

議會制民主主義と国政調査権

孝
忠
延
夫

目次

- 一、はじめに——問題の所在——
 - 二、議会制度論から議会制民主主義論へ
 - 1 戦後憲法学における議会制民主主義論
 - 2 立法学、議会法などの提唱
 - 三、国政の最高決定機関および統制機関としての国会
 - 1 国会を国政の中心機関ととらえることと国政の最高機関ととらえること
 - 2 国政全般にわたる統制機関としての国会
 - 3 国会の地位と権能
 - 四、政府に対する議会的統制権としての国政調査権
 - 1 国政調査権の憲法的性質をめぐる論議
 - 2 政府に対する議会的統制権としての国政調査権
 - 3 国政調査権発動の手続きと調査手続き
- 「国民の政治的意思を統合」することと「国民の政治的意思を反映」すること——

本稿は、日本国憲法における議會制民主主義にかかわる論議を概観し、国会（議院）が主権者即國民の政治的意思（民意）をたえず反映し、主として政府・行政統制のために国政調査権を実効的に行使していくことの意味とそのための条件を考察しようとするものである。

最近、国会を國民の多様な政治的意思を反映して構成することの必要性が説かれている。このことを前提としたうえで、国会の意思形成のあり方について、たんに「討論による妥協」を探っていくのではなく、議員の自由な合意を求める『調整と了解』のプロセスとして考えてみたい。また、国会は、國民の政治的意思の『統合』に資する機関であるとともに、その活動は「國民の政治的意思を反映」するものでなければならないと考える。すなわち、日本国憲法がその基本原則とした國民主権は、国会の存立と活動そのものが主権者による支配・統制（コントロール）に服すべきこと、および国会が政府・行政に対する統制を実効的に行使しうるシステムを求めていると解するからである。

なお、本稿は、「日本国憲法五〇年——回顧と展望」というテーマで一九九六年一〇月に開催された日本公法学会において、「国政の最高決定機関および統制機関としての国会」と題して行なった報告のもととなったものである。

二・議會制度論から議會制民主主義論へ

1 戦後憲法学における議會制民主主義論

国会、議會制の問題をたんなる議會主義の問題ではなく、議會制民主主義の問題として考察すべきだということに

ついで一応の了解は成立していると思われる。すなわち、国会の問題は、いわゆる統治機構論の一つとして論じる場合でも、たんなる権力分立論としてではなく、主権者即国民の代表機関として、主権論・人権論と結びつけて論じられてきた。例えば、議会制民主主義とは、「議会を中心とする政治であり、……国民の意思は議会に代表され、議会が公開の討論を通じて、国政の基本方針を決定する」⁽¹⁾との考えが広く支持されている。また、「代表論」と議会制民主主義を明確に結びつけるものとしては、「純粹代表ではなく、『半代表』観念のもとで、はじめて議会制と民主主義という二つの概念が背反的なものでなくなり、『議会制民主主義』という言い方ができる」⁽²⁾とする見解などがその代表的なものであろう。

議会制民主主義成立の基本条件としては、「①自由な国民意思の形成と自由な表明……思想・表現の自由、②自由に表明された国民意思の議会構成への正確な反映、③統治機構における議会の優越的な地位と公開された自由なる討議、④議会の討議・議決への国民意思の反映、⑤議会決定の行政による忠実な執行とそれへの国民の監視システム」⁽³⁾が挙げられる。本稿は、ここで挙げた③④⑤のそれぞれの意味と相互の連関を考察し、議会制民主主義にとって、今日何がキーポイントになっているかを探ろうとするものである。この作業によって、一方では、「国民内閣制」論の主張などに対して、他方では、「国民投票（住民投票）」構想などに対して、議会制民主主義論の位置づけを明確化するのではないかと考える。

日本国憲法のもとにおける国会（議会制民主主義）をめぐる学説の展開は、第一に、国会と国民との関係、第二に、国会と他の国家机关（とりわけ内閣）との関係の問題に分けることができよう。前者の論議には主権論、代表論などがあり、後者の論議には、議院内閣制論などが挙げられる。後述するように、国民の政治的意思を反映する国会が、

どのような形で、その意思を内閣に反映していくのか、という問題意識から日本国憲法における議院内閣制のあり方が論議されてきている。⁽⁴⁾

国会、議院、議員の地位と権限にかかわるあらゆる論点は、一方では、国会と主権者＝国民との関係において、他方では国会と他の国家機関（とりわけ内閣）との関係で考えなければならず、この二つを視野に入れた総合的な視点によって初めてその「本質」が明らかにできると思われる。

議院内閣制論は、学説の対立にもかかわらず、この二つを視野に入れて論じられてきた。例えば、一九五一年の日本公法学会において、尾形典男教授は、この問題が国会（下院・衆議院）と内閣という国家機関相互の均衡関係にとどまらず「国民を審判者とする与党と野党との均衡関係に置き換えられねばならぬのではないだろうか」⁽⁵⁾との問題提起をされ、その理由として「代表」の本質がこの機能にあるからであるとされていた。すなわち、ここでは「国民」との関係をもふまえて議院内閣制というものを全体的に把握することの必要性が指摘されている。最近では、この考えは広く認められており、例えば大石眞教授も、「議院内閣制をめぐる論議は、……統治機構論の枠を超え、両機関と『国民』との関係をもふまえて、『議院内閣制』というものを全体的に把握することの必要を示唆している」⁽⁶⁾とされる。

個別の憲法解釈論争としては、代表的な二つのもの、すなわち解散権論争と国政調査権論争を挙げておきたい。

解散権論争は、日本国憲法における議院内閣制の理解にかかわるものであり、不十分だとの評価もあるが、学界全体の共通認識となった「民意」反映を内容とする代表制の理解を念頭におきつつ論議されてきた。これに対して、国政調査権論争は、当初の学説では国会・議院の権能自体の性質の問題として、さらには国会と他の機関との関係の問

題として論じられ、国会と主権者即国民との関係において考えるという視点、主権論・代表論の視点は弱かったように思われる。国会の地位や権限をめぐる解釈論では、この二つの領域を視野に入れた論議が不可欠であろう。ここでは、国政調査権の問題もこの二つの領域、つまり第一に、国会（議院）と国民との関係、第二に、国会と他の国家機関（とりわけ内閣）との関係の問題をふまえて総合的に論じなければならぬテーマとして検討したいと思う。

2 立法学、議会法などの提唱

司法審査制にかかわる論議が、戦後憲法学の大きな蓄積となってきたが、裁判所による法令審査（合憲性の審査・決定）というものが、国会の立法について、一定のあり方を要請しているのではないかということから、立法学の必要性が指摘できる。⁽⁷⁾ 立法の実質的な制度・手続き・技術に関する問題、さらにはその前提をなす『立法』の概念、法規範といった重要な基本問題を扱う学としての立法学の提唱である。立法技術の問題をとってみても、たんなる技術論にとどまるものではない。その技術を支える新しい理論の必要性が指摘され、「それは新憲法の制定によっても変えられなかったといわれる国家を中心とする旧行政（法）理論と真正面から対峙するものとなる」と考えられる⁽⁸⁾のである。

また、議会の問題、すなわち議院の組織、内部運営および権能行使にあたって行なわれる規範を論ずる憲法学の分野として議会法を位置づける試みがなされている。⁽⁹⁾ これらの作業が、憲法訴訟論が果たした役割のように、国会、議会制民主主義の問題、そして解釈論の展開に果たす役割は大きいと思われる。

この分野の論議で、本稿との関係で指摘しておかなければならないのは、国会法および議院規則の問題である。憲

法第五八条の趣旨からみて、「議院の活動に関連する事項」については、自律権が完全に保障されるべきであり、議院の手續き準則を決定する権能は、各議院に専属する。旧憲法下の議院法に比すべき国会法の存在自体に早くから憲法上の疑義が出されてきた。⁽¹⁾後述する国政調査権の発動と行使手続きを考察するさいにも、この問題は重要性をもつてくる。

三、国政の最高決定機関および統制機関としての国会

1 国会を国政の中心機関ととらえることと国政の最高決定機関ととらえること

(1) 「国権の最高機関」であるというこの意味

伝統的な代表制は、選挙する者と選挙される者との同一性原理に支えられて民主主義と結びつくものと考えられてきたが、今日では「代表の原理と審議の原理」は、国会が国民意思を忠実に反映し、国民に応答すべき原理と考えられるようになった。第四条の「国権の最高機関」性もこの文脈で理解されなければならない。⁽¹⁾この章のタイトルは、「国政の最高決定機関」である。が、通説的見解によれば、国会は、あくまでも政治的に他の国家機関に優位する、国政の中心機関にとどまる。第四条を、国会中心主義の政治的宣言とみるのである。「最高の決定権」を有するというためには、その決定権の法的（憲法規範的）意味を明らかにすることが求められる。

この通説的見解に対しては、すでに多くの批判がなされてきた。政治的美称説の批判的克服をめざす、いわゆる「総合調整機能説」は、国民代表機関であることを最高機関性の根拠とし、最高機関性のあらわれとして、唯一の立法機関であること、国政のコントロール機関であることを挙げている。また、権力分立論とのかかわりからの批判と

しては、一八世紀的「権力分立」解釈をそのまま持ち込み「議会の役割を歴史の一面面の状態に固定しようとするもの」⁽¹²⁾であるなどの批判がみられる。第四一条の解釈論としても、政治的美称説に対しては、「第四一条前段の規範的意味を、権力分立主義という、いわば、日本国憲法の第二次的原則から、政治的意味にまで狭める」⁽¹³⁾ものであり、「権力分立原理の下で立法権が国会に配分されるということから、逆に国民の代表機関としての国会の最高機関性を制限的に解するのは、転倒した解釈」⁽¹⁴⁾であるなどとの指摘、批判がなされている。

憲法が国会を「国権の最高機関」であるとしたのは、国会をとおして統治のあり方、政府の行為さらには行政権の行使、運営にまで主権者国民の統制が及ぶことを日本国憲法の規範構造として予定していることを明らかにしたものと考える。主権者＝国民の政治的意思は、国会の構成（選挙）⁽¹⁵⁾にあたって示されるものであるとともに、国会の不断の討論の中で形成・反映されていくものと考えられるからである。なお、すでに、一九四九年の日本公法学会において、佐藤功教授も国会が国権の最高機関として国政全般にわたる統制を行なうことを認められている。⁽¹⁶⁾

(2) 国政の重要事項の決定機関としての国会

立法権、国家基本計画の策定権、外交政策の最終的決定権などの国会の決定権は、今日においても将来においても国会の重要な権能として機能していくべきものと思われる。

国会が、国家基本計画の策定権を有すべきことの意義について、手島孝教授は次のように述べられる。「国権の最高機関の意味として）……国会中心主義を宣明した原理条項として法的には国会への権限推定条項たる効果をもつとするのが、これまた憲法の全体構造に最も合致した解釈というべきであろう。……その典型的適用例として、今日われわれは基本的国家計画の決定というきわめて重要かつ普遍的な国家活動を呈示しうることを忘れてはならない」⁽¹⁷⁾。

日本国憲法は、外交関係の処理、条約の締結を内閣の事務とし、広く外交関係の処理を内閣に委ねている。しかし、国民は、自らの重要な関心事であり、国政を左右する重要な外交政策などに対する統制権を国会を通じて行使できる。国会の承認権は広く解すべきであり、ODA（政府開発援助）などに対する国会の監督権は、国会の権限に当然に含まれる。⁽¹⁸⁾

国会が有する「決定権」の代表として立法権を挙げることに異論はないであろう。解釈論としても「唯一の立法機関」、「立法」の意味について多くの論議がなされてきた。立法の制定手続きについても論議はなされてきたが、従来は、その手続き自体および立法過程が有する規範的意味を十分に自覚して論議してきたとはいえないようである。⁽¹⁹⁾この不十分さを端的に示すものの一つとして、法律の発案権が内閣にあるとする（内閣法で内閣に法律案の提出権を認めた）通説の形成があるのではないだろうか。⁽²⁰⁾戦後初期においては、議員立法を広く認め、補佐機関を充実させようとする時期もあった。⁽²¹⁾しかし、最近では、国会法にもとづく「議員五十人以上の賛成」を得た法案の発議を認めない事例が生じており、立法権を誰がどのように行使するのが憲法の基本的枠組みなのかを明らかにしておくことの意義は軽視されてはならない。

行政法学の分野からも、「行政の法的統制」とっては、むしろ議会の機能は立法権の行使にその主要な意義がある⁽²²⁾ことが強調されている。国会が最も重要な決定権として立法権を有しているということには最後まで「こだわり」続けることが肝要であろう。ただ、このように云うことは、国会の憲法上の地位を主に立法機関としての視点だけから位置づけることを意味しない。立法機関としての視点だけから位置づけることは、「日本国憲法の規範構造に必ずしも適合的でないばかりでなく、権力分立の現代的要請にも応えられない⁽²³⁾」と考えるからである。

なお、立法権などの決定権は、立法者と主権者＝国民の同一性を示す自己立法権としての性格をもつ。すなわち、「意見形成および意思決定過程の民主主義的諸条件を制度化することによって、立法者と法の受け手の同一性が一定の手続きを通して確保され」⁽²⁴⁾なければならない。

財政に関する事項については、一般的には議会的統制の問題として論じられている。すなわち、議会は課税同意機関として生成してきたものであり、国の財政に対する国民の統制を確保するために、近代憲法は財政を国民代表議会の監督の下におき、財政についての議会中心主義を採ってきたからである。今日では、「国会における予算統制の強化」という認識を学説は一応共有しているとされており、今後の課題は現代日本の政治状況との切り結びかたにあるともいわれている。⁽²⁵⁾この問題について、吉田善明教授は、国会が「主権的決定権をもつべきである」⁽²⁶⁾と言われており、ここでは国会による財政の統制は、主権的決定権を前提とする立場が明らかにされている。

2 国政全般にわたる統制機関としての国会

歴史的には、議会は主権行使者に対する抑制・統制機関であったといわれている。換言すれば、議会は全体として政府に対する反対派を構成するものと考えられていた。⁽²⁷⁾そして、単なる同意権から徐々に「決定」権を獲得し、主権者を代表する機関として、国政の重要事項を決定する機関へと変わっていったと考えられる。この意味では、立法権自身が政府統制の手段として議会の獲得してきたものである。⁽²⁸⁾したがって、「決定権」を有するということが、「統制権」を有するということとの関係、および「統制」ということの意味を日本国憲法の解釈論として明らかにする必要があるのであるだろう。

(1) 統制および統制権

手島孝教授は、「広義の統制」と「狭義の統制」を区別され、前者は、議会の全権能とほとんど一致するが、後者は日常の監視作用、いわば運営統制であるとされている。⁽²⁹⁾多義的につかわれるこの「統制」の問題については、一九九二年に「議会的統制権としての国政調査権」という論稿の中で、「統制」の意味・内容、およびその分類を試論的に示したことがある。⁽³⁰⁾

統制は、主権的統制、基本原理的統制および制度的統制の三つに分けることができ、別の基準から、支配的統制と運営統制にわけられることもできる。

国民主権の下では、国民が政府を統制する究極の主体（主権的統制）である。日本国憲法前文冒頭に「日本国民は、……国会における代表者を通じて行動し」とあるのは、国会の行動が主権者＝国民の主権的統制をうけていることを明記したものと解される。この主権的統制に国会が服するとしうえて、日常的には議会が政府・行政を直接に統制する機関として憲法上予定されている（憲法基本原理的統制）。議会制民主主義とは、主権者が議会を通じて政府を統制する仕組みを制度的に保障するものということもできる（制度的統制）。「現代民主主義の要請の一つが人民の實質的優位を確保することであり、国家諸権力を可能なかぎり人民の統制の下におくこと」であると述べられるとき、「統治作用の限界は、……世論による統制によって画されている」とされるときなどの『統制』は、主権的統制を意味している。「(第六六条三項は)……行政権を国会のコントロールのもとにおき」というときの統制（コントロール）は、統治の対国会責任性の原則を明記したものであり、憲法は主権的統制の観念を前提として、基本原理的統制の枠組みを定めたということができる。制度的統制とは、特定の機関に一定の統制権が付与されていることをさす。

「議会がその質問権、責任追及権の行使によって個別的・直接的に行政をコントロールすることがあるし、予算の議定権によって行政をコントロールするのも議会の重要な権限である」といわれる場合のコントロール(統制)が制度的統制にあたる。

統制というものを考えるとき、一定の行為を支配・統制(コントロール)するという場合と、一定の行為に対して影響力を行使するという場合が考えられる。前者を支配的統制と呼ぶことができる。運営統制は、権限行使そのものを直接に統制するのではなく、権限行使についての規制を行なうものである。規制するには一定の基準がなければならず、その基準と照らし合わせて、ある場合には抑制し、また別の場合には一定の方向に向かうよう誘導し、さらには一定の方向に向かうのを防止する。運営統制は、この照合、誘導および防止を含むと考えられる。

(2) 統制機関としての国会

前述した「統制」の概念をふまえて、「統制機関としての国会」の意味を検討してみたい。

まず第一に、憲法上与えられた「決定権」を有効・適切に行使するためには、統制機関として存在していなければならぬ。例えば、唯一の立法機関としての存在は、それを包括する統制機関として国会が存在していることを意味する。

第二に、立法と統制、立法より統制、……といわれるが、ここでいわれる「統制」は狭義の統制であり、「決定権」と明確に区別された「統制権」のように思われる。が、論者によりその意味するところがわかれている。芦部信喜教授は、「議会に最も期待されるのは、執行府の監督と抑制の機能、すなわち国民多数の希望や不安を『討論の広場』に反映させ、……監督すること⁽³¹⁾」であるとしており、これまでの日本公法学会でも、「議会の役割が、立法そのもの

のよりも、むしろ立法を通しての国政情報の公開、争点の提起、行政府に対する監督と統制にある⁽³²⁾と述べられるなど、形骸化しつつある立法権（国政の重要事項の決定権）そのものよりも、コントロールを重視する考え方が強いようである。私見によれば、国会が国政に対する統制権をもつことを重視すべきことは当然であるが、同時に決定権を実効的に行使することが、今日一層重要になっている。「現代において民主主義とは実在する民意による公権力の形成と、実在する民意による公権力の行使に対する各段階、各分野におけるコントロールの体系という二つの側面が同等の比重をもって把握されなければならない⁽³³⁾」からである。

議会による統制は、とりわけ内閣（執行府）に対して重要である。いわゆる「行政権までの民主主義」を、国民の主権的統制が内閣（執行府）および行政にまで及ばなければならない、という主張だと解し、その具体的形態を考えていく必要があるろう。最も広い意味での統制は、議会が存在すること自体によって当然に政府などの行動を統制することを意味するが、国会の権能とのかかわりでいえば、国会が立法権、予算議決権、条約承認権などによって行使するものを含む。狭義には、議院による国政調査権の行使、議員による質問権などによって行使されるものである。

第三に、統制は、統制されるものにとっても必要なものだということである。例えば、議院内閣制の『本質』を国会（衆議院・下院）による統制と内閣の対国会責任にあるととらえることは、内閣と国会に「たえず国民の意思に近づこうとする動因を与える⁽³⁵⁾」から、内閣の対国会従属性を意味するばかりではなく、内閣の地位強化をも意味する。

また、行政統制は、民主性を帯び、支配の正当性を獲得しようとする内閣および行政（官僚制）に正当性の契機を与えるものでもあろう。

3 国会の地位と権能——「国民の政治的意思を統合」すること「国民の政治的意思を反映」すること——

国会が「国民の政治的意思を反映する」場でなければならぬことは、早くから指摘され、八〇年代には学界の共通認識になった。民意の反映は、議員選出過程のみならず、議院の活動をも貫く原理と考えられる。芦部教授が「国会は現実に多様な国民意思を公正かつ効果的に代表するものでなければならぬ。……したがって、国民の政治への参加が現実に行なわれ、その結果として、政治が国民多数の意向に合っている、または、それによって左右されるようになっていなくてはならない」と述べられるとき、そこで国会が「国民の政治的意思反映」の場であることの重要性が指摘されていることは明らかである。ただ、これまでの第四条の「国権の最高機関」の解釈論をみても、統括機関説は当然だが政治的美称説も、国会が何らかの意味で「国民の政治的意思を統合する」場であることに重点をおいて考え、「国民の政治的意思を反映する」場であることの意味を、統合機能とはっきり区別して、憲法の解釈論にまで生かしてきた考え方は少ないように思われる。すなわち、「国民の政治的意思を反映」していることが、統合機関としての正当性根拠となり、政治的意思を反映して、最終的には何らかの意思決定・統合に資する権能が重要であるとともに、意思決定・統合のための手段にとどまらない、「国民の政治的意思を反映すること」そのこと自体に積極的な意味がみいだされるのではないか、ということである。「国権の最高機関」の意味には、国会が統合機関であるという性格のみならず、国民意思を反映する場でもあるということの意味が含まれている。

国会が、選挙を通して主権者Ⅱ国民の多様な政治的意思を代表する機能を果たすことが強調される一方で、国会は「多様な意見の存在を前提として、それを調整し妥協をはかるプロセスを維持すること」の必要性が指摘されてきた。⁽³⁷⁾ このことは、宮沢俊義教授が「今日の議会の存在理由は、それが government by discussion である」ことにあるので

はない。それは、議会がそこに代弁される社会のもろもろの利益相互間の現実的な妥協の場であることに⁽³⁸⁾述べられていることと共通する。ここでいうプロセスを、たんなる「調整と妥協」ではなく、議員の自由な合意を求める『調整と了解』のプロセスととらえ、そこで主権者の意思が主権的統制として働くことを重視するがゆえに、少数者権の保障などを含む憲法の規範的要請としてとらえようとするものである⁽³⁹⁾。

議会を統治様式の統合契機ととらえようとする見方は、影山日出弥教授などの見解にもみられる。影山教授は、次のように述べられていた。「法学的国家論の主題として統治様式を問題にするとき、まずなによりも重点をおいて考えるべきことは、その統合の契機＝要素である。憲法における統治様式の統合契機は議会であり、その原理は議会主義である⁽⁴⁰⁾」。この見解は、議会中心主義という統治構造が、民衆統合における統治の方式にとってすぐれて適合的であったことからくるものであろうが、「統合」に大きな比重をおく見解であるといえる⁽⁴¹⁾。

後述する国政調査権の実効的な行使などによって、国会の活動が現実に民意を忠実に反映し、国民の知る権利に絶えず応えていくことが要請されるが、このことは、主権者＝国民の国政に対する日常的な批判・監視によって支えられ、かつコントロールされるべきことを意味する。このように考えなければ、国民の政治的意思（民意）は、事実上国会を通してのみ表明されることになり、国会をコントロールできる「民意」というものが実際上存在しなくなってしまうからである⁽⁴²⁾。国政調査権のみならず、請願権の役割を重視する見解や、国民投票（住民投票）の可能性についての研究が注目される⁽⁴⁴⁾。

国政の争点を国民に提示すること、国民の関心をよぶ重要な問題の事実関係を明らかにすることなどは、立法や予算議決の審議過程で論議になることが多いが、事実の解明そのこと自体に独自の意味を認める必要があるのではない

かと思われる(例えば、衆議院が特定の事実を究明すること自体が意味をもつのであり、それを内閣不信任決議などを行なうための補助的なものに限定する必要はない)。また、効率性のみを重視する考えは、何らかの「決定」に仕えることを議会の第一次的機能とする考えと結びつきやすい。しかし、「必ずしも効率的な議会が議会機能を高めるとは限らない」⁽⁴⁵⁾ことは明らかであろう。

以上述べてきたところからすれば、重要な事件の事実関係を明らかにすること自体に、多数決原理を常に用いるべきではなく、少数者権の尊重が憲法規範上求められていると解する余地が出てくると考えられよう。樋口陽一教授は、統治構造の中に異質の多元的要素を意識的に反映させることの積極的意味を指摘されている。⁽⁴⁶⁾また、一般的にいつても多数決の分母そのものにかかわる問題が生じているときに多数決で解決することはできないと考えられる。

議会内少数者権は、議会の決定権行使とのかかわりにおいて問題となるとともに、議会の意思形成過程の中において問題となる。これらの問題については、苗村辰弥教授が『基本法と会派』(一九九六年)の中で詳しく論じられている。⁽⁴⁷⁾なお、本稿で「少数派」でなく「少数者」という言葉を使用しているのは意味がある。すなわち、原理的には議員一人ひとりが議会の意思形成過程に平等に参画する権利をもつことが保障されるべきだということと、議員は「全国民の代表」として国民の政治的意思に応答すべき責務を有し、そのことが議会の運営上保障されなければならぬと考えるからである。

四. 政府に対する議会的統制権としての国政調査権

1 国政調査権の憲法的性質をめぐる論議

国政調査権の「本質」論として当初論じられた学説は、主として国家機関相互の関係——浦和事件の場合には裁判所との関係だったから、一層論点が不明確になったことはすでに指摘されているところであるが⁽⁴⁸⁾——に着目した論争であった。

また、独立権能説が示しているように、国会が国政のなんらかの意味での「統合」機能を果たすこと、ここに国政調査権の「本質」も位置することが論じられてきた。

この初期の論争に対して、奥平康弘教授は、国民の知る権利に奉仕する国政調査権の機能を重視すべきだとして、主権者Ⅱ国民との関係において議院の権能を考える視点を示された。これを契機として国政調査権論争が、解散権論争などと同じように、国家機関相互の関係のみならず、主権者Ⅱ国民との関係において、国会、議院の権限を考察していくという状況になった。さらに、杉原泰雄教授などは、国政調査権を内閣に対する政治責任追及の手段ととらえるべきであるとの主張を展開された。

(1) 学説の検討

これらの学説について若干の私見を述べてみたい。

国政調査権を補助的権能であるとする見解も、「何を」補助するののかという点に関しては、そのニュアンスを異にする。すなわち、立法作用の補助に重点をおく見解と、国会・議院に与えられた諸権限を有効適切に行使するための補助的権能であるとする見解がみられるのである。⁽⁴⁹⁾また、当初から政府・行政統制のための補助的作用を重視する考えも存在していた。⁽⁵⁰⁾補助的権能説を採ったからといって、必ずしも国政調査権の内容・範囲が限定的に解釈されるわけではないともいえようが、「補助的」であるという学説のネーミングと、現実の運用において消極的に解釈される

「必然性」を有していたことは否定できない。補助的権能説が国政調査権の発動を抑制するための根拠となってきたことを認めつつ、それが補助的権能説自体の責任ではないとする学説がみられるが、補助的権能説の「本質」と「機能」は充分に明らかになってきており、その意味でも、学説としての不十分さは免れない。

これに対して、独立権能説は、「国権の最高機関」性と「司法権の独立」についての一定の見解を前提として主張されたものであり、この前提がなければ成立しない主張だったのかどうか厳密に検討される必要がある。また、国権の統括権能を果たすための一権能として位置づけられていたとすれば、「独立権能」ではなく、広い意味での補助的権能説の一つであったということもできる。⁽⁵¹⁾

以上二つの学説が、主として権力分立論(国家機関相互の権限配分、権限行使の限界論など)から国政調査権の「本質」を論じてきたのに対して、人権保障とのかかわりをふまえてこの問題をとらえようとされたのが奥平教授であり、主権論とのかかわりをふまえて論じられたのが、杉原教授である。

奥平教授は、国政調査そのものは「情報の収集・事実認定の作用」であり、それを国民に還元して国民の政治的な判断に委ねるという目的に仕えるもの、すなわち国民の知る権利に奉仕するということが、第六二条の本質的性格であるとされる。⁽⁵²⁾ 私見によれば、たんなる調査、および「事実の調査」が奥平教授のいわれる性質をもつことは当然であり、そのことを重視し、強調することに積極的意義が認められるものの、「調査権」の本質は、事実の収集・解明を議院が必要と認めたときに「強制的」にでも行ないうることのなかに求められるべきである。議院が国政調査権を有するというこの意味(「本質」論)と国政調査権を行使することによって有する意味(「機能」論)とは分けて考えなければならない。⁽⁵³⁾

杉原教授は、「議院の国政調査権は議院による行政統制の手段であるにとどまらず、国民の直接的コントロールに寄与するものであり、国民の公務員選定・罷免ないし政治責任追及を有効ならしめるための手段として位置づけられる」とされる。⁽⁵⁴⁾ 前章でも述べたように、「統制」の概念を広くとらえれば、杉原教授のいわれるところは、私見の「国政（主として内閣）に対する議会的統制権」であるということに尽きるのではないかとも思われる。⁽⁵⁵⁾ 政治責任の追及は、議院の行なう主権的統制といいかえることも出来るからである。しかし、杉原教授は、このように言うためには、日本国憲法の示す主権原理を明確にする必要があるとして、次の点を指摘される。すなわち、「主権原理は、……具体的には、一般意思の決定権とその執行についての監督権の帰属の問題」であり、「……『国民主権』のもとにおいては、その構造からして『人民』は『国民』の代表を統制する権利をもっていない」⁽⁵⁶⁾から、『プーブル主権』論をとることによって、はじめて議院による政治責任の追及が憲法規範的意味をもつことになる」と説かれるのである。

(2) 私見補論

これまで表してきた私見に対して、いくつかの疑問、批判が出されている。

猪股弘貴教授は、「内閣に対する議会的統制」と、国政調査権の本質を捉えているようであり、私見においても、この面の調査権の役割を否定するものではないが、このように理解しただけでは、補助的権能説と独立権能説との学説の対立の解決にはならないと思われる⁽⁵⁷⁾とされる。猪股教授のいわれるように、問題は「国会ないし議院の権限ないし権能をどのように考えるかなのである」が、本質論に意味がないのではなく、あまり積極的な意味のないものを本質だとしていたことが問題なのだと思う。まさに、定義の問題なのではあるが、「調査」がどのようなものかということについては、論者の見解は異なっていない。対立しているのは、議院が国政調査権をもつことの意味であ

り、日本国憲法は「調査」を何のために、どのようなものとして行なうべきだとしているのか、ということである。

岩間昭道教授は、私見が基本的には独立権能説に立っているのではないかと思われる、としたうえで、次のように述べられる。「今日の通説である補助権能説にも問題がないわけではない。しかし、昭和二〇年代の運用にみられるように、国政調査権にも濫用の危険性がありうることや、日本国憲法が定める民主主義は、『国民の多数意見』をもって万能とする多数者支配民主主義権としてではなく、『国民の多数意思』に対する人権保障や司法権独立の原則の優位を肯定する立憲民主主義として理解されるべきだとすると、……国政調査権の本質としては、補助権能説をもって妥当とすべきではないだろうか⁵⁸⁾」。岩間教授が指摘される、多数者支配民主主義の問題ではなく、まさに国民の多様な政治的意思を反映するものとして国政調査権を位置づけようとするのが私見である。

なお、岩間教授や松井幸夫教授などが、「少数者調査権」の問題性と疑念を指摘しておられる⁵⁹⁾。この点については本稿の他の箇所であらう論じてみたい。

2 政府に対する議会的統制権としての国政調査権

前章で述べてきたように、国会が「国民の政治的意思を反映する」機関であるということ、「決定」と区別された「統制」の意味、および、これまでの国政調査権の解釈学説をふまえると、国政調査権は、政府に対する議会的統制権であるとするのが最も妥当であろう。議院での討議・議決のあり方に、主権者＝国民の統制が及ぶとともに、国会・議院の決定が政府と行政によって忠実に執行されているかどうかを監視・批判するシステムの中に国政調査権を位置づけるべきだからである。

(1) 議院内閣制と国政調査権

国政調査権が、政府に対する議会的統制権の一つであるとしても、そこでいう「統制」の意味・内容および機能は、当該国家における主権の所在、統治の基本原理さらには具体的な法律制度によって異なってくる。

制限君主制の下において、議会による対政府・行政統制権として発展してきた調査権は、まず「制度的統制」としての調査権であった。政府・行政機関の権限濫用をチェック、防止することから適正な権限行使への誘導、さらには一定の基準に照合して統制を行なうことへの発展が考えられるのである。「法律にもとづく行政の原理」は、統治の基本原理の質的变化を意味し、基本原理的統制としての国政調査権の成立をもたらしたと思われる。君主制の否定は、議会的統制の基本原理の変化でもあり、政府・行政に対する国民の主権的統制が議会による憲法基本原理的統制として行使される枠組みが⁽⁶⁰⁾できあがる。とりわけ、立法府優位の体制の下では、この枠組みが典型的に理解できよう。

議院内閣制の下において、政府（内閣）は、主権者たる国民から直接にその信託をうけてはいない。議会を媒介として、はじめてその正当性が与えられる存在である。内閣は国会の統制（コントロール）のもとにおかれ国会を通じて国民の統制のもとにおかれている。この二つのコントロール、すなわち憲法基本原理的統制と主権的統制という二つの性質をもち、それぞれの機能を果たすものとして国政調査権をとらえることができるのではないだろうか。もちろん、国会自身が国民の主権的統制のもとにたえずおかれていなければならぬから、国政調査権は、次の三つの作用を果たす。①国民代表機関として、政府・行政統制権を行使する、②国民の前に事実を明らかにする、③国民代表機関として自浄能力を発揮する。

政府に対する議会的統制権は、議会内少数者がその権能を十分に行使できるような憲法上の枠組みがなければ実効

的ではない。ドイツ憲法における少数者調査権に着目した理由はここにある。

(2) ドイツ憲法における少数者調査権

ドイツ連邦共和国基本法第四四条は、「連邦議会は、調査委員会を設置する権利を有し、その議員の四分の一の申立てがあるときは、これを設置する義務を負う。……」と定めている。議会内多数者の意思に反してでも調査委員会を設置し、特定の事実を解明しようとするこの少数者調査権は、M・ウェーバーの提唱により、ワイマール憲法第三四条に初めて明記された。ドイツにおける国政調査権は、この少数者調査権をその重要な構成要素としていることもあって、立法準備などの調査とは区別され「不正調査」などにその面目をいかんなく發揮してきた。とりわけ議院内閣制の下では、政府および議会内多数者の自浄作用に期待するのみではなく、議会内少数者（ほとんどの場合、野党「反対派」）の主導で調査を行なうことが、政府・行政に対する有効な議会的統制を実現することになるとの認識から、少数者調査権が明記されたと考えられる。

ドイツにおける国政調査権について筆者は、一九八二年以降一連の論文を著してきたが、そこでの問題意識と、検討してきたことの幾つかを以下に挙げておきたい。

まず第一に、議院内閣制のもとにおける権力分立の對抗軸は、主として政府十与党（議会内多数者）対野党（議会内少数者）に移っているという考え方が憲法学で重要な位置をしめるようになってきていることである。すなわち、①政府・行政に対する議会的統制は、議会と政府との緊張関係が存在する場合にのみ有効に機能する（「統制者が身内であるときには、統制は実効的なものとならない」）、②議院内閣制の下でのこの緊張関係は、一面では政府とそれを担う与党との関係の、他面では政府と反対党との間の緊張関係に変わってきた、③政府の監視・統制という任務は、ま

ず第一に反対党(たいていの場合、議会内少数者)によっておこなわれる、という見解である。この考え方は、かなり以前から紹介されてきてはいたが、最近では、吉田栄司教授などの紹介・検討によって学会の共通認識になりつつある。⁽⁶²⁾

第二に、ドイツでは、立法準備のための調査は、政治的機関である連邦議会、議員のみによってなしうるものではなく、専門的な機関を設けておこなうことが適切な場合もありうることに正面から認められてきた。例えば、憲法改革問題予備調査会の中間報告(一九七二年)および最終報告(一九七六年)は、現代の議会とりわけ議院内閣制の下における議会の機能変化を前提として国政調査権の法的性質を明らかにしようとしている。⁽⁶²⁾ すなわち、「広範かつ重要な一連の事項についての議会決定の準備、とりわけ立法活動を準備するためのもの」として、調査委員会とは全く別の組織としての「予備調査会」を憲法上明記すべきだとの見解をとり、国政調査の基本的任務は、内閣・行政府に對する議会的監督であるとするのである。

第三に、少数者調査権の尊重・拡大の方向が示されている。基本法は、ワイマール憲法と比べて少数者調査権に必ずしも好意的ではないともいわれていた(調査委員会設置についての少数者権が「議員の五分の一」から「議員の四分の一」とされたし、少数者の証拠調要求権が明記されていない)が、一連の憲法改革論議の中では、少数者調査権の尊重・充実が提言されている。とりわけ、特定の事実を解明すること自体にも、政府と与党が否定的な態度をとることがありうるので、調査委員会の設置と証拠調べには、少数者権を認めることが不可欠だと考えられる。

(3) 日本国憲法と少数者調査権

当初、ドイツにおける少数者調査権の紹介・検討をはじめたときには、日本国憲法第六二条の解釈論として少数者

調査権を考へることになんか積極的であつたわけではない。ドイツの通説・判例は、少数者調査権が憲法上明記されていないときには、少数者調査権を認めることに消極的だつたこともその理由の一つである。しかし、「統制」ということの意味を広くとらえ、国会が国政全般にわたる統制機関であること、国民の多様な政治的意思を反映する機関であるということを考へると、第六二条の規範的要請として、少数者権の保障が求められているのではないかと考へるようになってきたのである。⁽⁶⁴⁾ 国民の多様な政治的意思を反映する議院の活動は、必ずしも何らかの「決定」によつて国民意思の統合をはかるものに収斂されるとはかぎらない。国民が重大な関心をもつ「事実の解明」を積極的に行なうことは、議会内多数者の意思に反してでも行なうことができるし、行なわなければならないときもあろう。これを、イギリスのように議会内多数者の「謙讓と抑制の精神」に依拠して機能させていくべきだの考へ方も成り立ちうるが、日本国憲法の規範的要請として憲法解釈論のレベルで論ずることも可能なのではないだろうか。

3 国政調査権発動の手續きと調査手續き

(1) 議院の自律権

「国政に関する調査」を明記しているのは、国会法第一〇三条と衆議院規則第九四条である。議事手續き上「審査」と區別される「調査」とは、「議案の審査とは全く別個に、一定の手續きを設定して、これに関する情報の収集、事実の発見等一連の行爲を行なう議事の手続」をさすと解されており、「審査」とは、「特定の議案の可否を決することを直接の目的として開かれる議事の手続をさす」と解されている。国政調査は、「審査」やたんなる「調査」とは區別して、「国政に関する」特定の具体的な案件を調査事項とするものである。ここで、国政調査権が国会ではなく

議院の権能とされていることが注目される。重要な調査については、議院の全議員で構成する調査委員会を設置したり、各党派から同数の委員を選出して設置する調査委員会など、議院の自律的判断による議院規則の制定、議院運営のルールを認めることは、憲法第五八条に明記されている。少数者権の規定が衆議院規則と参議院規則で異なっても、憲法が当然に予想するところだと言えよう。そもそも、議事手続きの準則や特則を議院が個別的に決議・決定しうること、あるいは不文慣行の形成によって、手続き準則を定めることも当然に各議院の権能と考えられ、かつそのことが憲法上の要請そのものと解される。⁽⁶⁵⁾

(2) 主権的統制と国政調査権

杉原教授、辻村みよ子教授などが指摘されるように、国会のあり方、代表民主制のあり方は、主権者＝国民の政治参加とのかかわりを抜きにして語ることはできない。⁽⁶⁶⁾

ここでは、この問題にかかわって二つのことを述べておくにとどめる。

一つは、少数者調査権を最初に提唱したといわれるM・ウェーバーが、地方議会（ゲマインデの議会）にかかわる少数者調査権提唱の中で、住民の要求にもとづく調査委員会の設置についてふれていることである。⁽⁶⁷⁾ 日本国憲法における国政調査権を、国民の政治責任追及を有効ならしめるための手段としてとらえる立場からすれば、国民の側からの国政調査権発動要求権、国会（議院および議員）は、国民の「知る権利」に応答する『義務』があるという主張も可能であろう。

もう一つは、日本国憲法の解釈にかかわるが、議員の「質問権」と議院の国政調査権との関係である。国政調査権にかかわる少数者権の問題とともに、多様な国民意思を代表、反映する議員一人ひとりの対政府コントロール権を議

院の運営の中にどのように位置づけ、保障していくかという問題および少数者調査権との関係を明らかにしていく必要があると思われる⁽⁶⁸⁾。議院内閣制を採っている主要な国のなかで、政府・行政統制の手段としての口頭質問が行なわれていないのは、日本だけだともいわれている⁽⁶⁹⁾。

(3) 調査手続き

最後に、国政調査手続きは、どのような性格をもつものなのかという問題がある。刑事手続きを理由として国政調査権の行使が制約されるという実態があるが、議院の自律的な判断によって、刑事手続きとは明確に区別された独自の調査手続き準則を考えていくアプローチが求められよう。

ドイツ憲法第四四條二項は、「証拠調べには、刑事訴訟に関する規定を準用する」と明記するが、当初からその問題点が指摘されてきた。オーストリアでは、この刑事訴訟に関する規定の準用は、ケルゼンの提案で憲法草案の段階で削除された。第四五回ドイツ法律家会議では、「民事訴訟法又は行政裁判所法規定の参照」に置き換え、証人の宣誓に関しても刑事訴訟法第六一條によるのではなく、民事訴訟法第三九一條によるべきだという提案もなされている⁽⁷⁰⁾。目的と性格が異なる手続きに刑事訴訟に関する手続きを準用するのは、連邦議会で調査委員会に関する手続法が制定されていないことからする「応急措置」と考えられてきたのである。アメリカ合衆国においても、連邦議会と大統領の対立(例えば、議会調査権と大統領特権・行政特権の対立)を判断する司法審査手続きは未確立であり、刑事手続きはこの対立を解決する適切な手段ではないと考えられる⁽⁷¹⁾。日本においても、刑事責任の追及による真相の究明を理由として、事件の全体の究明と政治責任の追及が妨げられることが指摘されている。この問題の解決には、議院の自律的な調査手続き策定と、少数者権の保障が重要な役割を果たすと考える。

- (1) 芦部信喜『憲法』二二八頁(一九九三年)。
- (2) 樋口陽一『比較憲法(全訂第三版)』四七五頁(一九九二年)。
- (3) 和田進『国民代表原理と選挙制度』一九四頁(一九九五年)。
- (4) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(一九九四年)、同・『国民主権』の諸形態——『誰の意思が』から『いかなる意思が』へ——法律時報六八巻六号二五頁(一九九六年)。
- (5) 尾形典男『議院内閣制の検討』公法研究七号二二頁、三八頁(一九五二年)。
- (6) 大石眞『議院内閣制』(樋口陽一編『講座憲法学5』)一三九頁、二四四頁(一九九四年)。
- (7) 高見勝利『あるべき立法者像と立法のあり方——立法学研究への一視角——』公法研究四七号九五頁(一九八五年)。
- (8) 五十嵐敬喜『立法学のすすめ』法律時報六八巻六号二頁、五頁(一九九六年)。従来は、「わが国では、議会に関する文献の中で、戦前戦後を通じ、議会の運営に関するものはまことに乏しい」(清水陸『議政と国会運営』公法研究三九号九一頁(一九七七年))と言われてきた。
- (9) 大石眞『議院自律権の構造』(一九八八年)、中村陸男編『議員立法の研究』(一九九三年)。
- (10) 大石・前掲書のほか、黒田覚『国会制度における英米法的と大陸法的』公法研究二二号一頁(一九五九年)、松澤浩一『議会議法』(一九八七年)など。
- (11) 国会が他の国家機関に比べて「最高」であるということの意味について、堀内健志『立法と国会』(『講座憲法学5』)一四五頁、一四八頁(一九九四年)。
- (12) 小嶋和司『行政の議会による統制』(『現代法4』)一八一頁(一九六六年)。
- (13) 清水陸『国会の最高機関性』法律時報四一巻五号一四頁(一九六九年)。
- (14) 右崎正博『現代議会議法の構造と機能・覚書』法律時報六八巻一〇号七二頁、七三頁(一九九六年)。
- (15) 毛利透『国家意思形成の諸像と憲法理論』(『講座憲法学1』)四三頁(一九九五年)。
- (16) 佐藤功『日本国憲法における三権分立の諸問題』公法研究三二号二頁、三五頁(一九五〇年)。清水陸教授によれば、佐藤功教授の見解は、「三権分立による権力分散の原理と国会の最高機関性による権力統合の原理との混在または妥協である」(清水・前掲一三四頁)。

- (17) 手島孝「行政国家の憲法問題」公法研究三三六号一頁、二〇頁(一九七四年)。
- (18) 浦田一郎「外交と国会——「外交国会中心主義」について」(杉原泰雄・樋口陽一編『論争憲法学』二二六二頁、二六五頁(一九九四年))は、「国会は、条約締結に対する承認権に限らず、外交全体に関する最終的決定権を有する」と述べる。
- (19) 堀内健志・前掲一五八頁。
- (20) 芦部教授の次のような見解には疑問を感じている。「現代国家においては、内閣の法律案提出権や委任立法を違憲もしくは違憲の疑いありとし、名実ともに『唯一の立法機関』たることを議会に要求することによって、議会主義を生かすことは不可能である」(同・『憲法と議政』二四〇頁(一九七一年))。
- (21) 佐藤功「いわゆる議員立法について——日本の場合とアメリカの場合との比較——」公法研究六号九一頁(一九五二年)。当初、国会法は「旧議院法(一九九条)が二〇人以上の賛成を要するとしたのを改めて、議員は一人で議案を発議しうるとして(五六条一項)議員立法の道を広くした」(同・九三頁)。
- (22) 雄川一郎「行政の法的統制」公法研究三九号一〇九頁、一一二頁(一九七七年)。
- (23) 松井幸夫「国会の国政監督」(『講座憲法学』5)一八一頁、一八九頁(一九九四年)。
- (24) 木部尚志「ドイツにおけるラディカル・デモクラシー論の現在」思想八六七号二〇五頁、二〇八頁(一九九六年)。
- (25) 小沢隆一「財政議会主義の五〇年」(憲法理論研究会編『戦後政治の展開と憲法』六九頁、七七頁(一九九六年))。
- (26) 吉田善明「議会による財政統制」公法研究三六号四五頁(一九七四年)。
- (27) 高見勝利「権力分立」論の成立とその展開」公法研究五七号一頁(一九九五年)。
- (28) 小嶋和司・前掲一八一頁。
- (29) 手島孝「行政国家における議会の復権」(法学セミナー増刊『現代議会政治』九三頁、九九頁(一九七七年))。
- (30) 拙稿「議会的統制権としての国政調査権」関西大学法学論集四二卷三・四号一〇一頁(一九九二年)。
- (31) 芦部信喜「人権と議政」三三〇頁(一九九六年)。
- (32) 藤馬龍太郎「議会の役割と国政調査権の機能」公法研究四七号八〇頁、九二頁(一九八五年)。
- (33) 和田進・前掲書一四七頁。
- (34) 高橋和之教授によれば、「国民を中心に構想する現代民主政治においては、むしろ、均衡型の議院内閣制……のほうが、

民主的に機能する可能性をより多く秘めている」ということになる。同・「議院内閣制と現代デモクラシー——民意を国政に反映させるといふことの意味——」思想七五五号一〇六頁（一九八七年）など参照。高橋教授に批判的な見解として、芦部信喜『人権と議会政』三二〇頁以下、樋口陽一『議會制民主主義の今日の問題——『議會までの民主主義』と『行政権までの民主主義』——』法律時報四六卷二号八頁（一九七四年）、杉原泰雄『議會制民主主義の憲法問題——日本におけるその諸課題の克服を求めて』（憲法理論研究会編『議會制民主主義と政治改革』一三頁（一九九四年））、糠塚康江『議會制の原点と現点』（戦後政治の展開と憲法）二九頁）など参照。

(35) 高橋和之（共著）『憲法Ⅱ』二二七頁以下（一九九二年）。

(36) 芦部信喜『人権と議会政』三二〇頁。

(37) 右崎正博・前掲七四頁。

(38) 宮沢俊義『議會制の生理と病理』公法研究二三号一頁、八頁（一九六一年）。

(39) 岩間昭道教授によれば、K・ヘッセは「統一的な民意」の存在ではなく、「意見・利益・志向、傾向の相違と対立およびそれに伴う国民内部における紛争の存在」という前提から出発すべきだとし、こうした多様な意見・利益が、議會における「できるだけ広い自由な合意」を求めての「調整と了解」によって、「拘束的意思」へと形成されることをめざす、と説いている。岩間昭道「議會と民意」（戦後政治の展開と憲法）一七頁）参照。

(40) 影山日出弥『憲法の基礎理論』二二九頁（一九七五年）。

(41) 小沢隆一「『議會中心主義』の歴史的位置」法律時報六八卷三号八一頁、八四頁（一九九六年）。

(42) 芦部信喜『人権と議会政』三三二頁。

(43) 樋口陽一・前掲書一五八―九頁。

(44) 清水睦「六〇年安保国会と憲法学の議會制民主主義論」法律時報六八卷六号二頁（一九九六年）。

(45) 岩井奉信『立法過程』二二〇頁（一九八八年）。

(46) 樋口陽一『転換期の憲法？』一四八頁（一九九六年）。

(47) 苗村辰弥『基本法と党派』（一九九六年）。

(48) 浦和充子事件については、岩間昭道「浦和充子事件」ジュリスト九〇〇号四〇頁（一九八八年）、拙稿「浦和充子事件

——議院の国政調査権と司法権の独立」法学教室二二二号四四頁(一九九〇年)など参照。

- (49) 立法作用の補助に重点をおく見解として、斉藤秀夫『国会と司法権の独立』一二九頁(一九五一年)、小林直樹『憲法講義下』六一六頁(一九六八年)など。議院の諸権限の補助とするものに、芦部信喜『憲法と議会政』一五一頁(一九七一年)、伊藤正己『憲法(第三版)』四九四頁(一九九五年)などがある。
- (50) 「行政部に対する監視の任務は、より大きいといえるであろう。国政調査権が最大の機能を發揮しなければならないのは、実にこの領域においてである。」(団藤重光『国会の国政調査権』法曹時報一卷五号七頁(一九四九年))。
- (51) 「国権の最高機関」であるのは国会であつて議院ではない。議院の国政調査権そのものが国会の国政統括機能の内容をなすというためには、統括作用の性質・内容を具体的に明らかにしていくことが必要となる。統括機能説は、国会に国家の行動を正当に保持する監視の機能が与えられていると解するが、その作用の性質につき明示的に述べたものは少ない。この点につき、田畑忍教授は、その作用の性質を行政作用であると述べられていた。田畑忍『憲法講義』二二二頁(一九六四年)。
- (52) 奥平康弘『国政調査権』自由と正義二七卷一〇号五頁(一九七六年)、同・「国政調査権の『本質』」法学セミナー増刊『現代議会政治』一六四頁(一九七七年)など。
- (53) 奥平教授の見解に対する批判として、芦部信喜『演習憲法(新版)』二四三頁(一九八八年)など。
- (54) 杉原泰雄・辻村みよ子『国政調査と犯罪調査』ジュリスト別冊『現代の汚職』一五〇頁(一九七八年)など。
- (55) 辻村みよ子『国政調査権の本質・再論』法律時報六五卷一〇号三一頁(一九九三年)は、基本的にはこのような立場をとっているように読める。
- (56) 杉原泰雄『議政と国民代表の原理』公法研究三九号一八頁、四八、五〇頁(一九七七年)。芦部教授は、現代国家における議政原理が「国会が現実には国民意思を忠実に反映し、国民の知る権利に絶えず応えてゆくという——その意味で直接民主制的な参加の思想に通ずる——原理をその基礎におくものでなければならぬ」とされる(同・『人権と議会政』三二二頁)。
- (57) 猪股弘貴『アメリカにおける議会調査と人権』(時岡弘先生古稀記念『人権と憲法裁判』二八一頁(一九九二年))。
- (58) 岩間昭道『書評 孝忠延夫『国政調査権の研究』』(『議会制民主主義と政治改革』二二七頁)。

- (59) 松井幸夫・前掲一八三頁。
- (60) 詳しくは、拙稿・前掲参照。
- (61) 拙稿「ドイツ連邦議会調査権についての一考察(1)——少数者調査権を中心として——」関西大学法学論集三三卷一頁一七頁(一九八二年)。拙著『国政調査権の研究』(一九九〇年)。
- (62) 鈴木重武「議会制民主主義と野党の地位」(田中二郎先生古稀記念『公法の理論下』一四七五頁(一九七七年))、栗城壽夫「西ドイツ公法理論の変遷」公法研究三八号七六頁(一九七六年)、吉田栄司「権力統制機構としての権力分立制と複数政党」公法研究五七号四四頁(一九九五年)など。
- (63) Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT. Drs. II/3829; Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT. Drs. 7/5924.
- (64) 拙稿「少数者調査権と日本国憲法」法律時報六五卷一〇号三七頁(一九九三年)。国会運営における具体的な少数者権尊重の提案として、清水睦「現代議会の立法をめぐる状況と展望」公法研究四七号一頁(一九八五年)など。
- (65) 大石眞・前掲書二一七頁。
- (66) 杉原泰雄「国政調査権・再考——構造的汚職の真相究明問題を契機として——」法律時報六五卷一〇号二四頁(一九九三年)。辻村みよ子「政治責任」の論理と態様」法律時報六二卷六号六四頁(一九九〇年)。
- (67) W. J. Mommsen, Max Weber und die deutschen Politic 1890-1920, 2A Aufl., 1974; Max Weber, Parlament und Regierung in neugeordneten Deutschland, 1918, in: Gesammelte Politische Schriften, 1958, S. 294.
- (68) 議員の質問権が、内閣に対する統制権としての性質をもつことについて、尾形典男教授は、次のように述べられる。「この『質問』という武器によって個々の議員は、種々の情報を聞き出し、政府の政策と行政実態の抑制を行い、国民の苦情を陳述するのであって、之が内閣を何等かの程度に於て規制することも亦否定され得ないであろう」(同・「議院内閣制の検討」公法研究七号二二頁、三三頁(一九五二年))。質問権をより積極的に対政府統制権として位置づけるものとして、平松毅「議会による行政統制」公法研究三六号六三頁(一九七四年)、吉田栄司・前掲など参照。
- (69) 前田英昭「議院内閣制における国会の行政統制」(日本行政学会編『統治機構の諸相』五一頁(一九九二年))。
- (70) Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentags, Bd. II (1965), E.161.また、刑事訴訟法第五四条および九六条に定められ

た、公務員または官庁の職務上の秘密保持義務が、調査委員会の証拠調に類推適用であるのか、であるとするればどの程度であるのか、という問題も論議された。

第七五回大会における論議については、Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentags, Bd. I (1988) 「調査委員合法」の提案については、BT. Drs. 12/418 vom 24. 4. 1991; BT. Drs. 12/1436 vom 12. 12. 1991. ともに、また、議会議事録「閣中の参考文獻について」拙著・前掲書に挙げたものを、G. Memminger, Parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Untersuchungsausschüsse, DÖV 1986, S. 15; U. Thaysen/S. S. Schüttemeyer(Hrsg.), Bedarf des Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform, 1988; W. Zeh, Regelungsbedarf und Regelungschancen für das Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DÖV 1988, S. 701; U. D. Fabio, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988; J. Vetter, Rechtsfragen der Parallelität von Strafverfahren und parlamentarischen Untersuchungsverfahren, ZParl. 20 (1989) S. 345; Abschlußbericht der Kommission der Landtagsdirektoren zum Recht der Untersuchungsausschüsse, ZParl. 22(1991) S. 406; J. Vetter, Abgeordneten-Überprüfung durch Untersuchungsausschüsse? Ein Beitrag zur Stasi-Diskussion in den deutschen Parlamenten, ZParl. 24(1993) S. 211; G. Hoog, Der Vorsitz im Untersuchungsausschuß: die Hamburger Regelungen, ZParl. 24 (1993) S. 233; B. Schmidt-Bleitrew/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 84Aufl., 1995, S. 764. などを参照。

なお、フリックス調査委員会判決(税法上の守秘義務との関係)について、若間昭道「国政調査権と税の守秘義務——フリックス調査委員会判決——」(『ドイツの憲法判例』三七七頁(一九九六年))参照。

(71) 土屋孝次「アメリカにおける議会調査権の限界の再検討」近畿大学法学四三巻一号一六三頁、一七八頁(一九九五年)。