

〔論文〕

「行政監視」は何を意味するのか

山谷 清秀

アブストラクト

「監視」という言葉には、「悪いことが起きないように見張る」という意味がある。それでは「行政監視」には、「行政が悪いことをしないように見張る」ないし「行政は悪いことをしてしまうため見張る」の意味があるのだろうか。たしかに、政治や行政の不正や疑惑が発生しマスメディアによってとりあげられると、「行政監視」の強化を求める議論もまた発生する。「行政監視」には、不正や疑惑を追及するといったニュアンスを含むイメージが持たれ、肯定的にも否定的にも受け取られる。

とくに1970年代後半から、国会における「行政監視」の言葉の使用頻度は劇的に上昇した。いわゆる「ロッキード事件」の発生にともなって、与野党問わず「行政監視」機能の強化が政策課題として認識されたためである。この議論はオンブズマン制度導入論を経由して、国会改革へと導かれた。その結果として1998年に設置されたのが、参議院行政監視委員会である。

こうしたイメージがある一方で、行政機関が自ら行う「行政監視」も存在する。たとえば総務省の地方支分部局には、地方ブロック単位に設置される管区行政評価局の下に、行政評価事務所と並んで行政監視行政相談センターが設置されている。ここでの「行政監視」は総務省設置法第4条第12号に規定される「各行政機関の業務の実施状況の評価及び監視」（いわゆる「行政評価・監視」）に由来する。この場合「行政監視」は、総務省が他省庁とは異なる立場にあるとは言われつつも、行政の内部監視を意味する。

このように「行政監視」という言葉は、極めて多義的である。何度もその強化を求める議論が噴出し、制度設計のあり方が論じられる一方で、実態は共通の認識を持ち得ないのである。したがって本稿では、日本において「行政監視」という言葉がどのような領域で、どのようなイメージを持って使われてきたのか、その射程を明らかにし、整理を行う。

キーワード：行政監視、行政評価、国会、オンブズマン

1. はじめに

政治や行政の不正や疑惑と見られる事件が起きると、必ず「行政監視」の強化を求める世論が高まる。いずれの場合に置いても、行政内部のブラックボックス化した意思決定過程や組織文化における不正を厳しく追及し、市民の信頼

に応えられる行政運営の確保を目指した動きである。したがって、「行政監視」という言葉には党派性がつきまとうように感じられるし、時には「監視」という言葉のキツさや受動性、さらには批判・否定に執着するようイメージが想起され、忌避されることもある。監視をする側

であるはずの議員ですら、監視それ自体を消極的・受動的であるにとらえ、より積極的・能動的という意味において、提案を生かすような監視を好む傾向にもある（土山 2017：99）。

しかしながら、こうした監視の否定は、国会における審議の形骸化を意味する「ラバースタンブ論」にも通ずる（真淵 2009：260-261）。内閣提出法案数が議員提出法案数を圧倒している状況のなかで、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にとらえる考え方である。

行政監視機能の重要さや強化の必要性は、長年にわたって繰り返し強調され、さまざまな提案が行われてきた一方で、その目的や手段は実に多様である。このことは、行政監視の対象が、行政のどのレベルで、どのような内容を問うものなのか、議論が四散してきたことを意味するというのは否めないだろう。すなわち、苦情救済なのか、不正の責任追及なのか、透明性確保なのか、政策改善なのか、対象に沿った制度設計の議論はこれまでなかった（寺沢 2000：7）。行政監視のあり方を論じる必要はある一方で、そもそもこの概念自体が曖昧かつ多義的なのである。

したがって本稿では、こうした行政監視の多義性とそれが整理されてこなかった点を問題にとらえ、「行政監視」の言葉が使用される際の射程を明らかにし、概念の整理を行う。本稿の構成は次のとおりである。第1に、行政監視を総論的にとりあげ、一義的な意味として議会における行政監視に焦点を当てる。第2に、日本の国会における行政監視の使用について観察する。ここでは、国会における行政監視の使用数から、1970年代以降の不正追及の際のキーワードとしての「行政監視」、オンブズマン制度導入論、そして参議院行政監視委員会までを射程とする。第3に、行政機関内部で行われる行政監視について、明文化された行政監視を行う主体である総務省行政評価局をとりあげる。第4に、市民が行う行政監視を確認する。第5に、

以上の行政監視を主体間関係から整理し、また行政統制論との近接性を指摘する。最後に今後の研究課題を述べる。

2. 「行政監視」総論

2.1 「行政監視」は不正の責任追及なのか

行政監視という言葉は、行政（時には政治家個人）の不正追及の色が濃い。荒井（2009：55）は「行政権の行使について国会に対し責任を負っている内閣が、法律を誠実に執行する憲法上の義務に違反していないかどうか、を国会が常時注意して見ること」を行政監視の定義にとらえる。そして監視の対象については、「公務員の不正不当行為の防止」が主眼であり、そのために公務の組織と人事が公正かつ能率的に機能する必要があると述べ、「行政組織、公務員制度、公務員倫理の在り方」が重要な対象事項になると言う（荒井 2009：55）。荒井は、行政監視とは法律執行の監視であり、不正不当行為の防止がその主眼であると強調する。そのうえで、たとえば公務員の不祥事といった問題に対して、法制的な問題点を指摘し、具体的な政策を示すことのできる能力を備えた人材の育成が行政監視機能の向上に必要であると言う（荒井 2009：57）。

他方で、不正や不祥事をとりあげ証人喚問といった国政調査権の発動による事実究明は、行政監視機能の一部に過ぎないという指摘もある（渡井 1998：42）。渡井によれば、本来の行政監視機能は、「行政の役割が政策に基づく施策の執行であることから、広汎な行政活動の各段階の監視を通して、行政統制を行っていくこと」である。したがって、監視機能の実効性強化の手段として政策評価が有効であると言う（渡井 1998：42）。渡井は、政策評価と行政監視の接点において、米国のGAO（Government Accountability Office：会計検査院）を引き合いに出しながら、「有効性」が行政監視の機能強化のうえで重要なポイントであると指摘する。

渡井のこうした議論は、渡井自身が記述するように、行政監視を不正や汚職の防止・追及のイメージだけで捉えるのではなく、より広汎な意味で捉えることに意義を見いだすところに特徴があろう。日本の会計検査院においても、検査の観点には正確性、合規性、経済性、効率性、有効性といった点であり、会計検査院による検査を行政監視の一種とするのであれば、単なる不正追及や合法性だけにとどまらないのである。

ところで、GAOでは、連邦議会からの検査要請に対応するために行われる検査がほとんどを占める。こうしたことから、GAOは議会における行政監視のための重要な情報提供機関であるという指摘もある（渡井 1998：43）。

日本の国会においても、1997年12月の国会法改正によって、国会は会計検査院に報告を要求したり、国会の要請による検査の実施・報告といった、国会と会計検査院の連携による行政監視機能の一層の強化が図られた（寺沢 2000：5）。

同様に、法律の忠実な実行だけでなく、政策立案過程を含む行政の活動全般の監視と解釈する議論もある（大山 2003：17）。たとえば、米国の連邦議会における行政監視（oversight）は、以下に並べる目的のために、連邦政府機関、プログラム、活動、政策実施に対するレビュー（review）、モニタリング（monitoring）、監視（supervision）として行われる。すなわち、①政府のオペレーションの効率性、経済性、有効性の改善、②プログラムやパフォーマンスの評価、③不健全な行政、浪費、濫用、恣意的、気まぐれな行為、違法・違憲なふるまいの検出や予防、④市民の自由や憲法上の権利の擁護、⑤広報および広聴、⑥法案作成・制度改正のための情報収集、⑦コンプライアンスの確保・立法

趣旨の確認、⑧行政政府による立法権の侵害の防止である（Halchin and Kaiser 2012：1-2）。以上の項目からもわかるように、行政監視の射程は単なる不正の追及以上に広いと考えられる。

さらに、人事管理についても、行政監視の射程に含まれうる（廣瀬 2006：51；榎本 2018：45）。むしろ、有識者会議も含めて、一定の独立性を持つ行政内部の機関において、内閣主導・官邸主導による政権の人事に対する一定の抑止力を期待するような議論すらある（榎本 2018：45；牧原 2018：230-232）。

そもそも、「行政監視」という言葉は、権力分立論を背景に、主に議会による行政監督権と関連づけられて論じられてきた。議会には、①代表機能、②立法機能、③審議機能、④行政監視機能がある（大山 2017：283）。すなわち、政策決定を担うとともに、政府の活動を市民に代わってチェックする役割を果たすのである。こうしたことから、議会の行政監視機能と立法機能は、車の両輪の関係にあるとも言われる（大山 2011：218）¹。勝山（2010：176-177）はこれらの機能を事前と事後の統制に分けて考える。立法や予算議定は行政の行為を事前に枠付ける事前統制であり、事後統制は法律制定後の執行府の活動の監視・調査そして評価を通じた責任追及にあると言う。

2.2 与党と野党をめぐる論点

本来であれば、行政監視の場面では、与野党が協力したうえで、行政政府に対峙した立法府としてのまとまった行動を起こさなければならない（大山 2017：297）。しかしながら、議院内閣制においては、野党が行政監視や行政統制の担い手となるのは当然だと言われる。つまり、

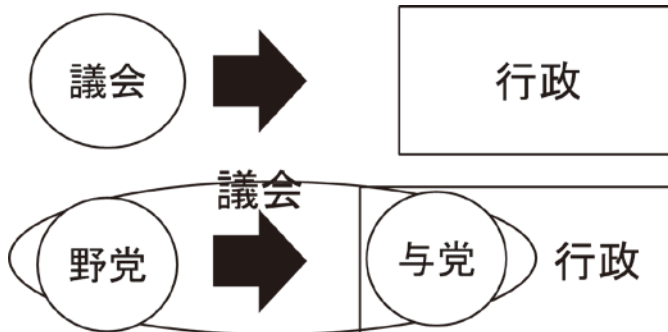
¹ もととの議会は君主の権限行使を監視するために誕生し、その後この監視機能から、派生的に行政統制の手段として立法権を獲得したとも言われる。（大山 2003：171-172）。

² 地方自治体において、すなわち二元代表制においても、与党系となれば（＝行政監視が「成功」すれば）監視機能は消滅する（金井 2018：89）。

議会（の多数派である与党）の信任のもと成立する内閣を議会が統制するという構図でとらえるのは不十分であり、内閣対野党の構図でとらえることを前提にしなければ、行政監視機能の強化を考えることは難しいというのである（山本 1998：34；大山 2003：172-173）。²しかし

ながら、むしろ実態としては、国会の審議は政府・与党対野党の論戦に終始し、党派対立の図式に支配され、それがまた国政調査の衰退につながると言われる（大山 2017：297-298）。党派対立一辺倒の審議が、行政監視の実効性を困難にするのである。

図 1 与野党をめぐる行政監視のあり方



出典：筆者作成

さらに、実際に少数派である野党が監視をするには、基本的に多数決で運用される各議院の委員会等では、国政調査権の発動を含めた情報入手は困難であると言える。そこで1997年の国会法等の改正において、少数派にとっても調査および情報入手がより容易になるよう、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いわゆる下調査として衆議院調査局長や法制局長に調査を実施させる「予備的調査制度」が導入された（郡山 1998：24-25）。

山本（1998：37）は行政監視を機能させる課題として、①国会審議を通じて政策目的をできる限り明確化すること、②自立的に質と効率を高める機能を内在する行政内部の評価システムを確立すること、③国会の調査活動と会計検査院との連携を図ることの3つをあげる。そのうえで、行政監視の本質として、行政過程の透明性向上だけでなく、政策の効率性・有効性の向上への寄与があると示唆する。

2.3 監視の主体の問題

監視を行う主体について、たとえば金井（2018：82）は自立性に注目して、自治体行政の監視の可能性を論じる。行政を監視できるのは、執行部から自立した存在のみであり、行政職員はもちろん、外部監査人やコンサルタント、監査委員、さらには首長についても、行政を監視する主体としては限界があると述べる。くわえて、首長から独立した主体として、国、裁判所、議会、住民を挙げる。そのうえで、国や裁判所による自治体行政は集権的で望ましくなく、また住民は「日常的に監視ができるとは思えない」というようにその能力の限界を指摘する。したがって、議会に行政を監視する役割が求められるのである³。

この議論は「本人－代理人理論」にも通ずる。Lupia and McCubbins は（2005：110-113）本人は代理人の行為についての情報を得るための3つの手段をあげる。①代理人の行為に対する直接的な監視、②代理人の活動について自己申

告への注目、③代理人の行為に対する第三者の証言への注目である。本人を住民と読み替えるか、議員（政治家）と読み替えるかで議論の方向性は異なるが、共通点は本人が代理人を監視・統制するためのコストの大きさの問題をどのように解決するか、というところにある。言い換えれば、このコストの大きさの問題を解決できない場合、本人による代理人の監視・統制は達成できない。

同様によくとりあげられる研究は、McCubbins and Schwartz (1984: 166) である。彼らは、連邦政府による官僚への監視として、「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)」の2種類があると述べた。警察パトロール型監視は、政治家が官僚の行動を直接かつ定常的に、多様な手段を使って隔々までチェックする監視を行う。後者の火災報知器型監視は、何らかの事件が発生した際に、市民や利益集団が政治家や担当部局、裁判所に対してそれを問題であると提起する制度や手続を構築する。政治家は市民や利益集団からの情報提供をもとに、その是正のために動くのである。前者は定常的に行う必要がある分コストが発生し、また監視の総量も膨大となり、さらには、専門的知識に差のあるなかで、見落とされる対象が発生する可能性が大いにある。ゆえに後者の火災報知器型監視の方が合理的であり、効果的な監視が実現できると言われる (McCubbins and Schwartz 1984: 165-168)。

以上をふまえて、次からは各所において用いられる「行政監視」の意味について確認していこう。

3. 国会の行政監視

3.1 国会における行政監視の議論

国会における活動は、立法も含めてすべてが内閣府の活動に対する監視につながるとも言われる (大山 2017: 289)。とくに国会の行政監視に関連付けられるのが、憲法第62条⁴およびこれにもとづいて制定された議院証言法による国政調査権である。これ以外にも、憲法上の規定による次のような任務による国政監督機能を通じて実体化されると言われる (横尾 2019: 26)。それは、法律の議決 (第59条)、予算の議決 (第60条、第86条)、条約の承認 (第61条、第73条第3号)、内閣総理大臣の指名 (第67条)、内閣総辞職の要求 (第69条)、閣僚の答弁・説明の要求 (第63条) である。これらは、本会議や委員会を通じて果たされるのであるが、実際の国政調査権の行使にあたっては、常任委員会においてそれぞれの所管分野の調査を実施するだけでなく、特別委員会の設置によって特定の問題に関する調査も行ってきた⁵。こうした手段の行使を通じて、実質的に行政監視を図るのである。

さて、日本の国会において最初に「行政監視」の言葉が登場したのは、1947年7月31日の衆議院厚生委員会での伝染病予防法および保健所法の改正に関する審議における発言である。当時厚生省公衆衛生局長であった三木行政政府委員が、当時の日本自由党榊原亨議員の質問を受けたなかで、保健所の運営に言及し、住民の希望と背馳し、客観的情勢と異なるような方針を保健所がとった場合に、地方議会や国会の行政監視によって是正していくことができると述べたのである。

図1では、国会議事録において「行政監視」

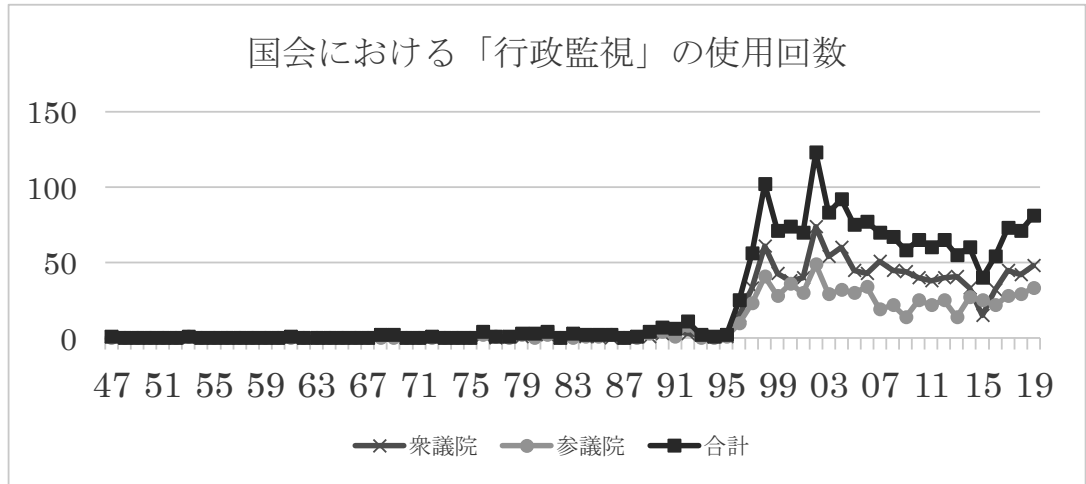
³ ただし、議会自体も監視される客体であるとも指摘する (金井 2018: 83)。

⁴ 「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」

⁵ たとえばロッキード問題調査特別委員会や原子力問題調査特別委員会などの調査特別委員会がそうである。

が登場した回数を年別、衆議院・参議院別に描いた⁶。縦軸は「行政監視」の言葉に言及された回数であり、横軸は西暦の下2桁である。増減の主な理由は次のとおりであると考えられる。

図 2 国会議事録における「行政監視」の使用数



出典：筆者作成

第1に70年代後半から90年代前半までの微増は次節以降で説明するように、汚職や不正の事件による行政監視機能強化の議論のためである。第2に90年代後半以降の激増は、後述するように、衆議院決算行政監視委員会および参議院行政監視委員会の設置に向けた議論や、実際に設置され言及されたためである。第3に、2017年以降の増加はいわゆる「森友・加計問題」や厚生労働省の統計問題、「桜を見る会」によって、政府に対する行政監視機能の強化を訴える議論が国会において盛んになったためである。このように、政治の舞台における「行政監視」は、汚職や不正、不祥事等の事件と切り離せない。それでは、次は国会・政府における不正追及と行政監視との関係についてみてみよう。

3.2 不正追及と行政監視

1976年にロッキード事件が発覚して以降、国

会の内外で行われた不正や汚職を防止することを目的として「行政監視」の装置の議論が行われた。ところがこの行政監視の制度設計論は、以下のように、オンブズマン制度導入の検討へと流れ始めたのである。

まず1979年に大平正芳内閣総理大臣の私的諮問機関として「航空機疑惑防止に関する協議会」が設置され、9月に再発防止対策として「わが国の国土にあったオンブズマン制度の在り方についても、長期的課題として検討することが必要である」という答申を出した。同時期、野党各党も独自に機関誌や公約のなかで提言を作成した(園部 1992:40-41)。たとえば共産党は「行政監視官」を設置し、行政の監視、不正腐敗の防止の目的のために国会の附属機関として行政監視院を置き行政監視官を7人任命する構想を提言した。民社党は、「国会行政監察委員会の組織及び運営に関する法案要綱」を、公明党は

⁶ 肩書きで登場する場合は除いた。

「行政監査専門員」を設置し、行政監視および苦情の処理を業務とする構想を提言した。社会党は汚職再発防止のために「オンブズマン」の設置を提言した。

ほぼ同時期、行政管理庁は1980年2月にオンブズマン制度研究会を設置した。この研究会は1981年7月に次のような中間報告を提出し、「オンブズマンは、国民本位の立場から、行政の合法性のみならず、合目的性の観点からも監察し、単に、非違、不当な行為ばかりでなく、状況に照らして妥当性を欠く行為から国民を守り、簡易・迅速に救済し得るものであり、行政に対する国民の信頼をつなぎ止める重要な要素となる」というように、オンブズマンを不正追及の特効薬として論じるのではなく、不正事件で失われた信頼を徐々に取り戻す漢方薬としての意味で、その制度導入の必要性を訴えたのである。

また1981年3月に設置された第2次臨時行政調査会は、同年7月に提出した「行政改革に関する第1次答申」において、「行政と国民とのかわりかたの基本前提として、行政への信頼性を高めることが重要であり、行政情報の公開および管理、監察・監査機能（オンブズマンを含む）等について制度的な検討を進める必要がある」と記した。1983年3月に提出された「行政改革に関する第5次答申」（最終答申）では、次の2点が述べられた。①我が国におけるオンブズマン制度については、国民的立場に立って行政の監視・救済を行い、その処理について国民の納得が得られるような権威ある機関とする必要がある。②行政に対する苦情は我が国においてはきわめて膨大なものであるので、既存の行政監視・救済制度との連携の上に立って、既存の制度⁷では十分になし得ない役割を担当する必要がある。

この最終答申を受けて1983年5月の中曽根政権は「我が国の実情に適合したオンブズマン等

監視・救済制度の在り方について引続き検討をすすめるものとする」と閣議決定している。また、先述の行政管理庁のオンブズマン制度研究会は第2次臨時行政調査会の答申および中曽根政権の閣議決定を受けて、中間報告とほぼ同一内容の最終報告を1986年6月に提出した。

同年、累次の行政改革大綱として「オンブズマン等行政監視・救済制度については、引き続き、各省庁の苦情相談制度の運用にあたって相互間の連携強化、民意の反映等を図るなど、既存諸機能の活性化を推進するとともに、わが国の実情に適合したその在り方について、行政苦情の事例、行政監視・救済にかかわる既存諸機能等との関連性に留意しつつ、結論を得るべくさらに具体的な検討を進める」が閣議決定された。

1993年10月、第3次臨時行政改革推進審議会は最終答申において「公正で民主的な行政の実現のため、国民の立場に立って問題の処理・解決にあたる行政監視・救済機能は、国民の信頼の確保の基礎となる」と述べ、そして「これまで政府における検討の成果も踏まえつつ、オンブズマン的機能を有する仕組みの導入を図る」と提言した。

行政監視の必要性が訴えられ、議論はオンブズマン制度導入論へと変化したにもかかわらず、結果的に政府の議論は、オンブズマン制度そのものではなく、現行制度の活用で十分対応することとし、新たなオンブズマン制度の導入をしない方向へと舵は切られた（戸川 1996：6）。その背景には、参議院行政監視委員会の設置や、あるいは総務省行政評価局の行政苦情救済推進会議の設置が影響を与えたのではないかという推論もある（成田 2003：9）。

いずれにしても、以上の検討の結果として現れたのは次の2つであると言えよう。1つは参議院行政監視委員会、もう1つは総務省行政評価

⁷ 総務庁行政監察局を意味する。

局における、行政評価局長の諮問会議である行政苦情救済推進会議である⁸。

以降ではまずオンブズマン制度と行政監視の関係を明らかにし、その次に参議院行政監視委員会と行政監視について見ていきたい。

3.3 オンブズマンと行政監視

林屋（2002：93）は今日のオンブズマン制度は3機能あると言う。①苦情処理、②行政監視、③行政改善の3つである。そして、オンブズマンは本来的に「行政監視」の機能をもつべきであり、これが市民の「権利保護」（＝苦情処理）の制度に発達したと主張する。しかしながら、沖縄県や宮城県のオンブズマン制度を例示しながら、実態としてオンブズマン制度は苦情処理と行政改善を主たる任務としており、行政監視機能は他の制度に委ねていると指摘する。

園部（1992：16）は議会によって任命される議会型オンブズマンを引き合いに出し、国会や地方議会全体を代理して、市民のために、国会や地方議会の権威の下に、行政を監督し査察する権能を持った専門機関としてのオンブズマンを想定する。そして「苦情を処理する過程で行政に対する監察的機能を行使するところにオンブズマンのオンブズマンたる所以がある」と述べる（園部 1992：18）。

このように、オンブズマンの機能のなかでもっとも行政監視を重視する見方は、行政の権力を監視し、市民の権利及び利益を擁護するというオンブズマンの思想に由来するものであると考えられる。

さて、オンブズマン制度にとって根幹とも言える機能であると認められてきた「行政監視」は実際どのような内容で語られているのか。行

政管理研究センター（2015：104）では、行政監視機能と行政統制機能はイコールで語られており、その内実は第三者の中立的な立場からの行政の監視であると述べる。ただし、先の林屋の指摘と同様に、日本のオンブズマン制度は行政救済（＝行政苦情処理）機能、すなわち市民からの申立にもとづいて行政に対する苦情の処理を主たる任務としていると指摘する。他方で、制度を概観すれば、オンブズマンに調査権を付与している点で、行政監視機能は担保されると述べる。意見表明や勧告などの権限を有する場合も多く、また自己発意調査権も行政監視機能の重要な要素の1つであると指摘する。以上をふまえて、行政の調査に際するオンブズマンの独立性という観点と、発意調査権の意義の観点の2点から、行政監視の意味を考えてみよう⁹。

第1に、行政監視機能を発揮するうえで重要な区別として、行政の長が任命する行政型オンブズマンであるのか、議会が任命する議会型オンブズマンであるのかという制度設計上のちがいがあがる。渡邊（2006：126-127）は、行政型オンブズマンと議会型オンブズマンの決定的な違いは、両制度の行う行政調査にあると言う。すなわち、調査の主体と客体が同じなのか、異なるのかという争点である。オンブズマンの調査権は、関係する行政機関に対して説明を求め、その事案に関連する文書、記録その他の資料を閲覧するために、その提出を要求することができると同時に、関係機関はオンブズマンの職務の遂行について協力すべきものと定められている場合が多い。そのうえで渡邊（2006：126-127）は、議会型オンブズマン制度は行政に対する調査を徹底的に行うことができるのに対して、行政型はそれが不可能であると指摘する。

⁸ 1990年代前半は、地方自治体においても不正事件の発生から行政の信頼性回復へと議論が移り、オンブズマン制度導入論へと導かれていった。実際に、宮城県や札幌市やつくば市、川崎市など、不正事件を契機としてオンブズマン制度を設置した自治体も散見される。

⁹ この2点とは別に、独立性の保障やオンブズマン事務局の物理的な独立に言及する論者も散見される。

この指摘の前提にあるのは、行政監視機関が行う調査に際しては、調査の公平性が保障されるために行政から独立する必要あるという点である。この点はオンブズマン研究でも繰り返し指摘されている点であり、したがって行政型オンブズマンは決定的な欠陥をもつと言われるのである。

第2に、オンブズマンの行政監視機能をオンブズマンによる自発的な調査（すなわち市民からの苦情がなくとも、オンブズマン自身の問題意識にもとづいておこなう行政の調査）の権限にあると述べるオンブズマン研究もある。渡邊（2019：348）も行政監視機能は発意調査権の行使により遂行されると言う。同様に宇都宮（2001：14）も、オンブズマンの行政監視は、「オンブズマン自身のイニシアティブによる調査権」を手段とすると述べる。この自発的な調査権が与えられていることにより、「オンブズマンがいつでもどこでも自主的に調査に入ることのできる仕組みが行政全般に緊張感を与えることになる」（宇都宮 2001：14）点、そしてそれが「行政全般の監視に役立っている」（宇都宮 2001：298）点に意義を見出すのである。

類似の指摘は、海外のオンブズマン制度研究でも見られる。たとえば Harlow と Rawlings（2009：537-542）は「消防士（firefighter）と「火災監視員（fire-watcher）」の2つのキーワードを用意する。前者のように苦情の発生後にオンブズマンが活動するだけでなく、後者のように苦情が発生しなくとも行政の問題の是正にオンブズマンが活動する重要性を強調するのである。

林屋（2002：95）は「具体的行政監視」と「抽象的行政監視」に区別して論ずる。すなわち、具体的な事件（苦情の申立）と直接的な関係があるかどうかを判断材料にする。そのうえで、要綱設置型のオンブズマン制度は、行政からの独立性も低く、具体的行政監視のみを果たすと指摘する。ただし、苦情処理機能を持つオンブ

ズマンであれば、事件かぎりではあるが、行政監視機能を有すると述べる。しかし、オンブズマン制度として望ましいのは、上記の各指摘と同様、発意調査権を持ち、広く行政監視の機能をもつことであると述べる。また、「行政型オンブズマンが本当に行政監視機能を果たすためには、オンブズマン自身の積極的な意思と力量が必要である」（吉田 2012：827）という指摘もある。すなわち、行政監視機能を十分に果たすためには、制度設計だけでなく、オンブズマン個人の資質として、積極的な姿勢が重要であるという指摘である。

以上を踏まえると次の4点を指摘できる。第1に、行政に対する調査の実施が行政監視機能の発揮の場ととらえられる。第2に、ただしそこで重要なのがオンブズマンの独立性であり、議会型の方が望ましいという観点である。第3に、そのうえで重要なのが、オンブズマン個人の調査に対する意欲や力量といった資質の側面である。第4に、したがって、行政型オンブズマンも、一部限定的であれど、行政監視機能を果たすことができると考えられるだろう。

もう少し範囲を拡げて考えると、別の視点が見えてくる。たとえば吉田（2012：826）は、オンブズマンの行政に対する調査権によって、行政過程の可視化を図ることができると述べる。こうしたオンブズマンの活動の結果や効果として、行政の透明化や体質改善を実現させるという視点は、後述する総務省の行政評価・監視や、政策評価、オンブズマン制度の効果とも共通するかもしれない。

3.4 参議院行政監視委員会

行政の不祥事を受けた上述のオンブズマン制度導入の議論の流れに、参議院の改革論が加わり、実際に制度設計されたのは、参議院の行政監視委員会である。

行政監視機能が参議院の役割として持ち上げられたのは、次の2つの理由を踏まえた内閣と

距離が問題にされたためである（横尾 2019：27-28）。第1に二院制のもう一方である衆議院と内閣との関係である。内閣総理大臣の指名に際する議決における衆議院の優越、衆議院のみ認められる内閣不信任決議案、衆議院の解散規定といった点は、衆議院の意思と内閣の存立基盤の一致を前提にしており、内閣に対して、衆議院よりも参議院の方が独立していると考えられるのである。

第2に、参議院は6年任期・半数改選の選挙規定から、内閣を支える衆議院とは異なる民意が反映され、この点からも内閣と一定の距離を置くことができる。衆議院や内閣とは異なる時間的視点から、内閣や行政機関に対する国政監督の役割を果たすことができると考えられるのである。すなわち、行政監視においては内閣からの距離が問題であり、参議院の役割をそこに見出すことができるというのである。

さて、参議院行政監視委員会の設置の発端は、参議院改革協議会の設置にはじまる。1995年6月に、第132回国会において参議院改革協議会は「参議院改革協議会報告書」を参議院議長に提出した。そのなかに「調査会の活性化推進」があり、「行財政機構及び行政監察に関する調査会」が提示された。同年8月招集された第133回国会では「行財政機構及び行政監察に関する調査会」が設置された。

1996年11月に招集された第138回国会では、自由民主党・社会民主党・新党さきがけの連立与党による政策合意において、国会に行政の監視・監督・評価を行う機関を設置することが示

された。与党の提示に対して民主党は11月に招集された第139回国会において「行政監視院法案」を衆議院に提出した¹⁰。米国の会計検査院にならった監視機関の設置を目的にしたものである（大山 2003：177）。行政監視院は、3名の行政監視員と800名規模の事務局を備える組織が想定された。各議院の委員会等または衆議院議員20人以上もしくは参議院議員10人以上の要求に応じて、国の行政機関の業務に関し監視、調査および評価を行って報告書を提出し、監視の結果にもとづいて法制度等に関して意見具申を行うことができる。当初の民主党提案では、内部の監視による「チェックの甘さ」を回避するため、総務庁の行政監察局（現行政評価局）の廃止も言及された（山本 1998：36）。

山本（1998：37）は、本法案をめぐる論点を以下の2つに分けて考察した。第1に、行政府に対する立法府の監視である。政策の執行結果に基本的責任を有するのは、行政府の省庁であるのに対し、政策の枠組みは内閣が国会に対して連帯責任を負う。したがって、国会の行政監視は、政策の枠組みに焦点を置くべきであり、計画や予算等の事前段階では、政策対象の適格性、採択規準及び評価基準について審議し、事後段階では枠組みの妥当性の検証と見直しの吟味をすることが適切であると指摘する（山本 1998：37）。第2に、官に対する政の監視である。山本（1998：37）は、政策の枠組みと政策効果の関係、そして政策と執行の関係を明確化しておくことが重要であると言う。

しかしながら、与党側は、衆議院の決算委員

¹⁰ 「行政監視院法案」は2019年にも提出されている。2度目の場合も「行政監視院」の新設は同じく、3名の行政監視委員（1人は院長）のもとに約200名の事務局を組織するよう想定されている。法案第1条によると、「国会が国権の最高機関であって国の唯一の立法機関であることに鑑み、国会による行政の監視及び立法に関する機能の充実強化を図り、もって民意を反映した国政の健全な発展に寄与するため、国会に、国の行政機関等の業務に関する監視、調査及び評価を行うとともに、その結果に基づいて必要な法律の制定及び改廃等に関して意見を述べる行政監視院を置く」とある。その役割として、衆議院・参議院の監視要求・意見具申の求めに応じて、国の行政機関等に対して①資料の提出要求、②参考人の出頭要求、③立入調査の実施を行い、法律の制定、改廃、予算の議決等に関する意見具申を行う。

会の行政監視機能の強化による決算行政監視委員会への発展的改組を提示し、1998年1月12日からの第142回国会から組織変更が実現されたため、民主党の提案した「行政監視院法案」は実質的に審議されることなく廃案となった。

さて、1996年12月の第139回国会において、参議院議長の諮問機関「参議院制度改革検討会」が「参議院制度改革検討会報告書」を提出、ここでは「行財政機構及び行政監察に関する調査会」によるオンブズマン制度および請願審査の在り方についての調査結果をふまえて検討すべきことが指摘された。

1997年6月9日に、第140回国会において、行財政機構及び行政監察に関する調査会は、オンブズマン的機能を備えた行政監視のための第二種常任委員会を設置する旨を含む提言を盛り込んだ中間報告を提出する。この中間報告では、この委員会の所管事項を①行政監視に関する事項、②行政監察に関する事項、③行政に対する苦情に関する事項と定めた。さらに行政監視は、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包摂しつつその上位に位置する重層的な概念であると理解される。そして中間報告を受けて、1997年12月5日、第141回国会において参議院に「行政監視委員会」を新設する内容の国会法改正案が提出され、同日の本会議で可決された。12月11日には衆議院でも可決され、改正案は成立した¹¹。

参議院に行政監視委員会が設置されたのは、1998年1月12日の第142回国会からである。本委員会の所管事項は、参議院規則第74条第15号によると、①行政監視に関する事項、②行政評価に関する事項、③行政に対する苦情に関する事

項の3つである。委員が自ら国政調査権の活用、そして後述する総務省行政評価局との連携のもと、行政監視の実効性を確保するための調査を実施する。行政監視委員会の具体的任務は次の3点である。

第1に、委員は行政監視のためのテーマを設定し、調査を行う。調査においては、関係省庁からの説明聴取、参考人からの意見聴取、委員相互間の自由討議等が行われる。その後委員会としての決議を行い、政府に改善を求めることになる。決議はたとえば、「国家公務員による不祥事の再発防止に関する決議」（1998年6月7日）や「会計検査院の検査態勢の充実強化に関する決議」（2000年11月10日）、「公務員制度改革に関する決議」（2002年12月11日）が行われてきた。

第2に、総務省行政評価局との連携については、総務省が行った行政評価局調査の結果に関して、総務大臣や総務省行政評価局長から説明を聴取したり、質疑を行ってきた。委員会としては「政策評価に関する決議」（2003年7月16日）や「政策評価制度に関する決議」（2015年7月6日）といった決議を行ってきた。

第3に、国会議員を通じた苦情の受け付けおよび解決である¹²。

ところで、近年ふたたび行政監視機能の強化が求められるようになった。2017年2月に設置された参議院改革協議会で、5つを検討事項のなかに行政監視機能の強化、行政監視委員会の機能強化が盛り込まれた。その後、2018年6月に提出された報告書「参議院における行政監視機能の強化～新たな行政監視サイクルの構築と行政監視委員会の通年的な活動」では、毎年、

¹¹ 不正事件からオンブズマン制度導入論を経たにもかかわらず、オンブズマン制度等の国会外の行政監視機関の設置には至らず、あくまでも国会の行政監視機能の強化となったのは、行政監視機能は本来的に、各議員や委員会の活動の活性化を通じて図られるべきであるという考え方に基づいたためであると言われる（郡山 1998: 20）。また、①与党が不利になりうるという認識が深まった点、②総務庁行政監察局（現総務省行政評価局）が組織の廃止を恐れたため、③行政府側が行政監視院の設置によって自らの政策領域に国政調査が進出してくるとを嫌ったためという指摘もある（寺沢 2000: 4）。

本会議において政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況について、政府から報告を聴取し、質疑を行うことや、上記本会議報告及び質疑等を踏まえ、調査項目を選定し、計画的かつ継続的に行政監視を行うことが要請された。この報告書の反映として、行政監視委員会の委員数の増員を行い、参議院のウェブサイトには行政に対する苦情窓口が設置された。

さて、以上を踏まえると、参議院行政監視委員会の果たす行政監視機能とは、①行政の基本に係る問題をテーマに設定して調査を行い、②各党派とも方向性が一致した事項について委員会決議としてまとめ、③政府側に改善を促すことであると言われる（森澤 2004：9）。それから、もう1つ重要なのは、総務省行政評価局との連携である。金子（2016：61）は参議院行政監視委員会の行政監視や行政評価に関して、総務省行政評価局との連携の重要性を強調する。すなわち、行政評価局調査の結果を活用する点である。実際には、総務省が実施する統一性・総合性確保のための評価（政策の評価）を中心にとりあげ、現状等に関して総務省から総括的な説明、各テーマに関する説明、また関係府省からも説明を受け、質疑を行っているところである。森澤（2004：12）において言及されるように、立法府における行政統制の役割の強化のため、行政監視委員会を活用して、行政府の行った評価を二次的にチェックする点に、行政監視委員会の監視機能の意義があると思われる¹³。

4. 行政内部の行政監視

総務省設置法において行政監視への言及が見られるのは、第4条第12号の「各行政機関の業務の実施状況の評価（当該行政機関の政策についての評価を除く。）及び監視を行うこと」という規定である。また、第13号では「第11号の規定による評価並びに前号の規定による評価及び監視（次号において「行政評価等」という。）に関連して、次に掲げる業務の実施状況に関し必要な調査を行うこと」と定められており、業務の対象は「イ 独立行政法人の業務、ロ 第九号に規定する法人の業務、ハ 特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政官庁の認可を要する法人（その資本金の二分の一以上が国からの出資による法人であって、国の補助に係る業務を行うものに限る。）の業務、ニ 国の委任又は補助に係る業務」である。

また、総務省設置法第6条は総務大臣の権限を定める。第2項から第5項までは、評価・監視のための調査について定める。第2項では、評価又は監視のために総務大臣が、各行政機関の長に対し資料の提出及び説明を求め、又は各行政機関の業務について実地に調査することができることが定められている。続く第3項では調査の実施方法が書面または実地で可能である点、そして調査対象者はこれを拒否できない点を定める。また第5項では、総務大臣は、評価又は監視の実施上の必要により、公私の団体その他の関係者に対し、必要な資料の提出に関し、協力を求めることができる。

第6項以降は評価・監視の事後的活動を定める規定となる。第6項では評価・監視の結果と

¹² 苦情に関する事項は、これまで1件のみである。苦情受付が少ない要因としては、苦情請願の提出に際して議員の紹介が必要であること、苦情請願として受理されるには、行われたとされる行政運営上の行為の内容及びそれによって受けたとされる権利・利益の侵害の内容及、ともに個別かつ具体的であり、請願書に行政運営上の行為の是正による権利・利益の救済を求める旨の内容が明記されなければならないことがあげられる（安藤 2017: 122）。

¹³ 参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会の最終報告（1998年6月）においても、「立法府は、行政統制の役割を果たすため、行政監視委員会を活用して、行政府が行った評価をチェックするとともに、行政府が評価し難い分野について評価を行っていく必要がある」と記している。

して勧告を行った場合、その勧告を受けた相手機関の対応について報告を求めることができる旨を定める。第7項および第8項では、行政運営の改善や綱紀維持のために内閣総理大臣や関係行政機関の長に対して意見を述べる旨を定める。

さて、総務省行政評価局の地方支分部局では、2017年10月より、従来都府県単位に設置されていた行政評価事務所が、一部を除いて「行政監視行政相談センター」へと改組されたのである¹⁴。大きなポイントは4つである（山谷 2019：18-20）。第1に、地方ブロック単位に組織的集約を行った。すなわち、行政評価事務所にいた数人の評価監視担当職員が管区行政評価局に異動となったのである。第2に、管区行政評価局における評価監視機能の強化が図られた。総務省はこれによって、行政評価局調査を広域的・機動的におこなうことが可能になったと説明する¹⁵。第3に、管区行政評価局に評価・監視業務や総務業務が集約された一方で、行政監視行政相談センターでは行政相談および情報収集の機能が残された。相談の受付はもちろん、行政相談委員への支援や連携、そして関係機関（他省庁の出先機関、地方自治体、民間企業等）からの情報収集は従来通りである。むしろ、評価・監視業務がなくなり、組織的にも行政相談業務の充実が図られたため、行政相談機能の強化ととらえる向きもある。第4に、新たに再編された行政監視行政相談センター、再編されず一部の残った行政評価事務所、そして管区行政評価局で収集された情報や課題認識を共有する仕組みがつけられた点である。

それでは、行政監視行政相談センターにおける「行政監視」がどのような意味を持つのか次の

2点を足がかりにして考えてみよう。1点目は、役割分担論である。総務省の果たす大きな「評価・監視」の役割における一部分と見なす考え方である。2点目は、「常時監視活動」である。これは、モニタリングの意味である。出先機関として地元の関係機関とのつながりを持つことを活かした情報収集が可能であるため、現場の行政運営上の課題発見に常にアンテナを張っておくという意味である。この2点を踏まえると、より現場に近い場所で行政相談だけではなく、他省庁の地方支分部局や地元自治体、報道機関等から情報収集をするなかで、行政上の課題をあぶりだすことを含めた、広い意味での情報収集を行政監視ととらえることができるだろう。しかも、そこで認識された課題は、行政評価局調査のテーマ選定の材料になりうる点も踏まえて、総務省の行う「行政監視」の一部をなすと考えられる。

5. 市民の行政監視

さて、最後の主体として、市民による行政監視をあげる。そもそも論に立ち返れば、「行政監視」の言葉が使われるのは、行政権力を監視し市民の権利及び利益を守るという発想からである。行政権力は常に市民の権利利益を侵害するおそれがあるため、行政を監視する必要がある、また市民の権利利益の保護する必要がある。そのため、市民が「納得できない処分や対応」を暴き改善することで、民主的な行政運営を実現しようというのである。このために、行政の透明性が重要であると言われてきた（新藤 1997：97）。すなわち、市民の政策形成過程へのアクセス権である。こうした議論を経て情報公開法が2001年4月に施行された。情報公開制

¹⁴ 以下の内容について、本稿では紙幅の関係上必要最低限の記述に限る。詳細は山谷（2019）を参照されたい。

¹⁵ たとえば各管区行政評価局や各行政評価事務所、各行政監視行政相談センターが報道資料として2017年10月1日付で公開した「行政評価局の地方組織の再編のお知らせ」では、組織再編の概要とともに上記の旨が記述されている。

度導入の動きに関しては自治体が国より早く、山形県金山町が1982年3月に公文書公開条例を制定したのが一連の情報公開制度導入の潮流の先駆けとなった。

こうした制度導入の潮流の契機となったのが、市民の政治・行政に対する疑問の眼である。とくにこうした眼は1990年代に強まり、公費の濫用、官官接待、カラ出張、カラ懇談会などが焦点となった。さらに市民運動としての市民オンブズマンも登場し、1994年にはこの運動の全国的な連絡会議も現れ、監査請求や情報公開制度を使って、税金の使途を市民の眼でチェックする行政への監視活動が拡大した。

しかしながら、協働や市民社会を目指すなかで、次のような理由で、脱・行政監視を望む議論もある（松下 2016）。第1に、行政監視を積極的に行う市民は、時に「プロ市民」とも言われ、「反対ばかりするな」と忌避される。第2に、したがって具体的な地域課題を抱え、その解決を望む市民にとってみれば、「行政監視」の言葉にはネガティブな、生産的・建設的ではない、「拒否」のイメージがつかまとう。第3に、地域の課題解決のためのまちづくり活動に取り組む市民にとって、行政との関係構築は重要である。すると、行政に対して抑制的に働く監視を避けたり、監視を行う議員に期待しなくなったりする（金井 2018：89）。第4に、市民にとっても議員にとっても、より行動のインセンティブが働くのは行政の監視より、自らの要求実現である（金井 2018：89）。

行政の政策形成過程へのアクセスは、前者のように、行政の内部情報を透明化することによって不正を暴くだけでなく、意思決定の過程を明らかにするような監視型のものもあれば、後者のように、行政との関係構築を通じて行うものもあるだろう。いずれも民主的な行政運営の実現という観点から言えば、重要かつ不可欠なものであるといえる。

6. 「非・批判的」な行政監視

結論の前に1点だけ触れておきたいのは、これまで述べてきた抑制的意味での監視を超えて使われる行政監視の概念である。南島（2019：10）は、2つの行政監視のアプローチ（①行政の問題を見つけ出すアプローチ、②行政のベストプラクティスを見出すアプローチ）を提示する。そのうえでとくに後者を強調し、国会による行政監視活動が、行政の不正や行政運営のチェック活動にとどまらず、成果や実績を交えた議論や、あるいは成果や業績と府省において行われている政策評価の接合ができないかと期待する。こうした国会における総務省行政評価局との連携は、オンブズマン制度研究会での報告にも見られるし、あるいは1997年に民主党が提出した行政監視院の設置に関する法案にも見られる。いずれも、行政監視の射程を、（議会による）行政の不正の監視だけでなく、行政活動の結果や成果、業績まで伸ばしている点、そして国会のアカウンタビリティを考えるうえでも重要である点に注目すべきである。

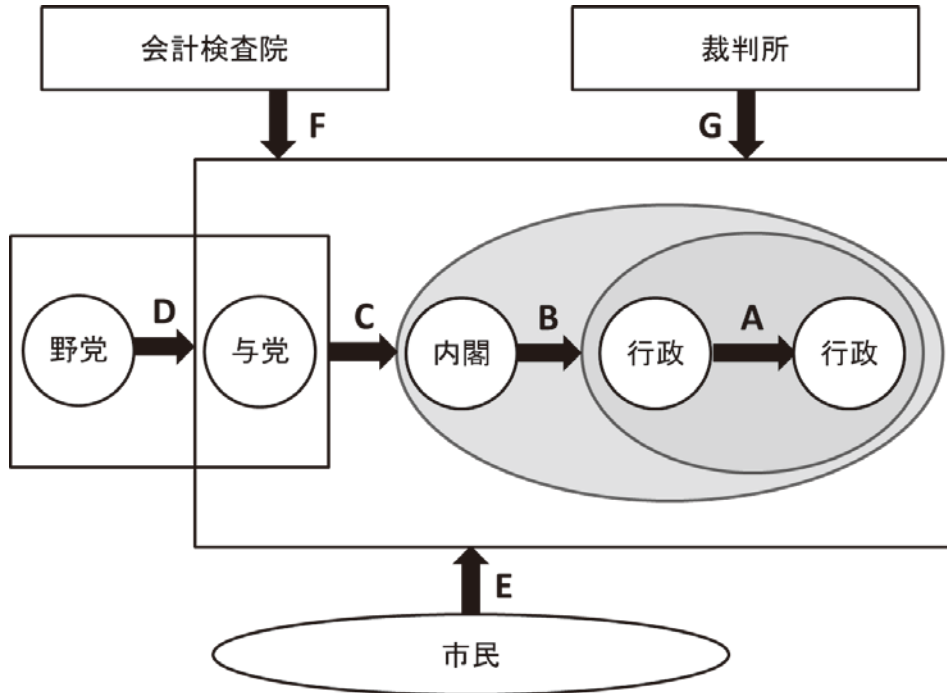
7. 行政監視は何を意味するのか

7.1 行政監視の類型試論

さて、以上を踏まえて試論的に行政監視の類型を整理したい。「試論的」である理由は、後述するように、範囲拡大の余地を残しているためである。図3ではこれまで本稿で扱った行政監視に関する主体と監視の方向を記述した。図3のように、本稿で扱った「行政監視」には、少なくともA～Gの7種類があると考えられる。

監視の方向を意味する矢印について説明していこう。Aの矢印は、行政内部における行政監視を意味する。総務省行政評価局の行政評価・監視や、政策評価の統一性担保評価・総合性確保評価・客観性担保評価といった、行政内部でありながら、副次的・準外部的とも言える性格を持つ監視である。Bの矢印は、内閣人事局のように、政官関係における政治主導・官邸主導

図 3 行政監視の主体間関係



出典：筆者作成

と言われるものを含む。Cの矢印は、国会による行政監視である。典型的には国政調査のほか、衆議院決算行政監視委員会や本稿でも扱った参議院行政監視委員会、そして過去に2度にわたって提案された行政監視院法案やオンブズマン制度がここに含まれる。Dの矢印は、与党と内閣を一体とみなした、議院内閣制において要請される行政監視である。Eの矢印は、市民による行政監視である。マスメディアや、市民オンブズマンといった市民運動がここに含まれる。Fの矢印は会計検査院による会計検査、Gの矢印は司法による行政監視・行政救済を意味する。

さて、ここから図とこれまでの議論を踏まえて、以下の3つの論点を提示しよう。第1に、これまでの議論を踏まえると、行政監視は、公務員の不正を監視することや法律の忠実な実行だけには収まらない。もちろん、1970年代～

1990年代にかけてのオンブズマン制度導入議論や、2000年に施行された国家公務員倫理法においては、行政の「不正」の監視を中核にした行政監視論が前提としてあった。また、そこまで「不正」に注目せずとも、権力としての行政の活動によって発生する過誤から市民の権利を守ること、この方向に近いだろう。オンブズマン制度において言及される行政監視もこの価値にもとづいた見方である。したがって、Cの矢印のような、行政の外部主体からの監視が望ましくとらえられたのである。

第2に、ところが、政策立案・実施・評価の政策過程すべてを包含する行政の活動を監視しようとする、行政の持つ専門性のために、監視主体と被監視主体との間の専門知識の差が問題になる。すなわち、行政の外部にいる主体は、行政の具体的な活動内容まで監視することが困

難になるか、あるいは極めて高いコストを支払わなければならない。したがって、総務省の行政評価局調査の情報を参議院行政監視委員会で利用するように、複数の段階に分けた監視の仕組みを採り入れることで、この困難やコストの支払いを回避している。

第3に、監視を行う主体や対象に関する議論は、行政（そして政治の）のアカウントビリティを扱う議論と軌を一にする。すなわち、行政のどのようなアカウントビリティを確保しようとするのかに応じて、行政監視の主体と方法は変わってくるのである。たとえば行政の不正事件を取り扱うのであれば、行政からの独立性が要請されるため、DやE、F、Gといった行政の枠外から伸びる矢印を持つ主体が求められる。他方で、行政運営や政策の改善を図るのであれば、2つめの論点でも述べたように、第1段階では行政内部での監視を行い、段階的に外側からの監視を受けるような構図も描けるだろう。ただし、それぞれ手段や求められる能力が異なる点に留意しなければならない。

7.2 行政統制論との近接性

さて、本稿でもそうであったように、また、アカウントビリティの議論が登場したように、行政統制と行政監視の議論の射程はかなり近接した議論が行われていると言えよう。

表1は、行政学においてしばしば用いられる行政統制の構図である。縦の軸では統制の主体が組織の内外どちらにいるか、そして横の軸で

はその統制方法が制度によるものなのか、事実上の拘束力を発揮するものなのかによって分ける。本稿で論じてきた内容と、表1を照らし合わせれば、内在的・非制度的統制の領域を除いて、「統制」を「監視」にそのまま置き換えることも可能かもしれない。

ここで問題になるのは、本稿では言及されなかった内在的・非制度的統制の領域も「監視」と言うことができるのかどうか、という点である。つまり、同僚からの評価やその職務における専門的知識・意識との照合、自身の持つ倫理観との照合が、行政監視の範疇に含まれるかどうか、である。この点は行政統制論との関係も踏まえて、検討が必要である。

8. おわりに

「行政監視」という言葉は、その使用される場によって、極めて政治的対立の要素を含む概念になる。したがって、本稿では具体的に触れることはできなかったが、「行政監視」すなわち行政への監視と言いつつも、政治家個人に対する監視の意味を含んでいる場合も散見される。このように不正追及の色が濃く、地味・受動的・後発的なネガティブイメージを持たれる性格を有する一方で、実態は至るところに行政監視の概念は存在する。不正追及だけではなく、行政運営や政策の改善を求める使われ方をする場合もあれば、さらには行政のベストプラクティスを見いだすことも行政監視の射程に入れようとする議論もあった。

表 1 行政統制の構図

	制度的統制	非制度的統制
外在的統制	議会 裁判所	マスメディア 市民運動
内在的統制	総務省行政評価局	同僚からの評価 専門知識、倫理観

出典：西尾（2001: 384）に若干の修正を加えた。

最後に、本稿の課題を提示したい。第1に、概念間関係の整理である。結論部分でも示したとおり、行政監視と行政統制とは同義で論じられる場合もある。また、総務省の「行政評価・監視」という言葉にも表れるように、評価と監視の境界も曖昧であると言えよう。

第2に、行政監視の概念はさらに拡大する可能性がある。本稿では、「行政監視」の言葉が使用されている場に限った概念の整理を行ってきた。しかしながら、第1の課題で述べたとおり、行政統制との区別がつかないのであれば、行政監視の使用場所に限らず、その射程ははるかに広がる。行政事業レビューや各府省の行う各種統制（例：官房と現課の関係）、財務省による

予算査定や予算の執行調査、中央政府から地方自治体に対する統制、そして行政統制論では内在的・非制度的統制に位置づけられるような倫理研修、インフォーマルな内部告発、労働組合も包含しうるだろう。このように範囲をさらに広げた行政監視論が必要である。

第3に、1970年代末からの行政監視論がオンブズマン制度導入論と合流した点、そしてオンブズマン制度導入には至らなかった点、この2点の経緯を明らかにしたい。「行政監視」の言葉の持つイメージや、自治体におけるオンブズマン制度導入の機運の高まりが一時的であった点との関連性が指摘できそうである。

参考文献

- 荒井達夫（2009）「行政監視とは何か－行政監視の本質と委員会の在り方－」『立法と調査』第293号、54-58ページ。
- 安藤範行（2017）「参議院行政監視委員会20年間の活動」『立法と調査』第395号、113-124ページ。
- 宇都宮深志（2001）『公正と公開の行政学』三嶺書房。
- 榎本尚行（2018）「行政改革による官邸機能の強化と課題」『立法と調査』第407号、34-46ページ。
- 大橋洋一（2007）『行政法 第2版』有斐閣。
- 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。
- 大山礼子（2017）「国会の機能と手続きをめぐる問題」大石眞・大山礼子編『国会を考える』三省堂、282-307ページ。
- 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』第72号、176-187ページ。
- 金井利之（2018）「自治体議会の監視機能」『経済学論纂』第58巻、第3・4合併号、79-93ページ。
- 金子隆昭（2016）「総務省が行政内部において担う評価機能」『立法と調査』第383号、61-72ページ。
- 郡山芳一（1996）「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』第46号、15-35ページ。
- 新藤宗幸（1997）「『民主的な行政』実現に不可欠」『エコノミスト』第75巻、第15号、80-81ページ。
- 園部逸夫（1992）『オンブズマン法〔増補補正版〕』弘文堂。
- 土山希美枝（2017）『「質問力」でつくる政策議会』公人の友社。
- 寺沢泰大（2000）「議会による行政統制の制度設計」『日本公共政策学会年報2000』、1-15ページ。
- 戸川宣洋（1996）「行政監視とオンブズマン制度－オンブズマン制度等に関する国会論議」『立法と調査』第194号、4-7ページ。
- 南島和久（2019）「参議院と行政監視機能－政策の合理化と透明化を中心に－」『評価クォーターリー』

- 第49号、2-11ページ。
- 成田頼明 (2003) 「我が国の行政苦情救済制度 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』第11号、3-10ページ。
- 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』有斐閣。
- 林屋礼二 (2002) 『オンブズマン制度－日本の行政と公的オンブズマン』岩波書店。
- 廣瀬淳子 (2006) 「アメリカにおける行政評価と行政監視の現状と課題－GAOとCIAを巡る最近の状況から－」『レファレンス』第56巻、第5号、48-66ページ。
- 廣瀬淳子 (2013) 「アメリカ連邦議会の行政監視－制度と課題－」『外国の立法』第255号、6-22ページ。
- 牧原出 (2018) 『崩れる政治を立て直す』講談社現代新書。
- 松下啓一 (2016) 『励ます地方自治－依存・監視型の市民像を超えて－』萌書房。
- 真淵勝 (2009) 『行政学』有斐閣。
- 森澤秀年 (2004) 「政策評価と行政監視－立法府からのチェック」『立法と調査』第239号、9-12ページ。
- 山本清 (1998) 「日本版 GAO 法案の政策決定過程－国会の行政監視のあり方」『NIRA 政策研究』第11巻、第6号、34-37ページ。
- 山谷清秀 (2017) 『公共部門のガバナンスとオンブズマン』晃洋書房。
- 山谷清秀 (2019) 「総務省行政評価局の組織再編の意義と課題」『評価クォーターリー』第49号、12-26ページ。
- 横尾日出雄 (2019) 「日本国憲法における参議院の役割と行政監視委員会の活動について－国会の国政監督・行政監視機能と参議院行政監視委員会の活動－」『CHUKYO LAWYER』第30号、23-41ページ。
- 吉田勇 (2012) 「自治体オンブズマン制度の存在理由を考える－熊本市オンブズマン制度を手がかりとして－」『法政研究』第79巻、第3号、823-854ページ。
- 渡井敏雄 (1998) 「国会の行政監視機能から見た会計検査院の役割」『立法と調査』第208号、42-44ページ。
- Halchin, L. E. and Kaiser, F. M. (2012) *Congressional Oversight*, Congressional Research Service, (<https://fas.org/sgp/crs/misc/97-936.pdf>, 2020年9月20日閲覧).
- Harlow, C. and Rawlings, R. (2009) *Law and Administration*, third edition, Cambridge University Press.
- Lupia, A. and McCubbins, M. D. (1998) *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*, Cambridge: Cambridge University Press, (山田真裕訳 (2005) 『民主制の 딜레マ－市民は知る必要があることを学習できるか?－』木鐸社).
- McCubbins, M. D. and Schwartz, T. (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarm", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, pp. 165-179.

(青森中央学院大学 経営法学部 講師 やまや きよひで)