

行政委員会の意思決定

神 崎 一 郎

はじめに

平成二四年九月、新たな行政委員会が発足した。原子力利用における安全の確保を図るため必要な施策を策定し、又は実施する事務等をつかさどる原子力規制委員会である。この原子力規制委員会については、原子力規制行政というその任務の性格からか、その意思決定に係る委員長¹の代理権（二〇条四〜六項）という珍しい規定が設けられている。本稿においては、このような規定を手掛かりに、行政委員会の「独立性」を考へることとする。なお、本稿中、意見にわたる部分は、筆者の個人的な見解である。

一 行政委員会の独立性

行政委員会（「独立行政委員会」、「三条委員会」²とも呼ばれる）については、その独立性に関し、憲法六五条や六六条三項との関連で議論されてきた。すなわち、憲法六五条は、「行政権は、内閣に属する」と規定しているが、独立して行政権を行使する行政委員会は、内閣の「統轄の下」にあるとはいえ（国家行政組織法一条）、個々の行

政作用を独立して行使する以上、憲法の規定と抵触関係が生じるのではないかという点である。

この点については、かつてはいろいろな議論がされたようであるが、最近では、行政について、国会を通して民主的コントロールに服せしめることが憲法六五条や六六条三項の趣旨と考えられるから、国会自身がある行政作用をある行政主体に帰属させるに当たって、内閣の直接の指揮監督下に置くことになじまないと判断した場合は、一定の独立性を付与することも憲法と抵触するものではないと考える見解が一般的なようである。⁽²⁾

なお、この独立性の付与に関しては、どのようなものでもいいというわけではなく、一定の政策的合理性(実質的正当化根拠)が必要であつて、これについては、職務遂行における政治的中立性の確保(国家公安委員会)、専門的技術的判断の必要性(公正取引委員会、原子力規制委員会)、複数当事者の利害調整(中央労働委員会、公害等調整委員会)、準司法手続の必要性(公安審査委員会)などに分類することができる(これらは相反するものではなく、複数の要素を兼ね備えている行政委員会も多いと考えられる)⁽⁴⁾。

二 独立性を担保するための規定

1 原子力規制委員会設置法における独立性を担保するための規定

このような独立性に関する論点を反映して、行政委員会の設置法律には、独立性を担保するための規定が設けられている。原子力規制委員会設置法を例にとつて見ていく。

① 職権行使の独立性

原子力規制委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行うこととされている(原子力規制委員会設置法五

条。ただし、委員会の職権行使の独立性ではなく、委員長及び委員の職権行使の独立性の規定であることに注意。

② 委員長及び委員の任命方法

委員長及び委員は、人格が高潔であつて、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに高い識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（同法七条一項）。委員長の任免は、天皇が認証する（同条二項）。任命の際に両議院の同意が要求されることにより、委員長若しくは委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき又は委員長若しくは委員に非違行為があると認めるときにこれを罷免しようとする場合にも、両議院の同意が必要になる（同法九条二項）。

③ 委員長及び委員の任期

委員長及び委員の任期は、原則として、五年とされている（同法八条一項）。この規定は、任期中は身分保障がなされることを含意していると考えられる。

④ 罷免事由の限定

内閣総理大臣は、委員長又は委員が欠格事由に該当するに至ったときは、これらを罷免しなければならないとされている（同法九条一項⁵⁾）。また、内閣総理大臣は、委員長若しくは委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員長若しくは委員に職務上の義務違反その他委員長若しくは委員たるに適しない行為があると認めるときは、あらかじめ原子力規制委員会の意見を聴いた上、両議院の同意を得て、これらを罷免することができることとされている（同条二項）。

これらの規定は、罷免事由を限定することによって、委員長及び委員の身分保障を図る趣旨であると考えられる。

2 他の行政委員会における独立性を担保するための規定

ところで、これらの規定は、原子力規制委員会に固有のものではなく、他の行政委員会についても一般的に設けられているものである。

例えば、公正取引委員会についても、同様に、職権行使の独立性（独占禁止法二八条）、任命の際の国会同意（同法二九条二項）、委員長及び委員の任期（同法三〇条一項）及び罷免事由の限定（同法三二条）の規定があるし、専門的技術的判断の必要性という点で原子力規制委員会と共通性があると考えられる運輸安全委員会についても、職権行使の独立性（運輸安全委員会設置法六条）、委員長及び委員の任期（同法九条一項）及び罷免事由の限定（同法一〇条）の規定が設けられている。⁶⁾

三 「独立性」の意味の検討

ここで、行政委員会の独立性という場合の、その「独立性」の意味するところについて考えてみたい。

そもそも内閣の直接の指揮監督下に置くことになじまない事務を行わせるために行政委員会を設置したという趣旨からすると、ここにいう「独立性」とは、当該事務に係る個別の行政作用について、大臣等の上級機関から指揮監督を受けないという意味のほずである（作用上の独立性）。委員会が個別の行政作用に係る意思決定を行うに当たっては議決が必要であるが（原子力規制委員会設置法一〇条三項）、作用法上の独立性を担保するために、委員長及び委員の職権行使の独立性の規定が置かれている。そして、これを組織面で支えるために、「委員長及び委員の任命方法」、「任期」、「罷免事由の限定」等の規定が置かれているものと考えられる（組織法上の独立性）。

ところで、行政委員会の独立性を、これらの規定の存在以前に、合議体というところからくる本質的なものであると説明する見解がある。佐藤功教授は、行政委員会は、その審議や意思決定が構成員の合議によらなければならないことの当然の結果として、大臣等の上級機関の指揮監督等になじまないと説明される。その結果、大臣等は、内部部局や地方支分部局等の下部機関に対すると異なり、その意思決定について訓令等による指揮監督をなしえない。行政委員会も大臣の統轄の下にはあるが、それは通常の指揮監督権の対象とはならず、その統轄関係は、独立性を害しない限度における管理的な事項、例えば、予算・経理等の事項に限られるというのである。^⑦

四 委員会の意思決定に係る委員長の代理権の検討

以上を手掛かりに、原子力規制委員会の意思決定に係る委員長の代理権について検討する。

1 原子力規制委員会の意思決定

原子力規制委員会設置法には、原子力規制委員会の会議について、委員長及び二人以上の委員の出席がなければ、会議を開き、議決をすることができないとの定足数の規定があり（一〇条二項）、また、委員会の議事は、出席者の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによるとの規定が設けられている（同条三項）。

設置法には、さらに、一定の場合に、委員長において特に緊急を要するため委員会を招集するいとまがないと認めるとき又は委員会の会議若しくは議事の定足数を欠いているときは、委員長は、一定の事項に関し、委員会を臨時に代理することができる旨の規定がある（同条四項^⑧）。しかし、このことは、合議体の意思決定を、その

合議体の構成員の一人である委員長が一人で行うことができることを意味する。これは、行政委員会の「独立性」の観点からは、どのように説明することができるのであろうか。ここでは、「合議体の意思決定を一人で行うことについての理論構成」と「合議体の意思決定を一人で行うことができる場合の要件設定」という二つの側面から考えてみたい。

2 合議体の意思決定を一人で行うことができる場合の理論構成

組織法上、ある機関の権限を他の機関等が行使する構成として、以下のようなものがある。

① 権限の委任

権限の委任は、行政庁がその権限の一部を自己の意思に基づいて他の行政機関又は所属職員に委譲することである。⁹⁾ 委任機関の権限が受任機関に移るところに特色がある（受任機関の名で権限が執行され、処理の効果は受任機関に帰属する）。

仮に、行政委員会の意思決定について委員長への権限の委任を導入するならば、権限行使の効果が受任機関に帰属する以上、作用法上の行政庁は委員会ではなく「委員長」ということになり、組織法上も「委員長」を新たな行政庁として位置付けることになると思われる。行政委員会がその構成員に権限を委任する立法例として、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教法」という）があり、地教法二六条一項は、教育委員会が「教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる」としている（前半部分。教育長は、教育委員会の委員（委員長を除く）である者のうちから、教育委員会が任命する。したがって、教育委員会の構成員の一人である。地教法一六条二項）。

② 権限の代理

権限の代理は、本来、行政庁の地位を占めていない者がその行政庁の権限を行使し、その行政庁に効果が帰属するものである。¹⁰⁾

代理には、授權行為によつて代理関係が発生する授權代理と授權事由が法定されている法定代理がある。

授權代理は、いわゆる任意代理であり、教育委員会の権限の教育長による代理を認めているのが例である（地
教行法二六条一項）。

法定代理には二種類あり、一定の要件（行政庁に事故があるときや欠けたときなど）が発生した場合に指定という行為によつて代理関係が生じる指定代理と（指定はあらかじめしておいてもよい。内閣法九条、一〇条、地方自治法一五二条二項・三項など）、法定の要件が充足されると当然に代理関係が生じる狭義の法定代理（地方自治法一五二条一項など）がある。

③ 専決・代決

権限を対外的に委任したり、代理権を付与したりせずに、實際上、補助機関が行政庁の名において権限を行使するものである。権限自体が他の機関に委譲されるわけではない点で、委任や代理とは異なる。¹¹⁾

3 委員長の代理権の検討

右の整理からすると、原子力規制委員会設置法一〇条四項は、法定の事由が発生すると当然に代理関係が生じる狭義の法定代理を規定するものである。この規定そのものの検討に入る前に、まずは、授權代理的構成をとっている立法例として、教育委員会の例の検討をしておく。

既にみたように、教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる（地教法二六条一項）。これは、合議体である教育委員会は、その会議によつて事務を処理するものであるが、その権限に属するすべての事務を会議にかけていたのでは事務能率の低下をきたすことになるため、教育委員会は大所高所から重要な事項のみを会議において決定し、その他は教育長にゆだねて処理させることが適当と判断されたためとされている¹²⁾。効率性の観点からすれば、「合議体」であることは独任制の行政庁に比べて効率性が低下することは致し方のないことであり、合議制の機関を採用した段階で、「効率性」よりも「独立性」を優先するという政策判断がなされたものと考えられる。したがつて、合議体による事務効率の低下と併せて、教育委員会の所掌事務の内容に照らして「独立性」よりも「効率性」が優先されるべき場合があることに鑑みて）、このような制度が用意されたものと思われる。例えば、教育委員会の委員長は、委員会の会議を主宰し、委員会を代表するとされているが（地教法一二条三項）、他の多くの行政委員会のように、会務の総理権の規定はなく（例えば、原子力規制委員会設置法は、委員長は会務を総理する旨を規定している。同法六条二項）、その代わりに、教育長が、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどるとされている（地教法一七条一項）。これらは、教育委員会のつかさどる事務の内容に照らして制度設計が行われたと考えられ、その意味で、教育委員会は、行政委員会の中でも特殊な例ということができるともいえない¹³⁾。

それでは、法定代理的構成をとつていると考えられる原子力規制委員会については、どのように考えることができるだろうか。ここで問題となるのは、委員長の代理権が行政委員会の独立性と相いれないのではないかという点である（理論構成次第では、憲法との関係が蒸し返されることになってしまうかもしれない）。

既に見たように、行政委員会の独立性の核心部分は、当該行政委員会がつかさどる個別の行政作用について、大臣等の上級機関から指揮監督を受けないという点である。仮に、法定の代理権発生要件が満たされた場合に、委員長という独任制の行政庁が新たに出現し、それに伴って大臣等の上級機関との間に指揮監督関係が発生するということであれば、それは原子力規制行政において行政委員会制度が採用された趣旨を失わせることになるかもしれない。しかし、委員会と委員長との間に法定代理関係が発生したからといって、大臣と委員長の間に指揮監督のラインが出現するとは考えづらい¹⁴⁾。そして、法定代理関係が発生した場合に被代理機関である委員会が代理機関である委員長に対する指揮監督権を完全に失うかといえは、確かに代理権発生法定事由は「委員長において特に緊急を要するため委員会を招集するいとまがないと認めるとき又は委員会の会議若しくは議事の定足数を欠いているとき」(原子力規制委員会設置法一〇条四項)であって委員会が意思決定をできない状態にあるから、被代理機関が欠けたとき(例えば、内閣総理大臣が欠けたときの臨時代理。内閣法九条)と同視できるといえる。ありうるが、この場合、原子力規制委員会がなくなる(＝欠ける)わけでもなく、一時的に意思決定ができない状態にあるに過ぎない。そして、委員長は、臨時に代理権を行使したときは、その旨及び代理した事項を次の原子力規制委員会の会議において報告しなければならぬのである(原子力規制委員会設置法一〇条五項)。このことに照らせば、原子力規制委員会の委員長に対する潜在的な指揮監督権はなお消滅していないと考えられるのではないか。¹⁵⁾とするとするならば、この場合においても、原子力規制委員会の独立性はなお侵されていないと考えることができる。

また、行政委員会の独立性の根拠を合議制の機関であることそのものに求めると、合議による意思決定が行われないために、大臣等の上級機関による指揮監督が復活するのではないかという疑問が生じうるが、委員長の代

理権が発生したとしても、そこに委員会による潜在的な指揮監督が存在する以上、大臣等の上級機関による指揮監督が発生するわけではないと考えることができる。

4 政策的合理性（実質的正当化根拠）と合議体の意思決定を一人で行うことができる 場合の要件設定について

残る問題は、合議体の意思決定を一人で行った場合に、それが行政委員会制度を採用した政策的合理性（実質的正当化根拠）を失わせてしまうのではないかという点である。この点を考える際にポイントとなるのが、合議体の意思決定を一人で行うことができる場合の要件設定、すなわち代理権発生時の法定要件の設定と代理権の範囲である。

既に見たように、原子力規制行政における行政委員会制度の採用の政策的合理性は、専門的技術的判断の必要性や、その判断に対する政治的中立性の確保である¹⁶⁾。一方、原子力規制行政において、緊急事態発生時の判断に一刻の猶予もならないことは福島第一原子力発電所の事故をみても明らかである¹⁷⁾。そこで、法は、代理権発生事由を「委員長において特に緊急を要するため委員会を招集するいとまがないと認めるとき又は委員会の会議若しくは議事の定足数を欠いているとき」と定めるとともに（原子力規制委員会設置法一〇条四項、代理権の範囲を原子力緊急事態が発生した時の同事態の認定などの六つの項目に限ったものと考えられる（同項各号））。とすると、この代理権発生要件設定は、原子力規制行政の特殊性という、原子力規制行政における専門的技術的判断の必要性やその判断に対する政治的中立性の確保という政策的合理性自体に内在するものであると評価することができる、政策的合理性を失わせるということとはできないであろう。

おわりに

最近、行政委員会についてはあまり議論されることもないようであるが、教育行政の世界においては教育委員会制度の見直しも唱えられており、久々に新設された三条委員会である原子力規制委員会の委員長の代理権を題材にとって、行政委員会の独立性とそれを支える政策的合理性について検討を試みた。ある行政分野をつかさどる行政委員会制度を設計するに当たっては、その独立性の本質を押さえるとともに、それを支える政策的合理性について検討することが重要であることが改めて確認できたと考える。

(1) 国家行政組織法三条に行政機関の一種として規定されるためにこのように呼ばれる(省の外局として庁とともに置かれる。同条三項)。内閣府設置法六四条に規定される内閣府に置かれる委員会も含めて、便宜上、三条委員会と呼ばれている。現在、公正取引委員会及び国家公安委員会(以上、内閣府設置法六四条)並びに公害等調整委員会、公安審査委員会、中央労働委員会、運輸安全委員会及び原子力規制委員会(以上、国家行政組織法三条)が設置されている。このほか、地方自治体に置かれる委員会として、教育委員会、選挙管理委員会等がある(地方自治法一八〇条の五)。

なお、「三条委員会」に対して、国家行政組織法八条に規定される「審議会等」を「八条委員会」と呼ぶことがある。八条委員会は、三条委員会と同様に合議制の機関であるが、三条機関と異なり、諮問に対して答申をするにとどまり、独自の対外的行為権限を持たないものが多い(塩野宏『行政法Ⅲ 第四版』有斐閣(二〇一二年)八二―八九頁)。

(2) 宮澤俊義(吾部信喜補訂)『全訂日本国憲法』日本評論社(一九七八年)四九七―四九八頁、佐藤功『憲法(下)』(新版)有斐閣(一九八四年)八八一―八八四頁、塩野前掲注一・七六頁。

(3) 塩野前掲注一・七五―七六頁。

(4) 塩野前掲注一・七五頁、佐藤功『行政組織法(新版・増補)』有斐閣(一九八五年)二二―二三頁。

- (5) 欠格事由として、破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者であること、禁錮以上の刑に処せられた者であること、一定の原子力事業者と関係のある者であること等が規定されている（原子力規制委員会設置法七条七項）。
- (6) ただ、全ての行政委員会が同種の身分保障の規定を備えているわけではなく、当該行政委員会に分配された事務に性質によつてか、置かれている規定は異なっている。例えば、国家公安委員会には職権行使の独立の規定はなく、また、国家公安委員会、公安審査委員会及び中央労働委員会（公益委員）には、政党要件（同一の政党に所属する委員を一定数以下にしななければならず、これを超えたときは罷免しなければならない）が設けられている。
- (7) 佐藤功前掲注四・一九八頁、二六七―二六九頁。佐藤教授は、この裏返しとして、同じく合議制の機関である審議会等にもおのずから独立性は認められるが、審議会等の多くは自ら国家意思を決定表示しうるものではなく、大臣等の意思決定として対外的に表示されるところに行政委員会と審議会等の差異を説明する。
- (8) 例えば、原子力緊急事態が発生したと認められる事象が発生した場合に、一〇条四項の要件を満たせば、委員長は、原子力緊急事態の発生を認定を行うことができる。
- (9) 菊井康郎「権限の委任と代理」田中二郎ほか編『行政法講座 第四卷』有斐閣（一九六五年）一三二―一三三頁。
- (10) 菊井前掲注九・一三九頁。
- (11) 菊井前掲注九・一三二、一四〇頁。
- (12) 木田宏『逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律（第三次新訂）第一法規（二〇〇三年）二三六頁。』
- (13) なお、一定の重要な事項については、教育委員会は、教育長に委任することができない（地教法二六条二項）。これを、合議制の行政庁を採用したこと自体に内在する理論的制約と捉えるのか、政策的選択であると捉えるのかについては、なお検討を要する点であろう。例えば、教育委員会の議決を経ることなく教育長が専決で行った分限免職処分の有効性について争われた事例において（教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する）ことは、教育長に委任することはできない。地教法二六条二項四号）、最高裁は、これを有効であると判断している（最判昭和四三年二月一六日教職員人事関係裁判例集六集四九頁）。合議制の行政庁を採用した趣旨を失わせるような包括的な委任が行われることは問題であろうが、ここにいう「合議制の行政庁を採用した趣旨」の最たるものは「独立性の確保」（上級

- 機関や他の機関からの指揮監督の排除」と考えられる。教育長の上級機関は教育委員会であり（地教法一七条一項）、教育委員会自体の独立性が確保されている以上、教育委員会から教育長への委任は「独立性」とは直接の関係ない問題であると解釈することはできるかもしれない。ただ、この「独立性」を支える政策的合理性（実質的正当化根拠）には、職務遂行における政治的中立性の確保、専門的技術的判断の必要性、複数当事者の利害調整、準司法手続の必要性などが挙げられる。このような政策的合理性を失わせるような委任が行われた場合には、合議制の機関が採用された趣旨を失わしめることになるため、この政策的合理性を担保するために、一定の事項を留保したものが同法二六条二項であると考えられることができる（例えば、規則制定権を教育長に委任することはできない）。
- (14) 教育委員会の例において、教育長への委任・代理が行われたからといって、首長から教育長に対する指揮監督関係が発生するわけではない。
- (15) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第二版）』有斐閣（二〇一〇年）五一頁は、法定代理について、被代理機関が代理機関に対して指揮監督権を有するかどうかについては、場合により異なるとする（被代理機関が欠けた場合に指揮監督権を行使できないのは当然であるが、外遊の場合には指揮監督権を認める）。
- (16) 原子力規制委員会設置法の制定時の国会審議において、近藤昭一衆議院議員は、次のように法案の説明をしている。「平成二十三年三月十一日に発生した東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故は、今なお多くの方が困難な避難生活をおこなうなど、国民の生活に深刻な影響をもたらしました。この事故では、原子力を推進する経済産業省に原子力安全・保安院が属するなど、規制機関の独立性が欠如していたことや原子力規制機関に専門的知識を有した人材も能力も欠落していたことなど、我が国の原子力に関する行政についての問題点が次々と明らかとなり、国内外の信頼は大きく損なわれました。（中略）今回の事故の深い反省に立ち、このような事故を二度と起こさないためにも、また、損なわれた信頼を回復するためにも、原子力の安全に関する行政の体系の再構築は喫緊の課題であります。このような認識のもと、私ども三党派は、精力的に協議を行った結果、本起草案をまとめた次第であります。（中略）第二に、新たな原子力安全規制組織には、環境省に、国際基準にのっとった、独立性が高い三条委員会の原子力規制委員会を設置することとし、そのもとに原子力規制庁と称する事務局を置くこととしております」（平成二十四年六月一五日衆議院環境委員会）。

- (17) 「一時的」にさえ意思決定をすることができない状態を作り出せないことが原子力規制行政の特質であり、そのことを含めて政策的合理性を判断しなければならないことはいうまでもない。
- (18) 例えば、教育再生実行会議の第二次提言（平成二五年四月一五日）。