

原子力規制委員会の設置をめぐる議論（特に、行政委員会（いわゆる三条委員会）制度の選択）を振り返る

荻野徹

本稿では、原子力規制委員会の設置に到る議論を、より広い行政組織論の文脈を踏まえて振り返ることにより、現在の組織形態に込められた国民の期待、規制活動の正当性（rightness）と正統性（legitimacy）に与える影響等について議論の素材を提供しようとするものである。

1. 設置に至る過程での議論の焦点

- 規制と利用の分離をいかに徹底するか
 - ― 府省レベルの分離か、行政委員会かなど
- 一元化の考え方
 - ― 原子力安全委員会（及びダブルチェックの仕組み）や文部科学省所管事項
- 緊急時対応の在り方を重視
 - ― 合議制機関の意義と限界
 - ― 政治の役割、補佐機関の在り方
- 専門性の確保
 - ― 委員の選任要件

2. 議論の経緯

○ 時系列

- 2011.6.27 原発事故の収束及び再発防止担当大臣の任命
 - 8.5 担当大臣による「試案」の公表
 - 8.12 関係閣僚会議申合せ
 - 8.15 閣議決定
- 2012.1.31 政府案の国会提出
 - 4.20 自公案の国会提出
 - 6.15 衆・環境委員会において委員会提出法案の決定（政府案及び自公案は撤回）
 - 6.20 参・本会議で可決、成立。

○ 各段階における議論の進展

① 「試案」の段階

下記のうち、エを除く事項について、概ね方針が固まる。

ア 規制と推進の分離。原発の許認可権限を、経産・文科から新組織に移管

イ 一元化。アに加え、原子力安全委員会（ダブルチェック制度）は廃止。

（保障措置は文科省のまま）

ウ 新組織は、府省の外局（三条機関）としての「庁」とする。

エ 新組織の置き場所については、内閣府案と環境省案を両論併記。

② 閣議決定の段階

①エに関し、置き場所を環境省とすることが決まる。

③ 衆・環境委員会提出法案の段階で

①ウと異なり、新組織は、三条委員会となる。

その上で、委員会の事務局を原子力規制庁と呼ぶこととする。

①イに関し、保障措置及び放射線障害防止法についても新組織に移管。

○ 議論のポイント

① 政府案の段階では、緊急時対応（迅速な判断、他機関との連携）を重視し、合議制機関ではなく独任制の庁を選択。

② 国会審議を通じて、政治からの独立を重視し、合議制機関を選択。その上で、事務局を原子力規制庁と呼ぶこととする（国家行政組織法のメニューの例外）。

③ ただし、緊急時を想定した例外的な規定を置く。

・委員の参集が困難な緊急時に、委員長が委員会を「代理」（原子力規制委員会設置法第10条）

← 合議制の重大な例外。

緊急時に合議制機関では対応できないのではないかとの懸念への対応

・委員の選任手続の特例（原子力規制委員会設置法第7条）

← 国会同意手続の例外

緊急時における委員会の存在確保

・原子力災害対策本部長（総理）の本部員（各省大臣等）への指示権の対象から、オンサイト対応に係る原子力規制委員会の権限事項を除外

← 内閣総理大臣の緊急時における権限の重大な例外

オンサイト対応についても、委員会の独立性（政治からの独立）を確保

（* 委員会の事務局を原子力規制庁と呼称すること（国家行政組織法の組織基準の例外）

についても、それまでの、緊急時対応を重視した議論が影響した可能性があるとも考えられる。）

3. 専門性の確保

委員に求められる積極・消極の要件について他の行政委員会と比較すると、原子力規制委員会には、政治的中立性確保や多様な意見の集約よりも、特定の分野における専門性の確保に主眼が置かれているとみられる。

(積極要件の例)

- ・原子力規制委員会
「原子力利用における安全の確保」に関する「専門的知識及び経験並びに高い識見」
- ・人事院
「民主的な統治組織と成績本意の原則による能率的な事務の処理に理解」があり、「人事行政に関し識見」
- ・公正取引委員会
「法律又は経済に関する学識経験」
- ・国家公安委員会
「任命前五年前に警察又は検察の職務を行う職業的公務員の経歴のない者」
- ・個人情報保護委員会
人格が高潔で識見の高い者としつつ、次のとおり法定
委員長及び委員には、「個人情報の保護及び適正かつ効果的な活用に関する学識経験」、「消費者の保護に関して十分な知識と経験」、「情報処理技術に関する学識経験」、「特定個人情報が利用される行政分野に関する学識経験」及び「民間企業の実務に関して十分な知識と経験」を有する者、連合組織（＝地方六団体）の推薦する者が含まれること。

(消極要件)

- ・原子力規制委員会
原子力事業者（被規制者）の役職員を欠格事由とする
- ・国家公安委員会
五人中三人以上が、同一の政党に所属することを回避
- ・人事院
三人のうち二人が、同一の政党に属し、又は同一の大学学部の卒業者となることを回避

4 行政法及び行政学の知見からの示唆

(アメリカ制度を参照する場合の留意点)

- 行政委員会制度については、戦後、「アメリカ法の継受として取り入れられるようになった」といわれているが、実際には、日本において現に存在する行政委員会が「アメリカ法の継受」といえるかどうか、問題である（塩野(2004);14）。（補論1参照）

(組織形態の選択に関する学問的検討の例)

- 行政学の分野では、規制行政組織の選択に関し、エイジェンシー・コストとコミットメント・コストのトレード・オフ関係の処理として分析する研究がある。（補論2参照）
- 合議制機関に係る制度設計に関しては、三条機関とするか八条機関とするかが政治的な争点となることがある（いわゆる「サンパチ（三八）論争」）。（補論3参照）

(行政委員会の規則制定権について)

- 行政委員会の規則制定権は、一般の行政機関に対する委任立法をめぐる限界論と大差がない。もっとも、規律密度については、とりわけ専門性を理由に行政委員会が設置され、その規則制定権が授権されている場合には、通常の行政委員会よりもこれを緩和して考える余地がある（原田(2018);75）。

(原子力規制委員会と事務局たる原子力規制庁の関係について)

- 合議制機関である委員会とその事務局の関係は、包括的機関概念（事務分配の単位である組織に着目する概念）である各省における大臣とその部下職員の関係と比べ、行政官庁理論における国家意思の決定・表示機関（行政官庁）とその補助機関の関係として理解しやすいという指摘がある（塩野(2012);74）。原子力規制委員会設置法が事務局を原子力規制庁と呼ぶことにより、両者の立場の違いがより鮮明になるとも考えられる。このことと、公開性確保の取組（原子力規制委員会の会合をインターネットでリアルタイムに配信することなど）があいまって、組織内における意思決定の過程や執行管理の態様の「見える化」が、これらが公的には大臣の判断に収斂してしまう各省に比べ、より進めやすいとも考えられる。（補論4参照）

【参考文献】

- 伊藤正次 2003 『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史—』（東京大学出版会）
- 宇賀勝也 2015 『行政法概説Ⅲ（第4版）』（有斐閣）
- 金子和裕 2012 「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築—原子力規制委員会設置法案の成立と国会論議—」『立法と調査』2012年9月（332号）
- 塩野宏 2004 「行政委員会制度について—日本における定着度—」『日本學士院紀要』2004年（第59巻第1号）
- 2012 『行政法Ⅲ』（有斐閣）
- 野口貴公美 2001 「ポリス・パワーの変容—州立法府から連邦御製委員会—」『社会志林』2001年3月（第47巻第1号）
- 原田大樹 2018 「行政委員会」『法学教室』2018年11月（458号）

(補論1) アメリカにおける行政委員会の成立過程と日本との比較

○ アメリカにおける行政委員会の成立過程について、野口(2001)及び伊藤(2003)に依拠して略述すると、次のとおり。

- ・ 自由放任型経済政策が通用していた19世紀前半においては、州立法府は、判例上、ポリス・パワー(公衆の安全や道徳の見地から望ましくない場合に、私人の財産権行使を制限する権能。消極目的の警察作用・秩序維持作用に係る権能)により、私人の通商活動を規制することができる(酒類販売の許可制のごとし)。州の執行府は立法府によって決定された作用をただ単に執行する(裁量判断の余地がほとんどない)機関として位置づけられていた。紛争は、事後的に裁判で解決すべきものと考えられた。
- ・ 19世紀末から20世紀にかけて、自由放任的経済政策の弊害が顕著となったが(独占的な鉄道事業者による不当運賃の徴収のごとし)、本来あってしかるべき立法的統制と司法統制がいずれも有効に機能しなかった。立法府も司法府も、何が適正な料金であるかを判断する専門的知見を有しないため、立法府が行う抽象的な規定のみでは複雑な具体的状況に即した妥当な規制を行うことはできず、司法府による事後的な対応も機能しなかった(個々の利用者が独占化した鉄道事業者を相手に訴訟で料金の適否を争うのは、現実的な解決方法ではない)。また、鉄道網は州際を越えて広がり、州内事項としての対応は困難となった。
- ・ このような背景の下、州際通商法により、連邦レベルの行政機関である、州際通商委員会(ICC; Interstate Commerce Commission)が創設されるに至った。
- ・ ICCは、準司法的機能と準立法的機能が与えられた。準司法的機能とは、不当料金の返還などの命令(order)や決定(decision)などの具体的処分を行う権能で、司法府からの委任によるものと考えられた。準立法的機能とは、委員会が法律に基づき、さまざまな実体的及び手続的規則(rules, regulations, requirements等)を制定する権能で、立法府からの委任であると考えられた。このうち、同種の組織が多数創設され、独立規制委員会と呼ばれた。
- ・ 独立規制委員会制度には、まず、統治システム論の文脈で、自由放任を是とする保守派から、司法権との関係で問題であるとの批判があり、大統領主導のニューディールを支持する革新派から、大統領権限との関係で問題であるとの批判があった。また、規制システム論の文脈で、規制機関については一般に規制の「虜」となる可能性が考えられるところ、(虜理論、capture theory)が、独立規制委員会は、執政部門からの継続的な政治的支持を得られず、また、比較的少数の産業が規制対象で視野狭窄になりがちなので、その傾向が強いという批判があった。これらの批判はありつつも、ケネディ政権のころには、独立規制委員会の存在を一応既定の事実として尊重し、その枠内で解決を図るといような形で、議論は沈静化、独立規制委員会制度は、統治システムの中に定着したと考えられている。

○ アメリカにおける行政委員会の成立過程を日本の現状と比較して、塩野（2004）は、おおむね、次のように述べている。

- ・ （アメリカにおける行政委員会制度発展の発端であるとされる、鉄道などの）「料金紛争」というその紛争は会社と利用者の法的争い、つまり民事訴訟として登場したわけで、その解決に当初は専ら裁判所が携わってきたということである。
- ・ 日本であれば、鉄道料金の規制となると直観的に行政の役割と考えられるのと異なり、当時のアメリカ人は、まず裁判所に駆け込むことを考える。それで埒が明かないとなると、それではということで、そのための行政機関を作り、さらに料金の限度みたいなものをあらかじめ決めた方がよいとなるとそれは立法府の仕事だけれども専門的な細かなことは新たに作る行政委員会にやらせようという段取りになるようである。
- ・ このあたりに、何かことがあるとまず行政が動くという日本の対応と異なるところがある。（日本の行政委員会論議は）公共的事務の包括的担当者としての行政府の存在を「前提とした」明治以来の立法、司法、行政の三権分立のイメージの足を引きずっている。
- ・ こういうところ[日本]では、まず、立法と司法があって、それでは賄えないときにはじめて特別の組織を立法部、司法部外に作り、これに立法権、司法権の一部を肩代わりさせるという [アメリカの] 行政委員会の発想はなじみにくいものがある。
- ・ 日本における行政委員会の現状は、〔明治以来の日本型権力分立モデル〕と行政依存型の日本社会の実態が相乗効果をもたらしたものといえよう。

(補論2) 規制行政組織の選択に関する行政学における分析の例

○ 伊藤(2003)は、アメリカの行政学における次のような議論を紹介し、日本における行政委員会制度の選択や制度設計の政治過程の分析に応用している。

- ・ 政権担当者が規制行政組織の形態を選択するに際し考慮すべきコストは二つある。
- ・ その一つが、官僚制が政権担当者の意向とは異なる利益に基づいて政策を歪曲する、エージェンシー・コストである。政治家は、官僚制の意思決定手続を厳格化したり、官僚の人事への介入を可能とする制度の導入により、このコストを縮減することができる。
- ・ 他方、このような方策をとった場合、もう一つのコストが発生する。それは、過度に行政統制の制度的仕組みを整えておくと、政権交代が生じた場合に、対抗政治勢力に行政統制と政策転換の機会を与えてしまうという、コミットメント・コストである。
- ・ この二つのコストは、トレード・オフの関係にある。
- ・ 行政府から最も独立した組織形態である裁判所による事後的な行政統制は、(裁判所に影響力を行使できないので)エージェンシー・コストを発生させるが、政治的に中立な司法判断が期待できるのでコミットメント・コストは小さい。他方、大統領の統制に服する独任制行政機関は、政権を担当している間はエージェンシー・コストが小さいが、政権交代を考えるとコミットメント・コストは大きい。
- ・ 独立行政委員会制度は、裁判所と独任制行政機関を両極とする組織選択のスペクトラムの中間に位置づけられる。

(補論3) いわゆる「3-8 (サンパチ) 論争」について

- 行政委員会については、「3条委員会」と呼称されることも多い。これは、国家行政組織法第3条に根拠を有すること(3条機関であること)に由来すると思われるが、この用語が人口に膾炙するについては、下記のような事情が背景にあると思われる。
 - ・ 審議会等であっても委員会という名称が付されることは稀でない。
 - ・ 現在、内閣府の金融庁に置かれている証券取引等監視委員会は、当初、証券不祥事を契機として、大蔵省(当時)から独立した証券取引委員会(日本版SEC)を復活させる議論もあった中で、結果として、大蔵省の中に3条機関ではなく、8条機関としての委員会を設けるという形で1992(平成4)年に設置されたものである。
 - ・ このことが示すように、3条機関としての委員会(「3条委員会」といわれることがある)を設置すべきか8条機関としての審議会等を設置すべきか立法過程において論点になることが稀でない。いわゆる「3-8(サンパチ)論争」である。
 - ・ 与党は、大臣に決定権限を留保し、民間有識者による会議の結論に法的拘束力を持たせないため、審議会等を主張し、野党は、大臣の権限を縮小するため行政委員会とすることを主張する傾向がある。(宇賀(2015); 212)

(補論4) いわゆる三条委員会と行政官庁理論

- 伊藤(2003;105)は、次のように論じる。
 - ・ 行政官庁理論においては、各省大臣等の官職が国家意思の発現主体としての『官庁(行政庁)』と見なされ、それ以外の職員は、補助機関・諮問機関等と位置付けられるにすぎない。このきわめて技巧的かつ擬制的な法理は、今日でも行政実務・裁判実務で揺るぎない地位を保っている。
 - ・ (他方) 国家行政組織法は、府、省、委員会及び庁という行政組織を国の「行政機関」と規定し(第3条)、各省大臣等を、各省等の長と位置付けた(第5条)。行政官庁理論の用語法と異なり、国家行政組織法は、実体的な行政組織を包括的に「行政機関」と呼んでいるのである。

- 塩野(2012;74)は、次のように論じる。
 - ・ 委員会はそれ自体として、国家意思を決定し、外部に表示する機関である。
 - ・ この点で、委員会は、国家行政組織法の三条機関であるが、省が包括的機関概念によっているのに対し(庁も同様である)、委員会はむしろ、行政官庁理論によって理解することができる。
 - ・ 委員会は個別作用法により、対外的権限を付与されるが、そのとき、行政庁となるのは、省・庁の場合がその長として的大臣であるのに対し、委員会の場合においては、委員会そのものである。そして、省における内部部局は、委員会においては、国家行政組織法上事務局として位置づけられ(第7条7項)、これも行政官庁理論でいう、補助機関として理解することになじむ。

【参照条文】

○国家行政組織法（昭和23年法律第120号）

（行政機関の設置、廃止、任務及び所掌事務）

第三条 国の行政機関の組織は、この法律でこれを定めるものとする。

- 2 行政組織のため置かれる国の行政機関は、省、委員会及び庁とし、その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる。
- 3 省は、内閣の統轄の下に第五条第一項の規定により各省大臣の分担管理する行政事務及び同条第二項の規定により当該大臣が掌理する行政事務をつかさどる機関として置かれるものとし、委員会及び庁は、省に、その外局として置かれるものとする。
- 4 第二項の国の行政機関として置かれるものは、別表第一にこれを掲げる。

（行政機関の長）

第五条 各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法（昭和二十二年法律第五号）にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する。

2・3 （略）

（内部部局）

第七条 （略）

2～6 （略）

7 委員会には、法律の定めるところにより、事務局を置くことができる。第三項から第五項までの規定は、事務局の内部組織について、これを準用する。

8 （略）

（審議会等）

第八条 第三条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。

別表第一（第三条関係）

省	委員会	庁
総務省	公害等調整委員会	消防庁
法務省	公安審査委員会	出入国在留管理庁、公安調査庁
外務省		
財務省		国税庁
文部科学省		スポーツ庁、文化庁
厚生労働省	中央労働委員会	
農林水産省		林野庁、水産庁
経済産業省		資源エネルギー庁、特許庁、中小企業庁
国土交通省	運輸安全委員会	観光庁、気象庁、海上保安庁
環境省	原子力規制委員会	
防衛省		防衛装備庁

（※）国家行政組織法は、内閣府以外の組織の基準を定めるものとされている。

別途、内閣府には、内閣府設置法及び個別の作用法に基づき、公正取引委員会、国家公安委員会、個人情報保護委員会、カジノ管理委員会、金融庁、消費者庁が置かれている。

○原子力規制委員会設置法（平成 24 年法律第 47 号）

（設置）

第二条 国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項の規定に基づいて、環境省の外局として、原子力規制委員会を設置する。

（委員長及び委員の任命）

第七条 委員長及び委員は、人格が高潔であって、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。

2 （略）

3 国会の会期中に、原子力災害対策特別措置法（平成十一年法律第百五十六号）第十五条第二項の規定による原子力緊急事態宣言がされている場合その他の特に緊急を要する事情がある場合であり、かつ、委員長及び前条第三項の規定により委員長の職務を代理する委員のいずれもが欠員である場合（以下この項において「緊急任命が必要な場合」という。）において、両議院又はいずれかの議院が緊急任命が必要な場合である旨の文書を添えた第一項の規定による委員長に係る同意の求めがあった日（同項の規定による委員長に係る同意の求めがあった後に緊急任命が必要な場合に該当することとなったときにあつては、その旨の通知を受けた日）から国会又は各議院の休会中の期間を除いて十日以内に当該同意に係る議決をしないとき（他の議院が当該同意をしない旨の議決をしたときを除く。）は、内閣総理大臣は、同項の規定にかかわらず、同項に定める資格を有する者のうちから、委員長を任命することができる。

4～7 （略）

（会議）

第十条 原子力規制委員会は、委員長が招集する。

2 原子力規制委員会は、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。

3 原子力規制委員会の議事は、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。

4 前二項の規定にかかわらず、次の各号に掲げる場合において、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、当該各号に掲げる事項に関し、委員会を臨時に代理することができる。

一 原子力災害対策特別措置法第十五条第一項各号に該当する場合 同項の規定による原子力緊急事態の発生の認定、内閣総理大臣への報告並びに同条第二項の規定による公示及び同条第三項の規定による指示の案の提出

二 原子力災害対策特別措置法第十五条第二項の規定による原子力緊急事態宣言があつた時から同条第四項の規定による原子力緊急事態解除宣言があるまでの間にある場合 同法第二条第五号に規定する緊急事態応急対策に関すること。

三～六 （略）

5・6 （略）

（原子力規制庁）

第二十七条 原子力規制委員会の事務を処理させるため、原子力規制委員会に事務局を置く。

2 前項の事務局は、原子力規制庁と称する。

3～6 （略）

○原子力災害対策特別措置法（平成 11 年法律第 156 号）

（原子力災害対策本部の設置）

第十六条 内閣総理大臣は、原子力緊急事態宣言をしたときは、当該原子力緊急事態に係る緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策（以下「緊急事態応急対策等」という。）を推進するため、内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）第四十条第二項の規定にかかわらず、閣議にかけて、臨時に内閣府に原子力災害対策本部を設置するものとする。

2 （略）

（原子力災害対策本部の組織）

第十七条 原子力災害対策本部の長は、原子力災害対策本部長とし、内閣総理大臣（内閣総理大臣に事故があるときは、そのあらかじめ指定する国務大臣）をもって充てる。

2・3 （略）

4 原子力災害対策副本部長は、内閣官房長官、環境大臣及び原子力規制委員会委員長（事業所外運搬に係る事象の発生の場合にあつては、内閣官房長官、環境大臣、原子力規制委員会委員長及び国土交通大臣）をもって充てる。

5・6 （略）

7 原子力災害対策本部員は、次に掲げる者をもって充てる。

一 原子力災害対策本部長及び原子力災害対策副本部長以外の全ての国務大臣

二・三 （略）

8～14 （略）

（原子力災害対策本部長の権限）

第二十条 （略）

2 原子力災害対策本部長は、当該原子力災害対策本部の緊急事態応急対策実施区域及び原子力災害事後対策実施区域における緊急事態応急対策等を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関並びに原子力事業者に対し、必要な指示をすることができる。

3 前項に規定する原子力災害対策本部長の指示は、原子力規制委員会がその所掌に属する事務に関して専ら技術的及び専門的な知見に基づいて原子力施設の安全の確保のために行うべき判断の内容に係る事項については、対象としない。

4～10 （略）