

先端技術の進展と行政組織
—デジタル庁（仮称）の可能性と課題—

国際基督教大学教養学部 寺田麻佑

tmayu@icu.ac.jp

1 問題の所在—行政と組織的機構の関係—規制を担う組織という着目点

規制を担うのは、民間の自主規制組織・行政組織を含めた、広い意味での組織であるところ、先端技術の進展と時代の変化に伴い、柔軟かつ実効性のある規制を構築しようとする場合には、規制を担う組織のあり方についても、柔軟な見直しと再構築が必要となる。

そして、特に情報通信分野における先端技術やサービスも含めた発展の速さに鑑みれば、政策形成や政策調整についても視野に入れて、柔軟な行政組織形態の変更を考える必要がある。国家がどのような規制手法を採用していくのか、という問題は、行政がどのような場面でどのような組織的機構を作るのかという問題と不可分一体であると考えられるためである。

同時に、現在、先端技術の進展によって、社会はチャレンジングな課題に挑戦しており、フレキシブルな対応を迫られている。具体的には、複層化する社会のなかで、コントロール不可能な先端技術としての AI の可能性や、ビッグデータを収集する巨大なプラットフォームの存在といった、やはりこれまでの国家と国家の枠組みなどを超えた主体の存在への対応の必要性などを挙げることができる。そのような具体的問題に対して、(独立した)組織的機構の設置も含めた対応策が必要であるのかどうか、たとえば**デジタル庁（仮称）のような総合調整を担う官庁が新たに必要となるのかどうか**、ということが現実の課題として出てきている。

2 行政組織の検討—基本的な視点

柔軟な制度構築を考えるにあたっては、組織的機構の在り方が政策目的をも規律する¹。そのため、まず日本において行政組織制度を考えるにあたって必要な基本的視点を確認したうえで、行政委員会制度や近年の行政組織改編の具体例についてみることにしたい。

(1) 行政組織法定主義

行政組織は、「複雑多岐な行政を総合調整し、全体として調和のとれた行政を統一的に敏速機宜に処理していくことのできる合理的・能率的な組織であると同時に、民主主義の要請

¹ 参照、大橋洋一 第2章「政策実施論と行政組織」大橋洋一編著『政策実施』（ミネルヴァ書房、2010年）37-51頁。また、大橋洋一『行政法I [第3版]』（有斐閣、2016年）393頁。

に基づき、その組織が、直接間接、民意に基礎をおき、民主的コントロールに服し、その責任の所在を明確にしうる組織でなければならない」とされる²。

また、憲法上は、行政組織に関する一般的・直接的な規定は内閣や会計検査院、地方公共団体を除いて定められていないが、国家行政組織法（昭和 23 年法律 120 号）が行政組織に関する事項について幅広く法律または条令で定めるべきこととしており、学説上も、行政組織については、直接に国民の権利・義務に対して行動する権限を有するものであることから、必ず法律をもって定めることを要するとされている（行政組織法定主義）³。

（2）民主的正統性の確保

この行政組織法定主義に加え、新たに機構を設立するにあたっては、民主的正統性をどのように確保することとなるのかも問題となる。

これまでも多くの検討がなされているが、行政組織については、議会からの垂直的な正統性が必要とされるとする一すなわち、国民代表から構成される議会によって立法がなされ、政府そして各行政機関へとつながる正統性が重視される民主的正統化の必要性が説かれていた⁴。しかし、常にそういった正統性の繋がりを要求することはあまりにリジッドな考え方であり、グローバル化に伴う様々なアクターの出現とそれらアクターの活動も視野に入れた事態に直面できないことが認識されている⁵。一すなわち、私的主体も含めた公共的任務の提供主体をも視野に入れた理論が構築できないとして批判がなされており⁶、より現実に合わせて議論が展開されている。すなわち、複雑化した社会や専門分化した領域に行政が対応するためにも、民主的正統性の出発点が、一体としての国民に限定される必要はなく、適切な決定がなされるような手続や組織の在り方によって行政の正統性の確保がなされることや⁷、法律の実体規定をもととした内容的正統化との組み合わせによって一定水準の正統化の確保が求められるといった判断がなされている⁸。

² 田中二郎『新版行政法中巻（全訂第 2 版）』（弘文堂、1976 年）8 頁以下。

³ 柳瀬良幹『行政法教科書 [再訂版]』（有斐閣、1969 年）3 頁。

⁴ Ernst-Wolfgang Böckenferde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. II, 3. Aufl. 2004, S. 446ff.

⁵ Vgl. Hans-Heinrich Trute, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in Wolfgang Hoffman Riem, Eberhard Schmidt- Aßmann, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., 2012, S. 341ff. その他、民主的正統性の考え方の変化について言及するものとして、原田大樹『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂、2014 年）77-80 頁、林知更『現代憲法学の位相』（岩波書店、2016 年）308-310 頁、赤坂幸一「権力分立と正統性」法学セミナー 754 号（2017 年 11 月）76-83（80）頁。

⁶ 参照、毛利透「民主主義と行政組織のヒエラルヒー」（初出 2003 年）『統治構造の憲法論』（岩波書店、2014 年）313-338 頁、360-364 頁。板垣勝彦『保障行政の法理論』（弘文堂、2013 年）157-159 頁、原田大樹『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂、2014 年）77-80 頁。

⁷ Vgl. Christoph Möllers, Gewaltengliederung, 2005., S. 27ff. 太田匡彦「ドイツ連邦憲法裁判所における民主政的正統化（demokratische Legitimation）思考の展開—BVerGE 93, 37 まで」藤田宙靖・高橋和之編・樋口陽一先生古稀記念『憲法論集』（創文社、2004 年）315-368 頁。

⁸ 水道事業を営む公法上の法人としての事業体組織について、当該組織の公的任務遂行に

それでは、具体的に、どのような組織的機構を作ることが可能なのだろうか。たとえば、具体的に、内閣からどのくらい独立した組織が可能なのだろうか。専門性の要請ということを見ると、独立した規制組織の検討が一つの有力な選択肢になりうるため、以下、行政委員会制度のわが国における継受とその合憲性に関する議論と結論について概略をみたうえで、近時の行政組織改革についてみることにしたい。

3 行政委員会制度の可能性

(1) 日本における行政委員会制度設立の経緯

米国において、高度な専門知識や経験を必要とする分野については、専門的な人材から構成されたうえで、公正性や中立性を有する行政委員会制度が設立された⁹。この行政委員会は、裁判に類似した手続きによって事実を審理し、何らかの処分を行うことも含まれていることが特徴である。具体的には、①職権行使の独立性（内閣等の指揮監督の下にあっても職権行使に関する指揮監督をうけないこと）、②委員に身分保障があること、③行政的機能のほかに、準司法的機能や準立法的功能を有すること、などが特徴とされている¹⁰。このような米国の制度に類似した制度として戦後、行政委員会制度の導入が試みられたものである¹¹。実際に、わが国の行政委員会制度は、占領軍総司令部が主導して多く設立されたが、合議制の組織であるために意思決定が遅く、効率的でないと批判され、1952年の占領の終了とともになされた行政機構改革によって、多くが廃止された¹²。

独立行政委員会は、内閣から独立し、準立法作用、準司法作用そして執行の三機能の全部または一部を行使するものであって、三権分立論の枠外にあるものとも評価されたことから、責任のない政府の第四部門である等の批判もあった¹³。

おける意義をみとめ、民主主義と利害関係人の参加による機能的自治が人々の自己決定という共通理念に基づいており、自己決定に資するものとして、当該組織の活動は、民主的正統性を有する公務員の監督があればよいとした判決（BVerfGE 107, 59.）など、ドイツにおける連邦裁判所の考え方も変化した。参照、太田・前掲・343-347頁。Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsprinzipien fuer den Europaeischen Verwaltungsverbund, in: Wolfgang Hoffman-Riem u.a. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, 2. Aufl. 2012, S. 305 f.

⁹ 伊藤正次は、独立行政委員会が、封建制を経ずに連邦制と三権分立制度によって行政権力の集中が抑制されたアメリカが行政国家化の変化を求められるなかで、特に政府部門による実効的な鉄道規制が求められる過程で、分散的かつ多元的な統治主体間の妥協によって生まれた特殊な組織形態であると指摘する。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年）3頁。また、宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第4版）』（有斐閣、2015年）第2編第1章人事行政機関に関する人事院の説明も参照。

¹⁰ 日本法律家協会（編）『準司法的行政機関の研究』（有斐閣、1975年）37頁。

¹¹ 参照、寺田麻佑「実質的証拠法則」『行政法の争点（ジュリスト増刊）』（有斐閣、2014年）126-127頁

¹² 1952年7月31日をもって、12の行政委員会が廃止された。伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』（東京大学出版会、2003年）255頁。また、塩野宏「行政委員会制度について」同『行政法概念の諸相』（有斐閣、2011年）458頁。

¹³ 川上勝己「行政委員会の意義と機能」法律時報32巻6号5頁。

(2) 行政委員会制度の合憲性

行政委員会制度は、憲法の定める権力分立原則との関係が問題となり、憲法上許容されるのかということが議論されてきた¹⁴。すなわち、憲法 65 条は、「行政権は、内閣に属する。」と規定している。また、憲法 72 条は、「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。」と規定し、さらに同 73 条が、「内閣は、他の一般行政事務のほか、左の事務を行ふ。一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。」と規定していることから、内閣が国会に責任を負い、行政各部の全体を指揮監督する地位にあることが明らかとなっている。

原則として、すべての行政機関は、憲法上の例外を除いて内閣の下に置かれなければならないとする上記の憲法の規定からすれば、独立行政委員会がその性質として内閣の指揮監督から独立しており、指揮監督の及ばない機関とされることが問題となり、かかる独立した機関が、民主的責任行政の観点から認められるかが問題となる¹⁵。また、憲法 65 条は、「行政権は、内閣に属する」と定め、行政権が何かについて明確にしていない¹⁶。行政法学における通説の見解は、行政権とは、国家の有する権力作用から、立法権と司法権を除いたものと定義する控除説であり、この控除説の見解によれば、執政作用もすべて含めることとなる¹⁷。独立した組織として行政委員会制度について考えるとき、このように、内閣が独占する必要のある行政権の存在を考えると、分離可能な行政権があるのかという問題も生じる¹⁸。

この点については、憲法 65 条が「すべての」行政権が内閣に属するとしていないことから内閣はすべての行政について直接的な指揮監督権を持つことを要求していないと考えられること、内閣が政治的な中立性が要求される行政については、最終的に国会のコントロールが直接に及ぶ形をとることで憲法 65 条に反しないと考えられること、もともと国会によるコントロールになじまない作用である準司法的作用などについては、内閣の監督下にないことも許されるというように一般に考えられている¹⁹。もっとも、これらの前提としては、独立行政委員会はあくまでも例外的存在であるということがある²⁰。

¹⁴ 和田英夫『行政委員会と行政争訟制度』（弘文堂行政争訟研究双書、1985 年）4 頁以下、高見勝利「人事院の合憲性」『芦部憲法学を読む』（有斐閣、2004 年）201 頁以下、駒村「内閣の行政権と行政委員会」229 頁等。

¹⁵ 独立行政委員会が違憲であるとする見解もある。参照、青木一男『公正取引委員会違憲論その他の法律論集』（第一法規、1976 年）37 頁以下。

¹⁶ 行政を定義することはできない、とも指摘されてきた。Vgl. Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band I, Allgemeiner Teil. 10. Auflage, München: C.H. Beck, 1973, S.1.

¹⁷ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第 6 版）』（2015 年）322-323 頁。塩野宏「行政概念に関する一考察」『法治主義の諸相』（有斐閣、2001 年）3 頁。執政権論の所在が「法律による行政の原理」の理論によって隠蔽されてきたとの指摘につき、石川健治「政治と行政—あるいは喪われた言説の場」法学教室（2001 年）

¹⁸ 石川健治「統治のゼマンティック」憲法問題 17 号（2006 年）65-80(69)頁。

¹⁹ 芦部（高橋補訂）『憲法』324 頁、佐藤功『憲法（下）[新版]』（有斐閣、1984 年）882 頁以下、樋口陽一ほか編著『憲法Ⅲ（注解法律学全集 3）』（青林書院、1998 年）198 頁以下（中村睦男）等。

²⁰ 宍戸常寿「パーソナルデータに関する『独立第三者機関』について」20 頁。

そして、このような独立行政委員会が認められるか否かについては、委員会設置が担う機能などから、国会のコントロールになじまない作用かどうか、例外を認めうる制度的な合理性があるかが個別具体的に判断される²¹。たとえば、公益を確保するために通常の政策決定プロセスから距離をおく意義などが認められるような場合や²²、政策の立案と執行を独立行政機関にゆだねる政治的合理性がある場合などが考えられるとされている²³。

行政委員会は、一般的には、①行政の中立性確保、②専門性が高く、専門的知識に基づく公正な処理が特に必要とされるような場合、③権利保護のため、特に慎重な裁判類似の手続が必要とされる場合、④利害調整のために必要とされる場合、⑤関係行政機関が多いため、調整的機能が必要とされる場合に認められると考えられている²⁴。

また、中立性や裁判類似性、専門性にといった独立機関の正当化根拠は十分ではなく、①政府の失敗、あるいは誠実な執行に挫折した場合、もしくは失敗する可能性が高い場合に独立機関の設置が正当化されること、②現代社会における、とりわけ新しい科学技術に対する行政的対応が求められる場合に認められる領域横断的対応や政策課題の焦点化のために、新しい政策課題に特化した政策形成遂行機関として独立機関の設置が正当化されるということ、さらに、③熟慮的討議の制度的実現の一形態として、独立機関が捉えられるとの分析もなされている²⁵。

(3) 独立行政委員会（独立第三者機関）の設置根拠による独立性の違い

我が国で独立第三者機関とされる委員会には、その設置根拠が行政組織法 3 条のものと、8 条のものが混在している。このうち、3 条委員会（内閣府設置法に基づいて設置される委員会も同様の権限を有する）は、紛争にかかる裁定やあっせん、民間の団体に対する規制等を行う権限等を付与された機関である。そして、8 条に基づく委員会は、諮問に応じて答申等はおこなうが、原則として自らの名で国家意思を表示することはできない、いわゆる審議会が該当する²⁶。

²¹ 同上。

²² 長谷部恭男『憲法（第 6 版）』（新世社、2018 年）385 - 387 頁。

²³ 独立行政委員会の独立性の程度にはグラデーションがあり、憲法は、一定の範囲で内閣から相対的に独立性を有する行政機関を設置することは許容していると考えざるをえない、と指摘するものとして、曾我部真裕「公正取引委員会の合憲性について」石川正先生古稀記念『経済社会と法の役割』（商事法務、2013 年）18-19 頁。内閣が、憲法 73 条 1 号に定められる法律の誠実な執行に失敗していると考えられる場合、もしくは構造的に問題があると考えられるような場合などに独立行政委員会の設置が認められるとするものとして、駒村圭吾「内閣の行政権と行政委員会」大石眞・石川健治編『憲法の争点』（有斐閣、2008 年）229-231 頁。

²⁴ 田中二郎『新版行政法中巻 [全訂第 2 版]』（弘文堂、1976 年）53 頁、塩野宏『行政法Ⅲ [第 4 版]』（有斐閣、2012 年）75 頁、宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第 4 版）』（有斐閣、2015 年）第一篇第 3 部第 9 章 2 委員会等参照。

²⁵ 駒村圭吾『権力分立の諸相』（南窓社、1999 年）133-143 頁。

²⁶ もっとも、審議会のなかには不服審査型審査会や事案処理型審議会もあり、裁決機関として、その決定が国家意思として外部に表示されて法的拘束力を持つものも存在している。宇賀克也『行政法概説Ⅲ [第 4 版]』（有斐閣、2015 年）208 頁。参照、塩野宏「行政委員会制度について日本における定着度 -」日本学士院紀要 59 巻 1 号（2004 年）2 頁。

(4) 電波監理委員会から電波監理審議会への変更

電波・放送を含む先端技術分野に関係する独立規制委員会として一度は設立がなされつつ、1952 年の行政委員会の廃止を受けて電波監理委員会から 8 条委員会となったのが現在の電波監理審議会である²⁷。

電波監理審議会については、現在においても、表現の自由の観点から、政権からの介入を排除する放送・電波を所管する監視・監督機関として独立した委員会形式の独立規制機関として改組することが求められているのではないかと、といった分析がなされている²⁸。

そして、このうち、**国家行政組織法 3 条と 3 条と同等の内閣府設置法 49 条相当の委員会として近年新たに設置されたものとしては、専門性の高さが必要とされた原子力規制委員会と、EU の法改正の影響も踏まえて設置された、個人情報保護委員会が存在しているため、以下において、みることにする²⁹。**

4 原子力規制委員会について

(1) 原子力規制委員会の成立の経緯

原子力規制委員会は、原子力規制委員会設置法（2012 年 6 月 27 日に公布）により環境省の外局として設けられた、独立行政委員会（3 条委員会）である³⁰。

その設立の経緯は、以下の通りである。福島第一原子力発電所の事故ののち、原子力災害対策本部より、「原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書」が 2011 年 6 月に出された。そこにおいて、原子力の安全確保にかかわる組織や事務の細分化による責任の所在の不明確性や、専門的知見が不足ないし欠如していたことが、迅速かつ総合的な対応ができなかった原因であるということが示された³¹。そして同報告において、原子力安全委員会を含めた原子力安全行政規制行政の見直し、専門的人材の確保や安全文化の徹底、経済産業省から原子力安全・保安院を独立させることなどが提案されたのち、2011 年 8 月 12 日に閣議了解「原子力安全規制員関する組織の見直し」が示された。当該了解

²⁷ 電波監理委員会から電波監理審議会への「格下げ」との指摘につき、曾我部真裕「第 3 章 通信と放送」曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説』（弘文堂、2016 年）68 頁。また、参照、寺田麻佑「実質的証拠法則」『行政法の争点（ジュリスト増刊）』（有斐閣、2014 年）126 頁、村上聖一「電波監理委員会をめぐる議論の軌跡」放送研究と調査 60 巻 3 号（2010 年）2 頁。行政委員会から独任制行政庁（総務大臣）へと免許権限が移った経緯や背景事情を含めた検討につき、西土彰一郎『放送の自由の基層』（信山社、2010 年）8 頁以下。

²⁸ 曾我部真裕「検討課題として残された独立規制機関」放送メディア研究 10 号 159-183（168）頁。

²⁹ その他については、寺田麻佑『EU とドイツの情報通信法制』239-244 頁も参照。

³⁰ 原子力関連の安全規制についてはほぼ一元的になう、強大な権限を有する専門家集団であるとの分析につき、高橋滋「原子力に関する機構改革と環境法の役割」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』（商事法務、2013 年）6 頁。金子和裕「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築」立法と調査 332 号（2012 年）35 頁、

³¹ 原子力災害対策本部「国際原子力機関に対する日本国政府の報告書」同「国際原子力機関に対する日本国政府の追加報告書 —東京電力福島原子力発電所の事故について—（第 2 報）」（2011 年 9 月）。

においては、その基本的考え方に、規制と利用の分離、原子力安全規制に係る関係業務の一元化や危機管理体制の整備や組織文化の変革などが掲げており、これらを実現するために、環境省の外局としての原子力安全庁（仮称）の新設などが示された³²。その後、2011 年 9 月に設置された原子力事故再発防止顧問会議による提言を踏まえ³³、2012 年 1 月に内閣によって、原子力組織制度改革法案と原子力安全調査委員会設置法案が提出された。この法案に対して、自民党と公明党が、独立行政委員会型の原子力規制委員会設置法案を国会に発議し、与野党協議ののち、内閣提出法案の撤回とともに、原子力規制委員会設置法が成立することとなった³⁴。

（2）原子力規制委員会の行政委員会としての独立性

原子力規制委員会設置法 1 条は、「委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する」と委員会のことを説明している。原子力規制委員会は事務局として原子力規制庁が設置されており、原子炉等安全専門委員会をはじめとする四つの審議会等が置かれている。その使命は「原子力に対する確かな規制を通じて、人と環境を守ること」と示されており、組織理念には、独立した意思決定、実効ある行動、透明で開かれた組織、向上心と責任感、緊急時対応の五つが掲げられている³⁵。

原子力規制委員会は、その専門技術的判断を十分な形でおこなうために、委員会が独立することが必要と考えられた³⁶。原子力の安全規制を適切に実施するためには規制と利用の分離が必要であり、独立性を確保するうえで 3 条委員会が適切であると考えられたのである³⁷。

原子力規制委員会は、合議制の組織として設立されており（設置法 10 条 2 項）、委員長及び委員については、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なかから、国会の同意を得て内閣総理大臣が任命することとされている³⁸。また、その他、職務の公正中立性（設置法 11 条 4 項）、組織の

³² その他、人材の確保や養成、新安全規則の強化も掲げられた。

³³ 原子力事故再発防止顧問会議は閣議了解の基本的考え方に透明性と国際性を加えた提言をおこなった。

³⁴ 原子力規制委員会にかかわる部分以外は、ほぼ内閣提出法案のままである。参照、下山憲治「原子力安全規制・組織改革とそのあり方に関する一考察」名古屋大學法政論集 261 号(2015 年 3 月)619-649 (621) 頁。

³⁵ 原子力規制委員会「原子力規制委員会の組織理念 平成 25 年 1 月 9 日」

<http://www.nsr.go.jp/nra/gaiyou/idea.html>

³⁶ 公法研究 76 号 146 頁。内閣から独立した合議制の委員会形式ではなく、内閣の責任の下において迅速な意思決定を行い、危機管理対応を行う組織が適切であるとして、新組織としての原子力規制庁が国会に提出していたが、与野党三党協議の結果、3 条委員会として設立されることとなった。第 180 回国会衆議院本会議録 22 号 11 頁（平成 24 年 5 月 29 日）。

³⁷ 第 180 回国会参議院本会議録第 16 号 10 頁（平成 24 年 6 月 15 日）、野田総理（当時）の説明による。

³⁸ この原子力規制委員会の判断をどのようにコントロールするか、統治機構のガバナンス上の大きな課題であると指摘するものとして、高橋滋「原子力に関する機構改革と環境法の役割」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』（商事法務、2013 年）6 頁。

透明性・公開性（設置法 25 条）、原子力規制庁の職員に関するノーリターン・ルール（設置法附則 6 条 2 項）、再就職規制（設置法附則 6 条 3 項）などが定められている³⁹。

なお、原子力規制委員会は現在、委員長 1 名、委員 4 名（以上全員常勤）で構成されている⁴⁰。

5 個人情報保護委員会について

（1）個人情報保護委員会設立の経緯

個人情報保護委員会は、番号法に基づいて設置された特定個人情報保護委員会⁴¹を改組して内閣府の外局として設置された組織である。この個人情報保護委員会については、特定個人情報保護委員会設置の段階から、EU におけるデータ保護指令において第三者機関の設置を含めた適切な水準の個人データの保護措置が求められていたことに対応して設置されたものであった⁴²。

（2）個人情報保護委員会の行政委員会としての独立性

この個人情報保護委員会については、独立性の高い行政委員会として、内閣府設置法第 49 条に根拠を有する機関として設置されており、行政組織のまさに新設がなされた（元の改組する組織がない）点でその特徴を有していた⁴³。

個人情報保護委員会の組織は、委員長一名、委員 8 名の合議制である⁴⁴。個人情報保護委員会の独立性は、職権行使の独立性として改正個人情報保護法 62 条に「委員会の委員長及

³⁹ これらについては、民主的正統性を補完する関係にあるとの分析につき、松本和彦「統治と専門性」公法研究 76 号（2014 年）117 頁。

⁴⁰ <http://www.nsr.go.jp/nra/gaiyou/profile02.html>

⁴¹ 特定個人情報保護委員会につきくわしくは、宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」情報公開・個人情報保護 49 号（2013 年）67 頁以下、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—」『EIP』68/14, 1-7 頁、寺田麻佑・板倉陽一郎「特定個人情報保護委員会の機能と役割—各国における同種機関との比較を中心に—」『EIP』69/14 1-7 頁。

⁴² See, Official Journal L 281, 23/11/1995 P. 0031 – 0050, Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. 「加盟国は、処理されている又は移転後に処理が予定されている個人データの第三国への移転は、本指令の他の規定に従って立法された国内法の規定の順守を損なわず、かつ、当該第三国が適切な水準の保護措置を確保している場合に限って行うことができることを定めなければならない」なお、上記邦訳は宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」67 頁によっている。

⁴³ 「わが国の行政組織に係る合理的再編成（スクラップ・アンド・ビルド）原則の下で、スクラップなしに行政委員会が新設されたこと自体、稀有なことであり、共通番号制度の導入に伴う個人情報保護対策として、独立した第三者機関を設ける必要性が政府により強く認識されたことを示している」との指摘がなされている。前掲・宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」69 頁。「官民双方にまたがる強力な権限が認められた特定個人情報保護委員会がスクラップ・ビルドによらずに新設されたことは、その設置の必要性が政府に強く意識されていたことを窺わせる」と指摘するものとして、宍戸「パーソナルデータに関する「独立第三者機関について」21 頁。

⁴⁴ さらに非常勤委員は 4 人、さらに非常勤の専門委員が 4 名存在している。

<https://www.ppc.go.jp/aboutus/mission-roles/>

び委員は独立してその職権を行う」と規定されていることから、また、同法 65 条に委員長及び委員の身分保障が規定されていることから、みてとることができる⁴⁵。

(3) 任務と組織の活動内容

その任務は、「個人情報保護の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）に基づき、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護するため、個人情報の適正な取り扱いの確保を図ること」と説明されている⁴⁶。

具体的な所掌事務としては、①基本方針の策定や推進のほか、②個人情報および匿名加工情報、特定個人情報の取り扱いに関する監督や苦情申出についての必要なあっせんおよびその処理を行う事業者への協力、③認定個人情報保護団体関係のことがら、④特定個人情報保護評価、⑤個人情報の保護及び適正かつ効果的な活用についての広報と啓発、⑥関係する事務をおこなうために必要な調査及び研究、⑦所掌事務に係る国際協力、⑧その他法律に基づく事務、が掲げられている⁴⁷。

5 近時の行政組織改革

(1) 行政改革—「この国のかたち」に関する議論

中央省庁の改革、関連する地方分権改革と併せて、明治以来の「この国のかたち」を抜本的に変えることを目指した行政改革会議の最終報告書は、次の説明ではじまっている。すなわち、「従来日本の国民が達成した成果を踏まえつつ、より自由かつ公正な社会の形成を目指して「この国のかたち」の再構築を図る。」とするものである⁴⁸。

⁴⁵ 宍戸「パーソナルデータに関する『独立第三者機関』について」19 ページ。

⁴⁶ 個人情報保護委員会「個人情報保護委員会の組織理念～個人情報の利活用と保護のために」平成 28 年 2 月 15 日。

⁴⁷ 参照、個人情報保護委員会の組織理念

(<https://www.ppc.go.jp/aboutus/commission/>)。近年の個人情報保護委員会の活動として重要なものは、国際協力であり、欧州の充分性認定取得に向けて様々な会合が開かれていた。たとえば、欧州委員会が 2017 年 10 月に出した 2018 年の行動計画において、日本（のみ）が名指しされて、2018 年のはじめには充分性決定を行う予定であることなどが述べられた。このことは、個人情報保護委員会が様々な対話を含めて精力的に活動していたことを意味しているものといえよう。See, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS “Commission Work Programme 2018 An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe” October 24, 2017. “The Commission will finalise its guidance on the way forward on data retention. In early 2018, the Commission also aims to adopt a decision on data adequacy for Japan to ensure the free flow of personal data between the EU and Japan as an integral part of our strengthened economic partnership.” また、経緯にかかる邦語文献としては、参照、板倉陽一郎・寺田麻佑「欧州委員会充分性決定の展望と課題」『EIP』79(2),1-7 頁。

⁴⁸ 行政改革会議最終報告書「I 行政改革の理念と目標

～なぜ今われわれは行政改革に取り組まなければならないのか～」

行政改革会議は、①21 世紀における国家機能のありかた、②それをふまえた中央省庁の再編のあり方、③官邸の機能強化のための具体的方策を中心に議論を進め、1997 年 12 月 3 日に最終報告がなされた⁴⁹。

その後、上記最終報告を受けて 1997 年 12 月 4 日に中央省庁等改革準備委員会が設置されたのち、中央省庁等改革基本法案が 1998 年 2 月 17 日に閣議決定され、同年 6 月 9 日の参議院本会議で可決・成立し、同 6 月 12 日に公布された。その後、中央省庁等改革関連法案が、1999 年 4 月 28 日に国会に提出され、同 7 月 8 日に成立している。

(2) 中央省庁改革と内閣機能の強化・分担管理原則の調整

中央省庁等改革基本法の基礎となった行政改革会議の最終報告書（1997 年 12 月 3 日）においては、「この国のかたち」の再構築が目指されていた。すなわち、戦後型の行政システムを、新しい時代に適合した行政システムへと変化させることが基本的に目指されていたことである⁵⁰。

行政改革会議においては、また、従来省庁の編成について、問題を抱えているものとして、抜本的改革を行うこととされた。

すなわち、行政改革会議の最終報告をうけた中央省庁等改革基本法においては、内閣機能の強化・分担管理原則の調整が行われた⁵¹。

その根拠としては、中央省庁等改革基本法の 4 条 2 号があげられる。

「二 国の行政が本来果たすべき機能を十全に発揮し、内外の主要な行政課題に的確かつ柔軟に対応し得るようにするため、次に掲げるところに従い、新たな省の編成を行うこと。

イ 国の行政が担うべき主要な任務を基軸として、一の省ができる限り総合性及び包括性をもった行政機能を担うこと。

ロ 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。

ハ 各省の行政機能及び権限は、できる限り均衡のとれたものとすること。」

さらに、中央省庁等改革基本法においては、同条 4 条 4 号において、「四 国の行政機関における政策の企画立案に関する機能とその実施に関する機能とを分離することを基本とし、それぞれの機能を高度化するとともに、組織上の分担体制を明らかにし、及びそれらに係る責任の所在を明確化すること。この場合において、政策の企画立案に

(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/I.html>) (2017 年 6 月最終閲覧)

⁴⁹ 参考、(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>) (2017 年 6 月最終閲覧)

⁵⁰ 今村都南雄「中央政府改革—行政のスリム化」『ジュリスト』(有斐閣)、1161 号、1999 年、77 頁。

⁵¹ 内閣機能の強化・分担管理原則の行き過ぎの是正が試みられたと説明されている。藤田宙靖『行政組織法』(東京：有斐閣、2005 年) 127 頁。

関する機能を担う組織とその実施に関する機能を担う組織との緊密な連携の確保を図ること。」ということが述べられ、企画立案機能と実施機能の分離に関する組織として、のちにみるように、独立行政法人制度が作られた。また、中央省庁等改革基本法 16 条 6 項にいう、「実施庁」の概念もこのときに作られている。

中央省庁再編にあたっては、また、省庁の改革とともに、省庁間の政策調整システムが導入されたことも、行政改革の重要な特徴の一つであった⁵²。行政改革会議の最終報告は、府省間調整の制度として、①内閣官房による総合調整の機能、②内閣府による総合調整の機能、③各省が他省庁と調整を行なう機能について手続きの整備をおこなうこととした⁵³。これをうけて、中央省庁等改革基本法においては、まず、内閣官房の調整については同法 8 条 2 項において、内閣府による調整については同法 10 条 1 項、11 条において、そして各省庁の調整手続きを同法 28 条において、それぞれ規定が置かれることとなった。

このような調整機能についての規定があらたにおかれることとなったのは、中央省庁等改革に前提として、いわゆる縦割り行政の弊害が問題とされており、調整システムを明確な制度化による弊害の除去が一つの目標とされていたからである⁵⁴。

参考年表

1997 (平成 9) 年 1 2 月	行政改革会議最終報告
1998 (平成 1 0) 年 6 月	中央省庁等改革基本法成立 [平成 10 年 6 月 9 日成立、6 月 12 日公布]
1999 (平成 1 1) 年 7 月	省庁改革関連法 (1 7 本) 成立 [平成 11 年 7 月 8 日成立、7 月 16 日公布]
	○ 内閣機能強化関係 (2 本) 内閣法一部改正法、内閣府設置法
	○ 省庁再編関係 (1 3 本) 国家行政組織法一部改正法 新省設置法 (1 0 本)、郵政事業庁設置法、 整備法

⁵² 藤田宙靖『行政組織法』(有斐閣、2005 年) 103 頁。

⁵³ 中央省庁等改革関連法案においては、中央政府の行政機関が「府省」と呼ばれている。これは、内閣府の重要度がこれまでの総理府に比べて高くなったことと、環境庁や経済企画庁などの庁が消えたこととあわせた意味を有している。もっとも、本稿においては、「省庁」「府省」の言葉を混在させている。参照、牧原出「府・省・庁間の調整」『ジュリスト』1161 号 (1999 年) 107 頁。

⁵⁴ 同上、藤田・107 頁。

- 独立行政法人関係（2 本）

独立行政法人通則法、整備法

1999（平成 11）年 1 2 月 省庁改革施行関連法（6 1 本）成立

[平成 11 年 12 月 14 日成立、12 月 22 日公布]

- 省庁改革関係法施行法（1 本）

約 1300 の関係法律について府省名の変更に伴う規定の整理等を行うもの

- 独立行政法人個別法（5 9 本）

59 の独立行政法人の設立のための法律

- 独立行政法人関係法整備法（1 本）

関係政省令の整備、その他新府省移行準備

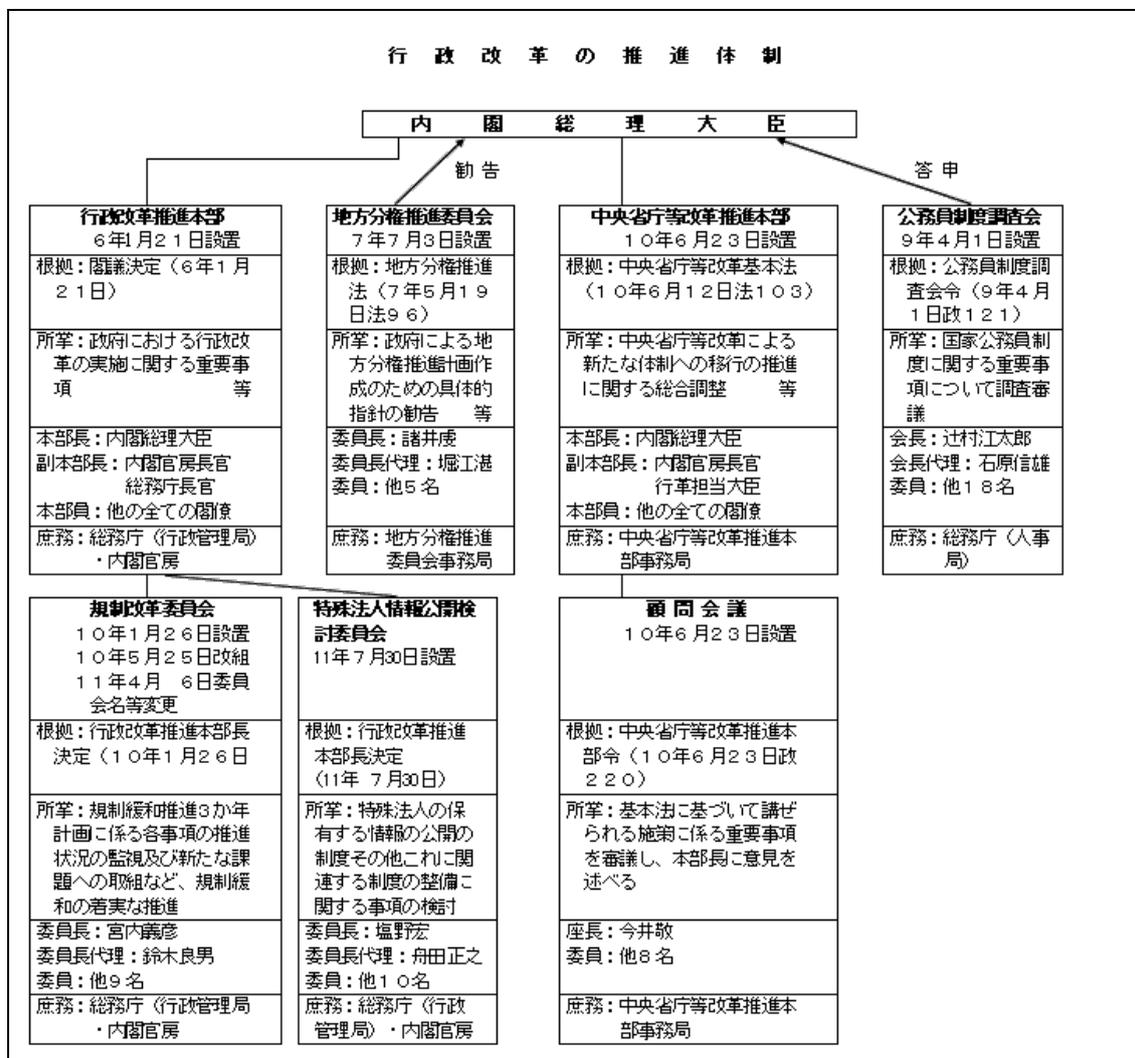
独立行政法人の設立準備

2001（平成 1 3）年 1 月 6 日 新府省の発足 [金融庁は 12 年 7 月 1 日発足]

2001（平成 1 3）年 4 月 独立行政法人への移行（60 法人中 57 法人）

(注) <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>

参考：行政改革の推進体制—行政改革の推進体制図



(注) <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>

(3) 変化のあった行政組織の概要

①省庁の半減

2001年に実施された中央省庁改革は、省庁の数を半減させた⁵⁵。この改革の背景には、財政支出の削減という行政改革目的とともに、新たな行政環境や課題に対する組織の対応能力を高める目的があった。さらに、その背景の政策意図としては、中央政府の業務を軽減し、国際的な案件に取り組み、グローバル化に対応する諸課題に国が取り組むことができ

⁵⁵ 参照、ジュリスト特集「行政改革の理念・現状・展望—『この国のかたち』の再構築」ジュリスト1161号（1999年）10-176頁。

るようにする体制を作ることがあったとされている⁵⁶。

②内閣機能の強化

省庁の再編ともにおこなわれた重要な行革のもう一つの柱が内閣機能の強化であった⁵⁷。省庁分断型で縦割り行政といわれた制度の解決策として内閣機能の強化が目指され、そのなかでも、首相の権限を強化し、指導力を発揮するための組織体制を整えることが必要と考えられたのであった。

その結果、2001 年（平成 13）に、内閣機能強化の一環として中央省庁再編の際に内閣府が発足し、また、内閣官房の強化がおこなわれた⁵⁸。すなわち、改正内閣法では、「国の重要政策方針の企画立案」が内閣官房の任務と明記されたため、内閣が推進したい政策課題がある場合、主管省庁ではなく、内閣官房や内閣府で対応して政策立案を進めることを可能とする体制が整えられた⁵⁹。

③独立性の高い委員会の新設

その他、これまでにみたように、近年設置された新たな行政組織としては、2012 年に発足した原子力規制委員会、2014 年に特定個人情報保護委員会として発足し、2016 年に組織変更がなされた個人情報保護委員会ある。

すでにみたように、原子力規制委員会と個人情報保護委員会は、いわゆる独立第三者機関である。この点、委員会といっても、国家行政組織法 3 条に基づく委員会と国家行政組織法 8 条に基づく委員会が存在しているところ、このうち国家行政組織法 3 条に基づく委員会は、それ自体として国家意思を決定し、外部に表示することを行う行政機関である。そして、準司法的権限や準立法的権限ということもできる権限、すなわち、紛争にかかる裁定やあっせん、民間の団体に対する規制等を行う権限等を付与される機関である（なお、内閣府設置法に基づいて設置された委員会も同様の権限を有している）。

他方、国家行政組織法 8 条に基づいて設置される委員会は、「調査審議、不服審査、その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関」（国家行政組織法 8 条）であって、政府の諮問に応じて答申をするいわゆる審議会であるという違いがあるのが特徴である。

⁵⁶ 大橋洋一「グローバル化と行政法」行政法研究 1 号（2012 年）107 頁。

⁵⁷ 縦割り行政の弊害として、複数の省庁にまたがる政策課題に対して、効率的に政策を立案し、実効に移すことが困難であることなどが問題とされていた。

⁵⁸ 中央省庁等改革関連法律のうちの内閣法の一部を改正する法律による内閣法 4 条 2 項の改正により「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」との文章が 4 条 2 項後段に追加され、安全保障など重要政策事項で首相が閣議に基本方針を発議する権限が法律上明記された。

⁵⁹ 内閣府には、経済財政諮問会議、総合科学技術会議、男女共同参画会議、中央防災会議の四つの戦略会議が創設された(当初)。現在は、1) 経済財政諮問会議、2) 総合科学技術・イノベーション会議、3) 国家戦略特別区域諮問会議、4) 中央防災会議、5) 男女共同参画会議が設置されている。

6 デジタル庁をふまえた行政組織の可能性の検討ーデジタル庁は必要か？

これまでの検討をふまえると、以下のことをいうことができる。すなわち、我が国においても、高度に専門性が要求されたり、分野横断的な判断が必要とされたり、また、様々な状況を鑑みて当該機関の独立した意思決定が仕組みとして担保されるべきであるといった必要性が存在している場合、独立規制機関を行政委員会形式で設置することも可能であるし、必要な場合には設置を検討（設置をすべきかどうかも含めて）すべきであるということである。

もっとも、これまでにみたように、具体的に近年設立がなされた、原子力規制委員会については、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災を受けて発足したものであるから、わかりやすい外的要因があり、アドホックに対応したものということができる。また、個人情報保護委員会については、欧州データ保護法（GDPR）への対応ということが強く意識されたものであり、独立した第三者機関による監視・監督体制が整えられていることが充分性認定の要となっていたことからしても、独立規制機関設立の要請が高かったものといえ、こちらも外在的理由があったものといえる⁶⁰。

もちろん、そういった背景事情があったとしても、原子力規制委員会についても、その必要性が強く認識された結果であるということもできる⁶¹。また、個人情報保護委員会についても、欧州における規制強化の流れや個人情報保護に関する監視監督体制の整備が求められていることを意識しながら、特定個人情報保護委員会からの改組を経てそれなりに時間をかけて、個人情報保護に関する規制の整備をおこなった結果であるということもできよう。このように、規制体制を変更し、グローバル化にも対応し、国内外における政策の調整をおこなうために、行政組織形態の見直しが行われたことは注目すべきことである。

また、行政組織の中で専門的な政策立案等に係る専門性の要請に対応するための方策には、現在のところ審議会や任期付き職員の採用も含めて対応がなされているが、外部人材の登用ばかりを考えるのではなく、内部の専門的人材を（任期付き職員という形ではなく）充実させるべきであろう。そのため、現在の対応からさらに専門性に対応した充実した行政組織をつくるために、より集中して専門性を蓄積させる職員の要請なども視野に入れることも考えるべきであろう。たとえば、勤務先部署を数十年変えない形で専門性を蓄積していくような専門職の要請もしくは専門家のより多くの（任期付きではない形での）採用といったことも考えられる⁶²。

⁶⁰ 我が国においてスクラップアンドビルドなしに行政組織が新設されたことが稀有なことであり、その背景に、EU の個人情報保護制度も意識した強い政策的意図があったことに関する指摘につき、前掲注・宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」69 頁、宍戸「パーソナルデータに関する「独立第三者機関について」21 頁。

⁶¹ 組織理念に表されているが、「二度と事故を起こさない」ということが設立の背景にも書かれている。

⁶² 公務員については、ジェネラリストではなく、プロフェッショナル化が目指されるべきだという指摘がなされて久しい。社会倫理・市民常識を備えながらもそれを超える能力を

1. デジタル庁は時代の要請ともいえる

先端技術の関係する分野には限られないが、特に先端的な技術の進展によって、現実の社会は大きく変わろうとしており⁶³、また、さまざまな境界がなくなろうとしている⁶⁴。このようななか、起こりうる問題に対処するためには、柔軟に物事に対応する必要がある。

これまでもみてきたように、人工知能の発展に対応し、また、人工知能を活用した IoT 機器、自動走行車などが活用されるようになる社会において生じうるデータやセキュリティの問題は今後、より増加することが予想される⁶⁵。これらは国境を越えた問題ともつながっているものである。また、先端技術が関係する分野においては、規制の調整や国際的なハーモナイゼーションなども視野に入れる必要がある⁶⁶。たとえば人工知能に関する自主的な規範形成の取り組みがはじまり、国際的な議論が行われている状況のなかで、国が一方的に何らかの厳しい規制を行うといったことを判断すると、まさに様々なアクター間の調整を困難にする結果となるだろう。この場合において、すでに指摘がなされていることであるが、単に制度への適合をはかる対応をするだけでなく一国際的なハーモナイゼーションに応じるだけでなく、能動的に国際的なルールメイキングにも参加していくことが我が国においても今後、より一層必要となる⁶⁷。

また、これまでに検討したように、今後は、影響力の大きなサービス提供者などを含め、様々なアクターによる自主的なルールやアーキテクチャの枠組みが実質的に効果を有する事態が増加してくるものと考えられる⁶⁸。すなわち、様々な規範が様々な団体によって提唱

有した、しかも自立しかつ協力の精神に富み、政策能力と対市民への規律を不断に高めようとするプロフェッショナル集団」の育成が日本の公務員制の課題と指摘する論考として、西尾隆「公務員制とプロフェッショナルリズム」公務研究 1 巻 1 号（1998 年）36 頁（53 頁）。

⁶³ 人工知能の発達によって労働環境も大きく変わるだろうと予測されている。See, Carl Benedikt Frey & Michael A. Osborne, *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* (September 17, 2013) (http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf).

⁶⁴ IoT 機器の利用も進んでおり、これらも様々なプライバシーやセキュリティ問題を創出している。See, Swaroop Poudel, *CYBERLAW AND VENTUR LAW: Internet of Things: Underlying Technologies, Interoperability, and Threats to Privacy and Security*, 31 *Berkeley Tech. L.J.* 996, 997-1169(2016).

⁶⁵ See, Jean-François Bonnefon, Azim Shariff, & Iyad Rahwan, *The Social Dilemma of Autonomous Vehicles*, 352 *SCIENCE* 1573 (2016). 人工知能は法的環境も大きく変える可能性がある。See also, Laurence B. Solum, *Legal personhood for artificial intelligences*, *North Carolina Law Review*, Vol. 70, No. 4, pp. 1231-1287.

⁶⁶ データ保護の分野における国際的ハーモナイゼーションの要請と潮流のなかに日本も位置付けられていることにつき、藤原静雄「個人情報保護法制の国際的動向」法律のひろば 69 巻 5 号（2016 年）4-13 頁、同「個人情報保護に関する国際的ハーモナイゼーション」論究ジュリスト 18 号（2016 年）64-70 頁。

⁶⁷ 宇賀克也『『パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針』について』ジュリスト 1464 号（2014 年 3 月）16 頁。

⁶⁸ 成原慧『表現の自由とアーキテクチャ』（勁草書房、2016 年）。See also, Woodrow Hartzog, *Privacy's BLUEPRINT*, Harvard University Press, 2018, Chapter 1.

され、ガイドラインとして提案される場合、それらは民主的正統性もなく、しかし、「皆が従っているから従う」というような規範になる可能性がある⁶⁹。我々が使うサービスにロックインされ、それらが有するサービス利用基準について、それらの団体の「自主規制」によって作成されたガイドラインについて、問題があれば規制をおこなうなど、行政は調整を図る必要がある。これらのアーキテクチャによる権力行使⁷⁰を何らかの形で枠組みを作り、問題のある制度設計がなされないように注意する役割が国家には与えられているということもできよう⁷¹。

2. 調整の必要性もある

そこで、これらの問題に柔軟に対応していくためには、専門的な先端技術的問題に対応できるような規制手法の検討をおこなう行政組織の見直しのなかで、政策に特化した形での、とくに調整的な対応をおこなうための新たな独立した形の組織的機構の設立は一つの有力な選択肢となろう。そして、そのためには、専門的な判断をどのようにおこなっていくのか、国際調整をどのようにおこなっていくのか、国際的なルールメイキングにどのようにかかわっていくのか、また、様々なアクター間で形成される規範にどう対応していくのかといった問題に対応するための専門性を何らかの形で行政組織が備えることも必要である⁷²。

すなわち、現在もすでに作られている原子力規制委員会、個人情報保護委員会のほかにも、専門的判断などが必要とされる先端技術分野などについては、行政の専門的判断が尊重されるような組織的機構が作られるべきであり、制度として専門性が保たれるようになるべきであろう。

3. しかし課題も多い

デジタル庁が単に省庁再編のときのように、文部省と科学技術庁を合わせたような形の合併となり、混乱を引き起こし、非効率な組織となるようであれば、デジタル化の推進どころか後退を促進しかねないことに注意が必要と思われる、

また、本報告においては、行政委員会の可能性も含めて検討をおこなってきたが、独立性の高い専門的な行政組織は、まさに、政策に特化した形で当該政策に集中させ、国内外を含

⁶⁹ 大屋雄裕「電子化された社会とその規制」「電子化された社会と法制度」渡部明ほか『情報とメディアの倫理〔シリーズ人間論の21世紀的課題(7)〕』（ナカニシヤ出版、2008年）50-74頁。

⁷⁰ アーキテクチャは、所有権を基礎にしており、個人（私人）や企業によっても行使されうる。大屋雄裕(2012)「リスク社会における警察政策：新しい規制手段のもたらす課題」『警察学論集』65(2)61頁。

⁷¹ 国家以外の私的な主体が活用する権力としてのアーキテクチャの暴走について指摘し、国家が規制を及ぼす必要性について論じたものとして、大屋雄裕(2012)「リスク社会における警察政策：新しい規制手段のもたらす課題」『警察学論集』65(2)60-63頁。板垣勝彦『保障行政の法理論』（弘文堂、2013年）

⁷² 専門性は、当該分野に長く携わることにおいて養成されることも多い。わが国では職階制は採用されていない（法律も廃止された）が、特定の分野に必要な場合は頻繁な異動が避けられるような仕組みも考えるべきであろう。その意味で、原子力規制委員会や個人情報保護委員会の事務局組織の在り方の今後の動向も注視する必要がある（ノーリターンルールが徹底されるのかという意味において）。

めた様々なアクター間の調整を行う必要性が存在する先端技術分野においては、様々に機動的な柔軟な政策判断を行う上で、有効ではないかと考えられるものの、独立性の高い組織が勝手に国の方向性と異なる決定を打ち出す可能性もあり、バランスをどのように取るのかという問題もある⁷³。加えて言えば、人事をどのようにコントロールするのかという、日本学術会議問題からも透けて見える、専門的課題への解決のための専門家と行政の構造問題も簡単な解決策はない。

もつとも、政策に特化すべきといった要請はあっても、なお、専門性等の要請から単純に独立した機関が必要ということになるわけでもないため⁷⁴、行政組織として内閣によるコントロールの下にあるべき組織形態から離れるものを検討することに関しては、行政組織としての民主的正統性を補完する何らかの方策もともに検討すべきである⁷⁵。

そのための方法としては、**組織の透明性の確保**をできる限り図ることが重要であろう⁷⁶。具体的には、**会議の公開や委員の選任方法の工夫など手続的整備**が重要であると考えられる。たとえば、合議制の機関を考える場合（もしくは何らかの会議体を組織の中に設けることを考える場合）、専門家間の議論の手続をはじめ、利害関係者との意見交換手続きやパブリック・コメント制度等を通じた議論公開の仕組みなどを慎重に構築していく必要があるものと考えられる。

⁷³ 放送等表現の自由に密接にかかわる分野への規制については、政治的中立性を保つ必要性があることを指摘することができ、本稿においては放送分野に係る電波監理委員会の改廃の経緯のみ指摘したが、政治的中立性が必要となる組織に関する独立した行政組織として今後現行の組織体制の見直しも含めて進められるべきであろう。

⁷⁴ 松本和彦「統治と専門性」公法研究 76 号（2014 年）112-124（119）頁。

⁷⁵ 参照、山本隆司「行政組織における法人」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革・上巻』（有斐閣、2000 年）870 頁、同「独立行政法人」ジュリスト 1161 号（1999 年）127 頁、毛利透『統治構造の憲法論』333 頁、360-361 頁、友岡史仁「統治と専門性」公法研究 76 号（2014 年）125-137（135）頁。

⁷⁶ 透明性、公開性の向上によって、問題も発見されやすくなり、批判の可能性も拡大し、ひいては権力のコントロールにつながるため、透明性や公開性の向上は民主的正統性を強化する方向に作用するとの指摘につき、松本和彦発言「第一部会討論要旨」公法研究 76 号（2014 年）146-147 頁。