

投稿論文

# 議会による行政統制の制度設計

寺沢 泰大

(参議院行政監視委員会調査室調査員)

## 要約

行政による不祥事の相次ぐ発生を契機として、行政統制制度の拡充の必要性について広く認識が進んでいる。これに伴い、近年、新たな行政統制制度が実際に国会に導入されている。ところが、行政統制の枠組みをめぐる議論は整理されていない状態にあり、新たに導入された制度についても必ずしも所期の効果を発揮しているとはいえない。その理由の一つは制度を捉える適切な理解が不足しているためであると考えられる。

一般に、ある制度を設計し、導入する場合、何らかの機関や法制度などを単純に現行制度にビルトインすれば事足りるのではない。導入しようとする制度案が、導入の目的、対象、関係アクターの志向などの理解と結びつくものでなければならない。

本稿は、こうした制度設計の考え方に従い、議会による行政統制制度を設計するにあたりどのような理解が必要か、その視座を提供することによって実際に制度設計を試みるものである。

検討の結果、議会による行政統制制度がよりよく機能するために、以下の制度案を導入するのが望ましいと考える。すなわち、(1)委員会運営に一定の少数者調査権の仕組みを導入する、(2)既存の委員会においていわゆる一般調査を活性化する、(3)質問制度、とりわけ質問主意書制度を拡充する。

キーワード：制度設計、議会、国会、行政統制、行政監視

## はじめに

近年、省庁再編や金融制度改革、年金制度改革、財政投融资制度改革など、政治・行政システムの大掛かりな改革の試みが相次いでいる。これらの改革の過程において、新しい制度をデザインする作業が「制度設計」として関心を集めることも多くなってきた<sup>(1)</sup>。

政治学の側も、こういった現実政治の流れに先駆け、新しい制度論すなわち新制度論の興隆を受けた形で制度設計への関心を高めている(松下 1998:185-187)。とはいえ、制度設計はまだ確としたアプローチの方法を伴っていないといってよい。現実には制度を設計するにあたり、ある一定のアプローチの方法が認識されることなくしては、結局場当たりの制度選択の積み重ねにとどまり、所期の効果が得られないおそれがある。制度設計に関する知見の蓄積が望まれる所以である。

本稿は、題材に議会による行政統制制度<sup>(2)</sup>の拡充を取り上げた上で、制度設計に関する一定のアプローチ方法に意識的でありつつ、実際に制度設計を試みることを目的とするものである。近年の各国の議会改革は、「議会による行政統制の形骸化」に歯止めをかけ、政府・行政権との関係で議会の地位を確立することを目指すという面で方向性が一致しており(孝忠 1990:266-267)<sup>(3)</sup>、日本もその例にもれず、1998年に行政統制制度が一定程度拡充されるに至った。しかしながら、制度設計の過程におけるいくつかの理解の不足により、新しい制度が必ずしも成果をあげているとはいえないのが現状である。

1990年代後半における、議会による行政統制をめぐる一連の議論の過程は、制度設計の過程そのものである。と同時に、制度設計が一回で終わらずに修正を繰り返していくものとすれば、この過程は次なる設計のステップとなるものであろう。この過程のサーベイをベースに、制度設計を

試行するのが本稿の取り組みである。

論文の構成は次のとおりである。まず第1節において、制度設計に関するいくつかの先行研究を参照しながら、議会による行政統制制度の設計を進めるにあたり認識すべきアプローチ方法について検討する。次に第2節において、議会による行政統制制度をめぐるこれまでの議論及び新たに導入された制度がどのような問題を抱えているかをサーベイするとともに、この問題を補正するための視座を提供する。最後に第3節において、前節で得られた視座から、議会による行政統制制度のさらなる設計を試み、制度案を提言する。

### 1. 制度設計のアプローチ

制度設計への関心は、現在のところ、マクロレベルの政治体制に関する検討<sup>(4)</sup>や、将来の制度改革を志向する必要性に関する主張<sup>(5)</sup>、法制度構築のための立法学研究<sup>(6)</sup>などに表れているが、実際にこれをどのように進めていくのかについて示した研究は少ない。

制度設計に対する関心を高める布石となった新制度論にしても、従来の行動論のカウンターとして出現したまでであって、新制度論による政策過程分析そのものは制度をどのように変革していくか試行する性格を持つまでには至らないことが通常である。確かに、新制度論による研究は、制度のどの部分に変更を加えれば政策により影響が及ぶかを暗示する。これを援用し、制度が政策に与える影響の分析結果を蓄積してその効果を将来の制度設計にフィードバックしていくという方法も考えられるが、新制度論による研究が制度設計のために直接なし得ることは現在のところ限定的である。

そこで、制度を設計するに際して、これまでの蓄積を超えて何らかのアプローチの方法を得ておく必要がある。ただし、設計の対象となる制度には政治機構から個別政策まで様々なものがある以上、あらゆる制度設計に対し統一的に適用できるアプローチの方法があるわけでないことは認識しておくべきである。また、設計者にとって合理的と思われる設計行為の有効性が限定的なものとなることは、十分わきまえておく必要がある(加茂 1998:3)。これらの点を踏まえつつ、制度設計のアプローチに関するいくつかの先行研究を参照することにより、議会による行政統制制度の設計に際して留意すべきポイントについて考えてみたい。

制度設計のアプローチに類する研究として、まず、「公共政策の策定指針」の定式化の試みが挙げられる(足立 1994)。足立幸男によれば、「公共政策の策定指針」は、多種多様な領域の公共政策の立案・選択に等しく適用できるような一般妥当性を満たし、一定の政策案集合について優劣をつけることができるような最低限の実効力をもつとともに、現実から遊離せずに、政策決定・政策執行の実態に即した実際の有用性をもつものでなければならない。ここで設計(policy designing)(足立:1998:26)の対象として想定されているのは、主として個別政策、とりわけ費用や効率性といった基準で判断することができる政策である。これは、政策代替案の選択にあたり、費用の算定、費用効果分析や市場的決定の活用などを重視する立場から明らかである。

また、法解釈に偏向してきたこれまでの法学に疑問を唱える立場から、制度設計の手段としての立法学、法政策学の必要性が主張されている。中でも平井宜雄は、法制度設計<sup>(7)</sup>のアプローチを「法的決定モデル」と「目的=手段決定モデル」に分類した上で(平井 1995)、「法的決定モデル」は正義公平の基準に基づいた法的思考様式による決定モデルであり、「目的=手段決定モデル」はある目的ないし目標に達するための手段を問う目的=手段思考様式による決定モデルであると説明する。

さらに、行政改革といった実際のシステム改革のプロセスを制度設計の例と捉える立場から、システム改革に対するアプローチを分類する試みがある。加茂利男によれば、システム改革論には(1)市場制度を社会制度全体の中心におき、現実のシステムから市場均衡の実現を妨げる制度要因を排除しようとする「市場的(新古典派)アプローチ」、(2)市場均衡モデルを退け、社会制度の多様性を重視してそれぞれのシステムの特性に応じた制度・市場関係の実現を目指す「制度論アプローチ」、(3)非市場的な公共価値を重視し、その実現を可能とする制度条件を実現するために市場の統御を目指す「規範的・公共論的アプローチ」がある(加茂 1998:2)。

加茂が指摘するとおり、現実の制度設計は足立、平井及び加茂が挙げた上記のアプローチの混成物であるが、これらを大まかに分類すれば、効率性を判断基準とするアプローチと、正義性を判断基準とするアプローチのグループに区分されよう。以下では、便宜それぞれのアプローチを「市

「市場的アプローチ」及び「規範的アプローチ」と呼び、その性格の違いについて検討したい。

「市場的アプローチ」と「規範的アプローチ」は、制度案を列挙する段階において端的に次の部分で差異が認められると思われる。すなわち、「市場的アプローチ」では、制度案を評価する基準は比較的明確であり、一旦問題を認識すれば比較的容易に制度案群を導き出すことができるのに対し、「規範的アプローチ」ではその規範が明確でないことが多いため、問題を認識したからといって必ずしも多くの制度案群が導かれるわけではない。いいかえれば、「規範的アプローチ」においては、問題から制度案が単一経路で導き出されることはそれほど多くないといえる。

この意味で、問題と制度案のセットが比較的自明である「市場的アプローチ」と、問題と制度案との結びつきが明らかでない「規範的アプローチ」とでは関心のウェイトが異なる。つまり、「市場的アプローチ」においては制度案の選択過程が問題となるのに対し、「規範的アプローチ」においては問題と制度案をつなぐブリッジの部分をいかに適切に設定するかが問題となる。このブリッジの部分は、誤った類推によって誤った制度案が導き出されるのを防ぐため、問題を捉える視座を的確に設定するプロセスであるといえる。これは「規範的アプローチ」による制度設計において大変重要なポイントである。

飯尾潤は、行政改革の設計指針の一つに、「原理上の矛盾がないようにすること」を挙げている(飯尾 1997:55)。この指針こそが、問題と制度案をつなぐブリッジの役割を果たすものであるといえる。

議会に関する制度の設計は、「市場的アプローチ」よりも「規範的アプローチ」の性格が極めて強い。このため、例えば効率性のような明確な基準によっていくつかの自明な制度案が提示されるわけではなく、諸外国の制度といった数少ない制度案を類推することから始めるのが通常である。であるからこそ、制度案の安易な類推を避け、制度設計が目指す目的やその対象、新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検討した上で、制度案を選択するための適切な視座を慎重に設定しておく必要があるのである。

以下では、国会による行政統制制度の拡充に関する議論の経緯を振り返るとともに、制度案が導き出されるまでにどのような問題があったのか、問題があったとすればどの

ような視座をもって補正すべきか、検討することとする。

## 2.行政統制制度をめぐる議論と制度を捉える視座

### 2.1.議論の経緯

国会における行政統制制度をめぐる議論は、衆議院と参議院とで別々に開始され、1997年末に合流するという経緯を辿った。ここでは、議論を主導した三つの制度案に焦点を当て、議論の経過を実証的に振り返ることによって、議論がどのような理解に基づいて進められたのかを明らかにする。その後、制度に対してどのような理解の不足があったのか、理解の不足を補うためにはどのような視座が必要か、検討することとしたい。

#### 2.1.1.民主党案

1990年代半ばに入り、大蔵省や厚生省の不祥事、地方公共団体の公費乱用問題など行政の信頼を著しく低下させる事件が相次いだことで、行政に対する批判が高まっていた。批判は、問題を起こした当事者のみならず、行政の統制制度にも向けられ、とりわけ、不祥事の発生を止めることができなかった行政内部の統制システムや、効果的な統制手段の欠如が問題とされた。

これを受け、1996年10月に実施された衆議院総選挙の選挙戦では、自民党を含む主要政党のほぼすべてが行政改革とともに行政統制の強化を選挙公約の一つに掲げた。この時点で、行政統制制度拡充の必要性が政党間でコンセンサスを得たといえる。

このうち、最も具体的な内容を伴っていたものが民主党による案であった。民主党は、厚生大臣を経験した菅直人代表をはじめ、当初より薬害エイズ問題に強い関心を示してきた新党さきがけ出身の議員が中核を占めていることもあり、行政の活動に対する統制強化に関して極めて意欲的であった<sup>(8)</sup>。

民主党は、衆議院選挙前から、アメリカ連邦議会会計検査院(General Accounting Office:GAO)をモデルとして国会に行政監察と会計検査機能を付与する案を用意していたが、選挙後にこれをより具体化する形で、国会に行政監視院を設置することを目的とする「行政監視院法案」を作成、1996年11月に衆議院に提出した。同法案は、行政監視委員3人で構成され、800名規模の事務局を備える行政監視院(日本版GAO)を設置するとしていた。行政監視院

は、各議院の委員会等又は衆議院議員 21 人以上もしくは参議院議員 11 人以上の要求に応じて、行政機関を監視、調査及び評価を行って報告書を提出する。資料提出や参考人出頭要求、立入調査の権限を持たせる。同時に、行政監視院の設置に伴い、総務庁行政監察局を廃止するとした。

なお、民主党は、行政監視院の権限を、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限であると理論付けている（郡山 1998:16）。

### 2.1.2. 自社と与党 3 党案

選挙後に自民党、社民党、新党さきがけによって結ばれた三党政策合意では、協議事項として行財政改革、政治改革などとともに国会改革が掲げられ、その内容として「国会に行政の監視・監督・評価を行う機関を設置するとともに、そのためのスタッフを強化する」と明記された。

これと平行して、自民党は民主党との間で個別政策協力関係締結を合意している。民主党案が野党案であるにもかかわらず行政統制に関する議論の前半をリードしたのは、与党各党も当初より選挙公約として行政統制制度の拡充を掲げていたこと以外に、この合意が議論を拘束していたという理由があったからである。

与党の動きは、民主党の行政監視院法案提出を受け、「行政監視院法案に関する民主・自民共同プロジェクト」が設置されたことに始まる。これは、さきに締結された自民・民主個別政策協力関係合意に沿ったものである。同プロジェクトはその後、別に設置されていた与党 3 党の協議機関「国会に行政の監視・監督・評価を行う機関を設置するためのプロジェクトチーム」（以下プロジェクトチーム）に合流し、実質的な議論を進めることとなった。

民主党が行政監視院構想を打ち出した前後においては、与党側も同構想に対し、積極的に否定する姿勢を見せていたわけではない。ところが、作業チームでの検討が進むにつれて、自民党は民主党の行政監視院構想と大幅に異なる対案をまとめるに至った。対案は、プロジェクトチームの座長試案という形をとり、1997 年 4 月の会合で提示され、与党 3 党間で基本合意を得た。同試案の主な柱は次のとおりである（郡山 1998:16-17）。

(1)現在の決算委員会を発展的に改組し、新たに委員 40 人規模の「決算行政監視委員会」を常任委員会として設置

する。これと併せて、委員会活動を補佐する調査室及び法制局を拡充・強化するとともに、組織を再編する。また、会計検査院の行政評価等の機能を強化するために関係法制の見直しを行う。(2)議院(委員会)の国政調査権を強化する。具体的には、国政調査権の発動の迅速化、国会法第 104 条(国政調査権)の強化、会計検査院との連携の強化を行う。

一時は民主党案に賛意すら示していた与党側が、従来の委員会改組といういわば漸变的な案を提示するにとどめた経緯には、議員の半数以下の要求により調査を発動することができる民主党案が相対的に与党に不利であることへの認識が深まったことに加え、組織の廃止を恐れた総務庁行政監察局や、行政監視院の設置により自らの政策領域に国政調査の手が伸びることを嫌った行政府側が、自民党に対し強い働きかけを行ったためであると考えられる。実際、行政府側は国会の行政監督権について、国会が行政に対し強力な調査権を有することは国政調査権の行使手段として認められていないと繰り返し主張し、行政監視院構想に強く抵抗した。また、行政監察局の廃止問題については、行政監察局幹部自らが与党や民主党議員を回って同局の廃止反対を訴えている（朝日新聞 1996.12.09 朝刊）。

民主党案、与党案の両案が出揃ったところで、議論は行政統制を担う主体をめぐる争いとなった。民主党は新たに「議院行政監視評価局法案骨子案」を譲歩案として提示し、歩み寄りの姿勢を見せたものの、あくまで議院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た。与党 3 党間で合意を得て試案の実現化の目途をつけた自民党は、民主党の譲歩にも応じる姿勢を見せず、結果として 6 月には協議が打ち切られた。これを受けて、議論は衆議院議長の諮問機関である議会制度協議会に場を移し、与党案を法制化する手続きに入っていった。与党案は最終的に国会法等改正案としてまとめられ、12 月、成立した。

### 2.1.3. 参議院案

参議院では、衆議院における一連の議論とは別に、以前より独自の議論がなされていた。1995 年 7 月の参議院通常選挙において、参議院自民党が選挙公約の一つとして議会オンブズマン(行政監察官)制度の創設及び行政監察に関する調査会の設置を掲げたことが議論の実質的な出発点と

なる。

通常選挙後、自民党の選挙公約を実現する形で、参議院に行財政機構及び行政監察に関する調査会が設置され、主として国会へのオンブズマン制度導入について検討された。議論は、まずオンブズマン制度を念頭に置いた上で、その導入の可否を検討するといった形式によって行われた。1997年6月にまとめられた第2回中間報告では、オンブズマン制度の導入は見送りながらもオンブズマン的機能を備えた行政監察のための第二種常任委員会<sup>(9)</sup>を設置することが提示された。この頃、すでに衆議院では民主党が行政監視院構想をめぐり、与党3党と実質的協議を重ねた末に決裂していた時期である。参議院側も早期の行政統制制度導入をねらっていたことは想像に難くない。同報告は行政監視等のための機関の設置についての調査会長案を提示する形で発表された。その主な内容は次のとおりである。

(1)参議院に期待される行政監視機能を向上させるために、オンブズマン的機能を備えた行政監視のための第二種常任委員会を設置する。(2)委員会自らが積極的に国政調査権を活用し、調査にあたっては、総務庁が行う行政監察等を活用する。また、苦情請願をもとにした調査、請願の有効な処理を行う。

調査会長案は、同時期に検討されていた参議院の常任委員会再編案が請願を審査する請願委員会設置案を含んでいたこととあいまって、行政監視委員会の新設という形で結実した。同委員会の新設を含む委員会再編案は、国会法等改正案として法制化され、1997年12月、衆議院の決算行政監視委員会設置案と時を同じくして成立した。

#### 2.1.4. 議論の結果

以上の経過を経て、1998年1月召集の第142回通常国会から行政統制に関するいくつかの制度が導入されるに至った。

第一に、行政監視を行う委員会が設置された。衆議院では、従来の決算委員会を拡充する形で新たに決算行政監視委員会が設置され、参議院では全く新しい委員会として行政監視委員会が設置された。いずれの委員会も、行政監視、行政監察、苦情処理を所管する。

第二に、衆議院独自の制度として、予備的調査制度の導入が図られた。予備的調査とは、衆議院の委員会が行う審査または調査のために、委員会が予備的に衆議院調査局長または法制局長に調査を行わせるものである。予備的調査

が行われるのは、(1)40人以上の議員が予備的調査要請書を議長に提出し、これの送付を受けた委員会が予備的調査を命ずる場合(2)委員会において予備的調査を命ずる旨の議決をした場合の2通りである。

なお、予備的調査制度は、委員会の議決を経ないで予備的調査命令が発せられる運用が予定されている点で、少数党でも一定の調査を求めることができ、議院内閣制における少数党の行政統制手段・情報収集手段を確保する可能性がある。一方で、本来の国政調査権による調査に比べると、調査主体が議員によって構成される委員会または議院でなく議会スタッフたる衆議院調査局・法制局である上、調査協力要請を行うことができるのは官公署に対してのみであり<sup>(10)</sup>、またその権限も強制力を伴わないことから<sup>(11)</sup>、少数党の本来的な調査権確保には至っていないという指摘もある。

第三に、国会法第104条による報告等要求制度の強化が図られた。憲法第62条及び国会法第104条は、各議院・委員会・調査会から要求があれば政府は報告または記録の提出をしなければならないと規定しており、国政調査権の根拠とされてきた。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規定を欠いており、強制力が不十分であるという指摘が従来よりなされていた<sup>(12)</sup>。これに対し、今回の改正においては、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が課せられることとなったのである。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。

第四に、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に活用するために、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>(13)</sup>。

#### 2.2. 制度に対する理解の不足とそれを補う視座

以上の経緯を経て一定の行政統制制度が整備されるに至ったのであるが、これら議論の過程においては、いくつかの点で制度に対する適切な理解が不足していた部分があった。以下では、理解の不足を示す主な例を指摘するととも

に、これらに対しどのような視座をもって制度を捉えればよいか、そして今後どのように制度を補正していくべきかについて検討する。

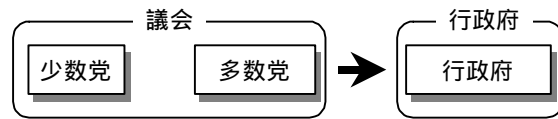
### 2.2.1.前提となる政治体制

民主党による行政監視院構想は、アメリカ連邦議会付属のGAOをモデルとすることを最大の特徴としていた。構想のモデルとしてGAOを取り上げた理由については、同党自らがこれを「日本版GAO」構想と称していたこと表れているように、アメリカ連邦議会とその付属機関であるGAOが持つ大きな権限に率直に魅力を感じた点にあると考えられる。菅直人代表をはじめとする民主党議員は、薬害エイズ問題を追及する過程で、行政統制のためには実効力のある統制手段の整備、とりわけ行政府から独立した調査スタッフの拡充が必要であることを痛感していたといえる。民主党が、5,000人規模の職員を擁し、一定の実績を挙げ、高い評価を受けているGAOをモデルとした行政統制制度を提示することはある意味でごく自然であった。さらにいえば、民主党に限らず、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いことも、同法案に大きく影響しているといえる<sup>(14)</sup>。

しかしながら、他国の制度を類推する場合はそれが成立する前提である政治制度を併せて考える必要がある。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の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ことができ、これに対し、議院内閣制において、議会の統一的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。

大統領が議会に対して責任を負わず、また議員が行政府の構成メンバーとなることがない大統領制においては、行政府と議会が分立しており、従って行政統制の構図を「議会」対「行政府」と捉えることができる。これに対し、議会の多数党（与党）が内閣を構成する議院内閣制においては、行政統制の構図はつまるところ「議会の少数党（野党）」対「行政府」となる（図1）。

#### 【大統領制】



#### 【議院内閣制】



図1 政治体制による行政統制の構図

実のところ、議院内閣制における行政統制の構図については、すでに各所で論じられてきた。例えば、孝忠延夫は次のように主張する。すなわち、監督するものと監督されるものとが身内である場合には、統制は実効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られることになる（孝忠 1990:27）。

また、吉田栄司は、議院内閣制の基本機能が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）。

同様に、大山礼子は、議院内閣制下の議会では、議会の「総意」に基づく行政統制権の行使には限界があり、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とする（大山 1997:168-169）。

こういった議論があるにもかかわらず、現実の国会は「内閣を頂点とした行政府」対「与野党を含めた国会」という構図を前提として運営されており、それが議員をはじめとする議会関係者やマスメディア間で当然のものとして認識されてきた。この認識のまま、議院内閣制において、大統領制と同じく議会全体が行政府を統制する構図を予定すると、行政府にとって真に不都合な統制案件は議会多数党の

抵抗によって歯止めがかかることになり、統制の実効性を損なうおそれがある。

実際に、民主党の行政監視院構想は、後に自民党が議員以外で構成される第三者機関による統制に対する疑義を示したことで実現可能性を失った。民主党は譲歩案として議院法制局型の機関による統制を提示したが、議員以外で構成される第三者機関による統制という原則は譲らなかったため、全面的に挫折に追い込まれる結果となったのである<sup>(15)</sup>。行政統制制度の拡充にあたり類推されるべきは、大統領制下の行政統制制度ではなく、議院内閣制下のそれであったといえる。

それでは、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、どのような手だてが必要となるだろうか。法案の採決と同じく、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。ゆえに、行政統制の場合は多数決原理を緩和し、少数党に行政統制のための調査の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。

この点で、衆議院に導入された予備的調査は、40人以上の調査要請があれば行われるため、少数者調査権の本格導入の契機となり得るものである。しかしながら、現制度を見る限りあくまで「予備的」な調査であり、ドイツ連邦議会のような本格的な少数者調査権を担保するものとはいえない。調査が事務スタッフによって行われるものであり、憲法に基づく国政調査権の強制力を欠くからである<sup>(16)</sup>。

なお、議院内閣制下の行政統制が「多数党+行政府」対「少数党」という構図で捉えられるようになるには、統制の対象が明確でなければならない。そのためには、前提としてイギリスのように多数党と行政府がほぼ完全に一体化するか、あるいは多数党と行政府が一体化しないまでも、行政の責任主体として外部から同一視することができるような擬制が必要である<sup>(17)</sup>。従来日本では、前述したように行政府(内閣)、多数党及び少数党の3者が分離していた。そのため、行政運営の主体である内閣の外に多数党(与党)という決定機関が存在し、行政統制の対象が定まらない事態を生んでいる。

もちろん、ここで述べてきたような少数党による「多数党+行政府」の統制といった局面だけでなく、多数党による行政機構の統制の局面が存在することはいうまでもない。日本に即していえば、それは内閣及び多数党による各省庁

の統制ということになる。しかしながら、問題は、議会と行政府をめぐるこの大きな二つの統制局面を混同することにより、統制の効果が不明確になることである。例えば、国会では与党による行政機構の追及もしばしばなされるが、上述のように与党による追及は限界があるのであって、これをもって行政統制が事足りるとすることにこそ問題があるといわざるを得ない。内閣及び多数党による行政機構の統制については軽視されるべきではないが、別に検討すべき問題である。

ただし、与党と内閣を同一視し、国会を野党と政府の対立の場として捉える見方は急速に浸透しつつある。1999年7月に成立した「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(国会活性化法)は、政府委員制度廃止と副大臣制の導入、国家基本政策委員会の設置を定めており、イギリス型の与野党対決を予定している。従来見られなかった対立軸を国会に持ち込んだという点で、特筆すべき事項であろう。

#### 2.2.2. 統制の対象レベル

行政活動は、政策の大まかな方向性を規定するグランドデザインから、末端の行政官が日常執り行うルーティンワークまで様々なレベルに渡っている。行政統制を考える場合には、これら行政活動のうちどの部分を主として統制するのが問題になる。例えば、政策の価値的な目標に対する統制と、執行部門の行政職員に対し効率的な業務を求めるといった日常業務に対する統制とでは、その手段も自ずと異なってくるはずである。

にもかかわらず、一連の議論においては、行政の不祥事に対する感情的反発が強調されるばかりで、統制の主対象とする行政活動のレベルにほとんど注意が払われてこなかった。その結果、統制が主に苦情救済をねらうのか、あるいは政策の統制をねらうのか、統制する行政活動の例を挙げ、そのレベルに相応しい形で適切な統制手段を検討、用意するといった議論は皆無であった。

この結果、「行政統制」という言葉からすぐに類推できる制度が参照され、それが現在目指している制度設計の効果を上げるものかどうか検討されないまま議論されたのである。参議院における議論は終始オンブズマン制度の導入可否について行われたし、共産党も「行政監視院(オンブズマン)法案要綱」を発表し、「行政監視院による行政監視の手続等に関する法律案」を国会提出している。また、

国会外部からも、国会へのオンブズマン制度導入を求める主張は少なくない<sup>(18)</sup>。

ところが、前述のレベルに即していえば、オンブズマンは主として行政の日常活動に対する苦情救済のための機関であり、政策を対象として政治的統制を行う要素に欠けるといえる(大石 1998:175)。それは、イギリス議会行政監察コミッショナーが、行政の問題のみ扱うのであって、政策に関する問題は扱わないとする姿勢にも表れている。もちろん、オンブズマン制度の議会への導入が全く効果がないのではない。オンブズマン制度があらゆる行政活動のレベルに対応すると考え、過信することが誤りなのであって、同制度が主に対象とするレベルや制度の限界を認識する必要がある。同様に請願も主として苦情救済のための制度であり、本来的に政策あるいは施策レベルに対する統制制度ではないのであって、万能ではないことに留意しておくべきである。

この点に関する混乱は、現行制度に引き継がれている。衆議院決算行政監視委員会は、決算など従来の決算委員会の所管に加え、「会計検査院が行う検査の結果並びに総務庁が行う監察及び総務庁が監察に関連して行う調査の結果についての調査に関する事項」、「行政に関する国民の苦情の処理に関する事項」、「前に掲げる事項に係る行政監視及びこれに基づく勧告に関する事項」を所管する。同様に、参議院行政監視委員会は「行政監視に関する事項」、「行政監察に関する事項」、「行政に対する苦情に関する事項」を所管の三本柱としている。それぞれの所管事項について別々の手段を意識的に有していればよいのだが、現実には対政府質疑を中心とする従来通りの運営方法に則って委員会が進められるのみであり、少なくとも制度的にはレベルに即した多様な手段が用意されていない。

窪田好男は、政策評価を論じる場合には政策のどのレベルを評価対象とするのかを常に念頭に置く必要があるとした上で、行政監視院法案がいかに統制の対象とすべき行政活動のレベルを意識していないものであるかについて、次のように論じる(窪田 1998:68-70)。

民主党の行政監視院法案は責任追及のツールとして政策評価を挙げているが、政策評価は、政策 施策 事業のレベルに即していえば、抽象度が高く複雑な政策レベルよりも比較的评价が容易な事業レベルに適しているツールである。国会に期待されるのは事業レベルでの監視よりもむしろ

る国政の方針、すなわち政策レベルでの舵取りであるのであって、行政監視院法案は行政監視の手段を誤解している、とする。

### 2.2.3.統制テーマの設定と運営方法

実際の行政統制の場面では、統制テーマをいかに設定するか、そしてそれをどのように調査していくかという問題がある。

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。

現在、国会の常任委員会における審議時間の大半は法案審議のために割かれている。議院内閣制下の議会の常で、付託される法案の大半は内閣提出法案(閣法)で占められるため、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る。これに対し、行政統制を行う場合にはこれを主導する立場が逆転する。前述のように、議院内閣制下において行政統制を主導するのは野党であるとするれば、委員会において実効性のある行政統制を行うためには運営のイニシアティブは野党が握るはずである。

制度の上では、委員会の活動は、法案の採決を行う法案審査と、委員会が所管する事項について対政府質疑などを通して行う調査、すなわちいわゆる一般調査の二本立てとなっており、それぞれ立法委員会的機能と調査委員会的機能の両面が予定されている。このうち、行政統制は主として調査委員会的機能である一般調査活動をもって行われることになるが、実際の運営において一般調査は活発に行われているといい難い状況にある<sup>(19)</sup>。法案審議中心の委員会では、結果として、閣法を通そうとする与党とそれを阻止しようとする野党とのせめぎあいの場となる。そうした対立の過程において、委員会理事会の全会一致慣行に代表される野党の拒否権が形成され、行使されてきた。こういった慣行は、法案審議の際には機能してきたのだが、行政統制のための一般調査を行う際には全く逆に作用する。つまり、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って設定すらされないことになる。



一連の議論の過程において、従来の委員会に加え、新たに委員会を設置することは委員長ポストや委員会スタッフの増加を伴うものであり、財政的・政治的に現行の委員会数を超えることができないという制約があったことは理解できる<sup>(20)</sup>。しかしながら、そのような制約があったにせよ、行政統制に即した委員会運営のあり方を根本から検討せず、他の常任委員会の運営方法をそのままの形で決算行政監視委員会／行政監視委員会に適用したことは難があったといわざるを得ない。

行政統制の受け皿を委員会に求めること自体は不自然ではない。問題は、常任委員会の運営方法を検討せず、大幅な組織変更を伴わないで済むとの理由だけで常任委員会方式をとったことである。行政統制は、統制機関を設置すればその後は自動的に行われるものではない。行政統制活動を実際に進めていくにあたっては、行政統制をどの機関に行わせるのかといった問題のほか、行政統制の対象となるテーマの選択、つまり統制のアジェンダ・セッティングの問題を考慮し、実際の運営方法を検討していく必要があるのである。

### 3. 制度案の検討

以上、これまでの議論の経過を検討し、行政統制制度に対する理解の不足を明らかにしてきた。その理解の不足を補うために設定しておくべき視座をまとめると、次のようになる。第一に、議院内閣制における行政統制制度の構図を認識すること。行政統制にあたっては、少数党に優遇した措置を講ずる必要がある。第二に、統制対象とする行政活動のレベルを意識すること。国会に求められているのはどちらかといえば高次の行政活動であり、また統制の正統性を有する議員で構成される国会こそがこれにあたるべきである。第三に、統制対象とするテーマの設定方法及び統制主体の運営方法を明確にしておくこと。統制主体としての委員会には立法委員会と調査委員会の特性があることを考慮し、効果的な運営方法を確定しておく必要がある。

これらの視座に立脚して、まず、行政統制の具体的手段を列挙することとしたい。

小嶋和司は、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。

同様に、大石眞は、議会による政府統制制度として(1)常任委員会、(2)調査委員会、(3)質問、(4)不信任決議を挙げている(大石 1997:12)。

これらの手段のうち、現在の行政統制論議で求められており、かつさきに挙げた視座に即しているものは行政運営に対する統制、とりわけ質問及び委員会による統制であろう。なぜなら、昨今の行政統制論議の盛り上がりは、リアルタイムで次々に発生する行政運営の問題に対する統制への意欲に基づいているからである。これに対し、行政の決定権的統制は、日常の行政運営を恒常的に統制するものというよりは、それが制度として設定されていること自体により、行政の存立基盤そのものに対する正統性を付与する性格が強いといえる。

以下では、それぞれの手段について検討し、制度を設計することとしたい。

#### 3.1. 委員会運営における少数者調査権の導入

議会による行政統制を実際に担う主体としては、正統性の面からも機動性の面からも委員会が適当であると考えられる。そして、議院内閣制における行政統制の構図を考慮すれば、少数者調査権を伴った調査委員会の設置が制度案として導き出される。調査委員会がその都度設置される性格のものとするれば、日本においては特別委員会がそれにあたる。特別委員会は大型法案の審議のために設置されることが多いが、立法的性格をもつ特別委員会と調査的性格をもつ特別委員会とを峻別し、後者にのみ少数者調査権を与えることとすればよいと考えられる<sup>(21)</sup>。委員会は調査の結果として報告書を公表する。

少数者調査権の行使に際しては、議院内閣制における当然の権利との評価がある一方、常に少数の横暴の危険性が唱えられる。調査委員会の設置を少数者の要求によって認めるとすれば、調査権限が従来の国政調査権の範囲を超えるとすれば場合には権限の正統性に疑義が呈される可能性が高い。そこで、調査委員会の権限については、現行の国政調査権の範囲内で調査を行うことが妥当と考えられる。つまり、少数者調査権に関しては、調査委員会設置要求及び内閣に対する報告・資料等要求に対してのみその行使を認

めることとし、調査そのものは院の機関である委員会において、従来の国政調査権の範囲内で行使されるようにする。これにより、国政調査権を院の権限とする憲法解釈に抵触しない。また、少数者の権利をこれらに限定し、調査委員会そのものは院の構成を反映した与野党議員で構成して調査を行わせるという緩衝を設けておけば、少数者が直接調査権を行使することはあたらぬ。

制度面では、少数の要件を検討する必要がある。ドイツ連邦議会では、第二次大戦前には議員の5分の1以上の要求があれば調査委員会設置義務が発生したが、戦後は少数の横暴を防ぐ意味で4分の1以上に引き上げられた。これに対し、日本の場合、現行の予備的調査は衆議院において40人以上の要求があれば実施される。これは予算を伴う法案の提出要件(同50人以上)より少なく、割合に換算すれば総議員の12分の1である。予備的調査が完全な少数者調査権でないことを考慮に入れるとしても、ドイツに比べて少数党に非常に有利であるため、今後仮に少数者調査権を導入しようとする際に少数の要件設定はむしろ比較的容易である可能性がある。

また、与野党間の委員数の差によって調査の行方が決まってしまうことを避けるために、調査委員会の委員数をできるだけ少なくすることも考えられてよい。ドイツ連邦議会の調査委員会は、5ないし7人以下の委員で構成されている。

なお、与野党の委員が同一の委員会で調査を行うとすれば、調査報告書の提出にあたり、意見の相違が生まれるのは当然である。このようなケースに対しては、ドイツ連邦議会の調査委員会のように、調査報告書に両論併記する可能性を残しておくことで対処できる。つまり、法案採決のように可あるいは不可という決着に至ってはじめて委員会審議の結果を得るのではなく、両論併記であっても調査報告そのものが委員会の活動の成果になるのである。少数者によって設置された調査委員会は本来的に与野党対立をはらむものであって、参議院の調査会のように報告書作成にあたって全会一致を前提とすると、かえって有効な調査報告を阻害するおそれがある。

### 3.2.委員会における一般調査の活発化

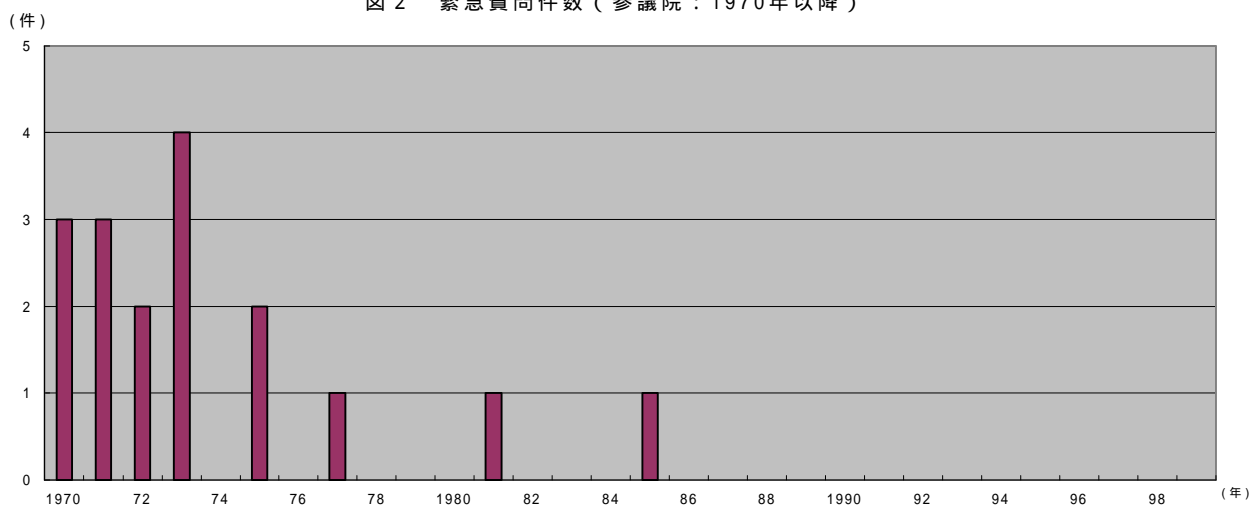
委員会における統制は、法案審議よりも一般調査を中心になされることになる。これまで委員会において一般調査があまり活発に行われてこなかったのは、与党及び行政府

側のウェイトが法案審議に傾いている状況で、法案審議と一般調査の両方のイニシアティブを与党側が握っていたためである。実効性のある統制テーマの設定がなされるためには、一般調査運用の仕組みを整備する必要がある。

具体的には、委員会の方向性を実質的に決定している委員会理事会の運営方法を、一般調査に限っては従来の全会一致でなく、少数党に配慮した形に変えることである。これにより、少数党による一般調査テーマの設定も可能となる。

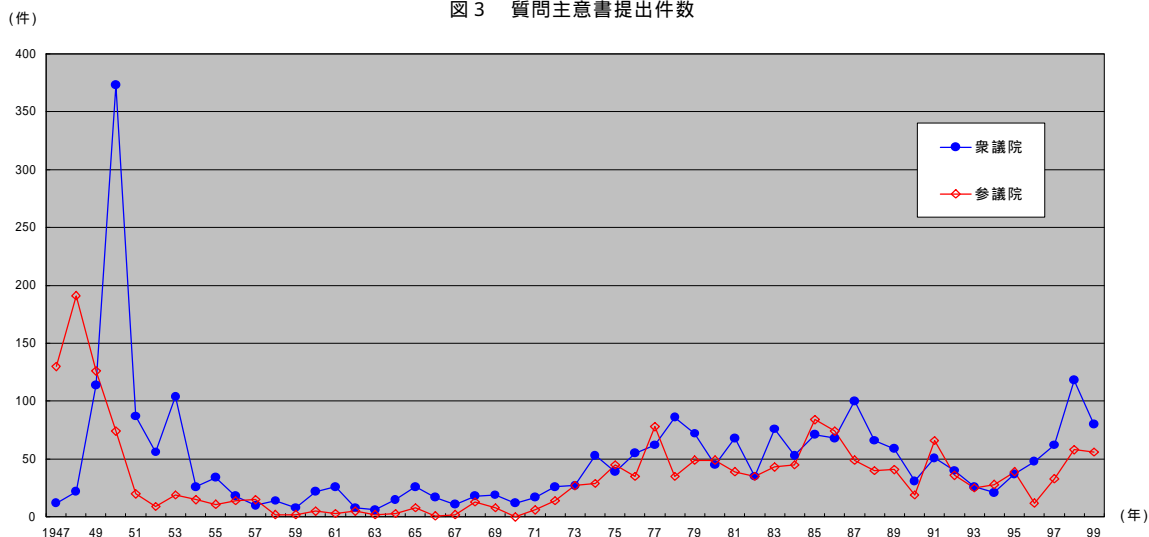
なお、一般調査の結果は、内容を伴った調査報告書として提出されるべきであろう。現在、法案審議の結果は審査報告書、一般調査の結果は調査報告書として委員会から議長に提出しなければならないことになっているが、このうち調査報告書は形骸化している。現在のところ、国会閉会中に形式的に調査未了報告書が提出されるにとどまっており、実質的内容を伴った常任委員会による調査報告書は、衆参とも昭和20年代を最後に提出されていない。法案審議のアウトプットが法案の採決であるならば、一般調査のアウトプットは調査報告書であるといえる。今後、一般調査を活性化してある程度まとまった調査が行われるとすれば、調査の結果としての報告書の作成が自ずと求められることになる。

図2 緊急質問件数（参議院：1970年以降）



(出所) 平成10年版参議院先例諸表より作成  
 (注) 同一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

図3 質問主意書提出件数



(出所) 衆議院公報、参議院公報及び参議院事務局資料より作成  
 (注) 120回国会(1990年)以前の通常国会では、12月に召集後、年末年始の自然休会を経て実質的な活動を翌年に入ってから行う例であったため、その時期の通常国会に提出された質問主意書件数については、便宜、召集があった年の翌年に算入した

### 3.3. 質問制度の整備

質問は議院内閣制において代表的な行政統制の手段である。一般に、質問は口頭によるものと文書によるものに分類され、日本でも、法律上は口頭質問の一形態としての緊急質問と文書質問（質問主意書）の制度が用意されている<sup>(22)</sup>。にもかかわらず、諸外国に比べ、両者とも活用されてきたとはいえない。緊急質問については、衆参とも1985年を最後に現在まで15年間近く行われておらず、有名無実

化しているといえる（図2）。

一方の質問主意書についても、これまでに衆議院で年平均約48件、参議院で同35件が提出されているが（図3）、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、あまりに少数とせざるを得ない。加えて、質問主意書を提出する議員は限られているといわれており、一部の議員が自発的に提出するに

とどまっている。

このような現状に際し、質問の重要性に対する認識が最近になって改められつつある。緊急質問が極めて例外的な取り扱いを受けるものである<sup>(23)</sup>ことから、実質的な口頭質問はこれまで主に予算委員会や大型の特別委員会における総括質疑によって代替されてきたが、これに加え、2000年の第147回通常国会からイギリス下院のクエスチョンタイムを模した国家基本政策委員会が設置されている。質問時間や少数会派の扱いなど、運営面でまだ議論が残されているものの、口頭質問の機会が相当に増えるという点で一定の評価ができるものといえる。

今後は、残された課題である文書質問の活性化を目指すべきである。日本の文書質問制度である質問主意書の提出が少ない理由としては、議員が行政府から何らかの情報を得たい場合、各省庁の担当部局と直接交渉した方が質問主意書提出の手続きを経るよりも簡易かつ迅速であることに加え、行政府側としても答弁書作成には内閣法制局審議及び閣議という厳格な手続きを要するため、この手間を嫌って質問主意書提出の動きがある議員に直接アプローチし、情報を提供してしまう傾向があることなどが考えられる。ところが、質問主意書制度を行政統制の手段として捉えた場合、単に議員が行政府から情報提供を受けるという点よりむしろ、質問と答弁が公表を伴う点こそが重要なのである<sup>(24)</sup>。制度の活発化のためには実のところ議員の活用を待つほかないのであるが、これを促進するために、例えば大臣決裁で答弁を行うことができるとするなど、上記のような厳格な手続きを緩和することが考えられる。本来は口頭質問を補うための文書質問が、行政府及び議員双方にとって敷居の高いものとなってしまっている現状に鑑み、手続面の緩和を行えば、国会情勢に縛られず機動的な提出ができる質問主意書のメリットが生きてくるものと思われる。

## むすび

加茂利男は、システム改革について次のように指摘している。システム改革は、トータルなデザインに従って合理的・一体的に行われるものというより、旧制度の慣性やシステムの複雑性に制約され、政治過程における紆余曲折を経ながら、限定合理的な改革の積み重ねによって達成される「適応的進化」の性格が強いと考える方が現実的なのである。だとすれば、こうした限定的合理的な環境適応の積

み重ねを通して、新制度のデザインを漸進的かつ選択的に描いていく考え方が、システム改革に求められる「政策的思考」だといってよい(加茂 1998:3)。

制度設計がシステム改革の一部をなすとすれば、この指摘は同時に現実の制度設計の進め方を示しているともいえる。改革において、一度の制度設計によって満足のいく結果が生み出されることはむしろまれである。制度の設計にあたっては、制度が予定する効果が最大限発揮されるように、設計の視座を設定し、ヒューリスティックな立場に立って、より「まし」な制度の検討をインクリメンタルに進めていく姿勢が大切であると考ええる。

一連の行政統制論議においては、すでに見てきたように制度に対する理解の問題が存在したと考えるのであるが、その反面で、議会と行政府との関係を正面から検討し、国政の主要課題として広く認知させる効果をもったという点で画期的であったと評価することもできる。議論が始められたことを政治的ブルーデンス(political prudence)(飯尾 1997:39)の端緒として尊重し、また一連の議論を政策過程における議論(argument)及び説得(persuasion)(Majone 1989)の実践と受け止めて、さらに制度設計の努力を積み重ねていくことが求められよう。

## 注

(1)例えば、1997年11月に行政改革委員会官民活動分担小委員会がまとめた「行政関与の仕方に関する制度設計」及び1998年9月に中央省庁改革推進本部がまとめた「独立行政法人『制度設計』案」。

(2)古くはギルバート(Charles E. Gilbert)による行政統制制度の類型に明らかなように、行政統制は、統制主体と被統制主体の設定の仕方によっていくつもの局面を有する(Gilbert 1959:382)。本稿では、こうした様々な局面のうち、特に議会による行政統制を取り上げる。なお、本稿で統制の対象とする「行政府」とは、単に官僚で構成される各省庁による行政機構のみならず、行政権を有する内閣まで含んだものとして考える。

(3)例えば、イギリスでは、行政統制の強化のため1979年に省庁別特別委員会制度が創設され、アメリカ合衆国では議会改革立法、議事規則の改正が行われた。また、西ドイ

- ツでも 1969、70 年及び 1980 年に議事規則の大幅改正が行われている。
- (4) 例えば、Weaver and Rockman ed, *Do Institutions Matter?*, Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*.
- (5) 例えば、March and Olsen, *Rediscovering Institutions*、Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*.
- (6) 例えば、小林直樹『立法学研究』、山田晟『立法学序説』、五十嵐敬喜『議員立法』。
- (7) 法律学が制度を扱うほとんど唯一の社会理論であるという認識の下、独自のディシプリンとしての法政策学、すなわち法解釈論にとどまらず制度規定としての法を設計することの必要性を主張する。
- (8) 民主党が行政統制について強い関心をもっていたことは、同党がのちに「公共事業の長期計画の透明化等を図るための関係法律の整備に関する法律案」(通称「公共事業コントロール法案」)や独自の情報公開法案を国会提出したことに表れている。
- (9) 参議院規則第 74 条の 2 に規定される委員会を第二種常任委員会と呼ぶ。現在、予算、決算、行政監視、議院運営及び懲罰の各委員会がこれに該当し、残りの常任委員会が第一種に該当する。議員が二つの常任委員を兼任する場合、通常そのうち一つは第二種常任委員でなければならない。
- (10) 国政調査権の行使の場合、官公署のほか内閣その他に対し報告または記録提出を要求できる。国会法第 104 条。
- (11) 衆議院調査局長は、委員会から予備的調査を命ぜられたときは、当該予備的調査に関して、官公署に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他の必要な協力を求めることができる。議院事務局法第 19 条。なお、法制局長による調査協力要請に関し、議院法制局法第 10 条にも同様の規定がある。
- (12) 例えば、第 129 回国会で衆議院予算委員会は法務大臣、東京地検検事正及び国税庁長官に対し、細川首相の佐川急便事件に関する関係資料の提出を要求したところ、当該官公署より提出できない旨の回答があった。また、第 132 回国会で衆議院予算委員会は大蔵大臣及び東京都知事に対し東京共和及び安全信用金庫に関係する資料を要求したが、その一部が提出されたのみであった(郡山 1998: 22)。
- (13) なお、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。
- (14) 日本の国会改革や政治改革の議論において、アメリカ議会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ることに表れている。
- (15) もっとも、民主党案は、行政監視院に調査を行わせる際の要件として、衆議院議員 21 人以上、参議院議員 11 人以上の要求という員数を設定することで、議会の多数決意思による統制のみならず少数党による調査要請を可能とする運用を予定していたことは事実である。しかしながら、国政調査権が議員で構成される議院のみに与えられていることは憲法解釈の面からもほぼ合意をみており、議員以外の構成員による機関がこれ以上の権限を持ち得る可能性はない。
- (16) なお、1998 年 1 月から 1999 年 12 月までの 2 年間に行われた予備的調査は 9 件を数えるのみである。
- (17) もちろん、イギリス議会などでは党内で影響力を持たない与党バックベンチャーらが行政府に対し反乱を起こすことはあり得ないことではない。これにより、与野党間の対立に加えて与党内部の緊張関係が生まれるという効果があることは事実である。しかしながら、与党幹部が行政府を批判することは自己否定につながるため、ごくまれである。なお、イギリスを除くヨーロッパ諸国では、内閣と与党とはもともと一体ではないし、また一体であるべきだとも考えられていないとする指摘もあるが(大山 1999:112)、本文で述べたように内閣と与党、あるいは内閣及び与党と行政機構間の統制は別に検討すべき問題である。
- (18) 例えば、松下 1998:112-139 など。
- (19) 1998 年の第 145 国会(常会)において、予算、決算、行政監視を除く参議院の常任委員会では、一般調査のために開かれたと考えられる委員会数は、法案審議のために開かれたと考えられる委員会数の 6 分の 1 以下であった。参議院委員会会議録を参照。
- (20) 参議院においては行政監視委員会が新設されたが、同時に委員会再編により委員会数が 1 減したため、常任委員会の総数は再編前と変わっていない。
- (21) なお、日本においても以前調査委員会が設置されていたことがあるが、査問的性格が強すぎたためか、その後

設置されなくなった経緯がある。

(22)なお、質疑と質問は区別される。質疑は議題について疑義を質す行為であるのに対し、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(浅野 1997:196)。

(23)緊急質問は 1952 年 3 月 20 日の議院運営委員会決定により、次のように取り扱うこととされている。すなわち、緊急質問は議院運営委員会において緊急性ありと認められた場合に行うが、なるべく委員会における質疑に代えるよう、委員会の活用を努める。

(24)前田英昭は、議会の行政統制はパブリシティによって担保されるとした上で、(行政統制の強化のための)「改革は、パブリシティの強化に最も役立つ手近なものから取りかかることが順序であろう」とする(前田 1992:73)。

#### 参考文献

足立幸男、1994 年、『公共政策学入門 民主主義と政策』有斐閣。

足立幸男、1998 年、「公共政策における非効率性 なぜ非効率性は生まれるのか、その克服のために何をなすべきか」日本公共政策学会編『公共政策 1998』(日本公共政策学会年報 1998)。

浅野一郎編著、1997 年、『国会事典 [第 3 版] 用語による国会法解説』有斐閣。

Gilbert, Charles E., 1959, "The Framework of Administrative Responsibility," *The Journal of Politics*, Vol.21, No. 3, pp.373-407.

Goodin, Robert E., 1996, "Institutions and Their Design," Robert E. Goodin ed., *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-53.

平井宜雄、1995 年、『法政策学 [第 2 版] 法制度設計の理論と技法』有斐閣。

本田雅俊、1997 年、「行政改革と国会改革」堀江教授記念論文集編集委員会『行政改革・地方分権・規制緩和の座標』ぎょうせい。

五十嵐敬喜、1994 年、『議員立法』三省堂。

飯尾潤、1997 年、「行政改革と政策科学」宮川公男編『政

策科学の新展開』東洋経済新報社。

加茂利男、1998 年、「制度選択としての『国政改革』グローバル化時代の適応進化戦略」日本公共政策学会編『公共政策 1998』(日本公共政策学会年報 1998)。

風間規男、1995 年、「行政統制理論序説 民主的な政策過程を目指して」『近畿大学法学』43 巻 1 号。

小林直樹、1984 年、『立法学研究 理論と動態』三省堂。

小嶋和司、1988 年、「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。

郡山芳一、1998 年、「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』No.46。

孝忠延夫、1990 年、『国政調査権の研究』法律文化社。

窪田好男、1998 年、「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。

前田英昭、1992 年、「議院内閣制における国会の行政統制」日本行政学会編『統治機構の諸相』(年報行政研究 27)ぎょうせい。

前田英昭、1999 年、「議会の質問と情報公開」『政治学論集』駒沢大学法学部、No.50。

Majone, Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Heaven: Yale University Press. (今村都南雄訳、1998 年、『政策過程論の視座 政策分析と議論』三嶺書房。)

March, James G., and Johan P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press. (遠田雄志訳、1994 年、『やわらかな制度 あいまい理論からの提言』日刊工業新聞社。)

松下圭一、1998 年、『政治・行政の考え方』岩波書店。

大石眞、1997 年、「国会改革をめぐる憲法問題」『法学論叢』141 巻 6 号。

大石眞、1998 年、「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『憲法五十年の展望 統合と均衡』有斐閣。

大山礼子、1997 年、『国会学入門』三省堂。

大山礼子、1999 年、「参議院改革と政党政治」『レヴアイアサン』No.25。

齋藤秀夫、1950 年、「考査特別委員会の諸問題」『法律時

報』22巻9号.

Sartori, Giovanni, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes (2nd ed.)*, Houndmills: Macmillan.

Weaver R. Kent and Bert A. Rockman eds., 1993, *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, pp.1-41, pp.445-481.

山田晟、1994年、『立法学序説 体系論の試み』有斐閣.

山谷清志、1997年、『政策評価の理論とその展開 政府のアカウンタビリティ』晃洋書房.

吉田栄司、1986年、「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巻6号.

#### Abstract

Despite the growth of recognition about the function of parliamentary control of the executive, the discussion of this function has been confusing. One of the reasons is the lack of appropriate understanding about this function among Members of Diet and the media. Therefore, this study attempts to design the institution of parliamentary control of the executive based on the theory of institutional design by showing the proper perspective to understand this function.

In consequence of some considerations, the following institutional alternatives are prepared:

- (1)introducing the procedure of inquiry for minorities.
- (2)increasing the time of deliberation for scrutiny on the activity of government.
- (3)preparing the procedure for written question.

Key Words : institutional design, Diet, parliamentary control, scrutiny, oversight