

# 原子力規制委員会設置法の違憲性について

～附則第2条第5項と憲法65条との関係

岡田 裕二

## 法律誕生の背景

未曾有の大惨事となった福島原発事故から1年余りが経った。

二度と同じ悲劇を繰り返さないために、国民の安全を確実に確保するための原子力安全規制の抜本的な改革が、事故発生直後から叫ばれてきた。今回の福島原発事故の原因として、国際原子力機関(IAEA)の国際専門家調査団報告書等では、(1)事故発生に際し、独立した、強力な、専門的知識を有した原子力規制に関する司令塔が不在であったこと、(2)原発推進の経産省と規制を担う保安院が一体となり、利益相反状態であったとともに、官邸からの様々な指示が現場の判断に大きな影響を与え、緊急事態への応急対策を混乱させたこと、等が指摘されている。

国会に設置された事故調査委員会の報告書も、今回の惨事は、原子力規制組織としての原子力安全・保安院と原子力安全委員会が、時の政権と推進官庁に翻弄されながら「安全神話」に浸かり、安全文化そのものが醸成しないままに大規模自然災害が日本を襲ったことにより発生した、「人災」事故であると断じている。

こうした議論を背景に、IAEAの安全基準に則った、政権、閣僚の思惑や経済・エネルギー政策、その他あらゆる政治、行政からの圧力から完全に独立し、原子力の安全性に対し、科学的、客観的に責任を持つ、新しい原子力規制組織を内閣からも独立した形で創設しようとの機運が国会でも高まり、議員提出による「原子力規制委員会設置法案」は、2012年4月に自民党・公明党共同提案で国会に提出され、民主党との修正協議の後、6月15日に衆議院で可決。同日参議院本会議で審議入りし、同月20日に参議院を通過、成立した。

## 国会同意人事を得ないまま発足

原子力規制委員会設置法(以下「法」)の骨格は、(1)原子力規制委員会は国家行政組織法第三条に定める独立行政委員会方式とすること、(2)委員長及び委員は国会同意人事とし、その身分は保障されること、(3)原子力安全・保安院及び原子力安全委員会が所掌していた事務の全てと、その他放射性同位元素等規制や保障措置等、原子力安全規制に関することは、凡そ全て原子力規制委員会に一元化すること、などを主な柱としている。

原子力規制委員会は行政委員会として、どの省庁の下にも属さず、内閣からも独立して、原子力の安全規制を、純粹技術的に追及する機関として誕生した。従って、総理や閣僚といえども、まして他省庁から、原子力規制委員会の事務局である原子力規制庁の職務について、直接的に影響を与えたり、干渉したりすることができない。

しかし、本法のもう一つの重要な側面である国会同意人事については、本年9月19日に、政府

は原子力規制委員会設置法の附則の特例を用いて、国会の同意を得ずに委員長と委員を任命した。更には、その特例においては事後の同意すら不要であると解釈をもとに、政府はこのまま永久に国会同意人事に諮らないのではないかと、との観測が、一部メディアによって報道された。その附則の特例とは、法律の附則第2条第5項及び第6項である。条文は以下の通り。

#### 原子力規制委員会設置法

##### 附則第2条第5項及び第6項（第6項は第7条第4項溶け込み後）

5 この法律の施行後最初に任命される委員長及び委員の任命について、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、第七条第一項の規定にかかわらず、同項に定める資格を有する者のうちから委員長及び委員を任命することができる。

6 附則第二条第五項の場合において、任命後最初の国会において(原子力災害対策特別措置法第十五条第二項の規定による原子力緊急事態宣言がされている場合であって、その旨の通知が両議院になされたときにあつては、同条第四項の規定による原子力緊急事態解除宣言がされた後速やかに)両議院の事後の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認の求めがあつた国会においてその承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員長又は委員を罷免しなければならない。

条文によれば、「原子力災害対策特別措置法(以後「原災法」)第十五条第二項の規定による原子力緊急事態宣言がされている場合であつて」、かつ「その旨の通知が両議院になされたとき」は、原災法第4条に定める原子力緊急事態解除宣言をするまでは、国会の同意・承認が必要とされている。しかし、福島第一原発の原子力緊急事態宣言については、2012年10月現在においても未だ解除されておらず、原災法及び原災法施行令の規定によれば、解除は少なくとも原子力緊急事態宣言発動要件でもある、事業所区域内での放射線漏洩の検出がされなくなった段階であるため、少なくとも後数年は解除される見込みはない。今回任命された原子力規制委員会の委員の任期については、委員のうち二人が二年、もう二人が三年であるため(委員長のみ五年)、原子力緊急事態宣言が解除される前に任期を全うする可能性が極めて高い。

#### 何が違憲性を構成するか

戦後、我が国では行政委員会制度が政府の中で広汎に採用された。もともとアメリカにおいて採用されていた制度を日本に導入したという経緯もあり、行政委員会制度の開始以来、制度自体が「連合国の対日管理政策の遺物」としての評価を受け、一部においては批判の対象ともされてきた。

憲法 65 条は「行政権は、内閣に属する。」と定めているが、行政委員会は内閣の指揮監督の下

に置かれずに行政権を有している。行政委員会制度のそもそも大目的は行政の民主化と官僚行政の排除にあり、その担保のためにも、政府の指揮監督権等からの独立性を有し、身分保障が付与されている。

憲法第65条が行政権を内閣に帰属させ、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」と憲法第66条第3項が定めているのは、あらゆる行政権が国会のコントロールを通して、憲法の原則の一つである国民主権の下に置いていることを意味している。この観点から考えれば、あらゆる行政機関が原則として内閣の下にある下部部局であり、その指揮監督の下になければならない。翻って、内閣から独立した地位にあり、その指揮監督下に属さない行政委員会は、憲法上認められないということになる。

国会でも行政委員会制度についての合憲性が議論された事がある。昭和52年5月19日、参議院商工委員会で当時の青木一男参議院議員は、行政委員会である公正取引委員会について、以下のように断じている。

「公正取引委員会については、その職権の行使について内閣の指揮監督も受けず、所管大臣も存在しないのであるから、一般的指揮権を発動する余地がない。また公正取引委員会の職権の行使上失政があった場合にも、独禁法第三十一条によって身分を保障されており、人事権の発動による監督も行うことができず、それによって国会に対する責任も果たすことができない。かように公害等調整委員会以下の独立機関の独立性は、憲法との調和のもとに運用されておる、しかるに現行独禁法下の公正取引委員会の独立性は、憲法第六十五条、第六十六条、第七十二条と調和を図ることは不可能である。」

しかし、現在の憲法学および行政学の学説においては、行政委員会の存在そのものを違憲とする説は極めて限定的だ。例えば佐藤功は憲法第65条及び第66条第3項の趣旨は、内閣に行政権を独占させ、それを国会のコントロールの下に置くことにあるのだから、内閣のコントロールが十分に及ばなくても、国会が直接にコントロールを及ぼしうるならば、それは憲法が容認できるとしている<sup>1</sup>。すなわち第65条が行政権を内閣に帰属せしめている趣旨は、内閣を通じて「民主統制」を行政各部へ及ぼす点にあり、よって内閣の指揮監督権が不十分なところは、国会による民主統制コントロールで補完すればよい、ということだ。芦部信喜、浦部法穂ら多くの憲法学者も、同旨の主張をしている<sup>2</sup>。

国会は委員の任命に同意人事によって関与していることから、三条委員会に対し民主的統制を及ぼしている。これらのことが、内閣の指揮監督の下に置かれずに行政権を有する三条委員会の合憲性を構成しているという主張だ。

逆に言えば、国会がコントロールを及ぼしえないのであれば、行政委員会は違憲な存在となりうるというのが、多数説だとして差し支えないだろう。鶴飼信成も、国民主義・民主主義を第一原理とする憲法の下では、独立な行政委員会の場合も、それが直接、国会に対して責任を負う構成をとる必要があるとしている<sup>3</sup>。国民主権国家においては、行政は、国民の信託により国民のために、

<sup>1</sup> 佐藤功『行政組織法[新版]』(有斐閣、1979年)、269頁～271頁

<sup>2</sup> 芦部信喜『憲法 第5版』(岩波書店、2011年)313頁～314頁、浦部法穂「国民主権」『法学セミナー』(日本評論社、1991年)、82頁など

<sup>3</sup> 鶴飼信成「人事院の地位権限と憲法」『公法研究』一号(有斐閣、1949年)、33頁

国民に対して責任を負って行なわれなければならないため、行政委員会の独立性は、終局的には国民の信託、すなわち国会のコントロール権がその前提条件となるということだ。

これに対し、内閣の任命権や予算権という形式的な理由を持って、国会同意人事を欠いていても行政委員会は合憲ではないかという意見もあるが、少数派に過ぎない。

### 法令違憲ではなく運用違憲か

それでは、そもそも何故こうした国会の同意人事を必要としない行政委員会を創設する「違憲立法」が、衆議院法制局の審査等を通じて成立したのだろうか。衆議院法制局の見解では、法律施行時の状況から、この特例を選択適用するようなことを法律は想定しておらず、現在のような、政府の運用のあり方は、趣旨からも反ずるとしている。

すなわち、この法附則第2条第5項では、「国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないとき」が、同意を要しない特例の条件と書かれている。今回のケースで言えば、7月26日に人事案が国会に提示され、8月1日には所信聴取が行なわれた。それから1か月以上あったことも考えると、「閉会もしくは解散のせいで同意を得ることができなかった」ケースとは到底言えない。今回の場合、第5項「特例」は適用できないというのだ。

一方、本来適用すべきであったとされる、緊急事態下の、国会開会中の人事の任命に関する規定があるのは、同じ附則第2条の第3項だ。

#### 原子力規制委員会設置法

#### 附則第2条第3項及び第4項(第4項は第7条第4項溶け込み後)

3 この法律の施行の日が国会の会期中である場合であり、かつ、この法律の施行の際原子力災害対策特別措置法第十五条第二項の規定による原子力緊急事態宣言がされている場合において、両議院又はいずれかの議院が原子力緊急事態宣言がされている旨の文書を添えた第七条第一項の規定による同意の求めがあった日(同項の規定による同意の求めがあった後に原子力緊急事態宣言がされたときであつては、その旨の通知を受けた日)から国会又は各議院の休会中の期間を除いて十日以内に当該同意に係る議決をしないとき(他の議院が当該同意をしない旨の議決をしたときを除く。)は、内閣総理大臣は、同項の規定にかかわらず、同項に定める資格を有する者のうちから、この法律の施行後最初に任命される委員長又は委員を任命することができる。

4 附則第二条第三項の場合において、原子力災害対策特別措置法第十五条第四項の規定による原子力緊急事態解除宣言がされたときは、その後速やかに両議院の事後の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認の求めがあった国会においてその承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員長又は委員を罷免しなければならない。

従って、政府は法律の想定・趣旨に則って、附則第2条第3項の規定に則って国会同意を経るべきであったというのが、衆議院法制局の見解である。

### **法附則2条第5項の違憲性及び第3項との不平等**

しかし、政府は、7月26日に人事案の提示はしたものの、正式な国会同意を求めなかった。そのため、会期は終了し、適用条文が第2条第3項から、違憲性の高い同条第5項へと移ってしまった。

同時に本法は、法附則第2条3項で任命すると国会の同意が必要だが、法附則第2条5項で任命すると(事実上)国会の同意が不要となるという、アンバランスを内包している。会期中に任命しようとするれば国会同意が必要となり、閉会まで待つて任命すれば、事後も含め国会の同意が一切不要となる。そもそもこんな不平等を法律は許すべきではないだろう。

立法趣旨に鑑みれば、第5項が適用される、「国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないとき」とは、明らかに、法律の施行日が会期末まで残り10日もない日であったとか、天災等の如何ともしがたい理由で本会議を開けないまま会期末が来てしまったなど、開会中であっても物理的に閉会時と変わらない困難があった場合等に限定されなければならない。第3項と第5項を、その時々々の政治事情に合わせて選択するのは、明らかに法律の趣旨に反している。

そもそも法附則第2条第5項において、次の国会での事後同意まで不要とした背景は、原子力緊急事態宣言が発令されている中で、事故の対応が一分一秒でも遅れてはならないという危機意識からであったと推測される。法附則第2条6項等で、前項の特例により任命された委員は原子力緊急事態宣言が解除された時点で、速やかに国会同意を得るよう求めている。

従って、今回の問題は、原子力緊急事態宣言が発令されている期間の想定にも由来している。その期間が、通常の国会の会期より長くなることが想定されやすいのであるならば、開会中と閉会中の区分で国会同意の関与の度合いに差異を設けてしまえば、今回の様に、敢えて閉会中まで任命を引き延ばすという運用上の違憲性を惹起する恐れがある。

国会同意人事を(事実上)必要としない行政委員会は、多くの学者が指摘する通り、違憲性が極めて高いのだから、原子力緊急事態宣言が出ている間であっても、開会中、閉会中といった、国会の開会状況に関わらず、国会に同意を求めるプロセス自体を棄却すべきではないのだろう。「閉会中の任命については、次期国会で同意を得るべきだが、十日間以内に国会のリアクションが得られなければ自然成立」というような、開会中と同等の条件、民主的統制の機会を与えなければならないはずだ。

### **さいごに**

衆議院法制局の当初の想定・思惑から外れた運用をしている政府が、法の趣旨を逸脱していることについて一義的には責められるべきことではあるが、一方で、そういった運用の余地を許して

しまった立法技術上の責任が国会にはある。真に国民が安心して、安全に暮らせるための原子力規制体制を確立すべく、早期に原子力規制委員会とその根拠法から違憲性が排除され、完全性を高めた原子力規制組織となることを、切に願う。