

# 独立行政委員会の中立性と独立性

——「強い首相」下の権力分立——

一橋大学法科大学院修了（2019年3月）

一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

黒野将大

## 目次

I はじめに 独立行政委員会を論じる意義 .....	28
II 米国の行政委員会の歴史 .....	34
III 日本の独立行政委員会 .....	37
IV 独立行政委員会をめぐる学説の展開 .....	42
V 米国の独立機関をめぐる判例と学説 .....	51
VI 独立行政委員会による抑制均衡 .....	56
VII 終わりに 「強い首相」下の独立行政委員会 .....	60

## I はじめに 独立行政委員会を論じる意義

本論文は、独立行政委員会の合憲性をテーマとしている。独立行政委員会は、太平洋戦争後の戦後改革の中で、日本に本格的に導入された。そして、その憲法適合性は、導入当初から問題とされてきた。権力分立原則や民主的責任行政の原理に抵触するおそれが指摘されたのである。中心となる問題は、「行政権は、内閣に属する」と定める憲法 65 条との関係である。行政に当たると考えられるにも関わらず、内閣の指揮監督を必ずしも受けない独立行政委員会は、この規定に違反するものではないかと疑われてきた。また、同条は、「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ふ。」（憲法 66 条 3 項）、「内閣総理大臣は、……行政各部を指揮監督する。」（憲法 72 条）と併せ、国会に対して内閣が、行政権の行使全般について責任を負うという民主的責任行政の原理を定めたものと解されてきた。そうすると、内閣が責任を負えない独立の行政機関は、この原理にも反することになり得る。

しかし、今日、独立行政委員会制度について、憲法学の学説として違憲説が唱えられることは、ほとんどない<sup>1</sup>。結論において対立がないという点から見れば、独立行政委員会の合憲性という問題は、既に解決したものともみることができないではない。とすれば、あえて今日において、独立行政委員会を憲法学上、取り上げる意義はどこに見出されるのであろうか。

<sup>1</sup> 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 第5版』202頁〔高橋和之〕（有斐閣，2012）

そのことを、論じるにあたってまず、権力分立論の現代における状況を確認しておくこととしたい。

今日、権力分立論というのは変容を余儀なくされている。古典的な意味での、「国家の諸作用を性質に応じて立法・行政・司法というように『区別』し、それを異なる機関に担当させるように『分離』し、相互に『抑制と均衡』を保たせる」<sup>2</sup>という形では、権力分立は、現実には機能しないのである。なぜならば、政治部門を構成する立法府と行政府が、本来的には、相互に抑制均衡を働かせることが期待されているものの、政党政治の下では、与党を通じて一体化してしまうからである<sup>3</sup>。

この点、日本においては従来、特殊な政党のあり方と政治的慣行によって、やや本来の形とは異なっているものの、国会と内閣との二元的な状況が存在してきた。具体的には中選挙区制を背景とする派閥の連合体としての自民党のあり方や与党の事前審査制の慣行<sup>4</sup>が相対的に首相の権限を弱め、党の力を強めてきたのである<sup>5</sup>。しかし1990年代以降、選挙制度の改革や首相のリーダーシップを重視する改革が行われたことによって、このような状況は一変している。構造的にみて、首相が行政府の長であるのみならず、与党のリーダーとして大きな権限を持ち、立法府を事実上掌握できる状況が日本においてもうまれてきている<sup>6</sup>と言える。古典的な意味での権力分立論による立法府と行政府の相互の抑制均衡という理念は、すなわち政党政治の理念型においても、日本における現実の政治状況からみても、明らかに妥当しなくなってきたのである。そこで、現代ではとりわけ議院内閣制下における「強い首相」をいかにチェックするかということが重要な問題となる。

本論文では、度々「強い首相」という言葉を用いる。ここで私が、「強い首相」として定義するものは、主として議院内閣制下において、首相が行政府のみならず、与党を通じて立法府をも掌握して、政治部門において強大な権限を持つ状況である。この「強い首相」という用語自体には、何らかの否定的ないし肯定的な含意が含まれているわけではない。むしろ、ここで強調しておきたいのは、本論文で言うところの「強い首相」は憲法上の想定に沿うものであると捉えることすら可能であるという点である。まず、首相が「行政各部」（憲法 72 条）を強力にリードしていくこと自体は、憲法が首相に、行政権の主体たる内閣（憲法 65 条）の「首長」たる地位（66 条 1 項）を与え、國務大臣の任免権（68 条）を与えたことから、憲法上、期待されたものといえる。また、「憲法の定める議会制民主主義は政党を無視しては到底その円滑な運用を期待することはできないのであるから、憲法は、政党の存在を当然に予定しているもの」<sup>7</sup>といえる以上、内閣が国会の信任を得て存続している限りに

<sup>2</sup> 芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法 第 6 版』287 頁（有斐閣、2015）

<sup>3</sup> 芦部・前掲注（2）289 頁

<sup>4</sup> 大山礼子『日本の国会』82, 83 頁（岩波新書、2011 年）

<sup>5</sup> 待鳥聡史『首相政治の制度分析 現代日本政治の権力基盤形成』39 頁（千倉書房、2012）

<sup>6</sup> 待鳥・前掲注（5）173 頁

<sup>7</sup> 最大判昭和 45 年 6 月 24 日民集 24 卷 6 号 625 頁〔629 頁〕

においては、首相が同時に与党党首として、立法府をも一定程度、掌握するという事は、憲法の予定するところとみななければならない。「強い首相」というのは、議院内閣制下における本来の姿ともいえる<sup>8</sup>。

しかし他方で、日本国憲法は、その統治構造として抑制均衡の原理を採用していると考えられる以上、このような強い首相に対して十分なチェックを働かせて一定の抑制を図るということもまた、憲法上の要請であると思わなければならない。政治部門の一体化を前提とするならば、このような役割をまず期待すべきは司法府である。しかし司法府はその性質上、非民主的な機関であり、その役割は、あくまでも謙抑的なものにならざるを得ず、具体的な政策論の領域にまで立ち入った抑制機能を期待することは妥当とはいえない<sup>9</sup>。

そこで日本国憲法が「強い首相」の抑制均衡を図るために、他にいかなる機関に、いかなる役割を期待しているのかという点をさらに探求する必要がある。しかし、残念ながら、日本国憲法の条文上に、そうした役割を期待されている機関として見出すことができるのは、わずかに会計検査院（憲法 90 条）くらいである。ただ、この会計検査院の規定は、憲法は必ずしも権力分立を立法、行政、司法の三権の分立であると硬直的に考えているのではなく、これのいずれにも属しない独立性ある機関による行政活動のチェックということを、あり得るものとしていることがわかる。

さらに形式的意味の憲法のみならず、国家統治の基本法としての実質的な意味の憲法を構成するようないくつかの機関も考慮に入れて考察していくと、中央人事行政機関たる人事院や中央銀行たる日本銀行などの重要な機関に、独立行政委員会ないしそれに類する職権行使に独立性ある委員会制度が用いられていることがわかる。このような独立行政委員会は、日本国憲法の制定と同時に、戦後改革の一環として、本格的に日本に導入された制度である。これらの点から考えるに、日本国憲法は、強い首相をチェックし抑制均衡を図るためのシステムの一つとして、独立行政委員会制度を位置付けていると理解することが可能ではないだろうか。

実際、「強い首相」を目指した 1990 年代の一連の改革<sup>10</sup>においても、「強い首相」に対するチェック機能を、いかに働かせるかという点は、問題とされていた。そして、独立行政委員会にも一定の役割が期待されていたのである。例えば、一連の改革をリードしてきた一人であるとされる<sup>11</sup>佐藤幸治は、明確な表現でこのことを語っている。それは「エンジンを強化して、スピードが出るようにすると同時に、よく利くブレーキもあらかじめ用意しておく

---

<sup>8</sup> 待鳥・前掲注 (5) 3, 4 頁

<sup>9</sup> もちろん、合憲性についての判断が必然的に政治性をはらみ、従って一種の政策判断が裁判所による司法審査にも求められるのは事実である。しかし、そこには限界があるのである。〔市川正人「違憲審査制と民主制」佐藤幸治ほか編『憲法五十年の展望Ⅱ 自由と秩序』314 頁（有斐閣，1998）〕

<sup>10</sup> 本論文では選挙制度改革（1994 年）、橋本内閣による行政改革（1996 年～）、司法制度改革（1999 年～）の 3 つを 1990 年代の一連の改革として一体的に捉える。

<sup>11</sup> 佐藤は、行政改革会議の委員であり、司法制度改革審議会では会長を務めた。

なければならない」<sup>12</sup>というものである。エンジンとは、強力なリーダーシップを発揮する首相を中心とした「政治」である。これに対して、ブレーキとは、司法制度をはじめとする政治部門における強力な権力を抑制するための制度である。佐藤が、この表現において、主として念頭においていたのは、裁判所である。司法制度改革というのは、まさに、この構想の一環にあるものとして捉えることができる<sup>13</sup>。しかし、独立行政委員会や会計検査院といった首相の強力なリーダーシップに服さない機関の役割というのも、ブレーキ役として同様に、期待されていたわけである。佐藤は、行政改革等による政治部門の機能強化と共に、抑制・均衡のシステムの確立が求められていることを指摘した上で、次のような見解を示している。

従来、司法部門をはじめとして独立性や自治権を付与されて活動することを期待された機関ないし組織は、それぞれの“世界”の物語に閉じ籠もり、他の機関ないし組織や国民との開かれた関係を築く中で積極的な活動を展開することにやや臆病に過ぎたところがなかったであろうか。今般の一連の諸改革は、「国のかたち」の再構築という大きな物語にかかるものであり、それぞれの機関ないし組織はこの大きな物語の下に自己の役割を再定義しつつ、21世紀日本の社会が直面する諸課題に積極的に取り組むことを期待したいと思う。<sup>14</sup>

一連の改革が、複数の憲法学者が大きな役割を果たして行われたものであり、日本国憲法の想定する統治構造に矛盾するものではなく、むしろ、これに沿うものとして構想されたことは、その内容とされたブレーキ役としての独立行政委員会が、日本国憲法の理解に沿うものであることの一つの傍証である。

しかし、現実には、独立行政委員会は、戦後の一時期を境に大幅な整理縮小が行われ、長い数十年に渡る冬の時代を過ごしてきた。近年、独立行政委員会の「活性化」とも評価しうるような注目すべき動き<sup>15</sup>があることもまた事実であるが、全体としてこの制度が活発に用

---

<sup>12</sup> 佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』301頁（有斐閣、2002）

<sup>13</sup> 司法制度改革審議会報告書では次のような記載がある。

「身体にたとえて、政治部門が心臓と動脈に当たるとすれば、司法部門は静脈に当たると言えよう。既に触れた政治改革、行政改革等の一連の改革は、いわば心臓と動脈の余分な附着物を取り除き、血液が勢いよく流れるよう、その機能の回復・強化を図ろうとするものである。この比喻によるならば、司法改革は、従前の静脈が過小でなかったかに根本的反省を加え、21世紀のあるべき「この国のかたち」として、その規模及び機能を拡大・強化し、身体の調和と強健化を図ろうとするものであると言えよう。」  
司法制度改革審議会「司法制度改革審議会意見書——21世紀の日本を支える司法制度——」5, 6頁（2001）

<https://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/report/ikensyo/index.html>

（2019年9月12日最終閲覧）

<sup>14</sup> 佐藤幸治「憲法と『国のかたち』」『会計検査研究』25号4頁（2002）

<sup>15</sup> 曾我部真裕「公正取引委員会の合憲性について」石川正先生古稀記念『経済社会と法の役割』8頁（商事法務、2013）

いられてきたとは言い難い。このような独立行政委員会制度の停滞の大きな理由は、国会を通じた民主的コントロールの原理と矛盾するものと考えられてきたことにある<sup>16</sup>。この点は、要するに次のような疑問である。民主的な正統性のない機関が、なぜ民主的な権力をチェックすることができるのか。この根本的な疑問に対して、日本の憲法学は、例えば、中立性といったキーワードを用いることによって答えようとしてきた。しかしながら、独立行政委員会をめぐる従来の論証は、大きな限界を抱えており、必ずしも成功しているものとはみなされていない。この民主的正統性のない機関がなぜ民主的権力をチェックできるのか、という問いは政治部門を掌握している強い首相を抑制しチェックするという場合には、常に生じ得る根本的な問題である。とするならば独立行政委員会の合憲性を問い直すということはすなわち現代における強い首相の下での権力分立を再考することに他ならず、そこに憲法学上の意義が見出されると考える。

次章以降において、この問題に取り組むに先立って、本論文の検討の対象である「独立行政委員会」という概念及び用語について、ここで確認しておく。独立行政委員会はいくまで、講学上の概念であるので、明確な定義があるわけではない。そこで、いくつかの法律用語辞典を参照すると、概ね以下のような理解がされている。

- イ 国の行政委員会は内閣又は大臣の、地方公共団体の行政委員会は庁の所轄の下にあるが（ただし会計検査院は内閣から独立している）、具体的な職権行使については独立性が認められること、
- ロ それと密接に関連するが委員の身分が保障されていること、
- ハ 準立法的権能及び準司法的権能を有することである。<sup>17</sup>

しかし、独立性・身分保障・準立法及び準司法作用という三つの点は、それぞれ並列的なものとは言えない。まず、身分保障が委員に認められているということは、本来は独立性を担保するための措置にすぎないのであって、これこそが独立行政委員会のメルクマールとなるとは言い難い。実際、他の辞典をみると、身分保障の点は独立して言及していないものがある<sup>18</sup>。また、準立法ないし準司法作用についても、独立行政委員会の本質的特徴とみるには無理がある。そもそも、準立法作用たる規則制定権については、通常の行政機関においても、行政規則の制定が認められていること<sup>19</sup>を考えると、独立行政委員会の特徴というには躊躇せざるを得ない。また、準司法作用についても、独立行政委員会に当たると一般に解されている機関やあるいはこれと同様の性格を有すると考えられる機関においても必ずしも

<sup>16</sup> 和田英夫「行政委員会」ジュリスト 372号 71頁（1967）

<sup>17</sup> 「行政委員会」金子宏ほか編『法律学小事典 第4版補訂版』214頁（有斐閣、2008）改行を補った。

<sup>18</sup> 法令用語研究会編『有斐閣 法律用語辞典 第4版』217頁（有斐閣、2012）など。

<sup>19</sup> 塩野宏『行政法 I 第5版補訂版』（有斐閣、2013）96頁

これを有していないものが見られる。例えば、国家公安委員会などは、審判等を行う権能をもっていない。また、従来、準司法作用を有する独立行政委員会の典型と考えられてきた公正取引員会にしても、平成25年の独占禁止法改正において、審判制度は廃止されているし、そもそも独立行政委員会という組織形態と準司法作用を結び付けて理解することには、学説の一部から批判<sup>20</sup>がある。そうすると、独立行政委員会の特徴として本質的なものは、職権行使において独立性が認められているということと解するべきであろう。

しかし、独立行政委員会といっても、様々なものが存在する。独立性の強い順から、整理すると、会計検査院、人事院、3条委員会、8条委員会の順番となる。このうち、会計検査院は、憲法90条に根拠を持つので、独立行政委員会そのものではないとされることが多い。次に、人事院は、国家公務員法3条に根拠をもち、国家行政組織法の適用を受けない。その独立性については、他の（会計検査院を除いた）機関に比して、もっとも高いとされており<sup>21</sup>、憲法学上の議論も特に激しくなされてきた。

次に、3条委員会は、国家行政組織法3条2項に根拠をもち、比較的、独立性は高いとされる。3条委員会は、国家行政組織法の別表第1に列挙されており、他に同等の独立性を有する機関として、内閣府設置法64条に基づくものが存在する。

8条委員会は、国家行政組織法で審議会等として規定されている。これらは、職権行使において一定の独立性は認められているものの、あくまで諮問機関的な性格が強く、その程度は低いとされてきた<sup>22</sup>。そのため、従来から合憲性をめぐる議論において、中心的なテーマとはされてこなかった。そこで本論文でも、主として人事院及び3条委員会等の機関を念頭において議論を進めていくこととしたい。

さて、本論文では、これまで独立行政委員会という用語を用いてきた。しかし、現在ではむしろ行政委員会という用語が用いられることの方が多いようである。独立行政委員会という語を用いる場合と、行政委員会という語を用いる場合で、どのような差異があるかという点は明らかではない。多くの場合、両者は互換的な物として用いられているようである。ただ、今日、行政委員会という用語の方が多く見られるのは、おそらく従来の合憲論が、独立行政委員会が必ずしも内閣から完全に独立しているわけではないという点を理由にしていたこと<sup>23</sup>と関連があるだろう。つまり、独立という言葉を取って用いることは、ミスリーディングなものとも思われるのである。しかし、先ほど確認したように、独立行政委員会の本質的な特徴というのは、まさに独立性にある。そして、行政委員会という用語を用いるか

---

<sup>20</sup> 経済法研究者による批判として、越智保見「聴聞手続・審判手続と独立行政委員会（上）」国際商事法務37巻4号439頁（2009）

行政法研究者による批判として、中川丈久「独占禁止法における審判制度廃止の謎」法律時報89巻1号43頁（2017）

<sup>21</sup> 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法 第4版』142頁（有斐閣，2015）

<sup>22</sup> 佐藤功『行政組織法 新版』268頁（有斐閣，1979）

<sup>23</sup> これは、後に述べる、いわゆる独立性否定説だけを指しているわけではない。他の多くの学説も、内閣からの完全な独立は、違憲となり得ると指摘している。

いかんにかかわらず、独立行政委員会が一定の独立性を有していることは、今日の主要な学説においては共通して認められている。そうすると独立行政委員会という用語は、正確性を欠くものとは言えないし、むしろその特徴に照らして適切なものであると考える。そこで本論文では、独立行政委員会という用語を用いることとする。

## II 米国の行政委員会の歴史

我が国における独立行政委員会は、戦後の占領期において、米国の制度を継受<sup>24</sup>したものであると一般に理解されている。そして、その際には、米国の独立規制委員会が日本の独立行政委員会のモデルであるとされるのが、通例である。この点は、戦後の最初期から、我が国のほぼすべての研究者の共通理解である。そのため、独立行政委員会を論じる際には、米国における独立規制委員会の歴史に遡って検討されることが多い。その歴史とは、大要、次のように説明される<sup>25</sup>。

米国の独立規制委員会の歴史は、19世紀の後半に遡る。当時の最先端の産業として、発達していたのが鉄道であった。しかし、次第に、鉄道会社の活動の負の側面がクローズアップされるようになる。鉄道会社が、投機的行動に走り、あるいは差別的な運賃を取るなど、公共の利益に明らかに反するような行為を行っていることが問題視されたのである。

しかし、従来の米国の法制度の下では、これらの問題に十分対処することができなかった。コモン・ローの伝統に基づき、国民の権利義務の救済は、裁判所における司法手続きで行うものとされてきたからである。そこで、企業の活動によって、損害を受けたと考えた被害者が、裁判所に対して、自ら提訴して、法律の規定に基づき賠償や原状回復の判決を得て、はじめて救済を受けられるということになる。しかし、このような手続は、非常に相手の権利保護に手厚い反面、極めて時間がかかり、被害者は容易に救済を受けられないことになる。また、裁判の性格上、事後の救済が基本となり、事前の規制というのが不十分ならざるを得ない。伝統的な議会が立法した法律に基づき、裁判所の判決によって、権利救済を図るという形では、十分でないことが明らかになったのである。

そこで、運賃の規制などを行う独立規制委員会が、まず、州レベルで設立され、連邦レベルでは、州際通商委員会が1887年に設立された。これが、米国最初の独立規制委員会であるとされる。このような独立規制委員会は、従来の英米法の理論からは、受け入れ難いものであり、強い反発を受けた。しかし、現実の社会経済的な必要性から、20世紀に入ると一層の拡大が図られることとなる。特にその一つの頂点を迎えたのは、1930年代、フランク

<sup>24</sup> 田中二郎「行政委員会制度の一般的考察」季刊日本管理法令研究 25号3頁（1949）

<sup>25</sup> 以下の米国における独立規制委員会の歴史についての記述は、鶴飼信成「アメリカにおける行政委員会制度の由来」東京大学社会科学研究所編『行政委員会—理論・歴史・実態—』253～271頁（日本評論社、1951）に拠る。

リン・ルーズベルト政権下である。ニューディール政策における経済活動への政府の役割の拡大を受けて、証券取引委員会（1934年）、連邦通信委員会（1934年）、全米労働関係委員会（1935年）など多くの独立規制委員会が設けられることになるのである。

「行政管理に関する大統領の委員会」の報告書（1937年）において、独立規制委員会について「頭のない、政府の第四部門、無責任な機関と連絡のない権力とのでたらめな集積」と批判されるなどして、部分的には縮小されるものもありつつも、全体として独立規制委員会は、米国において定着している。

このような米国における独立規制委員会の歴史を踏まえて、日本に導入されたのが独立行政委員会であるとの理解が、一般的である。もちろん、日本の独立行政委員会の一つのモデルとして、米国の独立規制委員会が存在することは事実である。しかし、同時に次のような足立忠夫の指摘には注目すべき点がある。

さて、独立規制委員会が右に述べたような性格を持つものであると規定して、我々は建国以来の合衆国の行政機構の歴史を振り返って見るとき、独立規制委員会と同様の合議制と一般的行政首長からの独任制の二つの構造的特質を持ちながらも、その機能の性質や果たすべき使命に於いては可なり著しい相違の存在する官庁を見出すのである。すなわち、独立規制委員会の端緒をなした州際通商委員会が成立する可なり以前に、しかも、伝統的政府職能の領域に於いて、独立規制委員会と同じような構造をもった行政委員会を発見するのである。我々は合衆国に於ける教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会等の歴史を辿って行くとき、古くは植民地時代にまで遡らなければならないのに徴しても、これは明らかであろう。<sup>26</sup>

足立は、米国の行政委員会にも、二種類のものがあるとしている。そして、足立のいう「伝統的政府職能における委員会」がモデルとなった日本の行政委員会として、教育委員会や公安委員会を挙げ、「我が国の行政委員会は合衆国に於ける独立規制委員会をモデルとして成立したとする、我が国で一般に承認されている命題に対しては若干の修正の必要がある」<sup>27</sup>と主張している。米国において、独立規制委員会とは別個の系統の独立の委員会組織が存在すること自体は、日本でも広く認識されている。例えば、鶴飼信成は、植民地時代の地方制度における学校委員会や衛生委員会の存在を挙げている<sup>28</sup>。しかし、これらは、日本では、もっぱら地方自治体における独立行政委員会に関係するものであり、国の機関との関係は薄いと理解されてきたように思われる。しかし、公安委員会や中央選挙管理委員会など、国レベルでも、独立規制委員会とは性格の異なる委員会組織が存在しているのは明らかであ

<sup>26</sup> 足立忠夫「地方公共団体に於ける行政委員会制度」法と政治4巻2号52頁（1953）

<sup>27</sup> 足立・前掲注（26）47頁

<sup>28</sup> 鶴飼信成『行政機構における委員会制』9頁（日本評論社、1950）

る。そこで、米国の二つの系統の委員会組織を区別して、本論文では、伝統的独立行政委員会と独立規制委員会と呼び分けることとしたい。

では、両者には、いかなる違いがあるのだろうか。これは、独立規制委員会が、独立と規制にわけて、その性格を説明されていることを踏まえれば、次のように理解できるであろう<sup>29</sup>。

独立性、すなわち、通常の行政機構とは異なり、必ずしも、上級庁の指揮監督に服しないという点は、いずれの種類の委員会にも認められる。対して、規制的な作用については、独立規制委員会の特徴である。規制とは、私的活動に対する規制であると説明される<sup>30</sup>。これは、典型的には、先に挙げた鉄道のように、私人の経済活動への規制である。これに対し、伝統的独立行政委員会の場合、教育や警察などの伝統的な、資本主義の発達以前から国家の職域とされる事項を担当しており、私的な活動を対象としているのではない。この場合の委員会の設置目的は、独立規制委員会のように産業への規制ではなく、行政の「民衆統制」<sup>31</sup>ということになる。このように、伝統的独立行政委員会と独立規制委員会は、その機能としても大きく異なり、区別して議論すべきである。

なお、独立規制委員会が有している規制作用とは、法的な形式としては、準立法作用と準司法作用であるとされる。しかし、それは、独立規制委員会の「規制」という側面に関わる特徴でしかない。この点を具体的に説明すれば、米国においては、独立規制委員会の登場以前は、議会の立法に基づいて、裁判所が判決を出すという形で、権利救済が図ろうとしていたものの、十分に成功していなかったのである。そこで、独立規制委員会が、議会と裁判所の役割を自ら兼ね、規則を制定し、審判を行うことで、迅速な処理を実現しようとする事となった<sup>32</sup>。このような米国における産業規制の必要性という現実の社会経済的状況に基づいて、独立規制委員会が準立法作用と準司法作用を持っているのである。つまり、準立法作用と準司法作用というのは、独立規制委員会における歴史的な経緯に基づく特徴<sup>33</sup>ではあっても、(伝統的独立行政委員会を含めた)独立性ある行政委員会全体の定義ないし本質的特徴と捉える必要はないのである。

また、鶴飼は、鉄道航空労働調整委員会や人事委員会が、一般に米国において独立規制委員会に挙げられていないことを疑問視している<sup>34</sup>が、これも私的活動への規制を行う機関として、独立規制委員会が存在するのであって、独立性ある委員会組織であれば、これに該当するとは、必ずしも理解されていないことを示すものであろう。特に人事委員会が、独立規制委員会でないと考えられている<sup>35</sup>ことには、一定の意味がある。人事委員会は、日本の人

<sup>29</sup> 鶴飼・前掲注(28) 11, 12 頁

<sup>30</sup> 鶴飼・前掲注(28) 12 頁

<sup>31</sup> 足立・前掲注(26) 53 頁

<sup>32</sup> 鶴飼・前掲注(25) 262 頁

<sup>33</sup> 佐藤・前掲注(22)

<sup>34</sup> 鶴飼・前掲注(28) 13, 14 頁注 1

<sup>35</sup> 最高裁判所事務総局行政局『米国の独立行政委員会』8 頁注 4 (最高裁判所事務総局行政局, 1950)

事院に相当するものと位置付け得るため、我が国において独立行政委員会の代表例とされる人事院も、独立規制委員会の系統に属するものとみることが難しいということになるからである。

さて、日本における独立行政委員会と米国における独立規制委員会との関係については、次章において、さらに検討を進めることとして、米国における独立規制委員会の歴史について、いくつかの点を指摘しておくこととしたい。

米国における独立規制委員会は、先に述べたように政府の役割を拡大するものとして登場したものの、その後の位置づけは、かなり微妙なものとなっている。ニューディール政策の強力な推進のためには、大統領の下に権力を集中することが必要であると考えたルーズベルト政権は、独立規制委員会の独立性を、むしろ障害と捉えるようになる。「頭のない、政府の第四部門」と独立規制委員会を批判した「行政管理に関する大統領の委員会」は、このようなルーズベルト政権の進歩派の立場に立つものであった。この報告書は、すべての独立規制委員会の立法、行政権能を各省に移し、準司法的な機能のみを残すという大胆な提案を行った<sup>36</sup>。しかし、この提案が議会で提出されると、『これがあまりに強大な権力を自己（大統領）の掌中に把握しようとした点で激しい非難を招き』、ついに葬り去られる<sup>37</sup>結果に終わった。つまり、独立規制委員会は、議会が大統領の権限を抑制する方法としても考えられた<sup>38</sup>のである。こうした性格は、独立規制委員会の誕生当初から存在していた。本来ならば、産業の高度化への対応として、既存の行政機構の権限を拡大することによって対応することも考えられた。しかし、「議会は行政官庁に対して従来あたえていた機能と異なつた新しい機能を任せるだけの好感を示さなかつた」<sup>39</sup>のである。

独立規制委員会は、行政権を拡大する意味を持つ反面で、大統領の権限を制約するものでもある。議会による大統領の権力の抑制という積極的意味が、独立規制委員会に認められているのである。

### Ⅲ 日本の独立行政委員会

日本において、独立行政委員会に相当する機関は、戦前、ほとんど存在していなかった。もっとも、「委員会」という名のついた合議制の行政機関が存在しなかったわけではない。ただし、その多くは、諮問機関に過ぎず、今日の8条委員会等に相当するものであった。3条委員会等と類似した機能を有する委員会としては、各種の試験委員会や収用審査会、海員

---

<sup>36</sup> 辻清明「米国行政委員会の独立性—その変遷と将来—」東京大学社会科学研究所編『行政委員会—理論・歴史・実態—』284～288頁（日本評論社、1951）

<sup>37</sup> 辻・前掲注（36）290頁

<sup>38</sup> 佐藤・前掲注（22）280頁注10

<sup>39</sup> 鶴飼・前掲注（25）281頁

審判所といった機関が存在した<sup>40</sup>。なお、注目しておくべきは、収用審査会や海員審判所は、形を変えながらも、独立行政委員会として戦後も長く存続してきたという点である。これらは、米国の独立規制委員会とは異なる沿革を持つ、独立行政委員会であるといえる。

もっとも、収用審査会等はいくまで、例外であって、日本における独立行政委員会の歴史が、GHQによる戦後改革の中で始まったということは疑いがない。戦前の日本の統治システムでは、首相は、「同輩中の首席」に過ぎず、各大臣は単独で天皇を輔弼（大日本帝国憲法 55 条）するものとされ、内閣という概念は、憲法上に現れていなかった。また、統帥権の独立により、軍部が独自に権力をふるっていた。さらに、枢密院も、内閣の下にない機関として存在し、権威を有していた。GHQ の戦後改革は、こうした状況を改めて、内閣の下に行政権を集中することを目的としていた。GHQ の「憲法改正の説明のための覚え書き」には次のような記載がある。

3

c 一切の行政権を内閣に集中し、枢密院その他非立憲的な執行機関——これらは従来権力争いに参加していた——を排除すること

d 抑制と均衡の体制を修正された形で実現し、司法権の独立を確立すること<sup>41</sup>

GHQ は、戦前の体制を改め、行政権を内閣に集中させる一方で、「抑制と均衡の体制」を確立することをも求めていた。独立行政委員会の導入は、GHQ にとっては、こうした方針に照らして、特に問題のないものだと考えており、当時の米国における組織をそのまま、移植するような提案をしばしば行っている。しかし、このような GHQ の態度に対して、日本政府は、困惑し、あるいは反発する場面が多くみられた。日本側にとっては、「一切の行政権を内閣に集中」させようとしながら、一方で、独立行政委員会を設けようとする姿勢は矛盾したもののようにみえたのである。

例えば、公正取引委員会の創設にかかる商工省大蔵省出身の官僚たちの意見<sup>42</sup>を見てみよう。1946 年、GHQ の経済科学局のカイム氏からの独占禁止法に相当する法案についての案が提示された。いわゆるカイム氏試案である。これは米国の司法省反トラスト局と連邦取引委員会を合体させたような特異な案であるが、実体としては独立行政委員会であって、独立性が保障されていた。

この案の提示を受けた独占禁止法の起草事務局の官僚たちは、「経済秩序に関する示唆に対する非公式意見」を GHQ に提出した。その中で、新憲法の 65 条、66 条 3 項を引いて、

<sup>40</sup> 成田頼明「行政委員会—行政組織関係用語の解説—1—」時の法令 395 号 53 頁（1961）

<sup>41</sup> 高柳賢三ほか編『日本国憲法制定の過程 I 原文と翻訳』305 頁（有斐閣、1972）

<sup>42</sup> 平林英勝「独占禁止法の起草過程にみる公正取引委員会——独立行政委員会の誕生——」神奈川法学 41 巻 1 号 30, 31 頁（2008）

独立性が憲法違反ではないかとの疑問を提起している。そして、主務大臣の権限を強く残した対案を提案している。結局、最終的には、独立行政委員会としての公正取引委員会が設けられることとなるが、こうしたやり取りからは、独立行政委員会に対する日本側官僚の強い抵抗感を見て取ることができる。このような反応は、従来の権力基盤を解体されることに対する反発という面もあろう。しかし、それに尽きるものではなく、権力分立、民主的責任行政の原理に照らして、独立行政委員会という制度に戸惑っている様子が見受けられる。

これに対して、学者をはじめとしての民間の反応というのは、相対的に、独立行政委員会に対して好意的であった。その際に、理由として用いられたのは「行政の民主化」であった。

「行政の民主化」あるいは「行政機構の民主化」が独立行政委員会導入の目的とされたのである。しかし、なぜ、独立行政委員会の導入が「行政の民主化」につながるかは実のところ明らかではない。合議制や独立性は、従来の行政機関とは異なる性質を有していることを示すものではあるが、そうであるといって民主的であるとはいえないのである<sup>43</sup>。

おそらく、「行政の民主化」という表現は、戦前の非民主的な官僚機構を解体するという程度の意味で用いられていたのであろう。ただし、本来的に考えるならば、民主的に選ばれた国会の信任を受けている内閣の下にない独立行政委員会は、むしろ、非民主的である。

この「行政の民主化」という点について、理論的な説明を試みた者も何人かいる。例えば、足立は、伝統的独立行政委員会の場合の「行政の民主化」は、民衆による行政の統制を目指すものであるとした上で、独立規制委員会における「行政の民主化」は「すべての国民に納得のいく適正な行政を遂行するという意味での行政の民主化」であると主張<sup>44</sup>している。しかし、後者の主張はいかにも苦しいという他ない。むしろ、端的に「行政の民主化」は、伝統的独立行政委員会には妥当するが、独立規制委員会には妥当しないとする<sup>45</sup>のが素直であろう。この「行政の民主化」論も、系統の異なる独立行政委員会を一つにまとめた故の、混乱とみうる。

このように独立行政委員会の導入に当たっては、理論的な問題も、官僚機構の反発も存在したものの、GHQの強力な推進によって、急速に制度化が進んでいくことになる。下は、独立行政委員会の「最盛期」<sup>46</sup>とも言う1951年の段階での、国家行政組織法の別表に記載された独立行政委員会（いわゆる3条委員会）の一覧である。

---

<sup>43</sup> 塩野宏「行政委員会制度について——日本における定着度——」日本学士院紀要 59 巻 1 号 9 頁 (2004)

<sup>44</sup> 足立・前掲注 (26) 51 頁

<sup>45</sup> 塩野・前掲注 (43) 9 頁

<sup>46</sup> 塩野・前掲注 (43) 4 頁

表 1

総理府	法務省	大蔵省	文部省	運輸省	労働省	経済安定本部
統計 公正取引 全国選挙管理 公益事業 国家公安 地方財政 外国為替 首都建設 電波監理 土地調査	中央更生保護 司法試験管理	証券取引 公認会計士管理	文化財保護	船員労働	中央労働 公共企業体仲裁 国有鉄道中央調停 専売公社中央調停 国有鉄道地方調停 専売公社地方調停	外資

実際には、これらの他に人事院などが存在するが、短期間のうちに相当数の独立行政委員会が設けられ、戦後の行政改革の最重要点とされ、将来的には行政委員会が、行政機構の中心を占めるのではないかと予測<sup>47</sup>すらされる状況になったのである。

しかし、実際には、独立行政委員会の輝かしい時代は、短いものであった。日本の占領終了が近づいた 1951 年、吉田内閣は「政令諮問委員会」を作って行政委員会の整理に着手する<sup>48</sup>。表 2 は、行政委員会の整理がされた 1952 年時点での 3 条委員会の一覧である。

表 2

総理府	法務省	文部省	運輸省	労働省
公正取引 国家公安 土地調整	司法試験管理 公安審査	文化財保護	船員労働 捕獲審検再審査	中央労働 公共企業体仲裁 公共企業体等調停

わずか一年の間に、相当の独立行政委員会が廃止されたことが分かる。廃止を免れたものも、審議会として、権限が縮小されたものが多い。そして、吉田内閣における独立行政委員会の整理以降、独立行政委員会が、戦後初期にみられたように大規模に用いられることはなかった。独立行政委員会の新設というのは、長らくなかったのである。1972 年に公害等調整委員会が設置された例はあるものの、これは土地調整委員会と中央公害審査会の統合に伴うものであり、全くの新設というわけではなかった<sup>49</sup>。一般的には、1952 年の整理以降、独立行政委員会は長い停滞期を過ごしてきた<sup>50</sup>と考えられている。

<sup>47</sup> 杉村章三郎「新中央官庁法」国家学会雑誌 61 巻 5 号 320 頁 (1947)

<sup>48</sup> 塩野・前掲注 (43) 6 頁

<sup>49</sup> 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』228, 229 頁 (東京大学出版会, 2003)

<sup>50</sup> 塩野・前掲注 (43) 7 頁

ただし、独立行政委員会全体としてはそのように理解できるとしても、個々の組織をみていくとまた異なった様相がある。まず、米国における伝統的独立行政委員会と独立規制委員会の別を参照していくと、後者の類型がほとんど廃止されたことが分かる。「経済分野に関する独立行政委員会は公正取引委員会を除き全廃された」<sup>51</sup>のである。残った独立行政委員会というのは、公安委員会のような民主的統制を図るための伝統的独立行政委員会に相当する機関と、中央労働委員会のように、異なる利害を有する当事者が、参画して、利害の調整を図るタイプの機関が目立つ。1952年時点では、労働委員会系が人事院を入れないとしても、4機関も存続している。これ以外には、司法試験管理委員会なども存続しているが、資格試験の管理を行うものとして、戦前から存在している類型といえる。

一般に独立行政委員会の典型例とみられる公正取引委員会は、むしろ例外であって、米国の独立規制委員会の系譜に属するような独立行政委員会は、多くが廃止されたのである<sup>52</sup>。むしろ、日本の独立行政委員会とは、伝統的行政委員会に相当する民主的統制のための機関と、労働委員会型の機関が主なのである。そして、労働委員会については、GHQの直接の指示を受けることなく、日本側が自発的に設立した独立行政委員会の類型であると指摘されている<sup>53</sup>。この点からも、日本の独立行政委員会を考えるにあたっては、従来、しばしば行われてきたように、米国の独立規制委員会に相当すると安易にみなすのではなく、その機関の実態にあう形で検討がされなければならない。

さて、独立行政委員会の全体としての停滞状況は、少しずつ変化してきているようである。長らくなかった3条委員会等の新設が少しずつ見られるようになってきているからである。その最初は、1998年の時限的な金融再生委員会であった。その後、運輸安全委員会（2008年）、原子力規制委員会（2012年）、個人情報保護委員会（2016年）、カジノ管理委員会（2020年までに設置予定）などが次々に新設されてきている。独立行政委員会が、再び、行政組織としての選択肢として考えられるようになってきたといえる。これには「適正な抑制・均衡の観点から、中央省庁の大括り再編成についても生かされなければならない。（中略）また、行政委員会の存在意義についても、このような観点から再評価がなされるべきであろう。」<sup>54</sup>と明記した行政改革会議の最終報告も一定の意味を有しているであろう。独立行政委員会は、決して過去のものとはできない重要性を持ち始めているのである。

---

<sup>51</sup> 塩野・前掲注（43）6頁

<sup>52</sup> 塩野・前掲注（43）14頁

<sup>53</sup> 伊藤・前掲注（49）44頁

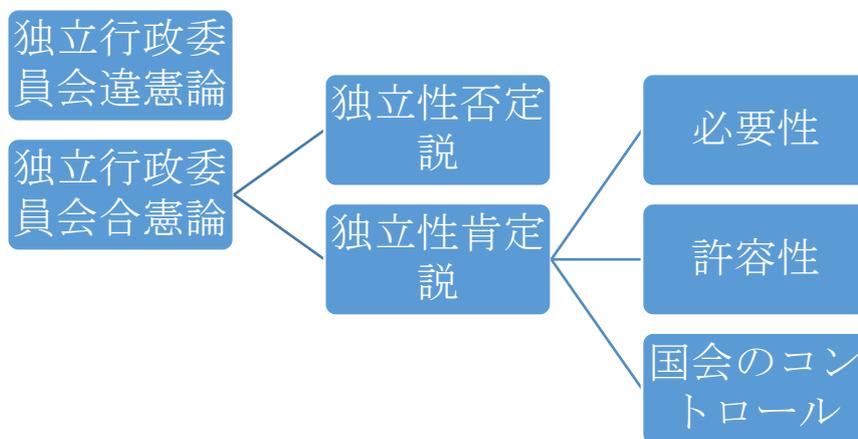
<sup>54</sup> 行政改革会議「最終報告」（1997）

<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/index.html>  
（2019年9月12日最終閲覧）

#### IV 独立行政委員会をめぐる学説の展開

この章では、独立行政委員会の憲法 65 条との関係での合憲性をめぐる従来の学説及び裁判例の状況を概観することとする。しかし、布川勉によるもの<sup>55</sup>を始めとして、既に、この点についての学説の整理には、的確かつ詳細なものがいくつも存在する。そこで、ここでは、それらとは少し切り口を変え、独立行政委員会の合憲性に関する裁判例・学説の展開過程を歴史的に整理<sup>56</sup>してみることとしたい。そうすることで、学説状況の理解にも、新たなものが得られると考えるからである。

従来の学説を分類すると、以下のようになる。



ここでいう独立性肯定説、独立性否定説は、現実に存在する独立行政委員会が、行政権の帰属する内閣の指揮監督に服さない、つまり独立性を有していることを認識のレベルで認めるか否かによって区別される。独立行政委員会は、憲法 65 条の例外ではないとみるのが否定説であり、憲法 65 条の例外として憲法上認められていると解するのが肯定説ということになる。今日の学説の多くが採る一番右の 3 点の理由付けを組み合わせる合憲論がいかんして生まれてきたのかを、時間を追って見ていくこととする。

独立行政委員会の合憲性をめぐる学説の展開過程は、Ⅰ～Ⅲの 3 期に分けて一応、理解することができる。もちろん、多様な論者が、多様な議論を展開しているため、例外も多いが、検討の手がかりとはなる。

まず、Ⅰ期は、戦後直後の独立行政委員会の導入期から始まる。戦前には、米国の行政委員会についての議論は、日本にほとんど紹介されておらず<sup>57</sup>、この新しい制度に対して、学

<sup>55</sup> 布川勉「内閣の行政権と行政委員会」小嶋和司編『憲法の争点（新版）』186～188 頁（有斐閣、1985）

<sup>56</sup> なお、体系書や教科書の引用については、原則、もっとも新しい版を用いることとしたため、学説の成立の時期とは、ずれがあることに留意されたい。

<sup>57</sup> 塩野・前掲注（43）4 頁

説は様々に、その合憲性を論証しようと試みた。もっとも、当初は、戦前の割拠性による責任の不明確化の反省を踏まえ、民主的責任行政の論理を貫徹するべきであり、内閣の下にない行政機関は許されないとの議論が目立ち、これと矛盾するように思われる独立行政委員会の問題は、十分認識されていなかった。

例えば、美濃部達吉の『日本國憲法原論』<sup>58</sup>は、憲法 65 条が例外を許すかについて言及がない。佐々木惣一の『日本国憲法論』には以下のような記載がある。「内閣は、これらの行政事務を、自己の権限より奪われる、ことはない。」「これが、憲法第七十三條において、内閣が、一般行政事務の外、前示の事務を行う、と規定する、消極的の意味である。そして、この消極的の意味が特に重要なものである。」<sup>59</sup>と論じている。65 条ではなく、73 条の解釈論としてではあるが、内閣の下に属さない行政機関は一切、許されないとの立場をとっていることが分かる。同時代の他の体系書をみると、大石義雄『憲法』<sup>60</sup>には、独立の行政機関について言及がない。これらのものは、憲法 65 条が憲法上の明文の例外を除き一切の行政権が内閣に属するものと考えていたとみてよいであろう。

しかし、注目すべきは、すでに 1940 年代末から 50 年代にかけて、今日でも用いられる独立行政委員会合憲論の理由づけが現れていることである。まず、憲法 65 条には、国会を「唯一の」立法機関であると定める 41 条や裁判所に「すべて」司法権が属するとする 76 条 1 項のような限定がないことを挙げて、例外が認められるとの見解が、人事院の合憲性に関連して浅井清<sup>61</sup>によって唱えられた。浅井は当時、人事院総裁であり、国会答弁でも次のように主張していた。

国会が唯一の立法機関である、あるいはすべて司法権は裁判所に属するということに対して、憲法はすべてとも唯一とも行政権については言っていないのでありますから、内閣以外の機関が、たとえば人事院のようなものが行政権の一部を持つことば、必ずしも私は憲法違反でないと思っております。<sup>62</sup>

憲法 65 条の文言に着目するこの見解は、後の多くの学説に受け入れられていく。また、執政と行政を区別し、憲法 65 条が内閣に独占させようとするのは、執政であり、独立行政委員会が行政を行うことは許容されるという見解の原型<sup>63</sup>もこの時期に既に見受けられる。

このように、現在の学説でも用いられている理由づけが存在する一方で、この I 期の学説の最大の特徴は、独立性否定説、すなわち独立行政委員会も内閣の何らかのコントロールが

<sup>58</sup> 美濃部達吉『日本國憲法原論』（有斐閣、1948）

<sup>59</sup> 佐々木惣一『日本国憲法論』288 頁（有斐閣、1949）

<sup>60</sup> 大石義雄『憲法』（勁草書房、1950）

<sup>61</sup> 浅井清『国家公務員法精義』68～72 頁（学陽書房、1951）

<sup>62</sup> 浅井清、第 19 回国会衆議院第 1 類第 2 号人事委員会議録第 10 号 613 頁（1954 年 3 月 30 日）

<sup>63</sup> 山田幸男「行政委員会の独立性について」公法研究 1 号 46 頁（1949）

及んでいるとの議論が広く行われていたことである。法学協会の『注解日本国憲法』では、次のような記載がある。

各種の行政委員会も、その職権の独立性は認められつつも、組織そのものは、内閣又は内閣総理大臣若しくは各省大臣の所轄、管理又は監督に属するものとされ、少なくともその人事権と予算権とを究極的に内閣に留保することにより、その行政について内閣が責任を負うことを建前としてきた。内閣から完全に独立した行政機関を設けることができるかどうかについては、研究会では、これを肯定する見解と否定する見解とがあつて、遂に一致をみるに至らなかったが、多数は、新憲法は、議院内閣主義の内閣を通して行政全体の民主性を保障することを意図しているものとの見地に立ち、内閣の外に、完全に独立した行政機関を設けることは許されないと解すべきであるとした。<sup>64</sup>

これは、人事権と予算権が内閣の手の中にあることをもって、現行の独立行政委員会は、「内閣から完全に独立」しているわけではないので、合憲であるとの議論である。同様な見解は、田中二郎<sup>65</sup>や佐藤功<sup>66</sup>、鶴飼<sup>67</sup>なども行っている。このような人事権・予算権を中心として、内閣の支配が、独立行政委員会には弱いながらも及ぶという議論は、苦しい説明ではあるものの、民主的責任行政の論理と正面から衝突することを回避することが可能であるので、相応の魅力の有しており、I期の議論においては、有力なものであった。

続くII期は、宮沢俊義によるコンメンタール『日本国憲法』(1955年)での議論に始まる。宮沢は元々、民主的責任行政の原理に基づいて、「内閣からまったく独立な行政機関を設けることは、憲法の精神に反するといわなければならない」<sup>68</sup>と論じていた。コンメンタールでは、この点をより詳細に検討している。まず、65条の趣旨は、行政の民主的コントロールにあるのだから、国会の直接のコントロールが及ぶ限りは問題がないことを改めて確認する。次に、「ことの性質上、国会のコントロールに服するに適さない」国家作用の存在を指摘し、それらは、内閣、国会のコントロール下に置かれなくとも憲法上、問題がないとする。これは、職務の特殊性から、独立行政委員会の必要性を主張する議論ではある。しかし、宮沢は、その論理で全ての独立行政委員会の合憲性を論証できるとはしない。国会のコントロールが及ぶ必要がないとするのは、「異議・訴願等の争訟の裁決とか、あるいは技術上御能力の試験の採点の類い」に限定するのである。これらは、戦前においても、合議制の委員会組織が用いられていた類型であるが、もっとも民主的責任行政との抵触が問題となりにくいものといえるであろう。しかし、この範囲はいかにも狭い。清宮四郎も同様の範囲での

<sup>64</sup> 法学協会『注解日本国憲法下巻』998, 999頁(有斐閣, 1954)

<sup>65</sup> 田中二郎「行政委員会制度の一般的考察」日本管理法令研究25号16, 17頁(1949)

<sup>66</sup> 佐藤功『ポケット註釈全書 憲法』419頁(有斐閣, 1955)

<sup>67</sup> 鶴飼信成『新版憲法』190頁(弘文堂, 1968)

<sup>68</sup> 宮沢俊義『憲法』315頁(有斐閣, 1949)

み合憲性を認めている<sup>69</sup>が、明示はされないものの、字義通り解するなら、人事院や公正取引委員会など、これらにとどまらない多様な職務を行う独立行政委員会は違憲であると見ざるを得ないであろう。

実際、宮沢は人事院について、争訟の裁決以外の準立法作用や純然たる行政作用について独立性が認められていることに「憲法本条の精神に適合するかどうか相当に疑わしいとおもう。」<sup>70</sup>と疑問を呈している。この宮沢の議論の特徴は、一つには、「ことの性質上、国会のコントロールに服するに適さない」職務と、人事行政、警察行政など「できるだけ政党的なコントロールから独立であることが要請されている事項」を区別しているところにある。職務の特殊性、中立性、専門性という言葉で、それぞれに性格の異なる行政活動を、明確に区別せずに論じる議論がしばしば見られた中で、注目すべき議論である。しかし、この点は、後の学説にそこまで大きな影響を与えたとはいえない。この点が必ずしも区分けして論じられない傾向は後々まで残っているからである。より注目されたのは、独立性否定説への次のような批判である。

もし、人事院が、人事官が内閣によって任命されることや、その予算が内閣によって処理されることを理由として、それが内閣のコントロールのもとに立つということができるとすれば、裁判所すらもまた、内閣のコントロールのもとに立つ、といつていえないことはなくなるだろう。人事院が内閣のコントロールの下にあり、内閣が人事院の行動について、国会に対して責任を負うことができる状態にあるとは、とうていいいえないとおもう。<sup>71</sup>

裁判官は、内閣によって指名、任命（憲法 6 条 2 項、79 条 1 項、80 条 1 項）され、裁判所の予算についても、裁判所法 83 条 1 項で独立して計上すべきものとはされているものの内閣の作成するもの（憲法 73 条 5 号）である。もし、人事権や予算権だけで独立性が否定されるならば、裁判所が内閣の下にあるという奇妙な帰結をもたらしかねないと指摘したのである。

この宮沢の批判は、十分な説得力を有するもので、これ以降、独立性否定説がそれだけで主張されることは少なくなっていく。さきほど、引いた佐藤功の『ポケット註釈全書 憲法』の旧版は、はしがきで宮沢のコンメンタールを参照できなかったことを断っているが、新版では「もしも任命権や予算に関する権限があれば足りるとすることのみ理由を求めようとするならば、裁判所すらもまた内閣の統制の下に立つともいいうることとなり」<sup>72</sup>と宮沢

<sup>69</sup> 清宮四郎『憲法 I 〔第 3 版〕』305 頁（有斐閣、1979）

<sup>70</sup> 宮沢俊義『日本国憲法（コンメンタール編 1）』494 頁（日本評論新社、1955）

<sup>71</sup> 宮沢・前掲注（70）

<sup>72</sup> 佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（下）〔新版〕』882 頁（有斐閣、1984）

の議論を踏まえ、国会のコントロールと職務の特殊性に根拠を求める立場に記述を改めている。

Ⅱ期においては、純然たる独立性否定説は少なくなるが、任命権に加え、その期間が合理的であれば、内閣のコントロールが及ぶとする見解<sup>73</sup>や反対に、任命権さえあれば問題ないという見解<sup>74</sup>も存在した。しかし、議論の中心は、独立性肯定説を前提にした、例外を認めることの合憲性の論証に移っていった。そして、もっとも広く採用された論拠は、中立性、準司法的性質、専門技術性などの職務の特殊性から独立行政委員会の必要性があるというものであった。このような立場に立つものとして、林修三「中立的行政機関と内閣の責任」『ジュリスト』216号8頁(1960)、田上穰治『新版日本国憲法原論』261頁(青林書院, 1985)、佐藤功450頁『日本国憲法概説〔全訂五版〕』(学陽書房, 1996)、山本浩三『憲法〔改訂版〕』207頁(評論社, 1989)、樋口陽一『憲法Ⅰ』300頁(青林書院, 1998)、などをあげることができる。

Ⅱ期の特徴として理解しうるのは、人事権と予算権を理由とした独立性否定説が支持を失う中で、独立性肯定説に立った上で、必要性を中心に合憲性の論証が試みられたことにある。しかし、Ⅱ期と、その次のⅢ期を明確に時期的に区分することは困難である。ただ、次第に議論が深まるにつれ、独立性肯定説の理由づけとして、単一のもので説明することは困難であることが明らかになっていき、複数の理由づけを組み合わせることにより、合憲性を論証しようとする姿勢が顕著になってきたとはいえる。もちろん、複数の理由づけを挙げるということ自体は、法学上の論証においてむしろ通例ではある。しかし、いずれかの理由だけでは不十分であることを前提にしつつ、これを複数組み合わせることで論証を成功させようとするというのはやや、異例といえる。伊藤正己は、次のように論述している。条文の文言、内閣の人事権と予算権、職務の特殊性を挙げ、「以上の三つの論拠は、それぞれ単独では十分の合憲の理由となりにくい、その全体を総合して考えると、独立行政委員会は違憲とする必要はないと解される。」<sup>75</sup>また、覚道豊治は、執政・行政の区別や職務の特殊性などを挙げ「これらの理由は相補い、かね合わせて考えられるべきものであると思われる」<sup>76</sup>と論じている。概ね、1970年代頃からは独立性肯定説に立ちながら、複数の理由づけを併用することで全体として合憲の結論を導こうとする傾向が強まってきたように思われる。

Ⅲ期の複数理由の総合考慮による論証としては、例えば注釈日本国憲法の次のようなものがある。

行政委員会の合憲性は、(イ)すべての行政を内閣のコントロールの下に置くことによ

<sup>73</sup> 山内一夫「憲法と行政委員会」ジュリスト130号64頁(1957)

<sup>74</sup> 平井孝「論点四三」田上穰治編『憲法の論点』274頁(法学書院, 1965)

<sup>75</sup> 伊藤正己『憲法』494, 495頁(弘文堂, 1982)

<sup>76</sup> 覚道豊治『法律学全集1 憲法』131頁(ミネルヴァ書房, 1973)

って民主的責任行政の原則を確立するという前提を維持しながら、(ロ) 行政委員会の職務の特殊性による独立性の程度に応じて内閣の権限と責任が縮小されるが、最小限度予算権と人事権を内閣が保持し、(ハ) 内閣のコントロールの不十分さを国会のコントロールによって補充することによって根拠づけられるものと解されるのである。さらに、職権行使上の独立性を有する行政委員会の存在は、基本的には、迅速かつ簡易な手続きによる国民の人権保障の必要性に応えるという憲法上の人権保障の原則に正統性が補強されよう。<sup>77</sup>

人権保障への言及は、やや特徴的であるが、不十分な点を他の理由によって「補充」というのが、Ⅲ期の基本的な発想であるように思われる。この意味で、今日の主要な体系書ないし教科書類を参照すると、独立行政委員会の合憲性に関する論証は、かなりよく似ている。それぞれの論者によって、指摘する要素には微妙に違いがあるものの、複数要素を挙げ、それらが互いに補い合うことで合憲との結論を導こうとしているのである。

このように複数の理由づけを総合して論証を行うのが、Ⅲ期の特徴といえよう。

さて、ここまで、独立行政委員会の合憲性をめぐる学説の展開を概観してきた。Ⅰ期においては、多くの学説が独立行政委員会合憲説に立ちつつも、その論拠としては多様なものがあり、独立性否定説も有力であった。しかし、宮沢の人事権と予算権のみで独立性を否定することはできないとの批判を受けて、独立性否定説は支持を失っていった。そして、Ⅱ期においては、多くの学説が、独立性否定説の枠内にありながら、様々な理由づけを挙げていった。しかし、決定的な理論というのは現れず、次第に複数を組み合わせて合憲性を論証しようというⅢ期の方向性に移行していったというものである。

もちろん、これはあくまでもごく大まかな傾向であり、これによっては説明できない議論も数多くあるところである。とりわけ、独立行政委員会違憲論については、全くここまで、説明をしていないので、ここでその論理をたどっていくこととしたい。そもそも、独立行政委員会に対して、単に疑義を挟むにとどまらず、その違憲性を正面から論じた者はほとんどいない。青木一男の違憲論がほとんど唯一といえる。青木は次のように主張する。

内閣総理大臣が行政各部を指揮監督し、全部の行政権の行使について国会に対し責任を負うという一連の規定は、国会を通じて、全行政を国民のコントロールの下におくという民主政治、責任政治の原則を定めた憲法の根幹であり、われわれ改憲論者から見ても改正の余地のない完備した重要規定である。憲法尊重論者としては特に重視し寸毫の違反も許さないという態度でなくてはならない。然るに、公正取引員会が独禁法の施行上、内閣から独立して職権を行使するのはこの憲法の根幹に抵触するというのが、こ

<sup>77</sup> 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法（下）』1026頁〔中村睦男〕（青林書房、1988）

れから私が本論で述べようとする点である。<sup>78</sup>

まさに、独立行政委員会の合憲性について当初から問題となっていた民主的責任行政の論理との抵触を問題としているのである。そして、青木は宮沢の独立性否定説への批判を援用して、「任命権や予算権を握っているという理由で公正取引委員会を内閣の指揮監督下の機関とするならば、最高裁判所も内閣の指揮監督下の機関ということになる。」<sup>79</sup>と議論を進めている。ただし、青木は独立行政委員会全般について、違憲論を主張しているわけではない。公正取引委員会のみを問題としていたのである。青木は、宮沢の「異議・訴願等の争訟の裁決とか、あるいは技術上御能力の試験の採点の類い」は合憲といえるとの論を引いたうえで、次のようにいう。

私は、これに専門技術の事務を加えて、独立性を認めて然るべきものは、  
準司法の事務（例えば公害等調整員会）  
専門技術の事務（例えば航空事故調査委員会）  
国家試験の事務（例えば人事院の公務員の資格試験）  
の三者であると考え。政治上の中立公正などはこれに該当しないと解すべきこと、前述のとおりである。<sup>80</sup>

つまり、青木の違憲論は、（その語気の強さはともかくとして）宮沢説にかなりの程度まで沿ったものであったといえるであろう。青木の違憲論は、「ことの性質上、国会のコントロールに服するに適さない」職務と「できるだけ政党的なコントロールから独立であることが要請されている事項」との間に、合憲・違憲のラインを引くべきであるというものであった。この青木の違憲論は、政府の政策を動かすことはなく、また、学説にも影響をほとんど与えなかった。ただ、果たして青木の論が十分な理由がないものであったかは明らかでない。「ことの性質上、国会のコントロールに服するに適さない」のみに、独立行政委員会を限定すべきだとする立場は、理論的に徹底している点で、強みがある。学説上も、例えば、尾吹善人は、独立行政委員会について、「一部を肯定できるとしても、試験の判定・争訟の裁定・警察の管理・選挙の管理などのような分野に限定しない限り、いつまでもすっきりした解決は得られない。」<sup>81</sup>と論じている。

次に、独立行政委員会の合憲性についての司法の判断である。この点に最高裁判例はなく、唯一の司法判断は、福井地裁の昭和 27 年判決である。この判決は、人事院規則を適用して

<sup>78</sup> 青木一男『公正取引委員会違憲論その他の法律論集』44, 45 頁（第一法規出版, 1976）

<sup>79</sup> 青木・前掲注（78）75 頁

<sup>80</sup> 青木・前掲注（78）70 頁

<sup>81</sup> 尾吹善人『日本憲法 学説と判例』127 頁（木鐸社, 1990）

なされた免職処分について、人事院が憲法 65 条等に違反し、「違憲の行政機関」であるため、人事院規則もまた無効であり、処分を取り消すように求めて原告が出訴したという事件である。判決は、憲法が「単に行政権は、内閣に属すると規定して、立法権や司法権の場合のように限定的な定め方をしていないことに徴すれば、行政権については憲法自身の規定によらなくても法律の定めるところにより内閣以外の機関にこれを行わせることを憲法が認容している」こと、人事院の設置目的が「憲法の根本原則である民主主義に適合し又国家目的から考えて必要である」<sup>82</sup>ことを挙げ、人事院は合憲であると判断した。裁判所は、要するに 65 条の文言と、人事行政の特殊性を挙げて、合憲性を導いたものと理解することができよう。これは、多くの学説の採るところと、同様である。なお、同判決に対して、伊藤正己が単独では合憲の十分な理由とはならないとしても、複数を総合することで合憲との自身の議論に近いものと評していること<sup>83</sup>は注目に値する。

政府の見解も、学説との共通性がある。先に浅井の見解を挙げたように初期には、もっぱら 65 条の文言に着目した合憲論を展開することもあった。単一の理由づけが政府の当初の説明の仕方であったのである。その後、政府、特に内閣法制局の見解がどのようなものとなったかについては、内閣が人事予算の権限を有している限りで合憲とする独立性否定説に相当するような考え方に立っているとされることがある。実際に、「内閣が人事及び財務等を通じて一定の監督権を行使するという条件が満たされる場合には合憲であると解してきておるわけでありませう。」<sup>84</sup>との答弁がされることがある。しかし、先ほどの青木が宮沢の議論などを参照しつつ、法制局を追及した際には次のような答弁もされている。

一口に行政と申しましても非常に幅が広いし、複雑であり、千差万別であって、特に公正中立であることが強く要請される部分というものはあるわけなのでございまして、国家公安委員会、警察、——警察行政などはその典型だろうと思うわけでありませう。そこで、いまの独禁行政が政治性の影響を排除する必要がある、特に強く望まれるという評価をわれわれはしているわけなのでございまして、そういう評価をしたからといって、じゃ憲法違反ができるのかというふうな御議論でございませうけれども、私たちはそうじゃなくて、そういう政治性を強く排除しなければならない行政分野については、憲法自身が、七十二条なり六十六条三項の例外をみずから許しておる。<sup>85</sup>

これは、職務の特殊性に着目して、独立性の必要性を主張するものとみることができる。つまり、政府の見解も、内閣の人事権と予算権を基本としつつも、それに尽きるものではなく、

<sup>82</sup> 福井地判昭和 27 年 9 月 6 日行集 3 卷 9 号 1823 頁〔1855 頁、1856 頁〕

<sup>83</sup> 伊藤・前掲注 (49) 495 頁

<sup>84</sup> 阪田雅裕，第 140 回国会第 1 類第 5 号衆議院大蔵委員会議録第 20 号 2 頁 (1997 年 5 月 14 日)

<sup>85</sup> 真田秀夫，第 80 回国会第 9 部参議院商工委員会会議録第 10 号 32 頁 (1977 年 5 月 19 日)

職務の特殊性などの理由を実質的には組み合わせているものと理解できる。

これまでにみてきたことから、学説も裁判例も政府の見解も、大きくいってしまえば、必要性、許容性や国会のコントロールなどの複数の理由を組み合わせることによって、合憲性を導くという論理に立つものが多い。では、このような理由付けは、十分説得的な論証となっているとよいのであろうか。

根本的な疑問は、単独において、それぞれに限界を抱えている論拠を複数組み合わせることによって、なぜ、合憲性を論証し得るのかというところにある。各論拠が、その効果としては小さいが、内容においては疑義がないというならばともかく、各論拠はそれぞれに、本当にそのように解してよいのか問題を抱えているのである。このような論拠を集めても、全体として、信頼に足る根拠たり得るかは明らかでない。すべてを合わせることは「すべての弱みを持ち合わせることである」<sup>86</sup>からである。

個々の論拠を見ても、まず、65条の文言は、それ自体、一応、行政権の帰属に例外を認めるものと解する余地はある。しかし、72条で総理大臣が内閣を代表して「行政各部指揮監督する。」と定められていることとの関係は問題になる。また、そもそも、「唯一」、「すべて」の文言がないことは、内閣自身がすべての行政活動を行うわけではなく、各省庁などにゆだねられる部分が多いことを踏まえた書き振りであるとの解釈も十分できるため、少なくとも、この文言だけで合憲性につながるとは言い難い。

また、執政と行政を区別する見方には、魅力があるものの、そもそも日本国憲法の解釈としてかかる区別をどこまで持ち込むことができるか、さらに、仮に区別できるとして、独立行政委員会の現在の職務が果たして、行政に尽きるものであるかは疑わしい<sup>87</sup>。むしろ、公取委の競争政策や、国家公安委員会が管理するとされる「警察に関する制度の企画及び立案」<sup>88</sup>などは執政に当たりうる。他の理由については、準立法、準司法作用が独立行政委員会の特質であるとするのが、適切ではないことはすでに述べた。職務の中立性や専門性については、行政機関全体に求められるものであって、独立行政委員会の理由とはなりえない。さらに、そもそも、そのような観念自体が、例えば、原発事故における原子力専門家への信頼の失墜などを考えると、現代社会においてどこまで維持可能なのか<sup>89</sup>が問題となる。職務の特殊性については、「ことの性質上、国会のコントロールに服するに適さない」ものについてはともかく、それ以外に、拡張することは十分な根拠があるものとは言えない。「政党中立性」や「専門技術性」を理由とする合憲論に対して「現行制度を肯定することになるだけで通説となっていると思われる」<sup>90</sup>と評するものがあるが、この指摘には直ちに否定できな

<sup>86</sup> 阪本昌成『憲法1 国制クラシック【第二版】』206頁（有信堂高文堂，2000）

<sup>87</sup> 稲田陽一「内閣の行政権と独立行政委員会」『憲法判例百選II【第二版】』359頁（1988）

<sup>88</sup> 警察法5条4項1号

<sup>89</sup> 山下竜一「原子力法制度に求められる機能とは何か（上）」法律時報89巻11号123頁（2017）は「今後は、行政庁自らが専門技術的知見を有しているということ、あるいは行政庁の判断過程に専門集団が関与していることだけで、それを信頼し、専門技術的裁量を認めることは難しい」とする。

<sup>90</sup> 稲田・前掲注（87）359頁

いものがある。

結局のところ、独立行政委員会の合憲論には疑義が残るのである。従来の、独立行政委員会の独立性を認めつつ、例外的に許容される範囲を設定しようとする議論は、十分成功していない。だからこそ、複数の理由を組み合わせることによる合憲論が中心となっているわけである。独立行政委員会の憲法上の位置づけを憲法全体の構造を踏まえ、また、その実際の機能を考慮して、根本的に考え直す必要がある。次章以降では、米国での議論を参照しつつ、権力分立論の観点から、独立行政委員会の合憲性についての新たな論証を試みていく。

## V 米国の独立機関をめぐる判例と学説

本章では、米国における独立機関をめぐる判例と学説を概観し、日本の独立行政委員会の合憲性について、米国の議論から学びうる点はいかなるものかということを検討する。なお、本章における米国の論争についての内容は、補充的に松井茂記『アメリカ憲法入門 第8版』153～164頁（有斐閣，2018）及び大林啓吾『アメリカ憲法と執行特権』177～180頁（成文堂，2008）を参照した他は、駒村圭吾『権力分立の諸相』第1章および第2章に依拠している。

さて、前章、前々章において、我が国における独立行政委員会が、一般にいわれていることとは異なって、米国の独立規制委員会の単純な移植とはみることができないことが明らかになった。しかし、それでも、米国における議論を参照することには十分な意義がある。まず、歴史的事実として、独立行政委員会を行政の在り方として積極的に用いるという発想は、米国からもたらされたということは動かないし、米国での議論の蓄積は、膨大なものである。日本における独立行政委員会の合憲論に決定的なものがないとすれば、米国における議論を参照するのは、自然なことであり、必要なものといえよう。

米国において独立行政委員会の合憲性についての議論は未だ決着したものとはなっていない。判例上も、現在まで度々、争われている<sup>91</sup>。連邦最高裁が、最初にこの問題を取り扱ったのは、1935年の *Humphrey's Executor* 対合衆国事件である。この事件は、独立規制委員会である連邦取引委員会の委員を大統領が解任したところ、解任された委員が解任を争って提訴したという事件である。その理由は、連邦取引委員会法が、委員の解任事由を、職務怠慢、無能力などの法定の事由に限定しているのに、単に大統領との政策の不一致を理由に解任がされたのは、許されないというものであった。

これに対して、合衆国政府は、そもそも大統領の委員の解任権を制約する連邦取引委員会法が違憲であって、解任権は制限されないと反論した。このような主張をしたのは、1926年の *Myers* 対合衆国事件という先例が存在したためである。この事件は、大統領の郵便局

---

<sup>91</sup> 以下、連邦最高裁の判例については明示のない限り、駒村圭吾『権力分立の諸相』24～49頁、54～57頁（南窓社，2000）に基づく。

長の罷免が争われたものである。連邦最高裁は、郵便局長の罷免事由を限定する連邦法が違憲であるとした。合衆国憲法 2 条第 1 節が「執行権は、合衆国大統領に属する。」とし、3 条 3 節が、大統領の義務としている法律の誠実な執行には、公務員の（任命権のみならず）解任権を保持する必要がある。そして、合衆国憲法 2 条 2 節は、大統領の公務員の任命につき「上院の助言と承認」を要求しているが、このように大統領の任免権を制約するには憲法上の規定がおかれなければならない、同様の規定がない以上、解任権は無制約と解すべきであるというのが、論拠であった。

しかし、連邦最高裁は、*Humphrey's Executor* 対合衆国事件では、一転して解任事由の制限を合憲とした。先の *Myers* 事件判決の射程を「純然たる執行的公務員」に限定し、独立規制委員会である連邦取引委員会の委員の解任については及ばないとしたのである。そして、今回は、解任権の制約を認めることができる理由として、連邦取引委員会には中立性が求められること、また委員会の職務は、政治的ないし執行的ではないこと、求められる専門性を獲得するためには長期の任期が必要であることなどを挙げた上で、連邦取引委員会は立法権と司法権を行使する立法部と司法部の「代理機関」であるので大統領の解任権を認めるべきではないとした。

1976 年の *Buckley* 対 *Valeo* 事件においては、連邦選挙管理委員会について、大統領の委員の解任権ではなく、任命権が問題となった。連邦選挙管理委員会の一部の委員が上院仮議長および下院議長の任命とされていたことが、合衆国憲法 3 条 2 節の大統領の任命権を侵害するのではないかとされたのである。そして、まさに連邦最高裁は、この条項を根拠に違憲であるとした。大統領の解任権の制約は認められるとしても、任命権については、職務の特殊性を理由として制約が認められることはないとしたのである。

1986 年の *Bowsher* 対 *Synar* 判決は、独立規制委員会ではなく、米国会計検査院が問題となった事件である。米国においては、会計検査院は「議会の代理人」であると考えられており、会計検査院長は議会の同意を経て大統領が任命するが、解任については、連邦議会が権限を有し、大統領の解任権は一切認められていなかった。そして、1985 年に制定された均衡予算・緊急赤字統制法は、会計検査院長に対して、上限を超える連邦政府の赤字について、一定の削減内容を決定し、法的拘束力をもって自動的に削減させる権限を付与するものであった。このような権限をもつばら議会の統制にのみ服する会計検査院長に与えることは、大統領の予算執行権を不当に侵害するものとして権力分立原理に反するのではないかという点が問題となったのである。この点について、合衆国最高裁は、かかる権限はまさに執行権であり、議会にのみ責任を負う検査院長が執行権を行使することは権力分立原理に照らして許されないと判断した。

1988 年の *Morrison* 対 *Olson* 事件は、独立検察官制度の合憲性が問題となったものである。独立検察官 *Morrison* 召喚を受けた *Olson* が、独立検察官の根拠たる政府倫理法が違憲であるため、召喚に応じる義務はないと主張したのである。*Olson* からは、いくつもの違憲

の主張がされたが、ここで重要なのは、公務員である独立検察官について司法長官の解任権が、相当な事由のある場合に限定されていることの違憲性についての主張である。

この主張に対して、合衆国最高裁は結論としては合憲であるとの判断を示したのであるが、その理由づけは従来の判例とは異なるものであった。同判決は、*Humphrey's Executor* 対合衆国事件以来の「純然たる執行的公務員」と立法的司法的作用を行う「行政」的公務員の区別を明示的に破棄し、解任事由の制約が大統領の「執行権」ないし「誠実執行義務」を阻害するものであるかという基準において判断するべきとしたのである。そして、独立検察官は、大統領の解任権の制約を認めると「執行権」等を害するほどの重要性を有しないので、合憲であるとの結論を導いた。

*Morrison* 対 *Olson* 判決は従来の形式的根拠と実質的根拠を併用する論理から、実質的根拠のみをもって、正統化する論理へと転換をもたらした判決であると評価されている。もっとも、その後も、形式的根拠に基づくと考えられる判例もみられるという。

このような米国の判例の傾向は、表層的には日本の独立行政委員会をめぐる議論とよく似ている。専門性や中立性などの実質的根拠をもとに、独立行政委員会の存在を柔軟に認めようとする立場や、あるいは権力分立を形式的、厳格にみて、違憲との結論を導く立場が見られることに加え、それらの使い分けがアドホックにみえ「支離滅裂」とも評されるように一定の説得力ある議論枠組みが構築されていないこと<sup>92</sup>にも、日本における議論状況と共通性を見いだせるかもしれない。

しかし、ここではむしろ、米国の判例と日本における議論状況との間での前提の違いに着目したい。米国における独立規制機関をはじめとする独立性ある機関の合憲性についての紛争というのは、大統領の任命権、解任権の制限について、主に生じてきている。そして、その制限は誰によってなされているかといえば、連邦議会によるものであることが明確に意識されている。つまり、米国の議論というのは、執行府と立法府との間の権限の衝突の問題として取り扱われているのである。日本の独立行政委員会の場合は、このような意識は乏しい。独立行政委員会の合憲性についての中核的な疑義というのは、国民から国会、国会から内閣、内閣から各行政機関という、責任の連鎖から外れる機関が存在することが、民主主義の観点から許されるかという点であったからである。内閣の指揮命令権が及ばず、したがって国会のコントロールも十分及ばないことが問題であるのであって、国会の直接のコントロール下にあるなら問題はないというのが、従来の日本の多くの学説が採るところであった。この点の日米の前提の違いは、重要な意味を持つと考える。そこで、連邦最高裁の判例の前提となっている思考について、米国の学説を参照しつつ、さらに検討することとした。

駒村の整理<sup>93</sup>によれば、米国の独立規制機関を始めとする独立の機関をめぐる学説は、①

<sup>92</sup> 駒村・前掲注(91) 68頁

<sup>93</sup> 駒村・前掲注(91) 84頁～107頁

独立機関違憲説②議会機関論③大統領、議会競合機関論の3つに大別することができるという。さらに、駒村はこれらの他に、「第四部門」論を紹介している。これは、「既存の統治機関から完全に独立した、公正・中立な行政権力部門」とであるとされる。まさに、「頭のない第4部門」という古典的な独立行政委員会批判のイメージに相当する議論といえようか。しかし、米国における独立行政委員会の議論の際には、実はこうした「第四部門」論は、既に中心的なものではないという。以下で、それぞれの学説をごく簡単に紹介する。

まず、①独立機関違憲説は、権力分立原理の厳格な適用を求め、独立機関を違憲とする議論である。執行権が大統領に帰属するという原則を強調する。②の議会機関論は、独立機関の合憲性を認めるが、その論理は柔軟な権力分立観を前提としつつ、連邦議会の一部 *congress of arm* として独立機関の存在を認める。*Humphrey's Executor* 対合衆国事件が、この立場に基づくものとして理解されている。同判決では、「中立性」が、その重要な論拠となったが、そこでいう「中立性」とは議会の制定した法令をその通りに（執行府による裁量的判断なしに）実行することであるとされる。このような意味での「中立性」を達成するためには、連邦取引委員会は、議会の機関として存在するべきであり、従って、大統領の解任権が制約されることも許されるとするのである。③の大統領、議会競合機関論は、②と同じく柔軟な権力分立観に立ちつつも、また独自の「中立性」概念を用いて、独立機関の存在を肯定している。そこでは、大統領と議会との両方から等距離を保つことが「中立」であると観念され、執行府と立法府の管轄権が競合する場として、独立機関が存在するとの理解が示される。ここでは、②説とは異なり独立機関は、全くの議会の機関でもないが、一方で大統領だけが管轄する機関でもないといわれる。

もちろん、①～③の各説はそれぞれに、より豊かな内容を含んでいるが、ここで確認しておきたいのは、駒村が指摘する通り、「第四部門」論におけるような、我々が通常イメージするような「中立性」ないし「独立性」の概念とは相当異なった前提に立って、米国における議論は行われているということである。すなわち、多くの学説は、独立の機関とはいいつつも、その「独立性」は、他のいかなる者の指図を受けず、自ら判断行動をするという文字通りの意味ではないと考えているというのである。同様に「中立」性も、全くの不偏不党、中立公平という意味では理解されていない。

さて、駒村は米国における議論状況を参照したうえで、次のような独立行政委員会の論証を行う<sup>94</sup>。国家作用の三権への静的な配分のみならず、権力相互の関係性に着目する立場に立ち、その関係性を規律する固有の法理として「抑制・均衡」を位置づける。そして、抑制・均衡の法理が、執行府の拡大に対する批判的・対抗的措置としての独立行政委員会の存在を許容している。しかしだからといって、いかなる機関を設けても許されるということにはならず、その設置の合理的理由は必要となり、その判断基準が内閣の法律の誠実執行義務（憲

<sup>94</sup> 駒村・前掲注(91) 245～248頁

法 73 条 1 号) に置かれる。政府が誠実な執行ができないと思われる際には、立法措置を取り、独立行政委員会を設置することが認められるとするのである。

上記のような駒村の議論は、米国の理論の日本への導入として、説得力のあるものである。ただし、必ずしも駒村においても明示的に論じられていない日本と米国の政治制度の違いに起因する問題が残ると私は考えている。それは、日本の憲法学説において、もっとも根本的な問題とされてきたが、米国においては現在それほど問題とされていない点、民主的責任行政の原理との抵触の問題にかかわる。この論点は、米国においては、文字通りの「独立性」はないということによって回避されている。すなわち、米国における独立規制委員会を始めとする独立の機関は、大統領の完全な支配の下にないというだけであり、議会やあるいは大統領と議会の競合する管轄には服しているとされるのである。その意味で、米国の独立機関は、民主的な機関であるともいえるわけである。

そうすると、日本の独立行政委員会においては、日本国憲法上、抑制・均衡の法理が認められ、かつ誠実執行の挫折が見られるとしても、それだけでは、民主的責任行政の原理との抵触が問題にならないということにはできないことになる。あくまで、日本の独立行政委員会は、「第四部門」論のように、文字通りの独立性を有するものとして構想されてきたからである。だとすれば、上記の駒村の論証には、前提として、独立行政委員会の位置づけを何らかの意味での民主的なものと設定することが必要なはずである。

米国の議会機関論や大統領、議会競合機関論にならい、国会附属機関と位置づけるか、あるいは内閣と国会の管轄権が競合する機関として位置づけることが考えられる。しかし、駒村が示唆する<sup>95</sup>ように、米国と異なり議院内閣制を採用する日本においては、民主的な正統性は国会に一元的に帰属するので国会附属機関とすることが自然であろう。米国における議論から学び、明らかになったのは、日本における独立行政委員会の合憲性の論証としては、国会附属機関としての民主的正統化が考えられるということである。

---

<sup>95</sup> 駒村・前掲注 (91) 111 頁

## VI 独立行政委員会による抑制均衡

独立行政委員会を国会附属機関として位置付けることとすれば、民主的責任行政の原理との抵触という、従来憲法上もっとも問題とされてきた点はクリアされることとなる。そして、その上で、柔軟な機能的権力分立観を採用すれば、独立行政委員会の存在を憲法 65 条等との関係で説明することは十分可能である。権力分立の目的が、「権力の分離」という以上に、相互の抑制・均衡にあると考えるならば、必ずしも、行政という作用が、内閣の下に置かれる必然性はないということになるからである<sup>96</sup>。むしろ、そのような作用と機関を一对一で対応させ、「厳格分離」を志向することは、抑制・均衡を阻害することにもなりかねない。機関相互の関わり合いがないならば、抑制を働かせる方法がないからである。権力分立論を、抑制・均衡という目的に照らして機能的に考えるならば、憲法 65 条が、内閣に権限を独占させる規定とみるべきではないから、抑制・均衡を働かせるための独立行政委員会の存在は憲法に適合するということができる。

しかし、そのような考え方に立った場合に問題となりうるのは、果たして国会附属機関たる独立行政委員会がその目的を達成することができるかという点である。議院内閣制を採用する日本においては、国会の多数派の信任を前提に内閣が存在するのであるから、内閣と国会の多数派は通常一致する。そして、内閣の長たる首相は、与党のトップでもあり、とりわけ今日の党執行部の力が非常に強い状況の下では、国会を事実上掌握しているともいえる。独立行政委員会に内閣からの独立性を認め、国会に属させるといっても、実質的な違いはほとんどないのではないかとも思われるのである。これは、独立行政委員会の合憲性ともかかわってくる事項である。抑制・均衡という権力分立原理の目的に有効でないならば、あえて独立行政委員会を設置する合理的な理由はないからである。

この問題の背景にある与党を通じた立法府と行政府の一体化は、議院内閣制の場合には、顕著である。しかし、大統領制をとった場合には生じないかといえば、実はそうではない。大統領制の下でも、議会の多数派と大統領の所属政党が一致するいわゆる統合政府のもとでは同様の状況となる。このことを明確に指摘した議論として、Levinson と Pildes の「政党分立論」<sup>97</sup>がある。

ふたりは、合衆国憲法が想定する立法府と行政府の相互チェックが働くかは、分割政府と統合政府の場合によって異なることを指摘し、統合政府の場合にはチェックが十分働かないという問題があると論じた。そして、統合政府の場合には、司法による権力のチェックにも十分期待できないとする。そもそも、裁判所には、非民主的な機関であるため、民主的に選出された議会や大統領の行動をなぜ、否定できるのかという「反多数性の難点」が根本的な問題としてつきまとう。そして、統合政府の場合には議会と大統領が一致して、ある政策を推し進めることとなるので、その民主的な正統性は非常に高いこととなり、司法がそれに

<sup>96</sup> 村西良太『執政機関としての議会』4, 5 頁 (有斐閣, 2011)

<sup>97</sup> 大林啓吾『アメリカ憲法と執行特権』238~242 頁 (成文堂, 2008)

反対することには、「反多数性の難点」がたつよく意識され、十分なチェック機能を果たせないこととなるからである。

そこで、統合政府の場合にいかにか、政治部門をチェックするかということが大きな課題とされるのである。その手段として二人が挙げるのは、議会における少数派の権利を保障することと独立規制委員会である。

議院内閣制をとる日本では、基本的には国会の多数派と内閣は一致しており、米国でいうところの統合政府の状態が常に生じていることになる。だとすれば、Levinson と Pildes の「政党分立論」は、日本の状況を考える上でも大いに参考になるものといえよう。独立行政委員会に対しては、「強い首相」下の権力分立において、抑制・均衡を図るためにより大きな役割を期待してよいはずである。そして、国会付属機関として一定の民主的正統性を付与することはこのことについて、ポジティブな意味を持つ。問題は、いかにして、内閣と一体となった与党が多数派を占める国会の機関としての独立行政委員会にチェック機能を果たしうる制度を構築するかという点である。

ここで、注目すべきは、Levinson と Pildes のいう統合政府に対するもう一つのチェック手段、議会における野党の少数派権である。独立行政委員会に対して、もっぱら多数派たる与党のみが影響力を行使できるようにするのではなく、野党に対しても一定の権利を保障し、独立行政委員会が政府与党に対してもチェック機能を果たすことのできるように制度を工夫することが考えられる。

野党に対して、一種の少数派権として、独立行政委員会へのアクセスを認めることは、民主主義の原理からしても基礎付けることが可能である。そもそも、民主主義において、尊重されるべき「民意」とは固定的なものではないから、今日の少数派の意見も将来における多数派となりうるものとして十分尊重に値するとみることができる<sup>98</sup>。このことは、日本国憲法自身も前提にしている。憲法は、必ずしも単純多数決を採用しているわけではなく、少数派権を認める規定をいくつも置いているのである。その最も重要な規定は、憲法改正手続きを定めた 96 条 1 項であり、3 分の 1 以上を有する少数派に対して、憲法改正の発議を阻止することを認めている。他にも、55 条、56 条 1 項、57 条 1 項、3 項、58 条 2 項、59 条 3 項などに少数派権を定めた規定がみられる。以上から、一定の少数派に独立行政委員会に対する関与を認めることは憲法上、十分許容されるべきものといえる<sup>99</sup>であろう。

さらに、現行の独立行政委員会制度においても、このような野党との結びつきをもたらすことによる抑制・均衡の発揮を認める手がかりとなりうる規定が存在する。それは、「同一政党条項」である。この規定は、多くの独立行政委員会に設けられているが、同一の政党に所属する者が委員の過半数を超えてはならないとするものが多い。いくつか例を挙げると、

<sup>98</sup> 吉田栄司『憲法的責任追及制論 I』46、47 頁（関西大学出版部、2010）

<sup>99</sup> 村西良太「少数派・反対派・野党会派——政府統制の主体に関する覚書」法律時報 90 卷 5 号 29 頁（2018）は、議院内閣制の構造自体から、野党の少数派権を導き出すことが可能であるとする。

人事院につき、国家公務員法 5 条 5 項が「人事官の任命については、その中の二人が、同一政党に属し、又は同一の大学学部を卒業した者となることとなつてはならない。」と定め、公安委員会について、警察法 7 条 5 項が「委員の任命については、そのうち三人以上が同一の政党に所属することとなつてはならない。」としている。中央選挙管理会については、公職選挙法 5 条の 2 第 3 項が「前項の指名に当つては、同一の政党その他の政治団体に属する者が、三人以上とならないようにしなければならない。」としている。地方の独立行政委員会である人事委員会、公平委員会、教育委員会にも同旨の規定がある。

これらの規定のうち、人事院につき「同一の大学学部を卒業した者」について規定しているのは、東京(帝国)大学法学部支配を懸念したことによるユニークな存在であるが、他は、米国における同種の条項を戦後改革期の独立行政委員会導入に際してそのまま設けたものである。この「同一政党条項」は、従来、さほど重視されてこなかった。これは、委員の政治的中立性を確保するための規定であると理解され、日本において政党に入党するということは比較的珍しいことであり、同一の政党に所属するものが過半数を占めるなどということはほとんどあり得ないことであつたからであろう。

しかし、「同一政党条項」は、どの政党とも関わりがないという意味での「中立性」を確保するための規定とは見るべきでない。そのような意味での「中立性」を確保するためならば、端的に政党所属や政治的活動を禁止する規定を置く方がはるかに目的が徹底され、過半数に満たない限り政党に所属することを認める規定とする必要がない。

「同一政党条項」の起源である米国においては、この条項を元に、共和党、民主党に独立行政委員会の委員を割り当てる運用が行われている。例えば、放送や通信についての独立規制委員会である FCC 連邦通信委員会では、「委員は、大統領が任命して、それを議会上院が承認する形だが、実質的には議会が中心になって人選から審査までを行う。そのうち 1 人を大統領が委員長に指名する。委員の任期は 5 年で、再選も可能である。同一政党から選べるのは 3 人までで、与党側 3 人、野党側 2 人という構成になる。」<sup>100</sup>というのが委員の任用の慣行であるという。これは、徹底されており原子力規制委員会のような技術色の強い機関でも共和党ポスト、民主党ポストという点が明確にされている<sup>101</sup>。なお、このような運用には、委員会内部での対立が生じ、運営に困難が生じるのではないかとの懸念も考えられる。しかし、党派別割当の慣行は米国においては定着しており、例えば FCC の場合では、次のような統計もあるという。「民主・共和両党の党派色が出て、意見が割れることが多いのではないか」という質問に対して、3 年間の 5 人の投票を調べたところ、約 700 回の議決のうち、90%が 5-0 の全会一致だったというのである。5%が審議案件に対する意見の相違、

<sup>100</sup> 柴田厚「国際比較研究：放送・通信分野の独立規制機関 第 3 回 アメリカ FCC (連邦通信委員会)」放送研究と調査 60 巻 8 号 31 頁 (2010)

<sup>101</sup> 前田一郎「米国原子力規制委員の指名・同意について」JAIF 米国原子力政策動向 2014 年 9 月 25 日 [http://www.jaif.or.jp/cms\\_admin/wp-content/uploads/2014/12/new-nrc-commissioners140925.pdf](http://www.jaif.or.jp/cms_admin/wp-content/uploads/2014/12/new-nrc-commissioners140925.pdf) (2019 年 9 月 12 日最終閲覧)

残りの 5%がいわゆる党派色の強い投票だった。」<sup>102</sup>必ずしも、委員会運営が過度に対立的になるというものではないのである。

日本においても、政党別に委員を割り当てる方式によって運営されている行政委員会が存在する。それは、8条委員会の一つである中央選挙管理会である。中央選挙管理会の委員の指名については、同一政党条項を根拠に、各党へ割り当てをおこなっている<sup>103</sup>。選挙の運営という政治的「中立性」が極めて強く求められる独立行政委員会において、実現されている中立性は、いずれの党からも距離を置くという意味ではなく、異なる利害を有する者がそれぞれに、意見を表明する機会が与えられるという意味であるということは、従来、暗黙のうちに前提とされてきた「中立性」理解の再考を促すものといえる。

「同一政党条項」は、独立行政委員会における「中立性」が、多様な利害関係者の意見を等しく表出させ、そのことによって、より望ましい決定を目指すものであることを示す規定であり、同時に、野党という少数者に独立行政委員会へのアクセスを保障し、「強い首相」下の権力分立において、独立行政委員会の役割を実効化する契機ともなる規定であると理解すべきである。

このことは、独立行政委員会の「委員会」、すなわち合議制の機関であるという必然的な性格からも基礎付けることができる。合議制をなぜとるかといえ、それは合議によって、独任制の場合よりもより望ましい決定を達成することができるとの期待が存在するからに他ならない。しかし、同一の意見を有する者同士が合議をしても、その決定がより望ましいものになることは考え難いから、そこでは異なる意見を有する者同士が議論をし、決定をより優れたものにするのが想定されているはずである。独立行政委員会が合議制の機関であることは、委員がそれぞれに異なる意見ないし利害を有していることを前提にしたものといえる。独立行政委員会に求められるのは、白紙的な中立性ではなく、多様な意見を等しく扱うことである。

さらに、このような多様な利害の表出、調整という性格は、日本の戦後の独立行政委員会の実態にも即するものである。Ⅲにおいて、明らかになったように、日本の独立行政委員会の中で、独立規制委員会型の機関というのは、実は公正取引委員会などのごく一部に限られ、むしろ、中央労働委員会のような異なる利害関係者が参加して、調整を行うタイプの方が主流なのである。8条委員会に視野を広げても、明文の規定でもって特定の利害を代表する者を委員とする規定がない場合でも「実際には、経済団体、労働組合、消費者団体等に属する者を、委員として選出することは多い。かかる場合には、当該社会集団の専門知識・経験等を審議過程にインプットする役割を期待されているといえよう。」<sup>104</sup>との指摘がされているところである。独立行政委員会を論じる際に、学説上、前提とされていた文字通りの意味で

---

<sup>102</sup> 柴田・前掲注(100) 35頁

<sup>103</sup> 河野義克、第38回国会第15部参議院議院運営委員会会議録第19号1頁(1961年3月27日)

<sup>104</sup> 宇賀・前掲注(21) 221頁

の中立性は、現実の独立行政委員会には存在していないものである。

## VII 終わりに 「強い首相」下の独立行政委員会

本論文では、独立行政委員会を国会附属機関として位置付けなおし、野党のアクセス権を保障することで、合憲性と実効性を確保し、より積極的な活用への途を開くという可能性を示した。独立行政委員会は、「強い首相」下の権力分立を十分なものとするための重要なピースとして、より肯定的に捉え直されることとなる。そこでは、従来の独立行政委員会をめぐる解釈論とは「独立性」、「中立性」という概念の意味内容が変わってくることとなる。すなわち、文字通りの意味での、何者の指示にも服さない、いかなるものとも距離をとるといふ「独立性」、「中立性」ではなく、議会附属機関として、行政府から「独立性」を有し、異なる利害を有する者の意見が等しく表出されるという意味での「中立性」を有する機関として、独立行政委員会は理解されることとなる。この「中立性」理解は、独立行政委員会の運営に対して、批判的に検討する視座を与えることにもなる。従来、独立行政委員会に対しては、十分な独立性が実際にはなく、政府の「カクレミノ」となっているとの批判<sup>105</sup>があった。このような批判は、事実認識としては正当な場合が少なくなかったと思われるが、その理論的根拠を欠いていた。「中立性」を多様な意見が等しく表出されることであると考えれば、これらの事態は、中立性を欠く運用として望ましくないといえることができる。

さらに、独立行政委員会を、このような機関として捉えることは民主主義観に対して、一定の変容を迫る部分もある。国会附属機関として位置付けることによって、独立行政委員会の決定について、民主的正統化をはかることができるとしても、それは「全国民を代表する」（憲法 43 条 1 項）国会の意思決定そのものではない。ましてや、「同一政党条項」を根拠として、一定の利害関係者を委員として選任することになれば、それは、すべての国民が平等な選挙権をもって選出した国会による意思決定とは、小さくない乖離をもたらすこととなる。

ドイツ憲法学においては、Böckenförde に代表される一元型モデルと Bryde や Groß らの多元型モデルという異なる民主的正統化論が存在する。一元型モデルにおいては、一人ひとりの市民が、投票などを通じて、「国民」を形成し、国民の意思に基づいて、行政活動が行われる限りで民主正統化が可能であるとする<sup>106</sup>。対して、弁護士会など特定の集団の自治などは、政治的平等が確保されていないので、民主的に正統化されえないという<sup>107</sup>。一元型モデルを厳密に貫くならば、独立行政委員会は議会附属機関と位置付けてみても、結局のと

<sup>105</sup> 杉原泰雄『憲法Ⅱ 統治の機構』317頁（有斐閣，1989）

吉田善明『日本国憲法論 第3版』164頁（三省堂，2003）

<sup>106</sup> 高橋雅人『多元的行政の憲法理論 ドイツにおける行政の民主的正当化論』87，88頁（法律文化社，2017）

<sup>107</sup> 高橋・前掲注（106）89頁

ころ正統化されないということになる。

独立行政委員会の正統化には、これと対比される多元型モデルの民主主義観が必要となる<sup>108</sup>。この議論では「開かれた民主主義」という原理が主張される。すなわち、必ずしも常に、全国民の代表たる議会の決定による正統化が求められるのではなく、個々の局面ごとに利害関係を有する人々による決定がされることも民主的に正統なものとして理解することができるとするのである。Großの論じるところによれば、合議機関については、関係団体の選挙による委員の選出や、あるいは社会団体相互の利害関係の調整という形で独自の正当化をすることが考えられるという。このような「開かれた民主主義」観は、魅力的な概念ではあるが、その具体的にいかなる場合において、正統化がされるかなど、その内容は必ずしも明確でない部分があり、直ちに採用することは難しい。

とはいえ、衆議院の過半数をもって表出される民意とは、異なる複数の民意があり、それぞれに一定の正統性をもつという多元主義的な民主主義理解は、「強い首相」下の権力分立を考えていく上で、十分考慮に値するものである。現代の議院内閣制での抑制・均衡とは、そのような多様な民意を前提にしてこそ、有効に機能するからである。独立行政委員会の合憲性の問題は、「強い首相」下における民主主義観の問い直しへと広がっていく問題であり、今後さらに検討を進めていくこととしたい。

## 謝辞

本稿は、法科大学院在学中に履修した「法学研究基礎」において執筆した論文の一部である。ご指導いただいた只野雅人先生に改めて、深く感謝申し上げます。

---

<sup>108</sup> 高橋・前掲注(106)