

昭和二〇年代行政監察への外部性導入の試み

恩 地 紀代子

序章 はじめに

第一章 行政監察委員会制度

第一節 民主的監察構想の出現

第二節 行政監察委員会（臨時的機関）の設置

第三節 行政監察委員会・前史

第四節 中央行政監察委員会の行政監察委員の活動

第二章 行政管理庁時代初期の行政監察委員制度

第一節 行政管理庁（恒久的機関）の設置

第二節 行政管理庁監察部の行政監察委員の活動

第三節 制度と運用の間のズレ

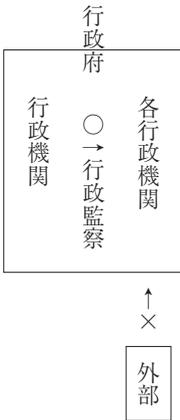
第四節 行政監察委員制度の廃止

終章 おわりに

序章 はじめに

外部性の話をしたい。筆者は、以前本誌において、台湾の監察院について紹介した⁽¹⁾。繰り返しになるが、台湾の監察院は、立法院（立法府）・行政院（行政府）・司法院（司法府）と同等の憲法上の機関であり、監察権を担っている。日本は三権分立制なのでピンとこないが、台湾は、五権分立制を採っており、行政に対する監察権（各行政機関の行政運営等のチェックを行なうなど）は、行政院（行政府）とは別個独立の監察院が担っている。五権分立制はめずらしいし、⁽²⁾監察院にはさまざまな批判もある⁽³⁾。しかし、ここでは、行政府の外部に行政運営等のチェックを専門に行なう独立機関が存在することを確認するにとどめる。本題はほかにあるからである。

日本は、三権分立制なので、台湾の監察院のように、行政府の外部から行政機関の行政運営全般にわたりチェックを専門に行なう独立機関はない。⁽⁴⁾日本では、行政監察は、行政府の内部にある一機関が——現在は総務省が、その前は総務庁が⁽⁵⁾、そのまた前は行政管理庁が——担ってきた⁽⁶⁾。そのようなわけで、日本の行政監察は、行政の内輪でのチェックであるとして、外部性（公正性・中立性）の問題が指摘されることになる。⁽⁷⁾



ただ、日本でも、かつて、行政部内におかれた行政監察機関に外部性を導入する試み（行政部内にあって行政

部外者をもって第三者的視点から行政運営等の監察を行なう）がなされたことがあった。それは、行政管理庁時代初期（昭和二三年七月～昭和二七年八月）の行政監察委員制度と、それに先立つ行政監察委員会制度（昭和二二年九月～昭和二三年四月）である。もつとも、それらの制度は、戦後占領下で誕生したもののあえなく消え去る。本稿では、以下、同制度について、その経緯を見ることにする。

第一章 行政監察委員会制度（昭和二二年九月～昭和二三年四月）

第一節 民主的監察構想の出現

行政管理庁時代初期の行政監察委員制度をみる前に、とりあえず、ここで先に、その前史を、行政管理庁史編集委員会の『行政管理庁史』（昭和五九年）⁽⁸⁾に基づき、確認しておく。『行政管理庁史』という書物は、行政管理庁が、昭和二三年七月に誕生して以来三六年間にわたる歴史を閉じ、昭和五九年七月一日にその組織・機能を総務庁（現総務省）に引き継ぐにあたり、記念として刊行されたものである。⁽⁹⁾

さて、戦後、「行政監察」という文言が明記されたのは、昭和二二年七月、片山内閣の閣議決定「官界刷新の方策要綱」においてである。⁽¹⁰⁾ 同要綱では、左のように、〈民意の尊重〉〈官民の合同〉が掲げられており、当時の新聞は、それを、「民主的監察制を活用―官界刷新策の大綱なる」との見出しで報じている。⁽¹¹⁾

昭和二二年七月五日閣議決定

官界刷新の方策要綱案

第二 措置

五 監察の励行 行政の能率を挙げると共に非違の排除を期するためそれぞれの上司がこの際格段の監督の励行に努めるほかつぎのような方策により実効的、民主的監察を行う。

イ 総理庁および各省または必要に応じ地方官庁にそれぞれ行政監察委員会を設置する。

ロ 前号の委員会は特に民意を尊重する官民合同の組織とし、夫々所管官庁の監察に当らしめるとともに総理庁の委員会には必要により随時各省に対する監察を行い得る強力な権限を與える。

これを受けて、同年九月一日、「行政監察委員会令」(政令一八四号)が公布され即日施行された(なお後に再出)。

政令第百八十四号(昭和二十二年九月一日)

行政監察委員会令

第一条 行政監察委員会は、政府職員の服務の状況その他の事務運営状況の監察を行い、関係庁に対し、その結果を報告し、且つ官紀の振肅及び能率の増進に関し必要な勧告を行う。

第二条 行政監察委員会は、中央行政監察委員会及び各庁行政監察委員会とする。

二項 中央行政監察委員会は、総理庁に、各庁行政監察委員会は、各省並びに主管大臣の定めるその他の各庁にこれを置く。

そして、行政監察委員会が、半年間の臨時的な機関として、設置された。ちなみに、このような行政監察制度

の萌芽は、戦後初めての官吏制度改革の動きの中にあるとされる。⁽¹³⁾ 日本では、昭和二〇年一月一日に、連合国が「日本占領及び管理のための連合国最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」⁽¹⁴⁾を発し、公職追放と占領行政が開始されている。そして、同月に日本政府が「官吏制度改革に関する件」⁽¹⁵⁾を閣議決定し、そこには、左のように「民間逸材の監察業務への参加」という考え方が述べられている。この点は、このころすでにアメリカにおいて隆盛していた行政に対する納税者たる国民自身によるコントロールの思想が間接的に影響していたとされる。⁽¹⁶⁾

昭和二〇年一月一三日閣議決定

官吏制度改革に関する件

備考 監察官ハ、部内ノ官吏ヲ以テ充ツル外、特ニ民間ノ逸材ニ委嘱シ得ルノ途ヲ拓クコトヲ考慮シ得

第二節 行政監察委員会（臨時的機関）の設置

さて、話は戻り、行政監察委員会は、前出・行政監察委員会令（昭和二二年九月一日・政令一八四号）により、中央行政監察委員会（総理府に置かれる）⁽¹⁷⁾と、各庁行政監察委員会（各省ならびに主管大臣の定めるその他の各庁に置かれる）が設置された（二条二項）。各庁行政監察委員会は、厚生省・司法省・通信省・大蔵省・農林省などに次々と発足し、その数は最終的に七〇となった。かかる行政監察委員会制度は、当初は、戦後混乱期の過渡的なものとしてのみ考えられた。行政監察委員会令七条は、左のように定めている。⁽¹⁸⁾

政令第百八十四号（昭和二十二年九月一日）

行政監察委員会令

第七条

二項 この政令施行の日から五箇月を経過したときは、各庁行政監察委員会は、その日から一箇月以内に総報告書を作成して提出しなければならない。

三項 中央行政監察委員会は、すべての各庁行政監察委員会から前項の報告書の提出があった後一箇月以内に、前項の報告書の総合最終報告書を作成して提出しなければならない。

中央監察委員会は、昭和二十三年一月一九日に中間報告（i）を、同年三月三十一日に委員会報告（ii）を、そして同年四月二二日に総合最終報告書（iii）を作成し、内閣総理大臣に提出してその任務を終えた（後述）。

なお、各庁行政監察委員会はのちに廃止され、中央行政監察委員会が後述の行政管理庁（監察部）における行政監察に引き継がれるので（つまり、昭和二十三年七月一日、中央行政監察委員会と行政調査部（後述）を統合し行政管理庁が総理庁の外局として設置される）、ここでは、以下、主に、中央監察委員会について紹介する。¹⁹⁾



第三節 行政監察委員会・前史

が、その前に今一度、さらにときを遡り、つまり行政監察委員会が設置される前に遡り、当時の様子について触れておく。ポツダム宣言を受諾した日本は、連合国の対日管理方針に従い、あらゆる面において徹底した民主主義体制の樹立をなさねばならず、行政部内においても、行政機構・公務員制度およびそれらの運営の全面的な改革が求められた（ちなみに、のちに、行政監察委員会と統合し総理庁の外局として行政管理庁となる行政調査部^{②〇}は、日本がポツダム宣言を受諾した約一年後の昭和二十一年一〇月に第一次吉田内閣が設置し、その所掌事項の一つとして行政運営の問題を掌った）。昭和二十二年三月一五日、幣原内閣は、「行政運営の刷新に関する件」を閣議決定した。その項目の十一には、左のように、監察制度の創設が挙げられ、行政部外者の目から公務の執行ぶりをチェックするという考え方が示されている^{②1}。

昭和二十二年三月一五日閣議決定

行政運営の刷新に関する件

(十一) 監察制度を創設すること

内閣及各省に監察委員会を設置し行政の常時監査を実施するものとし監察委員会は関係官吏の外貴衆両院及民間各界の代表者を以て構成すること。監察委員会は監査の結果を内閣総理大臣・各省大臣及び関係部局に傳達すると共に適宜之を公表するものとし官庁に於ては監査の結果は充分に之を尊重し行政の刷新を図ること。

第四節 中央行政監察委員会の行政監察委員の活動

そうして、さきにみたように昭和二二年九月に至り、行政監察委員会令（政令）が制定され、総理庁に中央行政監察委員会、各省並びに主管大臣の定めるその他の各庁に各庁行政監察委員会が設置された。

中央監察委員会の行政監察委員は、行政の内外（官民）から内閣総理大臣によって任命された（一四名。委員長は国務大臣船田享二）。行政の外部分からは、山下ツ子（戦後はじめての婦人代議士）、石川一郎（日本経済団体連合会会長）、徳永正報（日本労働組合総同盟）、原廣吉（日本農業組合）、川瀬一貫（日本産業協議会）、滝川末一（前内閣官房次長）、入江俊郎（前法制局長官）が任命された。政府内からは、内閣官房次長・有田喜一、法制局長官・佐藤達夫、経済安定本部副長官・田中巳代治、行政調査部総務部長・前田克巳、国家地方警察本部長官・斎藤昇、文部事務官・高橋真照が任命された。のちに、中央監察委員会の後身となる行政管理庁（後述）の初代監察部長・柳下昌男氏は、これを、「国民の目で、行政の実情を監察して、各方面の衆知を集め、あらゆる面から検討を加えて、新しい事態に即応した行政の在り方を研究し、その改善を図ろうとしたもの」と述べている²²⁾。実際に、中央行政監察委員会の視点は多様で、その活動は行政の総点検といえるものであった²³⁾。まず、中央監察委員会は、発足四カ月後の（i）中間報告（昭和二三年一月一九日）において、①官吏の服務規律に関する件、②官公庁の寄附金募集に関する件、③官庁の事務能率向上のため国会議事運営に対する要望の件を監察の主題として掲げた。例えば、②の実態として、終戦直後のこの時期には、官庁が、庁舎の復旧・新增設改修をはじめ、平常業務の維持についてさえも、寄附金を求めることが通例となっていた。昭和二二年中における官庁の寄附金募集総額は約二〇億円とも言われた²⁴⁾。中央監察委員会は、左のように閣議決定・通達を行なっている。

昭和二十三年一月三〇日 閣議決定⁽²⁵⁾

官公庁における寄附金等の抑制について（次官通達）

財政の窮迫化に伴い、最近諸官庁（学校を含む。）においてその経費の一部を諸種の寄附に求める傾向が著しいが、寄附者の自由意志によると言われる場合においても、その性質上半強制となる場合が多く、或いは国民に過重の負担を課することとなり、或いは行政措置の公正に疑惑を生ぜしめる恐れなしとしない。よつて、極力かかる傾向を是正するため、次の方針によるものとする。①官庁の諸経費は、予算でもつて賄い、寄附金等の形によつて他に転嫁することは、極力これをつつしむこととし、これがため行政諸政策は、国家財政との関連において実行可能のものに限定するよう努めること。②官庁自身による場合はもとより、後援団体を通じてなす場合においても寄附金の募集は厳にこれを禁止すること。③自発的行為による寄附の場合においても、割当の方法によるものでなく、且つ主務大臣が弊害を生ずる恐れがないと認められたものの外その受納はこれを禁止すること。④前項によつて主務大臣が寄附の受納を認めた場合には、（イ）醸金にあつては、これを歳入に繰入、醸金の主旨を考慮の上予算的措置を講ずるものとする。こと。⑤主務大臣は前各項の趣旨を部内に徹底せしめる措置を講ずること。⑥地方公共団体に対しても前各項に準ずるようその自粛を求めること。

ちなみに、またのちに紹介するが、少し先取りすれば、中央行政監察委員会が、このように寄附金問題につき監察の結果、官庁の寄附金募集の弊害を指摘して、必要やむを得ずして募集する際の手続を規定した閣議決定を行ない、各官庁に通達したのに比べ、のちの行政管理庁の時代には、監察部は、同じ問題について、閣議決定（昭和二十四年三月八日）にとどめている。

さて、話は戻り、次いで、中央行政監察委員会は、その二ヶ月後の（ii）委員会報告（昭和二十三年三月二日）において、設置後六カ月のあいだに監察したもののうち顕著な問題について、例えば、左のように、その見解を示している。

民間の官側に対する要望も従来行なわれているが、例えば、石炭の問題について石炭庁に要望しても、そのまま握りつぶされてしまうという心配があり、また官庁や官吏に対する不平不満もこれを迂闊に言うと、これに対するはね返りがあるとの懸念もあるので後顧の憂なくこれ等を開陳しうる適当な機関が必要である。しかして、この意味で行政監察委員会の機能を活用強化する必要がある。

なお周知の通り、ここで指摘されている、寄附の任意性への疑惑（性質上の半強制）、後顧の憂（不協力に対するはね返りの懸念）等といった問題に対しては、近年に至つてようやく行政手続法（平成五年公布・六年施行）で手当てがなされた（後述）。

再び話は戻り、その後、中央行政監察委員会は、昭和二十三年四月二二日に、（iii）総合最終報告書を、芦田内閣総理大臣に提出した。中央行政監察委員会は、総合最終報告書において、①人事管理の問題、②組織権限とその運営の合理化に関する問題を指摘している。とくに、①政府職員の服務状況の改善について、具体的に強く指摘している。例えば、左のように述べ、研修や教養制度の必要をあげている。

注目すべきことは通信省委員会⁽²⁶⁾の指摘する如く、犯罪者の大部分が二五才以下の若年者であり、犯罪動機も無思慮、

無分別による出来心が最も多く、次いで生活難、小遣い銭欲しさ等の順となっているとのことである。之を要するに行政の場面によって一様に謂えないが、斯る役得不正の発生を防止するためには政府職員の生活を安定し、誘惑が入り込む隙のない健康体にすることが肝要であつて、之と同時に、特に青年職員の指導養成が忽せに出来ないことを銘記しなければならぬ。

類似案件は、周知の通り、現在も報道されている。⁽²⁷⁾ところで、この総合最終報告書（昭和二三年四月二二日）で注目されるのは、半年の臨時的な機関として設置されていた中央監察委員会が、半年にわたる行政監察実施の結果、行政運営の全般にわたり、第三者的・非行政的な立場に立つて、これに批判を加える恒久的な機関を設置することの必要性を示唆していることである。すなわち、中央監察委員会は、その「むすび」において、左のよう記している。

政府職員の服務、行政運営の状況批判が官僚の独善となることを防ぎ、民意に立脚しつつ、常に清新なる着眼を以て、第三者的立場から行なわれるため、過半数の民間職員をその構成員とする監察体制はその経験に鑑みて、今後その価値を重視する必要がある。

この点について、中央行政監察委員会の後身である行政管理庁の初代監察部長（前出）は、「政府もまた、第三者的とはいいながら行政部内に在って自己批判的機能を果たす機関の存在の必要性を認識して、行政監察委員会の解散に際し、これを改組し、行政管理庁監察部として、行政監察常置機関の新しい発足をさせたものと思われる」と述べている。⁽²⁸⁾先取りすれば、事実、中央行政監察委員会の後身となる行政管理庁の行政監察は、中央行

政監察委員会総合最終報告書の意見等もあって、その初期においては、民間有識者から任命された行政監察委員を中心に運営されており、その点では、中央行政監察委員会の特徴をある程度引き継いだものであった（後述）。

第二章 行政管理庁時代初期の行政監察委員制度（昭和二三年七月～昭和二七年七月）

第一節 行政管理庁（恒久的機関）の設置

さて、中央監察委員会は、既述のように総合最終報告書を内閣総理大臣に提出して、その任務を終えた。そうして、その後、昭和二三年七月一日、行政管理庁設置法（昭和二三年法律第七七号。左掲）が国会を通過して成立し、行政管理庁が正式に発足した。行政管理庁の組織は、長官、次長の下に監察部・管理部の両部が置かれ（三条³⁰）、監察部は従来の行政監察委員会（前出）の業務を、管理部は行政調査部（前出）の業務を引き継いだ³¹。また、行政管理庁の長（行政管理庁長官）には国務大臣を充てることとされ（四条一項）、初代長官には、船田亨二・国務大臣（元・中央監察委員会委員長）が就任した³²。

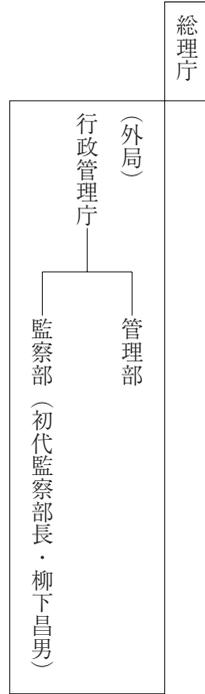
法律第七十七号（昭和二三年七月一日）

行政管理庁設置法

第一条（設置） この法律により、総理庁の外局として、行政管理庁を設置する。

第二条（所掌事務及び権限） 行政管理庁の所掌事務の範囲は、左の通りとし、その権限の行使は、その範囲内で法律（法律に基く命令を含む。）に従つてなされなければならない。

- 一 行政制度一般に関する基本的事項を企画すること。
 - 二 行政機関の機構、定員及び運営の総合調整を行うこと。
 - 三 行政機関の機構、定員及び運営に関する調査、企画、立案及び勧告を行うこと。
 - 四 各行政機関の機構の新設、改正及び廃止並びに定員の設置、増減及び廃止に関する審査を行うこと。
 - 五 各行政機関の行政運営に関する監察を行うこと。
 - 六 所掌事務に関する統計及び資料の収集、整理及び編集を行うこと。
- 2 前項の所掌事務は、人事委員会に対する関係においては、これを適用しないものとし、且つ、他の法令により人事委員会、法務庁及び会計検査院の所掌に属せしめられた事務を含まないものとする。
- 第三条（内部部局） 行政管理庁に長官官房及び左の二部を置く。
- 管理
部
- 監察
部
- 2 長官官房においては、人事、会計及び庶務に関する事務を掌る。但し、人事に関しては、国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）に従つて処理しなければならない。
 - 3 管理庁においては、第二条第一項第一号から第四号まで及び第六号に規定する事務を掌る。
 - 4 監察部においては、第二条第一項第五号に規定する事務を掌る。
 - 5 前四項に定めるものの外、行政管理庁の組織の細目について必要な事項は、長官がこれを定める。
- 第四条（職員） 行政管理庁の長は、行政管理庁長官とし、國務大臣をもつて、これに充てる。
- 2 長官は、所掌事務に関し、各行政機関の長に対し必要な資料の提出及び説明を求めることができる。
 - 3 長官は、所掌事務に関し、随時内閣総理大臣に対し意見を上申することができる。
- 第五条 この法律に定めるものの外、行政管理庁に置かれる職員について、必要な事項は、政令でこれを定める。



第二節 行政管理庁監察部の行政監察委員の活動

ここからは、先の『行政管理庁史』に加えて、行政管理庁の初代監察部長（昭和二三・一〇・一五〜昭和二七・八・一）として一一年にわたり行政監察に携わった柳下昌男の「行政監察二二年の歩み」（時の法令三三三三号一〜一〇頁）にも基づき、行政管理庁時代の初期の行政監察の制度や実態等を見てゆくことにする。

行政管理庁設置法（右掲）は、行政管理庁長官が、所掌事務に関し、各行政機関の長に対し必要な資料の提出及び説明を求めることができること（四条二項）、所掌事務に関し、随時内閣総理大臣に対し意見を上申することとができること（四条三項）を定め、行政管理庁の所掌事務のうち、監察部が掌る範囲は、各行政機関の行政運営に関する監察を行なうこと（三条四項）とされた。また、五条により定められた同法施行令（政令第一九三号、同年七月三〇日）には、行政管理庁に行政監察委員二〇名以内を置くこと（五条一項）、行政監察委員は、内閣総理大臣が「学識経験のある者又は官吏のうちから」任命すること（五条二項）、行政監察委員の任務は、各行

政機関の行政運営の監察を行ない、長官に対しその結果を報告すること（五条三項）であり、行政監察委員はその職務に関し知り得た秘密を守らなければならないこと（五条四項）が定められた。そして、行政管理庁が発足した昭和二三年度は、八月三日に、左の面々が行政監察委員に任命され（うち、原廣吉・徳永正報・山下ツ子の三氏は、かつての中央監察委員会の監察委員である）、³⁴⁾行政監察は一月ないし一二月頃から軌道に乗って動き出した。

青木秀夫（日本社会事業協会理事長）、安達順（前旅順工科大学長）、荒井誠一郎（元会計検査院院長）、有竹修二（時事新報社編集局長）、井手成三（元法制局次長）、川瀬一貫（日本産業協議会常任理事）、河野平次（東京都主事）、鈴木敬一（復興建築助成取締役社長）、滝川末一（前内閣官房次長）、野村秀雄（朝日新聞社友）、長沢武夫（西山商店調査課長）、川北禎一（日銀副総裁）、原廣吉（日本農業組合常任中央委員）、徳永正報（日本労働組合総同盟）、古垣鉄郎（放送協会専務理事）、村岡花子（評論家）、山下ツ子（前代議士）。

なお、行政管理庁設置法施行令（政令）の右規定はのちに、昭和二四年五月三一日、修正のうえ行政管理庁設置法に追加されている。³⁵⁾修正というのはつまり、政令では、行政監察委員は、「学識経験のある者又は官吏のうちから」の任命とされていたところ、のちの改正法では、「学識経験のある者のうちから」内閣総理大臣が命じることとされ（六条二項）、「官吏のうちから」の任命が消えている。³⁶⁾つまり、二〇名以内の行政監察委員は、すべて民間各界における学識経験者となり、官吏の現職にあるものは一人もいなくなった。そのねらいは、行政監察にあたって従来の慣習、経緯等に拘泥せず、あらゆる角度から自由な批判を行なう方針のもと、官僚的視野を脱却し、行政の対象である民間からの見方に重点をおいて運営を行なおうとするものであった。

この点、行政管理庁の初代監察部長は行政監察委員とその監察活動について、のちに左のように、行政監察委員の監察の実態を紹介している。

行政監察委員には、民間各界の知名氏が多く、元会計検査院長、元各省事務次官、元府県知事等の行政のベテランもおられて、実地に監察を行ない、監察結果の審議は多岐で、なかなか活発であった。また、……財界では、川北禎一委員、一井保造委員、堀越禎三委員、池田亀三郎委員等が、評論界では野村秀雄委員等がおられて、広い視野から意見がまとめられたので、各道府は、その意見に敬意をもって謙虚に耳を傾けていたものと信じているのである。したがって、監察の傾向としては、主として行政施策の基本的な面について監察報告が作成され、当時は、統制経済から自由経済に移行する段階における行政の在り方、占領政策による過度の行政に対する修正、予算配布の総花的で政府事業の重点施行の希薄傾向、あるいは、各道府のセクシヨナリズムによる行政運営の不合理などに重点が置かれたように考える。

ちなみに、発足当初の行政管理庁監察部は、行政監察委員がそれぞれの所掌事項により三つに区分され、監察部職員も、行政監察委員の所掌事項区分に従って三つに分かれて業務を行なった。³⁷⁾ 翌昭和二四年には、三区分が二区分に変更され、監察の具体的な手続も定まった。そこでは、それぞれに幹事三名が置かれ、幹事会が設けられ、連絡斡旋にあたることとされた。このときの監察の特徴は、「行政監察会議」すなわち、行政監察委員と監察部職員の合同監察である。つまり、行政監察委員を中心に、これと監察部職員とが一体となって行政監察を実施し、行政監察委員は、監察部職員とともに監察すべき行政機関や、実情・意見を徴すべき団体等に臨み、説明を求め、質疑・意見交換等を行ない、これを材料として行政監察会議において十分に検討を行ない、その結果を

長官に報告し、必要に応じて関係省庁に勧告を行なうものとされていた。こうした運営は、昭和二十七年七月まで続く（後述）。行政管理庁発足当初のこの四年間について、行政管理庁の初代監察部長は、行政監察委員会を中心とした「この監察は、昭和二十七年七月行政管理庁設置法が改正されるまで四年間にわたって実施され、なかなか活発であった」と述べている。同会議は、行政監察全般に関し企画を行ない、同会議の作成した監察計画を長官が決定するものとされ、監察は長官の命令または監察計画に従い、行政監察委員と監察部職員が合同して実施し、監察の結果は、同会議において検討のうえ処理方針を付して長官に報告するものとされた。ただ、昭和二十六年には、行政監察委員の二区分制度も廃止され、各監察項目に最も適当と思われる行政監察委員を数名互選して監察に当たるよう制度変更がなされ、かつ、監察部職員が行政監察委員主導の合同監察から離れ単独で行政監察を実施することもできるようになった（行政監察運営要綱第三。同要綱についてはなお後出）。

一 行政監察運営要綱（昭和二十六年十一月十五日）

第三（行政監察の実施） 行政管理庁長官は、必要により、行政管理庁監察部をして単独に行政監察を実施せしめることができる。

第三節 制度と運用の間のズレ

ところで、行政管理庁時代初期（右四年間）の監察部の活動状況（実績）であるが、行政管理庁の初代監察部長は、行政監察委員会を中心とした「この監察は、国の重要施策と目される約七〇題目の行政について行なわれ、

それぞれについて勧告を行なって」いると述べつつ、行政監察委員の努力が報われなかった例として、のちに（昭和三五年四月）左のように、紹介している。⁽³⁸⁾それは、昭和二六年に「国の行政機関の付属機関」に関して、専門的で国民に直接的關係を有しないために、特に、その現状を明らかにするという面と各機関に将来の大体の方向を与えるという面からなされた行政監察である。

国の行政機関の附屬機関の監察は、この頃「昭和二六年六月」から実施され、特に数多い試験研究機関（検査所を含む）を国立及び公立機関について約百ヶ所の監察をしたことは、当時の陣容では容易なことではなく、随分苦勞したものであるが、荒井誠一郎委員、池田亀三郎委員に多大の時間をかけてその殆んど見て頂いたことは感謝に堪えぬ次第であった。当時の附屬機関は……計二百二十八種となっていた。……監察した個々の機関につき、それぞれ運営状況と監察結果の所見を付して報告書を作成したが、綜合監察結果として……具体例を付して、所見を提示した。……多数試験研究所を有する工業技術庁は、右の如き勧告に対して、特に精細なる検討を行い、燃料研究所と鋳業技術研究所の併合、発酵研究所の総合研究所への吸収等を考慮されることとなった。監察部としても試験研究機関の整理統合案を作成し、閣議に監察結果として報告しようとしたが、次官會議で各省次官の反対を受け、閣議に報告できなかつたことは、私としては残念な思ひである。機関、事業の新設には熱心な各省も、その整理統合は最も好まざるところで止むを得ないことではあるが、案の内容に一顧すら与えず、説明も許さず、閣議報告を認めない各省事務次官の態度には——国会では臆病な程慙懃な諸公ではあるが——役人とは斯くの如きものかと、素人役人の私は憤慨と悲哀を感じた次第である。勿論このようなことの取扱いに、各省内部との了解が不十分であつた私の不手際によることではあつた。

右の記述について、外国の研究者は、「行政監察の実施における諸々の障害に対する同氏の強い怒りと遺憾の

念を随所に見ることができると言える。ここからも当時の組織防衛のための抵抗がいかにすさまじかったかが想像できると述べている。⁹⁹⁾なお、行政管理庁監察部は、その発足した昭和二三年度は、年度途中のスタートであり（前述）、半年弱の期間であったものの、機動的に監察を実施した。しかし、さきにも見た行政管理庁監察部の前身である中央行政監察委員会の監察と異なり、寄附金問題については勧告を行なわなかった（少し先取りすれば、監察部のちに、各官庁が勧告を無視すれば行政管理庁の監察は効果がなかったように見えると業務報告書に記している。後出・二六年度業務報告書参照）。昭和二三年度の業務報告書には、左のように記されている。

各官庁の経費は極度に縮減されているために事務運営面に支障を来し、止むを得ずして寄附金の募集を行なっている面のあることである。特に教育面においては六・三制義務教育の実施に当り、新校舎の建設には寄附金に頼らざるを得ないのが現実の状況である。警察に於いても事態は同様であり、一般にこれを禁止することは不可能と思われる。また、教育にしても、警察にしても関係住民が経費の一端を負担することは当然であり寧ろ望ましいことであるとも言える。しかしながら一方税の徴収の著しく強化された今日、一般国民はすでに寄附金の募集に応ずる余力のないが実情であって、これに対し、或いは強権に訴え或いは子弟に対する愛情に懇えて多額の寄附を強要することは大きな社会問題である。寄附金の募集を止むを得ずとするもこれを如何にして集め如何に使用するかと言う点に深甚な考慮が払われなければならぬ。

占領下の教育改革については、例えば、現在では知られているところであるが、「六・三制」義務教育の実現の契機は、高橋誠一郎文部大臣が就任の挨拶をするためにCIE（民間情報教育局）局長ニュージエント中佐を訪問した際、同中佐から開口一番、「六・三制を宜しく頼むよ」と早口で言われ、つい、「イエス、イエス」と答

えてしまったことに端を発している。しかし、六・三制については、GHQ（総司令部）内でも、財政上の理由からその実施に難色を示したESS（経済科学局）の財政課とそれを功績にしたいCIEとの間に対立があった。⁽⁴⁰⁾文部省は、当時においては、その煽りを受けた現場の政策遂行官庁であった。

話は戻って、行政管理庁監察部の昭和二六年度業務報告には、左のように記されている。

行政管理庁に与えられた権限は勧告を行なうに止まっていて、これを強制する権限はない。従って各省庁が勧告を無視すれば、監察の効果はなかったように見える。しかし行政管理庁の行なう監察は、その陣容の点から見ても、又、監察の方法、期間等から見ても、一つの事項につき、専門的に精密正確を期することは仲々困難であり、更に、民間より行政監察委員を任命して監察を行なう趣旨から考えて見ても、従来の経緯等に捉われざる批判を行なわんとするものであつて、いわば素人的意見を基調としての大局的監察である。従つてその勧告は、内容的には必ずしも直ちに具体化し得るもののみとはい得ない。要は行政機関において、謙虚に勧告の内容について反省して、漸次改善の方向に向かうならば、それをもって満足すべきであつて、現在の勧告の有する道義的拘束力をもって充分であると考えられるのである。監察結果の報告書についても同様である。むしろ、監察実施中における質疑応答の間において、当該行政機関の当局者が種々の示唆を受けとり、又、反省の材料を得るならば行政監察の効果はすでに発揮されたものと見るべきである。

第四節 行政監察委員制度の廃止

ところで、行政管理庁初期の行政監察は、先述のとおり、中央行政監察委員会の特徴をある程度引き継いだものではあったが、他方、昭和三三年度業務報告書や翌昭和二四年度業務報告書において、左のようにも記されていた。

昭和三三年度業務報告

中央行政監察委員会においては委員が監察の主体であつて、それ自体が監察事務を遂行してきたのであるが、行政管理庁監察部においては、行政監察委員は行政管理庁の職員であり、監察業務は、行政管理庁の一機能として、すなわち、行政管理の一翼としての任務を遂行しつつあるものである。

昭和二四年度業務報告

委員会制度が改められて、行政管理庁が監察主体となり、行政監察委員は行政管理の一翼として任務を遂行すること

つまり、かつての中央行政監察委員会の行政監察と異なり、行政管理庁の行政監察にあつては、監察委員は「行政管理庁の職員」であり、「行政管理の一翼として」任務を遂行することと記されており、各行政機関は、行政管理庁の行政監察委員をそのように捉えた。ところが、実際には、行政監察委員は、かつての中央行政監察委員会の特徴を引き継ぎ、官僚的視野からではなく行政外の第三者的な視点で、多方面にわたって社会的問題を取り上げ、自由な批判を行なつたため、行政内部と対立するようになっていった。⁽⁴⁾また、行政監察委員と共に行政

監察を実施する監察部職員が一般通弊として同じ行政職員の立場にある者への慮りをなしうることも遠因となつてか、既述の通り、昭和二十六年一月一日、行政監察運営要領が改正され、その第三（前出）において、合同監察を建前としつつ監察部職員が単独で行政監察を実施できるようになり、行政監察委員を監察業務から部分的に除外する場面が生じたわけである。

そうして、翌昭和二十七年四月二八日、講和条約が発効し、日本が七年ぶりに独立を回復すると、今度は、講和条約発効後の自主体制に即応する行政機構改革の一連の動きのなかで、昭和二十七年八月一日、行政管理庁設置法の一部を改正する法律（昭和二十七年法律第二六〇号）が成立し、行政管理庁の機構は様変わりした。つまり、経済安定本部から公共事業の監査に従事した技術職員を、経済調査庁から職員および法令による公団・日本専売公社・日本国有鉄道の監査を行なう機能を吸収するなどして調査力を充実し、⁽⁴²⁾監察に従事する職員が二〇名から一六〇〇余名へと飛躍的に拡充強化される一方で、行政監察委員の制度はとうとう廃止された。当時の行政監察庁公報では、その点を左のように述べている。

新しい監察部の特色は……行政監察委員制度を廃止したことであると思われる。行政監察委員制度の廃止は、今後の監察が具体的な実証的な事実を全国的規模に於て把握し、之に立脚して結論を出し、事実を基礎として行政運営の改善を推進すると云う観点から、行政監察委員に従来のような重要性を認めないという事から来ていると思われる。

また、行政管理庁時代後期に事務次官であった岡内豊氏（昭和四四年三月三十一日〜昭和四六年七月一日）は、行政管理庁行政監察の初期とその後を比べて、左のように述べている。

終戦後間もなく昭和二二年九月には、中央および各省庁に行政監察委員会が設置され、翌二三年七月には行政監察委員会と行政調査部が合体して行政管理庁が設置され、同庁に行政監察委員が置かれた。これらの行政監察委員にはいわゆる学識経験者が充てられ、各行政機関の監察に従事したのであるが、要するにそれは学識経験の豊富な手腕、力量のある人々の個人の能力に依存して監察を行い行政の改善を図るものであって、当時の監察というものの考え方は大体そういう個人に重きを置くというものであった。……全国組織を動員して統制行政の実態とその欠陥を明らかにすれば、改善の途は自ら決ってくるというのが、組織を通じての監察の特徴であって、個々人の学識経験や手腕・力量に頼る必要は余りないというのが戦前戦後の監察と違うところであつたと思う。

そこでは、行政監察委員に学識経験者を充てて各行政機関の監察に従事させるという監察は、個人に重きを置くもので、つまり、それら監察委員の個人の能力に依存する監察であるとされ、かつて行政監察委員会および行政監察委員の意義・特徴として示されてきた外部性（民主的監察・第三者的監察―行政部外者の目から公務の執行ぶりをチェックする、国民の目で行政の実情を監察して各方面の衆知を集めあらゆる面から検討を加えて新しい事態に即応した行政の在り方を研究しその改善を図る、政府職員の服務・行政運営の状況批判が官僚の独善になることを防ぎ民意に立脚しつつ第三者的立場から行なう、従来の慣習・経緯等に拘泥せずあらゆる角度から自由な批判を行ない、官僚的視野を脱却し行政の対象である民間からの見方に重点をおいて監察を行なう）の意義には触れられていない。他方、初代監察部長・柳下昌男氏も、行政管理庁初期の行政監察の調査力不足については、当時の行政管理庁の監察部員は二〇名にすぎず、そのような少数な職員では、行政運営全般にわたり、その実態を実証的に調査することは不可能で、各省庁の資料と監察による一部の事例に基づいて、監察報告が作成されてきたため、各省庁に対する勧告には、迫力が弱いといううらみがあつたと回顧しつつ、昭和二七年八月以降

の行政監察強化後の行政監察について、左のように述べている。⁽⁴³⁾

先に経済安定本部より吸収された技官は、公共事業について、各省庁事業の総合調整の見地から監察を実施し、地盤変動対策事業、多目的ダム事業、海岸保全事業、災害復旧事業、水系別公共事業の総合性等につき監察を行い、技術の見地からこれを行ったことは、監察としてやや特異な活動である。

終章 おわりに

以上のように、戦後占領下で民主化圧力により登場した行政監察への外部性の導入の試み（行政部内にあつて行政部外者をもつて第三者的視点から行政運営等の監察を行なう）は、あえなく消滅した。⁽⁴⁴⁾

ところで、第一章・第二章においてみた中央行政監察委員会および行政管理庁監察部の行政監察委員は、行政による私人への寄附金要請の実態を監察し、そこに存在する問題（寄附の半強制、後顧の憂い―いずれも解決すべき普遍的な問題が伏在）を昭和二〇年代に指摘していた。この点、平成になって（平成元年＝昭和六四年）、行政の寄附金要請に強い不満を抱いた私人の訴えにつき最高裁判所が判決を下した事件がある（裁判所＝行政府の外部）。その事件は、私人が自己所有の土地の上にマンション建築を計画したところ、市から指導要綱（法律ではなく行政の内部基準⁽⁴⁵⁾）に基づき、「寄附願」を提出して教育施設負担金一五〇〇万円余りを寄附しなければならぬと告げられた。しかし、すでに、市の要請に応じて宅地の一部を公園用地や道路用地として市に無償貸与または贈与していたため、それ以上に負担を強いられることに強い不満を持った。そこで、市に対して、負担金の減免や分納、延納の交渉を行なったが、市の担当者に前例がないとして断われ、また、要請に応じないこ

とによる制裁を恐れて、やむなく要請されたとおりの金額を支払ったが、のちに寄附の意思表示は脅迫によるものであったと主張し、不当利得返還請求をしたというものである。最高裁は、市の指導要綱の文言からすれば、教育施設負担金に関する規定は、選択の余地がないほど具体的に定められ、事業主の業務の一部として寄附金を割り当て、その納付を命ずるような文言になっており、しかも、従わない場合には、上下水道等必要な協力を行わなければならないという制裁条項があり、任意の寄附金の趣旨と認めることは困難であるし、運用の実態をみても、市の担当者は、教育施設負担金の減免等の懇願を受けた際に、前例がないとして拒絶しており、そのような対応からは、任意の寄附金との姿勢は到底窺うことができない、として、私人（原告）の訴えを認めた（最判平成五年二月一八日・民集四七巻二号五七四頁⁴⁶）。この最高裁判決は、寄附の任意性、後顧の憂い（寄附の要請に協力しないことによる不利益取扱い）に言及しており、これらの点は、その後、平成五年一月、行政手続法の制定により、その規定（三二条一条・任意性への留意、三二条二項・不利益取扱いの禁止）中に手当てされた（国会∥政府の外部）。

しかし、すでに見たとおり、右判決や法律よりも遙か以前に、それらの点は、中央行政監察委員会が、昭和二〇年代に寄附金に関する行政監察において問題として指摘し、閣議決定を行ない、各官庁への通達も行なっていたものである。中央監察委員会の後身である行政管理庁監察部も、自身の監察を、素人的意見を基調とした大局的監察であり勧告は内容的に直ちに具体化するもののみとは言いだないなどと自ら限界を表明し（昭和二六年度業務報告。前出⁴⁷）、勧告を見送ってはいるが、寄附金問題を対象とする行政監察の結果、閣議決定を行なったことは間違いない。なお、行政監察委員監察の限界としてあげられた素人的意見の点は、民間より行政監察委員を任命して監察を行なう趣旨から当然の帰結であり、それは、行政部外の裁判官の場合と変わりない。行政監察

のうちで特に専門技術的な事案については、その分野について熟知し適切に訓練されたスタッフが多数必要となるが、それを監察委員に求めることは不可能であり、結局現実的方法としては、職員にやらざるを得ないことになる。とはいえ、そのことで非行政官（民間学識経験者）の監察が意義を失なうわけではない。実のところ、実務に携わる被監察行政機関の人々に事実を言って聞かせるのは釈迦に説法であって、彼らは知り抜いている事実を門外漢から聴こうと思っっているわけではない。内部にいて、例えば不毛なスタンプリイに陥っているなど（上司が押印できるような書類を作らないと自分も上司もその上司も組織も困る）、自ら問題を捉えられない、ないし捉えられたとしても修正できない立場の職員や行政機関にとって必要なのは、外部からの非官僚的視点による公正・中立な指摘・判断による矯正の契機（力）だからである。また、時間面での意義もある。右にみたように、寄附金要請問題では、平成に入って、私人が行政から割り当てられた金額をいったん支払った後に、事後的に、裁判を起こして、裁判所（行政部外者）の力によって事後的な救済を得ている。任意性への留意、不利益取扱いの禁止は、平成に入って、日米構造問題協議（SII）におけるアメリカからの外圧もあつて、国会（行政部外者）で法律（行政手続法）により規制された。しかし、すでにみたように、それらよりずっと早く、行政監察委員（行政部外者）が、そのような行政活動を事前に一般的に救済（予防）するためのスタートを切っていた。

ちなみに、例えば、六・三制義務教育（前出）も戦後占領下で誕生しているが、それが成功・定着したのは、日本人の側にそれを受け容れる内的条件があつたからだと指摘されている。⁽⁴⁹⁾このことを前提にすれば、行政監察委員制度は、それが不成功に終わったのは、外圧（占領による改革）を利用して民主的監察制度を守り育てるような主体的条件を、当時の日本人がもたなかったということになる。先にみたように、当時の行政監察に關しては、外国の研究者から、「行政監察の実施における……当時の組織防衛のための抵抗がいかにすさまじかつた

か⁵⁰」と評されている（前出）。実際、右法律の成立までの経緯（内的条件整備の経緯）に関する次のような事実がある。行政管理庁設置法の一部を改正する法律（昭和二七年法律第二六〇号。前出）の施行に伴ない、昭和二七年八月一日、行政監察委員制度が廃止され、あらたに行政審議会⁵¹が設置された。そのうちの一部会である運営部会が、東京大学の鵜飼教授等から行政手続法に関する諸外国の法制について説明を受け、国家行政運営法案要綱（試案⁵²）を起草し（同要綱試案は第一から第二一まであり、第一は、「この法律は、内閣の統括の下における国の行政機関が、その所掌事務を法律に従い、民主的、効率的且つ公正に運営するために必要な基準を定めることを目的とする」と記されている）、昭和二八年八月一日、関係各方面に同法案要綱試案を配付して意見を求めたが、「この種の事項は、まず、政府部内において解決すべき問題であつて、特に法律を制定する必要を認めない」とする意見が多く、同年一月二日に行政審議会会長名で出された答申では、法案要綱的な表現が避けられている⁵³。この点は、平成五年に制定された行政手続法についても同様で、例えば、昭和五八年に行政管理庁におかれた第一次行政手続法研究会（雄川一郎座長）が公表した法律要綱案についても、各省庁へのヒアリングで、こんなものを作られると仕事ができないと集中砲火を浴びている。それでも、そのような苦難を経ながら、日本人の側にそれを受け容れる内的条件が整備されていたため、平成に入つて、アメリカからの外圧（日米構造問題協議。前出）を受けたときに、行政手続法は実現し、その後も整備拡充されている。

前述のように、昭和二〇年代に、行政監察委員会により、行政監察への外部性の導入が試みられたが、組織防衛のための抵抗がすさまじく、わが国においては、民主的監察制度を守り育てるような主体的条件を持たなかつたために、この試みはあえなく消滅した。行政管理庁による行政監察の勧告も成果はなかつた。このような歴史を振り返つてみて、現時点において何が求められているかを直視する必要がある。周知の通り、わが国の行政は、

硬直化し、肥大增殖し、権限が中央に集中し、官僚支配と批判され、さらに無駄な財政負担を生じている現状である。国民の真に望む対策としては、無駄な組織を無くす大幅かつ大胆な行政改革、中央集権的な行政の地方への移譲、公務員的大幅削減、政府規制の緩和等々である。これらが果たせないのは、歴史に徴してみても、外部性の導入（独立した権限を持つ行政監察）が行なわれなかった為であると考えられる。過去の失敗の歴史をみることは、将来の改革への萌芽とするものでなければならぬ。⁵⁴⁾

(1) 恩地紀代子「台湾監察院見学記」(神戸学院法学四一卷二二二頁)、同「続・台湾監察院見学記」(神戸学院法学四二巻一四三頁)。その他、同「台湾の監察院の見学記」(経営実務法研究一五号六九頁)。

(2) 台湾の五権とは、立法権、行政権、司法権、考試権、監察権である。それぞれの権限は、立法院、行政院、司法院、考試院、監察院に与えられている。考試権と監察権が独立の権限とされた理由は、公務員の選考権(考試権)を行政に帰属させれば行政権の拡大をもたらし大きな弊害が生じることになり、行政に対するチェック(監察権)を議会に付与すると議会の専制に繋がり行政機関がうまく機能しなくなるというものであった(国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』一七三―一七四頁)。考試と監察は、管理と評価により、政府の官僚の質を保ち、政府機関の有効性を確保する(周陽山「中華民國監察制度の比較研究」二〇一三年日本法政学会研究会第一セッション第一報告)。

(3) 台湾の公法学会では、監察院について、機能不全ということもあり以前から廃止論が出ている。監察院の存廃問題を紹介する文献として、施淳哲「中華民國(台湾)における五権分立憲法に関する現状と考察」(福岡大学大学院論集四二巻二二一―二三頁)。

(4) 憲法上の独立機関である会計検査院は、もともと明治時代に財務監督機関として設置された行政部内の機構であったが、その後、会計検査の専門機関として行政から独立した。ただし、行政の諸活動全般を対象とする行政監察と異

なり、基本的には会計処理（金銭上の不正行為がないか）について検査することを本務とする（行政監察制度研究会『新時代の行政監察』六頁）。なお、近藤昭三によれば、「行政監察とは、行政の管理運営の適正をはかるため、行政権の機関が他の機関の行う具体的行政作用を事後的に評価することで、行政不服審査に係るものを除く」（近藤昭三『行政監察法総説』雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系』3 行政手続・行政監察）有斐閣、一九八四年、一七九～一八〇頁）。

(5) 総務庁は、行政管理庁の全機構と総理府の人事局・統計局・恩給局・青少年対策本部などを統合する形で誕生した。日本では、総務省の前は総務庁行政監察局により、その前は行政管理庁監察部により、各行政機関の行政活動全般についての行政監察活動が実施されてきた。

(6) 総務庁設置法（一九八三年）四条二号は、総務庁は、総理府の外局として、「各行政機関の業務の実施状況を監察し、必要な勧告を行う」旨を規定している。行政管理庁設置法（一九四八年）は、行政管理庁の監察部が「各行政機関の行政運営に関する監察を行う」旨を規定している。

(7) 現在、わが国は、総務省の制度が、行政相談制度（総務大臣に委嘱された民間ボランティアである行政相談委員が全国に配置され、市民の苦情を行政に伝える）・行政苦情救済推進会議（行政相談委員からもたらされた案件等が、制度改革や複数行政機関にまたがる場合に、総務大臣が民間有識者に参集を求め、懇談会として開催し、その議を踏まえて関係行政機関にあっせんする）等を一体として運用していることが諸外国のオンブズマン制度と同様の機能を発揮しているとして、平成六年、国際オンブズマン協会に加盟している。

(8) 行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』（一九八四年）第一章（二頁以下）・第四章（五四九頁以下）。

(9) 序文は、行政管理庁長官（国務大臣）・後藤田正晴、行政管理事務次官・佐倉尚が執筆している。

(10) 敗戦により国土・国力の激減をきたしたにもかかわらず、官界が機構的にも人的にも膨脹を示し、国民の負担加重の原因となつていくという世論を反映して、片山内閣を含め各内閣は、それぞれ行政整理を政策として掲げた。片

山内閣では、昭和二年一〇月一〇日閣議決定「昭和二年度予算節約について」により、人件費・物件費その他を通じてやむを得ないものを除きその一割に相当する金額を節約するとともに、政府職員増加は各省各庁内における振替による場合のほかは原則として行なわないことにした。

(11) 朝日新聞昭和二年（一九四七年）七月七日。

(12) 目的は、政府職員の服務の状況その他の事務運営状況の監察を行ない、関係庁に対し、その結果を報告し、且つ官紀の振粛及び能率の増進に関し、必要な勧告を行なうこととされている。

(13) 監察という言葉は、早くは日本書記卷二二推古天皇の項に「監察諸司」とある。平安時代の檢非違司や、江戸時代のお目付役にも、行政を取り締まってくるところというイメージがある。明治四年に太政官に設置された監部課も、役人の服務状況を審査したり不正行為の究明を行なったりしていた。しかし、それらは、戦後民主憲法の下で確立された、政府全体の立場から、国民の声を行政に反映させ、制度及び運営の改善を推進することを主眼とした行政監察制度とは様相を異にする。第二次世界大戦の終結を迎えると、日本では、戦時体制の解体にあわせて、行政の民主化が急速に進められ、その一環として行政機構についても抜本的な改革が進められた（行政監察制度研究会編『新時代の行政監察』三・五九頁）。

(14) JCS一三八〇／一五〥SWNCC五七／七。この指令は、九月六日付けの「連合国最高司令官の権限に関するマッカーサーへの通達」（JCS二三八〇／六〥SWNCC一八一／二）とともに、のちにマッカーサーが憲法改正問題を処理する権限を有するとの論拠とされた。アメリカの国務・陸軍・海軍三省調整委員会（SWNCC）は、アメリカの国務長官ステチニアスの提案により、終戦前の一九四四年二月一日に設置され、シンクスと呼ばれた。SWNCCで決定された文書は、アメリカの対日基本政策文書となった。SWNCC文書の起草は、その下部機関である極東小委員会（SFE、一九四五年一月設置）が担当した。起草過程で極東小委員会は統合参謀本部（JCS）の下部機関と協力し、また、SWNCC文書の決定にあたっては事前にJCSの意見を聴いた。ちなみに、SWNCC

（五二）は、「日本本土における降伏前における軍政のための基本指令」であり、日本本土の全面降伏によってその内容は、S W N C C 一五〇（降伏後におけるアメリカの初期対日方針）と合流して、J C S 一三八〇となる（竹前栄治『占領戦後史』一四頁）。

（一五） 昭和二〇年十一月三日。

（一六） 行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』五七九頁。

（一七） 昭和二二年五月三日、日本国憲法が施行され、総理庁が設置された。総理庁は、国家行政組織法の施行によって一九四九年六月総理府となる。総理府は、総理庁を前身として昭和二二年日本国憲法実施と時を同じくして、行政官庁としての内閣総理大臣の権限を補佐する総合行政機関として設置されたものであり、合議体としての行政機関である内閣の補佐機関としての内閣官房および法制局と区別されている（行政審議会答申第一号「総理府の機構改革に関する答申」昭和二八年九月一日）。

（一八） 附則によると、公布の日から施行。

（一九） 中央行政監察委員会（内閣総理大臣の監督に属する）では、事務局長、事務局次長、専任の事務官二名のほか、総理庁の会計課・人事課・総務課から一〜二名の応援職員を得て、事務処理がなされた。

（二〇） 行政調査部（昭和二二・一〇・二八勅令第四九〇号「行政調査部臨時設置制」）は、行政機構や公務員制度改革などを目的として、昭和二二年一〇月吉田内閣に臨時に設置された。総裁は斎藤隆夫（国務大臣）、主幹は入江俊郎（内閣法制局長）、総務部長は前田克巳（元関東海運局長）、機構部長は宮沢俊義（東大教授）、公務員部長は浅井清（慶大教授、初代人事院総裁）。行政調査部は、国家行政組織法の立案にあたった。

（二一） 「行政運営ノ刷新ニ関スル件（副書記官、昭和二二・三・一四）」（独立行政法人国立国会図書館所蔵）には、「極秘」の表示がある。

（二二） 柳下昌男「行政監察一二年の歩み」（時の法令、三三三三号二頁）。

- (23) 白智立『日本の行政監察・監査』二五頁。
- (24) 昭和二年は、一月一七日に東京都の風呂代が一回九〇銭から一円に値上げされている（朝日新聞朝刊昭和二年一月一七日）。
- (25) 基本行政通知編集委員会編「基本行政通知処理基準」一六巻・財政（一）五一頁。
- (26) 通信省は、もと内閣各省の一つ。一九四九年郵政省（二〇〇一年他省庁とともに総務省に改組）と電気通信省（一九五二年日本電信電話公社（一九八五年廃止）の設立により廃止）とに分かれて、廃止された。
- (27) 最近の日本では、ほぼ毎日のように警察の不祥事が起き報道されている（わいせつ事件、公文書偽造、窃盗・横領、飲酒運転、犯人隠避など）。その理由として指摘されているのは、規範意識の低下や倫理観の欠如である。警察官の年齢構成は現在、若い世代（一八才から三〇代前半）が全体の四〇%を占めており、若い世代や一番下の階級の巡査のなかにも不祥事を起こして懲戒処分を受ける者が以前より大幅に増えている。二七才の巡査長が大阪府貝塚市の海水浴場で少女を泥酔させて乱暴した事件などは大きく報道されたが（毎日新聞二〇一二年八月一日）、性犯罪も多く、こうした警察官の中には採用される前から痴漢などを繰り返していた人物もいた。若い世代の警察官は、大量採用のため以前より選考が甘くなっていることや、中堅層からの指導を十分に受けられないことから、不祥事を起こすことへの危機意識が希薄な人が多く、質の確保が課題となっており、警察庁（全国の警察を指揮監督する）は、不祥事増加への対応策として、二〇一二年八月、「警察改革の精神の徹底のための施策」を作成した。そこには、①不祥事の内容・背景などを全国の警察で共有することや、②採用・教育の見直しが盛り込まれている。ただ、それは抽象的なレベルなので、今後は、具体的な対応策を決めて着実に実行し、国民のために尽くす警察を取り戻すことが求められている（平成二五年二月一日NHK時論公論）。
- (28) 柳下昌男「行政監察一二年の歩み」（時の法令、三三三三三頁）。
- (29) 行政管理庁の次長には、政府部内からの起用は認められないとのGHQ（総司令部）の意向により、内定してい

た前田克巳・行政調査部総務部長がGHQから就任を拒否され（国家公務員法立案の過程や、人事官の給与問題でのGHQとの折衝でGHQの態度を硬化させたふしがあるとか、日本の旧官僚制を打破してゆこうという占領政策的考え方が強く働いていたのかもしれないなどの推測が述べられている）、大野木克彦・東京都総務局長が就任した（小林斌「行政管理庁発足前後」『行政管理庁史』一一四頁）。

(30) この頃、外局の組織にあつては、事務次官に当たるものを次長と称し、局は置くことができず、部といった（行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』六一一頁）。

(31) 行政管理庁の監察部と管理部の関係は、行政を管理するという見地からは、管理部が行なう行政機構と定員の秩序と監察部の行なう行政運営の実情の把握は、車の両輪のごとき機能であるとされ、たびたびの行政改革で、監察部は、行政監察委員とともに、そのための調査・検討を行ない、その結果を管理部が所掌する機構改革の立案に反映している。

(32) 行政管理庁長官は、船田享二（昭和二三・七・一〜一〇・一五）、吉田茂（昭和二三・一〇・一五〜一〇・一九）、殖田俊吉（昭和二三・一〇・一九〜一一・一〇）、工藤鉄男（昭和二三・一一・一〇〜昭和二四・二・一六）、本多市郎（昭和二四・二・一六〜昭和二五・六・二八）、岡野清豪（昭和二五・六・二八〜七・二二）、広川弘禪（昭和二五・七・一二〜昭和二六・七・四）、橋本龍伍（昭和二六・七・四〜昭和二七・一・一八）、木村篤太郎（昭和一七・一・一八〜四・五）、野田卯一（昭和二七・四・五〜一〇・三〇）と続く。昭和三年一〇月一八日の組閣では、（厚生大臣のポストを望んでいた）社会革新党の佐竹晴記が、行政管理庁長官のポストを示され不満の意を表明している（朝日新聞一九四八年一〇月一九日朝刊一面）。

(33) 昭和二七年七月三一日に、行政管理庁設置法の一部を改正する法律（法律二六〇号）が成立し、八月一日から施行された。そこで、行政監察会議（本節後出）という運営方式は、行政監察委員と監察部職員の合同という形から、長官と監察部長の指名する五名の監察参事官を参加者とするようになった（白智立『日本の行政監察・監査』四四頁）。

柳下昌男は、昭和二七・八・一（昭和三一・八・九は、監察部監察參事官）。

(34) 朝日新聞一九四八年（昭和二十三年）八月二四日朝刊一面。

(35) 総理府設置法の制定等に伴う関係法令の整理等に関する法律（昭和二十四年法律第一三四号）四条による。

(36) 昭和二五年五月三十一日の任期満了に伴ない、行政監察委員には次の一氏が任命された（朝日新聞一九五〇年六月二日）。井出正孝、川北禎一、金子源一郎、一井保造、山本理二、野村秀雄、村岡花子（以上再任）、吉阪俊蔵（東京商工会議所専務理事）、堀越禎三（経団連事務局長）、今泉秀夫（元東鉄局長）、松原久人（元兵庫県内務部長）。

(37) 一つは、総理庁・外務省・文部省・厚生省とその所属諸官庁、一つは、経済安定本部・物価庁・大蔵省・農林省・商工省とその所属諸官庁、一つは、運輸省・通信省・労働省・建設省とその所属諸官庁。

(38) 柳下昌男「連載⑤行政監察の歩み」（行政監察監査週報二二二二六頁）、「連載⑥行政監察の歩み」（行政監察監査週報一三〇一四合併号二二二頁）。ちなみに、現在においても、公の資金の出資に基づいて設置される財団的性格の団体（營造物法人）について、「このなかにはすでにその役割を終えたものや、運営に不効率なものも多い。税金の無駄使いと高級（給？）官僚の天下りを根絶するため、行政改革の一環として徹底した整理合理化を押し進める必要がある。不要なものは廃止するほか、民営化すべきは民間に移すなど抜本的な改革がはからねばならない。」と指摘されている（原田尚彦『行政法要論〔全訂第七版補訂二版〕』平成二四年四八頁）。

(39) 白智立『日本の行政監察・監査』六一頁。

(40) 近年の土持ゲリー法一の研究（二六・三・三制とアメリカ教育使節団報告書）教育四四五号、一九八四年一月）では、南原繁（日本側教育研究家委員会座長）からアメリカ教育使節団に「六・三制」を日本側に勧告するよう内密に依頼していた事実も解明されている（竹前栄治『占領戦後史』三五六頁）。

(41) 外山公美「日本の行政評価・監視制度の現状と課題」二〇一三年日本法政学会研究会第一セッション第二報告。

(42) 経済安定本部は、敗戦直後に経済安定の基本政策や緊急施策の企画立案、物価の統制などを担当した内閣総理大

臣直轄の行政機関。昭和二十七年行政機構改革において、経済安定本部建設交通局監督課の監察の機能が行政管理庁監察部に吸収され、調査能力の充実が図られた。経済調査庁は、昭和二十三年八月一日、経済調査庁法（昭和二十三年法第二〇六号）により、内閣総理大臣の下に設置され、昭和二十七年八月一日行政管理庁と併合される。昭和二十七年八月、経済調査庁の廃止に伴ない行政管理庁監察部長に就任した山中徳二（二代目監察部長。昭和二十七年八月一日～昭和二十九年七月一日）は、のちに、「戦後に新設された経済調査庁の職員を吸収して、行政管理庁の全体の職員数は何十倍にもなり、全国から中央へ多くの人達が転任してきたがこれらの人達の出身母体は皆まちまちであった。旧内務省あり、満州あり、朝鮮あり、あるいは旧軍人ありでまさに寄り合い世帯であった。育った畑の違う人達が、行政管理庁に新しい作物を生み出すために集まったといえるであろうか。こういう形の下では、一つの物事に対してもいろいろな意見が出てくるのはむしろ当然である」と述べている（山中徳二「経済調査庁から行政管理庁へ」行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』三四頁）。

(43) 柳下昌男「行政監察一二年の歩み」（時の法令、三三三三号八頁）。ちなみに、台湾の監察院には、八六名の調査員がおり、彼らは専門的・豊富な経験を有するので、調査開始の時点ですでに、当該行政内部のことを熟知した者が担当することになるといふ（平成二五年三月一二日インタビュー）。

(44) 行政監察委員の廃止は、国会審議で大きな議論に発展することはなかった（白智立『日本の行政監察・監査』四四頁）。白智立は、これを、「行政監察委員制度の廃止と引き替えに一五名以内の学識経験者からなる行政審議会を設置に対する期待によるところが大きかったのではないかと思われる」とする。行政審議会（後出）とは、昭和二十七年八月一日、行政管理庁設置法の改正施行に伴ない、行政管理庁長官の諮問機関として新たに設置されたものである。監察部が行なった監察の結果に基づく重要な勧告事項を調査審議することや、監察を行なうことができるとされていた（七条一項）が、実際には次のような作業で手一杯であったと思われる（白・前掲四四頁）。行政審議会は、昭和二十七年二月に第一回総会が開かれ、長官から「行政制度改革の要綱及び行政運営改善の要綱を示されたい」

旨の諮問が行なわれた。翌昭和二八年二月に、制度部会と運営部会が設置され、同年中に、制度部会が三つの答申(①総理府の機構の改革に関する答申、②行政制度の改革に関する答申、③行政運営の改善に関する答申)を、運営部会が国家行政運営法案要綱(試案)を出している(行政管理庁管理部『行政管理年報第四卷』一三頁)。行政審議会は、当初、諮問以外の一般問題や監察関係等について審議したことはほとんどなかったが、昭和三八年一〇月二四日に発足した第六次行政審議会においては、公害防止や保安林などに関する行政監察が委嘱され、現地視察、公聴会、内閣総理大臣との懇談等、特色のある方式が国民の共感を呼び、勧告の権威を高めた。しかし、行政審議会は昭和四〇年一月に廃止された。

(45) 昭和四〇年代以降、多くの自治体で指導要綱が策定され、そこには、開発による人口増加に見合う公共施設を早急に整備するため、開発業者等に対して公共用地の無償提供や一定額の金銭負担を求める規定がしばしば盛り込まれた。この事件の「教育施設負担金」(建設計画が一五戸ないし一三戸の場合には、一戸につき五万四〇〇〇円とされていた)も、学校施設ないしその用地の確保を目的として要求されたものである。なお、本判決は、いわゆる開発指導要綱に基づく金銭負担を要求した市の行為が、国家賠償法一条一項の違法な公権力の行使にあたることされた最初の最高裁判決である(行政判例百選I「第六版」二〇八頁)。

(46) この事件で原告私人は、昭和五二年に市から寄附の要請を受けているが、同市では、昭和五三年に要綱を改正し、教育施設負担金を廃止している。

(47) 初代監察部長・柳下昌男氏は、「行政施策への基本的な面についての監察報告」との文言を用いている。

(48) 日本の行政過程の不透明さについて、圧力がかかった。この経緯については、日本放送出版協会『日米の衝突・ドキュメント構造改革』参照。

(49) 竹前栄治『占領戦後史』三三六頁。注四〇参照。

(50) 白智立『日本の行政監察・監査』六一頁。

- (51) 行政管理庁長官の諮問機関として、昭和二七年八月一日、あらたに設けられた。注四四参照。昭和二八年二月には、制度部会と運営部会が設けられた。
- (52) 行政管理庁管理部『行政管理年報第四卷』三三三頁。
- (53) 行政管理庁長官・塚田十一郎の昭和二七年二月二五日諮問第一号二項（行政運営の改善）に関して行政審議会会長・村瀬直が昭和二八年二月二日に行なった答申第三号（行政管理庁管理部『行政管理年報第四卷』一四頁）。
- (54) 本稿の一部は、平成二四年度経営実務法学会報告の成果による。