

科学技術振興対策特別委員会議録 第八号

昭和三十六年四月十一日(火曜日)

午前十一時二十九分開議

出席委員

委員長 山口 好一君

理事 菅野和太郎君 理事 齋藤 憲三君

理事 中村 幸八君 理事 前田 正男君

理事 岡 良一君 理事 岡本 隆一君

有田 喜一君 谷垣 專一君

西村 英二君 石川 次夫君

小林 信二君 田中 武夫君

出席政府委員

科学技術政務次 松本 一郎君

官 総理府事務官 原田 久君

(科学技術庁振 興局長)

委員外の出席者

総理府技官 前田 陽吉君

(科学技術調査 官)

総理府技官 佐藤 松男君

(科学技術庁振 興局管理課長)

参考人 杉村章三郎君

(青山学院大学 法学部教授)

本日の会議に付した案件

参考人出席要求に関する件

新技術開発事業団法案(内閣提出第 一二四号)

○山口委員長 これより会議を開きま します。

新技術開発事業団法案を議題といた します。

この際、参考人出席要求の件につい てお諮りいたします。

すなわち、新技術開発事業団法案に ついて、青山学院大学教授杉村章三郎 君を参考人と決定し、本日その意見を 聴取したいと思ひますが、これに 御異議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○山口委員長 御異議なしと認めま す。よつて、さう決しました。

この際、杉村参考人に一言ごあいさ つを申し上げます。

本日は、御多用中のところ、本委員 会の法律案審査のためわざわざ御出席 をいただきまして、まことにありがと うございます。厚くお礼申し上げます。

本委員会は、ただいま新技術開発事 業団法案について審査をいたしてあり ますが、本案につきまして、杉村参考 人には忌憚のない御意見をお述べ願ひ たいと存じます。

直ちに質疑に入ります。質疑の通告 がありますので、この際、これを許し ます。田中武夫君。

○田中(武)委員 実は、委員部等から 御連絡を申し上げておるとは思ひの ですが、新技術開発事業団法という法 案がこの委員会にかかつております。 それから、別に鉱工業技術研究組合法 案と云ふのが商工委員会にかかつてお るわけでありまして、実は、私は、科学 技術庁とか経済企画庁といった官庁 は、科学技術あるいは経済に関する総 合調整をやるのを主たる任務とする官 庁である、従つて、事業に直結するこ とのもの、事業所管省がやるべき じゃないか、こういう主張を持つてお

るわけでありまして。そこで、この両方 を見ました場合に、まず、新技術開発 事業団は、第二条に定義がありますよ うに、試験研究の結果で企業化されて いないものを企業の規模において実施 するように、企業まで持つていこう、 こういう目的の事業団でございます。

一方、鉱工業技術研究組合法案は、鉱 工業の生産技術向上をはかるために、 試験研究を共同に行なうという組合 でございます。これは鉱工業という頭 があるもので、通産省が鉱工業関係をや るというところなんだが、従つて、研究 組合は鉱工業に限らない、従つて、鉱 工業ということをはずして技術研究とい うことにしているが、こういう法案と

こゝ、科学技術庁が担当すべきであつ て、新技術開発事業団のような、企業 的な規模において云々するといふよう なのは科学技術庁の設置及び科学技術 庁設置法から考へて、どうも少しおか しいのじゃないか、こういうふうに考 へておるわけですが。

それで、まず、先生にお伺ひしたい のは、科学技術庁とか経済企画庁とか いうような官庁のあり方は、それぞれ の設置法から見ましてどうあるべきか という点についてお伺ひしたいと思 います。

○杉村参考人 御質問にお答えする前 に、二応問題の内容を伺ひまして、自分 の考えを大體書いて参りましたが、科 学技術庁につきましては、その設置法 において、その任務としまして、科学 技術に関する行政を総合的に推進する とあるわけでありまして、その任務の

うちに、新技術の開発というよりな、 いわば第一級行政作用が含まれておる かどうかという問題であります。新技 術の開発ということば、それぞれの専 門に於いて通産、運輸、建設、農林と いうような各省の権限に分類するもの でありまして、技術庁が取り扱うのは 筋違いではないかという議論であらう と思ひます。ただ、この点、科学技術 庁設置法の第四十一条というのを見 ますと、原子力につきましては、研 究、開発、利用ということが明らかに 技術庁の権限に属するということにな つておりますし、この設置法の技術 庁の権限を見ますと、そのほか、放射 性同位元素の販売業務を許可するとい うような、第一級行政機関の権限をや ります。しかし、これは原子力の関係 だけでありまして、一般の科学技術に ついては、基本的な政策を企画、立 案、推進するといふような権限を持つ ておるにすぎないわけでありまして。で すから、技術庁の形式解釈から申しま すれば、技術庁にはそういうような開 発、利用の権限というものはないので はないかというようにも見られるわけ であります。しかし、科学技術庁はみ ずから科学技術を開発するといふので はなくして、開発事業団を設けてこれ を行なうとして、これに対して監督権 を行なうといふにすぎないのでありま すし、事業団の仕事も、新技術を企業 化するまでの段階でありまして、新技 術を導入した以後の企業の監督は、そ れぞれ専門の各省の権限となるのであ

りますが、各省の権限をそれで侵すといふようなものでもなからうと思ひま す。現に、特殊法人で科学技術庁の監 督下にある理化学研究所というのは、 事業団と同じように新技術の開発の権 限を持つておるのであります。この権 限を、すなわち新立法によりまして新 技術開発事業団に移行させる、こうい うことによりてあります。そういう点 が一つあると思ひます。

それから、もう一つは、設置法の科 学技術に関する基本政策を推進するといふ権限の中には、科学技術庁に対し て新技術の開発ということも含まれる と思ひますが、さらに、国家行政組織法 の基本にさかのぼつて考えますと、科 学技術庁は総理府の外局であります。

総理府の外局には、およそ三つの型が あります。その一つは、広範囲の事 項につきまして、国家全体の企画総合 事務を担当する、これが先ほどお話し の経済企画庁とか、行政管理庁とか、

あるいは科学技術庁とかいふものであ ると思ひますが、その二つは、二省以 上にまたがる行政事務で、一省の専属 たるしむるに適しない事務、これは公 正取引委員会とか、北海道開発庁と か、あるいは首都圏整備委員会である

とかいふふうなもの、それから、ど の省にも属せしむるに適しない事務、こ れは宮内庁とか防衛庁とかいふような もの、こういうおおよそ三つの部類に分 けることができると思ひます。このあ との二つのものの外局は、これは、い

わば独立の省――小さいものもありま

す。

新技術開発事業団法案を議題といた します。

この際、参考人出席要求の件につい てお諮りいたします。

すなわち、新技術開発事業団法案に ついて、青山学院大学教授杉村章三郎 君を参考人と決定し、本日その意見を 聴取したいと思ひますが、これに 御異議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○山口委員長 御異議なしと認めま す。よつて、さう決しました。

すけれども、いわば独立の省に該當する機関でありまして、国民に対する第一線の行政行為をなし得るということは明らかであります。第一類の、いわば企画総合機関が同様の作用をなし得るかどうか、こういう点について問題があろうと思います。本来、これらの機関は、内閣総理大臣の所轄のものにありまして、国家全体の立場から各省に属する事務の最高政策を企画したり、あるいは相互の調整をするというより、あるいはその主たる任務であります。第二類、総合調整の段階にあるものは、必ずしも、科学技術庁一本に行なうというところが、あるいは政策的な問題でありますけれども、至当ではないかというように私としては考えておるわけであります。これは御質問の趣旨より少し広がったかもしれませんが、けれども、本来はむしろ総合調整であります。その総合調整の段階において、まだ第一線の専断行政機関、各省の手に渡らない間におきまして、一つの作用が含まれておるのではないかと、私はそんなように考えております。

すか、総合調整の段階におきまして、地方公共団体あるいは公共企業体とか、その他の法人に対して直接行政機能を発揮する必要のある場合が存するわけでありまして、行政管理庁の監察作用というよりなものはこれに属するのであらうと思います。科学技術庁に与えられる新技術開発事業団に対する監督作用というのも、結局この種の作用に属するということに考えられます。

○田中（主査）委員 諸君法については解明をお伺いする前に、まず、私は、行政法の大義といひます、先生に来ていただきましたのは、行政機構のあり方について、科学技術庁とか経済企画庁というのはどうあるべきか、こういうことを、まず行政法上の立場から、行政機構のあり方ということについて一つお伺いしたいと思ひます。と申しますのは、今日この法案がそういうふうに問題になっているのと同様、御承知の

思い出しますのは、昭和三十一年に科学技術庁が総理府に設置されましたことですが、その設置の理由は、航空関係の研究が日本に再開されるということになりまして、その機会に、各省に散在しておった、いわばばらばらな指導方針によって運営されておった自然科学関係の研究所のある方を再検討する、重複しておるものはこれを統合し、研究とか、あるいは設備、あるいは予算というよりなものゝのむだや重複を省く、そうして、その研究の成果を上げるというよりなことが目的だったと思います。今回の事業団に対する監督も、組織法の原則に反しない、また、各省の専属権限に抵触

ように、きのうの新聞にも発表になっておりましたが、水資源開発についても同じような点が出ておるわけなんです。たとえば、水資源開発促進法というのは経済企画庁でやる、そうして水資源開発公団法が建設省、用水事業公団法が厚生、農林、通産の三省共管でやるというのが一つの政府の行き方のようにございます。あるいは与党の決定のようでございます。また、御承知のように、今商工委員会に低開発地域工業開発促進法案というのが出ております。これと、建設省で考えておる広地域都市構想と自治省の基幹都市構想、通産省の低開発地帯開発構想、それぞれがほとんど同じことをねらって

おるわけです。そこで、過去がどうであつたとか、たとえは、先生のおつしやいました理化学研究所が技術庁の所管であつたからというようなことでなく、私は、まず、この際、こういつた総合調整機関と、実務といいますか、事業所管機関との区別をはっきりとしておかない限り、今後至るところで同じような問題が出てくる、こう思うのです。従つて、この機会に、私は、まず学者としての先生から、行政機構のあり方、こういうものについて、行政法上の立場からどうあるべきかが正しいか、こういうことをお伺いしたいのでございます。

方、これは行政法の問題というより、むしろ行政学といいますが、そういうゆる事実の学問といいますが、あるいは政策の学問といいますが、あるいはいうふうな領域かとも思うのか、そのあたり、少しも申説の

ように、総理府における総合調整機関というものは、つまり、各省全体、国家全体の立場から、ある行政といえますか、あるいは、ある事業の推進といえますか、あるいは、むしろ企画立案というふうなものをつかさどることが本来の姿だろう、そうして各省々々のそれぞれの専門分野におきましては、それぞれの一個の分野における企画もしようし、あるいは立案もしよう、という必要があるだろうと思います。

源にしましても、適産、農林あるいは建

設というやうな、二以上の官省の所管にどうしてもまたがるといふことが非常に多くなつておると思ひます。そういう場合には、通常のやり方としましては、各省全般にわたるやうなものでない限りにおきましては、いわゆる共管事務といふことになる。そうして、相互の連絡、協議といふやうなことで問題を解決されるというのが従来の組織法の考え方であらうと思ひます。しかし、各省それぞれ二つなり三つなりでなく、もっと広い視野において問題が取り上げられる、こゝういふやうな場合におきましての企画なり総合調整、これは科学技術庁といふやうなもの、

あるいは総務庁というふうなもの、そういう全体的な立場において見る官庁がこれをつかさどるといふのが適當ではないかというように考えるわけでありまして、その点は、私そういう口でございまして、あります。

C田中(武)委員長 今 先生の言われた
 全体的な立場に立つてのものを、見る、
 れがいわゆる総合調整の担当官庁のあ
 り方である、こういうふうに理解いたし
 ますと、その観点からこの新技術開発
 事業団を見た場合、これは技術研究と
 いった全体的な立場から一歩進めまし
 て、企業の規模において企業化すると
 いうことです。これはすでに企業に入
 る前提なんです。そういうような場合
 にはいかがなものでございまいしょ
 うか。

○杉村参考人 私は、その点、技術的なことは一向知らないのですが、ございますけれども、そこに個々の監督行政という個々の専門分野においてそれぞれ監督をするという以前に、はたして企業化できるかどうかというよりな、つ

まり、個々のものにつきまわしていずれ研究されるわけでありませうけれども、その段階において技術片が総合的な見地からこれを取り上げるといふようなこともあり得るのではないかと、要するに、問題は、そのバックにある研究機関にあるのではないかとすることも考えられるわけでありませう。だから、科学技術庁の背後といえますか、あるいは附属的な研究機関において、はたしてその企業化といふふうなことができるかどうか、それからまた、委託研究といふようなことが科学技術庁としてはたしてできるかどうか、こういう問題がむしろあるかと思うのであります。

す。そういう点から、個々の場合において、
おいては判断しなければならぬと思う
のでありますが、一応そういう推進とい
うような面からしまして、科学技術庁
で取り扱うということが、別に違法と
いうような、あるいは不当という問題
まで考えられないのではないかという
のが私の考え方でございます。

○田中武(委員) 私は、違法とか不当とかいうのもう一つ前に、行政事務をいかに交通整理するかという問題にかかっておると思うのです。それがいわゆる科学技術庁とか経済企画庁の総合調整行政機関のあり方の問題だ、それを総合的な行政法の立場から先生にお伺いしたい、こういうことで来ていただいたわけございまして、違法とか何とかいう具体的な解釈論にわたりましては、後に申し上げたいと思います。その前に、私は、立法論といいますか、政策論といいますか、行政機構のあり方、こういう問題で、まず先生にお伺いしておるわけです。今の先生の御意見を聞いておりますと、それでは、各

省の技術行政と科学技術庁の技術行政との接点をどこに求めたらよろしいですか。

○杉村参事人 これはやはり各省それぞれの専門分野といえますが、おのずから設置法に範囲がきまつておるわけでありまして。それは先ほど申しましたように、二以上の所管といひましても、単に二つとか三つとかいうことではなくして、もっと広い分野の場合におきましては、それは科学技術庁関係にする方が適當であらう、政策的にも、立法政策的にも適當だ、個々の、むしろ通産省なら通産省関係ということにしなければならぬ、しほるということが適當であらうと思ひますが、しかし、一つではなくして、二なり三なりというより、いわゆる共管事務として適切であらう、そういう場合には、やはり各省の権限とするというところにしようかと思ひます。要するに、先ほど申しましたように、全体的な立場の問題と各省別の行政機構の問題、行政事務の配分の問題、そのかね合いの問題と思ひます。その点はいいのでありますけれども、先ほど御指摘の企業化という問題になりますと、今度は実施官庁と企画官庁の区別、こういうことになりまして、その接点といふのは非常にむずかしいのじゃないかというふうに考へるのであります。ただ、原子力は、先ほど古いことであるといひましても、これは一つの新しい事実でありまして、原子力の場合におきましても、これを企業化するという場合は、いわゆる監督の段階におきましては、本来各省に属せしめるべきものであらうと思ひますけれども、それを、現在科学技術庁がやっておる。これは

原子力行政を一本にするということが一つの政策であらうと思ひます。そういうふうな政策的な観点から、この事業団の場合も、おそらく考へられておるのじゃないかというふうに考へておるのでありますけれども、私は内部のことには通じておりませんので、はっきりしたお答えはできません。

○田中(武)委員 私が先生に來ていただいた第一の理由といひますが、先生にお伺ひしたい点は、今言つたように、具体的な過去のいきさつとか、各省間の過去の経歴とか、なわ張り争いといふことは全然別にして、純法学的といひますか、行政法的な、行政学的な立場から、そういう企画官庁と実施官庁のあり方をいかにすべきか、こういう点をきつてと先生から伺ひたい、こういう点だつたのであります。

と申しますのは、先ほど來言つておる以上に、私は、この法案がたまたま問題を投げかけておられますが、そうでなく、あらゆる面において出て参るわけでありまして。そこではつきりしたものをとらえ、それによつて交通整理をしていく必要がある。そうでなければ、今後こういう所管争いとか、両省にまたがるいろいろなものが出てくると思ひます。そういうものはどういふふうにしたらいひのか、実はわれわれも悩んでおるわけでありまして。それで先生に來ていただいたわけでありまして。先生のお話を聞いておきますと、二省以上にまたがるものであつて、総合的立場から企画立案するものが、すなわち総合調整担当所管である、こういうふう

に理解するのですが、それでよろしうございませうか。

○杉村参事人 私は、二つのやり方があると思ひます。一つは、つまり共管事務、従来共管事務として行なつておつてその効率を上げておるものがあります。これは純粹に組織の方から申しますと、一つの省の所管ではないのでありますから、そこに両省協議していろいろ行政事務を処理しなければならぬといふ面があると思ひます。もう一つは、いわゆる狭い共管事務のほかに、もっと広い範囲の共管事務といひますか、総合的な事務といふものが相当あると思ひます。これにつきまして、総合調整機関が、つまり各省の分担事務に至らないまでの間の調整をする必要があると思ひます。こういうふうに私は考へております。

○田中(武)委員 いわゆる広義の共管事務であつて、各省の担当に入るまでのものを科学技術庁のような総合調整所管とすべきである、こういうことですね。

○杉村参事人 そうです。

○田中(武)委員 そうしますと、そういう立場から現在の科学技術庁の設置法、あるいは経済企画庁の設置法を見ていただきますと、どうでしょう、そういう立場からこれを變へる必要はないでございませうか。先生がおつしやいましたように、科学技術庁ができました当時の模様からいへば、航空技術の開発の問題とか原子力、原子力は新しい問題であつて、どこかの所管でもなかつたといふことで、原子力に対しては実施まで入つておると思ひます。その他の問題については、今おつしやつたような観点に立つておる、こう思ふのです。そういたしますと、この設置法との関係は、そういう面から見てどうでしやうか。

私は、新技術開発事業団を所管する以上は、これは何省だとは言われないが、科学技術庁設置法では疑問がある。もちろん、第三条の、先生の言われた総合的に推進するといふ中に含まれておるのではないか、こういう解釈も出て参らうと思ひます。しかし、これは調整事務だといふことに狭く解することでもできますし、あるいは、総合といふ中に、事業所管省の分野にまで入り得るのかという解釈も出てこようかと思ひます。少なくとも、三条の任務からは、もちろんそういう解釈が出て参るとしても、疑義がある。これはただ解釈論の上における論争にすぎないと思ひます。入る、入る、あるいは入らないといふて、これは論争になるだけだと思ひます。

これは解釈論になるだけだと思ひます。先生はそういうふうに広義に解せられたわけですが、これは必ずしも社会通念からいって、広義が正しいかどうか、まだ疑問を持っております。そこで、そういう疑問のないような開発という言葉が、原子力以外に出てくれば、私はいいと思ひます。そういう建前から、疑問を残したまま法案を通す以前に、科学技術庁設置法の改正を必要としないか、こういうふうに考へておるのですか、先生の御所見はいかがでしやうか。

○杉村参事人 私は、むしろ解釈論の方で、ここに原子力と相對して開発及び利用といふふうなことが含まれておるけれども、そういう問題も起り得るといふ面から、これをつきり表わすといふことにすれば、むしろ明らかになる。その点、御疑問のある点は明らかになると思ひますが、現在のままにおきましても、先ほど申しましたような意味合いからいまして、その解釈も成り立ち得るのではないか、こういうふうに考へております。

○田中(武)委員 そこで、この三条の解釈いかんといふことになるのですが、私は、広義に解するのをいけいといひません。しかし、狭義に、私のように言うのも、私は間違つてゐると思ひます。これはあえて行政法の大家の先生と口論をするわけではありませんが、私は狭義の解釈も出てくると思ひます。そうならば、お互いに解釈論の上における論争にすぎないと思ひます。そこで一歩進めて、立法論にまで上りまして、これを疑問のないようにやるべきではないか、こういうふうに考へるわけですが、いかがでございませうか。

○杉村参事人 御質問はごもっともであると思ひます。私は、そこまで考へませんけれども、むしろ、改正を開発といふところまで含めるようになされば、もつとはつきりするといふことは確かであります。

○田中(武)委員 私の疑問の一つにつきましては、杉村先生から伺ひましたから、この点はあとへ譲ります。

それから、これには直接関係がないのですが、先生が当初言われました総理府の管轄の中で、公正取引委員会につきまして、先生は、やはり各省にまたがる事務、こういう中に入れられた格が全然違ひ、いわゆる準司法的な行政委員会である、そういうことで、今先生が三つに分けられました中ではない、特別な立場として一応総理府とい

う中にあるが、権限は独立しておる、
こういうふうに考えておるわけなん
です……。

○杉村参考人 それは御説の通りだ
と思います。ただ、本来からいへば、公
正取引委員会は商工関係の事案だろ
うと思ひますので、通産省関係の権限に
属するものであらうと思ひますので、
でも、しかし、必ずしもそうもいへな
い。独禁法の施行に伴う事務でありま
すから、まあ、おそろくそういうことだ
ろ。あるいは通産省へ属せしめるよ
うなものがあつたと思ひますが……。

○田中(武)委員 全然内閣とも独立し
た機関であると僕らは言つておる。独立
の行政委員会である。

○杉村参考人 それはそうですけれど
も、行政委員会でもどこかに属してい
ます。だから、総理府の外局となつて
おるといふことですね。外局ですか
ら、通産省からもむろん離れておりま
すし、これは一種の裁判機関です。

○田中(武)委員 準司法機関です。

○杉村参考人 そういふことです。
私、入れましたのは、特別にそう大き
な強い意味があるわけではありませ
ん。

○田中(武)委員 わかりました。ほか
の官庁と並べて、そういう理由で総理
府にある、こうおつしやつたので、独
立した準司法機関である、こういうこ
とを申し上げたわけでございます。こ
れは本題とは離れますので、ちょっと
申し上げたのであります。

そこで、私から杉村先生にお伺いす
る点はお伺いいたしました。ほかに各
委員の御質問があるだらうと思ひます
ので、私はこれでやめますが、委員長
に申し上げたい点は、お聞きの通り、

昭和三十六年四月十二日印刷

杉村先生も違法ではない、不当ではな
い、しかし、すつきりするためには、
科学技術庁設置法を改正する方がい
いのではないかという御意見も出
たようです。これは行政学の大家の御
意見でありますので、私は、けんけん
服膺していきたい。従つて、私、あと
でもう一度総理に御意見を伺つておき
たい、こう考えておりますから、御善
処願ひます。

○山口委員長 ほかに御質疑ございま
すか。――ほかに御質疑もないよう
ですから、杉村参考人からの意見聴取は
この程度にとどめます。

杉村参考人に一言ごあいさつ申し上
げます。

本日は長時間にわたり、しかも、貴
重なる御意見の開陳をいただきまし
て、まことにありがとうございます。
本委員会を代表して私から厚くお
礼申し上げます。

○山口委員長 この際、参考人出頭要
求の件についてお諮りいたします。

すなわち、コールドホール改良型
原子炉の安全性に関する問題につい
て、原子力発電株式会社副社長一本松
珠璣君を参考人と決定し、意見を聴取
いたしたいと存じますが、これに御異
議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○山口委員長 御異議なしと認めま
す。よつて、さよう決しました。

なお、参考人は明日来ていただくこ
とにいたしました存じますが、所要の
手続につきましては、委員長に御一任
願ひたいと存じます。これに御異議あ
りませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

昭和三十六年四月十三日発行

○山口委員長 御異議なしと認め、さ
よう決しました。
本日は、これにて散会いたします。
午前十一時九分散会

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局