

なというふうになっております。

時間が来ましたので、いろいろ申し上げましたが、これで私の意見陳述とさせていただきます。どうもありがとうございました。

○会長 柳本卓治君 ありがとうございます。荒井次、荒井参孝人にお願いをいたします。荒井参孝人。

○参考人 荒井達夫君 皆さん、こんにちは。千葉経済大学の荒井でございます。

本日は参考人としてお招きいただき、ありがとうございます。実は私、一年ちょっと前まで本審査会の首席調査員をしておりまして、会長の斜め後ろに座っておりました。今日はよろしくお願ひします。

昭和五十八年に人事院に入って給与局と職員局に勤務し、その後、参議院に向って法制局、労働、総務、行政監視の各委員会の調査室に勤務し、そして憲法審査会事務局を最後に一昨年の十二月末退職しました。この間、一貫して行政の組織、人事の問題に取り組み、官僚機構と行政監視に関わる仕事を数多く担当してまいりました。特に、行政監視委員会では、山下第一委員長時代に一年間に三十二か所もの行政の現場視察が行われ、常に委員長に同行したことや、末松信介委員長時代に原発事故に関する参考人質疑と検察不祥事に関する最高検察庁視察を、そういう重大事案を担当したことが今でも鮮明な記憶として残っております。

行政監視とは、簡単に言えば公務員の働きぶりを見張ることであり、我が国の官僚機構がどういう状態にあるか、その特徴を知らなければなりません。お手元に配付した資料で、「公務員とは」と「問題の本質は「行政の組織・人事」にある」と図示したものがありますが、それらが私の基本認識であります。

議院内閣制の下で、いわゆるキャリアシステムを原因とする縦割り行政と天下りが国家行政を大きくゆがめ、官僚機構の自己改善能力を著しく低下させている。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免的に国家レベルでの反公益となつてしまう宿命を持つ人事の仕組みである。もちろん、出世意欲が悪いのではなく、システムに根本的欠陥があるのです。

官僚機構による情報操作のすさまじさは特筆に値します。弱い内閣では官僚による政府の支配となり、強い内閣では官僚は政治家に迎合し、政府との共生を図る。国民に対し直接責任を持たない巨大な権力機構である官僚機構が公共の利益に反する無責任な行政をつくり出してしまふ。日本の行政監視のポイントはこの点にあると私は考えています。

東日本大震災復興予算の流用問題では、十九兆円にも及ぶ復興予算の相当部分が震が関の主導により被災地とは関係のない事業に使われていることが明らかとなり、国民の激しい怒りを買うこととなりました。ジャーナリストの福嶋ひとみさんは、その著書「国家のシロアリ 復興予算流用の真相」の中で、組織における働きアリが国家にとつてはシロアリと化してしまうのがこの国の現実である、実務者である官僚が政策決定の要を独占していくこの国において、政治家も国民も往々にして事業の存続や拡大のための道具と化してしまふと述べておられます。我が国の行政は歴史的に官僚依存、官僚主導であり、復興予算の流用問題は、それが官僚支配と言えらるほどの状況に至っていることを示していると言えます。

お金の問題だけではありません。足利事件や村木厚子さん事件などの冤罪事件では、まさに公務員の働きぶりが問題の核心であり、人権を保障するための行政の組織、人事の在り方を見直す必要から国会の行政統制の在り方が問われています。これこそ参議院の行政監視機能が期待される問題ではないかと私は思います。

そこで、本日のテーマですが、「二院制」のうち、参議院と衆議院の関係(参議院として重視すべき役割)についてということですので、私は、

参議院の行政監視機能を中心に、国会の行政統制について自分の意見と経験をお伝えしたいと思っております。

実は、この分野、特に参議院の行政監視機能に関しては見るべき学問研究がありません。そもそも行政監視とは何かという基本の議論さえもまともに行われておらず、私は参議院在職中、関係議員の皆さんと勉強しながら、私たちが議論の最先端にいるのだから自分たちで行政監視システムをつくるしかないという力説しておりました。

昨年九月に東京法令出版から「論点 日本の政治」という日本政治の新しいタイプの教科書が発売されました。その中に、「国政をどうチェックするかー行政の監視」という項目があるので、私の論文、「行政監視とは何か」が参考文献として挙げられています。執筆者は駿河台大学の成田憲彦先生ですが、成田先生によりまして、行政監視については国会に関する専門文献でも余りページを割いていないものではなく、荒井の論文が行政監視の本質にまで踏み込んで書いていたので参考文献とされたとお話でした。

行政監視とは何か。私はこう考えています。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かどうかを国会が常時注意して見ることであると。行政とは法律の執行のことであり、したがって、行政の監視とは法律の執行を監視することであり、また、監視とは、有斐閣の法律用語辞典によれば、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ます。さらに、憲法上、内閣は行政権の行使について国会に対し連帯して責任を負っており、その仕事の第一が法律を誠実に執行することと規定されているからであります。

では、行政監視はどういう観点で行うべきか。私は、公共の利益、すなわち全国民に共通する社会一般の利益の実現という観点で行うべきと考えています。憲法は、主権在民の原理に基づき公務

員を全体の奉仕者とし、公務員法は、公務員は公共の利益のために勤務しなければならないと規定しているからであります。主権は国民全体にあり、公務員である政府と官僚機構が国民全体の共通利益の実現を目指して働いているかどうか、これが行政監視の基本の観点であると私は考えます。配付資料の「公務員とは」で図示した内容を実現するための国会の活動であると説明してもよいと思ひます。

なお、このような行政監視の観点に関する私の発想の原点は、哲学者で早稲田大学教授の竹田青嗣氏の思想にあります。その著書、「哲学ってなんだ」で書かれているルソンの社会契約説の解説で、御本人は異端と言われていると言っておられるのですが、私は三十数年に及ぶ公務員としての経験から竹田説が完全に正しいと考えています。行政監視についてはこのような研究の現状でありますので、特に参議院の行政監視機能については、学者に頼ることなく、参議院議員の皆さんがまさに先生となつて、職員とともに理論と制度をつくり上げていってほしいと心から願っております。

それでは、レジュメの説明に入らせていただきます。「行政統制の視点と論点」というレジュメを御覧ください。まず、行政統制の視点ですが、国民主権に基づく議院内閣制の下、国会は国権の最高機関として政府と官僚機構が法を誠実に執行するよう見張る立場にあり、良識の府である参議院は、公共の利益、イコール全国民に共通する社会一般の利益の実現を超党派を目指す努力すべきである。特に、行政の組織、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いうことになります。

次に、行政統制の論点ですが、七点挙げております。一、いわゆる政治的乗取説の再検討、二、