは楽な道を選びたい。現場のトップである事務次官から『この人こそ、このポストにふさわしい』と強く推されれば、反対はできない。従って現在の仕組みでは政治主導による人事は不可能」と説明する（古賀 2011:216-217）。

第2章 外在的・公式的統制—議会による行政統制—

2-1 日本の議会による行政統制の諸制度

2-1-1 国政調査権

立法府による統制については以下の諸制度が考えられる。憲法 62 条には「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」と国政調査権が定められている。

国政調査権は、各議院が、法律の制定や予算など、その憲法上の権限はもとより、広く国政、特に行政に対する統制の権限を行使するために必要な調査を行う権限である。国政調査権の性質は、憲法 41 条の「国権の最高機関」性を根拠に、国会を国権の統括機関として位置付け、議員の国政調査権とは、この国権を統括するための独立の権能であると解する独立権能説と、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と解する補助的権能説がある。代表民主制のもとにおいて、国民に代わって国政に与する代表者が、国会が保持する諸権能を行使するために、国政に関する十分な知識、正確な認識を獲得する必要があることから、議院に対して与えられた事実の調査権能であるとする補助的権能説が通説であるとされる。また、国政調査権は、今日では、単に議員の諸権能を実効的に行使するという観点だけからではなく、国民主権の実質化という点から、国民の知る権利に仕えるもの、国民への情報提供、資料の公開といった使命を果たすものとして注目されている。

ただ、国政調査の対象が議院権能の及ぶ範囲内に限られ、1949 年の浦和事件において、最高裁の判例は補助的権能説に拠りながら参議院法務委員会による調査権の濫用を訴え、学説の多くが最高裁判所の見解を支持し、その結果、補助的権能説が通説的見解となった（高見 2001:131-133）。さらに、国民代表機関としての国会が、絶えず民意を反映し、主権者国民の「代表機関」として正当に主張するためには、議院での討議や議決の在り方に、主権者＝国民による統制が絶えず及ぶ必要がある。同時に、国会の決定が政府と行政によって、忠実に執行されているかどうかを批判・監視するシステムが用意されなければならない。国政調査権は、こうした政府・行政監視システムの中に位置付けられるべきであるとする議論²⁵がある（孝忠 2000:88）。

なお、国政調査権については憲法 62 条に加えて、国会法の 104 条²⁶によって、各議院・委員会・調査会から要求があれば、行政府は報告または記録の提出をしなければならない

²⁵他方、1996 年に民主党から国会に提出された行政監視院法案では、民主党は、この行政監視院の権限は、憲法第 62 条及び国会法に規定する国政調査権を根拠とするものではなく、国会の内閣に対する行政監督権を定めた「憲法全体」に基づいて行政監視院法により付与される特別の権能であるとしている（郡山 1998:16）。

²⁶各議院又は各議院の委員会から審査又は調査のため、内閣、官公署その他に対し、必要な報告又は記録の提出を求めたときは、その求めに応じなければならない（第 104 条）。

と規定されていることが根拠とされてきた。ところが、これに反した場合の罰則規定及び具体的な手続き規定を欠いており、強制力が不十分であるという指摘があったため、1997年12月の法改正で行政府が報告または記録提出を拒否する場合に一定の制約²⁷が課されることになった。しかしながら、拒否理由の受諾及び内閣声明の要求については議院または委員会により行われるのであって、仮に多数党の反対があればこれらは行われぬ可能性があることに留意しておく必要がある（寺沢 2000:5）。

2-1-2 議員の質問・質疑

行政統制は、国会における審議の際に行われる「質疑」や「質問」の形でも行われている。なお、質疑と質問は区別される。「質問」は議員が議題と関係なく、国政全般について内閣に対し事実の説明を求め、または所見を質す行為をいうのであるが、「質疑」は議題について疑義を質す行為である（浅野 1997: 96）。

質疑には、会期の初めにおける内閣総理大臣の施政方針又は所信表明演説に対する質疑や、予算委員会をはじめとする各委員会における予算、法律案、条約等の審議における議員の政府に対する質疑がある。一方、質問は口頭によるものと文書によるものとに分類され、日本でも、法律上は口頭質問の一形態としての緊急質問²⁸と文書質問（質問主意書²⁹）の制度が用意されている。しかし、諸外国に比べ、両者とも活用されてきたとは言い難い。イギリスにおいては年間 30,000 件以上の文書質問が、ドイツにおいても口頭、文書質問合わせて年間平均 4,000 件以上の質問が行われていることと比べ、あまりに少ないという指摘がある（寺沢 2000 : 11）。

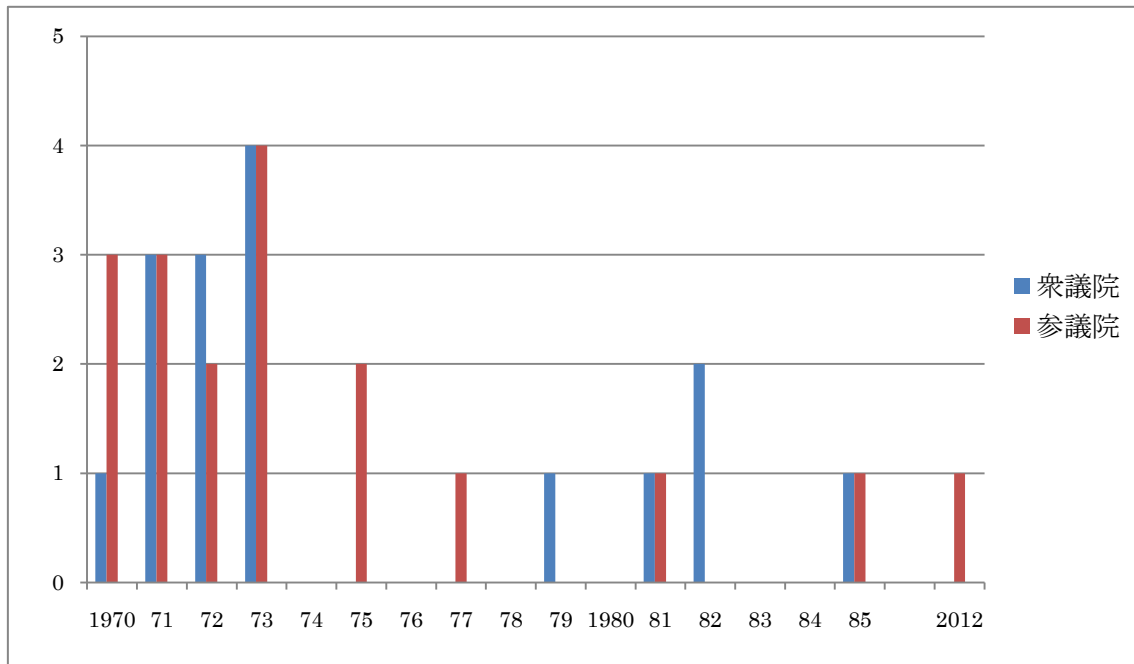
確かに、表 2-1 からわかるように、緊急質問については 2012 年第 181 回国会において内閣総理大臣に対する問責決議に関する緊急質問が参議院で 27 年ぶり行われたが、衆議院では 1985 年を最後に現在まで行われていない。

²⁷内閣又は官公署が前項の求めに応じないときは、その理由を疎明しなければならない。その理由をその議院又は委員会において受諾し得る場合には、内閣又は官公署は、その報告又は記録の提出をする必要がない（第 104 条第 2 項）。前項の理由を受諾することができない場合は、その議院又は委員会は、更にその報告又は記録の提出が国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣の声明を要求することができる。その声明があつた場合は、内閣又は官公署は、その報告又は記録の提出をする必要がない（第 104 条第 3 項）。前項の要求後 10 日以内に、内閣がその声明を出さないときは、内閣又は官公署は、先に求められた報告又は記録の提出をしなければならない（第 104 条第 4 項）。

²⁸ 質問が、緊急を要するときは、議院の議決により口頭で質問することができる（国会法第 76 条）。

²⁹ 「各議院の議員が、内閣に質問しようとするときは、議長の承認を要する。2 質問は、簡明な主意書を作り、これを議長に提出しなければならない。3 議長の承認しなかつた質問について、その議員から異議を申し立てたときは、議長は、討論を用いないで、議院に諮らなければならない。4 議長又は議院の承認しなかつた質問について、その議員から要求があつたときは、議長は、その主意書を会議録に掲載する（第 74 条）。「議長又は議院の承認した質問については、議長がその主意書を内閣に転送する（第 75 条）。2 内閣は、質問主意書を受け取った日から 7 日以内に答弁をしなければならない。その期間内に答弁をすることができないときは、その理由及び答弁をすることができる期限を明示することを要する。」

表 2-1 緊急質問件数（衆議院・参議院：1970 年以降）



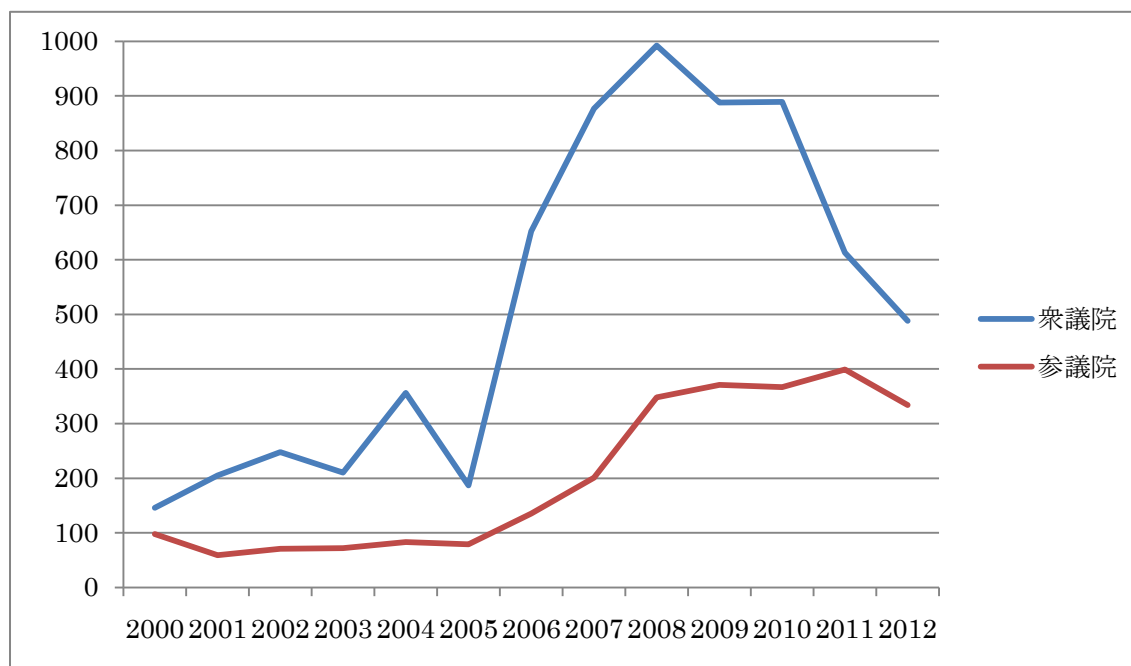
出典：寺沢泰大（2000）「議会による行政統制の制度設計」 p.11 資料及び筆者による衆議院議案課及び参議院議事課へのヒアリング（2013年1月30日）により作成。

（注）同日に行われた同一内容と認められる複数会派からの質問は1件とした。

また、質問主意書については表 2-2 から読み取れるように、近年徐々に増加傾向にあるものの、2008年には衆議院で992件、参議院では2011年に400件近くにまで及んだがイギリスには遠く及ばない状況になっている。「質疑」や「質問」は、国会における議員の日常活動として内閣に対し、その責任を明らかにしようとするもの³⁰であるから、内閣に対する監督の一方法としては重要である（上田 1998:26-27）。

³⁰ 議員の「質問」・「質疑」に対し答弁又は説明する内閣総理大臣その他の国务大臣は、議員に出席する権利と義務を負っている（憲法第63条）、明治憲法が出席件のみを規定し、出席義務を定めていなかったものとは異なる（上田 1998:27）。

表 2-2 質問主意書提出件数（衆議院・参議院：2000 年以降）



出典：筆者による衆議院議案課及び参議院議案課へのヒアリング（2013年1月30日）により作成

2-1-3 国会（議員）の承認・同意・議決・報告

国会（議院）は、憲法に定めるものの他、法律の定めるところにより、その承認などの行為による行政機関との関わり合いを持つことによって、行政機関の行為を統制する場合がある。その承認などの行為による行政機関とのかかわり合いを持つことによって、行政機関の行為を統制する場合がある。その例としては次のようなものがある（上田 1998:24-26）。

（1）国政に重大な影響を与える場合

自衛隊の防衛出動・治安出動の場合の国会承認（自衛隊法 76、78 条）、国際平和協力業務に従事する自衛隊の部隊等の海外派遣の場合の国会の事前承認（国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律 6 条）、内閣総理大臣の緊急事態の布告を発した場合の国会の事後承認（警察法 74 条）等の場合は、国家の存立に重大な影響を与える場合であるため国会の承認にかからせ、承認が得られないときは速やかに事後処置をとらなければならない。また、このように緊急事態ではないが、事柄の重要性から国会の承認が必要とされる場合³¹がある。

³¹例えば、国の地方機関の設置の場合の国会の事前承認（地方自治法 156 条）、漁港整備計画策定の場合の国会の事前承認（漁港法 17 条）等がある（上田 1998:24）。

(2) 公務員の任命

国家公務員等の任命について、両議院の同意又は承認を要する場合がある。公正取引委員会の委員長及び委員（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律 27 条）、国家公安委員会委員（警察法 7 条）、会計検査院検査官（会計検査院法 4 条）等である。

(3) 特殊法人の予算等

特殊法人の財務・会計の面について国会の統制に服させるため、例えば、日本放送協会の収支予算・事業計画・資金計画及び貸借対照表などの財務諸表は、国会の議決を要すると定められている（放送法 37 条等）。また、国民金融公庫・住宅金融公庫などの公庫、日本輸出入銀行・日本開発銀行の予算は国会の議決を要し、決算は国の歳入歳出決算ともに国会に提出しなければならない（公庫の予算及び決算に関する法律 7・21 条など）。

(4) 行政機関に対する年次報告

行政機関に対し、それぞれの状況に関する年次報告や今後講じようとする施策に関する文書の国会提出を義務付けている場合がある。例えば、破壊活動防止法に基づく団体規制状況の年次報告や日本銀行法に基づく日本銀行の政策委員会の年次報告（同法 54 条）等である。他に国の財政状況に関する報告（憲法第 91 条）に基づく財政法などに規定される財政関係の国会に対する報告がある。

2-1-4 議員の決議

議員の決議（通常「国会決議」と呼ばれているが、各議院が独自に行う決議であり、その内容が同様のものもあるが、両院の意思の合致による単一の「国会決議」があるわけではない）は、議員の意思を表明する一手段である。決議には次の 4 類型があるとされる（上田 1998:22-23）

(1) 政府の責任を追及する決議

憲法第 69 条に規定される内閣不信任（信任）決議、参議院で行われる内閣総理大臣問責決議、個々の国务大臣に対する不信任決議等がこれに当たる。

(2) 議院内部関係の決議

特別委員会の設置決議、議長・副議長に対する不信任決議、常任委員長に対する解任決議、議院辞職勧告決議

(3) 国政に関する諸般の事項についての決議

沖縄復帰の際儀克された非核三原則決議（非核兵器並びに沖縄米軍基地縮小に関する決議）のように「持たず、作らず、持ち込まさず」の非核三原則は国是として今日も政府を拘束している。

(4) 感謝、表彰、祝賀、弔意表明決議

行政統制の手段として問題となるのは、(1)と(3)である。(1)は、内閣不信任（信任）決議以外は、法的責任というよりも政治的責任を生ずることとなる。(3)は、議院の決議を中心となす決議であり、内閣に対する要望、勧告、警告等の意思を表明するものである。これらの決議の名宛人は、内閣であり、法的拘束力はないが、政治的・道義的拘束力を有しているとされる。なお、議決方式としては全会一致が原則であるが、多数決方式で行われた例³²もある（上田 1998:23）。

2-1-5 法律による統制及び財政的統制

内閣は、「法律を誠実に執行すること」（憲法第 73 条 1 号）をその事務とするのであり、このことが行政の本質を規定したものであるといわれる。すなわち、行政は法律に基づいて行われなければならないという「法律による行政」の原理は、現代国家における行政の基本原則といえる。したがって、いかなる行政行為も国民を代表する国会が制定した法律の定め違反することができず、行政機関が制定する政令、省令のうち法律に違反するのは効力を有しない（法律の優位）。このことは、「法律」という形式を通して行政権を統制しているということができるとされる（上田 1998:19）

また、憲法上、法律の議決以外の国会の主要な権能としては、条約の承認、内閣総理大臣の指名、内閣の報告を受ける権能、弾劾裁判所の設置などと並び、財政の統制があるとされる。さらに、「議會制度そのものが国家財政を国民に代わって監督し、統制することから生まれたことから明らかなように、財政に対する国会の監督権能は、国会が保持する諸々の権能の中でも、法律の議決権と並んで、最も重要なものの一つである」とされる（高見 2001:128-129）。

憲法は、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行行使しなければならぬ。」（第 83 条）として国会中心財政主義の原則を確認した後、84 条以下で具体的な国会の権限を定めている。国の収入を決定する課税については、84 条が「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」と租税法律主義の原則を規定する。他方、国費の支出や国の債務負担に関しては、85 条によ

³² 村山内閣の時に可決された「歴史を教訓に平和への決意を新たにす決議」（戦後 50 年決議）がある（上田 1998:23）。

り、国会の議決に基づくものでなければならないと定められている。国費の支出を認めるための国会の決議は、予算の形式によって行われる。内閣は毎年度の予算を作成し、国会の議決を経なければならない（86条）。予見し難い予算の附則に充てるため予備費を設けることは可能だが、予備費の支出については、事後に国会の承諾³³が必要である。

財政の適正な執行を監督するため、国の決算は、毎年、会計検査院が検査し、内閣は、会計検査院の検査報告とともに決算を国会に提出する（90条）。これに加えて、内閣は少なくとも年に1回、国会と国民に対して国の財政状況について報告しなければならないことになっている（91条）（大山 2003:189-190）。

これらの権限を行使して立法府は議会統制を行うが、具体的に国会においてどのようにその権限が行使されていくかについて、具体的なケースを紹介しながら考察を進めていく。

³³ 但し、予備費については事後承諾が必要であるものの、不承諾となった場合にも、過去における予備費の支出行為の効力に影響を及ぼすものではないと解されている（衆議院 2008）。

2-2 国会議員による行政統制

2-2-1 米国との比較に見る、国会議員の調査手順

ここでは、日本の国会議員の権能を確認するとともに、この権能を一般的にどのような手順や流れで行使しようとするのか。その理解を深めるために、米国の国会議員との比較をしながら解説する。

まず、国会議員には以下のような権能がある。議員がその権能を行使するために、議員は、単独で又は一定数合同しての①国会召集権（憲法 53 条）、②議案の発議及び修正動議の提出権（国会法 56 条 1 項・57 条、57 条の 2）、③憲法改正原案の発議及び修正動議の提出権（国会法 68 条の 2・68 条の 4）、④内閣に対する国務全般についての質問権（国会法 74 条～76 条）、⑤予算、条約、法律案などの議案について質疑し（衆規 118 条、参規 108 条）、討論し（衆規 135 条、参規 113 条）、表決に加わる（衆規 148 条～157 条、参規 134 条～143 条）権限、⑥表決の会議録記載要求権（憲法 57 条 3 項）、⑦衆議院議員にあたっては、委員会の予備的調査命令の要請権（衆規 56 条の 3）などの権能を有している（浅野一郎・河野久 2008:19-20）³⁴。

なお、憲法 62 条には「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」と国政調査権が定められているが、法文に「両議院は」と記載されている通り、衆参両議院に与えられているのみで、国会議員、個人に与えられているわけではない。ただ、議員が調査活動を行い、行政サイドがその調査活動に協力をするのは行政側に内在した国民、市民に対する説明責任だけでなく、議員に与えられた質疑権、表決権に裏打ちされているからといえる。行政を統制しようとする手段の中心は、質疑権、表決権であり、特に、委員会での質疑が議員活動にとって大変重要になる。

一方、米国では第 5 章で詳述するが、国会議員が①どこに問題があるのか把握するために議会調査局（Congressional Research Service : CRS）を活用する。②おかしいと思うことがあったら米国会計検査院（Government Accountability Office : GAO）に検査要請を行う。③問題の所在がはっきりわかったら監察総監室（Office of Inspector General : OIG）に告発する。

³⁴参考までに、地方自治体の議員の権利としては、次の 6 つの権利が与えられている。

（1）召集・開会を要求する権利、（2）委員となる権利、（3）質疑権・討論権・評決権、（4）議案・動議の提出権、（5）請願を紹介する権利、（6）政務調査費（川崎政司 2011:212-215）。

筆者は、1997 年 4 月から 1998 年 11 月まで神奈川県鎌倉市の市議会議員を務めたが、地方自治体の議員が、行政を統制・監視し、税金の無駄遣いのチェックを行う、あるいは有権者の声を受けるなどして、政策実現するには、やはり（3）質疑権・討論権・表決権が中心となる。

議員は本会議の一般質問、各常任委員会、特別委員会での質疑を通じて、行政を質疑、追及、提案し、予算や事業の是非を判断できるからこそ、行政サイドは議員の意見のみならず、そもそもの存在自体を重く受け止める。

また、予算の積算については議会予算局（Congressional Budget Office : CBO）を活用するなど、立法補佐機関及び立法支援機関³⁵を上手く活用したうえで、質問すること、自分で計算をすること、レポートを読みこむことを常に心にかけているという³⁶。

これに対して、日本では立法補佐機関は米国に比べると脆弱であり、立法支援機関などの連携も十分に取れているとはいえない。米国の議員と対比すると、筆者による衆議院議員としての作業の進め方は次の通りである。

まず、問題意識を持つきっかけは、国民の声、メディアを通じて知った事象の他、内部告発もまれにある。特に、近年はメール、フェイスブックなどを通じて、国民からの情報提供は増えている。そして、事実関係を把握するために、中央官庁など関係機関に照会する。この際、中央官庁にリサーチをする場合、衆議院事務局の調査担当が仲介の労を取るがあくまでも、リサーチ対象の所管がどこであるかのコーディネーター役であり、衆議院事務局が独自に補佐機関として情報収集してくれるというわけではない。また、海外事例のリサーチや学术论文など専門性の高い情報を確保しようとする場合に限り、国立国会図書館を活用する。

次に、おかしいと思い、改善点があると思った場合は、自分が所属している委員会の質疑で取り上げる。質疑の機会が得られない、もしくは所属委員会の所掌事務ではない場合は、政務三役に提言書を作成し、面談要請して説明、改善依頼を行う。特に、大事なことは行政の時間軸は民間に比べると大変長いため、一度指摘するだけですぐに改善されず、あらゆる機会を捉えて何度も繰り返し指摘すること。そして、進捗状況を確認し続けることである³⁷。繰り返し主張し続ける必要性は、折衝相手が人事異動や退職などで頻繁に交代してしまうという理由もある。公務員の人事ローテーションは一般的に3年程度である。問題は前任者から後任者への引継ぎが確実に行われず、過去のいきさつが無視・軽視されてしまうことだ。これは、米国のクシニッチ議員も、質問を自らするだけでなく、その後のフォローアップの記録を残し、執拗に行政に対して確認・追及していくことの重要性を唱えていたが、日本でも米国でも変わらない議員活動としての重要なポイントといえる。

また、国会と会計検査院との関係性について、米国と日本とでは位置づけが異なる。

米国ではGAOが議会の附属機関であるのに対して、日本の会計検査院は議会からも、行政からも独立している。米国では会計検査院が議会の附属機関であるため、国会議員が会計検査院に検査要請をするのは一般的だが、日本では会計検査院が独立した機関で、国会議員が検査要請をすることは稀である。1997年の国会法の改正で、国会法第105条³⁸の規定により新たに国会が会計検査院に対して会計検査を要請することができるようになった。

³⁵ 本稿では議会の附属機関を「議会の補佐機関」と呼び、議会と連携している行政の内部統制機関を含めて「議会の支援機関」と呼ぶ。

³⁶ 筆者によるデニス・クシニッチ米国・下院議員へのヒアリング（2012年9月11日）。

³⁷ 例えば、逗子市長時代に逗子海岸のトイレの改築をするために海岸を管理する神奈川県に要請し続けて、実際にトイレの改築の許可が下り、リニューアルされるのに4年かかったほか、JR逗子駅にエスカレーター・エレベーターを設置するには関係機関であるJRや国土交通省と折衝し、8年の月日を要した。

³⁸ 国会法第105条 各議院又は各議院の委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、会計検査院に対し、特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる。

ただ、会計検査の要請の手続については衆議院規則第 56 条の 4³⁹に基づき、議長を經由して検査要請する必要があり、頻繁に検査要請が行われることはない。平成 23 年における国会からの検査要請事項に対する報告は 1 件であり、衆議院からの検査要請はゼロであった⁴⁰(会計検査院 HP)。

さらに、米国では議員が問題を把握した場合には OIG に告発するとしていたが、日本には OIG に該当する機関はない。行政内部である程度独立した組織として、総務省や外務省などに設けられたコンプライアンス室が存在する。但し、これも国会と十分な連携するまでには至っていない。ちなみに、明らかな不正や汚職を発見した場合には、警察や検察に告発することも想定されるが、国会議員が司法機関に訴えるのは一般的ではない⁴¹。

以上のように、日本で国会議員が行政を統制・監視しようとする場合には、多くの情報入手を中央官庁に依存せざるを得ない。事実上、立法補佐機関として頻繁に活用したのは、公費で賄われる 3 人の公設秘書と国立国会図書館であった。国会議員が行政を統制・監視する具体的な手段としては、政務三役として政府入りし、大臣、副大臣、大臣政務官として、大臣を中心に各中央官庁を指揮監督する⁴²。政府に入らない多くの与党議員は、あくまでも委員会審議における質疑が中心となる。補足的な手段としては、政権与党の一員として、党の部門会議や法案事前審査、あるいは党が立ち上げた行政刷新プロジェクトチームや東日本大震災福島県対策室などの会議を通じて政策実現しようとするチャンネルがある。委員会質問を補完する手段として、政務三役への提言書の提出及び説明、事業仕分け人及び事業仕分け調査員として政府と公式、非公式を含め、質疑、提言をしていくことが筆者の場合にはかなりのウエイトを占めた。

特筆すべきは、民主党所属議員の場合、政府に対する質問主意書の提出が認められていなかったことである。野党時代には質問主意書を活用した長妻昭衆議院議員は「質問主意書制度とは、国会議員が内閣に文書で質問した場合、内閣は閣議決定のうえ、回答義務を負うもの。野党議員にとっては、巨大な行政機構をチェック・是正出来る武器。本質問主意書がきっかけで是正された事項も数多い。」としている(長妻 HP)。長妻が「巨大な行政機構をチェック・是正出来る武器」と指摘する質問主意書という手段を民主党が与党在任中に認めなかったのは、「与党議員は政府に直接チャンネルがある」という理由であった。

³⁹ 委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、議長を經由して、会計検査院に対し、特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる。

⁴⁰ 国会は会計検査院に対して検査要請はできるようになったが、国の会計事務を処理する職員に対して懲戒請求はできない。国の会計事務を処理する職員を会計検査院長に対して懲戒請求できるのは会計検査院法第 35 条に基づき、各省庁の任命権者だけである。但し、懲戒請求が発令された事例はないという(筆者による会計検査院法規課山梨康紀係長へのヒアリング(2013 年 10 月 18 日))。

⁴¹ 1997 年の鎌倉市議会議員時代に、内部告発による鎌倉市建設業協会の談合疑惑を巡り、鎌倉警察署と公正取引委員会に告発したことがある(逗子市 2006)。

⁴² 但し、公務員を指揮監督するはずの総理大臣をはじめ、各閣僚をヘッドとする政務三役が頻繁に交代した。民主党政権の場合は、野党が長く、初めて政務三役を経験する政治家が多かった。そのことは官僚主導から政治主導へ、つまり、これまでの行政の取り組みを方針転換する政治家のリーダーシップを発揮する大きな阻害要因であったことは間違いない。

しかし、長く続いた与党との政権交代後は、内閣も、与党所属の国会議員もより一層、行政への統制力が求められる。民主党内の質問主意書の与党議員への封印は、行政統制力に足かせをはめるものといえた。

2-2-2 委員会質疑

一 会議日程の流動性と質問機会の不規則性による制約一

それでは具体的に、議会による行政統制を考える際に有力な手段となる委員会質疑について説明する。国会には会議録検索システム⁴³がある。この検索システムで発言者名の場所に、「名前」を入力すると、表 2-3 のように発言者の議事録の一覧が表示される。

No.002、平成 24 年 10 月 29 日に開会された青少年問題に関する特別委員会での発言は、理事職として、形式的な動議⁴⁴の発言であり、他の 12 件は全て質疑である。定数が 480 名の衆議院では、「本会議場に於ける登壇しての質問は 10 年に 1 度順番が回ってくるかどうか」などとベテラン議員が話していたが、平均の所属委員数が 36.2 名⁴⁵である衆議院の常任委員会ですえ、質疑の順番はなかなかまわってこない。

表 2-3 国会会議録検索システム 衆議院議員 長島一由 検索結果一覧

No	回次	院名	会議名	号数	開会日付
001	181	衆議院	厚生労働委員会	2号	平成24年11月07日
002	181	衆議院	青少年問題に関する特別委員会	1号	平成24年10月29日
003	180	衆議院	内閣委員会	12号	平成24年07月27日
004	180	衆議院	海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	2号	平成24年06月18日
005	180	衆議院	予算委員会第一分科会	1号	平成24年03月05日
006	180	衆議院	総務委員会	4号	平成24年03月01日
007	179	衆議院	内閣委員会	2号	平成23年10月26日
008	177	衆議院	海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	3号	平成23年08月23日
009	177	衆議院	決算行政監視委員会	3号	平成23年04月27日
010	177	衆議院	内閣委員会	5号	平成23年04月13日
011	177	衆議院	予算委員会第二分科会	1号	平成23年02月25日
012	174	衆議院	予算委員会第一分科会	1号	平成22年02月25日
013	174	衆議院	法務委員会	2号	平成22年02月24日

出典：国会会議録検索システム 議事録の全文については各会議名から入ることで確認することができる。<http://kokkai.ndl.go.jp/>（アクセス日 2012年12月29日）。

⁴³ 国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>（アクセス日 2012年12月29日）。

⁴⁴ 動議とは、会議中に予定議案以外の議題を議員が提出すること。

⁴⁵ 2012年12月31日現在、17存在する衆議院の各常任委員会の定数平均値。

特に、質疑の日程が衆議院の理事会によって決められる場合に、質疑の時間は所属する政党の人数に応じて傾斜配分される。ルール通りであれば、最大与党である民主党所属の議員に最も多い質疑の時間が確保されることになる。ところが、与党議員は内閣のメンバーに対して同じ与党としてのチャンネルを持っていること、また、政務三役に過度な負担をかけないという配慮からか、最大与党の民主党としての質問の持ち時間が大幅に削減されてしまうため、与党議員は質問時間が少ないうえに、所属議員がたくさんいるということで尚更に質問の順番がまわってこないという実態があった。筆者の場合は、質問者の割り振りを行う所属委員会の理事職から、質問者希望を取られる際には全て名乗りを挙げていた。しかし、衆議院議員を務めていた約3年3か月の間に12回の質疑というのは平均すれば3.25か月に一度の頻度でしか質疑できなかったということになる。しかも、2度目の委員会質疑から、3度目の委員会質疑までの間はちょうど1年も質疑をする機会に恵まれなかった。

さらに、国会の委員会質疑の特徴として、会議日程の流動性に伴う質問機会の不規則性があった。例えば、地方自治体の議会であれば、いつでも原則自由に質問できるうえに、本会議や委員会での質問がいつのタイミングになるのか予測できる。例えば、第1回目の定例会が開催された3月の後には、第2回の定例会が6月と予測できるため、少なくとも3か月間の質問の準備が可能である。一方、国会では自分が所属している委員会がいつ開催されるのかさえ、見通しがなかなか立たない。まして自分に質疑の機会が確定するのが、早くて1週間前で、短いときには2日前というのが実態であった。そこから質疑の準備に入るため、自分がいついかなるときにも質疑できるという日頃から問題意識を持ち、すぐに質問構成に入ることができる瞬発力が要求された。

このことはいくつかの問題を孕んでいる。まず、質疑には事前の答弁調整という作業がある。これは発言者が答弁者である政府サイドに質問する内容を通告し、どのような答弁を得るのか、質疑をする前に何度もやりとりをして質問と答弁をある程度固めていく作業のことである。

例えば、野党の立場で閣僚や官僚の不正や疑義を追及していく場合は、事前に答弁調整を行わず、いわゆるぶっつけ本番で質疑が行われることがある。ところが、与党の立場では同じ政党に所属する閣僚など政務三役に質問をすることから、批判や追及することを目的とせず、むしろ、発言者は問題の改善策や建設的な提言を行い、その政策提案の実施の検討意思の有無や検討課題内容について質していくことを主眼とする。また、野党の立場でも予算や事業の執行権、法律の運用・解釈は行政に所属するため、自分の考えに沿った対応を望む場合には、丁寧に答弁調整を行うのが一般的である。特に、質疑の本番よりも、事前の答弁調整の中で政府サイドに積極的な答弁を引き出すこともある。

その一例として、筆者が平成24年7月27日に衆議院の内閣委員会では、市町村におけ

る年金と市民税の一元徴収⁴⁶に関する質疑を行った。質疑前の答弁調整の中で、当初、厚生労働省の担当者は「その実施は難しい」と難色を示していた。ところが質疑の間までに何度もやりとりをするうちに、衆議院内閣委員会の質疑の際には、今別府政府参考人は「滞納者に対しては、平成二十年度から、医療保険、国民健康保険の保険証の有効期間を短くしまして、市町村においでをいただいて切りかえをするときに、あわせて国民年金の保険料も払っていただくという督促、徴収する制度をつくっております。この限りにおいては、市町村で徴収できるということでございます。」と答弁した（衆議院 2012:12）。答弁調整で前向きな答弁を引き出していくというのは、決して珍しいことではない。もし、答弁調整が無ければ行政府と立法府との間で数字やデータなどをもとに、共通認識を持たないで議論し、噛み合わないまま時間を空費してしまう恐れもある⁴⁷。

国会の委員会質疑の特徴である、会議日程の流動性に伴う質問機会の不規則性は、こうした答弁調整という大事な作業を阻害してしまう。時間的な制約は、答弁調整の内容の深掘りを阻むだけでなく、質疑の機会の確定がぎりぎりになると、答弁調整が深夜に及んでしまうため、中央官庁の職員の労務管理上も、また、夜遅くまで職員を待機させておくコストの面からも望ましいことではない。

2-2-3 国会質疑の分類 1. 一法案審議と全般調査一

議員の質問テーマの対象は千差万別であり、自由にテーマ設定できるともいえるが、委員会質問については所属委員会によって、質問内容が制約される。この所属委員会の決定にあたっては、総理が交代するたびごとに、所属する委員会の希望を民主党国会対策委員会から聴取された。当然のことながら希望が集中する委員会もあり、議員が必ずしも希望通りの委員会に所属できるとは限らない（表 2-4 に委員会一覧表示）。

筆者が委員会で質問に立ったのは衆議院議員の在任中、あわせて 12 回であったが、法案審議としては 1 回のみである。2012 年 7 月 27 日の衆議院総務委員会では、構造改革特区延長法案について、当時の川端達夫総務大臣を中心に、逗子市長時代に提案した構造改革特区提案の実現の進捗状況や、構造改革特区制度の活性化のためのヒントを提案するなどした（衆議院 2012:11-13）。この時の質疑では、従来からの法案の延長に関する審議という性格から、法案の逐条審議が行われることもなかった⁴⁸。逆に、2011 年 10 月 26 日の衆議院内閣委員会の全般調査では、情報公開法の改正法案について当時の蓮舫内閣府担当大

⁴⁶ 6割に満たない国民年金の徴収率を改善するために、逗子市長時代から構造改革特区提案を活用して政府に提案していた内容である。

⁴⁷ 但し、行政府と立法府との間で答弁調整をし過ぎて、お互いに原稿の棒読みになってしまうと、周囲で聞いているものとしては緊張感のない議論になってしまい、結果として成果を生まないリスクもあるという難しさもある。

⁴⁸ 但し、国会で全く法案の逐条審査が行われていないというわけではなく、後述するが 2012 年 3 月に延べ 46 時間半かけて実施された民主党内の社会保障と税の一体改革関連法案の事前審査では、詳細に法案審査及び修正作業が行われた。

臣に質疑をしており、法案審議でなくとも法案に関する質疑は可能である（衆議院 2011:34-35）。

表 2-4 衆議院の常任委員会・特別委員会一覧

【常任委員会】

- 内閣委員会 (※)
- 総務委員会 (※)
- 法務委員会 (※)
- 外務委員会
- 財務金融委員会
- 文部科学委員会
- 厚生労働委員会 (※)
- 農林水産委員会
- 経済産業委員会
- 国土交通委員会
- 環境委員会
- 安全保障委員会
- 国家基本政策委員会
- 予算委員会 (※)
- 決算行政監視委員会 (※)
- 議院運営委員会
- 懲罰委員会

【特別委員会】

- 災害対策特別委員会
- 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会
- 沖縄及び北方問題に関する特別委員会
- 青少年問題に関する特別委員会 (※)
- 海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 (※)
- 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会
- 消費者問題に関する特別委員会
- 科学技術・イノベーション推進特別委員会
- 東日本大震災復興特別委員会

出典：衆議院 HP http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_iinlist.htm （アクセス日 2012年12月30日） (※) は筆者が衆議院議員在任中に所属した委員会。

しかし、日本では、議員立法の絶対数が少ないうえに、法案の修正も少ないことから、委員会審議の大半は全般調査に費やされている。衆議院予算委員会ですえ、「予算」という冠がつくものの、質疑の内容に制限はなく、原則、自由に質疑が行われる。このため、「政治とカネ」の問題や閣僚の政治姿勢を問うものが多く、重箱の隅をつき、言葉の揚げ足取りをするような質問も散見される。議院内閣制では、国会が内閣の責任を問うのは当

然のこととはいえ、執拗な追及や同じ質問の繰り返しでは、時間を空費することになりかねない⁴⁹。

第1章で述べたように、米国や英国などに比べて日本の委任立法の統制力は弱い。このため、議会による行政統制、とりわけ事前統制である法案審査は重要であるはずである。諸外国の議会においては一般的に、法案審査を行う立法委員会と政府統制を行う調査委員会が制度上区別されている。こうした日本の国会に対して「わが国では、立法委員会と調査委員会の区別があまり意識されておらず、立法委員会がそのまま調査委員会に移行することもあるが、立法・統制それぞれの実効性を高めるために、それぞれの性格に応じた委員会の組織・運営がなされなければならない」という指摘がある（勝山 2010:177）。

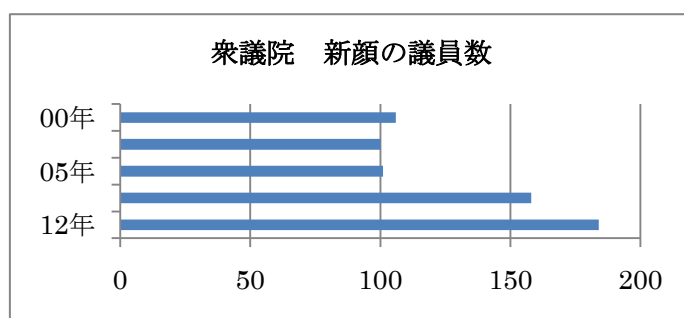
このように法案審査と調査委員会の区別がないことが純粋な法案や予算の審議、政策論議を妨げていることも改善課題といえよう。

2-2-4 国会質疑の分類2. 一連続性と同時性一

他の質問者の発言を聞いても、筆者の衆議院における質疑の履歴を分析してからも明らかかなことは、国会議員のバックボーンが多様化しているため、過去の経験を踏まえた連続性のある質疑と、国会議員になった以降のタイムリーな、同時性の質疑に分類できる。

過去3回の衆議院選挙においては、2005年の衆議院選挙でいわゆる小泉チルドレンと呼ばれた自民党の新人議員が83人誕生し、2009年の衆議院選挙では小沢チルドレンといわれた民主党の新人議員は143人生まれた。また、2012年の衆議院選挙でも自民党や維新の会を中心にした新人議員は184人に上った。

表 2-5



出典：朝日新聞 2012年12月18日

⁴⁹一般的にNHKのテレビ中継が入る予算委員会では批判・追及型質疑の方がやりとりに緊張感や迫力が出ることから、その傾向が強い。同じ予算委員会でもテレビ中継が入らないときの方が建設的なやりとりが多い傾向にある。

表 2-5 をみても明らかなように、年々新人議員の数が増えており、衆議院議員の入れ替えも激しくなっている。それだけに多様なバックボーンを背負った議員が誕生しているだけに、議員になる以前からの専門性を活かした質疑を展開していることが推察される。筆者が行った 12 回の委員会質疑の議事録を読み返しても、うち 6 回は逗子市長時代から取り組み、国に要請してきたことの再要望や確認、指摘などである。

例えば、2010 年 2 月 25 日に予算委員会の第一分科会で当時の北沢俊美防衛大臣に行った質疑は、筆者が 2003 年に一旦市長を辞職して市民に信を問うために出直し市長選挙まで行い取り組んだ池子米軍家族住宅⁵⁰に関するものであった（衆議院 2012:23-26）。この案件では、2009 年 8 月 30 日の政権交代後、当時の防衛省の政務三役に、池子米軍家族住宅への追加建設については国の約束違反であるため、白紙撤回できないか再三にわたって水面下で交渉したが回答は NO であった。このため、2010 年 2 月 25 日の北沢防衛大臣への質疑では、戸数の再検証と何よりも逗子市側への追加建設をしないという確約を防衛大臣に求めた。

また、2012 年 7 月 27 日衆議院内閣委員会で行った構造改革特区延長法案に関する質疑もまさに、逗子市長時代からの取り組みの連続性の最たるものといえる（衆議院 2012:11-13）。「ひとつの地域で実験して成功したら全国に展開する」という構造改革特区制度が小泉政権下で 2002 年 7 月にスタートした⁵¹。この制度は、地域から現場に根付いた提案を国政に活かすためには壁となっていた法律に切り込むことが出来る画期的な仕組みであった。逗子市長時代は 38 件⁵²の構造改革特区提案を政府に提出した⁵³。これらの提案のうち、6 件は未納が約 4 割を超えたほか、生活保護受給者の急増にもつながり、現状も大きな課題である国民年金制度に関する提案であった（表 2-6 に一覧掲載）。ところが構造改革特区提案制度の仕組みは素晴らしいものの、実際に審査にあたる各府省のハードルは高く、採用される提案はごく限られていた⁵⁴。

⁵⁰ この時の出直し市長選挙は横浜市域側への追加建設であったが、わざわざ出直し市長選挙を行ったのも、逗子市側への大幅な追加建設が危惧されたためである（朝日新聞 2006）。

⁵¹ 筆者自身の考えとして、当初は国政取材を担当していた記者として世の中を動かしているのは国政が中心だと受け止めていたが、その後、鎌倉市議時代に提案した公共事業の入札改革のモデル事業が他の自治体に波及していくのを体感し、地域でモデル事業を成功させて全国の自治体に波及させていくことで日本全体をよくすることができると思えるに至った。このため、逗子市長就任前に選挙公約として A4 版全 16 ページの「逗子発日本再生プログラム」を作成し、逗子市内に全戸配布した（長島 1998:1-16）。数値目標はほとんど掲げていないが 4 年という首長任期の期限を区切り、個別具体的な政策を掲載したので今でいうマニフェストに該当し、このプログラムを核として市政運営を行った。この延長線上に、構造改革特区制度がスタートした。

⁵² 内閣官房の調査では 2012 年 8 月現在、逗子市の提案数は全国の市町村別で第 4 位であった（筆者による内閣官房へのヒアリング 2012 年 7 月 27 日）。

⁵³ 当初は、職員の仕事を進めていくうえで障壁となっている法律や政令、通達などが存在しないか規制緩和の観点から提案を呼びかけたが 1 件しか提案は出なかった。ところが、構造改革特区制度がスタートしてから二年ほど経った時点で「人口 6 万人の逗子市がもし国家だとしたら、どのような社会システムが望ましいか」と白紙ベースで発想するよう提案を求めたところ、その後、37 件の特区提案につながった（衆議院 2012:13）。

⁵⁴ 例えば、2005 年の第 7 回提案では全国で 317 件あった提案のうち、採用されたのはわずか 17 件であった（長島 2007:88）。

表 2-6 逗子市長時代に提案した年金に関する特区提案一覧

回次	事項名	提案理由	根拠法令等	国の回答
7次 H17.6	国民年金の加入選択制	国民年金の未納が約40%となっていることや最近の日本世論調査会の調査結果で79%の人は社会保障制度が破綻していると考えているという財政的な問題もあるが、本来的にこれだけ豊かな日本において、公的年金の強制加入の規制を緩和し、個人の自己責任で民間の個人年金に加入することも認める選択制を設ける必要がある。	国民年金法第8条	特区として対応不可
7次 H.17.6	国民年金保険料徴収権の移管	国民年金保険料の滞納処分については、国税滞納処分の例によって行うこととされているが、事務コストなどの問題から、社会保険庁は十分対応を図れない状況にある。そこで、本市としては、市民の年金受給権を確保することを目的に、保険料の徴収権限を市長に移管することを特区として求める。	国民年金法第87条	特区として対応不可
8次 H.17.11	国民年金の加入期間の短縮	受給権に結びつかない無年金者を増加させないため。しいては、生活保護支給世帯の抑制につながる。	国民年金法第26条	特区として対応不可
8次 H.17.11	国民年金保険料の追納期間の延長	受給権に結びつかない無年金者を増加させないため。しいては、生活保護支給世帯の抑制につながる。	国民年金法第102条第3項	特区として対応不可
9次 H.18.6	年金の支給制限の廃止	これまでの社会を牽引してきた団塊の世代が当該年金の受給を迎えるとき、働けばはたらくほど年金がもらえないという状況では、就労の意思や勤労意欲がなくなり、生きがいさえも見出せなくなる恐れがある。このため、60歳から65歳までの在職中の老齢年金の支給停止額を廃止することにより、これから当該年金の受給を迎える団塊の世代の就労の拡大及び勤労意欲の向上に資するとともに、ひいては医療費の抑制にもつながる。	厚生年金保険法第46条	特区として対応不可。
9次 H.18.6	公的年金等からの国民健康保険料の特別徴収	すでに、所得税及び介護保険料が実施されており、年金受給者の利便性を勘案し、市の徴収の効率化を図るため、国民年金保険料の特別徴収を提案するもの。	国民健康保険法第76条	現行規定により対応可能

出典：逗子市企画部企画課作成「逗子市第8次、第9次提案」資料より一部抜粋

逗子市が提案した特区に対する国の回答は一貫して「前回ご回答したとおり、国民年金制度は、国民皆年金体制の下、国民の間の公平性の確保等の観点から、全国一体的に実施する必要があり、一地域でのみ要件を緩和する特区要望にはなじまないと考える。（中略）会計整理上の債権債務関係をなるべく速やかに処理し、法的関係の早期安定を図るという趣旨から困難なところである。」と実施を拒んでいた（逗子市2012）。しかし、市長時代に提案した特区としては一度却下されたものの、2009年の政権交代後に国民年金の時効の2年を大幅に延長する逗子市の提案は復活採用され、2012年10月1日から実施されることになった。

「明日の安心と成長のための緊急経済対策」における構造改革特区に係る過去の未実現提案等についての政府の対応方針

表 2-7 全国において実施することが時期、内容ともに明確な規制改革事項

番号	事項名	規制の根拠法令等	検討の概要	実施時期	所管省庁
927	国民年金保険料の追納期間の延長	国民年金法(昭和34年法律第141号)第102条第4項	国民年金保険料の追納期間については、現在、2年の時効期限を設けているところであるが、無年金・低年金を防止する観点から、納付意欲への影響等を考慮しつつ、事後納付の仕組みの導入等について早急に検討を進め、結論を得る。	平成21年度中に結論	厚生労働省

出典：内閣府構造改革特別区域推進本部 2010年1月29日作成資料より一部抜粋

表 2-7 にあるように政府は方針を転換し、その理由として「政権交代後、低年金、無年金問題に重点的に取り組むようになったことから」と述べ、厚生労働省は最大で40万人も無年金者が救済されると推計していると説明した⁵⁵（衆議院 2012:12）。

また、国民年金の受給資格を現行の25年から10年に短縮するという構造改革特区提案についても、やはり同様の理由から政府は過去、特区になじまないとしたほか、「支給要件の緩和は老齢基礎年金の額が低額なものとなる」などの理由から却下していた（逗子市 2012）。ところがこれについても、2012年8月10日の年金機能強化法の成立により、2015年の10月から実施される運びとなった。これが実施されると新たに65歳以上の無年金者約42万人の4割が年金をもらえるようになると厚生労働省は説明している（根岸 2012:48）。これまで国民年金の受給資格は25年、年金の時効は2年だったため、時効が10年に延長され、国民年金の受給資格が10年に短縮されると、実は、過去1円も年金を収めていなかった人でさえ、これから10年まとめて支払うことで一気に国民年金を受け取ることができるようになる。逗子市長時代の提案時から実に7年以上が経過したことになり、その間の実施までの時間をロスしたことになるが、行政の時間軸は相当に長いため、議員の質問の連続性は欠かせないのである。

他方、国会議員の最大の使命のひとつに国民の声を国政に反映させるという仕事がある。そのとき、まさに国民が困っていること、問題視していること、これをタイムリーに行政に伝え、改善していくこと。同時性の質疑は議員の生命線ともいえる。

⁵⁵ なお、この内容は読売新聞の一面にも囲み記事として比較的大きく報じられたが、この報道では、国民年金の時効が10年に延長されることで追納が可能になる対象者は最大で1710万人。このうち、追納で年金額が増えるのが1600万人。受給資格を得る年齢が早まるのが70万人などという厚生労働省の推計が伝えられた（読売新聞 2010）。

特に 2011 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災及び福島第一原子力発電所の事故のような未曾有の災害時はまさにその典型といえる。筆者が国会質問した 12 回のうち、5 回は復旧又は原子力政策関連の質問であり、発災から約 1 年間は特に質疑の内容に大きく反映した。12 回の国会質問のうち、二度は参考人質疑である。参考人質疑については、その時点の課題や問題について対象者にヒアリングをするのが一般的であり、必然的に同時性を帯びる。一度目は 2011 年 4 月 27 日に開催された衆議院決算行政監視委員会における福島第一原発事故に伴う警戒区域設定について、原子力安全委員会の斑目委員長らへの参考人質疑（衆議院 2011：26-27）であり、二度目は 2011 年 8 月 23 日に開催された海賊テロ対策特別委員会での芦田昭充日本船主協会会長らに対するソマリア周辺海域における現況などについての参考人質疑であった（衆議院 2011:7-8）。

前者については震災の約 1 か月半後、まだ事故の全貌がつかめない中での原子力保安院の責任者へのヒアリングであり、後者についても現在進行形の東アフリカ・ソマリア周辺の海賊テロ行為⁵⁶の現況と対策についての関係者へのヒアリングであった。

他方、委員会審査の全般調査は、今まさに国民が切実に困っている課題を、そして現場からの生の声を、行政に伝え改善する格好の場といえる。東日本大震災の発災からちょうど 1 か月ほど経った時点の 2011 年 4 月 13 日の衆議院内閣委員会における質疑（衆議院 2011:26-29）と、さらに、発災から約 1 年を迎えようとしていた衆議院総務委員会での質疑は、同時性を色濃く帯びた内容であった（衆議院 2012:1-4）。後述する政党による行政統制の頁でも詳しく述べるが、東日本大震災の発災直後から民主党本部福島県対策室の副責任者に任命され、震災から 13 日後の 2012 年 3 月 24 日には原発から 30 キロ圏内にある広野町やいわき市に現地調査に入った。衆議院議員在任中はほぼ毎月一度の頻度で担当している福島県を中心に東日本大震災の被災地には足を運んだが、最初に福島県の仮設住宅を訪問した際に、避難している方々に聞き取り調査を行った際に携帯電話の番号を聞き、国会質疑の当日の朝にも連絡を取り合いながら、現地での食事の支給状況や所持金の事情等を含め現地の実態を国会の場で政務三役に伝えた。現場の課題は、発災直後は支援金、仮設住宅、雇用創出とマンパワーの確保、原発周辺に取り残されたペットの救護などであり、1 年という時間が経過した段階では放射能物質の除染作業、津波の被害を受けた地域の高台移転、復興交付金の弾力的な活用などへと時間の経過に連れ、刻々と変化していった。

筆者は 1995 年 1 月 17 日に起きた阪神・淡路大震災の際にも、やはり発災直後から 1 年が過ぎるまで放送記者として現地に入っていたが、阪神・淡路大震災と比べ、その規模の大きさ、そして何よりも原子力発電所の事故による放射能物質の飛散という前例のない大災害だったために、現場と行政との間でどうしてもパイプの目詰まりが起きた。その目詰まりを速やかに取り除く手法のひとつが、同時性の国会質疑という手段であった。

⁵⁶ ソマリア周辺の海賊テロ行為については 2010 年 9 月 1 日海賊テロ対策特別委員会の理事職として、現地、自衛隊基地や P3C 機に搭乗するなどして現地調査を行った。また、衆議院海賊対処及び国連平和協力活動等調査議員団報告書（石田 2010）にも詳しく記載されている。

2-2-5 国会質疑の分類3. 一粘着型と建設型一

最後の分類は粘着型質疑と建設型質疑である。議会は行政を統制・監視することが重要なミッションといえる。そのことは与党議員も例外ではなく、政府の法案や予算案を追認しているだけではラバースタンプ論や国会無能論のような批判を拒絶できないし、議員のレゾンデートル自体が否定されかねない。他方で、的外れの追及や批判だけでは、質疑の時間を空費し、議員自身の資質も問われることになる。こうしたことを念頭に置きつつ、議員はチェック機能を果たすわけだが、同じチェック機能という中でも大きく二つに分けられる。

ひとつは閣僚の政治姿勢を問う内容、もしくは予算案や法案などを厳しく批判し、抵抗することで影響力を発揮しようとする質疑内容である。また、議員は批判、抵抗だけでなく、重要法案や予算の表決で反対に回ることを示唆して、自分の存在感を誇示し、政策実現を迫ることもある。モチズキの粘着性論が該当する、抵抗をすることで影響を発揮しようとする質疑は「粘着型」として位置づけられる。

他方、閣僚が指揮監督する中央官庁などの組織の仕組みや法律自体の不備、運用改善の指摘をするなど、建設的な議論をして成果を得ようとする質疑を「建設型」とし、「粘着型」とは区別できる。

粘着型質疑になるか、建設型質疑になるのか。野党議員は前者に傾注し、与党議員は同じ政党に所属する政務三役に質問するため、後者が一般的な対応だといえる⁵⁷。また、議員の過去の経験値も多分に影響していると筆者は考える。特に、首長出身者や行政職員の経験がある議員は粘着型質疑は好まず、建設型質疑を好む傾向がある。

例えば、筆者の場合、地方議員、首長を経て国会議員となった。地方議員の時は問題提起だけでなく、時には行政に対して厳しい追及を行うこともあった。しかし、市長時代はむしろ市議会議員から追及、チェックされる立場である。行政を指揮監督する立場になったため、行政におかしいことがあれば自ら職員に命じて検討をさせると共に、自ら考えた案と職員たちが提案するプランとを比較して決断し、最後は責任を取る。つまり、議員は行政を監視して批判をする、もしくは代案を提示するが、首長は行政を統制し、最終的には自ら決断する。このように地方議員と首長では経験値に大きな違いがある。行政職員も首長と同じような経験をし、政策実現の思考方法が似ているため、粘着型よりも、建設型を指向するのではないかと推察する。首長や行政職員を経験したことがある野党議員が粘着型質疑を展開しているケースを筆者は目の当たりにしたことはない。むしろ、野党議員でも建設的型質疑を行っているケースが多かったといえる。

⁵⁷ しかし、凝集性の低かった民主党内では、与党議員でありながら重要法案や予算の表決で反対に回ることを示唆、あるいは実際に退席や反対した議員も少なからず存在した。

2-2-6 政務三役への提言書 1. 一行政統制の補完手段一

前述したように、与党議員である民主党所属議員は質問主意書で政府見解を質疑よりも前に質すことはできなかった。そこで、事前に中央官庁から情報を入手するために質問主意書を活用する代わりに、衆議院事務局の調査担当を通じて、あるいは直に担当所管の職員を衆議院議員会館の筆者の部屋に呼んでブリーフィングを依頼したほか、電話やメールを通じて情報を入手した。さらに、質問主意書の補完手段として、政務三役への提言書を積極的に活用した。

表 2-8 に掲載したが、衆議院議員在任中に政府に提出した提言書は 25 本である（長島 HP）。与党議員の場合、国会の委員会質疑でさえ長くても約 30 分、短い場合は 15 分ということもあった。これに対して、自民党や公明党の持ち時間は少なくとも倍以上あることが多かった。しかも、答弁時間も込みの時間であるため、時間配分は用意周到に練らなければならない⁵⁸。こうした時間的な制約からも、政務三役に対して委員会質疑の前にあらかじめ提言書を提出し、直接面談して自ら説明することは有効であったと思える。

中には質疑を待たずに、行政府側が要望をすぐに府省のガイドラインに反映させた事例もあった。それが、表 2-8 に記載しているうち、2010 年 9 月 27 日に厚生労働省に提出した「児童虐待のための、里親制度の充実に関する 8 つの提言と要望書」（資料 2-9）のケースである。市長職在任中に、市内の電話ボックスにへその緒がついた女の赤ちゃんが捨てられた。棄児は保護された市町村の首長が苗字から命名して出生の届けをしなければならない。棄児の名付け親になったこの事件を契機に、捨て子や児童虐待を未然に防ぐ方法のひとつとして、なるべく早い段階で育てられないお母さんと、子供が欲しくてもなかなか出来ない人との早い段階でのマッチングがとても重要な課題であるということ把握した。

日本では一般的に、捨て子が保護された場合に乳児院など保護された施設で障害の有無などを経過観察してから里親や養子縁組先を探すのが一般的だが、専門家からは愛着障害の危険性を指摘されていた⁵⁹。

⁵⁸ 地方自治体の議会の場合、質問時間は例えば逗子市議会の場合、本会議の一般質問で質問、答弁で 60 分。委員会では基本的に時間制限はなかった。筆者が市議会議員をしていた鎌倉市では本会議の一般質問でさえ時間は無制限であった（現在は 2 時間）。

⁵⁹ 筆者による熊本市慈恵病院 蓮田大二理事長、田尻由貴子看護部長へのヒアリング（2010 年 7 月 26 日）。

表 2-8 政務三役に提出した「提言書」一覧

提出日	表題	提出先
2010年7月27日	「児童養護施設に入所している親のいない子ども」への手当に関する要望書	厚生労働省
2010年7月29日	新しい交通需要推計方法に基づく事業再評価の実施	国土交通省
2010年8月22日	公立学校の「部活動」に関する要望書	文部科学省
2010年8月23日	処方薬販売への消費税還付措置等を求める要望書	厚生労働省
2010年8月24日	タクシー事業に関する支援策の拡充について	国土交通省
2010年9月27日	児童虐待防止のための、里親制度の充実に関する8つの提言と要望書	厚生労働省
2010年12月8日	政府調達における下見積もり徴収の改善に関する提言	内閣府
2010年12月9日	心のバリアフリーを実践するための、特別支援学級の配置に関する提言	文部科学省
2010年12月13日	1.公職選挙法に関して、有権者の知る権利を推進する提言 2.選挙時のインターネットの解禁と共に、街宣車及び船舶の使用の禁止を求める提言 3.公営掲示場以外へのポスター掲示の禁止を求める提言 4.法定ビラへの認証（証紙）貼りの廃止及び改善を求める提言 5.公営掲示場へのポスターの掲示手法の改善を求める提言 6.政治家の親族の冠婚葬祭以外、慶弔費の支出を禁止すると共に罰則を設けることの提言書	総務省
2010年12月21日	1.情報公開においてオンブズマン制度を採用することを求める要望書 2.地方自治体の首長や議会の在り方についての提言 3.副市長の選任及び政務秘書の登用を可能とする提言	総務省
2010年12月21日	パチンコについて換金の禁止などを求める提言	国家公安委員会・総務省
2010年12月21日	一切の企業・団体献金を禁止することを求める要望書	総務省
2010年12月21日	1.アイドリングストップの促進を図るための提言 2.車検制度の規制緩和を求める要望書 3.電線類の地中化を促進するための提言書	国土交通省
2010年12月21日	確定拠出年金について、60歳未満での中途脱退を可能とすることを求める提言	厚生労働省
2010年12月21日	アフガニスタン支援に関し業績評価を適切に行うことを求める提言	外務省
2011年1月11日	文書管理の改善と時限制度の採用を求める提言	内閣府

出典：長島一由 HP 政府・党提出要望書 http://nagashimakazuyoshi.com/?page_id=1145
 (アクセス日 2012年1月3日) より抜粋のうえ作成。リンク先ではすべての提言・要望内容を確認できる。

資料 2-9 の提言書については、実際、当時の小宮山洋子厚生労働副大臣に提出し説明した。同席した厚生労働省の高橋家庭福祉課長が提案から約 4 か月後の 2011 年 1 月 28 日「第 1 回児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」で新生児里親について事例紹介された⁶⁰。

⁶⁰ 筆者による厚生労働省家庭福祉課高橋俊之課長へのヒアリング（2011 年 2 月 22 日）。

資料 2-9 ~~~~~

2010年9月27日

菅直人内閣総理大臣
細川律夫厚生労働大臣

衆議院議員長島一由

児童虐待防止のための、里親制度の充実に関する8つの提言と要望書

日々のご尽力に敬意を表します。

さて最近毎週のように、殺された赤ちゃんが捨てられていたという事件や児童虐待のニュースが報道されていますが、これは社会的にも大変な問題となっており、私自身も本当に心を痛めております。

(中略)

5. 新生児の里親委託の推進

赤ちゃんにとって、生まれた瞬間から一貫して同じ人に育てられることが自然の摂理に叶っていることはいまでもありません。

通常、先天的な障害などの経過措置を観るため、乳児院を経て里親の手に渡るがこれを改めて、新生児段階での里親委託を可能とするよう、仕組みの見直しをお願いいたします。

なお愛知県では新生児から里親に預けることを認めており、最も進んだケースでは、実母と里親が連携し、誕生の瞬間から里親が赤ちゃんを取り上げる事例もあったと聞きます。

豊田児童相談所、刈谷児童相談所へのヒアリングでは、新生児段階での里親委託による問題やトラブルは一切生じていないとのこと。このとりのゆりかごの蓮田理事長は、「通常の実親と同じように、万が一、ハンデを負っていることが後になってわかったからと言って育児放棄するケースは無い」と話している。

~~~~~ 一部抜粋<sup>61</sup>・引用終わり

その後、社会的擁護専門委員会にて議論の後、厚労省から筆者が提案した内容が盛り込まれた資料2-10のガイドラインが関係各機関に通知された。ガイドラインが各関係機関に通知されたのち、大阪府が新生児里親を実施したほか、他県からも照会があったと厚労省家庭福祉課長から報告を受けた<sup>62</sup>。

<sup>61</sup>長島 HP に全文を掲載

[http://nagashimakazuyoshi.com/youbou/kouseiroudou/kouseiroudou\\_100927\\_satooya.pdf](http://nagashimakazuyoshi.com/youbou/kouseiroudou/kouseiroudou_100927_satooya.pdf)  
(アクセス日 2012年1月3日)

<sup>62</sup>筆者による厚生労働省家庭福祉課高橋俊之課長へのヒアリング (2011年5月6日)。

都道府県知事

各 指定都市市長 殿

児童相談所設置市市長

厚生労働省雇用均等・児童家庭局長

里親委託ガイドラインについて

(前略)

(2) 子どもの年齢

① 新生児

特定の大人との愛着関係の下で養育されることが、子どもの心身の成長や発達には不可欠であり、今後の人格形成に多大な影響を与える時期でもあることから、長期的に実親の養育が望めない場合は、子どもにとって安定し継続した家庭的な養育環境を提供することが必要である。

また、委託の期間が限定されている場合も、特定の大人との関係を築くことは、健全な心身の成長や発達を促すことから、里親委託は有用である。

新生児については、障害の有無が明らかになる年齢を待ってから、里親委託を検討する考え方もあるが、心身の発達にとって大切な新生児の時期から里親委託を検討することが重要である。

また、望まない妊娠や若年の妊娠などハイリスクといわれる要支援家庭については、地域の保健機関や医療機関、子育て支援機関等と協力し、児童相談所が出産前から早期の相談支援に努める。

(以下略)

~~~~~ 一部抜粋<sup>63</sup>・引用おわり

日本では委任立法の比重が大きく、行政府は法律の運用、解釈のみならず、政令、通達、そしてこのガイドラインのような通知で権力や権限を行使している。このため、国会議員から行政府に対して働きかけをして改善を促す、つまり、事後統制をするということは、委任立法の比重の大きさを補う重要な機能といえる。

その後、委員会の質疑で小宮山洋子厚生労働副大臣に、児童虐待防止策のひとつとして、里親の委託率を現状の10.8%を16%にするという目標値を、政策評価法に基づき、アウトプット指標に設定し、さらにアウトカム指標も構築するよう求めた。この際の答弁で小宮山副大臣、厚生労働省のアウトプット指標に位置付ける検討をすることも公式に確約した(衆議院 2011:5)。

これを受けて、実際に文部省科学省と厚生労働省が対象となった「児童虐待防止等に関

⁶³厚生労働省 HP に全文掲載。http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dl/syaiteki_yougo_tuuchi2_011.pdf (アクセス日 2012年1月3日)。

する政策評価」（総合性確保評価）では里親委託率が進行管理に掲載されるようになった（総務省 2012:207,209）。この質疑においては、片山善博総務大臣との政策評価制度に関する質疑が主であったため、小宮山洋子副大臣との質疑はたった一問だけであったが、事前に提言書を通じて、担当副大臣や担当官僚との事前の折衝があるからこそ、質疑が噛み合い、新たな成果を生む素地ができるのである。限られた国会質疑の時間の中でいわば一本勝負で物事が決まるという簡単なものではない。提言書を媒介することで、限られた時間で最大限の成果を生む手段として、なるべく簡単な事例として、厚生労働省の児童虐待防止策としての新生児里親のケースを取り上げた。

2-2-7 政務三役への提言書 2. 一行政統制過程の公開一

立法府が行政府を行政統制しようとする対象事案は、複雑かつ高度な政治判断を伴う法律の運用解釈や技術的、かつ専門的な知識を要求されるケースも多い。その最たる事例が、福島第一原発の事故に伴う政府の対応や、事故の未然防止策を確立するための原子力政策があった。

提言書を活用し、質疑の前後に繰り返し実務担当責任者とやりとりを行うことで、そう簡単には結論が出ない事案について、粘り強く折衝できる。またそのプロセスを提言書という活字に残し記録することで、委員会質疑の席上配布資料として他の委員に配布できるほか、ネット上で公開することなどで行政統制プロセスの一端をガラス張りにして内外に明らかにできるというメリットがある。

ここで取り上げる事例では、最初に提言書を出した時点では細野豪志が首相補佐官⁶⁴だったため、表2-8の政務三役への提言書の一覧には掲載されていないが、2011年6月23日に「非常時の原発管理において、政府のコントロールを強化することに関する提言書」（資料2-11）を提出した⁶⁵。提言の主眼は、原子力事業者に対する政府の統制力を法的に整備し、いかに高めていくかということにあった。特に、日本では原子力行政に対してブレーキ役を果たすべき規制機関が機能しなかった。これが未曾有の災害とはいえ事故を未然に防ぐことが出来なかった原因と指摘されていた。このため、米国、フランス、イギリス、ロシアの4か国との比較検証から、規制機関の構築と政府との役割分担の明確化を求めたものである。

⁶⁴原子力発電所の事故全般についての対応及び広報担当。

⁶⁵ 2011年6月8日に民主党の岡田幹事長宛てに提出し、その後、岡田幹事長から細野豪志首相補佐官に伝えるよう話があったため、6月17日付で首相補佐官に提言書を出した。

資料2-11 ~~~~~

内閣総理大臣補佐官細野豪志様

平成23年6月17日
衆議院議員長島一由

非常時の原発管理において、政府のコントロールを強化することに関する提言書

6月12日(日)にNHKスペシャルで「シリーズ原発危機第1回事故はなぜ深刻化したのか」という報道特集が放映されました。

福島第一原発について、水素爆発やメルトダウンなどが起きる可能性を現場ではかなり正確に予測できていたという事実関係と、東電や官邸とのコミュニケーションギャップが招いた人災の部分がどの程度あったのか丁寧に描かれています。

当番組が、今後の非常時の原発管理、クライシスコミュニケーションについて多くの示唆を含んでいることを踏まえつつ、独自に調査・把握した原子力災害対策特別措置法の改善点について以下、提言いたします。

改善点1：原子力災害対策特別措置法における本部長たる総理に、原子力事業者に対する、直接の命令権を付与すること。

(以下略)

改善点2：原子力事業者への指示・命令・指導(海水注入の一時停止、ベント、現場からの職員撤退拒否等)の法的根拠を明確化すること

(以下略)

改善点3:原子力事業者への命令の実効性を高めるため、命令に従わなかった場合の罰則を強化すること。

(以下略)

改善点4：非常時に24時間対応できる体制を構築するため、実務に関する一定の権限を原子力安全保安院等の規制当局へ移譲すること

(以下中略)

以上4つの改善点を実現するため、原子力災害対策特別措置法を中心とする法体系の見直しを早急に行うことを求めるものです。

以上

~~~~~一部抜粋<sup>66</sup>・引用終わり

細野大臣は資料2-11の提言書を提出した約1か月半後には、原子力規制庁試案を打ち出した(毎日新聞 2011)。また、提言書については、2011年10月26日の内閣委員会の細野原発担当大臣との質疑の際に、席上配布資料として全ての出席者に渡された。さらに、事前にやりとりをしていることで、衆議院内閣委員会の細野大臣との質疑では高度に専門的な内容であるテーマにも関わらず、限られた時間で建設的な議論が可能となった(衆議院 2011:11-12)。

細野豪志大臣からは、提言書に対して途中経過の回答文書(資料2-12)もあった。

<sup>66</sup>長島 HP に全文掲載 <http://nagashimakazuyoshi.com/pdf/teigen0617.pdf> (アクセス日 2012年1月4日)。

資料 2-12 ~~~~~

衆議院議員 長島一由 様

平成 23 年 8 月 12 日

原発事故の収束及び再発防止担当大臣  
細野豪志

原子力安全規制に関する組織や制度の見直しは私の重要なミッションであるところ、確信をつくご提言「非常時の原発管理において、政府のコントロールを強化することに関する提言書」をいただき、感謝申し上げます。いかに御提言に対する私の考えを述べます。いずれにしてもいただいた御提言については、今後の検討にあたっての参考とさせていただきます。

(中略)

**改善点 4 「非常時に 24 時間対応できる体制を構築するため、実務に関する一定の権限を原子力保安院等の規制当局へ移譲すること」について**

御指摘の海外諸国の事例や「事故調査・検証委員会」による事故原因の徹底的な検証結果と提言も踏まえつつ、権限や体制について抜本的な見直しを行い、他国に比べても遜色のない高度な安全性を担保する制度を目指してまいります。

以上

~~~~~一部抜粋<sup>67</sup>・引用終わり

その後も、2012 年 5 月にはフランスに出向き、福島第一原発事故直後に、ベルナール・ビゴ原子力・代替エネルギー庁 (CEA) 長官⁶⁸や、日常的に原子力事業者を監視し、福島第一原発のような有事の際には指揮監督を行う新原子力規制局 (ASN) のマリー＝ピエール・コメツ委員と面談した。そのヒアリング内容を帰国後の 5 月 9 日に細野大臣に説明した。

さらに、2012 年 9 月には原子力規制委員会が発足したが、人事案件については国会の同意事項で、与野党を問わず人選に異論が多く、8 月 2 日の民主党内の環境部門・原発事故収束対策 PT 合同会議で私自身も年齢要件などに注文をつけた。異論を唱えるには代案を提示するというポリシーがあるため、細野大臣にはこの人事案件についても、民主党内の環境部門・原発事故収束対策 PT 合同会議が開催された同日中に提言書を出した。

結果として、この提言書が最後になったが、与党議員として質問主意書を政府に提出できないというハンデはあったものの、逆に、中央官庁に指揮監督権を有する閣僚をはじめ政務三役に頻繁にアクセスできるメリットは大きかった。

ただ、ここで取り上げた新生児里親の提言書や、原子力事業者への政府の統制力の強化に関する提言書については、政務三役が誠実な対応をした好例といえるが、その後、活かさ

⁶⁷ 長島 HP に全文掲載 <http://nagashimakazuyoshi.com/pdf/kaitou0812.pdf> (アクセス日 2013 年 1 月 4 日)。

⁶⁸ CEA ビゴ長官は、サルコジ大統領と一緒に来日し、廃炉の経験などから日本政府に事故収束への助言をした。

れているのかどうか不明なものもある。もちろん、すべての提案やアイデアが採用されることも限らないのは政治や行政の世界に限ったことではない。しかし、提言が棚上げにされたままになるというのは、2012年の12月に再び民主党政権から、自民党・公明党政権に政権交代したこともあるが、日本では政務三役が頻繁に交代してしまうことも背景にあることは間違いない。

ここまで、議会による行政統制の諸制度について考察した上で、実際に、国会議員がどのように権能を行使しているのかについて実際のケースを交えて説明してきた。わが国では、国会の国政調査権は補助的権能説が通説となっており、国政調査の対象が議院権能の及ぶ範囲に限られている。また、法制上、憲法62条の国政調査権は議員個人の権能ではなく、国会法104条においても、同様である。つまり、現実には議員の過半数の理解や協力がなければ、国会議員の国政調査権の行使はできない仕組みになっている。議員の過半数の理解や協力がなければ、効力が発生しないのは国会の承認や同意、さらには決議、法律や財政による統制も同様である。

これらを踏まえると、議員ひとりができる権限は非常に小さいように思える。ただ、野党であれば理解者が過半数に届かないが、与党の場合は過半数を超える可能性を秘めているため、たったひとりでも影響力は潜在的に大きく異なる。

これまで見てきたように、国会議員が行政を統制しようとする場合には、委員会の質疑が中心となる。与党議員の質疑の機会は、政党所属議員が多い上に野党に優先して質疑時間が割り当てられるために、とても限られている。また、民主党政権の場合は質問主意書の活用も制限され、文書質問の機会は得られなかった。

本来、国会議員は、外在的・公式的統制機関である国会の一員として、警察パトロール型監視をすることを強く期待されるが、政権交代直後の与党議員の活動は制約されていたといえる。しかし、その半面、与党議員は事実上総理大臣を選出する民主党代表選挙で投票権を行使するメンバーであり、執政機関を司る政務三役はその存在を野党議員以上に無視することはできない。このため、与党議員が質疑の機会が限られているとはいえ、議員による意見の提案や改善への指摘が政務三役に採用されやすいこと、また、質疑の機会が制約されているからこそ、継続的に政務三役とのやりとりの機会を創出する政務三役への提言書の活用が有効だったことが考えられる。それは、当時の小宮山洋子厚生労働副大臣、細野豪志原発担当大臣のそれぞれのケースで説明したところである。ただ、ここで踏み込んで考えたいのは、執政機関を司る政務三役を動かすのは与党の一員であるからという理由以上に、パトロール型監視と火災報知器型監視の連携という視点で整理すると理解を深めやすいのではないかということである。

議院内閣制において執政機関である政務三役は、ギルバートの行政統制の類型に照らすと執政機関を頂点とする国家行政組織全体を対象とするときには内在的・制度的統制に位置づけられる。それと同時に、外在的・公式的統制でもある。つまり、政務三役は国家行政組織の管理・監督者であると同時に、外部から行政を統制するという二面性を有してい

る。国家行政組織の管理・監督者であると同時に、行政の監視・統制者という政務三役は、彼ら・彼女らも警察パトロール型監視を行う（特に、政権交代直後の政務三役は国民から、警察パトロール型監視機能を期待される）。政務三役は、同じ国会議員として警察パトロール型監視を行っている。また、政務三役サイドから見た場合、国会議員の質疑や提言書による提言内容が、監視コストの節約と有効性をもたらすと判断した場合には積極的に採用されうる。つまり、火災報知器型監視の機能を国会議員が果たしていると判断した場合には、警察パトロール型監視を担う政務三役にとってはありがたい存在に映るのではないかということである。警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能が連携した場合には、相乗効果を生むことが考えられる。「警察」と「火災報知器」の関係を「警察」と「110番通報」に置き換えると一層わかりやすいと思う。通報内容が的外れでは犯人逮捕や事件解決にはつながらないが、警察官に110番通報により有力な手がかりが得られた場合に大きな成果を得られるのと似ている。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。

まず、国会議員の側でみると、米国の国会議員と比較した場合、我が国の国会は補佐機関が未発達で、支援機関との連携も薄い。このため、委員会質疑の分類2.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、委員会質疑の分類1.と分類3.で見たように、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が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政務三役にもたらされるように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や、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国民からの期待が高い反面、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ること。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。どんなに能力が高い人であっても、就任直後に各府省を掌握することはできない。しかも、例えば、天下りの禁止など官庁の職員にとっては不利益をもたらすことに着手する政務三役には、各府省の職員はむしろ非協力的にさえなる。足元が固まらないうちに、新しいことを役所に指示しても組織が動かない。政務三役の中には、国会議員からもたらされた情報を捌く余裕がないまま任期を終えてしまった人がいてもおかしくない。民主党政権の場合は、政党の凝集性の低さと経験値の薄さが特に過去の政権よりも顕著だったといえるが、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実は重要な改善課題と言える。

第3章 外在的・非公式的統制—政党による行政統制

3-1 日本の政党による行政統制—自民党政権からの変化—

国会は、議会内の多数派あるいは有権者中の多数者の支持をうけた政党が政権を担当する。また、国会の運営において政党が主導的な役割を担う政党政治である。政党は、議員の候補、そして与党である場合には事実上、総理大臣を選出する重要な機能も果たしている。このため、政党に所属していない議員はごく限られている。例えば、会派に所属していない議員は衆議院では定数 480 名のうち 10 名⁶⁹、参議院では定数 242 名のうち 4 名⁷⁰に過ぎない。会派に所属していない議員には慣例上、衆議院、参議院それぞれの正副議長が入っているので、事実上の完全無会派は両院で 10 名程度となる。会派に所属していないことが政党に所属していないことと必ずしも 100% 符合するとは限らないが、ほぼイコールとみてよい。

政党に所属することのメリットは、政党による行政統制・監視機能に参画できるということである。しかし、政党がどのように政策決定への関与の仕方については、政党によって異なり、いわば慣習的な取り組みとして行われてきたといえる。このため、ギルバートの行政統制の類型に照らせば、政党による行政統制は非公式的・外在的統制と捉えることができる。第3章では、外在的・公式的統制として政党がどのように行政統制・監視機能を果たそうとしたのか考察する。

表 3-1 のように政権交代後には政策決定の仕組みが変わった⁷¹。戦後自民党一党支配の時期を指す 55 年体制の下では自民党内の部会・政務調査会（政調会）を中心とする意思決定システムが確立していた（神江 2012：75）。政務調査会とは、自民党の政策決定機関である。部会は府省ごとに置かれ、各府省の政策・法案・予算は部会の議論を経て政調審議会、総務会を経て党議決定される（橋本 HP）。このように、自民党政権では議案について「部会」で事前審査をしていたが、民主党政権では政策調査会のもとに設けられた部門会議で行われた。自公政権と民主党政権下での政策決定の違いを見ると、自公政権下の政策決定の流れは政党の政調審議会、総務会の決定を経なければ、法案を提出できない。一方の民主党政権の政策決定の流れでは、各省の政務三役が党の政策調査会の役員ら党幹部と主導し、事務次官会議を飛ばして閣議決定する仕組みになっている。民主党政権が政策決定プロセス改革の一環として、政務三役を中心に政策調査会と政治主導を強めて政策決定を図ろうとする狙いがあった。

⁶⁹ 衆議院 HP 会派別議員一覧（2012年12月28日現在）

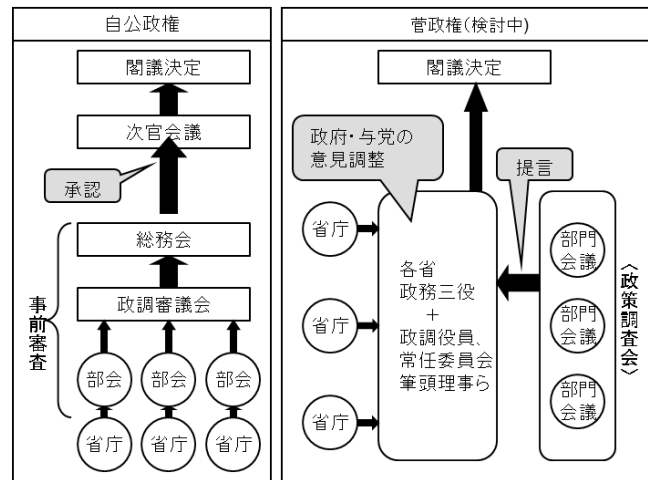
http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/syu/010kaiha_f.htm（アクセス日 2013年1月4日）。

⁷⁰ 参議院 HP 会派別議員一覧（2013年1月3日現在）

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/giin/182/giinmei.htm#999>（アクセス日 2013年1月4日）。

⁷¹ 図表 4 は「菅政権（検討中）」とあるが、実際に菅政権において図表のとおり改められた。

表 3-1 政策決定の仕組み



出典：日本経済新聞 2010年6月13日

部門会議は各省に付随した形で設けられていたため、筆者は自らが所属していた法務、総務、内閣の各部門会議に参加したが、基本的には政府と与党をつなぐ情報共有の場であった⁷²。このため、新たに就任した政務三役のあいさつの場として活用されたほか、予算案や法案について委員会に諮る前段階の、議員に対するブリーフィングがほとんどであった。ごく短時間に終わることも多く、政治主導での政策決定を実感しにくかった。

しかし、重要な案件については合同の部門会議が開催された。例えば、2010年9月27日に開催された尖閣諸島沖における中国漁船接触事案についての法務・国交・外務合同部門会議がある。この事案については、2010年9月7日に中国船を故意に海上保安庁の巡視船に衝突させた船長らが公務執行妨害で逮捕されたが那覇地検の判断により処分保留で釈放された事件であった。9月24日に那覇地検がプレスリリースした資料で「今後の日中関係を考慮いたしますと、これ以上の被疑者の身柄拘束を継続して捜査を続けることは相当でない判断した次第であります。」などと、高度な政治判断を有する国際関係に付言してコメントを出した。また、衝突時の映像が当初、公開されなかったものの外部流出してしまうなど、一連の対応に議員から政府への批判や疑問が集中した。この法務・国交・外務合同部門会議の場合、政府側からは小川敏夫法務副大臣、伴野豊外務副大臣、松本剛明外務副大臣、津川祥吾国土交通大臣政務官ら政務三役、関係府省幹部が参加、説明し、議員との間で質疑が行われた。

社会的にも耳目を集めた案件ただだけに参加者は100名を超え、約1時間15分の会議となった。この時間で挙手をして発言できたのは12～13名ほどだったが、筆者は二点質問した。ひとつは、沖縄地検のコメントは高度な政治判断が求められる内容や国際関係に言及して、逮捕者の釈放の理由について説明しているが、過去に検察が同じような対応をしたことがあるのかという質問。そして二点目は、法務省は船長を逮捕した理由について「漁

⁷²但し、この部門会議で公式な議事録は残されていない。

船が巡視船『みずき』に故意に衝突させたことは証拠上明白」としているが、「故意」だと断定した根拠として、ビデオ以外に何か証拠や状況証拠があるのか、という質問であった。この筆者の質問に対して、明快な答弁や説明は得られなかった。部門会議の多くは事前に与党議員に対して意見聴取を行ったという既成事実を残すという運営が多かったように思われた。ただ、2012年8月2日に実施された環境部門・原発事故収束対策PT合同会議での原子力規制委員会の国会同意人事案件では、政府側に対して、部門会議の座長をはじめ20人ほどの参加議員全員が異論、反対を唱えたため、この後、政府による原子力規制委員会の人事案件の国会提出は見送られることになった（日本経済新聞 2012）。

このように部門会議を通じて、与党議員が行政府を統制した事例も存在するが、部門会議は民主党政権が政治主導を強めるために、政策決定プロセス改革として行われた取り組みであったはずだ。しかし、全般としては行政府と立法府が一丸となってガバナンスを強化できたとは言い難い運営であった。

3-2 民主党政権における重要法案事前審査

全般的に、行政府と立法府が一丸となってガバナンスを強化できたとは言い難い運営が行われた民主党の部門会議であったが、野田政権の命運を駆け取り組んだ社会保障と税の一体改革関連法案について、与党として事前審査を行った合同部門会議⁷³は別格であった。時には野田総理大臣も参加し、与党議員としては数少ない総理への質疑の機会となり、筆者もこの部門会議の延長線上に開催された法案採決前夜に開催された臨時の代議士会⁷⁴とあわせて二度野田総理に質疑した（読売新聞 2012）。

また、3月の法案審査の時間は延べ46時間半にも及び、当初案について、かなり多くの部分を修正・加筆したという点で、政党が、国会議員が事前統制である法案審議を行っていることを実感させた会議であった。その一方、政党における合意形成の在り方が非常に問われた会議でもあり、その後の権力闘争も絡んで党が分裂をする引き金ともなった。結論から言えば、筆者は法案に賛成し、民主党、自民党、公明党の三党合意を得て法案としても成立したが、合意形成のあいまいさが重要法案の造反を生み、民主党という政党の凝集性の低さが露呈した形となった。

どのように政党が行政を統制したのか。また、合意形成のあいまいさとは何だったのかについて、ここでは説明する。今回の消費税増税を含む社会保障と税の一体改革について、問題の根っこにあったのは、2009年の総選挙において、消費税を衆議院の任期中はあげないと民主党が主張してきた中で、当初、野田総理は消費税の税率を2014年10月に8%へ、2015年の4月に10%へと引き上げる方針を打ち出したことにある。しかも、民主党は2010年の参議院選挙において、鳩山前総理や小沢前幹事長の政治とカネをめぐる問題等があったにせよ、当時の菅総理大臣による消費税増税発言で大敗したという国民の審判を受けたという苦い経験をしていた。民主党は将来の増税まで否定していなかったが、税金の無駄遣いをなくし、財源を確保したうえで新たなサービスを提供するということに期待した国民からの怒りが2010年の参議院選挙での投票行動につながった。もちろん、日本の人口推計からみた社会保障財源の不足や、国の財政事情の悪化に加えて、政権交代後に深刻な問題となった欧州の金融危機などの状況から、日本が財政再建を果たし、国債の価値を毀損してはいけないという認識を誰も否定しないはずであった。しかし、2009年の総選挙の公約を反故にしたら国民から次の総選挙で信任を得られないことは火を見るよりも明らかだった。

2011年12月29日に開催された民主党税制調査会と党一体改革調査会の合同総会には、野田総理も途中から出席して、「2013年10月に8%へ、2015年の4月に10%」の二段階の消費増税を、「今、我々が逃げたら、この国はどうなるのか」などと訴え参加議員に対し

⁷³正式名称は、社会保障と税の一体改革調査会・税制調査会・厚生労働部門・財務金融部門・総務部門・文部科学部門合同会議。

⁷⁴衆議院に議席を持つ各政党・会派が、衆議院本会議の前に、所属の衆議院議員を集めて開催する会議のこと。

て理解を求めた（民主党 HP）。野田総理が出席して開催された会議の席上で配布された民主党の方針が示されたのが資料 3-2 である（民主党税制調査会 2011：1-7.）。

資料 3-2 ~~~~~

2011 年 12 月 29 日

税制改革について（骨子）

民主党税制調査会

はじめに

私たち政治家が、議員定数削減や公務員総人件費削減など自ら身を切る改革を実施した上で、税制抜本改革による消費税引き上げを実施すべきである。

（中略）

4. 一体改革における税制上の課題

（中略）

（2）消費税

①引き上げ時期・幅、経済との関係

○新成長戦略に沿った成長の姿に早期に近づけるため、政府と日本銀行には、一体となってデフレ脱却と経済活性化に向けた更なる方策を講ずることを求める。

○以下を踏まえ、税率は 2014 年 4 月に 8%、2015 年 10 月に 10%とする。

・前回総選挙時の代表発言や政権交代時の連立与党合意も踏まえ、前回総選挙において付託された政権担当期間中において、消費税率の引き上げは行わない。

（中略）

・食料品等に対する軽減税率については、かえって高額所得者ほど負担軽減額が大きくなること、課税ベースが大きく浸食される（税率 1%あたり概ね 0.6 兆円の減収）ことや、事業者の負担等を踏まえ、今回の改革においては単一税率を維持する。

（以下省略）

~~~~~ 一部抜粋<sup>75</sup>・引用終わり

これに対して、15 人ほどの議員から異論が相次いだ。筆者も直接、野田総理に対して「八ツ場ダムをはじめとして予算の優先順位の付け方が間違っているのではないか、優先順位の付け方が間違っている限り、増税をしても国民からの納得が得られるはずはない」などと質した。野田総理からは八ツ場ダムについて、「予算には計上するが安易な執行はできないつくりになっている」などと、条件付の予算計上であることを強調した上で、「長島議員からご指摘については、優先順位の付け方が変わったとお示しできるよう、精一杯取り組む」などと回答があった。その後、休憩をはさんで、文案の中の消費税の税率については変わらないものの、実施時期については「2014 年 4 月に 8%へ、2015 年の 10 月に 10%へ」と、半年先送りすることになった。この決断については事務局の小川淳也衆議院議員が「総理は断腸の想いで決断ということを理解してもらいたい」などと補足説明をした。また、報道でも「原案は当初、消費税率の引き上げ幅と時期について、『13 年 10 月に 8%、15 年 4 月に 10%』としていたが、首相は党内の慎重論に配慮した。」と伝えられた（読売

<sup>75</sup> 全文については民主党 HP の以下のアドレスに掲載。  
<http://www.dpj.or.jp/article/100619/%E7%A8%8E%E5%88%B6%E6%8A%9C%E6%9C%AC%E6%94%B9%E9%9D%A9%E6%A1%88%E9%AA%A8%E5%AD%90%E3%82%92%E4%BA%86%E6%89%BF>（アクセス日 2013 年 1 月 5 日）。

新聞 2011)。たかが半年だが、その意味は最終的に消費税を8%に上げるかどうかの判断は衆議院の任期中の内閣が行うのではなく、国民の信を得た（第46回総選挙後の）新たな内閣の閣議決定を経なければできないということであった。つまり、消費税を上げるかどうかの事実上の判断は第46回の総選挙で国民が判断できるということであり、政権公約を守るかどうか。国民との約束を守ることでできるぎりぎりの線であると筆者は受け止めた。

しかし、参議院で法案が成立した2012年8月10日に野田総理がマニフェストに消費税増税を記載していなかったことを国民に謝罪した。これは半年先送りする意味や意義がないがしろにするものでこの点は全く納得できず大変残念に感じた（首相官邸HP）。ここは野田政権だけでなく、民主党政権を考えるうえでも大事なポイントのひとつなので少し丁寧に解説する必要がある。野田総理はなぜ謝罪をしたのだろうか。野田総理は2009年の総選挙の際（総理になる以前）の街頭演説で「マニフェストに書いたことをやる。マニフェストに書いていないことはやらない」などと発言していた動画について、総理就任後、何度も責め立てられていた。このため、消費税増税の「マニフェストへの未記載」について謝罪したのだと思われる。しかし、これはマニフェストについて正しい理解とはいえない。

そもそもマニフェストはベンチマーク手法<sup>76</sup>を採用し、「期限や数値目標」という政治家と国民との共通のものさしを持ち、政策の進捗状況を図る道具であり、手段である。もちろん、政治家はマニフェストの実現に向け最大限手を尽くすべきであるが、その一方、100%実現することだけを是とすれば、ベンチマークによる目標設定が低くなってしまい、行政のイノベーションは向上しない。政治家は、マニフェストには高すぎず、低すぎない妥当な目標設定が掲げ、実現できた政策と、実現できていない政策を明確にするだけでなく、もし実現していない政策があれば未達成の理由について合理的な説明を国民に対して行う必要がある。このマニフェストの特性が正しく理解されず、「マニフェスト違反」、「うそつき」という一言で片づける野党の主張を追認して報道したマスメディアの責任も重い。また、2012年の総選挙では民主党も含めて多くの政党が政権公約に明確な期限や数値目標を掲げずマニフェストの運用を後退させてしまった。確かに、2009年のマニフェストの財源見通しが甘かったことはについて、民主党は大いに反省すべきだが、マニフェストへの未記載を謝罪するのは筋が違う。行政のリーダーは何でも謝ればよいというのではなく、筋違いな謝罪をすることで誤ったメッセージを発してしまう。2012年8月10日、野田総理の法案成立後の謝罪は国民にうそをついたから謝罪したと受け止められてしまったのである。

特に、衆議院で法案を採決する前日に開催された臨時の代議士会で、筆者は野田総理に直接、「消費税増税の是非は国民が選択できるということを知らない有権者が多いため、もっと強調して欲しい」などという確認と念押しをする質疑をした。野田総理は「任期を終えたところで、事実上決めることになっている」などと筆者の質問に答えていた。このいき

---

<sup>76</sup> 本来は測量において利用する水準点を示す語で比較のために用いる指標を意味する。マニフェストでは期限を区切り、数値目標のことをさす。

さつは報道された周知の事実でもある。こうした経緯があっただけに国民の選択の余地があることを、しっかり強調して説明せず<sup>77</sup>、8月10日に国民に謝罪したことは一層悔やまれた。議会による行政統制の意味が半減してしまったと受け止めざるを得なかった。なぜならば、今から振り返れば、総理の増税の半年の先送りの決断は、議員の反発を抑えるための、もともと譲歩するためののりしろだった可能性もあったとはいえ、形式上、重要な法案の基本方針が政権与党内の会議の場で変更された数少ない場面であったからである。

---

<sup>77</sup> 野田総理が消費増税の是非を第46回総選挙で国民が自らの一票で選択できるということを前面に出さなかったのかということについては、野田グループ所属議員は「総理がそのことを口にすると解散風が吹く」と話していた。民主党内に法案への造反者を抱え、自民党や公明党との協力が欠かせなかつただけに敵対意識を増幅させる解散風を吹かすことを避けた可能性は否定できない。また、総選挙で国民が選択するという不確定要素を強調することが国際マーケットに悪影響を与えることを懸念したことも想定される。

### 3-3 重要法案の与党内修正協議

#### 3-2-1 政党内の合意形成手法

政党内の合意形成・意思決定は、殆どの場合、賛否両論がある場合でも一通りの意見聴取が行われた上で、会議の取りまとめ役やリーダーに一任されるという運びになった。この運営方法は、リーダーがカリスマ性を持ち、国民から高い支持を得られているときは誰かの顔をつぶさず、組織が円満にやっていくうえで功を奏するかもしれない。

しかし、その逆の場合は後から不満が続出し、收拾がつかない事態を招きかねない。民主党政権の場合は、まさに後者になってしまったが、その理由について、内山の政治的組織の凝集性に関する説明に照らしてみると、理解を深めやすい。内山は、政治的組織の凝集性は、拒否権プレイヤー<sup>78</sup> (veto players) の権力と選好という観点から定義することができる。英国や日本のような議院内閣制の国においては、主要な拒否権プレイヤーは与党議員と官僚となる。そのうえで、政治的組織（与党と内閣）の凝集性の高さは拒否権プレイヤーが持ちうる権力の大きさと、彼（女）らとエグゼクティブ・リーダー（首相やその周辺等）との選好の乖離の大きさに反比例する（内山 2012 : 66-67）。

簡略化すると以下ようになる。

<政治的凝集性が高い組織>

首相などエグゼクティブ・リーダー>与党一般議員、官僚

※選好の乖離も小さい

<政治的凝集性が低い組織>

首相などエグゼクティブ・リーダー<与党一般議員、官僚

※選好の乖離は大きい

内山が説明する政治的組織の凝集性の説明を民主党政権にあてはめてみれば、消費税法案を含む社会保障と税の一体改革関連法案をめぐる3月の法案化への与党事前審査は、いかに政治的凝集性が低い組織だったかがわかる。また、政治的凝集性が低い組織でありながら、選好の乖離が大きいまま首相などエグゼクティブ・リーダーがリーダーシップを発揮したために、衆議院本会議での法案採決では多数の造反者を生み出し、その延長線で多くの離党者が出たといえる。こうした民主党の混乱や分裂も2012年の総選挙の歴史的な惨敗につながったと思われる。

しかし、一方で、決定のプロセスは多数決とせず最後は前原誠司政調会長一任の宣言で審査が打ち切られたものの、なるべく多くの議員の声を反映させようと努めた形跡はあったと筆者は受け止めている。この側面をここでは取り上げたい。2012年3月14日から3

<sup>78</sup>拒否権プレイヤーとは、その同意が無くては政策の変更ができないようなアクターのことである。



月 27 日まで、8 日間 46 時間半かけて行われた与党事前審査<sup>79</sup>がどのような手順で進められたのか。ポイントを絞って説明する。

この会議による政策決定プロセスには、3 つの特筆すべき点があったといえる。ひとつは、政党による行政統制を考えるうえで、どの会議よりも長く参加議員からの意見聴取、質疑を行ったものの、政策形成の合意ルールが最初から明らかにされず進行されていったこと。二つ目は、与党による法案事前審査において、法案の加筆、修正、閣議決定文書への反映など個別具体的に法案が変更されたこと。三つ目は、消費税の増税による経済や国民生活への影響など専門性が高い議論が行われたが、行政府による情報提供が中心で、議員が相対的に経済財政分析しにくかったことである。

2011 年 12 月 29 日の合同部門会議は素案の方針決定だけだ。食料品など生活必需品を消費税増税の対象から除外する軽減税率について、民主党としては増税効果の減少と複数税率が引き起こす混乱を懸念などから 10% までは例外扱いせず、消費税を 10% 以上にしなければならぬ段階で改めて検討することを確認した。この会議は 5 時間に及んだ。民主党政調調査会から示された税制抜本改革について、事務局から、そして野田総理から方針説明が行われ、野田総理への質疑のあと、素案が決定された。参加議員は衆参あわせて 100 名ほどであり、挙手して指名されると発言できるが全員が発言するというわけではなかった。まとめて何人かが指名発言を行い、総理や事務局に所属する議員が答えるという形が取られたが、意見集約は多数決ではなく、参加議員の拍手をもって了承の意思を確認するというものだった。議論の打ち切りには「まだ決めるべきではない」、「納得できない」などの異論も出たが、23 時を過ぎ、比較的多数の拍手を持って了承された。政党内での意見集約では多数決を取るということは民主党の代表選挙の投票、そして、選挙の候補者の選定にあたって意見が割れたときに挙手採決されたという経験があったが、それ以外は全くなかった。

税制の抜本改革についての素案は 2011 年 12 月 29 日に民主党内で了承された後、2012 年 1 月 6 日閣議報告。その後、政府から与野党協議を持ちかけたものの、拒否されたため素案の内容はほぼそのままに 2 月 17 日には社会保障・税一体改革大綱として閣議決定<sup>80</sup>された。その後、3 月 14 日から社会保障と税の一体改革調査会・税制調査会合同会議の中で、法案の逐条審査が行われた。消費税法案が衆議院に提案されたときには党議拘束がかかり、民主党所属議員であれば「賛成」することになるため、事実上、法案の改善に関与できる最後の場面でもあった。また、今回は野田政権のみならず、政権交代後初めて民主党政調会長が仕切って行う重要法案の「事前審査」であり、前例がなく、今回の合意形成のルールが前例になると思われた。

<sup>79</sup> なお、この合同会議は、マスメディアにも会議の冒頭しか公開されず、議員以外、公設秘書も参加できなかった会議で議事録も残されていない。その意味で外部からはブラックボックスであったといえ、筆者は本稿に活字で残す意味があると考えた。

<sup>80</sup> 政府（行政）の意思決定機関である閣議において、全大臣合意のもと決定される政府全体の合意事項。

2012年2月29日、野田総理は国会での党首討論で自民党の谷垣総裁に対して「51対49の党内世論でも、手続きを踏んで決めたらみんなで頑張っていく」と述べていた（日本経済新聞2012）。野田総理の発言は谷垣総裁の「小沢氏が反対を公言しているが本当にまとめることができるのか」という趣旨の質問に対して答えたものだが、12月29日の会議でも、そして、3月14日にスタートした与党による法案の事前審査でも、合意形成の在り方や政策形成の進め方について、事務局サイドの説明に対して質疑を行うという話があったものの、それ以外の説明は何もされなかった。このため、筆者は会議の中で、「野田総理は51対49でも決めると言っているが、49対51ならやめるのか、20対80でも進めるのか」とした上で、「必ずしも決を採れとはいわないが、決を採らないならば採らないの合理的な理由を説明して欲しい。合意形成のあり方について総理や執行部から説明を聞きたい」などと執行部に尋ねた。しかし、この点についての明快な回答は得られなかった。回答がなかったことによって、法案について執行部と参加議員で何度か改善案をやりとりしながら法案を収斂し、ある程度の合意形成が出来てきた段階で、前原誠司政調会長が審議を打ち切り、取りまとめするのが今回の合意形成の手法と推察した。

結果として、筆者の予見どおりに進行が行われ決着を見たが、賛成、反対、それぞれの議員からは時折、「決を採るべきだ」という声が野次で上がるものの、執拗に採決を求めることはなかった。民主党所属の国会議員は衆参あわせて当時400人近くいたが、会議に出席するのはだいたい100名から200名くらいであった。出席し、発言をしたり、声を上げるのは賛成よりも反対の議員の方が多い。

採決をすれば最終的に恐らく賛成議員の方が多かったと思われたが、執行部は採決をし、党議拘束<sup>81</sup>をかけて決まったことに従わない場合は除籍とするなど明確なルールを設定をあらかじめしなかったのか、最後まで疑問に残った<sup>82</sup>。そこに、民主党という政治的組織の凝集性の低さがあった。

### 3-2-2 政党内の法案の修正プロセス

次に、与党として事前審査を行った合同部門会議の特徴としては、議員の意見が法案の加筆、修正、あるいは閣議決定された政府方針文書に活かされるなど、個別具体的に法案内容が変更されたことだ。例えば、景気条項といわれた消費税引き上げの停止条件に数値目標を盛り込むかどうかと議論の焦点となった附則の第18条についても、表3-3にあるように文言が順次、修正された。

<sup>81</sup> 議案の賛否について政党、会派の決めた方針が議員を拘束する原則をいう。

<sup>82</sup> 民主党執行部は、小沢一郎議員をはじめ、小沢グループが反対を公言していたことも考えられるが、結果として党分裂を避けることが出来ず、国民生活を直撃する消費増税のような重要法案については、特に意思決定のルール化と透明化は不可欠である。

表 3-3 消費税法案 附則（平成二四年八月二二日法律第六八号）の  
審議過程における文案の変化

| 最終法案                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 3月22日時点の修正案                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 原案                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(消費税率の引上げに当たっての措置)</p> <p><b>第十八条</b> 消費税率の引上げに当たっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて、平成二十三年度から平成三十二年度までの平均において名目の経済成長率で三パーセント程度かつ実質の経済成長率で二パーセント程度を目指した望ましい経済成長の在り方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる。</p> <p><b>2</b> 税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する。</p> <p><b>3</b> この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、第二条及び第三条に規定する消費税率の引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、前二項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。</p> | <p>(消費税率の引上げに当たっての措置)</p> <p><b>第十八条</b> 消費税率の引上げに当たっての経済状況を好転させることを条件として遅滞なく実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて経済の持続的な成長に資する施策の実施等の必要な措置を講ずる。</p> <p><b>2</b> この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、第二条及び第三条に規定する消費税率の引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、前項の措置の実施の状況を含め、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。</p> | <p>(消費税率の引上げに当たっての検討)</p> <p><b>第十八条</b> この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、第二条及び第三条に規定する消費税率の引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずるものとする。</p> |

出典：2012年3月22日社会保障と税の一体改革調査会・税制調査会・厚生労働部門・財務金融部門・総務部門・文部科学部門合同会議の席上、財務省配布資料をもとに筆者が作成。黄色ペンマーカー及びアンダーライン部分の箇所は資料原文のまま、財務省当局が合同部門会議の議論を踏まえて、原案から3月22日に修正したポイントを示したもの。緑色マーカー部分は自民党、公明党との三党合意を経て加筆された箇所。

筆者も、この会議の席上 10 回以上発言し、前原誠司政調会長による法案の最終とりまとめ段階での文書による提言書の提出も行い、その一部は採用された。具体的に、5 年後に再増税と報道（朝日 2012）される根拠となった消費税改正法案の附則第 28 条については削除されたほか、税金と国民年金の保険料を一元徴収するための歳入庁の創設も附則の第 27 条に盛り込まれた<sup>83</sup>。

また、法案には盛り込むことはできなかったが、被災地への激変緩和措置として、消費税引き上げに伴う住宅取得や福島県産の農産品等の風評被害対策を閣議決定する文書に盛り込むよう前原政調会長に対して、3 月 23 日に筆者から個別に文書（資料 3-4）で依頼した。これに対して、閣議決定する政府方針文書（資料 3-5）に盛り込む対応をしたと 3 月 27 日付文書で党側から筆者に対して回答があった。この点は、震災から 1 年を過ぎても生活に苦しむ人たちが存在する中で、消費税法案に被災地への配慮が全く盛り込まれていないことは被災地だけでなく、国民感情としても許されないと思いをこたわった点でもあった。与党の法案事前審査が開催されている最中、3 月 26 日に開催された民主党本部福島県対策室と民主党福島県総支部連合会との合同会議でも、消費税増税に関する激変緩和措置を筆者から問題提起したところ、三村博昭福島県議会議員から介護保険料に関する要望も受け、その内容も再び東京に戻って法案の事前審査の席上、前原政調会長に伝えた。

以上のように、現場と地方議員、地元県連と与党議員、また、与党議員と党執行部、さらには党執行部と総理をはじめとする内閣が連携をしながら、立法府による重要法案の事前審査という場を通じた行政統制の試みでもあった。しかし、消費税を増税するという行政府の既定方針の枠の中での取り組みだったためか、46 時間半に及ぶ社会保障と税の一体改革関連法案の事前審査の内容は、全体としては大きく報道されたものの、残念ながら党内の意見が割れていたことばかりに目が向けられる結果ともなった。

---

<sup>83</sup> 但し、民主党、自民党、公明党との与野党協議の中で最終的に歳入庁の創設については削除された。

## 前原政策調査会長への法案の修文 提言書

### 資料 3-4 ~~~~~

前原誠司政調会長様

平成 24 年 3 月 23 日

衆議院議員 長島一由

(前略)

(1) 東日本大震災の被災者等への配慮

平成 24 年 3 月 22 日に合同会議の席上配布された財務省の資料 3 ページ目、附則 27 条（本則に入れる前提として）の再修正案の下から 10 行目。括弧書きの冒頭に以下の文言を付加する。

「消費税の引き上げに伴う、東日本大震災の被災者等への住宅や自動車等の取得及び福島県産の農産品の販売における時限的な特例措置を設ける等、被災地に十分配慮した施策」

(2) 歳入庁の創設（市町村民税と国民保険料の徴収一元化への選択肢を残すため）

平成 24 年 3 月 22 日に合同会議の席上配布された財務省の資料 4 ページ目、附則 27 条の再修正案の上から 7 行目。

「歳入庁の創設による税と社会保険料を徴収する体制の構築に係る措置」については、「歳入庁の創設を柱としつつ、税と社会保険料を体制の構築に係る措置」に修文する。

~~~~~ 一部抜粋・引用おわり<sup>84</sup>

資料 3-5 平成 24 年 3 月 30 日 閣議決定（一部抜粋）

検討課題に対する法案提出後の対応の方向性

以下の各事項については、法案提出後、与党と連携しつつ速やかに検討し、以下の方向により対応していく

| 事項 | 今後の対応の方向 |
|----------|---|
| 復興に関する方針 | 消費税の税率の引上げに当たっても、住宅を失った被災者の方々が恒久的な住まいを確保する際には、地域全体のまちづくりを進める中で支援を行うなど、被災者の方々の負担緩和への配慮を行う。中長期的な視野をもって復興に取り組むため、福島県等における原子力災害や農産品等に対する風評被害を含め、復旧・復興の状況や被災地の要望も踏まえ、今後とも、必要な税制上その他の支援を実施する。 |

出典：社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案及び社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案の国会提出に伴う今後の対応について 2012 年 3 月 30 日 p.5 より一部抜粋

内閣官房 HP <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240330ketttei.pdf>
(アクセス日 2013 年 2 月 27 日)。

⁸⁴長島 HP 政調会長一任提案 3 月 23 日
<http://nagashimakazuyoshi.seesaa.net/s/article/259599051.html>
(アクセス日 2013 年 2 月 27 日)。

3-3-3 行政府依存の経済財政分析

消費税法改正案に関する与党による法案の事前審査で、三点目の特徴は消費税の増税による経済や国民生活への影響など専門性が高い議論が行われたが、政府による情報提供を中心として相対的に経済財政分析しにくかったことである。

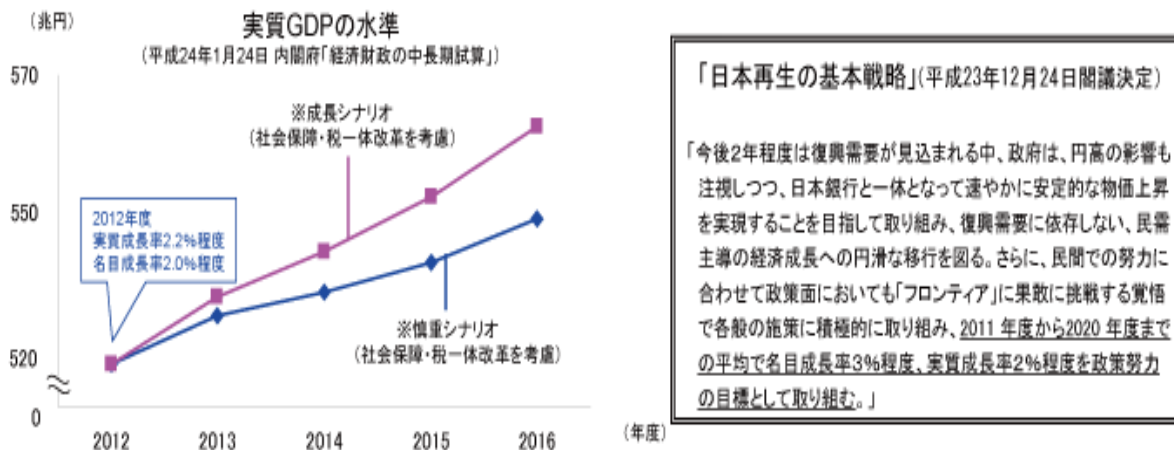
この時点での議論のポイントには、年金などの社会保障財源を賄うために、消費税を挙げたとしても、景気が悪いときに増税をすると逆に税収が落ち込み、国民生活を苦しめるだけで、社会保障財源の確保にもつながり最悪の結果を招きかねないという論点があった。このため、附則の18条の「弾力条項」、つまり、消費税を上げる条件として経済好転を認識できる経済成長率などの数値目標を入れるかどうか、ここについては大きく議論が真っ二つに分かれた。この附則の18条をめぐる各議員の見解は、「日本経済を失速させてはならない」、「財政再建をしなければならない」、この二点での考えは共通していたものの、政府に消費税を自動的に上げさせる裁量を認めるかどうかという点では顕著な違いがあった。数値目標を入れることを主張する議員は「数値目標を入れなければ消費税増税ありきで、デフレ下で消費税を上げればさらに景気が悪くなり、税収も増えず、財政再建にならない」などという意見であった。一方、数値目標を入れないことを主張する議員は「数値目標を入れることは政治の決断を縛ることになる。確かに97年の消費税を3%から5%を上げた時は経済を失速させたが、97年当時に比べて国債の残高が倍になっており、財政再建は待たなしの状況だ」などという見解であった。こうした中、GDPの名目、実質成長率の見通しが焦点となり、表3-6、表3-7が財務省から示された。財政再建をするつもり増税が、景気の悪化で逆に歳入減になることは、あってはならないことだ。

過去の統計を見ると、平成9年の3%から5%の増税時には駆け込み需要が増税前にあった後、増税後は急速に落ち込んだ。しかし、長い目でみれば緩やかに回復していくのが一般的な傾向であった。また、経済成長については平成9年以降経済成長率（名目GDP成長率）で2%すら達成できておらず、財務省の示した内閣府や民間の中長期経済見通しを見る限り、経済好転を消費増税の「条件」とはすべきものの、経済成長率名目3%、実質2%を「絶対条件」にしてしまうと、いつまでも消費増税をすることができず、国債の市場価値が下がり、国債の長期金利が上がってしまい、今の日本政府の借金の金利返済分が約4000億円からさらにふくらむというリスクがあるということであった。

筆者はこれらの理由から景気条項に経済成長率の数値を盛り込み、「達成目標値」にしたものの、その数値を「停止の絶対条件」にしなかったことはやむを得ないと判断した。ただ、異論を唱えた議員の中には内閣府のGDPの予測や中長期経済見通しについては、学者や計算式によって大きく異なるために、もっと多角的に分析すべきという意見が出された。

確かに、内閣府の経済財政の中長期試算だけでなく、民間のいくつかの指標を参考にはしたものの、参考にするのは議員であり、その結果についてはあまりに経済予測を外し続けなければ企業側の信用を落とすが、民間企業が議会に対して責任を取ることは求められることはない。

表 3-6 国による社会保障・税の一体改革を反映した中長期経済見通し



出典：財務省 HP http://www.mof.go.jp/comprehensive_reform/gaiyou/04.htm (アクセス日 2013年1月5日)

表 3-7 民間機関による社会保障・税の一体改革を反映した中長期経済見通し

<実質 GDP 成長率>

(前年度比、%)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|
| 大和総研 (2012年1月23日) | 2.3 | 0.9 | 1.5 | 1.5 | 1.9 |
| 三菱総合研究所 (2012年2月24日) | — | — | 1.4 | — | — |
| 日本経済研究センター (2012年3月2日) | 1.7 | ▲0.3 | 1.7 | 0.9 | 1.4 |
| DEMIOS モデル (2012年2月27日) | — | — | 2.2 | 1.2 | ▲1.7 |
| 【参考】内閣府「経済財政の中長期試算」
(慎重シナリオ) (2012年1月24日) | 1.5 | 0.7 | 0.9 | 1.3 | 1.1 |

(注1) 消費税率については、いずれの機関においても2014年4月に8%、15年10月に10%へ引き上げられることを想定。それ以外の想定については各機関が独自に設定。

(注2) 「消費税10%の経済効果(その2)」等(宍戸駿太郎)をもとにGDP成長率を算出。名目GDP水準一定(ゼロ成長)シナリオをもとに2014年4月、2015年10月に消費税率3%、2%引上げを想定したシミュレーション効果から伸び率を算出。

(注3) 水準がわかるものについては幾何平均、その他は各機関が公表している各年度の成長率を単純平均して算出。

出典：2012年3月22日社会保障と税の一体改革調査会・税制調査会・厚生労働部門・財務金融部門・総務部門・文部科学部門合同会議の席上、財務省配布資料より筆者が2011年～2020年までの予測のうち、2013年～2017年の5か年部分を抜粋して作成。

立法補佐機関である米国の議会予算局 (Congressional Budget Office:CBO) は、10年間の経済予測を毎年1月に出している。一方、行政側側の財務省も同じく10年間の経済予測を出すだけでなく、委員会で可決されたすべての法案について、5年以上にわたる収入面・

支出面に与える影響を分析する。CBOによるコスト見積もりは、法案が成立する過程におけるさまざまな提言に影響を与えるとされている。

この与党の法案の事前審査では、こうした日本の経済予測だけでなく、消費税10%段階において、どれくらい一年間で負担が増えるかという点についても民間のシンクタンクの調査分析⁸⁵を参考にした。しかし、法案の成立に伴うコスト分析などについても相対的に議会が判断できるよう、CBOのような経済財政分析が可能な立法補佐機関が必要だと思われる。

⁸⁵ 75歳夫婦で年収240万円の場合、年間負担増は約10.3万円（大和総研調べ）だが、⑬に記載した年金加算14.4万円と介護保険料の2.6万円の軽減を相殺すれば、むしろ負担は減ることになると試算。

3-4 特命を帯びたプロジェクトチーム (PT)

3-4-1 東日本大震災 1. - 発災直後の与党対応 -

常任委員会に付随した部門会議に加え、政党による調査・検討組織として、プロジェクトチーム (以下 PT) やワーキングチーム (以下 WT) が存在した。民主党所属議員は各 PT や WT に自由に参加し発言できたが、ほとんどの議員は各 PT や WT の責任者から指名を受けて、役員に選任された会議に傾注することが多かった。

筆者自身も、行財政改革に主に取り組んだ行政刷新 PT (長妻昭座長)、無駄撲滅を狙いとした公益法人 WT (白眞勲座長)、歳入庁の検討を進めた歳入庁 WT (大塚耕平座長)、大阪都構想の実現を検討した大都市制度等 WT (逢坂誠二座長) などで役員を務めるなど、多くの議員が何らかの PT や WT の役員になり、こうした会議体を通じて活動をしてきた。ねじれ国会のもと、こうした会議体での提案は大阪都構想を後押しする大都市地域における特別区の設置に関する法律など、超党派で賛同が得られる案件以外、成果が得られたものは限られたものとなった。どんなに提案してもなかなか活かされないし、最終的に法案化されないという事実は、与党の一般議員のモチベーションを下げ、PT や WT の役員すら参加者が少ない会議体も散見された。

一方、各議員は与党としてのチーム力、組織力を活かして行政などから情報を入手し、また、行政に対して改善を働きかけて成果を取めたこともあったはずだ。なぜならば、同じ政党に所属している総理をはじめ政務三役が中央官庁を指揮監督する立場にあり、予算の執行や現行法の解釈で、行政裁量の中でできることはたくさんあるからである。例えば、予算について費目の区分をする款・項・目・節のうち、上位に来る款・項の間での予算の流用はできないが、目や節の間では予算の流用⁸⁶が可能だ⁸⁷。特に、毎年、閣議決定で財務大臣の指定を得た旅費や庁費についてはその都度財務大臣の承認を経なくても、予算流用できるようにしている⁸⁸。仮に議会として予算の流用を問題視し、決算で承認しないという意思表示したとしても、決算による不承認は執行権を直接拘束はしない。

また、法解釈についても、例えば被災地でがれきの処理は大きな課題となったが、がれきを地中に埋めて山をつくり、そこに植樹して命の森の防潮堤を作る取り組みが岩手県大槌町、宮城県岩沼市で行われた。当初、環境省はがれきを破碎しないで埋めることは廃棄物処理法に触れると難色を示したが、細野豪志環境大臣が「社会実験の特例」ということで実施を認めた⁸⁹。

⁸⁶年度途中において、緊急を要する支出が発生したが、その予算が足りない場合などに、補正予算を編成することなく、他の予算を減額して当該予算を増額することをいう。

⁸⁷財政法第 33 条 各省各庁の長は、歳出予算又は継続費の定める各部局等の経費の金額又は部局等内の各項の経費の金額については、各部局等の間又は各項の間において彼此移用することができない。但し、予算の執行上の必要に基き、あらかじめ予算をもつて国会の議決を経た場合に限り、財務大臣の承認を経て移用することができる。

⁸⁸ 筆者による財務省主計局総務課渋谷真史職員へのヒアリング (2013 年 2 月 28 日)。

⁸⁹ 筆者による細野豪志環境大臣へのヒアリング (2012 年 5 月 9 日)。

つまり、行政裁量は大きくねじれ国会の下で制約され、その権力が半減化しても政府与党の権限は依然として存在する。政権党は大きな権限を有するだけに、東日本大震災のような未曾有の大災害ではガバナンス能力が一層問われることになった。東日本大震災では、発災後の翌日には民主党所属の全国会議員で召集された会議で要望は全て幹事長室に一元化するように指示があった⁹⁰。このため、筆者は同日から表 3-8 の提言・要望書を民主党幹事長室に提案した。

表 3-8 党提出要望書・震災関連一覧

| | |
|-----------------|--|
| 2011 年 3 月 12 日 | <ul style="list-style-type: none"> • 海外への支援呼びかけ総合窓口の設置 • SOS 要請掲示板 |
| 2011 年 3 月 14 日 | <ul style="list-style-type: none"> • 被災地への住宅供給について • ガソリンの供給について • 震災時の保育園児の引き取りについて • 津波ハザードマップの作成・公開について • 計画停電に関する情報提供について • 統一地方選挙について • 救国内閣について |
| 2011 年 3 月 16 日 | <ul style="list-style-type: none"> • 放射線値の測定及び公表について • 津波ハザードマップの沿岸地域への配布 • 防災無線情報の携帯電話配信登録の推進 |
| 2011 年 3 月 17 日 | <ul style="list-style-type: none"> • 外国人向けの防災無線メール配信 |
| 2011 年 3 月 19 日 | <ul style="list-style-type: none"> • 福島原発の事故による食品への影響調査に関して |

出典：長島一由 HP http://nagashimakazuyoshi.com/?page_id=1145 (アクセス日 2013 年 2 月 28 日)

⁹⁰ また、今から思えばそういう指示をする必要があったのかと疑問も残るが、発災直後の約 10 日間は、国会議員が個別に被災地に入ると現場に混乱をきたす恐れがあるから、自粛するようという縛りが民主党本部からあった。

このうち、3月14日に提出した「救国内閣」については資料3-9の内容で提言書を提出した。

資料 3-9 ~~~~~

幹事長室御中 岡田克也幹事長様 長妻昭筆頭副幹事長様

連日のご努力に深く感謝いたします。

(中略)

さきほどの会議で発言しようとしたのですが、時間的な制約からこちらにメールさせていただきます。

(中略)

今回の震災と津波による被害は阪神大震災を大幅に上回る未曾有の危機であり、自民党をはじめ野党各党を巻き込んで「救国内閣」を発足させるべきである。

現状の民主党の閣僚はそのまま、法改正をして向こう半年ならば半年という期限を区切って、閣僚や政務3役の数を倍増させ、野党の議員を入閣、政務3役として登用し、連帯責任と権限を持たせ与野党一致して災害復興にあたるべきである。

このことは大きく国益につながると考えます。

衆議院議員 長島一由

~~~~~ 一部抜粋<sup>91</sup>・引用終わり

この提言メールを出してから2時間56分後に、幹事長室から「重大な話なので首相官邸に報告する。別の先生からも、震災対策大臣として野党議員を登用する旨提案がある。」と幹事長室から連絡があったと政策秘書から報告を受けた。震災直後に、政局の話かと受け止める方もいるかもしれないが、未曾有の災害に従来からの枠組みでは対応しきれないことが容易に推測できた。このため、ねじれ国会で震災関連の法案や予算案の成立に支障が出るリスクを減らす必要性があった。また、野党を巻き込んで足を引っ張られることなく、むしろ一丸となって取り組むことが被災者のため、ひいては国益になると考えたうえでの提言である。

実際、菅総理は自民党の谷垣総裁に入閣を要請したが拒否された(読売新聞2011)。しかし、その後すぐに菅総理は定員17人の閣僚枠を20人に増やし、野党幹部に対する入閣要請の検討に入った(朝日新聞2011)。民主党の安住淳国会対策委員長は4月4日には、国会内での与野党国対委員長会談で、東日本大震災の被災地の支援・復興などへの取り組みを強化するため、震災担当相(仮称)を新設するなど、閣僚3人増員を柱とした内閣法改正案を提示した<sup>92</sup>(読売新聞2011)。

<sup>91</sup>長島 HP <http://nagashimakazuyoshi.com/?p=1330> (アクセス日2013年2月28日)。

<sup>92</sup> 但し、最終的には野党の反対などを受け、復興庁の新設に伴う閣僚1名、副大臣2名の増員に留まった(2012 日本経済新聞)。

民主党幹事長室には発災後 10 日間で、こうした約 1000 件の要望や提言が出され、対応や処理が追いつかず、県別によりきめ細かく対応していこうというコンセプトで民主党としては各被災県に対策室を設けることとなった。

### 3-4-2 東日本大震災 2. - 政党による行政補完・統制 -

筆者は発災当時、民主党国民運動委員会の副委員長をしていたことで各被災県に設置されることになった対策室について、党本部からどの県を選択するか希望が聞かれた。その時点では放射能に対する不安はあったが、福島県対策室を希望した。もともと地縁もゆかりもないが、福島は地震、津波に加えて原発事故、風評被害という四重苦に苛まれ、復旧、復興が長期化すると判断したからである。

室長はその後、総務大臣政務官になった稲見哲男衆議院議員で、筆者は副室長になった。福島県対策室が発足する以前は議員個人として活動していたが、3月22日からは民主党本部の福島県対策室の副室長（副責任者）として活動することとなった。福島県が選挙区ではないとはいえ、未曾有の国難という事態のため、国会議員ならば現地に入って活動する大義はもともとある。しかし、中央官庁、県、市町村と現場との調整をするには政権与党の組織を活用できた方が機動力を発揮しやすい。取り組み活動は発災当初の復旧フェーズと、その後の復興フェーズに分かれた。また、現場でのヒアリング、実態調査業務と、現場と中央官庁との目詰まりを取り除くオペレーション業務の二つのミッションが与えられた。前者は行政統制というよりは行政補完的な作業であり、後者は行政統制といえる。

主に当初担当したいわき市では3月23日現在、68か所の避難所に4158人が避難していた<sup>93</sup>。現場での活動は当初、学校や公民館などの避難所を中心に被災者に対して個別に話を聞いたほか、役所での首長や担当職員へのヒアリングを行うことになった。また、福島県対策室とあわせて、民主党の震災ボランティア室も兼務したため、福島県の勿来ボランティアセンターの立ち上げの支援のために海外から民主党本部に寄付された発電機の輸送や、小名浜ボランティアセンターに震災ボランティア室が募ったボランティアの現地でのアテンドなどを行った。

震災後2週間目は食糧、ガソリンなどの物資の不足というニーズが主であったが、1か月半後には原発事故による警戒区域に取り残されたペットの救護、2か月後には警戒区域から会津地方のホテルなどに避難した人たちが「することが無くて困っている」というニーズを受け、世界で初めてエベレストを登頂した田部井淳子（福島県三春町出身）に協力をも求めてトレッキングツアーを開催していただいたりもした。こうした作業は行政統制というよりは、未曾有の災害に行政の手が及ばない部分の補完業務といえた。特に2011年5月の警戒区域のペットの救護ではメールやフェイスブックでの国民からの苦情・要望が殺到し、ゴールデンウィーク期間中も何度も福島県の動物救護本部昼夜問わず電話連絡をした。

<sup>93</sup> 筆者による福島県いわき市災害対策本部へのヒアリング（2011年3月24日）。

電話口に出る同じ職員がいつも応対し、公務員の労務管理について心配したほどだった。その後も、原発の 20 キロ圏の警戒区域を抱えながらもいち早く帰村宣言した川内村や、南相馬市、飯館村など福島県内の市町村のほか、他の被災県との比較検証の視点から宮城県、岩手県の津波の被災地域を中心に現地に入るなど、現地調査の活動は 2012 年 7 月まで 1 年 4 か月続いた。

復興フェーズになると、現地調査と同時並行して地元の民主党福島県連合会と民主党福島県対策室との合同会議<sup>94</sup>を中心に、国と現場、国と地方自治体とのパイプの目詰まりを取り除く活動に軸が置かれるようになった。これは発足当初、福島県対策室の所属国会議員 6 名と関係府省が個別に会議を持っていたが、すぐに民主党所属の福島県選出の国会議員が合流した後、次第に拡大されるようになり、2012 年 3 月 26 日の合同会議からは福島県の民主党所属県議会議員など地方自治体議員、関連の各府省担当者、福島県内の各地方自治体首長をはじめ幹部、そして地元の団体など 100 名近い参加者が集う大きな会議体となっていった。

国と現場とのパイプの目詰まりという点では、例えば、原発事故に伴う、除染や補償に関連しての要望が多く、特に、国が直轄して除染作業を行っている飯館村では除染事業が地元の雇用創出につながるよう強い要望があった。また、どの自治体も共通して除染に伴う仮置き場の早期着工を求めるなど、他の被災地とは違い、福島県特有の課題が存在した。さらに、2012 年 12 月の政権交代後に安倍首相が復興庁の権限を強化し、加速させる方針を打ち出したが、2012 年 2 月の発足直後は「ワンストップサービスが全くできておらずたらいまわしにあった」などという苦情が複数の市町村からあったため、これも議題として筆者から提案した。それが記載されたのが資料 3-10 の第 3 回福島合同会議資料である。このような各自治体や現場から上がってきた要望をシートにまとめ、事前に各府省からの回答に、了承、不了承の意思表示や改善点を指摘し、オペレーションをしていくことが主な作業となった。復興庁のワンストップサービスについては、その後、再回答で復興庁の担当者から各市町村別の担当者制に改善したと説明を受けた。行政を統制するうえで、何度も指摘、改善のやりとりを繰り返すことはどうしても欠かせない作業である。議員個人としてよりも、この点は政治的組織である与党として体系的に取り組んだ方が成果につながりやすい。

<sup>94</sup> 2012 年 07 月 09 日から民主党福島復興会議に名称変更。

資料 3-10 民主党第 3 回福島合同会議 要望一覧 (2012.4.13 現在 一部抜粋)

| No | 要望事項                          | 省庁回答                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 会議    | 要望日       | 担当省庁 | 第 3 回会議での対応 |
|----|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------|------|-------------|
| 37 | 復興庁でのワンストップサービスが機能していないことについて | <p>第 1 回会議の回答<br/>(中略)</p> <p>○復興局等の業務を支援する取組として、</p> <p>①特区や交付金制度等について、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体からの問い合わせ及び回答内容を蓄積し、すべての復興局、支所、事務所において共有する。</li> <li>・統一的な基準審査を示し、復興局等における迅速かつ適切な審査を支援する。</li> </ul> <p>②一括計上予算について、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・復興局職員と各省との意見交換を行うことにより、ワンストップ対応に必要な、事業に関する知識等の蓄積を図る。</li> <li>・常に各事業について連絡・相談できるよう、一括計上予算の担当者を、復興庁の併任職員とするなどを行っているところ。</li> </ul> <p>○こうした取組を通じて、復興局等における被災自治体からの復興事業に関する各種質問・要望にワンストップで対応、復興事業を支援する体制を整え、被災自治体との連携を一層強化してまいりたい。</p> | 第 1 回 | 2012・2.24 | 復興   | 再回答         |

出典：民主党 (2012) 民主党第 3 回福島合同会議 2012 年 4 月 16 日開催 席上配布資料 要望一覧 (2012.4. 13 現在) p.9 より一部抜粋

最後に、この会議体の特筆すべきことは、事実上の公的管理に入った<sup>95</sup>とはいえ民間事業者である東京電力へのアクセス権を確保できたことである。2012 年 2 月 24 日には東京電力本社で廣瀬正巳常務取締役<sup>96</sup>、役員らと賠償問題などの折衝を行った。また、同年 4 月 26 日には事実上の廃炉担当部長であるという、東京電力・原子力・立地本部福島第一対策担当の山下和彦部長ら実務責任者から当時、福島県民のみならず多くの国民が懸念していた 4 号機使用済燃料貯蔵プールの現況についてヒアリングを行った。直接、東京電力の担当者との接点を持ったのはこの二度であったが、福島第一原子力発電所の現場責任者と携帯電話の番号を交換し、いつでもアクセスが可能になった。特に、2012 年 4 月当時は 4 号機の核燃料プールが爆発するのではないかという情報がまことしやかにネット上を駆け巡っていたため、筆者が入手した情報については自分の HP などでも公開した。こうした取り組みも、政権与党という政治的組織の活用が可能にしたメリットであったと受け止めている。

<sup>95</sup> 日本経済新聞 2011 年 11 月 5 日東電、事実上の公的管理に 抜本再建策は来春に 政府が緊急計画認定 [http://www.nikkei.com/article/DGXNASDC04007\\_U1A101C1NN8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASDC04007_U1A101C1NN8000/) (アクセス日 2013 年 1 月 6 日)。

<sup>96</sup> 廣瀬は同年 6 月には社長に就任。

その一方で、福島現場では復興の進行が大変遅いといういら立ちが常に存在したことも否定できない。地震、津波、原発の事故、風評被害というまさに未曾有の大災害であったため、官邸も内閣も、初期対応、特に、原子炉が制御不能になり、総理、官房長官、経済産業大臣は原発事故の収束にかかりきりになった。筆者も最初に福島県に入ったときはまだ原子炉の状況も、放射能物質の飛散状況もはっきりせず、不安を抱えながらの現地入りであった。民主党の福島県対策室の発足は震災から約 2 週間後であり、前述したように当初は国会議員 5 名の発足で、途中から地元選出の国会議員、地方議員が合流し、政務三役が会議に直接参加するようになったのは震災から 1 年が経過してからである。

もちろん、総理をはじめ政務三役、党の幹事長ら執行部は個別に何度も被災地に現地入りして陣頭指揮にあたっていた。例えば、現地調査に訪れる岡田副総理や細野大臣に先立って現地入りして、党の幹事長室経由で現状を各大臣に伝えるという連携も取ったが、内閣、与党としての活動が、点と点で線につながっていないのではないかという疑問を持たざるを得なかった。東日本大震災においては内閣と政権与党との間の密接な連携に時間がかかったことから、福島県対策室が進行管理表をベースに国と現場とのパイプ詰まりの除去に力を注いでもスピードが上がっていかないという反省点があった。

復興庁の発足にも時間がかかったが、もっと早く発足させ、できれば大臣、せめて副大臣が兼務で福島県対策室のイニシアティブを執り、内閣、与党、現場の福島県連が一丸となる体制をつくることで、ボトムアップによる現場の課題の把握と、強いリーダーシップによる迅速な問題解決を可能にすべきであったといえる。特に、有事の際にはスピードと実行を可能にする特別な体制が早急に構築されなければ、特命を帯びた政党の PT が作られても機能せず、思うような成果に結びつかない。

この章の最後に、ここまでの記述を整理し総括する。政党政治が中心となる国会では、外在的・非公式的統制である政党による行政統制が実施されている。しかし、「非公式的統制」であるが故に法律に基づくルールではなく、政党の執行部が決めた自主ルールに則って運営が行われている。自民党の部会・政務調査会（政調会）を中心とする意思決定システムから、民主党政権では、政務三役を中心に政策調査会と政治主導を強めて政策決定を図ろうとシステム改革が行われた。民主党の政策調査会での国会議員の意見集約は、各省に付随した部門会議で行われたが、与党議員に対して意見聴取を行った、あるいは説明したという既成事実を残す運営が多かった。合意形成のあいまいさが重要法案の造反を生み、民主党の政党の凝集性の低さを露呈するだけでなく、当初、衆議院で再議決するだけの議員数が 2012 年の政権交代直前には過半数をкаろうじて保つというところまで激減した。

それでも、消費税法案を含む、社会保障と税の一体改革関連法案の審議を行う合同の部門会議では増税の時期の変更や、法案の加筆、修正、閣議決定文書への明記など個別具体的に法案が変更されていった。また、未曾有の大災害である東日本大震災では、一国会議員としてよりも、政党のプロジェクトチームとして活動した方が現場の課題に取り組みや

すかったという利点があった。政党に所属することのメリットは、政党による行政統制・監視機能に参画できるということとすでに述べたが、これらはその証左である。

政党による行政統制は、ギルバートの行政統制の類型では外在的・非公式的統制にあたるが、意思決定の当事者は外在的・公式的統制を行う国会議員が主なアクターだという二面性があるため、大きな影響力を持つものとする。

この点で、総理大臣をはじめ政務三役という執政機関による外在的・公式的統制を、外在的・非公式的統制を政党が補完した側面があるとする。上手く機能した場合は、外在的・公式的統制のアクターとして警察パトロール型監視を行う執政機関に対して、政党が外在的・非公式的統制のアクターとして火災報知器型監視機能を果たすことも考えられる。

しかしながら、政党の凝集性が高ければ、執政機関による外在的・公式的統制を、外在的・非公式的統制上手く補完するが、民主党政権の場合は政党の凝集性が低かったために、十分な補完関係が成立しなかったことが考えられる。凝集性が低ければ、首相などエグゼクティブ・リーダーと与党一般議員の選好は乖離し、政党の所属メンバーがそれぞれ勝手に主張をする。その一例が、同じ政党の議員であるにもかかわらず一方は「持続可能な社会保障システム構築のために消費増税に理解を」と国民にお願いをし、別の議員が「増税の前にやるべきことがある」と同じテレビの報道特集で訴えていたことに象徴される。言論の自由があるといえは聞こえはいいかもしれないが、同じ政党に所属する議員が相反する主張をしているのでは、国民から信頼を得られないどころか、むしろ不信任を抱かれても不思議はない。

政党による行政統制は外在的・非公式統制であるが、与党である場合には事実上、総理大臣を選出する。政党は大きな影響力を持つ存在であるがゆえに、明確なルールが必要である。政党の所属する国会議員が合意形成の場で意見を表明し、民主的なルールに基づき意思決定がなされた後は、組織の意思決定に従う。意思決定された結論にどうしても従うことができない場合は、組織を離れるのが筋である。一方、政党の側も、ルールに従わない議員は除名、次期選挙での公認権の剥奪など、あらかじめペナルティーを明確にしておくべきである。郵政解散の時に、小泉総理大臣が「自由民主党は郵政民営化に賛成する候補者しか公認しません」（首相官邸 HP）と明言したのとは対照的である。1996年に結党という歴史的な浅さもあるが、民主党は政策を中心に政党が大きくなってきたというよりは、衆議院小選挙区制のもと非自民党勢力の受け皿として選挙互助会的な側面を中心に二大政党制の一翼を担うように短期間で成長してきた。そういう背景があるからこそ、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。



## 第4章 内在的・公式的統制—行政による内部統制—

### 4-1 会計検査院

#### 4-1-1 議会との連携課題（1）—行政監視手法の共有—

ギルバートの行政統制の4類型のうち、内在的・公式的統制機関として、各府省への管理統制を行うオーバーヘッド機関が会計検査院、総務省、財務省である。中でも、議会による行政統制を進めるうえで本来、有機的に連携すべきといえる統制機関が、会計検査院と政策評価を行っている総務省行政評価局である。また、民主党政権において事業仕分けで事実上イニシアティブをとった財務省は、国会議員と連携しながら行政監視を行った。本章第4章では、会計検査院、総務省による政策評価、財務省による予算査定・予算執行調査について考察する。

法律によって関係機関が国会に報告の義務を負うものとして、例えば、厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律<sup>97</sup>や、金融機能の再生のための緊急措置に関する法律<sup>98</sup>がある。これらの法律に基づき各関係機関が国会議員に対して個別に報告書を提出している。国会報告のうち、行政統制、特に行政監視ということでは会計検査院が憲法<sup>99</sup>に基づいて毎年行っている「決算検査報告」、総務省行政評価局が政策評価法<sup>100</sup>に基づき毎年発行している「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」がある。

国会議員の事務所には多くの報告書が送られてくるが、特に会計検査院の決算報告の厚さは6.3センチもあり、突出してボリュームが大きい。この報告書にはその年の検査方針や検査の観点が記されている。例えば、平成21年度決算に対する検査報告においては、会計検査の基本方針として「多角的な観点からの検査」を掲げており、これまでの会計検査院の検査の観点として次の6つを挙げている。

<sup>97</sup>（国会への報告）第十五条 政府は、おおむね六月に一回、国会に、厚生年金保険法第二十八条の規定により記録した事項の訂正が行われた各事案についての第一条第一項に規定する機関が行った調査審議の結果の概要（当該事案が、同項の事業主が同法第八十二条第二項の保険料を納付する義務を履行したと認められる場合、当該事業主が当該義務を履行しなかったと認められる場合又は当該事業主が当該義務を履行したかどうか明らかでないとして認められる場合のいずれに該当するかに関する事項を含む。）、厚生労働大臣が行った特例対象者に係る第一条第一項に規定する確認等の件数、特例納付保険料の納付の状況、国が負担した特例対象者に係る特例納付保険料の額に相当する額の総額その他この法律の施行の状況についての報告を提出しなければならない。

<sup>98</sup>（国会に対する報告）第五条 政府は、おおむね六月に一回、又はその求めがあったときは直ちに、破綻した金融機関の処理のために講じた措置の内容その他金融機関の破綻の処理の状況を国会に報告しなければならない。

<sup>99</sup>（国会への報告）国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。

<sup>100</sup>（国会への報告）第十九条 政府は、毎年、政策評価及び第十二条第一項又は第二項の規定による評価（以下「政策評価等」という。）の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成し、これを国会に提出するとともに、公表しなければならない。

1. 決算の表示が予算執行等の財務の状況を正確に表現しているかという正確性の観点
2. 会計経理が予算、法律、政令等に従って適正に処理されているかという合規性の観点
3. 事務・事業の遂行及び予算の執行がより少ない費用で実施できないかという経済性の観点
4. 同じ費用でより大きな成果が得られないか、あるいは費用との対比で最大限の成果を得ているかという効率性の観点
5. 事務・事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているかという有効性の観点
6. その他会計検査上必要な観点

上記のうち、3～5に掲げた経済性、効率性、有効性の観点は、個々の事務・事業における税金の使われ方に焦点を当てたものと言える<sup>101</sup>。会計検査院では、無駄の排除への国民の関心の高まり等に応えるべく、特に、国会等で議論された事項、新聞等で報道された事項その他の国民の関心の高い事項については、必要に応じて行う検査として、「国民の関心の高い事項等に関する検査」を行っている。

また、平成 21 年度の検査報告では以下の 5 つの類型に分類した検査が行われている。

#### (1) 不適正な会計経理に関するもの

平成 18 年から 19 年にかけて、一部の府県で長年にわたり不適切な経理処理による資金のねん出が行われてきた事態が明らかになったことを踏まえ、合規性等の観点から、国や地方公共団体等における会計処理が法令などに基づき適正に行われているかなどに着眼して検査を行ったもの。

#### (2) 資産、剰余金等のストックに関するもの

国や独立行政法人等が保有している土地・建物等の資産、利益剰余金、補助金などによって造成された基金等について、国会、報道等で処分や有効活用の促進が求められたことを踏まえ、効率性、有効性等の観点から、社会情勢の変化等を踏まえた資産の活用が図られているかなどに着眼して検査を行ったもの。

#### (3) 特別会計に関するもの

特別会計については、多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていないのではないか、国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすいのではない

---

<sup>101</sup> ここで掲げた 6 つの観点は、平成 22 年度の決算検査報告へも引き継がれている。会計検査院によれば、近年の厳しい経済財政状況にもかんがみて、経済性、効率性及び有効性の観点からの検査を重視していくとしている。特に有効性の観点から、事務・事業や予算執行の効果及び補助金等によって造成された基金等の資産、剰余金等の状況について積極的に取り上げるように努めるとしている(会計検査院 平成 23 年次会計検査の基本方針

<http://report.jbaudit.go.jp/org/h22/2010-h22-0001-0.htm> アクセス日 2012 年 11 月 2 日)。

か、固有の財源により不要不急の事業が行われているのではないかなど、社会的関心が高いものとなっていることを踏まえ、合規性、経済性、効率性、有効性等の観点から、特別会計において行われている事務・事業が効率的、効果的に実施されているかなどに着眼して、特別会計を所管する府省等に対して検査を行ったもの。

#### (4) 独立行政法人及び公益法人に関するもの

独立行政法人等については、国等から補助金や交付金の交付を受けたり、国等と契約を締結したりして実施している事務・事業に関して、業務運営が非効率となっているのではないか、不要な事業が実施されているのではないかなど様々な問題が指摘されていることを踏まえ、経済性、効率性、有効性等の観点から、独立行政法人等が実施する事務・事業が効率的、効果的なものとなっているかなどに着眼して検査を行ったもの。

#### (5) 行政経費の効率化、事業の有効性等に関するもの

本格的な人口減少社会の到来、少子高齢化に伴う社会保障費の増大や、内外経済の構造的な変化、地球環境問題等の難しい課題に直面している社会経済状況の中、行政においては、事務の簡素・効率化による行政経費の低減や事業の効率的、効果的な執行が求められていることを踏まえ、経済性、効率性、有効性等の観点から、事務が効率的に執行されているか、事業が目的を達成しているか、予算執行の効果が上がっているかなどに着眼して検査を行ったもの（会計検査院 2010:1038-1043）。

なお平成 23 年 11 月に内閣に送付された平成 22 年度の決算検査報告においては、上記項目のうち「(1) 不適正な会計経理に関するもの」が省かれ、新たに「国民生活の安全性の確保に関するもの」という類型が加えられている<sup>102</sup>。このように、検査方針や検査の観点は国会報告書の中に記載されているが、会計検査院の検査基準の詳細は明らかにされておらず、会計検査院が培った行政監視のノウハウが国会に十分共有されていない。

例えば、平成23年度の決算報告には検査方針、不当事項<sup>103</sup>の357件、191億3383万円。意見を表示し又は処置を要求した事項<sup>104</sup>81件、4791億円。本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項53件、315億753万円。これら年度の成果と個別の対応が記載されている（会計検査院 2012）。なお、平成23年度の決算報告には検査方針には（5）として「国会との連携」が明記された。「検査に当たっては、国会における審議の状況に常に留意する。また、国会の要請に係る事項の検査に当たっては、国会における審査又は調査に

<sup>102</sup> これは、23 年 3 月に発生した東日本大震災により、東北地方を中心に甚大な被害が生じており、国民生活の安全性の確保についての国民の関心が一層高まっていることを踏まえ、合規性、有効性等の観点から、工事の設計が適切に行われているか、工事が設計どおりに施工されているか、施設が機能を十分に発揮できるよう適切に管理されているかなどに着眼した検査を行ったものである（会計検査院 2011:1025-1026）。

<sup>103</sup> 検査の結果、法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認めた事項のこと。

<sup>104</sup> （会計検査院法た 34 条又は第 36 条の規定により関係大臣に対して意見を表示し又は処置を要求した事項のこと）。

資するものとなるように、要請の趣旨を十分踏まえて必要な調査内容を盛り込むなどの確な検査に努める。」と記載されている（会計検査院 2012：4）。さらに、会計検査院は定期的な決算報告書とは別に、国会法第105条の規定による会計検査の要請を受けて検査した事項について、会計検査院法第30条の3の規定により国会に報告した検査の結果を報告書として提出している。これもやはり国会議員会館の各事務所に送付されている。

但し、日本の会計検査院と比較されることが多い米国の GAO では、その検査の約 90% は連邦議会からの検査要請に対応するために行われている。日本でも会計検査院に対する会計検査要求制度が新たに導入された。行政統制の一手段である会計検査を国会が有効活用するために、会計検査院法第 30 条の 2 を新たに規定し、各議院の委員会等は、審査または調査のため必要があるときは、事項を特定した上で、会計検査院に対し会計検査の実施及びその結果報告を求めることができることとされた<sup>105</sup>（寺沢 2000:5）。

しかし、会計検査の要請手続については衆議院規則第 56 条の 4 の規定に基づき、議長を経由して検査要請する必要がある、検査要請はほとんど行われていない。平成 23 年における国会からの検査要請事項に対する報告は 1 件であり、衆議院からの検査要請はゼロであった。日本では立法府が会計検査院を十分活用しきれていない現実が浮かび上がる。

一方、会計検査院は独立した行政統制機関として専門的かつ継続的に取り組んでいるため、外部からは実態を捉えにくいテーマにメスを入れている。例えば、物品の調達や公共事業の入札に関する無駄の排除がある。

入札の際には競争の原理を働かせて、少しでも安く良い商品を調達したり、公共事業を発注しようとするのは税金の無駄遣いを排除する大事なポイントである。一般的に、落札比率が 100% 近くに高止まりしても、複数の事業者が競うことができる一般競争入札をした結果ならば、1 社か、2 社しか応札していなくても、「一般競争入札をした結果だから仕方ない」とあきらめてしまう。

しかし、もっと深く調べることがある。それは、随意契約の裏構造である。まず、入札の予定価格を決める際に、発注職員が何社から見積もりを徴収したかということ点に着目する必要がある。職員は入札価格を決める時、事業者に参加見積もり（下見積り）を徴収して予算額を決めることが多い。公共事業のように積算単価表を参考に算定できるケースもあるが、IT 機器やシステムの積算になると、職員は妥当なコストがいくらなのか見当がつかない。会計検査院は、国会報告書の中で「国が、契約を行おうとする場合、契約金額を決定するための基準となる予定価格は仕様書等に基づいて算定することとなっている。しかし、情報システム関係の保守・運用契約については、工事請負契約等のような積算体系が確立されていないことからその予定価格等は統一的に比較しにくい面がある。」と記載している（会計検査院 2006:27-28）。

こうした行政内部の裏事情は、市長をしていた時に幹部職員の内部告発で把握した。

<sup>105</sup> この制度を利用して 1998 年 4 月、衆議院決算行政監視委員会は公的宿泊施設の設置・運営状況などに対する会計検査要求を決議し、法改正後はじめて会計検査院に会計検査の実施を要請している。9 月には同委員会は会計検査院から検査結果の報告を受けている（寺沢 2000:13）。

「担当職員が 1 社しか見積もりを取らないで予定価格を積算するため、参考見積りを取った会社が『今回はうちが応札する番だから』と、他の事業者に遠慮させて官製談合を誘発している」という報告からわかった。仮に、事業者が談合をしていなかったとしても、参考見積りを独占的に依頼された会社は予定価格の推定や、役所がどんな仕様を求めているのかという情報を優先的に持つ。だから、一般競争入札で優位に立つ。このため、見積もりを依頼されなかった会社が応札を辞退してしまう。こういうことは内部にいる人間でないと全くうかがい知れない問題点であった。

地方自治体と同じような実態が国でもあるのではないかと、IT のシステム調達を中心にチェックした。例えば、事業仕分けの際に、法務省の 2009 年度におけるシステム調達の支出金額上位 10 件に関する入札結果を求めたところ、10 件中 7 件が、参考見積もりを任された会社と落札業者が同じであった。また、10 件中 5 件は下見積もりも 1 社独占し、落札業者も同じ会社という結果だった。落札比率についても 100% 近い数字が多数見られた。このことは法務省以外の国土交通省や総務省、厚生労働省の案件においても、同様の傾向がみられ、多くの府省の構造的な問題であることが判明した。

こういう改善点を、実は会計検査院はきちんと分析している。会計検査院の 2008 年の報告書には「競争契約において、落札率が 100% となっている契約については予定価格の作成に当たって、過去の契約実績や前年度の契約業者から徴した参考見積もりをそのまま予定価格として採用している場合において見受けられた。」と記載されている（会計検査院 2008:42）。また、参考見積もりの数と徴取先の選定方法まで会計検査院は分析し、予定価格との因果関係を報告している調査結果も存在する（会計検査院 2009:45-46）。

表 4-1 参考見積もりの徴取数及び徴取先の選定方法(平成 19 年度、20 年度(12 月まで))

①徴取先 上段：件数（単位：件） 下段：割合（単位：％）

| 参考見積徴取数 | 1 者    | 2 者    | 3 者    | 4 者   | 5 者以上 | 計     |
|---------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 件数      | 2,623  | 515    | 602    | 192   | 299   | 4,231 |
|         | (62.0) | (12.2) | (14.2) | (4.5) | (7.1) | (100) |

②徴取先の選定方法 上段：件数（単位：件） 下段：割合（単位：％）

| 参考見積も<br>り徴取数 | 参考見積もりの徴取先の選定方法 |              |                        |                                        |            | 計              |
|---------------|-----------------|--------------|------------------------|----------------------------------------|------------|----------------|
|               | 既契約の契<br>約者     | 既契約の応<br>札者  | 当該契約の<br>応札が見込<br>まれる者 | 既契約の応<br>札者と当該<br>契約の応札<br>が見こまれ<br>る者 | その他        |                |
| 1 者           | 1,578<br>(60.2) | 28<br>(1.1)  | 950<br>(36.2)          | 60<br>(2.3)                            | 7<br>(0.3) | 2,623<br>(100) |
| 2 者           | 44<br>(8.5)     | 57<br>(11.1) | 382<br>(74.2)          | 28<br>(5.4)                            | 4<br>(0.8) | 515<br>(100)   |

出典：会計検査院（2009）会計検査院第 30 条の 3 の規定に基づく報告書「国土交通省の地方整備局等における庁費等の予算執行に関する会計検査の結果について」2009 年 9 月 p.45.

表 4-1 の参考見積りの徴取数及び徴取先の選定方法もあわせて見れば理解しやすい。この分析では、「参考見積りの徴取数を 1 者又は 2 者としている契約は、既契約の契約者又は応札者、当該契約の応札が見込まれる者など限られた範囲から参考見積りを聴取しているものがほぼ 100%となっている。この中には、他に適当な参考見積りの徴取先がない場合もあるが、入札に参加する意欲のある者からの参考見積りの方が他の者よりも信頼性があるなどとして、徴取先を当該契約の応札が見込まれる者等に制限した結果少数となっている場合もある。」としている。

このように、会計検査院が国会報告書の中で問題点を指摘していても、予定価格作成の裏事情は、内部の事情に精通したものでないと、字面だけではわからない。もし、会計検査院も分析していたこの参考見積りの問題が早期に改善されていれば、膨大な税金の節減に寄与したことは間違いない。今後も、さらに改善していくべき余地の大きい課題といえる<sup>106</sup>。

#### 4-1-2 議会との連携課題（2） ー独立性の担保と検査基準の公開ー

米国と違い、日本の会計検査院は国会の附属機関ではなく、内閣からも独立した存在である（会計検査院 HP）。しかも、検査方針にも「国会との連携」が記載されているにもかかわらず、国会からの検査要請も少ないうえに、これまで述べてきたように個別案件での綿密な連携や行政統制のノウハウの共有が十分行われていない。

行政統制をするために、国会と会計検査院が連携を深めていくための課題とは何か。2011 年 6 月から 8 月にかけて民主党行政刷新 PT において当時の長妻座長から行政監視に関する政府への提言書をまとめるよう指示を受け、作業チームで報告書を取りまとめた<sup>107</sup>。この報告書は、1. 現法体系で速やかに実施すべき改善策、2. 法改正等を検討すべき中長期課題、それぞれに対象を分けて論点整理をし提言を行った。この中で会計検査院に関するものについては、資料 4-2 に記載の通り記述した。

<sup>106</sup>なお、この参考見積りの問題は、政務三役にも提言書としてまとめ報告した。内閣府政務三役提出「政府調達における下見積り徴収の改善に関する提言」2010年12月6日。長島HP 政府・党提出要望書 [http://nagashimakazuyoshi.com/?page\\_id=1145](http://nagashimakazuyoshi.com/?page_id=1145)（アクセス日 2012年1月3日）に掲載。

<sup>107</sup>行政刷新 PT は長妻昭座長、田村謙治事務局長、報告書のとりまとめについては作業チームの総括が階猛衆議院議員、会計検査院は水戸将史参議院議員が主に担当し、国会は小西洋之参議院議員、中後淳衆議院議員が主に担当。筆者は緒方林太郎衆議院議員と共に行政内部における行政監視を主に担当。

資料 4-2 ~~~~~

1. 現行体系で速やかに実施すべき改善策として（提言）

検査官人事の公正及び透明性の向上

両議院の同意を経て、内閣が任命する検査官（3名）について、内閣が任命の基本方針（資質、役割などの明確化）を閣議決定することで、検査官人事の公正および透明性を向上させる。

決算行政監視委員会（衆）・決算委員会（参）の決算審査の改善

- (A) 理事会で合意の上、会計検査院の検査の基準・体制のあり方について、質疑。
- (B) 会計検査院に対し検査の基本方針および検査計画の概要（重点項目、検査の観点等）の開示を要請（ただし、事前に開示することが検査に支障となる事項を除く）。
- (C) 衆議院決算行政監視委員会には国会法第105条に基づく会計検査院への検査要請実績が乏しいことに鑑みて、委員会決議により、会計検査院への検査要請を積極的に実施し、その結果を活用する方針を決定。
- (D) 委員会決議により、会計検査院より懲戒請求を受けた被検査機関（行政）に対し、その処分状況の国会報告を要請。
- (E) 財務省および会計検査院との協議を経て、委員会決議の上、決算の国会への提出日の前倒し（秋の臨時会において決算の審議時間を十分確保することが目標）を、議院運営委員長を政府に通じて要請。

2. 法改正等を検討すべき中長期課題（論点整理）

現行65歳となっている検査官の定年について、その継続性・専門性を確保するため、引上げを図る。（会計検査法第5条第3項）

既に毎年実施されている不当事項等への対処に関する検査と検査報告への掲記（フォローアップ）について、その重要性を踏まえ、法定化する。（会計検査院法）

国会との連携を強化するため、その重要性を踏まえ、既に公開されている検査の基本方針および非公開の検査計画の概要（重点項目、検査の観点等）の国会報告を法定化する（ただし、事前に開示することが検査に支障となる事項を除く）。（会計検査院法）

~~~~~ 一部抜粋<sup>108</sup>・引用おわり

会計検査院と国会の連携を深める以上の提言には国会側も改善努力すべき事項があるが、会計監査院側の改善ポイントとして、まず、検査官の身分として従来は財務省、国会、会計監査院出身者が就任していたが、府省などの必要的検査対象機関の地位に就いたことがある者は原則除外すべきという意図である。なお、過去の衆議院憲法調査会の報告書でも、

¹⁰⁸（民主党行政刷新PT 2005：5）。

会計監査院の機能強化等の指摘として「会計検査院の人事権や予算の査定を行政から切り離すべきである。」「会計検査院と他府省との人事交流や、検査対象への天下り・再就職を禁止すべきである。」という指摘が出されている（衆議院 2005:425）。後述するように、スウェーデンでは、議会オンブズマンは財務省も監察の対象にしているため、年間約 8 億円の議会オンブズマンの予算は財務省に頼ることなく、議会オンブズマン自ら編成し、国会から直接予算の承認を受ける仕組みになっている¹⁰⁹。これは行政統制機関が高度に独立していることのひとつの表れといえる。会計検査院が行政から完全に独立していることは、国会との連携を深める絶対要因である。もし、それが完全に徹底されなければ会計検査院と国会との連携は改善されていかない。

また、会計の検査方針は公開されているものの、会計の検査基準が公開されていないことも重要な改善点である。米国のGAOの作業が一般に認められた政府検査基準（GAGAS¹¹⁰=Generally Accepted Government Auditing Standards）に準拠して行われ、公開されているのとは対照的である。検査基準は公開されているだけでは事足りない。GAOやIGのように、いわゆるPDCAサイクルに基づき、インプット、アウトプット、アウトカムを内外に明示する必要がある¹¹¹。後述するが、米国では1993年政府業績・結果法（GPRA）に基づいて、GAOも測定可能なゴールを設定し、5年間の戦略プラン、1年間の達成計画及び達成報告書を作成するとされ、GAOにも効率性や説明責任が求められている。

なぜならば、この徹底がないと会計検査院の取り組み成果が国民に伝わりにくい。特に、重要な問題は、行政統制のノウハウが国会にも共有されてゆかないということである。

¹⁰⁹ スウェーデン・議会オンブズマン マリアンヌ・フォン・デル・エッシュ国際部長へのヒアリング（2012年10月10日）。

¹¹⁰ 「一般に合意された政府監査基準」（Generally Accepted Government Auditing Standards）とは、政府の組織、施策、活動や機能、及び受託者、NPO及びその他の非政府機関への政府支援についての監査についての一連の基準をいい、GAO 院長が発行した「Government Auditing Standards, 1994 revision」に示されている（通商産業省 1999:188）。

¹¹¹ 民主党行政刷新PTで『我が国の行政監視制度のあり方について』を一緒に策定し、主に会計検査院を担当した水戸将史参議院議員もプログラム評価の重要性を指摘し、「指摘事項については衆議院の場合、各省庁が講じた措置を次の常会において内閣から文書で報告を受け（「決算審査に関する改善事項」（第58回国会昭和43年3月22日決算委員会決定））、参議院の場合、行政の対応を、次年度の決算委員会における総括質疑の冒頭で財務大臣に報告させている。この枠組みを積極的に活用することでプログラム評価の強化を図る。」ことを提言している（水戸将史事務所 2011:2）。

4-2 総務省による政策評価

4-2-1 政策評価の課題（1） ー国会報告書の形骸化ー

次に、国会による行政統制を補完する仕組みとして、総務省の行政評価局が行っている政策評価がある。内部統制としての政策評価に関する先行研究は多数存在するが、ここでは主に国会との関わりについて焦点を絞り、筆者が国会議員として政策評価とどのように関わったのか、そこから見えた課題、改善点などを中心に述べる。

政策評価¹¹²とは、政策や事業を実行したら、やりっぱなしにしない。計画を立てて、実行し、点検をして改善につなげていく、Plan⇒Do⇒Check⇒Action のPDCA サイクルに乗せてマネジメントすることである。これまでの筆者の経験上、国でも地方でも職員によって政策評価の要である、何をインプットして、何をアウトプット（結果）とし、何をアウトカム（成果）とするのか、この理解には大変な温度差があった¹¹³。

例えば、民主党政権が掲げた子ども手当がある。インプットは税金で、アウトプットは子ども手当だが、アウトカムは何か。当初、景気対策という話も出たが、最終的には少子化対策となった。アウトカムを少子化対策としたら、出生率の数値目標を何%にするのか。

数値目標の設定は達成が安易すぎるとはイノベーションを起こさない。目標値が高すぎてもモチベーションが削がれてしまう。そのバランスに立った妥当な目標設定が求められる。確かに、アウトカム指標の設定は職員の理解の温度差だけでなく、事業や政策によっては難しい性質を孕むものも確かにある。それでも可能な限りアウトカム指標まで構築して、PDCA サイクルでマネジメントしていくことで役所の生産性は向上する¹¹⁴。

国は2001年に政策評価法¹¹⁵により、政策評価をスタートさせた。政策評価¹¹⁶は内部評価、自己点検であるが、外部からも税金が効率的に使われたのか把握できるメリットがある。何よりも政策評価法に基づき国会報告をすることになっており、国会議員も行政統制の手段のひとつとして活用すべきツールであるはずだ。

しかし、行政統制としての国の政策評価の運用には大きく、3つの課題がある。ひとつは総務省行政評価局の国会報告書の形骸化、二つ目にはアウトプット、アウトカム指標作

¹¹²逗子市長時代は当時マッキンゼーに勤務し、『行政評価の時代』（NTT出版）の著者でもあった上山信一（現在は慶応大学教授）を市の顧問に選任し、2000年からスタートさせ、市の最重要政策のひとつとして本格的に取り組んだ（逗子市2001：1-20）。この取り組みは2001年には滋賀県長浜市と岐阜県の金山町とともに総務省のケーススタディー調査の対象自治体に選ばれた（総務省HP）。

¹¹³例えば、マニフェストの先進事例のひとつとなった松沢成文神奈川県知事の2期目の『神奈川力全開宣言—マニフェスト2007』を検証した松沢マニフェスト進捗評価委員会（小池治委員長）からも、「繰り返し指摘している点ではあるが、いまだに達成度を図るための指標やデータが不足している項目があることは残念である。」という指摘がなされている（松沢マニフェスト進捗評価委員会2010：10）。成果目標の設定の徹底と進捗管理は普遍的な課題である。

¹¹⁴逗子市では行政と議会との関係でいえば、政策評価を始めるまでは言葉のやり取りが中心で議論がかみ合わないということがよくあったが、数字を中心に建設的な議論が可能になるという変化が生じた。

¹¹⁵行政機関が行う政策の評価に関する法律。

¹¹⁶総務省は政策評価とは別に行政評価を行い、行政評価・監視結果として公表している（総務省HP）。政策評価は、政策の企画立案や見直し・改善に反映させることが目的であり、定型的な執行業務は対象にしない。執行業務については、根拠となる法規に従って適切になされているかどうか、能率的になされているかどうかという観点からの「行政監察」の対象となる。政策評価機能と行政監察機能を併せて、行政活動全般を対象とするものを「行政評価」と呼ぶ（国土交通省HP）。

成の不徹底及び未成熟、三つ目には外部チェックと透明性の確保、及び総務省による各府省への統制力の欠如である。これらは全て議会による行政統制を大きく損なう要因といえる。

筆者が国会議員として政策評価について本格的に関わり、問題点を把握したのは政府開発援助、アフガニスタンへの支援がきっかけであった。政権交代後の2009年11月、政府は「テロの脅威に対処するための新戦略」を発表し、アフガニスタンに対し、1) 治安能力向上、2) 元タリバーン等兵士の社会への再統合、3) 開発の3つの分野を柱として、今後のアフガニスタン情勢に応じて、2009年から概ね5年間で、最大約50億ドル程度までの規模の支援を行う旨を表明した¹¹⁷。これは湾岸戦争の時の90億ドルに次ぐ大規模な支出となる。湾岸戦争の時は政府の資金の支出について批判が起きた教訓を生かすために、アフガニスタン支援への税金の使い方については国民に対して説明責任を果たせるようにしなければいけない。しかも、政府が補正予算など総額の提示が先にありきの予算編成は、予算の個別の積算が後に来るため、積算根拠が甘く、ルーズなものになりやすい。

すでにアフガニスタンへは2001年から政府が援助を開始していたため、まず、総務省行政評価局が発行している「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」の外務省のページをチェックした。しかし、アフガニスタンの記載は皆無であった（総務省2010:95-104）。政策評価の国会報告書に記載され、政策評価法にも定められているが、研究開発、公共事業政府開発援助、規制の4分野は社会的にも影響が大きいということと、多額な経費が見込まれる、評価の方法が開発されているという三つの理由で、事前評価の公表が義務付けられている（総務省2010:4）。ところが、全部で253ページ、外務省部分はそのうちの9ページとはいえ、湾岸戦争に次ぐ拠出額の大きいアフガニスタン支援に関して1行も記載していないのは明らかにおかしい。総務省の担当者によれば、かつての報告書はボリュームがあり過ぎるということでスリム化したということであった。しかし、外務省の報告書部分のうち個別の開発援助の評価対象政策の一覧にアフガニスタン以外の開発援助のケースは多数掲載されている。

国の政策評価には外部から課題として以下の点が指摘されている。「ペーパーワークの負荷が過重なものとなっている一方で、評価に必要な情報が十分に産出されてはいない」という問題がある（田邊 2003:11）。「各府省による評価の実行過程においては、説明責任を果たす観点から評価対象の網羅性が重視され、その当然の帰結である過大な作業量は『評価疲れ』さえもたらした」（鎌田 2008:50）。このように行政内部の消化不良を指摘がある一方で、民主的統制の機能不全について、「行政官の負担やストレスは政策評価の結果に対して国民や政治家がほとんど関心を持たないということである」、「政治家が役割を果たすことについて、この制度は全く予定していない。政策評価法や基本方針のどこにも規定がない上に、現実にも政治家の役割といえは各省の大臣・副大臣および省庁によっては政務

¹¹⁷ 2009年1月から2012年4月までに約25.76億ドル（約2,489億円）の支援をした（外務省HP）。

官が、原課から積み上げられて作られた評価書に決裁のハンコを押している程度である」という指摘がある（平松 2005:6,18）。

2012年3月5日の国会質疑で筆者から「会計検査院の報告書と比べると、何をどう評価したのかわからないし、インデックスでしかない。これは政務三役も活用しづらい」と前置きしたうえで、岡田副総理に政策評価の国会報告書を読んだことがあるか尋ねた。岡田副総理は「真剣に読んだことはまだございません」と答弁し、報告書を改善できないか議論する必要があると答えた（衆議院 2012:39）。この政策評価の国会報告書の改善については1年以上にわたって総務省の行政評価局の担当者に繰り返し改善要望をした。しかし、埒があかなかった。このため、政策評価を所掌している川端総務大臣にも国会で指摘（衆議院 2012:3）した。さらに、行革担当の岡田副総理まで依頼をしたわけだが、その後、同年6月によろやく総務省の行政評価担当から「別に、各府省の具体事例を挙げるようになったこと。特に、政務三役が実務面で活用できる事前評価シート、事後評価シートを作成するようにした」と報告を受けた¹¹⁸。また、2012年11月27日に「指摘を受け、国会議員への報告書を補完するために、各省フォーマットの統一をしたうえで政策体系の総覧性を高めたサイトを立ち上げ情報公開した」と総務省は説明した¹¹⁹。政策評価ポータルサイトというこの総務省のサイトには、各府省別に記入された事前分析表、政策調書が一覧掲載されている（総務省HP）。

ただ、こうした取り組みを政務三役が上手く活用し、外部に情報発信できるか。また、国会議員をはじめ、外部から活用されるかどうかについては今後の課題である。

4-2-2 政策評価の課題（2） ー指標作成の不徹底ー

次に、政策評価の二つ目の課題として、アウトプット、アウトカム指標作成の不徹底、及び未成熟がある。

政策評価法に基づく国会報告書には記載されていなかった¹²⁰が、外務省国際協力局アフガニスタン支援の担当者にヒアリングをしたところ、アフガニスタンへの無償資金協力に係る事後評価を実施していることが判明した（外務省HP）。また、「日本のアフガニスタンへの支援（実績と主な成果）」という1枚のペーパーも存在した（外務省HP）。

この事後評価表をみると、インプットとして3億4100万円¹²¹でX線検査機など機材を投入した。アウトプットとして、カブール空港について利用客が2002年の20万人から2007年には40万人に増加した。その要因として空港手続の時間短縮、保安体制の向上を挙げている。但し、アウトカムについては不明である。また、総括した1枚紙の報告シートでは120名の

¹¹⁸ 筆者による総務省行政評価局政策評価室山内達矢政策評価官、柴沼雄一朗総括評価監視調査官へのヒアリング（2012年6月18日）。

¹¹⁹ 筆者による総務省行政評価局政策評価室柴沼雄一朗調査官へのヒアリング（2013年1月10日）。

¹²⁰ 但し2010年度報告からアフガニスタンについても記載。

¹²¹ 供与限度額。

日本人が活動。2630億円というインプットに対して、625の学校校舎の建設・修復、1万人の教師育成などとアウトプットは記載されているが、やはりアウトカムが不明であった。校舎や教員を増やすことは目的ではなく、手段である。インプットに対して、アウトプット（校舎650校と教師1万人増）までは把握しても、アウトカム（識字率の改善、就学児童の定着率など）まで成果指標を落とし込めていない。これでは税金の投資対効果について、予算を審査する国会議員も、そして国民からも税金が有効に活用されているのか把握できない。

当初、外務省の職員にこのことを説明しても、「今までそのような数字を作ったことがない」、「数字が独り歩きしたら困る」、「治安が悪いので現状分析ができない」などとやらない理屈ばかり並べ、議論は平行線のままであった。このため、2010年の海賊テロ対策特別委員会で質問をする機会を得たことから、取り上げることにした。しかし、質疑の日に鳩山総理が辞意を表明し、委員会が流れてしまった。そこで、2010年12月21日に前原外務大臣以下政務三役に対して「アフガニスタン支援に関し業績評価を適切に行うことを求める提言」を文書で提出した（長島 HP）。

これに先立ち、筆者は2010年8月31日にテロ対策特別委員会の理事として、アフガニスタンの首都カブールでハミード・カルザイ大統領に面談した。筆者からは「日本が支援を決定している50億ドルは湾岸戦争に次ぐ大規模なものであり、その成果を国民に知らせる使命がある。しかし、日本政府はなかなか成果指標を把握しきれていない。教育問題では、識字率や就学定着率など、成果指標の設定や公表にご協力いただきたい」とカルザイ大統領に直接依頼した¹²²。また、モハンマディ内務大臣に対し、現地警察官の給与の半分を日本が支援していることに関連し、筆者から成果の明示を求めた。モハンマディ内務大臣からは情報提供に協力していくと回答があった。

その後、山花郁夫外務大臣政務官から「アフガニスタン支援について、他の国と基金として共同拠出しているものは難しいが、日本政府単独で拠出しているものについては、数値目標や成果指標の設定をするよう指示したので、まずは担当者から説明を聞いてほしい」という話があった。その後、外務省から表4-3をもとに、アウトカム指標についての説明が行われた¹²³。政務三役、そしてアフガニスタンのカルザイ大統領ら開発援助の相手国に協力依頼して、ようやくアウトカム指標への落とし込みができてきた。

湾岸戦争に次ぐ海外への資金拠出の成果をチェックできるベンチマークが出てきたことで、ようやく50億ドルの資金拠出の妥当性の判断が国会として可能になる。インプット、アウトプットの数字や指標だけでは、税金の使途の有効性を測ることは難しい。こうしたアウトカム指標の不徹底と未成熟の問題は外務省全般にいえただけで、各府省の政策評価の取組みの熟度には大変なバラつきが存在することがわかった。

¹²² これに対して、カルザイ大統領からは「2002年の時点では学生はほとんど男性であったが、現在は40%が女子になり、大学も3校程度から17校まで増えた。日本の協力には大変感謝している」などと成果の一端を、数字を挙げて説明があった。

¹²³ 筆者による外務省国際協力局アフガニスタン支援室へのヒアリング（2011年2月8日）。

表4-3 日本のアフガニスタンへの支援ベンチマーク

| | |
|----------------------|--|
| 1.
識字率 | 2008年3月～2013年4月
日本政府の支援により60万人への識字教育の提供
15歳以上の識字率26%
(男性39%、女性12% 2007～08年アフガニスタン地方開発省調べ)
アフガニスタン教育省は48%への改善を2014年までに約360万人に対し、識字能力を提供することを目指しているが、日本政府は08年～13年までの期間に合計約32億円の投資により、60万人に識字教育を提供し、3.5%の識字率の改善に貢献する。 |
| 2.
予防接種のためのワクチン供与 | 5歳未満の死亡率：257人/1000人（世界第1位・2008年）アフガニスタン政府は2013年までに50%減少を掲げる。
日本政府はUNICEFとの協力で約800万人のうち2011年度には4.5億円を投じ290万人分のポリオワクチンの一斉接種を実施予定。
但し、ポリオワクチンの接種により、児童の死亡率を改善させるという因果関係を立証することは難しいため、アウトカムへの落とし込みは難しい。 |
| 3.
農業の支援 | アフガニスタン政府の目標としては2010年から2013年で農業生産高を10%（但し、分子・分母なし。あくまでもイメージ的目標値とのこと）向上を目指している。
日本政府は稲作技術指導として、約3～4億円かけて複数の技術者を派遣。
ナンガルハール県ではコメ生産量が3倍に増加（1haあたり3→10t）。
さらに、カブール県、バミヤン県では、灌漑・小規模水力発電施設整備計画を立て、穀物収穫高を40%増加させることを目指す。
2010年11月～2012年10月までの2年間で13億円を投資予定。 |
| 4.
警察力の増強 | アフガニスタンの警察官の半年分の給与を日本政府は負担している。
2011年度の補正予算でその額は230億円。
警察官数は2009年の約8万人から、最新の数字では約11～12万人で推移している。
但し、犯罪発生件数の減少値、失業率の改善値、武装解除した組織数の推移などはまだ把握できていない。 |

出典：2011年2月8日務省国際協力局アフガニスタン支援室へのヒアリングにより筆者作成。

4-2-3 政策評価の課題（3） —透明性と統制力の強化—

政策評価のシステムを機能させるための一番のポイントは第三者のチェックをいかに機能させるかにある。政策評価法に基づき、各府省では政策評価の客観性を確保し多様な意見の反映と評価手法及び透明性の向上を目的として、学識経験を有する者の知見を活用するため政策評価第三者委員会を設置している¹²⁴。さらに、政策評価に関する情報の公開に関するガイドラインで議事要旨、議事録、会議録を公表することになっていた。

しかし、その取り組みには温度差があった。例えば、国土交通省では議事録も発言者の名前も全部公開している（国土交通省 HP）。一方、外務省では発言者名が非公開で、要点筆記しか公開していなかった¹²⁵（外務省 HP）。透明性は、政策評価の熟度と密接に比例し

¹²⁴ 第六条 2 基本計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。七 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項。

¹²⁵ この問題を予算委員会の分科会における外務省須永政府参考人への指摘後、外務省は議事録を公開するようになったが、発言者名は依然非公開のままである（外務省 HP）。

ているといえた¹²⁶。これらの政策評価の課題や問題点については、2011年2月25日の委員会質疑で片山善博総務大臣に質した（衆議院2011:2,4）。

透明性の確保とともに、各府省の政策評価を適切に進行管理していくための弱点として、司令塔であるべき総務省による行政府内部での統制力の欠如があった。政策評価法では第12条で複数の省庁にまたがる事案について総務省が評価できることを定めており、また、第17条で総務大臣は省庁に対して勧告も可能であり、報告を求めることができるほか、総理大臣への意見具申権もある。しかし、その法制度のつくりでは、総務省が省庁の個別の案件に1対1でグリップを利かせることは難しい仕組みにもなっていた。総理への意見具申権が定められているが、一度も活用されたことはない。つまり、評価専担組織として総務省が行う省庁横断的な評価にはイニシアティブを執ることができるものの、個別の政策評価については各省庁にその運用が委ねられているのが実情である。ここに国の政策評価の制度的な欠陥があると指摘せざるを得ない。

総務省行政評価局の国会報告書の形骸化。アウトプット、アウトカム指標作成の不徹底及び未成熟。外部チェックによる透明性の確保と総務省による各府省への統制力の欠如。こうした現行の政策評価の課題を補うために、民主党行政刷新PTの作業チームでとりまとめた行政監視に関する政府への提言の報告書に、政策評価について資料4-4の内容を盛り込んだ。

資料4-4 ~~~~~

1. 現法体系で速やかに実施すべき改善策（提言）

②各省庁で実施し総務省が取り纏める政策評価の改善

(A) これまで前例がない総務大臣の意見具申権について、発動要件を整備するとともに、各府省に行政評価等プログラム（勧告のフォローアップ、行政評価事業レビューとの連携、成果指標の構築など）を守るため、その積極的な活用を図り、内閣総理大臣による各府省への指揮監督を促す。

(B) 政策評価に外部意見をより反映させるために、「政策評価の実施に関するガイドライン」（政策評価各府省連絡会議了承）において、政策評価について助言を行う学識経験者の人選の工夫を明記する（仕分け人の活用等）。各府省大臣は、ガイドライン改定を踏まえて、学識経験者に仕分け人を活用すること等を各府省の政策評価法に基づく基本計画に明記するよう指示する。

(C) 各府省大臣指示により、政策評価と人事評価の連動を図る。（評価の実効性を向上させるため、政策評価目標に予算執行の効率向上を含めることも重要）

¹²⁶ また、会議録の非公開という点では、会計検査院と総務省行政評価局が年に2回連絡会を行っているが、この連絡会においても議事録が存在しなかった。事業の有効性をチェックする両機関がどのようなノウハウを交換しているのか、国会議員をはじめ外部から窺い知ることができないことも問題である。

(D) 各府省大臣指示により、各府省の評価担当者の任期の長期化に留意し、政策評価の専門性の向上を図る。※「政策評価に関する基本方針」(閣議決定)で、実施体制の整備について定めている。

(E) 総務大臣指示により、国会への報告書の改善(優先順位をつけつつ具体的に記述)を行い、重要な政策や国民の関心と呼ぶ政策の評価をわかりやすく報告する。

2. 法改正等を検討すべき中長期的課題(論点整理)

(1) 行政内部

【行政監視】①総務省で成果を挙げているコンプライアンス室の実績等を参考にしつつ、例えば米国の Inspector General 制度を参考に、各省に独立性の高い監察総監 1 名及び複数の補助スタッフを置いて行政を専担させることなど、行政内部における行政監視機能の抜本的強化を図る。(新法又は各省設置法)

【行政評価・政策評価・事業仕分け・行政事業レビュー】

②類似の評価の重複によって各府省に「評価疲れ」が生じている現状にかんがみ、行政刷新会議による事業仕分け・各府省による行政事業レビューと、政策評価制度の統合など、重複をなくす方策を実施する。

(政策評価法・総務省設置法・内閣府設置法)

③総務省が同格の各府省をチェックする限界に鑑み、行政評価事務、及び政策評価事務について、例えばその主要な機能を内閣府に移管し、あわせて内閣総理大臣の権限を強める等、各府省に対し高い次元からの監視の実現を図る。(政策評価法・総務省設置法・内閣府設置法)

④政策評価における学識経験者の知見の活用について、現在の「助言」とどまらず、実質的なチェック機能を担わせることや、監察総監が導入された場合には政策評価に関与させることなど、より強化を図る。

(政策評価法第 3 条第 2 項)

~~~~~ 一部抜粋<sup>127</sup>・引用終わり

資料 4-4 の報告書のポイントは、外部チェックの強化と評価の一元化及び政策評価全体に対する統制力の強化である。なお、この報告書中、「総務省で成果を挙げているコンプライアンス室の実績等を参考にしつつ」とあるのは、総務省に設置された総務省大臣官房秘書課コンプライアンス室である。総務大臣直轄の組織である。

事業者内部からの通報を契機として、企業不祥事が相次いで明らかになったことをきっかけに、法令違反行為を労働者が通報した場合、解雇等の不利益な取扱いから保護し、事業者の法令遵守経営を強化するため、「公益通報者保護法」が平成 18 年 4 月から施行された。公益通報者保護法では、労働者が公益通報する場合の通報先として、(1)当該労働者が労務提供する事業者内部に設置された通報窓口、(2)処分・勧告等権限を有する行政機関、(3)その他の事業者外部の三つが定められている。

<sup>127</sup>(民主党行政刷新 PT 2011:4)。

消費者庁のまとめでは2013年3月31日の時点で、府省庁、都道府県ではその100%が、市区町村では50.1%が通報相談窓口を設置している。また、外部から受け付けた公益通報の件数は4266件で調査に着手した件数が4048件、措置を講じた件数は3065件となっている（消費者庁2013）。

総務省では、上記(1)の役割を持つ窓口としてコンプライアンス室を、また上記(2)の役割を持つ窓口として公益通報受付窓口を設置しているが、コンプライアンス室は上記(1)の役割を持つ窓口であるものの、総務省の職員等に限らず、一般の方々からの通報も受け付けている（総務省HP）。室設置以来、約450件の通報があり、そのうち対象事案は1割弱<sup>128</sup>である。案件例としては「補助金等予算執行の適正化案件、庁舎管理（防火対策の徹底）、タクシーチケット使用の適正化などがある（総務省2011）。

小池は、公益通報者保護法に関し「通報への心理的抵抗を少なくするためには、通報・相談窓口はできるだけ組織の外部に置く方が望ましい」（小池2010:32）と指摘する。この点、総務省のコンプライアンス室は、外部の法律専門家を室長に登用し、元検察官の郷原信郎弁護士が就任している。2009年に郷原弁護士が室長に就任する際に「コンプライアンスとは単に法令を遵守させるということに留まらず、広く社会的要請に応えること」という主旨から、コンプライアンス室に名称を変えた。また、コンプライアンス室では、通報された情報は一切室外に漏らさず業務を遂行している<sup>129</sup>。さらに、郷原弁護士は外部から乗り込む人が調査スキルの高いパートナーを何名か外から連れ込むことができることの重要性を述べていたが、実際に、2011年3月に当時の原口大臣が訓令を変え、コンプライアンス担当顧問に弁護士に登用できるよう総務省訓令を変えた（総務省2011）。

全19府省等中、総務省コンプライアンス室のように第三者的な立場から調査・検証を行う組織を設けているのは内閣府、金融庁、消費者庁、総務省<sup>130</sup>である（総務省2011）。まずは、小池が指摘するように通報への心理的抵抗を少なくし、通報者がためらわない環境整備が優先である。誰が通報したのか問われることがないよう匿名性を堅持しつつ、不正やムダのパターンを抽出しうる場合は、コンプライアンス室のような組織が府省横断的に、課題やノウハウを情報共有し、国会等とも連携しあうことが行政統制を推進する。しかも、そのことは現状では国レベルでオンブズマン制度を持たない日本において、国民の行政政府へのアクセス権の拡充にも寄与することが期待される。

<sup>128</sup>通報された案件の9割以上は対象外案件で総務省に関する一般的な意見・要望、他府省が所管する事務に関する苦情など。

<sup>129</sup>筆者による総務省大臣官房秘書課コンプライアンス室郷原信郎室長へのヒアリング（2011年8月4日）。

<sup>130</sup>総務省作成「各府省庁等における法令順守等の通報窓口の整備状況」（2011年5月現在）。



## 4-3 財務省による予算統制—予算査定と予算執行調査—

### 4-3-1 予算査定

ギルバートの行政統制の類型のうち、内在的・公式的統制機関として、各府省への管理統制を行うオーバーヘッド機関のひとつが財務省である。民主党政権が行った事業仕分けで事実上イニシアティブをとった財務省は、国会議員と連携しながら行政監視を行った。

西尾勝によれば、「我が国の予算のほとんど100%は大蔵省<sup>131</sup>主計局によって編成されてきた。政府予算が国会審議で修正されることはほとんど皆無であった。政府予算の編成過程でも、内閣総理大臣がこれに介入することも、閣議でこれについて実質審議することすらなかった」（西尾2012:343）という。この予算編成過程については「各府省と財務省が密室で行っていた予算査定のプロセス」（まさの2010:182）という指摘もある。

確かに外部からは見えにくいプロセスといえるが、国では通常、6月に閣議決定される政府の経済財政運営の方針に基づき、各府省は8月末までに概算要求を財務省へ提出する。これを受けて同省は12月に原案を内示する。財務省の主計局が査定にあっている。査定をする方は、査定される各部局に対して、予算の優先順位付けや予算額の確定はもとより、各事業の予算の積算が甘くないかどうか、無駄はないか厳しくチェックしている。

行政府レベルの予算査定業務は膨大であるために、主計局には3人の次長（部長級）がおかれ、その下に11人の主計官（課長級）がいて、そのうちの9人の主計官が各府省の予算を分掌している。また、各主計官の下には複数の主査（課長補佐級）が配置されていて、これらの主査がそれぞれ府省または局の予算を分掌している。また、それぞれの主計官・主査の査定方針は局議で調整されるが、局議の場では、主計官・主査は要求側の各府省を弁護する立場に立って説明するのに対して、局長・次長・総括主計官等が査定側に立ってヒアリングを行い、全体の調整をはかることになる。12月下旬の財務省原案の内示（一次内示）が行われた後に繰り広げられる復活折衝が数回にも及び、しかも、段階ごとに折衝の当事者が上位のものにとって変わる。

新年度に入る以前に予算を国会で議決してもらわなければならないという絶対的な要請から逆算して、意思決定には厳しい時間的な制約が課され、その要求事項はその年度においてはゼロ査定になり、次年度以降の折衝に先送りされる（西尾 2012:332-333）。

財務省は各府省への管理統制を行う手段として、予算を付けるという機能と予算のムダを省く機能を併せ持っているといえる。限られた予算を社会や各府省の要請に応じて効率よく配分していくには、絶え間なく事業のスクラップアンドビルドを行っていく必要があるからだ。

予算編成にあたっては、財政法第46条に基づく国民への財政報告を財務省は行っているが、平成24年度予算でみると「重要施策」として「(3) 予算の組替え・無駄の削減」を掲げ、資料4-5の表記を行っている（財務省HP）。

<sup>131</sup> 現在の財務省主計局。

資料 4-5 ~~~~~

②行政刷新会議における提言型政策仕分けの提言等の反映

24年度予算編成においても、引き続き、行政刷新の継続・強化を通じた歳出全般にわたる見直しを行うこととし、行政刷新会議においては、事業の無駄や非効率の背景にある政策的・制度的な問題にまで掘り下げて提言を行う提言型政策仕分けが実施された。24年度予算においては、この提言型政策仕分けの提言の反映により歳出の見直しを行うなどにより、歳出全般にわたる見直しを行った。

③決算、決算検査報告等の反映

決算及び決算検査報告等の予算への反映については、これまでも、積極的に取り組んできているところであり、24年度予算においても会計検査院の指摘や決算に関する国会の議決等を踏まえ、個別の事務・事業ごとに必要性や効率性を洗い直し、その結果を的確に反映している。

④予算執行調査の反映、政策評価の活用

予算執行調査は、事業・制度の必要性、有効性及び効率性の検証を行っており、23年度においては、東日本大震災の影響を考慮し、65件の調査を実施した。このうち予算への反映が直ちに可能な54件の24年度予算への反映額は109億円となっている。また、各府省の政策評価に示された達成すべき目標、目標を達成するための手段、どの程度目標が達成されたかに関する事後評価等を精査の上、各事業の必要性、有効性及び効率性を検証し、政策評価の結果を予算編成過程の中で適切に活用している。

~~~~~一部抜粋・引用おわり

資料 4-5 の記述を見ると、後に詳しく記述する事業仕分けや、内在的・公式的統制機関である会計検査院や総務省行政評価局との連携を読み取ることができる。財務省主計局の担当者によれば、会計検査院と連携するために定期的な会合を年に1~2回程度開催しているほか、総務省による政策評価については個別に会議を持つことはないが、調査資料をお互いに公開しているため、情報共有しながら作業を進めているという¹³²。

4-3-2 予算執行調査

財務省がオーバーヘッド機関として、各府省を管理統制する手段として2002年にスタートした予算執行調査がある。予算執行調査は、一般会計と特別会計の現状を「母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとかちけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる」(衆議院 2003:15)と発言した当時の塩川正十郎財務大臣が予算査定をする主計官がもっと現場を見るようにという考えからと始めたという¹³³。

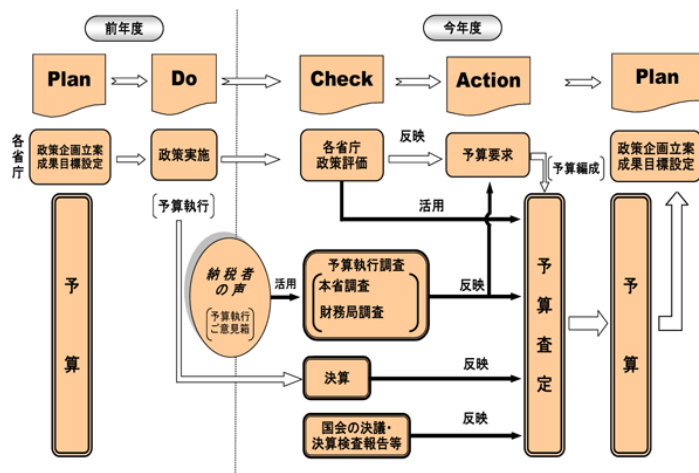
¹³²筆者による財務省主計局予算執行企画室 宮聡職員へのヒアリング (2013年11月26日)。

¹³³筆者による財務省主計局予算執行企画室中島康夫職員へのヒアリング (2013年11月26日)。

予算執行調査とは、財務省主計局の予算査定担当職員や日常的に予算執行の現場に接する機会の多い地方の財務局の職員等が、予算の執行の実態を調査し、予算の効率化等に向けて改善すべき点等を指摘し、予算の効率化等につなげていく取組みである（財務省 HP）。

調査対象の選定の明確な基準はなく、各調査担当者の問題意識や、財務省のサイト上にある「予算執行ご意見箱」を通じて得た国民の声などを参考に調査対象の絞込みを行い調査するという。なお、2006年12月に設置された予算執行ご意見箱には年間平均して200～300件の声が寄せられるが、例えば「A国に対して、ODA予算をつけないように」という抽象的な意見もあり、厳密な件数ははじき出せないという。予算執行調査は、例年、2～3月頃に対象の絞込みを行い、4月～7月の間に執行調査を行なわれる¹³⁴。予算執行ご意見箱に寄せられた国民の声は参考にされるものの、直接の回答が財務省によって行われることはなく、翌年の「予算執行調査の反映状況」という報告書が財務省のサイト上に掲載される。これが事実上の国民へのフィードバックであると担当者は説明する¹³⁵。予算執行調査の流れは図4-6のとおりとなる。

図 4-6 予算の更なる効率化に向けた PDCA サイクル



出典：財務省 HP

表 4-7 これまでの予算執行調査の実施状況

| 調査年度 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
|---------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|
| 調査件数 | 46 | 53 | 59 | 57 | 68 | 62 | 63 | 73 | 100 | 65 | 75 |
| うち財務局調査 | 3 | 2 | 6 | 4 | 11 | 12 | 10 | 15 | 14 | 7 | 16 |

出典：財務省 HP

¹³⁴筆者による財務省主計局予算執行企画室中島康夫職員へのヒアリング（2013年11月26日）。

¹³⁵筆者による財務省主計局予算執行企画室宮聡職員へのヒアリング（2013年11月26日）。

表4-7は、過去10年間の実施状況について財務局調査を除いた件数が本省の主計局が実施した件数である。2010年度の調査件数が100件と過去、最も多くなっている。その理由は、担当者によれば「政権交代により事業仕分けなど、新たな視点で検証が行われたため」という¹³⁶。予算執行調査の反映状況の25年度政府案をみると、25年度予算への反映額は172億円であり、平成23年度の調査事案「国土交通省・国管理空港の着陸料の水準」で2300万円の収入増、「独立行政法人・独立行政法人の減損を認識した固定資産の管理状況」の900万円の歳入増以外は、全て過去に比べて節減につなげた金額となっている。また、節減金額が大きいものとしては、「国土交通省・内航海運暫定措置事業」で24億8600万円。「国土交通省・治水事業（河道掘削による発生土砂処分のコスト縮減策）」が24億円の順となっている（財務省 2013:1）。前述したように、25年度予算への反映額は172億円となっているが、過去最高の節約金額の総額は2003年度492億円である¹³⁷。

内在的・公式的統制である、財務省による予算執行調査は一定の成果を上げているといえるが課題は、大きく3つある。まず、議会との連携が行われていないことである。国民の声を受けて調査するという機能を持つ予算執行調査は、火災報知器型監視の機能を持つと言える。しかしながら、予算執行調査の反映状況は担当者によると国会議員に対する報告は、「財務金融委員会の所属の議員や、元政務三役など関心を持っていると思われる議員に対して行われるが、全国国会議員に行われるというわけではない」と説明するほか、国会議員に対する個別の報告について、財務省主計局と当該国会議員とのやりとりがあったこともこれまで聞いたことがない」という¹³⁸。法的な根拠がないこともあるが、財務省の予算執行調査については、議会との連携は行われるべきである。

二つ目の課題は、予算執行調査の法的根拠の整備である。「予算執行は、財務大臣の予算調整権限を下に、事業等の全部又は一部の廃止・統合を含めた見直しを求めたり、事業等の全部又は一部の廃止や目標設定・実施方法等の見直しを求めたりなどして、実質的に次年度以降の予算編成に見直しが行われている。こうした指摘をするためには、確たる法律上の根拠を持つ方が説得力があり、会計法や財務省設置法に位置付けることを検討すべき」（信国 2009:56）という指摘がある。

そして最後の課題は、財務省による予算執行調査と総務省による政策評価、そして会計検査院による会計検査の重複の整理である。予算執行調査の観点は、必要性、有効性、効率性とされており、会計検査の視点である効率性、有効性に重なっている。政策評価は、その政策効果を把握し、必要性、効率性又は有効性等の観点から、自ら評価する。これらも予算執行調査の視点と重なる。こうした状況に対して、「人員や経費という政府資源の有効活用という点からも、予算執行調査においては、政策評価、行政評価・監視、会計検査等のチェック機能と選定案件・時期について棲み分けが求められる」（信国 2009:56-57）という問題提起がある。

¹³⁶筆者による財務省主計局予算執行企画室中島康夫職員へのヒアリング（2013年11月26日）。

¹³⁷筆者による財務省主計局予算執行企画室中島康夫職員へのヒアリング（2013年11月26日）。

¹³⁸筆者による財務省主計局予算執行企画室中島康夫職員へのヒアリング（2013年11月26日）。

会計検査院は内閣から独立した立場で会計検査を実施する。また、総務省による政策評価については前述したように、組織横断的な評価専担組織として総務省が行う省庁横断的な評価にはイニシアティブを執ることができるものの、個別の政策評価については各府省にその運用が委ねられているのが実情である。総務省が各府省への管理統制を行うオーバーヘッド機関とはいえ、事実上、組織横断的な評価に対してのみ統制力を発揮できない。この点、予算編成を掌握する財務省の主計局によるオーバーヘッド機能の方が効力が強く、各省庁別に統制力を発揮できるという違いがある。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置かれた違いを踏まえ、チェック機能と選定案件・時期等を整理していく必要がある。

ここまで内在的・公式的統制機関による行政監視について、会計検査院の会計検査、総務省の政策評価、財務省による予算執行調査をそれぞれ考察してきた。各機関の取り組みが、どれだけ税金の節約につながっているのかという観点から見ると、会計検査院は平成23年度の決算報告で「本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項 53 件、315 億円 753 万円」（会計検査院 2012）となる。また、財務省の予算執行調査では25年度予算への反映額は172億円という数字をはじき出している。総務省の政策評価については「効率性、有効性の観点からも評価しているが、計画通りに事業が遂行されていることも評価の対象になるため、金額の積み上げをおこなっていない」という。ただ、平成24年度で見れば、政策への反映状況のうち事前評価226件、事後評価326件（総務省 2013:32-33）となっている「平成25年度予算概算要求への反映件数が、政策評価の取り組みが税金の節約につながっているのかを把握する、ひとつの目安になる」と総務省の担当者は説明する¹³⁹。それぞれの内在的・公式的統制機関は、行政内部の事情に精通しているという強みを活かして、監視機能を発揮した成果であるといえよう。

しかし、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っ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の機能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の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、会計検査院法の改正により国会が会計検査要請をできるようになった。しかし、米国では議員ひとりがGAOに対して検査要請できるのに対して、わが国では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

¹³⁹筆者による総務省行政評価局政策評価室山崎実評価監視調査官へのヒアリング（2013年11月28日）。

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、野党はその権限を行使しようとしても過半数が得られない。しかし、例外的には衆参のねじれ国会のもとでは参議院で野党が、政権交代直後の国会では与党がそれぞれ会計検査要請権限を行使することができたが、まだ十分活用されていない。国会議員側に本権限の行使をさらに意識すると同時に、会計監査院側も、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。

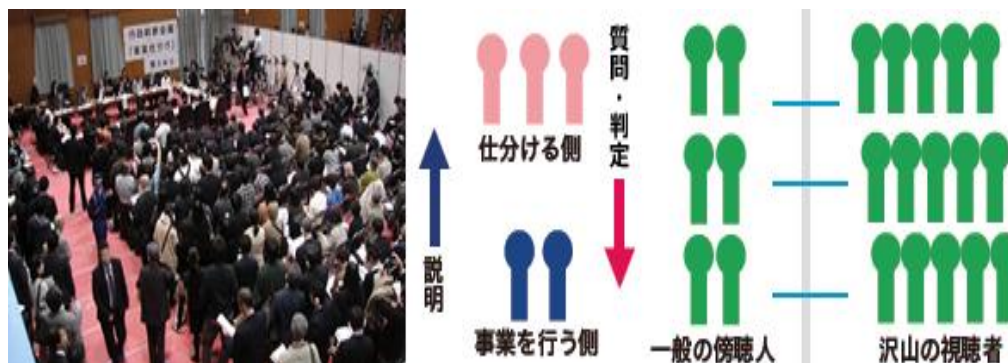
内在的・公式的統制と外在的・公式的統制の連携は、警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能との補完関係を創出するというのは、総務省の政策評価と財務省の予算執行調査にも同じことがいえる。政策評価については、総務省が各府省へのグリッブを利かすことができない法制度になっていること自体が根本的な改善課題だ。これが改善されない限り、国会議員が総務省の政策評価担当に指摘しても、現場改善にはつながらない。また、国会報告書自体の形骸化については総務省は政務三役に対して実務面で活用できる事前・事後評価シートを作成するようになったほか、政策体系の総覧性を高めたサイトを立ち上げるなど改善に取り組んでいる。これらが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か、また、行政側が必要条件を満たした報告内容を提供できるか双方の取り組みが不可欠である。総務省については総務大臣直轄のコンプライアンス室が国民からの通報を受け付け、総務省内部に限って火災報知器型監視機能を果たしている。監視強化の手段として行政評価局と統合し、政策評価に独立性を担保した火災報知器型監視機能を付加することも検討に値するものとする。

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供与すべきと考える。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。

第5章 行政刷新会議による事業仕分け

5-1 行政刷新会議による事業仕分け —公益法人仕分けを中心として—

5-1-1 事業仕分けのプロコン



事業仕分け第1弾会場。仕分けの現場は広く一般に公開され、誰でも傍聴できる。

内閣府 HP<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/01/shiwake.html>

(アクセス日 2012年12月23日) より

これまで、ギルバートの行政統制の類型のうち、第2章では外在的・公式的統制として議会、特に国会議員による行政統制を考察した。また、第3章では外在的・非公式的統制として、政党による行政統制を考察し、さらに、第4章では内在的・公式的統制として、国会と連携すべき支援機関について考察してきた。従来の日本の行政統制の仕組みを補完するため、民主党政権はその手段として事業仕分け¹⁴⁰という手法を採用した。事業仕分けの事務局は内閣府の行政刷新会議に置かれた。事業仕分けの評価機関は行政刷新会議のワーキング・グループ（以下WG）である。評価主体としての、事業仕分けの評価者は事業仕分け人である。WGには行政刷新担当大臣や行政刷新会議の事務局、財務省も仕分けする側として関与した。このため、ギルバートの行政統制の類型からは内在的・公式的統制だという見方もできる。しかし、外部から大学の教授やエコノミストなど有識者もWGのメンバーに入ったほか、立法府から多数の民主党所属の国会議員がWGのメンバーに入っただけでなく、事業仕分けではかなり中心的に仕分けに取り組んだ。筆者は、事業仕分けを議会による行政統制の支援機関であったと受け止めたが、事業仕分けは、内在的・公式的統制と外在的・公式的統制が組み合わされた、従来にはないブレンド型統制だったものとする。本章では、ブレンド型統制である事業仕分けについて考察していく。

そもそも事業仕分けは、それぞれの事業ごとに、税金がどう使われ、その効果がどの程度あるのかを検討し、事業の必要性などを判定する。そして、不要な事業を効率化して、歳出を削減し財源を増やすことを狙いとしている（内閣府HP）。

¹⁴⁰ カナダで実施されたプログラム・レビューの取組を参考にしているとされている（枝野2010:188-189）。この取組については、財務省財務総合政策研究所発行の報告書に詳しく記載されている（財務省2001:175-180）。

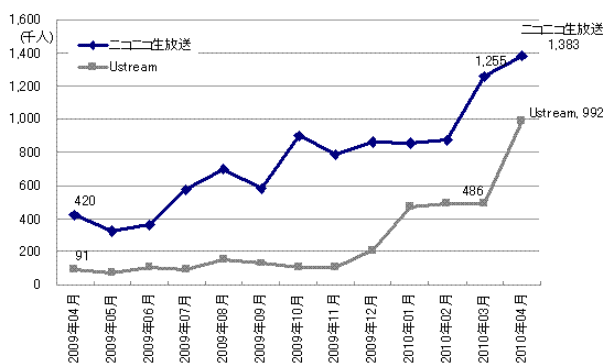
事業仕分けについては、多数の先行研究が存在するが、大迫は事業仕分けの狙いについて「国の事業の実態を可視化して、政策・事業が適切に実施されたかを事後評価し、評価結果を今後の政策・事業に反映させるという、いわゆる PDCA サイクルの徹底にある」とする、一方で「必ずしも評価結果が反映されていないなど、様々な課題が指摘されている」と総括する（大迫 2012:1）。

また、事業仕分けの大きな特徴として、誰でも傍聴できる公開の場で会議を行い、インターネット中継によりどこでも視聴が可能であったことが挙げられる。インターネット中継自体は国政では本会議だけでなく、委員会の中継も行うようになっているが、この事業仕分けのネット中継¹⁴¹は、テレビや新聞の過熱報道とあいまって、この種のアクセスとしては多大な数の視聴者を獲得した¹⁴²。さらに、この事業仕分けの大きな特徴としては前述したように国会議員や民間の有識者も「仕分け人」として参加し、国民の視点を大切にしながら、議論や意思決定の透明性を高めようとする点であった。

民間仕分け人を務めたまさは「事業仕分けの確かな成果は、霞が関のブラックボックス、すなわち、各府省と財務省が密室で行っていた予算査定のプロセスに、一部とはいえ、光を当てたことだ。一般国民には『政官が変わった』ことをビジュアルに訴える象徴的なイベントとなった」と評価する（まさの 2010:182）。また、手塚は「肯定的な評価と否定的な評価が錯綜している。肯定的なものとしては、公開の場で議論することにより、非効率な行政の実態が明らかになったことなどを評価する向きがある一方、民主的正統性を持たない仕分け人を財務省が主導した点などが批判されてきた」（手塚 2012:240）と指摘する。さらに手塚は「事業仕分けとは政策目的ではなく、政策手段についても評価するものであった。その意味で国会議員といえども法的権限を有しないワーキンググループ主査が政策目的に照らして「政治判断」で決着させることの是非は厳しく問われるべきであり、ま

¹⁴¹事業仕分けを中継したニコニコ生放送は事業仕分け第2弾が実施された2010年4月には訪問者数が138万人に達したほか、同じくUstreamは99万人に達した。どちらのサイトも、政府の行政刷新会議による「事業仕分け第二弾」の生中継が2010年4月の人気コンテンツとなった。

¹⁴²表 5-1 ニコニコ生放送、Ustream の訪問者数推移
(2009年4月～2010年4月、家庭と職場のPCからのアクセス)



出典：ニールセン（2010）『ニコニコ生放送、Ustream への訪問者が増加。事業仕分けの生中継が人気』
http://www.netratings.co.jp/news_release/2010/05/Newsrelease20100526.html
(アクセス日 2012年12月23日)。

に、『説明責任なき査定¹⁴³』が顕現したひとコマだった」などと評価者の正統性を批判する一方で、『行政改革』という側面ではどうだったのだろうか。たとえ、それが財務省のお膳立てであったとしても、＜事業仕分け＞を通じて多くの問題点が露呈されたこともまた疑いない」と述べ、行政改革の成果については一定の評価をしている（手塚 2012:258-259）。

これら事業仕分けに関する先行研究の評価では、事業仕分けは本番以外に膨大な時間の事前準備が行われていること。事業仕分け本番のテーブルに載らない行革効果があることや、事業仕分けの結論が拘束力を持たないこと（持つべきでもない）がしっかりと理解されていない側面がある。特に、多くの先行研究では行政改革の効果について認めているものの、どのように掘り下げて行革成果にアプローチしたのか記述したものは少ない。2012年12月の再びの政権交代以降、事業仕分けは廃止となった¹⁴⁴（河北新報 2012）が、事業仕分けが対象にしてきた相対的な無駄や天下りによる構造的な無駄は、依然、行政改革の対象になる。このため、筆者は事業仕分け第2弾の公益法人仕分けより調査員として、さらに事業仕分け第3弾の特別会計仕分けではWGの事業仕分け人として深く関与した経験から、先行研究で明らかにされていない点を中心に説明する。

表 5-2 行政刷新会議による事業仕分けの実施時期、対象事業及び開催日数

| 実施年月 | 事業仕分けの通称 | 対象事業 | 開催日数 | |
|--------------|----------|-----------|----------------------|------|
| 平成 21 年 11 月 | 第 1 弾 | 国の 449 事業 | 9 日間 | |
| 平成 22 年 4 月 | 第 2 弾 | 前半 | 47 独立行政法人の 151 事業 | 4 日間 |
| | | 後半 | 70 政府系公益法人の 82 事業 | 4 日間 |
| 10 月 | 第 3 弾 | 前半 | 18 特別会計の 51 勘定 48 事業 | 4 日間 |
| 11 月 | | 後半 | 国の 112 事業（再仕分け） | 4 日間 |

出典：大迫志志（2012）「事業仕分けと行政事業レビュー－意義と課題－」国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER757(2012.8.28) p.2.

民主党政権下で最初に事業仕分けが行われたのは、平成 21 年 11 月である。この時は国が行う事業（449 事業）について仕分けが行われた¹⁴⁵。その後、表 5-2 の順序で実施されたが事業仕分け第 3 弾の後半については、事業仕分け第 1 弾、第 2 弾、「国丸ごと仕分け」（行政事業レビュー¹⁴⁶）において、各府省による見直しが不十分と考えられる部分について、

¹⁴³ 手塚は、財務省主計局担当者が本来担っている予算査定作業は、査定者が次の段階で上位の査定者から査定を受ける「査定の連鎖」があり、最終的な予算の総合性と査定段階における民主的統制を確保しているが、事業仕分けは公開によって一定の質を担保しようとしているものの、どの仕分け人がいかなる評価をしたのかは判然とせず、事業担当者のみが説明責任を負っており、査定側の仕分け人は「説明責任なき査定者」とする（手塚 2012：249-250）。

¹⁴⁴ 安倍新内閣は 2012 年 12 月 26 日の初閣議で、民主党政権が設置した行政刷新会議の廃止を決定した。

¹⁴⁵ 事業仕分け第 1 弾については、（手塚 2012：250-258）に詳しい。

¹⁴⁶ 行政事業レビューは、各府省自らが、予算の支出先等の実態を把握し、これを国民に明らかにした上で、事業の内容や効果の点検を行い、その結果を予算の概算要求や執行等に反映させる取組みのことである。その実施主体は各府省におかれた副大臣をチームリーダーとする「予算監視・効率化チーム」である。

再仕分けが行われた（内閣府 HP）。

表5-3 事業仕分けの評価結果等を踏まえた政府予算案における歳出削減・歳入確保額

| | 平成22年度政府予算案 | 平成23年度政府予算案 |
|----------------|-------------|-------------|
| 概算要求段階からの歳出削減額 | 約9692億円 | 約3515億円 |
| 歳入確保努力による財源確保額 | 約1兆269億円 | 約1兆3984億円 |

出典：大迫丈志（2012）「事業仕分けと行政事業レビュー ー意義と課題ー」国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER757(2012.8.28) p.6

行政刷新会議においては、表5-3の金額が示された上で、仕分けの評価結果などの踏まえた政府予算案における歳出削減・歳入確保額であると説明されている。節減金額の総額は約3兆7460億円になる。但し、予算査定では、WGによる評価だけでなく、仕分けの対象とならなかった事務事業についても横断的な見直しが行われたほか、国の政策や事業を評価する類似の取組に加え、国会の決議や会計検査院の決算検査報告の結果等も考慮されていることから、仕分けの評価結果の反映額のみを区別して知ることは難しい（大迫2012：6）。

5-1-2 事業仕分けの基本原則

筆者は直接、事業仕分け第2弾から直接関与した。事業仕分けについては、「1時間程度のやりとりで重要な事業の廃止を決定してしまっよいか」などという批判があった。

確かに、公開の場で実施される仕分けは約1時間で議論が行われ、審査の結果が導かれる。しかし、仕分けをする側の下準備は何日もかけて膨大な時間を費やすのが実態だ。事業仕分け第2弾の場合、95人の国会議員が10に班分けされ、全体で890の政府系の公益法人等を対象に事前調査を実施した。筆者が所属した第7グループは7人の国会議員¹⁴⁷で防衛省、経済産業省を担当した。

調査に入るために開催された仕分け調査員ガイダンスでは、「事業仕分け」の基本原則の確認という資料5-4が配布された。次の基本原則を守ることが必須であるとし、これらは独立行政法人、政府系公益法人及び地方自治体の事業仕分けについても全く同様に該当するものである、と解説している。

¹⁴⁷熊田篤嗣、菅川洋、高橋昭一、中後淳、中林美恵子、三村和也及び筆者。

資料5-4 ~~~~~

第6回行政刷新会議決定 「事業仕分け」の基本原則の確認

平成22年3月11日

1. 現場に通じた外部の視点の導入

実際の事業内容や予算の使われ方を熟知した外部の識者・経験者が、評価者として、予算執行の現場への徹底したヒアリングや調査等に基づき事業仕分けを行う。

関係者は、現場ヒアリング等に全面的に協力する。なお、事業仕分けは、事業そのものの是非に関する政策判断とは別のものであることに留意する必要がある。

2. 全面公開

誰もが事業仕分けの議論を傍聴できるように全面公開で行う。国民に開かれた場で議論することにより、その結論がうやむやになることを防ぎ、政治が責任をもって実行する担保となる。

3. 「事業シート」の作成

抽象的な事業概要や目標ではなく、事業の目的・具体的な事業内容・成果実績など国民が一覧してその事業の内容を理解でき、行政のすべての事業を同様のフォーマットで比較できるような「事業シート」を作成する。当該事業の実施主体は、「事業シート」の作成をはじめ、事前に十分な情報を提供する。

4. 明確な結論

従来の審議会等では、長時間の議論とは別に事務局が報告書を作り、その結果、議論された内容が実現しないことが多い。事業仕分けにおいては、公開の場で一定時間内に結論を出すことが、改革の実現に直結している。

5. プロセス重視

事業に関する具体的な結論と同時に、議論の過程における現場の実情に基づいた意見をまとめることによって、組織・制度改革に結びつけることができる。同時に、こうした過程を通じて、参加者（評価者、説明者、傍聴者）すべての啓発・当事者意識の情勢にも結びつく。

~~~~~引用<sup>148</sup>おわり

一般的に政府の政策決定プロセスはブラックボックスの中で決められることが多い。仮に仕分けの結果が予算や事業に直ちに反映されなくても、公開プロセスで実施されなければ問題点すら外部には把握されないままになってしまう。そこに、全面公開の意味がある。第三者の視点を大事にすること、そして議論のための議論ではなく、いかに明確に「結論」を得て、「成果」に結び付けようとするところに重要なポイントがある。さらに、仕分け調査に際しての留意点という資料5-5も配布され、調査員に対して注意が喚起された。

<sup>148</sup>内閣府行政刷新会議『第6回行政刷新会議決定「事業仕分け」の基本原則の確認』2010年4月2日 事業仕分け第二弾仕分け調査員ガイダンス 配布資料。（主催：民主党 地域主権・規制改革研究会 会長 玄葉光一郎）。

資料 5-5 ~~~~~

仕分け調査に際しての留意点

1. 仕分け対象は「事業」

天下りの人数や内部留保など法人の態様に目を奪われがちだがあくまでも「事業」仕分けである以上、切り口は各法人が行っている個別の事業となる。従って個別事業のあり方（目的、予算、補助金の有無等）に注目して疑わしい点を調べられたい。

2. 他法人にも適用できる「基準」

今回の事業仕分けでは、個別のムダ削減よりも、制度全体の構造的な課題に対する改革の道筋をつけることが主たる目標となる。従って、一団体にに対する指摘にとどまらず、同類の全ての団体に適用できるような見直し、ムダ削減の基準（いわゆる横申し）の発見に努められたい。

3. 公益法人は民間団体

当然のことながら各公益法人は民間団体であり、行政庁とは異なり直接の指揮監督権はない。従って各法人に対して問合せや資料要求等を行う場合には、相手の立場に十分留意されたい。また各公益法人の事務所や事業現場の視察を行う際には、予め事務局に連絡・相談されたい。

4. 所轄官庁への要求は最小限に

今回の調査は 10 チームが独立して実施し、対象も多数に上るため、各人が個別に資料要求すると膨大な作業量が発生することになる。従って、調査は原則として自力、自己完結で行い、所管官庁への資料要求などで過剰な負担をかけないように配慮されたい。

5. マスコミ取材への配慮

行政刷新会議として整合性の取れた意思決定、情報発信を行う必要がある。

従って新聞等活字メディアの取材対応は原則自由とするが、編集などにより国民に誤解を与え易いテレビ映像メディアへの出演については、予め事務局に連絡・相談されたい。

~~~~~ 引用<sup>149</sup>おわり

作業をする際に特に意識したのは「横申し」として、税金の無駄遣いを見つける際の普遍原則をいかに探し出せるかということである。A という公益法人で明らかになった無駄遣いのカラクリが、B という公益法人、あるいは他の行政組織でも同じように行われているというパターンを探し当てることが大事だ。

¹⁴⁹内閣府行政刷新会議『仕分け調査に際しての留意点』2010年4月2日 事業仕分け第二弾仕分け調査員ガイダンス 配布資料（主催：民主党 地域主権・規制改革研究会 会長玄葉光一郎）。

例えば、枝野は、ムダ、不合理な要求のパターンに即し、9つに税金の無駄遣いのありようについて分類している。

- (1) ピンハネ、中抜き
- (2) 事業の重複
- (3) 公益法人や独立行政法人の資産と基金
- (4) モデル事業の効果の検証
- (5) 効果の薄い広報、イベント活動
- (6) コスト高の傾向がある IT 関連の調達
- (7) スリム化の余地がある独立行政法人、公益法人向けの支出
- (8) 不要不急、効果の薄い特別会計の事業
- (9) 地方自治体に移管すべき事業

枝野は事業仕分け第1弾を振り返り「今回の事業仕分けは、3000ほどある国の事業のうち447を対象に計9日間にわたって実施された」とし、この9つの分類にあてはまる「合理性に欠ける事業がいくつも炙り出されました」としている（枝野 2010:64-65）。まさに枝野が分類するパターンが「横申し」に該当する。また、留意点の3. と4. についてはマナーの問題と、行政に過度な負担をかけないための配慮であるが、5. についてはテレビ出演について予め行政刷新会議事務局に連絡を入れたが特段、何か注意や注文があったことはなかった。

5-1-3 事業仕分け、評価対象の選定

行政刷新会議事務局からは、評価対象の候補となる政府系公益法人の890団体リストが手渡された（資料5-6）。今回のケースでは、そもそも全法人として24,317法人が存在し、そのうち、国の所管している公益法人が6625存在した（共に、平成20年12月1日現在）（内閣府2011）。国の所管している公益法人とは、日本相撲協会や日本サッカー協会も含まれる。

そして、事業仕分けのために、行政刷新会議事務局が策定した7つの基準にあてはまる政府系公益法人は3852となった¹⁵⁰。

¹⁵⁰（注）にあるように、「以下のデータは現在実施している基礎的調査の結果により、大幅に変わるものである」と記載されているとともに、「取り扱い注意（未定稿）」とされているが2011年10月14日の行政刷新会議事務局に公開しても問題がないことを確認したため、本稿に転載したものである。

また、リストにも記載されているが、行政刷新会議が策定した7つの基準は以下の通りである。

- ①平成19年度に、行政から1000万円以上の公費支出を受けた法人
- ②法令により権限付与を受けている法人
- ③収入に占める行政からの公費支出の割合（依存率）が1/2以上である法人
- ④天下り（隠れ天下りを含む）を受け入れている法人
- ⑤正味財産の額が10億円を超える法人
- ⑥平成19年度に、地方自治体等から支出を受けた法人
- ⑦平成19年度に、行政から公費支出を受けている法人のうち、その事業の全部、又は一部を委託等として外部に依存しているトンネル法人

資料5-6にリストアップされた団体の要件には④として「天下り（隠れ天下りを含む）を受け入れている法人」という理由が付されていた。「隠れ天下り」を含むとされているのは形式上、中央官庁出身者が在籍していれば一律に隠れ天下りとみなしていると思われた¹⁵¹。

この7つの基準に該当した3852の政府系公益法人を、枝野幸男行政刷新担当大臣が、④天下り（隠れ天下りを含む）を受け入れている法人に該当し、さらに①か、②に該当する法人に絞ったところ、1221法人となった。その後、この1221法人のうち、枝野幸男行政刷新担当大臣、蓮舫参議院議員と寺田学衆議院議員の3人が331団体に対して直接ヒアリングを行うこととし、残りの890法人については、95人の国会議員で手分けをして事前調査をすることとなった。以上が、行政刷新会議にヒアリングを行い把握した事業仕分けの対象の絞り込みの経過である¹⁵³。

5-1-4 事業仕分けのパトロール効果1. 一典型的天下り一

前頁に掲載した890団体のリストをもとに調査を進めて行くにあたり、個人的に外部の識者¹⁵⁴に意見を求めた。識者からは「正味財産や基金など、内部留保が大きい場合はなぜそのようお金をストックしているのか注意深くチェックすべき」という助言¹⁵⁵や「そもそ

¹⁵¹例えば、私が直接調査に当たった団体のうち、財団法人流通経済研究所は「天下り（隠れ天下りを含む）を受け入れている法人」に該当しているということでリストアップされていた。しかし、基礎的調査のヒアリングを行った結果、40代前半の農水省の職員が競争試験を受けて採用され、しかも当該団体が公金の支給を受けず、便宜供与も想定されないということで、必ずしも天下りであるからと問題視する必要のないケースもあった。

¹⁵²筆者による（財）流通経済研究所 高橋佳生理事へのヒアリング（2010年4月6日）。

¹⁵³筆者による行政刷新会議事務局へのヒアリング2011年10月14日。

¹⁵⁴共に中央官庁出身である上山信一慶應義塾大学教授及び松藤保孝高崎経済大学教授（当時）。

¹⁵⁵筆者による上山信一慶應義塾大学教授へのヒアリング（2010年4月5日）。

も事業としてやっていることは日本国が関与すべきことかどうなのか。特に、地域名を付した政府系公益法人は存在意義があるかよくチェックすべき」などという意見¹⁵⁶があった。

リストアップされた政府系公益法人のうち、「流通経済研究所」、「流通システム開発センター」、「リース事業協会」、「日本産業協会」、「地球産業文化研究所」、「全国中小企業取引振興協会」、「中小企業診断協会」、「全国中小企業情報化促進センター」の調査を担当した。調査の結果、「流通経済研究所」、「流通システム開発センター」、「リース事業協会」、「中小企業診断協会」については概ね問題が無いことを把握した。中央官庁出身の職員が所属しているが、当該団体への便宜供与や利益誘導を図っているような形跡はなかった。過去、数年前までは国からの受託事業を受けていた団体もあったが、現状では出身府省（この場合は経済産業省）における専門的な知見を退職後に政府系の公益法人で活用しているという話であった。

一方で、「地球産業文化研究所」では、外務省や環境省が行っている環境問題対策調査を重複して行い、招聘講師の宿泊費や旅費の積算が高いことが明らかになった。また、「日本産業協会」では、国からの委託事業は一般競争入札を行っているものの1社応札で、平成21年度の落札率はいずれも90%代となっていた。そして、筆者が直接、調査を担当した8つの団体のうち、問題点が複数みつかったのが「中小企業取引全国振興協会」と「全国中小企業情報化促進センター」であった。

資料5-7は、「中小企業取引全国振興協会」の調査報告書である。まず、「全国中小企業取引振興協会」については、国からの委託事業である4.1億円の下請けかけこみ寺事業について、国は一般競争入札で事業者を選考したが結果として1社応札となっていた。しかし、入札参加資格要件に、「国47都道府県の相談窓口、下請取引法に関する知識、ADR（法廷によらない紛争解決＝裁判外紛争解決）の経験」など高いハードルが課せられていた。天下り法人に対して、発注者である経済産業省サイドの配慮があったと受けとめざるを得ない部分があった。さらに、事業自体の費用対効果についても疑義があり、奈良県、鳥取県では平成20年度の相談件数は1件で、全国平均でみても1日あたり0.32件にとどまっていた。

資料5-8に見られるように、この中小企業取引全国振興協会には専務理事のポストに経産省中小企業庁のOBが就任していた。経産省によれば、かけこみ寺事業は下請代金支払遅延防止法の知見が必要とされるため、中小企業庁で下請代金検査官などを務め専門的な知識を有する者であったことから、過去の知見が活かされているのではないかと説明する¹⁵⁷。

¹⁵⁶筆者による松藤保孝高崎経済大学教授（当時）へのヒアリング（2010年4月5日）。

¹⁵⁷筆者による経済産業省中小企業庁取引課長桜町道雄課長へのヒアリング（2011年10月21日）。

資料 5-7 「公益法人調査」 報告書

| 法人概要 | | | | | | |
|-----------------------------------|---|------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|
| 法人名 | 財団法人 全国中小企業取引振興協会 | | | | | |
| 所管府省 | 経済産業省 | | | | | |
| 担当議員
(世話人に○) | 長島一由(調査担当者)、熊田篤嗣、菅川洋、高橋昭一、中後淳、中林美恵子、三村和也 | | | | | |
| 予算/決算額
(千円)(※) | H22年度
(予算) | 資料なし | H21年度
(予算) | 627,084
(608,551) | H20年度
(決算) | 654,299
(666,072) |
| 国費投入額(千円) | H22年度
(予算) | 資料なし | H21年度
(予算) | 約 4.1 億円 | H20年度
(決算) | 524,720 |
| 法人が行っている主
な事業(箇条書きに
記載) | 国からの委託事業
1. 下請取引改善講習事業(委託費約 8,700 万円)
2. 下請けかけこみ寺事業(委託費約 4.1 億円)
3. ビジネスマッチングステーション事業(補助約 5000 万円)
自主事業
1. 緊急広域相談会 2. 小規模企業設備資金制度の普及と調査研究 | | | | | |
| 調査結果 | | | | | | |
| 調査内容
(ヒアリングをした団体名や人
名なども記載) | 4/6 中小企業庁取引課 十時課長
4/9 全国中小企業取引振興協会 井出会長 花澤専務理事 星野氏
・国費出資がある事業について、①当協会が実施する理由②受注に関しての競争の有無③当該事業に関する成果指標、積算根拠の確認
・天下り役員について、当該省庁出身者が必要な理由の確認 | | | | | |
| 主な論点、着眼点 | ・下請けかけこみ寺事業は一般競争入札であるが、 一社応札 。全国 47 都道府県の相談窓口、下請取引法に関する知識、ADR(裁判外紛争解決)の経験など、 入札要件に高いハードルが課せられている。
各事業の費用対効果に疑問あり。奈良県、鳥取県では平成 20 年度の相談件数は 1 件のみ。全国平均で見ても 1 日あたり 0.32 件にとどまる
・当該事業の積算根拠を確認したところ、世間相場よりも高くなっている。さらに検証を加えることで、 費用を 3~5 割圧縮できる可能性あり。
(例:パンフレット等印刷費が約 8.0 円/枚(369 万枚印刷)など。
※別途積算根拠に関する添付資料あり)
・国費事業について当法人を経由して実施する明確な根拠得られず。地方自治体や商工会議所等への直接助成の可能性もある他、 これら関連団体の業務と重複している可能性がある。
・天下り役員についても、国家公務員出身である必要性不明 | | | | | |
| さらに調査すべき
事項 | ・当該事業の地方自治体や、他の団体等への直接委託可能性
・当該事業の積算根拠精査による費用削減可能性 | | | | | |
| 更なるヒアリング先候補 | ・地方自治体、商工会議所等 | | | | | |
| 特記事項 | 下請けかけこみ寺事業は、経済産業省内部での見直しにより、事業費が毎年削減されている。H21 年度約 3.4 億、H21 年度約 2.8 億 | | | | | |

※上段:事業活動収入 下段:事業活動支出 (一般会計と特別会計の合計)

出典:衆議院議員長島一由事務所作成『公益法人調査』報告書より。

資料 5-8 中小企業取引全国振興協会専務理事のリスト

| 氏 名 | 在 職 期 間 | 出 身 |
|-----|---------------------------------------|---------|
| S・M | 昭和 54 年 6 月 15 日～
昭和 59 年 7 月 23 日 | (旧通産省) |
| G・N | 昭和 59 年 7 月 24 日～
昭和 62 年 9 月 30 日 | (旧通産省) |
| T・T | 昭和 62 年 10 月 1 日～
平成 8 年 3 月 31 日 | (旧商工中金) |
| H・T | 平成 8 年 4 月 1 日～
平成 17 年 6 月 30 日 | (旧商工中金) |
| H・I | 平成 17 年 7 月 1 日～
平成 19 年 6 月 30 日 | (経済産業省) |
| A・H | 平成 19 年 7 月 1 日～ | (経済産業省) |

※平成 18 年 3 月までは (財) 全国下請企業振興協会 名前はイニシャルに変更した。
出典：経済産業省 (2011) 中小企業庁取引課作成資料。

一方、事業仕分け第 2 弾の指摘を踏まえ、中小企業取引全国振興協会への「国費の支出は先の事業仕分けの事前ヒアリングにおける指摘を踏まえ、項目を絞って毎年度スリム化を図っている」と経産省は説明した (経済産業省 2011)。例えば、平成 20 年度に「下請けかけこみ寺事業」として、支出額 4 億 581 万 6000 円で中小企業取引全国振興協会が受注していた。しかし、平成 22 年 4 月の事業仕分け調査の指摘を踏まえ、平成 23 年度からは「下請けかけこみ寺事業」が、(1) 相談・弁護士相談、ADR 事業、(2) ガイドライン説明会事業、(3) 下請け取引適正化セミナー事業、(4) 広報事業の 4 つに分割され、国から発注されることになった。特に (2) から (4) の 3 つの事業についてはそれぞれ 2 社から 4 社参加の競争入札によりコスト削減がはかられ、この 3 つの事業分として 1 億 6000 万円から 1 億 1000 万円へと 5000 万円のコストが節減された。また、(2) のガイドライン説明会事業については、競争の原理が働くよう、20 年度には ADR 事業等と一体となっていたことに伴って応募の要件となっていた法務大臣の認証や相談に必要な代金法等の知識も不要とした (経済産業省 2011)。事業仕分け調査による筆者の指摘を発注者側である経産省が改善につなげていた。

ただし、一番契約金額の大きい下請けかけこみ寺事業のうち、弁護士相談、ADR 事業については企画提案方式で経産省が事業者選定をおこなったが、平成 23 年度も中小企業取引全国振興協会 1 社応札で、コストダウンは全くはかられてはいない。このため、応募資格要件である「国 47 都道府県の相談窓口」を、経済産業省が全国の 9 ブロックの地方経済産業局ごとに分割発注することで、新規事業者の参入を促進させるための改善策を筆者として、経済産業省の担当者に伝えた¹⁵⁸。

中央官庁の OB の知見を退職後に活かすということ自体は合理的な考え方である。しかし、OB が天下っている団体に公金を支出する際に、府省担当者は予算の積算や入札状況へ

¹⁵⁸筆者による経済産業省中小企業庁取引課桜町道雄課長へのヒアリング (2011 年 10 月 25 日)。

のチェックが甘くなるようなことがあってはならない。中小企業取引全国振興協会のケースは、天下りの弊害の典型といえよう。

なお、天下りについてはいくつかの先行研究がある。古賀は、天下りは悪であり、禁止されなければならない理由として、キャリア官僚の独法や公益法人への天下りが霞ヶ関の人事ローテーションにがっちり組み込まれ、毎年のようにそのポストに退職者をあてがえるよう、ポストの確保と維持が至上命題であり、無駄な仕事と予算が作られてしまうことを問題視する（古賀 2011:58）。また、山本は官公庁や外郭団体退職後の天下りポストを確保するため、政策的意義に乏しい天下り受け入れ団体が創出・維持され、そのために税金が使われることを問題点に挙げる（山本 2007:191-193）。便宜供与や不透明な関係を立証するのは難しいことではあるが、数字をもって天下りの受け入れと利益供与の関係を検証できるデータのひとつが表 5-9 の入札結果に関するものである。

表 5-9 公益法人を契約相手方とする契約の競争性の状況（18年度<12月まで>）

（単位：％）

| 区分 | 件数 | | | | 12月までの支払い金額 | | | | | |
|--------------------|----------|------------------------|------|--------|-------------------------|----------|------------------------|------|--------|---------------------|
| | 競争
契約 | 随意契約 | | 合
計 | 競争契
約のう
ち一者
応札 | 競争
契約 | 随意契約 | | 合
計 | 競争契約
のうち一
者応札 |
| | | うち企画競
争を経ない
随意契約 | | | | | うち企画競
争を経ない
随意契約 | | | |
| 契約全体 | 43.5 | 56.5 | 47.7 | 100 | 16.8 | 37.8 | 62.2 | 57.7 | 100 | 11.7 |
| 公益法人
が契約相
手方 | 14.1 | 85.9 | 67.8 | 100 | 47.0 | 3.5 | 96.5 | 80.7 | 100 | 46.8 |
| うち所
管公益
法人 | 14.8 | 85.2 | 67.9 | 100 | 49.8 | 3.5 | 96.5 | 79.5 | 100 | 51.4 |

17年度及び18年度（12月まで）に締結された随意契約（少額の随契等を除く）の相手方となっている所管公益法人1,223法人を対象。出典：会計検査院（2007）『各府省等が締結している随意契約に関する会計検査の結果についての報告書』 pp.2-11.

表 5-10 随契先公益法人への所管府省退職者の再就職者の状況（18 年 4 月 1 日現在）

（単位：法人、人、百万円）

| 所管公益法人数 (A) | 随契先公益法人数 (B) | (B)のうち所管府省退職者の再就職者の在籍の有無別法人数 | | (C)における所管府省退職者の再就職者数(D) | 1 法人当たりの平均再就職者数(D)/(C) | <参考>
(C)の随契先公益法人への随契支払額 | |
|-------------|------------------|------------------------------|-----|-----------------------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------|
| | ((B)/(A)) | 「有」(C)
((C)/(B)) | 「無」 | | | 17 年度 | 18 年度
(12 月まで) |
| 6,789 | 1,223
(18.0%) | 962
(78.7%) | 261 | 9,993
〔従業員数 6,301
役員 3,692〕 | 10.3
〔従業員数 6.5
役員 3.8〕 | 358,786 | 125,144 |

（注 1）「(C)の随契先公益法人への随契支払額」は、国から再就職者が在籍している随契先公益法人への随意契約に係る支払金額である。（注 2）契約の対象となっているのは、内閣・内閣府・総務省・法務省・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省・国会・裁判所・会計検査院の国内のすべての官署において締結された支出原因契約のうち、平成 18 年度（12 月まで）を対象としている。出典：会計検査院（2007）『各府省等が締結している随意契約に関する会計検査の結果についての報告書』 pp.2-11.

表 5-10 は会計検査院の調査による随意契約¹⁵⁹と天下りとの関係を示すデータである。中野によれば各府省が締結している契約のうち随意契約は 60%を占めているという。それに対して、退職公務員の多くを受け入れている公益法人に限定して随意契約の比重を見てみると 85.9%にまで高まるのに加えて、随意契約先の公益法人における所管府省退職者の再就職者数を見てみると、再就職者が在籍している公益法人が 78.7%と高い比重を占めている（中野 2009:309-310）。特定の 1 社だけに見積もりを徴収し、相手方の言い値で契約をするのと、複数者で競争をしながら最安値の事業者に発注するのとでは、その金額に大きな差異が生じるのは当然のことといえる。

なお、総務省によると、同一府省から 3 代以上続けて役員を受け入れている独立行政法人等（特殊法人、公益法人等）は 2010 年 4 月 1 日現在で 1285、ポスト数は 1594 にのぼるといふ¹⁶⁰。公金の支出先が、役所の OB が存在する公益法人では内部統制では自ずと限界がある。だからこそ、事業仕分けのような形で外部から、第三者的な視点での指摘による改善圧力が必要なのである。

5-1-5 事業仕分けのパトロール効果 2. ー不必要な公金のストックー

「正味財産や基金など、内部留保が大きい場合はなぜそのようお金をストックしているのか注意深くチェックすべき」という指摘に、まさに該当したのが「全国中小企業情報化促進センター」であった（資料 5-11 として調査報告書を掲載）。財団法人全国中小企業情報

¹⁵⁹法令上の契約形式としては一般競争入札・指名競争入札の「競争契約」と、あらかじめ契約の相手方を特定せざるを得ない随意契約がある。

¹⁶⁰但し、独立行政法人については、民主党政権の発足以降、天下りの件数は半減しているという（長妻 2012:346）。

化促進センターは平成元年、1989年6月に当時の通産産業大臣による設立許可を得て設立された政府系公益法人である。事業の概要としては中小企業情報化の促進に関する調査及び研究事業や、中小企業の情報化機器等整備支援事業など、事業目的自体は誰も否定するようなものではないように思われた（全国中小企業情報化促進センター 2009:1-3）。

まず、この公益法人をクローズアップした理由である正味財産額 193 億円に着目し、調査を進めたところ、この基金は平成 10 年度補正予算（1998 年）で 150 億円、平成 12 年度補正予算（2000 年）で 52 億円が国から交付された補助金であった。国の予算規模からすればそうたいした金額とはいえないかもしれないが、それでも 202 億円というまとまった金額がこの団体に交付された理由は、当時、世界的に懸念されたコンピューターの 2000 年問題対策であった¹⁶¹。この時は小渕政権であり、景気を刺激するカンフル剤として公共事業への投資が政策として積極的に採用されていた時期であった。2000 年問題の対応に加えて、景気対策の意味合いもあったかもしれない。

公金支出の妥当性を検証する視点として、予算の積算の手法が大きく異なる場合があるということだ。通常、事業経費を細かく積算し、積み上げた数字が予算になる。ところが、例えば特に補正予算などで「〇兆円規模」というような形で数字が先に明示されて、その後振り分けられるという予算の積算根拠があまり明確でないケースがある。

後者のケースを念頭に、全国中小企業情報化促進センターに交付された 202 億円の使いみちが妥当かどうか、厳しく精査した。そもそも 2000 年問題が終了したにもかかわらず、基金として積み立てられたお金がどのように使われているのか調べたところ、基金を原資に中小企業に対して IT 機器のリース料の補助をしていた。対象企業は年間約 400 社と限定されており、しかも、1000 万円の投資を行った場合の補助額の割合は 5 年間で 70 万円（年間 14 万円）と企業メリットはそう大きくはない。実際に、事業仕分け調査員の第 7 グループで手分けをして、地元の商工会議所などに、中小企業情報化促進センターの存在やこの事業の存在を問合せしてみたところ、ほとんど知られていなかった。もちろん、これまでの取り組みがすべて税金の無駄遣いだったのかといえ、そう簡単に断定もできない。

全国中小企業情報化促進センターの主張としては、平成 10 年から平成 21 年までの間に、預託件数は 6,321 件、預託金額は 861 億 9900 万円に上り、国の補助金をセンターが指定リース会社に無利息で預託することで、当該指定リース会社から中小企業者が低料率で情報化機器等のリースをすることを可能にしてきたとする。このことが中小企業者の戦略的情報機器の導入と、情報化の促進を図ることを可能とし、その目的のために事業が行われてきたなどとの正当性を全国中小企業情報化促進センターは主張した。

¹⁶¹筆者による経済産業省中小企業庁経営支援部経営支援課岸本吉生課長へのヒアリング（2010 年 4 月 8 日）。

資料 5-11 「公益法人調査」 報告書

| 法人概要 | | | | | | |
|-------------------------------|---|--------------------------|-----------------|--------------------------|---------------|--------------------------|
| 法人名 | 全国中小企業情報化促進センター | | | | | |
| 所管府省 | 経済産業省 | | | | | |
| 担当議員
(世話人に○) | 長島一由(調査担当者)、熊田篤嗣、○菅川洋、高橋昭一、中後淳、中林美恵子、三村和也 | | | | | |
| 予算/決算額
(千円)(※1) | H22年度
(予算) | 7,434,565
(7,441,737) | H21年度
(決算見込) | 7,950,347
(7,957,703) | H20年度
(決算) | 7,042,813
(6,148,345) |
| 国費投入額(千円) | H22年度
(予算) | 107,355
(※2) | H21年度
(決算見込) | 107,809
(※2) | H20年度
(決算) | 117,328
(※2) |
| 法人が行っている主な事業(箇条書きに記載) | <p>(独) 中小企業基盤整備機構 補助事業</p> <p>1. 中小企業の情報化に係るセミナー開催等の事業</p> <p>国からの委託事業</p> <p>1. 中小企業向け戦略的情報化機器等整備事業(低料率リース事業制度)</p> <p>自主事業</p> <p>1. 中小企業の情報化に関する情報収集・提供事業</p> <p>2. 中小企業の情報化促進フェアの開催事業</p> | | | | | |
| 調査結果 | | | | | | |
| 調査内容
(ヒアリングをした団体名や人名なども記載) | <p>4/6 中小企業庁経営支援部経営支援課 岸本課長</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国費出資がある事業について、①当協会が実施する理由②受注に關しての競争の有無③当該事業に關する積算根拠の確認 ・天下り役員について、当該省庁出身者が必要な理由の確認 <p>4/9 全国中小企業情報化促進センター 見学会長 宇田川専務理事 須藤事務局次長 中小企業庁経営支援部経営支援課 桐部課長補佐 田部係長</p> <ul style="list-style-type: none"> ・リース事業を中心とした詳細ヒアリング | | | | | |
| 主な論点、着眼点 | <ul style="list-style-type: none"> ・国の依存率が資料データ上はゼロとなっているが特殊なカラクリがあり、実態はそのほとんどが国に依存している。 ・リース事業は、H10～H12に国から拠出された約200億円の補助金を原資とし、それリース会社に預託し、リース費用を補助する事業だが、毎年1億円程度が運用経費として消費されている。うち、約180億円を国庫に返納させることが可能であり、実質180億円の埋蔵金を保有している天下り法人といえる。 ・対象企業は年間約400社と限定されている。しかも1000万の投資の場合の補助額の割合は5年間で70万円と企業メリットも薄い。 ・この事業の廃止は中小企業庁長官の判断で可能であり、残余資金は国庫に返還される。このため当該事業を廃止し、法人税率の低減などマニフェスト実現の財源に振り向けるべきである。 ・また正規職員2名の団体で年間1600万円のビル賃料(所在地：銀座)を支払っており、国民感情からは全く理解できない。 ・(独)中小機構の補助事業であるセミナー事業(約1500万円支出)については一社応札であり、成果指標等は設定されていない。積算根拠を見ても事業の廃止又は圧縮の可能性が高い。
(例：土曜日の相談員経費が実質57500円/日など。※別途積算根拠に關する添付資料あり) | | | | | |
| さらに調査すべき事項 | <ul style="list-style-type: none"> ・リース事業廃止による中小企業への影響 ・セミナー事業の費用算定の妥当性 | | | | | |
| 更なるヒアリング先候補 | | | | | | |
| 特記事項 | (※2) 現在国から当法人への直接の支出はないが、補助金の一部を毎年事業運営経費(管理費)として支出していることから、実質的な国庫負担として記載。 | | | | | |

※1 上段：事業活動収入 下段：事業活動支出 (一般会計と特別会計の合計)

出典：衆議院議員長島一由事務所作成『公益法人調査』報告書より。

しかし、中小企業への IT 支援制度は、例えば、中小企業基盤整備機構が情報化支援として、e ビジネス（電子商取引、ビジネスモール等）を構築する場合や IT を活用して経営改善を進めるに当たって、専門家による窓口相談や専門家の派遣を行っているなど、政府系公益法人間同士で事業が重複していた。しかも、2000 年問題対策の一環としての予算取りされた国からの補助金が、当初の事業目的を終えた以後も公金が使われているだけでなく、現行の事業の成果も見えにくくなっていた。

特に、おかしいと思ったことは全国中小企業情報化促進センターの運営経費に毎年約 1 億円が充てられていることであった。全国中小企業情報化促進センターについては、2008 年度末で 202 億円から約 15 億円の預託金が減少しており、一部貸し倒れによるものもあったものの、預託金は人件費・事務所費などに使われていた。まず、外部からの出向職員を除けばプロパーの正規職員は 2 名であった。うち 1 名は経済産業省の中小企業庁総務課施策普及室長であった OB が在職していた。ポストは専務理事で報酬年額は年間最大で 1100 万円以内という報酬規定になっていた（全国中小企業情報化促進センター 2004:p.1）。しかも、この専務理事ポストについては現専務理事が 5 代目であったが初代から継続して経済産業省の OB がポストを独占していた。また、もうひとりのプロパーの正規職員であった事務局次長も経産省の OB で、その他、無報酬であるが会長と、報酬がある審査役も経済産業省の OB であった¹⁶²。2010 年 4 月 9 日に行った全国中小企業情報化促進センターに対するヒアリング調査で、経済産業省の OB が在籍している理由について、「中小企業への支援など専門的な知識に精通している」と回答があった。専務理事の報酬についても社会通念上逸脱したものとも思えるようなものではなかった。また、交際費などについても質したが特筆すべき点は無かった¹⁶³。

ただ、正規職員が 2 名に対して、東京都中央区銀座に事務所を構え、年間 1600 万円の賃料を支払っていた。その必要性を質したところ、「全国からの訪問に備え、羽田空港からアクセスしやすい場所として銀座を選んだ。しかも、虎ノ門から事務所を移転して数百万円単位でこれでも安くなった。」とセンター側は回答した。さらにこの公益法人は、実施している IT 機器のリース補助事業とは別に、独立行政法人中小企業基盤整備機構から受託している「地域中小企業情報化促進セミナー開催事業」（2008 年度）、『がんばる中小企業「なんでも相談ホットライン」』の平日夜間及び土曜日の運営に係る電話応答業務等に係る業務請負（2009 年度）があった。

これについては発注元である中小企業基盤整備機構へヒアリングを行った¹⁶⁴。そこで明らかになったのは、事業効率が非常に悪いということと、事業の重複であった。この電話相談の予算 10,366,125 円（H21 年度落札価格：税込み）を、応対件数 293 件（H21 実績）で割ると、相談 1 件あたりのコストは 35,379 円もかかっていた。受託している全国中小企

¹⁶²筆者による経済産業省中小企業庁経営支援部経営支援課丸山進課長へのヒアリング（2011 年 10 月 19 日）。

¹⁶³全国中小企業情報化促進センター宇田川荘二専務理事へのヒアリング（2010 年 4 月 9 日）。

¹⁶⁴中小企業基盤整備機構経営支援部経営支援課野口課長および村上課長代理へのヒアリング（2010 年 4 月 8 日）。

業情報化促進センターの積算根拠自体もコスト高になっており、電話相談員は 50,000 円／日・土曜日、相談員管理・指導経費を 5000 円／日と見積もって応札していた。相談員には中小企業診断士と同程度の知見を求めているが、実質的な稼働率から考えると単価が高すぎる。しかも、事業者の選定にあたっては平成 21 年度までは 1 社応札、平成 22 年度は 2 社による企画競争となったものの、選考基準が不明瞭で発注者が恣意的に落札者を決められる余地があり、再び全国中小企業情報化促進センターが受注した¹⁶⁵。さらに、成果としても相談件数は設置当初から減少傾向にあった（H18 年度 614 件→H21 年度 297 件）。また、全国の商工会議所や市町村窓口とサービスが重複している。例えば大阪市では「大阪産業創造館・経営相談室（あきない・えど）」という窓口を設けており、130 名体制でインターネットでも相談可能（2 営業日以内回答）という対応をとっている¹⁶⁶。全国中小企業情報化促進センターが受注する必然性が低いということは明白であった。

以上のことを勘案すると、発注者側である中小企業基盤整備機構が業務委託のあり方を見直すべき問題もあるが、全国中小企業情報化促進センター存在価値はとても低い状況にあるといえた。

このヒアリングに先立って、経済産業省から「戦略的情報化機器等整備事業費補助金実施要領」を入手し、国からの全国中小企業情報化促進センターへの交付金はその交付目的を果たした場合¹⁶⁷には中小企業庁の長官がセンターに通知し、事業を終了させることができると実施要領の 18.「事業終了時の扱い」という規定に盛り込まれていることは確認していた（経済産業省 2008）。つまり、この全国中小企業情報化促進センターについては中小企業庁の長官の判断で強制的に返還させることができる仕組みになっていた¹⁶⁸。そして実際に、2011 年 7 月末をもって解散することになった。経済産業省に照会したところ、以下のような結果となったということであった¹⁶⁹。

- ①全国中小企業情報化促進センターは平成 23 年 7 月 31 日で解散。
- ②7 月 14 日に、36 億円を国に返還。
- ③本来国に返還されるべき基金約 182 億円のうち、残り 146 億円についてはリース回収分（最長 6 年、29 年度で回収終了予定）を毎年、約 20 億円～25 億円を返還。
- ④リース預託金回収業務は全国中小企業取引振興協会が引き継ぎ、残務処理を行う（リース預託金は回収する必要があるため）¹⁷⁰。

¹⁶⁵筆者による経済産業省中小企業庁経営支援部経営支援課長丸山進課長へのヒアリング（2011 年 10 月 19 日）。

¹⁶⁶大阪産業創業館サイト <http://www.sansokan.jp/akinai/>（アクセス日 2013 年 3 月 1 日）を参照。

¹⁶⁷しかし、政府系公益法人で税金が投入された結果、内部留保しているお金を国に返還を求めても無理なケースがあった。例えば、「地球産業文化研究所」の場合は約 81 億円の正味財産を有している。愛・地球博のキャラクター「モリゾー・キッコロ」の著作権管理などを行っており、正味財産の多くは主に愛・地球博覧会によるものだが民間も出資したため、国に還元はできないと法人側は主張した。

¹⁶⁸筆者による経済産業省中小企業庁経営支援部経営支援課岸本吉生課長へのヒアリング（2010 年 4 月 8 日）。

¹⁶⁹筆者による経済産業省中小企業庁経営支援部経営支援課丸山進課長へのヒアリング（2011 年 10 月 19 日）。

¹⁷⁰筆者による経済産業省中小企業庁経営支援課田岡職員へのヒアリング（2011 年 8 月 1 日）。

また、別途問題視していた「がんばる中小企業『なんでも相談ホットライン』」の平日夜間及び土曜日の運営に係る電話応答業務等に係る業務請負」について、予算の積算単価について平成 22 年度、電話相談員は 45,000 円/日・土曜日と少しだけだが単価を改善したほか、平成 23 年度からは中小企業基盤整備機構は外部に発注することをやめるだけでなく、中小企業基盤整備機構がもともと実施していた原則平日対応だけに改めたという¹⁷¹。

中小企業情報化促進センターのケース¹⁷²では、公金が本来目的とは違った形でストックされ、成果が見えにくい事業に惰性で続けられていたという批判は免れない事例であった。恐らく、事業仕分けの事前調査によるパトロール型のチェックが入らなければ、そのまま継続されていた可能性は大きい。しかし、それ以上に筆者が指摘したいのは、これまで詳細にみてきた二つの公益法人の実例については、立法府が本来、監視しなければいけない対象なのか。また、他に統制する機関が日本にはないのかということである。

天下り団体に絡む公金支出のずさんさ、不必要な資金のストックの問題は、行政府の OB が所属している団体への公金支出であるため、内部統制による自浄作用が効かない。だから、取り上げた実例のような問題が生じる。中小企業取引全国振興協会の天下りケースも、中小企業情報化促進センターのケースについても、事務事業レベルの有効性の話である。政策の体系は表 5-12 のように、政策、施策、事務事業の三層に区分できる。

表 5-12 政策評価法における政策の体系と実例

| 政策のレベル | 実例（厚生労働省の例） |
|--|---|
| （狭義の）政策 （特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行動活動の大きなまとまり） | 地域で安心して健康に長寿を迎えられる社会の実現 |
| 施策 （上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、狭義の政策を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの） | 障害者制度の道筋をつけ、障害のある人も障害のない人も地域とともに生活し、活動する社会の実現 |
| 事務事業 （上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の政策手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの） | 障害福祉サービス提供体制の整備、グループホーム・ケアホームの充実 |

出典：大迫丈志（2012）「事業仕分けと行政事業レビュー ー意義と課題ー」国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER757(2012.8.28) p.4.

本来、立法府は政策・施策レベルを中心に行政統制を行うべき存在である。これまで述べてきたように、米国には内在的・公式的統制でありながら独立性の高い行政監察総監制度が存在し、また、スウェーデンでは議会オンブズマンが、それぞれ事務事業レベルの統制を行い、立法府は政策、施策の判断を行うという機能の役割分担が行われている。

¹⁷¹筆者による経済産業省中小企業庁経営支援部経営支援課丸山進課長へのヒアリング(2011年10月19日)。

¹⁷²この法人については事業仕分け本番の俎上に挙げた(890団体から87団体に絞られた段階)。しかし、最終的に87団体から80団体に絞られた段階で事業仕分け第2弾本番の対象から突如外れた。当時の直嶋正行経済産業大臣が「事業仕分けにかけられるまでもなく、自ら対処する」という方針を行政刷新会議に伝え、対象から外れた。

しかし、日本では行政監察総監制度も、議会オンブズマン制度も存在しないために、それらを補完する仕組みとして事業仕分けによる外部チェック機能が導入された。2009年12月の政権交代後に事業仕分けは廃止されたが、それに代わりうる立法府、行政府それぞれの補完機能が構築されなければ、取り上げた実例のような構造的な税金の無駄遣いは改善されていかない恐れがある。

5-2 事業仕分けの課題 —予算査定との比較から—

5-2-1 論点の抽出と時間的制約の克服

筆者は、2010年11月に行われた特別会計¹⁷³を対象にした事業仕分けでは、事業仕分け人として第2弾の政府系公益法人の仕分けよりも主体的に関わることになった。ここでは仕分けの一連の作業に関わり把握した「予算査定と仕分けとの4つの差異」を中心に、事業仕分けの特性と課題について取り上げる。

国では通常、6月に閣議決定される政府の経済財政運営の方針に基づき、各府省は8月末までに概算要求を財務省へ提出する。これを受けて同省は12月に原案を内示する。財務省の主計局が査定にあっている。査定をする方は、査定される各部局に対して、予算の優先順位付けや予算額の確定はもとより、各事業の予算の積算が甘くないかどうか、無駄はないか厳しくチェックしている。その別形態が事業仕分けといえる。事業仕分けはその査定作業のうち、予算の積算が甘くないかどうか、無駄はないか厳しくチェックする作業を公開すると共に、第三者にチェックを委ねるところに、通常の査定と、事業仕分けとの大きな違いがある。

通常の査定と事業仕分けには4つの相違点がある。まず、最初の相違点は論点の抽出と時間的な制約の違いである。

予算査定には時間的な制約がある。西尾勝は、予算査定について「新年度に入る以前に予算を国会で議決してもらわなければならないという絶対的な要請から逆算して、各段階の締切期限が設定されているので、要求側と査定側の間にいかに激しい意見の対立があったとしても、この締切期限までには何らかの決着をつけなければならない。もしも、何らの決着がつかなければ、その要求事項はその年度においてはゼロ査定になり、次年度以降の折衝に先送りされるだけのことである」と意思決定の時間的な制約について説明する（西尾勝2012：p.333）。しかし、それでも通常の査定の時間軸は1年スパンである。

ところが事業仕分けのケースでは、筆者は2010年10月1日に仕分け人に選任され、最初の仕分けの日まで26日間しかなかった¹⁷⁴。国の特別会計は約381兆円に上り、対象事業は18特別会計の51勘定48事業に上った¹⁷⁵。この限られた時間を活用して、5名の衆議院議員¹⁷⁶とともに、特別会計ワーキンググループBのメンバーとして担当した総務省、法務

¹⁷³本来、独立採算制をとるべき特別会計を区分するのは歳入歳出を分かりやすくするためであるが、各省庁は特別会計を隠れ蓑に既得権益を守るための手段としたため、特別会計がふくらんだ可能性があり、一般会計と特別会計の在り方を正し、会計の総覧性を高めることも仕分け人の使命であった。但し、枝野が税金の無駄遣いをなくすひとつの手段として、事業仕分けが存在するが、「仕分けで議論できるのは、まさに多数決民主主義とは違う、つまり一種客観性を持って判断できるところまでだ」と事業仕分けの本質について述べている（枝野2010:118）。要するに、枝野は政策判断に事業仕分けは政策レベルの判断には踏み込まないことを原則とし、その後の大臣にも申し送りされていたが、特別会計仕分けについては会計区分の整理も含め、政策判断を要する対象も含まれていた。

¹⁷⁴ 厳密には、選任までの間に仕分け調査員として下準備にあっていた。しかし、下準備も含めて実質3か月も時間はなかった。

¹⁷⁵ 国は2010年度予算でみると、一般会計が約92兆円、特別会計が約381兆円。

¹⁷⁶ 長妻昭、本多平直、岡田康裕、緒方林太郎、花咲宏基の各衆議院議員。

省、農林水産省、国土交通省の全ての特別会計を仕分けするという役目を負った¹⁷⁷。仕分け当日までの間、国会日程の合間を縫って、総務、法務、農林水産、国交の各担当者にヒアリングを行う会議を持った。この事前ヒアリングは各省の特別会計ごとに原則 1 時間しか出来ないことになっていた。しかし、担当者の説明が長いか、要領を得ないと、質疑のやりとりの時間が制約される。筆者の経験上、職員の中には議会答弁の際、「議員の質問時間を短くしてしまうため」に、長い答弁をしたものがいた。これは官僚が防御する際のテクニクのひとつといえる。

ところが、特別会計ワーキンググループ B チームでは、こういう官僚の防衛本能に対抗するために、長妻議員の主導で別途日を改めて担当者がプレゼンテーションをする場として「宿題コーナー」を設けて何度も質疑できるようにした。例えば、天下り団体について筆者が「今後の人員計画があれば資料要求をお願いします。もし、無ければ作らせてください」という。すると矢継ぎ早に、長妻議員が「行政刷新事務局は要求資料の進捗状況をしっかり把握してください。もし、提出された資料が私たちの求めるレベルに達していない場合は再提出を命じてください」などと指示した。連日、質疑⇒資料要求⇒資料提出⇒再説明⇒質疑という流れで、運輸行政刷新大臣も参加したメンバー全体の会議、さらには必要に応じて、個別に衆議院議員会館の部屋に呼んで各省の担当者と何度もやりとりをした。こうして論点を抽出して、改善点を見出そうとした。

論点の抽出は、税金の無駄の排除、天下りの有無に加えて、国土交通省が対象だったため、B/C（費用便益分析）¹⁷⁸の視点から投資対効果の薄い大型公共事業の取捨選択のほか、対象が特別会計であることから一般会計と特別会計の会計区分の適正化などの視点が仕分け作業の視点として新たに加わった。対象が多岐にわたり、時間的な制約と専門的な知見も要求されるため、すべての特別会計事業を詳細に仕分けすることはできず、論点を深掘りするにも自ずと限界があった。だからこそ、限られた時間の中で何を評価対象として、どの論点に的を絞るか。論点のあぶり出しの作業をいかに効率的に進め、国民にもわかりやすい議論を展開するか。この作業にかなりの労力を割いた。マカビズとシュワルツの行政監視を仕分けにあてはめれば、パトロール型になるが隅々まではできないがゆえに、仕分け本番の料理台に何を載せて、どのように料理をするかが、この事業仕分けの最大のポイントといってよかった。

こうした事業仕分けの特性をパフォーマンスという批判で片づける意見があるが、その批判は妥当ではない。なぜならば、事業仕分けには法的な根拠もなく、審査結果には拘束

¹⁷⁷仕分け人になる直前には事業仕分け第2弾と同じように事前リサーチの準備期間を取り、事業仕分け第3弾の特別会計のワーキンググループ（本多平直、三谷光男、行田邦子、大西健介、後藤祐一各国会議員）に所属し、農林水産省と厚生労働省の特別会計にメスを入れるための断続的にリサーチを進めてはいた。

¹⁷⁸国土交通省ではB/Cの値が1以下の事業については、既に支払いが約束済みのもの等を除き平成21年度の事業執行を当面見合わせることにしている（国土交通省HP）。

http://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_000065.html（アクセス日 2013年3月2日）。

力もない。しかし、一定の成果を生んだのは、傍聴者はもとより、テレビや新聞などによる社会的な監視が行政統制をバックアップしたからである¹⁷⁹。

5-2-2 評価主体の公正性

二つ目の予算査定と事業仕分けとの相違点は、誰が査定のアクターになるのかという点である。

通常の予算査定では、行政府レベルの予算査定業務は膨大であるために、主計局には 3 人の次長級（部長級）がおかれ、その下に 11 人の主計官（課長級）がいて、そのうちの 9 人の主計官が各府省の予算を分掌していること、また各主計官の下には複数の主査（課長補佐級）が配置されていて、これらの主査がそれぞれ府省または局の予算を分掌している（西尾 2012 : 332）。すべて行政府の職員、公務員である。一方、事業仕分けの WG のメンバーには、国会議員、そして大学教授や公認会計士など民間の有識者¹⁸⁰が入った。的確な事業評価を行うには、利害関係のない、専門的知見を有する人材が必要になる。利害関係を持たない者が仕分けを行うというのは絶対条件である。なぜならば、事業仕分けでは歳出を削減すること自体で痛みを感じる国民が生じる評価対象が存在するからである。

井堀は、公金の支出について表 5-13 にみられるように「絶対的な無駄」、「相対的な無駄」、「結果としての無駄」、などの概念に整理している。事業仕分けが主に対象とするのは、「相対的な無駄」である。「相対的な無駄」は便益とコストの比較で初めて定義できる。「公共サービスの便益が、その財源調達費用（コスト）よりも小さい」場合に相当する。例えば、10 の便益を生み出すのに 20 の歳出（費用）が必要だという場合、 $20 - 10 = 10$ の部分は無駄な歳出となる。具体的な例としては、多額の建設費用の割にあまり便益を生まない公共事業（青函トンネル、整備新幹線など）、医療における過剰な検査・薬漬け、裕福な高齢者への公的年金給付、豊かな地域や人への補助金などであるとする（井堀 2008:pp.18-46）。つまり、相対的な無駄とは、ある人にとっては必要だが、別の多くの人にとっては無駄と感じられる無駄である。このため、相対的な無駄を排除しようと思えば、利害関係のあるアクターが行政府に圧力をかけて、これまで維持されてきた事業や予算が仕分けの主な対象といえる。

¹⁷⁹逆をいえば、社会的な監視を喚起しない仕分けの効果には自ずと限界がある。

¹⁸⁰事業仕分け第3弾特別会計 【ワーキンググループB（総務省、法務省、農林水産省、国土交通省担当）】
<民間有識者>赤井 伸郎 大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授、太田 康広 慶應義塾大学大学院経営管理研究科准教授、梶川 融 太陽A S G有限責任監査法人総括代表社員、土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授 <民間有識者（個別分野）>岡田 秀二 岩手大学農学部教授、樫谷 隆夫 公認会計士・税理士、角 紀代恵 立教大学法学部長・教授、川本 裕子 早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授、佐藤 主光 一橋大学大学院経済学研究科・政策大学院教授、鈴木 豊 青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科長・教授、中村 卓 構想日本政策担当ディレクター、馬場 治 東京海洋大学教授）、原田 泰（株）大和総研 専務理事チーフエコノミスト、森信 茂樹 中央大学法科大学院教授、（五十音順・敬称略）。

表 5-13 無駄の概念

| 分類 | 定義 | 数値例 |
|----------------|--|---------------------------------------|
| 絶対的な無駄：
その1 | 公共サービスの質を劣化させないで削減できる歳出 | 費用が10かかっているが、費用5でも同じことができる。 |
| 絶対的な無駄：
その2 | 歳出それ自体の便益がマイナスであるもの | 便益自体が-10 |
| 相対的な無駄 | 公共サービスの便益が、その財源調達費用よりも小さい歳出 | 便益10で費用が20 |
| 結果としての無駄 | 事前には必要な歳出が事後的に不必要になるもの
ただし、非常時の便益を過大に見積もれば、相対的な無駄が生じる | 確率0.9で不必要になる歳出10
確率0.1で必要になる便益が200 |

出典：井堀利宏（2008）『歳出の無駄』の研究 日本経済新聞出版社 p.37.

このため、事業仕分けでは行政刷新会議事務局より「利害関係人から接触やコンタクトがあった場合は行政刷新会議の事務局に相談し、その是非を判断すること」という指示が仕分け人に対してあった。実際に、仕分けの対象事業の利害関係団体から、仕分け本番が近付くと面談の依頼が相次いだ。また、仕分け本番直前には、政務三役のひとりから「穏便に質疑をしないと市場に悪影響を与えかねない」という話があった。もちろん面談は受けず、政務三役からの話も質疑には影響させなかったが、利害関係人を仕分け人にしないことは公正な審査を行う上での絶対条件といえる。

このように、予算査定を財務省主計局の職員が実施するのに対して、事業仕分けの場合は国会議員を含め、民間の仕分け人が評価を行った。事業仕分けでは、内閣府の行政刷新会議事務局に加えて、財務省の主計局が事業仕分けのサポートをおこなった。この点、民主的正統性を持たない仕分け人を財務省が主導した点などが批判されてきたという指摘がある（手塚 2012：240）。しかし、日頃から各府省の査定を行っている主計局が仕分けをサポートしたのは、過去の経緯を知り、多くの情報を持っている。財務省が主導したこと自体は批判されるべきものとはいえない。仕分け人と主計局とのかかわり方の問題である。また、手塚は財務省の論点ペーパーと評価結果の比較から、「結局のところ財務官僚による予算査定とそれほど変わらないことを示唆しており、その限りで民間人独自の視点が果たした役割は限定的であったといえる」と指摘する（手塚 2012：259）。さらに、「財務省主計局が本来担っている予算査定業務を、そのまま仕分け人へ『事実上、移管』しているように理解できるかもしれない」と手塚は説明する（手塚 2012：249）。

確かに、筆者も予算査定業務を仕分け人の手に移行した側面があると思う。ただ、なぜ仕分け人の手に移行したのかということを考える必要がある。

通常の予算査定は公務員である財務省の主計局が行い、事業仕分けは国会議員を交えた民間の仕分け人が評価を行った。評価者の公正性という面では、公務員の方が中立性、公正性が高いと一般的には考えられるかもしれない。しかし、これまで見てきたように公務員は OB が天下っている団体にメスを入れることは難しい。また、いわゆる族議員の圧力に屈した各府省の無駄な事業¹⁸¹を黙認してきたのも予算査定をしてきた財務省主計局ではなかったのか。だから、財務省主計局が従来は公正に判断できなかった事業を「仕分け人のせい」にして廃止、見直しさせたという見方も成立する。そうでなければ、国全体の予算規模からすれば小さいかもしれないが、平成 22、23 年度だけで 3 兆 7640 億円という節減額は生じなかったのではないだろうか。

このため、民主的正統性を持たない仕分け人を財務省が主導したという批判に対しては、予算査定が公開の仕分けに移行したことで、実は査定の公正性が担保された側面があること、そして、財務省主導に対する批判¹⁸²には、財務省が事業仕分人という外圧を活用したという点も指摘しておく必要がある。

5-2-3 評価主体の専門性と継続性

三つ目の予算査定と事業仕分けとの相違点は、評価主体の専門性と継続性である。

財務省主計局が実施する予算査定は、前述したように 3 人の次長級（部長級）、その下に 11 人の主計官（課長級）のうちの 9 人の主計官が各府省の予算を分掌し、各主計官の下には複数の主査（課長補佐級）が配置され、これらの主査がそれぞれ府省または局の予算を分掌している。まさに、日頃から「査定」だけを主要な業務にしている専門職、いわばプロフェSSIONAL である。一方、事業仕分け人はそれぞれ本来業務を別に持っている人たちで構成されている。

事業仕分け人が、行政の事業や予算を第三者が外部チェックするときに求められる視点は「市民の目線とプロの見識である」。事業の在り方が、市民、国民から見たときに、その税金の使い方は納得できるものなのか、まっさらな視点で検証する。そして、専門性の高い分野であっても、どこに問題点が存在し、その問題点に対して、どのようにしたらよいかという処方箋を描き、わかりやすく官僚に対して、そして外部に向けても説明する能力が求められる。

内部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ってメスを入れることができない。他方、外部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ても、メスの入れ方を誤ってしまう恐れがある。事業仕分

¹⁸¹ 古賀は、特別会計は各省庁が自民党族議員とともに好きなように運用してきた。だからその実態を見て、「母屋でおかゆをすすっているのに離れで焼き焼きを食べている」と揶揄されてきた、としている（古賀 2011:223）。

¹⁸² 但し、財務省の狙いは自由な財源の拡大にあり、特別会計の中身には一切手をつけずに財務省が特別会計を支配するという既成事実を作るところにとどめ、翌年以降好き勝手に使うという作戦を取り、財務省の作戦は完勝で終わった（古賀 2011:222-223）という見方もある。

けはまさに外部統制であるが、この外部統制の弱点を克服し、外部の者であっても思い切って正しい角度でメスを入れられるかに、その成否はかかっているといえる。

仕分けは国会議員が主体となったが、専門的な知見が期待されて民間の仕分け人に大学教授や公認会計士が選任された。事業仕分け以外にも各種政府の委員には有識者として大学教授が選ばれることは一般的であり、日頃から企業会計をチェックし、経営に関するアドバイスをしている公認会計士などは民間であろうと、行政であろうと、無駄を省き、効率性を高めるためのノウハウを持ち、仕分け人には最も適任のひとりといえよう。

しかし、どんなにプロの見識があっても内部に精通していないとわからないことはどうしてもある。例えば、筆者が事業仕分け第 3 弾でかなり労力を割いた対象のひとつに、農林水産省の食料安定供給特別会計があった。

筆者は 1993 年 7 月から 1994 年 7 月までの約 1 年間、放送記者として農林水産省の記者クラブを担当していた。この 1 年間はコメの作況指数が全国平均で 74 まで落ち込み、戦後最悪の大凶作となり、外国産米を緊急輸入した。また、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉で日本が初めてコメの市場開放をするなど、コメを巡る報道には事欠かない一年間であった¹⁸³。この経験があったため、事業仕分けで、農林水産省の特別会計を担当した時に、「ガット・ウルグアイ・ラウンドで合意した外国産のコメの輸入割当 5% (MA 米¹⁸⁴) は無駄の温床になっていないか」などと問題意識を持って調査に臨んだ。筆者が論点抽出をして、まとめたのが資料 5-14 の報告書である。

この調査報告書のポイントは、食料安定供給特別会計については、元来、独立採算制である特別会計であるにもかかわらず、一般会計からの繰入分と食糧証券による借入金が混在し、収支が見えにくいこと、国産米、MA 米の備蓄、売払差損により約 1379 億円の赤字を出しているが、コメの備蓄量は年間約 100 万トンであり、この 10 年で日本人のコメの消費量が 10% 落ち込んでいるため備蓄量を減らすことができること、MA 米の購入先を比較的安い国からの購入比率を増やすこと¹⁸⁵、仲介業者のマージンを減らす SBS (Simulation Buy and Sell: 売買同時契約) 輸入方式の比率を増やすことで大幅に赤字額を圧縮¹⁸⁶できるという提案を行ったことである¹⁸⁷。

¹⁸³特に、7 年間に及ぶガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の最終合意に伴うコメの市場開放は当時の細川政権の最重要懸案のひとつで、スイスのジュネーブで連日現地から交渉過程をテレビレポートした (長島 1997 : 210-221)。連日、全国紙はもちろん日本農業新聞までコメに関する記事はスクラップして、当時の農林水産省の大臣、事務次官をはじめ、食糧庁の職員を中心に取材を行う日々であった。

¹⁸⁴ウルグアイラウンド合意により、日本が海外から輸入枠を義務付けられているお米のこと。

¹⁸⁵農水省はアメリカ産米の比率を 47% から 30% に落とすと約 26 億円の節減と試算 (内閣府 2010 : 7)。

¹⁸⁶農水省は 77 万トンの MA 米のうち、現行の一般輸入方式 66 万トン、SBS 方式 10 万トンを、SBS 方式 30 万トンにした場合、約 160 億円の節減になると試算 (内閣府 2010 : 7)。

¹⁸⁷なお、MA 米の抱える課題については、農水省自身もかなり整理・検証しており、塗り水産省が発行した「ミニマム・アクセス米に関する報告書」に詳しい (農林水産省 2009)。

資料 5-14 「特別会計調査」報告書

担当： 衆議院議員 長島 一由

| 特別会計の概要 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|------------|---------|-------|------------|---|---------|-----|----------|----|------------|----|-------------|-------|------------|-------|--------|----|---------|-----|----|-------|----|-------|--|
| 特別会計名 | 食料安定供給特別会計 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 勘定名 | 米管理勘定 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 所管府省 | 農林水産省 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 歳入歳出予算
平成 22 年度予算額（億円） | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 財源構成 | 歳出の概要 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">1. 米売払代</td> <td style="text-align: right;">1,052</td> <td style="width: 50%;">6. 米買入費</td> <td style="text-align: right;">2,116</td> </tr> <tr> <td>2. 輸入米等納付金</td> <td style="text-align: right;">1</td> <td>7. 米管理費</td> <td style="text-align: right;">412</td> </tr> <tr> <td>3. 償還金収入</td> <td style="text-align: right;">75</td> <td>8. 業務勘定へ繰入</td> <td style="text-align: right;">44</td> </tr> <tr> <td>4. 調整勘定より受入</td> <td style="text-align: right;">6,014</td> <td>9. 調整勘定へ繰入</td> <td style="text-align: right;">4,249</td> </tr> <tr> <td>5. 雑収入</td> <td style="text-align: right;">77</td> <td>10. 予備費</td> <td style="text-align: right;">400</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">合計</td> <td style="text-align: right;">7,220</td> <td style="text-align: center;">合計</td> <td style="text-align: right;">7,220</td> </tr> </table> | 1. 米売払代 | 1,052 | 6. 米買入費 | 2,116 | 2. 輸入米等納付金 | 1 | 7. 米管理費 | 412 | 3. 償還金収入 | 75 | 8. 業務勘定へ繰入 | 44 | 4. 調整勘定より受入 | 6,014 | 9. 調整勘定へ繰入 | 4,249 | 5. 雑収入 | 77 | 10. 予備費 | 400 | 合計 | 7,220 | 合計 | 7,220 | |
| 1. 米売払代 | 1,052 | 6. 米買入費 | 2,116 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. 輸入米等納付金 | 1 | 7. 米管理費 | 412 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3. 償還金収入 | 75 | 8. 業務勘定へ繰入 | 44 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4. 調整勘定より受入 | 6,014 | 9. 調整勘定へ繰入 | 4,249 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5. 雑収入 | 77 | 10. 予備費 | 400 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 合計 | 7,220 | 合計 | 7,220 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 調査結果 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 調査内容
<small>ヒアリング先の団体等も記載（WG 全体で行ったものは記載不要）</small> | （追加ヒアリング先）
・農林水産省総合食料局 計画課、食糧貿易課 9 名
・藤崎一郎駐米大使（元 WTO 担当大使）
・会計検査院 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 着眼点・論点

各特別会計（勘定）の実態を踏まえ、以下のような視点に照らして調査した結果から浮かび上がった着眼点・論点を記載すること
・特別会計（あるいは勘定）として区分経理することについて、見直しを検討すべき点はないか
・歳出の内容、財源のあり方について見直しを検討すべき点はないか
・積立金の必要性や必要水準について見直しを検討すべき点はないか。剰余金についてはどうか
・土地・建物・株式等の資産について、処分・活用を検討すべきものはないか
・個々の事務事業にムダや不要不急のものなど | <ul style="list-style-type: none"> ● 特別会計制度上の問題点と、一般会計化の可否
 調整勘定を経由した一般会計からの繰入が常態化しており、特定の収入をもって特定の支出に当てるといふ、特別会計の要件を満たしているとはいえない状況。
 調整勘定を経由することで、一般会計からの繰入分と食糧証券による借入金が増え、収支が見えにくくなっている。
 当勘定における<u>米の買入費用は、米の価格変動に伴い、年により大きく変動する</u>。特別会計制度由来の「<u>剰余金の繰越</u>」「<u>食糧証券による資金手当て</u>」は、この<u>資金変動に対応するために必要な機能</u>であり、当勘定を一般会計化する場合は、何らかの方法で担保することが必要と考えられる。
 （詳細については、会計全体のシートを参照）
 当勘定においては、大量の備蓄米を資産として管理し、備蓄米は年を経るごとに評価額が下がることから、貸借対照表上では棚卸資産として管理している。当勘定を一般会計化する場合、貸借対照表上を存続させるなど、何らかの方法で管理を行うことが必要と考えられる。
 （詳細については、会計全体のシートを参照） ● 個々の事業に関する問題点 <ol style="list-style-type: none"> 1. 米の備蓄についての現況
 国産米、MA米(*)の備蓄、売払差損により約 1379 億円の赤字（H22 年度。貸借対照表の損失計上額）が発生しており、この削減が最重要課題。
 ※MA米...ウルフアイラウンド合意により、日本が海外から輸入することを義務付けられている米。現在 77 万トン毎年アメリカ、タイ、中国などより輸入
 米の保管には 1 万トンあたり年間約 1 億円の費用を要する。
 売払差損の大部分は、主食用として購入した米を飼料用として販売していることによるもの（国産米・MA米共通） | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

見直しを検討すべき点はないか
・他の主体で行うことを検討すべき事業はないか

2. 国産米の備蓄量について

国産米の備蓄量は、**H13年の備蓄運営研究会報告に基づき100万トン程度とされた**が、H22年の米需要をベースに試算すると、必要量は約5万トン程度減少する。財政負担を考慮し、**備蓄基準量の見直しを検討すべきではないか。**

MA米については、1年間に77万トンの輸入があり、H22時点で95万トンの在庫がある状況。これは上記の備蓄にカウントされていない。**米の備蓄を国産米のみに限らず、MA米を含めた総量とすることで、備蓄米の大幅な削減、管理コストの削減が可能と考えられる。**

長島一由事務所での試算では、**コスト削減額は260億円/年**

(前提条件)

- ・国産米の備蓄量を50万トン、MA米の備蓄量を40万トンと仮定
- ・米の備蓄運営方式は、現在農水省で検討されている「5年棚上モデル」を採用(コスト削減の考え方)

・国産米

100万トンの国産米の備蓄に必要な費用は

米の備蓄に必要な管理コスト : 140億円/年

食用から飼料用とすることによる売買差損 : 380億円/年

合計額 : 520億円/年

(出典:「備蓄運営に対する考え方」H22年8月 農林水産省)

備蓄量を100万トン⇒50万トンとした場合必要額は半分となり、**260億円/年が削減。**

・MA米

現在MA米は毎年77万トンが輸入されているが、そのうち**約25万トンを飼料用、約20万トンを援助用**として消費。(H21米穀年度:H20.11~H21.10の実績)

上記の45万トンの米については、現状でも一定期間備蓄した後消費されている。これを備蓄米としてカウントすることで、現状から特に追加費用は発生しない。

【参考】最近のMA米の販売数量(単年度)

主食用:10万トン程度

加工用:20~30万トン程度

飼料用(平成18年度以降):20~60万トン程度 援助用:10~20万トン程度

3. MA米の輸入による赤字について

平成22年度予算ベースで684億円の赤字を計上しているが、これは前述の通り保管料及び主食、加工用として購入した米を飼料用として販売していることによるもの。

MA米の輸入について、**会計検査院から農水省に対し、損益の改善を求める旨の所見が出されている。**

「MA米の受入に当たっては、MA米にかかわる損益の悪化要因に対応して、保管料の節減、新規需要の拡大等損益の健全化に向けた更なる努力が望まれる。」

(H18 特定検査対象に関する検査状況)

米の輸入においては、生産国、品種を指定することが可能。現在は、MA米の一定割合が飼料用となることを見越し、**輸入の安価な米に切り替えることで、差損を減少させることが可能**と考えられる。

長島一由事務所での試算では、**削減額は71.5億円/年(H21実績ベース)**

(前提条件)

- ・現在の飼料米の内訳(国別)は、MA米全体の内訳と同様と仮定
(アメリカ:47% タイ:43% 中国:9% その他:1% H21年度実績)
- ・見直し後の飼料米は、上記のうち最も安いタイ産のものとする(削減費用の計算)

・各国産米の価格 (出典:「米をめぐる関係資料」H22.3 農林水産省)

アメリカ(一般輸入):111円/kg

タイ(一般輸入):61円/kg

中国・その他 アメリカ米と同価格として計算

※ 中国米については、一般輸入米の資料がない。中国産SBS米(167円/kg)についてはアメリカ産SBS米(163円/kg)と価格差がほぼないことから、一般輸入米についても、アメリカ米と同様の価格であるとみなして試算した

| | |
|--|--|
| | <p>・現在の飼料用米の輸入価格は、上記国別割合と価格を元に加重平均すると
 $111 \text{ 円/kg} \times 47\% + 61 \text{ 円/kg} \times 43\% + 111 \text{ 円/kg} \times (9\% + 1\%) = 89.6 \text{ 円/kg}$
 これを全てタイ米に切り替えると、
 $89.6 \text{ 円/kg} - 61 \text{ 円/kg} = 28.6 \text{ 円/kg}$ のコスト減少
 1万トンあたりに直すと $28.6 \text{ 円} \times 1000 \times 10000 = 2.86 \text{ 億円/万トン}$
 平成 21 年の実績ベースでは $2.86 \text{ 億円/万トン} \times 25 \text{ 万トン} = 71.5 \text{ 億円}$
 【参考】
 平成 18 年度以降の実績は 20～60 万トン程度。
 上記の割合から換算すると、57.2 億円～171.6 億円 の削減可能性あり。</p> <p>4. 備蓄米の販売、管理の民間委託
 備蓄米の販売、管理の民間への包括委託は、保管費用削減に一定の効果をあげている。(H21 決算 433 億円⇒H23 概算要求 331 億円)
 上記民間委託により、サイロ施設など国が管理する備蓄施設が不要となる。貸借対照表上では、固定資産として 337 億円 (減価償却累計額▲236 億円) を計上しており、<u>これら売却することで、簿価上では 100 億円程度の収入を得ることが可能と考えられる。</u></p> |
|--|--|

出典：衆議院議員長島一由事務所作成 事業仕分け第 3 弾「特別会計調査」報告書 2010 年 9 月

仕分け本番前の数度にわたる各府省のやり取りの中で、本件に関して農林水産省が積極的な対応をしたのは、コスト分析である。日本の議会にはコスト分析を行う立法補佐機関がない。このため、独自に(民間のシンクタンクを活用することも含めて)積算を行うか、行政にしてもらうかしか選択肢がない。しかし、行政は「数字がひとり歩きすること」を恐れて、なかなかコスト分析を行わない傾向がある。これに対して、農林水産省はコスト分析をした。

事業仕分け本番でも、この論点抽出に従って議論を行った。(内閣府 2010 : 7-8,10,17-18,23,25.)。審査は各事業仕分け人が評価シートを記入し、とりまとめが行われたが会計区分については「統合。食料に関する新たな特別会計¹⁸⁸に再編」との WG の評価結果になった(内閣府 HP)。また、予算の圧縮額は「予算要求の圧縮 9 名(うち～10% 3 名、～20% 3 名、～30% 1 名、～50% 1 名、その他 1 名)」との判定で、全体として「見直しを行い、予算要求の 10～20% 程度の圧縮を図る」という WG の評価結果が出された(内閣府 HP)。この審査結果がどのように成果につながったのかについては後述するが、この食料安定供給特別会計ひとつを取り上げるだけでも、かなりの専門性が要求されることがわかるはずである。事業仕分け第 3 弾では、18 会計 51 勘定取り扱うという対象の膨大さのみならず、何らかの形で行政内部に関与していないと捉えきれない高い専門性が仕分け人には要求された。

ウェーバーは、官僚組織の巨大化によって統制が困難になっていくといった、近代官僚制のマイナス面について予見しているが、高い専門性は行政統制を一層困難としている大きな要因となる。しかも、行政の時間軸は大変長く、継続的な改善への進行管理が求められる。事業仕分けのアクターの専門性は、一時的な事業仕分け人という存在ではどんな有

¹⁸⁸食料安定供給特別会計・漁船再保険及び漁業共済保険特別会計・農業共済再保険特別会計。

識者が対処したとしても、継続性は欠けてしまう。外部統制の弱点である内部に精通しているという専門性は場面において補完できても、継続的な統制がセットになっていないと実効性を上げにくい。そこが事業仕分けの最大の弱点といえる。

5-2-4 評価結果と内部評価の乖離

最後に、予算査定と事業仕分けとの相違点は、評価結果と内部評価の乖離である。通常の予算査定では財務省主計局が行うため、査定の評価結果は予算という形で結実する。しかし、事業仕分けの場合は、仕分けの評価結果と行政内部の評価が乖離してしまう場合がある。この仕分けの評価結果と内部評価の乖離をどのように埋めるのか、あるいは処理するのかということが大きな課題である。

事業仕分けの評価結果には、法的な拘束力はなく、あくまでも勧告的な参考意見という位置づけである。仕分けの評価結果は、仕分け人が個々人の見解を評価シートに書き込み、その記録は残されるものの、仕分け人全体の意見としてはあまり踏み込んだ見解は出されない。筆者は逗子市長時代に行政の長として、仕分けの被評価者の立場になったことがある。仕分けを受ける側にしてみれば、外圧を利用してこの際廃止、見直しをしたい事業もある。しかし、2006年の逗子市の仕分けでは政治的な立場としては利害関係人である4名の市議会議員もメンバーとして入っていたため、仕分けの結果にはその客観性に疑問を持たざるを得なかった。しかも、一時的な仕分けで行政の長の予算や事業の執行権を侵害されては堪らないと感じたものである。行政の側からすれば、仕分けの評価結果に拘束力がないのは当然のことと考える。

他方、事業仕分けでは評価者の視点から見て、仕分け人の指摘や改善提案があまりにも活かされていない側面があった。それにはいくつかの理由が考えられる。

行政刷新会議は事業仕分け第1弾から第3弾までの成果として、3兆7460億円という数字をはじき出している。その内訳をみると、第1次事業仕分けで1兆9961億円、第2次、第3次事業仕分けで1兆3984億円と次第に減少している。それは政権交代直後の方が無駄を削るのりしろが大きかったこと。また、政権交代直後の事業仕分けでは、前政権が策定した予算だったため、担当大臣も国会議員の仕分け人も、さらに府省を管理する政務三役も躊躇することなくメスを入れることができた。

しかし、政権交代から1年が経過した事業仕分け第3弾の時点では、民主党政権が自分たちが予算編成した事業に切り込むことになった。このため、与党議員が同じ党の政務三役と対峙し、与党議員はメスを入れにくく、政務三役も事業仕分けという外圧を上手く受け止められなかった側面があった。むしろ、政務三役は守勢にまわった。つまり、事業仕分けは政権交代直後には成果を生みやすいが、時間が経つにつれて成果が生まれにくくなるという性格を持っているということである。

また、個別の仕分け人の指摘をみても、食料安定供給特別会計の米管理勘定に関する、国産米、MA米の備蓄、売払差損による約 1379 億円の赤字を圧縮するために、備蓄量の見直しや、MA米の購入先や購入方法を見直すという筆者の提案については、農水省によると、仕分けにより指摘を受けて改善した節減金額は 1 年間で約 18 億円（2011 年度前年比）となった¹⁸⁹。しかし、節減金額が大きく見込める SBS 輸入方式の比率を増やすべきという筆者からの指摘は手つかずのままであった¹⁹⁰。さらに、東日本大震災で津波によるコメの流出で 2 万トン、放射能物質の影響による市場隔離をしたコメ 2 万トンへの対処で 4 万トンを供出した国産米 100 万トンの備蓄計画については変更されていない。ただ、棚上げ備蓄¹⁹¹から回転備蓄¹⁹²に切り替えた成果は今後生じるがまだ積算できていないという農水省の回答であった¹⁹³。

あくまでも拘束力を持たず、事実上の勧告に過ぎない事業仕分けの評価結果や指摘が、行政の内部判断と乖離することがあったとしてもやむを得ない。しかし、仕分けの結果や指摘を尊重しない場合、行政府側による合理的な説明が不可欠である。

この点については、仕分けの評価結果や指摘のフォローアップが定期的かつ綿密に行われてこなかったことが重要な問題だったといえる。確かに、東日本大震災が大きく仕分けに影響したことも事実である。仕分けに深く関与してきた枝野、蓮舫、長妻各議員も震災対応に傾注することになった。また、行政刷新プロジェクトチームに参加していた議員などが震災対応に労力を割き、行政改革への傾注する時間のウエイトが明らかに減った。2011 年 6 月 23 日に行政刷新 PT の総会で、各府省の担当者に仕分けの指摘の進捗状況を 3 月 11 日以降の震災対応を口実に、ほとんどが平成 24 年度予算や事業への反映に道筋が立てられていなかったことが判明した。

法的な根拠も拘束力もない、事業仕分けが行政統制力を持つ一番の生命線はマスメディアによる国民世論の喚起であった。ギルバートの 4 類型に照らせば、事業仕分けは内在的・公式的統制と外在的・公式的統制が組み合わされ、さらに外在的・非公式統制である世論が後押ししたことが行政府を強力に統制するパワーとなっていた。しかし、それも東日本大震災の報道が中心になったことで、仕分けの評価結果や指摘と行政の内部評価との乖離が生じたままでも、ほとんど問題視されないまま放置されてしまった。これも、仕分けが 3兆7460億円以上の成果と社会的なインパクトを生まなくなってしまった要因のひとつであったことも間違いない。結果として、2012年12月の政権交代後、安倍新政権は事業仕分けの廃止を決定した。

¹⁸⁹ 筆者による農林水産省食糧貿易課へのヒアリング（2013年1月7日）。コスト圧縮手法について、農水省は、国が海外からコメを購入する際の入札回数を増やし、競争の原理を働かせるように改善したこと。以前は購入国を指定していた入札をお米の種類と数量のみを指定するグローバルテnderと呼ばれる手法に変えたこと。さらに、荷役経費を節減するために、30kgのプラスチック容器から1トンコンテナに変更したことで年間約18億円の経費節減につながったと説明する。

¹⁹⁰ 筆者による農水省農産企画課渡辺浩史職員へのヒアリング（2013年1月7日）。

¹⁹¹ 主食用として販売しないことを基本、毎年高額の財政負担。

¹⁹² 主食用として販売することを基本。

¹⁹³ 筆者による農水省農産企画課谷口正成職員へのヒアリング（2013年1月7日）。

しかし、日本の行政統制を補完するためには、外部による事後評価、PDCAサイクルの徹底は継続的な課題であり、これらを推進しない限り、行政改革の後退は必然である。

今後、事業仕分けとは別の手法が模索されることになると思われるが、本稿でこれまで述べてきた通常の予算査定と事業仕分けとの比較から把握した、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かい離に留意しながら、引き続き行政統制を試みていく必要がある。

この章の最後に、事業仕分けについて改めて総括したい。監視を強めるという観点から、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。ギルバートの4類型のうち、事業仕分けは内在的・公式的統制である内閣府担当大臣、内閣府行政刷新会議、財務省主計局、外在的・公式的統制である国会議員、外在的・非公式的統制である外部有識者、マスメディア、世論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、スーパー堤防の事案のように「見直し」が見直された事例もあるが、3兆7460億円の公金の節減を生んだことは事実である。また、税金の節約という観点だけでなく、行政のアカウンタビリティを向上させた。残念ながら東日本大震災以降、行政監視機能は尻すぼみになってしまった。これには未曾有の大災害への対処という不幸な側面もあったが、時を同じくして事業仕分け第3弾以降、民主党政権が自ら策定した予算や事業が審査対象になり、自浄作用を求められるようになったことが事業仕分けの監視機能を鈍らせたことも重なったからだと考える。

それでも事業仕分けは、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がクロスすると、統制・監視機能が強化されるということを経験したことを事業仕分けは明らかにしたことを強調したい。また、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、事業仕分けによる政策決定プロセスの関与は「勧告」にとどまっている。事業仕分け人が出した「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。公金の支出が明らかに妥当ではない場合に、官僚が無視して批判を浴びるのは自律性が損なわれたとは言えない。また、事業仕分け人による提言には、予算の削減ではなく同じコストでもっと効果を上げる方法の建設的な意見も出された。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と筆者は考える。

また、議会の立場からすれば、事業仕分けは外在的統制の優先的地位をもたらす手法であったということを指摘する。西尾隆は、アカウントビリティの本質を、「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」、この3点に要約し、これらの条件が揃ってはじめて、外在的統制の優先的地位が確立されると説明している（西尾隆 1998:66-67）。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」を国会議員に満たした数少ないケースであったといえる。国会議員の中から選出された事業仕分け人のメンバーは、問責主体の異質性を高めた。また、財務省が1年スパンで実施する予算査定よりは圧倒的に調査時間は短いものの、通常の委員会質疑に比べると用意周到に準備し審査できる。何よりも驚いたのは、外在的・非公式的統制であるメディアや世論がバックアップしてただけに調査対象となる官庁や独立行政法人が、議員個人として調査するよりも積極的にデータや資料を積極的に開示したことである。筆者は数少ない国会議員と首長の両方を経験した者であるが、事業仕分け人として活動していた時は首長の時と同じように官僚に対して、権力的対等性・優越性を実感したのも事実である。政権交代時に前政権の取り組みを整理するために事業仕分け的な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、アカウントビリティやレスポンシビリティを向上させる方法であるといえる。

第6章 諸外国における議会による行政統制制度

6-1 行政統制の日米比較

6-1-1 議会の自律性の差異

日本ではマスメディアを含めた議会関係者全般にアメリカ連邦議会信奉が根強く、その要因として、日本の国会改革や政治改革の議論において、米国議会¹⁹⁴における議員スタッフ数、議員立法数がしばしば羨望されることや首相公選制が望まれていることに表れている（寺沢 2000:6,14）。特に、アメリカ議会は世界でも類をみないほど強力な立法権を行使している。議会附属機関の整備も大規模かつ先進的になされており、これらの機関のレポートは国内外からの専門家からも客観的に信頼できる情報として高い評価を受けている（廣瀬 1999: 302）。大統領制におけるリーダーシップ、法案のみならず予算案を議会が主導して策定するなど、官僚主導と指摘される日本の政治システムに対して、政治主導の色彩が濃い米国の政治体制は確かに魅力的に映る。

日本の政治体制をどのように改善していくべきかということを考えるには、海外の制度との比較が一般的であり、有効だと思われるが、海外の制度を安易に導入すれば事足りるということにはならない。なぜならば、制度を導入する目的やその対象、新たに制度を導入した場合に予想される関係アクターの動きなどを考慮に入れたうえで、制度選択を適切に判断する必要があるからである（寺沢 2000:1）。

ここでは議会による行政統制、日米の相違点について考える。国民が国のリーダーを直接選ぶ大統領制を採用し、三権分立を徹底させた米国と、国会議員の中から国のリーダーを輩出し、内閣が国会に対して責任を負うという議院内閣制を採用している日本では統治体制の違い¹⁹⁵がある（図 6-1 参照）。米国の議会と大統領の間には、信任関係も政治的一体性も存在しない。したがって、議会全体が行政に対する対抗勢力として、あるいは第三者の立場に立って、行動する余地がある（図 6-2 参照）。これに対して、議院内閣制の下では多数党の支持によって内閣が成立している以上、議会の総意として、行政に対して第三者の立場でコントロールを実行するのは不可能と見てよい。（大山礼子 2003:179-180）。実際、米国では民主党のオバマ大統領に対して、民主党所属議員が多数を占める上院と、共和党所属議員が多数を占める下院では行政に対してのスタンスに違いがあるものの、議会は総じて、行政を統制・監視しようとする。

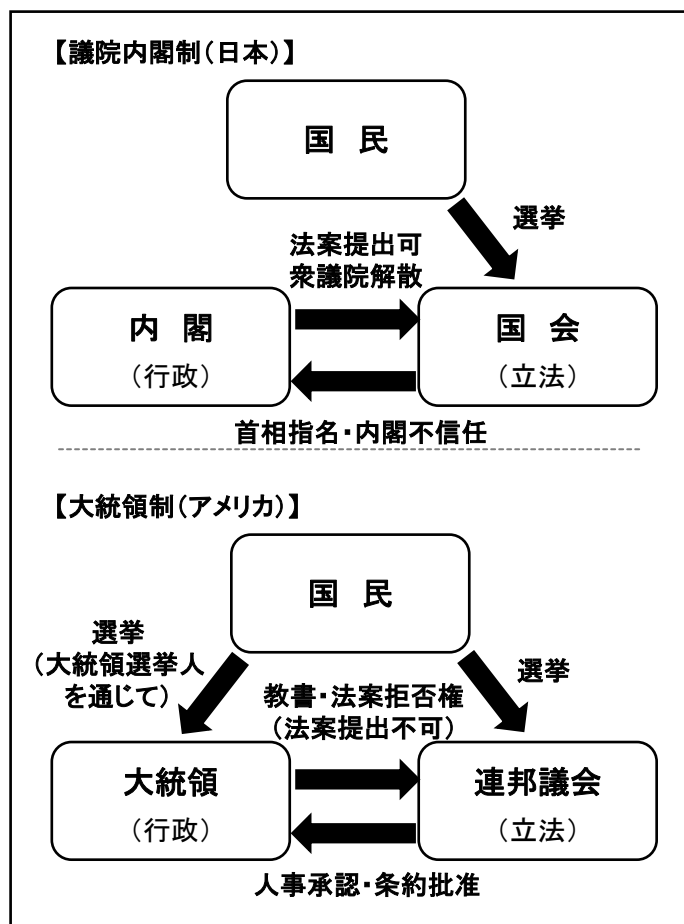
一方、日本では、政権与党である民主党所属議員は行政を全く追及しないということはないが、同じ政党に所属しているメンバーに対して厳しく追及する場面を目にしたことはほとんどない。大統領制と議院内閣制との制度の違いは、立法府と行政府がそもそも別

¹⁹⁴ 本稿では、米国議会とは「連邦議会」をさす。

¹⁹⁵ レイプハルトは、議院内閣制と大統領制には三つの決定的な違いとして、①行政府の長とその内閣が議会の信任に依存し、それに政治的な責任を負っているか否か、②行政の長が有権者によって選ばれるか、③共同合議に基づく内閣か、単独決裁内閣（one-person executive）か、という点を挙げる（Lijphart 2005:93-94）。

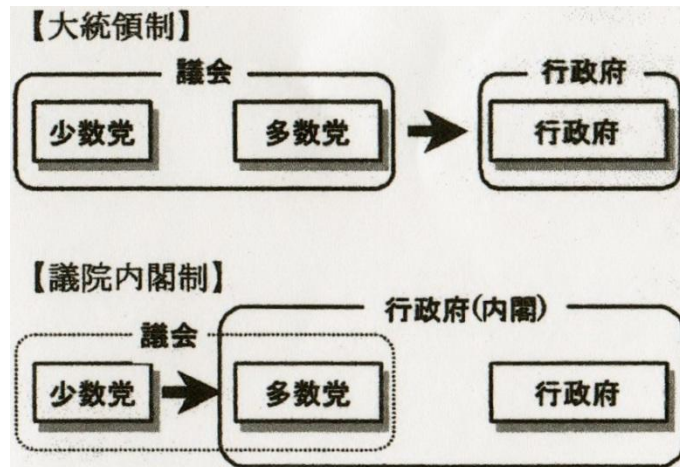
個に独立しているのか、それとも連携し合っているのかという仕組み上の、アウトラインの違いを強く認識する必要がある。

図 6-1 <議院内閣制と大統領制>



出典：川出良枝・谷口将紀編 2012『政治学』東京大学出版会:p.64

図 6-2 政治体制による行政統制の構図



出典：寺沢泰大（2000）「議会による行政統制の制度設計」『公共政策』2000 p.6.

特に、大統領制と議院内閣制との相違点を考える際には、議会による行政統制を考えた場合、議会の自律性をどこまで担保できるのかというのが重要な論点である。大統領制では二代表制のため、議会が行政府に対して行政監視の自律性を確保しやすい。他方、議院内閣制は本来、選出勢力（議会・内閣・大臣）が非選出勢力（官僚制）に優位し、前者が後者を従属させるための制度である（西尾 1995:29）。このため、大統領制と比べると議院内閣制では議会の多数党から内閣が形成されているため、議会は行政監視の自律性を保ちにくい。

寺沢は、この差異を認識し、他国の制度を類推する場合はそれが成立する政治制度を併せて考える必要があるとしたうえで、民主党が 1996 年 11 月に衆議院に提出した「行政監視院法案」が実現しなかった原因について、大統領制と議院内閣制との差異をしっかりと踏まえた検討をすべきであったと指摘する。なお、「行政監視院法案」は行政改革案の一環として民主党が提出した米国の会計検査院（GAO¹⁹⁶）にならって、国会に行政の評価・監視のための機関を設けようとするものだった（大山 2003:177）¹⁹⁷。

GAO が議員以外の職員で構成される第三者機関にもかかわらず、他国の議会付属機関に比べて実績を上げることができるのは、権力分立が徹底し、議会と行政府が分断している大統領制の下に設置されていることが大きい。アメリカ合衆国では、議会が一丸となって大統領を中心とした行政府に対抗することは珍しくなく、そのような場合は議会付属機関

¹⁹⁶ 当時は General Accounting Office、2004 年 7 月に名称変更し、現在は Government Accountability Office。

¹⁹⁷ 結果として、アメリカモデルの「行政監視院法案」は政府・与党側の賛同を得られず、導入には至らなかった。政府の反対の理由は、行政省庁の個別・具体的な活動について国会の付属機関が直接、勧告などの措置をとることは立法府と行政府との権力分立に反するということであった。

代わりに、両院に行政監視を目的と常任委員会を新設する構想が検討され、1997年の国会法の改正によって、衆議院には決算行政監視委員会、参議院には行政監視委員会がそれぞれ新設された（大山2003:181）。

である第三者機関が議会全体の意思を背景に強力な権限を振るうことができる¹⁹⁸。これに対し、議院内閣制において、議会の統一かつ最終的な意思が行政府に反することは、与党内抗争時などを除き原則としてあり得ない（寺沢 2000:6）。原則、多数決原理をすべての議会活動に適用すれば野党は行政統制を主導することが不可能である。このため、議院内閣制の下で行政統制の実効性を確保するためには、多数決原理を緩和し、少数党に行政統制のための調査イニシアティブを与える仕組み、すなわち少数者調査権の必要性が主張される（寺沢 2000:7）。

6-1-2 補佐機関の発達度合の相違点

日本と米国の政治システムを比較した場合、予算編成権を立法府たる国会が有するか、それとも行政府が持つのか、大きな違いがある。日本と米国の政治・行政システムとの相違点について造詣の深い¹⁹⁹レイチェル・ジョンソン上院歳出委員会補佐官は「日本の国会の場合は首相が提出した予算案はほとんど修正されずに成立する。しかし、アメリカでは大統領が予算案を提示するが、あくまでも予算案は予算案であって、議会が予算を編成していく」と日米議会の最大の相違点について説明する²⁰⁰。

また、日本と米国の政治システムを比較した場合の大きな違いは行政府の法案提出権の有無である。リッチー²⁰¹は法案成立に関して、議会が中心的な役割を担い、大統領は見守るしかなく、ケネディー大統領は「大統領に就任するまで、いかに議会が重要な役割を果たしているか気付かなかった」と述べたとしている（Ritchie:84-85）。日本と違い、米国での法案の提出は議員にだけ帰属する権利であり、議員1人でも提出することができる²⁰²。大統領には法案を提出する権利はないが、憲法上、大統領は年頭の一般教書などにより必要と思われる政策を示し、議会に立法を勧告することができる。また、行政の府省や利益団体も自らの政策に関心のある議員に法案の提出を依頼する例が少なくない（国立国会図書館調査及び立法考査局 2010:9）。他方、日本では法案提出権は議員に限られておらず、前述したように日米の議員提出法案数の比較では、議員による法案提出数についてみれば、日本の69件に対し、米国は5917件と約86倍もの差がある。

このように米国では議会が予算編成権を有し、法案提出権を専権事項として有しているが、蒔田は大統領制と議院内閣制という差異に関連して、この法案提出権の有無と、立法

¹⁹⁸ 但し、通常は大統領と同じ政党の議員は議会で行政府を攻撃しない。

¹⁹⁹ 2010年から2011年に筆者の衆議院議員事務所でも研修したほか、長期にわたり日本の立法府、行政府において研修するなど、日本での滞在期間も長い。

²⁰⁰ 筆者によるレイチェル・ジョンソン上院歳出委員会補佐官へのヒアリング（2012年9月15日）。

²⁰¹ 米国議会史に関する専従の議会スタッフ。

²⁰² 第100回議会で14000法案提出されているが、そのうち成立した割合はわずか3.3%である。中には数百本の法案を提出する議員もおり、議員にとっては法案を提出することに、有権者、利益関係者、選出州に対してアピールする意味があるという（Ritchie 2010:46）。

補佐機関²⁰³が米国で発達してきたこととの関係性を指摘する。まず、大統領制については「法案提出権が政府にはなく、議会の構成員たる議員のみがこれを有することから、必然的に議員の議会活動においては法律案の作成が中心を占めることとなる。それ故、議員が法律案を作成する際に必要な政策事項に関する情報収集や調査分析等に携わる人員が必要となり、これが立法補佐機関の発達につながる」とし、議院内閣制については「政府にも法案提出権が認められており、一方で議会与党は政府と一体のものとして政権運営を支える役割を負うため、議会に提出される法案の中で議員立法の占める割合は大統領制に比して減少し、代わって政府提出法案が中心的となる。これによって、議員の立法活動を補佐するための立法補佐機関もまた、その必要性の程度が小さくならざるを得ず、結果として、そのような機能を果たす機関の発達は、相対的に抑制されることになるのである。」と説明する（蒔田 2009 : p.6）。この原理は、法案提出権の有無だけでなく、予算編成権の帰属も議員が予算案を作成する際に必要な政策事項に関する情報収集や調査分析等に携わる人員を必要とするため、補佐機関の発達度合に影響することが推察される。

米国では第二次大戦後、各国とも急激な行政府の膨張を経験してきたが、行政府の役割が内政、外交の両面にわたって増大し、かつ複雑化したため、議会は行政府から提供される情報に依存せざるを得なくなり、行政府監視機能の低下を招いた。特に、米国連邦議会には日常的に行政府から情報を入手する手段はなく、情報不足を補うために、立法補佐機関の強化が必要だった。なぜならば、米国の大統領は議会の信任に基づいてその地位を維持しているわけではないので、議会の場で日常的に行政府の方針を説明する義務を負わないこと。そして、法案はすべて前述のように議員提出とされているから、行政府の作成した説明資料が法案とともに関係議員に送付されてくることもなく、圧倒的に行政府が情報優位に立っていたためである。そこで米国連邦議会は、行政府に対抗するには独自の情報収集・調査能力の強化が必要であるとの認識に立って、スタッフの増員や立法補佐機関の新設に努めてきた。

中でも、1970年代には、議会予算局（Congressional Budget Office:CBO）及び技術評価局（Office of Technology Assessment:OTA）の二機関が新設され、議会の調査能力は飛躍的に向上したという（大山 2003:177-178）。米国行政監視の歴史について、ドナルド・リッチー上院ヒストリアンは「議会と行政府との力関係に大きな変化が生じたのは、1978年の行政監察総監制度の導入と、それ以上に最大の功績は1974年の議会予算局（CBO）の創設だ」と説明する²⁰⁴。

²⁰³ 蒔田によれば「①立法に関する調査・分析・文書資料の作成等、議会の立法行為及び議員の立法活動に直接資する活動を行うこと、及び、②議会の内部機関あるいは付属機関であり、且つ職員が公的な身分を有すること、という二つの条件を用い、これに該当するものを「立法補佐機関」と呼ぶ（蒔田 2009:2）。

²⁰⁴ 他方、それまで行政統制が機能していなかったということではなく、ドナルド・リッチー上院ヒストリアンは米国史上、行政監視という意味で最大の成果を挙げたのは、トルーマン委員会だと指摘する。1940年、トルーマン上院議員は各地の軍施設を視察し、請負業者への不明瞭な支払いや大企業が契約を独占している状況を見た。その上で、通称「トルーマン委員会」と呼ばれる「国防計画特別調査委員会（US Senate Special Committee to Investigate the National Defense Program）」の立ち上げを要請、1941年3月1日、上院での満場一致により、トルーマン委員会は承認された（U.S.Senate HP）。当初トルーマンは新人上院議員で、委員会は15000ドルのみの予算しか割り当てられず、全く成果を期待されていなかった。し

表 6-3 に米国の立法補佐機関の現状。表 6-4 に米国議会の支援組織の人員数の推移。表 6-5 には日米の立法補佐機関。そして、表 6-6 に米国議会の委員会における公聴会及び会議の推移を掲載した。

表 6-3 米国の立法補佐機関の現状

| | 会計検査院 (GAO) | 議会調査局 (CRS) | 議会予算局 (CBO) |
|---------|------------------------|--------------|--------------------|
| 根拠法 | 1921 年法 | 1970 年立法府再編法 | 1974 年法 |
| 議会監督委員会 | 下院政府改革委員会
上院政府問題委員会 | 図書館合同委員会 | 下院予算委員会
上院予算委員会 |
| 任務 | 監査、評価、勧告、裁定 | 調査、分析、情報提供 | 予算・経済分析 |
| 予算 | 3 億 9,400 万ドル | 7,200 万ドル | 2,700 万ドル |
| 人員 | 3,275 人 | 747 人 | 232 人 |

(注) 予算・人員とも 2000 年度予算。なお、議会調査局の前身は 1914 年に創設。
出典：渡瀬義男(2005)『レファレンス』平成 17 年 6 月号 国立国会図書館調査及び立法考査局:p.6.

日本では明らかに行政府の方が情報的に優位で、筆者の経験則上、立法府が 1 ならば、行政府が 10 以上の差があるように思われる。それに対して、米国では、リッチーは「比率は断定できないが議会の方が間違いなく情報優位にあるうえに、立法府は行政府に対して情報を求める権限が担保されている」ことを強調する²⁰⁵。現在の日本と米国との政治システムの比較において、立法府が行政府をしっかりと統制しようとするならば、まず、行政府が有する情報をしっかりと把握することが先決といえる。なぜならば、情報は権力の源泉のひとつであり、情報格差はそのまま統制力の格差につながるからである。

法案提出権や予算編成権の有無による補佐機関の発達の度合いは、まさにそのまま情報格差に直結する。そのことが、日本と米国との議会による行政の統制力の差に表れることが容易に推察される。

表 6-5 の日米の立法補佐機関の一覧からは、予算補佐機関と会計検査機関の有無や補佐機関のスタッフの充実度の違いを個々に把握できる。他方、表 6-4 からは議会の支援組織の人員数の推移をみると、全体的に減少傾向にあることがわかる。

かし、数々の成果を上げ、トルーマン委員会は米国史上最も成果を上げた調査委員会の一つとなる。ある陸軍キャンプ設置に関する汚職と無駄遣いに関する報告書によって、2 億 5000 万ドルを節約できたとしている (Wilson 1975:3224)。委員会は 1941 年 3 月 1 日発足以来、全部で 32 の報告書を作成したが、これらに対して 1 度も異議はなかった。またこの委員会は超党派で構成されていたにもかかわらず、一度も派閥的論争に巻き込まれなかったという (Truman 1986:183-186)。トルーマンは 3 年間同委員会の委員長を務め、副大統領候補となったのを機に退任した。トルーマン委員会の功績によって、彼が副大統領候補となったといっても過言ではないという。

²⁰⁵筆者によるドナルド・リッチー上院ヒストリアンへのヒアリング(2012 年 9 月 13 日)。

表 6-4 米国議会の支援組織の人員数の推移 (1946年～2005年)

| 年度 | 議会図書館 | 議会調査部
(CRS) | 会計検査院
(GAO) | 議会予算局
(CBO) | 技術評価局 |
|------|-------|----------------|----------------|----------------|-------|
| 1946 | | | 14219 | — | — |
| 1947 | 1898 | 160 | 10695 | — | — |
| 1950 | 1973 | 161 | 7876 | — | — |
| 1970 | 3848 | 332 | 4704 | — | — |
| 1971 | 3963 | 386 | 4718 | — | — |
| 1972 | 4135 | 479 | 4742 | — | — |
| 1973 | 4375 | 596 | 4908 | — | — |
| 1974 | 4504 | 687 | 5270 | — | 10 |
| 1975 | 4649 | 741 | 4905 | 193 | 54 |
| 1976 | 4880 | 806 | 5391 | 203 | 103 |
| 1977 | 5075 | 789 | 5315 | 201 | 139 |
| 1978 | 5231 | 818 | 5476 | 203 | 164 |
| 1979 | 5390 | 847 | 5303 | 207 | 145 |
| 1980 | 5047 | 868 | 5196 | 218 | 122 |
| 1985 | 4809 | 860 | 5042 | 222 | 143 |
| 1990 | 4659 | 797 | 5066 | 226 | 143 |
| 1991 | 5043 | 831 | 5054 | 226 | 143 |
| 1992 | 5050 | 838 | 5062 | 218 | 143 |
| 1993 | 5033 | 835 | 4958 | 230 | 143 |
| 1994 | 4701 | 835 | 4572 | 218 | 143 |
| 1995 | 4572 | 746 | 4572 | 214 | 143 |
| 1996 | 4399 | 729 | 3677 | 232 | — |
| 1997 | 4299 | 726 | 3341 | 232 | — |
| 1998 | 4275 | 708 | 3245 | 219 | — |
| 1999 | 4317 | 703 | 3275 | 232 | — |
| 2000 | 3920 | 696 | 3192 | 223 | — |
| 2001 | 4099 | 722 | 3155 | 228 | — |
| 2002 | 4251 | 681 | 3275 | 232 | — |
| 2003 | 4200 | 692 | 3269 | 236 | — |
| 2004 | 4334 | 729 | 3252 | 236 | — |
| 2005 | 4292 | 700 | 3215 | 235 | — |

出典：Ornstein, Norman, Thomas Mann, and Michael Malbin. 2008. *Vital Statistics on Congress 2008*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. p115 1950～1970、1981～1984、1986～1989年は割愛。

表 6-5 日米の立法補佐機関

| | | 日本 | 米国 |
|------------------------|----------------|--|---|
| 議会
付
属
機
関 | 委員会付属
機関 | 衆議院調査局・参議院調査室（計 560 人）
〔職務内容〕各委員会の所掌に係る調査、法案起草のための調査・参考資料の作成、議案要旨・委員長報告等の原案の作成、予備的調査等 | 上下両院委員会スタッフ（計 2752 人）〔職務内容〕議題の設定、議員へのブリーフィング、法案の調査・分析、法律案・修正案の起草・報告書の作成、本会議報告の補佐等 |
| | 議会図書館
内調査機関 | 国立国会図書館調査及び立法考査局（194 人）
〔職務内容〕議員等の依頼に基づく情報調査・レファレンスサービス、自発的調査、各種刊行物の執筆、法令等各種資料の整理・目録作成等 | 連邦議会図書館議会調査局（705 人）〔職務内容〕立法提案・行政勅告の分析・査定・評価、議員等への情報調査、レファレンスサービス、法案・決議案等の要約作成、議案の覚書の作成等 |
| | 議院法制機
関 | 衆参両院法制局（計 157 人）
〔職務内容〕議員提出法案・修正案の起草、予備的調査、議員からの質問への回答、法制資料の収集・整理等 | 上下両院立法顧問局（計 104 人）
〔職務内容〕議員提出法案・修正案の起草、他で作成された法律案の法技術的チェック、委員会報告書の作成補佐等 |
| | 学術調査機
関 | — | — |
| | 予算補佐機
関 | — | 議会予算局（235 人）
〔職務内容〕経済財政に関する調査に基づく予算決議作成補佐歳入歳入関連法案の作成補佐等 |
| | 会計検査機
関 | — | 会計検査院（約 3300 名）
〔職務内容〕政府機関の財務・業務検査、政策・プログラムの評価等 |
| 議員
公
設
秘
書 | 立法・政策
担当秘書 | 政策担当秘書（1 議員 1 人） | 議員から支給される手当の範囲内で議員が雇用（上院：1 議員平均 35 人、下院 15 人）
（立法担当秘書への特別手当あり） |
| | その他公
設秘書 | 公設第一・第二秘書（1 議員 2 人） | |

出典：蒔田純（2009）「各国立法補佐機関の比較分析」p.4. 「日米英独の立法補佐機関」より、日米部分を一部抜粋のうえ引用した。

表 6-6 米国議会の委員会における公聴会及び会議の推移

| 年 | 延べ日数 | 監視に関する延べ日数 | 監視の占める割合 |
|------|------|------------|----------|
| 1961 | 1789 | 146 | 8.2 |
| 1963 | 1820 | 159 | 8.7 |
| 1965 | 2055 | 141 | 6.9 |
| 1967 | 1797 | 171 | 9.5 |
| 1969 | 1804 | 217 | 12.0 |
| 1971 | 2063 | 187 | 9.1 |
| 1973 | 2513 | 290 | 11.5 |
| 1975 | 2552 | 459 | 18.0 |
| 1977 | 3053 | 537 | 17.6 |
| | | | |
| 1981 | 2222 | 434 | 19.5 |
| 1983 | 2331 | 587 | 25.2 |
| | | | |
| 1993 | 1483 | 561 | 37.8 |
| 1995 | 1460 | 559 | 38.3 |
| 1997 | 1281 | 431 | 33.6 |

※1961-77,1981-83,1993-97,各1月1日～7月4日。データは会議録の日々の概要版から抽出。

出典：Joel D.Aberback.2002. *What's Happened to the Watchful Eye?* CONGRESS&THE PRESIDENCY,Vol,29,No.1,2002 SPRING.p.6.

米国の議会による行政監視を長年研究してきたアバーバックは「議会の委員会活動の延べ開催日数と委員会のスタッフの人員減少は関係がある」と説明する。しかし、それと同時に、スタッフが行政監視に携わるウエイトが増えている傾向を指摘している（Aberback 2002:10-11）。表 6-6 には議会の委員会について、1961 年から 1997 年までの推移を示しているが、延べ開催日数が減少する中、行政監視に関する会議のウエイトが 1971 年の 9.1% から 1997 年には 33.6% と 3 倍以上に増加していることがわかる。

6-1-3 法令による行政の議会への業績報告の体系

アバーバックは、スタッフが行政監視に携わるウエイトが増えた理由として 1993 年政府業績・結果法（GPRA）の効用を指摘する。1993 年政府業績・結果法は、各省に測定可能な達成目標を設定させ、5 年間の戦略プラン、1 年間の達成計画及び達成報告書を求めるもので、政府は効率性や説明責任を要求される。アバーバックは「GPRA がこれまでの監視改革で最も有望な取り組みであった」と評価し、GPRA の執行状況を GAO やその他の機関

が厳しくチェックし、行政を監視する議会委員会の報告書に記録されるようになった利点を指摘している²⁰⁶ (Aberback 2002:pp.16-17)。

米国では、1993年政府業績・結果法を含め、立法府による行政統制を推進するための法律に基づいて、行政府に説明責任を要請するしっかりとした体系がある。ミューレンは、その体系を図6-7、表6-8のように整理している。

図6-7 <法令による業績報告のフレームワーク>



表6-8 議会報告が要求される業績法

| 法の種類 | 目的 |
|----------------|--|
| 業績測定 | |
| 1993年政府業績・結果法 | 連邦政府プログラムの結果を説明可能にすること。
連邦政府の使命を明らかにすること。
目標設定及び目標に向けた業績測定をすること。 |
| 財政管理 | |
| ex.1978年監察総監法 | 税金の無駄遣い、資料の改ざん、公費の乱用を各省庁の監察総監が防止すること。 |
| 情報技術 | |
| ex.クリンガー・コーエン法 | IT資源の取得、使用、処分の改良により、連邦政府のプログラムの改善につなげること。 |

出典：Mullen, Patrick R.2006.Congressional Reporting:A Management Process to build A Legislative-Centered Public Administration.Blacksburg, Virginia,p.86 より一部抜粋し、筆者が作成。

日本でも、2001年に政策評価法に基づき各府省は実施した政策を評価し、国会に報告する義務を負う。しかし、ミューレンが明示するような業績報告の体系はまだない。

²⁰⁶ アバーバックは「1993年政府業績・結果法はこれまでの監視改革で最も有望な取り組みであった」とする一方で、「万能薬には程遠い」という。その理由として、法律を活用する側のモラルや主体性を課題として挙げる (Aberback 1999:19-20)。

ミューレンは 1993 年政府業績・結果法の目的は、行政府の内部マネジメントの改良と説明能力の向上により、議会の意思決定をより適切なものにするにあると述べる²⁰⁷ (Mullen 2006 : 88-89)。

また、1993 年政府業績・結果法は、2000 年から年ごとの業績報告を大統領と議会に提出することを求め、2002 年からは過去 3 か年分の会計年度も含めた提出を要求し、特に、提出する報告書が、議会が求める内容を満たしていないことがないように、以下の項目をカバーしなければならないとしている (Mullen 2006 : 89)。

- ・業績目標がどのように達成されたかよく調べること。
- ・過去 3 か年の目標の達成状況と比べて、当該年度の業績計画を評価すること。
- ・どの目標設定がそぐわなかったのか、以下の点に留意して説明し、記述すること。
 - (1) なぜ、目標は適切でなかったのか。
 - (2) 目標を達成するための計画やスケジュールは適切だったのか。
 - (3) 目標が妥当ではなかったとすれば、どのような改善点が必要か。
- ・要点をまとめてポイントをわかりやすく提示すること。

このように米国においては、1993 年政府業績・結果法によって、議会が行政を統制するために必要な情報の基準がきめ細かく設定されている。一方、日本の政策評価法ではこのような基準は無いに等しく、国会報告書も形骸化しているのが実態である。

ここまで議会による行政統制における、日米の相違点、特に議会の自律性、議会の補佐機関の発達の度合い、そして法令による行政の議会への業績報告の体系の違いについて取り上げた。立法府における予算や会計検査の補佐機関はいかに機能し、それらの機関が存在することが、どのようなメリットをもたらし、存在しないことがいかなるデメリットをもたらすのか。さらに、米国では国会議員が議会の補佐機関をどのように活用し、各補佐機関はどのように機能しているのか。さらに、アバーバックが議会監視改革で最も有効な取り組みであったとする 1993 年政府業績・結果法は、実際にどのような機能を果たしているのか。次節では、2012 年 9 月に米国議会において行った現地調査をもとに、これらの点について考察を行う。

²⁰⁷ただし、ミューレンは 1993 年政府業績・結果法の課題として、プログラムの重複や行政評価を予算策定プロセスに効果的に結び付けることができていないという課題を指摘する。その理由として、報告書が多すぎることや議会が監視する日程がタイトになっていることを挙げ、報告書の整理・統合、必要条件を満たした報告、行政サイト上での閲覧を容易にするなどの改善を彼は提言している (Mullen 2006 : 90,110.)。また、米国議会スタッフを務めた中林も「評価の結果を議会の作成する 13 本の歳出法に反映させるメカニズムがないため、議会側の改革プロセスが必要だ」とその課題を指摘している (独立行政法人経済産業研究所 HP)。

6-2 米国議会における行政統制の概要

6-2-1 国会議員と立法支援機関

米国の国会議員はどのように行政統制を行うとともに、個々の議員が立法補佐機関をいかに活用しているのだろうか。デニス・クシニッチ下院議員²⁰⁸は、行政を統制・監視する場合の調査手順を、以下のように説明している。

- ① どこに問題があるのか把握するために議会調査局（Congressional Research Service: CRS）を活用する。
- ② おかしいと思うことがあったら米国会計検査院（Government Accountability Office: GAO）に検査要請を行う。
- ③ 問題の所在がはっきりわかったら監察総監室（Office of Inspector General: OIG）に告発する。

また、予算の積算については議会予算局（Congressional Budget Office: CBO）を活用する（たとえば、食品の広告費について企業の税額控除を廃止した場合の増収額を積算させるなど）。さらに、以上のように立法補佐機関及び内部統制機関を上手く活用したうえで、大事なことは次の三点であると解説する。

1. 質問すること（特にいつ質問をして、いつ回答があったかを記録しておくこと）。
2. 自分で計算をすること（統計情報などでも鵜呑みにせず、自分で積算できるものは極力やってみる）。
3. レポートを読みこむこと。

これらはケースによると思われるし、全てに当てはまるとは思わないが、基本的な作業手順として、CRS→GAO→IG という流れをわかりやすく解説するために、補佐機関などの活用方法を単純化して説明したものと捉えている。議員がどこまで政策形成に主体的に関与するかについては個人差があるはずだが、首長、上院・下院議員と長きにわたり、主体的に政策形成に関わってきたことが推察される経歴を持つクシニッチ議員であるだけに説得力を持つ。

²⁰⁸ クシニッチは民主党の大統領候補のひとりになったこともある国会議員で、31歳で当時の全米最年少市長としてクリーブランド市の市長に就任したという経歴の持ち主でもあるほか、イラク戦争にも反対し、東日本大震災以前から原子力発電の危険性を問題視するなど、米国の中では異色の国会議員とされている。最近では、下院の行政監視に関する小委員長を務めるなどして、行政統制に熱心に取り組んできた米国の国会議員のひとりである。

特に、補佐機関の活用方法以上に、質問を自らするだけでなく、その後のフォローアップの記録を残し、執拗に行政に対して確認・追及していくこと。質問や提言をしたらそれで終わりというのではなく、行政は時間軸が民間に比べて長いために、その進捗状況を長きにわたり確認しつつづけることの重要性をクシニッチ議員は特に、地方自治体職員をマネジメントする首長経験の中で体得したのではないかと推察する。

また、ダイアナ・ディゲット²⁰⁹下院議員は所属する委員会の監査小委員会の役割として、システム改善について日頃から追及しているという²¹⁰。ディゲット議員の行政統制・監視の手順としては、不正や腐敗、浪費などの企業内からの内部告発、メディアからの情報提供など外部からの通報を受け、関係の府省や企業に対して、調査を命じ、議会に報告書を提出させるという流れで作業をしている。

例えば、原子力発電所の敷地内の危険な個所に反原発のデモを行っている女性が有刺鉄線を切断して侵入した事件があった。エネルギー省に対して、「これがテロリストだったらどうということになるのか」などと、事件が起きた原因と再発防止策の調査を命じたところ、エネルギー省が委託していた民間の警備会社に怠慢が発覚した。このため、責任を取らせるよう勧告し、さらにその後の対応について、ディゲット議員は追及していた。また別の事例では、石油掘削の際の水圧破砕で使用される化学物質の情報を企業が全面開示しないことを問題視し、水圧破砕の情報開示を企業に義務付ける法案を提出した²¹¹。水圧破砕の情報開示を企業に義務付ける法案の場合、別の議員と連名で提出したというが、米国では法案の提出は、議員だけに提案する権利があり、前述したように議員ひとりでも提出することができる。ディゲット議員は、このように企業からの内部告発や外部からの通報を行政統制に活かしているが、「内部告発」が税金の無駄遣いをなくす重要なポイントであると指摘する声は米国議会専従スタッフ幹部からもあった²¹²。

さらに、ダニエル・アカカ上院議員も、税金の無駄遣いを見抜く大事な点だとして、内部告発をした人が解雇されないよう内部通報者保護法案の成立に10年以上も関与してきたと話す²¹³。ここで、アカカ議員が取り組んだ議員立法事例を通じて、米国の国会議員と立法補佐機関のひとつである議会予算局（CBO）との関係を概観したい。アカカ議員が提案した2012年内部通告者保護強化法案²¹⁴（Whistleblower Protection Enhancement act of 2012, S743）は1989年内部通告者保護法への修正案として2012年5月8日に上院を通過。9月28日には下院も通過し、11月27日に成立した（Library of Congress HP）。2012年

²⁰⁹ ダイアナ・ディゲット議員は、米国下院においてエネルギー・商業委員会の民主党筆頭議員を務める。

²¹⁰ 筆者によるダイアナ・ディゲット米国・下院議員へのヒアリング（2012年9月16日）。

²¹¹ Bloomberg HP「米水圧破砕情報、40%以上開示されず—企業の説明と異なる—」2012年8月14日 <http://www.bloomberg.co.jp/news/123-M8RSYS6K510101.html>（アクセス日 2012年11月18日）。

²¹² 筆者によるホーリー・イデルソン米国・上院国土安全保障・政府問題委員会上級顧問へのヒアリング（2012年9月18日）。

²¹³ 筆者によるダニエル・アカカ米国・上院議員（上院国土交通安全保障・政府問題委政府活動監視等小委員会委員長）へのヒアリング（2012年9月18日）。

なお、アカカ議員は上院議員を4期、ヒアリングした時点で23年も務めるベテラン議員である。

²¹⁴ Whistleblower Protection Enhancement act of 2012. Public Law 112-199. 112th Cong., 2d sess.

内部通告者保護強化法案は連邦政府の内部通告者の権利および保護を強化することにより、連邦政府での無駄遣い、不正および乱用をより効果的に根絶することを目指している。

特に、9.11以降、空港、国境、法執行機関や核施設での問題を察知した職員が報復やハラスメントを恐れることなく通告できるシステムの構築が急務となった。現行法では、情報機関の内部通告者が、情報にアクセスする権利を剥奪されるという報復を受けた場合、救済措置がない。この救済措置の不在は、安全保障に直接影響を与える不正を公開しようとする職員を無防備な立場にさらしているという。このため、2012年内部通告者保護強化法案は上記の問題に対し、内部通告者保護法を強化し、適切に内部通告者を保護しようとする内部通告者保護法の当初の目的を推進するものである（Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2012：1-2）。

特筆すべき点は、CBO（議会予算局）は委員会から提出された全ての法案について、コスト分析を行うということである。その一例を示したのが表6-9である。

表6-9 CBO（議会予算局）による2012年内部通告者保護強化法案へのコスト分析

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2012-2017 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| 是正措置に伴う歳出見積額 | * | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| 情報機関内部通告者保護委員会設立に伴う歳出見積額 | * | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| MSPB・OSCの業務拡大に伴う歳出見積額 | * | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 10 |
| その他措置に伴う歳出見積額 | * | 3 | 1 | * | * | * | 4 |
| 修正案に伴うコスト見積総額 | * | 7 | 5 | 4 | 4 | 4 | 24 |

MSPB（メリットシステム保護委員会）、OSC（特別顧問局）。

単位は100万ドル、*は50万ドル以下

出典：Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Report to Accompany Whistleblower Protection Enhancement act of 2012, S743, 112th Cong., 2d sess., April 19, p.53.

アカカ議員が提案した法案に対して、CBOは2012年内部通告者保護強化法案に関する報告書の中で、同法案の実施により内部通告者への報奨金や事務管理費などを含め、2012年から2017年の期間で、2400万ドルのコストがかかるとの試算を出している。このコスト分析について、CBOは同法案が会計年度2012年に成立するとの前提で見積もりを行っている。現行法では、連邦プログラムの業務における不正やその他の不適切な行為を当局に通報した連邦職員（内部通告者）に対する報復行為に関する申し立てを、特別顧問局（Office of Special Counsel: OSC）が調査している。特別顧問局は妥当だと思われる申し立てに対し是正措置（雇用の回復、未払い賃金の支払い、および弁護士費用や医療費の払い戻し）を発令するが、省庁が命令に従わなかった場合、特別顧問局や職員はメリットシステム保護委員会（The Merit Systems Protection Board: MSPB）を通じ解決を求めるこ

とができる。また、米国上告裁判所によって審査される場合もある。是正措置に伴う費用とは、連邦政府と職員の間的人事実務違反に関する争議を解決する際、該当省庁は、職員の遡及給与、申し立てにかかった弁護士費用、旅費、医療費などを支払わねばならない。

前述のように、アカカ議員が提案した 2012 年内部通告者保護強化法案は内部通告者への法的保護を拡大するものだが、同法案は、所属省庁からの報復被害をこうむった職員に対し、上限 30 万ドルの金銭的補償を許可している。メリットシステム保護委員会および特別顧問局によると、年間 450 件の内部通告、そして 2000 件の不当な扱いに関する申し立てが発生している。内部通告者からの申し立てに対する和解金はケースによって異なり、100 万ドルに達することもあるが、平均は 18000 ドルである。但し、ほとんどの是正措置は、業績評価の修正など、金銭を伴わない場合が多いという。同法案の 204 項は、国家情報長官に対し、国防長官と司法長官と協議の上で再審理委員会の設置を求めている。この委員会の目的は、内部通告行為により機密情報へのアクセスを不当に禁じられたという職員からの申し立てを審議することにある。CBO は同委員会の設立に年間 100 万ドルの費用を見積もっている。また、各省庁は職員への内部通告に関する研修を行ったり、情報を開示しない方針を修正したりする必要がある (Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2012:53-54)。

このような法案執行に伴う、立法補佐機関である CBO による財源の裏付けのシミュレーションが綿密に行われ、外部に情報提供されることは法案成立に伴う混乱を回避するとともに、円滑な法案の執行の可能性を高める。法案提出権が立法府の専権事項で、ディグレット議員やアカカ議員のように議員提出法案が頻繁に策定されるが故に、国会議員と立法補佐機関との緊密な連携が米国では行われていることが伺える事例といえる。

6-2-2 米国議会調査局 (CRS)

次に、米国の立法補佐機関が個々にどのような機能を有しているのだろうか。まず、アメリカ議会調査局 (Congressional Research Service: CRS) について概観する。

CRS は、専ら合衆国議会に対して、政策や法解釈などの情報を客観的かつ非党派的に提供している。CRS は、1914 年、議会図書館内に特別考査部門 (special reference unit) が置かれ、その後、1946 年立法府改革法により、常設の 1 部局として立法考査局 (Legislative Reference Service) が設置された。1970 年立法府改革法により、大幅に規模が拡大されて議会調査局と改称された (CRS HP)。議会調査局の法律上の任務としては、合衆国法典第 2 編 166 条に記載されている²¹⁵。

CRS の任務は、連邦議会の委員会に対する支援、終了予定の計画及び分析課題の一覧表、立法情報、法案の要約の作成などがある。上院又は下院の委員会や合同委員会に対して、大統領や行政機関から提出された勧告の分析も行う。上院又は下院の委員会や合同委員会

²¹⁵ Legislative Reorganization Act of 1970, U.S. Code 2, § 166.

が査定及び評価を行う際に、助言、支援する。CRS が委員会の代理人として行動するときには、合衆国のいかなる省庁に対しても、CRS が必要と認める書籍、記録、通信、覚書、書類及び文書の提出を請求する権限を有し、当該省庁はその請求に応じなければならない。また、CRS は要求に応じ、又は要求を予測して自発的に、立法に関する情報を、論文、報告、編集物、索引、翻訳物などの形態により、収集、分類、分析し、上院及び下院の委員会及び議員並びに両院合同委員会に対し、それらの情報を用意して利用できるようにする。さらに、議員、委員会、委員会スタッフからの個別の依頼調査に対するサービスも行っている。通常、メモ、個別面談、電話、ブリーフィングの形式で、あらゆる立法および政策に関する問い合わせに対して、CRS のアナリストが調査および報告を行う (Mazanec 2012:1)。こうした議会へのサービスに対しての基本目標は、次の4点である (CRS HP)。また、CRS の活動の内訳は表 6-10 に示すとおりである。

- ① 客観性 (Objectivity)
- ② 非党派性 (Nonpartisanship)
- ③ 信頼性 (Authoritativeness)
- ④ 秘密厳守 (Confidentiality)

表 6-10 会計年度 2011 年 CRS 業績

| | |
|---------------------------------------|----------------|
| 調査依頼件数 | 763,076 |
| 分析、情報、調査依頼 ²¹⁶ | 76,060 |
| 非公開メモでの回答 ²¹⁷ | 3,396 |
| 個別ブリーフィング、懇談、証言での回答
(参加した CRS 職員数) | 5,344 |
| 電話での回答 | 37,451 |
| 電子メールでの回答 | 26,446 |
| その他 (背景調査等) | 3,423 |
| セミナー、研修参加者数 | 12,316 |
| CRS ウェブサイト閲覧数 | 674,700 |
| | |
| 議会配布資料 | |
| 新規報告書作成数 ²¹⁸ | 566 |
| 報告書更新数 | 3,515 |
| 年末時点で利用可能なタイトル数 | 7,881 |
| 配布部数 ²¹⁹ | 1,298,182 |
| セミナー、研修回数 | 436 |
| | |
| 立法情報システム (LIS) 活動 | |
| 要約された法案数 | 7,760 |
| | |
| CRS がサービス提供した議会事務局 | |
| 議員 | 100% |
| 委員会 ²²⁰ | 96% |

出典：Mazanec, B Mary. 2012. *Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2011*. p.2

6-2-3 議会予算局 (CBO)

次に、米国議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) について概観する。CBO は 1974 年議会予算及び執行留保統制法²²¹ (以下、議会予算法) を根拠法として、1975 年 2 月に発足した。初代局長アリス・リブリンを選任したエドモンド・マンスキー上院予算委員長は CBO の設立について、「過去 50 年間、予算に対する議会の権限は低下する一方、行政府の影響力は強まった。1974 年議会予算法は、議会に付属する機関として CBO を設立させ、その流れを変えるものである。CBO は議会が行政府と対等の立場で機能するために必要な情報と分析を提供する」と述べている (CBO 2010:1)。

²¹⁶ 分析、情報収集、調査は特定のクライアントからのリクエストによって行われる。

²¹⁷ 非公開メモとは、個別の依頼に基づいて作成するメモで、依頼議員の許可がなければ公開されない。依頼議員の意向に沿って、特定の立場に立って作成されたメモについては、CRS による分析として引用してはならないことになっている。

²¹⁸ 正式に執筆された報告書のみを含む。

²¹⁹ CRS ウェブサイト上の資料へのアクセス数と推察される。

²²⁰ ほぼ毎年、100%の議員事務所および常設委員会から調査依頼を受けているが、2011 年度は連邦議会図書館合同委員会と印刷合同委員会から調査要請を受けなかった。

²²¹ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Public Law 93-344, U. S. Statutes at Large 88 (1974): 297.

1921年予算会計法は予算局（1971年にOMBと改称）の設立により、予算関連の情報に対する大統領の権限を拡大し、さらに、毎年大統領予算案を議会に提出することにより、予算編成における大統領の責任を強化した。一方、議会は予算の優先事項を決定・執行したり、歳出入関連の法案に携わったり、行政から独立して予算や経済に関する情報を調査する機関を備えていなかった。議員たちは、ニクソン大統領が自身の政策方針に沿わないプログラムに対し執行の留保を行うことに反発し、行政府が予算関連の情報をコントロールしていることや、大統領任命者たちの作成する経済評価に疑問を感じていた。その結果、1974年議会予算法が成立し（ニクソン大統領が署名）、CBOが設立されることとなった（CBO 2010:1）。

そのCBOの業務内容は以下の通りである（CBO 2010:2-4）。

①10年の財政経済のベースライン予測

現行の法や政策下で、経済やその他の要素が今後10年間に財政に与える影響を予測する。

②短期（18-24ヶ月）経済予測

③大統領予算案の分析

④法案のコスト見積もり

委員会で可決されたすべての法案について、5年以上にわたる収入面・支出面に与える影響を分析する。CBOによるコスト見積もりは、法案が成立する過程におけるさまざまな提言に影響を与える。

⑤スコアキーピング

CBOの最も重要な業務の一つ。その年度に審議されたすべての歳出および歳入関連法案について委員会から議会に提出され成立するまでを記録する。

⑥連邦法に基づいた任務を遂行するためのコスト分析

CBOは、連邦法によって課せられた任務を遂行するために州政府、地方政府、民間セクターが費やすコストを分析し委員会に報告する。

⑦財政オプション

歳出削減や歳入増加など財政の状況を調整するために選択可能なオプションを検討する。また、財政赤字の支払いや社会保障費の長期的な伸びの鈍化など広範囲

な政策オプションが与える影響について分析する。ただ、特定の政策を提言することはなく、あくまでも客観性を保つ。

⑧財政月報

毎月、前月と当月と会計年度の初めからその時点までの財政支出および収入について分析する。

⑨授権なき歳出および授権期限切れ立法についての報告書

毎年1月、CBOは授権期限が切れたもしくは間近に切れる歳出予算の合計を報告する。

⑩2008年不良資産救済法に基づいた報告

同法は、CBOが半年ごとに7000億ドル規模の不良資産救済プログラムの状況について報告することを義務付けている。

⑪財政および経済への影響分析

特定のプログラムや政策が連邦財政や経済に与える影響を分析する。通常、このような分析依頼は、委員長や副委員長、両院の各党指導部などから受ける。

①～⑪の業務内容の中で、やはり、特筆すべきは表6-11に示すように、①10年の財政経済のベースライン予測を行っている点である。CBOは、10年間の経済予測を毎年1月に出しているが、行政府の財務省も同じく10年間の経済予測を出しているという²²²。それぞれに経済分析する学者が違うため、当然、予測内容も異なる。立法府、行政府それぞれが独自に予測を出し合うことで、予測が独善的になるのを防ぐことを狙いとしている。日本では社会保障と税の一体改革の議論の際、与党内議論で経済見通しの話も随分と論点になり紛糾したが、議会が独自に経済予測をする手段を持たない。また、CBOはさらに毎年6月には定期的に、最初の25年間に特にフォーカスした75年間の経済予測を発表している。これは経済以上に、人口動態に主眼を置いて作成されるということだが、国家百年の計を考えるには必要不可欠な情報といえる。

なお、CBOが情報提供を行う先の優先順位は、予算委員会が首位、歳出委員会、歳入委員会、財政委員会が第2位、その他委員会または合同委員会は第3位、議員個人が第4位とする²²³。局長は、両院の予算委員会の勧告を経て下院議長と上院臨時議長が任命する。任期は4年で、行政府および立法府の機関から情報・統計等の入手権限を持つ²²⁴。

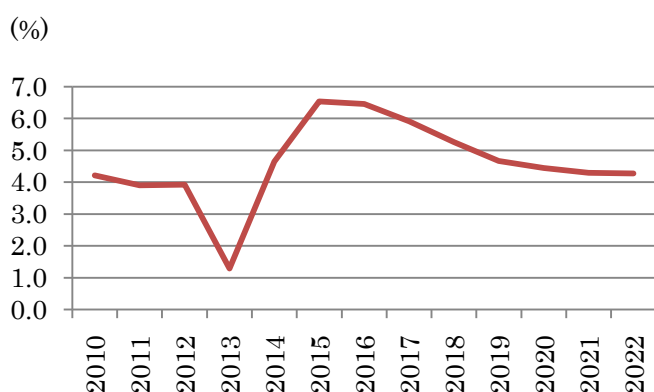
²²²筆者によるロバート・サンシャイン米国・議会予算局局長代理へのヒアリング(2012年9月16日)。

²²³ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, §202.

²²⁴ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, §201.

2012年時点でCBOのスタッフは約235人おり、そのほとんどは上級の学位をもったエコノミストや公共政策のアナリストであるが、弁護士、ITスペシャリスト、編集者などもある²²⁵。また、2013年見積もり予算は4500万ドルとなっている（Office of Management and Budget 2012:26）。議会に付属するすべての機関の情報、サービス、機能を最大限に効率よく活用するため、業務の連携は不可欠であり、CBO局長はGAOや議会図書館から情報、データ、見積もりや統計を入手する権限をもつ。また、同意に基づいて、GAOや議会図書館のサービス、施設、人員を活用する権限ももつ²²⁶。

表 6-11 CBOによる10年間のGDP成長率予測



出典：Congressional Budget Office. 2012. *Baseline Economic Forecast-August 2012*.
<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/43542-AugustUpdate->

6-2-4 米国会計検査院（GAO）

過去、米国連邦議会には日常的に行政から情報を入手する手段はなく、情報不足を補うために、立法補佐機構の強化が必要だった。このため、まず、第一次世界大戦後の戦時国債の膨張からくる国債費の重圧に直面し、本格的な経費節減、税負担軽減と収支均衡を迫られたことなどを背景に、GAOが1921年予算及び会計法により創設された。

特に、GAOは行政部門から独立し、その院長及び副院長は上院の助言と承認のもとに大統領が任命する。両職は任期を15年とし、議会の共同議決によって解任される（渡瀬2005:35-37）。

日本の会計検査院と比較されることが多いGAOは、立法府付属型SAI（最高会計検査機関=Supreme Audit Institutions）であり、その検査の約90%は連邦議会からの検査要請に対応するために行われている。GAOの任務において検査要請の比重が高くなっているのは、特に、1970年立法府再編法²²⁷及び1974年議会予算・執行留保統制法²²⁸に基づく、会

²²⁵ Congressional Budget Office. <http://www.cbo.gov/about/our-organization> (2012年11月18日アクセス)

²²⁶ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, §201.

²²⁷ Legislative Reorganization Act of 1970, Public Law 91-510, U.S. Statute at Large 1140 (1970):84.

計検査院長の権限によるものとされている。1974年法による議会による行政統制、議会監視の統制強化は1960年代末の共和党ニクソン政権下、議会内に行政監視機能強化を望む声が強まり、議会調査局(CRS)や議会予算局(CBO)の設置の時期と重なる(渡瀬2005:46-47)。1970年立法府再編法及び1974年議会予算・執行留保統制法では、会計検査院長の権限が次のように規定されている。

- (ア) 会計検査院長は公金の領収、支出及び使用に関するすべての事項を調査 (investigate) しなければならない。
- (イ) 会計検査院長は公金が経済的かつ効率的に使用され、支出されたのかどうかということについて連邦議会が判断するのに役立つと認められる場合、各省庁の支出を分析 (analyze) しなければならない。
- (ウ) 会計検査院長は連邦議会の一院又は歳入、歳出若しくは支出を所管する連邦議会の委員会に指示 (order) された場合、調査と報告 (report) を行わなければならない。
- (エ) 会計検査院長は歳入、歳出又は支出を所管する連邦議会の委員会に要請 (request) された場合、当該委員会に支援を行い情報提供しなければならない。
- (オ) 会計検査院長は①自発的に、②連邦議会の一院が指示した場合、③当該プログラム又は活動を所管する連邦議会の委員会が要請した場合、連邦政府が現行法に基づいて実施しているプログラム又は活動結果を評価 (evaluate) しなければならない。
- (カ) 会計検査院長は連邦政府が現行法に基づいて実施しているプログラム又は活動を評価する方法を開発 (develop) し、これを連邦議会に勧告 (recommend) しなければならない。
- (キ) 会計検査院長は連邦議会の委員会から要請があった場合、①立法目的、検証方法及び立法目的と関連したプログラムの成果を報告する文書を作成すること、②当該省庁により又は当該省庁のために実施されたプログラム評価を検証することについて、当該委員会を支援 (help) しなければならない。

²²⁸ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Public Law 93-344, U.S. Statute at Large 297 (1974):88.

- (ク) 会計検査院長は連邦議会議員から要請があった場合、委員会のために収集した資料で当該委員会により公開された資料の写しを当該議員に提供しなければならない。

このように、会計検査院長は連邦議会を支援することが法的に義務付けられている（東2007:153）。

表 6-12 GAO の機能、および GAO と議会との関係（1969-1988 年）

| 年 | | 1969 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1988 |
|------------------------------|-----------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 内容別
GAO 業
務の割
合 (%) | 財務 (Financial) | N/A | 14 | 13 | 14 | 12 | 11 | 10 | N/A |
| | 経済性(Economy)及
び効率性(Efficiency) | N/A | 56 | 53 | 54 | 52 | 49 | 41 | N/A |
| | プログラム結果
(Program Results) | N/A | 30 | 34 | 32 | 36 | 40 | 49 | N/A |
| | 合計 | — | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | — |
| 議会へ
の報告
(数) | 本会議
(Congress overall) | 177 | 150 | 152 | 145 | 199 | 301 | 330 | N/A |
| | 委員会及び議員 | 204 | 329 | 352 | 408 | 433 | 638 | 439 | N/A |
| | 合計 | 381 | 479 | 504 | 553 | 632 | 939 | 769 | 821 |
| 議会の要請に基づく報告(%) | | 10 以下 | N/A | 25 | N/A | 34 | N/A | 35 | 80-100 |
| GAO による証言 (数) | | 24 | N/A | 38 | N/A | 69 | N/A | 111 | 200 以上 |

出典：益田直子（2010）『アメリカ行政活動検査院』 p.13

表 6-12 にあるように、GAO の業務の内容別割合をみると、財務、経済性、効率性に関する業務の割合が減少する一方で、プログラム結果に関する業務の割合は増加している。また、議会への報告数や GAO による証言数などの増加という数字からも、1970 年立法府再編法及び 1974 年議会予算・執行留保統制法による GAO の活動の変容を見ることができ。また、表 6-13 に見られるように勧告数も特に 1970 年代以降上昇している（益田 2010：12-13、55）。

表 6-13 GAO 勧告数の推移 (1965-1977)

| 年 | 勧告数 | 年 | 勧告数 |
|------|-----|------|-----|
| 1965 | 17 | 1972 | 20 |
| 1966 | 9 | 1973 | 35 |
| 1967 | 15 | 1974 | 32 |
| 1968 | 8 | 1975 | 48 |
| 1969 | 10 | 1976 | 45 |
| 1970 | 13 | 1977 | 74 |
| 1971 | 16 | | |

出典：益田直子（2010）『アメリカ行政活動検査院』 p.55

さらに、連邦議会両院の各常任委員会は 1970 年立法府再編法に基づき、所管法令の施行状況等について継続的に調査して見直すことなど、行政監視活動に関する権限が与えられている。各常任委員会はこの権限を行使する一環として、GAO に検査要請を行い、GAO の検査報告書や議会証言に基づいて所管法令の見直しを行っている。一方、会計検査院長が各省庁の長へ勧告を含む検査報告書を作成した場合、当該省庁の長はその勧告に対して執った措置に関して文書を提出しなければならないとされている。この文書は検査報告書の作成日から起算して 61 日以内に上院政府問題委員会及び下院政府運営委員会に提出され、さらに、検査報告書の作成日から起算して 60 日を経過した後に最初の予算要求が提出される上下両院の歳出委員会に提出される。

GAO の検査は会計検査院長の権限だけでなく、米国連邦議会の仕組みにもきちんと組みこまれ、法令の見直しと予算の編成に反映される仕組みになっていることが、GAO において検査養成の比重が高くなる要因の一つになっているという（東 2007:154）。国会議員なら誰でも GAO を使うことができるため、GAO は非常に多くのリクエストを受ける。実際の国会議員サイドと GAO との連携や作業の流れについて、レイチェル・ジョンソン上院歳出委員会補佐官²²⁹は以下のように説明する²³⁰。

調査の流れだが、まず、調査依頼が膨大になるため、GAO サイドで優先順位をつける。その優先順位のつけ方としては、法律の制定や財源の割り当てに直結するため、法律の規定に基づく委員会からの要請が最優先され、議員個人からの依頼の優先度はその次になる。また、調査の依頼が法律に基づいている場合は最優先処理事項になるという。厳密には次の優先順位になる。

- (1) 法令、本会議決議、本会議報告書等に基づく連邦議会からの要請。

²²⁹レイチェル・ジョンソン上院歳出委員会補佐官は、かつて上院議員のスタッフを務め、議員の指示を受けて、実務面は彼女が実際に作業を行っていた経験がある。

²³⁰ 筆者によるレイチェル・ジョンソン上院歳出委員会補佐官へのヒアリング（2012 年 9 月 15 日）。

- (2) ①上院議長代行、上院の多数党及び少数党の院内総務からの要請、②下院議長、下院の多数党及び少数党院内総務からの要請、③検査テーマを所管している委員会・小委員会の委員長及び少数党筆頭理事からの要請。
- (3) 上院政府問題委員会及び下院政府運営委員会に属している連邦議員からの要請。
- (4) 連邦議員個人からの要請。

GAO が拒否する場合もあり、その理由としては GAO に法的権限がないこと、検査の重複、職員・予算に余裕が無いことなどが考えられるという。GAO が調査開始を決定した後、具体的な調査方法を GAO が決めていく。委員会や議員が設定したテーマが、例えば世界保健プログラムに基づくアフリカへの支援だとすれば、どういってお金が使われているのか、関係省庁間の連携はとれているのか、お金がきちんとアフリカの現地に活用されているのか、等の調査の論点を検証していく。最後に、GAO の担当者が評価基準や、過去の調査データの提示、想定される結果などを情報提供するミーティングを何度か国会議員の事務所と GAO の担当者として繰り返し、最終的に GAO が国会議員サイドに報告書を上げるという段取りである。GAO の対応スピードについては、一般的に調査依頼をしてから最初のミーティングまでが通常で約 2 週間（但し、2, 3 か月かかったケースもある）。だいたい 2~3 か月程度で GAO からの調査報告が上がってくる。

さらに、IG（行政監察総監）と GAO との国会報告書の違いについて、IG は各省庁に設置されているため、特定の省庁を対象として、IG が個別具体的にどのような改善をしたのかということ網羅的に記述したペーパーである。他方、GAO は省庁を横断的に対象として、深く掘り下げ、事業プログラムの執行状況や評価を中心とした報告書になっている。レイチェルは、このように IG と GAO の報告書の違いを説明するが、確かに、そういわれらると IG と GAO との違いが一層わかりやすい。

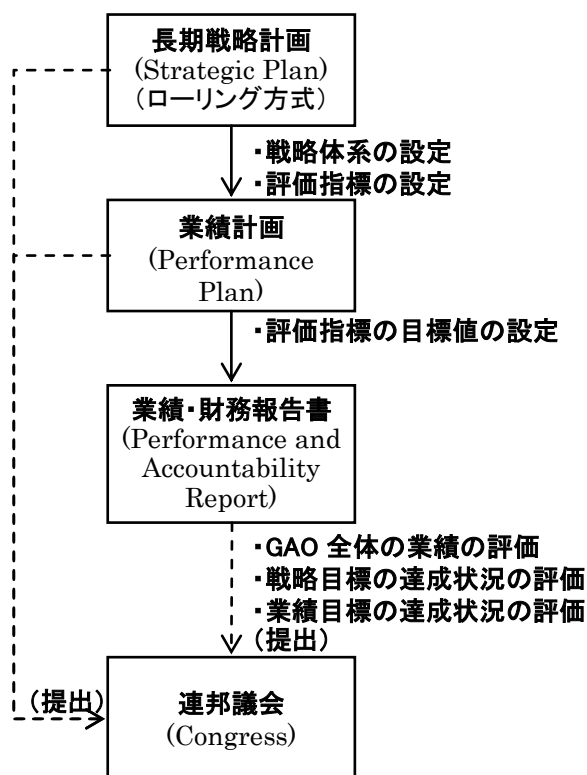
国会議員からの GAO への検査依頼は、GAO サイドによる優先順位付けがルールに則り、合理的な理由をもって処理されているということだが、立法補佐機関として、公平、公正、自律性が問われ、実際、GAO の自律性は問われてきた。

例えば、キングリッジ下院議長は不当に GAO を民主党よりだと批判し、予算を削減した（Lofgren 2012: 35-36）。一方、財政タカ派のトム・コバーン上院議員はのちに、GAO は 1 ドルの経費に対して、90 ドルの効果をもたらす支出削減の提案を行うと評価している（Lofgren 2012: 35-36）。このような GAO 評価が分かれることについて、別の米国上院スタッフは、「GAO はたくさんのリクエストを受けるが、要望の処理は優先順位付けが行われる。議長のリクエストが優先されるが、結果として過半数を占める政党の議長案件が優先的に処理されるため、バイアスがかかっているのだろう」と説明をしている²³¹。GAO の

²³¹筆者によるホーリー・イデルソン上院国土安全保障・政府問題委員会上級顧問へのヒアリング（2012年9月17日）。

検査活動に占める連邦議会からの検査要請の比率が高まるにつれ、検査の客観性・自律性を担保するための仕組みが重要課題となっている。

図 6-14 GAO の業績評価のフレームワーク



出典：東信男（2007）「検査要請と米国会計検査院（GAO）」『会計検査研究』第 35 号 p.163

これは GAO が連邦議会と密接な関係になり過ぎるとその独立性が損なわれ、検査結果の信頼性が揺らぐからである。このため、GAO の検査の自律性・客観性を担保する仕組みとして、GAO の検査は一般に認められた政府検査基準（GAGAS²³²=Generally Accepted Government Auditing Standards）に準拠して行われているほか、1993 年政府業績・結果法の規定に準じ、図 6-14 のフレームに基づいて業績評価を行っている。

1993 年政府業績・結果法は、各省に測定可能な達成目標を設定させ、5 年間の戦略プラン、1 年間の達成計画及び達成報告書を求め、行政府に効率性や説明責任を求める仕組みを導入したものである。各省による政策や施策の実施状況を GAO やその他の機関が厳しくチェックし、行政を監視する議会の委員会の報告書に記録される一方、GAO 自身も評価の対

²³² 「一般に合意された政府監査基準」(Generally Accepted Government Auditing Standards) とは、政府の組織、施策、活動や機能、及び受託者、NPO 及びその他の非政府機関への政府支援についての監査についての一連の基準をいい、GAO 院長が発行した「Government Auditing Standards, 1994 revision」に示されている（通商産業省 1999:188）。

象として行政部門と同じように監視される。アバーバックは「GPRA はこれまでの監視改革で最も有望な取り組みであった」（Aberback 2002:16）と評価しているが、実際にどのような流れで実行されているかが図 6-14 GAO の業績評価のフレームワークを見ることでわかる。また、その取り組み結果は、表 6-15 に見られるように明確に報告されている。

表 6-15 GAO 全体の業績の評価結果（2011 年度）

| | 評価指標 | 定義 | 目標値 | 実績値 | 達成状況 |
|----|---------|---|---------|---------|------|
| 結果 | 財務便益 | 発見事項・勧告による財政上の便益
(増収・節減額) | 420 億ドル | 457 億ドル | ○ |
| | その他便益 | 発見事項・勧告に対する連邦議会及び
連邦政府の処置済件数(サービス改善・法令改正・業務運営改善) | 1,200 | 1,318 | ○ |
| | 勧告実施率 | 4 年前(2001 年度)に出された勧告のうち
当該年度までに実施されたものの割合 | 80% | 80% | ○ |
| | 勧告含有率 | 新規に提出された検査報告書のうち勧告
が含まれていたものの割合 | 60% | 68% | ○ |
| 顧客 | 議会証言 | 連邦議会で開催された公聴会で GAO 職員が証言した回数 | 200 | 174 | × |
| | 適時性 | 提出された検査報告書のうち提出期限を
遵守したものの割合 | 95% | 95% | ○ |
| 職員 | 新規採用率 | GAO に就職した者/新規採用予定者 | 95% | 84% | × |
| | 在職率その 1 | 1-(定年退職を含めた退職者/GAO の定員) | 90% | 92% | ○ |
| | 在職率その 2 | 1-(定年退職を除いた退職者/GAO の定員) | 94% | 96% | ○ |
| | 職員研修 | 職員研修に対する GAO 職員の満足度 | 76% | 79% | ○ |
| | 人材活用 | 人材活用に対する GAO 職員の満足度 | 75% | 78% | ○ |
| | 指導力 | 幹部の指導力に対する GAO 職員の満足度 | 80% | 83% | ○ |
| | 職場環境 | 職場環境に対する GAO 職員の満足度 | 75% | 80% | ○ |

出典： GAO HP(2011) *GAO Performance and Accountability Report 2011*.

<http://www.gao.gov/assets/590/586262.pdf>. p.23 に基づき衆議院議員長島一由事務所作成

さらに、GAO は米国財務長官が作成している連邦府全体の連結財務諸表の対象になっており、会計検査院長が決定した外部監査人から財務諸表の監査を受けている（東 2007:160-167）。

最後に、GAOによる勧告には強制力はなく、GAOの調査結果を採用するか否かは各省庁の判断に委ねられている。GAOの調査結果が採用されず、GAOと当該省庁との見解が分かれた事例として、1989年4月19日、米国海軍戦艦アイオワの二番砲塔内で爆発事故が発生し47名が死亡する事故が起こった。サンディア国立研究所による試験とGAOの調査は、事故原因は海軍の装薬の訓練が不十分であったか欠陥品であったと結論付けたが、海軍はFBIとの調査の結果、同性愛者のクレイトン・ハートウィグという水兵が二番砲塔内で爆発物を爆発させ自殺したと断定したという事例がある（Lofgren 2012：93）。

6-2-5 米国の監察総監制度（OIG）

次に、米国において立法補佐機関ではないものの、議会と緊密に連携をしている内在的・公式的統制機関として、監察総監室（Office of Inspector General:OIG）を取り上げる。米国では、GAOが外在的・公式的統制を行う一方で、行政の内在的・公式的統制機関²³³としてOIGが設置されている。

監察総監室は各連邦機関内に常設されているが、その独立性は監察総監法にて保障されており、内部事情に精通しているという内部統制の長所を持ちながら、独立性を担保されているという外部統制の長所も備えている特殊な役割を果たしている。そもそもなぜ、米国において観察総監制度が導入されるようになったのか。米国観察総監制度は1978年の米国監察総監法²³⁴（Inspector General Act of 1978）に基づいて、省庁を含めた連邦機関内に独立した監査機関として設置された。監察総監法が成立した経緯としては、1970年代に内部監査に関する一連の問題が発覚したことがある。まず、1974年に農務大臣が同省独自で設置していた監察総監室を廃止したことにより、制定法で認められていない監察総監IG（Inspector General）の非恒久性が示された。そして、1974、1975年に下院の政府間関係および人的資源小委員会の調査により保健教育福祉省（現在の保健社会福祉省）における内部監査および手続き手順の不適切が発覚した。続いて、同小委員会による1977年の調査では、多くの省庁にて、①監査や捜査を行う中央指導部が存在しない、②監査官や捜査官は対象のプログラム責任者へ結果報告を行うために独立性に欠ける、③議会に対し、深刻な問題が通告される仕組みが確立されていない、④疑われる不正や乱用について調査する仕組みがないという結果が出され、法定の監査総監の必要性が認められた（GAO 2003:18）。

1978年監察総監法により、26の省に大統領により指名され上院により承認された監察総監及び監察総監室が置かれており、また、同法の1988年の改正により、連邦の29機関（独立委員会等）には当該組織の長により指名（上院の承認は不要）された監察総監が置かれ

²³³OIG及びIGは内在的・公式的統制機関でありながら、高度に独立性が担保された立法支援機関と本稿では位置付ける。

²³⁴ Inspector General Act of 1978, Public Law 95-452, U.S. Statutes at Large 92 (1978):1101

るようになった。任期はないが、大統領任命の監察総監では、3～5年、機関長任命の場合には6～10年が最も多い（GAO 1999：15）。監察総監は、GAOと同じように、政府検査基準（GAGAS=Generally Accepted Government Auditing Standards）に基づいて監査し、刑法に違反する疑いのある事項については司法長官に報告する他、各監察総監は半期毎（4月30日までと10月31日まで）にその活動を要約した報告書を作成する。各組織の長は、報告書を変更することなく議会に送付し、その後、一般に公表する（通商産業省 1999:188）。

監察総監室の主な業務は以下の通りである。

・財務諸表の監査（Financial Statement Audit）

監査対象の作成する財務諸表が、政府検査基準に基づいた一般的に認められた会計原則に従って、財政状況やキャッシュフローを正しく表しているかを確認する。

・財務関連の監査（Financial Related Audits）

①財務情報が基準に従って記載されているか、②財務上の特定の順守要件を守っているか、③財務報告や資産保護における内部統制構造が、統制の目的を達成するために適正に設定され実施されているかを決定する。

・捜査（Investigation）

面談、適性試験や他の捜査技術によって妥当かつ客観的で十分な事実を組織的に捜索する。捜査の対象は行政上、民事、犯罪に分類される。

・検査（Inspection）

プログラムや活動内容を評価、再検討、研究、分析し、管理者に情報や助言を提供する。事実情報や分析情報の提供、コンプライアンスの監視、業績評価、業務の効率性・有効性の評価、不正、無駄遣い、乱用、不適切な管理に関する申し立てに対する取り調べを含む。

・業績監査（Performance Audit）²³⁵

経済性、効率性に関する監査は、①監査対象が資源を経済的かつ効率的に入手、保護、使用しているか、②非効率性や非経済的な業務がないか、③経済性や効率性に関する法や規則を遵守しているか。以上の3つの視点から行われる。

また、プログラム監査は、①議会やその他の権威機関によって設定された結果目標や利

²³⁵米国財政が逼迫し新しいプログラムを立ち上げる法案の成立が難しい状況下で、IGは議員が法案を成立させるために一役買っている。たとえば、1991年に提出されたエネルギー効率改善法では、省エネ数値目標を定め、IGによる監査を義務付けることにより、法案の信頼性を高めることができた（Light 1993:46）。

益目標がどれほど達成されたか、②組織、プログラム、活動内容および機能の有効性、③プログラムに適用される法や規則を遵守しているかを決定するという3つの視点から監査が行われる。さらに、プログラム評価は、プログラムが機能しているかを定期的に査定する組織的な調査である。その査定は以下の4つの視点から実施されている。

- ①プログラムが目標通りに作動しているかの査定
- ②アウトカム重視の目標をどれだけ達成できたかの査定
- ③プログラムのアウトカムとプログラムの不在による影響を比較しプログラムの純効果の査定
- ④プログラムのアウトプットやアウトカムとコストを比較など。

・クリンガー・コーエン法の実施 (Clinger-Cohen Act Implementation)

連邦政府がベストプラクティスを採用し、IT投資をコスト、利益、リスクなどの量的および質的要素、さらに投資対効果に関する業績データに基づいて判断するよう推奨している。

・その他

その他にも、2000年コンピューター・システム問題への対応、連邦機関以外による監査の監督、ホットラインの運営などを行っている (GAO 1999 : 49-50)。

実際、米国の監察総監がどのように議会と連携しながら、行政統制に寄与しているのだろうか。保健社会福祉省監察総監室のエリス・スタインによれば、米国では各省ごとに大統領から任命される監察総監が置かれているが、監察総監は大統領からも、所属している省の長官からも仕事を進める際に指示を受けることなく、独立している。一方、常時、その役所に駐在しており内部事情にも精通している²³⁶ (但し、大統領から解任されることはある²³⁷)。

外部統制の強みはしがらみがなく改革できること、しかし、その弱点は内部事情に疎いため、的外れな改革をしてしまう恐れがある。一方、内部統制の強みは内部の事情について承知しているものの、しがらみがあって改革ができない可能性を否定できない。OIGは、独立性という外部統制の強みと、内部事情に精通しているという内部統制の強みの双方をあわせ持った組織といえよう。

2011年10月1日から、2012年3月31日の、保健社会福祉省の監察総監室による国会

²³⁶筆者による保健社会福祉省監察総監室エリス・スタインへのヒアリング(2012年9月13日)。

²³⁷レーガン大統領は政権に就任するやいなや、まずカーター大統領に任命されたIGを全員解雇し、その後数名を再任命、もしくは新IGを任命した。この一件により、IGはいかに自分たちの機関が議会ではなく大統領の権限に左右されるかを思い知った。ただしIGは解雇された場合でも、連邦政府の上級幹部職員として代替の地位が保証されている。一方、レーガン大統領に任命されたIGたちは、無駄遣いと戦いにおいて節約額や不正者の発見数などの数値的な達成を挙げることが監察総監室の発展と繁栄につながることに気付いた。これにより、実際ここから監察総監たちの栄光の日々が始まる (Light 1993:102-105)。

報告書では、OIG は約 12 億ドルの税金の節減効果を生み、その内訳は監査 (Audit)により約 4 億 8310 万ドル、調査 (Investigation) によるもの約 7 億 4800 万ドルを計上した。ちなみに、「監査」とはスタッフ内部からの問題提起による自発的な調査。「調査」とは、議会を含む、一般国民による外部からの通報に基づく調査のことをいう²³⁸。保健社会福祉省の監察総監室では、外部からの通報を年間で約 11000 件を見込んでいるが、そのうち約 500 件は保健社会福祉省が外部委託契約をしている団体（例えば、健康保険の保険料の支払いを委託した団体など）からの通報によるものとしている。

スタインは、GAO (米国・会計検査院) では議会の依頼による調査が約 8 割を占めるが、IG の場合は議会の依頼による調査は 1 割程度だという。これは GAO が立法補佐機関であるのに対し、IG が内在的・公式的統制機関という違いもあるという前提があるが、保健社会福祉省監察総監室の議会担当であるケネス・クラフトによると、監察総監室と議会との関係について、以下の 3 つの連携があるとする²³⁹。クラフトは法律に基づき、IG による議会への報告が義務付けられているという。

1. 議員への法案に関する技術的な助言
2. 定期的な議会報告書による情報提供
3. 議会の公聴会に呼ばれた際の証言。

最後に、スタインは税金の無駄遣いの定義について「Waste(浪費) は意図なく起こり、不正は意図的に起こる」と説明するが、監察官は不正も取り締まるための捜査権限も持っているので、ヒアリングしたスタッフの中にはピストルを常時所持しているスタッフもいた（但し、スタッフ全員が所有しているわけではなく、約 33%にあたる捜査スタッフが所持しており、残りの監査・調査・評価チームの人は職務内容も、採用の形態も全く別だという²⁴⁰）。また、税金の無駄遣いをなくすポイントについてスタインは、①内部統制がしっかりしていること、②法律上、税金を執行してよいことと、悪いことが明確になっていること、③抑止という意味で「番犬機能」が存在していること、④定期的にチェックが行われること、⑤組織に所属する人への教育（特に新しい法律やプログラムの周知）。以上の 5 点を挙げた。

²³⁸監察総監室において監査官 (auditor) と調査官 (investigator) は全く異なる性質をもつ。監査官はプログラムや業務などの日常的なものをチェックするのに対し、調査官は無駄、不正、乱用といった特殊なものをチェックする。監察官と調査官は異なる資格を求められ、給与や待遇も異なる。ライトの調査によると、任命時点で比較した場合、監査官は調査官よりも年齢が上で、連邦政府での経験も長く、一方調査官ほど高度な学位を持っていないことがわかった (Light 1993:149-150)。

²³⁹筆者による保健社会福祉省監察総監室 (議会担当) のケネス・クラフトへのヒアリング (2012 年 9 月 13 日)。

²⁴⁰筆者による監察総監評議会 CIGIE (Council on Inspector General on Integrity and Efficiency) トム・コールフィール事務局長へのヒアリング (2012 年 9 月 16 日)。

監察総監が行政内部に置かれる行政の統制・監視機関でありながら、その実効性を上げる重要な点は、その独立性といえる。監察総監評議会 CIGIE²⁴¹ (Council on Inspector General on Integrity and Efficiency) のトム・コールフィール事務局長は²⁴²、税金の無駄遣いについて「納税者から集められた税金を、不必要に、過多に、不正して使用された時」とし、税金の無駄遣いを見抜くポイントは「独立」していることが全ての根源だと説明する。

また、監察総監の使命は、①議会への報告書の提出、②議会の公聴会への出席²⁴³、③大統領への報告だとしたうえで、IGの独立性の根拠として、まず、IGが大統領や議会の手足になっている一方で、自身が所属している組織の長官に報告はするものの、組織の長はIGに対して、「こういうことをするな」と命じることはできないこと。そして、主要な連邦機関の場合、監察総監は大統領に指名され、上院の承認が必要であるが、その他の機関の場合は監察総監を組織の長が任命し、監察総監がスタッフを採用するものの、連邦政府の出身者が採用される場合でも、その組織への出戻りはないこと。コールフィールはこの2点が監察総監の独立性を担保する根拠であるという。組織の長から指示、命令を受けないこととあわせて、スタッフ自身の出戻りが無いという点は特に大事な点²⁴⁴である。なお、監査総監は行政政府において大統領任命で唯一 OMB の点検なしに議会に直接報告を行うことができる。議会に直接報告できる資格は、現役の監査総監に強い影響力を与える潜在的な原因となっている (Gates and Knowles 1985 : 473)。

こうした行政統制・監視対象からの独立性とあわせて、米国の監察総監制度の機能性が高いことを推察できる証としては、業績評価が明示されている点がある。図 6-16 は、2011年に大統領に提出された報告書からの引用だが、インプット (投入) ⇒アウトプット (結果) ⇒アウトカム (成果) が明確であり、日本の政策評価の国会報告書などの関連資料を読み込んでも、ここまで整理されている資料はなかなか見かけない。

アウトカム指標の立て方についてコールフィールは、まず全体の成果目標を立てる。そして、監査チーム、捜査チーム、さらに個々人、ひとりひとりにアウトカム指標を細分化し、落とし込んで、業務を遂行していると説明する²⁴⁵。

²⁴¹監察総監評議会 CIGIE は監察総監全体 (全米 73 の監察総監、スタッフは約 16000 人) を統括するオフィスで、2008 年の IG 改革法に基づいて設立された機関。

²⁴²筆者による監察総監評議会 CIGIE トム・コールフィール事務局長へのヒアリング (2012 年 9 月 16 日)。

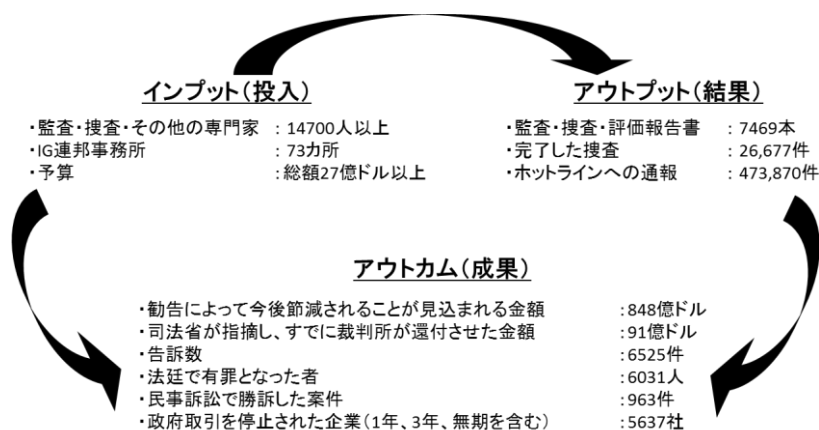
²⁴³ IG はしばしば参考人として呼ばれるが、上院よりも下院が IG を利用し、小委員会は委員会よりも IG を利用する。ある立法スタッフは「IG はしばしば小委員会の公聴会での No. 1 か No. 2 の参考人である」という (Light 1993:53-55)。

²⁴⁴私の逗子市長時代の経験則上も、行政組織内に監査や情報公開の担当セクションが存在し、それぞれ内部統制及び行政監視を行っていたが、担当職員は退職間際の職員ではない限り、通常、3 年から長くても 5 年程度で人事異動する。そして、人事異動で監視する側から監視されるセクションに戻った際に、監査や情報公開セクションで厳しく仕事に取り組み過ぎると、後で居づらい、気まずいという思いをすることは無いかということに恐れて、行政監視の目を多少は甘くせざるを得ないというのが人間の機微であることを感じてきたものである。

²⁴⁵監察総監業務の有効性を評価するものさしとして、以下の 5 つの点があげられる。1. 職員のプロフェッショナル性、2. 管轄省庁のカバー範囲 (OIG 職員数対管轄省庁の職員数で測る) という二つのインプットと、3. 節減額、4. 仕事の質 (必ずしも不正の検挙数と匹敵しない)、5. 成果の可視性という三つのアウトプットである (Light 1993:204)。

図 6-16

連邦 IG コミュニティ 2011 年度会計年度の成果



出典 : Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency. 2012. *Overview of the Federal Inspectors General Community*. Paper presented at Association of Inspectors General Conference. p5
上記を基に筆者作成

監察総監評議会 (CIGIE) のコールフィールはミッションの達成手法として、全体から各省庁、個人々に落とし込んでいくと話していたが、現場レベルではどのように目標や成果指標を構築して取り組んでいるのであろうか。例えば、米国・郵政公社 USPS (United States Postal Service) の監察総監室では監査 (Audit) と、捜査 (Investigation) に分けて、成果の結果を表 6-17、表 6-18 のように公表している。

表 6-17 米国・郵政公社 2011 年度監査 (Audit) 成果

- ◇ 節減総額 778 億ドル
- ◇ 郵政公社に受け入れられた勧告 95% (202/213)
- ◇ 監査レポート数 354 本
- ◇ 保護された資産の価値 110 億ドル
- ◇ 金銭的成果の出た監査 62 本
- ◇ 年金を除いた多額の金銭的成果の出た監査 61 本 (1 本あたり平均 2.95 億ドル)

出典 : Office of Inspector General, United States Postal Service. 2012. US Postal Service and the Office of Inspector General. Paper presented at the meeting on September 17, 2012, Washington, D.C. p.12

表 6-18 米国・郵政公社 2011 年度捜査 (Investigation) 成果

| | |
|-----------------|-----------|
| ◇ 捜査件数 | 3,790 件 |
| ◇ 逮捕者数 | 1,367 人 |
| ◇ 刑事裁判での有罪確定者数 | 736 人 |
| ◇ 解雇・懲戒 | 2,144 人 |
| ◇ 被害を免れたコスト | 1.706 億ドル |
| ◇ 裁判によって還付された金額 | 7900 万ドル |

出典：Office of Inspector General, United States Postal Service. 2012. US Postal Service and the Office of Inspector General. Paper presented at the meeting on September 17, 2012, Washington, D.C. p.13

こうした成果を得るために、取り組んでいる検討事項として以下の取り組みがある。

1. 郵便配達の日数 6 日制から週 5 日間への短縮・・・約 21 億ドルの節減効果。
2. 全国郵便局のうち、コミュニティ中小企業への一部委託化
・・・約 30 億ドルの節減効果。

まず、郵便配達日数の短縮については議会で法案を審議中で上院では現行の 6 日体制をあと 2 年間継続したのちに 5 日制に短縮が想定されている。但し、週 6 日制から週 5 日制へ郵便物の配達日数を減らすと、約 17% の人員削減につながるため、職員組合の反対も根強くあるという。次に、コミュニティ中小企業への一部委託化というのは、例えば、地域のお花屋さんに郵便業務の仕事を行ってもらうなどして、郵便局を廃止し、オフィスの賃料や人件費の削減を目指す。その他、郵便物の配達については現在、約 3 分の 1 の配達対象者が自宅の軒先のポストまで郵便物を届けているが、道路沿いの集合ポストや郵便局留めを増やすことにより、約 40 億ドルの節減効果につながるという監査報告が出されていると米国・郵政公社の監察総監室のタミー・ウィットコム総監補は説明する²⁴⁶。一方、捜査の具体的な内容としては、汚職や郵政公社の職員が仮病を使った失業保険の不正請求などの取り締まりに力点を置いている。

以上のような成果目標設定やその進捗状況を半期に一度議会に報告するとともに、監察総監評議会を通じて大統領府に伝えているという。他方、GAO 職員は監察総監の 10 年間の検証をした際、「IG は、マネジメント側から IG が指摘した問題は解決されたとの報告を受け検査を完結しているが、本当は、IG 自身が問題は解決されたか、さらに業務の改善につながっているのか再検証すべきである」と上院の公聴会で証言しており、IG の指摘事項の継続的なフォローアップという課題は存在する (Light 1993:222)。

²⁴⁶筆者による米国・郵政公社 USPS (United States Postal Service) の監察総監室のタミー・ウィットコム総監補へのヒアリング(2012 年 9 月 17 日)。

IG が内在的・公式的統制機関でありながら高度に独立性を保持していること。また、インプット、アウトプット、アウトカムの業績評価を明示していること。さらに定期的な報告に加えて、議員への法案に関する技術的な助言、議会の公聴会に呼ばれた際の証言を行うなど、議会による行政の統制力の向上に IG が大きく寄与していることは間違いない。立法補佐機関はあくまでも議会の付属機関である。米国の大きな特徴としては立法補佐機関だけでなく、立法支援機関というべき強力な内部統制機関との連携、つまり、内外に手足を持っていることが議会のイニシアティブを一層強力なものとしている。

ギルバートの外在的・公式的統制と内在的・公式的統制との結合、また、マカビンズとシュワルツの警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能との連携、さらには、ベンチマークによる共通の言語化が米国議会の統制力を高めているといえよう。

最後に、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るが、特に各省も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ことということにある程度成功していることが考えられる。

6-3 スウェーデンの議会オンブズマン

6-3-1 議会オンブズマン制度

議会による行政統制を考えるうえで、世界の多くの国に採用されていながら、日本になのが議会オンブズマン制度である。現在、議会オンブズマン制度はおよそ 140 か国で採用されている (Esch 2012 : 2)。議会オンブズマン制度は 1809 年、スウェーデンで新憲法に盛り込まれる形で設立された。スウェーデンで発祥したオンブズマン制度はその後、世界中に広まった (Parliamentary Ombudsmen 2012 : 3)。

なお、オンブズマンには議会型オンブズマンと行政府型オンブズマンが存在する。宇都宮は、議会型、行政府型のそれぞれに以下の長所、短所を持ち合わせていると説明する。議会が任命するオンブズマン型は、外在的・公式的統制であり、行政府から独立した中立的立場から行政監視機能を公正に実施することができるという長所がある。一方、オンブズマンの任命において、政党や政治的影響をいかに排除するかという課題やオンブズマン事務局の独立性を確保し、調査能力のあるスタッフ組織をどのように整備するかの問題などもある。他方、行政の長が任命する行政府型のオンブズマン制度は、あくまでも内在的・公式的統制であり、行政府や政治的影響から独立した地位を確保することに問題があるとされている一方、行政の長の権限に依拠することにより、多くの案件を迅速かつ簡易に処理することができるなどの長所を持っている。

国のレベルでオンブズマン制度を導入する場合には、議会型と行政府型の利点とマイナス点を慎重に比較検討する必要があるとしつつも、宇都宮は議会型オンブズマンの方が望ましいとする理由を以下のように説明する。国会には、自分たちが意図したものを内閣が実行しているかどうかを監視する任務があり、行政統制は、国民の代表から構成される国会の重要な任務の一つである。この国会による行政統制を強化する手段として、さらに、国民が行政機関から被った不利益を救済する「護民官」として機能する中立的第三者機関である立法オンブズマンの方がより適しているように思える (宇都宮 2001:305,307)。

オンブズマン制度を日本に導入すべきという意見には、日本の行政訴訟は諸外国と比べても事件数が少なく、また、市民が行政処分を対象として行政不服審査・取消訴訟を起こしても、訴えの利益 (不服申し立て利益)、処分性のなさでいわゆる「門前払い」される場合が多い。このように行政活動を争う正規の仕組みとしての行政訴訟が、十分に救済の実を挙げていないため、それを補完するために必要だとするものがある (多賀谷 1999:41)。また、伝統的な政治システムにおいては、議会による官僚機構の監視・統制装置が機能していたが、政府組織の大規模化と専門化などにより、議会の力が相対的に低下し、この伝統的行政統制装置が逆機能を呈するようになったため、オンブズマン制度が必要だとする指摘がある (宇都宮 2001:299)。

こうした意見が存在し、第二臨調で必要性が指摘されたにもかかわらず、1996 年の中央省庁再編成を検討するために設置された内閣総理大臣を会長とする行政改革会議の最終報

告（1997年12月）においても全く触れられなかった。その理由として、金融不祥事件、薬害エイズ事件、高級官僚の不正利得取得事件等を契機として、国会サイドで、オンブズマン的機能をもった行政監視のための常任委員会設置の動きにより、衆議院に決算委員会を改組した決算行政監視委員会が、参議院に行政監視委員会がそれぞれ設置された²⁴⁷ことが大きな影響を与えたものと推測されると成田は説明する（成田 2003:9）。成田はあわせて、行政の監視や責任追及に重点を置いたオンブズマンは、苦情処理や救済を主眼とする行政オンブズマンとはかなり性格が異なり、監視や責任の追及を主眼とする機能は、国会や会計検査院のような独立機関に委ねるべきで、むしろ、行政相談委員制度やこれを補強する行政苦情救済推進会議などこれら仕組みを改善し²⁴⁸活かす方が賢明であると、議会オンブズマン制度の導入には消極的である（成田 2003:9-10）。

以上のように、日本への議会オンブズマン制度の導入の適否の経緯を振り返ると、衆参にオンブズマン的機能などが付加されたことにより、その議論は事実上、棚上げされたままになっているといえる。日本には議会オンブズマン制度は不要なのか。また、国民の苦情、要望を主眼とするには、議会オンブズマン制度は適さないのだろうか。さらに、議会と議会オンブズマンはどのように機能分担し、連携し合っているのか。このような問題意識から、以下では、2012年10月中旬にスウェーデン議会オンブズマンのスタッフと、オンブズマンを選任する国会の憲法委員会に所属する議員に対して実施したヒアリングを中心に考察を行う。

6-3-2 スウェーデンの議会オンブズマン制度

議会オンブズマン制度の主だったポイントは以下の4点である（Esch 2012:3-4）。

1. オンブズマン制度で重要な基本原則は行政府から独立していること。
2. 議会に代わり、議会オンブズマンは行政にかかわる機関が法や規定を守り、義務を果たしているか監視する責任があること。

²⁴⁷ 両院へのオンブズマン的機能を付与した委員会設置に加えて、1998年1月召集の通常国会から行政統制に関する以下の三点の新制度が導入された。①予備的調査制度の導入、②国会法第104条による報告等要求制度の強化、③会計検査院への要求制度の導入。しかし、①について、委員会の議決を経ないで予備的調査命令を発することが可能であるものの、調査主体が委員会や議院ではなく、衆議院調査局・法制局であり、強制力を伴わなわず、少数党の調査権確保には至っていないという指摘もあること。②については、拒否理由の受諾及び内閣声明の要求は多数党の反対があれば行われないこと（寺沢 2000:5）。以上のことから、少数調査権は十分に担保されたとはいえない。

²⁴⁸ 成田は、その改善点として以下の三点を挙げる。①地方自治体や民間に出来つつある、苦情処理や紛争処理の仕組みとのネットワーク化及び連絡・協調、②苦情救済会議の独立性と法的根拠の確立、③国民からの、特に重要な問題の政策評価への対象化（成田 2003:10）。

3. 議会オンブズマンは一般からの苦情に対応するが、独自に調査を始めることもできること。

4. 四人の議会オンブズマンは議会によって4年の任期で選ばれ、再任されうること。

さらに、議会オンブズマンは行政府による法律違反や不適切な行為について報告書や勧告を出す。これらに法的拘束力はないが、権威をもって受け入れられているとされている点も特徴のひとつである（大迫 2011：80）。

スウェーデンの議会オンブズマンのマリアンヌ・フォン・デル・エッシュ国際部長は、議会オンブズマンというのは議会の代理人として、広く苦情を受けて司法や行政がデュープロセス（法に基づく適正手続）において問題がなかったか調査を行い、問題があった場合は、①訴追²⁴⁹手続き、②懲戒処分²⁵¹の発令（個人ではなく、所属する機関に対して）、③批判的な裁決という、3つの手段を用いて改善を促す機関だと説明する²⁵⁰。

オンブズマンは国会議員15名から構成される憲法委員会から推薦され、349名の過半数の同意を得て選任される。議会オンブズマンは全員で4名いる。この4名のオンブズマンは年間約7000件の苦情を受け、独任制²⁵¹を採用しており、案件処理のスピードを早めているのが特徴といえる。苦情は国籍も年齢も問わず、申し立てをすることができるが書面で行う必要があり、FAXやEメール、HP上のフォーマットなどからも申請が可能で、国会議員もかなり利用している可能性がある（推定はできるが、苦情の申請書には職業の記載欄がないため件数は把握できず）。

また、議会オンブズマンは議会から選任される議会の付属機関であり、議会の過半数を持って不信任することもできる。国会に対して年に一度は報告書を提出する義務を議会オンブズマンは負っている一方で、議会オンブズマンの独立性を担保するために、国会が議会オンブズマンに対して命令を全くすることができない仕組みになっている。議会オンブズマンの任期は4年で再任は何回も可能だが、67歳の定年制が採用されている。通常50歳以上の法曹有資格者が任命され、一度選任されれば定年まで勤めるのが一般的だ。

さらに、議会オンブズマンは財務省も監察の対象にしているため、年間約8億円の議会オンブズマンの予算は財務省に頼ることなく、議会オンブズマン自ら編成し、国会から直接予算の承認を受ける仕組みになっていることも、高度に独立していることの表れといえる。

議会オンブズマンは年間約7000件の苦情を受け付けるが、案件処理のルールが存在し、そのルールの概要は次の通りである。

²⁴⁹ 訴追とは一般的には「検察官が刑事事件について公訴を提起し、それを遂行すること」という意味である。

²⁵⁰ スウェーデン・議会オンブズマン マリアンヌ・フォン・デル・エッシュ国際部長へのヒアリング（2012年10月10日）。

²⁵¹ 案件処理は原則、ひとりで処理を行う。但し、内容により毎週月曜日の全体会合で相談し合うことはある。複数のオンブズマンで案件を議論し処理する合議制に比べて迅速性に優れる。

- ① 二年以上前の案件は調査しない。
- ② 民間活動の調査も行わない。
- ③ 一度出た裁判の判決を覆して欲しいという要請もしない。

このように、議会オンブズマンが調査をしない基準があるため、苦情を受け付けたうち、約 50%の案件は 1～2 週間で却下される。残りの約 35%の案件は簡易な調査を行い、関連する行政機関などに議会オンブズマンが電話をかけて不法行為が無かったかネガティブチェックを行う。平均処理期間は約 6 か月である。さらに残りの 15%の案件については本格的に調査に乗り出し、該当する行政の長に書面で回答を依頼する。なお、トップシークレットでも回答義務があり、回答しない場合は罰金が科されるが罰金になった長はいないとのことである。この約 15%に該当する本格調査の平均処理期間は、1 年程度に収められている²⁵²。つまり、わずか 4 人のオンブズマンで年間約 7000 件の苦情を 1 年程度でほとんど処理するためには、どうしても①～③の案件処理のルールが必要になる。

6-3-3 議会オンブズマンの苦情処理内容と勧告の効力

また、苦情処理の内容及び状況については次頁の一覧表に掲載した。オンブズマン制度の重要な要素として、個人の基本的な人権に対する関心の高さ、広範囲の捜査権を伴った確固たる独立性、広範囲の司法権、公平性に関して発言する権利、独自に調査を行え、批判的意見を述べるか否かを決定できる職権があげられる（Wieslander : 84-85）が、苦情処理内容を見ても申し立て内容が多岐にわたる他、実際に勧告や、その他の意見が出されるのは、基本的人権の擁護と表現の自由・公文書の入手にかかわる案件が多い。

具体的に、2010 年 7 月 1 日～2011 年 6 月 30 日の間に処理された事案は 7061 件。その内訳は、公衆からの不服申し立ての事案が 6911 件（表 6-19）。オンブズマンが視察、新聞報道その他の根拠に基づいて取り上げた事案が 50 件（表 6-20）、新立法に関する事案で、オンブズマンが法案に関し意見表明の機会を与えられたものが 100 件だった（Sweden. Parliamentary Ombudsmen. 2011 : 709）。

²⁵² スウェーデン・議会オンブズマン マリアンヌ・フォン・デル・エッシュ国際部長へのヒアリング（2012 年 10 月 10 日）。

表 6-19 公衆からの不服申し立てがあり、
2010年7月1日～2011年6月30日の間に処理された事案

| 対象 | 捜査なく却下 | 他機関へ回付 | 捜査後意見なし | 勧告その他意見 | 告発または懲戒手続 | 予備犯罪捜査・不起訴 | 適切な運営を目指すガイドライン | 捜査中の是正 | 計 |
|----------------------|--------|--------|---------|---------|-----------|------------|-----------------|--------|------|
| 裁判所 | 108 | 0 | 222 | 21 | 2 | 1 | 1 | 1 | 356 |
| 行政裁判所 | 49 | 0 | 52 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 114 |
| 公訴 | 67 | 4 | 151 | 23 | 0 | 1 | 0 | 0 | 246 |
| 警察局 | 275 | 5 | 359 | 50 | 0 | 0 | 1 | 1 | 691 |
| 税関業務 | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| 国軍 | 13 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 |
| 刑務所 | 609 | 0 | 447 | 146 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1203 |
| 社会福祉 | 496 | 6 | 407 | 59 | 0 | 0 | 0 | 0 | 968 |
| 医療 | 169 | 1 | 60 | 24 | 0 | 0 | 0 | 0 | 254 |
| 社会保険 | 372 | 1 | 136 | 75 | 0 | 0 | 0 | 0 | 584 |
| 労働市場庁 | 134 | 0 | 48 | 8 | 0 | 0 | 0 | 1 | 191 |
| 計画・実施 | 115 | 0 | 50 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 181 |
| 実施 | 82 | 0 | 69 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 158 |
| 地方自治 | 67 | 0 | 10 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 80 |
| コミュニケーション | 220 | 0 | 75 | 24 | 0 | 0 | 0 | 0 | 319 |
| 徴税 | 83 | 0 | 42 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 134 |
| 教育 | 139 | 12 | 75 | 6 | 0 | 0 | 0 | 1 | 233 |
| 文化 | 18 | 0 | 5 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 |
| 主任後見人 | 40 | 0 | 30 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 80 |
| 農業・環境・動物保護 | 113 | 0 | 58 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 184 |
| 移住 | 104 | 0 | 63 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 174 |
| 郡行政委員会・宝くじ管理・アルコール事業 | 18 | 0 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 26 |
| 住宅 | 5 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| 公務員雇用 | 81 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 85 |
| 表現の自由・公的文書入手 | 120 | 1 | 104 | 90 | 0 | 0 | 0 | 0 | 315 |
| 議会・外交統治・選挙 | 24 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 |
| その他 | 98 | 0 | 33 | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 149 |
| 司法外または不明瞭な不服申し立て | 100 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 101 |
| 計 | 3723 | 30 | 2518 | 629 | 2 | 2 | 3 | 4 | 6911 |

出典：Sweden. Parliamentary Ombudsmen. 2011. *The Swedish Parliamentary Ombudsmen: Report for the Period of 1 July 2010 to 30 June 2011*. p.711.

表 6-20

オンブズマンが取り上げ、2010年7月1日～2011年6月30日の間に処理された事案

| 対象 | 最終意見
なしに終了 | 勧告・
その他意見 | 告発 | 計 |
|-------------|---------------|--------------|----|----|
| 裁判所 | 0 | 4 | 1 | 5 |
| 行政裁判所 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| 公訴 | 0 | 5 | 0 | 5 |
| 警察当局 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 刑務所 | 5 | 6 | 0 | 11 |
| 社会保障 | 1 | 8 | 0 | 9 |
| 医療 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| 社会保険 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| 特例に適用されない市政 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| コミュニケーション | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 学校システム | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 消費者保護 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 移住、移民の統合 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| 主任後見人 | 2 | 1 | 0 | 3 |
| 計 | 8 | 41 | 1 | 50 |

出典：Sweden. Parliamentary Ombudsmen. 2011. *The Swedish Parliamentary Ombudsmen: Report for the Period of 1 July 2010 to 30 June 2011*.p.710.

また、年間約 7000 件の苦情申し立ての中に法律の不備があった場合は、議会オンブズマンは国会に対して法改正の勧告²⁵³をすることができ、年間 10 件以下の法改正の勧告が実際に行なわれている。さらに、全体の 10-14%については、実際に、議会オンブズマンは訴追や懲戒処分を求める発令を行っているということで、議会オンブズマンの批判的な裁決のメディアによる報道²⁵⁴による制裁とあわせて、議会オンブズマンは絶大な権限を握っているといえる。オンブズマンの勧告には法的な拘束力はないことになっているが、事実上、行政や司法は勧告を無視できないのが実態といえよう。

スウェーデンの場合は勧告内容のメディアによる公開効果だけでなく、勧告に従わないと実際に、懲戒要求される。さらには訴追される可能性もあるため、基本的にはみんな従

²⁵³ 逗子市長時代は全国的にも珍しい情報公開オンブズマンが存在し、市長が勧告を受けると、その勧告の内容を毎月 1 度発行され、市民に全戸配布される広報誌に掲載する義務があった。逗子のオンブズマンは全国の他の自治体の情報公開審査委員と違い、立ち入り調査権を有し、澤光代元逗子市長は個人のスケジュール帳まで調べられた。

²⁵⁴ スウェーデンには 150 の日刊新聞があるが、オンブズマンの決定に関する記事が毎日約 10 件は載る（衆議院 2004:11）。

うとエッシュ国際部長はいう²⁵⁵。「基本的」というのは、オンブズマンの勧告を事実上無視して、訴追された警察署長がいたが、こういうケースはまれで、殆どは勧告に従う。

スウェーデンの議会オンブズマンは検察官のように裁判所に訴え、裁判に持ち込もうとするため、行政、司法サイドとしては大変な脅威に映る。スウェーデンのオンブズマンは実態としては検察官のような職務をしているといえるが、全員が法曹有資格者というだけでなく、例えば、エリザベット・フューラ主席オンブズマンは、欧州人権裁判所のスウェーデン代表を務めるなど、法曹界を代表するような人材が登用されており、大変に権威のあるポジションとなっている。

最後に、4名のオンブズマンで年間約3200件（捜査なく却下約3700件を除く）もの申し立てを実際に処理しているため、検査やその他取り組みに十分な時間を割くことが難しい課題もある。但し、オンブズマンは予防的な役割も果たしており、オンブズマンの存在があるために発生しないミスも多くあるとされる。

西尾隆は、アカウントビリティの本質について、「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」、この3点に要約し、これらの条件が揃ってはじめて、外在的統制の優先的地位が確立されると説明しているが、スウェーデンの議会オンブズマンは、これらの条件を全て満たしている。特に、応答形式の客観性について、行政側はトップシークレットさえ回答義務があるというように徹底されている。これらの点を考えても、スウェーデンの議会オンブズマンは公式的・外在的統制の機能を大きく高めている立法補佐機関といえる。

6-3-4 議会オンブズマンと国会議員との機能分担

さらに、今回の調査ではスウェーデンの政権与党の国会議員²⁵⁶から、議会オンブズマンの活用や関係性についてヒアリングを行った²⁵⁷。

まず、スウェーデンにおける国会（議員）と議会オンブズマンとの関わりについては以下の3点に集約される。

1. 憲法委員会のメンバーが議会オンブズマンの候補者を選任し、国会に推薦する。
2. 349名の国会議員が議会オンブズマンの候補者の人事案件について同意または不同意を判断する。

²⁵⁵ スウェーデン・議会オンブズマン マリアンヌ・フォン・デル・エッシュ国際部長へのヒアリング（2012年10月10日）。

²⁵⁶ カール・ジグフリッド議員は2006年に初当選した国会議員で2期目。議会オンブズマンの選任を行う17名の国会議員が所属するスウェーデン議会の憲法委員会のメンバーのひとりである。

²⁵⁷ スウェーデン・穏健党所属カール・ジグフリッド議員へのヒアリング（2012年10月12日）。

3. オンブズマンは年に1度、国会に対して報告書（ジグフリッド議員の指の表現では10センチほどの厚さ）を提出する。

以上のように、スウェーデンの国会がオンブズマンの選任を行い、オンブズマンからの報告を受けることになっている立法補佐機関である。なお、議会オンブズマンは年に一度、国会に対して報告書を提出することがミッションとして課せられているが、議会オンブズマンが提出した国会報告書を国会議員が十分活用していないのではないかという批判²⁵⁸が出されているという²⁵⁹。

しかし、オンブズマンは立法補佐機関でありながら議会からも独立性を保っているという特徴を有している。しかも、議会とオンブズマンとの間で完全な機能分担が行われている。オンブズマンはあくまでも国民からの苦情処理機関であり、主に行政組織を統制の対象にしている。これに対して、国会は、内閣（首相や閣僚）を行政統制の対象にしている。ギルバートの行政統制の4つの類型に照らせば、外在的・公式的統制の中で、国会が内閣を統制し、立法補佐機関である議会オンブズマンが行政機構の統制を行うという機能を分担している。また、マカビンズとシュワルツの監視の類型からみれば、国会は内閣に対して警察パトロール型監視を行い、議会オンブズマンが火災報知器型監視を行っている。議会オンブズマンと国会議員との関係を考えるときに、ここが一番重要なポイントといえる。

例えば、ジグフリッド議員が憲法委員会のメンバーとして行政統制に関与している内容は、成文法を持たないスウェーデンでは憲法に該当する、①統治組織法、②王位継承法、③出版の自由法、及び④表現の自由法に関する案件である²⁶⁰。これらの法律に関して違反がないかどうか、首相をはじめ各閣僚に対して責任を追究することに取り組む。憲法委員会は秘文書を含む全ての政府文書にアクセスできる他、大臣に対して、内容を通告することなく口頭質問ができる権限を持つなど、日本と比べても、かなり強力な権限を有しているといえる。その一方で、スウェーデンの国会議員は議員提出法案をたくさん提出するものの、ほとんど成立せず、主たる法案の成立は内閣からの提案である。スウェーデンの国会では1年間のうち、約1か月間だけ議員が法案を提出できる期間があり、年間約3200件の議員提出法案が出される一方で、その内容はメモ程度のものもあり、実際にはほとんどの法案は成立しない。日本の議員提出法案が2011年は69本で、そのうち成立したのが31本だが、日本の方がスウェーデンに比べると提出本数は圧倒的に少ないものの、法律として成立する比率はまだ日本の方が高い。ジグフリッド議員は「約3200本もの議員提案の法律が出される背景には、メディアに取り上げてもらうため、また、地元の有権者に説明するツールにしようとする国会議員の狙いがある」という。こうした他の国会議員の過剰

²⁵⁸ ジグフリッド議員はこうした批判に対して、「繰り返し起きる問題や、法改正につなげるべき案件など、ある程度の絞るなどの報告書の編集をもう少し工夫すべきではないか」という。

²⁵⁹ 日本の国会への会計検査院や総務省の行政評価報告書などについても同じような現象が起きており、第5章の総務省による政策評価に関する項で説明する。

²⁶⁰ ジグフリッド議員は、具体的に③出版の自由法、及び④表現の自由法に関連して、インターネット上の表現がどこまで許されるのかということを対象に、特に仕事に取り組んでいるという。

行為により過度な事務的な負担が発生する。これを抑制するために、ジグフリッド議員は自ら「議員提出法案の提出を制限する法案を提出した」と説明した。

スウェーデンでは議会付属機関としてオンブズマンが発達する一方で、議会との連携が薄いのはオンブズマンの独立性を担保することに加え、議員提出法案が多数出されるものの、現実に機能する法律案を策定する機能を議会が求められことが少ないために、立法補佐機関を必要としてみなされたと考えられる。国会議員の情報収集についても、インターネット、メディア、インターネットを挙げていたが、会計検査院とも連携することはないとしていた。さらに、立法補佐機関としての公設秘書は無く、スウェーデンの穏健党の場合は2人の国会議員に対して1人の政党職員が事実上の秘書という形でサポートにあたる。立法補佐機関をみると、議会オンブズマンだけが独立して機能し、むしろ他の補佐機関は脆弱に見えるが、これにはオンブズマンの発達とスウェーデンの政治システムの考察が若干必要になる。

スウェーデンでは首相は一度選ばれたら、4年の任期を全うするのが基本である。スウェーデンでは議院内閣制を採用しているが、任期途中でリーダーの引きずりおろしが始まり不信任されることも、逆に、議会が首相によって解散されることもまず無い。その要因は政治文化というだけでなく、スウェーデンの国会（一院制）の場合、拘束名簿式比例代表制という選挙制度が採用され、政党の代表が大変強い権限を持っているからである。

スウェーデンと日本との政治システムを比較すると、ここが日本と大きく違う。内山は、日英比較を通じ、「与党や行政府の『凝集性』という点に着目し、凝集性が高いほど党首のリーダーシップが発揮しやすい」ということを指摘している（内山 2012 : 55-88）。スウェーデンでは、政党の党首の凝集性が高いために内閣提案法案がほとんどで、議員提出法案はあまり成立しない。議会による行政統制の中心は、内閣から提出された法案の審議か、野党が主導する首相や閣僚レベルの責任を追及することが中心になる。政治的凝集性が高ければ、議院内閣制においては執政機関の内在的・公式的統制力が強くなり、議会の外在的・公式的統制力は相対的に弱くなる。スウェーデンの場合は執政機関の、行政の管理・監督者としての内在的・公式的統制力が強くなり、議会の外在的・公式的統制力が弱くなることを議会オンブズマンが補完するという機能分担が行われてきたといえよう。日本においては国民が苦情を申し立て、行政府から独立した第三者機関が調査・処理するという仕組みを持たない。このため、国レベルでのオンブズマン制度の必要性が唱えられてきたが、外在的・公式的統制力が弱いとされる日本こそ、議会オンブズマンによって補完すべきという主張が妥当性を帯びる。しかも、小泉内閣以降、短期間で頻繁に総理大臣が代わってきたため、ここ数年の政党の凝集性は高くなかった。特に民主党政権の場合は、そのことが顕著であった。以上の考察を整理すれば表 6-21 のようになる。

表 6-21 <米国・スウェーデン・日本、3カ国のパワー・バランス>

| C・ギルバート
統制の種類 | 内在的・公式的統制 | | 外在的・公式的統制 | |
|------------------|-------------------|------|---|------|
| | | 力の強さ | | 力の強さ |
| 米国 | 大統領制 | 強い | 立法府（補佐・支援機関の
発達、法案提案権、予算編成権
は議会の専権事項） | 強い |
| スウェーデン | 議院内閣制
（凝集性・高い） | 強い | 立法府
（議会オンブズマンの発達） | 強い |
| 日本 | 議院内閣制
（凝集性・低い） | 弱い | 立法府 | 弱い |

筆者作成。

この表に照らせば、日本は公式的・内在的統制も、外在的・公式的統制も相対的に弱かったために、官僚主導の政治であったという見方も成立する。しかし今後日本で、政党の凝集性が高まり、内在的・公式的統制力が強くなった場合はますます議会オンブズマンを含めた立法補佐機関が必要になる。

6-3-5 議会オンブズマン制度の日本への導入の適否

最後に、スウェーデンの議会オンブズマン制度の現地調査を通じて、日本への導入が必要かどうかという点について、整理したい。まず、米国との比較から日本の立法補佐機関の脆弱性と、特に少数者調査権が十分担保されていないことが課題として浮き彫りになった。1997年に衆議院に決算行政監視委員会が、参議院に行政監視委員会が設置されたものの、立法補佐機関の脆弱性と十分な少数者調査権は相変わらず担保されていない。

特に両院に設置された行政監視に関する常任委員会について、寺沢は「1998年に設置された決算行政監視委員会（衆議院）／行政監視委員会（参議院）は、いずれも常任委員会の一つである。つまり、形式の上では常設の機関によって行政統制を行っていくこととなったわけであるが、行政の常時監視を行うのか、特定の案件についてその都度統制を行うのかは必ずしも明らかでない。何より、従来の常任委員会と基本的に変わらない方法で運営されているのであって、行政統制に即した運営方法がとられているわけではない」（寺沢2000:8）とし、常任委員会の運営は自ずと与党がイニシアティブを握る形になり、一般調査の場合は、行政府にとって都合の悪い統制テーマは与党の拒否権により設定すらされない問題点を指摘する（寺沢2000:8）。筆者は一時期、衆議院の決算行政監視委員会に所属した。委員会が主導して事業仕分けを行う、あるいは東日本大震災の復興予算の流用を問題

視した集中審議が行われたことはあったが、野党が主導した運営は寺沢が指摘するように行われにくい。

次に、日本では国民が中央官庁に対して、苦情、要望を出す機関として、財務省内に予算執行ご意見箱、総務省内に行政相談員制度やコンプライアンス室が存在するものの、あくまでも内在的・公式的統制である。外部統制として、第三者が中立的な立場で国民から直接、苦情、要望を受け付け処理する機関は存在しない。また、行政訴訟を起こすことが出来るとしても、事件数も少なく、いわゆる門前払いが多い。しかも、行政統制・行政監視の観点から、とりわけ重要な公金の支出の適否について、地方自治体では監査委員に対して住民監査請求ができるが、国ではこのような制度が存在しない²⁶¹。

さらに、スウェーデンでは、オンブズマンはあくまでも国民からの苦情処理機関であり、主に行政機構を統制の対象にしている。これに対して、国会は、内閣を行政統制の対象にしている。スウェーデンの議会オンブズマン制度と国会議員との機能分担から翻ってみると、日本では統制のテーマ対象の区分をせず、オンブズマン制度を検討がされてきたきらいがある。議会型オンブズマン制度について、大石は「オンブズマン制度は、一般にはむしろ、行政組織・行政活動を対象としたものであり、とくに政府を対象として政治的な統制を行うという要素に欠ける」（大石 1998:175）と指摘する。これに関連して、両院へ行政監視に関する常任委員会の設置の契機にもなった1996年の行政監視院法案について窪田は、政策評価は、政策—施策—事業の階層に区分されるが、本来、国会は政策レベルのかじ取りを行うべきで、事業レベルでの監視・責任追及を国会が行おうとした無理解や誤解に、行政監視院法案の頓挫²⁶²の原因があったとする指摘もある（窪田 1998:68-70）。

現状の衆参それぞれの行政監視の委員会において、政策—施策—事業の階層区分を意識した運営は行われておらず、日本に議会オンブズマン制度を導入する際には、この点に留意すべきである。本来、日本でも、政策—施策—事業の階層区分を意識した行政統制の仕組みや国会との機能分担が行われるべきであると考えられる。以上のことから、議会オンブズマン制度を日本でも採用するのが妥当ではないかと考えざるを得ない。

最後に、もし日本に議会オンブズマン制度を導入する場合の留意点についても触れる。日本でオンブズマンを具体的に制度化するに当たっては、すでに本稿で触れた、導入すべきは議会型か行政型かという論点の他、（1）憲法上の根拠が必要か法律上の根拠で足りるか、（2）いずれの根拠により制度化するのが望ましいか等の論点があるとされる（衆議院 2004:6-7）。これらの論点については、佐藤が憲法改正により設置することが望ましいとしつつも、日本の硬性憲法を鑑み、「会計検査院は憲法上の地位を有するが、憲法 90 条はそれが検査機関であるということとどまり、人事院や委員会と比較しても強いとされる独立

²⁶¹ 地方自治体の住民監査請求に相当する仕組みを国は持たないが、国は苦情処理機関としては総務省が行政相談委員制度を設け、2012年度は16万7,610件の苦情・要望陳情を処理している（総務省 HP）。

²⁶² あくまで議員の補佐機関に行政統制を行わせようとする民主党と、行政監視機能の行使は国民から直接選出された議員で構成される各議院または委員会で行うべきであるとする与党間で協議は難航し、最終的に与党は譲歩せず、与党案は国会法等改正案としてまとめられた（寺沢 2000:4）。

性も法律に基づくものである」とする他、比較法的にみても、会計検査院は米国の GAO も法律に基づいていることなどを理由に、会計検査院が憲法上の機関であることをもってオンブズマンの設置も憲法上の根拠が必要とするのは形式論にとらわれた考え方としている（佐藤 1997:52-53）。他方で、ダイヤモンドロス欧州オンブズマンは、オンブズマンの独立性の観点から、憲法への明文化が望ましいとしている（衆議院 2004:15）。

また、議会オンブズマン制度を日本に導入した場合の制度設計については、松下（1998）が制度要件と、オンブズマン制度のかなり具体的な内容を提言している。制度要件について松下は、①行政情報へのアクセス、②行政決定の個別責任をもつ行政当事者個人の証言制度、③行政庁への立入調査、④検察、警察、税務をふくむ行政庁の協力義務を挙げ、特に、行政苦情は個別行政決定に出される性格上、②の担当行政当事者の証言制度が不可欠であることを強調する（松下 1998:123-124）。さらに、制度の具体的なあり方については、（1）オンブズマンは単独、（2）オンブズマンは行政職歴のない最高裁判事クラス、（3）苦情申請は問題発生 2 年以内に限定、（4）大量の案件処理のため、行政経歴のない調整監、調査監（各 1 名）が補佐、（5）重要問題の独自調査は国会に公開及び内閣への是正勧告あるいは国会への立法勧告、（6）オンブズマン両院協議会と定期的な意見交換と年に 2 回の国会報告、（7）前述の①～④の制度要件を満たす、という 7 点について具体的な制度設計を述べている（松下 1998:123-124,134-137）。オンブズマンは最高裁判事クラスという点や、問題が発生してから 2 年以内の案件という大量の苦情処理を捌くための工夫などは、スウェーデンの議会オンブズマンと同じであるが、松下の提言内容では議会オンブズマンは訴追権限を持たず、内閣への是正勧告、国会への立法勧告にとどまっている点がスウェーデンとの相違点である。

筆者はやはり行政への統制力、またそれを裏付ける根拠として、議会オンブズマンは訴追権を持った方が望ましいと考えるが、オンブズマンが果断に外在的・公式的統制力を発揮するために人選には行政経歴を持った人材を登用しないという松下の提言には首肯する。但し、この場合は、外部統制の弱点である、行政の内部事情の精通したスタッフも活用できる体制づくりが欠かせないものとする。

第7章 結論

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。特に、わが国では長い間、与党と省庁官僚制との間に互酬的な関係にあったため、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。このため、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改革を行わなければならない。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。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よう本稿で試みた。

特に、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行うために、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。特に、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捉えることに注意を払った。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、内部者であるがゆえに思い切っ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ることを推測したからである。また、行政統制の中でも特に監視の手法という観点からは、マカビンズとシュワルツが、警察パトロール型監視（*police patrol oversight*）と火災報知器型監視（*fire alarm oversight*）と分類した二つの監視の手法を用いて考察した。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・利益団体が火災報知器型監視機関に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。

以上のことから日本における議会による行政統制を考察する場合も、米国やスウェーデンにおける議会による行政統制と比較検証する場合も、「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通報型監視」それぞれが連携、補完関係にある方が統制力が強く、監視機能がより働いているのではないかという仮説を立てて検証した。

さらに、西尾隆は、アカウントビリティの本質を、「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」、この3点に要約し、これらの条件が揃ってはじめて、外在的統制の優先的地位が確立されると説明している。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、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を本稿の狙いとした。

既存の研究では、小嶋が議会による行政統制制度を、行政への決定権的統制と行政運営に対する統制に二分した上で、それぞれについてさらに分類を試みているほか、寺沢は国会の議院運営について少数者調査権の担保、統制対象の対象レベルの整理、質問制度の整備など国会改革について提言を行っている。また、廣瀬は米国の議会の補佐機関の先進性に焦点をあて、米国における補佐機関の発達については蒔田が大統領制と議院内閣制という差異に関連して、法案提出権の有無と、立法補佐機関が米国で発達してきたこととの関係性を指摘している。さらに理論的な考察では西尾隆が行政のアカウンタビリティの本質を「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・優等性」の3つに要約し、外在的統制の優先的地位を考察した。また、風間は行政統制理論の復権に関する考察を行っている。海外では、ギルバートが行政統制を4つに類型化したほか、マカビンズ＝シュワルツが警察パトロール型と火災報知器型の二つに監視手法を分類し、監視コストの節約と効果性から政治家は火災報知器型を好むと説明している。さらに、アバーバックは長期間にわたって米国議会の審議内容を分析し、監視のウエイトが高まってきたこと。また、万能薬ではないが1993年政府業績・結果法が議会の監視改革で最も有効な取り組みであったことを指摘している。1993年政府業績・結果法は、各省に測定可能な達成目標を設定させ、5年間の戦略プラン、1年間の達成計画及び達成報告書を求め、行政府に効率性や説明責任を求める仕組みを導入したものである。ミュレンは、この法律が国会に業績報告を求める代表格とするが、報告書の作成者が報告内容の必要条件を満たさないと国会の行政監視に有効活用されない課題を指摘している。こうした既存研究を踏まえて、本稿では議会による行政統制に関する考察を行った。

日本では少数者調査権は担保されていない。しかも、わが国では委任立法の度合いが強く、また、事前統制である議会による法案策定及び提案は極めて少ない。議会は内閣の追認機関になる傾向があり、伝統的見解とされるラバースタンプ論の指摘が妥当性を帯びる。モチズキが粘着性論で指摘する国会ルールを逆手にとった戦術で野党は抵抗するしかないのが実情で、与野党での建設的な議論を妨げている。こうした議会と行政の関係性をプリンシパル＝エージェンシー理論に照らせば、日本はエージェンシー・ギャップが生じやすい。政治家がエージェンシー・ギャップを防ぐ方法として監視の強化と委任の縮小の2つの方法がある。監視の強化も、委任の縮小も、議会による行政の統制力を向上させるため

には有効だと思える半面、日本では委任立法の度合が強く、政治家自身が法案を策定することも少ない現状を踏まえると、監視の強化を強めていくことが統制の効果を高める現実的かつ即効性のある手段だと考える。監視を強化する手法として、政治家が官僚の政策形成をチェックして政策目標の逸脱行動を察知する「警察パトロール型監視」よりも、政治家による監視が間接的になるが監視コストを低く抑えることができる「火災報知器型監視」の方が、行政が高度化、複雑化している現状の中では有効である。

こうした前提がある中で、実際に、国会議員がどのように権能を行使しているのかについて実際のケースを交えて説明してきた。わが国では、国会の国政調査権は補助的権能説が通説となっており、国政調査の対象が議院権能の及ぶ範囲に限られている。また、法制上、憲法 62 条の国政調査権は議員個人の権能ではなく、国会法 104 条においても、同様である。つまり、現実には議員の過半数の理解や協力がないと、国会議員の国政調査権の行使はできない仕組みになっている。議員の過半数の理解や協力がないと、効力が発生しないのは国会の承認や同意、さらには決議、法律や財政による統制も同様である。これらを踏まえると、議員ひとりができる権限は非常に小さいように思える。ただ、野党であれば、理解者が過半数に届かないが与党の場合は過半数を超える可能性を秘めているため、たったひとりでも影響力は潜在的に大きく異なる。

国会議員が行政を統制しようとする場合には、委員会の質疑が中心となる。与党議員の質疑の機会は、政党所属議員が多い上に野党に優先して質疑時間が割り当てられるため、限られていること。また、民主党政権の場合は質問主意書の活用も制限され、文書質問の機会は得られなかった。元来、外在的・公式的統制機関である国会の一員として、警察パトロール型監視をすることを強く期待された、政権交代直後の与党議員の活動は制約されていたといえる。しかし、その半面、与党議員は事実上総理大臣を選出する民主党代表選挙で投票権を行使するメンバーであり、執政機関を司る政務三役はその存在を野党議員以上に無視することはできない。このため、与党議員が質疑の機会が限られているとはいえ、議員の提案意見や改善への指摘が政務三役に採用されやすいこと。また、質疑の機会が制約されているからこそ、継続的に政務三役とのやりとりの機会を創出する政務三役への提言書の活用が有効だったことが考えられる。また、提言書が効果的だと思われたのは、警察パトロール型監視と火災報知器型監視機能の連携という視点で整理すると理解を深めやすい。

執政機関である政務三役は国家行政組織の管理・監督者であると同時に、行政の監視・統制者でもあるという二面性を有している。彼ら・彼女らも警察パトロール型監視を行う（特に、政権交代直後の政務三役は国民から、警察パトロール型監視機能を期待される）。政務三役は、同じ国会議員として警察パトロール型監視を行っており、政務三役サイドから見た場合、国会議員の質疑や提言書による建設的提言内容が、監視コストの節約と有効性をもたらすと判断した場合には積極的に採用されうる。つまり、火災報知器型監視の機能を国会議員が果たしていると判断した場合には、警察パトロール型監視を行う政務三役

にとっては有益な存在となる。警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能が連携した場合には、相乗効果を生む。

また、政党政治が中心となる国会では、外在的・非公式的統制である政党による行政統制が実施されている。しかし、「非公式的統制」であるが故に法律に基づくルールではなく、政党の執行部が決めた自主ルールに則って運営が行われている。民主党の政策調査会での国会議員の意見集約は、各省に付随した部門会議で行われたが、与党議員に対して意見聴取を行った、あるいは説明したという既成事実を残す運営が多かった。それでも、消費税法案を含む、社会保障と税の一体改革関連法案の審議を行う合同の部門会議では増税の時期の変更や、法案の加筆、修正、閣議決定文書への明記など個別具体的に法案が変更されていった。また、未曾有の大災害である東日本大震災では、一国会議員としてよりも、政党のプロジェクトチームとして活動した方が現場の課題に取り組みやすかったという利点があった。政党に所属することのメリットは、政党による行政統制・監視機能に参画できるということとすでに述べたが、これらはその証左である。政党による行政統制は、ギルバートの行政統制の類型では外在的・非公式的統制にあたるが、意思決定の当事者は外在的・公式的統制を行う国会議員が主なアクターだという二面性があるため、大きな影響力を持つものとする。この点で、総理大臣をはじめ政務三役という執政機関による外在的・公式的統制を、外在的・非公式的統制を政党が補完した側面があると考えられる。上手く機能した場合は、外在的・公式的統制のアクターとして警察パトロール型監視を行う執政機関に対して、政党が外在的・非公式的統制のアクターとして火災報知器型監視の機能を果たすことも考えられる。

また、内在的・公式的統制機関による行政監視については、会計検査院の会計検査、総務省の政策評価、財務省による予算執行調査をそれぞれ考察した。各機関の取り組みが、どれだけ税金の節約につながっているのかという観点から見ると、会計検査院は平成 23 年度の決算報告で「本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項 53 件、315 億円 753 万円」（会計検査院 2012）となる。また、財務省の予算執行調査では 25 年度予算への反映額は 172 億円という数字をはじき出している。総務省の政策評価については「効率性、有効性の観点からも評価しているが、計画通りに事業が遂行されていることも評価の対象になるため、金額の積み上げをおこなっていない」という。ただ、平成 24 年度で見れば、政策への反映状況のうち事前評価 226 件、事後評価 326 件である平成 25 年度予算概算要求への反映件数が、「政策評価の取り組みが税金の節約につながっているのかを把握する、ひとつの目安になる」と総務省の担当者は説明する。それぞれの内在的・公式的統制機関は、行政内部の事情に精通しているという強みを活かして、監視機能を発揮した成果であるといえよう。

民主党はなぜ国民の強い期待に応える十分な成果を挙げられなかったのであろうか。結論から先にいえば、国民の強い期待に応えるべく行政を統制するためのシステム改革が出来ずに、従来の通りの行政統制フレームで政権運営を行ったからである。

ただ、いくつか行政統制手法を変えた試みがある。まず、政党による行政統制のあり方である。自民党の部会・政務調査会（政調会）を中心とする意思決定システムから、民主党政権では、政務三役を中心に政策調査会と政治主導を強めて政策決定を図ろうとシステム改革が行われた。しかし、合意形成のあいまいさが重要法案の造反を生み、民主党の政党の凝集性の低さを露呈するだけでなく、当初、衆議院で再議決できた議員数が 2012 年の政権交代直前には過半数をкаろうじて保つというところまで激減した。

政党による行政統制は、政党の凝集性が高い場合には執政機関による外在的・公式的統制を、外在的・非公式的統制として上手く補完するが、民主党政権の場合は政党の凝集性が低かったことが補完関係を阻害した。

また、もうひとつの試みは、内在的・公式的統制と外在的・公式的統制が組み合わされた、従来にはないブレンド型行政統制と考えられる事業仕分けである。事業仕分けによる税金の節減額は 3 兆 7460 億円である。200 兆円を超える国の予算規模からすれば小さな成果かもしれないが、国の政策決定のプロセスをガラス張りにした効果は一定の評価を受けたと考える。法的な根拠も拘束力もない、事業仕分けが行政統制力を持つ一番の生命線はマスメディアによる国民世論の喚起であった。ギルバートの 4 類型に照らせば、事業仕分けは内在的・公式的統制と外在的・公式的統制が組み合わされ、さらに外在的・非公式統制である世論が後押ししたことが行政府を強力に統制するパワーとなっていた。

しかし、あくまでも拘束力を持たず、事実上の勧告に過ぎない事業仕分けの評価結果や指摘が、行政の内部判断と乖離したままになったケースも多い。また、仕分けの評価結果や指摘のフォローアップが定期的かつ綿密に行われてこなかったことは重要な問題だったといえる。確かに、東日本大震災が大きく仕分けに影響したことも事実である。仕分けに深く関与してきた枝野、蓮舫、長妻各議員も震災対応に傾注することになった。また、行政刷新プロジェクトチームに参加していた議員などが震災対応に労力を割き、行政改革への傾注する時間のウェイトが明らかに減った。しかも東日本大震災の報道が中心になったことで、仕分けの評価結果や指摘と行政の内部評価とのかい離が生じたままでも、ほとんど問題視されないまま放置されてしまった。これも、仕分けが 3 兆 7460 億円以上の成果と社会的なインパクトを生まなくなってしまった要因のひとつであったことも間違いない。

さらに、本論文では、日本の議会による行政統制の特徴と課題を析出するため、連邦議会による行政統制の改革に継続して取り組んできた米国と、議会オンブズマン制度を発達させてきたスウェーデンを事例に取り上げた。

米国では国会議員が調査をすすめる手順として、①どこに問題があるのか把握するために議会調査局(CRS)を活用する。②おかしいと思うことがあったら米国会計検査院(GAO)に検査要請を行う。③問題の所在がはっきりわかったら監察総監室(OIG)に告発する。また、予算の積算については議会予算局(CBO)を活用するなど、立法補佐機関及び立法支援機関を上手く活用している。外在的・公式的統制と内在的・公式的統制、あるいは警察パトロール型監視と火災報知器型監視という側面からみても、それぞれが上手く連携し合っている。特に、米国において、議会報告が要求される業績法を代表する1993年政府業績・結果法は、議会が行政を統制するための的確な情報の基準がきめ細かく設定されている。あたりまえのこのように思える基準だとは思いますが、残念ながら、日本の政策評価法ではこのような基準は無いに等しく、国会報告書も形骸化しているのが実態である。また、米国では監察総監(IG)が内在的・公式的統制機関でありながら高度に独立性を担保されていること。また、インプット、アウトプット、アウトカムの業績評価を明示していること。さらに定期的な報告に加えて、議員への法案に関する技術的な助言、議会の公聴会に呼ばれた際の証言を行うなど、議会による行政の統制力の向上にIGが大きく寄与している。立法補佐機関はあくまでも議会の付属機関である。米国の大きな特徴としては立法補佐機関だけでなく、立法支援機関というべき強力な内部統制機関との連携、つまり、内外に手足を持っていることが議会のイニシアティブを一層強力なものにしている。ギルバートの外在的・公式的統制と内在的・公式的統制との結合、また、マカビンズとシュワルツの警察パトロール型監視と火災報知器型監視の機能との連携、さらには、ベンチマークによる共通の言語化が米国議会の統制力を高めているといえよう。

また、スウェーデンのオンブズマンは立法補佐機関でありながら議会からも独立性を保っているという特徴を有している。西尾隆が、外在的統制の優先的地位の条件とする「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」について、スウェーデンの議会オンブズマンは、これらの条件を全て満たしている。特に、応答形式の客観性について行政側はトップシークレットさえ回答義務があるというように徹底されている。しかも、議会とオンブズマンとの間で完全な機能分担が行われている。オンブズマンはあくまでも国民からの苦情処理機関であり、主に行政組織を統制の対象にしている。これに対して、国会は、内閣(首相や閣僚)を行政統制の対象にしている。ギルバートの4つの類型に照らせば、外在的・公式的統制の中で、国会が内閣を統制し、立法補佐機関である議会オンブズマンが行政機構の統制を行うという機能を分担している。また、マカビンズとシュワルツの監視の類型からみれば、国会は内閣に対して警察パトロール型監視を行い、議会オンブズマンが火災報知器型監視を行っている。議会オンブズマンと国会議員との関係を考えるときに、ここが一番重要なポイントといえる。議会による行政統制の中心は、内閣から提出された法案の審議か、首相や閣僚レベルの責任を追及することが中心になる。政治的凝集性が高ければ、議院内閣制においては執政機関の内在的・公式的統制力が強くなり、議会の外在的・公式的統制力は相対的に弱くなる。

スウェーデンの場合は執政機関の内在的・公式的統制力が強くなり、議会の外在的・公式的統制力が弱くなることを議会オンブズマンが補完するという機能分担が行われてきたといえよう。日本においては国民が苦情を申し立て、行政府から独立した第三者機関が調査・処理するという仕組みを持たない。このため、国レベルでのオンブズマン制度の必要性が唱えられてきたが、外在的・公式的統制力が弱いとされる日本こそ、議会オンブズマンによって補完すべきという主張が妥当性を帯びる。米国やスウェーデンと日本を比較すると公式的・内在的統制も、外在的・公式的統制も相対的に弱い。このため、官僚主導の政治であったという見方も成立する。しかし今後日本で、政党の凝集性が高まり、内在的・公式的統制力が強くなった場合はますます議会オンブズマンを含めた立法補佐機関が必要になるものと考えられる。

これらの諸外国の取組から、以下のように、日本の改革課題を導き出すことができるであろう。

まず、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。このため、委員会質疑の分類 2. 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、委員会質疑の分類 1. と分類 3. で見たように、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。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、政党は外在的・非公式統制であるが、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存在であるがゆえに、明確なルールが必要なのである。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説明する。繰り返すが、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っ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。

例外的には衆参のねじれ国会のもとでは参議院で野党が、政権交代直後の国会では与党がそれぞれ会計検査要請権限を行使することができたが、まだ十分活用されていない。国会議員側に本権限の行使をさらに意識すると同時に、会計監査院側も、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ブ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について総務省は政務三役に対して実務面で活用できる事前・事後評価シートを作成するようになった。また、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。総務省については総務大臣直轄のコンプライアンス室が国民からの通報を受け付け、総務省内部に限って火災

報知器型監視の機能を果たしている。監視強化の手段として行政評価局と統合し、政策評価に独立性を担保した火災報知器型監視機能を付加することも検討に値する。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予算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かい離という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。

終わりに、改めて行政統制論について考えてみたい。

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「官僚の自律性を強めたほうが民主主義に適っているか、弱めた方が適っているかという二つの民主主義観の対立があったとみることができる」と考察している。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、アカウント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」と指摘している。また、風間は、マジソンの主張を核とした、大統領と議会との間の勢力均衡、連邦政府と州政府、二大政党制のように多元主義と結びついた民主主義観をマジソニアンモデル。ウェーバーの主張を核とした、政治家に対する絶対従属性と議会が制定した法への依拠性を官僚制の行為規範とすることで官僚制を民主的な目的に利用できるという民主主義観をウェーベリアンモデルと位置づけ、「アメリカ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（風間1995:108-109,120）。その上で、「アメリカにおいて議会や GAO といった行政にとって外に存在する機関で開発された統制手法が統制の網羅性と質を高めるために、しだいに当事者に委ねられていく『統制の内在化プロセス』を観察した。このような統制メカニズムの活

用により、統制手法の高度化が図られるとともに多元的統制が可能になる」(風間 1995:121)とウェーベリアン的方向の修正を例示している。

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。行政手続法や情報公開法が制定され、ようやく国民に対するアカウントビリティの向上に道筋がつけられてきたものの、二元代表制が採用されている地方自治体に比べて自律的な統制が確立されているとはいえない。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。法律の改正を伴わないで改革できる与党内の政策決定プロセスを変えたが、ここも大きく自民政権と変わるものではなかった。むしろ、政党の凝集性が低く、自民党時代よりも後退したとも見られた。民主党政権については「それ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」(船橋 2013:288)と船橋は総括している。

ただ、世界のどの国も経験したことがないスピードで超少子高齢化社会を迎えている日本において、持続可能な社会保障制度の構築とその財源確保は喫緊の課題である。社会保障財源が逼迫することが予見される中で、国と地方をあわせて 900 兆円にも達するという起債残高に対する財政破たんの懸念も高まっている。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。

有権者が政治家に、政治家が官僚に委任し、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。ギルバートの 4 類型のうち、事業仕分けは内在的・公式的統制である内閣府担当大臣、内閣府行政刷新会議、財務省主計局、外在的・公式的統制である国会議員、外在的・非公式的統制である外部有識者、マスメディア、世論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。事業仕分けは、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がクロスすると、統制・監視機能が強化されるということを明らかにしたことを強調したい。また、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「勸告」にとどまっている。事業仕分け人が出した「勸告」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に委ねられている。官僚が「勸告」を政策の意思決定に反映させない場合、官僚はアカウント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。公金の支出が明らかに妥当ではない場合に、官僚が無視して批判を浴びるのは自律性が損なわれたとは言えない。また、事業仕分け人による提言には、予算の削減ではなく同じコストでもっと効果を上げる方法の建設的な意見も出された。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、本稿は「議会による行政統制の研究」という表題のように、議会による行政統制を真正面から捉えたものである。議会の立場からすれば、事業仕分けは外在的統制の優先的地位をもたらす手法であったということを指摘したい。

西尾隆は、外在的統制の優先的地位の条件について説明しているが「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」（西尾隆 1998:67）と断じている。その一方で、西尾隆は、「国会による行政統制の限界」を適示し、「議員証言法で証人の要請は最終的に内閣の判断によるもので、『国権の最高機関』である国会の優位が否定されていること」、「国政調査権の発動は委員会理事会での全会一致の承認を要する慣行が、内閣が判断する以前の段階で簡単に阻止されうる」という立法府と行政府が緊密な関係にある議院内閣制のもとの国政調査権の発動には限界があること。また、国会議員及び国会関係者には省庁出身者が多く、影響力を保っていることを挙げ、国会による行政統制の弱さを指摘している（西尾隆 2012:226-227）。要するに、西尾隆は日本の国会の事情を十分承知した上で「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。村松がいう政官スクラム型リーダーシップ構造のもと、国会議員の中にはいわゆる族議員として官僚と二人三脚で官僚制に對峙してこなかった者もいたかもしれない。しかし、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は

る。多くの国会議員は、「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。別の言葉に置き換えると、国会議員は有権者に選ばれるという選考を経て官僚とは異質な存在ではあったが、数字やデータ、意味内容が厳格に整理された説明などあらゆる資料を入手することができない中で、官僚に優越性を持って対峙することができなかつた。国会議員の中での例外は、総理大臣をはじめとする執政機関を司る政務三役は、問責者の応答者に対する権力的対等性・優越性を確保できるが、小泉政権以外は総理大臣が頻繁に交代し、政務三役の任期が短かつたために、外在的統制の優先的地位を確立しにくかつたことが考えられる。

このような観点から考えると、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。国会議員の中から選出された事業仕分け人のメンバーは、問責主体の異質性を高めた。また、本稿で説明したように、財務省が1年スパンで実施する予算査定よりは圧倒的に調査時間は短いものの、通常の委員会質疑に比べると用意周到に準備し審査できる。何よりも驚いたのは、外在的・非公式的統制であるメディアや世論がバックアップしてただけに調査対象となる官庁や独立行政法人が、議員個人として調査するよりもデータや資料を積極的に開示したことである。二元代表制が採用されている地方自治体の方が自律的な統制が確立されているとすでに述べたが、地方自治体の首長は任期が長く、「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」が全て満たされ、首長は外在的統制の優先的地位を確保していることも、地方自治体の自律的な統制を可能にしている。筆者は数少ない国会議員と首長の両方を経験した者であるが、事業仕分け人として活動をしていた時は首長の時と同じように官僚に対して、権力的対等性・優越性を実感したのも事実である。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。

引用文献

<国内文献> (五十音順)

- 浅野一郎編著 (1997)『国会事典〔第3版〕—用語による国会法解説』有斐閣
- 今村都南雄、武藤博己、沼田良、佐藤克廣、前田成東(2006)『ホーンブック基礎行政学』北樹出版
- 東信男 (2007)「検査要請と米国会計検査院 (GAO)」『会計検査研究』第35号、151-169頁
- 浅野一郎・河野久 (2008)『新・国会辞典』 有斐閣
- 井堀利宏 (2008)『「歳出の無駄」の研究』日本経済新聞出版社
- 上田章編 (1998)『国会と行政』(第1章 上田執筆部分) 信山社
- ウェーバー,マックス (1987)『官僚制』阿閉吉男・脇圭平訳 恒星社厚生閣
- ウェーバー,マックス(2005)「新秩序ドイツの議会と政府」中村貞二・山田高生訳『ウェーバー・マックス政治・社会論集』河出書房新社
- 内山融 (2012)「日英の経済政策形成と専門性の役割」内山融、伊藤武、岡山裕編著『専門性の政治学』ミネルヴァ書房 第3章、55-94頁
- 宇都宮深志 (2001)『公正と公開の行政学—オンブズマン制度と情報公開の新たな展開』三峰書房
- 枝野幸男(2010)『「事業仕分け」の力』集英社
- 大石眞 (1998)「憲法問題としての『国会』制度」佐藤幸治・初宿正典・大石眞編著『憲法50年の展望』有斐閣、139-201頁
- 大迫丈志 (2011)「スウェーデン及びフィンランドの行政監視機関」『レファレンス』国立図書館調査及び立法考査局.
- 大迫丈志 (2012)「事業仕分けと行政事業レビュー —意義と課題—」国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER757(2012.8.28)
- 大山礼子 (2003)『国会学入門第2版』三省堂
- 大山礼子 (2011)『日本の国会』岩波書店
- 風間規男 (1995)「行政統制理論の復権」『年報行政研究』日本行政学会編、107-125頁
- 勝山教子 (2010)「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
- 鎌田英幸 (2008)「政策評価の本来的機能の発揮に向けて」季刊『行政管理研究』 No.124
- 神江沙羅 (2012)「政策転換とガバナンス—金融システム改革と介護保険導入の事例から」『明治大学国際日本学研究』第4巻第1号、76-100頁
- 川崎政司 (2011)『地方自治法基本解説』第4版
- 行政支出総点検会議 (2008)『指摘事項 ムダ・ゼロ政府を目指して』

- 窪田好男（1998）「行政監視院（日本版 GAO）設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」『社会システム研究』創刊号
- 小池治（1990）『アメリカの政策過程と政府間関係』第一法規
- 小池治（2010）「政府の腐敗について」『季刊行政相談』No.125
- 郡山芳一（1998）「衆議院決算行政監視委員会設置と行政監視機能の強化」『議会政治研究』
- 古賀茂明（2011）『官僚の責任』PHP 研究所
- 古賀茂明（2011）『日本中枢の崩壊』講談社
- 小嶋和司（1988）「行政の議会による統制」『小嶋和司 憲法論集 2 憲法と政治機構』木鐸社
- 小嶋和司（1966）「行政の議会による統制」岩波講座『現代法第四巻・現代の行政』岩波書店
- 小林良彰（2012）『政権交代』中公新書
- 佐藤秀世（1997）「我が国のオンブズマン制度の諸問題（三）」『産大法学』31 巻 1 号
- 多賀谷一照「オンブズマン制度—その理念と運用」（1999）篠原一、林屋礼二編『公的オンブズマン—自治体行政への導入と活動』信山社、40 頁 - 53 頁
- 鈴木亘（2010）『社会保障の「不都合な真実」』日本経済新聞出版社
- 曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣アルマ
- 孝忠延夫（1990）『国政調査権の研究』法律文化社
- 孝忠延夫（2000）「国政調査権の現状」『ジュリスト』1177 号
- 高橋洋（2012）「大企業から見た政治主導 ●政権交代による政策渉外の変容」御厨 貴編『「政治主導」の教訓 政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房、289-312 頁
- 高見勝利（2001）『憲法Ⅱ（第 3 版）』有斐閣 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利著（高見執筆部分）9-149 頁
- 田邊國昭（2003）「中央省庁における政策評価制度の課題とその展望」『月刊フォーラム』527 号 2003 年 8 月
- 手塚洋輔（2012）「事業仕分けの検証 ●「予算編成」としての限界と「行政改革」としての可能性」御厨貴編『「政治主導」の教訓—政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房 239-262 頁
- 寺沢泰大（2000）「議会による行政統制の制度設計」『公共政策』2000、1-15 頁
- 長島一由（1997）『報道ディレクター』BNN 社 1997 年 3 月 15 日
- 長島一由（1998）『逗子発 日本再生プログラム —緊急課題・都市型福祉の実現—』（案）（「月刊長島」9 月号別冊）
- 長島一由（2007）『浮動票の時代』講談社
- 長妻昭（2012）「官僚ではなく、国民の常識にもとづく政と官のルール作りこそ政治主導」『日本の論点 2012』文芸春秋 長妻昭衆議院議員執筆「官僚ではなく、国民の常識にもとづく政と官のルール作りこそ政治主導」、344-347 頁

- 成田頼明（2003）「国民の信頼を得るための行政システム変革の時代」『行政苦情救済&オンブズマン』11号、3-10頁
- 西尾隆（1995）「行政統制と行政責任」西尾勝・村松岐夫『講座 行政学第6巻 市民と行政』有斐閣、267-308頁
- 西尾隆（1998）「行政のアカウントビリティとその内在化—応答的政府—への途」『年報行政研究』33、日本行政学会、63-82頁
- 西尾隆（2012）「行政統制と行政責任」『現在行政学'12』西尾隆編著、八代尚宏、出雲明子、大森佐和著、放送大学教育振興会、217頁-232頁
- 西尾勝（1995）「議院内閣制と官僚制」『公法研究』第57号 権力分立と法治主義、26-43頁
- 西尾勝（2012）『行政学〔新版〕』有斐閣
- 根岸隆史（2012）「社会保障・税一体改革における年金制度改正—国民年金法改正案・年金機能強化法案—」『立法と調査』No.328 参議院調査室作成資料 5月1日、40-64頁
- 信国隆裕（2009）「予算執行調査の現状と課題」『立法と調査』No.297 参議院調査室作成資料 10月1日、51-57頁
- 濱野雄太（2011）「キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』731号、147-165頁
- 平松英哉（2005）「政策評価制度の機能不全—設計ミスが生んだ悲劇—」『社会科学』75号 2005年9月、1-21頁
- 廣瀬淳子（1999）「国会の政策形成過程と立法補佐機関」城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部、275-309頁
- 福島康仁（2010）第6章「行政統制論と行政責任論」『Next 教科書シリーズ行政学』編者 外山公美 弘文堂、115-132頁
- 船橋洋一（2013）「改革政党であれ、政権担当能力を磨け」『民主党政権 失敗の検証』日本再建イニシアティブ著 中央公論新社、267-292頁
- マートン, ロバート, キング（1961）『社会理論と社会構造』森東吾他訳 みすず書房
- まさのあつこ（2010）『「事業仕分け」の功罪』世界 SEKAI 2010.8. 181-190頁
- 蒔田純（2009）「各国立法補佐機関の比較分析」Discussion Paper:09-09 GRIPS Policy Information Center. 1-19頁
- 益田直子（2010）『アメリカ行政活動検査院』木鐸社
- 松沢マニフェスト進捗評価委員会（2010）松沢マニフェスト進捗評価結果報告書 平成19年～21年度（2期目3年間の評価）2010年6月21日
- 渡瀬義男（2005）『レファレンス 2005.6』国立国会図書館調査及び立法考査局
- 松下圭一（1998）『政治・行政の考え方』岩波書店
- 真淵勝（2009）『行政学』有斐閣
- 村松岐夫（2010）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社

- 山本直治 (2007) 『公務員、辞めたらどうする?』 PHP 研究所
- 吉田栄司 (1986) 「議会制民主主義論—現代民主制における反対派の意義」『法律時報』 58 卷 6 号、41-44 頁
- レイプハルト,アレンド (2005) 『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の 36 か国比較研究』 粕谷祐子訳 勁草書房

<国外文献> (アルファベット順)

- Aberback, Joel D. 2002. "What's Happened to the Watchful Eye? ." *Congress and the Presidency*, vol,29,No.1. pp.3-23.
- Crick, Bernerd and Crick, Tom. 1987. *What is POLITICS*. London: Edward Arnold.
- Esch ,Marianne von der. 2012. *The Role of the Swedish Parliamentary Ombudsmen*.
- Finer, Herman. 1941. "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, Vol. 1, No.4, pp.335-350.
- Esch ,Marianne von der. 2012. *The role of the Swedish Parliamentary Ombudsmen*.
- Gates, Margaret and Knowles, F. Marjorie. 1985. "The Inspector General Act in the Federal Government: A New Approach to Accountability." p.473-p.513. *Alabama Law Review*, 36(2).
- Gilbert, C.E. 1959. *The Framework of Administrative Responsibility*. *Journal of Politics*. vol.21, No.3
- Light, C. Paul. 1993. *Monitoring Government*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Lofgren, Mike. 2012. *The Party is over*. New York: Viking Penguin.
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight. Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *Journal of Political Science*, Vol.28. pp. 165-179.
- Mochizuki Mike. 1982. "Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet. ", Ph.D. Dissertation, Harvard University.
- Mullen, Patrick R. 2006. "Congressional Reporting: A Management Process to build A Legislative-Centered Public Administration. ", Ph.D. Dissertation, Blacksburg, Virginia.
- Plato. 1950. *The Republic of Plato*. London: J.M.Dent&Sons LTD.
- Parkinson, C. Northcote. 1957. *Parkinson's Law*. Boston: Houghton Mifflin.
- Ritchie, A. Donald. 2010. *The U.S. Congress*. New York: Oxford University Press.

Sandel, Michael J. 1996. *Democracy's Discontent*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Truman, S. Harry. 1986. *Memoirs of Harry S. Truman*. New York: Da Capo Press.

Wilson, Theodore. 1975. "Truman Committee, 1941. In Arthur M. Schlesinger, jr. and Roger Bruns, ed. *Congress Investigates: A Documented History 1792-1974*, New York: Chelsea House Publishers, pp.3115-3261.

Wieslander, Bengt. 1994. *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*. Trans. David Jones. Stockholm: Bank of Sweden Tercentenary Foundation.

<公的機関資料・国内> (五十音順)

石田勝之 (2010) 衆議院海賊対処及び国連平和協力活動等調査議員団報告書 2010年10月
会計検査院 (2010) 「平成21年度決算検査報告」第4章 国会及び内閣に対する報告並びに

国会からの検査要請事項に関する報告等

会計検査院 (2012) 平成23年度決算検査報告

会計検査院 (2012) 平成23年度決算検査報告 第1章検査の概要

会計検査院 (2011) 「平成22年度決算検査報告」第4章 国会及び内閣に対する報告並びに
国会からの検査要請事項に関する報告 第5節国民の関心の高い事項等に関する検査
状況

会計検査院 (2006) 会計検査院第30条の3の規定に基づく報告書「各府省等におけるコン
ピュータシステムに関する会計検査の結果について」2006年10月

会計検査院 (2008) 会計検査院第30条の3の規定に基づく報告書「各府省等が締結してい
る随意契約に関する会計検査の結果について」2008年9月

会計検査院 (2009) 会計検査院第30条の3の規定に基づく報告書「国土交通省の地方整備
局等における庁費等の予算執行に関する会計検査の結果について」2009年9月

経済産業省中小企業庁取引課作成資料 (2011) 「全取協に対する国費支出等について」

経済産業省中小企業庁取引課作成資料 (2011) 「全取協への国費支出に係る改善等について」

国立国会図書館調査及び立法考査局 (2010) 「基本情報シリーズ⑤ 主要国の議会制度」

財団法人明るい選挙推進協会 (2010) 「第45回衆議院議員選挙の実態－調査結果の概要－」

財務省 (2001) 「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革－英国、
NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験－」財務省財務総合政策研究所

財務省 (2009) 「徹底した支出の見直し (21年度政府案)」

財務省 (2012) 「日本の財政関係資料」-平成24年度予算案補足資料-

財務省 (2013) 「予算執行調査の反映状況」(25年度政府案)

財団法人全国中小企業情報化促進センター (2009) 『平成20年度事業報告書』

財団法人全国中小企業情報化促進センター (2004) 「役員報酬等に関する規定」

参議院議員 水戸将史事務所（2011）「会計検査院による行政監視機能の強化」2011年6月16日

衆議院（2011）海賊行為への対処並びに国際テロリズム防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号

衆議院（2011）決算行政監視委員会議録第三号 4月27日 筆者による斑目参考人、佐藤参考人への質疑

衆議院（2005）衆議院憲法調査会「衆議院憲法調査会報告書」2005年4月

衆議院（2003）衆議院財務金融委員会議録第六号 2月25日塩川正十郎財務大臣答弁

衆議院（2008）衆議院議員鈴木宗男君提出参議院における二〇〇六年度一般会計予備費の不承諾についての政府の見解に関する再質問に対する答弁書

衆議院（2004）「議会オンブズマンその他の行政に対するチェックの仕組み」に関する基礎的資料 衆議院憲法調査会事務局

衆議院（2012）総務委員会議録第四号 3月1日

衆議院（2012）総務委員会議録第4号 3月1日筆者による川端国務大臣への意見

衆議院（2012）内閣委員会議事録第十二号 7月27日 筆者の質問に対する今別府政府参考人答弁

衆議院（2012）内閣委員会議事録第十二号 7月27日 筆者による川端国務大臣等との質疑

衆議院（2011）内閣委員会議録第二号 10月26日 筆者による蓮舫内閣府担当大臣との質疑

衆議院（2012）内閣委員会議事録第十二号 7月27日 筆者による川端国務大臣等との質疑

衆議院（2010）予算委員会第一分科会議録第一号 2月25日 筆者による対する北澤国務大臣等との質疑

衆議院（2011）内閣委員会議録第五号 4月13日

衆議院（2011）内閣委員会議録第二号 10月26日 筆者による細野国務大臣との質疑

衆議院（2011）予算委員会第二分科会議録 2月25日 筆者による小宮山洋子厚生労働副大臣との質疑

衆議院（2012）予算委員会第一分科会議録第一号 3月5日 筆者による対する岡田国務大臣等との質疑

衆議院（2011）予算委員会第二分科会議録第一号 2011年2月25日

消費者庁（2013）行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について 2013年9月26日

逗子市（2006）広報ずし「市長レポート3月号」

逗子市（2012）逗子市企画部企画課作成「逗子市 第8次提案」資料 管理コード 0930240

逗子市（2001）逗子市企画部（行政評価担当）「逗子市行政評価導入 活動報告書」

総務省（2012）平成23年度政策評価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 2012年6月

総務省 「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」2010年6月
総務省 「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」2010年6月
総務省 (2011) 総務省コンプライアンス室について
総務省 (2011) 総務省訓令第3号
総務省 (2013) III 政策評価等に関する計画、平成24年度の実施状況等〔政府全体の状況〕
中小企業庁 (2008) 「戦略的情報化機器等整備事業費補助金実施要領」18. 「事業終了時の扱い」
通商産業省 (1999) 「政策評価の現状と課題 ～新たな行政システムを目指して～」 政策評価研究会
内閣府 (2010) 行政刷新会議ワーキンググループ「事業仕分け」WG-B 10月27日
内閣府行政刷新会議 (2011) 「事業仕分け第2弾 (公益法人関係) 対象法人の選定過程」
民主党 (2009) 「衆議院選挙民主党 Manifesto」
民主党行政刷新PT (2011) 「我が国の行政監視制度のあり方について」
民主党税制調査会 (2011) 税制抜本改革について 12月29日 (骨子)

<公的機関資料・国外> (アルファベット順)

Congressional Budget Office. 2010. An Introduction to the Congressional Budget Office.
Government Accountability Office .1999. Inspector General: Information on Operational and Staffing Issues.
Government Accountability Office .2003. Inspector General: Enhancing Federal Accountability.
Mazanec, B Mary. 2012. Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2011.
Office of Management and Budget. 2012. *Fiscal Year 2013 Appendix: Budget of the US Government*.
Parliamentary Ombudsmen. 2012. Swedish Parliamentary Ombudsmen. Stockholm.
Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Report to Accompany Whistleblower Protection Enhancement act of 2012, S743, 112th Cong., 2d sess., April 19.
Sweden. Parliamentary Ombudsmen. 2011. The Swedish Parliamentary Ombudsmen: Report for the Period of 1 July 2010 to 30 June 2011.

<報道資料> (五十音順)

朝日新聞 2006年12月23日
朝日新聞 2010年10月1日
朝日新聞 2011年3月19日
朝日新聞 2012年3月14日
朝日新聞 2012年12月18日
河北新報 2012年12月27日
日本経済新聞 2012年11月2日
日本経済新聞 2012年2月9日
日本経済新聞 2012年3月1日
毎日新聞 2011年8月3日
読売新聞 2010年6月14日
読売新聞 2011年3月19日
読売新聞 2011年4月5日
読売新聞 2011年12月30日
読売新聞 2012年6月26日

<Web-site 国内> (五十音順)

会計検査院 HP 会計検査院について <http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/> (アクセス日
2013年11月15日)
会計検査院 HP 『平成23年における国会からの検査要請事項に対する報告』
<http://www.jbaudit.go.jp/report/demand/23.html> (アクセス日 2012年12月30日)
会計検査院 HP 会計検査院の地位 <http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/position.html> (ア
クセス日 2013年1月9日)
外務省 HP アフガニスタンに対する日本の支援パッケージの実施状況
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/the_kabul_conference1007/shien.ht
ml (アクセス日 2013年1月10日)
外務省 HP 無償資金協力に係る事後評価票カブール国際空港機材整備計画
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/pl_2008_jigo/pdfs/2008_06_05
01.pdf (アクセス日 2013年1月10日)
外務省 HP 外務省政策評価アドバイザー・グループ第14回会合議事概要 2010年7月
14日 http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/ag14_gaiyo.html (アクセ
ス日 2013年1月10日)

- 外務省 HP 外務省政策評価アドバイザー・グループ第15回会合議事録
http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/ag15_gijiroku.html (アクセス日 2013年1月10日)
- 厚生労働省HP 里親委託ガイドラインについて
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dl/syaiteki_yougo_tuuchi2_011.pdf
(アクセス日 2012年1月3日)
- 国土交通省 HP 第4回国土交通省政策評価会 議事録 2002年6月18日
<http://www.mlit.go.jp/common/000040038.pdf> (アクセス日 2013年1月10日)
- 国土交通省 HP 政策評価 Q&A 集
http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/hyouka/seisakutokatsu_hyouka_fr_000012.html
(アクセス日 2013年11月15日)
- 首相官邸 HP 小泉内閣総理大臣記者会見 2005年8月8日
<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2005/08/08kaiken.html> (アクセス日 2013年11月28日)
- 首相官邸 HP 野田内閣総理大臣記者会見 2012年8月10日
<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2012/0810kaiken.html> (アクセス日 2013年1月5日)
- 財務省 HP 税制抜本改革について
http://www.mof.go.jp/comprehensive_reform/gaiyou/04.htm (アクセス日 2013年1月5日)
- 財務省 HP 平成24年度 財政法第46条に基づく国民への財政報告
http://www.mof.go.jp/budget/report/46_report/fy2012/h24b.htm#02 (アクセス日 2013年11月26日)
- 財務省 HP 予算執行調査
http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/sikkou_gaiyou.htm
(アクセス日 2013年11月24日)
- 衆議院 HP 委員会の一覧 http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_iinlist.htm
(アクセス日 2012年12月30日)
- 世耕弘成 HP 2010年10月26日
<http://blog.goo.ne.jp/newseko/e/e7dcdb486b2b5649d3b06f94b9fedac> (アクセス日 2012年12月29日)
- 総務省 HP 行政相談の実績
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/jituseki.html (アクセス日 2013年12月3日)

総務省 HP 「行政評価導入上の悩みと解決策」の概要 -平成 12 年度地方公共団体における行政評価についての研究会報告-

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/click/h12gaiyo.html>

(アクセス日 2013 年 1 月 10 日)

総務省 HP 政策評価ポータルサイト

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/portal/index.html (アクセス日 2013 年 11 月 26 日)

総務省 HP 公益通報者保護・コンプライアンス

http://www.soumu.go.jp/menu_sinsei/koekitsuho/index.html (アクセス日 2013 年 1 月 10 日)

総務省 HP 行政評価・監視結果

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/ketsuka.html (アクセス日 2013 年 12 月 2 日)

独立法人 経済産業研究所 <http://www.rieti.go.jp/jp/papers/journal/0209/bs01.html>

(アクセス日 2013 年 11 月 16 日)

内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/sasshin/shiwake3/> (アクセス日 2012 年 12 月 23 日)

内閣府 HP 事業仕分け評価結果 食料安定供給特別会計 (食糧管理)

<http://www.cao.go.jp/sasshin/shiwake3/details/pdf/1027/kekka/B4.pdf> (アクセス日 2013 年 1 月 8 日)

内閣府 HP 事業仕分け第 3 弾 <http://www.cao.go.jp/sasshin/shiwake3/> (アクセス日 2012 年 12 月 23 日)

内閣法制局 HP 最近における法律案の提出・成立件数

<http://www.clb.go.jp/contents/all.html> (アクセス日 2012 年 10 月 3 日)

長妻昭 HP <http://naga.tv/old/kokkai/shitsumon/index.html> (アクセス日 2012 年 12 月 30 日)

長島一由 HP アフガニスタン支援に関し業績評価を適切に行うことを求める提言

http://nagashimakazuyoshi.com/youbou/gaimu/gaimu_101221_Afghanistan.pdf
(アクセス日 2013 年 1 月 10 日)

長島一由 HP 政調会長一任提案 3 月 23 日

<http://nagashimakazuyoshi.seesaa.net/s/article/259599051.html>
(アクセス日 2013 年 2 月 27 日)

長島一由 HP 政府・党提出要望書 http://nagashimakazuyoshi.com/?page_id=1145 (アクセス日 2013 年 1 月 3 日)

長島一由 HP 岡田克也幹事長及び長妻昭筆頭副幹事長宛 救国内閣についての提言メール

<http://nagashimakazuyoshi.com/?p=1330> (アクセス日 2013 年 2 月 28 日)

長島一由 HP 菅直人総理大臣、細川律夫厚生労働大臣宛 児童虐待防止のための、里親制度の充実に関する8つの提言と要望書 2010年9月27日

http://nagashimakazuyoshi.com/youbou/kouseiroudou/kouseiroudou_100927_satoya.pdf (アクセス日 2013年1月3日)

長島一由 HP 細野豪志内閣総理大臣補佐官宛 非常時の原発管理において、政府のコントロールを強化することに関する提言書 2011年6月17日

<http://nagashimakazuyoshi.com/pdf/teigen0617.pdf>(アクセス日 2012年1月4日)。

長島一由 HP 細野豪志原発事故の収束及び再発防止担当大臣からの回答書
2011年8月12日

<http://nagashimakazuyoshi.com/pdf/kaitou0812.pdf> (アクセス日 2013年1月4日)

橋本岳 HP 2013年1月30日 <http://ga9.cocolog-nifty.com/blog/2013/01/post-dde5.html>
(アクセス日 2013年11月24日)

民主党 HP 税制抜本改革案骨子を了承

<http://www.dpj.or.jp/article/100619/%E7%A8%8E%E5%88%B6%E6%8A%9C%E6%9C%AC%E6%94%B9%E9%9D%A9%E6%A1%88%E9%AA%A8%E5%AD%90%E3%82%92%E4%BA%86%E6%89%BF> (アクセス日 2013年1月5日)

<Web-site 国外> (アルファベット順)

Bloomberg HP, 『米水圧破碎情報、40%以上開示されずー企業の説明と異なるー』2012年8月14日 <http://www.bloomberg.co.jp/news/123-M8RSYS6K510101.html> (アクセス日 2012年11月18日)

CRS HP, Mulhollan, P. Daniel. 2008. Congressional Research Service.

<http://www.irer.it/contentoconvegna/20081204Mulhollan/slideMulhollan.pdf>. P.7.
(アクセス日 2012年11月29日)

CRS HP, <http://www.loc.gov/crsinfo/> (アクセス日 2012年11月28日)

GAO HP, GAO Performance and Accountability Report 2011.

<http://www.gao.gov/assets/590/586262.pdf>. p.23 (アクセス日 2012年11月29日)

Gallup HP, Trust in Government.2011.

<http://www.gallup.com/poll/5392/trust-government.aspx> (アクセス日 2012年11月29日)

Library of Congress HP,

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d112:1:./temp/~bdROPG:@@R|/home/LegislativeData.php> | (アクセス日 2012年11月29日)

Newsweek HP, エコノ MIX 異論正論 池田信夫 「『国家戦略局』がつぶされた本当の理由」
2010年7月22日

<http://www.newsweekjapan.jp/column/ikeda/2010/07/post-202.php> (アクセス日
2012年12月29日)

U.S.Senate HP,

http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm (ア
クセス日 2012年10月3日)

U.S.Senate HP ,The Truman Committee: March 1, 1941.

http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Truman_Committee.htm
(アクセス日 2012年10月11日)