

日本における独立行政機関（委員会）の展開

——世紀転換期以降の組替えを踏まえて

君塚 正臣

はじめに

筆者はこれまで、司法権・憲法訴訟論の研究を継続してきた¹⁾。そして、ここでの二重の基準論の文字通りの徹底という結論は、近代立憲民主主義憲法である日本国憲法の下で、民主主義と立憲主義の間の相剋が激しいことを体現したものであったように感じている。

両者の相剋の表れの一つが、日本国憲法においては、特に司法権による行政権の抑制、付随的違憲審査制の下での憲法訴訟論、なかんずく就中、司法審査基準論——やや古い時代には、司法積極主義・消極主義論争とも言われた——である²⁾。それが著名であろうが、そればかりではあるまいし、そしてまた三権分立ばかりでもあるまい。司法権内部でも裁判官の独立を確認することは、法の支配を研ぎ澄ますと共に、権力分立を進めることに寄与しよう³⁾。裁判員制度も、裁判の民主化なのではなく、有権者団代表による司法権のチェックと解すべきである⁴⁾。衆議院のほかに参議院を置き⁵⁾、二院制を敷いていることは、両院が共に民主的立法機関ではあるものの、よく言われるように、参議院が衆議院の行き過ぎを抑制するという意味での立法府内の権力分立が見えるものである。また、内閣法制局の事前審査⁶⁾なども法の支配の一種であるし、或い

は、衆議院・内閣を制した民主的多数派の決定に待ったを掛けていているという意味では一種の権力分立の姿でもある。独立行政法人制度⁷⁾が、内閣に直属する行政庁ではない、独自の判断を行う余地があるものであるならば⁸⁾、権力分立に寄与するのかもしれない⁹⁾。日本銀行の独立性も、ある意味、政府の金融への政治的介入を阻止する意味では、権力分立の思想に基づくものである¹⁰⁾。オンブズマン制度¹¹⁾は、国レベルでは存在しないようであるが、導入されれば、そのような効用を齎すであろう。高校以下の教科書について、検定制度があるとは言え、国定教科書ではなく、多元的な主張が許容されていること¹²⁾、拡大すれば、日本では多様な言論が許容されていること、マス・メディアの自由¹³⁾、多元主義・自由主義に連なる事柄も権力分立と結び付くもの——だからこそ権力分立と多元主義・自由主義・基本的人権尊重主義は表裏一体のものとして理解されるの——である。このほか、地方自治制度はタテの権力分立と言える。住民投票も、直接民主主義の発露と捉えるのではなく、首長や地方議会と有権者団の間の均衡と抑制と捉え得る。「ねじれ国会」は政治決定を妨げるとして批判する声もあったが、民主的多数決でただ迅速に決めればいい、という考えに抗するものならば、以上の仕組みは全て「ねじれ」であって、日本国憲法が規定し、又は許容しているものなのであろう。三権分立ではない権力分立や法の支配こそ随所にあり、と思う方が健全ではなからうか。日本国憲法が、プーブル主権の直接民主政志向を掲げたり、ポピュリズムを礼賛したりしたとは思えなく、君主制を脱しても多数者の横暴が消滅しないことを思い¹⁴⁾、少数者の人権に配慮し、慎重な決定を求め、権力分立や法の支配を重要視していると思える¹⁵⁾。

以上のように視野を広げれば、三権分立以外の権力分立も重要である。この言わば非三権分立的権力分立制度のうち、憲法に規定がないものの代表として、まず、多くの人が思い付くのは独立行政機関(委員会)であらう¹⁶⁾。そもそも、権力分立は3に拘る必要はなく、これを「第4部門」と考えればよいという考え¹⁷⁾もある。日本の憲法にも下位法令にも「独立行政機関」も「独立行政委員会」

も、否、「行政委員会」という言葉もなく、内閣府設置法や国家行政組織法に「委員会」という言葉があるだけであるが、憲法学上の独立行政機関が指すものは、実体行政法上の制度ではほぼこれである¹⁸⁾。「数人より成る合議体の一団が、行政面において、自ら、企画、調査、立案、勧告、争点判定、規則制定及び特定行政の実施等に当り、その直接の責任者となる」¹⁹⁾というのが戦後すぐの定義であった。独立行政機関は、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の指導の下、戦後の占領下で雨後の筍のように多く作られたが、占領が終わると次々になくなり、減少傾向を帯びながら細々と存続してきたというのが一般常識・教科書的解答であろう。また、公正取引委員会や労働委員会のように、経済法学や労働法学の分野では重要な機関として取り上げられてはいるものの、独立行政機関全体を見渡しての議論は長く沈静化しているように思われる²⁰⁾。このことは、同じく「独立行政委員会」と括られながら、例えば、公害等調整委員会と教育委員会の異同、ましてやその理由については見落とされてきた危険性が、委員会の組合せの数だけ存在しているのである。なおのこと、あるべき行政委員会という議論は、理論的に浮かんでこないということである。しかも、実は、20世紀末から、この制度には度重なる変化がある。廃止されたものもあるが、新設されたものもある。要は、必要が感じられれば新設されるのであり、なければ廃されるのである。そうであれば、何が「必要」であり「不要」であり、その理由や根拠を最高規範である憲法の視点から見直す必要があるのではあるまいか。特に、憲法学は独立行政機関について、具体的に観察してきたとは言い難く、そこにう意味もあろうかと思う。

そこで、本稿は、まずは独立行政機関（委員会）²¹⁾の総論的検討を前に、その歴史を整理し、特に、これまで検討が薄かったと思われる、21世紀冒頭の独立行政機関の改編に注目して整理し直すことを目的とする。

1 独立行政機関 (委員会) の発足と急激な縮小

戦後、独立行政機関 (委員会) は、国家行政組織法 3 条 3 項もしくは地方自治法 138 条の 4 第 1 項などで実定法化された。戦前から、会計検査院や収用審査会、海員審判所、職業紹介委員会、米穀統制委員会、米穀処理委員会などが存在したが、仮に「委員会」と名乗っていても、「その権限が裁判所に類似し、特に公平と独立を重んずるものに付いて、合議制の組織を採用して居るのに止まる」²²⁾ ものか調査的機能だけを有するもの、「諮問機関として活動するものが大部分であ」った²³⁾ のであり、「戦前の日本にはそれは全然な」く²⁴⁾、「明治憲法下の行政法学では、行政委員会という概念はな」かった²⁵⁾ と言える。独立行政委員会とは、これらと区別して、委員長と複数の委員からなる合議制行政機関のことであり、このようなものが一般化したのは終戦直後、占領下でアメリカの影響を受けてのことと言えよう。

アメリカでは、1836 年にロード・アイランド州で鉄道委員会が設立され、他州でもこれを模倣するものが生じた²⁶⁾。南北戦争後に投機的な鉄道建設や運賃差別を行う鉄道会社に批判が高まると、各州で鉄道規制のための合議制組織が設立され、特に中西部には運賃設定権限を有するものもあった²⁷⁾。しかし、鉄道事業が全米で展開されるようになると、規制は連邦によらねば追いつけなくなり、1887 年、鉄道の運賃及び業務の規制を目的とする連邦州際通商委員会がその主要なものとして誕生した。自由国家観から社会国家観への転換も見られる中、連邦通信委員会、全国労働関係局、証券取引委員会、連邦動力委員会、民間航空局、連邦通信委員会、連邦準備局などの独立規制委員会 (Independent Regulatory Commissions) が次々と設立され、専門性の高い新たな社会経済分野において、「政党の圧力から独立して、公正中立に、しかも、能率的に運営・実施することの必要」から「各方面の利害の代表者の参加のもとに適正な立法及び行政にあたらせる」²⁸⁾ ため、また、私権保護の完遂と適正手続条項の要件を同時に満たすためにも²⁹⁾、複数の専門家の合議によって、より具体的な規

範の定立（準立法的機能）と具体的な紛争の解決（準司法的機能）³⁰⁾を委ねることが一般的となっていた³¹⁾。端的に言えば、「アメリカ憲法構造の法的問題——三権分立の問題」³²⁾の産物であったし、同一機関が判定的行政と調整的行政、奉仕的・非権力的作用と強制的・権力的作用を併有するという特徴もあるものであった³³⁾。また、1946年行政手続法の影響もあって、委員会には裁判所に類似した手続を求める傾向にあるとされ³⁴⁾、究極的には委員会は司法判断に従属していった³⁵⁾のである。他方、地方レベルでの教育委員会（学区委員会）³⁶⁾や公安委員会は、学校行政や警察が党派的でない運営となるべく、住民による民主的統制を図るものとして成長していった³⁷⁾。人事委員会や都市計画委員会などもまた、ある種の問題を「政治の外」に追い遣ることが目的に設立された³⁸⁾。

このような、内閣から離れて自己の名において国家意思の決定や表示を行う独立行政委員会制度の導入が、「アメリカ占領軍の要請に基づく」³⁹⁾形で、司法的救済が弱く⁴⁰⁾、強大な行政権による弾圧が繰り返されたと見做された日本に、占領政策の一環としてなされたのはありがちな話であった。戦後、内閣及び官僚の弱体化、特に、内務省が解体されると、その持っていた行政の権限が様々な委員会に与えられたという側面もあった⁴¹⁾ように、それは民主化の一環と捉えられた⁴²⁾。それまでの官僚制を打破することも狙いだったようである⁴³⁾。占領の初期段階では、これらを一括して「行政委員会」だとする認識は薄く、中央労働委員会や統計委員会のように、それまでの審議会組織と人的連続性を保ちつつ、常設的な委員会に発展した例も存在した⁴⁴⁾。アメリカ的な独立規制委員会とは異なる性格の合議制行政組織が多く誕生していることも、見逃せない⁴⁵⁾。1947年に社会党首班の片山哲内閣が成立すると、GHQ民生局がこれを支援しつつ警察制度改革を進める⁴⁶⁾など、この時期に中道・革新政権があったことが独立行政委員会の存在に影響を及ぼしたこともまた、指摘できる。1949年に国家行政組織法が施行されると、総理府と各省の外局は「庁」もしくは「委員会」に名称が限定され、どのような場合に「庁」ではなく「委

員会」とすべきかについて明確な基準を規定しているものではなかった⁴⁷⁾が、総じて、行政の民主化、政治的中立制の確保、専門技術制的判断の必要性、複数当事者の利害関係の調整、準司法手続の必要性などが「一定の政策的合理性」⁴⁸⁾ 根拠として挙げられた⁴⁹⁾。準司法手続の中には、私人の申立てに基づくもの（弾劾式手続）と委員会の職権によるもの（糺問式手続）がある⁵⁰⁾。合議体であること自体が、大臣などの指揮監督に馴染まない性質を帯びるとも言えた⁵¹⁾。このため、独立行政機関（委員会）は、多かれ少なかれ、両議院の同意が必要で解任が制限されるなど、委員に身分保障があり、議会と首長や内閣から独立性を保障され、争訟判定的な準司法的権能と、規範制定的な準立法的機能を持つことが特徴であるとされた⁵²⁾。事務局付置が通例で、職務権限の行使において自ら主体的に直接の責任を負う点で諮問機関などとは異なる⁵³⁾ と言えよう。

具体的には、法律による独立行政委員会として、1946 年には、都道府県の漁業調整委員会、中央・地方労働委員会、船員労働委員会、統計委員会⁵⁴⁾ が、1947 年には、公正取引委員会⁵⁵⁾、全国・都道府県・市町村選挙管理委員会、最高裁判所裁判官国民審査委員会が、1948 年には、国家・都道府県・市町村公安委員会⁵⁶⁾、証券取引委員会、都道府県・市町村教育委員会⁵⁷⁾ が、1949 年には、外資委員会、外国為替管理委員会、司法試験管理委員会、中央更生保護委員会、公共企業体仲裁委員会、国有鉄道中央・地方調停委員会、専売公社中央・地方調停委員会、地方少年保護委員会、地方成人保護委員会が、1950 年には、公認会計士管理委員会、地方財政委員会、電波監理委員会、首都建設委員会⁵⁸⁾、公益事業委員会、文化財保護委員会、人事委員会、公平委員会、都道府県・市町村農業委員会が、1951 年 1 月 31 日には土地調整委員会⁵⁹⁾ が、1952 年 4 月 1 日には、講和条約締結に伴う戦後処理に関わるものとして捕獲審検再審査委員会が設立されている⁶⁰⁾。

また、国家公務員法に基づき、1947 年 11 月 1 日、内閣総理大臣の所轄の下に臨時人事委員会が設置された。これは、正式な人事委員会の開設日までの臨

時代替機関として発足したのであったが、1948年12月3日、これに代わり、人事行政に関して対外的に命令を発するなどの本格的な権限を有する人事院が内閣に設置された。「委員会」と称しないが、国家行政組織法が適用されない独立行政機関である。人事官は3名であり在任が12年を超えてはならないこと、うち2名が同一大学学部の卒業生とならないことなどが、人事の公正のために決められた。不利益処分を受けた国家公務員の不服申立ての審理、即ち、「公務員関係の非司法的審判」を行う、労働委員会の機能も有していると言えよう⁶¹⁾。このほか、直接、憲法により、3名の検査官からなる会計検査院も設立された。

このように、日本の終戦直後の独立行政機関は、アメリカに倣^{なら}って、「経済規制に関するものが重要部分を占めていた」ことと、所管が総理府に集中していたことが特徴であった⁶²⁾。1948年に制定された国家行政組織法は、以上のような組織を「委員会」として纏めたのであるが、行政調査部・行政管理庁の意向として見えるのは、行政委員会の濫造は避けつつ、行政組織制度としての「行政委員会」を認め、かつ、それを八条機関である「審議会」などと峻別した⁶³⁾ ことである。その意図するところは、『行政委員会制度』の適用範囲をできるだけ狭く設定し、『行政委員会』に該当する組織を限定すると同時に、各々の『行政委員会』の組織的画一性を高めよう」という、言わば「限定的画一化」の「戦略」なのであった⁶⁴⁾。

ただ、独任機関でなく合議制とするのは、最高意思の決定であるか、争いの裁断であるので慎重に行うべきものであろうが、その必要がないところまで「行政の民主化」を旗印に過剰な「委員会」が作られた感もないではなかった⁶⁵⁾。アメリカでも、1937年には「行政管理に関する大統領委員会」が独立規制委員会を「頭のない、第4の政府部門」と酷評した⁶⁶⁾ ほか、「委員会とは、1人分の仕事をしている12人のことである」とか「委員会とは、脳はないが、胃袋は12ある唯一の生き物である」などの揶揄⁶⁷⁾ もあって、非効率で不経済だとの批判が纏わり付いており、戦後日本でも、「ドイツを範とする大陸法的な

我が国の伝統的官僚制度からの猛反発⁶⁸⁾や、甚だしきは、「敗戦国たる日本国民の犠牲の下にいわゆる制度の試験台とした」もので、「百弊あって些かも利するところない⁶⁹⁾とする全否定的論評もあった。官僚機構が政治から相対的に独立しており⁷⁰⁾、もう一段の独立行政機関の必要性が感じられなかった日本では、更に批判が強かったのである。また、この性格は、「厳格な意味での権力分立に挑戦する」ものと評され、「議院内閣制下の責任政治 (内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権) と伝統的な官僚行政の温存の観点から、行政委員会制度に対する非難めいた批判」が「反復され」、戦後日本の「行政委員会のたどった運命は、順調な坦々たる発展の歩みではなく、むしろ、苦難にみちた改廃の歴史なのであった⁷¹⁾」。

確かに、独立行政委員会の中には、1945 年設立の農地委員会、1946 年設立の持株会社整理委員会、公職適否審査委員会、教職員適格審査委員会⁷²⁾、1947 年設立の閉鎖機関整理委員会、公職資格訴願審査委員会、1948 年設立の農業調整委員会⁷³⁾、農業改良委員会、財閥関係役員審査委員会のように、臨時的・過渡的なものがあり⁷⁴⁾、これらが役割を終えると廃止・統合されることはやむなしであった。しかし、独立行政委員会忌避感情は日本政府や行政法学者には強かった。このため、それに留まらず、日本政府は、水面下で公務員・地方自治・警察・教育・経済法などの諸分野を再改革の対象とし、行政機構改革の具体案を提示した文書を 1951 年 4 月にはマッカーサー宛書簡に同封し⁷⁵⁾、同月 11 日のマッカーサー解任後の 5 月 3 日のリッジウェイ GHQ 総司令官声明をきっかけに、占領下の政令等を再検討すべく、吉田茂首相は私的諮問機関である「政令 (改正) 諮問委員会」⁷⁶⁾を同月 14 日に素早く開き⁷⁷⁾、最後には田中二郎を中心に、「能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難いから、原則としてこれを廃止すること」を答申するに至るのである。準司法的機能を有するものは残すが、独任制官庁で代替可能な委員会は廃止するということである⁷⁸⁾。「権利関係の策定に当たるものは存置するが、それ以外の一般的事務を処理するものはこれを廃

止し、関係官庁に統合する」ということである⁷⁹⁾。具体的には、統計委員会、全国選挙管理委員会、国家公安委員会、外国為替管理委員会、地方財政委員会、電波監理委員会、首都建設委員会、公益事業委員会、証券取引委員会、会計士管理委員会、文化財保護委員会、外資委員会、国有鉄道中央・地方調停委員会、専売公社中央・地方調停委員会の廃止、公正取引委員会、土地調整委員会、中央更生保護委員会、地方労働委員会の委員数の縮小と、地方少年保護委員会と地方成人保護委員会の統合などを求めるものであった⁸⁰⁾。政府側から見ると、官僚以外が意思決定に参画する多様な機関が次々と生まれ、統治組織が複雑化することは、統治運営上の不確実性が増すことである⁸¹⁾から、その整理は急務であった。旭硝子株を巡る仕手戦に対して出された証券取引委員会の通達が功を奏さず、徳田委員長が池田蔵相に泣きついた事案に象徴されるように⁸²⁾、政策決定権を有さない内閣が政治的責任だけ負わされる事態が続いたことも、このような流れを産む政治的要因であった⁸³⁾。特に、アメリカでは本流であった経済分野の独立規制委員会は、「逆コース」の最中、公正取引委員会以外、軒並み廃止に向かった⁸⁴⁾。この際、議員立法で設立された首都建設委員会や文化財保護委員会が存続したように、与党自由党内部での吉田首相に対する党人派の異議申立てが成功するなど、改廃にはセーブがかかったが、このことはかえって論理的一貫性を欠く結果を齎した⁸⁵⁾。

結局、廃止の答申があったもののうち、統計委員会⁸⁶⁾、外国為替管理委員会、地方財政委員会、電波監理委員会、証券取引委員会、外資委員会、縮小の答申のあった中央更生保護委員会は、諮問委員会的な審議会へ改組された。これは、当該行政事務自体は存続させる意味があったことの表れである⁸⁷⁾。最初の法案では委員長が国務大臣で、内閣が委員会の決定を覆すことができると定められていたため、GHQが首相宛に書簡を発して、その独立性を担保した⁸⁸⁾という逸話を残す電波監理委員会は、委員の任期が6年と当時最も長く⁸⁹⁾、行政の対象となる企業の議決権は10分の1以下と決められて⁹⁰⁾、委員の独立性も担保されていたのであるが、1952年7月31日に「郵政省設置法の一部改正

に伴う関係法令の整理に関する法律」により廃止、郵政省に統合、代わって電波監理審議会が設置され、電気通信は再度、政治職である郵政相により管理されることになった。他面、同審議会は、行政委員会の行政審判としての実質を持つことになる⁹¹⁾。本来、八条機関は「直接には私人の権利義務を左右する行政処分をする権限を有しない」⁹²⁾という点で三条機関と異なる筈であるが、日本の制度設計者にとっては、三条機関と八条機関とは互換性があった。運輸審議会のように大臣がその決定を尊重して処分を行うと規定したもの⁹³⁾や、社会保険審査会のように、付属機関でありながら行政不服審査に対する採決を自らの名でできるもの⁹⁴⁾、社会保障制度審議会のように事務局を設置するもの⁹⁵⁾もあって、つまりは、なるべく「事務局が座長と相談しながら、基本的には応援団の中から」委員を選出する⁹⁶⁾ことを前提に、八条機関にしたいという意向があったのである⁹⁷⁾。その後、宇宙政策委員会、民間資金等活用事業推進委員会、食品安全委員会、公文書管理委員会、障害者政策委員会、原子力委員会、公益認定等委員会、再就職等監視委員会、消費者委員会、証券取引等監視委員会、官民競争入札等監理委員会、独立行政法人評価制度委員会、国地方係争処理委員会、電気通信紛争処理委員会、統計委員会、司法試験委員会、日本司法支援センター評価委員会、電気・ガス取引監視等委員会、調達価格等算定委員会、土地鑑定委員会、復興推進委員会、行政監理委員会、日本ユネスコ国内委員会、航空・鉄道事故調査委員会、年金問題検証委員会、道路事業評価手法検討委員会などが、「委員会」を名乗りながらも審議機関も如くは諮問機関となった⁹⁸⁾ことなども、この互換性をよく示していた。

電気・ガス料金の適正、公益事業の経理・会計の適正、公益事業運営の調整などの事務を担っていた公益事業委員会の事務は、通商産業省公益事業部に移管された。地方財政の自主化を図るため、租税の賦課・徴収、借入・公債の発行、予算・経理および決算、地方行政遂行のため必要な国家資金の公平な配分を計画立案し、政府に対する財政報告を行う地方財政委員会は地方自治庁に改組、1949年6月1日に廃止された。第二期同委員会は、1950年5月30日、地

方自治庁からその事務の一部を引き継ぎ、総理府に置かれたが、1953年8月1日、新設の自治庁にその事務は移管された。国家公安委員会は、旧委員会時代に委員の同意に衆議院の優越があったが、これはなくなった⁹⁹⁾。しかし、早々から、「警察の如きは、特に迅速果斷、非常の事態に対処する適切な判断とそれについての責任の帰趨の明確化を要求するものであり、これを合議制の委員会に委すことは、その本来の使命を全うすることをえさしめる結果を来すか、さもなければ、それは浮き上がった存在となり、却って民主的警察の名において、警察官僚の独断を齎らす危険を生じないとは保障し難い」¹⁰⁰⁾ などとして有害論があり、1954年7月1日、警察法改正により委員長に国務大臣を当てる「大臣委員会」——無論、アメリカでは想定されていない¹⁰¹⁾——即ち、政治的中立性のための独立行政委員会の長を究極の政治任用とされ、5人の委員と併せて6名から構成されることとなった¹⁰²⁾。1956年新設の八条機関である原子力委員会¹⁰³⁾も同様の形態が取られた¹⁰⁴⁾。1952年に、全国選挙管理委員会は自治庁選挙部へと改組され、後に、総務省自治行政局選挙部の下、中央選挙管理会（現在、委員5名）が設置され、独立行政委員会とはならなかった。これら「行政委員会の弱化」は、「政党内閣下の政治的コントロールの強化を意味したといつてよい」¹⁰⁵⁾。

地方に設置された委員会でも、教育委員会は、1956年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により、委員が公選¹⁰⁶⁾から任命制に変更された¹⁰⁷⁾。教育委員会制度は、米国教育使節団の報告や教育刷新委員会の提言に基づき、1948年の教育委員会法においては、教育行政を他の行政から独立させ、予算案や条例の原案などの議案を議会に提出する権限を持つ、まさに民主的で独立した機関として位置付けられたのであったが、1956年以降はそうではなくなった。委員は弁護士、医師、会社役員、大学・高校以下の教員などが任命されることが多く、選挙の洗礼を受けたわけでも、教育行政の専門家でもないため、教育委員会は大きな権威は持ち得なかった¹⁰⁸⁾。一般に、行政委員会委員は、役所のOBが多いという指摘もある¹⁰⁹⁾。政治的には無所属であるが、一

般に保守系に傾いていた¹¹⁰⁾。教育行政は、常勤の教育長と事務局主導が強まり、かつ、公選の首長と距離を置いていたため、寧ろ文部省 (後、文部科学省) の意向を尊重することが多く、教育分野における地方分権を目指した筈の制度が、かえって中央集権化の尖兵となった¹¹¹⁾。知事部局からの県教育長への横滑り人事も目立っていた¹¹²⁾。特に市教育委員会は、教育長が合議制のそのの一員として審議や決定に当たりながら、一方で事務局を統括するという一体性の強さが見られたとの指摘もある¹¹³⁾。

こうした受難を掻い潜り、一旦は廃止が答申された土地調整委員会、文化財保護委員会、縮小が答申された公正取引委員会のほか、人事院、中央・地方労働委員会、司法試験管理委員会、地方の選挙管理委員会、人事委員会、公平委員会などは存続した。人事院については、その権限を大幅に縮小する内閣人事局設置案が示されたが、1952 年の国会において審議未了に終わった¹¹⁴⁾。1952 年 7 月 21 日には、破壊活動防止法の施行と共に、委員長のほか委員 6 人からなる公安審査委員会が設置されたが、それは、規制のための調査・請求を行う公安調査庁と分離して、規制の審査を行う機関を設置したもので¹¹⁵⁾、「結社の自由を制限する」「人権制限のための委員会」¹¹⁶⁾ であって、「行政委員会制度一般に新たな道を開くものではな」かった¹¹⁷⁾。

1952 年 8 月 1 日、公正取引委員会は、委員の定数を 6 人から 4 人に削減された。他方、任命に際し必要となる立法府の同意が「衆議院の同意」から「両議院の同意」に改められ、衆議院の優越がなくなった。それでも、「独立性を持つたもの」¹¹⁸⁾ の典型として存続した。公共企業体仲裁委員会は 1952 年に公共企業体等仲裁委員会に名称変更の後、1956 年には、1952 年に国有鉄道中央・地方調停委員会と専売公社中央・地方調停委員会が統合した公共企業体等調停委員会と更に統合して公共企業体等労働委員会となった。3 つの「労働委員会」は、「準独立性をもつたもの」¹¹⁹⁾ と評せよう。これ以外に、公務員の不利益処分に対する不利益審査を行う人事院、人事委員会や、土地利用の調整全般を行う土地調整委員会、後の公害等調整委員会も「ほぼ代表的な行政委員会」とし

て挙げられるよう¹²⁰⁾が、逆に言えば、それ以外は独立行政委員会らしくない、独立行政委員会である必要がないことを暗示している。「準司法手続の内容、準司法化の程度はさまざま」¹²¹⁾である。1956年には、廃止が答申されていた首都建設委員会に代わり、首都圏整備委員会が発足した。国家公安委員会同様、当初から建設大臣を委員長とする「大臣委員会」であり¹²²⁾、独立行政機関らしい独立性は保てなかった。

このようにして、終戦直後には大量に設立された独立行政委員会は整理統合され、大幅に縮小された。大きな初期値からの大きな引き算の結果、残された独立行政委員会は少なく、また、統一感も乏しい。最低限言えることは、合議体であることと、任命者の解任権が大幅に制限されていることぐらいである¹²³⁾。縮小に向けて、内閣のコントロールが及ばない第四権を認めることはおかしいとする批判¹²⁴⁾や、準司法的機能が検察と裁判所の両方の機能を兼務することになっているとする批判¹²⁵⁾なども浴びせられた。現在まで、委員会の人事・予算・根拠法の改廃は、各省大臣が関与するものであり、独立性には限界がある¹²⁶⁾。1951年1月18日にGHQ・ESS公正取引課から、「政府の助言及び協議者の任命に関する法律の諸原則」などが日本政府に下され、委員は当該官庁に利害関係を有する者ではなく、学識経験者であることを要することなどがわざわざ宣告されていた¹²⁷⁾ことは、日本政府に、いかに独立行政委員会の骨抜き意図もしくは無理解が最初からあったかを物語る。かつ、行政官僚の強い日本で、行政経験に乏しい者が行政委員会の委員となったとき、官僚の補佐を受けて任務を遂行することとなるため、行政委員会が諮問機関化する危険性が当初からあったとも言えよう¹²⁸⁾。

2 独立行政機関（委員会）の縮小的維持

独立行政委員会は、占領が解除されると、潮が引いたように廃止・縮小の憂き目に遭った。国のそれについては明らかであった。専ら「行政の民主化」が

目的であるなら、議会や大臣が行政庁を統制すれば足りるのであった¹²⁹⁾。このことが体现されたと言ってよかろう。

地方の独立行政委員会についても、政令諮問委員会の答申を受けて 1952 年 12 月に発足した第 1 次地方制度調査会が、現行の地方自治制度の見直しの一環として地方行政委員会の廃止などを審議課題とし、全国知事会も、再検討の「基準」を示した。しかし、1953 年 10 日の同調査会答申は、農業委員会など 3 委員会の諮問機関化などを謳ったものの、法改正はなされず、その後も審議は深まらず¹³⁰⁾、基本的には多くの独立行政委員会が残ったのである。「首長からの独立性を弱められたものがあるとはいえ、」多くが「廃止のうき目にあうことなく活動しているのは注目すべきことである」¹³¹⁾。住民参加や首長への権限集中の緩和に正当化の根拠が見出された¹³²⁾ ことが大きい。地方公共団体の委員会については、首長の公選を求める首長主義と、執行機関が多数の機関から構成されるべきとする執行機関多元主義は必ずしも矛盾しない¹³³⁾ ことから、憲法上の疑義もなく、地方政治には政党政治や官僚主義の影響が少なかったことが、そうなった理由かもしれない¹³⁴⁾。アメリカと異なり、予算の編成権が首長に残るなど、執行権・行政権優位の構造になってしまい、行政委員会が別の意味を持ってしまったとする指摘¹³⁵⁾ もある。「戦後民主主義」には独立行政委員会は寧ろ必要に見えたのである。

加えて、機関委任事務を多く残した構造の中で、各省が都道府県や市町村の行政委員会を下級機関として所管法令の執行に当たらせる構造が続いてきたことも、地方で独立行政委員会が多く残った理由であろう¹³⁶⁾。地方の基礎的な独立行政委員会は地方自治法で創設されるのであるから、その存廃は国会、とは言いながら、内閣や官僚の意思に大きく左右されることになり、それが廃止をほぼ望まなかったことを示すものである。特定の専門的行政分野は、住民自治の反映とは別の意味で維持されたことになる。

地方自治法が規定する独立行政委員会を確認したい。普通地方公共団体には必置されるものとして、まず、それぞれ 3 人の委員で構成される人事委員会

又は公平委員会がある。人事委員会は、地方自治法 202 条の 2 第 1 項及び地方公務員法 7 条に規定され、日本の都道府県及び政令指定都市には必ず置かれる¹³⁷⁾ 行政委員会で、専門的・中立的な立場から人事行政に関する事務を処理する合議制の組織である。公平委員会は、人口 15 万人未満の市町村及び地方公共団体の組合に置かれる。公平委員会は、地方自治法 202 条の 2 第 2 項及び地方公務員法 7 条に規定され、職員の競争試験・選考の実施、職員の研修その他の人事行政全般についての調査・企画・立案等の権限はないことが人事委員会と異なり、人事機関及び職員に関する条例の制定又は改廃に関して、議会及び長に意見を申し出る権限も有していない。また、都道府県及び政令で定める市では 4 人、その他の市と町村では 2 人以上の監査委員も、地方自治法 195 条により必置である。監査の結果に関する報告などは委員全員の合議によるとされているが、監査事務自体は各委員によって執行される点が「委員会」と呼ばれない理由である¹³⁸⁾。

普通地方公共団体と特別区に置かれる教育委員会は、前述のように、公選制から任命制に移行したものであるが、教育法学者の旗印は「教育行政の地方自治」¹³⁹⁾、要は民主化の方であり続けたように思える。1979 年に東京都中野区で準公選制条例が制定された¹⁴⁰⁾。1981 年に最初の区民投票が行われ、1993 年まで 4 回行われたが、文部事務次官の勧告や保守系のボイコットもあって¹⁴¹⁾、投票率が低下し、また、党派色が強まったこともあり、1995 年に条例は廃止された¹⁴²⁾。結果として、公選制批判・任命制擁護論¹⁴³⁾の正当性を高めてしまった。中野区の教育行政は、教育委員会というよりも地域センターの行政の柔軟な対応や、様々な行政部局の相互関係によって支えられていたとの指摘¹⁴⁴⁾もある。その後、大阪府高槻市に準公選制導入の動きはあったが、全国的には任命制が定着したと言ってよい。

普通地方公共団体と政令指定市の区に必置のものとして、選挙管理委員会がある¹⁴⁵⁾。地方自治法 181 条に規定され、4 人の選挙管理委員で組織される。1889 年の衆議院議員選挙以来、選挙の管理執行は、内務大臣の指揮監督を受

けた知事と市町村長の仕事であった。戦後、こういった露骨な選挙干渉を避けるべく、設置されたものである¹⁴⁶⁾。委員会は規則制定権を有し、選挙人名簿の効力、選挙の効力、当選の効力などに関する異議の申立て・訴願の提起に関する決定権・議決権を有する。

都道府県に必置のものとして、まず、都道府県警察の管理を自治事務として行う都道府県公安委員会がある。地方自治法 180 条の 9 に規定され、原則として 3 人の委員で組織されるが、東京都と政令指定都市を含む道府県は 5 人の委員で組織される。自治体警察が廃止され¹⁴⁷⁾、都道府県警察は、上級幹部が国家公務員であり、自治体の予算を使いながら、国のために働く機関となった。人事、財政、定員、俸給などが法定されており、地域の実情に応じた警察官の配置などについても地方議会も殆ど関与できない¹⁴⁸⁾。その上、委員会が素人であるため、管理が難しくなっている¹⁴⁹⁾。次に、地方自治法 202 条の 2 第 3 項と 1945 年 12 月 22 日公布の労働組合法で設置された地方労働委員会（2005 年 1 月 1 日以降、都道府県労働委員会）がある。第 3 に、7 人の委員で構成される収用委員会は、地方自治法 202 条の 2 第 5 項と 1951 年の土地収用法により規定されている。第 4 に、地方自治法と 1949 年の漁業法に基づき、海面上の区割りを行う海区漁業調整委員会は、内陸県を除いて設置される。15 人の海区委員で構成される。各県に 1 海区が基本であるが、特殊な立地条件にある水面については特別な指定がなされており、北海道に 10 海区、長崎県に 4 海区など 66 海区ある。第 5 に、内水面漁場管理委員会は、原則として 10 人の委員で組織される。

市町村に設置するものとして、農業委員会がある。古くは、1938 年の農地調整法において同名の委員会が置かれたが、市町村のその会長は原則として市町村長、道府県のその会長は地方長官であり、上部に都道府県の農業会議、国の全国農業会議所を持つ系統組織であった¹⁵⁰⁾。戦後、こういった状況が一変し、1951 年に農業委員会法が制定される。1954 年、同委員会と農業協同組合の役割分担等を巡って農業団体再編成問題が起こり、同法と農協法の一部が改

正されて「農業委員会等に関する法律」となり¹⁵¹⁾、これと地方自治法 202 条の 2 第 4 項が同委員会の根拠法である。選挙委員の定数が 21 人以上の場合は委員会の下に農地部会を置くことができる。元々、農地法は、農地改革を受けて、小作人だった農民を自作農として育てていくことを目的とし¹⁵²⁾、「農業委員会等に関する法律」は、それを一歩進めて農業改良まで推し進めようという気運から成立したものである¹⁵³⁾。同委員会は、一般的に農地の転用の可否の実質的決定や、耕作放棄地の売買・賃貸の斡旋などがその任務であるが、「農家による農家による農家のための組織」という密索性¹⁵⁴⁾や、今や、宅地化のためのものになってしまっていること¹⁵⁵⁾も指摘され、その改廃も 1970 年前後には既に論じられた¹⁵⁶⁾ものの、結局、手直しが繰り返されるばかりとなる。1970 年の農地法改正で標準小作料制度が設けられ、それは農業委員会が決定することになったほか、1980 年改正では選挙委員の上限が引き下げられ、1998 年と 1999 年の地方分権推進に伴う法改正で、同委員会を置かないことができる市町村基準が引き上げられるなどした¹⁵⁷⁾。市町村及び、特別区内の固定資産について扱うために東京都に設置するものとして、固定資産課税台帳に登録された事項に関する不服の審査及び決定その他の事務を行う固定資産評価審査委員会があり、地方自治法 202 条の 2 第 5 項などがその根拠で、委員の定数は 3 名である。

以上のものは継続的に存置されており、実は、地方自治の中では独立行政委員会は安定して相当数のものが続いていることが解る。これらは、ある種の専門行政に関して、長からの独立を果たしてきたとは言えよう¹⁵⁸⁾。要するに、地方の独立行政委員会は、多少の修正はあるが、占領が終わってから冷戦が終わる頃まで、大きな変化はなかったのである。

国レベルの独立行政委員会も、1952 年頃の大幅削減の時期を経ると、1963 年の捕獲審検再審査委員会の廃止と、1968 年の文化財保護委員会の、文化局との統合による文化庁文化財保護部、文化財保護審議会への改組¹⁵⁹⁾、つまり、それが独立行政委員会としては廃止されるまで、更なる削減は生じなくなって

いった。前述のように、独立行政委員会かどうかは、国家行政組織法 3 条が根拠か否かにかかっており、準司法的機能を有するかどうかや名称も問題ではなく¹⁶⁰⁾、ましてや、憲法解釈から評価し直すことは怠られていた。また、独立行政委員会ではないが、戦前から、合議体による行政審判の実質を伴う機能を有していた海難審判庁も存続していたことも、指摘できる¹⁶¹⁾。根本的な独立行政委員会不信、庁や八条機関で済むものは抜本的に根^ね刮^{こそ}ぎそれへ改組しようという動きはほぼ静まった。

その後、公害問題の深刻化を受けて、1970 年 11 月 1 日には中央公害審査委員会が設立された。これは、「委員会」と名乗るも、八条機関であった。都道府県の公害審査委員会に対する中央機関で、委員長と 5 人の委員で成っていた。だが、仲裁と調停が当事者間の合意に基礎を置くものであったため、裁定制度の採用に踏み切ると共に、それに相応しい三条機関への昇格が模索された¹⁶²⁾。そして、これと、土地調整委員会が 1972 年 7 月 1 日に合併して、独立行政委員会 (三条機関) としての公害等調整委員会が設置された。公害 (大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭) に係る被害についての損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争を対象としている。紛争の処理手続としては、あっせん、調停、仲裁、裁定 (責任裁定、原因裁定) の 4 つがある¹⁶³⁾。また、旧土地調整委員会の任務を引き継ぎ、鉱業、採石業及び砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図るため、鉱区禁止地域の指定、鉱業等に係る行政処分に対する不服の裁定なども行う¹⁶⁴⁾。裁判などと比べて費用がかからず、専門性を利用して、紛争解決の着実性を図る意義がある¹⁶⁵⁾。委員長と 6 人の委員で構成される。

1987 年 4 月 1 日には、公共企業体等労働委員会が国営企業労働委員会となり、1988 年 10 月 1 日には、中央労働委員会に統合されている。この背景には、第二次臨時行政調査会による三公社などの民営化があり、行政の無駄を省く流れの改革ではあるが、独立行政委員会自身を不必要としたものではない。

結局、半世紀近く、個別の事情による増減はあったものの、国の独立行政委

員会は8つが20年にわたり継続し、その形態の選択が問題となることは殆どなかった。つまり、独立行政委員会が継続して減少してきたというのは、1952年頃の事象を極大化して表現したものであって、冷静に見れば、占領が終わると冷戦終結の頃まで、勢力はせいぜい微減というに留まり、ほぼ現状維持と言うべきものであることが判明する。冷戦期には、順調な経済成長や生活水準の向上が期待されており、政権側が組織の問題点を穿り出す必要はなく、野党側も、革新自治体の増加時期もあり、いずれは国政での自民党一党支配も終わるとの希望もあり、かつ、地方の独立行政委員会を維持できれば御の字であり、何れにも、従来のこういった制度を急いで変える動機が比較的薄かったことを示しているのかもしれない。対して、「審議会」は1965年に277から246にやっと減らしたものの¹⁶⁶⁾、1978年の時点で八条機関19を数え¹⁶⁷⁾、これだけで独立行政委員会の倍以上であったほか、1984年になっても、総務省発行の「審議会一覧」によれば、総理府直属のものだけで23、総理府の庁の傘下のものだけで26もあって、省の下にあるものは数え切れぬほどであり¹⁶⁸⁾、これら三条機関への復帰も殆どなく、この状況は特に疑問視されなかった。

加えて、この時期に増加したものに、「法定外合議体制度」¹⁶⁹⁾とでも言うべき私的諮問機関がある。元は、大平正芳首相が早くから勉強会好きであったことから、首相になっても、「確信なき時代の展望をひらくために」¹⁷⁰⁾9つの「政策研究グループ」を立ち上げたものである¹⁷¹⁾。大別すれば、地球社会の時代、文化の時代、地方の時代を見据えるものであった¹⁷²⁾。大平は、その運営と内容について一切注文を付けず、「21世紀を展望した長期的、総合的な観点に立って、これからの日本にとって必要なことを、たとえそれが現在の政府の見解と違ったものであっても結構であるから、自由に討論し、提言してもらいたい」と述べたという¹⁷³⁾。次の鈴木善幸政権は、行政改革を行うため、土光敏夫をシンボルとしつつ、推進役に瀬島龍三を招いた¹⁷⁴⁾。中曽根康弘は、当時まだ若手であった香山健一、公文俊平、佐藤誠三郎と親密になり、首相となると自らのブレインにするのである¹⁷⁵⁾。このあたりから、大平と私的諮問機関

の利用方法が異なってくる¹⁷⁶⁾。加えて、公式のものではあるが、内閣所管合議体が活性化され、数々の首相直属会議を産むこととなるのであるが¹⁷⁷⁾、これら組織が政治から独立していないことは、言うまでもない。そして、こういったことは首相権限の強化を望む一部の憲法学者・政治学者によって支持されている。1985 年 1 月、中曽根政権の下では、首相の下に「高度情報社会に関する懇談会」など 6 つ、官房長官の下に「閣僚の靖国神社参拝問題に関する懇談会」(靖国懇) など 3 つが存在し、厚生相の下には 10、労働相の下には 11 など、数多くのものが乱立した¹⁷⁸⁾。法的根拠は必要なく、人選も時の政権の都合よい人物で固め得るもので¹⁷⁹⁾、密室で得られた恣意的な結論によって世論を誘導できる難点が指摘できる¹⁸⁰⁾。首相主導の「民主的」政治手法は、その後も引き継がれていくのである。

3 独立行政機関 (委員会) の組替え

20 世紀末が近づくと、様々な動きが生じるようになった。大きく言えば、長かった昭和が終わり、新しい時代が来ることは必然という雰囲気の中で冷戦が終結し、国内政治的にも「左翼の終わり」¹⁸¹⁾ が明確になった一方で、官僚主導の行政を政治主導にすべきことが多く語られたこと、また、バブル崩壊後の日本経済が一向に立ち直らず、モラルハザードも目立った中で、制度改革が語られたことがその理由であろう。このことは、独立行政委員会についても、ある程度の変化を呼ぶことになる。

まず、行政改革の議論の中で、1997 年には「通信放送委員会」構想が橋本龍太郎首相から打ち出された。行政改革会議の中間報告は、「通信放送委員会は、電波監理等を含む通信・放送行政を担当するものである。ただし、情報通信産業の振興に係る事務は、同委員会ではなく、産業省の所管となる」としており、当時の「郵政省が持つ広範な電気通信業務のうちの“おいしいところ”を、通産省が、拡大する『産業省』にゆだねようという趣旨」に見えた¹⁸²⁾ の

である。結局、この構想は潰える。

1998年12月15日、国務大臣を長とする「大臣委員会」として、金融監督庁を傘下に収めた金融再生委員会が設置された。同委員会は、金融破綻処理制度及び金融危機管理についての調査・企画・立案、銀行業・保険業・証券業、その他の金融業の適切な運営や経営の健全性を確保するため、免許・検査・監督を行うと共に、証券取引の公正さを確保するための監視を所管するとされた。金融監督庁のほかに委員会が設置されたのは、委員が両議院の同意を必要とすることで、政治的中立性にも配慮したからだと言えよう¹⁸³⁾。これ以前に、証券不祥事を契機に日本版SEC（証券取引委員会）の設置が臨時行政改革推進審議会で議論されたが、1992年、八条機関の証券取引等監視委員会の設置で収束し、住専問題の際にも、1998年、総理府の外局である金融監督庁の設置で終わった経緯がある。1998年に三条機関である金融再生委員会が設置されたのは、財政と金融の分離は徹底されるべきで、金融監督庁では大蔵省からの独立性が十分ではないという民主党などの主張を、参議院で過半数を失っていた自民党など与党側が飲まざるを得なかったからであろう¹⁸⁴⁾。但し、設置された委員会は「大臣委員会」であり、国家公安委員長と異なり、委員長にも評決権を付与していたため、付属機関に近いものとなった感は否めない。他方、2000年7月1日、金融監督庁は金融庁に改組され、大蔵省に残されていた金融制度の企画・立案業務も移管された。そして、2001年1月6日、中央省庁再編にともない金融再生委員会は廃止された。これは、そもそも「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」3条が、金融機関の破綻に対する施策¹⁸⁵⁾は2001年3月31日までに集中的に実施すると定めており、日本長期信用銀行（現・新生銀行）や日本債券信用銀行（現・あおぞら銀行）の特別公的管理を円滑に終わらせることなどが最初から予定されていたからである¹⁸⁶⁾。金融再生委員会の業務の大半は金融庁に引き継がれ、金融庁は内閣府の外局となった。行政改革による中央省庁再編では、政治主導が叫ばれ、独立行政委員会はこれに逆行するものであるため、縮小すると考えるのが自然であった。

教育委員会に関連して、1998 年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正で、教育長の任命承認制度が廃止され、教育委員の中から選任されることとなった。

憲法機関である会計検査院検査官の任命に関する衆議院の優越は、1999 年 5 月 11 日をもってなくなった。議会や主張などの民主的統制よりも独立行政委員会等の独立性や専門性を重視する改正として捉えられよう。

世紀が変わると、2001 年 1 月 6 日の中央省庁再編に伴い、公正取引委員会と公害等調整委員会が総務省の外局となるなど、組織図上の位置が変わることも生じたが、行政改革会議の行政委員会への影響は限定的なものであったと言えよう¹⁸⁷⁾。公正取引委員会は、その 2 年後、通信事業を所管する総務省から分離するべく、国民生活局を有し、消費者行政を担う内閣府の外局とされた¹⁸⁸⁾。前述の通り、金融再生委員会は短期で廃止された。

そして、長く存置されてきた国の独立行政委員会も 2 つ廃止された。まず、司法制度改革に伴い、旧司法試験を管理していた司法試験管理委員会は 2004 年 1 月 1 日に廃止され、新司法試験を管理する機関は、国家行政組織法 8 条に基づいて設置される司法試験委員会となった。その独立性は形式的には薄まったことになる。人権擁護法案で人権委員会が三条機関として設置される予定であったため、司法試験の運営を担う機関は八条機関とすることになっていたが、その後、人権擁護法案が廃案となり、司法試験管理委員会の八条機関化だけがなされたという経緯がある¹⁸⁹⁾。

船員労働委員会は、船員に対する不当労働行為を審査する運輸省（後、国土交通省）傘下の独立行政委員会であった。この特別な労働委員会が設立されていた理由については、労働者保護の根拠法令が労働基準法ではなく船員法であること¹⁹⁰⁾や、海上労使間の問題の処理は、移動性や国際性を有し、特殊な争議も起こる¹⁹¹⁾という海上労働の特殊性と海運企業とに深い専門的技術的な理解を持ってなされねばならないことが強調されていたが、運輸省の縄張り意識の成果であるというのが「本音」であった¹⁹²⁾。実際、中央委員会への再審査

の申立ては40年間で2件しかなく、地方で最も有力な神戸船労委も20年間で命令を1件しか出していなかった¹⁹³⁾。その「存在価値がどこにあるのかにつき、大きな疑問を持たざるをえな¹⁹⁴⁾」という感想が出る状況だったのである。また、日本籍船は100隻未満、日本人船員も約2,500人に激減していた¹⁹⁵⁾。独立行政委員会は削減が当然とする政治勢力がこれを見れば、真っ先に削減対象にするのは必然であったであろう。

第1次安倍晋三内閣の下、自民政務調査会・司法制度調査会の「経済活動を支える民事・刑事の基本法制に関する小委員会」が「21世紀社会にふさわしい準司法手続きの確立をめざして」という文書を取り纏め、その中で、「国民の利便性と国家行政組織の在り方という視点」が欠如している具体例として、船員労働委員会が挙げた¹⁹⁶⁾。そして、それがそのまま、労働委員会への統合が道筋となった。2007年8月には国土交通省も、船員労働委員会の廃止を適当と判断する。2008年9月30日、船員に係る集団的労使紛争の調整事務は中央労働委員会および都道府県労働委員会に分割・移管され、船員中央労働委員会と、11カ所に置かれていた船員地方労働委員会は廃止された。この際、船員労使から信頼を得た船員労働委員会の人材が労働委員会に移籍することはなく、海上労使紛争の経験が引き継がれなかった¹⁹⁷⁾。それも、予算がなく、各労働委員会で事務局1名が説明会に参加するだけで、移行措置が採られた¹⁹⁸⁾。この瞬間、国レベルの独立行政委員会は5つにまで減ったことになる。

この少し前、2007年、同じく第1次安倍内閣の下、教育委員数の弾力化、一定の場合に文部科学大臣が教育委員会に対して「指示」又は講ずべき内容を示した上での「是正の要求」を行うことができるという規定が設けられたが、これは、「教育行政を他の行政分野とは異なる特殊な世界に部分的に引き戻すことを意味していた」¹⁹⁹⁾。そして、2014年、第2期安倍政権の下、改革案の途中では、現行の教育委員会の廃止の上、教育長と共に首長の補助機関とする案も提案されたが、政府・与党の合意に基づき²⁰⁰⁾、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正が2015年4月1日から施行された。これにより、

教育委員長と教育長を一本化した、議会の同意を得て首長が任命する新「教育長」の設置、教育委員による教育長への指揮監督権の廃止などの改革が行われた。非常勤の教育委員会の機能不全、特に、全国的に続発したいじめ問題への対応が後手後手に回っていたことなどが批判され、首長の多くが教育委員会廃止論や選択制を提唱するようになっていたことが背景にある²⁰¹⁾。また、首長にとって、教育長が政治的ライバルになり易く、地方教育行政を自律化することは危険に見えたことも指摘できよう²⁰²⁾。これにより、首長、教育長という指揮命令系統が確立し——特に都道府県の教育長は教員の人事権を持っている——、教育委員会は「委員会」とは名ばかりの審議会化がなされたことになる——しかも、都道府県教育委員会は市町村教育委員会の上位機関である²⁰³⁾。他方、中央から、教育委員会に、例えば特定の教科書の採択などを強制はできず、だからこそ小中学校の「道徳」の教科化や一時の高校「公共」の道徳科目化への動き²⁰⁴⁾であったのであり、イデオロギッシュな政治勢力は、なお、教育の国家統制を狙っているとも言えよう²⁰⁵⁾。

2008 年 6 月 13 日、公務員の再就職を一元管理する「官民人材交流センター」を内閣府に設けるなどを意図した国家公務員制度改革基本法が公布・施行され、11 条で、人事院の機能の一部を移管して新たに内閣官房に内閣人事局が 2014 年に設置された。部長級以上の高級幹部職員の人事権を政権が一元的に所管するようになり、政権の対官僚求心力が強まった²⁰⁶⁾。これもまた、独立行政委員会縮減の一環と言えた。

以上の独立行政機関の廃止や弱体化は、内閣主導の集権的な政治、もしくは直接民主政的決定こそ是とする考えの表れに見えた。それが進むのが安倍政権の時期だということは、平仄が合っている。

その後、国レベルでは、逆に、4 委員会が設立された。これらは、国際海事機関 (IMO) が海難審判の原因究明機能と懲戒機能を分離することを「海上における人命の安全のための国際条約」(SOLAS 条約) に盛り込む決議をしたことや、国際原子力機関 (IAEA) が原子力推進行政と安全行政の分離を指摘してき

たこと、EU 域内との個人情報交換を容易にする EU の十分性認定（個人データの処理に係る個人の保護及びその自由な流通に関する欧州議会及び理事会指令）を受け易くしようとしたこと²⁰⁷⁾、それ以前の、1980 年の「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する OECD 理事会勧告」を受けたことなど²⁰⁸⁾、グローバルな政策基準が行政委員会の設置を促したという特徴がある²⁰⁹⁾。また、うち 3 つの委員会の設立時は、第 1 次安倍内閣下とは異なり、「ねじれ国会」がしばしば発生していた時期であり、野党側（民主党・社民党などばかりか、自民党・公明党であっても）が参議院の過半数を制していたことで、より独立性の高い機関を創設せよという修正要求が通り易かったのではないとも思われる。

2008 年 10 月 1 日、国土交通省の外局として、運輸安全委員会が、運輸安全委員会設置法に基づき設置された。船員労働委員会廃止の翌日であり、国の独立行政委員会は、間髪を容れずに 6 つに戻った。世界的にも海難事故での死傷者が毎年 600 人を超えていること²¹⁰⁾ や、1991 年 5 月の信楽高原鉄道事故の運輸省鉄道局報告書が大変薄いものであったこと、2000 年営団地下鉄中目黒駅構内脱線事故もあって、鉄道の安全確保に関心が高まったこと²¹¹⁾、2001 年 2 月のえびす丸事故の後、海上保安庁、海難審判庁が共にハワイへ行くこともなかったことから、船舶・鉄道事故調査のための独立行政機関の必要性が訴えられたことがその背景にある²¹²⁾。そして、1971 年の「ばんだい号」墜落事故、全日空ボーイング機の雫石上空での航空自衛隊機との接触墜落事故をきっかけに²¹³⁾ 1974 年に設立された八条機関である航空事故調査委員会は、大規模な鉄道事故が生じたことに対処し、その調査も所掌に加えることで、2001 年に航空・鉄道事故調査委員会に改組されていた²¹⁴⁾。これと、1897 年に海員懲戒法に基づいて早くも確立された海難審判制度²¹⁵⁾ を受け継ぐ、運輸省などの外局であった海難審判庁の調査部門を改組・統合し²¹⁶⁾、独立行政委員会としたものである。海難審判庁は本省特別の機関として存続した。

これは、観光立国の実現に関する施策を一体的に進めるべく、観光庁を設置

し、船員労働委員会を廃止するなど一体の改革としてなされた²¹⁷⁾。委員会は、航空事故・鉄道事故・船舶事故または重大インシデントの原因究明調査を行い、調査結果に基づき国土交通大臣または原因関係者に対し必要な施策・措置の実施を求め、事故防止及び被害軽減を図ることを目的とする。委員長と 12 人の委員は、両議院の同意を得て国土交通大臣より任命される。

原子力規制委員会は、2012 年 6 月 27 日、環境省の外局として、原子力規制委員会設置法に基づき設置された。2001 年の行政改革以降、原子力規制は、原子炉の設置許可の審査、核燃料の精製・加工・中間貯蔵、廃棄物審査に至るまで、経済産業省の新設された一部局である原子力安全・保安院が担っていた。また、1956 年設置の八条機関である原子力委員会の一部権限を分離させる形で 1978 年に発足した、内閣府のやはり八条機関である原子力安全委員会がこれをチェックする体制であった。両機関の組織的自立性は低かった²¹⁸⁾。また、行政改革により科学技術庁は文部省と大半が合併した関係で、原子力の安全規制の殆どは「産業行政」の総本山と言うべき経済産業省の権限となっており、資源エネルギー庁の新設の際と同様、通商産業省は本体が「無傷」のまま経済産業省として残ったと言えた²¹⁹⁾。しかも、委員は「原発に異を唱える学者ではない」²²⁰⁾。後に、国会事故調査委員会が、東京電力が規制の先送りや基準の軟化をするよう圧力をかけ続け、「規制当局は電気事業者の虜になっていた」とまで指摘する²²¹⁾ような状況が生まれていた。IAEA から、安全委員会や保安院の役割の明確化などを求めるコメントが出ていたが、日本の規制機関は殆ど無視していたと言えよう²²²⁾。

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災と東京電力福島第一原発事故後²²³⁾、この重大事故に際して、原子力安全委員会委員長は東京電力や政権に指示を出せず、総じて機能しなかった²²⁴⁾。菅直人首相は、細野豪志を原発事故担当特命大臣に任命し、新たなシステムの検討に着手した²²⁵⁾。同年 6 月にウィーンで IAEA 閣僚会議が開かれ、日本の原子力安全対策の根本的見直しが不可避であるとの認識が日本政府から報告された。政府は 8 月、「原子力安全規制に関する組織

等の改革の基本方針」を閣議決定するなどし、2012年1月には、環境庁の外局としての原子力規制庁の設置を提案した。しかし、内閣府の委員会があるダブル・チェック体制を否定したとの批判が、市民運動側からも、国会事故調査委員会側からも浴びせられた²²⁶⁾。野党であった自民党は原子力規制委員会の設置を求め、参議院で過半数を握っていた自民党・公明党は4月20日に、逆に、原子力規制委員会設置法案を提出し、各党間で協議が続けられることとなった²²⁷⁾。6月15日に衆議院環境委員会委員長提案で国会に上程され、その日のうちに衆議院の委員会と本会議を通過し、参議院でも同月20日に委員会と本会議を通過して成立となったものである²²⁸⁾。この間に、文部科学省や経済産業省が持っていた規制権限も一元化されることとなった²²⁹⁾。委員長と4人の委員は、両議院の同意を得て内閣総理大臣より任命される。また、委員長は、公正取引委員会の委員長と同様、認証官とされた。

2012年9月19日、野田佳彦首相は、原子力緊急事態宣言発令中の例外規定（設置法附則2条3項）に基づき、衆参各議院の同意を得ずに委員長および委員を任命し、原子力規制委員会は実際に発足した。原子力利用における安全確保を図るため必要な施策を策定・実施する。同委員会の事務局として原子力規制庁を置く。2014年3月1日、独立行政法人原子力安全基盤機構を統合した。2012年末に政権交代があり、2013年には自民・公明両党が参議院でも過半数を制するようになり、民主党などの抵抗は難しくなった。当初、委員長と委員のうちの2人はいわゆる「原子力ムラ」の関係者ではないかとの批判が出た²³⁰⁾。政治的中立性の維持のため、この委員会を内閣の統括から外し、法文としては「内閣の所轄の下」に置くべきだとの主張もあった²³¹⁾。しかし、それどころか、安倍晋三政権は、2014年、自民党や財界の要請を受けて、原子力関係者とは言えない2人の委員の再任をせず、原子力推進論の急先鋒の日本原子力学会会長などを選任した²³²⁾。2015年には地震学の専門家が姿を消した²³³⁾。2017年までに総入れ替えた新たな5名の委員長・委員のうち2名は、原子力事業者への寄付、学生の就職、委員歴の面でそれとの関係の深いことが認定さ

れている²³⁴⁾。規制庁幹部は、以前は原子力開発の推進を担った経済産業省の官僚たちが、2019 年には 33 の幹部ポストのうち 18、原発の適合性審査を担当する部署の幹部ポストをほぼ全部占めるようになった²³⁵⁾。福島第一原発事故を経ても、自民党の原子力政策は大きな変化がなく、民主党政権後期の「脱原発」の方針は転換されてしまったのである²³⁶⁾。委員会は、ホームページに掲げる「組織原理」の「活動原則」「と違うことを実施し続けており、どんどん時計を逆方向に戻している」との手厳しい批判²³⁷⁾が、原子力工学の専門家からも寄せられている。それでも、再稼働は安倍政権の望む通りには進まなかった²³⁸⁾。これは、「三条委員会としての組織上の特性によるのか、あるいは専門家集団としての専門性によるのか、それともまた別の要因によるのかについては」不明である²³⁹⁾。少なくとも言えることは、独立行政機関の存在は、政権の独自の意思の貫徹を推進することはないと言えそうだとことであろう。

長い間、公正取引委員会の審判手続を経た事案の司法判断の一審は、東京高裁とされていた。しかし、2013 年に独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律）が改正され、これらの命令に不服であるときも、直ちに東京地裁に出訴できることとなった²⁴⁰⁾。司法権の権威を守る改正ではあるが、公正取引委員会の突出した権威は消えたことになる。なお、「鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律」57 条は、公害等調整委員会の「裁定及び裁定の申請の却下の決定に対する訴は、東京高等裁判所の専属管轄とする」としている。電波法 97 条などは、「電波監理審議会が認定した事実」に基づく議決により「総務大臣は、」「その議決により審査請求についての裁決」を行い、それに「に不服がある者は、当該処分についての審査請求に対する裁決に対してのみ、取消しの訴えを提起することができる」として、それは「東京高等裁判所の専属管轄」だとしている。特許法 178 条も、特許庁の「取消決定又は審決に対する訴え及び特許異議申立書、審判若しくは再審の請求書又は第 120 条の 5 第 2 項若しくは第 134 条の 2 第 2 項の訂正の請求書の却下の決定に対する訴えは、東京高等裁判所の専属管轄とする」としている。海難審判法 44 条も、海

難審判庁の「裁決の取消しの訴えは、東京高等裁判所の管轄に専属する」とあるので、事実問題を行政機関の準司法的機能に委ね、司法判断の一審を高裁とするような規定は、随所に残っている²⁴¹⁾。

2014年1月1日、内閣府の外局として特定個人情報保護委員会が設置された²⁴²⁾。これは、前年制定の「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」、いわゆるマイナンバー法に基づいて、社会保障・税分野に個人番号制を導入し、番号制度の運用の監視・監督を一元的に行うために新設されたものである。2003年には総務省に、情報公開・個人情報保護審査会が設置されていたが、こういったものの改組ではなく、全くの新設であったところに政府にその必要性が強く意識されていたことが示されていた²⁴³⁾。それと並行して、パーソナルデータの利活用推進が検討されていたが、その保護、監視・監督、苦情・紛争処理のための独立した第三者機関の設立の必要性も広く認識されていた²⁴⁴⁾。しかし、自民・公明政権側は、その所管行政機関について、個人情報の取扱いは事業と一体であることや、地方組織も含む大規模な行政機関の設置は行政改革の流れに反することなどを挙げて、主務大臣制を主張し、第三者機関を創設すべきだとする民主党などと対決した。このため、最終的には政府案が通ったものの、第三者機関の論議を踏まえた法の見直しが付帯決議に盛り込まれた²⁴⁵⁾。

そして、2009年に発足した民主党政権は、「税と社会保障制度共通の番号制度を導入する」ことを政策目標に掲げており、そのために第三者機関の設置が当初から前提とされていた²⁴⁶⁾。自公政権に戻ってもこの流れは変えられず、マイナンバー関連法は2013年に成立した。その後、総務省の研究会が纏めた報告書においても、独立した第三者機関の検討が必要とされ、「パーソナルデータに関する検討会」においてもそれは念頭に置かれた²⁴⁷⁾。そして、個人情報保護法の改正と同時に、マイナンバー法も利用事務拡充のための改正が行われ、他の改正に先行し、同法に基づく監視・監督業務も移管する形で、2016年1月1日に特定個人情報保護委員会は個人情報保護委員会へ改組された²⁴⁸⁾。欧州諸

国やアジア諸国でも独立した監督機関の設置例が多いことも理由とされた²⁴⁹⁾。個人情報 の有用性に配慮しつつ個人の権利利益を保護するために個人情報の適正な取扱いの確保を図ることを任務とする。他方、準司法的手続は採用されていない²⁵⁰⁾。委員長と 8 人の委員は、両議院の同意を得て内閣総理大臣より任命される。

その後、2021 年、個人情報保護法など 3 法の統合と、地方公共団体の個人情報保護制度についても、全国的な共通ルールを設け、同委員会の監督権限をこれに及ぼすことを内容とする法改正が行われた²⁵¹⁾。

地方の農業委員会は、農業の衰退もあり、農業共同組合法と共に、第 2 期安倍政権下の 2015 年に改正され、農地利用の最適化に重点を置き、実務的機能を強化するようになった²⁵²⁾。いわゆるアベノミクスによる農地集積の加速と規制改革、企業参入の促進という政策的意図があった²⁵³⁾。2014 年の統一選挙では、全国 1,708 の委員会のうち、1,015 で選挙が行われたが、投票が行われたのは 83 に過ぎなかった²⁵⁴⁾。このような状況でもあり、委員の直接公選制は廃止されて、公募や推薦に基づくものの、首長が議会の同意を経て任命する制度に改められ、また、総会の定数も削減された。加えて、農業の担い手への農地利用の集積・集約化²⁵⁵⁾や耕作放棄地の発生防止・解消等の地域における現場を担う農地利用最適化推進委員を農業委員会が委嘱するようになった²⁵⁶⁾。結果、「農民の、農民による、農民のための組織とはもはやいえ」なくなり²⁵⁷⁾、「『岩盤』規制を行う委員会から、中間管理事業を中心とした農地利用の最適化の推進を通じて行政と連携した、ないし行政に従属化した委員会となった」と²⁵⁸⁾言える。結果、2017 年段階で新制度に移行した 288 農業委員会について見ると、農業委員は 6,294 人から 4,023 人に減少し、認定農業者が 1,694 人から 2,309 人に増え、また、新たに 310 人の中立委員が誕生するなどの変化が生じた²⁵⁹⁾。2018 年度には 1,703 の全委員会が新制度に移行し、農業委員は 35,060 人から 23,277 人に減少し、認定農業者が 10,311 人から 12,103 人に増え、1,944 人の中立委員が誕生し、女性は微増した²⁶⁰⁾。海区漁業調整委員会も公選制であった²⁶¹⁾

が、2018年に漁業者についても知事の任命制へ移行した。

2020年1月7日、内閣府の外局として、カジノ管理委員会が特定複合観光施設区域整備法213条に基づき設置された。1999年に石原慎太郎東京都知事がお台場でのカジノ開設に意欲を示し、2002年に自民党国会議員による「カジノと国際観光産業を考える議員連盟」が議論を開始、2004年にはカジノに賛同する都道府県が連携し、地方自治体カジノ研究会が発足、2013年には国際観光産業振興議員連盟が結成され、2013年には日本維新の会単独で「特定複合観光施設区域の整備の促進に関する法律案」が、次に自民党や維新の会などの共同で改めて同名の案が、国会に提出されるに至り、2014年11月まで審議された。この案に修正を加えた同名の案が2016年から新たに審議され、同年末に成立したものである²⁶²⁾。カジノ事業者の業務に関する規制措置、カジノ施設への入場等の制限及び入場料等に関する事項、カジノ事業者が納付すべき国庫納付金等に関する事項、カジノ事業を監視することを目的とする。カジノ施設で金銭等を賭ける行為は賭博罪に抵触する恐れがあるため、信頼に足る管理体制を作る必要があった²⁶³⁾。そのためには、既存の行政機関から独立した委員会を設置することが付帯決議などで求められたのである。世論調査でも反対が65.1%、「IR整備法案を今国会で成立」「させる必要がない」が71%である²⁶⁴⁾中、ギャンブル²⁶⁵⁾であることは間違いないカジノ事業を進めるため、第2期安倍政権もこの点で妥協したと言うべきであろう。委員会は、カジノ施設の設置及び運営に関する秩序の維持及び安全の確保を図ることを目的とし、事業等の監督、施設の適正な利用に関する事項などの調査・研究を行うことなどと定められた。立入検査や業務改善命令などが下せる²⁶⁶⁾。委員長と4人の委員は、両議院の同意を得て内閣総理大臣より任命される。但し、カジノの設置については、同委員会は、指導はするが、都道府県の認可申請を国土交通省が認めれば決まる²⁶⁷⁾。しかし、法律にはその具体的な事務体制が規定されておらず、関連事業者の登用にも含みが持たされている点、懸念もある²⁶⁸⁾。他方、同委員会は各種規則制定権を有しており、その出来如何で、カジノ管理が成功

するかどうかがかかっているとも言えなくはない²⁶⁹⁾。

国の独立行政委員会は、20 世紀中に設立された 5 つと併せて 9 委員会、人事院を含めれば 10 となった。約半分の改編がなされたことは、この制度にとって大きな変化である。これ以外にも、内閣府が政権の補佐機構としての役割を發揮するようになっており、多くの合議制機関が設置されるようになったのである²⁷⁰⁾。しかし、私的諮問機関ではなく、正式の機関を設けるようにはなかったものの、独立行政委員会ではなく、審議会等が多いまま²⁷¹⁾ であることは否めない。逆に、上記 4 委員会が独立行政機関として設置されたことは、国際情勢や政治情勢の産んだ奇跡と言ってよいのかもしれない。

おわりに

各種行政を担うのに、独立性、政治的中立性を担保するための独立行政委員会制度の活用は実は継続している。そもそも、終戦直後には、田中二郎もこれを「20 世紀行政の特色的趨勢を示す一つの代表的制度」だと認めていた²⁷²⁾ のである。同数の利益代表を抱えつつ、両者の利害を具体的に明らかにしながら²⁷³⁾、公益代表を含む三者構成の下、過半数で決するという決定手法²⁷⁴⁾、公聴会²⁷⁵⁾での糾問構造的審理などは、大陸法圏の特別裁判所²⁷⁶⁾に準じた性格であるとすら感じさせるものである。21 世紀初頭の 4 委員会の新設は、一部行政の独立性、政治的中立性を担保する意味があろう。

しかし、独立行政機関(委員会)の新設・廃止は、数も少ない上に、鳥瞰すれば、行き当たりばったりで理念がなく、全体として統一感もないままになされてきたとの印象が拭えない。戦後、各省庁が意図してきた、審議会との区別も相対的な、「限定的多様化」²⁷⁷⁾の戦略に^{はま}嵌っていると見えよう。権限の多くは省が手中に納め、例外的に独立行政委員会が必要となれば、最小限度の例外性を認めるという姿勢である。また、総じて少数、例外的な時期になされている印象も残る。講学的説明はなされてきたが、定義として意味をなしているのかも疑

間なほどのエントロピーである。典型を公正取引委員会とする声強いが、では、別の委員会はそこから何を引き何を足したものが妥当な姿なのか不明となっていまいか。自治体の独立行政機関に関しても、所管官庁の「寝た子を起こさない」方針や総務省の考えから動きが期待できず、自治体の首長が自治権強化を主張するところからしか動かないだけだとする指摘²⁷⁸⁾もある。

電波監理委員会も廃止されて監理審議会となった後、放送の仮免許延長拒否問題があり、通信・放送行政に関しては公正な合議制の機関で決めた方がよいという声もある²⁷⁹⁾。2009年頃、第三者機関の放送倫理・番組向上機構（BPO）に加えて独立行政機関の設立が議論され、その機関の放送事業者への干渉への懸念が示された時期があった²⁸⁰⁾。終戦直後には、放送委員会や国立大学委員会に設立が模索されたという²⁸¹⁾。地方に教育委員会や選挙管理委員会が存在するのであれば、何故、国レベルにそれが存在しないのか。既に「中央教育委員会」設置の提案はあり²⁸²⁾、「真に政党政派からの隔離を要するのは教育行政よりも教育そのもの」²⁸³⁾なのではないか。憲法の立場からすれば、以上は、精神的自由や参政権という、憲法訴訟においては厳格審査の下で保障される人権に関わるものであって、また、より選択されるべきは事前救済であって、その保障の典型的方式が行政委員会なのである²⁸⁴⁾ようにも思える。弁護士惩戒が弁護士会に委ねられているように、重要な人権の規制を伴うものは、まずは民間に委ねることが必要であるが、仮に公的機関によるそれが必要であるならば、独立行政機関やオンブズマンのような機関がそれを担うべきことは、確認されてよからう。それが衰退したことは、「政府及び高級官僚群との対立」であり、「強大な行政国家であったわが国において、行政部内部において、その統制外にある行政庁の存在はたしかに目ざわりであ」った²⁸⁵⁾ことが一因であったのであろう。規制緩和と共に、立法・行政・司法の役割分担についての再検討が進むと、「その一環として、行政委員会活用論が現実味を帯びてくる可能性がある」²⁸⁶⁾のではなかろうか。

そして、憲法学での独立行政機関の議論は、近年の変化を踏まえ、相当以

前で止まってははいまいか。しばしば特徴もしくは定義として「準立法的・準司法的機能」ということが語られるが、行政機関は、規則制定権を有するという意味では、準立法的機能は独立行政機関の専売特許ではない²⁸⁷⁾し、海難審判庁のように準司法的機能を有し、ならば、なぜ「委員会」としないのか疑問の残る組織もある。進んで、本来、準司法的機能こそが独立行政委員会が他の官庁と大いに異なる特徴として評価すべきではなからうか²⁸⁸⁾。専門性は、現在、行政庁の多くが有しており、それだけで独立行政機関とする理由にはならない²⁸⁹⁾。行政委員会における行政審判が手続上の要件とされている例は稀である²⁹⁰⁾。審判手続がなくとも、独立行政委員会と呼ぶべきものはある筈である²⁹¹⁾。それなのに、日本の独立行政委員会は内包も外延も不確かなままなのではなからうか。そして、国家行政組織法、つまりは下位法令の規定を鵜呑みに、多様で不統一で、しかも八条機関（なお、2001 年以降は、内閣府に設置される審議会の法的根拠は内閣府設置法 37 条）と相対的な違いしかないものを独立行政委員会（2001 年以降は、内閣府に設置される委員会の法的根拠は同法 49 条）として分析してきたということはないだろうか。公法学者や政治学者の多くは、独立行政委員会制度にもう少し「包括的画一化」²⁹²⁾を求めてきたと言え、理論的にはやはりその方向を目指すべきことになるであろう。当然に、憲法上の議論を、下位法令である行政法の規定に全面的に頼り切って済ますことはできない。

今後、まず、定番の、独立行政機関の合憲性を論じる必要があるだろう。多くは、「個々の委員会に『制度自体の合理性』が存在する場合に限り合憲性が説明できる」²⁹³⁾とする防御的・消極的な議論であるが、果たして憲法がこれを推奨しているような積極的な議論はできないのかを考えてみたい。その際、日本の戦後に期待されたその民主性よりも、権力分立に寄与する役割を論じるべきではなからうか²⁹⁴⁾。「ここに、地域的あるいは事務的な分権の必要性を見」²⁹⁵⁾たい。このことは、田中二郎による、「立法・司法・行政の何れにも属しない第 4 の機関の存在であることは許されない」もので、設置されてもそれは「一種の行政機関である」²⁹⁶⁾、という判断すら疑ってみる必要があるだろう。「二大政

党交替に政権を担当する」などではなく「一党独裁の長期政権が持続する場合に於ては、」独立行政委員会「制度の妙味は減少する」²⁹⁷⁾との声もあるが、だからこそ、議会の承認を経ることで、首長や与党の偏った見解にこの分野の行政が偏らず、中立とは言えなくとも、国民間の中道的政策に近付けさせる効用はあろう。特に、事後審査という意味での準司法的機能は、独任制行政機関ではなく、独立行政委員会に委ねることが望ましい²⁹⁸⁾。政治的には、政権交代が遠のいたことで、明日は野党という危機感が消え、せめてある行政分野だけは中立の行政委員会を創設して、現在の野党が政権を奪取しても、自分たちの政策を全部覆すことはさせない、という意欲に欠ける状況にある。また、国際的圧力も独立行政機関を推進する原動力のようである。21世紀初頭、各種条約の下、「ねじれ」や民主党主導でそれが誕生し、最右翼の安倍政権が骨抜きにすることは明らかに目立っていた。しかし、これは、思えば、戦後の独立行政委員会制度導入時期の図式——GHQ主導で、中道革新政権の下で爆発的に増加し、「逆コース」の時期に大幅に整理される——のリフレインにも聴こえる。1970年代、「地方の小さな教育委員会がどうして日教組と対等に闘えるのだろうか」²⁹⁹⁾として国による教育行政の集中化が図られたが、日教組が弱体化すると、残ったのはイデオロギッシュな自民党文教族主導の教育改革ばかりであることをどう考えるべきか。そういった際に、元来、党派に関わる者は一切委員にしない筈のところ、そうはなつてこなかったことは問題である³⁰⁰⁾。選挙区割などは独立機関に委ねられないものか、も頭を^{かす}掠める。その上で、主要な独立行政委員会の現実の姿を浮き彫りにしつつ、その可否や憲法論的視点から改善を論じ、あるべき独立機関の方向性を語る事が、筆者の今後の課題である。

- 1) 君塚正臣『司法権・憲法訴訟論上・下』(法律文化社、2018)[以下、君塚前掲註1]Ⅰ・Ⅱ書、と引用]、同『続・司法権・憲法訴訟論—刑事手続と司法審査』(法律文化社、2023 予定)[以下、君塚前掲註1]Ⅲ書、と引用]。

- 2) その典型が、中谷実『アメリカにおける司法積極主義と消極主義—司法審査制と民主主義の相克』(法律文化社、1987)、松井茂記『司法審査と民主主義』(有斐閣、1991)ということになろうか。
- 3) これについては、君塚正臣「裁判官の独立—『司法権・憲法訴訟論』補遺(2)」横浜国際社会科学研究23巻1号19-57頁(2018)(君塚前掲註1)Ⅲ書に掲載予定)参照。
- 4) これについては、君塚前掲註1)Ⅰ書第6章(初出、君塚正臣「判批」新・判例解説 Watch(速報判例解説)10号21頁(2012))など参照。
- 5) 参議院の意外な強さについては、君塚正臣「統・憲法保障システムとしての選挙制度考—『護憲』する強い参議院—『日本国』は死出の旅に出たのか」横浜国際社会科学研究18巻6号1頁(2014)など参照。
- 6) これについては、君塚正臣「日本における憲法院的機関の憲法上の可能性—内閣法制局・再考—『司法権・憲法訴訟論』補遺(1)」横浜法学26巻3号1頁(2018)(君塚前掲註1)Ⅲ書に掲載予定)参照。
- 7) これについては、君塚正臣「独立行政法人の憲法学—資料・独立行政法人一覧付」横浜国際社会科学研究12巻4=5号1頁(2008)など参照。
- 8) 様々の形態が考えられる。君塚正臣「BOTの憲法学—台湾・阿里山森林鐵路を素材とする私人間効力論貫徹のための予習的検討」横浜国際社会科学研究14巻4号1頁(2009)など参照。
- 9) 関連して、国立大学法人制度は独立行政法人制度に準拠して立法されたものであるが、私立学校法人並みの経営と学務の分離がなされておらず、「大学の自治」を歪める問題を生じさせた。君塚前掲註1)Ⅱ書第35章(初出、「国立大学法人と『大学の自治』」横浜国際経済法学17巻3号193頁(2009))参照。
- 10) 日本銀行の近年の政府服従と、元首相からのそれを当然とする発言はいかがなものか。大門実紀史「菅政権に隷属する日本銀行」前掲997号80頁(2021)ほか参照。日本銀行の通貨発行権については、「国家の通貨発行権」が憲法で保障されていると考えるべきではなく、経済的自由の一つである銀行の通貨発行権が究極的に制限され、日本銀行だけに特別に許容されたと考えるべきである。君塚前掲註1)Ⅱ書第21章(初出、「日本銀行の憲法学—『国家の通貨発行権』の批判的検討」横浜国際経済法学18巻3号49頁(2010))参照。
- 11) これについては、君塚正臣「男女平等オンブズパーソン制度の導入における検討課題—ノルウェー男女平等オンブド(Ombud)調査を踏まえて」東海大行動科学研究51号103頁(1999)など参照。また、同「演習 憲法」法学教室410号168頁(2014)は典型オンブズマン制度を論点とする設問である。

- 12) 関連して、高校新科目「公共」の在り方について、立憲主義が希薄であるが、公民基礎・総合としての運用は可能であるしそうであるべきだなど、教科書執筆者として発言したものと、君塚正臣「高等学校新科目『公共』と法教育に関する覚書—入試科目としての対応も含めて」横浜国際社会科学研究所 24 卷 1 号 1 頁（2019）参照。教科書検定制度そのものに関して、君塚正臣掲註 1）Ⅱ書第 31 章（初出、「事前抑制と教科書検定—家永教科書裁判第一次訴訟最高裁判決」東海大学文明研究所紀要 15 号 95 頁（1995）、「判批」佐藤幸治＝土井真一編『判例講義憲法Ⅰ』81 頁（悠々社、2010））も参照。
- 13) 関連して、マス・メディアの自由を揺るがす制度設計に懸念を示した、君塚正臣「ハイビジョン時代の憲法学—新しい放送技術と表現の自由」東海大文明 72 号 39 頁（1995）、同「日本国憲法 21 条の『表現』と『通信』の間に—放送・通信技術の進歩と憲法の人権保障の行方」関西大学法学論集 51 卷 6 号 1 頁（2002）、同「暴力表現・自殺唱導表現と憲法—多数者が不快と感じる・不快な行動を勧めていると感じる表現の規制はどこまで可能か」法律時報 76 卷 9 号 55 頁（2004）、同「性表現規制のゆるやかな変化として—最高裁第二次メイプルソープ写真集事件判決の影響」新聞研究 681 号 50 頁（2008）など参照。また、同「演習 憲法」法学教室 404 号 124 頁（2014）は、地デジ化と政府対応を論点とする設問。NGO「国境なき記者団」が認定する「世界報道自由度ランキング」で、2010 年には 11 位であった日本は、2013 年の 53 位から急に低迷し、2022 年には 71 位（台湾 38 位、アメリカ 42 位、韓国 43 位、エクアドル 68 位、ケニア 69 位、ハイチ 70 位、キルギス 72 位、セネガル 73 位、香港 148 位）に落ち込んだ。昨年より順位を 4 つ落としたのは、よくない方向である。<https://rsforg.fr/classement>
- 14) 君塚正臣「民主主義という幻想？—『チャップリンの独裁者』」野田進＝松井茂記編『シネマで法学』52 頁（有斐閣、2000）参照。併せて、同「民主主義は幻想か？—『リンカーン』—統治機構」同＝同編『新・シネマで法学』57 頁（有斐閣、2014）のほか、同「欧米における立憲主義の展開」中谷実編『ハイブリッド憲法』4 頁（勁草書房、1995）、同「未完の『近代立憲主義』」『高等学校 新現代社会 教授資料』81 頁（帝国書院、2013）、同「民主主義の限界—立憲主義の希求」現代社会へのとびら 32 号 1 頁（帝国書院、2016）、同「立憲主義と司法審査—記憶されていない近現代史も含めて」判例時報 2344 号臨時増刊『法曹実務にとっての近代立憲主義』249 頁（判例時報社、2017）も参照。
- 15) これについては、君塚正臣『憲法』（成文堂、2022 刊行予定）参照。
- 16) 君塚正臣「演習 憲法」法学教室 408 号 148 頁（2014）の設問の一つは、「国の公金支出の合法性を、国民の請求に基づいて判断できる独立行政委員会」が「設立されたとき」、「憲法に違反しないかについて、論じなさい」というものであった。
- 17) アメリカ行政法学者の J. ランディスの主張。伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』6 頁（東京大学出版会、2003）より引用。

- 18) 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1頁、2頁(2004)。
- 19) 入江俊郎「委員会行政論」選挙創刊号3頁(1948)。
- 20) この点、和田英夫「労働行政と行政委員会—とくに地方労働委員会に言及して」明大法論叢58巻4=5号183頁、185頁(1986)が、「労働法と労働行政」について「(i) <行政法>からみた場合と、(ii) <労働法>からみた場合と、2つの観点ないしアプローチとがある」と述べていることは興味深い。
- 21) 独立行政機関はアメリカの専売特許のように言われるが、フランスにも存在する。清田雄治「フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置—CNILの法的性格論への覚書」立命館法学321=322号115頁(2008)、半田恭明「フランスにおける独立行政機関(AAI)の創設—CREを例に」東大ヨーロッパ研究12号45頁(2013)、小柳春一郎「フランスにおける居住用賃貸借における差別禁止法理と独立行政機関(AAI)—権利擁護官(Défenseur des droits)による賃貸差別防止(1)」獨協法学102号272頁(2017)、大橋麻也「独立行政機関とフランス行政法」早稲田法学94巻4号103頁(2019)など参照。
- 22) 美濃部達吉『日本行政法上巻』381頁(有斐閣、1936)。塩野前掲註18)論文3頁より引用。
- 23) 川上勝己「行政委員会の意義と機能」法律時報32巻7号4頁(1960)。川上は続けて、現在の「諮問機関としての合議制機関」は「官僚の責任回避手段」であり、「プレッシャー・グループの発言舞台としての性格、あるいは名士の肩書贈与作用の性格が加わっている」と容赦ない。
- 24) 鶴飼信成ほか「座談会・行政委員会—公正取引委員会の独立性」ジュリスト591号16頁(1975)[鶴飼]。
- 25) 塩野前掲註18)論文3頁。
- 26) 鶴飼信成「行政委員会制度—アメリカの理論とその意義」法律時報27巻7号10頁(1955)。以下、東京大学社会科学研究所編『行政委員会—理論・歴史・実態』253頁以下(日本評論社、1951)も参照。
- 27) 伊藤前掲註17)書4頁。
- 28) 田中二郎『新版行政法中巻』〔全訂第2版〕53頁注2(弘文堂、1976)。
- 29) 川上勝己「行政委員会」田中二郎ほか編『行政法講座第4巻』50頁、52頁(有斐閣、1965)。
- 30) この中には、行政処分の発動に当たり、慎重を期すために争訟の手続を採るものと、当事者間の紛争を前提に、その事後救済を与えるために実質的に争訟の性質を持つものがある。日本法律家協会編『準司法的行政機関の研究』22頁(有斐閣、1975)[和田英

夫＝田中館照橘】。

- 31) 以上、足立忠夫「地方行政と行政委員会」法律時報 25 卷 4 号 46 頁、47 頁以下（1953）による。なお、1883 年に連邦人事委員会の成立がある。鶴飼前掲註 26) 論文 10 頁。このほか、小林康一「アメリカ合衆国におけるニューディール期以後の独立行政機関と規制をめぐる考察—C. サンシュタインの見解を中心にして」明治大学大学院紀要法学篇 29 集 121 頁（1992）なども参照。
- 32) 和田英夫「行政委員会と権力分立論—アメリカにおけるその司法的解決の方向」公法研究 3 号 61 頁、64 頁（1951）。
- 33) 和田前掲註 20) 論文 192 頁。
- 34) 吉牟田剛「行政委員会の設置をめぐる動向について」季刊行政管理研究 170 号 48 頁、50 頁（2020）。
- 35) 和田前掲註 32) 論文 67 頁。
- 36) そもそも、アメリカ合衆国憲法は「教育」に言及しておらず、それは州の専属管轄である。しかも、州内部でも、郡やタウンが統制力を有し、長い間、学区が実権を握っていた。そこへの住民参加は委員会方式となったのである。東京大学社会科学研究所編前掲註 26) 書 355 頁以下。なお、アメリカの教育判例については、アメリカ自由人権協会編（川口彰義＝青木宏治監訳、The rights of students 和訳会訳）『生徒の権利—学校生活の自由と権利のためのハンドブック』（教育史料出版会、1990）、大沢秀介＝大林啓吾編『アメリカ憲法と公教育』（成文堂、2017）など参照。
- 37) 足立前掲註 31) 論文 49 頁。阿利莫二「行政委員会に期待されていたことは何か」月刊自治研 33 卷 9 号 18 頁（1991）も、「地方自治の強化と結びついた民主化」だと述べている。
- 38) 鶴飼前掲註 26) 論文 13 頁。
- 39) 塩野前掲註 18) 論文 4 頁。
- 40) 東京大学社会科学研究所編前掲註 26) 書 5 頁。
- 41) 鶴飼ほか前掲註 24) 文献 17 頁 [鶴飼]。川上前掲註 23) 論文 6 頁同旨。労働行政は、警察や産業行政から解放され、労働省と労働委員会の管轄となるわけである。松岡三郎＝石黒拓爾『日本労働行政』175 頁以下（勁草書房、1955）。
- 42) 塩野前掲註 18) 論文 8 頁。塩野は、組織構造上、それを「民主的であることにはならない」とする。同論文 9 頁。
- 43) 岡田佐織「行政委員会としての教育委員会—独立性の理念・制度・実態」東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要 23 号 1 頁、2 頁（2004）。また、猟官制と腐敗を招いた戦前の政党政治にも批判の矛先は向けられた。蛭山政道『行政学研究論文集』241-

244 頁 (勁草書房、1965) など。

- 44) 伊藤前掲註 17) 書 42-43 頁。
- 45) 同上 44 頁。
- 46) 同上 58-59 頁。
- 47) 吉牟田前掲註 34) 論文 50 頁。
- 48) 神崎一郎「行政委員会の意思決定」千葉大法学論集 28 巻 1=2 号 171 頁、172 頁 (2013)。
- 49) 宇賀克也「金融再生委員会の設置」ジュリスト 1151 号 58 頁、59 頁 (1999)。
- 50) 日本法律家協会編前掲註 30) 書 90-91 頁 [増井和男]。
- 51) 佐藤功『行政組織法』〔新版増補〕198 頁及び 267-269 頁 (有斐閣、1985)。
- 52) 和田英夫「行政委員会」ジュリスト 361 号 70 頁 (1967)。阿利前掲註 37) 文献 20 頁同旨。
- 53) 和田英夫『行政委員会と行政争訟制度』10 頁 (弘文堂、1985)。
- 54) 戦前、日本の統計が客観性、正確性、妥当性の点で十分ではなかったとの反省に基づき、経済安定本部によって統計による日本経済の分析が開始されていた事情もあって、経済学者・統計学者の尽力で成立したとされる。三宅太郎「各種行政委員会について」岡山大学法経学会雑誌 3 号 125 頁、133 頁 (1952) 参照。また、伊藤前掲註 17) 書 91 頁以下及び 131-139 頁も参照。
- 55) 設立の経緯については、特に、矢沢惇「公正取引委員会と証券取引委員会」日本管理法令研究 25 号 28 頁 (1949)、平林英勝「独占禁止法の起草過程に見る公正取引委員会」神奈川法学 41 巻 1 号 21 頁 (2008) など参照。
- 56) 1947 年 9 月 16 日、マッカーサー GHQ 総司令官から片山哲首相宛の書簡で、国、都道府県、5000 人以上の市町に公安委員会を設置し、警察組織を分権化する警察改組案が示され、12 月国会会期中の制定を指示されたのを受けたものである。警察法は短期間に起草され、警察と委員会との関係は問題を残した。素人の委員会の指揮監督権を明示的に入れることを回避し、なるべく名誉職的なものとするに苦慮することとなった。大畠菜穂子「戦後日本における教育委員会制度の制度設計—他の行政委員会との構造的類似性に着目して」明星大戦後教育史研究 27 号 85 頁、90-91 頁 (2014) 参照。
- 57) 1956 年改正前の教育委員会については、文部省調査局「教育委員会法」文部時報 851 号 13 頁 (1948)、辻田力「教育委員会をめぐる諸問題」公務員 5 巻 1 号 30 頁 (1950)、宇佐美毅「教育委員会をめぐる諸問題」文教情報 13 号 6 頁 (1950)、関口隆克「教育委員会の諸問題」自治時報 4 巻 2 号 15 頁 (1951)、相良惟一「教育委員会法について」新しい学校 4 巻 4 号 32 頁 (1952)、木田宏「地方教育委員会の性格と運営」文部時報 903 号 5 頁 (1952)、宗像誠也「教育委員会の運営と改善」ジュリスト 23 号 4 頁 (1952)、「わ

が教育委員会5カ年の概況」教育委員会月報5巻8号16頁（1953）、兵頭泰三「教育委員会制度」都市問題研究7巻3号85頁（1955）、伊ヶ崎暁生「教育委員会制度の改廃をめぐって」教育6巻3号64頁（1956）、金子利一「行政委員会の一環としての教育委員会（1、2）」群馬大学紀要人文科学編7号39頁（1957）、10号123頁（1960）、大島同上92-93頁など参照。

- 58) 同委員会の作成する建設計画の目的は、整理すると、「第1は首都としての重要施設の整備、第2は課題としての諸問題解決、第3は戦災復興事業の促進、第4は既存市街地の改良整備、第5は東京都の自然的地勢的な問題の解決」であった。黒田俊雄「首都建設委員会の歩み」建設月報5巻8号8頁、10頁（1952）。
- 59) 詳細は、三宅前掲註54) 論文137頁以下参照。
- 60) 塩野前掲註18) 論文5頁表、和田前掲註53) 書9-10頁などによる。
- 61) 日本法律家協会編前掲註30) 書237頁以下〔中村博〕参照。
- 62) 塩野前掲註18) 論文4頁。
- 63) 伊藤前掲註17) 書124-125頁。
- 64) 同上126頁。
- 65) 柳瀬良幹「行政委員会制度と教育委員会制度」教育委員会月報28巻7号21頁、22頁（1976）。
- 66) 伊藤前掲註17) 書5-6頁より引用。
- 67) 共に、アーサー・ブロック（倉骨彰訳）『マーフィーの法則』58頁（株式会社アスキー、1993）。
- 68) 新田浩司「我が国における行政委員会の法律問題」駒沢大院公法学研究12号45頁、46頁（1985）。
- 69) 高橋六郎「行政委員会と教委の在り方」市政3巻4号50頁（1954）。
- 70) 川上前掲註29) 論文53頁。
- 71) 和田前掲註53) 書12頁。
- 72) この、公職追放に関わる2委員会の実態については、東京大学社会科学研究所編前掲註26) 書119頁以下参照。
- 73) 同上4頁及び69頁。
- 74) 和田前掲註52) 論文71頁。
- 75) 伊藤前掲註17) 書213頁。
- 76) 吉田茂が「別に名称もつけなかった」と述べたように、正式の名称はなかったし、公式

の設置根拠もなかった。同上 214-215 頁。

- 77) 渡部宗助「戦後『教育政策』史における教育基本法」日本教育政策学会年報 10 巻 8 頁、12 頁 (2003)。
- 78) 伊藤前掲註 17) 書 217 頁。
- 79) 吉牟田前掲註 34) 論文 50 頁。
- 80) 和田前掲註 53) 書 15-16 頁より引用。
- 81) 伊藤前掲註 17) 書 100 頁。
- 82) 同上 200-203 頁参照。
- 83) 同上 212 頁及び 234 頁。
- 84) 塩野前掲註 18) 論文 6 頁。
- 85) 伊藤前掲註 17) 書 227 頁。
- 86) 1952 年 8 月 1 日、統計委員会と経済調査庁は行政管理庁に統合された。その後、2007 年 10 月 1 日、統計委員会は、統計法 44 条に基づいて内閣府に設置され、学識者からなる第三者委員会となったが、2016 年 4 月 1 日に総務省に移管された。委員 13 人。
- 87) 塩野前掲註 18) 論文 6 頁。
- 88) 三宅前掲註 54) 論文 125 頁。
- 89) 東京大学社会科学研究所編前掲註 26) 書 6 頁。
- 90) 同上 11 頁。
- 91) 遠藤博也『行政法スケッチ』167 頁 (有斐閣、1987)。
- 92) 同上 165 頁。
- 93) 同上 167 頁。こうして公聴会審理の必要性が指摘となったのが群馬中央バス事件 (最判昭和 50 年 5 月 29 日民集 29 巻 5 号 662 頁) である。本件評釈には、越山安久「判批」ジュリスト 594 号 68 頁 (1975)、同「判批」法曹時報 30 巻 6 号 103 頁 (1978)、同「判批」最高裁判所調査官室編『最高裁判所判例解説民事篇昭和 50 年度』231 頁 (法曹会、1979)、阿部泰隆「判批」ジュリスト 598 号 49 頁 (1975)、「判批」法律時報 47 巻 10 号 152 頁 (1975)、早稲田大学法学部新井研究室「判批」法学セミナー 244 号 141 頁 (1975)、S・H・E「判批」時の法令 900 号 49 頁 (1975)、下山瑛二「判批」ジュリスト 臨時増刊 615 号『昭和 50 年度重要判例解説』24 頁 (1976)、小高剛「判批」民商法雑誌 74 巻 2 号 132 頁 (1976)、同「判批」塩野宏ほか編『行政判例百選Ⅱ』〔第 4 版〕270 頁 (1999)、東条武治「判批」別冊判例タイムズ 2 号『行政事件の課題と展望』255 頁 (1976)、同「判批」判例タイムズ 327 号 88 頁 (1976)、利光大一「判批」雄川一郎編『行政判例百選Ⅰ』

- 216頁（1979）、仲正「判批」小早川光郎ほか編『行政判例百選Ⅰ』（第5版）248頁（2006）、大沢光「判批」宇賀克也ほか編『行政判例百選Ⅰ』（第7版）238頁（2017）などがある。
- 94) 原田大樹「行政法クロニカル（20）—行政委員会」法学教室 458号 72頁、74頁（2018）。
- 95) 伊藤前掲註17）書194頁。
- 96) 真淵勝『行政学』（新版）275頁（有斐閣、2020）。
- 97) 塩野前掲註18）論文7頁。
- 98) 田中前掲註28）書55頁注2。
- 99) なお、独立行政機関ではないが、日本国有鉄道監理委員会から1953年に代わった日本国有鉄道経営委員会の委員も、1956年に、やはり衆議院の優越がなくなっている。
- 100) 田中二郎「行政委員会制度の研究—行政委員会制度の一般的考察」日本管理法令研究 25号1頁、26頁（1949）。
- 101) 伊藤前掲註17）書31頁。
- 102) この際、議事は出席「委員」の過半数で決し、同数の場合だけ、国務大臣である委員長に採決権があるとされた。吉牟田前掲註34）論文55頁参照。
- 103) 1955年12月、原子力基本法、原子力委員会設置法、総理府設置法の一部改正法の「原子力三法」が成立したのを受けたものである。その旗手は「広島への原爆投下を高松から遠望して原子力に対する関心を喚起されたという」（伊藤前掲註17）書244頁）中曾根康弘と、正力松太郎であった。1953年12月のアイゼンハワー米大統領の国連演説「平和のための原子力」を掲げ所にしていたが、それに留まるものだったかは疑わしい。新藤宗幸『原子力規制委員会』22頁（岩波書店、2017）。なお、アメリカでは1946年の原子力法により、原子力委員会が設置され、1974年エネルギー機構再組織法により、これを廃止して、原子力規制委員会が設置された。廣瀬淳子「アメリカの原子力安全規制機関—原子力規制委員会（NRC）」外国の立法 244号 33頁（2010）参照。
- 104) 川上前掲註23）論文8頁は、「政府直轄行政が望ましい」上、「中立性ないし党派性の保障を欠いて」おり、「委員会制度に名をかりた実質上の独任行政庁」だと批判する。
- 105) 和田前掲註52）論文72頁。
- 106) 1948年12月15日の都道府県委員253名のうち、立候補時の職業で見ると、教員が74（31.5%）、会社員が38名、無職32名などであった。東京大学社会科学研究所編前掲註26）書234頁表85。市町村のそれ220名では、会社員67名（30.4%）、農業43名、医師21名などで、教員は11名と少ない。同書238頁表86。
- 107) 和田前掲註53）書20頁。
- 108) 稲葉清毅「ふしぎな社会・おかしな行政（95）—日本の風土になじまない行政委員会

一機能不全の教育委員会、公安委員会、監査委員」時評 60 巻 10 号 168 頁、170 頁 (2018)。
この事情について、新藤宗幸『教育委員会—何が問題か』(岩波書店、2013)も参照。

- 109) 阿利前掲註 37) 文献 22 頁。
- 110) 三上昭彦「教育委員会の機能」ジュリスト総合特集『教育—理念・現況・法制度』248 頁、249 頁 (1978)。1950 年 8 月の海区漁業調整委員の選挙では 1449 名当選のうち、無所属は 1341 名であったが、その大半は保守系だったという。東京大学社会科学研究所編前掲註 26) 書 10-11 頁。
- 111) 稲葉前掲註 108) 論文 171 頁。この状況を受けて、新藤前掲註 108) 書 21 頁は教育委員会廃止論を唱えた。
- 112) 三上前掲註 110) 論文 249 頁。
- 113) 藤原恵一「教育委員会—住民の期待と現場の実際—『準公選』教委の中野区で実務を経験して」月刊自治研 33 巻 9 号 26 頁、29 頁 (1991)。
- 114) 永田一郎「人事院」田中ほか編前掲註 29) 書 118 頁、119 頁。
- 115) 吉牟田前掲註 34) 論文 57 頁。
- 116) 川上前掲註 23) 論文 8 頁。
- 117) 塩野前掲註 18) 論文 7 頁。
- 118) 辻村彌太郎「労働委員会等各種行政委員会の将来性」運輸と経済 16 巻 8 号 23 頁、27 頁 (1956)。
- 119) 同上 28 頁。
- 120) 遠藤前掲註 91) 書 169 頁。
- 121) 同上 171 頁。
- 122) 以上、和田前掲註 52) 論文 72 頁などによる。
- 123) 駒村圭吾「[独立行政委員会の『独立』の正当性—合衆国最高裁判所判例の動向と現状] 慶大法政政治学論究 3 号 45 頁、66 頁 (1989) も、アメリカの独立規制委員会の委員について、大統領や連邦議会の解任権が及ばないことを、広範な理由から指摘する。
- 124) 鶴飼ほか前掲註 24) 文献 19 頁 [実方謙二]、日本法律家協会編前掲註 30) 書 88 頁 [増井和男]、和田前掲註 32) 論文 63 頁など参照。
- 125) 鶴飼ほか前掲註 24) 文献 18 頁 [矢沢惇]。
- 126) 吉牟田前掲註 34) 論文 63 頁。
- 127) 辻村前掲註 118) 論文 23 頁以下参照。
- 128) 中村睦男「内閣の行政権と行政委員会」Law School 48 号 42 頁 (1982)。

- 129) 柳瀬前掲註 65) 論文 24 頁。
- 130) 以上、佐藤俊一「地方行政委員会に関する一考察」中大法学新報 112 巻 7=8 号 243 頁、250-251 頁 (2006) 参照。
- 131) 川上前掲註 29) 論文 54 頁。和田前掲註 20) 論文 200 頁同旨。その実情を示す貴重な実証研究として、柴田知彰「昭和二十年代秋田県における行政委員会と事務局体制（上・下）」近代史料研究 15 号 50 頁、16 号 29 頁 (2016)、鹿谷雄一「昭和 20 年代秋田県における行政委員会委員選挙—農業委員会・教育委員会・海区漁業調整委員会」秋田法学 59 号 51 頁 (2018) などがある。
- 132) 原田前掲註 94) 文献 73 頁。
- 133) 同上 75 頁。
- 134) 南川諦弘「行政委員会制度について—準司法的機能を中心として」月刊労委労協 519 号 7 頁、9 頁 (1999)。
- 135) 阿利前掲註 37) 文献 19 頁。
- 136) 原田前掲註 94) 文献 77 頁。
- 137) 政令指定都市を除く人口 15 万人以上の市及び特別区は、人事委員会か公平委員会の何れかを置くこととされているが、和歌山市を除く全ての市は公平委員会を設置している。特別区は一部事務組合による特別区人事委員会を設置している。
- 138) 田村達久「地方自治法講義 26—執行機関 (3)」自治実務セミナー 53 巻 8 号 17 頁 (2014) など参照。
- 139) 竹内俊子「行政委員会制度としての教育委員会」日本教育法学会年報 8 号 151 頁、158 頁 (1979)。
- 140) 経緯については、「都の特別区の長と教育委員の準公選をめぐる法律問題」時の法令 1024 号 113 頁 (1979)、「東京中野区の教育委員準公選条例問題の今後」同 1041 号 32 頁 (1979)、「特集・教育委員の準公選制」季刊教育法 31 号 84 頁 (1979)、兼子仁「教育委員準公選条例」をめぐる法律論〔含 同条例〕ジュリスト 684 号 32 頁 (1979)、工藤泰治「住民自治分権の原点にたつて—東京・中野区における教育委員準公選運動のレポート」現代の理論 16 巻 1 号 63 頁 (1979)、佐藤功「憲法問題の視点と論点 (3) —中野区教育委員準公選条例」法学セミナー 288 号 18 頁 (1979)、林修三「中野区の教育委員準公選条例についての考え方」教育委員会月報 31 巻 2 号 4 頁 (1979)、「中野区教育委員準公選条例に関する資料」同 48 頁、文部省初等中等教育局地方課「教育委員会委員のいわゆる準公選条例について」同 3 号 54 頁 (1979)、間田穆「教育委員準公選請求の可能性と問題点—中野区の事例を中心に」法律時報 51 巻 7 号 20 頁 (1979)、土居靖美「教育委員準公選条例における問題の検討—東京都中野区の場合」産大法学 13 巻

- 1号156頁(1979)、三上昭彦「教育委員準公選条例の公布」教育29巻8号117頁(1979)、同「教育委員準公選制の到達点と論点」明大教職・社会教育主事・学芸員課程年報3号10頁(1981)、佐藤司「『地方の時代』と教育委員準公選制」現代の眼2巻8号136頁(1979)、伊ヶ崎暁生＝三上昭彦『教育委員の準公選—教育を父母・住民の手に』(労働旬報社、1980)、黒田秀俊『教育は誰のものか—教育委員準公選運動の記録』(教育史料出版会、1980)、西山邦一「教育委員準公選の論点」季刊教育法34号152頁(1980)、藤原前掲註113)論文など参照。
- 141) 渡辺光「教育委員準公選における法律問題」駒沢大院公法学研究12号183頁、184頁(1985)など参照。
- 142) 経緯については、木村勝昭「いま教育委員の『準公選』は—東京・中野区からのレポート」教育評論549号56頁(1993)、山田昭男「中野区教育委員準公選の現実」月刊自由民主481号92頁(1993)、中沢貴生「東京都中野区における教育委員の準公選条例の廃止について」教育委員会月報45巻12号18頁(1994)、三上昭彦「教育委員準公選の意義と到達点」教育44巻3号72頁(1994)、同「中野区教育委員準公選—教育行政への住民参加」地方自治職員研修35巻1号30-頁(2002)、岩崎君枝「教育委員準公選廃止攻撃のなかで」教育44巻3号80頁(1994)、朱浩東「中野区教育委員準公選運動—準公選運動と地域・『地域と教育』論」都留文科大学研究紀要49号101頁(1998)、西東克介「教育委員会制度における『文化的営み』と『政治的営み』—東京都中野区準公選制(1995年廃止)を事例として」弘前学院大学社会福祉学部研究紀要3号1頁(2003)など参照。
- 143) 例えば、三上前掲註110)論文251頁指摘の6点(政治的党派性が入り易い、教員組合やPTAと結び付いた委員が多くなる、適任者が選び難い、投票率が低い、地方行政全体の総合性を阻害する、日本の風土に馴染まない)など。
- 144) 権田恭子「地方教育行政の独立性原理に関する考察—行政委員会としての教育委員会の今日的妥当性をめぐって」筑波大教育学研究集録23号41頁、47頁(1999)。
- 145) 地方自治法181条第1項に基づき普通地方公共団体(都道府県、市町村)に設置されるもの、第283条第1項に基づき特別区に設置されるもの、及び第252条の20第4項に基づき政令指定都市の行政区に設置されるもの、第291条の4及び第291条の6により広域連合に設置されるものである。
- 146) 林田和博「行政委員会論—選挙管理委員会の諸問題」九大法政研究25巻2号341頁、344頁(1959)。
- 147) これを非民主的とする評価も多いが、阿利前掲註37)文献21頁は、「弱小の市町村の自治警を維持していく条件が、あの当時日本にあったかどうかとなると、問題です。私もちょっと判断しかねる。市の警察とギャングが結びつくという歴史がアメリカにはありましたし、」「あまり細分化しても果たして機能しえたかどうか」と述べている。

- 148) 原野翹「公安委員会の機能と実態—公安委員会制度の公共性分析」月刊自治研 33 巻 9 号 45 頁、49 頁 (1991)。
- 149) 稲葉前掲註 108) 論文 172 頁。
- 150) 緒方賢一「農業委員会の今日的役割—高知県の取り組み事例から」高知論叢社会科学 96 号 47 頁 (2009)。
- 151) 緒方賢一「農業委員会組織・制度改革の動向と課題—(2) 農業委員会制度改革の方向性」農業法研究 50 号 79 頁、80 頁 (2015)。
- 152) 堀米莊一「農業・農協・農業委員会」月刊自治研 33 巻 9 号 53 頁、59 頁 (1991)。
- 153) 編集部「農地委員会法案について」農業と経済 17 巻 7 号 32 頁 (1951)。
- 154) 稲葉前掲註 108) 論文 169 頁。
- 155) 阿利前掲註 37) 文献 22 頁。
- 156) 葛井定男「農業委員会制度の経緯と今後の課題」農業調査時報 228 号 2 頁、5-6 頁 (1974)。
- 157) 緒方前掲註 150) 論文 50-51 頁。
- 158) 阿利前掲註 37) 文献 21 頁。
- 159) 2001 年の行政改革により、文化審議会に統合された。
- 160) 伊藤前掲註 17) 書 256 頁。
- 161) 遠藤前掲註 91) 書 168 頁。
- 162) 同上 167 頁。
- 163) 谷口隆司「公害等調整委員会の 30 年—回顧と今後の展望」ジュリスト 1233 号 38 頁、39 頁以下 (2002) 参照。
- 164) 同上 49 頁以下参照。
- 165) 磯部力「公害環境紛争と行政委員会—公害等調整委員会の課題と可能性」ジュリスト 1233 号 55 頁、59 頁以下 (2002) 参照。
- 166) 上西朗夫『ブレーン政治』143 頁 (講談社、1985)。
- 167) 検察官特別考試審査会、中央更正保護審査会、連合国財産補償審査会、公認会計士審査会、税理士試験委員、社会保険審査会、中央優生保護審査会、農業共済再保険審査会、森林保険審査会、漁船再保険審査会、鉦山保安試験審査会、電気主任技術者資格審査会、弁理士審査会、簡易生命保険郵便年金審査会、労働保険審査会、中央建設工事紛争審査会、土地鑑定委員会、中央選挙管理会、自治紛争調停委員。犬丸秀雄「行政委員会」東洋法学 21 巻 2 号 49 頁、85 頁付表 2 (1978) による。
- 168) 総理府の下には、検察官適格委員会、社会保障制度審議会、地方制度調査会、選挙制

度審議会、電源開発調整審議会、資金運用審議会、原子力委員会、原子力安全委員会、売春対策審議会、国土開発幹線自動車道建設審議会、科学技術会議、税制調査会、対外経済協力審議会、宇宙開発委員会、海洋開発審議会、貿易会議、港湾調整審議会、歴史的風土審議会、動物保護審議会、臨時行政改革推進審議会、臨時行政調査会日本国有鉄道再建監理委員会、臨時教育審議会、総務庁の下には、地域改善対策協議会。公務員制度審議会など、北海道開発庁の下には北海道開発審議会、防衛庁の下には公正審査会、自衛隊離職者就職審査会、防衛施設庁の下には防衛施設中央審査会、経済企画庁の下には経済審議会、国民生活審議会、国民生活安定審議会、科学技術庁の下には技術士審議会、資源調査会など、環境庁の下には中央公害対策審議会、自然環境保全審議会など、沖縄開発庁の下には沖縄振興開発審議会、国土庁の下には国土審議会、水資源開発審議会などがあった。上西前掲註 166) 書 14-16 頁。

- 169) 伊藤前掲註 17) 書 32 頁。
- 170) 福永文夫『大平正芳』234 頁 (中央公論新社、2008)。
- 171) 上西前掲註 166) 書 39-41 頁。そのメンバーについては、同上 284 頁以下資料参照。
- 172) 福永同上 236 頁以下。
- 173) 同上 235 頁。
- 174) 上西前掲註 166) 書 89 頁。
- 175) 同上 95 頁。
- 176) 大平は、中曽根について自分と「まったく対照的」と述べ、違和感を示していた。福永前掲註 170) 書 281 頁。
- 177) 伊藤前掲註 17) 書 128-129 頁。
- 178) 首相の下にはこのほか、「文化と教育に関する懇談会」、平和問題懇談会、経済政策懇談会、日米諮問委員会、日中 21 世紀委員会が、官房長官の下にはこのほか、戦後処理問題懇談会、「特殊法人職員賞与に関する基本問題懇談会」があった。上西前掲註 166) 書 13 頁。「靖国懇」は、その後の首相の公式参拝の露払い役となる。同書 154 頁。
- 179) 近年、似たものを見た気がするのは上場会社の取締役である。社外の女性の有名人もしくは元官僚・法律家が 1 人入る傾向にあるのであるが、これを満たす人は数少なく、「軍部大臣現役武官制」構造になる上、忙し過ぎて、イエスマン (否、イエス・ウーマン) になる傾向はないか (積極的差別は正策の失敗例)、心配である。
- 180) 上西前掲註 166) 書 145 頁。
- 181) これは、吉見俊哉『ポスト戦後社会』1 頁 (岩波書店、2009) の第 1 章表題である。
- 182) 大森幸男「反行革的に過ぎる『独立行政委員会』」新聞研究 556 号 58 頁、59 頁 (1997)。

- 183) 宇賀前掲註 49) 論文 59 頁。
- 184) 同上同頁。「解剖・日本の組織(49)―金融再生委員会」Foresight11 巻 2 号 106 頁(2000)も参照。同記事は、「預金保険機構の金融危機管理審査委員会」は、無名の委員長を担ぎ出し、水面下では大蔵省が取り仕切ったことで「金融再生に全く機能しなかった」と指摘した。
- 185) その実態については、幸村俊哉「金融再生委員会における金融再生法に基づく金融機関の破綻処理について」自由と正義 52 巻 9 号 14 頁 (2001)、中川裕司「長銀・日債銀と金融再生委員会の功罪―瑕疵担保条項へのリアル・オプション・アプローチ」証券経済学会年報 42 号 133 頁 (2007) など参照。
- 186) 宇賀前掲註 49) 論文 62 頁参照。
- 187) 吉牟田前掲註 34) 論文 53 頁。
- 188) 同上 55 頁参照。
- 189) 塩野前掲註 18) 論文 7 頁。
- 190) 大石玄「船員労働委員会の廃止に伴う諸問題」労働法律旬報 1680 号 10 頁、13 頁 (2008)。
- 191) 同上 12 頁。
- 192) 野田底吾「船員労働委員会の役割―日本汽船事件の審理を通して」労働法律旬報 1310 号 34 頁 (1993)。労務法制審議委員会第 5 回総会において、海員組合長の小泉秀吉委員と運輸省海運総局船員局長が、船員労働の特殊性を強調し、船員労働行政を運輸省管轄下に置くべきだと主張したことに端を発する。伊藤前掲註 17) 書 86 頁。戦前の労使協議機関への郷愁もあった。同書 87 頁。
- 193) 野田同上 35 頁。
- 194) 同上 38 頁。
- 195) 三宅隆「船員労働委員会の活動について」月間労委労協 618 号 20 頁、21 頁 (2007)。
- 196) 大石前掲註 190) 論文 10 頁。
- 197) 同上 18 頁。
- 198) 水谷研次「船員労働委員会との統廃合問題・その経過と考察―地方自治の視座から」月刊労協 624 号 37 頁、48 頁 (2008)。
- 199) 伊藤正次「自治体の行政委員会制度―来歴と展望」都市問題 108 巻 5 号 51 頁、55-56 頁 (2017)。
- 200) 同上 56 頁。
- 201) 稲葉前掲註 108) 論文 171 頁。新藤前掲註 108) 書 6 頁以下も参照。

- 202) 青木栄一「独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点」自治総研 432 号 26 頁、31 頁 (2014)。
- 203) 稲葉前掲註 108) 論文 172 頁、新藤前掲註 108) 書 11 頁及び 47 頁。
- 204) これについては、君塚前掲註 12) 論文など参照。
- 205) 青木前掲註 202) 論文 40 頁参照。新藤前掲註 108) 書 195 頁以下も参照。
- 206) 新藤前掲註 103) 書 102 頁。
- 207) この経緯については、堀部政男「個人情報保護委員会の設置と役割 (下)」情報公開・個人情報保護 74 号 3 頁、17 頁以下 (2019) が詳細である。
- 208) 坂本眞一「独立行政委員会の設置根拠に関する考察—個人情報保護委員会を例として」福岡大学法学論叢 65 巻 1 号 45 頁、49 頁 (2020) 参照。
- 209) 原田前掲註 94) 文献 79-80 頁。
- 210) 花角英世「運輸安全委員会の設置について」運輸政策研究 11 巻 2 号 72 頁 (2008) 参照。併せて、同「『運輸安全委員会』の設置について」交通公論 236 号 22 頁 (2008)、多田晴美「運輸安全委員会の設置」鉄道と電気技術 19 巻 12 号 63 頁 (2008)、鈴木誠「運輸安全委員会の発足について」鉄道車両と技術 146 号 35 頁 (2008)、清水保「運輸安全委員会の新設 海難審判庁の組織再編」海員 60 巻 2 号 41 頁 (2008)、漆谷伸介「海難審判庁の組織再編について」日本航海学会誌 169 号 23 頁 (2008)、駿河直人「『事故調』が変わる—運輸安全委員会が発足—力試される日本の事故調査」航空ファン 57 巻 12 号 66 頁 (2008)、「陸・海・空にわたる事故原因究明と再発防止—運輸安全委員会と海難審判所の設置」国土交通 98 号 6 頁 (2009)、菅井雅昭「運輸安全委員会の発足について」航空技術 652 号 33 頁 (2009)、中川聡子「運輸安全委員会の設置」電気学会誌 129 巻 5 号 318 頁 (2009)、松本陽「新『運輸安全委員会』の発足にあたって」日本信頼性学会誌 3 巻 5 号 299 頁 (2009) も参照。
- 211) 花角前掲註 210) 論文 73 頁。
- 212) 武正公一「独立行政委員会を設置せよ—えびす丸事故を風化させず危機管理能力強化のために」Voice283 号 168 頁 (2001)。
- 213) 花角前掲註 210) 論文 73 頁。
- 214) 吉牟田前掲註 34) 論文 58 頁参照。
- 215) 花角前掲註 210) 論文 73 頁。
- 216) 2020 年における船舶事故調査取扱件数は、前年度からの継続 590 を含め、1319 件であり、2021 年への継続 611 件である。船舶インシデントは 322 件。「運輸安全委員会年報 2021—船舶事故等調査活動／令和 2 年に発した勧告の概要」ふねとうみ—海の安全を

- 求めて197号8頁表（2021）による。
- 217) 吉牟田前掲註34) 論文58頁。
- 218) 新藤前掲註103) 書11頁。
- 219) 同上37頁。この、通産省の上手さと文部省の下手さは、君塚前掲註7) 論文を見ても、独立行政法人の残し方に象徴的に表れる。
- 220) 新藤同上45頁。
- 221) 横山裕道「重大事故の反省と、原子力規制委員会の発足—新体制で国民の安全をどう守るのか」都市問題103巻9号9頁、10頁（2012）参照。
- 222) 岡本孝司「やっと発足した原子力規制委員会」Energy Review32巻12号38頁、39頁（2012）。関連して、金子和裕「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築」立法と調査332号35頁（2012）も参照。
- 223) その以前、2007年7月16日の新潟県中越沖地震で、東京電力柏崎刈羽原子力発電所の4機が自動停止し、3号機では外部電源を取り込む変圧器で絶縁油が漏れて火災が発生するという事故が発生していた。地震の揺れは、設計用限界地震として想定した値を超えていた。新藤前掲註103) 書18頁。
- 224) 同上20頁。
- 225) 同上47頁。
- 226) 同上51頁。
- 227) 「法律解説・原子力規制委員会設置法」法令解説資料総覧373号4頁（2013）参照。
- 228) 新藤前掲註103) 書53頁。
- 229) 荻野徹「原子力規制委員会の現状と課題—現状肯定の欲求との戦い」年報行政研究56号2頁、9頁（2021）。
- 230) 新藤前掲註103) 書63頁。
- 231) 同上210-212頁。
- 232) 同上67頁。
- 233) 同上69頁。これに対し、澤田哲生「日本を蝕む原子力規制委員会」Will115号220頁（2014）は、彼らこそが「原発再稼働を遠のかせている」のであり、敦賀原発下の単なる破碎帯を活断層だと決め付けていると非難する。
- 234) 松浦淳介「原子力規制委員会の独立性を検証する—安倍政権と原発の再稼働」慶大法學研究93巻8号63頁、71頁表1（2020）。
- 235) 同上72頁。

- 236) 同上 67 頁。
- 237) 岡本孝司「原子力規制委員会の在り方」日本原子力学会誌 63 巻 2 号 96 頁、97 頁 (2021)。
- 238) 松浦前掲註 234) 論文 73 頁以下。
- 239) 同上 79 頁。
- 240) 関連して逆の問題もある。都道府県労働委員会の救済命令は、中央労働委員会が判断するが、それを更に裁判所で争うと、地裁、高裁、最高裁で、合計 5 審構造となってしまう。「事件の終局的解決が著しく遅滞する」懸念がある。和田前掲註 20) 論文 207 頁。
- 241) 遠藤前掲註 91) 書 175 頁参照。
- 242) 詳細は、宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」季刊情報公開個人情報保護 49 号 67 頁 (2013)、寺田麻佑=板倉陽一郎「行政委員会としての特定個人情報保護委員会—その法的位置付けと展望 (技術と社会・倫理)」電子情報通信学会技術研究報告 115 巻 57 号 35 頁 (2015) など参照。
- 243) 宍戸常寿「個人情報保護委員会」ジュリスト 1489 号 42 頁 (2016)。
- 244) 同上 43 頁。関連して、同「個人情報保護委員会の機能と権限」自由と正義 66 巻 9 号 24 頁 (2015)、同「個人情報保護法の改正の概要と個人情報保護委員会の役割」現代消費者法 30 号 60 頁 (2016) なども参照。
- 245) 坂本前掲註 208) 論文 51-52 頁参照。
- 246) 同上 54 頁参照。
- 247) 同上 58-59 頁参照。
- 248) 吉牟田前掲註 34) 論文 59 頁。批判的な検討として、石村耕治 (聞き手・我妻憲利)「オーストラリア情報コミッショナー事務局 (OAIC) の活動を知る—わが国の“名ばかり個人情報保護委員会”を糾す」CNN ニュース 86 号 12 頁 (2016) がある。
- 249) 『平成 30 年度個人情報保護委員会年次報告』第 1 章第 1 節 2 (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/010611_annual_report_h30.pdf)。坂本前掲註 208) 論文 61 頁より引用。
- 250) 坂本前掲註 208) 論文 65 頁はこの点を鋭く指摘する。
- 251) 石井夏生利「個人情報保護委員会による公的部門の監督」ジュリスト 1561 号 46 頁 (2021) など参照。
- 252) 緒方賢一「農業委員会制度改革を検証する—「農地利用の最適化」はどこまで進んだのか」農業と経済 87 巻 1 号 35 頁 (2021)。
- 253) 桂明宏「農業委員会制度改革と今後の課題」農業法研究 51 号 58 頁、63 頁 (2016)。
- 254) 袖木茂夫「農業委員会組織・制度改革の動向と課題— (1) 農業委員会組織・制度改革

- の動向と課題」農業法研究 50 号 69 頁、71-72 頁（2015）。
- 255) これに大きく寄与したのが、2013 年制定の「農地中間管理事業の推進に関する法律」である。高橋雅夫「行政委員会としての農業委員会の役割」日本法学 87 巻 2 号 175 頁、194 頁以下（2021）など参照。
- 256) 伊藤前掲註 199) 論文 56 頁。
- 257) 緒方前掲註 252) 論文 42 頁。
- 258) 同上 37 頁。
- 259) 稲垣照哉「農業委員会改革の現状と課題」農村と都市をむすぶ 67 巻 10 号 21 頁、22 頁表 1（2017）。なお、「認定農業者制度は、農業者が市町村の農業経営基盤強化促進基本構想に示された農業経営の目標に向けて、自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を市町村等が認定（複数市町村で農業を営む農業者が経営改善計画の認定を申請する場合は、営農区域に応じて都道府県又は国が認定）し、これらの認定を受けた農業者に対して重点的に支援措置を講じようとするもの」である。農林水産省 web ページ (https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_ninaite.html) による。また、委員に女性が少なく、ポジティブ・アクションを求める主張もある。岩崎由美子「農業委員会の役割と地域社会—委員構成のあり方をめぐって」農業と経済 69 巻 14 号 67 頁、68-69 頁（2003）。
- 260) 緒方賢一「農業委員会組織・活動の課題と展望—2015 年農業委員会法改正から 3 年を経て」農政調査時報 581 号 2 頁、4 頁表 2（2019）。女性は 2,655 人から 2,758 人へ。
- 261) 原田前掲註 94) 文献 78 頁。
- 262) 権奇法「IR（カジノ）整備法の制定」自治総研 44 巻 482 号 1 頁、2-3 頁（2018）、坂本峰利ほか「特定複合観光施設区域整備法及びギャンブル等依存症対策の法制化について」Research Bureau 論究 15 号 245 頁、248 頁以下（2018）、岡田智明「特定複合観光施設区域整備法案に関する国会における議論—カジノ施設を含む特定複合観光施設の整備」立法と調査 406 号 3 頁（2018）、宗宮英恵「特定複合観光施設区域整備法の概説」NBL1134 号 39 頁（2018）、「日本型 IR の実現に向けた法制度の整備」時の法令 2062 号 4 頁（2018）、「特定複合観光施設区域整備法案が成立」労働法令通信 2494 号 19 頁（2018）、「特定複合観光施設区域整備法」法令解説資料総覧 447 号 4 頁（2019）など参照。
- 263) 吉牟田前掲註 34) 論文 60 頁。
- 264) 2018 年 3 月の共同通信社の世論調査では、カジノ解禁に賛成が 22.6%、反対が 65.1%、同年 4 月の朝日新聞の世論調査では、IR 整備法案の今国会での成立に賛成が 22%、「その必要はない」が 71%であった。坂本ほか前掲註 262) 論文 256 頁より引用。
- 265) 2019 年時点で施設数は、中央競馬 10、地方競馬 15、競艇 24、競輪 43、オートレース 5

である。また、パチンコ店は2009年の12,659軒・3,158,799台から、2019年には9,153軒と減少・大規模店舗化している。カジノは132カ国・地域で合法化されている。山川雅行「特定複合観光施設区域整備法に関する考察—大阪府を事例として」第34回日本観光研究学会全国大会学術論文集9頁、10-11頁表1・2(2019)による。

- 266) 権前掲註262) 論文18頁など参照。
- 267) 「カジノ誘致の『功』と『罪』—汚職追及で安倍政権に“大逆風”」Pidea162号28頁、30頁(2020)。小林節「汚れた利権にまみれたカジノ 横浜市民が『待った』をかける」同32頁は横浜市のカジノ誘致に反対する。横浜市は名乗りを上げていたが、推進派の現職市長が2021年に落選し、新市長はカジノ撤退に舵を切った。
- 268) 権前掲註262) 論文25-26頁。
- 269) 同上19頁。
- 270) 新藤前掲註103) 書99頁以下。特に、100頁表参照。
- 271) 現時点では以下のものなどがある。宇宙政策委員会、民間資金等活用事業推進委員会、日本医療研究開発機構審議会、食品安全委員会、子ども・子育て会議、休眠預金等活用審議会、公文書管理委員会、障害者政策委員会、原子力委員会、地方制度調査会、選挙制度審議会、衆議院議員選挙区画定審議会、国会等移転審議会、公益認定等委員会、再就職等監視委員会、退職手当審査会、消費者委員会、沖縄振興審議会、規制改革推進会議、税制調査会。
- 272) 田中前掲註100) 論文3頁。
- 273) 井口茂「行政委員会と法律の基本精神」法律のひろば44巻5号52頁、53頁(1991)。
- 274) 堀堅士「行政委員会における多数決」綜合法学5巻2号14頁、18頁(1962)は、労働委員会について特に指摘する。
- 275) その重要性を強調するものに、藤田晴子「行政委員会の公聴会の機能」法律時報29巻7号32頁(1957)がある。公正取引委員会、土地調整委員会におけるものなどの紹介がなされている。
- 276) 例えば、ドイツにおける特別裁判所として挙げられるのは、行政裁判所、労働裁判所、社会裁判所、租税裁判所である。
- 277) 伊藤前掲註17) 書127頁。
- 278) 伊藤正次「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点」都市問題98巻7号57頁、63頁(2007)。
- 279) 坂本衛「提言『放送行政委員会』を設置せよ」GALAC343号21頁(1998)、松田浩「電波行政は誰が受け持つべきか—あらためて独立行政委員会制度を考える」月刊民放37

- 巻4号32頁（2007）、水野清「回想『行革会議』第3章3—通信・放送委員会は三条機関（独立行政委員会）として独立する」時評50巻2号158頁（2008）、砂川浩慶「違法接待、外資規制違反、一連の騒ぎは権力が放送の認可権を持つ弊害—『独立行政委員会』を設置せよ」週刊金曜日29巻16号45頁（2021）、鶴飼ほか前掲註24）文献30頁〔鶴飼〕。このほか、外国法制を紹介することで、その方向を示唆するものもある。放送制度国際比較プロジェクト（海部一男ほか）「主要国における放送に対する独立行政機関の概要」放送研究と調査48巻2号2頁（1998）、清原聖子「“日本版FCC”構想に関する論考—独立行政委員会の政治的中立性の観点から」電子情報通信学会誌94巻5号354頁（2011）など。
- 280) 「独立行政機関は本当に必要なか—フォーラムの議論がスタート」日経ニューメディア1206号14頁（2009）。
- 281) 田中前掲註100）論文9頁注2。
- 282) 船木正文「人権と統治機構の関係についての一研究—中央教育行政の独立『論議』を素材として」早稲田法学会誌31巻285頁（1980）、青木前掲註202）論文48頁。
- 283) 柳瀬前掲註65）論文28頁。
- 284) 川上前掲註23）論文6頁。
- 285) 同上9頁。
- 286) 塩野前掲註18）論文14頁。
- 287) 越知保見「聴聞手続・審判手続と独立行政委員会—『審判』の意義の再検討（上）」国際商事法務37巻4号439頁、450頁（2009）。
- 288) 和田前掲註53）書24頁同旨。
- 289) 坂本前掲註208）論文47頁同旨。これに対し、清水克彦「法工学の視点から見た規格（Standards）の社会的役割」日本機械学会論文集C編67巻661号314頁（2001）は、規格制定・運用における行政委員会の役割を重視する。
- 290) 今村成和「行政委員会における行政審判」公法研究24号171頁（1962）。
- 291) 越知前掲註287）論文450頁は、公正取引委員会が「準司法的」審判手続を失っても、政策の中立的執行という目的から、独立行政委員会として維持される筈だと述べている。
- 292) 伊藤前掲註17）書216-217頁。
- 293) 坂本前掲註208）論文45頁参照。
- 294) この種の議論に立つものとして、和田英夫「行政委員会と権力分立論—アメリカにおける司法的解決の方向」公法研究3号61頁（1951）、岡田前掲註43）論文3頁がある。

民主性を強調すれば、萩原寿郎「地方行政における行政委員会のあり方」松商学園短大地域総合研究 7 号 65 頁、72 頁 (2007) にあるように、教育委員会や農業委員会は不要、つまりは、およそ、民主的政治体制が実質的に担保されているならば (ポリアーキーであれば) 独立行政委員会はおおよそ有害だとの議論が展開される危険すらある。

- 295) 鵜飼信成「自治体の行政委員会制度の意義」都市問題 60 巻 9 号 3 頁、4 頁 (1969)。
- 296) 田中前掲註 100) 論文 13 頁。
- 297) 諸橋襄「行政委員会制度とその展望」自治研究 36 巻 5 号 3 頁、18 頁 (1960)。
- 298) 伊藤前掲註 17) 書 261 頁同旨か。
- 299) 伊藤和衛「教育委員会制度の回顧と評価」教育委員会月報 28 巻 7 号 29 頁、34 頁 (1976)。
- 300) 柳瀬前掲註 65) 論文 25 頁。

(2022 年 6 月 20 日脱稿)

【付記】 本稿は、平成 30 年度-令和 4 年度日本学術振興会科学研究費基盤研究 (C) 一般「憲法訴訟論の適正手続・身体的自由への発展・展開」(課題番号 18K01243) による研究成果の一部である。また、令和 2 年度・3 年度横浜国立大学国際社会科学研究院法律系サバティカル (但し、3 年度は学内委員等免除のみ) 中の成果である。本稿では、原則として敬称は略させて頂いた。