

韓国における原子力規制組織の再編過程

－合理的選択制度論によるアプローチ－

安 善 姫

あらまし

2011年3月11日に日本で発生した東日本大震災とそれによる福島原発事故以来、韓国国内においても原子力の推進及び規制体制の点検を要求する世論が高まった。それにより韓国では2011年6月に「原子力安全委員会の設置及び運営に関する法」が制定され、それに基づき2011年10月に大統領直属機関として「原子力安全委員会」が新設された。この委員会は今まで存在した韓国の原子力規制組織としては最も強い権限を持ち、原子力規制に関する審議・議決権を行使する独立的合議制行政機関となる。しかしながら、発足したばかりのこの委員会は、2013年2月に新しく執権した朴槿恵政権において國務總理直属機関として再編され、その地位が格下げされたと評価されると同時に規制委員会としての独立性が確保されていないと批判されている。韓国国内では原子力規制体制に対する関心は依然として高く、強い規制体制を要求する意見も多数存在しているが、なぜこのような結果になったのだろうか。本研究はその背景を探るために、合理的選択制度論によるアプローチから韓国における原子力安全委員会の再編過程を分析する。本研究は韓国の原子力規制体制に対する情報を提供すると同時に、合理的選択制度論の理解を深めることに一助となると思われる。

1. はじめに

韓国で原子力の利用及び開発の動きが見られたのは1950年代初期で、これは日本で中曽根元首相を中心とした政治家らが「原子力基本法」¹の制定を巡り活発な論議を交わしていた時期と一致する。日本と韓国が同じ時期に原子力に注目していたことには理由があった。当時、アメリカ政府は国内における原子力商業利用解禁を求める世論の高まりと、英国や旧ソ連の原子力開発計画などにより、原子力政策を転換させる機会を模索していた。そして、1953年12月に国連総会でアイゼンハワー大統領は「平和のための原子力 (atoms for peace)」演説²を行い、米政府は原子力における国際協力の促進と原子力貿易の解禁、ならびに原子力開発利用に民間企業への門戸開放の決定を全世界に発表した。このような動きから海外で原子力の開発ブームが起こることを予測した日本と韓国は、原子力が将来の有望なビジネスの一つになると考えたのである³。

韓国で最初に原子力に注目した人物は、李承晩初代大統領（1948年－1960年）であった。李承晩政権は1956年2月3日に「韓米原子力協定」を締結し、同年3月9日に文教省⁴技術教育局に原子力課を新設した後、原子力関連の法律や推進体系の整備に着手した。1958年3月に「原子力法」が制定されて以降、原子力課の業務が大統領直属として新設される「原子

¹ 日本の「原子力基本法」は1955年に制定されているが、その法案は中曽根元首相を中心とした改進黨の一部議員の主導で作成された。

² この演説で行われた提案により、1957年にIAEA (International Atomic Energy Agency) が設立された。

³ 吉岡 齊『新版 原子力の社会史: その日本的展開』朝日新聞出版、2011年、69-73頁。:ハン・ボンオ「大韓民国の原子力半世紀」『原子力産業』(社) 韓国原子力産業会議、2009年、35-37頁。

⁴ 文教省 (1948年) - 教育省 (1990年) - 教育人的資源省 (2001年) - 教育科学技術省 (2008年) - 教育省 (2013年) と未来創造科学省 (2013年) に再編されている。

力院」⁵に移管された。そして1959年10月に同じく大統領直属機関として「原子力委員会」⁶が設置され、韓国における初期の原子力体制が整った。それ以降、韓国の中央政府が再編される中で原子力関連組織に少し変化はあるものの、2011年まで原子力の研究と規制は教育・科学関連省が、原発などの産業利用は経済・産業関連省が担う体制が維持された⁷。

表1 韓国における原発の現状(2012年12月現在)

区分	現状
韓国の原発	23基 ⁸ 稼働中、4基建設中、5基計画中
発電整備容量	20,716MW
原発による電気生産量 (全体電力生産の占有率)	発電量 150,327GWh (34.8%)

(出所)『原子力白書 2013年度版』未来創造科学省、6-7頁。

韓国で最初に建設された原発は、釜山広域市に位置する古理原発で、1978年から稼働している。その後発電に占める原発の割合は拡大し続け、2013年現在は23基の原発が稼働し、全体電力生産量の約35%を担っている。韓国政府は原発の建設をさらに進める計画を発表しているため、原発に対する依存度は今以上に高くなることが予想される。李明博政権は、2008年9月に「第1次国家エネルギー基本計画」を発表し、全エネルギーに対する原子力エネルギーが占める割合を2006年の14.6%から、2030年には28.7%に拡大する考えを示した⁹。また、2013年2月に新しく執権した朴槿恵政権も、基本的に李明博政権と同じ路線を辿ることが予想されている中で、エネルギー政策に大きな修正はないと思われる¹⁰。

韓国において原子力の規制業務が原子力の研

究開発を行う教育・科学関連省で担われていたことを問題視する意見は、1990年代半ばからIAEAや韓国の一部の学界から提起されていた。韓国は1996年にIAEAの「原子力安全条約」¹¹の締結国となったが、それ以降にIAEAから原子力規制機関の独立性の強化を要求する意見が示されていた。IAEAは「原子力安全条約」の第8条に基づき、「原子力を規制する機関と利用する機関を分離すること」を全世界に勧告しているが、韓国はその条項からずれている状態であったからである。

しかし、大衆は原子力問題にそれほど関心を持たなかったし、韓国内で原子力に関する大きな事故も発生しなかったため、世論化されることはあまりなかった。したがって、韓国では教育・科学関連省に原子力政策に関する主導権が握られたまま、長い間この体制が維持された。韓国において初めて原子力問題に大衆が大きく関心を持つようになったのは、2011年3月11日の東日本大震災とそれによる福島原発事故である。事故以降、韓国内では原子力規制体制の問題点が大衆にも深く認識され、これに対する批判が急速に高まったのである。

原子力規制体制に対する批判が高くなると、韓国政府は急いで原子力規制体制の検討に入った。そして、2011年6月に既存の「原子力法」を廃止し、それを「原子力振興法」¹²と「原子力安全法」に分離する新しい原子力関連法を成立させた。その一環として制定されたのが「原子力安全委員会の設置及び運営に関する法律」である。それに基づいて今まで教育科学技術省傘下に諮問機構として設置されていた「原子力安全委員会」は廃止され、審議・議決権を持つ独立的合議制行政機関として大統領直属機関の「原

⁵ 「院」はスタッフ組織として大統領を補佐する韓国の政府組織、現在の「国家情報院」が同じ性格の組織となる。原子力院は1967年に新設された科学技術処傘下の原子力庁に再編された。

⁶ 「原子力委員会」は1967年に科学技術処傘下に再編されたが、1999年には国務総理傘下となった。2011年6月に「原子力法」が廃止されるに伴い「原子力委員会」も同年廃止された。

⁷ 2011年時点では教育科学技術省と知識経済省になるが、2013年3月からは未来創造科学省と産業通商資源省に変わっている。

⁸ 韓国の原子力発電所は全羅南道靈光郡に位置する「ハンピツツ原発6基」、釜山広域市機張郡に位置する「古里原発6基」、慶尚北道慶州市に位置する「月城原発5基」、慶尚北道蔚珍郡に位置する「ハヌル原発6基」であり、殆どは慶尚道地域に位置している。

⁹ 「国家エネルギー委員会」がまとめた「第1次国家エネルギー基本計画」は5年毎に再策定するようになっているので、2013年度内には「第2次国家エネルギー基本計画」が新しく策定される見通しだ。「国家エネルギー委員会」は2006年9月に大統領直属委員会として発足しているが、2008年11月に「緑色成長委員会」に再編された。

¹⁰ 朴槿恵政権において与党はセヌリ党であるが、セヌリ党は李明博前政権において与党であったハンナラ党を前身とするもので、政権交代はなかったからである。

¹¹ 正式の名称は「原子力の安全に関する条約 (Convention on Nuclear Safety)」である。

¹² 「原子力振興法」に基づいて国務院傘下に「原子力振興委員会」が諮問機関として設置された。

表2 福島原発事故以降の韓国国民の認識変化

質問	事故前	事故後
原子力発電に賛成するのか。	賛成 42% 中立 38.8% 反対 19.2%	賛成 16.9% 中立 23.8% 反対 59.3%
国内原発の建設を増やすべきなのか。	積極的に増加 17.1% 徐々に増加 53% 現在維持 22.3% 徐々に縮小 7.3% 廃止 0.3%	積極的に増加 5.5% 徐々に増加 32.5% 現在維持 36.8% 徐々に縮小 23% 廃止 2.2%
居住する地域に原発が建設されることについて。	非常に賛成 6.1% 概ね賛成 48.2% 概ね反対 34.4% 非常に反対 11.4%	非常に賛成 2.4% 概ね賛成 27.1% 概ね反対 43.7% 非常に反対 26.8%

〈出所〉『原発に対する国民意識調査』エネルギー経済研究院、2011年、16頁・28頁に基づいて筆者作成¹³。

子力安全委員会」¹⁴が2011年10月に新しく発足した。しかしながら、発足したばかりのこの委員会は、2013年2月に新しく執権した朴槿恵政権により国務総理直属機関として再編され、その地

位が格下げされたと評価されると同時に規制委員会としての独立性が確保されていないと批判されている¹⁵。

規制機関を取り扱う多くの文献がその機関の「独立性」に注目し¹⁶、さらに規制機関の独立性を保証することが組織の成果に肯定的な影響を及ぼすという観点からの研究も存在している中で¹⁷、現実の政治ではしばしば独立性が犠牲にされる形で規制機関が設計される。早くから規制機関の政治的統制に注目した Moe は、大統領の権限もしくは影響力を縮小させるために議会が行使する手段の一つとして規制機関の独立性を把握していた。したがって、Moe は規制機関が持つ独立性の理想的な概念を「すべての政治もしくはせめて大統領の政治力から隔離 (insulate) されること」として提示した¹⁸。同じ観点に立っていた Gilardi は、規制機関の独立性は議会の多数党により決定されるものであるが、政治家は選挙という短い時間軸 (time horizon) を持つため、議会の多数党が変わる度にその独立性も変わる可能性があることを指摘した。そして規制機関の独立性とは、「大衆から直接的に選出された人々により統制されない

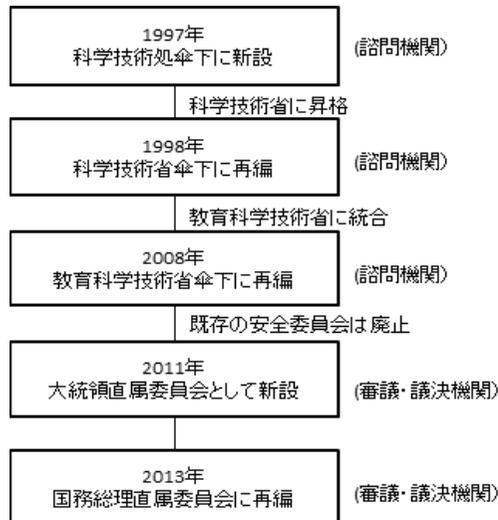


図1 韓国における原子力安全委員会の変遷

〈出所〉筆者作成。

¹³ エネルギー経済研究院のホームページ (<http://www.keei.re.kr>)、2013年9月アクセス。

¹⁴ 1997年に科学技術処傘下に諮問機関として設置された「原子力安全委員会」が存在していた。しかし、その委員会は科学技術処長官を委員長とする非常設委員会であった。

¹⁵ ソン・ハズン「新政府の原子力政策」『韓国政策学会春期学術大会』(韓国政策学会)2013年、257頁。

¹⁶ 鈴木・城山・武井(2006)；Moe(2005)；Gilardi(2002)などの研究がある。

¹⁷ A.Dixit, Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretation Review, *The Journal of Human Resources*, Vol.37, No.4, 2002, pp.696-727.

¹⁸ T.M.Moe, Regulatory Performance and Presidential Administration, *American Journal of Political Science*, Vol.26, No.4, 1982, p.202

と同時に、他の機関より専門化された公的権威を持つこと」と定義した¹⁹。

『IAEA 安全基準』が提示する「独立性」とは、規制機関がその安全に関連する意思決定において実効的に独立していると同時に、その意思決定に不当な影響を及ぼす可能性のある責任または利害を持つ組織と機能面で分離されている状態を指している²⁰。鈴木らは「独立性」を二つに分けているが、第1に「政治的独立性」で、政府はもちろん議会からの影響力を排除する、第2に「技術的独立性」で、民間の自主規格に対してそれらが適切かどうかの判断ができる独自の技術力を所有し、被規制側に捕獲されないこととして説明した²¹。尾内も似たような意見で、政治的影響はもちろん他省庁や事業者から不当な干渉を受けないだけでなく、規制の職務を自律的に展開できる能力が実質的に担保される概念として提示した²²。本研究では、規制機

関の独立性は「政治的影響から不当な干渉を受けないと同時に、専門性を所有し独自の判断できる能力を持つこと」として定義する。

以上の論議からすると、朴槿恵政権において再編された原子力規制機関の独立性は非常に低下された。大統領傘下の委員会の委員長は長官級であるが、国務総理傘下の委員会の委員長は次官級である。原子力の研究・利用の推進に関する最終決定権者が所管省の長官であることを考えると、次官級の委員長及び委員会が原子力に関する規制業務を円滑に遂行できるとは思えない。本研究はこのような問題意識に基づいて、韓国の原子力安全委員会の再編過程を分析する。主な分析対象は李明博政権と朴槿恵政権になるが、その理由は原子力安全委員会が独自の法律に基づいて独立的合議制機関として設置されたのが2011年10月以降であるからである。本研究は韓国の原子力規制体制に対する情

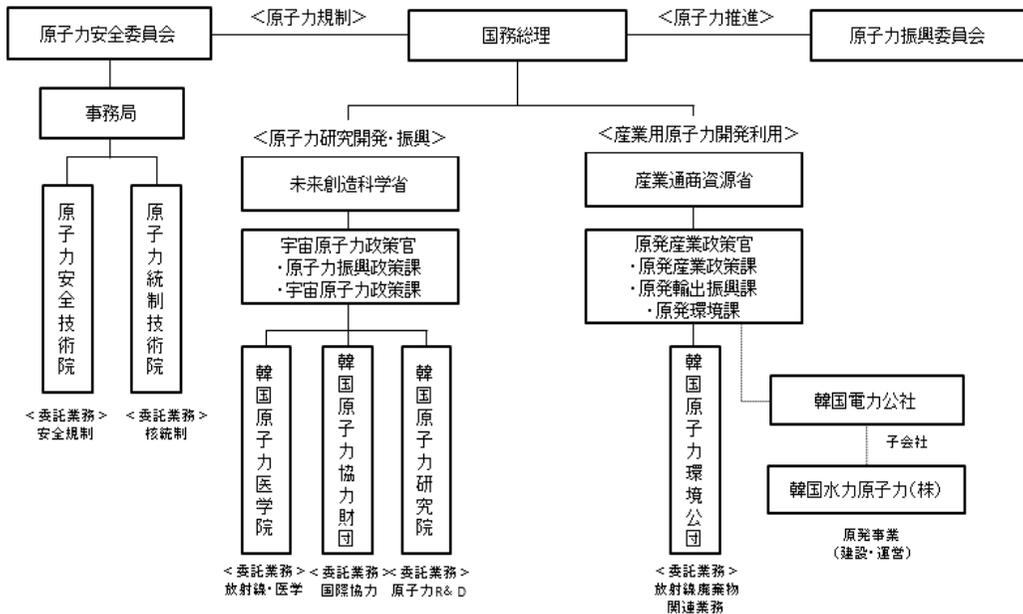


図2 韓国の原子力関連組織図 (2013年9月現在)

(出所) 筆者作成。

¹⁹ F.Gilardi, The Formal Independence of Regulator: A comparison of 17 Countries and 7 Sectors, *Swiss Political Science Review*, Vol.11, No.4, 2005, p.140
²⁰ 『IAEA 安全基準:政府、法律および規制の安全に対する枠組み-全盤的安全要件第1編-』独立行政法人原子力安全基盤機構、2011年。
<http://www.jnes.go.jp/content/000117675.pdf>
²¹ 鈴木達治郎・城山英明・武井 撰夫「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」『社会技術研究論文集』第4号、2006年、163-164頁。
²² 尾内隆之「原子力規制の「実効的独立性」をどう確保するか」『科学』第82巻第7号、岩波書店、2012年、731頁。

報を提供すると同時に、合理的選択制度論の理解を深めることに一助となると思われる。

2. 分析の枠組み

本研究では合理的選択制度論を用いて韓国の原子力安全委員会の再編過程を分析する。合理的選択制度論は方法論的個人主義に立っている理論で、その基本的な考え方は「アクターは、主観的制約条件の下で、自己の選好または効用を最適化すると自ら信じる選択肢を選択する」と仮定する²³。個人は目標追求のコストを勘案し、仮に同程度の選好水準にある目標が複数存在するとすれば、最も低コストで実現する目標が選択されることになる²⁴。この理論の長所は、制度を独立変数とする分析において、理論的明瞭さと体系性をもつことや、具体的なミクロの政治過程分析と結びつきうること、また制度変化を説明するための明示的な理論をもち、既存の制度の安定性に関する理論的な説明を与えることなどがあげられる²⁵。合理的選択制度論はアメリカ連邦議会を研究する方法として誕生し発達した理論であるが²⁶、近年では行政組織の設計を含めて多方面の研究にも用いられている。合理的選択制度論により行政組織を分析した先行研究としては、Horn (1995)、Lewis (2003)、伊藤 (2003)、南 (2003)、Wood&Bohte (2004)、村上 (2003;2008) の研究がある。

Hornによると、行政組織の設計に参加する権限を持つアクターは次の4つの取引費用に直面し、その総計の最小化を目指して行動するという²⁷。第1に、立法コスト (the cost of legislative decision making and private participation) である。これは立法を行う時に政治家自身が明確な意思決定及び表明をすることで反対勢力との合意が難しくなると同時に本人の責任が明確になり、再選に不利益が発生する可能性がある費用を指す。第2に、コミットメント・コスト (commitment problem) であり、政治家は政権交代を考慮し

て行動することに関連する費用である。これは現在の与党が特定の政策を変更する場合、自分たちが野党に転落した時に次の与党が再びその政策を変更し打撃を受ける可能性を指す。したがって、次の野党が容易く政策を変更できないようにする工夫が必要になる。第3に、エージェンシー・コスト (agency costs) で、本人である与党が代理人である行政機関に問題の解決を委任する時に発生する費用である。エージェンシー・コストは本人が自ら問題解決に出る立法費用とはトレード・オフの関係にあり、一方の側の費用を最小化しようとする、反対の側の費用が上昇することになる。第4に、不確実性コスト (the cost of uncertainty) である。法令の執行に付随する不確実性を指すが、Horn は、不確実性コストは政治家がどのような制度を選択しても常に付随する費用であるため、直接的な考慮の対象としていない²⁸。

Horn が対象にする主要アクターは、政治家、官僚、有権者である。政治家は再選を最大の目標とするアクターで、個人よりは立法連合 (enacting coalition)、すなわち法案通過が可能な政治家集団が分析の対象になる。立法連合は法案に含まれている利益の均衡を決定する主体で、すでに制定された法律の修正はもちろん廃止も可能であるが、同時にその決定に伴う責任も果たさなければならない。また、官僚は生涯所得 (lifetime income) とレジャーの結合を極大化することを最大の目標とする集団で、Horn は政治的選好を持たないアクターとして前提する。最後に有権者はもっぱら個人の利益を向上させるために政治に参加する合理的アクターとなるが、合理的な無知 (rationally ignorant) の状態にあることになる。以上から、中心的なアクターは政治家または立法連合になることが分かる。

このような取引費用アプローチをはじめとする合理的選択制度論は、分析の際にアクターの選好をどう仮定するかが問題となるが、政治家については「再選」と仮定することが比較的容易であったため、この分野の業績が理論的な発

²³ 佐藤嘉倫「合理的選択制度論批判の論理構造とその問題点」『社会的評論』(日本社会学会)第49巻第2号、1998年、188頁。

²⁴ 建林正彦「合理的選択制度論と日本政治研究」『法学論叢』(京大法学会)第137巻第3号、1995年、64頁。

²⁵ 建林正彦「新しい制度論と日本官僚制研究」『年報政治学 1999』(日本政治学会)岩波書店、1999年、79-80頁。

²⁶ 寺島聡史「アメリカ連邦議会研究における合理的選択制度論」『大阪法学』(大阪大学)第46巻第3号、1996年、46頁。

²⁷ M.J.Horn, *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, 1995, pp.13-24.

²⁸ Hornの取引費用の詳しい説明は、北村(1998)の研究が参考になる。

展を促した。これらの研究では、立法府と行政府との関係をプリンシパル-エージェントの関係と見立て、官僚を政治家の代理人として取り扱うことで、官僚の選好を厳密に問うことなく、官僚制や行政機関を研究対象として取り上げることが可能になったのである²⁹。

Hornの理論に基づいて実証分析を行ったのがLewisの研究である。Lewisは、行政組織の独立性の程度を従属変数に、議会の与党議席率、統一政府(unified government)・分割政府(divided government)の違い、大統領の支持率などを独立変数とし、アメリカ連邦政府組織を分析した。その結果、同一政党が長期間にわたって統一政府を維持している場合、統一政府でありながら議会の与党議席率が高い場合、または大統領の支持率が高い場合に、行政組織の独立性は低くなることを明らかにした³⁰。またWood&Bohteはアメリカにおいて1879年から1988年までに法に基づいて設置されていた141の連邦行政委員会を分析した。そして、立法連合は期待する利益により、政治的取引費用を操作(manipulate)し、行政委員会の設計に戦略的に対応していると主張した。結論として、行政府と立法府の対立(conflict)程度、立法連合内の対立程度、投票率、政党ヘゲモニーが行政委員会の独立性に影響を及ぼしていることが示唆された³¹。

Hornの理論に基づいて日本と英国における鉄道民営化の過程を分析した南は、独立変数として政党システムを想定し、一党優位制の日本と二大政党制の英国では取引費用を最小化しようとするアクターの動きに相違が生じ、その結果として異なる行政組織が選択されることを明らかにした³²。また、村上は日本の教育委員会制度を分析し、教育委員会制度が安定・存続できた理由を、旧文部省の影響力だけでなく、旧自治省や地方政府の首長・議会にとっても政治的コストを引き下げる選択肢であったと説明した³³。

以上の研究を踏まえて、本研究は韓国の原子力安全委員会の再編過程に関わる中心的なアクターとして「立法連合」を考え、どのような再編過程においても彼らは取引費用を最小化する選択をし、その結果として原子力安全委員会が設置及び再編されたと前提する。また、主な分析対象となる李明博政権と朴槿恵政権は同じ政党に属していると同時に与野党の議席数の差は僅かであるが、国会内で与党が過半数を取っている統一政府という制度的な共通点を持つ。しかし、二つの政権で行われた原子力安全委員会の選択は異なっている。本研究ではその理由として国政選挙の有無、国民的関心の程度、政権の支持率を想定し、1年以内に国政選挙がある場合、国民的関心が非常に高い場合、政権の支持率が低い時に、規制機関の独立性は高くなると仮定する。

3. 韓国における原子力規制機構の変遷

3.1 初期の原子力規制体制

韓国では1958年に制定された「原子力法」と2004年に制定された「原子力施設などの防護及び放射能防災対策法」³⁴に基づいて原子力規制体制が整備されていた。李承晩政権で原子力の開発・利用を中心にした原子力体制が整った韓国は、朴正熙政権(1963年-1979年)において高度経済成長期を迎え、国内で電力消費量が急増し、エネルギー資源の確保のために原発の建設が進められた。

原子力に関連する政府組織としては、1956年3月9日に旧文教省技術教育局にはじめて原子力課が設置された。1959年に原子力院に移管された原子力関連業務は1967年に旧科学技術処(現未来創造科学省)の新設に伴い、原子力の開発と規制を同時に担う一元的な体制と

²⁹ 村上裕介「教育委員会はなぜ「安定」したのか-新制度論アプローチによる首長・議会の合理的選択仮説-」『東京大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第22号、2003年、89頁。

³⁰ D.E.Lewis, *Presidents and the Politics of Agency Design*, Stanford University Press, 2003.

³¹ B.D.Wood and J.Bohte, Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design, *The Journal of Politics*, Vol.66, No.1, 2004, pp.176-202.

³² 南京兌「民営化の取引費用政治学(一)-日本と英国における国鉄民営化の比較-」『法学論叢』(京都大学法学会)第154巻第1号、2003年。

³³ 村上裕介「前掲書」2003年。;村上裕介「行政組織の必置緩和と地方政府の制度選択-教育委員会制度改革を素材として-」『年報政治学2008-II』(日本政治学会)、岩波書店、2008年。

³⁴ 原子力法は原子力の利用開発及び安全規制に対する基本条項を規定していて、防護及び防災法は2001年9月11日に発生した「アメリカ同時多発テロ事件」の影響から、原発へのテロに備えて防護・防災対策を講じるために制定された。

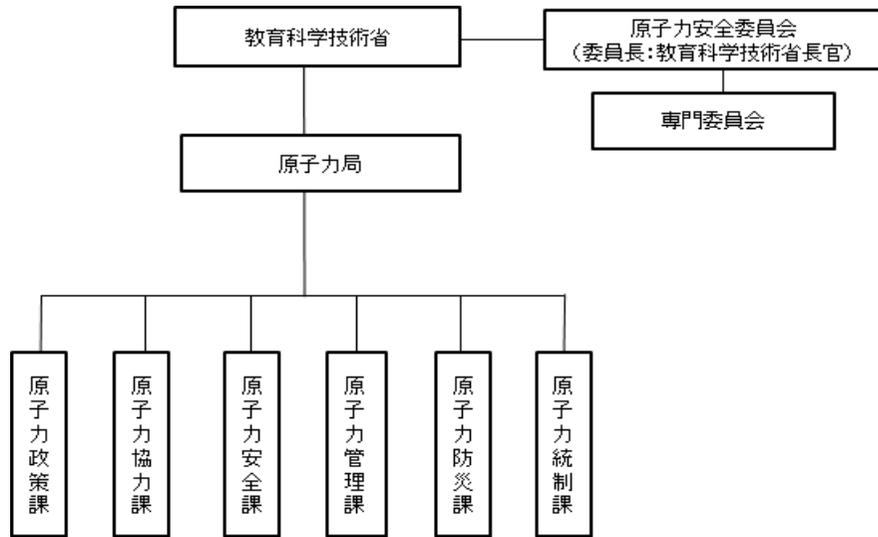


図3 2011年以前の原子力規制体制（2008年7月現在）

〔出所〕『韓国原子力年鑑 2012年版』韓国産業機構会議、171頁。

なった。そして、1978年に稼働された古理原発の建設と運営を担当したのが韓国電力株式会社³⁵であったので、原発の産業的利用に関する業務は緊密な連携を持っていた旧商工省（現産業通商資源省）が担うことになった。その後、原子力の研究と規制は教育・技術を担当する省が、原発及び産業利用は経済・産業を担当する省が統括する二元化された原子力体制が定着した。

3.2 李明博政権における組織再編

2011年3月11日以降、韓国においても原子力規制体制を強化すべきであるという意見が強まった。その時に、韓国はIAEAから規制と開発の担当機関を分離するように勧告を受けている状態だったので、これに従うと同時に原子力安全規制の独立性を確保する方案を中心に論議が始まった。さらに、IAEAは「独立行政機関の長が報告するラインは、最高の首脳部になるほど独立性が保障される」としているが、それ

に合わせて他の先進国の原子力規制機構の地位などを考慮し、大統領所属の委員会として設置することが望ましいという雰囲気が議会内で形成された。

その結果、既存の「原子力法」を廃止し、それを原子力の利用と規制を分離する「原子力振興法」と「原子力安全法」にする改正案が成立した。そして、「原子力安全委員会」を大統領傘下の委員会として新設し、原子力安全管理に関する事項の総合・調整を審議・議決する機構とすることが決まり、韓国の原子力に関連する組織の中では最も強い権限を持つ規制機関となった。

新設された「原子力安全委員会」は委員長及び副委員長の各1人と委員7人により構成され、委員長と副委員長は常任委員として政務職公務員の身分になる³⁶。また委員には、「規制機構の構成員は被規制施設や機関と直接・間接の利害関係にあってはならない」というIAEAの勧告に従い、「最近3年以内に原子力利用者、原子力利用者団体の長またはその従業員として

³⁵ 韓国電力株式会社は1981年末に解体され、1982年発足した韓国電力公社に吸収された。

³⁶ 「原子力安全委員会の設置及び運営に関する法律（2011年6月制定）」第7条に基づき、委員長と副委員長は國務總理が推薦し大統領が、委員は委員長が推薦し大統領が任命する。委員の任期は3年であるが、1回きりの連任が可能である。2011年9月に発足した「原子力安全委員会」の初代委員長には姜昌淳ソウル大学教授が任命された。

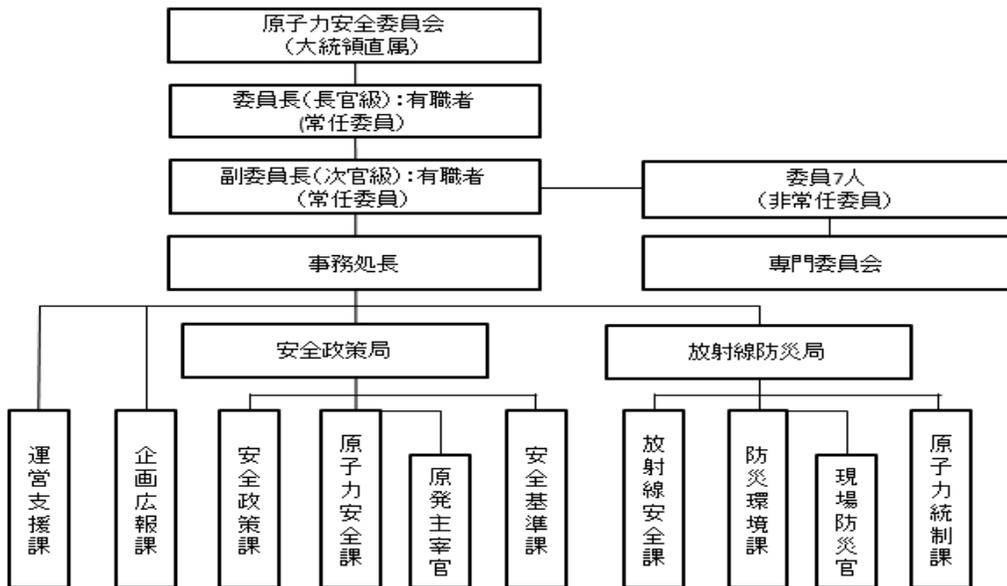


図4 李明博政権の原子力規制体制（2011年10月現在）

〈出所〉 ソン・ジェヨン（2011）「原子力安全委員会のビジョンと運営方向」『原子力産業』原子力産業会議、21頁。

勤務したことがある人、もしくは勤務している人、最近3年以内の原子力利用者または原子力利用者団体から研究開発課題を受託するなど原子力利用者または原子力利用者団体が遂行する事業に関係したことがある人もしくは関係している人」は排除されることになった³⁷。

3.3 朴槿恵政権における組織再編

2012年12月19日に行われた大統領選挙で当選した朴槿恵当選者は、「第18代大統領職引受委員会」³⁸を設置し中央省庁再編の作業に着手した。韓国では新しい政権がスタートする度に中央省庁再編が行われその弊害も多く指摘されているが³⁹、第18代引受委員会はそれを意識したかのように最小の省庁再編を約束していた。しかし「未来創造科学省」の新設を巡り与

党と野党が激しく対立し⁴⁰、第18代引受委員会・与党が提出した政府組織法改正案は朴槿恵政権がスタートして約1か月が経てからである3月22日に漸く通過した。原子力に関連する組織再編のみを見ると、図5のような変化があった。

原子力規制組織に関連して最も焦点になったのは、朴槿恵大統領の目玉公約である教育科学技術省の解体とそれに伴う「未来創造科学省」の新設であった。未来創造科学省は、韓国の科学・放送・郵政などを統括する中央政府組織になるが、その規模の大きさに韓国メディアは「恐竜組織」の誕生と見出しを書き、その危険性を警告しているほどであった⁴¹。第18代引受委員会・与党は、既存の大統領直属の「原子力安全委員会」を未来創造科学省に移管すると同時に諮問機関に戻すという内容を盛り込んだ改正案を提出した。

³⁷ 「原子力安全委員会の設置及び運営に関する法律」第10条。

³⁸ 「大統領職引受に関する法律」（2003年制定）に基づいて設置される臨時的な委員会、新しい政権が選挙公約などをより効果的に実行できる制度・体制を検討する。

³⁹ チェ・ソンウク「政府組織改編の論理と修辞」『政府学研究』（高麗大学校政府学研究所）第18巻第3号、2012年、125-126頁。

⁴⁰ 「第18代引受委員会」が提示した案に基づいて与党は政府組織法再編案を国会に提出したが、国会内では合意が得られなかったため、朴槿恵政権は李明博政権の組織体制でスタートをする形となった。朴槿恵は2013年2月25日にスタートしているが、政府組織再編案は3月22日に辛うじて与野党が合意し通過された。

⁴¹ 「「恐竜」未来創造科学省、郵政事業まで管轄」韓国日報、2013年1月23日。

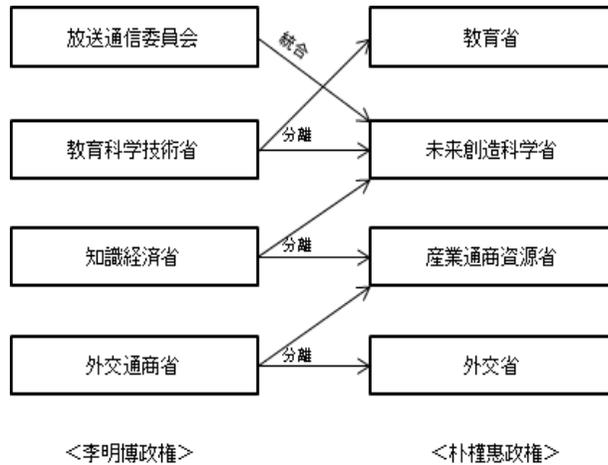


図5 朴槿恵政権における原子力関連中央組織の再編

〈出所〉筆者作成。

表3 政府組織法改正案の合意内容

項目	引受委・与党案	野党案	折衷案
検察改革	大検察庁中央捜査部の廃止	高位公職者非理捜査処及び国家清廉委員会の設置	引受委案通り
経済民主化	企業総帥の横領罪実刑の原則	中小企業省の昇格	引受委案通り
放送部門	未来省へ移管	放送通信委員会の存置	協議中
原子力安全委員会	未来省へ移管	現行維持	国務総理傘下
通商機能	産業省へ移管	現行維持	引受委案通り
産学協力機能	未来省へ移管	現行維持	引受委案通り

〈出所〉「新政府のスタートにも…'放送' 敷居乗り越えられない組織改編案」中央日報、2013年2月26日。

この改正案は野党・市民団体・メディアからの多くのバッシングを受け⁴²、与党と野党は緊急に検討委員会を設置し協議に入った。その結果、既存の案は撤回され原子力安全委員会は独立的合議制機関として存置されると同時に国務総理傘下に設置することになった。そして、与野党の合意案通りに国会に提出された「政府組織法改正案」は2013年3月22日に可決され、同日に「原子力安全委員会の設置及び運営に関する法律改正案」も可決された。

4. 組織再編過程の分析

4.1 韓国における政府組織再編の決定過程の一般的特徴⁴³

韓国における政府組織再編の決定過程では大統領、与党（執権党）、野党（反対党）が主導的な役割を果たす⁴⁴。具体的な特徴は以下のようになる。第1に、韓国の大統領が社会の偏狭な利益を超越して行動することは難しい。5年

⁴² 「国民安全約束して、原子力安全委員会を廃止するとは」京郷新聞、2013年1月17日；「原子力の安全がゆらぐ」中央日報、2013年1月31日。

⁴³ バク・デシキ「社会規制組織改編の決定過程に関する比較分析—アメリカと韓国を中心に—」『韓国政策学会報』（韓国政策学会）第12巻第4号、2003年、83-84頁。

⁴⁴ 大統領制を取る韓国では与党が必ず多数党になるとは限らない。代表的なものとして、金大中政権と盧武鉉政権の後半が分割政府に該当する。また、韓国では利益集団が政策決定に主導的に参加するよりは補助的に役割に止まる。医療・薬分業を決定する過程において、医師会・薬師会が主導的な役割を果たした例は存在するが、これは例外的なケースとなる。バク、前掲書、2003年、83頁。

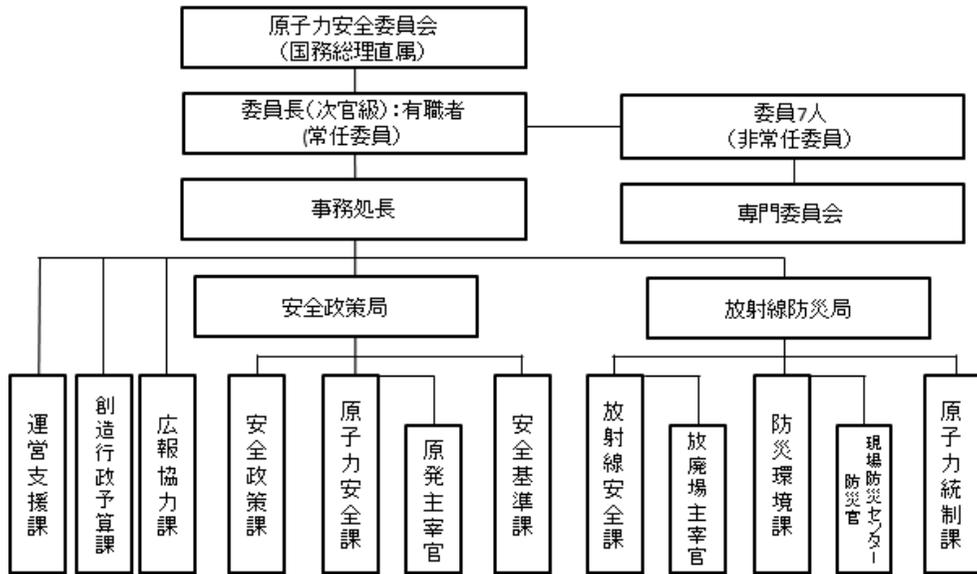


図6 朴槿恵政権の原子力規制体制

〈出所〉韓国原子力安全委員会のホームページ

<http://www.nssc.go.kr/nssc/nsscinfo/organization/organogram.jsp> 2014年2月17日アクセス。

単任制の任期を持つ韓国の大統領は全国を選挙区として選出されるが、このような制度的要因は大統領の選択を制約し社会全体を代弁する形で行動するように期待される。しかしながら、韓国の大統領は特定の政党に属しているため、その政党の意思が大統領の行動を制約することはしばしばある。韓国の場合、社会全体を代弁する制約要因に比べて政権維持を追求する政治的制約要因がより支配的である。

第2に、韓国の政党は執権党と反対党に区分される。本来政党は政策路線を巡り競争することが望ましいが、韓国の場合その路線が不分明であるため、政党間の競争は政策問題よりは「政権支持対政権反対」として立場表明することが多い。したがって、政府組織再編に参加する大統領と執権党は大統領により多くの権限が集中する組織設計を、反対党は大統領から権限が分散される組織設計を選好する。

第3に、政治的な不確実性は存在するが、それほど重要な要素ではない。長い歴史からみる

と、韓国で政権交代の経験は金大中政権（1997年—2003年）と盧武鉉政権（2003年—2008年）のみであり、民主正義党—新韓国党—ハンナラ党—セヌリ党に繋がるいわゆる保守系政党が政権を執ってきたため、政治的不確実性に備えて政府組織を細部的な規定として明示し保護しようとする戦略はあまり使われなかった。

第4に、政権交代経験が少ないことに関連して、政治的な妥協はあまり行われぬ。韓国国会で初めて保守系政党が単独の過半数を失ったのは第13代国会（1988年）である⁴⁵が、その時は野党から候補者を迎え入れたり、他の政党と連立政府を組んだりする⁴⁶などの戦略を通じて保守系政党は多数党の地位を維持した。その結果、韓国の政府組織において野党の意見はあまり取り入れられず、大統領及び与党が提示する改編案が最終案として反映されることが多かった。

以上から、韓国の行政組織の再編過程には主に政治的な影響力が働いていることと、4つの

⁴⁵ 当時、与党の民主正義党は全体299議席中125議席を獲得した。

⁴⁶ 2001年12月の大統領選挙で民主正義党（後の新韓国党）は野党の民主党所属の金永三氏を大統領候補として迎え入れ政権維持を果たした。

取引費用中にコミットメント・コストと不確実性コストはそれほど重要な費用として考慮しないことがわかる⁴⁷。この点を踏まえて、主に立法コストとエージェンシー・コストを中心に原子力規制組織の再編過程を分析する。

4.2 李明博政権における再編過程の分析

2011年3月11日より以前に、韓国政治界で原子力規制体制に対する議論がなかったのではない。2009年7月に旧ハンナラ党の鄭斗彦議員⁴⁸が、同年12月に民主党の金椿鎮議員⁴⁹が、2010年には民主労働党の権永吉議員⁴⁹が原子力規制体制に関する法案を国会に提出していた。この3人の議員はすべて国会常任委員会である「教育科学技術委員会」に所属していた議員であり、政治家の個人的な関心から提出していて、成立の可能性を意識した法案ではなかったとみられる。当時、原子力規制体制に関する韓国の社会的関心はそれほど高くなかったため、政治界でも深く論議されることもなく国会内で審議中の状態で放置されていた。3・11福島事故以降に原子力規制問題が大きな社会問題として浮上した途端、この3つの法案を中心に原子力規制体制の論議が始まった。

李明博政権における国会議席状況を見ると、2008年4月の第18代総選挙の結果により旧

ハンナラ党153議席、民主党81議席、無所属25議席、そのほか40議席となり、全体299議席中過半数を与党の旧ハンナラ党がぎりぎり握っている状況であった。「原子力安全委員会」の設置問題が国会で活発に論議された時期は2011年3月から6月までであるが、2011年4月27日は国会の3議席を含め総38選挙区で実施される大規模の補欠選挙が控えていた。さらに、同年10月26日にもソウル市長選を含めた補欠選挙が、2012年4月には第19代総選挙、また12月には大統領選挙という非常に重要な選挙が待ち受けていた。

このような状況で、原子力規制体制に対する国民の高い関心は、国会も慎重に対応せざるを得ない課題となった。その中で行われた2011年4月27日の補欠選挙の結果は、旧ハンナラ党は国会内で1議席を失うことであった。最大の激戦地として注目が集められた選挙区は、旧ハンナラ党所属の国会議員が当選していた京畿道盆唐乙と江原道知事選であったが、全てで民主党が勝利した。全体からみると、旧ハンナラ党17人当選、民主党11人当選、そのほか10人当選の結果であったが、韓国のメディアは一切に「ハンナラ党敗北」という見出しで記事を書いた⁵⁰。このような状況下で、旧ハンナラ党が原子力規制体制に臨む姿勢は、規制機関の独立性を保証するのが取引費用のコストを最小化

表4 原子力安全規制体制を巡る法案

区分	鄭泰根・鄭斗彦議員案	金椿鎮議員案	権永吉議員案
原子力安全委員会	・ 独立的合議制行政機構（国務総理傘下） ・ 委員会に事務局新設	・ 審議機構（国務総理傘下）	・ 独立的合議制行政機構（国務総理傘下） ・ 委員会に事務局新設
原子力振興総合計画	・ 教科省長官が策定	・ 知経省長官が策定	・ 教科省長官が策定
原子力安全総合計画	・ 原子力安全委員会が策定	・ 教科省長官が策定	・ 原子力安全委員会が策定
原子力研究開発	・ 教科省長官	・ 知経省長官	・ 教科省長官が策定
原子力安全研究開発	・ 原子力安全委員会	言及なし	・ 教科省長官が策定
原子炉建設許可 標準設計認可など	・ 原子力安全委員会	・ 教科省長官	・ 教科省長官が策定

〈出所〉『3人の議員が提出した法案の検討報告書』韓国国会教育科学技術委員会、2010年8月、36頁。

⁴⁷ 韓国の世論調査などからみると、2000年代に入ってからには常に政権交代の可能性が示唆されている。したがって、近年においては完全に無視できるコストではなく、野党との合意も重視されている。

⁴⁸ 現在はセヌリ党所属の議員である。

⁴⁹ 2013年9月に政界引退を宣言した。

⁵⁰ 「民主孫鶴圭・崔文洵勝利、ハンナラ敗北」連合ニュース、2011年4月28日。

する選択肢となることは言うまでもない。独立性を強調すればするほど、国民から票を得る可能性が高くなるからである。したがって、立法連合はエージェンシー・コストより立法コストを優先する選択をしたことになる。

しかしながら、3人の議員が提出した法案を含めて当初議論されていた法案は国務総理傘下に設置することであった。これはどのような経緯で大統領傘下になったのだろうか。3人の議員は一般論の観点から規制機関の独立性を主張していたが、長い間権限を握ってきていた教育科学技術省の反発を考慮し国務総理傘下を提案していた可能性がある。実際に3人の議員が法案を提出すると、教育科学技術省は組織整備に着手し、2011年2月に原子力安全局を新設することで、別途の安全規制機構の設置を事実上否定する措置を取っていた⁵¹。しかし、3.11以降の政界の動きから原子力規制体制が強化される流れを止めることができないと判断した教育科学技術省は、規制業務を教育科学技術省から分離する案に合意した。

ひいて、教育科学技術省原子力安全局長は教育科学技術委員会の会議で原子力安全委員会の独立性を一層強化させることを要求した。原子力安全局長は2011年7月にIAEAから審査を受けることになっている事情を説明し、IAEAから良い評価が得られると海外で原発ビジネスを広げる時に役に立つと話した⁵²。この発言があった次の日である6月17日からは、原子力安全委員会は大統領傘下に設置することが決まったかのような発言が飛び交わされた。当時民主党の李相珉議員が「大統領直属にすることに異見がない」と話していたことから、原子力安全委員会の独立性が強くなることに与野党が合意していることがわかる⁵³。この内容を盛り込んだ「原子力安全委員会の設置及び運営に関する法律」は出席議員191人の中189人賛成・2人棄権で、2011年6月29日に国会を通過した。

4.3 朴槿惠政権における再編過程の分析

朴槿惠政権での原子力規制組織の再編論議は、第18代引受委員会・与党の政府組織改正案から始まっている。その改正案には、新設される「未来創造科学省」に原子力安全委員会を設置し、今後の原子力の産業的利用は同じく新設される「産業通商資源省」が、研究及び規制は「未来創造科学省」が担うという内容が盛り込まれていた。この案は、野党をはじめ韓国のメディアや市民団体から多く批判されるが、なぜなら教育科学技術省の後身となる未来創造科学省の傘下に原子力安全委員会を設置するのは2011年以前に戻ることに等しいことであり、事実上原子力規制を諦めることとしか受け止められなかったからである。政府組織法改正案は国会常任委員会である行政安全委員会で検討していたが、2013年2月5日に開かれた公聴会においても、原子力規制業務を未来創造科学省へ移管することに反対する意見が圧倒的に多く、「国際基準から見ると独立性がこれ以上高くなってもおかしくないのに、なぜ未来創造科学省に移管するのが疑問」⁵⁴などという発言が相次いでいた。

朴槿惠政権は2月25日からスタートしていたが、改正案が可決されなかったので行政組織体制が整っていない状態での出発となった。そのような状況だったので、与野党は緊急に検討委員会を立ち上げて協議に入った。協議の結果、与党は野党の意見を一部受け入れることに合意し、原子力安全委員会は国務総理傘下に再編されることになった。そしてその内容を骨子とする「原子力安全委員会の設置及び運営に関する法律改正案」は3月22日に可決された。

朴槿惠政権で最初に提示された原子力安全委員会の再編案は独立性が非常に低下された形態であった。当時の国会の議席状況をみると、2012年4月の第19代総選挙により、セヌリ党152議席、民主党127議席、その他21議席となり、全体300議席中セヌリ党がかろうじて過

⁵¹ イ・グンヨン、原子力安全委員会常設化過程と争点『科学と技術』韓国科学技術団体連合会、Vol.507、2011年8月号、61頁。

⁵² 『第301回 国会教育科学技術委員会会議録（法案審査小委員会）』第1号、2011年6月16日、20頁。

⁵³ 『第301回 国会教育科学技術委員会会議録（法案審査小委員会）』第2号、2011年6月17日、12頁。

⁵⁴ 『「政府組織法改正法律案」に対する公聴会』、国会行政安全委員会、2013年2月5日、29頁。

半数を確保していた⁵⁵。2012年に総選挙と大統領選挙が終わり、しばらく国政選挙はない好条件でスタートしている朴槿恵政権においては、立法コストよりエージェンシー・コストが重視され、その費用を最小化する選択肢は独立性を低くすることであった。2014年6月4日に統一地方選挙が控えているし、国会内で僅かな差で過半数を取っている与党の状況も不安要素ではあるが、大統領の任期が5年単任制である韓国では政権発足初期に最も力が強く、後期になればなるほど弱くなるというのが通説であることを考えると、第18代引受委員会・与党にとって合理的な選択は2011年以前の状態に戻すことであった。

5. おわりに

以上から、韓国の李明博政権と朴槿恵政権における「原子力安全委員会」の再編過程を合理的選択制度論の観点から分析してみた。本研究が前提していた仮説、国政選挙を控えている時、大衆の関心が非常に高い時に、規制機関の独立性は高くなることが確認された。反対に、国政選挙を控えていない時、新政権の執権初期は、規制機関の独立性は低くなることも確認できたと思われる。これは、同じ制度的条件においても異なる政治的状况を作り、議員が考慮すべき取引費用が異なることを意味する。1年以内に選挙を控えているのに与党の支持率が低いとすれば、立法連合は立法コストとコミットメント・コストを重視し、その結果規制機関の独立性は高くなる。反対の状況では、エージェンシー・コストが最も重視されるので、当然政治が統制しやすい形として独立性が低い規制機関が設計される。合理的選択制度論は政治家の選好がどのように形成されるのかを説明してくれないという点からその限界も指摘されているが⁵⁶、いかなる政治的条件でどのような行政機関が選択されるのかは説明できる分析の枠組みであると思われる。

しかし、韓国の原子力安全委員会が国務総理傘下に再編される過程が理解できたとしても、その結果が望ましいのかは別の問題である。韓国内ではそれに対する批判の声も相変わらず高い。また、2014年現在に韓国の原子力安全委員会は独立的合議制行政機関として、原子力規制業務に対する審議・議決権を持つ組織ではあるが、規制の実効性に疑問が残ることも事実である。原子力に関連する組織は「高信頼組織(HRO: High-Reliability Organization)」と呼ばれ、国民は小さなミスにも敏感に反応するという特徴を持つ⁵⁷。このような組織は他組織より厳格でありながら事故の時には柔軟に対応できる体制が要求されるが、政治家の選好で組織が設計されている現実政治から考えるとそれはなかなか実現されない。したがって、このような分野は常に国民が高い関心を持って見守る必要があると思われる。

参考文献

- 日本語文献
 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。
 尾内隆之「原子力規制の「実効的独立性」をどう確保するか」『科学』第82巻第7号、岩波書店、2012年、731頁。
 北村 亘「合理的選択制度論と行政制度の設計－ホーンの行政における制度設計分析を手掛かりとして－」『甲南法学』(甲南大学法学会)第38巻第3・4号、1997年。
 佐藤嘉倫「合理的選択制度論批判の論理構造とその問題点」『社会的評論』(日本社会学会)第49巻第2号、1998年。
 鈴木基歴「合理的選択制度論による日本政治研究の批判的考察」『レヴァイアサン19：合理的選択理論とその批判』木鐸社、1996年、86－104頁。
 鈴木達治郎・城山 英明・武井 摂夫「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」『社会技術研究論文集』第4号、2006年。
 建林正彦「合理的選択制度論と日本政治研究」『法学論叢』(京都大学法学会)第137巻第3号、1995年。
 _____「新しい制度論と日本官僚制研究」『年報政治学1999』(日本政治学会)岩波書店、1999年。

⁵⁵ 19代総選挙から国会の議席数は299から300となった。

⁵⁶ 合理的選択理論の批判については『レヴァイアサン19：合理的選択理論とその批判』(1996年)が参考になる。

⁵⁷ P.D.O'Neill, Policy and Organizational Change in the Federal Aviation Administration: The Ontogenesis of a High-Reliability Organization, *Public Administration Review*, Vol.72, No.1, 2012, p.98.

寺島聡史「アメリカ連邦議会研究における合理的選択制度論」『大阪法学』（大阪大学）第46巻第3号、1996年。

ドナルド・P. グリーン&イアン・シャピロ「政治学における合理的選択理論－理解深化を妨げる病理」『レヴァイアサン 19：合理的選択理論とその批判』木鐸社、1996年、33-62頁。

村上裕介「教育委員会はなぜ「安定」したのか－新制度論アプローチによる首長・議会の合理的選択仮説－」『東京大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第22号、2003年。

_____「行政組織の必置緩和と地方政府の制度選択－教育委員会制度改革を素材として－」『年報政治学 2008－Ⅱ』（日本政治学会）、岩波書店、2008年。

南 京兌「民営化の取引費用政治学（一）－日本と英国における国鉄民営化の比較－」『法学論叢』（京都大学法学会）第154巻第1号、2003年。

『IAEA 安全基準：政府、法律および規制の安全に対する枠組み－全盤的安全要件第1編－』独立行政法人原子力安全基盤機構、2011年。

『レヴァイアサン 19：合理的選択理論とその批判』木鐸社、1996年。

韓国語文献

イ・グンヨン、「原子力安全委員会常設化過程と争点」『科学と技術』韓国科学技術団体連合会、Vol.507、2011年8月号。

キム・ドンウク『政府機能と組織』ソウル：法文社、2013年。

ソン・ジェヨン「原子力安全委員会のビジョンと運営方向」『原子力産業』原子力産業会議、2011年。

ソン・ハズン「新政府の原子力政策」『韓国政策学会春季学術大会』（韓国政策学会）、2013年、251-258頁。

チェ・ソンウク「政府組織改編の論理と修辭」『政府学研究』（高麗大学校政府学研究所）第18巻第3号、2012年、125-153頁。

バク・デシキ「社会規制組織改編の決定過程に関する比較分析－アメリカと韓国を中心に－」『韓国政策学会報』（韓国政策学会）第12巻第4号、2003年、77-102頁。

ハン・ボンオ「大韓民国の原子力半世紀」『原子力産業』（社）韓国原子力産業会議、2009年、35-46頁。

『第301回 国会教育科学技術委員会議録（法案審査小委員会）』第1号、2011年6月16日。

『第301回 国会教育科学技術委員会議録（法案審査小委員会）』第2号、2011年6月17日。

「政府組織法改正法律案」に対する公聴会、国会行政安全委員会、2013年2月5日。

『原発に対する国民意識調査』エネルギー経済研究院、2011年。

『韓国原子力年鑑 2012年版』韓国産業機構会議。

『原子力白書 2013年度版』未来創造科学省。

『3人の議員が提出した法案の検討報告書』国会教育科学技術委員会、2010年。

「民主孫鶴圭・崔文洵勝利、ハンナラ敗北」連合ニュース、2011年4月28日。

「恐竜 未来創造科学省、郵政事業まで管轄」韓国日報、2013年1月23日

「新政府のスタートにも…‘放送’ 敷居乗り越えられない組織改編案」中央日報、2013年2月26日。

「国民安全約束して、原子力安全委員会を廃止するとは」京郷新聞、2013年1月17日。

「原子力の安全がゆらぐ」中央日報、2013年1月31日。

英語文献

A.Dixit, Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretation Review, *The Journal of Human Resources*, Vol.37, No.4, 2002, pp.696-727.

B.D.Wood and J.Bohte, Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design, *The Journal of Politics*, Vol.66, No.1, 2004, pp.176-200.

D.E.Lewis, *Presidents and the Politics of Agency Design*, Stanford University Press, 2003.

F.Gilardi, Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis, *European Public Policy*, Vol.9, No.6, pp.873-893.

_____, The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors, *Swiss Political Science Review*, Vol.11, No.4, 2005, pp.139-167.

M.J.Horn, *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, 1995.

O.E.Williamson, *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond Expanded Edition*, Oxford University Press, 1995.

P.D.O'Neil, Policy and Organizational Change in the Federal Aviation Administration: The Ontogenesis of a High-Reliability Organization, *Public Administration Review*, Vol.72, No.1, 2012, pp.98-111.

T.M.Moe, Regulatory Performance and Presidential Administration, *American Journal of Political Science*, Vol.26, No.2, 1982, pp.197-224.

_____, Politics and The Theory of Organization, *Journal of Law Economics and Organization*, Vol.7 special issue, 1991, pp.106-129.