行政監視論 QA40 問

―参議院における「行政監視」の理論的基礎と制度的課題―

荒 井 達 夫

目次

はじめに 3
第１章　「行政監視」の定義と思想的土台（Ｑ１～Ｑ３） 4
Q1　「行政監視」の定義（荒井説）とは何か 4
Q2　「行政監視」の定義はなぜ重要なのか.....5
Q3　「行政監視に関する荒井・竹田説」とは何か.....6
第２章　「行政監視」はどのような活動か（Ｑ４～Q13） 8
Q4　「行政監視」と「行政評価」の違いは何か 8
Q5　「行政評価」と「政策評価」はどのような関係か.....8
Q6　「行政監視」と「政策評価」はどのような関係か.....9
Q7　「行政監視」と学説の「政府統制」、「行政府監視」はどのような関係か 9
Q8　「行政監視」と決算審議の違いは何か.....10
Q9　国政調査権の行使＝「行政監視」ではないとはどういう意味か.....11
Q10　「行政監視＝法律執行の監視」は国会の実務であるとはどういう意味か.....12
Q11　「行政監視＝法律執行の監視」で必要な専門知識は何か 13
Q12　「行政監視」はどのような観点で行われるか.....13
Q13　なぜ「行政監視」は官僚機構が中心対象なのか 14
第３章　「行政監視」と二院制、参議院の役割とは何か（Q14～Q22） 15
Q14　なぜ「行政監視」は参議院を中心に担われるべきなのか 15
Q15　「衆議院内閣制＋参議院行政監視院」構想とは何か.....16
Q16　なぜ「行政監視」は参議院の存在意義・役割なのか.....16
Q17　なぜ「多様な民意の反映」は参議院の存在意義・役割にならないのか.....17
Q18　「参議院行政監視院」で地方利益代表の選挙制度を採用できないのはなぜか.....18

Q19　「参議院行政監視院」で各県１人の参議院議員が確保できるのはなぜか.....19
Q20　参議院の「独自性」論は何が問題か 19
Q21　参議院改革はどうあるべきか 21
Q22　参議院改革に関する学者の議論の現状をどうみるか.....21
第４章　「参議院人事行政監視院＋衆議院会計検査院」構想及び「参議院行政監視研究所」構想（Q23～Q27）.....22
Q23　「参議院人事行政監視院＋衆議院会計検査院」構想とは何か 22
Q24　「参議院人事行政監視院」構想とキャリアシステムはどのような関係か.....26
Q25　「参議院人事行政監視院」構想と AI 技術はどのような関係か 27
Q26　「人事行政監視院」は参議院の審議をどのように変えるか.....28
Q27　「参議院行政監視研究所」構想とは何か 28
第５章　「行政監視」と憲法改正（Q28～Q30）.....31
Q28　「行政監視に関する荒井・竹田説」に基づく荒井私案とは何か.....31
Q29　知る権利と情報公開、「行政監視」の関係をどのように考えるか.....32
Q30　「政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院」を徹底するにはどうすべきか 34
第６章　緊急事態条項、自衛隊と「行政監視」（Q31～Q40）.....34
Q31　緊急事態条項は行政監視システムとセットでなければならないのはなぜか 34
Q32　緊急事態条項と参議院の行政監視機能はどのような関係か.....35
Q33　衆議院議員の任期延長と「行政監視」はどのような関係か.....36
Q34　緊急事態条項の執行を監視する憲法規定はどのようになるか 36
Q35　緊急時における参議院の「自律開催権」（荒井説）とは何か.....37
Q36　「国土防衛隊・緊急援助隊」と「行政監視」はどのような関係か.....38
Q37　「行政監視」の観点から憲法第９条をどのように改正すべきか 39
Q38　憲法第９条の改正に関する荒井私案はどのような思想と規範構造か 40
Q39　「自衛」と「行政監視」の関係をどのように考えるか 40
Q40　集団的自衛権、敵地攻撃能力と「行政監視」はどのような関係か.....41
おわりに 42

はじめに

筆者は、参議院法制局（総務委員会調査室兼務）在職中、山下栄一参議院法務委員長（後に行政監視委員長）に同行して行政の現場視察を開始した 2006 年、山下委員長の指示を受けて、「行政監視」の理論研究（行政監視とは何か）に着手した。そして、参議院退職後、研究を続けるため「行政監視」を専門とする大学教員となり、2016 年 2 月 17 日に参議院憲法審査会に参考人（元参議院憲法審査会・行政監視委員会首席調査員）として出席し、「行政監視」の定義(荒井説)について述べた。さらに、参議院行政監視委員会の客員調査員を務めた竹田青嗣氏（哲学者・早稲田大学名誉教授）の協力を得て研究を続け、2024 年 9 月 5 日、私たちの新学説を「行政監視に関する荒井・竹田説」と命名して公表した。これは、参議院行政監視委員長による行政の現場視察という国会の実務を踏まえた理論研究であり、その成果は 2025 年 3 月 18 日、新学説に基づく憲法改正案（荒井私案）の公表という形で結実した。

筆者は、これらの研究成果を制度化するため、「参議院行政監視研究所」の創設を通じて「行政監視論」を確立し、将来的には国会の実務家（議員・職員）を主体とする「行政監視学会」の設立を目指すべきであると考えている。

「行政監視論」は、次の三段階の知的操作を基礎とする制度科学である。

① 現実（事実・制度・経験） ― 行政文書、法制度、行政運用、国会質疑など、観察可能な事実を起点とする。

② 本質（構造・メカニズム） ― 事実の背後にある行政権の構造、権力のメカニズムを抽出する。

③ 論理（整合性・体系化） ― 抽出した構造を「行政監視」の原理・原則として体系化し、制度としての国会の監視機能を構築する。

本論文は、以上の研究の経緯と成果を踏まえ、参議院における「行政監視」研究を総括するものである。併せて、「行政監視論」の学問的確立に向けた今後の課題と展望を示すものであり、参議院改革及び憲法改正の議論における参考資料となることを期待する。

第１章　「行政監視」の定義と思想的土台（Ｑ１～Ｑ３）

Q1　「行政監視」の定義（荒井説）とは何か

A：「行政監視」とは、簡単に言えば、公務員の働きぶり（法律の執行状況）を見張ることを意味する。すなわち、「行政監視＝法律執行の監視」である。憲法規定と法令用語に合わせて言えば、「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という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」、と定義できる[1]。さらに、「公共の利益の実現のために、主権者である国民に代わって、国権の最高機関である国会が、政府と官僚機構の活動を、法の誠実な執行の確保の観点から、常時注意して見ること」、これが本質的な説明になる[2]。

「行政監視」とは、憲法第 73 条第 1 号[3]に基づき、内閣が主権者国民に対して[4]法律を誠実に執行しているかどうかを、国家公務員法第 96 条[5]に定める「公共の利益」への誠実性を基準として、国会が主権者国民に代わって常時監視す

---

[1] 荒井達夫『行政監視とは何か ～行政監視の本質と委員会の在り方～』（立法と調査 293 号、2009 年）、55 頁。

[2] 参議院憲法審査会会議録（2016 年 2 月 17 日）、荒井達夫参考人意見陳述、5 頁。参議院憲法審査会会議録（2022 年 11 月 9 日）、西田実仁議員発言、3 頁。

[3] 日本国憲法

第 73 条　内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。

一　法律を誠実に執行し、国務を総理すること。

[4] 風間直樹議員の質問、「今官房副長官がおっしゃった憲法第七十三条ですが、これに基づけば、内閣が法律を誠実に執行するのは何より主権者国民に対してであると解さないといけないと思いますが、この点はいかがですか。」に対し、野上浩太郎内閣官房副長官は、「今申し上げたとおりでありまして、当然のことだというふうに思います。」と答弁した。参議院財政金融委員会会議録（2017 年 12 月 5 日）6 頁。

[5] 国家公務員法

（服務の根本基準）

第 96 条　すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

る制度的活動である。憲法第 73 条第 1 号の「法律の誠実な執行」と国家公務員法第 96 条の「公共の利益」、これが「行政監視」の制度的・哲学的核心である。

唯一の立法機関として国会が制定した法律が、公務員により主権者国民に対して誠実に執行されているかどうか、それを見張る責任が国権の最高機関としての国会にはある。これは、荒井達夫が山下栄一参議院行政監視委員長による行政の現場視察に同行する中で得た確信であり、「行政監視」の定義の原点である。

Q2　「行政監視」の定義はなぜ重要なのか

A： 定義がなければ、「行政監視」は、どのような活動を、どのような体制で行えばよいか、具体的に考えることができない。さらに、「行政監視」の意味を明らかにすることで、衆参両院でどのような役割の違いがあるかという重要問題を議論できるようになる[6]。

国会学等の学者は、「行政監視とは何か」が不明なまま、単なる手段に過ぎない議院の国政調査権や議員の質問権について語る[7]という、極めて非論理的な議論を展開してきた。その結果、「行政監視」として何をやったらよいかわからない、また、何をやっても「行政監視」になるという風潮が蔓延した。

2026 年 8 月現在において、参議院行政監視委員会は迷走しており、公文書の改ざん事件を無視しながら、「国と地方の行政の役割分担」という、およそ「行政監視＝法律執行の監視」にならない事項を長期的なテーマとして議論する、アリバイ作り（税金の無駄）のような状況が続いている。

参議院行政監視委員長として、行政の現場視察に心血を注いだ山下栄一氏は、荒井達夫行政監視委員会首席調査員に次のように指示した。

「行政監視にはいろいろな意味がある、行政の何でも対象にできる、では他の

---

[6] 参議院憲法審査会会議録（2022 年 11 月 9 日）西田実仁議員発言、3 頁。

[7] 大山礼子『政治を再建する、いくつかの方法―政治制度から考える』（日本経済新聞出版社、2018 年）、73～81 頁。

委員会との区別がなくなり、忙しい中やらなくてもいい、ということになりかねない。総務省の報告を聴いて質疑するだけでは霞が関の下請けになってしまう。参議院らしい委員会運営を目指さなければならない。参議院規則第 74 条第 15 号には行政監視に関する事項とあるが、そもそも行政監視とは何か。行政監視委員会創設の原点に立ち返って、わが国行政の問題で本当に議論すべき大事なことは何か、考えてほしい。」
この委員長の言葉は、今日の行政監視委員会の運営についても全く同様であり、関係者に対する重大な問いかけとなっているといえる。[8]

Q3　「行政監視に関する荒井・竹田説」とは何か

A：「行政監視に関する荒井・竹田説」は、次のように説明する。主権は国民全体にあり[9]、国民全体の意志である「一般意志」は公共の利益[10]（全国民に共

---

[8] 参議院国の統治機構に関する調査会会議録（2014 年 4 月 9 日）、山下栄一参考人意見陳述、9 頁。山下参考人は次のように述べている。「行政監視委員会の場合は、総務省の行政監察、行政評価を年次的に、これは霞が関の方の行政監察を聞くということはちゃんとやってきているわけですけど、私はそれは、それを基にした国会の行政監視というのはその程度になってしまうと。」
参議院行政監視委員会会議録（2012 年 4 月 23 日）、風間直樹議員発言、19 頁。風間議員は次のように述べている。「実は、この行政監視委員会の委員会の運営の方法、持ち方をちょっと提言させていただきたいと思います。昨年からこの委員会の委員として活動させていただいておりますが、この委員会は名前のとおり行政府を監視する委員会であります。したがいまして、政府、行政府が行っている行政内容について、立法府、国権の最高機関の立場からそれをチェックしていくというのがこの委員会の責務であります。この間の委員会のテーマ立てを見ておりますと、非常に有意義なテーマなんですが、行政府を監視するという趣旨から判断したときに果たしてこの委員会の趣旨に合うのかどうかという、こういう意見もあるやに聞いております。　そこで、今後の委員会の持ち方に関しましては、是非、委員長の御指導の下、理事の皆様で御協議をいただければ有り難いと思いまして、その点を提言させていただきたいと思います。」
[9] 日本国憲法前文「主権が国民に存する」、第 1 条「主権の存する日本国民」
[10] 国家公務員法第 96 条「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し」

通する社会一般の利益）のみを目指す。その結果、公務員により構成される政府と官僚機構は、社会の基本ルールである憲法・公務員法に反し、「一般意志」を代表していない場合、正当性を持たない。公文書の改ざんは、公務員による「一般意志→公共の利益」の実現に反する最悪の行為であり、「行政監視＝法律執行の監視」は、「一般意志→公共の利益」の実現を担保する、民主主義国家に不可欠な法制度である。

「行政監視に関する荒井・竹田説」は、民主主義の原理（竹田説）[11]に基づいて、「行政監視」の意味（荒井説）を考えることで、「行政監視」を参議院の役割として捉え、選挙制度の議論につなげる体系的な説明を可能にした。これは、「行政監視」の思想から憲法原理、行政法、統治機構へと一直線で結び付けた初めての体系であり、参議院の存在意義を規定し、その機能と組織の全体を再設計する、未来に向けた設計図といえるものである。

国民主権に基づく二院制と、衆議院主体の議院内閣制という日本国憲法の制度設計の中で、参議院には「行政監視」が最も本質的かつ制度的に適合する役割であるとし、「衆議院内閣制＋参議院行政監視院」構想が、我が国統治機構上の難題を根本的に解決すると、荒井達夫は主張している[12]。

---

[11] 竹田青嗣『哲学ってなんだ』（岩波書店、2002 年）、80 頁～89 頁。竹田青嗣・苫野一徳『伝授！哲学の極意　本質から考えるとはどういうことか』（河出書房新社、2025 年）、57 頁、66 頁。本書では、竹田氏が「哲学や思想は、現実を動かす可能性のある原理でなければ意味がない」と述べ（57 頁）、民主主義の原理について、苫野氏が次のように説明している（66 頁）。

「整理するとこうなりますね。近代民主主義社会の根本原理は、『自由の相互承認』である。そこにおける法＝権力の正当性の原理は『一般意志』である。そして『一般意志』をめざし続ける国家は、同時に『一般福祉』、つまり、すべての人の自由、福祉、よき生の実現をめざし続ける国家である。より正確にいえば、そのような国家でなければ正当性をもち得ない。」

[12] 「行政監視研究会」ウェブサイト https://www.gyouseikansiken.com/cont3/37.html（2026 年 8 月 27 日閲覧）

第２章　「行政監視」はどのような活動か（Ｑ４～Q13）

Q4　「行政監視」と「行政評価」の違いは何か

A：「行政監視＝法律執行の監視」であるのに対し、「行政評価」は、行政機関である内閣府や各省等が行った政策の評価を、さらに国会という第三者的立場で評価する機能である。「行政監視」では個々の政策の結果の良し悪しを問うのではなく、あくまでも法律が主権者国民に対し誠実に執行されているかどうかを問題にする。

参議院行政監視委員会の所管を定める参議院規則第 74 条第 15 号は、「行政監視に関する事項、行政評価に関する事項、行政に対する苦情に関する事項」と規定している。行政監視委員会は、その名の通り、「行政監視」を第一目的とする機関として創設されたことを深く認識すべきである。

Q5　「行政評価」と「政策評価」はどのような関係か

A：「行政評価」は国会の評価機能、「政策評価」は行政機関の評価機能である。

参議院行政監視委員会は、「行政評価に関する事項」を所管しているが（参議院規則第 74 条第 15 号)、政策評価を目的として創設された機関ではない。政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）による政策評価は、行政機関が行うのであって（同法第 3 条)、国会は報告を受けるだけであるから（同法第 19 条)、これは当然のことである。

「行政評価」は政策評価の上位にある議会による外部評価 という構造にある。参議院行政監視委員会は、行政の政策評価を「受けて」、それを国会の立場から「評価する」という役割であって、政策評価そのものを行う主体ではない。

Q6　「行政監視」と「政策評価」はどのような関係か

A：　「行政監視」は法律が誠実に執行されているかどうかの監視であり、その対象には政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）が含まれる。しかし、「行政監視」では個々の政策の結果の良し悪しを問うのではなく、あくまでも同法が主権者国民に対し誠実に執行されているかどうかを問題にする。

参議院行政監視委員会が同法を所管する総務省から報告を聴取して質疑を行っているのも、「行政監視」が第一目的と考えるべきである。そうでなければ、他の委員会との区別がつかなくなり、行政監視委員会の著しい過重負担になる。

行政監視委員会が「行政評価」として、全省庁の政策の評価を行うことは元々不可能であり、ましてや、地方自治体の政策評価に関与する[13]など論外である。また、個々の政策の評価は各常任委員会の重要な仕事であり、それなしに法改正も新規立法も議論できない。個々の政策の評価は、第一に各常任委員会の仕事であることを深く認識すべきである。

Q7　「行政監視」と学説の「政府統制[14]」、「行政府監視[15]」はどのような関係か

A：　行政監視委員会運営の基準となるべきは、法制上の「行政監視」概念であり、学説の抽象概念ではない。「行政監視」に関わる議論をしながら、「行政監視」を定義せずに、「政府統制」や「行政府監視」という内容が明確でない学者独自の造語を使うことは、議論の混乱を招き、実務に悪影響を及ぼす。

例えば、「国会の活動は立法を含めてすべてが行政府の活動に対する監視に

---

[13] 参議院行政監視委員会会議録（2015 年 3 月 23 日）山谷清志参考人意見陳述、8 頁。

[14] 大山礼子『国会改革の失われた３０年』（信山社、2025 年）、120～121 頁、149 頁、171 頁。

[15] 木下健『二院制論－行政府監視機能と民主主義－』（信山社、2015 年）

つながっている[16]」、参議院行政監視委員会が「政府統制」や「行政府監視」という議会の重要な機能を担っていると言われれば、行政監視委員会は何をやっても「行政監視」になると誤解する者が出てくる。さらに、「行政監視にはいろいろな意味がある」という学説[17]はそれを助長する。

国会法第 41 条では「行政監視委員会」、参議院規則第 74 条第 15 号では「行政監視に関する事項」と規定されているが、現行法制上「行政監視」とは何かについて定めた規定がない。そのため、「本当に必要な行政の監視とは何か」という問題意識を持ち、「行政監視」の意味を明らかにし、その定義付けを行う必要がある。そうでなければ、「行政監視」は国会の実務として成り立たない。「行政監視」の定義を国会自身が明確化する必要がある。

Q8　「行政監視」と決算審議の違いは何か

A：　決算審議の目的は、予算審議へのフィードバックであり[18]、「行政監視＝法律執行の監視」とは本質的に異なる。会計法等の関係法律が誠実に執行されているかは、まさに「行政監視＝法律執行の監視」であるが、予算が無駄なく、効率的に使われているかどうか、税金のよりよい使い道はあるかは、「行政監視」に該当しないと考えるべきである。

税金の適正な使い方という財政面の評価は、予算審議へのフィードバックが目的であることから、行政監視委員会ではなく、決算委員会の役割分担とするのが合理的である。この区別を曖昧にすると、行政監視委員会の役割が膨張し、決算委員会との機能分担が崩れることになるため、注意が必要である。

税金がどう使われたのか、今後どう使うべきかの議論は連続しており、一連一体のものとして審議しなければ国会によるチェックは有効に機能しない。すなわち、決算は予算の事後検証、予算は決算の事前計画であり、両者は循環構

---

16 大山礼子『国会を考える』（三省堂、2017 年）、289 頁。

17 山谷清秀『「行政監視」は何を意味するのか』青森中央学院大学研究紀要 34 号

18 参議院憲法審査会会議録(2016 年 2 月 17 日)荒井達夫参考人意見陳述、6 頁。参議院憲法審査会会議録（2017 年 12 月 6 日）伊藤孝江議員発言、3 頁～4 頁。

造を形成し、切り離してはならない。その意味で、衆議院は予算、参議院は決算という役割分担や、衆議院が採用する決算行政監視委員会（国会法第 41 条第 2 項第 15 号）という混合的な仕組みは、国会のチェック機能を弱めるものであり、極めて不適切である。

Q9　国政調査権の行使＝「行政監視」ではないとはどういう意味か

A：　国政調査権の行使が「行政監視」を意味するわけではない。国政調査権は、「行政監視」に使える手段の一つに過ぎず、それは行政の問題だけでなく、立法や司法の問題にも適用可能だからである。「行政監視」と言えば、必ずと言っていいほど国政調査権や少数者調査権を議論の中心に置く学者[19]が目立つが、そうした発想自体が誤りの原因であることを国会の実務家は理解する必要がある。

「行政監視」の意味を考えない学者の議論は、根本的に間違っている。本来、「行政監視」は、公務員の働きぶり、すなわち、公務員が主権者国民に対して誠実に法律を執行しているかどうかを見張ることを目的としている。そのため、事件の発生を未然に防ぐことを主眼に置くべきであり、重大事件が起きてしまってからでは遅いという認識が必要である。

参議院に行政監視委員会が創設されたのも、公務員不祥事の発生を防ぐことが第一の目的だった[20]。事件発生前の行政について、国政調査権や少数者調査権を行使しなければならない場合というのは、想像しにくいものである。「行政監視」の中心は、現場の行政（法律の執行）を常時見張ることであり、国政調査権の行使は補助的手段に過ぎない。

---

[19] 木下健『二院制論―行政府監視機能と民主主義』（信山社、2015 年）、83 頁。参議院憲法審査会会議録（2013 年 5 月 22 日）大山礼子参考人意見陳述、5 頁。

[20] 『行財政機構及び行政監察に関する調査報告』（参議院、1997 年）、3 頁。

Q10　「行政監視＝法律執行の監視」は国会の実務であるとはどういう意味か

A：　「行政監視＝法律執行の監視」は、荒井達夫が山下栄一参議院行政監視委員長に同行した行政の現場視察を踏まえて創設したキーワード（原理）である[21]。そこで明らかになったのは、「行政監視」では、行政の現場で法律がどのように執行されているか直接確認することが最重要だという事実である。

国会の実務では、参議院行政監視委員会の所管を定める参議院規則第 74 条第 15 号「行政監視に関する事項、行政評価に関する事項、行政に対する苦情に関する事項」に基づき、行政監視委員会は「行政監視」として、どのような活動を、どのような体制で行うかを具体的に考えなければならない。その際「行政監視」をどのように意味づけるかが決定的に重要であり、本来「行政監視」とは何かを明確に説明できなければ、行政監視委員会の運営はできないはずである。

「行政監視にはいろいろな意味がある」という学説[22]は、実務では通用しない。「行政監視」と「行政評価」の区別もできず、「国会のあらゆる活動が行政監視につながる」という中身のない無意味な回答にしかならない（何をやっても行政監視になる）。

「行政監視＝法律執行の監視」は、国会の実務であり、唯一、行政監視委員会のある参議院の議員と職員が自ら定義するのは当然である。西田実仁議員は、参議院憲法審査会において、次のように述べている[23]。「驚くべきことですが、学説で行政監視の定義がないというのであります。これは大変におかしな話でありますので、この憲法審査会の場で定義を明らかにすることにしました。」

---

[21] 荒井達夫『行政監視とは何か ～行政監視の本質と委員会の在り方～』（立法と調査 293 号、2009 年）、55 頁。

[22] 山谷清秀『「行政監視」は何を意味するのか』青森中央学院大学研究紀要 34 号

[23] 参議院憲法審査会会議録（2022 年 11 月 9 日）西田実仁議員発言、3 頁。

Q11　「行政監視＝法律執行の監視」で必要な専門知識は何か

A：　公務員が法律を執行する現場で実際にどのようなことが問題になっているのか、見極めるための実務的な専門知識が必要である。また、法律の執行は政府と官僚機構によって行われ、それらが「行政監視」の対象であることから、行政の組織と人事に関する専門知識（高度な実務的知識）が当然必要である。特に国家公務員のキャリアシステムに関する知見が重要であり、行政の実態調査のための実践的知識が求められる。

学者の抽象論では「行政監視」はできず、現場の実態を理解する専門職としての能力が求められる。荒井達夫は、次のように述べている。「議員の依頼に的確に対応できる行政監視のプロフェッショナルの育成は、喫緊の課題であり、そのためには研修制度の整備が必要である。特に行政組織法と公務員法に関する実践的な専門知識を習得する一方、問題の本質について自分の考えをまとめる訓練（プロフェッショナルに必須である）を集中的に行う研修を行うべきである。[24]」

すなわち、「行政監視」の専門性は、政治学的・憲法学的な抽象理論を語る能力ではなく、法律執行の現場を調査し、行政組織と公務員制度の実態を踏まえて問題の本質を発見する実践的能力にある。

Q12　「行政監視」はどのような観点で行われるか

A：　組織、人、金が「行政監視」の観点である。組織に人が配置され、そこに金が流れることで法律が執行される。その形で行政は行われる。その現状を見ずに「行政監視」はあり得ない。だからこそ、「行政監視」においては、行

---

[24] 荒井達夫『行政監視とは何か ～行政監視の本質と委員会の在り方～』立法と調査 293 号 57 頁。山下栄一『行政監視と視察（行政監視委員長・視察報告）』（2009 年）、9 頁～10 頁。参議院国の統治機構に関する調査会会議録（2014 年 4 月 9 日）浜田和幸議員発言、14 頁。

政の組織と人事が重要である[25]。

参議院行政監視委員会は2011年、いわゆる村木厚子氏冤罪事件に関して大阪地方検察庁、大阪拘置所等を現場視察したが、その委員派遣報告では、「行政を組織・人事の在り方という観点から恒常的に監視すること」が委員会の使命であると明言されている[26]。

行政の組織と人事が公正で能率的に機能しなければ、法律が正しく執行され、税金が無駄なく使用されることはあり得ない。法律が正しく執行されるかどうかは、条文よりも組織構造と人事運用に左右される。

・組織が歪んでいれば、権限が正しく行使されない。
・人事が不公正なら、行政の中立性が損なわれる。
・能率的でなければ、税金が無駄になる。

これは強力な第三者の目で常時チェックされる必要がある。

国会、特に「良識の府」といわれる参議院の議員と職員は、自分たちが「行政監視」の議論の最前線にいることを深く自覚する必要がある。これは、安倍晋三元総理大臣の国葬の問題を例に考えても明らかであり、国葬のあり方を「行政監視」の重要問題として組織、人、金の観点から十分に議論できる場は国会（特に参議院）をおいて他にない[27]。

Q13　なぜ「行政監視」は官僚機構が中心対象なのか

A：　行政＝法律の執行は内閣の下で官僚機構を通じて行われるが、今日、国会で成立する法律案の９割以上が内閣提出であることを考えれば、法律案の立案も担当する官僚機構が「行政監視」の中心的な対象となることは、至極当然

---

[25] 参議院憲法審査会会議録（2016年2月17日）荒井達夫参考人意見陳述、5頁。参議院憲法審査会会議録（2016年11月16日）西田実仁議員発言、3頁。

[26] 参議院行政監視委員会会議録（2011年4月18日）大島九州男議員発言、2頁。

[27] 2022年12月10日、安倍元総理大臣の「国葬」について検証してきた与野党の協議会（衆議院議員運営委員会）は報告をまとめ、その中で今後国葬を実施する場合について「国会が的確な行政監視を行う機会が確保されることが望ましく、政府は適時・適切な情報提供を行うべきだ」と指摘した。

の論理である。さらに、緊急事態における委任政令の問題（行政権の立法化による行政裁量の極大化）を考えれば、「行政監視」で官僚機構を重視することの重要性は明白である。

「行政監視＝法律執行の監視」で、官僚機構が中心対象であると考えれば、自衛隊法に基づく防衛省・自衛隊の活動もすべて「行政監視」の対象として国会の統制下に置くことができる。

「行政監視の定義（荒井説）」と「行政監視に関する荒井・竹田説」は、「行政監視」の中心対象を「官僚機構」と明確に位置づけることで、行政権の実質的な行使主体に対する民主的統制を可能にした。「行政監視」は、民主主義の原理（竹田説）[28]を官僚機構に対して適用する制度的装置である。

第３章　「行政監視」と二院制、参議院の役割とは何か（Q14～Q22）

Q14　なぜ「行政監視」は参議院を中心に担われるべきなのか

A：　「行政監視＝法律執行の監視」は、本質的に政府と官僚機構の活動に対する監視であり、監視主体には強い第三者的立場が制度的に求められる。しかし、議院内閣制の下で政府をつくり出す主体である衆議院には本来ふさわしくない機能といえる。

衆議院と内閣は、いわば親子の関係にあり、参議院と比較してその関係の強さを考えれば、衆議院内閣制といってもよい。そのため、

・「行政監視」は、より第三者的な立場にある参議院を中心にすべきである、

[28] 竹田青嗣『哲学ってなんだ』（岩波書店、2002 年）、80 頁～89 頁。竹田青嗣・苫野一徳『伝授！哲学の極意　本質から考えるとはどういうことか』（河出書房新社、2025 年）、66 頁。前掲注 11 参照。

・行政の組織と人事に対する統制という問題意識が重要であり、政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院という新たな視点から国会の行政統制を見直すべきである、
と荒井達夫は主張している[29]。

Q15　「衆議院内閣制＋参議院行政監視院」構想とは何か

A：　政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院という発想に基づく、新たな二院制の構想である。

参議院議員は内閣を構成せず、副大臣や大臣政務官にも就任しないことにする。これにより、参議院は常に「行政監視＝法律執行の監視」という目をもって、国政に関するあらゆる議案について審議する「良識の府」である立法機関となる。すなわち、「行政監視」を参議院の存在理由として制度化することで、二院制を本来の民主的統治構造として再設計する構想であり、これで参議院は「偉大な第二院」となる。

2026 年 2 月に行われた衆議院選挙の結果、与党の自民党は単独で衆議院の 3 分の 2 を超える議席を確保することとなり、衆議院と内閣の親子関係は極めて強くなった。これは、「衆議院内閣制＋参議院行政監視院」構想が現実性を帯びてきた政治状況といえる。

Q16　なぜ「行政監視」は参議院の存在意義・役割なのか

A：　二院制である以上、参議院は衆議院とは異なる役割を持っており、それは国民主権に基づく議院内閣制の下で第一院である衆議院が果たすことのできない役割でなければならない。「参議院がなかったら本当に困ることは何か」という議論をすべきであり、それこそが参議院の存在意義[30]といえる。

---

[29] 参議院憲法審査会会議録（2016 年 2 月 17 日）荒井達夫参考人意見陳述、6 頁。
[30]朝日新聞社説（2016 年 7 月 3 日）「参議院の存在意義　法の支配の守護者として」

二院制と衆議院主体の議院内閣制という日本国憲法の制度設計の中で、参議院には「行政監視＝法律執行の監視」が最も本質的かつ制度的に適合する役割である。これは立法府としての国会が、政府と官僚機構に対する制度的監視機能を果たすための中核であり、衆議院にはできない、まさに参議院の存在意義といえるものである。参議院だけに行政監視委員会が設置されていることは、その制度的象徴といえる。

参議院の役割を「行政監視＝法律執行の監視」であると位置づければ、行政裁量の源泉である委任立法はその超重要問題として、立案段階[31]から執行段階に至るまで、衆議院とは比較にならないほど、慎重かつ専門的に審議が行われることになる。これは、参議院の専門性と第三者性に最も適合する[32]。

Q17　なぜ「多様な民意の反映」[33]は参議院の存在意義・役割にならないのか

A：　議院内閣制の下で政権を創出する機能を持つ衆議院の選挙制度は、衆議院単独で重要な民意（地方の民意を含め）をもれなく反映できるという前提で設計されるべきだからである。もし衆議院が民意を反映できないなら、参議院

---

[31] 参議院国の統治機構に関する調査会会議録（2014 年 5 月 14 日）中島忠能参考人意見陳述、9 頁。中島氏は次のように述べている。「法案によってはもう政省令に委任する条文が非常に多い法律がありますよね、現に。だから、ああいう法案が委員会に下りてきたときには、ちょっと御覧になって、この法案については政省令が多いんだから審議を始める前に政省令の原案をとにかく委員会に出してくれと、その委員会に出してもらった政省令を見てから我々は質疑を考えるからというやり方はあるなという気はしますね。」

[32] 参議院憲法審査会客員調査員を務めた田中祥貴桃山学院大学教授（憲法学）は、官僚支配という我が国政治行政に特徴的な現象に注目して、委任立法統制のための議会拒否権制度を研究し、「憲法保障」の観点から、参議院に憲法問題を精査する「憲法委員会」と委任立法を統制する「委任立法委員会」を創設するという注目すべき提案を行っている。田中祥貴『参議院と憲法保障　二院制改革をめぐる日英比較制度論』（法律文化社、2021 年）

[33] 参議院改革協議会報告書（令和 4 年 6 月）94 頁「1.参議院の在り方に関する議論（1）多様な民意の反映」

が補完しても根本問題は解決しない。

明らかに不十分な民意に基づく政権ができることを当然の前提とすること自体が、制度設計の理念として誤りである。そうでなければ、参議院が衆議院の果たせない役割を担うことはできないことになる。

また、二院制でも、三院制でも、四院制でも反映できない重要な民意があることになり、さらに、一院制は当然あり得ないことになる。つまり、参議院が民意の反映を補完できるという議論は、制度設計として成立しない。

参議院の役割は、具体的で明確な内容でなければならず、多様な民意の反映という抽象的で曖昧なものでは、選挙制度を導く院の役割として意味をなさない。そもそも、「主権が国民全体にある」民主主義国家において、立法機関は「全国民を代表する」のであり、民意の多様性は当然の前提である。この点は衆議院も参議院も全く同じである。それは、法の下の平等という憲法上の大原則の下、一人一票の平等な投票制度によって実現されるべき結果であって、参議院の役割（目的）とされるべきものではない。

Q18　「参議院行政監視院」で地方利益代表の選挙制度を採用できないのはなぜか

A：　「行政監視」は、民主主義の原理に基づき、公共の利益（全国民に共通する社会一般の利益）の実現のために、主権者国民に代わって、国権の最高機関である国会が行う活動であるからである。「行政監視」は、国民主権（主権は国民全体にある）を支える仕組みであるが、これを徹底するためには全ての国民が平等の条件で政治に参加できる制度が不可欠であり、「一地方の利益を代表する」選挙制度を採用することはできない。

参議院の存在意義を「行政監視」とする場合、それを組織する議員は「全国民を代表する」（憲法第 43 条第 1 項）以外になく、地方代表制の排除は制度的必然といえる。すなわち、

・「行政監視」は全国民の利益を対象とする制度機能である。

・「行政監視」は主権者国民に代わる行為である。

・主権者は国民全体であり、地方ではない。
・よって、行政監視院の議員は全国民代表でなければならない。
・地方利益代表の選挙制度は、制度目的と憲法原理に反するため採用できない。

Q19　「参議院行政監視院」で各県１人の参議院議員が確保できるのはなぜか

A：　「行政監視」を中心的に担うのが参議院であるとすれば、法律執行の調査要員を参議院議員で一定数確保するという選挙制度は、制度設計として十分な合理性があるといえるからである。

法律の執行は現場（地方）で行われるため、各県に調査の拠点（議員）を置くことは、監視機能を最大化するための合理的手段として説明できる。また、法律執行の現状調査に関連して、議員が地域住民の要望を直に把握できるというメリットもある。すなわち、国と地方自治体が連携し、地域に根差すことで参議院の行政監視機能は成り立つと説明できる。

これならば、一票の格差を許すのではなく、あくまで「行政監視」という院の役割（目的）に基づく議員の最適配置（手段）という議論になる。選挙権の平等を規定する憲法第 44 条「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。」に違反せず、法律改正（公職選挙法、国会法）だけで対応できるアイデアである。

Q20　参議院の「独自性」論は何が問題か

A：　問題の本質（参議院の役割とは何か）を見えなくする有害無益の無駄な議論だからである。

参議院の選挙制度をどうするかという問題では、まず参議院の役割をどのように考えるのか（目的）、次にそれを担う人材をどのように選ぶのか（手段）、と

いう順序の論理的な議論をしなければならない[34]。どういう役割の会議体かわからずに、構成員をどう選ぶか議論しても無意味だからである。

参議院の「独自性」という意味不明の言葉に囚われて、学者も有識者も国会議員も皆ずっと、論理的な順序を無視した変な議論を繰り返してきた[35]。参議院が「独自性」を発揮するために参議院と衆議院の構成を変える[36]という主張が、その典型である。

「独自性」論の問題点は、以下のとおりである。

・参議院改革の議論において最初に問うべきは、参議院の独自性ではなく、参議院の役割である。
・参議院の権限も選挙制度も、参議院の役割という目的を果たすための手段にすぎない。
・目的が不明確なまま手段を論じることは、制度論として無意味である。
・二院制である以上、衆参両院の目的が異なるのは当然であり、目的の違いが独自の結果を生むのも必然である。
・参議院には衆議院と異なる独自の役割がある、それだけである。
・この自明の原理を見失うことこそ、制度改革の混迷の最大の原因である。

---

[34]参議院憲法審査会会議録（2016 年 11 月 16 日）西田実仁議員発言、3 頁。西田議員は次のように述べている。「まずは衆参それぞれの役割を明確にして、その上で、それらを担う人材をどう選ぶかという選挙制度の議論を進めていかなければなりません」。
参議院国の統治機構に関する調査会会議録（2016 年 4 月 6 日）渡邉美樹議員発言、2 頁。渡邊議員は次のように述べている「参議院の役割が明確になれば、選挙制度もそれに合わせて変更があってしかるべきです」。

[35] 参議院憲法調査会「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書」（2005 年 3 月 9 日）、棟居快行「二院制の意義ならびに参議院の独自性―国会の憲法上の位置づけから見た論点整理」レファレンス（2015 年 4 月）

[36] 参議院憲法審査会会議録（2013 年 5 月 22 日）大山礼子参考人意見陳述、2 頁。参議院国の統治機構に関する調査会会議録（2016 年 2 月 24 日）大山礼子参考人意見陳述、2 頁。大山参考人は次のように述べている。「結局独自性発揮のために一番簡単な方法は、議員の構成を変えるということでございます。そうしますと、選挙制度を変えることが早道でございます。」

Q21　参議院改革はどうあるべきか

A：　二院制を支持する者の共通認識は、参議院は行政監視機能をより重視すべきだという点にある[37]。

「参議院の独自性の発揮」という抽象概念を廃棄し、参議院の役割を「行政監視＝法律執行の監視」と定義することで、制度設計の目的と手段の関係を回復し、参議院改革の議論を論理的かつ実務的に再構築する必要がある。

参議院改革協議会報告書における論点として、第一に「参議院の役割の明確化」と明記する必要がある。これで初めて参議院の目指すべき姿（参議院選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営についても）が見えてくる[38]。

「行政監視」のための参議院、そのための選挙制度、組織及び運営について具体化を考えなければならない。同時に、「行政監視プロフェッショナル」を育成するため、「参議院行政監視研究所」の創設（→Q27）を目指すべきである。

Q22　参議院改革に関する学者の議論の現状をどうみるか

A：　民主主義の原理に基づいて、「行政監視」の意味を考え、参議院の役割として捉え、選挙制度の議論につなげる体系的な説明が必要である。しかし、現行の

---

[37] 参議院憲法審査会会議録（2016 年 11 月 16 日）西田実仁議員発言、３頁。

[38] 2025 年 6 月の「参議院改革協議会報告書」（28 頁）には、以下のような資料があり、国民民主党・新緑風会の川合孝典議員だけが、問題の本質を正しく理解していることがわかる。

「令和７年６月６日　参議院改革協議会　参議院改革協議会の今後の進め方に関する会派意見　国民民主党・新緑風会 川合孝典

２．今後の論議の方向性について

（１）二院制における参議院の役割を定義付けること

憲法が二院制を採用し、衆議院と参議院の役割及び議員任期に差を設けている意味は何か、という原点に立ち返り、二院制における参議院の役割を明確化し、参議院の意思として示すことがまず必要と考える。一票の格差への対応にのみ終始するのではなく、参議院の役割を規定して、その目的を達成する上で最適な選挙制度がどのようなものであるかが論じられなければならない。」

学説にはこれが完全に欠けている。

学者は、「行政監視」とは何かを考えないため、「行政監視」を定義できず、「行政監視」を参議院の役割として捉えることができない。また、選挙制度が参議院の役割（目的）を達成するための手段であるという基本的な認識がないため、衆参の違いが出ればよいという、何でもありの選挙制度の議論が展開されている[39]。これは、参議院改革についての議論が混迷する大きな原因の一つといえる。

・「行政監視」とは何かを考えずに少数者調査権について議論をする、

・「参議院の役割」とは何かを考えずに選挙制度について議論をする、

いずれも目的と手段を取り違えた思考であり、このような倒錯した議論の仕方を続けている限り、参議院の将来像を正しく描くことはできない。

荒井達夫の考えは、「行政監視＝法律執行の監視」と「目的論なき制度改革論は無意味」という二つの原理を核にしており、これらはまさに参議院の行政監視委員会と憲法審査会という国会の実務から導き出された思想である。学者は、参議院行政監視委員会や憲法審査会の実務にもっと学ぶべきである。現場で何が行われているかを理解しないまま制度改革を論じても、本当に必要なことはわからず、参議院の役割を正しく論じることもできない。実務を知らずに制度を論じることは、目的を考えずに手段だけを論じることに等しい。

第４章　「参議院人事行政監視院＋衆議院会計検査院」構想及び「参議院行政監視研究所」構想（Q23～Q27）

Q23　「参議院人事行政監視院＋衆議院会計検査院」構想とは何か

A：　荒井達夫は、国会が行政監視機能を十分に果たせない最大の原因は、行政の実態調査のためのマンパワーが足りないことにあると考え、参議院に「人事行政監視院」を、衆議院に「会計検査院」を設置する構想を提唱している

[39] 参議院国の統治機構に関する調査会会議録（2016 年 2 月 24 日）大山礼子参考人意見陳述、2 頁。

[40]。

この構想は、機能不全に陥った会計検査院、人事院、総務省行政評価局の権限と人員を国会に移管する[41]ことにより、「行政監視」のシステムを構築するものであり、憲法改正を必要としない[42]。法律改正だけで実現できる合理的で効率的な統治機構改革案といえる。

「人事行政監視院」を参議院に設置する目的は、法律執行に関する国民への説明責任を果たすために、行政の組織と人事を透明化することであり、人事行政を法的に縛ることではない。国会審議のサポートと実務的な下準備を担う参議院の付属機関という位置づけであり、この構想が実現すれば、国会の調査機能が大幅に強化され、参議院の常時監視がシステム化される。

さらに、今日の重大な政治行政の問題となっている公務員による公益通報に対応する仕組みにもなっている点は非常に重要であり[43]、公文書改ざん事件を例に考えても、政治行政の正常化への効果が合理的に予想できる。公益通報者保護の仕組みは、行政の組織・人事の問題（公正で能率的に機能しているか）との関係で考える必要がある。公益通報制度が公務員法に整備され、機能していれば、兵庫県知事の事件や財務省の公文書改ざん事件で、真面目な職員が自ら命を断つという痛ましい結果にはならなかった可能性が高い。職員の命を守るために、国の人事院や地方の人事委員会が動く仕組みをつくるべきである。

「人事行政監視院」の創設により国会審議が劇的に変化し、現在の内閣人事

---

40 「参議院人事行政監視院」構想は、風間直樹参議院議員と荒井達夫の議論の成果であり、その源流は末松信介参議院行政監視委員長と荒井達夫の議論にある。参議院憲法審査会会議録（2016 年 2 月 17 日）荒井達夫参考人意見陳述、6 頁、8 頁。参議院決算委員会会議録（2019 年 6 月 3 日）風間直樹議員発言、15 頁～16 頁。

41 参議院行政監視委員会会議録（2011 年 5 月 30 日）中島忠能参考人意見陳述、3 頁～4 頁、10 頁。中島氏は会計検査院等の国会移管を議論すべきと発言した。

42 参議院行政監視委員会会議録（2011 年 5 月 30 日）中島忠能参考人意見陳述、17 頁。参議院憲法審査会会議録（2016 年 2 月 17 日）荒井達夫参考人意見陳述、16 頁～17 頁。

43 荒井達夫は、2003 年に我孫子市「市政オンブズマン及び通報者の保護等に関する条例案」を作成した。これは、我が国初の議員立法によるオンブズマン条例案であり、2004 年の国の公益通報者保護法制定に先駆けて、従来型の地方自治体オンブズマン条例案に公益通報者保護の概念を盛り込んだ極めて先進的な内容であった。

局を活用する強い内閣に対して強い国会が実現し、その結果、政治行政が大きく正常化すると予想している。

何よりも、行政の組織・人事の観点から法律執行の実態が把握できることの効果が大きく、それを前提に行政監視委員会が行政の現場視察にフットワーク軽く機動的に出動できる体制が実現する。この効果は絶大であり、「人事行政監視院」が常時、現場視察の下準備を行い、行政監視委員会が適時に行政の現場を調査できる体制があるだけで、内閣と官僚機構は法律の誠実な執行により注意を払うことになる。不誠実な行政（法律の執行）を抑止するとともに、誠実な行政を促進する力が制度的に働くことになり、これが真の意味での「監視[44]」の効果である。国政調査権のような強制調査を用いなくても、内容のある常時監視が期待できる。

☆「参議院人事行政監視院＋衆議院会計検査院」構想

・「行政監視」は国民主権の民主主義国家において不可欠な議会の重要な機能であり、行政監視システムは本来国会中心に構築されるべきである。

・人事院と総務省の調査機能、会計検査院の検査機能は、行政の中立公正の確保のために不可欠であり、第三者的な行政監視の意味もあることから、国会中心の行政監視システムに組み込むことが合理的である。

・三機関の機能を国会に移すことにより、超党派で機関の働きぶりを見張ることが可能になり、天下りによる機能不全の問題は解消する。

・二院制に基づき衆参両院の特徴を反映した仕組みとして、参議院は「組織と人事」、衆議院は「金」に着目した行政監視を行うこととする。

●参議院人事行政監視院

・人事院と総務省行政評価局の調査機能を参議院に移管し、「参議院人事行政監視院」を創設する。

・我が国行政の問題の本質は、組織と人事（官僚機構の在り方）、特にキャリアシステ

---

[44] 『法律用語辞典第５版』（有斐閣、2020 年）では、「監視」とは、「特定の人、機関等の行為が義務に違反しないか等について常時注意して見ること」と、説明されている。

ムによる省庁割拠主義（縦割り行政）と天下りにある。人事院と総務省行政評価局の調査機能を参議院に移管することで、行政の組織と人事に対する国会の監視機能を飛躍的に高めることができる。

・参議院は短期的な予算・決算の問題（＝税金の使い方）ではなく、長期的な行政の組織と人事の問題に重点を置いた審議を行うことが合理的である。

●衆議院会計検査院

・会計検査院の検査機能を衆議院に移管し、「衆議院会計検査院」を創設する。

・会計検査院は、予算議決に関して優越する衆議院に置くことが合理的である。決算審議は予算審議のフィードバックであり、本来予算審議とリンクして行うべきである。※この制度改正は憲法改正を要しない。[45]

☆「参議院人事行政監視院」構想の骨子

1. 人事行政監視院は、国権の最高機関である国会が行政を恒常的に監視する活動に資するため、不正不当行為及び国損の防止並びに公務員の規律の保持に関し、各行政機関等の業務の実施状況等の調査（以下「行政監視調査」という。）を行う機関として、参議院に置く。
2. 人事行政監視院は、議院の命を受けて、行政監視調査を行うとともに、各行政機関等の業務に関する苦情及び公益通報の受理を行う。
3. 人事行政監視院は、行政監視調査を行うため必要な範囲において、各行政機関等の長に対し資料の提出及び説明を求め、又は実地に調査することができる。
4. 人事行政監視院は、毎年、議院に対し、業務の状況を報告するとともに、報告を公表なければならない。
5. 人事行政監視院長は、人格が高潔で行政の民主的かつ能率的な運営に関し優れた識見を有する者の中から、参議院議長が参議院の承認を得て任命する。
6. 人事行政監視院長は、常に主権者国民に対して法を誠実に執行するとの観点から、

---

[45] 参議院国の統治機構に関する調査会会議録(2011 年 5 月 30 日)中島忠能参考人意見陳述、17 頁。参議院憲法審査会会議録（2016 年 2 月 17 日）荒井達夫参考人意見陳述、16 頁～17 頁。

中立公正な立場で独立して職権を行う。

7. 人事行政監視院は、職務の中立公正を確保するため、公共の利益の実現に熱意のある者を独自に採用し、専門の知識を有する職員を育成するとともに、定年制の実施を徹底し、関係法人等への職員の再就職を認めない人事制度を確立しなければならない。

Q24　「参議院人事行政監視院」構想とキャリアシステムはどのような関係か

A：　この構想の元になった会計検査院、人事院、総務省行政評価局の機能不全の原因が、国家公務員のキャリアシステムにあると考える。財務省・森友学園事件、厚生労働省・統計不正事件、内閣府・公文書改ざん事件（桜を見る会）、総務省・官僚接待事件、これらは過去 10 年ほどの間に起きた行政の重大事件であるが、会計検査院等のいわゆる行政の内部統制機関が機能不全に陥っていることが明白になった。その最大の原因が国家公務員のキャリアシステムと天下りにあるという現状認識である[46]。

「人事行政監視院」は、わが国行政の超重要課題である国家公務員のキャリアシステムと天下りについて、その全貌を明らかする調査を可能にする。各省ごとに一人の事務次官をつくり出すために職員が生涯を懸けて競争するキャリアシステムは、出世意欲という私益追求が不可避的に国家レベルでの反公益となる宿命を持つ人事の仕組みである[47]。「人事行政監視院」が、参議院行政監視委員会による行政の現場視察と AI 技術による行政の現状分析により、この官僚制のブラックボックスに切り込み、「行政監視＝法律執行の監視」を徹底す

---

[46] 参議院決算委員会会議録（2018 年 6 月 18 日）会計検査院における検査体制の強化に関する決議、31 頁。参議院決算委員会会議録（2019 年 4 月 15 日）風間直樹議員発言、12 頁。東京新聞（2019 年 2 月 18 日）「天下りで行政監視」荒井達夫インタビュー記事、都政新報（2022 年 7 月 15 日）「安倍政権にみる政と官」荒井達夫インタビュー記事

[47] 参議院憲法審査会会議録（2016 年 2 月 17 日）荒井達夫参考人意見陳述、5 頁。

ることで、わが国は「官僚が支配する国」から「国民がルールを通じてコントロールする国」へ転換できると考えている[48]。

Q25　「参議院人事行政監視院」構想とAI技術はどのような関係か

A：　参議院行政監視委員会は、「行政監視に関する事項、行政評価に関する事項、行政に対する苦情に関する事項」（参議院規則第74条第15号）を所管しているが、これらの業務はAIとの親和性が高く、AI技術の活用によって業務の質・量の両面で大幅な改善が可能である。

特に行政の組織構造や人事情報は、AIによって多角的に分析・可視化することが可能であり、さらに、「人事行政監視院」の創設による人的資源の拡充で、行政の現場視察が徹底されれば、参議院を中心とする行政監視システムは制度的にも、実務的にも完成に近づくことになる。

第一に、「行政監視」では、主権者国民に対して法律が誠実に執行されているかどうか、

第二に、「行政評価」では、法律の誠実な執行を前提として、各省の政策が能率的、効果的に実施されているかどうか、

第三に、「行政に対する苦情」では、公益通報を含め、行政機関による法律執行と政策評価に関し国民がどのような不満や怒りを感じているか、

「人事行政監視院」を支援する情報分析基盤としてAIを活用することにより、参議院行政監視委員会の所管業務は、同院の稼働と相まって、より適切に行われるようになる。例えば、「公益通報→AI分析→組織人事上の問題発見→現場視察→委員会質疑」という流れにより、公益通報を含めた行政への苦情を効率的に分析し、組織人事上の問題点を明らかにすることができる。そして、その結果を参議院行政監視委員会の質疑や現場視察に効果的に活かすことが可能となる。

---

[48] 『立法と調査（別冊）特集：国家公務員制度改革とキャリアシステムに関する意見調査、キャリアシステムの廃止～民主制国家を支える国家公務員の育成のために』（参議院調査室、2008年11月28日）、東京新聞（2009年2月20日）「天下り根絶「良識の府」が問う」荒井達夫インタビュー記事

Q26　「人事行政監視院」は参議院の審議をどのように変えるか

A：　行政の現場視察において、議員と職員の間で実質的で深度のある議論が交わされることになり、国会審議の質が飛躍的に向上し、形式的で空疎な議論が大幅に減少すると予想される。これは、参議院行政監視委員会の首席調査員を務めた荒井達夫の実体験から確実にいえることである。この点について、山下栄一氏（元参議院行政監視委員長）は、国会の参考人質疑で「行政監視活動というのは視察じゃないのか」とまで述べている[49]。

行政監視委員会の審議では、質疑内容が政治責任の追及よりも専門的・実務的なものになり、事務次官から課長まで官僚の答弁が中心になるため、大臣の出席の有無をめぐる紛糾は少なくなるという副次的効果も見込まれる。これは、行政監視委員会が通年で活動する体制を整えるうえで、大きな利点になる。「人事行政監視院」は、参議院の審議文化そのものを変革する制度である。

Q27　「参議院行政監視研究所」構想とは何か

A：　参議院を「行政監視」の院とするためには、付属の研究機関の創設が不可欠である。何より、国会議員による行政の現場視察（法律執行の現状調査）を十分にサポートすることができる「行政監視＝法律執行の監視」のプロフェッショナルを一刻も早く育成する必要がある。国会実務である「行政監視」は学者に頼ることはできない。それは、徹底して自前のプロ職員の育成でなければならず、「参議院行政監視研究所」構想の実現は、参議院改革の未来の方向性そのものを変える。

外部人材の活用でも、必要とされるのは単なるキャリアではなく、「行政監

---

[49]参議院国の統治機構に関する調査会会議録(2014 年 4 月 9 日)山下栄一参考人意見陳述、1 頁～3 頁。荒井達夫『行政監視とは何か ～行政監視の本質と委員会の在り方～』（立法と調査 293 号、2009 年)、56 頁～57 頁。

視」のための専門知識であることを忘れてはならない。天下り先を期待して霞が関のキャリア公務員を受け入れることは、絶対不可である。その意味で、人事院や総務省行政評価局、会計検査院等の実務経験豊かな、調査業務に詳しいノンキャリアの退職者を採用することは、十分にあり得る選択と思われる。

「参議院行政監視研究所」の設置は、参議院行政監視委員会調査室の幹部人事[50]や行政監視委員会のテーマ設定の適正化[51]にも大きく貢献すると予想できる。

☆「参議院行政監視研究所」構想の骨子

① 趣旨

「良識の府」である参議院は、公共の利益の実現を目指し、党派を超えて努力すべきである。特に解散のない６年という長い任期を与えられていることから、行政の組織・人事に対する統制という観点が重要であり、政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院という新たな視点から国会の行政監視機能を見直すべきである。この考えを実現する重要な一手段として、参議院に「行政監視」を専門とする研究機関を創設することとする。

② 業務

主な業務は次の四つである。

1.「行政監視」に関する情報の収集と分析

2.「行政監視」の手法に関する調査研究

3.「行政監視」のプロフェッショナルの育成

4.「行政評価」及び「行政に対する苦情」に関する調査研究

「行政監視」とは、公共の利益の実現のために、主権者である国民に代わって、国権の最高機関である国会が、政府と官僚機構の活動を、法の誠実な執行の確保の観点から常時注意して見ることである。この「行政監視」の本質的説明に基づき、行政の

---

[50] 国会法第 43 条の規定「常任委員会には、専門の知識を有する職員（これを専門員という）を置くことができる」が形骸化・空文化していると、山下栄一議員（元参議院行政監視委員長）は述べている。参議院決算委員会会議録（2010 年 5 月 10 日）山下栄一参考人意見陳述、22 頁～23 頁。

[51] 前掲注 8 参照。

組織・人事を中心とする「行政監視」に関する情報の収集と分析、行政の実態調査のための「行政監視」の手法に関する調査研究と「行政監視」のプロフェッショナルの育成を行うこととする。特に、デジタル社会が急速に進展していく中で、「行政監視＝法律執行の監視」を適切に行っていくために、AI を活用したこれらの業務は重要である。

4.「行政評価」及び「行政に対する苦情」に関する調査研究は、参議院行政監視委員会の所管を定める参議院規則第 74 条第 15 号の「行政評価に関する事項、行政に対する苦情に関する事項」に対応する業務であり、「行政に対する苦情」には公益通報が含まれる。これらの「行政監視」に密接に関わる業務についても、AI は大きく貢献すると考える。

③　組織

所長、副所長の下に研究部と研修部の２部で構成し、次の職を置く。

1. 所長（非常勤）、副所長（常勤）
2. 研究部長（常勤）、研修部長（常勤）
3. 研究員（常勤）、研修員（常勤）
4. 特別調査員（非常勤）
5. 客員研究員（非常勤）

・「行政監視」は本質的に学者に頼ることができない専門分野（国会の実務）であり、所長、副所長、研究部長、研修部長の職に学者を任命することはできない。

・所長は非常勤とし、組織立上げの一定期間は「行政監視」のプロフェッショナルである荒井達夫が務め、その後は「行政監視」のプロフェッショナルとなった元参議院職員が引き継いでいくこととする。

・所長、特別調査員及び客員研究員以外の職員は常勤とし、任用に当たってはその資質（特に「行政監視」に対する熱意）を慎重に判断することとする。

・行政の実態調査を重視することから、人事院、総務省行政評価局、会計検査院において多くの調査業務に従事した経験のあるノンキャリア職員からの任用も積極的に行うものとする。

・AI 技術を「行政監視＝法律執行の監視」に活用することに関して専門的な知見を有する者の任用は、特に積極的に行うものとする。

・特別調査員は、参議院の調査室及び法制局に長期間勤務した経歴を有し、「行政監

視」のプロフェッショナルに準ずる知識・経験を持つ者として、所長が認めた者を、期間を限定して任命するものとする。

・客員研究員は、「行政監視」に深い関心を有する学者、元国会議員等とする。

第５章　「行政監視」と憲法改正（Q28～Q30）

Q28　「行政監視に関する荒井・竹田説」に基づく荒井私案とは何か

A：　憲法改正の際には、「参議院に人事行政監視院を置く」（日本国憲法第 41 条関係）に併せて、さらに次の規定を置くことを、荒井達夫は提案している。

①「国会は、国権の最高機関として、法律の誠実な執行を監視する責務を有する」（憲法第 41 条関係）

②「すべて公務員は、全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、主権者である国民に対して誠実に法律を執行しなければならない」（憲法第 15 条関係）

③「すべて国民は、民主主義国家の構成員として、それぞれの自由を相互に承認するとともに、公共の利益に配慮しなければならない」（憲法 13 条関係）

④「すべて国民は、政府の諸活動に関して知る権利を有し、政府は、その諸活動に関して国民に説明する義務を負う」（憲法第 13 条関係）

⑤「政府は、主権者である国民の知る権利に奉仕するため、公文書館を設置し、歴史資料として重要な公文書を適切に保存し、及び公開しなければならない」（憲法第 13 条関係）

⑥「最高裁判所の判事、検事総長、その他法律で定める公務員の職については、その任命に際して参議院の同意を要する」（憲法第 79 条関係）

これらは、「行政監視に関する荒井・竹田説」に基づく条文化（荒井私案）である。「行政監視」を構成する①と②は、③を前提に成り立つ。すなわち、

日本国民は③が示す「自由の相互承認」を前提とする民主主義国家を目指し、その国家において「公共の利益」（全国民に共通する社会一般の利益）のために働くのが、全体の奉仕者である公務員であり、それを見張る国会の活動が「行政監視」である。

思考のルートを示せば、次のとおりである。

自由の相互承認

↓

公共の利益を目指す民主主義国家

↓

公務員＝全体の奉仕者・法律の誠実な執行

↓

国会による法律の誠実な執行の監視＝行政監視

↓

国民の知る権利・公文書保存公開

↓

重要公務員の参議院同意

↓

参議院を中心とする行政監視体制

Q29　知る権利と情報公開、「行政監視」の関係をどのように考えるか

A：　Q28 の答えで、④と⑤は、森友学園問題や日航機 123 便墜落事故、神戸連続児童殺傷事件など、近年社会的注目を集めている「歴史資料として重要な公文書」の不適切管理の問題を踏まえた提案である。すなわち、森友学園問題では省ぐるみの公文書改ざん、日航機 123 便墜落事故では公文書の保存・公開の在り方、神戸連続児童殺傷事件では公文書そのものの廃棄が、それぞれ問題となっている。これらはみな「歴史資料として重要な公文書」をどのように保存し、公開していくかという問題であるが、保存から全くなっていないのが我が

国の現状である。

特に森友学園問題における公文書改ざんは、「民主主義の根幹を揺るがす問題（大島理森衆議院議長談話）」[52]と言われており、「行政監視」の観点から憲法規定を設ける必要がある。

主権者である国民の知る権利と政府の説明義務を憲法に明記することは、「行政監視」の体制整備を促す。そして、公文書館[53]を設置し、歴史資料として重要な公文書を適切に保存・公開する仕組みを整備することは、国民の知る権利に奉仕することにつながる。こうした認識に基づく改憲案であり、デジタル社会が急速に進展していく中で、民主的統治の持続可能性を確保するために、これらの憲法規定は非常に重要になると考える。

荒井私案の特徴は、次の二つである。

・「知る権利」と「公文書保存」を、人権論や情報公開論としてではなく、行政監視を支える情報基盤として位置づけた。
・「公文書保存」は、主権者が国家の歴史的事実を検証するための基盤、「公文書館」は、民主的統治を支える憲法機関的な存在であると考えた。

---

[52] 2018 年 7 月 31 日、大島理森衆議院議長は、異例の談話の中で「行政を監視すべき任にある国会においても、その責務を十分に果たしてきたのか」、「憲法及び国会関係諸法規によって与えられている国会としての正当かつ強力な調査権のより一層の活用を心掛けるべき」と述べた。

[53] 公文書館法

（目的）

第一条　この法律は、公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定めることを目的とする。

公文書館法は、岩波二郎参議院議員の発案による議員立法であり、「良識の府」とされる参議院を象徴する文化立法の一つである。さらに、公文書の保存と利用は「行政監視」の基盤でもあることから、参議院の行政監視機能を強化する観点に立ち、「国立公文書館を参議院に置く」ことを提案したい。

Q30　「政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院」を徹底するにはどうすべきか

A：　「行政監視」は参議院が中心であることを徹底するためには、法律案成立に関する衆議院の再議決要件を「３分の２」から「２分の１」に改めると同時に、会計検査院も参議院に置くことにするのがよい。この改正により、いわゆる「ねじれ」による国会の機能不全問題が解消するとともに、参議院議員は政党に所属していても、議決のために本来あるべき議論が行えないという党派性の問題を回避することが可能になるからである。

参議院は政権獲得競争から距離を置く存在になり、数の力が支配する衆議院とは全く異なる「論理で勝負する院」に生まれ変わる。常に「行政監視」の目をもって新規立法や改正法案の審議を行うこととなり、これこそが、衆議院とは異なる参議院の立法機能である。すなわち、参議院は「法案を止める院」ではなく、「法案を点検する院」になる。

さらに金銭面での「行政監視」（会計法の誠実な執行の監視）の大幅強化にもなる。人数的には「人事行政監視院」と会計検査院で参議院が 2000 人超の増員となり、「行政監視」のためのマンパワーとしては十分といえる。

以上が、国民主権に基づく二院制と議院内閣制という仕組みの中で、「政府と官僚機構をつくる衆議院、それを監視する参議院」を徹底するアイデアであるが、これには憲法改正が必要になる。

第６章　緊急事態条項、自衛隊と「行政監視」（Q31～Q40）

Q31　緊急事態条項は行政監視システムとセットでなければならないのはなぜか

A：　平常時でさえ公文書の改ざん等によって法のルールを守れない政府と官僚機構に、緊急事態条項の適正な運用を期待することはできないからである。

緊急事態条項が正常に機能するためには、官僚機構が健全で、法を誠実に執行できる状態になければならない。そうでなければ、緊急時に内閣は統治不能に陥ることになる。特に防衛行政は年間9兆円に達する超巨額の予算を伴う法執行であり、平常時において組織・人・金という観点からの監視を徹底する必要がある。

行政権に権限が集中する緊急時で不祥事が発生した場合には、情報の隠蔽が生じるおそれが極めて高く、それが内閣の存立に重大な影響を及ぼすことは、歴史的にも国際的にも繰り返し確認されてきた現象である。

現在のわが国において、官僚機構の機能不全が改善されないまま、緊急事態条項が発動された場合、発生する事件は森友学園事件（財務省の文書改ざん）や大川原化工機事件（警察・検察の暴走）のような個別不祥事とは比較にならないレベルの重大深刻なものになると予想できる。

これらの事件は、公務員の保身と出世意欲が原因で、内閣が行政の組織・人事を統制できなくなっているという問題であるが、国家の緊急時には不祥事の規模は一省庁ではなく国家システム全体へと拡大し、国家統治そのものが破綻するおそれがある。ゆえに、行政監視システムが整備されない限り、緊急事態条項は導入してはならない。

Q32　緊急事態条項と参議院の行政監視機能はどのような関係か

A：　平常時において官僚機構を適切に統制できない政府が、非常時に統制できるはずはない。とりわけ「冤罪ラッシュ」ともいわれる我が国において、再審法改正は公共の利益に直結する重要課題である。しかしながら、法務・検察官僚の抵抗により、行政の長が十分なリーダーシップを発揮できず、内閣が適切な判断を下せない状況が続いている。この現状を踏まえれば、緊急事態における人権侵害のリスクは、最優先で検討すべき問題である。

平常時において、再審制度のような基本的な司法制度改革すら前に進められない内閣が、非常時において自衛隊という軍事組織が関わる不祥事を適切に処理できるとは到底考えられない。

さらに、与党が単独で衆議院の3分の2を超える議席を占める政治状況では、衆議院・内閣・官僚機構の一体化が進行し、緊急事態条項が発動された場合に、衆議院が政府と官僚機構の活動を第三者的にチェックすることは、制度的にほぼ不可能になる。このような状況では、参議院の行政監視機能に期待するほかない。衆議院は内閣の信任母体であり、緊急時に国会を自律的に動かせるのは参議院だけになるという構図である。

Q33　衆議院議員の任期延長と「行政監視」はどのような関係か

A：　緊急事態条項をめぐる議論では、衆議院議員の任期延長が主要な論点とされている。しかし、衆議院議員の任期延長は内閣を延命するだけで、国会の監視機能を高めるどころか、むしろ弱める結果を招く。

選挙を経ない衆議院と、その多数派が支える内閣が一体化し、第三者的チェックが機能しなくなる。さらに、官僚機構による政権への忖度は極大化し、内閣に状況判断のための正確な情報が入らなくなるからである。これは、与党が単独で衆議院の3分の2を超える議席を占める現在（2026年8月）のような政治状況では、なお更である。

緊急事態条項の本質的なリスクは「行政監視」の欠如による内閣の意志決定過程の破壊であり、この問題は任期延長では解決しない。この制度的空白を埋める現実的な解として、参議院の行政監視機能を強化・制度化する「参議院行政監視院」構想が位置づけられる。

Q34　緊急事態条項の執行を監視する憲法規定はどのようになるか

A：　緊急事態条項は、法律と同一の効力を有する政令の制定という、通常の立憲秩序では許容されない権限を内閣に与える点で、行政権に対する国会の監視が最も必要となる場合というべきである。したがって、緊急事態条項を憲法に規定するのであれば、

「国会は、緊急事態条項の誠実な執行を常時監視するものとする」

という一文を加える必要がある。これは、制度理論上の絶対的必要といえる。この条文は、国家統治の自己崩壊を防ぐ安全装置であり、緊急事態条項の歯止めではない。平常時・緊急時を問わず「行政監視」を統治機構に組み込む構想であり、国家というシステムの健全性を公文書による記録（Q28⑤）と国会による論理的監視（Q28①）によって維持するための設計図といえる。

Q35　緊急時における参議院の「自律開催権」（荒井説）とは何か

A：　参議院の「自律開催権」とは、参議院が内閣の召集に依存せず、自ら国会を立ち上げる権限のことである。この概念は、荒井達夫が参議院改革論の一環として提唱したものである。これは、緊急時における国権の最高機関である国会を衆議院と参議院がどのように分担して維持すべきか、という問題意識に基づく仕組みである。衆議院の優越を損なうものではなく、むしろ内閣が国会を召集しない場合に備えた、立法府全体の自衛手段として位置づけられる。

現行憲法上、内閣は衆参両院で構成される国会によりつくられる（第 42 条）。また、憲法第 41 条は、国会を「国権の最高機関」とし、第 66 条第 3 項は、内閣は行政権の行使について国会に対して責任を負うと規定している。ここで、国会＝衆議院ではないこと、さらに、緊急事態条項の発動は本質的に行政権の行使であることが重要である。

そもそも緊急時において、国会の存在が重要であるというなら、国会の始動を内閣の意志に委ねること自体を問題にしなければならない。衆議院議員の任期延長が内閣に対する統制維持を目的とするのであれば、解散のない参議院に「自律開催権」を新設することも、同時に検討されるべきである[54]。

---

[54] 参議院憲法審査会会議録（2026 年 6 月 24 日）谷合正明議員発言、5 頁。谷合議員は次のように述べている。「平時の臨時会には召集要求権がありますが、参議院の緊急集会は内閣が求めなければ開かれず、議員側から開催を要求する権利はありません。これでは、衆院不在時に内閣が緊急集会を求めなかった場合、行政監視の空白が生じる懸念があります。」「仮に憲法を改正してまで議員任期の延長を図ろうというのであれば、それと同時に、緊急集会においても議員側からの要求で開催できる自律開催権を位置付け、内閣に対する民主的統制を強化することこそ検討すべきではないでしょうか。」「緊急時に行政権を

例えば、憲法第54条に第4項として、次のような規定を加えることが考えられる。

「参議院は、緊急事態において、内閣の召集が適当な期間内に行われないと認めるときは、議長の発議により、参議院の議決をもって自律的に国会を召集することができる。」

議員の任期延長が、衆議院と内閣の親子関係を維持することを目的としているのであれば、それはまさに「衆議院内閣制」の発想に立脚しているといえる。そうである以上、内閣から独立して法律執行の監視を担う「参議院行政監視院」構想の重要性は、むしろその論理によって裏付けられることになる。すなわち、現実の改憲論が荒井達夫の「衆議院内閣制＋参議院行政監視院」構想を理論的に支持していることになる。

Q36　「国土防衛隊・緊急援助隊」と「行政監視」はどのような関係か

A：　自衛隊については、現行の自衛隊法に定められた任務区分に基づき、軍事的任務（防衛出動等）と非軍事的任務（災害派遣、国際緊急援助等）を制度的に分離し、それぞれを担当する組織として「国土防衛隊」と「緊急援助隊」を新設・改編するのがよいと考える。

これにより、自衛隊の二重的性格を整理し、両組織を行政機関として「行政監視＝法律執行の監視」の枠組みに明確に位置づけることが可能となる。特に「国土防衛隊」の業務については、軍事に関する行政作用である防衛行政として明確に位置づけ、国会の監視下に置く必要がある。

国土は、領土・領海・領空で構成され、「国土防衛隊」は、その意味での国土を防衛することを任務とする。国政すなわち、国家が行う立法・行政・司法の作用から立法と司法を除いた残余が行政であり、それはすべて法律の執行であることから、「国土防衛隊」と「緊急援助隊」の任務も法律の執行である以

強化するほど、国会による財政統制や行政監視は重要になります。」

上、当然「行政監視＝法律執行の監視」の対象である行政に含まれることになる。

この再編案は、憲法第９条との整合性の確保、文民統制の実効性の強化、行政監視の制度化と防衛行政の透明性の向上、国民への説明責任の明確化といった統治機構上の主要課題に対して、体系的かつ筋の通った解決策を提供するものといえる。

Q37　「行政監視」の観点から憲法第９条をどのように改正すべきか

A：　憲法第９条は、第１項を維持したまま、第２項を次のように改正するのがよいと考える。

「前項の目的を達するため、国土防衛隊及び緊急援助隊を保持するものとする。」

この文言は、憲法第９条第１項の戦争の放棄、武力による威嚇・行使の否認を前提にした上で、同項の目的達成に必要な組織を保持するという構造になっている。

この内容の改正であれば、第２章の章名も「戦争の放棄」のままで不自然ではない。また、「戦争の放棄」は、平和国家日本を象徴する憲法規定であるため、そのまま維持するのがよいと考える。

「国土防衛隊」は、その名のとおり、国土（領土・領海・領空）の防衛を主要な任務とする実力組織（軍事的組織）である。国家は、国土・国民・主権の三要素によって成立する。したがって、他国による武力攻撃で国土が侵害される事態は、国家の存立そのものが脅かされる重大な危機といえる。このような事態に対処するために、国家は国際法上、本来の権能として自衛権を保有している。「国土防衛隊」は、この自衛権を具体的に行使するための組織として位置づけられ、国内法上は行政機関の位置づけであるが、国際法上は「軍隊」の扱いになる。

すなわち、「国土防衛隊」は、国内法上は「公共の利益」実現のための行政機関として文民統制および「行政監視」の枠組みに服する一方、その任務と能

力の実質に照らし、国際法上は「軍隊」として扱われることになる。これで、国内法上も国際法上も、法を誠実に執行できることになる。

「国土防衛隊」を行政機関（公務員組織）として位置づけることで、軍事力を野放しにせず、行政機構の一環として国会（立法府）や国民による監視と統制下に置く姿勢が徹底されているアイデアである。

Q38　憲法第 9 条の改正に関する荒井私案はどのような思想と規範構造か

A：　荒井私案では、「行政監視に関する荒井・竹田説」に基づき、憲法第 9 条について、第 1 項を維持したまま、第 2 項を次のように改正する。

「前項の目的を達するため、国土防衛隊及び緊急援助隊を保持するものとする。」

ここで、「正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し」という、前項（第 9 条第 1 項）の目的が「公共の利益」の実現であることは、議論の余地がない。「公共の利益、すなわち、全国民に共通する社会一般の利益」が、対外的な問題に関係した時、それが「国益」として現れるからである。この整理により、憲法第 9 条第 1 項と第 2 項の規範構造が「公共の利益」を目的とする一貫した体系を持つようになる。

「行政監視に関する荒井・竹田説」の「一般意志（国民全体の意志）は公共の利益のみを目指す」という思想を前提に、第 1 項で法目的を、第 2 項で法手段を定めるという明解な規範構造である。荒井私案の特徴は、「国土防衛隊・緊急援助隊」という名称そのものではなく、第 9 条を「公共の利益」という目的原理から具体的な国家制度を導く規範体系として再構成したことにあるといえる。

Q39　「自衛」と「行政監視」の関係をどのように考えるか

A：　憲法第 9 条に自衛隊を明記するだけでは、集団的自衛権などをめぐる解

釈の問題は何も整理されない。「自衛」は、現実の安全保障環境において、具体的に適用範囲を限定することが容易ではなく、法律用語として使うには本来ふさわしくない。明確に定義できない言葉では、適切な法の制度をつくり、適切に制度監視することは不可能であり、この種の改憲案には合理性があるとはいえない。

これに対し、荒井私案は、実力組織の存在理由を「国土防衛」という目的規範として憲法に明示することで、70年以上続いた手段論中心の解釈論争を不要にするとともに、災害等の今日的な課題にも制度的に対応し得るという、極めて強い合理性を備えている。憲法第9条を現状に合わせて、目的と手段の関係を明確にした条文化であり、法解釈上も当然のことを述べたに過ぎないため、現実に法律の誠実な執行を確保できる改憲案といえる。

「国土防衛」という明確な境界線を憲法上に引くことによって、どこまでが許される法執行（防衛）であり、どこからが憲法違反（権限逸脱）かを国会と国民が監視し検証できるようになる。

Q40　集団的自衛権、敵地攻撃能力と「行政監視」はどのような関係か

A：　荒井私案では、「国土防衛」という明確な目的が設定されるため、どのような自衛権を行使するか、どのような能力を持つかは、手段の選択に過ぎず、憲法問題にならない。「国土防衛」の目的を達成するために必要な限度で、個別的・集団的自衛権のいずれの手段も選択可能となり、また、「敵地攻撃能力」の有無についても、同様の論理になる。

現在の憲法第9条をめぐる議論は、「自衛権」や「自衛隊」という語句をどのように条文に書き込むかという手段的な問題に偏っている。しかし、本来まず問われるべきは、国家が警察力を超える実力組織を保持する目的は何か、という根本的な規範設定である。荒井私案は、この欠落を補うために、実力組織の存在理由を「国土防衛」という目的に限定して憲法上明確にすることにした。目的（国土防衛）が憲法上明確化されれば、手段（集団的自衛権・敵地攻

撃能力）は自衛隊法の執行という行政作用の合理性判断の問題であり、「行政監視＝法律執行の監視」の対象となる。ゆえに、集団的自衛権や敵地攻撃能力そのものは憲法問題ではなくなる。

民主主義国家では、国民に負託された監視を前提としない、軍隊も緊急事態も論理的に正当化できない。憲法第９条の問題は、「行政監視に関する荒井・竹田説」と「衆議院内閣制＋参議院行政監視院」構想によって解決できる。

おわりに

「行政監視は、主権在民、党派を超えて」

これは、参議院行政監視委員長として行政の現場視察に心血を注いだ故山下栄一氏の言葉である。筆者は、この言葉が「行政監視」の本質を簡潔かつ的確に表現しており、すべての政治家に共有されるべき理念であると考える。

山下氏の言葉は、「一般意志」の重要性を説く哲学者・竹田青嗣氏の思想とも深く通底している。主権は国民全体に存し、その国民全体の意志である「一般意志」は、「公共の利益」、すなわち全国民に共通する社会一般の利益を志向する。そうである以上、「行政監視」は党派的利害を超えて行われなければならない。そして、その役割は、「良識の府」として位置づけられる参議院にこそ最もふさわしいものといえる。

筆者の「行政監視」研究は、山下栄一氏と竹田青嗣氏の二人から決定的な影響を受けている。政治家である山下氏の情熱と哲学者である竹田氏の論理がなければ、実務家である荒井による「行政監視」の定義（荒井説）と「行政監視に関する荒井・竹田説」が形成されることはなかった。

筆者は、「行政監視」研究の歩みを支えてくださった両氏に対し、ここに深い感謝の意を表したい。