

議会的統制権としての国政調査権

孝  
忠  
延  
夫

- 一．はじめに——問題の所在——
- 二．統制および統制権——議会的統制権を中心として——
  - 1．統制および統制権について
  - 2．統制および統制権をめぐる学説
- 三．議会的統制権の一つとしての国政調査権
  - 1．補助的権能説と独立権能説について
  - 2．近年の学説について
- 3．議院内閣制と国政調査権

一・はじめに——問題の所在——

議會はそもそも政府（行政）統制の機関であつたといふことがいわれており、そのこと自体について疑問の余地はない。が、そこでいう「統制」の意味が明確にされないならば、その言葉自体に積極的意義をみいだすことは困難となるだろう。「議會」の中に、君主制の下での国政参与・諮問機関としての議會から、国民主権下における「国権の最高機関」としての国会」までを含めて考えるとき、「統制」の意味が理念的・規範的に明らかにされなければならぬ。また、そのような統制機関たる議會の地位が当該制度の中で明確にされ、その果たすべき機能としてどのような統制権が定められているのが問題となる。さらに、かかる理念の下に設けられた制度が現実の運用で生かされ、あるいは生かされていないのかを考察する必要があるだろう。

たんなる議會主義ではなく、議會制民主主義がとられていると言いつるためには、『議會までの民主主義』では十分でなく、議會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——すなわち『行政権までの民主主義』が憲法の規範構造として予定されていることが必要であろう。「議會と政府の一定の關係を通じて行なわれる全体としての国政の中に」<sup>1</sup>おける民主主義の問題を明らかにするものとして政府に対する議會的統制の問題を扱う理由がここにある。

議會が政府・行政に対する統制機関として成立發展してきたことについては、すでに多くの研究がなされてきている。しかし、そこでいう「統制」の意味内容を明らかにしたうえで、その機能の分析にまでおよんだ論考は、以外に少ないように思われる。国政調査権の本質的性格を政府に対する議會的統制権の一つであることに求める私見を述べ

てきたときにも、「統制」および統制権の意味内容から論じる視点は弱かったといえよう。本稿では、これまで十分に論じることのできなかった、この「統制」権の考察を前提として、その中に議会的統制権たる国政調査権がどのように位置づけられるのかを検討してみたい。ただ、本稿は、この問題考察の確たる枠組み、方法論をふまえていてもいえず、また、参照した文献も限られているために試論の域をでないものであることを予めおことわりしておく。

(1) 高橋和之「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うことの意味——」思想七五五号(一九八七年)一〇六、一一三頁。

## 二. 統制および統制権——議会的統制権を中心として——

### 1. 統制および統制権について

「統制」をめぐるこれまでの学説をふまえ、本稿では、試論的に統制を、主権的統制、基本原理的統制および制度的統制に、今一つは支配的統制と運用統制にわけて検討してみることにする。

#### (1) 主権的統制、基本原理的統制および制度的統制

国民は代表機関とされるところの政治機関を介して政府・行政機関を統制するものとされる(主権的統制)。そして、政府・行政機関は代表機関に責任を負うことをとおして国民に対する責任を果たすものとされる。国民主権の下では、国民が政府・行政機関を統制する究極の主体ではある(主権的統制)が、日常的には議会が政府・行政機関を直接に統制する機関として予定されている(基本原理的統制)<sup>1)</sup>。議会制民主主義とは、主権者が議会を通じて政府を

統制する仕組みが制度的に保障されたものであるということもできるだろう（制度的統制）。憲法規範としてのこのような枠組みを、ここではとりあえず、主権的統制、基本原理的統制および制度的統制とよぶことにする。

「会議体は、王権行使に対する抑制・統制機関であつたといえる。」<sup>2</sup>といわれる場合の「統制」は、基本原理的統制を意味していると解されるし、現代民主主義の要請の一つが人民の実質的優位を確保することであり、「国家諸權力を可能なかぎり人民の統制の下におくこと」というときの「統制」は主権的統制であると思われる。また、「議会与政府の政治的支配は、国民の多数によって信託され、時間的および事項的に限定された責任ある支配であり、それは批判と統制に服し、政治的意思形成への国民の参加によって修正・補完されることになる」といわれるときの「統制」も、「政治的国家指導、内政・外交の責任ある指導」たる統治作用の限界は、「議会の参加と統制……さらには世論による統制によって、画されている」<sup>3</sup>でいうところの「統制」も、主権的統制を意味すると解してよいであろう（ただ、後の引用文中の二つの「統制」のうち、前者は基本原理的統制および制度的統制をさすと思われる）。

「原理への責任」といわれるものも、この基本原理的統制を前提として成り立つということも可能であろう。日本国憲法では、主権者の「信託」<sup>6</sup>にもとづく国政の担当という規範構造をとっているが、この信託に対応するのが、主権的な批判・統制である。日本国憲法第六六条の制定趣旨は、「政府に対する国民の統制を最大限に確保するために、内閣は立法府に対して連帯して責任を負うものとすることによって政府の立法部門を強化する」<sup>7</sup>ことであると説明されていた。第六六条三項について「……行政権を国会のコントロールのもとにおき」<sup>8</sup>というときのコントロールは「統治の対国会責任性の原則」<sup>9</sup>を明記したものと解釈できよう。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ものといえることができるからである。

次に、基本原理的統制が、具体的な制度の中でどのように制度的に保障され、定められているのかを明らかにする必要がある。日本国憲法第六六条をめぐる解釈論は、基本原理的統制が制度的統制としてどのように具体化されているのかを明らかにする憲法規範論として論ぜられなければならない。制度的統制とは、特定の機関に一定の統制権限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が、制度的統制にあたる。「統制」についてのこれまでの分類をふまえれば、制度的統制にも決定権的統制と政治体制的運営統制があるということが可能であり、また制度的統制に法的統制と政治的統制があるということもできよう。

(2) 支配的統制および運営統制

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よぶことにする。従来の分類でいえば、決定権的統制にあたることも考えられるが、その視点が若干異なっているように思われる。

議会が立法権を有すること自体が「政府・行政に対する統制の意味をもつ」といわれるときには、立法を行なう権限を議会が専有していること自体に、政府に対する優越的・支配的地位を認める支配的統制が考えられるととらえるのである。議会が個別的・具体的な活動としての立法を行なうことによって、この支配的統制は現実化していく。

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、その基準と照らしあわせて、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。

一定の権限を有する機関がその権限行使について事後的に責任追及されうるといことが、その権限がかくあるべし（照合）と考えられた方向に向けて（誘導）、行使されるよう、その機関の権限行使を適切なものたらしめる機能を果たす。統制者は必ずしも問責者ではないが、統制・問責によつて行為者が明確な受難的責任（被制裁的責任）を負うこともある。<sup>11</sup> 権限行使についての責任追及を行ないうるといことと、行使をコントロールしうるといことは別のことである。

以上、試論的に述べてきた分類は、次のような表にすることができ。これまで説かれてきた統制および議会的統制がどのような内容と機能をもつたものであるのかを、この分類にもとづいて考察してみることとする。（以下、文中にAXとかCYとか記したのは、それぞれの文脈で論じられている「統制」がどのような意味・内容を有しているのかをこの試論的な分類表にもとづいて仮にあてはめてみたものである。なお、後述する責任の四つの局面に対応する統制の事態をこの表に加えれば、より一層「統制」の内容・性質が明確になると思われるが、本稿では、二つの軸からのみの考察に限定せざるをえなかつた。）

	(X) 支配的統制	(Y) 運営統制
(A) 主権的統制	AX	AY
(B) 基本原理的統制	BX	BY
(C) 制度的統制 (照合) (C <sub>1</sub> ) (誘導) (C <sub>2</sub> ) (防止) (C <sub>3</sub> )	C <sub>3</sub> X C <sub>2</sub> X C <sub>1</sub> X	C <sub>3</sub> Y C <sub>2</sub> Y C <sub>1</sub> Y

2. 統制および統制権をめぐる学説

憲法学、行政法学さらには行政学の研究者がそれぞれの立場から統制、統制権および議会的統制について、どのように論じてきているのかを概観し、統制の概念ならびに議会的統制権の性質および機能について考察してみたい。

(1) 憲法学でいわれているところの統制および議会的統制について

日本国憲法第六六条三項でいうところの「国会に対し……連帯して責任を負ふ」ということの意味を宮沢俊義教授は、「内閣が行政権の行使に関し、国会または各議院によって批判その他のコントロールを受ける地位におかれ、国



会各議院またはその議員に対して、そうしたコントロールを実効的に行うべき各種の法的手段がみとめられていることを意味する」とされる。そして、国会の内閣総理大臣指名権、衆議院の内閣不信任決議権などを挙げられ、「これらの制度によって国会または国会議員は、内閣の行政権の行使について、有効に批判し、これをコントロールすることが、可能ならしめられる」とされる。ここで引用した第一の文では、「批判その他のコントロール」〔BY〕となっており、第二の文では「批判し、これをコントロールする」〔CY〕と述べられているのが注目されよう。そして、この第六六条三項は、「行政権を国会のコントロールのもとにおき、国会をつうじて国民の民主的コントロールのもとにおこうという趣旨」〔BX—AY〕の規定であるとされるのである。「批判」は、統制と同義に使われることもあり、批判すること自体がコントロールの役割を果たすということもできるが、議会の「コントロール機能も低下してしまい、たんに批判することしか出来ない」という意味でも使われる。第六六条三項にいう「責任」の概念自体の内容が「それほど十分に自覚的に整理されているわけではない」といわれているが、統制（コントロール）という概念自体を明らかにすることによって「責任」の概念も正確にとらえることができると思われる。

若部信喜教授は、現代の議会にもっとも期待されているのは、「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、権力の濫用から国民の自由を守り、討論を通じて世論を教育し、法律の執行の方法を監督することであろう」とされ、「そこに議会主義を生かす道の基本があるのではないかと考え」〔BY〕られる。小林直樹教授も次のように述べられる。「国政の基本問題が、終局的には民意によって方向づけられるためには、最小限度、(i)『知る権利』を保障されたうえでの自由な選挙と、(ii)合議機関における公開討論の制度が、原則的に必要となる。この二つの条件が充たされない場合、人民はどのような意味においても主権者ではありえないし、

政治に対して民主的コントロールを加えることはできなくなる<sup>18)</sup>。ここでは、執行府に対する議会的監督〔BY〕と主権者による統治の民主的コントロール〔AY〕の二つが使われられている。

統治に対する人民のコントロールについて明確に論じられるのは、杉原泰雄教授であろう。杉原教授は、「現代民主主義の要請の一つが人民の実質的優位——国家諸権力を可能な限り人民の統制の下に置くこと……」〔AX〕にあるとされる。そして、普通選挙制度などを立法府に対する人民の統制としてとらえられる。日本国憲法第六六条三項については、「国民代表による行政の統制」、「国民代表による監督の強化」のための責任を明記したものとされる<sup>20)</sup>。また、樋口陽一教授も次のように説かれる。「六五条によって内閣が行政権を掌握するという建前をとり、多岐にわたる行政組織を統括する地位に立つことによつて、その内閣に対する国会のコントロールを通じ、行政全般へのコントロールが及ぼされるのである」<sup>21)</sup>。さらに、深瀬忠一教授は、「人民に奉仕すべき執行権の優越・強化は、それ自体としては民主的意義をもたないにもかかわらず、国民の希求と統制からはなれ自己聖化と支配運動をはじめる現代的逆説をはらんでいるから、その独裁的支配を民主的に抑制する強力な監視・批判・統制の中心機関および国民に別の選択を提示する公開の議場が必要であり、この機能こそ現代議會——とりわけ強力で責任ある反対党——が果たすべき最大の任務であろう<sup>22)</sup>」と、国政の民主的コントロール〔BX〕における反対党の役割にも言及される。

いわゆる「行政の統制」という視点から議会的統制の問題を考察した代表的なものとして小島和司教授の所説を挙げておく必要があるだろう。小島教授は、会議体が主権行使に対する抑制機関・統制機関であったという歴史をふまえることの重要性を指摘したうえで、一八世紀的「権力分立」解釈がそもそも立法権じしん行政統制の手段として議會の獲得してきたものであるという歴史をわすれ、議會の役割を歴史の一局面の状態に固定しようとするものにすぎ

なかつたと述べられる。そして、議会的統制および統制権を、決定権的統制（行政のあり方について議会が決定権をもち、行政部はこれに拘束され、この枠内においてのみ行為するという形での統制）と政治体制的運営統制（行政部がその権限の範囲内においておこなうべきことに対して、議会がなお統制をくわえようとする）に二分され、それぞれには、次のようなものがあるとされている。<sup>23</sup>

決定権的統制（決定権および関与的決定権）——・法律による統制、・財政に対する統制、・外交に対する統制  
政治体制的運営統制——・人事権による統制、・弾劾、・政治的問責、・議員質問、・委員会による審査・調査、・オンブズマンによる統制、

行政国家における議会の復権を唱えられる手島孝教授は、広範な多元的行政主体・機関の民主的コントロール策を新規に模索・開発することの必要性を説かれる。<sup>24</sup>手島教授は議会による広義の行政統制〔BX・BY↓CX・CY〕は、議会の全権能とほとんど一致してしまふ「法律の制定から予算の議決及び条約締結の承認まで含めた立法的統制、ならびに首相指名や内閣不信任など執政府に対する人事的統制をも包摂して考え」ることができるとは、狭義には、「一般の行政活動に対して議会の行なう日常の監視作用、いわば運営統制」〔BY・CY〕を指すとされる。また、高見勝利教授も、行政国家的現実を緩和し、官僚制に対する民主的統制を探るものとして基本的国家計画に対する国会の統制を必要なものとし、その強力な統制権を積極的に行使すべきであると説かれる。<sup>25</sup>

これらの見解は、主としてドイツなどにおける学説を参考に展開されてきたものと思われる。したがって、これまでわが国で論じられてきた代表的な見解にかぎって以下に紹介してみよう。

K・レーヴエンシュタインの『憲法論』では、コントロールという言葉が多義的につかわれている。彼は、国家の

作用を、政策の決定、その執行およびそのコントロールの三つに分ける。議会・政府間の機関間コントロールは、議会の機能的独立を前提とし、政府に対する議会のコントロールは立法計画の作成、とりわけ立法の発案を完全に統制しなければならぬとする。そして、その手段として、①政府の任命（政府権力の保持者の任命）、②政府の機能遂行に対する政治的コントロール、③政府の打倒、を挙げている。<sup>27)</sup>

統治とは「政治的国家指導すなわち国家政策の責任ある指導」であるといわれるが、この作用の限界は「議会の関与と統制および……世論による統制によって画されている」<sup>28)</sup>。K・ヘッセは、「議会と政府の政治的支配は国民の多数によって信託され、時間的および事項的に限定された責任ある支配であり、それは批判と統制に服し、政治的意思形成への国民の参加によって修正・補完されることになる」とする。ここでは、「信託」されたことよって生ずる『批判、統制』をうけるべき地位が明らかにされている。別のところでは、「選挙と投票による政治的意思形成だけで、国民が政治的意思形成に及ぼす影響力は尽きているわけではない」<sup>29)</sup>と述べられているから、国民による批判と統制が第一次的意義をもつ（AX・AY）と考えられていることは明確であろう。

憲法学者の議会的統制論は、「行政」に対する議会的統制というよりは、行政と区別された統治および行政に対する議会的統制の憲法原理論的なアプローチを含んでいる。換言すれば、その関心は、議会の対政府統制権、および憲法基本原理の統制の問題にあるということができるところではないだろうか。「なにゆえに統制を行なうのか」および「なにゆえに統制を行なわなければならないのか」という点では、主権の所在、憲法の基本原理が問題とされねばならず、「何に対する統制か」という点では、統治、政府および行政に対するそれぞれの統制とその相互関連が問われることになる。また、統制の内容およびその手段としては、多くの場合、憲法上の機関間コントロール、憲法上

定められたコントロールが素材とされている。

(2) 行政法学でいわれているところの行政統制について

行政法の目的を今村成和教授は、次のように述べられる。「行政の目的は、政府の行政活動を、法的統制の下に置くことにある。現代の行政法は、権力分立制の所産たる『法律による行政』の原則に由来し、この原則は、政府の活動の根拠と条件が、法律に定められていることを要求する。その目的が権力の民主的統制にあることは、歴史的事実として、多言を要しないところであろう。」<sup>31)</sup>〔引用文中、前の統制はCY、後の統制はAYを意味すると思われる。〕

この民主的統制(民主的コントロール)について藤田宙靖教授は、「国会による行政活動の民主的コントロール」とは、「行政活動に対し国会が制約をかけること」(いわば「民主的チェック」と、「行政活動に対し国民が正当性を与えること」(いわば「民主的正当化」と)の二つの要素が含まれており、民主主義の原理は「民主的正当化」――

「民主的根拠付け」にかかわる原理であると説かれている。<sup>32)</sup>また、杉村敏正教授も、「国民の日常生活の多くの分野に行政機能が浸透し、行政機能に対する国民の依存度が増大するほど、これに対する民主的コントロールの必要性が増大することもみやすい道理である。この行政機能に対する民主的コントロールの法原則は、英米法系の諸国家では、『法の支配』(rule of law)と称されている」<sup>33)</sup>と述べられる。さらに、室井力教授は、次のように述べて行政の民主的統制は、法的・規範的統制と非法的・事實的統制のシステムであるとされる。「行政の民主的統制のためには、巨視的にいって、まず、行政活動を現実に担当する行政組織の統制の問題があり、つぎに、当該行政組織の具体的な行政活動または行政作用の統制があり、さらに、行政組織や行政活動から生ずる紛争解決のための苦情処理を含めた行政救済制度による間接的統制も問題となりうる。」<sup>34)</sup>〔CY〕

雄川一郎教授は、メルクルの分類をもとに、行政の統制を行政内部的統制と行政外部的統制にわけ、行政の外部的統制を政治的統制、会計的統制および法的統制に分けられる。そして、政治的統制について、「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、予算の決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」「CY」とされる。が、同時に「議会の機能は立法権の行使にその主要な意義があるといつてよい」とも述べられる。<sup>35</sup>

行政法学者の問題関心は、主として行政の民主的統制のシステムにあるということが出来る。また、行政の裁量統制の問題として論ぜられることの中に議会的統制も位置づけられている。<sup>36</sup>

(3) 行政学でいわれているところの統制について

辻清明教授は、代議制と行政について、その古典的特色として次の三つを挙げられている。①代表原理の支配、②慎重な審議過程の存在、③行政監督の地位の保有。ここで最後に挙げられた「行政監督の地位の保有」について、「行政部が嘗って絶対王制の有力な統治機関であり、同時にそのような状態を官僚制と称していたことをおもうならば、代議制が行政部の権限と行動に対して、きわめて監視的な態度をとっていることは当然である」と述べられる。<sup>37</sup>

行政学では、行政責任論の中で、この「統制」の問題が論じられる場合が多い。足立忠夫教授も、行政責任論として、行政を統制する諸手段を考察されている。<sup>38</sup> 責任をどのように確保していくかということが、「責任主体に対する外部からの統制」他律」の問題となる。足立教授の説かれる責任の四つの局面、すなわち、①任務的責任、②応答的責任、③弁明的責任、④受難的責任に対応する統制の内容を検討されているのは、村松岐夫教授である。村松教授は、責任の観念の四つの局面に即して考えると、「以上の四つの局面における主人の側からの委任、召命（要求・命令）、

問責、非難（制裁）が、統制の側面である」とされるのである。<sup>39</sup>

西尾勝教授は、現代行政の基本原理として、国民が代表機関であるところの政治機関を介して行政機関を統制し、行政機関は代表機関に責任を負うことをとおして国民に対する責任を果たす制度が考えられているとされる。そして、国民主権とは、国民が行政機関を統制する究極の主体であるとするものであるが（A）、行政機関を直接日常的に統制するものとして議会がある（B）と説かれる。西尾教授は、「国民による統制を拡充しこれをおして行政責任を追求するという立場から」、「責任」と「統制」との対応関係についても述べられている。すなわち、法制度上の統制手段に対応する責任か否かによって、制度的責任と非制度的責任にわかれ、行政機関外の機関ないし人による統制ないしサンクションに対応する責任か行政機関の内部でのそれかによって、外在的責任か内在的責任かに分けることができる<sup>40</sup>とされるのである。

行政学者の視点は、その枠組みを憲法規範論として読みなおしてみれば、憲法学的アプローチとして示唆に富むものだと思われる。

- (1) 西尾勝「政府機関の行政責任」〔基本法学5——責任〕（一九八四年）所収 一八三、一九三頁参照。
- (2) 小島和司「行政の統制」〔現代法4〕（一九六六年）所収 一八一頁。
- (3) 杉原泰雄「権力分立の諸形態と議院内閣制」法学研究（一橋大学研究年報）5号（一九六四年）一三三、一六〇頁。
- (4) コンラート・ヘッセ著、阿部照哉ほか訳『西ドイツ憲法綱要』（一九八三年）六八頁。
- (5) 同・二六六頁。
- (6) 足立忠夫「責任論と行政学」〔行政学講座1〕（一九七六年）所収 二二七、二三二頁。
- (7) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程1』（一九七二年）三〇四頁。ただし、訳文は、吉田栄司

「国会議員の対国会責任について」(佐藤幸治・初宿正典編『人権の現代的諸相』(一九九〇年)所収) 三八二、三八八頁参照。参考までに、原文を記しておく。

Strengthen the legislative branch of the government by making the Cabinet collectively responsible to the legislature to assure maximum control over the government by the people.

- (8) 宮沢俊義・芦部信喜『全訂 日本国憲法』(一九七八年) 五二二頁。
- (9) 吉田栄司「内閣の対国会責任について」関西大学法学論集第三七卷二・三号(一九八七年) 九九、一一一頁。また、次のようにも述べられる。「国民代表機関である国会は、唯一の立法機関として行政の法律適合性の要請を貫き、合わせて責任追及機関として統治の対国会責任性の要請を貫くべき存在なのである。」(同・一三二頁)
- (10) 雄川一郎「行政の法的統制」公法研究三十九号(一九七七年) 一〇九、一一二頁。
- (11) 足立・前掲二二七頁以下参照。
- (12) 宮沢・芦部・前掲書五一頁。
- (13) 同・五一二頁。
- (14) 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(一九八五年) 八〇頁。
- (15) 樋口陽一「議院内閣制の概念」『憲法の争点(新版)』(一九八五年) 一八〇、一八三頁。
- (16) 芦部信喜「現代における立法」『現代法3』(一九六五年) 所収 一〇頁。
- (17) 同・「議会政治と国民主権」(法学セミナー増刊『現代議会政治』(一九七七年) 所収) 一四、二二頁。
- (18) 小林直樹「現代国家と議会制」『現代議会政治』二、八頁。阿部照哉教授が、次のように述べられるのも同様の趣旨からであろう。「議会の意思決定過程を透視可能なものにし、国民のコントロールに服させることにより、その公正を保障する必要」がある。(『議会における立法過程の比較的研究』(一九八〇年) 所収一四八頁)
- (19) 杉原泰雄・前掲註(3) 一六〇頁。
- (20) 同・『憲法Ⅱ』(一九八九年) 三五三、三五五頁。
- (21) 樋口陽一『憲法』(一九九二年) 三四九頁。
- (22) 深瀬忠一「現代議会制の構造」『現代法3』三三、八二頁。



- (23) 小島・前掲一八一頁以下参照。
- (24) 手島孝「『ネオ行政国家』続論——『現代行政国家』再々訪』法政研究第五六卷三・四号（一九九〇年）三八九、四一〇頁。
- (25) 同・「行政国家における議会の復権」『現代議会政治』九三、九九頁。
- (26) 高見勝利「議会制と官僚制——憲法学より見た『議会の官僚に対する統制』の諸相」ジュリスト九五五号（一九九〇年）二二七頁。
- (27) カール・レーヴェンシュタイン著、阿部照哉・山川雄巳訳『新訂 現代憲法論』（一九八六年）五六頁以下、二三四頁以下参照。
- (28) コンラート・ヘッセ・前掲書二六六頁。
- (29) 同・六八頁。
- (30) 同・七四頁。なお、ドイツ憲法上の基本原理としてのコントロールを論じた著作として、Karl-Ulrich Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982; N. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 408 ff. などがある。
- フランスにおける「人民の代表者たちは、みずから統治するためではなく、統治する権力に対して人民の名においてコントロールをおこなうために選ばれる」という見解については、樋口陽一「フランスにおける Constitution のありかたと *dispositive* の観念——フランス現代憲法学の批判的検討のための予備的一考察——」（『資本主義法の形成と展開』）（一九七二年）所収三〇三、三三二頁）参照。
- (31) 今村成和「現代の行政と行政法の理論」（一九七二年）一三頁。
- (32) 藤田宙靖「行政と法」（『現代行政法体系』）（一九八二年）所収一、四〇頁以下。また、藤田教授は、「法律による行政の原理」の基本的理念の一つが「行政活動に対する民主的コントロールの要請であり、このことは行政活動が、国民の民主的コントロールなきままに行われてはならない、という要請」を意味するとも述べられる（同・「行政法Ⅰ（総論）」（一九八〇年）四五頁以下）。
- (33) 杉村敏正「統法の支配と行政法」（一九九一年）五頁。
- (34) 室井力「行政の民主的統制と行政法」（一九八九年）一一頁。

- (35) 雄川 一郎「行政の法的統制」公法研究三九号(一九七七年)一〇九、一一二頁。
- (36) なお、委任立法に対する議会的統制を論じたものは多いが、上村貞美「委任立法と統制」公法研究四七号(一九八五年)五四頁、村田尚紀「委任立法の研究」(一九九〇年)など参照。
- (37) 辻清明「行政学講義(上巻)」(一九五六年)六〇、七〇頁以下。
- (38) 足立忠夫「行政学」(一九七一年)、同・「行政サービスと責任の基礎理論」(一九九〇年)。
- (39) 村松岐夫「新版 行政学講義」(一九八五年)一三〇頁以下。
- (40) 西尾勝「政府機関の行政責任」『基本法学5——責任』(一九八四年)一八三頁、同・「行政国家における行政裁量——その予備的考察」(溪内謙ほか編「現代行政と官僚制 上」(一九七四年)所収)八一、九二頁以下。

### 三. 議会的統制権の一つとしての国政調査権

国政調査権の『本質』をめぐる近年の論議をふまえて、議会的統制権としての国政調査権について、次のように述べてきた。

「近代国家における議会の主要な任務の一つとして、内閣(行政府)に対する統制の任務が重要なものとして位置づけられていたが、この任務は現代国家においてその重要性を一層増していることができる。政府と行政に対する政治的統制は、民主主義の本質的要素に属しており、その法的形成は国民代表機関の統制権限にあるといわれている。この国民代表機関の有する特に重要な統制権として国政調査権が考えられているといえよう。とりわけ、議院内閣制の下における政府統制手続きは、少数者調査権を尊重している調査委員会制度を有する議政の中でこそ有効に機能すると考えられる。……」<sup>1)</sup>

また、地方議会の「百条調査権」についても、次のように述べてきた。

「議会的統制・監視権は、自治体行政が民主的かつ能率的、公正に行われるように行使される運営統制の一つとして考えることができよう。……自治体行政に対する議会的統制・監視権は、行政運営の住民不在化・軽視化——官僚制化の進行——をチェックする権限として与えられたものである。このような意味においては、住民代表機関としての長による内部的指揮監督権・統制権と行政への議会による直接的統制権とは、相互補完の関係にたつということも可能ではないだろうか。そして、長と議会とがこの機能を十分に果たすかどうかを監視するのは主権者たる住民である。……」<sup>2)</sup>

基本的には、これまで述べてきた以上のような見解をもとにしつつ、「統制」についての本稿での分析をふまえて、国政調査権の『本質』あるいは法的性質について再度検討を加えてみたい。

ところで、カール・シュミットは、その『憲法論』において議会制的責任の「事態」として、最も強力にして明示的なものから弱いものへと一四の「事態」を列挙している。<sup>3)</sup> 一番目に「議会の決議による直接的な罷免」、二番目に「明示の退任要求」とつづくが、最後から二番目、すなわち一三番目に「調査委員会の設置、文書の提出要求……」が挙げられている。このような強弱の順序化に一定の説得力と根拠があることは認められるとしても、並列的にならべられていった一三番目の「事態」としてだけ調査委員会設置をとらえるならば、議会的統制権としての調査権の性質は浮かびあがってこないのではないだろうか。また、調査委員会の現実の機能をみても、その設置をめぐる重大な政治的対立・緊張が縷々引きおこされていることの説明が理論的にできないように思われる。カール・シュミットのこのような位置づけに対する疑問が本稿で採ったアプローチを模索するようになったきっかけの一つである。

1. 補助的権能説と独立権能説について

議院の国政調査権が、議院の憲法上有する権限を有効・適切に行使するための補助的権能だとする補助的権能説については、すでに何度かその問題点を指摘してきた。ここでは、「統制」という視点から、この補助的権能説を見直してみたい。

従来の補助的権能説が国政調査権を国政に対する支配的統制の一形態としてとらえていなかったことは、その論者が独立権能説を批判する論旨からいっても明らかであろう。また、補助的権能説においては、主権的統制は問題とならず、主として制度的統制の問題として論じられており、その前提としての基本原理的統制までしかその射程には入っていないと思われる〔CY・BY〕。憲法論として『本質』あるいは法的性質を論ずる場合、主権的統制や基本原理的統制の問題をぬきにして、たんなる制度の問題として統制を論ずることが、解釈論として妥当なのか検討する余地があると思われる。行政法の解釈論として行政統制が論ぜられる場合でも、基本原理的統制まで視野に入れた上でなされていることに鑑みれば憲法解釈論としての補助的権能説は不十分といわざるをえないのではなからうか。

国権の最高機関としての国会に属する独自の権限を議院の国政調査権として定めたものであるとする独立権能説が、国政調査権をたんなる運営統制の問題ではなく支配的統制の問題として論じていることは確かであり〔BX・CX〕、そのことに通説たる補助的権能説からの批判が集中したともいえる。たんなる運営統制ならば憲法上の明文規定を必要不可欠のものとしなければならないことは当然でもあろうが、国政調査権が必ずしも、支配的統制、すなわち、国権の最高機関性を前提としなければならないと断言することもできないのではないだろうか。また、従来の独立権能説は、基本原理的統制の問題から論じられており、主権的統制から説きおこすという手法は採られていなかった。

従来の補助的権能説が、たんなる制度的統制・運営統制〔CY〕の範囲内でのみ、その性質を論じようとする傾向をもっていたのに対して、独立権能説は、明確に基本原理的統制・支配的統制〔BX〕として、その「本質」をとらえようとしていた。制度的統制と基本原理的統制、運営統制と支配的統制というように、論議のかみあう余地がないまま、日本国憲法下初の憲法解釈論争が行なわれたということもできようか。議院内閣制のもとの国政調査権、あるいは日本国憲法で明記された国政調査権の法的性質をこのように限定的な射程で論ずるだけでは、その議会的統制権としての「本質」が明らかにしなかつたと思われる。

補助的権能説と独立権能説のこのような不明確性を補うものとして、あるいはその不十分さを補うものとして次のような新たな見解が登場してきた。

## 2. 近年の学説について

国政調査権の『本質』をとらえなおそうとする見解は、奥平康弘教授などによって主張されはじめた。日本国憲法第六二条を「国民の知る権利」に奉仕するためのものとする主張は、これまで主として権力分立論の角度（国家机关相互の権限配分、行使の統制及び限界論）から論じられてきた法的性質論に新たな視角を提供するものとして評価される。

奥平教授は、国政調査権を「国政情報の収集、事実の調査・認定」に限定することによって国政調査権の法的性格をうきぼりにすることができると考えられているようである〔CY〕。また、たんなる制度的統制の機能を果たすというのみではなく、「だれのために国政調査権が行使されるのか」という視点も述べられているから、基本原理的統制

も考慮に入れて論じられていると思われる。

国政調査権の法的性質を論ずるに際して、主権的統制から明確に論じておられるのは杉原泰雄教授である。「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実効ならしめる為の手段として位置づけられる。」<sup>5)</sup>と述べられた中にその趣旨をみることができる〔AX・AY〕。

調査の本質が事実の収集・認定にあるとしても、調査権の本質は、事実の収集を必要に応じて「強制的」にでも行ないうることの中に求めなければならないことは既に述べてきた。一定の事実を解明し、国民に明らかにすること自体が政府・行政に対する運営統制・制度的統制の一つであること〔CY〕とともに、なにゆえに議院がそれをなさうのか、なさなければならないのか（基本原理的統制および主権的統制の問題）を論じておかなければならないのではないだろうか。

### 3. 議院内閣制と国政調査権

議会の調査権は、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、その機能は、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いる。

制限君主制の下において、議会による対政府・行政統制権の一つ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ということができよう。政府・行政機関の権限濫用をチェック、防止すること〔C〕<sup>3)</sup>から、適正な権限行使への誘導〔C〕<sup>2)</sup>、さらには一定基準〔法律にもとづく行政〕<sup>4)</sup>に照らしあわせて統制をおこなう

〔C〕<sup>1</sup>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」の確立は、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議会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出来あがる。とりわけ、立法院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。しかし、執行府優位（君主制を否定したとしても、無責任の大統領に強大な権限を付与した統治制度）の体制の下では、議会的統制がどのように制度化されているかが問題である。

アメリカ合衆国では、大統領の任期中その政治責任を議会が問うことはできないとされている。すなわち、「この体制の下においては、行政府に対する立法院の干渉が厳しく制限されている。この点でも、立法院優位型、両府均衡型と明確に区別される。たとえば、議会は、大統領の政治責任を追求することができず、またそれを理由として大統領を罷免することもできない」といわれている<sup>6</sup>。また、フランスにおいても、「憲法は、国政の指導と推進力を大統領と政府に与え、議会の役割は批判・統制のそれに閉じ込めた」といわれる。そして、政府に対する議院の批判・統制も、「政府を倒し、また有効な反対をすることがほとんど不可能といわれるほどその機能が弱化している」<sup>7</sup>。

このような中であって、議会の調査権が「立法院と執行府とのインテンシブな対話の場となっている」といわれている<sup>8</sup>ことの意味は大きい。また、フランスでも、大統領府に対して議会の監督手段を与えるために、強制調査権を国会の手に委ねることの必要性が指摘されているようである<sup>9</sup>。

わが国の地方自治体のように「首长制」をとっている場合においても、議会の調査権が議会的統制・監視権として、

一面では代表機関としての「首長」と競いあう関係にあることは、先に指摘したところである。

これに対して、議院内閣制のもとにおいては、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（国会）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、国会のコントロールのもとにおかれ、国会を通じて国民のコントロール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、憲法基本原理の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。そして、政府に対する議会的統制権は、議会内少数者（野党）がそれを十分に行使できるような憲法上の枠組みがあることによってはじめて実効的なものとなることはこれまで論じてきたところである。

- (1) 拙稿「国政調査権の法的性格——議会による内閣統制権としての国政調査権——」関西大学法学論集第三八巻五・六号（一九八九年）二二三、九五頁。拙著『国政調査権の研究』（一九九〇年）。
- (2) 同。「地方議会による監視——『百条調査権』を中心として——」都市問題第八二巻八号（一九九一年）一七、二〇頁。同。「『百条調査権』の法的性格——執行機関に対する批判・監視権としての『百条調査権』——」関西大学法学論集第三九巻四・五号（一九九〇年）四四九頁。
- (3) C・シュミット著、阿部照哉・村上義弘訳『憲法論』（一九七四年）三九〇頁以下参照。
- (4) 奥平康弘「国政調査権」自由と正義第二七巻一〇号（一九七六年）五頁。
- (5) 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』（一九七八年）一四九頁。
- (6) 杉原泰雄「権力分立の諸形態と議院内閣制」法学研究5号（一九六四年）一三三、一六六頁。
- (7) 深瀬忠一「現代議会制の構造」（『現代法3』（一九六五年）所収）三三三、七五、七七頁。
- (8) 高見勝利「英・仏・独の国政調査の実情」自由と正義第二七巻一〇号（一九七六年）二二頁。
- (9) 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（一九八五年）八〇、八一頁。下田久則「フランス議会に



における強制調査権の復活」レファレンス第三二五号（一九七八年）一〇五頁など参照。また、第二次世界大戦後フランス憲法史における議会主義については、村田尚紀『委任立法の研究』（一九九〇年）六二七頁以下参照。