



Title	信頼に値する規制の独立性と透明性
Author(s)	村上, 裕一
Citation	北大法学論集, 73 (6), 23-53
Issue Date	2023-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/88683
Type	bulletin (article)
Additional Information	There are other files related to this item in HUSCAP. Check the above URL.
File Information	law review _73_6_02_M urakam i.pdf



[Instructions for use](#)

信頼に値する規制の独立性と透明性

村 上 裕 一

目 次

1. はじめに：規制をめぐる「距離」とバランス
2. IAEA が推奨する独立性と透明性
 - 2.1. 機能的分離としての独立性
 - 2.2. IAEA の推奨事項
 - ① 規制機関の一般的特徴
 - ② 独立性について
 - ③ 透明性について
 - 2.3. 小括：信頼を得るための独立性と透明性
3. IAEA の推奨事項の再検討：制度・組織・活動
 - 3.1. 「制度」について
 - 3.2. 「組織」について
 - 3.3. 「活動」について
4. 規制機関の内側への着目：合議体について
 - 4.1. 合議体による決定の意味
 - 4.2. 合議体のメリットと留意点
 - 4.3. 合議体に関する独立性評価
5. 各国原子力規制機関の現況
 - 5.1. 日本：原子力規制委員会
 - 5.2. 東アジア諸国・地域等について
 - 5.3. 小括：何についての独立性に重きを置くか
6. おわりに：規制の質向上から信頼構築へ

1. はじめに：規制をめぐる「距離」とバランス

2011年3月の福島第一原子力発電所事故を検証する中で、我が国の原子力規制の独立性と透明性の欠如は問題点として厳しく指摘された。規制を国民の信頼に値するものにしていくためにその独立性と透明性を具体的にどう実現していくかは、極めて重要な論点である。

規制行政、とりわけ独立規制機関 (Independent Regulatory Agencies) のあり方については、アメリカでそれが創設される条件として大統領と議会多数派の政党の一致・不一致と大統領の支持率に着目した研究や¹、その独立性を、①規制機関の長の地位、②委員会 (会議体) 委員の地位、③政府や議会との関係、④財政的・組織的自律性、⑤規制権限といった観点から評価した研究がある²。最近では、行政組織の制度設計には官僚や内閣よりも与党(政治家)の影響力が強く反映されるという前提の下、議院内閣制で政治任用が限定的な日本では、野党との合意調達にかかる政治的取引費用 (コンセンサス・コスト) を小さくしようという与党の意向が、行政組織の制度設計に最も利くことを示した事例研究や³、日本の多くの行政組織について、その独立性と上記①～⑤をはじめとする諸要素を計量分析の対象とし、当該組織の構成員 (委員) の人数それ自体はその独立性とそれほど関係がないことや、委員の任免権限のあり方が当該組織の独立性に最も寄与することなどを指摘した実証研究が注目される⁴。原発の再稼働に積極的だったとされる安倍政権期にフォーカス

¹ Lewis, D.E. (2003) *Presidents and the Politics of Agency Design, Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1977*. Stanford University Press.

² Gilardi, F. (2008) *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in the Western Europe*. Edward Elgar.

³ 河合晃一 (2019) 『政治権力と行政組織：中央省庁の日本型制度設計』、勁草書房。弱い与党は、後に野党に転落した場合に被るかもしれない政治的損失 (コミットメント・コスト) 抑制のために、政権から自律性の高い行政組織を創設しようとするという理論に挑戦している。

⁴ 池田峻 (2022) 「行政組織の制度的独立性」、日本行政学会編『年報行政研究 (57)』、86～103頁。

し、そこでは政権の政策選好を反映して原子力規制委員会と原子力規制庁の人事がそれぞれ原子力事業者に近い委員と旧通商産業省出身職員によって占められていたものの、規制活動（新規制基準に基づく適合性審査）には政権の意向が反映されなかったことを示した研究もある⁵。

これらの研究が（そのタイトルにもあるように）主として制度的独立性に着目したものであるのに対して、規制行政の独立性は、その制度のみならず組織や活動の局面も含めて総合的に評価すべきと考えられる。その総合的な評価は、規制を信頼に値するものにしていくにはどうすべきかを考えるに当たっても有益だろう。

こうした問題意識から、筆者は2013年の論考において、「独立性」を「財政的資源、法的権限、人的資源・組織、情報といった、当該組織が活動をする上で必要とする行政資源を、政治（党派性等）、政府他部局、行政活動の相手方等へ依存しないこと」と定義した上で、それを日本で「独立性を標榜する行政の組織や活動」の分析に用い、実際の独立性が、①上級機関の指揮監督権の遮断や制限、②当該組織への勧告権付与、③内閣による合議体構成員任命など、様々な仕組みによって担保される一方で、①長（政務など）への一定の応答責任、②事務局の位置付け（自前の事務局か否か）、③意思表示の権限制約などによって、一定の限界を孕んでいることを明らかにした。その上で、規制行政に実態としてある統制・調整・協働といった政府内組織間関係の多様性や行政と社会の相互作用をも加味する必要があることから、「行政の独立性と、民主的正統性（事後的な責任追及）や専門技術性の調達、政策の一貫性・総合性の保持等の必要性とは両立し難い場合があり、実際には様々な要素間のジレンマの中で、行政の組織や活動と他との適切な「距離」やバランスのとれた関係性の築き方を検討することが求められ」るのではないかと、この問題を提起した⁶。中でも「政策の一貫性・総合性の保持」、あえて言い換えるならば物事を他の決定事項と矛盾なく決める必要性をめぐって

⁵ 松浦淳介（2020）「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」、『法學研究：法律・政治・社会（93（8））』、63～83頁。

⁶ 村上裕一（2013）「行政の組織や活動の「独立性」について」、『社会技術研究論文集（10）』、117～127頁。

は、多元的な独立機関が政策討議を闘わせる状況を創出するべく、(首相主導・内閣主導の路線と決別し)「政策過程の多元的停滞を甘受する覚悟が必要」との主張も見られるところである⁷。では、それを具体的にはどう実現していくか。

こうした問題状況の中で、本稿では、上記の独立性とその他様々な必要性との狭間で保たれるべき諸組織間の(付かず離れずの)「距離」や組織内のバランスについて、検討したい⁸。すなわち、規制の独立性に関する既存研究においては、規制機関の外在的・制度的特徴(他機関との関係でどのように位置付けられるべきか)が注目されがちだったが、それに対して本稿では、日本の原子力規制委員会を念頭に置きつつ、制度のみならず組織や活動の特徴、及び、規制機関の内在的特徴(その意思決定がどういう人的構成で、どのようなプロセスで行われるべきか)を含め、規制行政全般について検討する。その際、そこに透明性がどのように絡んでくるのかということも見てみたい。

これを考えるに当たっては、規制機関の独立性と透明性に関する国際原子力機関(IAEA: International Atomic Energy Agency)の規定が参考になる⁹。そのため、本稿ではまずそれを読み、規制機関にはいかなる意味における独立性や透明性が期待されるのかを確認する(2.)。次に、それを踏まえて、上記の「距離」やバランスの重要性について、制度、

⁷ 伊藤正次(2018)「合議制行政組織における政策論議の健全性: 国家戦略特別区域諮問会議と原子力規制委員会の事例から」、日本行政学会編『年報行政研究(54)』、21～40頁。

⁸ 村上裕一(2022)「[より良い規制]のための評価システムの条件」、『日本評価研究(22(2))』、97～109頁。

⁹ 独立性と透明性は、規制そのものを所管する規制機関にとって重要な属性だが、その規制の評価・審査を行う規制監視機関が(場合によっては重層的に)存在しているとき、それらにも求められる属性だと考えられる。規制監視機関については、Wiener, J.B., & Alemanno, A. (2010) Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic: the Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU. In Rose-Ackerman, S., & Landreth, P.L. (eds.), *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp. 309-335.

組織、活動の各側面から検討するとともに(3.)、それを実現していくに当たって、規制機関の「内側」に目を転じ、それがしかるべき条件を備えた合議制組織であることが重要だとの指摘をして(4.)、その観点を東アジア各国の原子力規制機関の現況の評価に取り入れて比較する(5.)。最後に、①IAEAの推奨事項の再解釈、②「政治」等に対する独立性、③合議制組織としての特長に関する本稿の主張をまとめ、今後の研究課題(各国の規制運用実態との照合など)を整理する(6.)。

2. IAEAが推奨する独立性と透明性

2.1. 機能的分離としての独立性

IAEAは、原子力規制機関の独立性について、General Safety Requirements(一般安全要件) Part 1「安全のための行政上、法令上及び規制上の枠組み」(Governmental, Legal, and Regulatory Framework for Safety)(GSR Part1 (Rev.1))の「規制機関の一般的特徴」(General Characteristics of a Regulatory Body)に要件を定め、これを満たす上で必要な「推奨事項」(Recommendation)を記したSafety Guide(GSG-12)を作成し公表している¹⁰。

そこには、「規制の独立性が必要なのは、主に、安全と競合する可能性のある利害関係からの不当な圧力なしに規制上の判断を下し、執行措置を講じることができるようにするためである。国民の規制機関への信頼性は、規制機関が規制対象組織から独立しているかどうか、原子力技術を促進する他の政府機関や業界団体から独立しているかどうかによる」とある。すなわち、IAEAの言う原子力規制の独立性は、原子力利用の推進と規制の機能的分離を指す。そして、安全性確保の障害となり得る不当な圧力を回避して的確な規制を講じることができれば、国民から信頼を得られる可能性が高まる、ということである。他に機能的分離

¹⁰ IAEA. (2018) Organization, Management and Staffing of the Regulatory Body for Safety. (<https://www.iaea.org/publications/12272/organization-management-and-staffing-of-the-regulatory-body-for-safety>) (2022年11月12日 アクセス)。

が求められる例としては、財政と金融の分離（中央銀行）、原因究明と責任追及の分離（運輸安全委員会）、リスク評価とリスク管理の分離（食品安全委員会）がある¹¹。

2.2. IAEA の推奨事項

① 規制機関の一般的特徴

規制機関が行政官の行動を規律し、効果的かつ効率的に作動する組織の基礎を築き、自身に課されたミッションに沿った強固な安全文化を醸成していくために、IAEA の「規制機関の一般的特徴」では次のポイントが挙げられている（以下、長い引用になるが、括弧書きは Safety Guide (GSG-12) の段落番号を示す）。

それは、①独立で(independent)、不偏で(impartial)、透明で(transparent)、比例的な (proportionate)、客観的な (objective) 証拠に基づく (evidence based) 意思決定、②科学的・技術的アプローチに基づく、個人・集合的安全へのコミットメント、③公益 (public interest) のために行動し、合理的説明のつく公共サービスを提示し、決定に関して説明責任を負う、④規制機関のすべての活動においてリスペクト、公正性、礼儀を重んじる、⑤公衆その他の利害関係者への対応における公開性と透明性により、規制機関の判断や決定への信頼を築く、⑥規制機関と当事者との間で率直でオープンかつフォーマルな関係を築き、相互理解とリスペクトを引き出す、⑦規制機関内外での不服申立、トラブル、苦情への対応を含め、率直でオープンかつ誠実なコミュニケーション、⑧個々人の誠実さ、専門性、プロ意識を尊重したサポート体制、⑨継続的な学習と改善へのコミットメント、⑩何事も問う姿勢、である (2.1.)。

規制機関は、その機能を効果的に発揮できるように、「体系的なアプローチ」を適用すべきとされる (2.2.)。「体系的アプローチ」とは、注釈によれば、技術的、人的、組織的要素の相互作用を適切に考慮して、システム全体を視野に入れて働き掛けを行うことである。技術面のみならず、人的、組織的要素にまで及ぶ幅広い視野を持つことが重視されている点が注目される。

¹¹ 村上・前掲注(6)論文、119頁。

② 独立性について

続いて、独立性についての記載がある。繰り返しになるが、原子力規制機関の独立性は、原子力利用の推進者と規制者の分離を指すとしている。2007年6月、原子力安全・保安院（当時）に関して、資源エネルギー庁からの独立を法律で明確にすることをIAEAが推奨した際には、まさにこの点が問題になっていた。その上で、規制機関の独立性は、原子力安全をあまり重視しない利害関係者の不当な圧力なしに規制判断と強制措置ができるようにするために、また、規制機関が信頼に値するかどうかは、規制機関が規制対象者から独立しているかや、原子力利用を推進する他省庁や業界団体から独立しているかどうかにかかっているために、必要だとしている(2.3.)。この点は、次章で論じる制度、組織、活動に関する独立性と重なる。

規制機関は政府の法令と予算により作動するため、他省庁から完全に独立ではあり得ないが、規制機関が外部からの影響を受けずに人間と環境の放射線防護に関する決定を下せるだけの効果的な独立性が、規制の有効性と信頼性に資する(2.4.)。一方で、規制機関の独立性は、規制者・規制対象者等、関係当事者の敵対的關係を意味しない、ともしている。これについては、後で引用する後段において、法令、財務、能力、利害関係者とのコミュニケーション、監査・ピアレビュー・国際協力の各側面から説明されている(2.5.)。

まず、独立性に関する総論として、規制機関の意思決定が不当な影響から効果的に独立しているためには、規制機関がいかなる政治的・経済的な圧力からも、また、権限を有する他省庁の圧力からも、自由でなければならない(2.6.)とする。しかしながら、規制機関は、人間や環境を保護するミッションを効果的・効率的に果たす際に、政府と国民に対する説明責任を負わなければならない。これを果たすための公式なルートとして、政府高官に直接報告するラインの確立、定期的な監査・ピアレビューの実施とその結果の公表、利害関係者とのコミュニケーションなどがある(2.7.)としている。ここでは、不当な圧力を受けないよう工夫する必要があるとしつつ、政府や国民としかるべき関係性を築くことで、規制機関としての説明責任を果たす必要があると確認しているのである。裏を返せば、規制機関が独立性を突き詰めるあまり政府他省庁や国

民との関係を絶ってしまえば、説明責任を果たすことができなくなる。

その上で、まず法令面について。政府は、法制度を通じて規制機関を設立・維持しなければならない、原子力規制の責務を果たすために必要な法的権限と能力と資源を提供しなければならない(2.8.)。また、規制機関の権限を定める法的枠組は、不当な干渉から安全規制の意思決定の独立性を守るメカニズムを持っていなければならない。それには、規制機関の決定やその法的・技術的説明の文書化・公開の手続が含まれる(2.9.)とある。原子力規制機関を1つに統合すれば、責任の所在が明確になり、包括的で均整のとれた、一貫性のある規制アプローチになり得るが、実際の規制は複数の組織に跨っている。それらのギャップや重複を避けるために、権限と責任の明確なラインを確立する必要があり、そこで適切な調整と協力を確保するため、連絡の取り方、作業の進め方の取極や手順を確立しておくことが求められる(2.10.)。

例えば、以前、事業者等に対して安全規制を実施する原子力安全・保安院(当時)を専門的・中立的な立場から監査・監督する原子力安全委員会(当時)の位置付けが問題視されたことがある。これに関してIAEAは、「規制機関としての原子力安全・保安院や原子力安全委員会の役割を、特に安全指針の策定において明確にすべき」と提言した。また、福島第一原発事故後の2012年、日本政府はIAEA特別会合で、「規制組織が分散されていたことが責任を不明確にし、大事故に際して力を結集して俊敏に対応する上で問題があった」とした¹²。

次に、財務面について。規制活動に十分で安定的な資金は独立性確保の基本になるため、資金調達については法的枠組の中で明確に定められなければならない¹³。規制機関の予算は、規制に係る料金を含めること

¹² 村上・前掲注(6)論文、118頁。

¹³ しかしながら、政権が独立行政機関に対するコントロールを強めようという場合には、予算面からのコントロールという手段が採られがちなため要注意である。英国キャメロン政権が、官僚制への不信感が募る中、独立行政機関の支出やその透明性についての基準設定や、独立行政機関と管轄官庁との連結予算促進により独立行政機関へのコントロールを強化したことについて、高安健将(2018)「英国における執政機能の強化：首相の権威・内閣の合議制・各省の自律性」、『年報行政研究(53)』、26～62(特に49～50)頁を参照。同論文では、

もできるが、強制措置による罰金などに依存してはならない。また、原子力技術の開発・利用の推進を所管する機関がそれを決定・承認するものであってはならない(2.11.)。規制機関の予算全体は政府が決めることができるが、規制機関がその活動への予算配分権限を持つことにより、規制の効果と効率を最大化することが求められる(2.12.)。規制機関の資金調達のための具体的な規定は、国の法的枠組や予算過程を通じて確立されなければならない。これが最善の形で実現されるには、規制対象の種類や規模、規制機関の関連作業量、規制機関の構造(内外の能力活用形態)、他国の規制機関の資金調達例を考慮すべきである(2.13.)。規制機関の資金調達に関する、オープンで透明性のあるガバナンスと監査のシステムが導入されるべきで、規制機関の予算の審査・承認は、原子力に関して実質的に中立である政府機関のみが行うべきである。このアプローチにより、規制機関の独立性はさらに保証されるのだ(2.14.)とする。日本では、人事院、国家公安委員会、公正取引委員会が、予算の編成と処理を含む管理上の事項について職権行使の独立性を害さない程度の統轄しか内閣から受けないことになっている。人事院や会計検査院のように、内閣がそれらの経費要求に修正を加える場合、国会での追加の説明責任を内閣に課すことで、内閣からの独立性を担保するやり方もある¹⁴。規制に関して、やはりそれを歪ませるような予算統制は慎まれるべきものと言える。

能力(competence)面について、規制機関の意思決定の独立性が職員の力量に大きく依存することから、規制機関は、その所管分野において十分な技術的専門知識を有している必要がある。したがって、規制機関の管理者は、規制に必要な能力と技術的専門知識を有する職員を擁する権限と責任を持つべきである。そこで必要な能力や専門知識には、①科学技術関連分野における能力、②規制対象の施設、組織、活動に関する

合議制(委員会システム・集合的決定)を基本原理の1つとする英国の政府運営が、キャメロン政権下で独任制化していった様子が描かれる。

¹⁴ 村上・前掲注(6)論文、122頁。こうしたことを踏まえて、同論文では、原子力規制機関についても人事院等のように内閣の所轄下(under the jurisdiction of the Cabinet)に位置付けていく可能性について言及した。

能力、③基盤となる法的枠組、倫理原則、行動規範に則って規制を実施する能力が含まれる (2.15.)。

規制機関は、必要に応じて、一時的・恒常的に、技術等専門的な助言やサービスを得ることができるべきである。外部から得る助言等は、不偏で利益相反 (後述) のないものでなければならず、規制機関の責任を免れさせるものであってはならない。規制機関は、コアとなる能力を適切に構築・維持するために、知識や情報を獲得の上、維持・管理すべきである。その目的は、正確な情報に基づく意思決定を行い、諮問機関や外部専門家、関係当事者からの助言を正しく評価する能力を持つことである。コアとなる能力の構築と維持は、規制機関固有の統合的マネジメントシステムの中で実施されるべきである (2.17.)。

利害関係者とのコミュニケーションや協議について。規制機関は、放射線リスクの他、規制の意思決定過程とその決定そのものについて、利害関係者とのコミュニケーションについて定める権限と責任を有すべきである。利害関係者への情報提供と協議は、透明でオープンで一貫性ある継続的なコミュニケーション過程によるべきである (2.18.)。

監査、ピアレビュー、国際協力について。規制機関の意思決定の独立性を高めるため、規制の実績についてピアレビュー監査の体系的なプログラムを導入するべきである。これには、しかるべき専門家の国際協力への参加や規制活動に対するピアレビューも含まれる (2.19.) とある。

③ 透明性について

公開性 (openness)、透明性 (transparency)、一貫性 (consistency) については、次のように記載されている。規制とガイドは明確で曖昧さのないものでなければならず、規制権者 (authorized parties) が明快に理解できるように記述されなければならない (2.25.)。利害関係者との効果的なコミュニケーションは、規制枠組を確立・修正する際、規制機関が他の視点を考慮するのに資する (2.26.)。規制機関は、規制や要件が放射線リスクに見合った、一貫性がある、透明性のある、バランスのとれた方法で適用されることを保証しなければならない。規制機関は、機密情報の保護に十分配慮しつつ、最高水準の安全性を確保するために、段階的アプローチ、透明性と一貫性、情報とアイデアの幅

広い共有の方針を確立する必要がある。透明性と開放性は、規制機関への信頼 (confidence) と信用 (trust) を高める (2.27.)。

なお、「段階的アプローチ」(graded approach) とは、「原子力施設の安全確保の方法や安全規制の厳格さがその危険性と釣り合うことを求める概念」で、「合理的に達成可能な最高の安全水準で人間と環境を放射線災害の影響から守ること」である¹⁵。

2.3. 小括：信頼を得るための独立性と透明性

本章では、IAEA の推奨事項を改めて読んだ。本稿の論旨との関係では、下記のポイントを挙げておくべきと考えられる。第1に、ここでは、原子力安全と競合する可能性のある利害関係者からの不当な圧力なしに規制上の判断を下し、執行措置を講じることを妨げない独立性が求められているということ¹⁶。第2に、規制を信頼に値するものにしていくために、独立性もさることながら、規制の専門性や透明性、一貫性などについてもその重要性が併せて強調されているということ。第3に、規制機関がそのミッションを効果的・効率的に果たせるように、むしろ利害関係者とのコミュニケーションなどを通じ、政府や国民への説明責任を果たすべきとされているということ、である。すなわち、独立性は規制機関が有すべき属性の1つに過ぎず、単に独立でさえあればよいとしているわけではない。それでは、この付かず離れずの「距離」をどのように実現していくか。規制の制度、組織、活動の観点から検討するのが次章である。

¹⁵ 与能本泰介ほか (2020) 「「グレーデッドアプローチに基づく合理的な安全確保検討グループ」活動状況中間報告 (2019年9月～2020年9月)」、『JAEA-Review (2020-056)』、1頁 (<https://jopss.jaea.go.jp/pdfdata/JAEA-Review-2020-056.pdf>)。また、IAEA ホームページ (<https://www.iaea.org/sites/default/files/20/11/rasa-applying-graded-approach.pdf>) も参照 (いずれも、2022年11月16日アクセス)。

¹⁶ ちなみに、原子力規制庁は、原子力規制委員会の事務局機能を果たす。なお、合議(制組織)と執行(機関)の関係については、他分野を含め、大畠菜穂子 (2015) 『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、第1章に詳しく整理されている。

3. IAEA の推奨事項の再検討：制度・組織・活動

IAEA の言う原子力規制機関の独立性が原子力利用の推進と規制の機能的分離を指すということは、前章で見た通りである。これをどのように実現していくかを検討するために、本章ではひとまず民主制国家を念頭に置いて話を進めたい。民主制国家では、国民が選挙するなどして表示した意思が議会に反映され、議院内閣制の場合は、議会の最大多数の政党を中心に内閣が形成される。そこでは、議会や政治家と内閣の関係、民主制と行政のインターフェイスとしての内閣(もしくは官邸)の機能、その内閣と行政官僚制・各府省の関係といったことが問題になる。これを「制度」と呼ぶことにしよう。次に、行政の司令塔とも言うべき内閣から降りてくるミッションを行政官僚制が引き受け、省庁間調整の中でそれをどのように動かしていくのかが問題になる。これは政府内の組織動態に注目するものであり、「組織」と呼ぶ。さらに、その行政官僚制や行政機関(官)が国民(民)に対してどのように働きかけ、その際、行政と社会とでいかなる相互作用があるのかが問題になる。これを「活動」と呼ぼう¹⁷。

「規制機関が規制対象組織から独立しているかどうか、原子力利用を推進する他の政府機関や業界団体から独立しているかどうか」が重要だとする IAEA の推奨事項は、まさにここで言う制度、組織、活動に関する独立性を問題にしているのである。

ただし、前章で確認した通り、原子力規制の究極的な目的は、規制機関の独立性そのものではなく、不当な圧力を撥ね返して適切・的確な規制を実施し原子力安全を守ることである。本来はそこから逆算して、原子力規制を歪ませない独立性や透明性とはいかなるものかが問われなければならない。原子力規制機関の独立性や透明性にこだわるあまり、極論すれば、それが周囲から孤立無援に陥ったり、正統性や正当性のない規制が行われたり、公開すべきでない機微情報が漏洩したりして、原子力規制の質が保てないということになると、それは本末転倒である。だからこそ、方や独立性や透明性と言いながらも、利害関係者としかるべ

¹⁷ 森田朗(2022)『新版 現代の行政〔第2版〕』、第一法規、第1章。

き協働やコミュニケーションが図られるべきである。すなわち、適切な（付かず離れずの）「距離」とバランスが重要になる。例えば、ある場面では独立性を徹底するが、また別の場面では切り離すことをせず、むしろ繋ぐ努力をするといった、きめ細やかな仕組みの設計と運用が重要になる。

3.1. 「制度」について

行政機関に他ならない原子力規制機関が、「制度」から完全に独立しているということはあるのだろうか。確かに、原子力規制に関する「行政」的判断は本来、党派性や政権の意向といった「政治」から影響を受け過ぎるべきではない。しかし、「独立性を突き詰めて内閣等の統制が及ばないということになれば、行政権が内閣に属しその行使について国会が責任を負っていることを潜脱することになる」との指摘があるように¹⁸、民主制国家の基本構造からすると、それが「政治」から無縁であるということもあり得ない。これは「政治」と「行政」の境界をどう考えるかにもよるが、「行政」的判断は、「政治」的判断による大方針に基づいて下されるもののはずである。すなわち、すでに「政治」的に決まっている事柄を肅々と「行政」的に実行していくときに、不当な圧力でその判断が歪められるのは望ましくないが、実際にはその大元に「政治」的判断があるため、「行政」的判断はそこから完全に逃れることはできない。さらに、今後の長期的な原子力政策といった大きな論点については、「政治」的に決着をつけるべきである。あるいは、そういうことにしておかなければ、その決定が結果的に誤っていたという場合に「政治」に責任を取らせることができなくなってしまう。「政治」が将来の失敗を見越してその責任領域から案件を切り離し独立させようとするのを国会（もしくは内閣）の政治的利得の最大化だと捉えるならば¹⁹、そのよ

¹⁸ 宮沢俊義〔芦部信喜補訂〕(1978)『全訂日本国憲法』、日本評論社、497頁。

¹⁹ 長谷部恭男(2022)『憲法〔第8版〕』、新生社、390～391頁。政権の政治的利得（報酬）最大化を前提とするならば、たとえ安定的な政権下でも、利害調整が難しかったり不確実性が高かったりする案件が出現し、政治決定の責任を回避することが好都合だと判断される場合は、独立機関を設けようとするこ

うにして独立であることを理由に「政治」が結果責任の追及を免れられてしまうというのは、やはり民主制国家として望ましくない。したがって、「制度」について完全なる独立は考えにくい。

なお、ここでは便宜上、「政治」的判断と「行政」的判断はかなり明快に区別できるものと考えた。しかしながら、これについては、たとえ科学的・技術的な判断だとしても、真理は1つだとして答えが一義的に決まるかということ、常にそうとは限らない。すなわち、専門技術的で「行政」的な判断にも振れ幅があることは否定できず、それについては最終的に、様々な科学的知見を闘わせて、できる限り科学的な方法で、一定の「政治」的判断を下さなければならない場合があるということにも留意する必要がある²⁰。これはいわば、科学の（解釈の）多義性と、科学と政治の不可分性である。

そうした中で、規制機関が独立しているか否かは一体どのように評価したらよいのだろうか。例えば、日本の原子力規制委員会がその本領を發揮したと評価された事例に、高速増殖炉もんじゅの廃炉がある。これは2015年11月、相次ぐトラブルを受けて、原子力規制委員会が文部科学大臣にもんじゅ運営主体の変更を勧告し、翌年12月に政府がもんじゅの廃炉を決定したという事例である²¹。これに関しては、当時支配的な空気に水を差したり、政府方針の逆を行ったりする規制措置が独立性の証左だとされがちだが、常にそう言い切れるかどうか。逆に、政府方針を覆すことのない原子力規制機関が独立ではないと言い切れるのだろうか。こうして結果（だけ）を見て判断しても良いのかどうかは、原子力規制（機関）の独立性を評価する上で難しい問題だと言わざるを得ない²²。

になる。

²⁰ Bergeon, H., Borraz, O., Castel, P., & Dedieu, F. (2020). *Covid-19 : une crise organisationnelle*. Paris: Presses de Sciences Po.

²¹ 2022年9月19日付、日本経済新聞朝刊、12面。

²² この点については、原子力安全・保安院（当時）に対する原子力安全委員会（当時）の「規制調査」の評価も左右し得る。村上裕一（2009）「原子力安全規制体制の課題（補論）：規制調査の現状と課題」、SEPP『原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会 中間報告』、133～160頁。

3.2. 「組織」について

規制の策定や実施に当たっては、しかるべき専門家との連携が必要であり、これがIAEAの言う適切な規制実施のための協働、コミュニケーションである。すなわち、この部分についても、独立性を突き詰めるあまり周囲との関係性を絶ち切ることは、専門性確保の観点から適切ではない。

例えば、2012年に原子力規制委員会が発足するに当たり、独立性を象徴する「ノーリターン・ルール」が導入された。これは、原子力規制庁職員に、原子力政策を推進してきた経済産業省や文部科学省への復帰を認めないルールである。これについては、当初5年間の適用除外が設けられたほか²³、審議官以上の幹部職員には原子力規制庁から直接に経済産業省、文部科学省へ異動することを認めない一方、一般職員については、経産、文科両省のうち原子力に強く関わる一部部署を除いて異動が可能とされ、さらに他省庁を経由する場合には、職位を問わず、「相当の期間」経過後、両省のどの部署へも異動が可能とされた²⁴。とはいえ、専門職員の「親元」への復帰にこうして多少の制約が課せられたことにより、原子力規制庁に異動し得る専門職員は結果的に限定されざるを得なかった。また、原子力規制庁職員に原発関連企業などからの出向者が含まれることへの懸念の声も聞かれる²⁵。これについては、規制に係る専門性を有し自立した人材をどう確保するのか、その際、原子力利用を推進する立場の産業界との利益相反問題にどう対処するかという課題が指摘されていたところだが²⁶、実際にも、行政官僚制にとって基本となる人的資源の利用に非効率が生じ、規制機関の専門性が維持しづらく、規制の障害になった面がある。適切な規制実施という観点からは、「組織」の部分についても、文字通りの独立性に一定の留保が必要となる。

専門家委員の選定に当たっては、利益相反の防止が不可欠だが、専門

²³ 2022年9月19日付、河北新報朝刊、6面。

²⁴ 2015年10月4日付、北海道新聞朝刊、5面。

²⁵ 2012年6月18日付、下野新聞、4面。

²⁶ 尾内隆之(2012)「原子力規制の「実効的独立性」をどう確保するか」、『科学(82(7))』、731～735頁。利益相反問題への対応については、後述の通り。

家も各分野にそれほど大人数がいるわけではないため、それを乗り越える工夫が必要である。利益相反は、例えば、新薬の承認を公正に判断するという専門家委員としての公的目的と、製薬会社から研究費支援を受け取るという研究者としての私的利益とが相反してしまい、その判断に携わる者として適切に責任を果たすことができなくなる場合が典型であり²⁷、実際にそれで判断が揺らぐことがないとしても、そうなるかもしれないと周りに受け止められてしまう場合も、これに含めて考えるべきである。

このように、ある分野について優れた知見を有する専門家でも、規制機関の構成員として適格ではない場合がある。意識的・無意識的を問わず、そうした専門家が特定の企業に有利な判断をしてしまう可能性は否定できず、公正な判断が鈍っているのではないかという疑念を国民に抱かせる。このとき、本来は自ら構成員を辞退すべきであり、それを選定する側もそうした専門家を構成員から外すべきだが、タコツボ化した各専門分野で助言し得る専門家は限られていることが多く、そうした専門家を一斉排除して的確な政策判断ができるかという点、現実には難しい。利益相反問題に抵触する専門家が最もその分野に詳しいということは少なくなく、実際にはそういう専門家に利害関係者からの受託研究費が集まっている²⁸。2007年には、インフルエンザ治療薬タミフルの副作用を巡って、その安全性を根拠付ける調査に携わった研究者の利益相反が問題となった。また、2013年に国と製薬会社の責任を否定した判決が確定した肺がん治療薬イレッサを巡っても、その副作用の審査に参加した委員に利益相反の疑いがあった²⁹。

そういう中で落とすところとなっているのは、どういう場合に規制機関の構成員から排除されなければならないかという利益相反規制のルールや基準を明確に設定し、構成員名簿を公開した上で、政策決定に参加してもらうというやり方である。例えば、政府（厚生労働省）は、各大

²⁷ 有本建男・佐藤靖・松尾敬子・吉川弘之（2016）『科学的助言：21世紀の科学技術と政策形成』、東京大学出版会、45～46頁。

²⁸ 有本ほか・前掲注（27）書、46頁。

²⁹ 有本ほか・前掲注（27）書、100～102、104～105頁。

学利益に利益相反に係る審査に当たる委員会の設置を促し、設置のない大学には科学研究費補助金を交付しないこととした。確かに利益相反をあまり厳格に規制し過ぎると、研究の進展や研究の成果の社会還元が阻害されかねず、各分野で最も優れた研究者がその規制によって排除され、政策の立案や実施に差し障るということもあり得る。そこで、利益相反の弊害を最小化する方法として、情報公開が行われているのである³⁰。

3.3. 「活動」について

IAEA が、独立性の半面で利害関係者とのコミュニケーションを重視している点が注目される。これについては、多くの分野において、規制に必要な専門性が政府（規制機関）よりも民間事業者（規制対象者）の方にあることが多いということとも関連している³¹。すなわち、原子力等の技術に係る規制に必要な専門性は、それを有する民間事業者とのコミュニケーションの中で（も）調達できるようにしておかなければならない。さらに近年では、規制の（狭義の）利害関係者のみならず、いざというときのための防災・減災対策や避難計画の実行に参画・協働してもらうことになる自治体や地域住民とのリスク・コミュニケーションを明確に制度化すべきとの指摘も³²、重要性を増している。他方で、規制対象者である民間事業者との関係は規制を歪める可能性も高いため、特に要注意でもある³³。

³⁰ 有本ほか・前掲注(27)書、102～104頁。

³¹ 村上裕一(2009)「官民協働による社会管理：自動車安全のための技術基準策定プロセスを素材として」、『国家学会雑誌(122(9-10))』、1266～1330頁。

³² 尾内・前掲注(26)論文、733頁。

³³ 村上裕一(2016)「いわゆる Corrosive Capture とその予防方策」、『年報公共政策学(10)』、141～165頁。その「予防方策」として、規制権限の分割(単一規制者に権限を集中しない)、行政手続の統制、メディアを通じた精査、消費者の地位向上、多様で独立な専門性の保持、多様な視点や利益の反映、規制に対する司法審査、執政レベルからの費用対便益分析がある(Moss, D.A., & Carpenter, D. (2014) Conclusion: A Focus on Evidence and Prevention. In Carpenter, D., & Moss, D.A. (eds.). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge Univ. Press. pp.

例えば、日本の原子力規制委員会については、新基準が義務付けたテロ対策施設の設置について、期限見直しを求める電力業界の要請を撥ね付けたことが「成功」事例と評価されている。その一方で、東京電力柏崎刈羽原発6・7号機の審査では、東京電力の原子力事業者としての適格性を疑問視してきたその姿勢を原子力規制委員会が突如転換し、保安規程を微修整して合格とした「失敗」事例がある³⁴。最近では、原子炉等規制法で原則40年・最長60年と定められている原子力発電所の運転期間について、経済産業省が60年超の運転に向けた制度改正案を示し、今後原子力規制委員会で審査される旨も報じられている³⁵。ここには、専門性確保や合意形成の必要性と原子力利用・規制のフィージビリティを主張する民間事業者に囚われてしまう恐れとの間でジレンマがあり、これもやはり適切な「距離」やバランスの中で解決していく必要がある。なお、この点は、規制対象となる各国の原子力事業者の特性（国営企業やそれに準ずるものなのか、純粋な民間企業なのか）による部分も大きい。

その上で、政治としかるべき「距離」を保った制度の中での、バランスを失しない組織による、実効的な活動の積み重ねを国民が実感することによって、規制は信頼に値するものになると考えられる。例えばアメリカでは、鉱山での悲惨な事故が広く報道されたのを受けて、規制機関は、規制対象者からの反発や「規制の虜」(regulatory capture)を回避しながら積極的に規制を新設したり強化したりすることができた³⁶。このとき、「(それまでの規制の実績に関する)世評(reputation)」と「(規制実施に必要な)専門性」が規制機関の活動の正当性の根拠となり、それが規制機関の自律性を高めたと考えられる。

451-465.)。

³⁴ 2022年9月20日付、愛媛新聞朝刊、2面。

³⁵ 2022年11月9日付、日本経済新聞電子版。

³⁶ Gordon, S.C. & Hafer, C. (2014) Conditional Forbearance as an Alternative to Capture: Evidence from Coal Mine Safety Regulation. In Carpenter, D. & Moss, D.A. (eds.). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press. pp. 208-231.

4. 規制機関の内側への着目：合議体について

4.1. 合議体による決定の意味

ここまで、基本的には規制機関が政治（党派性等）（3.1.）、政府他部局（3.2.）、行政活動の相手方（3.3.）との関係でどのように位置付けられるべきか、すなわちそれらと保つべき「距離」について検討してきた。しかしながら、そこには規制機関の独立性（非依存性）を制約する（依存を許容せざるを得ない）要素もあったため、規制機関が目指すべき独立性が担保されるかという不安が残る。そこで本章では、その部分を補うべく、規制機関の内側（内在的特徴）について考えてみたい。

例えば日本の原子力規制委員会は合議制組織であり、「3条機関」である³⁷。すなわち、「8条機関」である審議会よりもランクが上で、上級機関から指揮監督を受けず、独立して権限を行使することが保障されている。合議制組織は独任制組織と対置され、複数のメンバーで構成されるという特徴があり、そうであることが独立であることの根拠の1つだとされる³⁸。その意味では、誰か1人の指揮命令ではなく、合議で物事が決まるということ自体が特長であり、したがって、やはりそこでは多様な構成員の合議を通してバランスの取れた結論が導かれることが期待される。このことは確かに責任の所在を曖昧にするが、結論を出すのが極めて難しい問題について、皆で意見を闘わせて、勝者総取りではない「中庸」な意思決定に繋げることができるというメリットもある。

例えば、フランス憲法評議会（Conseil constitutionnel）では、大統領と上・下院議会議長が3名ずつ任命した計9名の裁判官が、大統領等からの付託を受けて、議会可決後、大統領審署・発効前の法律の合憲性を

³⁷ 原子力規制委員会設置法第2条に「国家行政組織法（中略）第3条第2項の規定に基づいて、環境省の外局として、原子力規制委員会を設置する」とあり、その第3条第2項には「行政組織のため置かれる国の行政機関は、省、委員会及び庁とし、その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる」、また、同条第4項には「第2項の国の行政機関として置かれるものは、別表第1にこれを掲げる」とあり、その別表第1で、原子力規制委員会は、公害等調整委員会、公安審査委員会、中央労働委員会、運輸安全委員会と同列に記載されている。

³⁸ 村上・前掲注（6）論文、119頁。

審査する。1958年の第5共和制憲法で創設され、1970年代以降、違憲審査機関としての機能を拡大し、2000年代以降は事後審査も行う人権擁護機関として重要な役割を果たすようになった³⁹。新型コロナウイルスのパンデミックという緊急事態への対応でも⁴⁰、憲法評議会の陣容を見る限りそれが党派性から完全に解き放たれることはなかったが、その憲法評議会が「一般意思の表明」である法律に異を唱えることができたのは、威厳のある場で「賢人たち (Les Sages)」を介して党派性が国民の目に見える形で改めて共鳴し合うことで、しかるべき結論が導き出されるという実績があったからではなかったか⁴¹。そこでの合議には大統領経験者も参加できることから、過去の「民意」に影響され過ぎるという批判も聞かれるが、憲法評議会には、過去と現在の様々な「民意」を調整するメカニズムが埋め込まれているとも捉えられよう。

そのフランスの民生用原子力に係る活動は、独立行政機関である原子力安全局 (ASN : Autorité de Sûreté Nucléaire) が規制している。ASNで重要な決定を下す委員会 (le collège)、すなわち文字通りの合議体は、委員長を含む5名の委員 (commissaire、任期6年) で構成され、うち委員長を含む3名は大統領による任命、残りの2名は上・下院議会議長による1名ずつの任命である。委員は身分が保証され、政府や他機関から指示を受けることなく公平にその職務を遂行することが求められているが⁴²、ここでも、憲法評議会と同様の任命方式が採られていることが注目される。

以上のことを踏まえると、日本の原子力規制委員会のような合議制の規制機関について重視されるべきは、そこにおいて構成員の多様性が保たれ、できるだけ多くの視点や情報 (専門性)、価値観を入れて丁寧な議論の上、結論が出されているか。さらに、その議論へ参加する者の属

³⁹ 大山礼子 (2013) 『フランスの政治制度 [改訂版]』、東信堂、118～130頁。

⁴⁰ 村上裕一 (2021) 「北海道自治研究会：フランスの地方自治の体感」、公益社団法人北海道地方自治研究所『北海道自治研究 (633)』、14～25頁。

⁴¹ 2020年9月12日付、北海道新聞朝刊、21面。

⁴² フランス原子力安全局ホームページ (<https://www.asn.fr/tout-sur-l-asn/presentation-de-l-asn/l-organisation-de-l-asn#le-directeur-general-et-le-comite-executif>) (2022年11月23日アクセス)。

性やプロセスが国民にも分かる形できちんと公開されているか、ということになる。そうすると、IAEA が独立性と透明性を併せて掲げていることにも領けよう。

4.2. 合議体のメリットと留意点

それでは、合議制にはいかなるメリットと留意点があるか。これについては、裁判における合議制に関する議論の動向を整理した論考を引用して検討する。

日本では、遅くとも1890年以降、地方裁判所では常に合議制が、区裁判所では単独制（単独裁判官による）が、それぞれ採られていたが、1947年法で地方裁判所でも単独制が原則となり、1950年のGHQの要請に基づく最高裁判所通達が重要な節目になって、1954年以降、現在に至るまで、合議制の割合は6%前後と低く推移している。しかしながら、実務的には合議制の審判によるべき事件がもっとあるはずだと考えられているほか、近年の訴訟事案の複雑化、困難化、非定型化により、合議制が見直され始めているというのである。この点、フランスでは、単独制の展開も見られたものの、それは訴訟両当事者の「黙示の同意」を前提とする特徴があり、同論考では「合議制の原則に固執している印象を受ける」とされている。それに対しドイツでは、裁判官の負担軽減と手続の迅速化、制度全体の運用統一のために単独制が原則化される方向にある。ただし、往々にして大陸法で合議制が原則とされがちであることについては、その司法官僚制の伝統ゆえ、新人裁判官を合議制の中で養成していく必要があったからではないかということ、また、特にフランスでは、官僚制＝中央集権制が強いことと、州が司法予算を負担するドイツほどにここへの予算圧力が強くないことが、同国の合議への執着・期待に繋がっているのではないかと考察されている⁴³。

その上で、仏独日における合議制のメリットとデメリットに関する議論は、本稿にとって示唆に富む。同論考で取り上げられているのは日本の裁判所法逐条解説だが、その表現を原子力規制委員会のような合議制

⁴³ 山本和彦 (2018)「合議制のあり方について：ドイツ・フランスの議論を参考に」、『判例時報 (2382)』、111～113頁。

の規制機関に引き付けて整理するならば、次のようになる。

すなわち日本では、合議制の利点として、まず、①各委員が他の委員との対話により自己の理解を深め、まとめることができること、②各委員の意見の主観性が捨象され、決定事項が客観性を備えること、が挙げられており、これは独仏両国で合議制のメリットとして指摘されていることとも重なる。日本ではこれに加え、③各委員の異なる知識を活用し、分担した調査・情報収集が可能となり、事実や準拠すべきルールの見落としも少なくなり得ること、④合議制組織に権威を持たせ、利害関係者の信頼も得やすいこと、⑤合議の手續に一定の恒久性を持たせられること、⑥陪席者の養成に寄与すること、が挙げられている。それに加え、フランスの裁判に関しては、(裁判官の匿名性により)当事者や社会からの批判を気にせず独立した判決を下すことができる⁴⁴、ドイツでは、(裁判長のリスク・テイクにより)従来の見解に固執せず新たな考え方へのブレークスルーが容易になるという、注目すべき指摘が紹介されている⁴⁵。

これに対し、多くの人員や時間を要するといった合議の非効率性や個々の構成員の質や責任観念の低下が欠点として指摘されることも多い。しかしながら、近時の実務家ヒアリング等でそれを批判する声はほとんど聞かれなくなっている(特に、合議によって時間がかかり過ぎることではない)といい、その意味で、合議制が見直されているとのことである。合議に関しては、議論することに加えて他者に説明することの意義がここで強調されており、日本の裁判の単独制原則の中では、争点整理段階に緩やかな合議制を取り入れるなど、柔軟な制度運用が提

⁴⁴ 「陪席者」は、将来の委員候補などと考えるべきか。公開される議事録上で、発言者を匿名化するかしないかについては検討の余地がある。顕名化することで議場での発言が萎縮するということは大いにあり得るため、匿名化は率直な発言を促す上である程度有効だが、出席者名簿が公開されている限り、発言内容を見れば誰の発言かが大体分かってしまう、というのも現実である。しかしそれでも発言者を特定して明記しているわけではないため、その限りにおいて、萎縮せずに発言できるとも考えられる。

⁴⁵ 山本・前掲注(43)論文、113～114、117頁。

言されている⁴⁶。

さらに、ファクト・ファインディング(事実発見)が重要になってくる規制行政に対しては、裁判における事実認定や証拠調べに関する指摘も大いに参考になる。すなわち、事実認識に重要となる社会的認識枠組は人それぞれであり、合議はそれを中立化する上で有意義である。その際に重要になるのは、構成員の①非同質性(多様性)と②非支配性である。①については、どれだけ大人数であっても、同質の構成員であれば認識枠組の中立化の意味は小さく、②については、仮に支配的構成員が存在すると、他の構成員が迎合して中立化作用が大きく減退する⁴⁷。したがって、単に多くの構成員が集まったの合議であればよいというわけではなく、構成員が同質でないことや、そこに支配関係がないことに配慮が必要となる。支配性については、当該規制機関の長(原子力規制委員会であれば委員長)が合議の内容に関与し過ぎない(議事整理に徹する)こと、構成員の昇進等、身分的な利害に関与しないことが重要であり、長は、自分の意見が決定的な重みを持ち得ることを自覚し常に慎重に合議に関与する、すなわち、構成員の自由な意見表明を封殺していないかを常に反省する必要がある、とされている⁴⁸。

さらに、和解や判決の場面でも、合議により多様な点に目配りがなされた丁寧な和解案・判決を作成できる可能性が高まる。これに加え、複数の裁判官が丁寧に考えてくれたという印象が、当事者による受容に積極的に作用し得るとされている⁴⁹。

4.3. 合議体に関する独立性評価

以上のことを踏まえると、原子力規制機関の独立性や透明性を実現するには、その組織(法)的位置付けもさることながら、むしろその内側、

⁴⁶ 山本・前掲注(43)論文、114～116頁。

⁴⁷ 山本・前掲注(43)論文、116頁。「迎合」だけでなく、「萎縮」もあり得るだろう。

⁴⁸ 山本・前掲注(43)論文、117頁。

⁴⁹ 山本・前掲注(43)論文、116頁。なお、知的財産高等裁判所の5人合議による審理・裁判(「大合議制度」)が持つ判断統一等の効果については、中山一郎(2018)「知的財産高等裁判所の大合議制度の評価と課題」、『知的財産法政策学研究(52)』、1～39頁を参照。

すなわち構成員(委員)の多様性(非同質性)と専門性が保たれているか、また、それらが同じ土俵の上で率直に意見を闘わせられるようになっていくか(非支配性)、さらに、そこでの議論の内容が国民にも分かる形で公表され、それに国民が納得・信頼できるか、が重要だということになってくる。

この点、科学的・技術的独立を謳っている日本の原子力規制委員会は、構成員が原子力関連分野の専門家となっているが、韓国では、弁護士などの専門家も加わって、技術面にとどまらない多様性、すなわち独立性を目指しているようである(5.2.)。ここで提案したいのは、すでに指摘のあるように原子力規制委員会の独立性や中立性は実現が必ずしも容易でないことを踏まえつつ⁵⁰、まずは構成員個々人が不偏不党であるということに期待するのはやめて、構成員個々人にはそれぞれに思想信条や利害関係があるという前提の下、合議制組織全体でバランスを取って偏りをなくす、という発想である。この時、構成員の非同質性と非支配性への配慮がない限り、構成員が多ければ多いほど良いということにはならない。極端な利害や主張を持った構成員がいる場合には、そのカウンターバランスになる構成員を加えて組織全体の中立化を図るのが望ましい。このように、合議制組織の独立性を評価する際には、構成員の人数そのものよりも、上記のことへの配慮がなされているのかを問題とすべきである。

5. 各国原子力規制機関の現況

以上のことを踏まえると、原子力規制機関の独立性と透明性を評価する際に重要なのは、それと制度、組織、活動の中での(付かず離れずの)「距離」もさることながら、その構成員(委員)の非同質性と非支配性、すなわちそこでの合議のバランスと、議事の内容やプロセスの公開性である。これに加え、構成員が専門性などの意味において個別に信頼に値する人物かも重要である。本章ではこうした観点で、東アジア各国・地域等の原子力規制機関(日本の原子力規制委員会と同等の機関)の現況

⁵⁰ 新藤宗幸(2017)『原子力規制委員会：独立・中立という幻想』、岩波新書。

を見てみよう。

5.1. 日本：原子力規制委員会

日本の原子力規制委員会が「科学的・技術的な見地から、独立して意思決定を行う」と謳っている背景には、同委員会が「2011年3月11日に発生した東京電力福島原子力発電所事故の教訓に学び、2度とこのような事故を起こさないために、そして、我が国の原子力規制組織に対する国内外の信頼回復を図り、国民の安全を最優先に、原子力の安全管理を立て直し、真の安全文化を確立すべく、設置」されたということがある⁵¹。

原子力規制委員会は環境省の外局として設置され（設置法第2条）、行政委員会であって内閣からの独立性が高い（同第2条、第5条）。委員長及び委員4人をもって組織され（同第6条第1項）、委員長及び委員は、人格が高潔であって、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに高い識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する（同第7条第1項）。ただし、一般的な欠格事項のほか、「原子力にかかる製錬、加工、貯蔵、再処理もしくは廃棄の事業を行う者、原子炉を設置する者、外国原子力船を本邦の水域に立ち入らせる者、もしくは核原料物質、もしくは核燃料物質の使用を行う者、またはこれらの者が法人であるときはその役員（中略）、もしくはこれらの者の使用人その他の従業者」に該当する者は委員長または委員となることができない（同第7条第7項）。委員長はその任免を天皇が認証する認証官である（同条第2項）。委員長及び委員の任期は5年で、再任されることができる（同第8条第1項、第2項）。その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、原子力利用における安全の確保に関する事項について勧告し、及びその勧告に基づいてとった措置について報告を求めることができる（同第4条第2項）。

2012年7月3日の「原子力規制委員会委員長及び委員の要件について」

⁵¹ 原子力規制委員会ホームページ (<https://www.nra.go.jp/nra/gaiyou/idea.html>) (2022年11月20日アクセス)。

が⁵²、少なくとも野田政権下での人選において考慮されたようである⁵³。同委員会委員の専門分野（2022年9月現在）は、原子力工学・核燃料工学・材料分野（委員長、1955年生）、核燃料サイクル・放射性廃棄物研究（1950年生）、原子炉安全工学・リスク評価研究（1968年生）、放射線影響・防護（1963年生）、地質学（1953年生）となっている。地質学は日本に特徴的だが、構成員は専ら原子力及びその関連分野の専門家であり、人文社会系や政務はいない。

5.2. 東アジア諸国・地域等について

韓国の原子力安全委員会は、福島第一原発事故を受けて2011年10月にその独立性を高めるべく教育科学技術部を離れ大統領直属となったが、2013年3月、原発拡大をエネルギー政策の基調とする朴政権下で国務総理室所属となった。同委員会が国務総理（＝原子力振興委員会委員長）の室所属に過ぎなくなったということは、それが原子力振興委員会より格下になったものと解される。現に原子力安全委員会委員長は大臣級ではなく事務次官級となり、原子力産業所管部局と対等に渡り合い自律的な意思決定ができるかは疑わしくなった⁵⁴。原子力安全委員会はその設置・運営法によれば委員長を含め9名の委員から構成されるものとされ、「原子力安全に関する識見と経験の豊富な人物の中で任命、もしくは委嘱し、原子力・環境・保健医療・科学技術・公共安全・法律・人文社会等原子力安全に貢献できるような関連分野の人材も含まれるべき」とし

⁵² 内閣官房ホームページ (<https://www.cas.go.jp/jp/genpatsujiko/info/120703/guideline.pdf>) (2022年11月22日アクセス)。

⁵³ 松浦・前掲注(5)論文、70～71頁によると、各委員の原子力事業者との関係（寄附、学生の就職、委員歴）の有無は、2012年9月（野田政権）では「有」1人（寄附のみについて）に対して「無」4人（委員長を含む）であり、2017年9月（安倍政権）では「有」2人（すべてについて）に対して「無」3人（委員長を含む）だった。本稿の趣旨からすれば、バランスのとれた状態に近付いたとも言える。

⁵⁴ 崔鐘敏・尹順眞・李秀澈・河津早央里・周瑋生（2020）「韓国の原子力政策と原子力安全規制制度：福島原発事故が規制制度に及ぼした影響と評価を中心に」、『名城論叢（20（4））』、151～152頁。

ている。原子力関連技術については同委員会傘下の原子力安全技術院に専門家がそれなりに多くいることから、同委員会では人文社会を含む多様性の中で、政策的な判断を下すことが期待されているようである。なお、その後の文政権では朴政権期に比べて原子力関連の委員が減ったことが指摘されている⁵⁵。2022年11月現在の委員は7名で、それは弁護士、カナダ原子力公社上級安全分析官 OB、原子力医学院原子力病院病理課長、韓国環境研究院自然環境研究室名誉研究委員、漢陽大学原子力工学科教授、韓国原子力安全技術員・責任研究員、韓国機械研究院製造装置研究所長である⁵⁶。

これに対し中国では、国家核安全局が原子力安全を所管し、現在それは生態環境部に置かれている⁵⁷。これは原子力開発・推進組織である国家原子力機構や国家能源局と並立しているが、原子力利用の推進と規制の機能的分離が不十分であり、安全規制の独立性は必ずしも高くないと評されている⁵⁸。国家核安全局が、生態環境省副大臣、生態環境省原子力安全主任技術者、原子力施設安全規制局長、原子力安全監督部長、放射線源安全監督局長により構成されるのに対し⁵⁹、専門的な事柄を受け持つ国家原子力安全専門家委員会は、123人の上級メンバーと、政府部門、科学研究、設計、生産、製造、運営部門、高等教育機関の核科学関連分野の専門家で構成され⁶⁰、行政と技術の切り分けが見られる。同国では

⁵⁵ 崔ほか・前掲注(54)論文、153頁。

⁵⁶ 韓国・原子力安全委員会ホームページ (https://www.nssc.go.kr/ko/cms/FR_CON/index.do?MENU_ID=90) (2022年11月22日アクセス)。原子力事業は、韓国電力公社の子会社(50%強を政府等が出資)の韓国水力・原子力発電会社が担っている。

⁵⁷ 周蓓(2022)「中国における原子力政策と住民参加」、田中良弘編著『原子力政策と住民参加：日本の経験と東アジアからの示唆』、第一法規、356頁。

⁵⁸ 河津早央里・周瑋生・李秀澈・崔鐘敏・尹順眞(2020)「原発事故事象の原因分析と中国の原発安全規制制度」、『名城論叢(20(4))』、172～173頁。

⁵⁹ 中国・国家核安全局ホームページ (<https://nnsa.mee.gov.cn/zjjg/jld/>) (2022年11月22日アクセス)。

⁶⁰ 中国・国家核安全局ホームページ (https://nnsa.mee.gov.cn/zjjg/gjhaqzjwyh/202006/t20200602_782275.html) (2022年11月22日アクセス)。

原子力事業が国策国営として運営されているということにも、注意が必要である。

また、台湾の行政院原子能委員会は13人から構成され、財団法人工業技術研究院特聘研究官、国立台湾大学化学工程系名誉教授、国立台湾大学環境工程学研究所所長、中央研究院環境変遷研究センター研究員、国立清華大学工学・システム科学科名誉教授、新北市土城病院画像科部長、行政院原子力委員会元書記長、行政院政務委員、教育部部長、經濟部部長、衛生福利部部長、国家科学・技術委員会主任委員、行政院環境保護署署長となっている⁶¹。原子力の専門家と政務が混在していることや、公表されている名簿に委員の性別が付記されていることなどが特徴である。

フランス ASN の合議体 (le collège) を構成する委員の専門分野は、原子力安全・放射線防護監視 (委員長、2018年11月13日から6年間、大統領任命)⁶²、生物物理学・核医学 (2020年12月15日から6年間、大統領任命)⁶³、放射線防護・原子力安全 (2016年12月21日から6年間、大統領任命)⁶⁴、橋梁・水・森林のジェネラル・エンジニア (生態移行省出身で、人文科学と経済学の学位を持つ。前任者の残りの任期を引き継いだため、2021年4月21日から2023年12月9日まで、上院議長任命)⁶⁵、原子力エン

⁶¹ 台湾・行政院原子能委員会ホームページ (https://www.aec.gov.tw/share/file/about/NdHLGpDqpMy30DaR88DQaQ_.pdf) (2022年11月22日アクセス)。原子力事業は唯一の公営電力会社である台湾電力会社が担う。なお、台湾はIAEAの原子力安全条約に未署名だが、締約国に準じて原子力利用をするものとされている。

⁶² フランス・ASN ホームページ (<https://www.french-nuclear-safety.fr/asn-informs/news-releases/bernard-doroszczuk-appointed-asn-chairman>) (2022年11月30日アクセス)。

⁶³ フランス・ASN ホームページ (<https://www.french-nuclear-safety.fr/asn-informs/news-releases/ms-geraldine-pina-jomir-appointed-asn-commissioner>) (2022年11月30日アクセス)。

⁶⁴ フランス・ASN ホームページ (<https://www.french-nuclear-safety.fr/asn-informs/news-releases/appointment-of-sylvie-cadet-mercier-asn-commissioner>) (2022年11月30日アクセス)。

⁶⁵ フランス・ASN ホームページ (<https://www.french-nuclear-safety.fr/asn->

ジニア（2018年12月21日から6年間、下院議長任命）となっている⁶⁶。男女比は2対3となっており、性別に関しては結果として無理なくバランスが図られているようである。個々の委員は偏りを排し、政府等他機関の指示を受けることなく活動するものの、憲法評議会と同じく大統領と上・下院議長それぞれが任命していることから、党派性を全く帯びていないわけではない。専門分野には委員間に一部重複が見られるものの、これは冗長性（redundancy）とも捉えられ、人文科学を含めできるだけ広い範囲をカバーする形となっている。

5.3. 小括：何についての独立性に重きを置くか

韓国、中国、台湾、フランスを単に並べるだけでは比較にならないが、これを横断的に見る限り、各規制機関のミッション、すなわち、それが科学的・技術的独立性の追求に主眼を置くのか、政治的・政策的・社会的独立性までも視野に入れて規制方針を答申・決定するののかに対応する形で、当該規制機関の構成員の多様化が試みられているようである。当該機関に、政治・政策、組織、技術、社会などいかなる意味における独立性を期待するかによって、追求されるべき構成員の多様性の内容、及び、政策決定過程全体の組織フォーメーションが決まってくる。その際、何をもって構成員や組織の正統性・正当性の根拠とするかも重要になってこよう。男女比も1つの切り口だが、ここでそれを他の多様性より優先すべきかどうかは、原子力規制を歪ませないという究極的な目的を念頭に検討されるべきだろう。

今後、これらをより深く検討していく際には、各国の規制体制に関して、IAEAの推奨事項に照らして独立性や透明性が乏しいとされている点のうち、実際に不適切な規制に繋がったポイント、及び、実際には適切な規制を保っているポイントとは何か。逆に、独立性や透明性が形式

informs/news-releases/ms-laure-tourjansky-is-appointed-asn-commissioner) (2022年11月30日アクセス)。

⁶⁶ フランス・ASN ホームページ (<https://www.french-nuclear-safety.fr/asn-informs/news-releases/mr-jean-luc-lachaume-appointed-asn-commissioner>) (2022年11月30日アクセス)。

的にはあるとされている点のうち、実際には不適切な規制に繋がってしまったポイントとは何か。そしてその原因・理由とは何かを明らかにする必要がある。各国において、規制に不当な圧力が及ぶのは一体どのような形でか。規制における失敗事例とはどのようなものか。これは、IAEAの推奨事項自体の妥当性確認にも繋がる。

6. おわりに：規制の質向上から信頼構築へ

本稿では、規制機関の独立性と透明性の観点から保たれるべき「距離」やバランスについて検討するべく、まずIAEAの推奨事項を読み直し、規制を歪ませない独立性や透明性が追求されるべきことを確認した(2.)。次に、それを踏まえて、規制行政の制度、組織、活動の各場面で見られる統制・調整・協働といった組織間関係の多様性をそれらの間で保たれるべき「距離」と捉え、その重要性を整理した(3.)。続いて、規制機関の「内側」に目を転じ、独立性や透明性を実現していくには、構成員のバランス(非同質性・多様性と非支配性)を備えた合議制組織であることが重要だと、仏独日の裁判における合議制の研究動向に依拠して指摘した(4.)。そして最後に、日本の原子力規制委員会と同等の、各国の原子力規制機関を見て、それぞれが目指す独立性の意味合いによってその構成が異なるということを指摘した(5.)。

本稿の主な主張は次の3つである。第1に、原子力等の規制機関が単に独立・透明であればよいというのではなく、規制行政を歪ませない独立性と透明性はこういったものかという視点が重要であるということ(この点、独立性・透明性相互の関係・位置付けは、IAEAの推奨事項では必ずしも明快ではなかった)、第2に、様々な意味で不確実性を抱える各種規制において、アカウンタビリティ(説明責任)とレスポンシビリティ(応答性)を実現していく際、独立性が求められるゆえに「政治」その他周囲との関係を絶ち切ることは、むしろ有害になり得る(したがって、付かず離れずの適切な「距離」が模索されるべきである)ということ、第3に、規制行政機関の外在的・制度的特徴に加えてその内側、すなわち合議制組織であるがゆえに生まれる独立性(=構成員の多様性とそのバランス)と透明性に注目して、あるべき規制体制をより広い視野で考

えていくべきではないかということ、である。このいわば「高い専門性と多様性の結果として生まれる独立性」は、確かに規制に係る諸決定の「停滞」を招く場合があるかもしれないが、我々はそれを「甘受」できるだろうか。

その上で、本稿では、独立性や透明性によって実現する適切な規制の実績の積み重ねが国民からの信頼に繋がる可能性を示した。規制が適切なものかどうかについてはそうした評価が下せるまでに多少のタイムラグがあり得るが、これについては、「政治」や政権の意向と規制機関の決定の単なる一致・不一致に気を取られ過ぎることなく、まずは本稿で検討したしかるべき独立性と透明性が確保されているかを見極める必要がある。そうすることで、規制行政をより良いもの (better regulation) へと繋げられる可能性が一層高められよう。

謝 辞

本稿は、2020～2022年度 科学研究費補助金「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織の discretion による事例分析」(代表：筆者)の成果の一部をまとめたもので、環境経済・政策学会 (SEEPS) 2022年大会における企画セッション「東アジアの原子力安全規制機関の国際比較：独立性と透明性の視点から」(2022年10月2日午後、座長：藤川清史先生)の討論のために準備した原稿を基にしている(ただし、同セッションでの報告ペーパー等からの引用はせず、既発表論文を参照した)。本研究には、日本評価学会第23回全国大会における自由論題「行政」(同年12月10日午前、座長・討論者：南島和久先生)でも貴重なコメントをいただいた。ご指導くださった皆様に深く御礼申し上げます。

(以 上)



Title	信頼に値する規制の独立性と透明性
Author(s)	村上, 裕一
Citation	北大法学論集, 73 (6), 23-53
Issue Date	2023-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/88683
Type	bulletin (article)
Additional Information	There are other files related to this item in HUSCAP. Check the above URL.
File Information	law review _73_6_02_M urakam i_suppl.pdf (SUMMARY OF CONTENTS)



[Instructions for use](#)

THE HOKKAIDO LAW REVIEW**Vol. 73 No. 6(2023)
SUMMARY OF CONTENTS**

**Independence, or Autonomy, and Transparency
in Ensuring Trustworthy Regulations**

Yuichi MURAKAMI*

Trustworthy regulatory agencies must be independent and transparent concerning politics or the elected administration, other competing promotive ministries, and regulated parties. It is more relevant to nuclear regulation, with references to the International Atomic Energy Agency guidelines and lessons learned from the catastrophic Fukushima disaster. This paper proposes a new framework for assessing a nuclear regulatory body's autonomy and transparency. It works to avoid 'regulatory capture' while also ensuring regulatory accountability and responsibility by maintaining a certain 'distance' from other institutions, on the one hand, and making balanced decisions, paying attention to non-homogeneity and non-controlling relations between well-specialized members in the open collegiate body, on the other hand. Continued and appropriate regulatory implementation, enabled by such autonomy and transparency, will result in a good reputation and thus public trust. The framework is used to examine nuclear regulations in East Asia and in France and conclude that the composition of their agencies varies depending on the type of autonomy (e.g. political, organisational, or technological) that each country seeks.

* Associate Professor, Hokkaido University School of Law, and Public Policy School