

行政の組織や活動の「独立性」について

REFLECTIONS ON THE 'INDEPENDENCE' OF PUBLIC ADMINISTRATION: WHAT IT IS FOR AND HOW TO COMPREHEND IT

村上 裕一¹

¹ 博士 (法学) 東京大学 特任講師 大学院公共政策学連携研究部
(E-mail: yuichimurakami@06.alumni.u-tokyo.ac.jp)

行政の組織や活動の「独立性」の問題は近年、政策決定の分離や新たな規制機関の制度設計等を巡って盛んに議論されている。その現状を踏まえて、本研究では、まず行政が独立であるべきとされる際に引き合いに出される理由・根拠・趣旨等を網羅的に列挙・整理することにより、行政の独立性が(1)政府他部局、(2)政治(党派性等)、(3)活動の相手方からの独立性という意味合いで論じられていることを述べる。そして、行政の独立性を「(1)財政的資源、(2)法的権限、(3)人的資源・組織、(4)情報といった行政資源に関する他への『非依存性』」と捉える枠組みを提示する。それに則って我が国の行政の仕組みとその限界について論じた上で、行政の実効性・信頼性向上に向けた独立性概念のさらなる検討等、今後の課題を指摘する。

キーワード：行政組織・活動、独立性、評価、自律・中立・不偏・公正・専門性、信頼

1. はじめに

1.1. Gilardi の「独立性」評価の視角

独立規制機関 (IRAs : Independent Regulatory Agencies) の独立性は、特に経済的規制や公益事業関連で信頼の獲得に重要とされている (Gilardi 2008) が、より広く行政の独立性は、その組織への信頼や活動の実効性を議論する上でも極めて重要な属性と言える。

規制機関の独立性を評価する際のポイントとして、例えば Gilardi (2008 : 56-8, 140-2) は、①規制機関の長の地位 (在任期間、任免〔人事〕権者、政府の役職との兼職の可否、任期更新・任命時の独立性要件の有無)、②委員会 (会議体) 委員の地位 (①と同じ)、③政府や議会との関係 (独立性規定・政府や議会への報告義務・決定意思を覆す機関の有無)、④財政的・組織的自律性 (財源、予算統制権限の所在、機関の内部組織・職員人事に関する決定権者)、⑤規制権限 (関連領域で同権限を持つ機関の有無) を挙げている。確かにこれによれば、規制機関の独立性はかなりの確に捉えることができよう。

しかし、Gilardi の独立性評価視角は、その研究上の問いからして基本的に当該規制機関と政権担当者 (議会) や管轄が近い政府他部局との「距離」に注目するものであり、統制・調整・協働といった府省間関係の多様性や行政と社会の相互作用への配慮は必ずしも十分ではない。また、現代の行政というものを考える場合、規制にとどまらず給付・行政資源取得・誘導といった様々な行政 (宇賀 2011 : 79-81) をも視野に入れて独立性評価の視角を

持つ必要性が高まっている。そうすることによってこそ、昨今盛り上がりを見せている独立性論議の全体像をかなり包括的に捉え、さらにその全体像の中に個別の独立性論議を位置付けることが可能になると思われる。

1.2. 行政の組織や活動の独立性

独立性を巡る議論は、(1)行政委員会の位置付け、(2)政策決定 (権限) の分離、(3)新たな規制機関の制度設計、といったテーマに関して見られる。

(1) 行政委員会の位置付け

我が国の行政委員会は、司法・行政・立法に次ぐ第 4 の権力とも捉えられたアメリカ型独立規制委員会が戦後に受容され多様に制度化されたもので (伊藤 2003)、その一例に、アメリカ対日人事顧問団 (団長 : B.フーバー) が作成した要綱を基に一定程度独立の地位に置かれた人事院がある (西尾 2001 : 155)。一般職の個々の公務員の任免や日常的な服務監督を府省の長等が行う一方で、職権行使の独立性を保障された人事院が人事管理行政システムの一翼を担うことで、政治的中立性の確保や科学的な人事管理を図るものとされた (宇賀 2012 : 324-33)。行政委員会には他に公正取引委員会 (公取委) や国家公安委員会 (国公委)、教育委員会等があるが、戦後、行政委員会の多くは諮問機関としての審議会等に改組されたり廃止されたりして、理念として当初あったその独立性は総体として低減してきている。これを官僚勢力の復権によるものと見る向きもある (宇賀 2012 : 183)。

(2) 政策決定(権限)の分離—政策論議の公開

物価の安定を目的とする金融政策は、1990年代以降、政府から独立した中央銀行が担うことが国際的に一般的になっている。これは、中央銀行の金融政策運営に対してはインフレを志向する政策を求める圧力がかかりやすく、実際も財政支出を賄うために通貨が増発され深刻なインフレを招いた例が歴史上も稀ではなく、それは望ましくないと考えられるためである。「財政と金融の分離」の理念は、金融破綻処理制度と金融危機管理についての調査・企画・立案を所管した金融再生委員会設置(1998年12月)の根拠にもなっている⁹⁾。

関連施設のトラブルが起こる度に規制機関の政治的・組織的・技術的独立性(鈴木ら2006)が議論されてきた原子力分野では、IAEA(国際原子力機関)の安全基準(No.GS-R-1)に基づき2007年6月に国際的なレビュー・チームが行ったIRRS(Integrated Regulatory Review Service〔総合規制評価活動〕)で、原子力安全・保安院(NISA:Nuclear and Industrial Safety Agency)に関して「資源エネルギー庁から独立していることは認められるが、そのことを法律で明確にすることが推奨される」とされた(城山2009)。ここでは、原子力利用を推進する立場にある資源エネルギー庁に対し、原子力利用を規制する立場にあるNISAの独立性が問題になっていた¹⁰⁾。

専門性を持った人材の数にも限りがあり、多くの政策領域において政治と行政、官と民が一体となり国家を挙げてプロジェクトを展開することにも合理性があつて、それが我が国の「行政指導」のシステムを特徴付けてきたとも言える。他方、このように政策が反目し得る財政と金融、規制と推進の担当部局を分離・独立させることには、政策論議の過程をあえて公開することによって特定部局において独善的な政策決定が行われることを避ける、という狙いもあるものと考えられる¹¹⁾。

(3) 新たな規制機関の設計—行政への信頼回復

2011年3月11日に発生した福島第一原子力発電所事故を受け、原子力安全規制を担う新たな行政の組織や活動の独立性が特に重要な論点として浮上した。

そこではまず原子力利用の推進と規制の分離が問題となったが、加えて、IRRSが「規制機関としてのNISAや原子力安全委員会(NSC:Nuclear Safety Commission)の役割を、特に安全指針の策定において明確にすべき」と提言したように¹²⁾、事業者等に直接に安全規制を課すNISAを専門的・中立的な立場から監査・監督するNSCの位置付けについても問題視された。原子力規制体制の改革が求められていた日本政府は、2012年8月の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つた」と、NISAとNSCの機能不全を認め

たと報じられている¹³⁾。2012年9月19日に発足した原子力規制委員会(NRA:Nuclear Regulation Authority)は環境省の外局(3条委員会)で、環境大臣の統括下には置かれるもののそれとは別の者(原子力規制委員長)を責任者とし、同省の内部部局とは異なり環境大臣の指揮監督を受けないという意味において同大臣からの独立性が相対的に高く、また同委員が国会の同意を経て任命される点において内閣からの独立性が高い。近年では、2009年9月に発足した消費者庁及び消費者委員会の組織設計についてもこれと類似している¹⁴⁾。

こうして、政府内外に広がる重層的な規制(監査・監督・監視等を含む)の実効性を担保するための独立性への注意も近年、重要視されてきていると言えよう。

13. 本研究の課題設定とその意義

この現状を踏まえ、本研究では、行政の組織や活動の独立性を的確に捉える視角を提示することを最終的な目標として、独立性という概念について整理と考察を行う。

以下では、まず行政が独立であるべきとされる際に引き合いに出される理由(あるいはその根拠、趣旨等)を網羅的に列挙・整理・分析する。これによって、行政の独立性が(1)政府他部局、(2)政治(党派性等)、(3)行政活動の相手方からの独立性と、それぞれ異なる意味合いで論じられていることを述べる(2.)。その上で、独立性を「(1)財政的資源、(2)法的権限、(3)人的資源・組織、(4)情報といった行政資源について他に依存しないこと(in-dependence)」と捉える枠組みを提示する。そして、その枠組みにより我が国の行政の組織や活動を観察・検討し、様々な意味での独立性を担保する仕組みとその実際上の限界(さらにそれを補う仕組み)について論じる(3.)。最後に、本研究におけるこれまでの検討結果を踏まえて今後の研究課題を指摘する(4.)。

本研究は、あくまで行政の組織や活動を考察対象としている。しかし実際には当事者から独立した立場にある(べき)第三者的な機関(会計等の監査や事後検証・事故調査を行う委員会〔塩崎2011、郷原2012〕)等、民間組織の独立性が問題になることも少なくないことから、民間領域への応用可能性をも視野に入れている。実務において組織の垣根を超えた連携・協働、調整の必要性が叫ばれ実践もされる中、本研究はそれと一見対立するとも言ふべき独立性の概念を画定し議論の状況を改めて検討する試みであり、それ自体これまであまり明示的に整理されたこともなかったため理論的にも一定の意義がある。本研究での検討内容は、例えば規制改革を惹起する外部委員会等(田辺2012)、地方交付税法において「独立性の強化」が謳われ分権改革が議論されている地方公共団体(自治体)、独立行政法人、独立取締役等への応用可能性もあろう。

2. 「行政が独立であるべき理由」とその分析

本章ではまず、行政の組織や活動が独立(であるべき)とされる際に引き合いに出される理由・趣旨・根拠等を網羅的に列挙し整理する。そのために、本研究では主として「その職務権限の行使について、その独立性が保障されなければならない」行政機関(田中 1976: 66. 直接には人事院、外局としての7委員会・庁、附属機関としての審議会、会計検査院)に関する法制度論を参照する。ここで独立性は、それ自体が目的や結果となっている場合と、それを手段として他の何らかの目的(例えば中立性や不偏性)を達成しようとしている場合とがあり、それぞれ重複する部分もあって単純には捉えにくい。とはいえ、こうして独立性と結び付けられる属性・要素を網羅的に採り上げ整理することを通して、独立性という概念に様々な意味が込められてきたこととそれらの関連性を確認したい。そして、独立性という概念の輪郭を捉えるに当たって、まずそれらを「何(誰)からの独立か」によって整理することが可能かつ有効であることを示す。

2.1. 「行政が独立であるべき理由・根拠・趣旨」

(1) 合議制組織であること

ある行政機関が合議体(複数の構成員の全員一致または多数決でその意思を決定する組織体)で、その審議や意思決定が構成員の自由な合議によらなければならないがゆえに、大臣や他部局の指揮・命令・監督等になじまないことになる。こうして、事務や機能がヒエラルキーの下で行われる通常の行政事務とは異なることになる。

(2) 機能的分離が求められること

財政・金融の分離や原子力の促進・規制の分離は、機能的分離を根拠としたものと考えられる。他にも次のような例がある。

2008年10月に設置された運輸安全委員会(JTSB: Japan Transport Safety Board)に関連して、交通事故等の原因究明機能と責任追及機能の分離がある。両機能にはそもそも目的や事実認定の方法、認定すべき事実の範囲に違いがあるが、「事故調査活動が犯罪捜査のために利用されることになると、犯罪捜査に関し、人権の擁護その他の理由により、憲法及び刑事訴訟法が定める制限の適用を事故調査活動という形で免れることになり」不当とされる¹⁰⁾。加えて、事故調査において提供される情報が犯罪捜査にも使われるとなると、過失犯が疑われる当事者からの情報提供が消極的になる可能性もある。1975年8月には、都道府県警察が行う犯罪捜査と調査委員会が行う事故調査が競合する場合における調整に関する覚書が、当時の警察庁長官と運輸事務次官との間で締結された。公取委の犯則調査権限に関しても、犯罪捜査のために行政

調査権限が行使されることはないとされている。

政策におけるリスク分析について、リスク評価とリスク管理の分離の原則がある。2009年7月に出された「リスク評価の独立性と中立性に関する小泉食品安全委員会委員長談話」では、参議院本会議においてプリオン専門調査会座長であった科学者を食品安全委員会委員に推す人事が科学的事由でない理由によって否決されたことに関して、リスク分析に関する誤解があるのではないか(リスク評価の科学的な判断が阻害されている)との危惧が表明されている。

(3) 高度に専門的・技術的であること

事務处理的業務は内閣の統制が必要とされないということが、行政機関等の独立の根拠になることがある。また、独禁法の運用や専門的・科学的な人事行政等のように、当該行政事務の分野が専門的・技術的知識を必要とし比較的長期的な見通しと計画の下に行われる必要がある事務についても、やはり政権から一定の距離を置いて党派性に影響されないようにすることが必要となる(田中 1976: 52)。これは、高い専門技術性に正統性の根拠を求めると同時に、政権交代等によって当該行政事務に携わる者が短期間に交代し当該組織に専門的・技術的知識が蓄積されなくなる恐れへの対処でもあると考えられる。

(4) (政治的) 中立性(不偏性)が求められること

国公委(警察庁)による警察行政や人事、試験・検定等の実施は、事の性質上、特に政党的支配からできるだけ独立に行使されるべきものである。これは政治・行政の分断・融合に関する行政学論議(曾我 2013: 74-9)にも位置付けられよう。

人事院は、従来の官僚的な行政機構から独立して職務上の独立と身分上の独立とを得るとともに、その任命についても多かれ少なかれ民主的な手続を要求していた。また、その構成についても特に政党的な独立性が要求され、委員の過半数が同一政党に属することとなつてはならないとされている。これらの点を捉え、「こうした独立行政機関について、政党内閣が責任を負うこと自体が矛盾である(政党内閣が責任を負う行政の外に独自の委員会行政を認めるところに意味があるので、ある行政分野がこれに適するというのであれば、それを独立の機関に与えることのみが政策上要求される)」とも言える(鶴飼 1949: 32-3)。憲法解釈の絡む行政を政治的イデオロギーの対立から隔離するために、あえて関係行政機関の独立が図られる場合もある。

注意すべきは、独立性確保の目的の1つである「中立性」の多義性である。例えば「政治的中立性」は、党派性や対立関係にあるいずれの当事者の立場にも与しない

ことを意味し、「専門的中立性」は、被規制者から適切な「距離」を保つとともに科学的な正当性や根拠に基づく決定を求めている。また、行政・政策の大きな方針の決定から具体的な実施に至るまで、「中立性」が問題になる場面（例えば、手続面での中立性か実体的判断を下すに当たってのそれか）によっても意味合いが異なり得る。

(5) 準立法的権限を有すること

国家公務員法第16条に「その所掌事務について、法律を実施するため、又は法律の委任に基づいて、人事院規則を制定し、人事院指令を発し、及び手続を定める。人事院は、いつでも、適宜に、人事院規則を改廃することができる」とある人事院の場合のように、準立法的権限を有することが行政機関の独立性の根拠になっている場合がある。準立法的権限は国会によってその立法権の一部を当該行政機関に委譲したということであり、また当該行政機関が一定事項について政策を企画・立案したり行政施策を調整したりする場合には、それが国会の本来なすべき事項の領域に渡ることがあり得る。ゆえに、当該行政機関の権限行使は「国会のコントロールに服するに適さないもの（宮沢 1978 : 498）」となる。

(6) 準司法的権限を有すること

「これまで官僚制システムは、立法、司法に属さない広大な行政という領域を支えてきたが、行政もできるだけ法律の下に服し、まさに裁判判決をモデルとする司法的方法によるべし」という考え方（塩野 2004 : 12）は、行政の判断が究極的のところにおいて司法的で、党派性から独立しているべきという考え方へとつながる。こうして行政機関が行使する権限が裁決の性格を有していれば、当該機関の独立性が求められる。準司法的権限を有する機関として、人事院、公取委、中央労働委員会（中労委）、旧海難審判庁、公害等調整委員会、公安審査委員会等がある（藤田 2005 : 80）。準司法的権限を有する審判官など行政官個人の独立性も、裁判官の場合と同様、重要である。

(7) 公正性・客観性・第三者性が求められること

司法試験委員会（2004年1月に8条機関化）が行うような技術上の能力の試験の採点の類は、上級機関等によるコントロールが必要でなくまた妥当でもない。この点は、労働争議の斡旋、調停、仲裁、公平審査等を行う中労委等にも要請されよう。

特に会計検査院に当てはまることだが、国の収入支出の決算に対する会計検査、会計経理の監督及び適正化、決算の確認という職務の特性からすれば、検査主体としての公正性・客観性・第三者性といった資質が求められる（村上 2012 : 48）。公取委が総務省に置かれたとする

と電気通信事業を所管する総務大臣の意向が及び本来の業務執行に差し障り得るので、公取委は総務省には置かず内閣府の外局という位置付けにしてある。

(8) 行政の民主化

行政委員会制度はアメリカ占領軍の要請に基づくものであり、そもそもその対日管理政策、特に行政の民主化や官僚行政の排除のために用いられた。アメリカにおいては、急速に発達した鉄道の料金をめぐる紛争が勃発し、司法や立法では解決できないということで、鉄道料金の限度額を決める行政機関を鉄道会社と利用者が自ら作った（これが行政委員会の発端とされている）。アメリカの学区委員会は、市町村からさえ独立した課税権を有する学区という公共団体の最高意思決定機関であって、ミクロ・レベルにおける民主制確保の制度であったと考えられている（塩野 2004 : 2-8）。

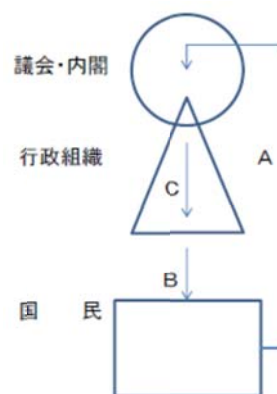
(9) 自由権保障との関係

下級機関の権限の内容に応じて指揮監督権が画される場合の例として、文部科学大臣と国立大学法人学長との関係がある。すなわち、専門的な学術の研究・教育という大学の使命に鑑み、旧文部省設置法では、大学の運営に関して文部大臣は指導と助言を行うにとどまり、法令に別段の定めがある場合を除いては「行政上及び運営上の監督を行わない」とされていた^{viii)}。これは、憲法上の学問の自律性を前提とした「学問の自由」や大学の自治とも無関係ではない（宇賀 2012 : 266-7）。内閣総理大臣の所轄の下、政府から独立して職務を行う「特別の機関」として1949年1月に設立された日本学術会議の趣旨も、こうしたところにあると考えられる。

2.2. 行政分析の視角 (1) 一行政の構成要素から

それでは、以上9つの「行政が独立であるべき理由」を整理・分析してみよう。9つの「理由等」を見る限り、それらにまずは「何（誰）からの独立を求めているのか」によって違いがありそうである。そこでこれによって整理したいが、そのツールとして森田（2000 : 16-8）の枠組みが有効と思われる。すなわちそれは、行政現象の構成要素として①「制度」（A : 行政組織が位置付けられ、活動の前提となる枠組みを形成している）、②行政の「活動」（B : 行政

Fig. 1 行政を構成する3要素（森田 2000 : 17）



機関が国民を対象として何らかの働きかけを行う), ③行政「組織」(C: 行政活動を行う主体), の3つを提示した (Fig. 1).

この枠組みが意味するのは, ①~③が行政とそれを取り巻く環境との関係, ひいては行政の組織や活動の性格そのものとその要因を決定しているということである. 実際, 9つの「行政が独立であるべき理由」を分類すると, Table 1のように整理されよう.

Table 1 行政の構成要素と「理由」の対応関係

| 何 (誰) からの独立か | 行政が独立であるべき理由 (21) | | | | | | | | |
|--------------|-------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| A「制度」 | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | | |
| B「活動」 | ● | ● | | ● | | ● | ● | | |
| C「組織」 | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | ● |

すなわち, 「行政の組織や活動が独立であるべき理由」は, 「何 (誰) からの独立か」によって, (A) 国会・内閣 (政治・党派性) からの独立, (B) 活動の相手方からの独立, (C) 政府内の他部局からの独立の3種に分類することが可能である (ただし, 重複する部分はあり得る) ことが分かる.

Table 1の整理によれば, (1)・(4)・(6)・(7)のように(A)・(B)・(C)いずれからも独立であることが求められるものと, (8)・(9)のように(C) (のみ) からの独立が求められるものとがあることが分かる. これについて, 前者は当該組織内部のガバナンスへの期待があり外部から働く様々な力をその攪乱要因と捉えているようなのに対し, 後者は国家や官僚制 (もしくは各府省) による介入への警戒感を基本的な動機としていると言える. いずれにしても, 独立性に込められた意味合いは一樣ではない.

2.3. 行政活動の「相手方」に対する独立性

以上のように, 独立性に関しては規制等の行政活動の相手方に対するそれも極めて重要になる. それには, 広い意味で, 国民や事業者等のみならず政府内の他部局も含まれる.

例えば, 証券取引等監視委員会の任務には, 内閣総理大臣及び金融庁長官から委任された権限に基づく市場監視や金融商品取引業者等に対する検査の他, そうした検査等を行った場合において必要な行政処分等を行うよう内閣総理大臣及び金融庁長官に行う勧告や措置に関する報告要求が含まれる²⁾.

2012年9月以前の原子力安全規制体制において, 原子力事業者に対して直接規制を課したのはNISAであって, 事業者に対するNISAの独立性がまず重要であったが, それに加え, NISAの規制活動について専門的・中立的な立場から監視・監査したのがNSCであって, 実効的な規制のためNSCのNISAに対する独立性が問われた

(NISAに対するNSCの「規制調査」については, 村上2009を参照). 消費者委員会の任務には, 消費者行政に関連する省庁部局の監視が含まれる.

2003年7月に内閣府に設置された食品安全委員会は, 「国民の健康の保護が最も重要である」という基本的認識の下, 規制や指導等のリスク管理を行う関係行政機関から独立して, 科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行う機関であり, その評価結果に基づきリスク管理を行う関係行政機関からの機能的な分離独立が志向されている³⁾.

このように, 独立性を巡る論議にはNSC等, 独立を標榜する行政の組織, 及び, それが他の行政機関に対して行う監査・監督・勧告等の活動に関するものも含まれることから, 政府内部で行われる監査・監督・監視活動の対象 (内閣, 金融庁, NISA, 消費者庁, 厚労省・農水省等) をも「相手方」に含めて考えるべきである.

3. 行政の独立性を捉える枠組みの設計と実装

3.1. 行政分析の視角 (2) — 4つの「行政資源」論

Hood *et al.* (2007) は, 行政の機能を支える基本的な資源 (リソース) として, ①金銭等, 何とでも交換可能な財政的資源 *treasure*, ②法律に基づく公式な権限 *authority*, ③専門的技術を持つ人材や不動産, 設備等の各種資源 *organization* の他, 情報の調達と発信にも着目して④社会的ネットワークの中心 *node* に位置していることそれ自体 *nodality* を挙げ, 行政が社会とのインターフェイスにおいてこれら4つの「道具 *tools*」を「入力装置 *detectors*」及び「出力装置 *effectors*」において用いる, 情報交換のプロセスと捉えた.

3.2. 行政の独立性を捉えるための視角

2で「何 (誰) からの独立か」という観点から整理したTable 1と, 3.1.の4つの「行政資源」論とを組み合わせると, Table 2が得られる.

Table 2 (行政の) 独立性を捉えるための視角

| 何 (資源) についての独立か↓ | A | B | C |
|-------------------------|-----|-----|-----|
| ①treasure (財政的資源) | (い) | (ろ) | (は) |
| ②authority (法的権限) | (に) | (ほ) | (へ) |
| ③organization (人的資源・組織) | (と) | (ち) | (り) |
| ④nodality (情報) | (ぬ) | (る) | (を) |

すなわち, 「何 (誰) からの何 (行政資源) についての独立か」という整理により, (い) から (を) の12個のセルが導かれる. それらすべてについて他に依存していない状態が, 理念的に最も独立ということになる (が,

実際の独立性論議は Table 2 中のいずれかの意味における独立性が問題となっているに過ぎず、仮に独立な行政を志向する場合、独立性が不足する部分を他の何でどう補完するかということが検討されることになる。

本研究では、「独立性 independence」を（文字通り）「行政資源について他の何（誰）かに依存 dependence しないこと」と捉える。既存の2つの行政分析視角を組み合わせることによって得られた Table 2 によれば、それぞれの不足を補い、行政の独立性論議の全体像をかなり網羅的に捉え、逆に個別の独立性論議をその中の的確に位置付けることが可能になる。さらに、実効的な行政につながる組織や活動の独立性の内容や程度を評価する指標としても有効であり得る。

3.3. 行政の独立性の実現手法—評価枠組みの実装

では、実際いかなる方法で行政の独立性を担保するか。本節では、その仕組みを概観するとともに、それにどういった限界があるのかについても考察したい。ただし、行政の組織や活動の実際の独立性を評価するには、以下で述べるような仕組みがどのように運用されているかも問題となる。

なお、国・地方関係はそれ自体、別途検討すべき大問題である。国に対する地方公共団体（自治体）の独立性（及びその限界）も、財政的資源（補助金・地方交付税のカット、一部税源の移譲）、法的権限（機関委任事務の廃止等）、人的資源・組織（必置規制の緩和・廃止への動き等）、情報（地方公共団体への国・都道府県の関与）の観点からかなり体系的に整理・分析することができる。

(1) treasure (財政的資源)

外局としての委員会は、財務大臣に直接予算要求書を送付することができない（内閣への法律案、政令案提出権もない）。人事院、国公委、公取委は、内閣から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受けけないことになっている（「所轄' under the jurisdiction of the Cabinet'」）。人事院が提出する経費要求書に内閣が修正を加える場合、人事院の要求書は内閣により修正された要求書とともに国会に提出されることになっている。内閣からの独立性を徹底させるのならば、会計検査院のように、歳出見積を減額した場合は歳出見積の詳細を歳入歳出予算に附記するとともに、国会がこれらの機関に係る歳出額を修正する場合における必要な財源についても明記しなければならないとする方法もある（(i)）。

言うまでもなく、財政的資源を調達したり（政府諸組織や活動の相手方へ）配分したりする場面への着目も必要である。行政の組織や活動に要する費用をその相手方の負担で賄うことは、行政判断の適正性（それへの信頼）

に疑義を生じさせる（(i)は(ろ)）。

(2) authority (法的権限)

a. 指揮監督権について

大臣等上級機関は、その内部部局や地方支分部局等の下部機関に対するのとは異なり、合議制組織である審議会等に対してその所掌事務（意思決定）について訓令等による指揮監督ができない。審議会等は大臣の統轄下にあつて、通常の指揮監督権とは異なり委員の任命の他その独立性を害しない程度の予算、経理等といった管理的な事項にしか関われない（cf. (3)c.）。

行政委員会についても、人事、財務、会計等についてある程度の監督権が及ぶだけである。例えば公取委は、内閣の統轄下にある行政機関で、内閣府の長（＝内閣総理大臣）が上級行政庁だが、その権限行使に対し内閣総理大臣の指揮監督を受けない。「法律の定めるところにより官吏に関する事務を掌理する」という内閣の職務を行う人事院も、形式的には内閣の下にあるが、職権行使について内閣から独立性を有し内閣の所轄の下にある機関である。

ただし、外局は、憲法が分担管理原則を採っていることの結果として、その分配された所掌事務及び権限がさらに二次的に分配されたものを所掌する部局であるということから、完全な意味においてこれら大臣から独立の地位にあるとは言えない（大臣との結合関係は、その限度において存在する）。

事務次官に関して、庁の場合にはその監督が及び、委員会の場合にはより独立性が高いと考えられる。国家行政組織法には「事務次官は、その省の長である大臣を助け、省務を整理し、各部局及び機関の事務を監督する」とあり、これに外局を含まないとはされていないことにより、外局は事務次官の監督下にあると解されている。ただし、その場合でも限定的な管理事項のみということになると考えられる（(i)）。

b. 勧告権について

JTSB が事故等調査を終えたとき、当該事故等に関する事項を記載した報告書を作成し、これを国交大臣に提出するとともに公表しなければならない。委員会が事故等調査を終えた場合において、必要があると認めるときは、その結果に基づき、事故等が発生した場合における被害の軽減のため講ずべき施策について、国交大臣や原因関係者に勧告することができる（そして大臣は、勧告に基づき講じた施策について委員会に通報しなければならない）。さらに、委員会から勧告を受けた原因関係者が正当な理由なく措置を講じなかったとき、委員会はその旨を公表することができる。JTSB 独自の判断により事業者等に対してこうした勧告を行う権限を有することは、独立性を高め得る。

NRA は、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講じた措置について報告を求めることができる（〔ほ〕〔へ〕）。

c. 長の権限について

委員長は一部を除き国務大臣ではないので閣議に参加できず、全会一致の閣議決定に係る拒否権発動を背景に交渉力を発揮できないという指摘もある（宇賀 2012 : 197）。これに対して、国公委は「政府の治安に対する国家的な考え方が委員会の中正な判断によって濾過された上、警察運営の上に具現され、政府の治安責任と警察の政治的中立性との調和を図る」べく大臣委員会となっており、国家公安委員長に国務大臣が充てられることにより内閣府からの独立性は高まることになる（宇賀 2012 : 189）。同様に金融再生委員会の長が国務大臣をもって充てられていたことは、金融再生委員会と内閣との意思疎通を円滑にし両者間の連絡を緊密化しただけでなく、法案協議等、各所折衝の局面においても同委員会の立場を強固にした（宇賀 1999 : 60）。

庁及び委員会の長（長官、委員長）には命令制定権が与えられている。この権限は、大臣の発する省令等とは別個に外局が自らの命令を発することができるという意味において、外局の独立性を示していよう（〔に〕〔へ〕）。

(3) organization (人的資源・組織)

a. 委員・構成員

合議体組織の構成員（委員）は、外部（民間等）から招く場合が多い。審議会等の委員について、それにより代表される意見、学識、経験等の公正・均衡性、行政への民意反映といった趣旨も含めて、原則として民間有識者から選ぶ（国会議員や行政機関職員等の就任、兼任等を認めない）こととされている（宇賀〔2012 : 213-4〕、及び、「審議会等の整理合理化計画別紙2〔審議会等の組織に関する指針〕」を参照）（〔ち〕〔り〕）。

人事院、国公委、公取委、会計検査院等の合議体構成員は、両議院の同意を得て、内閣が任命（人事官、公取委員、会計検査官はさらに天皇が認証）する。このことにより、政治的中立性への配慮や各省大臣からの独立性担保が図られる（宇賀 2012 : 191-3）。彼らはその身分が保障されており、原則としてその意に反して罷免されない（ただし、任期の設定のある場合がある）。

人事官については、3名中1名を総裁として内閣が任命し、特別の弾劾手続が用意されており、その裁判は最高裁で行われる。これについて宮沢（1978 : 499）は、「この程度の関係だけでは、人事院が内閣の指揮監督下にあると言うことはできない」としている。人事官の内2人が同一政党に属していたり、同一の大学学部を卒業した

者であったりしてはならない（これで罷免する場合も、内閣が両議院の同意を得て行う。同様の規定は国公委に関してもある）。鶴飼（1949 : 27）は、人事官に国務大臣に準ずる俸給を保障する規定があることをその地位保障の手段の1つに挙げている（〔と〕）。

国交省の外局の JTSB において、委員長及び委員は両議院の同意を得て国交大臣が任命する。国家公安委員は、「任命前5年間に警察又は検察の職務を行う職業的公務員の前歴のない者のうちから」内閣総理大臣が任命する。NRA（3条機関）の委員の任命は自民党案を反映する等して国会同意人事となったが、このことについて城山（2012）は「委員の任命が政治化するリスクはあるが、超党派的に原子力安全規制を運用できる可能性」を指摘している。委員については、「公正中立性の確保に関する法律上の欠格要件」に加えて「就任前直近3年間に、同一の原子力事業者等から、個人として、一定額以上の報酬等を受領していた者」等を欠格としている他、事務局職員に関し、原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織への配置転換を認めないこととする「ノーリターン・ルール」や再就職規制が設けられた²⁰（〔ち〕〔り〕）。

b. 人事や組織編制について

外局（庁、委員会）職員の任命権は外局の長にある。国家公務員法改正（1948年）以前は、「法律の別段に定めのある場合を除いては、その官職の等級の別に従い、政令の定めるところにより、内閣、内閣総理大臣または各大臣その他の機関の長に属する」と定められていたが、改正によって外局の独立性が高まったと言える。

会計検査院の検査官は、他の官を兼ねたり、国会議員、地方公共団体の職員、議会の議員となったりすることができない。官房及び各局の事務の分掌及び分課は、会計検査院規則の定めるところによる。こうして会計検査院が自律的に組織編制する余地（事務総局の支局設置）が認められていること、さらにいわゆる「総定員法」の適用がないこと等は、国会に対するそれも含めその独立性への配慮である（宇賀 2012 : 243）。人事院も、形式的には内閣の下にあるが、人事行政の政治的中立性を確保するため内閣府設置法や国家行政組織法、いわゆる「総定員法」、「政策評価法」の適用を受けず（宇賀 2012 : 134）、自らその内部機構を管理することとされている（〔り〕）。

c. 事務局の位置付け

審議会等では多くの場合、その事務局は当該審議会のある省庁の内部部局とされるので、その分（事務局が審議会等のシナリオを描くような場合〔Noble 2003〕にはなおさら）独立の程度は下がる。NSCや食品安全委員会の事務局は内閣府に、JTSBは委員会に、NRA（原子力規制庁）は委員会に、それぞれ置かれている。

行政委員会には、法律の定めるところにより事務局（あるいは事務総局）を置くことができ、そこには内部部局

として局が置かれる。宇賀（1999：61）によると、3条機関（庁、委員会等）とするか8条機関（審議会等）とするかの振り分け基準は法律に明示されているわけではないが、実務上は固有の事務局を有するかどうかが考慮されているようである。人事院の場合、事務総局長（事務総長）は人事院総裁の職務執行の補助者となり、事務次官と同等の待遇・給与を受ける。公取委にも事務総局が置かれている。国公委の庶務は警察庁（特別の機関）が行っている（荻野 2010 を参照）（〔り〕）。

(4) nodality (情報)

行政活動は行政と社会との情報加工・交換のプロセスであり、それをより分析的に見るならば、行政による活動のための情報の収集・調達と、何らかの政策目的を果たすための情報の伝達・発信が含まれる。

a. 情報の収集・調達

規制等の行政活動をその相手方から寄せられる情報のみに依存して行うことは、やはり行政活動の適正性（それへの信頼）に疑義を生じさせる。技術基準の設定と実施等、高度に専門技術的な規制行政の場合、事業者等、規制される側が最も充実した技術情報を有している（村上 2013：34-5）という皮肉な現実があるものの、規制の独立性の観点からは、被規制者サイドに与することのない専門家集団や専門的知識にアクセスしたり（鈴木ら 2006）、活動のための情報をその相手方だけに依存するのではなくその源を複数確保したりすることにより、技術的な独立を図ることが重要となる（〔る〕）。誰からも独立であることで次の瞬間に何者かの虜になってしまう可能性が高まるが、複数の者との連携・協働が却って行政の独立性や不偏性を高める可能性がここで示唆される。

b. 情報の伝達・発信

審議会等の独立性の程度を評価する指標として、大臣の諮問に応じて初めてその意見を答申することができるか、諮問を待たずしてその意見を答申・建議・報告できるかという点がある。審議会等の答申は、そうした諮問機関をわざわざ設け審議を求めた以上、尊重されるのが当然ではあるが、法的拘束力を有しないのが原則である（佐藤 1985：256-7, 宇賀 2012：210-2）。その意味で、審議会等の独立性の程度は高くない。つまり、大臣等に当該答申等を採用するかどうかの裁量をどの程度認めるか（採用しない場合その理由の開示を求めるかどうか）という点も、審議会等の独立性の程度の指標になり得る。

人事院については、規則や指令の制定が法律を実施するため、または、法律の委任に基づいてなされるものとされているという意味において独立性は縮減されている（鶴飼 1949：29）、他方で法令の制定改廃に関する意見の申出は積極的に行っており、現にそれを尊重した立法措置が採られている（宇賀 2012：138）。また、法律に

より人事院が処置する権限を与えられている部門において、人事院の決定及び処分は人事院によってのみ審査されるという形でも独立性は担保されている。ちなみに、「特別の機関」で職権行使の独立性が保障された日本学術会議は、政府の諮問がないときにも、科学の振興及び技術の発達に関する方策等について政府に勧告することができる（日本学術会議法第5条）。

行政機関（なかんずく諮問・参与機関）が自ら「国家意思」を決定・表示する権限を有するかどうかによっても、独立性の程度は異なると言える。例えば、総務省の退職手当・恩給審査会や法務省の検察官適格審査会の決定意思は、権限のある機関（大臣等）がそれを取り入れて表示して初めて国家意思になる。他方、再審査請求に対する厚労省の労働保険審査会や社会保険審査会の決定にはそれ自体に法的効力が認められる他、公認会計士・監査審査会に関しても、その裁決等の後は直接裁判所に（原処分の取消を）提訴できるとされていて、同会の決定が他機関を経ずに表明されそれを機に次の手続へと進行し得るため、そうした諮問機関の決定意思自体を国家意思と捉えることができる。この点で、同会の独立性は相対的に高いと言える（〔ぬ〕〔を〕）。

4. 終わりに

4.1. まとめと結論

本研究では、行政の組織や活動の独立性が近年、様々な文脈の中で盛んに議論されていることを踏まえ、行政の独立性論議を的確に捉えるための視角を検討してきた。

ここでは統制・調整・協働といった府省間関係の多様性や行政と社会の相互作用をも加味し、「独立性」を「財政的資源、法的権限、人的資源・組織、情報といった行政資源に関する政府他部局、政治（党派性等）、行政活動の相手方への『非依存性』」と捉えて分析する枠組みを提示した。それにより我が国の行政を検討したところ、独立を標榜する行政の組織や活動の実際の独立性が様々な仕組みで担保される一方、一定の限界を孕んでいることが以前より明示的かつ体系的な形で明らかになった。

4.2. 今後の研究課題

(1) 独立性の（定量的）評価に向けて

まず、行政（運用）の独立性を評価する手法を精緻化していくことが求められる。そのために、まずは本研究の評価視角を的確に指標化する必要がある。そうすることで行政の組織や活動の独立性の程度や態様を可視化することができ、評価対象間比較の他、それと行政の実効性や信頼性との相関関係の有無も評価可能になり得る。

(2) 独立性の現状分析のために

行政の組織や活動の独立性とそれ規定する（個別の）政治的条件との論理関係の分析が求められる^{xiii)}。Lewis (2003) は、アメリカで、統一政府か分割政府か、大統領の支持率、行政機関の独立性の関係を論じている。伊藤 (2003) は、合理的選択制度論により我が国の行政の組織・制度史を説明している。長谷部 (2011: 365-7) は、国会の政治的利得最大化に着目している。

(3) 行政の実効性・信頼性確保に向けての制度設計

本研究では、行政の独立性がその実効性や信頼につながることで自体の検討・実証は行っていない。行政の独立性の評価指標が確立された暁には、それが実効性や信頼へとどうつながるのかを分析することが必要となる。

他方、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よう。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のではないか（宮沢 1949: 497）。行政組織の独立性や分離を徹底することで、行政を支える専門性や人材といった資源の利用が効率的でなくなるのではないか（田辺 2006 を参照）。独立性が尊重され内部だけで判断が自己完結するということは本来の意味のガバナンスの機能不全にもつながり得る（郷原 2012: 24）ので、独立性そのものへの期待は裏切られる可能性さえある。

そうした観点からは、人事院等のように内閣の所轄下に位置付けること、国公委のように大臣委員会とすること、行政権を統治・執政の作用と法律を執行する作用とで二元的に捉えて前者にのみ統制を及ぼすこと^{xiv)}等で折り合いをつけることその他、独立性に込められた趣旨・目的（公正性、不偏性、専門性等）を達成するため、Table 2 で独立性が低い部分（例えば財政的資源）を他（例えば意思決定のプロセスや体制の設計）で補うということも考えられる（その意味で、Table 2 は独立な行政を検討する際の一つのツールになり得る）。あるいは誰（何）に統制を求めるのかという問題提起があり、行政の透明性向上、手続（一例として「ファイアウォール」）の整備、「科学」や「専門性」に根拠を求める意思決定の徹底といった方策があり得る。もっとも、独立な行政の姿を巡っては依然として様々な価値が併存・対立している。

参考文献（ウェブの最終アクセスはいずれも 2013 年 3 月 11 日）

- 1) Gilardi, F. (2008) *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in the Western Europe*. Edward Elgar.
- 2) 宇賀克也 (2011) 『行政法概説Ⅰ：行政法総論〔第4版〕』有斐閣.
- 3) 伊藤正次 (2003) 『日本型行政委員会制度の形成：組織と制度の行政史』東京大学出版会.
- 4) 西尾勝 (2001) 『行政学〔新版〕』有斐閣.
- 5) 宇賀克也 (2012) 『行政法概説Ⅲ：行政組織法・公務員法・公物法〔第3版〕』有斐閣.
- 6) 榊原英資 (2012) 『財務省』新潮社.
- 7) 鈴木達治郎＝城山英明＝武井撰夫 (2006) 「安全規制における『独立性』と社会的信頼—米国原子力規制委員会を素材として (http://shakai-gijutsu.org/vol4/4_161.pdf)」『社会技術研究論文集』, 4, pp.161-8.
- 8) 城山英明 (2009) 「原子力安全規制体制の課題（本論）：原子力安全委員会のあり方を中心に」東京大学公共政策大学院エネルギー・地球環境の持続可能性確保と公共政策 (SEPP) 『原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会 中間報告』 (<http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/SEPP/research/documents/report200906.pdf>), pp.111-32.
- 9) 森田朗 (2000) 『現代の行政〔改訂版〕』放送大学教育振興会.
- 10) 宇賀克也 (2009) 「消費者庁関連 3 法の行政法上の意義と課題」『ジュリスト』, 1382, 有斐閣.
- 11) 内閣官房消費者行政一元化準備室 (2009) 「消費者庁関連 3 法の概要」『ジュリスト』, 1382, pp.6-18.
- 12) 塩崎恭久 (2011) 『国会原発事故調査委員会』立法府からの挑戦状』東京プレスクラブ新書.
- 13) 郷原信郎 (2012) 『第三者委員会は企業を変えられるか：九州電力「やらせメール」問題の深層』毎日新聞社.
- 14) 田辺国昭 (2012) 「規制改革：分析のための試論」森田朗＝金井利之編著『政策変容と制度設計』ミネルヴァ書房, pp.289-301.
- 15) 田中二郎 (1976) 『新版行政法：中巻〔全訂第2版〕』弘文堂.
- 16) 曾我謙悟 (2013) 『行政学』有斐閣.
- 17) 鶴飼信成 (1949) 「人事院の地位・権限と憲法：行政委員会制度と憲法の問題」『公法研究』, 1, pp.32-3.
- 18) 宮沢俊義〔芦部信喜補訂〕 (1978) 『全訂日本国憲法』日本評論社.
- 19) 塩野宏 (2004) 「行政委員会制度について：日本における定着度」『日本學士院紀要』, 59(1), pp.1-20.
- 20) 藤田宙靖 (2005) 『行政組織法』有斐閣.
- 21) 村上裕一 (2012) 「法規制化」と業界自主規制の遷移」『計画行政』, 35(3), pp.44-51.

- 22) 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』, pp.133-60.
- 23) Hood, C.C., & Margetts, H.Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age* (2nd rev. ed.). Palgrave Macmillan.
- 24) 宇賀克也 (1999) 「金融再生委員会の設置」『ジュリスト』, 1151, pp.58-62.
- 25) 城山英明 (2012) 「原子力規制組織 残された課題 自治体の関与, 規定明確に」『日本経済新聞 (5月15日) 朝刊』.
- 26) Noble, G.W. (2003). Reform and Continuity in Japan's Shingikai Deliberation Councils. Amyx, J., & Drysdale, P. (eds.). *Japanese Governance- Beyond Japan Inc.* Routledge. pp.113-33.
- 27) 荻野徹 (2010) 「国家公安委員会による警察庁の『管理』について」『公共政策研究』, 9, pp.120-32.
- 28) 村上裕一 (2013) 「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略 (一)」『国家学会雑誌』, 126(1-2), pp.1-54.
- 29) 佐藤功 (1985) 『行政組織法 [新版・増補]』有斐閣.
- 30) Lewis, D.E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design, Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1977*. Stanford University Press.
- 31) 長谷部恭男 (2011) 『憲法 [第5版]』新生社.
- 32) 田辺国昭 (2006) 「行政組織における情報の生産と利用」『季刊行政管理研究』, 116, pp.1-2.
- 33) 交告尚史 (2001) 「スウェーデンにおける行政執行機関の独立性の原則について」小早川光郎=宇賀克也編『行政法の発展と変革 (塩野宏先生古稀記念) [上巻]』有斐閣, pp.799-819.
- ii) 「省庁共同体」(森田 2000 : 103-7) の存在を前提とするならば, 経産省・資源エネルギー庁からの独立は事業者等を含む「コミュニティ」からの独立を意味する.
- iii) 中央省庁等改革基本法の「省の編成の基本方針」には, 「基本的な政策目的又は価値体系の対立する行政機能は, できる限り異なる省が担うことが望ましい」とある (宇賀 [2009 : 20], 及びヒアリングによる).
- iv) 経産省・NISA 「IRRS 報告書の公表について」を参照.
- v) 『愛媛新聞 (2012年8月28日) 朝刊』3面.
- vi) 消費者委員会は, 野党民主党 (当時) から出された「消費者権利院」の対案を受け (内閣官房消費者行政一元化準備室 2009), 消費者庁の附属物としてではなく消費者庁をも監視できるような独立の機関として設計された. 政府案にあった有識者委員会に監視機能を取り込んでそれを拡充するという形で, 企画立案機能と監督機能を両立させている (衆・参「消費者問題に関する特別委員会」).
- vii) JTSB ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/jtsb/index.html>), 及びヒアリングによる.
- viii) この規定自体は, 省庁再編, 各省設置法からのいわゆる「権限規定」削除の方針により削除されたが, この法理自体は維持されている (藤田 2005 : 81).
- ix) 証券取引等監視委員会ホームページ (<http://www.fsa.go.jp/>).
- x) 食品安全委員会ホームページ (<http://www.fsc.go.jp/>).
- xi) 首相官邸ホームページ (<http://www.kantei.go.jp/>) を参照.
- xii) Gilardi (2008) は, 西ヨーロッパ各国に IRAs が波及している要因を (市場への) 信頼性や政治の不安定性に関する圧力, 拒否権者の存否という政治制度の条件に求め, 個別事例の比較研究の指針を示している.
- xiii) スウェーデンで環境保全や国税の分野における政策の適法性, 一貫性, 統一性を確保するべく行われる政策立案機関から政策実施機関への「一般的助言」は, 国民や裁判所を拘束することはなく法律の根拠も要さないが, 現に執行機関はそれに従い, 効率的な行政を確保するための統制手段として大きな役割を果たしているという. 統一的行政のための指針を「一般的助言」と位置付け, 拘束的であるかのような印象を与えるものであってはならず, 個々の案件に特殊事情があるときは逸脱できるという条件が付されていることによって「独立性の原則」の維持している (交告 2001 : 799-819). なお, 日本の行政委員会でも, 行政指導的性質を持つ指導や助言等の手段は「権限行使の独立性の保障」によっても排除されるわけではない, とする意見がある (藤田 2005 : 82).

謝辞

本研究は, 筆者が 2009 (平成 21) 年度夏学期に受講した講義「行政組織法」の内容を踏まえ, 以後「平成 24 年度 科学研究費補助金 (特別研究員奨励費)」の助成を受けて追加的に行った研究の成果をまとめたものである.

本研究にご指導・ご協力くださった, 城山英明先生・田辺国昭先生・宇賀克也先生をはじめとする東京大学法学部研究室の教職員・メンバーの皆様その他, ゲストスピーカー, 匿名の査読者, 関係研究会・勉強会の参加者等の皆様にも深く御礼申し上げる (ただし, 本稿の記載に関する全責任は著者が負う).

- i) 1998 年 4 月の日銀法改正により, 金融政策の独立性, 業務運営の自主性, 金融政策決定過程の透明性の向上が図られた. なお, ここで例示した組織再編は当時の大蔵官

REFLECTIONS ON THE 'INDEPENDENCE' OF PUBLIC ADMINISTRATION: WHAT IT IS FOR AND HOW TO COMPREHEND IT

Yuichi MURAKAMI¹

¹ Ph.D. (Law) Project Lecturer, The University of Tokyo, Graduate School of Public Policy
(E-mail: yuichimurakami@06.alumni.u-tokyo.ac.jp)

This study examines reasons why governmental organizations engaged in public administration (PA) need to be independent and shows that 'independence' can be categorized as independence from (1) other departments in government, (2) politics (e.g. partisanship), and (3) those subject to its activities. It is argued that treating PA in terms of its resources (treasures (i.e. finances), authority, organizations and nodality (i.e. information)) is meaningful for evaluating the true extent of independence. Analysis of PA in Japan identifies goals for future study, such as more sophisticated methods for quantitative evaluation and further investigation of 'independence' and institutional design to build public trust in PA.

Key Words: *independence, government agency, government organization, evaluation, autonomy, (political) neutrality, trust, delegation, partisanship, nodality.*