

独立行政機関（委員会）の合憲性

——権力分立と人権保障と適正手続の中で——

君塚 正臣

はじめに

筆者は、独立行政機関（独立行政委員会 Independent Administrative Boards and Commissions）¹⁾の日本における歴史を論じた²⁾。終戦直後の爆発的拡大と占領終了後の急激な縮小を経て、今日に至っているが、よく言われるような縮小傾向の継続は認識できず、地方においては戦後創設のものが基本的に維持され、国においても新設と統廃合を繰り返して、その後は、総数としては現状維持であることが寧ろ認識された。独立行政機関は決して時代遅れになっていないのである³⁾。

だが、見るところ、独立行政機関の議論が憲法学の中で霞んで久しい。21世紀に入って新たな独立行政委員会が設立されても、それを巡る憲法論は少なかつた。そもそも、1948年5月に亡くなった美濃部達吉の視野にそれはなかつたようであつて⁴⁾、憲法制定当初でも、それは憲法学における真摯な論点ではなかつたのかもしれない。佐々木惣一も、憲法概説書の中で当然「内閣」について語るのであるが、その後に「特殊の行政機関」という項目を置き、それは、「憲法により、特に示された種類の行政を、司るものとして定められている機関」⁵⁾であるとした上で、「行政機関としての天皇」から説明を始める⁶⁾ばか

りで、「独立行政委員会」相当の項目は登場しない。最後に「会計検査院」が登場している⁷⁾ものの、独立行政委員会は視野にない。美濃部・佐々木に独立行政委員会は認識不能だったのかもしれない。

しかし、終戦直後、幾つかの、後に独立行政委員会と呼ばれる機関が設立されると、それを追って、それが憲法上許容されるのか、違憲ではないのかという総論的議論が生まれた。この論点は確かに「実務的には解決済み」⁸⁾なのかもしれないが、条件付合憲論のようなものもお散見されるようであり、いかなる独立機関でも憲法上許容されるものでもないであろうから、憲法論を整理し、その説明を補強もしくは更新していく必要はあろう。

本稿では、独立行政委員会の合憲性に関する議論を整理し、筆者の立場を明らかにすることを目的として、議論を進めていくこととしたい。

1 独立行政委員会違憲論

独立行政委員会とは、元々、アメリカにおいて、党派的影響を排し、永続的な見地から技術的・合理的な政策を樹立する、公正中立かつ能率的な運営・管理をする必要がある分野の法執行のため、連邦議会によって設立されたものである⁹⁾。その発端となった経済規制事務自体が当然に行政の領域とされ、「行政委員会方式」が「この本来の行政事務執行の方法の問題という角度から捉えられることとなった」¹⁰⁾。「行政管理に関する大統領委員会」の1937年報告書は、「政府の長を欠く政府の第4部門で、無責任な機関と無連絡の権限とのでたらめな集積」だとの非難を浴びせ、行政委員会の独立性やその職権の広大さが故に、厳格な三権分立体制に反し、問題があるとした¹¹⁾。その後の多くの合憲性の説明がプラグマチックに過ぎる¹²⁾などの批判を受け、1949年には、第1次フーパー委員会が、委員会の行政上の権限が委員長に与えられるべきこと、事務総長を任命すべきことなどを勧告した¹³⁾。独立行政委員会の権限は、大統領が憲法上有する執行権（Executive Power）の一部とは理解されず、連邦

議会が法律によって創設できる行政（Administration）であると解され、「その独立性」が「強い」¹⁴⁾ 中で、その権限が強大化するのではないか、「準」（quasi）「立法」・「準」「司法」的権能を有した行政機関が法の優位の建前を維持できるのか¹⁵⁾ が、権力分立の憲法構造下での問題とされていたのであった。

戦前の日本では、「行政法学が大陸行政法に著しく傾倒していた」¹⁶⁾ こともあって、その種のもので、行政庁として機能したものは、会計検査院、海員審判所などに限られた¹⁷⁾。行政法上、国家行政組織法3条により設置が認められた内閣府や省の外局である「委員会」(三条機関)¹⁸⁾、「合議制の行政機関であって、自ら国家意思を決定し外部に表示するものを指す」¹⁹⁾ もの、所轄大臣の指揮命令は受けない²⁰⁾「権限行使に独立性を有する合議機関」²¹⁾ で、一般に準立法的・準司法的権限を与えられたもの²²⁾ という意味での独立行政委員会は、「戦後」「アメリカの指導のもとに採用された新しい制度」²³⁾ であり、或いは「終戦後、日本の国内的事情から、いわば自生的に、いち早く生まれたもの」²⁴⁾ であると言えよう。そして、内閣から完全に独立した行政機関を設けると、内閣が行政委員会に関し、国会に対して責任を負うことができず、また、内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権も行使できなくなること、伝統的な官僚行政の温存という観点から非難がなされ²⁵⁾、「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」²⁶⁾ かどうか、「憲法 65 条、72 条に反しないかどうか」が争点となり²⁷⁾、アメリカとは憲法論争の位相が異なっていた。1946年の統計委員会の設置を巡って、次に、1948年の国家公務員法改正による人事院の地位の強化に関連して、「国会が内閣を通じてコントロールすることができない状態にあることは、憲法本条の精神に適合するかどうか相当に疑わしい」²⁸⁾、その設置は、憲法の国会中心主義と責任内閣制の原理に抵触する²⁹⁾ などとして、違憲論議が展開された³⁰⁾。とは言え、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の指導の下、独立行政委員会が多く設立されたということは、彼らにはそれを違憲とする考えがなく、多分にこうした日本側の違憲論は想定外のことだったように思われる。まさに、独立行政機関に違和感を示すこの種

の違憲論は大陸法的思考の産物の証左なのかもしれない。実際、違憲論は、戦前の閣僚経験者や官僚、保守政治家、行政法学者や大陸法国を比較法対象国とする憲法学者から出されてきた印象が強いものである。

かなり明確な違憲論は、参議院議員であった青木一男からなされた。戦前・戦中に蔵相や大東亜相を歴任した青木は、1975 年に、三木武夫内閣による公正取引委員会の権限強化を伴う独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律）^{たびたび}の改正に反対して度々国会質問を行い、「行政権は、立法及び司法を除いた国政の全部を網羅し、その範囲は非常に広い」ものであるのに、「公正取引委員会が独禁法の運用にあたり内閣から独立して職権を行使しているのは、この憲法の中枢に抵触する」として、そもそもその存在が違憲だと主張した³¹⁾。内閣法制局長官の答弁が、公正取引委員会の「独立性の根拠」が独禁「法 28 条であ」るところに至るのであれば、「憲法に反することを規定した法律は違憲の法律である」と言わざるを得ないとも主張した³²⁾。「公害等調整委員会以下の委員会の関与する行政全体について所管大臣が決定しており、大臣の所管事務の成果を有効に発揮するため、所掌事務の一部について独立機関を設けているのに反し、独禁法の施行については所管大臣が存在せず、広汎にして強力な独禁法の施行運用については公正取引委員会が唯一の行政機関であるという点」³³⁾、「公害等調整委員会以下の委員会の独立性」の根拠「は、準司法であるか、専門技術の分野であるから」だが、「公正取引委員会の独立性は、」^マ「政治的中立という法律常識で認め得ない根拠に基^マくものであり、両者は全く異なる」点³⁴⁾、特に、「公正取引委員会の事務には全く民事裁判に類する性格が存在しない」ばかりか「行政取締り法規の特徴」ばかりが目立つ点³⁵⁾などからして、「職権の行使について内閣の指揮監督を受けないのは憲法に違反する」³⁶⁾と言い放った。

更に青木は、「公正取引委員会が職権の行使について内閣の指揮監督を受けないとすると、内閣の指揮監督はゼロということとなり、公正取引委員会は完全な独立機関」³⁷⁾となり、「内閣は」^マ「従って責任をとることもできない」³⁸⁾し、

「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、裁判所も内閣の指揮監督下の機関という」おかしな結果となり³⁹⁾、国会の統制と言っても、「公正取引委員会が国会に対し責任を負うという規定は、憲法にも法律にもない」のであり、誰も「公正取引委員会に対し当該行為の取消しも訂正も命ずることができ」ないと指摘して⁴⁰⁾、何れにせよ公正取引委員会の存在自体が違憲だと強く主張した。青木は、せめて、「公正取引委員会の委員長に国務大臣をもって充てるという方法が、委員会の独立性を弱めて憲法との抵触を緩和し、一般国政との調整をはかる唯一の案」だとも主張し、それも理解しない三木首相には賛同できないと述べた⁴¹⁾。内閣の監督を受けない公正取引委員会は違憲であるとの指摘は、よくなされたのである⁴²⁾が、青木のそれは、同委員会を超えて、一般的な独立行政機関違憲論であるように読めた。

憲法学界でも、小倉正恒は、「内閣は一般行政事務を行なう機関であり（憲法73条）、他の行政機関は、すべてその統轄下になければならない。内閣から完全に独立した行政機関は、憲法そのものが認める会計検査院のようなもの以外に、認められないのである。これは、民主的責任行政であり、国会に対する責任は結局、主権者たる国民に対する責任である」⁴³⁾と述べており、人事院や公正取引委員会など、独立行政委員会の記述も行っていないことから見て、明言はしていないが違憲論と思われる。

百地章は、学説を整理した後、憲法65条文言解釈から、「実質的意味の行政に属する権限であってもすべて内閣が独占するわけではない」とし、「行政委員会が」「準立法的権限および準司法的権限をも行使している点」についても、規則「制定権は」法律「によって直接授権され」ていたり「終審とし」たりしてい「なければ」裁判を「行政機関が行うことを憲法自身が認めており」、総じてそ「の設置自体はただちに違憲とはいえ」ないとする⁴⁴⁾のであり、合憲論のように見える。しかし、「その具体的権限との関連で若干疑念が残る」⁴⁵⁾として、「憲法に明示されていない独立行政委員会を積極的に合憲とすること

については、疑義がないではなく、「立法論的解決が望まれる」⁴⁶⁾と述べるので、微妙ではあるが、会計検査院以外の独立行政委員会を確固撃破的に違憲とすることを含むようにも思えなくはない。

大石眞も、人事院以外の独立行政機関につき、「これらの機関に対して、内閣は自由な組織編成権、予算権・人事権、指揮監督権を行使することはできないことになる」⁴⁷⁾とした上で、合憲論は、「立法・司法以外のすべての国家作用について厳格に内閣が独占すべきものと理解する」として「『三権』分立の要素を強調する」説というよりも、「立法・司法以外の作用であっても、立憲主義の理念からみて制度的な合理性が認められるのであれば、かならずしも内閣が独占すべきことは要求されないと解」して「権力『分立』の要素を強調する」説によって唱えられているとし、それは「前説がいわば行政権のための『防衛』原理を説いて違憲論に傾くのに対し、後説は行政権に対する『抑制』原理を説いて合憲論に導く」からだと説明する⁴⁸⁾。そして、この後説の「とおり、選挙管理や公務員の任用試験などに代表されるように、内閣や政党の政治的支配や党派的影響を排除することに制度的な合理性の認められるものがある」とする⁴⁹⁾。そこで、このような「意味において、現行制度」ような人事院などを法定することは、憲法の趣旨に反するとはいえない⁵⁰⁾とし、その限りで独立行政委員会合憲論を受容する。

しかし、大石は続けて、「この場合でも、しかし、内閣が政治的に支配すべき『執政』作用を独占し、行政権の行使について責任を負うという趣旨に反することは認められない。正しくこの点において、独立行政委員会のような制度を法定する場合の限界があると考えられ、この観点から公正取引委員会の機能は問題にすべきであるとし、それが「不当な取引制限に対する課徴金の賦課権をもつ(独禁7条の2参照)ほか、事業者に対する『当該行為の差止め、事業の一部の譲渡その他これらの規定に違反する行為を排除するための必要な措置』や事業者団体に対する『当該行為の差止め、当該団体の解散その他当該行為の排除に必要な措置』を命ずることができる(同7条1項・8条の2第1項参照)」とい

た、各種の排除措置に代表される産業・経済政策のあり方に影響を及ぼすような強い行政的な規制・処分権限を有している（同17条の2・20条など参照）」と指摘し、「独占禁止法所定の職権行使の独立性（同28条参照）と内閣の行政組織統括権・政策総合調整機能との関係は、人事院の場合とは異なるものであって、それに対する違憲論はなお完全には克服されていない」と述べるのである⁵¹⁾。現行の公正取引委員会は違憲だとも読み、青木に近く、読みようによっては現行の多くの独立行政委員会は今のままでは違憲である、独立性の高い機関は許されないと述べたとも読み、総じてマイルドな違憲論と言うべきであろう。

独立行政委員会違憲論は、広く見ても、ほぼ以上に尽きよう。実は違憲論者は少なく、現役世代の憲法学者で違憲論を唱える者はおよそいなくなったのである。圧倒的多数が合憲論であるため、教科書においては、合憲の根拠としてよく挙げられるものを挙げて解説とする例⁵²⁾も多いくらいである。多分に、国会、内閣、裁判所をそれぞれ立法、行政、司法の唯一の受任者として、その受任した権限を他に委任することは許されないとする理解は、「もはや非現実的であり、かつ、その意義を十分理解していないという譏を免れない」⁵³⁾ものと思われる。日本国憲法が、立法権の国会独占や司法権の独立に力点を置く一方、全体として内閣について行政権の独占を与える意欲に欠けるのは、それまでの歴史的経緯と、そもそも「行政」概念が、行政控除説に象徴的なように、定義困難で、社会国家においては多岐にわたるものを抱えざるを得なくなってきたことから、その全てを内閣の強い統制下に置くことは無理があったためであろう。多くの独立行政委員会は、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があり⁵⁴⁾、単一の委員会でも、その権限の単純な説明は困難である。無論、学界で今や誰も主張しないことが間違いの証明ではないが、戦後、長く存在してきた独立行政委員会を違憲とするのは非現実的となった。行政・執政説を採った上で、その範囲を広範に、内閣の権限擁護を表に出し、グレーゾーンは内閣の専権だと萎縮させることで、独立行政委員会の具体的な合憲の範囲を狭める手法はあり得

るところと警戒せねばならないものの、憲法論の主戦場は、合憲論の理由付けと、合憲とされる組織の限界点に移ったと言えよう。

2 独立行政委員会合憲論

合憲論には、まず、憲法 41 条や 76 条と比べ、65 条には「唯一の」「すべての」という文言がなく、行政権を内閣に専属せしめるという厳格な限定的な表現となっておらず⁵⁵⁾、内閣に委員任命権、法律案・予算提出権があり、完全に独立しているわけではないことを理由とする説がある⁵⁶⁾。

宮沢俊義は、憲法 65「條は、行政権を内閣に獨占させる趣旨である」とする説を「正當」とする⁵⁷⁾のであるが、その上で、「一應行政権に屬すると見るべき國家作用でも、ことの性質上、國會のコントロールに服するに適しないものがある。たとえば、異議・訴願等の争訟の裁決とか、あるいは技術上の能力の試験の採點の類いは、これである。この種のものは、ひろい意味では、右にのべられたような行政権に屬すると見られるが、ことの性質上、獨立に行われるべきものであり、國會のコントロールに服することは、必要でもなく、また妥當でもない。したがって、この種の作用が内閣から獨立の機關によつてなされるべきものとするのは、あえて本條に違反するものとは考えられない」とし、「人事院・公正取引委員會・土地調整委員會などの行政委員會は、」憲法 65「條に違反するものではない」とした⁵⁸⁾。

佐藤功も、行政委員会が「行政権は内閣に属し、内閣が行政権の行使について国会に対し責任を負うという憲法上の原則からいつて、この種の行政委員会に内閣から完全に独立な地位を認めることは許されない」としつつ、「内閣が委員の任免権を有し、また委員会の経費に関する予算上の権限を有する以上、この限りで内閣の責任が認められる」ことに加え、「罷免は一定の場合に限られるのが通例であること」を踏まえると、「その所管事務が、本来、上級機関たる内閣の指揮監督になじまない性質のものであることから理由づけられると

いうべき」だとするのである⁵⁹⁾。

田中二郎は、「日本国憲法は、国会による内閣の民主的コントロールによって、行政の民主性を保証することを趣旨とするものと解すべきであるから、内閣から完全に独立した行政機関は、仮りに、他に民主的コントロールの方法が考慮されているとしても、これを設けることは許されない⁶⁰⁾」とし、「立法・行政・司法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⁶¹⁾」とする。その上で、行政法学者らしく、憲法65条が「すべて」や「唯一」を有さないことを根拠とすることは、「内閣も権限に属すべき事項についてまで、内閣から独立の機関を設けて、これに分掌せしむることになれば、行政の民主的性格は、何によつて保障しようというのであろうか」として批判し⁶²⁾、「行政委員会の職務権限の独立性を保障しつつ、他方において、内閣（又は主任大臣）の『所轄』又は『管理』若しくは『監督』の権限を認め、少くとも、その人事権と予算権とを掌握することとし、これを通じて間接的なコントロールをなしようという理由で、その行政について内閣の責任を認めることを建前としてきたのであつて⁶³⁾」、「人事権及び予算権は、これを内閣に留保するのが至当である⁶⁴⁾」とするのである。

山内一夫は、「内閣が行政委員会の委員の任命を行う権限を有し、しかも委員の任期が合理的に定められていれば、内閣は、その権限を通じて——むろん指揮監督権を通ずるより弱い程度においてであるが——行政委員会の機関意思をコントロールすることができるのであるから、その意味において行政委員会によって行使される行政権もまた、内閣に属する、とってよいのではないかとする⁶⁵⁾。加えて、「行政委員会は、権力分立の思想に立脚し、」「国民の基本的人権を保障することに役立つのであるから、」「立法政策上十分意味をもちうる」とも述べている⁶⁶⁾。

高橋和之も、「行政権が内閣に属するとは、行政権を内閣に独占させる趣旨ではなく、「行政委員会が直接国会に責任を負う体制になっていれば、内閣責任を介さなくとも国会によるコントロールの目的は達成されることなどが

ら、必ずしも憲法に違反するわけではない」とあっさり述べている⁶⁷⁾。

榎原猛は、憲法「65 条の趣旨は、内閣を行政組織の中枢にあって、国家行政につき最高の権限と責任を有する機関とするにある以上、右要請の実質を損ねない程度と範囲で、法律で独立の行政委員会を設置し、これに行政権の一部を帰属せしめても、それが国家の行政目的達成に必要なかつ合理的と認められる限り合憲」であるとする⁶⁸⁾ので、一応ここに分類する。

中川剛は、「内閣は間接的には予算と人事とを通じて、あるていどは行政委員会を統制しうるものであるから」憲法 65 条「を侵すものとは解せられない」し、「行政委員会を設けること自体が法律によるものであり、法律によって職権行使において独立な（すなわち内閣が責任を負えない）権限を有する行政機関を国会が設置しているのである」⁶⁹⁾から、「独立な行政委員会の職権行使について」はその「独立性が法律で保障されているかぎり、権限行使の結果について、内閣は免責されている」とする⁷⁰⁾。

阪本昌成は、「内閣は行政各部を一般的に指揮・総合調整する立場にあること、そして、行政委員会に対する内閣の統制が『所轄』にとどまるとされていることからして、『指揮監督権』とは、「報告を徴し、職務の執行を一般的に監視する『監視権』」を意味することになるのであって、これにより、「内閣と裁判所の関係と、行政委員会との関係との違いが明確となる」とする⁷¹⁾。国会の統制を根拠とする理由付けは、「行政権内部における責任所在の明確性確保のあり方を問うもの」を「他機関が責任追及可能か否かを根拠とする」ことに摺り替えた「筋違いの議論である」し、権力分立を根拠とする見解についても、「概念自体、多義的であって、一定の結論を導出することには慎重であるべきだとして批判する⁷²⁾。

藤井俊夫は、「憲法 65 条が行政権は内閣に属するとし、また、66 条 3 項が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うと定めるのは、行政権の行使については究極的には内閣を通じて国会が民主的コントロールをするという趣旨を含むものである」とし、独立「行政委員会は、委員の任命のよ

うな人事権などにみられるように、内閣から一定の監督の下に服していなければならぬとされる」と説明した⁷³⁾。

この立場の主唱者には旧世代、行政法学者が多く、どうしても、「行政」である筈の機関が内閣の管理下にあることは動かせない、という認識が拭えなかった様子も見える。しかし、他方、憲法 65 条が「唯一」や「すべて」などの文言を有しないのは、国家権力から立法・司法の権能を「控除後の残余の作用の全てが依然として政府に留保されているからだとも言い得る」のであり、「政治的／非政治的の別がなお不分明」であって、「内閣のコントロールの補完を超えて、行政権の国会への直接的帰属する可能性をもっており、その論理的射程を確定する必要がある」のではないか、「内閣専権事項として、憲法上、指揮監督権の独占を内閣が主張できる作用もあるのではないか」などの疑問も突き付けられた⁷⁴⁾。そして、これらの説明では、独立行政委員会が内閣から「独立」していることは擁護されず、それが多少なりとも従属していることが強調され、機関設立目的と適合しないばかりか、任命・指名や予算作成が内閣によるものであることが理由となれば、裁判所も、独立「行政」委員会相当となる難があると一般に指摘される⁷⁵⁾。このため、このような点のみに依拠する学説は次第に衰退していくこととなったのである。

そこで、以上の説に対し、これでは「独立」行政委員会を設立する根拠が希薄であるとして、委員会の民主的構成、委員の身分保障などから、「政党内閣が責任を負うこと自体が矛盾である領域について、「直接、国会に対して責任を負う構成をとる必要がある」としつつ、合憲と認める考えが生まれた⁷⁶⁾。この説は、独立行政委員会の「独立」性を正面から認め、内閣の人事権、予算作成権の行使は、当該機関の従属性を担保せず、その権能が、独立を要しているならば、憲法 65 条は「行政権は、内閣に属する」と謳っているが、全てが属するわけではないので、内閣から独立した行政機関を認めてもよい⁷⁷⁾ などとするのである。併せて、この説は、憲法 41 条の国会中心主義の原理から、最終的には国会のコントロール下に立たねばならないということであるため、

ある機関が内閣からの独立性が高くても、国会によってそれをコントロールできるものは憲法の容認するものであって⁷⁸⁾、行政権者たる内閣が全ての行政に対し、指揮監督権を持つことは必要でないということを理由に合憲とする者も多いのである⁷⁹⁾。

清宮四郎は、合憲性の「判定の基準を職務の性質に求め、争訟の裁決や技術的能力または学力の検定など、国会によるコントロールに適しないものである場合は、憲法の容認するところと解するのが妥当」だとした⁸⁰⁾。

小林直樹も、「行政委員会のおこなう特殊の職務の性格——争訟の裁決・人事・警察行政関係のうち、政党派的干渉から独立であることが望ましいもの——に着目すれば、委員任命権や予算作成権などを通じて形式上それらを内閣の『所轄の下』におきながら、実際にはかなり高い程度の独立性をその機関に与えようとする趣旨は、憲法の本質に反したものとはいえない⁸¹⁾」と、あっさり合憲性を肯定した。

橋本公巨は、「内閣は行政について責任を負うもの」で、「内閣から完全に独立した行政機関を設けることは許されない」が、「事柄の性質上、政治的な中立が要請される事項、政府の交替にかかわらず継続性が要請される事項、専門家による公正な判断を必要とされる以上などが存在することを否定できない」とする⁸²⁾。そして、これらの要請に従い、問題は「行政権の行使」であるとされ、それについては、「憲法の定める権力分立構造を否定することとならないように、形式上内閣を頂点とする行政機構の枠内にとどめることは必要であろう」とし、「たしかに苦しい説明ではあるが、上述のような事務処理の独立性の要請とあわせ考慮することによって、合憲性を認めてよい」とする⁸³⁾ので、一応ここに分類する。

小嶋和司は、「行政には政党的に運営されてはならぬものがある」として、選挙管理や人事を挙げ、そのために「立法は、これに適当な行使態様をあたえようとして、行政権者から独立の、非政党的組織をもつ機関——行政委員会」を設けたと説明する⁸⁴⁾。そして、これを三権分立違反と攻撃するのは、「行政

に対する法的抑制を確立すべく、立法部としての国民代表議会、司法部としての独立的裁判所を設置するところに眼目がある」ことを「忘れた所論である」と批判し、「地方公共団体の自治事務」もその観点から説明できるとする⁸⁵⁾。その上で、独立行政委員会の存在は、「法定されたもの」で、「独立的機関の所掌事務とすることが、近代行政の要請にこたえ、立憲主義の精神にも合致」し、「政治性の希薄な権能に限られる」のであれば、「例外的にのみ容認され」とする⁸⁶⁾。なお、「独立的機関は、その業務についての報告を内閣に義務づけられ、内閣が統轄しうるようにしなければならない」⁸⁷⁾と釘を刺しているところは、小嶋の真骨頂であろうか。

樋口陽一は、「憲法 41 条、76 条と違って、65 条は、そういう独占を示す規定にはなっていない」のであり⁸⁸⁾、独立行政委員会は、「委員の任命などの点で内閣に従属しているから違憲でない、という説明」ではなく、「職務内容に着目して、準司法的作用や人事行政における試験など、性質上政党政治から独立しておこなわれるべき作用については内閣の指揮監督を受けず、従って国会のコントロールを他の行政機関と同様には受けなくとも違憲ではない、と考えることができ」とする⁸⁹⁾。「政治・行政からの中立性と技術的専門性（これら2つは、しばしば重なりあうが、逆に、政治・行政からの中立性確保のために素人性が必要とされることもある）を特に必要とする行政事務について、専門家の知識ないし各種の意見や利害の代表を公正に確保する構成からなる合議体が、準司法的作用や利害の公正な調整のほか、特に政治・行政からの中立を必要とする作用をおこなうかぎり、内閣からの指揮監督を受けず、したがって国会によるコントロールを他の行政各部と同様には受けなくとも違憲とならない」とする⁹⁰⁾。また、「独立しすぎ」な「危惧が現実政治のうえで最大の問題であったわけではない」⁹¹⁾とも指摘する。

吉田善明は、独立行政委員会の問題は「内閣あるいは内閣総理大臣がこれらの諸委員会に対し、どの程度コントロールすることができるかにかかっているといえよう。おもうに、いずれの委員会も、争訟の裁決の性格を有する職務に

については、内閣から独立していることが当然憲法 65 条によって容認されるとみるべきであるし、そのほかの場合でも、各委員会は独立した予算権を有すること、また、人事行政あるいは警察行政のような活動は、政治的中立性が要求されていることを顧みると、内閣の指揮監督権から独立した機関の手に委ねても違憲とはいえない。しかし、これらの各種委員会は、内閣からの独立であっても、国会のコントロールのもとにおかれていることはいうまでもない」と述べている⁹²⁾。

浦部法穂も、「行政の分野の中には、党派的な干渉から独立に（党派的に中立の立場で）行われるべきことが、国民の権利保障の観点からとくに求められる性質のものがあり、「そうした行政分野について、党派的基盤に立つ内閣から独立した行政委員会にそれを担当させるということは、むしろ積極的な合理性がある」とする⁹³⁾。その際、「委員会が直接国会に対して責任を負う、という仕組みになっていれば、その趣旨は生かされる」とし⁹⁴⁾、このことや適正手続を「条件に、行政委員会制度は、むしろ、もっと活用されてよい」とも述べている⁹⁵⁾。

大沢秀介も、「権力分立原理の目的は、歴史的に国王の有していた行政権を抑制しようとすることにあり、内閣から独立して職権を行使する独立行政委員会の存在はまさに権力分立の目的に合致する」ことや、「憲法 65 条にいう行政権の内容は広」いこと⁹⁶⁾から、「国会のコントロールが及ぶこと」や、それにすら「なじまない政治的中立性の求められる行政については、内閣による監督を受けない独立行政委員会の設置を認めることができる」し、そ「の発展の歴史に照らして、制度に合理的な存在理由がある場合にも、職権行使の独立が認められるべきである」⁹⁷⁾と、浦部と同じく、独立行政委員会の存在にかなり寛容な合憲論となっている。

渋谷秀樹も、「権力分立原理の特質は、すべての行政活動を国会の統制下に置く点にあるのではなく、権力の一部門への集中がその濫用・腐敗を招くおそれがあるのでその担当者を複数の者または機関に分離して担わせて相互の抑

制・均衡をはかる点にあり、現代の行政国家現象の下では特に行政部の抑制を強く意識して捉えるべきであり、最終的には司法権によって統制されるとする⁹⁸⁾。現実には「行政委員会に委ねられた権限は、内閣と国会の政治部門から独立して行使されることがむしろ望まし」とも指摘する⁹⁹⁾。

このほか、網中政機は、「独立委員会の行政権の行使については、事柄の性質上、行政委員会によって独立して事務を処理させるほうがより客観的かつ合理的に対応できると認められるものについて、国会が法律で独立委員会で処理することを定めることができる」¹⁰⁰⁾とする。緒方真澄は、内閣が「唯一の行政機関であるとされているものではない。すなわち、「法律上の国家機関たる行政委員会がある」とし¹⁰¹⁾、憲法 65 条の文言解釈からあっさりとして独立行政委員会を認めた。中谷実も、「政治的中立性が要請されるものや、専門的技術的能力を必要とするものがあること」に重点を置き、その「独立性が縮減、縮小されすぎている点」を寧ろ懸念した¹⁰²⁾。

以上の、独立行政委員会の「独立」性を強調する学説は、制度目的には適うものの、委員会「それぞれの特殊性が不明確な概念であるだけでなく（特に『政治的中立性』の意味するところが分からない）、それぞれ広く官僚機構一般の職務特性でもあるのであって、行政委員会固有の合理的設置理由なのか疑わしい」こと、裁判類似作用についても「行政権分離の正当化根拠とはならず」、「事務的機械的業務はそもそも内閣の統制と無縁」であるなど¹⁰³⁾、根拠が徹底していないきらいがあった。このため、これらの多くも、その根拠から、憲法 65 条がその文言に「唯一」などを含まない点を完全に排除しているようでもない。それでも、行政委員会の独立性の憲法的根拠を内閣・行政権との何らかの従属的關係においてのみ認める説よりは、内閣の監督機関としての国会の立法裁量に根拠を求め、行政委員会の権限の問題を含めて考える説の方に相対的に説得力があるように思え¹⁰⁴⁾、憲法学界では優勢と言えよう。当該委員会に問題があれば、両院が国政調査権を行使し、最終的には国会が立法権を行使して処断すれば、民主的な責任行政が果たせる¹⁰⁵⁾ことも付加的に主張できよう。

他方、憲法 66 条 3 項が「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う」として、イギリス型議院内閣制を採用しているところに、アメリカ流の独立行政委員会を次々と設立できるのか¹⁰⁶⁾、内閣が監督権を持たず、当然に行政機関が内閣から独立してもよいのか、本来はそうでないが、法律があって初めて許容される場合があるのではないかと¹⁰⁷⁾、との疑問が出された。「独立性を持った機関ができるとすれば、それは戦争前の軍部の独立と同じようになる」¹⁰⁸⁾との懸念もあった。憲法「65 条にいう行政権は、内閣専権事項として付与される統治ないし執政作用と、国法（法律）を執行する作用とから構成される二元的構造をもつ」¹⁰⁹⁾として、非政治的作用・行政でのみ独立行政委員会を設置できるという説明も、政治的作用・執政との区別は困難であり、行政委員会の任務となることによって非政治的作用・行政になるのではないかと、との批判を浴びた¹¹⁰⁾。分野によっては内閣に代わって国会が民主的コントロールを及ぼせばよいという主張に対しても、それに適する分野を特定できるのかとの疑問もある¹¹¹⁾。ほか、政治的中立性の要求される分野を担う機関を、極めて政治性が強い筈の国会の、より直接的なコントロールの下に置くのは矛盾ではないかと、との批判¹¹²⁾がなされた。国会・内閣・行政各部という民主的統制の軸を離れた機関は許されるべきではない、それは究極的には日本国憲法の国民主権原理、議会制民主主義に反するというのが、これら批判の根本にあらう。結局、合憲論を支えるのにこの説一辺倒となるのも危険だとの空気に、学界は包まれたのである。

こういったこともあり、憲法学説は、以上の大きく分かれる 2 つの論拠を総合して合憲性を説明するようになっていくのである。

芦部信喜は、「準司法作用」は兎も角、「行政委員会の行政作用が内閣の監督から独立していること」について、「制度の沿革、作用の中立性・非政治性、民主的コントロールの方法、行政権との関係などを総合的に考えて」「合憲と解することは十分可能」としている¹¹³⁾。芦部は、特に、「所轄の意味」と題する注釈を入れており、「行政機関で上級・下級の監督関係について、①管理、

②監督、③所轄の3つの型があるが、コントロールの度合いは、①が最も強く、③は内閣が人事（任免）権と予算権を有する関係で、監督権はほとんど働かない」との説明を付けている¹¹⁴⁾。振り返ると、芦部は、「憲法65条は、内閣が行政全般に統括権をもつことを意味するが、すべての行政について直接に指揮監督権をもつことまで要求しているわけではない」、「政治的な中立性の要求される行政については、例外的に内閣の指揮監督から独立している機関が担当することは、最終的にそれに対して国会のコントロールが直接に及ぶのであれば、合憲であると解してよい（内閣の人事権・予算権という形式的な理由だけで合憲とする見解もあるが、それだけの理由では不十分である）」と述べており¹¹⁵⁾、行政委員会が妥当である場合、内閣は、「所轄」で足り、ほぼ統制を及ぼさないことを認めたものと思われる。まさに通説らしい理由付けである。

伊藤正己は、独立行政委員会を「権力分立に反する」と言うことはできず、この観点から「違憲であると断定できない」としつつ¹¹⁶⁾、任免において、「内閣からの独立、政党政治の規律の排除」が『行政権は、内閣に属する』という憲法の要求に反しないか」という疑問を生じさせるのではあるが、憲法65条の文言、委員も内閣に任命されること、政治的中立の要請¹¹⁷⁾という3つの論拠は、それぞれ単独では十分の合憲の理由とはなりにくいが、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¹¹⁸⁾と主張した。また、検察、教育、放送などの分野については、「政党的な支配から独立であるべき要請」から「ある程度内閣からの独立性を与えることも憲法の禁ずるところでない」と踏み込んだ¹¹⁹⁾。

杉原泰雄は、「政党内閣の統制になじまない政治的中立性を不可欠とする行政事務があり、それらについてはことの性質上内閣から独立した機関による職権の行使が認められる」¹²⁰⁾とする説については、憲法「65条および66条3項について例外が認められるとするためには、一定の性質の事務につきなぜ例外が認められるかその憲法上の根拠を示すべきであるが、それがなされていないこと、およびそれともかかわって許容される例外の具体的範囲が明らかにさ

れていない」という欠点があったと言う¹²¹⁾。その「例外」を「『本来、上級機関たる内閣の指揮監督になじまない性質のもの』について認められる」とし、主たる理由として、「三権分立は、行政への抑制設定原理でこそあれ、行政権防衛という意味をもつものではなく、「当該行政を行政権者の専恣から排除しようとするものである以上、政府への抑制設定という三権分立と目的を共通にする」のであり¹²²⁾、人事院や国家公安委員会の設置などは「行政権者の恣意を抑制しようとする権力分立の目的に沿う」とするのである¹²³⁾。杉原が権力分立を強調している。

辻村みよ子も、内閣の人事権や予算権で説明するのは「不十分」であり、「少なくとも、委員の任命等についての国会の同意など国会のコントロールを条件とすることが必要」だとするほか、「本来は国会のコントロールになじむ行政委員会の行政作用を、内閣の監督から独立させていること自体への疑問は残る」とする¹²⁴⁾。

鴨野幸雄は、「憲法の認める例外を除いた行政権が内閣に独占されるといっても、その一切を内閣みずから行使しなければならぬというわけではない」として、「外局としての委員会(公正取引委員会、司法試験管理委員会など)」を例に挙げ、その存在を認めつつ、「それらはすべて内閣の統轄の下にあって、内閣はそれら行政各部を指揮監督する地位に立つことを原則とする」と説明しており¹²⁵⁾、内閣の何らかの統制に服することを合憲の根拠としていると思われる。この立場は更に、「内閣が行政権行使を独占し、その最終的責任と指揮監督権をもつのを原則とすることを意味する」、「その意味では、現行法上の人事院や行政委員会の存在には議論のあるところである」との記述¹²⁶⁾で明らかになり、独立行政機関が独立性を高めれば、かえって違憲となる危険性を孕んでいるとの認識であるようであり、「結局のところ」、「内閣の統轄」「を通して国会のコントロールの下になければならぬということなのだから、国会が直接にコントロールを及ぼしうるならば、それは憲法の認めるところである。そして委員の任命には両議院の同意が必要であること、人事官の弾劾訴追が国会の権限とされて

いることなども不十分ながらそれに該当する」という「見解が妥当であろう」と述べ¹²⁷⁾、内閣の統制を必須としつつも、合わせ一本的な合憲論に立っている。

長尾一紘は、「権力分立主義」から、「憲法自身が一定の条件のもとに行政機関が裁判をなすことを認めている」以上、「ただちにこれを違憲とする必要はな」く、憲法 65 条も「内閣がすべての行政権能をみずからおこなうという趣旨ではない」とし¹²⁸⁾、「憲法上合理的根拠をもつと思われる場合においては、内閣の統轄作用は、予算作成や人事権行使などの、緩いもので足りる」ほか、「内閣のコントロールに替えて、国会の直接的コントロールが及ぶことで足りる」し、議院が「国政調査権を行使すること」も想定する¹²⁹⁾。

中村睦男は、「内閣のコントロールの下における民主的責任行政の要請」と「職務の特殊性に基づく行政委員会の職務行使の独立の必要性および国会による直接の民主的コントロールによる補充を総合して、行政委員会の合憲性を理由づける立場」「が妥当な見解」であると言う¹³⁰⁾。「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、「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、「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」上に、「職務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よって正当性が補強され」るとするのである¹³¹⁾。

岩間昭道は通説を批判し、「国会も、党派性を自制しつつ、コントロール機能を果たすことも可能であり、したがって、準司法的作用や政治的中立性が要求される作用だからといって、国会のコントロールから排除することは妥当か、もし、中立性が要求されるから国会や内閣のコントロールに服せしめるべきでないとするなら、すべての行政は国会や内閣のコントロールに服せしめるべきでないことにならないか」という疑問がある。国会主権主義にもとづく民主的責

任行政の重要性を考慮すれば、すべての行政作用と行政機関は、直接または間接に国会あるいは国民のコントロールに服するような仕組みとなっていなければならないであろう」¹³²⁾とする。

戸松秀典は、「権力分立の原則のもとでも、行政機能の一切を内閣に集中させなくてはならないわけではないから、」憲法「65 条に違反するとはいえない。また、行政委員会の構成員の任命権を内閣がもち、予算権も内閣に留保され、内閣に対する報告義務が法定されるなどの消極的監督権が認められており、それらの点で、内閣がその行政に責任を負う建前がとられている。さらに、行政委員会の構成員の任命に国会の同意権を与え、ときには訴追権を認めていることは、国会の民主的コントロールを行わせるものであり、民主政治の原理が損なわれることなく維持されている」などの「根拠のもとに」その存在を「正当化できる」としている¹³³⁾。但し、戸松は、以上は行政作用を独立行政委員会が営める説明なのであって、準立法・準司法的機能については、「それが個々の行政委員会の担当する職務の特殊性と関連付けて理解されなくてはならない。それゆえ、この機能にかかる問題は、」憲法「65 条のもとの内閣との関係だけに限られるわけではない」とし、立法権や司法権を侵害しないことが肝要だと述べている¹³⁴⁾。

戸波江二も、「憲法 65 条の趣旨は、内閣がすべての行政をくまなく掌握することを要求していると解すべきではない。とりわけ権力分立の意義について、三権を並列的に分離して相互に抑制・均衡を図ることにあるとする並列的理解ではなく、むしろ、行政権が議会と裁判所によって統制されることにあるとする段階的理解に立つならば、内閣に属さない行政の存在を認めることは、権力分立制の趣旨に」「適合する」と断言する¹³⁵⁾。

内野正幸も、「独立行政委員会は内閣の統轄下にはないが、内閣がすべての行政機関に対し指揮監督権をもつ必要はない」とし、憲法「65 条は、一定の例外的場合を除き、行政を内閣もしくは内閣の指揮監督下にある機関に担当させるべきことを要請しており、例外的場合の一つとして、職務の特殊性（高度の

中立性や専門技術性が求められるという性格)にかんがみ内閣の指揮監督や国会の強い政治的コントロールになじまない行政作用については独立行政委員会に行わせることを許容している(ただし要請しているわけではない)とみるべきであろう」とする¹³⁶⁾。

長谷部恭男は、憲法 65 条の文言のほか、「行政作用は、原則として内閣の、そして間接的には国会のコントロールの下に置かれるべき」こと¹³⁷⁾、「構成員の任命権および予算の編成権」から内閣に従属しているとする説はあるものの、「これらの事柄は多かれ少なかれ、裁判官についても言えることである」から、「裁判所が、国会および内閣から独立しているとすれば、独立行政委員会も、国会および内閣から独立していると考えざるをえない」ほか、「独立行政委員会の職務の性格」上「政党政治の圧力から独立して、その政治的中立性、技術的専門性、利害対立性などに留意しつつ執行されねばならない」¹³⁸⁾と、違憲論の展開を逆手に取った説明を行っている。

川岸令和は、行政委員会については、「内閣の下にあると考える説」「によると、内閣は任命権や予算権を根拠に裁判所も同様に統制下に置くことが可能になる」ことと比べ、「憲法の規定はすべて行政権が内閣に属することを予定していないこと、内閣の直接的統制からの独立は職務の性質上政治的中立性や専門・技術性が特に要請される行政分野に限定されていることを根拠とする」説が「妥当である」とする¹³⁹⁾。

阿部照哉は、独立行政委員会合憲の説明として、「一つは、憲法 65 条、72 条によっても、内閣はすべての行政に対して指揮監督権をもつ必要はないとするものであり、他は、すべての行政は内閣のコントロールに復さなければならぬが、行政委員会は何らかの形で内閣の責任のもとにあり、この要求を充しているとするものである」が、「実際には、2つの立場」は「補完的作用をしている場合が多い」とする¹⁴⁰⁾。「国会が直接的に民主的な統制を加えうらば、内閣を通じる必要はないともいえるが、行政の内容に非政党的中立性を保障するためには、必ずしも内閣によるコントロールよりも、政党の対立と多数

党の支配する国会によるそれが適当であるとはいえない」¹⁴¹⁾ とする批判は加えられてはいるが、総じて、様々な理由から総合的に合憲の結論を導いているように読める¹⁴²⁾。

佐藤幸治は、「アメリカ的『司法国家』の構築を真に目指そうとするならば、行政委員会の充実が不可欠であったにもかかわらず、むしろ逆に、責任の不明確性や能率的事務処理の困難性等を理由に、行政委員会の廃止ないし審査会・審議会への再編成が行われた」¹⁴³⁾ のものであり、「独立行政委員会を、戦前の“統帥権独立”に準えるのはいかにも牽強付会である」¹⁴⁴⁾ と述べており、行政委員会制度に好意的である。解説においては、まず、「憲法自体に別段の定めのない限り、内閣から全く無関係の行政機関を設けることは許されないと解すべき」だとする¹⁴⁵⁾。しかし、「行政はすべて内閣の指揮監督権に服さなければならないとみる必要はな」く¹⁴⁶⁾、そ「の歴史的展開過程などに徴し、制度自体に合理性の認められる場合には、その限りにおいて職権行使の独立を認めうる余地がある」ところ、また、憲法「65 条が行政権を一元的に内閣に帰属させている背景には、内閣を通じての民主的コントロールの不十分なところは国会自らが補う必要があると解される」とするのである¹⁴⁷⁾。そして、「以上を総合して結論的にいえば、制度自体の合理性の存否が最後の決め手」だと述べる¹⁴⁸⁾。総合説の極みである。

松井茂記は、「独立行政委員会に対しても、内閣には予算上の権限が残されていること」を根拠とすることは「裁判所でさえ内閣の監督下にあることとなり妥当でない」ほか、「行政の中には政治と離れて中立的に専門的な知識を行使すべき領域があり、このような領域では独立の行政委員会に権限を委ねることに合理的な理由がある」との説明では「行政委員会は例外的な場合しか許されない」として、これらの説明に賛同しない¹⁴⁹⁾。そして、65 条の文言を理由とする説明は否定せず、「日本国憲法の解釈としては、内閣に任命権さえ留保されていれば、内閣の外に独立の行政機関を設立し法律の執行を委ね、内閣の指揮監督権を排除しても 65 条に反するものではないと考えるべくであろう」

と、広い範囲でこれを緩やかに合憲とする¹⁵⁰⁾。

高井裕之も、「すべての行政権の行使を内閣が指揮監督することは必要でないとする説が有力」だとして、「政治的に影響されるべきものではない」、「専門性が強く、やはり政治的決断には必ずしもなじまない」ものについては、「内閣が予算権・人事権とあわせて」「国会が直接それら委員会に対して監督権を行使すればそのうめあわせができる」と、合憲論を導く¹⁵¹⁾。

大日方信春は、「法律による行政委員会の設置を、国会による民主的コントロールとしてとらえるのではなく、行政事務に関する権力分立の契機ととらえる」べきであるとし、「政治的・行政的中立性、そして、専門技術性が要請される事務を所掌する行政機関は、政治的色彩のつよい内閣（執政部門）から遮断されているべきであるとの見解をえることもでき」、「行政作用を複数の機関に分有させるというこの見解は、憲法がそれを内閣にのみ独占させる規定をもたない点にも、適合的である。このように考えれば、内閣の指揮監督下でない、したがって、「行政委員会の存在は、国会の法律制定権（41条または43条）を論拠として、憲法上の正当性をえる」とする¹⁵²⁾。

最後に、1952年の下級審判決も、「憲法第六十五条は、『行政権は内閣に属する』旨を定め、同法第四十一条、第七十六条の規定と相まって憲法が所謂三権分立の原則を採用したことを明示しているものであることは疑を容れないところである。しかしながらこの原則に対しては憲法自体が既に数個の例外を設けているのみならず、同法第四十一条が、国会は国の唯一の立法機関である旨規定し、同法第七十六条が、すべて司法権は裁判所に属する旨規定するに對し、同法第六十五条が単に行政権は、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ものと解せられ、今日のような国家行政の複雑さに鑑みるときは、斯く解することが正当である。しかしながら内閣以外の独立の行政機関の存在を、憲法が認容しているとはいいいながら、それは

飽く迄例外的なもので、或行政を内閣以外の国家機関に委ねることが憲法の根本原則に反せず、且つ国家目的から考えて必要とする場合にのみ許されることはいう迄もない」とし、「国家公務員が政党の影響を受けて一部の奉仕者となることを極力避ける為には、内閣と国家公務員との間に独立の国家機関である人事院を設け国家公務員に対する或種の行政を担当させるべきであるということに存在すると考える。人事院設置の所以が右に在ることは明白であるから、その設置はよく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と謂うべく、従つて人事院を目して憲法第六十五条に違反した国家機関であると解することはできない」などと述べて、人事院は憲法違反ではないとした¹⁵³⁾。

網羅の確認を行ってきたが、その必要もないほど、^{かくのごとく}如是、独立行政委員会合憲説は通説・圧倒的多数説及び裁判例となったのである。このように、学説は、総合的な根拠付けによる合憲論を強めているが、反面、決定的証拠もない中で、状況証拠を積み重ねた有罪の立証のような、盤石な根拠の不足も否めないものであった。根拠の革新が求められていた。

3 新たな独立行政委員会合憲論に向けて

ほぼ、独立行政委員会合憲説一色となった学説は、その理由も、総合的判断アプローチが主流となっていった。だが、裏を返せば、その根拠は複合的で不安定で、より慎重な根拠付けが必要だということである。その中で、近時の学説は、以上のような二項対立の止揚 (Aufheben) や渋々の妥協ではない説明に踏み出し、特に、独立行政委員会積極的擁護論を強めつつある。

永田秀樹は、独立行政委員会の合憲性について、「すべての行政権を内閣に集中させようとする憲法解釈は権力分立の本来の趣旨を理解していないといえる。内閣から独立しうる機関は裁判所だけに限定する必要はない」のであり、「権力を分散させる制度を模索することは権力分立論からいって推奨されこそ

すれ否定すべきことではない」と説明する¹⁵⁴⁾。永田は、権力分立からの説明を強め、「国政調査権」の部分ではなく、同所で、「行政改善・苦情処理に関して、政府・議会に対して助言・監督を行う」オンブズマンについても説明している¹⁵⁵⁾ことは、三権以外の機関の合憲性を権力分立原理から説明しようとしていることの証しのように思われた。

植松健一は、行政委員会も「あらゆる行政作用の行使までを内閣に求めてはいないだろうから、その限りでは問題はない。だが、」憲法「65条の趣旨は、66条3項や72条と連動して、行政権を内閣に一元化することで国会への責任体制を明確にする点にある。それゆえ、行政委員会制度によって内閣が統制できない行政領域が生じるのは、やはり不都合にもみえる。しかし、公務員の勤務条件決定や原子力利用の規制のように政治的中立性や専門技術性を特に要する行政の場合、内閣の統制を介した国会多数派の党派の影響が及ぶのはむしろ不適當である。そうした性格の行政作用について行政委員会形式によって国会のコントロールからも距離を確保しておくことは65条や72条の趣旨に反しないし、むしろ憲法政策論として行政委員会の積極的な活用を説く余地もあろう。ただし、行政委員会の『政治的中立性』や『専門技術性』を隠れ蓑として、与党や特定の社会勢力の影響行使が不可視化される危険性もあるので、委員人事や委員会の活動に対する世論による不断のチェックが欠かせない」¹⁵⁶⁾とする。ある種の行政については独立機関であることが望ましいことを示唆しつつ、その民主的チェックも忘れまいとする。

駒村圭吾は、「行政委員会設置の合理性も、政治的中立性や専門性などではなく、誠実執行の挫折を含めた『政府の失敗』に対する対応という観点から再検討すべきである」と述べる¹⁵⁷⁾。山本龍彦も、このような考えの延長からか、そ「の合憲性は、行政委員会ごとに、その職務の性質を踏まえつつ、他機関によるコントロールがどの程度及ぶか、独立させる実際上の必要性はどの程度のものかなどを総合的に考えて判断しなければならない」と述べて¹⁵⁸⁾、基本的には多くの委員会は合憲となることを示唆する。横大道聡も、「執政」と「法

律の執行」を区別し、後者については内閣から、無制限ではないにせよ、独立させることは可能だとする¹⁵⁹⁾。総じて、総合的判断アプローチに立ちながらも、内閣の直轄下の行政機関に委ねることが適切でない行政があることを示唆し、それは憲法 65 条の文言では「法律の執行」に当たるものではないかということをも示唆するものである。

毛利透は、「行政権を内閣に属させるということは、その内閣の対国会責任を通じて行政への国民からの監視を確保するというねらいがあるのであり、内閣からの『独立』は国民からの距離の拡大でもあることに注意が必要である」とし、「何が『公正』かも国民の議論抜きで決まるものではないのであり、安易に内閣の職権を奪うことは許されない」¹⁶⁰⁾と、独立行政委員会の手放しでの歓迎を牽制する。その上で、駒村説を参照しつつ、法律の「『誠実な執行』の成否について客観的基準がより詳しく示されないと、国会による独立行政委員会設置への歯止めにはならない」と指摘する¹⁶¹⁾。

浅野博宣は、「法執行機関が複数あることは構わない」ことを指摘しつつ¹⁶²⁾、毛利の上記説明についても、「この 65 条解釈は憲法上のルールに対して憲法に規定のない例外を認めるものであって、かなりコストの高い構成になっていることは否めない。むしろ、65 条の解釈としては、端的に、『属する』とは『専属する』という趣旨ではないとした方が^{マツ}良いのではないだろうか」と注釈を付す¹⁶³⁾。そして、もしも、行政・執政説によるとすれば、「独立行政委員会による法律施行は 65 条に違反しない」¹⁶⁴⁾のであるが、「65 条の『行政権』に入ることになった執政については、それが内閣の専権であることを含意するのであるか。独立行政委員会の問題を巧みに解くという点に執政説の利点を見出すのであれば、この含意を否定することはできないだろう」と指摘する¹⁶⁵⁾。「その所轄事務が独立して行使される必要性（作用の中立性・非政治性）、独立の程度、国会による民主的コントロールの程度等を、総合考慮して決めるべきである」¹⁶⁶⁾とする立場に好意的だと言えよう。

以上の傾向に賛同しつつ、内閣法制局を強化して日本型憲法院の設立可能性

を論じた論考¹⁶⁷⁾の主張を繰り返しつつ補強して、自説の提示としたい。

まず、整理すべきは、実は、準立法的功能については、行政機関は省令や規則などを制定でき、広く有し得るということである。行政庁であっても、省令など、法律の範囲内でそれを具体化する規範を作成する準立法機能を有しているのであり、内閣から距離を置いた独立行政委員会の合憲性の問題とは別である。同様に、行政「委員会」以外の有する準司法的功能として、海難審判庁の海難審判、特許庁の特許審判・審決、金融庁の課徴金納付命令の事前審査、国税不服審判所の国税処分の不服申立の審判、電波監理審査会の免許取消等不服申立の審判などがある。憲法76条2項は、「行政機関は、終審として裁判を行ふことができない」と定めており、反対解釈により、行政機関は、「司法」ではない、前審としての「裁判」はできるということになるのであるから、法律で定めれば、行政庁であっても準司法機能を有することが可能なのである。要は、準司法的功能と準立法的功能の付与は、独立行政委員会の合憲性の議論にほぼ影響を与えないであろうということである。即ち、独立行政委員会の合憲性の問題とは、憲法を直接の根拠とする会計検査院を除くと、「行政」機能が内閣から一定の独立性を有していることが憲法上許容されるか、「行政」権能を独立的な機関が保有しうるか、ということなのである¹⁶⁸⁾。

違憲論の展開してきた厳密な三権分立論、即ち、厳密に、立法権、行政権、司法権を分割し、専ら何れかに属する機関以外は認められないという硬直的な権力分立観は、日本国憲法下で、内閣総理大臣の指名、財政上の作用など、「行政」の権能の一部が国会の権限であり¹⁶⁹⁾、最高裁も司法「行政」を担い、内閣が政令、最高裁が最高裁判所規則を制定することが憲法上許容されていることから、無理であろう¹⁷⁰⁾。三権で見ると、国会は「立法」を独占し、規範の定立を任務とする機関であるが、内閣総理大臣の指名のような、憲法の許容する限りでの「行政」権能を行使し、「司法」権能をおよそ行使しない一方、裁判所は「司法」を独占し、憲法の許容する限りの「行政」権能を行使し、法律もしくは憲法の許容する限りでの規則制定、即ち準「立法」を担っている。行

政機関は、その定義に拘らず幅広い「行政」を担うことは明らかであるが、政令や省令など、法律より下位の規範を定立することが許され、「行政機関」が前「審として裁判を行ふこと」も許され、つまりは準「立法」・準「司法」的権能は、「独立」行政機関か否かに関係なく有しているのである。このため、独立性の高い機関を設立し、立法・行政・司法に跨る権能を有する機関を立法的に設立するのであれば、三権から等距離なのではなく、概念上、一般的には、独立「行政」機関として行政機関に分類されることになるのであろう¹⁷¹⁾。永田の示唆する、北欧では頻出の、官民に拘らず男女平等や子ども、環境などの問題をそれぞれ専門とする特殊型オンブズマン (オンブズパーソン、オンブッド) もまた、もし日本で導入するのであれば、そう説明されるべきであろう。

このことは、独立「立法」機関や独立「司法」機関を完全に排除することにはならない。例えば、公職選挙法別表改正による衆議院・参議院議員選挙の新たな区割りを提案する機関は、最終的にはそれが「立法」作用である以上、国会に付属する方が望ましいのかもしれない。行政監察を担う典型型オンブズマンは、両議院の権能を総合する形で、この種の説明をする方が落ち着くかもしれない。逆に、下級裁判所の裁判官の人事を実質的に練り上げる機関は、司法「行政」であっても、憲法上、その指名権限のある最高裁の下にあるべきであろう。また、判例の統一を図るため、裁判におけるその基準を提示する機関も、いわば独立「司法」機関として設立することは可能なのかもしれない。アメリカでも、量刑改革法の下、7名の身分保障された委員を上院の承認を経て大統領が選ぶとしていた連邦量刑委員会が量刑ガイドラインを公布し¹⁷²⁾、これに裁判官が拘束されることの合憲性が争われた *Mistretta v. United States* 判決¹⁷³⁾ において、連邦最高裁が独立「司法」委員会とでも言うべき連邦量刑委員会を合憲と判示した例がある。連邦議会は、委員会の目標を明示しており、そのガイドライン設定の際の目的も明示しており、犯罪の類型化の指示も行っている^{なかんづく}ので、広範で一般的な権限付与ができるのである。憲法、就中その委任原理は、立法府以外の機関の助力を得ることを禁じてはおらず、連邦議会が、法

令により権限を付与した以上、これを認めるとする、柔軟な権力分立原理に連邦最高裁は立ったとされる。日本でも、国会、内閣、裁判所の立法権、行政権、司法権の核心を侵食することなく、その必要性を持って国会が立法により設立したもので、国会、内閣、最高裁の何れかがコントロールする機関であれば、——それを独立「立法」委員会や独立「司法」委員会と呼ぶべきものが僅かに含まれるとしても——基本的にはその設立は合憲だと考えるべきであろう¹⁷⁴⁾。

以上のような例外的ケースを除き、独立機関が一般に独立「行政」機関であるのには、「立法」や「司法」と比べ、「行政」概念が幅を持ち、かつ、論争的であることも理由としてあるのである。行政権の内容が多岐にわたり、一義的意味付けは困難であり、その定義が控除説に流れることと共に、また、そうであるが故に、内閣以外の機関が一部を担うことの許容性も議論されるからとも言えよう¹⁷⁵⁾。その中で、日本国憲法の国会中心原則、国会が立法により種々の行政機関を創設できること——対して、立法機関は創設できず、司法機関の創設には結構な縛りがある——は、合憲論の強い根拠となるのである¹⁷⁶⁾。そして、「立憲制としての三権分立は、行政に対する法的抑制を確立すべく、立法部としての国民代表議会、司法部としての独立的裁判所を設置するところに眼目がある¹⁷⁷⁾。立法権や司法権が、歴史的にも強大で、また、現代国家においても強大になりかねない行政権に侵食される危険から徹底した独立性を憲法が謳っているのとは異なり、行政権について、内閣に一点の例外もなく独占させるべきとする歴史的・実践的・理論的・哲学的理由はやはり薄いものと言わざるを得ないのである。もし、議院内閣制、政党政治的イデオロギー、つまりは民主的であれということが、本来、日本国憲法が予定していないレベルで強調され、従来型の省庁を是とする体制維持的・保守的な考えが重なれば、憲法の予定する権力分立や法の支配は衰退するであろう。そのため、寧ろ、「行政」を内閣に集中させないことが望ましいとすら言える。

なお、学説はこれまで、「国会による民主的コントロール」を独立行政委員会の合憲性の重要な根拠としてきた節がある。だが、民主的であることを強調

するのであれば委員を公選すればよさそうなところ、特に国レベルの独立行政機関の委員はおよそ公選ではない¹⁷⁸⁾。無論、それを許す憲法条文も見当たらず、日本国憲法全体の解釈として、直接民主政を原則とせず、国会による内閣の民主的統制が原則であるのであるから、そのような機関の創設はまず困難と思われる。経済規制の委員会の存在理由は、民主主義からは説明困難である¹⁷⁹⁾。だとすれば、独立行政委員会の独立性の正当化理由は民主政以外から探されるべきであり、やはり権力分立や法の支配など、要は、行き過ぎた民主主義や国民主権原理から自由主義（基本的人権尊重主義）や権力分立、法治主義原理を守るという観点からなされるべきなのではあるまいか。「内閣の行政権の集中的行使をチェックする効用」があり、「国民の基本的人権を保障することに役立つのであるから、行政委員会の制度を設けることは、立法政策上十分意味をもちうる」¹⁸⁰⁾ ことになろう。

加えて、多くの学説は「政治的中立性」を独立行政委員会合憲論の根拠としてきたが、委員の任命・承認が国会・内閣という政治部門によるものであることは最大限に留意せねばなるまい。中立性という「行政委員会のレーゾンデートル（存在理由）を確保するために、設置法を必要とするのはもとよりとして、委員は衆参両院の同意をえて首相が任命する」¹⁸¹⁾ 必要があるのである。だが、実際には、政権政党に属していない者が行政委員会の委員に選ばれるという非政党性という程度の「中立」性があるに過ぎず、委員の推挙と承認が与党主導で、当該委員会の政策が与党寄りとなりがちであって¹⁸²⁾、官邸主導となった政治・行政システムにおいて、「独立」行政委員会ではなくなっていることも指摘される¹⁸³⁾。選挙管理や人事こそは、小嶋和司が述べたように、その意味で「独立」行政機関が担うことが相応しかつた筈である。このため、衆議院と内閣の憲法構造上の勢力的一体性を踏まえれば、頻繁な政権交代や参議院主導の委員の承認などでしか、こういった政治性はそもそも阻止できないであろう。この意味で、「独立」行政委員会の委員の承認について、衆議院の優越を加味することは疑わしいことである。

また、専門性は部局の設立の根拠ではあるが、行政各部が専門性を有していることや、多くの技官を抱えていることに見渡しても、専門性自体は「独立」行政「委員会」を専ら導く根拠ではない。政治介入の排除を主たる理由としても、憲法上、内閣が譲れない「行政」がある筈で、民主的統制の外にある機関の創設により「安易に内閣の職権を奪うことは許されない」¹⁸⁴⁾との主張もなされる。そこで、憲法73条1号の文言から、内閣の事務は「法律を誠実に執行」することと「国務を総理すること」に分離でき、本条項を「(内閣を含め) 行政部に対し一定の『執行適格』を要求し、それに外れる場合、立法部が行政機構を批判的に再編成する際の規範的根拠を与える」ものと解する¹⁸⁵⁾ 考えが示されている。前者では独立行政委員会設立が許容され易いが、後者では許容し難いであろう。侵されざる内閣の職権とは、法律執行説によれば憲法73条1号の問題であり、執政説では65条に定める「行政」=「執政」の内閣独占という説明となろう¹⁸⁶⁾。

法律執行説と執政説は原理的に対立する様相ではあるが、何れの立場に依拠しようとも、行政機関としての外交委員会や防衛政策委員会、財務委員会などが設立されることは、重要な人権ともほど遠く、かつ、それを「執政」と言うか言わないかに拘らず、当該政策は民主的に決定されるべき領域であるから、憲法上許容できないであろう。これに対し、憲法上の権利の剥奪か否かの判断を伴うものは、独立行政機関が担うのが相応しいと言えよう。現行の中央労働委員会や公安審査委員会、個人情報保護委員会がこれに該当しよう。それとは別に、政治的利害や利権からある種の行政を守る必要がある場合にも、独立行政機関は設立され得る。公正取引委員会、カジノ管理委員会、運輸安全委員会、原子力規制委員会などがそうであろう。前述のように、選挙管理や、メリットシステムである限り、人事は、中立性のために「独立」機関に委ねられることが欲される。その意味で、「独立」行政機関が「独立」である理由の一つに絞りきれない。このような独立行政委員会の新設は内閣による法律の執行の限界(失敗)の証左であって、或いは、専門性・中立性という説明が不正確だった

疑いも生じている¹⁸⁷⁾。要は、憲法上禁じられない限りは設立できるのであり、純粋に政策決定をするような、上記の外交委員会のようなものを除けば、違憲の独立行政機関を想像するのには限度があり、設立は立法政策に委ねられていると言ってよいのではないだろうか。

では、違憲か否かを超えて、いかなる性質のものが独立行政委員会の任務により相応しく、いかなる任免手続、審議手続等を備えることが相応しいのか。行政学ではなく、憲法論としての明快な解はないのかもしれない。その意味で、「特定の行政機関に強度の独立性を与えるかどうかは、立法政策上の問題である」¹⁸⁸⁾との見解が一般的であろう。だが、憲法上、国会が立法により、あまりにも多数の独立行政委員会を設立することにも、逆に、憲法上の機関である会計検査院しか存続させないことにも違和感がある¹⁸⁹⁾とすれば、ある程度の範囲を独立行政機関の任務とすること、そして、ある範囲はそうしないことを憲法は予定調和的に解しているように思われるが、それは長年の蓄積により「実質憲法」の域に達している¹⁹⁰⁾のかもしれない。

この点で、早くから審査手続の適正を求めた個人タクシー事件最高裁判決¹⁹¹⁾や、諮問機関等での審理が必要であるとされた群馬中央バス事件最高裁判決¹⁹²⁾などは参考になろう。憲法上の権利の中には、然るべき機関での然るべき手続を経てでなければ剥奪できないものがある——その最たるものは、裁判所に限定された科刑手続である——のである。このことは、手続的権利というよりも実体的権利の側面から言い得ることである。そう考えると、独立行政委員会は創設しても違憲ではないというに留まらず、一部のそれは積極的に創設しなければ、かえって違憲の疑いすらある、とすら言えるのかもしれない。そこから、放送・電波管理や教科書検定、宗教法人法制、大学法制など、精神的自由の分野についてと、検察や強度の感染症対策などの身体的自由については、伊藤正己が示唆したような、オンブズマンなどの異形のものも含めて、独立行政機関による行政手続——ある意味、「準」司法的な手続——がなされるべきことが見透せるのである。ここにも、筆者が検討し続けてきた、司法審査基準、立

憲主義と民主主義の相剋の問題が表出する¹⁹³⁾。そう思うと、日本では、経済的自由や労働基本権の分野などでばかり独立行政委員会が創設され、精神的自由や身体的自由、参政権などに関わり、適正な手続保障を備えた独立機関が殆ど設立されていないことは、寧ろ憲法上問題だとさえ言えるのかもしれない、より具体的で詳しい検討が必要であろう。

おわりに

憲法の眼で鳥瞰してみると、相当露骨な講談事例でなければ、独立性の高い国家機関を違憲とすることは難しいであろう。現時点の日本では、寧ろ独立性の高い国家機関の創設が望まれる分野も多いようにさえ思えるほどである。この意味で、独立行政委員会の合憲の条件を懸命に絞り込もうとする議論には同調できない。現在ある独立行政委員会の権限や手続等を適正化することと共に、あるべき独立行政機関について、体系的もしくは憲法政策的に提言する必要がある。そして、その視野には、行政庁の有する「準」司法的権能もあるべきである。個々の独立行政委員会を具体的に、各専門法分野を通観しつつ、蟲の目をもって見ることも重要だと思える。

なお、本稿では、国の独立行政委員会を念頭に論じてきたが、地方のそれについても論究すべきものである。いずれ、それにも言及したい¹⁹⁴⁾。

1) 詳細は、鶴飼信成「人事院の地位・権限と憲法——一般に行政委員会制度と憲法の問題」公法研究1号21頁(1949)[以下、鶴飼前掲註1]Ⅰ論文、と引用]、同『行政機構における委員會制』(日本評論社、1950)、同「行政委員会制度」法律時報27巻7号10頁(1955)[以下、鶴飼前掲註1]Ⅲ論文、と引用]、同ほか「特集・行政委員会」ジュリスト591号16頁(1975)[以下、鶴飼ほか前掲註1]Ⅳ文献、と引用]、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1頁(1949)、矢沢淳「公正取引委員会と證券取引委員会」同28頁、国井成一「公務員の審査請求権—行政委員会による救済」自治研究25巻12号10頁(1949)、関道雄「行政委員会の制度」公務員4巻12号42頁(1949)、和田英夫「アメリカ行政法の形成と行政委員会」札幌大商経論叢2巻2号43頁(1950)、同「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(1951)[以下、和田前掲註1]Ⅱ論文、と引用]、同「行政委員会—戦後法制度の20年」ジュリスト361号70頁(1967)、同「内閣と行政委員会」法律時報49巻7号130頁(1977)[以下、和田前掲註1]Ⅳ論文、と引用]、同「行政委員会の法的性格と運営・実態—公正取引委員会と人事委員会を中心に」法律論叢別冊1頁(1980)、同『行政委員会と行政訴訟制度』(弘文堂、1985)[以下、和田前掲註1]Ⅵ書、と引用]、同「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」法律論叢58巻4=5号183頁(1986)[以下、和田前掲註1]Ⅶ論文、と引用]、東京大学社会科学研究所編『行政委員会—理論・歴史・実態』(日本評論社、1951)、猪俣幸一「実質的証拠—行政委員会審判の司法審査の範囲」法曹時報3巻6号27頁(1951)、横山実「行政委員会制度について」都市連盟4巻11号1頁(1951)、「行政委員会についての若干の考察」財政経済弘報292号8頁(1951)、平島進「本市に於ける各種行政委員会の権限等について」よこはま教育時報18号4頁(1952)、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(1952)、足立忠夫「地方行政と行政委員会」法律時報25巻4号350頁(1953)、同「地方公共団体に於ける行政委員会制度」関学大法と政治4巻2号45頁(1953)、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)、地方自治研究会編『地方行政委員会制度論』(地方自治研究会、1956)、辻村弥太郎「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(1956)、山内一夫「憲法65条と行政委員会」ジュリスト130号60頁(1957)[以下、山内前掲註1]Ⅰ論文、と引用]、同「市選挙管理委員会事務局の組織形態—都市の行政委員会等に関する実態調査からの報告」東海大学紀要政治経済学部22号71頁(1990)、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)、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(1961)、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=3=4号341頁(1959)、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(1960)、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)[以下、川上前掲註1]Ⅰ論文、と引用]、同「独立行政委員会の今日的検討」法学セミナー増刊・総合特集シリーズ9『内閣と官僚』204頁(1979)、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52頁(1961)、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)、竹内雄一郎「行政委員会制度の再検討—特に行政委員会の地位と役割について」高崎経済大学論集7号91頁(1963)、島野房巳「行政委員会及び審議会」自治研究41巻1号141頁(1965)、居相光臣「行政委員会たる選挙管理委員会の機能」選挙時報17巻10号24頁(1968)、阿部照哉「内閣と行政委員会」法律時報41巻5号140頁(1969)[以下、阿部前掲註1]Ⅰ論文、と引用]、同「行政委員会」法学セミナー増刊・総合特集シリーズ9『内閣と官僚』242頁(1979)、「都市における行政委員会(主集)」都市問題60巻9号3頁(1969)、糸田省吾「景品表示法の改正について—行政委員

会における権限委任」ジュリスト 521 号 84 頁（1972）、日本法律家協会編『準司法的行政機関の研究』（有斐閣、1975）、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 卷 7 号 21 頁（1976）、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・環境・法制度』248 頁（有斐閣、1978）、犬丸秀雄「行政委員会」東洋法学 21 卷 2 号 49 頁（1978）、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（1979）、古崎慶長「行政委員会の審判に対する不服申立」小室直人＝小山昇還暦記念『裁判と上訴下』248 頁（有斐閣、1980）、本間義信「労働委員会の審判に対する不服申立と実際」同 263 頁、厚谷襄児「公正取引委員会の審判に対する不服申立の実際」同 285 頁、Matsuo Kazuyuki「アメリカにおける行政委員会の始まり—1887 年州際通商法をめぐる動きを中心に」上智大学外国語学部紀要 14 号 1 頁（1980）、相川貴文「行政権の内閣帰属と独立行政委員会」帝塚山大学論集 31 号 64 頁（1980）、中村睦男「内閣の行政権と行政委員会」Law School 48 号 42 頁（1982）、綿貫芳源「民事上の紛争に対する行政委員会の裁定の法的性質」独協法学 18 号 85 頁（1982）、新田浩司「我が国における行政委員会の法律問題」駒大院公法学研究 12 号 45 頁（1985）、中川政直「行政委員会、行政審判手続及び行政審判官制度の日米比較」経済人 40 卷 12 号 39 頁（1986）、遠藤博也「8つの行政委員会」『行政法スケッチ』163 頁（有斐閣、1987）、中山秀行「全国主要都市における行政委員会の弁護士比率について—アンケートのまとめ」自由と正義 39 卷 6 号 61 頁（1988）、室伏哲郎「リクルート疑惑と構造汚職—実権もつ行政委員会の設置を」エコノミスト 66 卷 33 号 66 頁（1988）、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」慶大法学政治学論究 3 号 45 頁（1989）、同「アメリカにおける独立行政機関と権力分立—中央銀行の独立性の理論的基礎に向けて」白鷗法学 16 号 31 頁（2000）〔以下、駒村前掲註 1〕Ⅱ文献、と引用、同「内閣の行政権と行政委員会」大石真＝石川健治編『憲法の争点』228 頁（有斐閣、2008）〔以下、駒村前掲註 1〕Ⅲ文献、と引用、井口茂「公務と法律—行政委員会と法律の基本精神」法律のひろば 44 卷 5 号 52 頁（1991）、阿利莫二ほか「特集・行政委員会の功罪」月刊自治研 33 卷 9 号 17 頁（1991）、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 号 121 頁（1992）、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（1997）、西浦定継＝大西隆「ワシントン州の州成長管理制度の運用経過からみる—行政委員会の役割に関する研究」（都市計画別冊）都市計画論文集 33 号 277 頁（1998）、放送制度国際比較プロジェクト「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 卷 2 号 2 頁（1998）、坂本衛「提言 放送行政委員会を設置せよ」ぎやらく 343 号 21 頁（1998）、守屋明「行政的紛争処理の意義と弁護士の役割—司法システムにおける行政委員会の位置について」自由と正義 50 卷 4 号 122 頁（1999）、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」教育学研究集録23号41頁(1999)、松尾弑之「行政委員会の創設をめぐる合衆国議会のうごき」アメリカ・カナダ研究17号25頁(1999)、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」労委労協519号7頁(1999)、武正公一「独立行政委員会を設置せよ—えひめ丸事故を風化させず危機管理力強化のために」Voice283号168頁(2001)、野口貴公美「ボリス・パワーの変容—州立法院から連邦行政委員会へ」社会志林47巻4号1頁(2001)、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(2002)、伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史』(東京大学出版会、2003)、同「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(2007)、同「自治体の行政委員会制度と執行政制度—執行機関多元主義・再考」公法研究79号185頁(2017)、同「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(2017)、島本富夫「農地制度と農業委員会—その役割と展望」農業と経済69巻14号59頁(2003)、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」同67頁、塩野宏「行政委員会制度について—日本における定着度」日本學士院紀要59巻1号1頁(2004)、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(2004)、山口浩一郎「特別寄稿・行政委員会としての労働委員会」労委労協573号3頁(2004)、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(2006)、萩原寿郎「地方行政における行政委員会のあり方」地域総合研究7号65頁(2007)、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)、清田雄治「フランスにおける『独立行政機関(les autorités administratives independantes)』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1471頁(2008)、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21頁(2008)、越知保見「行政法と競争法の交錯(2)—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、下)」国際商事法務37巻4号439頁、5号590頁(2009)、原田祐樹「電波監理委員会の意義・教訓」情報通信政策レビュー1号67頁(2010)、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)、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—原子力規制委員会設置法案の成立と国会論議」立法と調査332号35頁(2012)、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)、神崎一郎「行政委員会の意思決定」千葉大学法学論集28巻1=2号171頁(2013)、田村達久「地方自治法講義(26)—執行機関(3)—行政委員会、長と行政委員会との関係」自治実務セミナー53巻8号17頁(2014)、小野田正利「普通の教

師が生きる学校—モンスター・ペアレント論を超えて（第158回）—独立の行政委員会という意味—教委『改革』の岐路（5）」内外教育6306号4頁（2014）、大島菜穂子「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」戦後教育史研究27号85頁（2014）、横山信二「行政裁判所/Tribunal administratifと行政委員会/Administrative Tribunal—行政活動の裁判統制と司法審査」広島法学38巻1号190頁（2014）、柴田知彰「昭和二十年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（2015）、16号29頁（2016）、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」電子情報通信学会技術研究報告：信学技報115巻57号35頁（2015）、新川達郎「行政委員会等の非常勤委員報酬制度に関する地方自治の課題—月額報酬制を定める条例の適法性を巡って」同志社政策科学研究19巻1号151頁（2017）、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（Defenseur des droits）による賃貸差別防止（1）」独協法学103号272頁（2017）、原田大樹「行政委員会」法学教室458号72頁（2018）、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（2020）、坂本真一「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（2020）、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」金曜日29巻16号45頁（2021）、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（2021）、島村健「行政法の基礎理論（10-1・2）地方行政組織の構成原理に関する一考察（上・下）—公選制行政委員会の終焉に寄せて」法律時報94巻4号132頁、5号115頁（2022）など参照。行政委員会の運用の問題が、経済法、労働法、教育法など、各法分野の問題、つまりは各論になり過ぎ、公法学、就中行政法学の検討が緩い現状も指摘しておきたい。

- 2) 君塚正臣「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」横浜法学31巻1号161頁（2022）。
- 3) 駒村前掲註1）Ⅲ文献228頁は、1990年代に様々な行政委員会の設置を要請する議論があったことに触れている。
- 4) 美濃部達吉『日本國憲法原論』（有斐閣、1948）には、独立行政委員会を論じた箇所が見当たらない。同様に、大石義雄『憲法原論』（青林書院、1954）にも見当たらない。
- 5) 佐々木惣一『改訂日本國憲法論』291頁（有斐閣、1954）。
- 6) 同上308頁参照。
- 7) 同上323頁参照。なお、古いものほど独立行政委員会は視野の外である可能性は高く、鈴木安蔵『憲法学原論』（勁草書房、1956）でも該当項目が立てられていない。
- 8) 塩野前掲註1）論文10頁。

- 9) 田中前掲註 1) 論文 2 頁参照。
- 10) 日本法律家協会編前掲註 1) 書 33 頁 [和田英夫 = 田中館照橋] より引用。
- 11) 同上同頁 [和田 = 田中館] より引用。
- 12) 和田前掲註 1) II 論文 73 頁参照。
- 13) 鶴飼前掲註 1) III 論文 11 頁。
- 14) 阪本昌成『憲法理論 I』〔補訂第 3 版〕371 頁 (成文堂、2000)。
- 15) 和田前掲註 1) II 論文 65-70 頁参照。
- 16) 塩野前掲註 1) 論文 4 頁。
- 17) 川上前掲註 1) I 論文 4 頁。旧憲法下の諮問機関的な「委員会」としては職業紹介委員会、米穀統制委員会、米穀処理委員会などがあつた。新田前掲註 1) 論文 48 頁。
- 18) 塩野前掲註 1) 論文 2 頁。
- 19) 同上同頁。
- 20) 田中二郎『新版行政法中巻』〔全訂第 2 版〕61 頁 (弘文堂、1976)。
- 21) 山内前掲註 1) I 論文 60 頁。
- 22) 鶴飼前掲註 1) III 論文 12 頁。
- 23) 鶴飼ほか前掲註 1) IV 文献 16 頁 [鶴飼]。田中前掲註 1) 論文 3 頁同頁。
- 24) 和田前掲註 1) IV 論文 132 頁。
- 25) 日本法律家協会編前掲註 1) 書 33 頁 [和田英夫 = 田中館照橋]。
- 26) 法学協会編『註解日本国憲法下巻』990 頁 (有斐閣、1954)。
- 27) 塩野前掲註 1) 論文 10 頁。
- 28) 宮沢俊義『日本国憲法』494 頁 (日本評論新社、1955)。
- 29) 日本法律家協会編前掲註 1) 書 38 頁 [田中館照橋] 参照。
- 30) 和田前掲註 1) VI 書 11 頁。
- 31) 青木一男「公正取引委員会と日本国憲法一国会での論議を中心として」ジュリスト 596 号 150 頁、151 頁 (1975)。
- 32) 同上 155 頁。
- 33) 同上同頁。
- 34) 同上 155-156 頁。
- 35) 同上 156 頁。同論文 157 頁は、「独禁法にあつては、審判手続を開始するのも公正取引委

員会であり、立会人の審理官も公正取引委員会の職員であり、審決を行うのも公正取引委員会である。裁判官の役も、検察官の役も委員会一家で構成しており、裁判の形を成していない」と激しく批判している。

- 36) 同上 158 頁。
- 37) 同上同頁。
- 38) 同上 159 頁。
- 39) 同上 158 頁。
- 40) 同上 159 頁。同論文同頁は、公正取引委員会を「企業の分割が現行法上可能であると速断し発表する程度の浅薄な法知識と軽率な態度の持主」だと批判するのであり、青木の懸念がどこにあるか、明らかである。
- 41) 同上 160 頁。
- 42) 和田前掲註 1) VI 書 27 頁参照。
- 43) 小倉正恒『憲法』165 頁（法律文化社、1997）。
- 44) 佐藤幸治編『憲法 I』213 頁（成文堂、1986）[百地章]。
- 45) 同上 213-214 頁 [百地]。
- 46) 同上 214 頁 [百地]。
- 47) 大石真『憲法概論 I』316 頁（有斐閣、2022）。
- 48) 同上 317 頁。
- 49) 同上同頁。
- 50) 同上 318 頁。
- 51) 同上同頁。
- 52) 渡辺康行ほか『憲法 II』297 頁（日本評論社、2020）[松本和彦]、市川正人『憲法』[第 2 版] 287 頁（新世社、2022）など。
- 53) 日本法律家協会編前掲註 1) 書 87 頁 [増井和男]。
- 54) 和田前掲註 1) VII 論文 192 頁。
- 55) 和田前掲註 1) VI 書 11 頁。
- 56) 日本法律家協会編前掲註 1) 書 39 頁 [田中館照橘] 参照。鶴飼ほか前掲註 1) IV 文献 19 頁 [鶴飼] 同旨。
- 57) 宮沢前掲註 28) 書 491 頁。
- 58) 同上 492 頁。

- 59) 佐藤功『日本国憲法概説』〔全訂第 5 版〕450 頁 (学陽書房、1996)。
- 60) 田中前掲註 20) 書 50 頁注 2。
- 61) 田中前掲註 1) 論文 13 頁。
- 62) 同上 16 頁。
- 63) 同上同頁。
- 64) 同上 17 頁。
- 65) 山内前掲註 1) I 論文 64 頁。
- 66) 同上 65 頁。
- 67) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』〔第 5 版〕410 頁 (有斐閣、2020)。
- 68) 榎原猛『憲法一体系と争点』323 頁 (法律文化社、1986)。
- 69) 手島孝 = 中川剛『憲法と行政権』213 頁 (法律文化社、1992) [中川]。
- 70) 同上 189 頁 [中川]。
- 71) 阪本前掲註 14) 書 373-374 頁。
- 72) 同上 374 頁。
- 73) 藤井俊夫『憲法と政治制度』172-173 頁 (成文堂、2009)。
- 74) 駒村前掲註 1) III 文献 230 頁。
- 75) 同上 229 頁のほか、佐藤幸治『日本国憲法論』〔第 2 版〕529 頁 (成文堂、2020) など。
但し、上田章 = 浅野一郎『憲法』222 頁 (ぎょうせい、1993) [上田] は、「裁判所の方がそのコントロールは狭く、独立性が認められているという実務サイドからの反論のあることをつけ加えてお」くとする。
- 76) 鵜飼前掲註 1) I 論文 33 頁。
- 77) 相川前掲註 1) 論文 74 頁。
- 78) 和田前掲註 1) VI 書 11 頁。
- 79) 日本法律家協会編前掲註 1) 書 39 頁 [田中館照橋] 参照。
- 80) 清宮四郎『憲法 I』〔第 3 版〕305 頁 (有斐閣、1979)。
- 81) 小林直樹『憲法講義下』643 頁 (東京大学出版会、1968)。
- 82) 橋本公巨『日本国憲法』563 頁 (有斐閣、1980)。
- 83) 同上 564 頁。
- 84) 小嶋和司『憲法概説』439 頁 (良書普及会、1987)。

- 85) 同上 440 頁。
- 86) 同上同頁。
- 87) 同上 441 頁。
- 88) 樋口陽一『憲法』〔第 4 版〕377 頁（勁草書房、2021）。
- 89) 同上 378 頁。
- 90) 樋口陽一『憲法 I』300 頁（青林書院、1998）。
- 91) 同上同頁。
- 92) 吉田善明『日本国憲法論』〔第 3 版〕164 頁（三省堂、2003）。
- 93) 浦部法穂『憲法教室』〔第 3 版〕598 頁（日本評論社、2016）。
- 94) 同上同頁。
- 95) 同上 599 頁。
- 96) 大沢秀介『憲法入門』〔第 3 版〕291 頁（成文堂、2003）。
- 97) 同上 292 頁。
- 98) 渋谷秀樹『憲法』〔第 3 版〕596 頁（有斐閣、2017）。
- 99) 同上同頁。
- 100) 網中政機『憲法』386-387 頁（嵯峨野書院、2006）。
- 101) 田畑忍編『日本国憲法論』118 頁（法律文化社、1977）〔緒方真澄〕。
- 102) 中谷実編『ハイブリッド憲法』60 頁（勁草書房、1995）〔中谷〕。また、小林孝輔『憲法』216 頁（日本評論社、1986）、栗城壽夫＝戸波江二編『憲法』293 頁（青林書院、1995）〔嶋崎健太郎〕、古野豊秋編『スタンダード憲法』〔改訂版〕193-194 頁（尚学社、1998）〔嶋崎健太郎〕、阿部照哉ほか編『憲法（4）』〔第 3 版〕122 頁（有斐閣、1996）〔今井威〕、古野豊秋編『新・スタンダード憲法』205 頁（尚学社、2003）〔石村修〕、君塚正臣編『大学生のための憲法』249-250 頁（法律文化社、2018）〔高田倫子〕、同編『ベーシックテキスト憲法』〔第 3 版〕250 頁（法律文化社、2017）〔今田浩之〕などもあっさりとした合憲論である。伊藤公一『憲法概要』〔改訂版〕156-157 頁（法律文化社、1983）のように、「実質的意味の行政」が立法府・司法府に付与されることから、内閣がこれを独占することはないとする説明のみを行う例もある。
- 103) 駒村前掲註 1) Ⅲ 文献 230 頁。
- 104) 杉原泰雄編『新版体系憲法辞典』701 頁（青林書院、2008）〔小沢隆一〕、川岸令和ほか『憲法』〔第 4 版〕308 頁（青林書院、2016）〔川岸〕、和田前掲註 1) Ⅳ 論文 133 頁など。
- 105) 上田＝浅野前掲註 75) 書 222 頁〔上田〕。

- 106) 山内前掲註 1) I 論文 60 頁参照。
- 107) 同上 61 頁。
- 108) 鶴飼ほか前掲註 1) IV 文献 17 頁 [鶴飼]。人事院が内閣から独立していることは問題ないが、人事院規則や指令の制定、人事行政に関する調整や勧告について国会や内閣がコントロールできないことは、憲法 65 条に違反する疑いが大であるとの懸念もあった。阿部前掲註 1) I 論文 142 頁。
- 109) 駒村前掲註 1) III 文献 230 頁。
- 110) 山内前掲註 1) I 論文 62 頁。
- 111) 同上 62-63 頁。
- 112) 渋谷前掲註 98) 書 595 頁。
- 113) 芦部信喜『憲法』〔新版補訂版〕289 頁 (岩波書店、1999)。なお、芦部信喜 (高橋和之補訂)『憲法』〔第 7 版〕335 頁 (岩波書店、2019) でも表現は同じである。芦部は、この論点について顕著な論説を残してはいないが、高見勝利『芦部憲法学を読む—統治機構論』208 頁 (有斐閣、2004) によると、東京大学法学部 1959 年「憲法第 2 部 (2)」講義において、「内閣から全く独立な行政機関を設けることは、憲法の精神に反する」が、「その性質上、国会による control に親しまないものは、特に内閣の権能に属せしめられる必要はない」として、「行政委員会が、形式的には内閣の『所轄』に属するとされながら、その職務を行うに当つて、全く内閣から独立であるのは、憲法の容認するところ」とであると述べたという。
- 114) 芦部同上〔新版補訂版〕289-290 頁*。なお、芦部同上〔第 7 版〕335-336 頁*でも表現は同じである。
- 115) 芦部同上〔新版補訂版〕289 頁。なお、芦部同上〔第 7 版〕335 頁でも表現は同じである。
- 116) 伊藤正己『憲法』〔第 3 版〕515 頁 (弘文堂、1995)。
- 117) 同上 516 頁。
- 118) 同上同頁。
- 119) 同上同頁。
- 120) 杉原泰雄『憲法Ⅱ』314 頁 (有斐閣、1989)。
- 121) 同上 315 頁。
- 122) 同上 316 頁。
- 123) 同上 317 頁。
- 124) 辻村みよ子『憲法』〔第 7 版〕410 頁 (日本評論社、2021)。

- 125) 清水陸ほか『憲法講義 1』162 頁（有斐閣、1979）〔鴨野幸雄〕。
- 126) 同上 163 頁〔鴨野〕。
- 127) 同上 165 頁〔鴨野〕。
- 128) 長尾一紘『日本国憲法』〔第 3 版〕395 頁（世界思想社、1997）。
- 129) 同上 396 頁。
- 130) 樋口陽一ほか『注解法律学全集 3 憲法Ⅲ』189 頁（青林書院、1998）〔中村陸男〕。中村前掲註 1) 論文 44 頁同旨。
- 131) 樋口ほか同上 189-190 頁〔中村陸男〕。中村同上 44 頁同旨。
- 132) 岩間昭道『憲法綱要』259 頁（尚学社、2011）。
- 133) 戸松秀典『憲法』425 頁（弘文堂、2015）。
- 134) 同上 427 頁。
- 135) 戸波江二『憲法』〔新版〕393 頁（ぎょうせい、1998）。
- 136) 内野正幸『憲法解釈の論点』〔第 4 版〕147 頁（日本評論社、2005）。
- 137) 長谷部恭男『憲法』〔第 8 版〕389-390 頁（新世社、2022）。
- 138) 同上 390 頁。
- 139) 川岸ほか前掲註 104) 書 308 頁〔川岸〕。
- 140) 阿部前掲註 1) I 論文 141 頁。
- 141) 同上 143 頁。
- 142) 但し、阿部照哉『憲法』〔改訂〕225 頁（青林書院、1991）を見ても、立場は明らかではない。
- 143) 佐藤幸治「自由の法秩序」佐藤幸治ほか編『憲法五十年の展望Ⅱ—自由と秩序』1 頁、39 頁（有斐閣、1998）。
- 144) 同上 40 頁。
- 145) 佐藤前掲註 75) 書 529 頁。この、「全く無関係」はいけないという記述は、覚道豊治『憲法』〔改訂版〕13 頁（ミネルヴァ書房、1973）にも見られる。
- 146) 佐藤同上 529-530 頁。
- 147) 同上 530 頁。
- 148) 同上同頁。
- 149) 松井茂記『日本国憲法』〔第 3 版〕217 頁（有斐閣、2007）。
- 150) 同上同頁。

- 151) 宮田豊編『憲法講義』110頁(嵯峨野書院、1993)[高井裕之]。
- 152) 大日方信春『憲法Ⅰ』219頁(有信堂高文社、2015)。
- 153) 福井地判昭和27年9月6日行集3巻9号1823頁。本件評釈には、加藤幸嗣「判批」塩野宏ほか編『公務員判例百選』28頁(1986)、稲田陽一「判批」芦部信喜=高橋和之編『憲法判例百選Ⅱ』〔第2版〕358頁(1988)、松下泰雄「判批」上田勝美編『ゼミナール憲法判例』〔増補版〕307頁(法律文化社、1994)、廣田健次「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選Ⅱ』〔第4版〕384頁(2000)、孝忠延夫「判批」杉原泰雄=野中俊彦編『新判例マニュアル憲法Ⅰ』62頁(三省堂、2000)、石村修「判批」高橋和之ほか編『憲法判例百選Ⅱ』〔第5版〕396頁(2007)、高田篤「判批」佐藤幸治=土井真一編『判例講義憲法Ⅱ』250頁(悠々社、2010)、木村草太「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ』〔第7版〕357頁(2019)などがある。
- 154) 永田秀樹ほか『講義・憲法学』248頁(法律文化社、2018)[永田]。
- 155) 同上248-249頁[永田]。
- 156) 本秀紀編『憲法講義』〔第3版〕240頁(日本評論社、2022)[植松健一]。
- 157) 駒村前掲註1)Ⅲ文献231頁。
- 158) 青井美帆=山本龍彦『憲法Ⅱ』155頁(有斐閣、2022)[山本]。
- 159) 新井誠ほか『憲法Ⅰ』〔第2版〕136頁(日本評論社、2021)[横大道聡]。
- 160) 小山剛=駒村圭吾編『論点探究 憲法』〔第2版〕334頁(弘文堂、2013)[毛利透]。
- 161) 同上同頁[毛利]。
- 162) 浅野博宣「『行政権は、内閣に属する』の意義」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点』〔第2版〕149頁、161頁(有斐閣、2009)。
- 163) 同上162頁。
- 164) 同上同頁。
- 165) 同上163頁。
- 166) 毛利透ほか『憲法Ⅰ』〔第3版〕257頁(有斐閣、2022)[浅野博宣]。
- 167) 君塚正臣『続 司法権・憲法訴訟論』111頁以下(法律文化社、2023予定)(初出は、同「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))。
- 168) 犬丸前掲註1)論文53頁。橋本前掲註82)書564頁同旨。
- 169) 阿部前掲註1)Ⅰ論文141頁。
- 170) 北欧にはオンブズマンや法務総裁もあり、フランスでも1970年以降、多岐にわたる独

立行政機関（Les autorités administratives indépendantes）が組織され、台湾には考査院が独立しているなど、比較憲法的に見ても、日本でのみ、硬直した権力分割的権力分立イメージを貫徹することは難しい。君塚正臣編『比較憲法』126頁（ミネルヴァ書房、2012）〔佐藤修一郎、遠藤美奈、松井直之〕参照。

- 171) 松井前掲註149) 書217頁は、独立行政委員会について、内閣の任命権さえ留保していれば、内閣の指揮監督権を排除しても憲法65条違反ではない、というところまで踏み込む。委員会の職務、性質によると思うが、ここまで来ると、独立「行政」委員会である必要はなく、いっそ、権力分立原則の下、独立機関がどこまで許容できるかの議論に進んだ方が一貫するようにすら見える。
- 172) これについては、篠塚一彦「合衆国連邦量刑ガイドライン（資料）」上智法学論集31巻3号131頁（1988）、中村秀次「刑の量定—アメリカを中心とした量刑改革概観」熊本法学60号55頁（1989）、同「刑の量定—合衆国量刑委員会の連邦量刑指針」同72号55頁（1992）、岡部泰昌「アメリカ量刑法改革の概要」阪大法学153=154号487頁（1990）、同「合衆国量刑指針による量刑実務と適正手続の保障」同164=165号上441頁（1992）、同「（資料）合衆国（連邦）量刑指針」同46巻6号279頁（1997）、鈴木義男＝岡上雅美「アメリカ合衆国量刑委員会制度とその合憲性」ジュリスト986号64頁（1991）、菊田幸一「連邦量刑ガイドラインとその後の状況」法律時報63巻8号48頁（1991）、鈴木謙也「量刑ガイドライン（Sentencing Guideline）」海外司法ジャーナル4号150頁（1998）、堤和通「1991年アメリカ合衆国量刑ガイドラインにみる組織規制の方向（1-3）」比較法雑誌32巻3号23頁（1998）、4号1頁、33巻1号31頁（1999）、リャ・W. ゴベル「刑事政策公開講演会・アメリカにおける量刑ガイドラインについて」アジ研所報14号34頁（2000）、池田順一「世界の司法—その実像を見つめて（36）—連邦量刑ガイドラインと連邦裁判所における量刑実務」判例タイムズ1067号99頁（2001）、梅津光弘「改正連邦量刑ガイドラインとその背景—企業倫理の制度化との関係から」三田商学研究48巻1号147頁（2005）、吉岡一男「B&A レビュー 松原英世『連邦量刑ガイドラインと量刑思想の変化』—刑事法学の動き」法律時報77巻10号133頁（2005）、麻妻みちる「量刑についての一考察—米国量刑ガイドラインを手がかりにして」松蔭大学紀要15号139頁（2012）など参照。
- 173) 488 U.S. 361（1989）. 本件評釈には、大林文敏「米判批」憲法訴訟研究会＝芦部信喜編『アメリカ憲法判例』407頁（有斐閣、1998）などがある。このほか、駒村圭吾「アメリカ合衆国における『立法権委任法理』の展開（2・完）—合衆国最高裁判例の動向と法理の実態が意味するもの」慶大法学研究67巻4号35頁、39頁以下（1994）なども参照。
- 174) オンブズマン制度を日本で導入する場合でも、同様に考えればよからう。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ズ

ト (Ombud) 調査を踏まえて」行動科学研究 51 号 103 頁、109 頁 (1999)、君塚正臣＝藤井樹也＝毛利透『VIRTUAL 憲法』265 頁 (悠々社、2005) [君塚]、君塚「演習 憲法」法学教室 410 号 168 頁 (2014) など参照。衆参各院の国政調査権の延長や請願権の実体化から全てを説明したのでは、これを国会や内閣の下に置いたり、典型型ではない、子どもや環境などの特定の問題を官民含めて監視する特殊型オンブズマンを置いたりすることの説明が困難となるのではあるまいか。

- 175) 阿部前掲註 1) I 論文 140 頁。
- 176) 中村前掲註 1) 論文 43-44 頁参照。
- 177) 小嶋前掲註 84) 書 440 頁。
- 178) 塩野前掲註 1) 論文 9 頁。
- 179) 同上同頁。但し、佐藤前掲註 59) 書 450 頁は、「国民各界を代表する者を委員とする」という点で行政の民主化の目的をもつ」とも述べている。
- 180) 山内前掲註 1) I 論文 65 頁。
- 181) 新藤宗幸『原子力規制委員会』88 頁 (岩波書店、2017)。
- 182) 川上前掲註 1) I 論文 8 頁。
- 183) 新藤前掲註 181) 書 103 頁。山本義隆『近代日本 150 年』282 頁 (岩波書店、2018) は、原子力発電依存は、岸信介以来、「一部の政治家と外務官僚が画策してきた潜在的核武装路線」であると共に、「経産省サイドの破綻は、福島第一原発の事故、そして東芝の敗北に象徴されている」と厳しく指弾する。対して、神崎前掲註 1) 論文 172 頁以下は、原子力規制委員会が、その独立性を担保する規定を抱えていると説明する。
- 184) 小山＝駒村編前掲註 160) 書 334 頁 [毛利透]。
- 185) 駒村前掲註 1) III 文献 230-231 頁。
- 186) 浅野前掲註 162) 論文 162 頁。
- 187) 駒村前掲註 1) II 文献 47 頁。
- 188) 和田前掲註 1) IV 論文 136 頁同旨か。
- 189) 松井前掲註 149) 書 217 頁は、日本で省庁機関の占める割合が大きく、本来、行政委員会の役割が例外的に解されかねないことを懸念する。
- 190) 相川前掲註 1) 論文 78 頁。
- 191) 最判昭和 46 年 10 月 28 日民集 25 卷 7 号 1037 頁。本件評釈には、塩田澄夫「判批」鴻常夫＝谷川久編『運輸判例百選』172 頁 (1971)、保木本一郎「判批」ジュリスト臨時増刊 509 号『昭和 46 年度重要判例解説』13 頁 (1972)、東平好史「判批」民商法雑誌

- 67 卷 1 号 132 頁 (1972)、新井隆一「判批」法学セミナー 194 号 135 頁 (1972)、同「判批」同 198 号 132 頁 (1972)、田中館照橋「判批」判例評論 157 号 2 頁 (1972)、原田尚彦「判批」判例タイムズ 274 号 74 頁 (1972)、中川哲男「判批」法曹時報 24 卷 10 号 199 頁 (1972)、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 46 年度』(法曹会、1972) 619 頁、井上明「判批」経済法 15 号 32 頁 (1972)、奥平康弘「判批」判例評論 201 号 116 頁 (1975)、熊本信夫「判批」雄川一郎編『行政判例百選 I』214 頁 (1979)、同「判批」芦部信喜=高橋和之編『憲法判例百選 I』〔第 2 版〕198 頁 (1988)、戸波江二「判批」樋口陽一ほか『考える憲法』288 頁 (弘文堂、1988)、小高剛「判批」塩野宏=小早川光郎編『行政判例百選 II』〔第 3 版〕250 頁 (1993)、今関源成「判批」杉原泰雄=野中俊彦編『新判例マニュアル憲法 II』164 頁 (三省堂、2000)、深澤龍一郎「判批」法学教室 349 号 7 頁 (2009)、恒川隆生「判批」宇賀克也ほか編『行政判例百選 I』〔第 7 版〕236 頁 (2017) などがある。
- 192) 最判昭和 50 年 5 月 29 日民集 29 卷 5 号 662 頁。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 卷 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 卷 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 卷 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。
- 193) 特に、君塚正臣『司法権・憲法訴訟論下』66 頁以下 (法律文化社、2018) 参照。
- 194) 特に、教育委員会について、民主性を理由に、しばしば民選が求められることの憲法論的妥当性には興味がある。前註 1) で挙げたもののほか、「特集・教育委員会制度 30 年」季刊教育法 30 号 96 頁 (1978)、「特集・教育委員の準公選制」同 31 号 84 頁 (1979)、佐藤司「『地方の時代』と教育委員準公選制」現代の眼 2 卷 8 号 136 頁 (1979)、平原春好=教育法令研究会『教育委員会—理論と運営』(日本図書センター、1998)、「特集・教育委員会制度」教育委員会月報 55 卷 12 号 2 頁 (2004)、穂坂邦夫『教育委員会廃止論』(弘文堂、2005)、新藤宗幸『教育委員会—何が問題か』(岩波書店、2013)、大島菜穂子『戦後日本の教育委員会—指揮監督権はどこにあったのか』(勁草書房、2021) など参照。

〔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ブティカル（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。本テーマにおける筆者の立場については、同じくこれらの成果でもある、君塚正臣『憲法—日本国憲法解釈のために』（成文堂、2023）、同『続 司法権・憲法訴訟論』（法律文化社、2023）も参照。

〔付記2〕 2018年度以降の横浜国際社会科学研究掲載の拙稿は、冊子体の刊行が（2021年度からは学内用・抜刷も含め、全面的に）廃されたため、CiNiiなど経由で横浜国立大学学術情報リポジトリから参照されたい。2022年度（27巻）の掲載は以下の通り。

- 1号 論説「司法審査基準論体系の再検討—憲法訴訟論の適正手続・身体的自由への発展・展開を踏まえて」
- 2号 論説「憲法基本書論—独白的ではない基本書執筆に向けて」
- 3号 資料「新司法試験（憲法）論文式問題解説 2018—2022年—司法試験サンプル問題解説及び司法試験・法科大学院雑感を含む」
- 4号 資料「法雑学のすすめ—『憲法—日本国憲法解釈のために』（成文堂、2023）の周辺」（予定）