

ピエール・ロザンヴァロンの民主政論における独立した行政機関

沼 本 祐 太*

要 旨

本稿は、民主政と独立した行政機関をめぐる議論について理解するため、ピエール・ロザンヴァロン (Pierre Rosanvallon) の『民主的正統性 (La Légitimité démocratique)』(2008) の記述を紹介・検討するものである。結論として、ロザンヴァロンの理論は、特定の独立した行政機関の合憲性を明確に判断するための指標として用いるには難があるが、その理論のうち、特に中央銀行の独立性を当該行政分野に必要な「長期的視点の確保」から説明する点は、十分に注目に値するとする。

キーワード：ピエール・ロザンヴァロン、民主的正統性、独立した行政機関

第1章 はじめに

本稿は、民主政と独立した国家機関、とりわけ独立行政委員会の関係という大きな問題を検討する際の示唆を得るために、フランスの歴史学・政治学者、ピエール・ロザンヴァロン (Pierre Rosanvallon) の理論を考察するものである。

導入として、独立行政委員会をめぐる問題状況を概観しておく。わが国の行政組織構造は、基本的にはヒエラルヒー構造を採用している¹⁾が、国家の全ての行政事務がこの構造の中で処理されているわけではない。国家行政組織法第3条が定める委員会、加えて同法

* 京都大学 法学研究科 特定助教

1) 国家行政組織法は、各省の長、各委員会の委員長及び各庁の長官の指揮監督権に関する規定のみを置いており(第10条・第14条)、これら以外の上級機関による下級機関への指揮監督について明文で規定していないが、これら以外の上級機関の指揮監督権も当然認められると解されている(佐藤(1985)242頁を参照。)

第8条が定める審議会等といった、各省大臣からの一定の独立性を有する機関が、行政組織体系の中に存在している。

これらの機関のうち特に委員会について「独立行政委員会」という用語が用いられる場合があるが、これは法令上定義された用語ではない²⁾。あくまでも講学上の用語であって、その特徴として、①長および複数の委員から構成される合議機関であること、②内閣の指揮監督権から、職権行使について独立し、独自に国家意思の表明を行うこと、③行政権の他、準立法作用である規則制定権や準司法作用である審判権を併有する場合があることが挙げられる³⁾。典型例は、内閣の所轄の下にある人事院（国家公務員法第3条以下）や、内閣総理大臣の所轄の下にある公正取引委員会（独占禁止法第27条以下）である（もっとも、公正取引委員会については、独占禁止法の平成25年改正によって審判制度が廃止されていることに注意が必要である。）。

これら独立行政委員会は、人事、職権行使について憲法によって行政権を付与されている内閣（憲法第65条）から一定の独立性を有する（例えば公正取引委員会について、独占禁止法第28条、第29条2項、第31条、第36条2項）。憲法で規定された統治構造が、国民から国会、そして内閣、行政各部へと続く民主的正統性の連鎖を予定している（憲法第15条1項、第43条1項、第66条3項、第72条）とすれば、これら独立行政委員会は異質な組織と言える。加えて、たとえこれらの委員会が法律によって設置されたものであるとしても、

この憲法上の正統化構造から逸れた組織を国会が自由に設置できるのか、つまり、国会の裁量権に限界が存在するのではないかという問題が生ずる。

これら憲法上の問題については、わが国でも従来研究がなされてきたが、他国でもわが国に類似する独立行政委員会の合憲性が問われている。

本稿では、独立行政委員会をめぐる諸問題のうち、特に民主政との関係についてのわが国の学説及び他国、特にドイツの学説を若干確認したあと、フランスの状況を見た上で（第2章）、ロザンヴァロンの理論の紹介に移る（第3章）。そして最後に、ロザンヴァロンの理論から得られる示唆について検討する（第4章）。

第2章 民主政と独立行政委員会の関係について

第1節 日本

第1款 独立行政委員会導入時

戦前にも合議体として国家意思を外部に表示する行政組織は若干存在していた（例えば、収用審査会、海員審判所、行政裁判所⁴⁾）。しかし、多くの行政分野にこのような合議制官庁が設置されることになったのは、戦後の米国による占領以降のことである⁵⁾。

これらの官庁が設置された当時、公法学者のそれらに対する反応は一般に好意的であったとされる⁶⁾。それは、我が国における行政委員会制度が、その範型を提供したアメリカ

2) 原子力規制委員会設置法附則第5条に使用例があるが、もちろん定義はされていない。

3) 駒村（2008）228頁を参照。

4) 美濃部（1936）381-382頁。佐々木（1924）306頁も参照。

5) 米国による占領下で行政機構の民主化が目指されたことについて、伊藤（2003）40頁を参照。

6) 伊藤（2003）9-10頁。例外的批判として、柳瀬（1954）213頁を挙げることができる。

とは異なり、「経済の実態が切実に要求したというわけでもなく、政治と行政の現実の必要が生み出したというのでもな」いが⁷⁾、「民主化」という終戦直後において絶対的価値を持つ旗印の下で出現し論じられたことに起因すると思われる。

しかし、行政委員会制度の採用が、民主化といかに関わるのかは、論理的に明確とはいえない。「論理の強靱さはともかく、行政委員会に行政の民主化のスローガンの役割を期待することは、当時の学界、実務界に共有されていた」、との評価が妥当だろう⁸⁾。ともあれ、独立行政委員会導入時の学界・実務界においては、各種行政委員会は民主政を促進するための組織として設置されたということになる。

第2款 現在

占領期の以上のような認識に対して、現在のわが国では、民主政と独立性を有する国家機関とが容易に両立し得ないということが自覚されてきたように思われる。

今日特にこのような自覚を強くもたらすこととなった政治状況として、民主的正統性を保有する内閣が、これまで独立性を保有すると考えられてきた国家機関に対して、自らの保有する人事権等を最大限に利用して干渉するような例が現れ始めたことがあると思われる⁹⁾。また、このような状況も踏まえた上で、強い内閣に対する歯止めとして、独立行政委員会を含む独立した国家機関の活動に期待す

る傾向が現在では強くなっていると考えられる。しかし、国会の中から選出され、それゆえに民主的正統性を保有する内閣総理大臣が組織する内閣に対して、憲法の予定する民主的正統性の連鎖からすると異質な独立行政委員会は、いかに対抗しうるのか。ここに至って、民主政と独立行政委員会との緊張関係がはっきりと現れてくる。

第2節 ドイツ

こうした民主政と独立性を有する国家機関との緊張関係を法的に分析しているのが、ドイツの憲法理論である。この問題について、独立した行政機関に対して民主的正統性論の枠内での正統化を求めるエルンスト・ヴォルフガング・ベッケンフェルデ (Ernst-Wolfgang Böckenförde) の理論が連邦憲法裁判所によっても利用されていることは、我が国でもよく知られている¹⁰⁾。

本稿の主題と関係する限りで重要な点のみを示すと、ベッケンフェルデは、基本法第20条2項1文（「すべての国家権力は、国民に由来する。」）から展開した自身の民主的正統化論の中で、行政組織のヒエラルヒー構造を憲法から直接に導き出し、その正統性を以下のように説明する¹¹⁾。

すなわち、執行府は、機能的かつ制度的な正統性（憲法自体が立法権・執行権・司法権をそれぞれ異なる機能及び機関として構成したことによる正統性）を前提として保有しつつ、一方では宰相の連邦議会による選出（基

7) 田中（1949）133頁。

8) 塩野（2011）458頁。

9) 曾我部（2019）72-73頁を参照。

10) ここではドイツの民主的正統化論についての特に詳細かつ示唆に富む紹介として、田代（2016）のみを挙げておく。

11) Böckenförde（2004）, Rn. 24.

本法第63条)、宰相による大臣の任命(基本法第64条)、そして各省大臣による公務員の選抜によって、組織的=人的正統性(国家権力行使者が、彼の任命者を通じて、国民まで届く「正統化の鎖」で結合されることによる正統性)を獲得する。他方で、執行府の事項的=内容的正統化(法律による行政活動の規律、あるいは国家権力行使の民主的責任とこれに対するコントロールを通じて、国家権力の行使がその内容について国民から導出されることによる正統化)は、法律への拘束(基本法第20条3項)、内閣と大臣の対議会責任(基本法第65条)によって確保される。大臣の責任は、自身の下部に位置付けられている行政組織に対して自らが指揮権を有する(基本法第65条2文)ことによって、これら下部組織の活動に至るまで及ぶこととなる。このような行政構造は、すでに基本法自体によって企図されたものといえる。

これに対して、大臣の指揮権に服さない行政組織や自立的決定権を委ねられた行政組織は、正統化の綱(Legitimationsstrang)を断ち切ってしまう。憲法上承認された自治の領域とは異なり、国家行政の領域では、そのような独立した機関を設けることができるとの留保は基本法上存在しない。大臣による指揮から自由な決定領域は、任務の特殊な性格を理由として、法律によって委ねられ限定された任務がそのような自由な決定領域を不可避に必要とする場合にのみ正当化される。

以上のベッケンフェルデの見解からして、ドイツでも民主政と独立行政委員会の関係は、緊張関係として捉えられていると言って

良い。

第3節 フランス

第1款 オリヴィエ・ジュアンジャンの見解

では、フランスでは、民主政と独立行政委員会の関係はどのように考えられているのだろうか?これについてはまず、オリヴィエ・ジュアンジャン(Olivier Jouanjan)がドイツの研究雑誌 „Der Staat“ に寄稿した論文を見てみよう。ジュアンジャンによると、ドイツの民主的正統化論は、それに基づいて特定の法律の合憲・違憲を判断することが可能な「解釈論上の道具」へと発展しており、このことが他の憲法秩序と比較した場合のドイツの特殊性として強調される¹²⁾。これに対して、フランスの状況を、ジュアンジャンは以下のように記述する。

「我々は、民主政の憲法理論を使うことが(いまだに)できない。……憲法院の諸判決の内容目録のうちに「民主政」という記入を探しても、収穫なく帰還することになる。「見解の自由」という見出しの下でのみ、自由な見解の表明が多元主義的民主政のための不可欠の前提である、ということが見出される。そのような一文は、規範的には特に多くのものをもたらさない。フランスの憲法解釈論も、同じく成果のないままにとどまっている。十把一絡げで、しばしば未発達な政治的理論で満足している」¹³⁾。

また、特に本稿の主題である独立行政委員

12) Vgl. Jouanjan (2019), S. 226-227.

13) Jouanjan (2019), S. 228-229.

会に関して、次のように指摘する。

「フランスでは、民主的正統化というこの問題は、今日まで発展のないままにとどまっており、ほとんど検討されていない。それゆえに、例えば、「独立」規整官庁の民主的正統化の問題がフランスでは全く議論されていないことを確認せざるを得ないときの、ドイツの同僚らの驚きは理解されうる。このことは、フランスにおける法的民主政理論の欠如と関連している」¹⁴⁾。

以上のようなジュアンジャンの記述を素直に受け取るならば、フランスにドイツに比肩するような民主的正統化論は存在しないということで、フランスについての検討を終えて良さそうである。

もっとも、ジュアンジャンは、フランスにおける民主政論の代表者として、ドミニク・ルソー (Dominique Rousseau) とピエール・ロザンヴァロンの2名を挙げており、彼らの問題提起自体は法学者にとって重要ではあるという。しかし、ジュアンジャンは、彼らの理論を「[法学的] 民主政論」とは見えていない¹⁵⁾。それは、ドイツの民主的正統化論のような、特定の法的問題に合憲・違憲の判断を下すための基準として、これらが役に立たないからであろう。

第2款 ピエール・ロザンヴァロンの議論の有益性

しかし、筆者は、本稿でロザンヴァロンの民主政論、特に『民主的正統性』(2008)¹⁶⁾において展開された理論の一部を紹介・検討することがやはり有益であると考ええる。それは以下のような複数の理由による。

第一に、同書で彼は、本稿の主題である民主政論と独立行政委員会の関係について多くの頁を割いて論じているからである¹⁷⁾。第二に、彼は歴史学・政治学者であるが、彼の民主政理論がフランスでも日本でも法学者に大きな影響を与えているからである¹⁸⁾。しかし、日本の憲法学においてこの著作が引用されるのは、たいてい選挙制度の検討にあたってであり¹⁹⁾、本稿のように同著作内の独立した国家機関についての記述を紹介する研究は日本では見られない。第三に、著作を読めば分かるように、彼の理論は法学者・法理論についての考察も多分に含んだ形で構築されており、その意味で、歴史学・政治学者である彼の理論が法学へとある程度無理なく転用可能なのではないか、という点がある。例えば、同書内ではレオン・デュギー (Léon Duguit) の国家理論とそこでの公務員の役割が、モーリス・オーリウ (Maurice Hauriou) の理論の参照を時として含みつつ比較的細かく説明されており²⁰⁾、また以下で見るように、本稿の問題関心との関係ではカレ・ド・マルベール (Raymond Carré de Malberg) の見解が

14) Jouanjan (2019), S. 239.

15) Jouanjan (2019), S. 229.

16) Rosanvallon (2008).

17) 後続する文献でも独立した国家機関については若干論じられるが、わずかに言及されているにとどまる (V. Rosanvallon (2015), pp. 180-183. 翻訳として、古城毅ほか訳 (2020) 160-163頁を参照。)

18) フランスにおける影響については、特に山元 (2014) 690-691頁を参照。

19) 一例として、毛利 (2020) 8-10頁を参照。

20) V. Rosanvallon (2008), pp. 67-75.

重要な箇所では引用されている。

確かに彼の理論を即座に法学的理論として受容することは難しく、法学におけるその利用には一定の障害がやはり存在すると思われるが、そのことが彼の理論を紹介する意義を失わせるわけではない。そこで、以下ではロザンヴァロンの理論の中身について説明したのち、そこから得ることのできる示唆について若干検討したい。

第3章 ロザンヴァロンの民主政論における独立した行政機関

以下では、ロザンヴァロンの『民主的正統性』における独立した行政機関の位置付けについて確認していく。まずは著作の主題、つまり、この文献がいかなる課題について検討しているのかを見た上で、それとの関係で独立した国家機関、特に独立した行政委員会がどのように論じられているかを検討する。

第1節 主題

第1款 民主政システムの基礎とその崩壊

ロザンヴァロンによると、民主政システムの基礎は、普通選挙と行政 (administration publique) である²¹⁾。前者は、有権者による投票によって被選出者に正統性を付与するものであり、これに対して後者は、「規範あるいは価値との同一化」、「一般性との同一化」によって正統性を得る。すなわち、行政を担う公務員は、試験に合格し自らの能力を証明することによって「一般性の代表者」としての

資格を獲得することができるとされる。

しかし、このような民主政の2つの柱は、1980年代になって以下のような変化を被った²²⁾。

①まず、選挙の機能が相対化されてしまった。古典的な代表システムにおいては、選挙による代表者選出後に代表者が行う政治は選挙によってすでに正統化されているのだと考えられていた。しかし、選挙は統治者任命の形式に過ぎず、選挙後の政治を前もって正統化するような機能は持たないと考えられるようになった。つまり、代表者は、選挙後の活動中にも不断に正統性を問われ続けることになった。②さらに、社会の捉えられ方が変わってきた。すなわち、国民はすでに同質の集団ではなくなっており、「今日の社会は、少数派の概念を通じてますます定められる」。ロザンヴァロンはこのことを、「『国民』は、これによって、複数形の「少数派」にもなっている」と印象的に表現する。③最後に、公務員の正統性が奪われた。現在、高級公務員は、見通しの効かない世界の中で将来に向けて指導を行う力を持たなくなってしまっており、さらに、合理性や無私性といった美德で飾られてきた公務員像は、啓蒙され教化された社会の中で、自明のものではなくなっている。

第2款 補完的な正統化要素と課題

以上のように、従来の民主政が依拠していた2つの制度は弱体化したが、新たな複数の一般性創出の方法が際立ってきた²³⁾。すなわち、特定の問題について政党から距離を取ることによって一般性を生み出す方法 (消極的

21) V. Rosanvallon (2008), pp. 13-14.

22) V. Rosanvallon (2008), pp. 14-15. このような変動が生じた理由については、V. Rosanvallon (2008), pp. 101-118.

23) V. Rosanvallon (2008), pp. 15-18.

一般性)、社会的統治権の表出形式を多元化することによって一般性を生み出す方法(相違の一般性)、あらゆる社会的特殊性を承認することによって一般性を生み出す方法(特殊性への注意の一般性)である。これらそれぞれが、不偏性(impartialité)の正統性、熟慮(réflexivité)の正統性、近接性(proximité)の正統性と呼ばれ、国家活動の正統性調達の手段になると考えられている²⁴⁾。また、不偏性の正統性を得るのは監督官庁や規制官庁、熟慮の正統性については憲法裁判所であるとされる²⁵⁾。これら新たな正統化は固定的な正統化ではなく質による正統化である点に一つの特徴があり、常に実証されねばならない正統性である²⁶⁾。

このように新たな正統性調達の諸形式を羅列した後、著作の主題が明示される。「この著作の目的は、なおも未成熟でしばしば両義的なこれらの制度および実践の民主的潜在能力を評価することを可能にする、概念的枠組みを描くことである」²⁷⁾。すなわち、本稿の主題との関連では、ロザンヴァロンの『民主的正統化論』は独立した行政機関と民主政との関係を描く重要な著作ということになる。

第2節 フランスにおける独立した行政機関とこれに対する批判

第1款 フランスにおける独立した行政機関

ロザンヴァロンによると、多くの民主主義国家において独立した行政機関の設置ペースが1980年代以降加速している²⁸⁾。フランスでは、これら独立した行政機関をAAI (autorité administrative indépendante) と呼ぶ。彼自身が指摘しているように、AAIの設置はその都度の需要に応じてなされたのであって、特定のモデルに従ってなされたわけでも、何らかの全体的計画に従ってなされたわけでもない²⁹⁾。

ここで問題とされているAAIをめぐるのは、ロザンヴァロンが『民主的正統性』を執筆したのちに重要な法律が成立していることもあり、少し同書の記述から離れて現状を確認したい。AAIの端緒は、情報処理、情報ファイル及び自由に関する1978年1月6日法律³⁰⁾によって設置された情報処理・自由委員会(Commission de l'informatique et des libertés, CNIL)について、同法律第8条が「CNILは、独立行政機関である」と定めたことであつたとされる³¹⁾。もっとも、2001年のコンセイユ・デタ報告書は、法律上明文でAAIと認められたものの以外の機関も一定のメルクマールを満たす場合にはAAIであると

24) V. Rosanvallon (2008), pp. 18-19. なお、ロザンヴァロンは、正統性を、「統治者と非統治者の間の関係をしっかりと構築することを可能にする」、「不可視の制度」であるとする (Rosanvallon (2008), p. 21.)。

25) 特に本稿の主題である独立した官庁と不偏性の正統性について、ロザンヴァロンは以下のように説明する。「独立した監督官庁及び規制官庁は、それらの成立の仕方とそれらの構成を理由として、不偏性の正統性を享受することができる。これらは、あまりにも党派的だと評価される執行権に制限を加え、これを枠にはめることに関心を持つ立法権の創造物であつたりしたほか、自身の権限のいくつかを捨て去る覚悟のある執行権自体によって生み出されたりしてきた。執行府がこのような自らの権限を放棄するのは、落ちてしまった信頼性を回復したり、自らが必要な能力を持たないと考える管理任務から解放されたりするためであつた」(Rosanvallon (2008), p. 22)。また、特殊性への注意の一般性については、それが特定の種類の制度と結びつくわけではないとされる (V. Rosanvallon (2008), p. 25)。

26) V. Rosanvallon (2008), p. 19.

27) Rosanvallon (2008), p. 26.

28) V. Rosanvallon (2008), p. 121.

29) V. Rosanvallon (2008), p. 132.

30) Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

31) V. C.E. (2001), pp. 287-288.

しており、どの機関がAAIなのかはこれまで必ずしも明確ではなかった。そのため、AAIに属する機関の性格があまりに多様であって、法的に一貫性を欠いたカテゴリーであるとの批判を受けていた。

そこで、独立行政機関及び特別独立行政機関の一般的地位に関する2017年1月20日第2017-55号法律³²⁾並びに独立行政機関及び特別独立行政機関に関する2017年1月20日組織第2017-54号法律³³⁾が同日に公布され、独立行政機関は法律によって規格化されるに至った。しかし、後で示すように、ロザンヴァロンは、独立した行政機関が法律によって設置されても、その民主的正統性についての問題は解消されないとしていたので、今日でもなお、ロザンヴァロンの検討の意味は失われていないと言えるだろう。

第2款 独立した行政機関に対する批判

ロザンヴァロンは、独立した行政機関の共通項を行政的な次元を維持しつつも規範定立機能や司法的機能を保有することに求めつつ、この機関がその母国であるアメリカも含めて繰り返し批判を受けているとしている³⁴⁾。フランスでも独立官庁は、「統一的で不可分な主権」という共和国の理念と対立するといった批判が見られた。ロザンヴァロンによれば、ほとんどの法学者はこれらの機関に対して疑義を挟んできた。しかし、さまざまな批判に

もかわらず、社会的期待と実践的必要性に基づいて設置された独立した官庁は、フランスでも実際に廃止されることなく維持され続けている。

ロザンヴァロンによると、このような官庁は、伝統的な国家が機能不全に陥っているといた認識に導かれた国会がこの欠陥を埋め合わせようとするものであって、また、こうした官庁の設置によって、不可避の決定や評判の悪い決定を自ら行うことを避け、責任を転嫁したいという政府の望みに歩み寄ることができるとされる³⁵⁾。また、この種の非党派的な組織が特に慎重な配慮を要する一定の行政事務の処理（例えば原子力行政）を行うことに対して、社会的好意が持たれている³⁶⁾。こうした理由で理論的批判は抑えられているが、本質的な点でこれらの組織をめぐる民主的正統性の問題は解決されていないということになる。

第3節 不偏性の正統性

以上の記述を踏まえた上で、独立した行政機関が民主的正統性を保有しうるのかが問題となる。この問題を考えるにあたって、ロザンヴァロンは2点の注意をあらかじめ喚起する³⁷⁾。第一に、独立した行政機関は法律によって創設されるため国会から派生的な正統性を獲得しうるのではないかと主張がありうるが、これはあくまで派生的な正統性で国

32) Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, autorités publiques indépendantesを「特別独立行政機関」と翻訳することについては、大橋(2019) 111頁に従った。両者の差異は、特別独立行政機関には法人格が付与される点にある(独立行政機関及び特別独立行政機関の一般的地位に関する2017年1月20日第2017-55号法律第2条)。

33) Loi organique n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

34) V. Rosanvallon (2008), pp. 121, 133-136.

35) V. Rosanvallon (2008), p. 136.

36) V. Rosanvallon (2008), pp. 137-138.

37) V. Rosanvallon (2008), pp. 139-140.

家の市民から直接流れ込むものではない。したがって、この問題は消失しない。第2に、これらの機関が機能的な正統性を保有することはいうる。機能的正統性とは、独立した行政機関が、行政サービスを享受する市民の側から有用性を認められることによって獲得される正統性であり、行政機関による行動の結果による正統性と同じものである（アウトプット正統化）。しかし、これは民主的正統性とは区別されるべきである。

第1款 多様な代表観（不偏性による代表性）

ロザンヴァロンは、前述した問い、すなわち、独立した行政機関が民主的正統性を保有しうるのかという問いを検討するにあたって、「ある権力が、選挙手続きを経ていないにもかかわらず、代表的でありうるか」という問いをさらに立てている。伝統的な代表観念である、国民からの委任と代表を関係づける代表＝委任（*représentation-délégation*）観や、代表とは代表される集団のイメージを最もうまく表すことだとする代表＝表象（*représentation-figuration*）観は、選挙と密接に結びついた代表観であって、これらからすると独立した行政機関は代表ではあり得ない³⁸⁾。

（1）関心と存在の代表観

しかし、ロザンヴァロンは新たに2つの代表観を持ち出して、これらの機関も代表と云うとする。一つは、関心と存在の代表（*représentation d'attention et de présence*）観である。これは、市民の希求や要請へと関心を持ち、注意を払うことを代表のメルクマ

ールとする考え方である。すなわち、「その場合、代表とは、社会的な問題や紛争、分断に対する注意である。それはまた、社会の多様性や、社会を構成する全ての人々への配慮であって、社会構成員のうち最も耳を傾けてもらえない傾向のある人々のための特別の配慮でもある。代表であるということは、ここでは、社会の幾らかの特別の要求に耳を傾けると同時に、社会の構成員のうち最も目に見えない人々に権利と尊厳ある完全な地位を取り戻させることを意味している」³⁹⁾。このような性質は、選挙によって選ばれた代表が必ずしも持たないものであって、党派性から距離をとった不偏的な独立機関こそがこのような代表観に相応しい、ということになるのだろう。さらに、ロザンヴァロンは、選挙によって選ばれる代表との関係で、このような代表が存在することによって選挙のない期間にも上記のような特別の領域に関心が払われ続けることになる」と指摘している⁴⁰⁾。

（2）代表＝機関観

ロザンヴァロンが提唱する代表観の2つ目が代表＝機関（*représentation-organe*）観である。このような代表観を主張するにあたって、ロザンヴァロンが明示的に引用するのが、カレ・ド・マルベールである。

ロザンヴァロンの見解を明らかにするのに必要な限りでカレ・ド・マルベールの理論を説明すると、彼が解釈の対象とした1791年憲法は代表者がその有権者から命令委任を受けることを禁止しており（1791年憲法第3編第1章第3節第7条）、この点は、まさに命令的

38) V. Rosanvallon (2008), pp. 140-141. これらロザンヴァロンの代表観について、只野（2002）119-120頁も参照。

39) Rosanvallon (2008), p. 141.

40) V. Rosanvallon (2008), pp. 141-142.

委任を認めていた旧来の代表制への大きな修正である⁴¹⁾。しかし、このような関係はいかなる意味で代表関係と言いうるのか。彼は、そもそも代表される現在及び将来の全国民の統一的集合体としての国民は抽象的なもので意思を持たず代表関係の主体となり得ないことなどを理由に⁴²⁾、「このようにあらゆる点で、代表という概念の構成にとって必要不可欠の諸要素が、1789年の憲法制定国民議会(Assemblée nationale)の成果である世にいう代表制において欠けている」という⁴³⁾。そこで、「個人的にであれ、集团的にであれ、憲法によって共同体のために意思することを授権された人々、そして、その意思がこの定数上の授権によって共同体の法的意思としての価値を持つ人々」を機関と定義し⁴⁴⁾、1791年憲法にいうところの代表とはまさに、先行する国民意思との合致を問われることなく、彼ら代表者によって表明された意思こそが他ならぬ国民意思となるために、機関なのだと結論づける⁴⁵⁾。

そして、このように考えると、1791年憲法における代表概念は機関をその意味のうちに取り込まねばならないため、選挙の要素と切り離して考えることが可能である⁴⁶⁾。この点こそが、選挙と結びつかない代表観を模索するロザンヴァロンにとって都合の良い点だったと言えるだろう。ロザンヴァロンによると、今日の独立機関は、選挙による任命を経ないけれども、国民のために活動する機関

であって、まさにこの意味での代表であるといえる⁴⁷⁾。

(3) 疑問

このようにして、ロザンヴァロンは独立した行政機関と代表とを関係付けた。しかし、筆者からすると、独立行政委員会の民主的正統性という問題を解く上で、同機関が代表性を有するかという問いをさらに設問することは論理必然なのかという疑問がある。実際、先に見たベッケンフェルデの理論に則して独立した行政機関の正統性を問う場合、「当該機関が代表か」という問いを立てる必要はない。そこで推測ではあるが、ロザンヴァロンがこのような問いを立てたのは、(国会を通じた正統性では不十分な)民主的正統性を問う以上、国民と当該機関との直接的関係を問わねばならず、この問いを「独立行政委員会が代表かどうか」という問いとして定式化したのだと考えることができるだろう。

第2款 独立性と不偏性

さて、ここまでの説明では、独立性と不偏性の定義、また両者の関係を明らかにすることがなかった。そこで、まずロザンヴァロンのいう独立性について確認すると、それは、「ヒエラルヒーの連鎖の中に組み込まれておらず、別の官庁(autorité)に従属していないが故に、外的圧力を受けた場合これに反抗し、自律的決定を講じうる地位」をいう⁴⁸⁾。

この定義を前提にして、通常合議制を採用

41) V. Carré de Malberg (1922), p. 247. また、同憲法は別の条文(第3編第2条)で、立法府と国王を代表として指定していた。

42) V. Carré de Malberg (1922), pp. 281-284.

43) Carré de Malberg (1922), p. 285.

44) Carré de Malberg (1922), p. 286. マルベールの用いる機関概念について、V. Brunet (1997), pp. 275-282.

45) V. Carré de Malberg (1922), p. 285.

46) 高橋(1986)159-160頁を参照。

47) V. Rosanvallon (2008), p. 144-145.

48) Rosanvallon (2008), p. 150.

する独立官庁を考えると、それは、ヒエラルヒー構造の中に位置付けられず、構成員が任期中解任不能であったり、逆に任期拡張も不可能であるとされている。その意味で、これらに「独立」という形容詞を付けることが可能である⁴⁹⁾。

しかし、独立性と不偏性はイコールではない。不偏性とは、「問題について先入観に囚われることなく判断し、政党への選好を表明しない」という性質を指す⁵⁰⁾。通常の行政構造ヒエラルヒーに組み込まれてはいないものの、先入観を持って事務を処理する官庁、つまり、独立した党派的な官庁を想定することは可能である。したがって、制度設計によって特定の組織に独立性を付与したとしても、当該組織が不偏性を有するとは限らず、したがって不偏性から正統性を得られるかどうかは定かではないということになる。

第3款 不偏性の試験

そこで、ロザンヴァロンは、不偏性は地位ではなく属性であって、制度や手続によって確認されるものではなく、繰り返し確認され、組織の活動によって絶え間なく新たに獲得されるべきものだとする。ゆえに、不偏性に基づく正統性とは「活動の正統性」である⁵¹⁾。この正統性の確認方法（試験方法）は、ロザンヴァロンによれば以下の3つである⁵²⁾。

（1）手続きによる試験

これが正統性の確認方法として最も重要とされる。「それが含意するのは、規制官庁あるい

は第三者たる調停者 (le tiers médiateur) が、ルールへの遵守、論証の厳密性、手続きの透明性、そして自らによるあらゆる行動の公開に事細かに注意することである」⁵³⁾。独立した機関は、自らの決定をルールを遵守し説得的な形で行うとともに、決定過程の透明性に留意するのみならず、積極的にこの決定過程と決定結果を公開することで、自らの活動について周知すべきであり、これによって社会に自らを受容してもらうべきである、ということだろう。

（2）成果による試験

これは単純な確認方法であって、当該機関が行なった活動とその結果による試験である。ロザンヴァロンによると、これはあくまで二次的な試験方法である。

（3）コントロールによる試験

これは、コントロールという作用に特有の問題を念頭に置いた試験方法である。すなわち、ある機関をコントロールする機関に対して更なるコントロールの必要はないのか、という問題である。不偏的な独立機関は、まさに独立した立場からコントロールや規制を行うことがあるが、まさにこの試験によって不偏性を持つ機関の内部に反省的性格を持った機関が存在するかが問われる。ロザンヴァロンはその例として、規制機関の任務を保証するために議会が法律家を機関内部に置くことを挙げている。独立機関が名ばかりの独立性を保有するだけの存在となり、不偏性を主張し得ない機関になることを警戒して、ロザンヴァロンは次のように記述する。「もちろん、

49) V. Rosanvallon (2008), pp. 147-150. 合議制と独立性の関係については、柳瀬（1954）208頁を参照。

50) Rosanvallon (2008), p. 151.

51) V. Rosanvallon (2008), pp. 152-153.

52) V. Rosanvallon (2008), pp. 153-155.

53) Rosanvallon (2008), p. 153.

あらゆる機関と同様に、独立機関は「行政ヒエラルヒーの中に位置づけられる」官僚機関(bureaucratie)となるように脅されるのであり、その結果、活動の中でそれら本来の機能が侵食され、それらの職務遂行の質が低下するということが目に付く。ゆえに、規制者の独立性は政治運営が従う変動から規制者を保護するのであるが、独立性それ自体は規制者内部の自律的手続きによって「も」保護されるべきである⁵⁴⁾。

第4節 不偏的独立機関としての中央銀行

以上が、ロザンヴァロンの理解における独立した行政機関の民主的正統性であった。不偏性の試験を通過した機関には、民主的正統性を認めることができる。

では、実際に不偏性による民主的正統性を享受している機関とはいかなる機関か。ロザンヴァロンは、「社会生活のインフラストラクチャーという次元を持った独立機関の目的を明示するために」、「構成的不偏性(impartialité constituante)」という名称を提案し⁵⁵⁾、これを保有する具体例として中央銀行に着目した上で、この機関が通常のヒエラルヒー構造の中に位置付けられるべきでないことを詳しく説明している⁵⁶⁾。この記述は非常に興味深いので、若干説明しておく。

第1款 コンドルセの見解と独立した中央銀行

ロザンヴァロンによると、一定の国家作用、特に執行権に属する作用については、それを

特別の機関に配分すべきとする議論がフランス革命期にすでに現れていた。1790年のコンドルセの議論がそれであり、ロザンヴァロンは彼の議論を以下のようにまとめる。すなわち、コンドルセは、財政権限を執行権者に付与することを危険だと考えていた。というのも、「統治者らは短期的な考えによって動機づけられ、そうして現在のために未来を犠牲にするおそれがある」からであり、「彼らの決定はまた、党派のあるいは私的な考えによって影響を受けやすい」からである⁵⁷⁾。このような見解に従う形で、独立した中央銀行を創設するという案が登場した。その後、フランスの中央銀行であるフランス銀行が統領政府下で設立されたのは、1800年のことである。

第2款 ドイツにおけるハイパー・インフレーションとドイツ連邦銀行

ロザンヴァロンはさらに、ドイツにおけるハイパー・インフレーションと、同国の中央銀行の独立性の関係を説く。戦間期におけるドイツでハイパー・インフレーションが生じたことは周知の事実である。この深刻な事態を経て価格の安定性の重要性を強く認識したドイツ人は、それが「民主主義の必要条件」であると認識するに至った⁵⁸⁾。そこで、ドイツ連邦共和国では、「法治国の中心性を明示すること、つまり、法の長期性を番人の地位に、すなわち選挙に基づく活動の短く不安定な期間よりも上に置くこと」が重視され、多数派

54) Rosanvallon (2008), pp. 154-155. なお、引用中の □ 内は、筆者による補足である。

55) Rosanvallon (2008), p. 182.

56) なお、日本でも、例えば曾我部 (2013) 9-10頁が、中央銀行を独立行政委員会をめぐる議論の範疇に含めるべきと主張する。

57) Rosanvallon (2008), p. 183. ロザンヴァロンが参照したのは、de Condorcet (1790) である。この記事の中でコンドルセは、「1人の所有者のうち複数の権限の一部を統合するのがそうであるように、分離された複数の機関 (corps) に同一権限の多様な部分の行使を認めることは有益でありうるし、あるいは、特殊な機関にそれらを配分することも有益でありうる」とする (p. 30)。

58) Rosanvallon (2008), p. 186.

から距離をとって価格の安定性を保障すべき、独立した機関が必要であるとの見解が主張された⁵⁹⁾。この独立機関こそ、ドイツ連邦銀行である。

ロザンヴァロンによると、ドイツで樹立されたような中央銀行の独立性は、専門家の権威を認めさせるといった観点から導入されたものではなく、国民と通貨機関の間の直接的関係を形成するものなのである⁶⁰⁾。このように、ドイツ連邦銀行は民主的秩序に違反するとは考えられないのであって、むしろそれは社会的基本秩序の基礎という正統性 (*légitimité des fondements de l'ordre social*) を有している。

第4章 おわりに

以上、非常に簡潔にロザンヴァロンの見解を見てきたが、ここからいかなる示唆を引き出すことが可能だろうか？

第1節 不偏性による正統性 ―― その法学的利用可能性

ロザンヴァロンは、独立した行政機関が不偏性を保有していれば、その機関が民主的正統性を保有していると考えうる、との理論を展開した。これは従来、民主政からすると異質な存在として扱われてきた独立した行政機関の民主的正統性を考えるための新たなアプローチであり、制度上の独立性を保有する機関が直ちに不偏性による民主的正統性を享受し得るわけではなく、非党派の機関であると認められるためにはいくつかの試験が必要で

ある、とした点も周到と評価できるだろう。

もっとも、この理論を特定の独立した行政機関の法的評価、特に合憲・違憲の判断に用いることは難しいと思われる。繰り返しになるが、ロザンヴァロン自身が認めているように、不偏性は制度によって得られる地位ではなく、属性であって、その都度の検証を必要とする。したがって、特定の組織を形成している法律規定からは不偏性の有無を判断しにくい。さらに、仮に不偏性の試験を特定の機関の合憲性を判断するために用いることがあるとしても、それら全ての試験をクリアしなければ違憲と構成するか、それとも一つの試験でもクリアできれば合憲と構成するかといった問題がある。加えて、不偏性の試験のうち、ロザンヴァロン自身が二次的だとの評価を下している成果による試験は、果たして何を成果とみなすのか、またどの程度の成果があれば試験を通るのかを決定すること自体、困難な課題であると思われる。

このように見てくると、ロザンヴァロンが示した不偏性の試験とは、ある独立した行政機関が、独立した機関として期待される役割を果たし得るため、また果たしているかを確認するための一つの基準を示したものとどまるようにも思われる。やはり、冒頭で引用したジュアンジャンの記述の通り、ロザンヴァロンの民主的正統性論は、少なくとも不偏性による正統性を解く部分についてそれ単独で「法学的民主政論」とは言い難い。

第2節 中央銀行に独立性を付与すべき根拠

しかし、ロザンヴァロン（また、引用されたコンドルセ）が中央銀行に独立性を付与す

59) Rosanvallon (2008), p. 186.

60) V. Rosanvallon (2008), p. 188.

べき理由を説明する際に挙げた長期的視点の確保という点は、法学からしても十分注目し値すると思われる⁶¹⁾。

選挙によって選ばれた代表者や彼らによって構成される機関は常に次の選挙を見据えて活動し、それゆえに短期的成果を求めると通常考えられるため、長期的な視点から判断すべき事項については独立性を持った行政機関で所掌すべきだとの見解は、他にもしばしば見られる。例えば、マルティヌ・ロンバル（Martine Lombard）は、長期的視点から担われるべき行政事務の範囲を、環境保護、市民の安全及び公衆衛生保全の領域、原子力、食品・健康食品の使用に関するリスクへと拡張している⁶²⁾。また、ドイツにも、連邦カルテル庁に独立性が与えられている理由を、市場競争の保全のために長期的視点を持った機関が必要であるとの観点から説明する、ヨハネス・マージング（Johannes Masing）が存在する⁶³⁾。

こうした独立性の必要性についての理論は、日本にとって学説と実務のいずれもが必要としていたものであって、参照の価値は大きい。もっとも、「長期的な視点を持って取り組まれるべき行政事務」の外縁は明確ではなく、この点について今後更なる検討が必要となるだろう。

〔付記〕

本稿では紙幅の制限を理由に先行研究の網羅的参照ができなかった。

また、本稿はJSPS科研費（課題番号20K22057）の助成を受けて行った研究成果の一部である。

61) この点について、片桐（2011）38頁は、日本の中央銀行に独立性が付与されている理由を、「物価の長期的な安定がマクロ経済的な観点から重要であって、そのような物価の安定には、金融政策決定過程を通常政治過程から切り離すことが重要だ」という認識だとしている。

62) V. Lombard (2005), pp. 533-534.

63) Vgl. Masing (2010), S. 191-193.

【参考文献】

邦語文献

- ・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
- ・大橋麻也 (2019) 「独立行政機関とフランス行政法」『早稲田法学』 94巻 4号、103-147頁
- ・片桐直人 (2011) 「中央銀行の独立性をめぐる法的問題——日銀法改正問題に寄せて」『法学セミナー』 674号、38-39頁
- ・駒村圭吾 (2008) 「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、228-231頁
- ・佐々木惣一 (1924) 『日本行政法論 総論〔改版〕』 有斐閣
- ・佐藤功 (1985) 『行政組織法〔新版・増補〕』 有斐閣
- ・塩野宏 (2011) 「行政委員会制度について——日本における定着度——」『行政法概念の諸相』 有斐閣、447-467頁
- ・曾我部真裕 (2013) 「公正取引委員会の合憲性について」石川正古稀『経済社会と法の役割』 商事法務、5-35頁
- ・—— (2019) 「憲法論議に求められる二つのバランス論」『中央公論』 133巻 5号、66-73頁
- ・高橋和之 (1986) 『現代憲法理論の源流』 有斐閣
- ・田代滉貴 (2016) 「ドイツ公法学における「民主的正統化論」の展開とその構造」『行政法研究』 14号、25-107頁
- ・只野雅人 (2002) 「代表の概念に関する覚書（1）——P・ロザンヴァロンによるフランス民主主義の歴史から——」『一橋法学』 1巻 1号、107-124頁
- ・田中二郎 (1949) 『行政法の基本原理〔第3版〕』 勁草書房
- ・美濃部達吉 (1936) 『日本行政法（上巻）』 有斐閣
- ・毛利透 (2020) 「「縮小する社会」における民主政」『公法研究』 82号、1-26頁
- ・柳瀬良幹 (1954) 「行政委員会管見」『憲法と地方自治』 有信堂、202-213頁
- ・山元一 (2014) 「現代フランス憲法理論の展望」『現代フランス憲法理論』 信山社、647-696頁

独語文献

- ・Böckenförde, Ernst-Worfgang (2004), Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller Verlag, S. 429-496.
- ・Jouanjan, Olivier (2019), „Demokratietheorie als Verfassungslehre“, *Der Staat* 58, S. 223-241.
- ・Masing, Johannes (2010), Unabhängige Behörden und ihr Aufgabenprofil, in: Johannes Masing/Gérard Marcou (Hrsg.), *Unabhängige*

Regulierungsbehörden. Organisationsrechtliche Herausforderungen in Frankreich und Deutschland, Tübingen: Mohr Siebeck, S.181-219.

仏語文献

- ・Brunet, Pierre (1997), Entre représentation et nation : le concept d'organe chez Carré de Malberg, in Olivier Beaud et Patrick Wachsmann (sous la dir.), *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg, pp. 273-293.
- ・Carré de Malberg, Raymond (1922), *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 2, Paris: Recueil Sirey.
- ・C.E. (2001), *Rapport public 2001*, Paris: La Documentation française.
- ・de Condorcet, M. (1790), “Des lois constitutionnelles sur l'administration des finances”, *Journal de la société de 1789 (19 juin 1790)*, pp. 20-33.
- ・Lombard, Martine (2005), “Institutions de régulation économique et démocratie politique”, *AJDA* 14 mars 2005, pp. 530-540.
- ・Rosanvallon, Pierre (2008), *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris: Seuil.
- ・—— (2015), *Le bon gouvernement*, Paris: Seuil (古城毅ほか訳『良き統治』みすず書房、2020年) .