

新行政監察論

— 行政コントロールシステムの再構築 —

片 岡 勅

(目次)

序論 — 新監察論の背景

1. 行政コントロールシステムの現状分析

- (1) システムの全体像と特色
- (2) 行政監察の種別と機能

2. 行政環境の変化と行政監察の再構築

- (1) 資源の制約と行政監察
- (2) 情報公開法制と行政監察
- (3) 高度情報システムと行政監察
- (4) 分権化と行政監察

結語 — 成果重視型行政へ

序論—新監察論の背景

近年続いていた行政（官僚）批判は、金融不祥事や薬害エイズ問題、福祉汚職、更には自治体の官官接待、カラ出張等々で頂点に達した感がある。

それは、すでに1970年代から方向転換を求められていた行政のモラトリアム期限到来を意味し、即刻、行政のオーバーホールと構造的変革を迫るものと言えよう。

ところで、これら批判の背景には、政治の混迷による行政の突出や、経済不況と企業のリストラに伴う政治・行政への不信不満があり、また官僚機構の特質とされたモラル（自己規律）の低下など制度疲労も考えられるが、加うるに今一つ、底流の変化を見逃してはならない。それは、国家なり行政に対して持

つ個々人のイメージの変化であり、社会の成熟化に伴う価値観の多様化とか生活の個性化と言われる現象の行政面への表れである。

例えば、コメの自由な作付けと取引を求めて食糧行政に反発したり、ダムの建設やリゾート開発など大プロジェクトに異論を唱える人たち、また規制行政の壁に単騎立ち向かうタクシー会社や宅配便会社など、ひと頃では考えられない現象があちこちで見られるようになったのも、行政が恐い存在でもなければ、大きいイメージでもなくなりつつあることを示している。そして、最近の薬害疑惑の追及や、組織ぐるみ公金不正のディスクロズで大きな役割を果たしたのも地域の市民運動や住民の行政に対する直接行動であった。それは、単に行政（権力）への抵抗と言うよりは、更に積極的な行政（内部）情報へのアクセスとそれを通して行政のコントロールを志向するものとして注目すべきであろう。また、そのことは逆に、行政の内部・外部に幾重もの制度的コントロールシステムを持ちながら、それらがディスクロズと規律作用を発揮し得なかったことを示し、行政のオーバーホールの一環として、コントロール（統制）のシステム見直しの緊急性もクローズアップすることとなった。

すでに、参議院に「行財政機構及び行政監察に関する調査会」が設置されて（1995年8月）、3年間の調査テーマ「時代の変化に対応した行政の監査の在り方」に基づき調査審議が始まり、その中間報告が出されたり（1996年6月）、民主党の「行政監視院（日本版G A O）」設置法案も国会に提出されたりしている。また一方、自治体のコントロールシステムについては、外部監査の導入など監察機能強化の改革案が地方制度調査会から出され法改正が行われた（1997年）。

このように、行政コントロールシステムの見直し、再構築が各方面で論じられるようになった背景・要因を改めて整理しておく、

前述の、①相次ぐ汚職や行政不祥事、公金不正に対する批判・不信

②納税者又は監視・コントロール主体としての個人・企業の意識変化
更に、より基本的には、

③膨大な累積債務と少子高齢社会における行政資源（カネ・ヒト）の
厳しい制約

④市場競争という自動的コントロールシステムを持たない行政とその環境変化とのギャップの拡大、である。

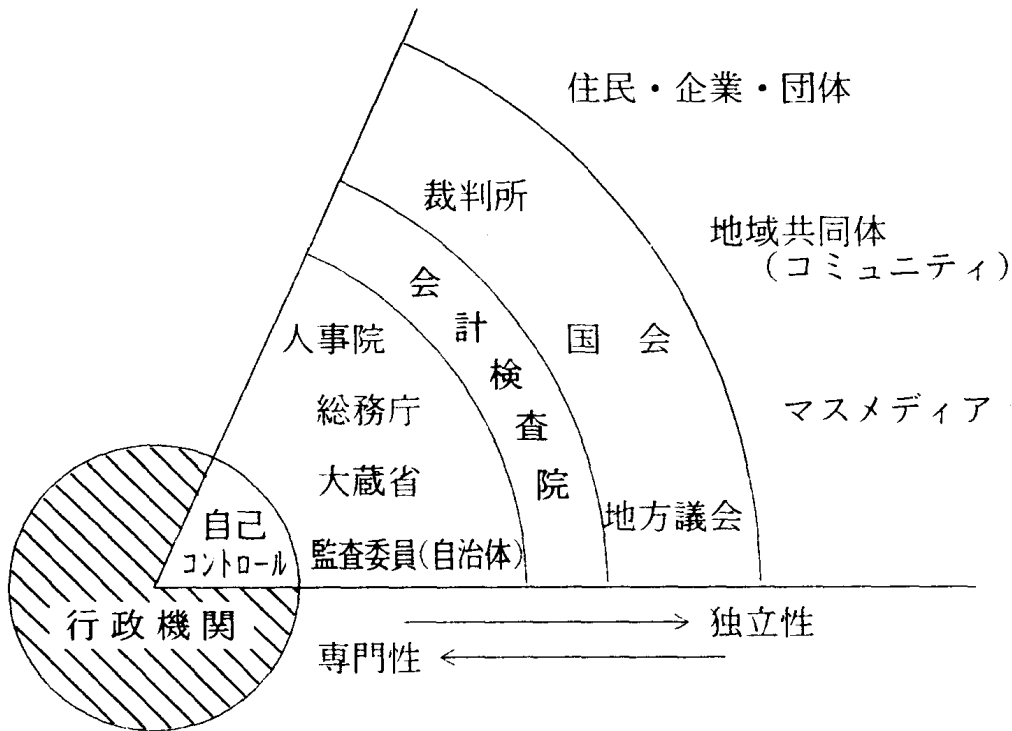
以下、諸外国や民間企業における監察・監査制度も視野に入れつつ、我が国の行政コントロールシステムの現状分析、再検討を通して、行政監察の今後の在り方、方向などを考える。

1. 行政コントロールシステムの現状分析

(1) システムの全体像と特色

論議のための共通認識として、行政を本来あるべき方向にコントロール（統制）するシステムの全体像を素描すると下図のようになる。

〔行政コントロールシステムの全体図〕



コントロールされる一番内側の各行政機関（監察対象機関）は通常、大臣官房等の内部に会計、サービス、業務の各分野を監察（監査、考査、検査等を含む。以下同じ）する自己コントロール組織を持っている。中には、警察庁、国税庁、建設省等のように、その業務の特質から、独立的な「監察官」制度を設けたり、

郵政省の地方郵政監察局（1163人）のように大規模な体制のものもある。

それらの外側に同じ行政機関でありながら、監察対象機関から独立して監察業務を担当する総務庁（行政監察）、大蔵省（予算執行監査）、人事院（服務・給与監査）が位置し、また自治体では監査委員がこれに相当する。⁽¹⁾

次に、内閣からも独立した会計検査院がその外側にあり、更に行政権から独立し、立法作用や国政調査権等による国会（議会）のコントロールと、行政訴訟や刑事司法を通じた裁判所のコントロールが存在する。そして、これら何重もの制度的コントロールシステムを支え、最終的に適正な行政を担保するのが、一番外側の個々の住民・企業、地域共同体、マスメディア等によるインフォーマルなコントロールということになる。

行政をコントロールするこれら多様なシステムは、それぞれ特色と弱点を持ちつつ、相互補完的に全体として有効なコントロール機能の発揮が期待されている。

その特色について一般的に言えることは、監察対象機関からより離れた外在的コントロールほど独立性が強まり、従って客観性や公開性が増すこととなり、一方、より近くの内部的コントロールほど専門性が高く、自主・自律性や迅速・継続性が強まることとなる。

また、それらの弱点ないし欠陥は、言うまでもなくその長所の裏返しで、内部的コントロールほど閉鎖的な馴れ合いに陥りやすく、他方、外在的コントロールほど専門技術的側面には及び難く、単発的・表面的なものに止まりがちとなる。

(2) 行政監察の種別と機能

前記コントロールシステムのうち、会計検査院から内側について、ここで行政監察と総称し考察の対象とする。それは三つに大別され、

- ①各監察対象機関内部の自己コントロールシステムである内部監察
- ②総務庁の行政監察のように、行政府（内閣）に属しつつ監察対象機関から独立して、第三者的立場からコントロールする独立的内部監察（準外部監察）

③会計検査院のように、内閣（行政権）から独立した立場で行う外部監察である。

各行政機関の運営の実態を調査し評価して、改善・改革を推進する行政監察的機能は諸外国にも存在する。各国の社会的背景や制度の成り立ちの違いから、当然ながら行政のコントロールシステムにも体制の強弱、方法・対象の差異などそれぞれ特徴があるが、しかし一方、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツなど先進主要国でも上記三つに分類される監察機関を概ね有している点では我が国と共通する。⁽²⁾

また、企業における監査も、三様監査と称されるように、①内部監査（監査室等による任意監査）、②監査役監査（商法監査）、③外部監査又は会計監査人監査（証券取引法監査）、の三種類が通例で、⁽³⁾ ほぼ行政監察の前記①②③にそれぞれ相当する。

以上の行政監察の主として制度的（担当機関別）分類に対し、それらが現実に果たしている役割（実質的な機能）に着目すると、以下のように、不正摘発機能、効率化機能及びマネジメント機能、に大別して考えることができる。

i 不正摘発機能

汚職、公金不正など公務の法規違反の予防・調査・摘発は、行政監察の伝統的・本来的機能であるが、不正の個別的・事後的処理（対策）は主に会計検査と刑事司法に任せられ、行政監察の重要機能ではなくなりつつある。

ii 効率化機能

法規違反の摘発に止まらず、行政の不要・不急部門や組織・運営のムダを積極的に指摘し、将来に向けて行政の合理化・効率化を志向する機能であり、狭義の行政改革的役割とも言える。金銭・会計処理における不正防止（前記 i）を本来の任務とする各国の会計検査院も、近年、予算執行の評価に当たり、「合規性」のみならず、「経済性」や「効率性」の基準を重視しつつあり、⁽⁴⁾ 行政監察の中心的機能である。

iii マネジメント機能

行政組織を円滑に運営し目的を効果的に達成するために、マネジメント・サイクル（plan - direct・do - see）のフィードバック（see）機能として、プロ

グラム（行政の施策や事業）の成果を適時的確に評価し、それを計画・予算に反映させて行政をコントロールする機能であり、同時に、企業経営でいうトップ・マネジメントを実証的に支える情報提供機能でもある。そこでの評価基準は経済性・効率性に加えて、有効性（顧客満足度など）、総合性、公開性等が肝要となり、広義の行政改革的機能として、行政監察の今後とくに重要な役割である。

以上三種の監察機能を、前記三様の監察制度（機関）に組み合わせてみると、いずれの制度（機関）も多少なりとも三種の機能を併せ持つが、その重心の置き方、果たす役割は、当然のことながらそれぞれ制度（機関）の位置づけや性格（前述の特色と弱点）により異なる。即ち、客観性や強制力に優れた外部監察（③会計検査院）はiの不正摘発機能に適し、実際もそこに主たる役割があるのに対し、専門技術性や自律性が特徴の内部監察（①自己コントロール機関）はiiiのマネジメント機能に適し、また、その中間の独立的内部監察（②総務庁行政監察局）はiiの効率化機能が中心となる。

2. 行政環境の変化と行政監察の再構築

以上の分析を踏まえ、最近における行政および行政監察を取り巻く環境の重要な変化との関わりの中から、我が国における新たな行政監察の在り方などを探ってみたい。

(1) 資源の制約と行政監察

ヒト、カネ、土地、情報等の行政資源の推移の中でも、少子高齢社会の到来と、GDPに匹敵する500兆円余の国・自治体の累積債務は、今後ヒトもカネも減ることはあっても増えない厳しい資源制約の象徴的な現象と言える。

このような環境変化の中で、行政の実態は、例えばウルグアイ・ラウンド対策費や景気対策公共事業費のバラマキ、自治体のハコモノ・ラッシュなど、右肩上がり時代の惰性がなお続いているものの、しかし一方、消費税率アップ等負担の増加や意識変化を背景として、これまでの「計画・予算の偏重」から、

施策・事業の結果に目を向ける「成果重視型行政」への転換が我が国でもようやく唱えられるようになった。⁽⁵⁾ 言い換えれば、全体のパイが増加する時代には地味で軽視されがちな評価の機能が、資源制約の時代とともに改めて見直されることとなった。

そして、このことは同時に、我が国におけるマネジメント・サイクルのフィードバック機能の欠陥ないし弱体をもクローズアップすることとなり、将来、資源制約下の行政システム全体の点検・再構築に当たっては、施策・事業の中身や成果を正確にフォローし評価する行政監察のマネジメント機能の育成・強化が不可欠である。

我が国の行政監察の実情は、そのマネジメント機能の発揮に適した内部監察（前記①自己コントロールシステム）が最も弱く、整備された独自の監察体制を持つ省庁も、そのほとんどが伝統的な不正摘発機能（前記 i）のためのものである。その欠陥を補正する形で、独立的内部監察（総務庁の行政監察）が、現地の実態把握・行政苦情等に基づく大臣勧告、閣議報告等を通じて、不十分ながらマネジメント・情報提供機能を果たしているに過ぎない。

従って、このマネジメント機能強化の視点からの行政監察の再構築に際しては、各行政機関内部の監察体制の再編、機能の純化が前提となり、併せて、同じく不正防止・規制に重点を置いた現行の予算・決算システムの——実績把握と柔軟性の観点からの——改革が必要となる。⁽⁶⁾

（2）情報公開法制と行政監察

1996年12月「情報公開法要綱案」が行政改革委員会から出され、国の行政文書に係る開示請求制度もようやく具体的日程に上ってきた。⁽⁷⁾ すでに10年以上の経験を持つ自治体の情報公開制度は、官官接待やカラ出張等のディスクローズにみるように、地域行政に対する住民意識の革新に伴い行政の監視・コントロールに威力を発揮しつつある。そして、このことは、監査委員など自治体監察の制度的な不備を示すとともに、一方、情報公開法制を欠いた国（厚生省）における薬害エイズ問題の処理を契機として、この制度が行政の有効なコントロールにとって欠かせないものであることを改めて実証することとなった。

行政コントロールシステムに関連して、上記要綱案の次の2点に取り敢えず注目しておきたい。

それは、情報公開法の目的として、「行政運営の公開性の向上を図り、もって政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民による行政の監視・参加の充実に資すること」を掲げている点、そして他は、この制度を実質的に機能させるための文書管理について、これまでの各行政機関ごとの訓令等による内部処理のための管理から、法律に根拠を置く公開のための共通的管理へと180度転換している点である。⁽⁸⁾

コントロールシステムの一環である行政監察に関連して言えば、そこでのキーワード「公開性」(透明性)と「説明責任」(アカウンタビリティ)は、正に行政監察の任務でもあり、これまでも内部的情報へのアクセスと監察結果の公表等を通じて寄与してきた。

しかし、情報公開制度の創設と運用は、その情報アクセスの優位性の喪失、不正事案の減少など、既存の監察制度への影響は避けられず、開示請求権を活用する地域住民、マスメディア等のインフォーマルなコントロールとの機能分担、補完協力の在り方などが問われ、制度再編の契機ともなり得る。言い換えれば、各監察制度のレーゾン・デートルは、いかに専門・体系的、自律・継続性等を発揮して、それぞれ固有の説明責任を果たし得るかにかかっている。

なお、企業においても、不祥事、暴走事例等の度に、監査制度の拡充が図られてきたが、その限界などから、コーポレートガバナンス(企業統治)の考え方にに基づき、株主や取引先、消費者、地域住民など(いわゆるステイクホルダー)による直接監視のために、アカウンタビリティとディスクロージャー(企業内容開示制度)が強化されつつある。

(3) 高度情報システムと行政監察

インターネットの爆発的拡大や、G I I (世界情報インフラ) へ向けての各国の激しい動きの中にあって、我が国でも「情報革命」による社会経済システムの変革が試みられつつある。⁽⁹⁾

そして、先進諸国や民間企業にも遅れをとっているとされる行政の情報化

についても、「行政情報化推進基本計画」（1994年12月閣議決定）に基づき、職員1人1台パソコンの整備、霞が関WAN（広域ネットワーク）の運用など強力に進められ、その情報化投資は年々増加し1兆円余（1996年度）に達している。⁽¹⁰⁾

コンピュータによるシステム化・ネットワーク化は、前述の資源制約を克服する行政の効率化やサービス改革に止まらず、稟議制度など意思決定プロセスや許認可等の手続き、更には行政組織にまで根本的な変革を迫るものである。

従って、行政監察との関連で言えば、監察対象の電子媒体化とシステム化に応じて、自らの監察体制・手段の情報化・ネットワーク化は言うまでもなく、全行政分野において、高度情報システムの適用・進展方向を見据えた、既存の制度、事務・事業そして組織の洗い直しが、今後の行政監察の重要な任務となる。

特に、予算・決算・会計制度のシステム化は、前述の情報公開制度の創設・運用と相まって、組織的・慣行的な公金不正、会計違反などを、自動的に是正、減少させることとなり、また従って、行政監察の役割は一層、効率化志向そしてマネジメント重視の方向にシフトすることとなる。

更に、企業の監査においてはすでに、その情報システムの効率性や信頼性、安全性などを評価するシステム監査（Systems Auditing）が大きなウェイトを占めつつあり⁽¹¹⁾、同じく膨大な資源（カネ、ヒト）を投入しつつある行政情報システムについても、その効果や効率性、安全性等をフォローし客観的に評価する仕組みが不可欠で、行政監察の新たな開拓分野である。

（4）分権化と行政監察

地方分権推進委員会の第1次勧告——分権型社会の創造（1996年12月）は機関委任事務の廃止を中心とする、国と自治体との新たな対等・協力関係への改革を提言した。

その実現には今後なお紆余曲折が予想されるが、基本的な流れとして、国から都道府県、そして市町村への分権化の方向は変わるまい。

この分権化も、当然のことながら行政コントロールシステムへの影響は避け

られず、例えば、機関委任事務や補助の廃止は、これまで自治体における委任・補助事務の外部監察的機能を担当してきた会計検査院や総務庁の行政監察も原則的に及ばないこととなり、監察体制の再編整備が必要となる。

自治体の監察体制をみると、自己コントロールの内部監察・監査機能は全体的に弱体であり⁽¹²⁾、また、独立的内部監察である監査委員制度は、行政（業務）監査の導入、委員の拡充など度重なる強化策にもかかわらず、最近における組織ぐるみ公金不正の頻発、露見は改めてその機能不全を認識させることとなった。

そして、独自の専門的な外部監察システムを持たず、また議会のコントロールも期待できない自治体では、情報開示請求や直接請求、あるいは住民投票制度などを活用する地域住民の直接的コントロールに偏りつつある。

その情報公開制度も、前記法案要綱の水準なみの整備はこれからの自治体が殆どであり、公開性を実質的に担保する情報システム化は、国に比しても遅れている実情にある。

このように、分権化の受皿体制としても情報システム化とコントロールシステムの再構築は避けられず、すでに外部監査制度の導入など地方自治法の一部改正が行われたりしているが、自治体においても、地域住民によるインフォーマルなコントロールや議会との役割分担・連携を図りつつ、専門・継続的な効率化機能およびマネジメント機能を重視した内部的コントロールシステムの再編・強化がより急務である。

結語——成果重視型行政へ

近年のメガトレンド、即ち、高齢・成熟化＝資源制約・意識変化、高度情報化＝オープン・ネットワーク化、そして分権化＝地域主体化、と行政監察との関わりの中から、今後の行政コントロールシステムの在り方などを探したが、その要点をまとめると次のとおりである。

- (1) 行政資源の厳しい制約と地域住民の意識変化から、行政の評価・コントロール機能を強化する、いわゆる成果重視型行政への転換の要請は高まり、公開・透明性の向上と、国・自治体を通じた監察体制の再編整備は避けられ

ない。

- (2) 行政コントロールシステムの重要な構成要素である公開・透明性の向上のためには、行政情報の開示請求制度とともに、文書管理を含む情報システム化が不可欠であり、その両輪の整備により、組織的・慣行的な公金不正などは殆ど防止されることとなるので、行政監察や予算・会計制度の基本的な在り方にも影響する。
- (3) 行政の反省・評価機能を果たす行政監察への期待とともに、その機能発揮の責任、監視も厳しくなり、重複の排除や機能の分担・連携、システム監査など新分野の開拓、システム化・ネットワーク化など、限られた監察資源の有効活用が重要となる。
- (4) 行政監察は、三つの機能のうち不正の防止・摘発については、その個別的事後処理は刑事司法に委ね、マネジメント機能の一環として自律的予防対策に特化し、一方、不正防止のための規制重視の予算・会計制度から、弾力的な効率重視の制度への転換も必要となる。
- (5) 行政監察の効率化機能さらにマネジメント機能への重点移行に伴い、外部・準外部・内部コントロール機関は、専門技術性、総合・体系性、自律・継続性など、それぞれ固有の役割を發揮しつつ説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことが求められる。特に今後、国・自治体ともにマネジメント機能に最も適した内部（自己）コントロール機関の再編・活性化が急務となる。

- (1) これらは、監察対象機関の外、行政機関（内閣）の内に位置することから、見方によって、内部コントロール（監察）または外部コントロール（監察）、あるいは準外部と呼ばれたりしており、その内部・外部の区別は相対的に過ぎない。
- (2) 諸外国の監察制度については主に、「新時代の行政監察」（1990年、行政監察制度研究会編）195p以下参照。そこでは、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツおよび韓国の各行政監察制度が取り上げられており、韓国を除き（③の外部監察がない）、体制の強弱など差異はあるものの、ほぼ共通して三種類の監察的機能を持っている。なお、アメリカの会計検査院（GAO）は議会に属している。
- (3) 「情報化時代の監査論入門」（1993年、富山 茂・平本 満雄著）35p以下参照。
- (4) 前掲「新時代の行政監察」のほか、特に、ドイツの会計検査院については「会計検

査院の研究」(1996年、石森 久広著) 73p以下に詳しい。

- (5) 例えば、熊本県の行政改革大綱(1996年1月)では、最初に「成果重視型行政への脱皮」を掲げている。なお、アメリカにおける成果重視型行政の実証例は、David Osborn and Ted Gabler : Reinventing Government (Addison-Wesley, 1992)138p以下に詳しい。
- (6) 諸外国の中では、フランスの内部監察が伝統的に充実し、多数の省庁に大臣直轄の、権威の高い監察総監 (Inspection générale)が置かれており、我が国にも参考となる。
また、予算・会計制度の改革事例については、前掲Reinventing Government 161p以下および236p以下に詳しく、例えば、弾力的で成果志向の長期的予算編成や発生主義会計など参考となる。
- (7) 1996年12月の閣議決定「行政改革プログラム」で、1997年度中に情報公開法案を国会に提出することとされている。
- (8) 前記「情報公開法要綱案」の第1「目的」および第23「行政文書の管理」参照。
- (9) 1995年2月高度情報通信社会推進本部(本部長:橋本総理)決定「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」参照。
- (10) 前掲「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」および前記「行政情報化推進基本計画」の推進状況については、「行政&ADP」(社)行政情報システム研究所)1996年 vol. 32. 4・5・9月号参照。
- (11) 企業のシステム監査については、1985年にガイドライン「システム監査基準」が公表され、1986年からはシステム監査技術者試験が実施されている。なお、1988年から隔年で「システム監査白書」がシステム監査学会・(財)日本情報処理開発協会より発行されている。
- (12) 前掲「新時代の行政監察」121p以下参照。