

「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」——

孝
忠
延
夫

目次

はじめに——問題の所在——

- 一、「百条調査権」の法的性格
 - 一、「百条調査権」と常任委員会の調査権（地方自治法第一〇九条第三項）
 - 二、「百条調査権」の法的性格
 - 三、「百条調査権」と国政調査権
 - 二、「百条調査権」に関する判例
 - 三、執行機関に対する批判・監視権としての「百条調査権」
 - 一、地方議会の地位——地方自治体における長と議会——
 - 二、住民代表機関としての地方議会と「百条調査権」
- むすびにかえて

はじめに——問題の所在——

地方自治法第一〇〇条は、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる」（第一項）以下、地方議会の調査権について定めている。「百条調査権」と呼ばれるこの調査権は、議会による執行機関に対する批判・監視権の一つである。

国政調査権（日本国憲法第六二条）が、立法権などの権限を有効・適切に行使するため、議院に与えられた補助的権能であるという通説的見解に対する疑問は、これまでに何度か提示してきた。本稿では、「百条調査権」の法的性格、「本質」論を検討することにより、国政調査権の法的性格を検討するさいの一資料としたい。以下、本稿で論ずるように制度の違いを前提とした上でも、国政調査権と同じように執行機関に対する議会的統制権としての「調査権」が明記されたものと考えられるからである。

一、「百条調査権」の法的性格

一、「百条調査権」と常任委員会の調査権（地方自治法第一〇九条第三項）

地方自治法第一〇九条第三項は、常任委員会の調査について次のように定めている。

「常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、陳情等を審査する。」この「調査」は、常任委員会が、その所掌事務について自主的・能動的に行なうことができるものであり、常任委

員会の固有の権能とされている。すなわち、常任委員会は、その調査権行使について何らの干渉を受けず、所掌事務の範囲内において具体的にいかなる事項を調査するかは自主的・能動的に定め得るのである。⁽¹⁾ もちろん、常任委員会
は議会からの付託をうけて特定の案件を調査、審査し、その結果を議会に報告することを主たる任務としている。常
任委員会の、この「事務調査権」は、委員会が行なう審査のための調査及び条例案その他の議案の立案のための調査
をいい、その範囲は、一般的に、固有事務、団体委任事務及び行政事務であると解されている。また、機関委任事務
は原則として含まれないが、機関委任事務に伴う経費負担に関する事務は、当該地方公共団体の事務と解されるので、
そのかぎりにおいて調査の対象となる。⁽²⁾

議会の「百条調査権」とは、次の点で異なるとされる。

- (a) 議会の委任も付託も必要ではない。委員会の決定で調査を開始することができる。
- (b) 第三者に対する調査を行なうことはできない。
- (c) 強制力をもたない。すなわち、関係人の出頭及び証言ならびに記録の提出を請求できない。

常任委員会は、議会の予備的調査・審査機関であるので、対外的な強制権を有しないとされているのである。この
第一〇九条第三項の規定がなくても、常任委員会は、自らに与えられた権限を有効・適切に行使するために「調査」
を行なうことが出来ると解され、この意味において、常任委員会の「事務調査権」は補助的権能であるといふことが
できよう。「事務調査権」のこのような性格から、執行機関の行政事務の執行に関与することは許され⁽³⁾ない。

これに対して、議会の「百条調査権」は、たんなる「調査」を定めたものではなく、「調査権」を明記したもので
あり、地方自治法第一〇〇条の明示規定によってはじめて認められたものである。したがって、常任委員会の「事務

調査権」と「百条調査権」とは、その調査対象・範囲が重なる面はみとめられるが、その本質は異なったものといえよう。以下、常任委員会の「事務調査権」との比較を念頭におきつつ、「百条調査権」の法的性格につき、考察を加えてみたい。（地方自治法第一〇〇条にもとづく調査権も地方公共団体の事務に関する調査権であるので、「事務調査権」と呼ばれることもある。本稿では、地方自治法第一〇〇条にもとづく調査権を「百条調査権」、同法第一〇九条にもとづく常任委員会の調査権を常任委員会の「事務調査権」あるいはたんに「事務調査権」と呼ぶことにする。）

二、「百条調査権」の法的性格

常任委員会の「事務調査権」と明確に区別され、異なった本質を持つとされる「百条調査権」の「本質」、法的性格をどのように考えるべきであろうか。常任委員会の「事務調査権」を常任委員会固有の「補助的権能」であると考えらるのに対して、多くの論者は、議会の「百条調査権」を、執行機関に対する議会の批判・監視権の一つとして挙げている。執行機関に対する有効・適切な批判・監視は、議会が「正当な資料と正確な事実認識⁽⁴⁾」もつことを前提としないかぎり、十分には發揮できない。ここでは「百条調査権」の主体、対象とその限界等についての学説を簡単に紹介し、コメントを加えておきたい。

(1) 地方自治法の制定とその改正——第一〇〇条を中心として——

地方自治法制定前には、第一〇〇条のように地方議会が直接第三者（選挙人その他の関係人）に対して一定の行為を請求することは出来なかった。大日本帝国憲法下における旧制度では、都道府県会や市町村会は、もっぱらそれぞれの都道府県または市町村の内部的意思決定機関であり、行政庁の諮問に対して答申し、または公益に関する事件に

ついで意見書を関係行政庁に提出することができるにすぎなかった。⁽⁵⁾ 昭和二年五月、日本国憲法と同時に施行された地方自治法は、その第一〇〇条で、議会が自ら選挙人その他の関係人の出頭を求めて調査を行ない、あるいは記録の提出を請求する権能を認めた。ただ、当初は、これらの請求に応じなかった場合の制裁措置が定められていなかった。したがって、出頭「義務」又は提出「義務」は、「法律上の精神的な義務を規定した」⁽⁶⁾ものと説明されていた。しかし、昭和二年一月の改正（昭和二年法一六九）により、「正当な理由がないのに、議会に出頭せず、もしくは記録の提出をしないとき、または証言を拒んだときには、六箇月以下の禁錮または五千円以下の罰金に処する」という条文が追加された。政府原案は、議会が当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため選挙人その他関係人の証言を請求する場合を民事訴訟における証人訊問の場合と同様に取り扱うこととし、また宣誓証人の真実性を処罰によって担保することとしていたが、国会での証人に対して出頭義務を課する旨の国会法改正がなされることとの関連で、衆議院において修正要綱が出され、修正のうえ、現行規定のような形が採られることとなった。また、昭和三六年にも第一〇〇条第二項が一部改正（昭和三六法二三五）⁽⁷⁾された。ただ、地方自治法には、宣誓義務のある証人が宣誓を拒絶した場合の制裁規定は設けられていない。したがって、「宣誓義務のある証人が宣誓を拒絶した場合の制裁は、『百条調査権』にはないと解さざるを得ない」⁽⁸⁾と考えられている。

(2) 「百条調査権」の行使主体

「百条調査権」の主体は議会である。議会は、特別委員会を設置して調査権を委任し、又は調査の対象となる事務を所管する常任委員会に調査権を委任することが出来る。この場合には、議会は特定の事項につき、調査の範囲及び方法を明示的に議決しなければならない。議会が委員会条例を設け、その中で予め委員会に調査権を一般的に委任し

ておくことができるか否かについて見解がわかるが、委員会が「百条調査権」を行使するのは、それぞれの場合において議会の議決を必要とすると解するべきであろう。⁽⁹⁾とりわけ、選挙人その他の関係人の出頭、証言又は記録の提出の請求については、その旨の明確な議決が必要である。⁽¹⁰⁾また、このような場合でも、選挙人その他の関係人の出頭要求等は、対外的な関係であるから、議長名で行なうことが必要であろう。

(3) 「百条調査権」の対象とその限界

「百条調査権」の対象は、地方公共団体の事務すなわち地方自治法第二条第二項に規定する事務である。⁽¹¹⁾常任委員会がその所掌事務につき有する前述「事務調査権」と重なる面はあるが、執行機関の行政事務の執行に関与し、その批判・監視を行なうことが出来、その調査を有効・適切に行なうため第三者に対する強制権限が与えられている点で異なっていることは、先に述べた通りである。

「百条調査権」行使の限界として挙げられるのは、次のようなものである。

①機関委任事務との関係における限界——機関委任事務は、地方公共団体の事務ではないから調査権の対象事務には含まれない。ただし、機関委任事務であっても、地方公共団体が経費を負担している場合又は経費は負担していないが地方公共団体の歳入歳出予算に計上して予算執行している場合には、当該事務は団体事務であって「百条調査権」の対象となると考えられている。⁽¹²⁾

②執行機関の権限事項との関係における限界——「百条調査権」は執行機関の権限に属する事項についても一定の限界を有している。議会の権限行使と合理的な関連性を有する事項を調査しうるが、執行機関に専属する権限そのものの行使を侵害するような調査は認められない。⁽¹³⁾

③ 基本的人権との関係における限界——地方公共団体以外の団体または個人についても、地方公共団体の事務に関係があるものは「百条調査権」の対象となるが、地方公共団体の事務と関連性の薄い、個人の私的言動は原則として調査対象とはならない。⁽¹⁴⁾

三、「百条調査権」と国政調査権

国政調査権の本質をめぐって、「独立権能説」と「補助的権能説」との対立があり、あるい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る学説があることは、周知のことであろう。ここでは、「百条調査権」の法的性格をめぐる論議をふまえて、この国政調査権の「本質」についての学説、とりわけ「補助的権能説」について検討を加えてみたい。⁽¹⁵⁾

(1) 補助的権能としての国政調査権と「事務調査権」

補助的権能説は、国政調査権とは議院に与えられた権限を有効・適切に行使するため「国政に関する」調査を行なう権能であるとする。このようなとらえ方は、地方議会の常任委員会が有する「事務調査権」の「本質」あるいは法的性格についての考え方と共通のものをもっている。明文規定の有無を問わず、一定の権限を与えられた機関がその権限を有効・適切に行使するための調査を行なうことは当然であろう。異なる点は、議院の国政調査権に対しては強制権が与えられていることである。

したがって、補助的権能説は、議院の国政調査権、「百条調査権」及び「事務調査権」の共通の性格——それが「調査」であるということから——を示すものではあるが、国政調査権の「本質」、法的性格を明らかにしたものと

いうことはできないだろう。常任委員会の「事務調査権」とその本質を異にする「百条調査権」の法的性格を明らかにしていくのと同様のアプローチが国政調査権の法的性格を論ずる場合にも必要であろう。

(2) 国権の最高機関たる国会の部分機関たる各議院が有する国政調査権と、地方議会の「百条調査権」

両者は、議院と地方議会とがその地位、性格を異にしていることをふまえた上でも、その法的性格につき類似したところが少なくない。すでに紹介したように、「百条調査権」については、それと別個に常任委員会の「事務調査権」が定められていることから、たんなる「補助的権能」ではなく、執行機関に対する批判・監視権としての位置づけがなされている。⁽¹⁶⁾これに対して、国政調査権の法的性格については、補助的権能説が通説的地位を占めており、その性格を内閣・執行府に対する監視・統制権と明言する学説は稀である。しかし、国民代表機関たる議院あるいは住民代表機関たる地方議会が、対執行機関との関係で有する権能の一つとして「国政調査権」あるいは「百条調査権」をとりあえていく必要があるだろう。

(3) 国会法・議院規則と国政調査権

国政調査権の法的性格についての通説的見解を反映して、国会法及び議院規則における国政調査権にかかわる規定は、明確を欠いている。

議院が有する権限を有効・適切に行なうための「調査」を定めた規定であると解されるもの、「国政に関する調査」を定めたもの、あるいは国政調査権発動にもなう強制的権限の行使について定めたもの等が混在している。議事手続上、「審査」と区別される「調査」とは、「議案の審査とは全く別個に、一定の主題を設定して、これに関する情報の収集、事実の発見等の行為を行なう議事の手続」⁽¹⁷⁾をさすものといわれている。国政調査権についての通説的見解

によれば、地方自治法第一〇九条第三項でいう、たんなる「事務調査権」のような性格を有する「調査」についても、国会法及び議院規則の規定も、国政調査権にかかわる規定ということにならざるをえないだろう。国政調査権の法的性格を明確にするならば、「調査」、「調査権」そして「国政調査権」のそれぞれについてすっきりした形で規定されることになろう（地方議会のレビューで第一〇〇条と第一〇九条とが区別されているように。ただし、これとはかなり異った形になるだろうが）。

- (1) 長野士郎『逐条地方自治法』（一九八五年）三〇三頁以下、広岡隆（杉村・室井編）『コンメンタール地方自治法』一九七九年）二三四頁以下、大出峻郎『地方議会』（一九七七年）四四四頁以下。また、常任委員会の所管事項については、西村弘一『全訂版 地方議会』（一九八七年）四一二頁等参照。
- (2) 鈴木庸夫（室井・兼子編）『基本法コンメンタール地方自治法』一九七八年）九五頁以下。
- (3) 大出・前掲書四四五頁。
- (4) 佐藤英善（室井・兼子編・前掲書）八八頁。
- (5) 浅野一郎『議会の調査権』（一九八三年）二〇九頁。
- (6) 浜崎孝「地方自治法逐条沿革」地方自治第三八六号（一九八〇年）七四頁、『地方制度資料』二部二〇八頁。
- (7) 浜崎・前掲七五頁、『地方制度資料』四部一九頁、三四七頁、地方自治研究資料センター編『戦後自治史』第四卷（一九七七年）九八頁以下参照。
- (8) 河野正一「議会の百条調査権について（下）」地方自治第三八七号（一九八〇年）七五頁、七八頁。
- (9) 松澤浩一『議会法』（一九八七年）四四〇頁、俵静夫『地方自治法』（一九六五年）一五五頁、長野・前掲書二八二頁、大出・前掲書一五三頁以下、広岡・前掲書二二二頁、西澤哲四郎『地方議会の運営Ⅰ』（一九七〇年）一九四頁等、反対説として、斉藤秀夫『国会と司法権』（一九五五年）一六六頁。
- (10) 後掲判例(3)、別冊地方自治『地方自治法関係判例解説第一集』（一九八九年）九七頁、一〇六頁以下。
- (11) 大出・前掲書一五〇頁以下、千葉恒三郎『地方議会（全訂新版）』（一九七四年）三四一頁以下、浅野・前掲書二二四頁以下。

下。百条調査権の運用については、中島正郎『地方議会百条調査の実務（補訂版）』（一九八六年）参照。

(12) 松澤・前掲書四四一頁以下、また、都道府県の行なう犯罪捜査・被疑者の逮捕の事務が「百条調査権」の対象となることについて、俵静夫『県議会の委員会の調査権』（田中・雄川編『行政法演習Ⅱ（改訂版）』（一九七五年）八七頁以下参照。

(13) 池ノ内祐司「議会の百条調査権の限界について」地方自治第二四四号（一九六八年）四五頁、四九頁。

(14) 職員の労働基本権を空洞化するような調査は許されない（佐藤・前掲八九頁、室井力『公務員の権利と法』（一九七八年）四二頁。また、「証人の権利、利益の保護のため、思想的、宗教的または政治信條的な質問に対する証言は拒否し得るよう措置を講ずべきであるとの意見がある。」（西村・前掲書一三六頁）

(15) 国政調査権の「本質」をめぐる学説を整理したものととして、拙稿「国政調査権の法的性格」関西大学法学論集第三八巻五・六号（一九八九年）二三頁を参照されたい。

(16) 「本調査の目的が議案調査に限られていないことや、執行機関に対する批判監視機能自体が議会の一つの重要な機能であることを考慮すれば、補助的機能にとどまるとは必ずしもいえないように思われる。」（兼子・磯野編『地方自治法』一九八九年）二〇七頁（石橋誠也）。

(17) 松澤浩一「国政調査の史的概観」自由と正義第二七巻二〇号（一九七六年）三〇頁。

二、「百条調査権」に関する判例

地方自治法第一〇〇条にもとづく調査委員会設置の実例は多いが、地方自治法第一〇〇条に関する判例は、そう多くはない。ここでは、その代表的なものを紹介し、簡単な検討を行なってみたい。

(1) 福岡高裁昭和三十一年五月二二日判決⁽¹⁾

町議会の議員であり、厚生委員会の委員たるものの職務行為を収賄罪の成立との関連で判示した判決である。町議会は、地方自治法「第一〇〇条により町の事務に関する権限を有するから……厚生委員会の委員長が……意見を述べ

「百条調査権」の法的性格

四五九（二一七二）

ることは、議会の有する前記認定権、検査権、調査権行使の事前における準備行為にして、右議会を構成する町議会議員兼厚生委員長の職務行為と密接な関係を有する」として、収賄罪の成立を認めた。

本判決の結論は妥当であるが、当該行為に関して地方自治法第一〇〇条に基づく調査権が発動されていない段階で、議員の「職務行為と密接な関係」がある行為と認定する根拠条文の一つとして同法第一〇〇条を援用することは、一般論としては問題であるともいえよう。「百条調査権」は、議会の権能であり、しかも特定の事件について議会の明示的意思決定にもとづいて初めて発動されるものだからである。

(2) 福岡高裁昭和四二年三月一六日決定⁶⁾

市議会の調査特別委員会に参考人として出席した議員が議会公費の支出内容について釈明を求められたさい、その支出負担行為の内容、正当債権者等の氏名を明らかにすることを拒否したが、地方自治法第一三二条、第一三四条所定の懲罰事由に該当するとして訴えられた事件である。本決定は、市議会議員の地方自治法第一〇〇条の「関係人としての発言は、議会の構成員たる議員の発言とは解しがたいから、これをもって地方自治法の定める議員としての全体奉仕者義務違背とは断じがたい」として、議員の懲罰事由に当たらないとした。(第一審・福岡地裁昭和四一年一月一四日決定。)

地方自治法第一三二条は、議会の構成員たる議員に対して言論の品位を求めたものであり、同法第一〇〇条に基づく関係人としての発言には及ばないものと解される。

(3) 広島高裁岡山支部昭和四八年九月一日判決⁷⁾

市議会の調査特別委員会からの証人出頭要求を拒否し(一度目)、二度目には出頭したが証言しなかったために議

会の告発が行なわれた。第一審（新見簡裁昭和四七年一月六日判決）は、特別委員会が証人を喚問し、これに応じない場合に刑罰（地方自治法第一〇〇条第三項）を科しうるのは議会の明確な権限付与の決議がある場合に限るのに、本件についてはそれがないとして無罪とした。この判決は、調査の主体は議会であり、委員会が調査権を行使するには、個別的委任が必要であるとして、「右調査の付託をしあるいは権限を委任するについては、それが単に議会内部のみに止まるのではなく、選挙人その他の第三者にかかわる事柄である以上、議会においてそれぞれその旨の明確な議決を要するものと解すべき」であると判示し、控訴を棄却した。

調査権の主体が議会であり、議会の個別的委任に基づいて議会の委員会がこの調査権を行使しうることを認められることはすでに述べたとおりである。地方議会は、国会両議院の場合とは異なり、委員会制度を当然の前提とはしていない。したがって、地方議会の委員会が調査権を行使するには、議院の場合よりも一層個別的・特定のな委任が必要であり、事前に一般的・包括的に委任することはできないと解されよう。また、調査委員会が調査を行なう際、具体的に誰を何時、証人として出頭させるのか等を決定するのは委員会であるが、それを請求するのは議会を代表する議長である。本件「決議」の文言は、証人喚問権などの強制権を委員会に委任しようとするには、あまりにも漠然・不明確な文言であった。

(4) 広島高裁昭和五四年六月二〇日判決⁽⁵⁾

市議会が地方自治法第一〇〇条第一項にもとづき証人としての出頭請求を行なったことに對し、同第一〇〇条第一項は、憲法第三十一条等に違反しているとして、右各出頭請求の無効確認が求められた。第一審（広島地裁昭和五三年一二月一九日判決⁽⁶⁾）は、本件訴訟における議会の当事者能力を認めただが、地方自治法第一〇〇条第一項にもとづき証

人出頭請求は、抗告訴訟の対象となる行政処分にはあたらないと判示し、本件請求を却下した。本判決は、「出頭請求をもって、地方議会の内部的自律権の行使ないし調査権発動の過程における内部的意思決定にすぎないものとして、これを理由に抗告訴訟の対象となり得ないとする」主張は採用することができないとしたが、出頭請求を受けた関係人の本件各出頭請求の無効確認を訴求する法律上の利益を認めなかった。

本判決は、「行政処分により課せられた義務の懈怠ないし不遵守に対し、たんに罰則の適用あることをもって、前記行政訴訟法の規定にいう行政処分に続く処分により損害を受けるおそれあるものとすることはできない。」とし、第一審判決と同様、裁判手続上の証人とは異なり、地方議会から出頭請求を受けた関係人の場合、議会の告発により刑事裁判手続が開始されると、「関係人はその裁判手続において証人出頭請求の適否、不出頭についての正当理由の有無を争いうることになる」(第一審判決)から、「罰則の適用については、当該刑事裁判手続においてその適否を争い得ること勿論であり、控訴人は右手続において本件出頭請求の無効を主張すべきである。」と判示した。第一審判決も本判決も、本件訴えは地方自治法第一〇〇条所定の調査権行使により証人出頭請求を行なったことが行政処分に当たるとして無効確認を求められた場合の、地方議会の当事者能力を認めた。妥当な判断といえよう。それでは、たんに出頭請求を受けたにとどまるべきとき、すなわち証人として出頭する義務を負担させられたという場合において、その出頭請求が抗告訴訟の対象となる処分に当たるか否かという問題が生ずる。たんに出頭請求を受けたにとどまるかぎり、不利益は発生せず、出頭請求の適否、不出頭についての正当理由の有無は、不出頭について起訴された場合の刑事裁判手続において争うことができるのだから、出頭請求を受けた段階でこれを「独立に争わせる必要性はない。」あるいは、その段階では「無効確認を訴求する原告資格はない」と判断された。

この点に関し関哲夫教授は、後述(5)判決の評釈の中で、抗告訴訟の手段で争うことができないという結論に対して疑問を提示されている。その理由としては、次の三点を挙げられる。①刑事裁判手続で争いうるとしても、両手続は目的を異にし、しかも行政訴訟を提起して争いうるとするには大きなメリットがある。②両手続の判決が矛盾・抵触を来すおそれがあるとしても、別個の手続として構成されている以上やむをえない。交通事故等について民事判決と刑事判決とがくい違ふ事例がしばしば起こっていることは周知のことである。③議会の調査権の重要性は、抗告訴訟の提起を認めないことの理由とはならない。

(5) 静岡地裁昭和五六年一月四日判決⁽⁷⁾

地方自治法第一〇〇条第一項にもとづいて市議会によりなされた記録提出請求は、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないとして次のように判示された。「地方自治法第一〇〇条所定の記録提出請求及び証人出頭請求は、右請求を受けた関係人に対し、記録の提出や証人としての出頭を義務づけるものではあるけれども、右関係人において右各請求に対して不服があるときは、刑事訴訟手続において右各請求の適否を争わせ、これによって最終的に決すべきものとし、抗告訴訟の対象からは除外しているものと解するのが相当である。」

地方自治法第一〇〇条に基づく証人出頭請求が抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるか否かについては、前記(4)事件で論ぜられたが、本件は、記録提出請求についても抗告訴訟の対象たる行政処分に当たらないと判断した。その理由として本判決が、地方議会の調査権の重要性を次のように述べていることが注目されよう。「地方議会の調査権は、……国会における国政調査権と同趣旨の下に、地方公共団体の立法機関に対し、その機能を發揮させるために与えられた極めて重要な権能であり、その行使は十分に尊重されなければならない。したがって、調査権の行使の適否

を刑事裁判手続の他に更に行政訴訟手続によって司法審査の対象とすることは相当でないというべきである。」

本判決のように、地方議會を国会と同じような「立法機関」であると言いきってしまうことは問題がある。地方議會は、地方公共団体における「議事機関」(憲法第九三条)である。また、このこととの関連で、調査権の性格を地方議會の立法機能を發揮するためのものとしてしまうことにも疑問が残る。本判決が、記録提出請求を抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないと判断したことに對して、関哲夫教授は、前述(4)の判決のアプローチのように「むしろ議會による記録提出請求等に對して抗告訴訟の対象としての処分性を承認したうえで、狹義における訴えの利益を欠くとする理論構成のほうが無理がないのではなからうか」とされる⁽⁸⁾。

(6) 最高裁昭和五七年七月二三日第三小法廷決定⁽⁹⁾

市議會の調査特別委員会への出頭請求書の本人への送達方法について争われた事例である。第一審(枚方簡裁昭和五六年一月三〇日判決)⁽¹⁰⁾は、右送達につき、民事訴訟法の送達に関する規定の準用があることを前提に、本件送達を有効とした。第二審(大阪高裁昭和五六年八月一四日判決)⁽¹¹⁾は、民事訴訟法の送達に関する規定の準用を否定しつつ、本件のように議會の事務局職員が直接又は同居者を通じて証人出頭請求書を交付する方法をとることも妨げないとして、本件送達を適法とした。最高裁も、地方議會が地方自治法第一〇〇条第一項により関係人の出頭及び証言を請求する書面の送達方法については、民事訴訟法の送達に関する規定の準用はなく、相当な方法によりこれを行なえば足りるとした。地方自治法第一〇〇条第二項は、「民事訴訟に関する法令の規定中証人の訊問に関する規定」を議會の調査に「準用する」と定めている。本件は、証人の呼出状について規定している民事訴訟法第二六七条及び呼出状を送達すべきものと規定する同法第一五四条が、地方自治法第一〇〇条による証人の出頭請求について準用されるか否

かについて、最高裁が判断を下したものである。⁽¹²⁾

他の法令においては、例えば、土地収用法施行令第四条、特許法第一九〇条、独占禁止法第六九条の二等は、明文で民事訴訟法の送達に関する規定を準用する旨定めている。地方自治法第一〇〇条に基づく証人出頭・証言請求書の「送達」は、あくまでも現実には証人を出頭させることを目的としており、その効果としては不出頭に對する制裁があるだけである。この点において、「多くの場合、書類の内容を了知する機会を与えることによって権利行使の機会を保障するとともに、権利を行使しないときにはその権利を喪失する等の一定の不利益な効果が結びつけられ、……主としてそのような場合を念頭においてつくられている」民事訴訟法の送達に関する規定とは異なっている。したがって、民事訴訟法の準用を認める実質的な理由にも乏しいので、「地方自治法が明文の準用規定を置かなかつたのは、準用を認めない趣旨であると解するのが正しい」⁽¹⁴⁾ように思われる。ただし、いかなる方法であれ、結局本人に交付されればよいとするのではなく、「議會による正式な出頭要求であることが相手方に理解されうるような方法であること」が最小限必要とされる⁽¹⁵⁾ことは本判決の述べるとおりである。

(7) 京都地裁昭和六〇年七月三十一日判決⁽¹⁶⁾

町議會が地方自治法第一〇〇条に基づいて設置した調査特別委員会である原告が偽証したなどとする委員会報告、議會の告発決議を内容とする記事を、町議會が町の発行する広報紙に掲載したことにより名誉を毀損されたとする訴えに對し、右記事の掲載は、専ら公益を図る目的に出たものであり、かつ、その事実を真実と信ずるにつき相当の理由があるとして、国家賠償法第一条に基づく不法行為の成立を否定した。また、町議會の調査委員会による調査権の行使が、第三者の法益を違法に侵害した場合には、その町議會の調査権の行使及び告発決議は司法審

査の対象となると判示された。

本判決は、まず、本件記事の掲載行為を「公権力の行使」（国家賠償法第一条第一項）に該当すると解した。地方議会の議員の発言が刑事上・民事上の責任を問われることがありうるとする判決は以前にもみられたが（最高裁昭和四二年五月二四日大法廷判決 刑集第二一卷四号五〇五頁）、町議会の調査権行使が司法審査の対象とはならないとする主張に対して、本判決は、地方議会の行為そのものも、第三者の法益を違法に侵害した場合には司法審査の対象になると判示した。調査委員会の活動は、原則として「公益を図る目的に出たもの」という推定が働くこと解されるから、本判決の結論は妥当であろう。

(8) 神戸地裁龍野支部昭和六〇年九月一三日判決^①

地方自治法第一〇〇条に基づき設置された調査委員会の副委員長である町会議員の談話が新聞に掲載された。本判決は、①「行政は、……その執行については、多方面からの自由かつ広範な批判が必要にして不可欠であり、行政を司る者には、右批判に耳を傾け、受容すべきを受容し、克服すべきを克服して、これらの批判を止揚していく能力が必要であり、かつその責務がある。」②「談話が、……本件一〇〇条委員会設置の動議を提案した動機ないし目的について補足をしたものであることは、容易に理解できるところであり、」被告が右談話にあるような疑念を抱くに至ったことが、特に不可解であるということもできない。」③したがって談話を「新聞に掲載させたことをもって、これが不法行為に該当するということとはできない」と判示した。

本判決は、議会による「百条委員会」設置を首長の行政施策に対する批判・監視作用と明示している。国民の知る権利にも論及し、「百条調査権」の法的性格を執行機関に対する議会の批判・監視権と位置づけていることは評価さ

れよう。このような前提に立って、この調査委員会の副委員長たる被告の個人的見解である「談話」公表を、議員としての政治的・道義的責任の範囲に属する事柄であるとして、不法行為の成立を否定した。妥当な判決といえよう。

(9) 最高裁昭和六三年三月一日第一小法廷判決¹⁸⁾

本件は、市議会議員の海外視察旅行についての訴訟であるが、地方議会が議員を海外に派遣する権能の根拠の一つとして地方自治法第一〇〇条が援用されている。第一審（大阪地裁昭和五七年一月一日判決¹⁹⁾）は、「地方議会は、議会活動の一環として、国内及び海外の行政事情を視察する目的で、議員を派遣することができ」とし、「憲法、国会法等で認められた広範な議院自律権、特に、国会議員に対して与えられた特権をそのまま地方議会に当てはめることはできないが、国会の各議院に認められた国政調査権その他の自治・自律の権能は、自治法上地方議会にも同様に与えられている」と判示した。第二審（大阪高裁昭和五八年九月三日判決²⁰⁾）は、第一審判決に、例えば前記引用部分から「国政調査権その他の」等を削除するなどの訂正・付加を行なったが、「地方議会も議案等の審議、審査若しくは団体の事務に関する調査（地方自治法第一〇〇条参照）をする場合、その他地方議会が必要とする場合には、議会の自治、自律権能に基づき議員の派遣ができることは、国会の両議院の場合と実質的に異ならない。」として、第一審判決を支持した。最高裁も、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の議決機関として、その機能を適切に果たすために必要な限度で広範な権能を有し、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することもできる」とした。

地方議会が住民代表機関、当該地方公共団体の議決機関としてその権能を有効・適切に行使するために合理的な必要性があるときには、その裁量により、適切な措置（例えば、国内外への議員の派遣）を採ることが認められるだろう

う。特定の付託事項を調査するために、国政調査権に基づき国会議員を派遣することが出来ることは、国会法第一〇三条が定めるとおりである。ただ、同条は議員の一般的な活動のため、すなわち、議院が必要と認めた場合にも議員を派遣することが出来る旨規定している。地方自治法第一〇〇条に基づく議員の派遣は、特定の調査事件についてのものであるから同法第一〇〇条は、本件のような「一般的行政視察」の法的根拠とはならないと解される。したがって、議員の派遣の法的根拠は、「地方議会の自律権」か「地方議会の裁量権」に求められることになる。第二審判決は、「議会の自律権」であるという見解をとったが、本件最高裁判決は、自律権には論及せず、「議会の裁量権」を説いている。²¹⁾

なお、たんなる調査や議員の派遣を「議会の自律権」あるいは「議会の裁量権」に根拠づけることは可能であろうが、地方自治法第一〇〇条にもとづく調査権の行使にかかる議員の派遣を「議会の自律権」に根拠づける必要はないだろう。

(40) 浦和地裁昭和六三年九月二九日判決²²⁾

市議会議員が市議会で市の公社の土地購入に不正疑惑があるとして特別調査委員会を設けさせ、その調査を行なったことにより、信用が毀損されたとして、当該土地を売却した不動産業者が市に損害賠償等を請求した。判決は、その請求を棄却し、「その疑惑解明と称して、被告市の市議会議員らの多数がその表決権を行使してなした本件議決は、もっぱら公益を図る目的に出たものであり」と判示した。

本判決は、地方自治法第一〇〇条に基づく調査によって、原告の名誉が毀損され損害を被ったと認定し、そのうえで、市議会の議決は、もっぱら公益を図る目的に出たものであって、土地ころがし等が真実であると信ずるにつき相

当の理由があったと認めて不法行為の成立を否定した。議会の正当な活動——本件の場合、地方自治法第一〇〇条に基づく調査権の行使——は、そもそも違法たりえないとするアプローチも可能であろうが、本件判決は、そのような構成は採らなかつた。⁽²³⁾ 本判決は、たとえ政争目的が調査権発動の真意であつたとしても、疑惑解明を行なうという目的を公益を図る目的であると認定するのに何ら支障はない、と判示している。「百条調査権」が現実にはさまざまな政治状況の中で行使されることを考えると、そのような中にあつても事実の解明・調査に積極的意義を見出している判決として評価できる。

- (1) 判例タイムズ六一号八三頁。
- (2) 行裁例集第一八卷三号二三〇頁。
- (3) 判例時報七一十九号一〇二頁。
- (4) 本判決の解説として、別冊地方自治『地方自治法関係判例解説(第一集)』(一九八九年)九七頁以下参照。また、俵・前掲書一五三頁以下参照。俵教授は、「……それについて議会の議決を要することは、調査権の包括的な授権が認められないかぎり、当然である。」(同・一五五頁、傍点引用者)とされるが、前後の文脈からして調査権の包括的な授権を認める趣旨ではないと解される。
- (5) 行裁例集第三〇卷六号一一四九頁。
- (6) 判例時報九二三号六八頁。この判決の解説として、別冊地方自治『地方自治法関係判例解説(第一集)』(一九八九年)一一八頁以下参照。
- (7) 行裁例集第三二卷一二号二二〇五頁。
- (8) 関哲夫・地方自治職員研修二〇九号(一九八四年)九〇頁、九二頁。また、「地方議会の調査権が極めて重要な機能であり、その行使が十分に尊重されなければならないのは当然であるが、そのことは記録提出請求等について抗告訴訟の提起を許容しないことの理由には必ずしもならないのではなからうか。」(九二頁)と評される。

- (9) 刑集第三六卷六号七一〇頁。判例時報一〇五二号一五四頁。
- (10) 判例時報一〇五二号一五五頁。
- (11) 判例時報一〇五二号一五六頁。
- (12) 本判決の評釈として、金築誠志・ジュリスト七七七号(一九八二年)六三頁、同・法曹時報第三五卷三号六七四頁(一九八三年)、長沼範良・警察研究第五卷二二二号(一九八四年)五八頁参照。
- (13) 金築・前掲(ジュリスト)六三頁。
- (14) 金築・前掲(法曹時報)六七八頁。
- (15) 同・六七九頁。
- (16) 判例地方自治一七号六頁。
- (17) 判例時報一二〇一号一一四頁。
- (18) 判例時報一二七〇号七二頁。
- (19) 判例時報一〇七二号九六頁。この第一審判決の評釈として、関哲夫・判例評論二九五号一五六頁がある。
- (20) 行裁例集第三四卷九号一七一八頁。
- (21) 本件判決に対する評釈として、増井和男・ジュリスト九一三号(一九八八年)七二頁、田中縮照橋・法令解説資料総覧七九号(一九八八年)一〇八頁、木ノ下一郎・法律のひろば一九八八年六月号六二頁、棟居快行・民商法雑誌第九九卷五号(一九八九年)七〇七頁がある。また、森英樹「地方議会議員の海外視察旅行に対する司法審査」法学セミナー一九八八年一二月号九六頁参照。
- (22) 判例時報一三〇四号一〇六頁。判例タイムズ六八三号一〇三頁。
- (23) 関連する判例として、地方自治法第一〇〇条に基づく調査委員会ではないが、市の特別委員会における参考人の発言について名誉毀損の成立を認めた大阪地裁昭和五九年九月二〇日判決(判例時報一一五八号二三三頁)がある。

三、執行機関に対する批判・監視権としての「百条調査権」

一、地方議会の地位——地方自治体における長と議会——

国会が国権の最高機関であるのに対して、地方議会は自治体における最高機関ではないし、唯一の住民代表機関でもない⁽¹⁾。また、議決事件は法律上限定的に列挙されている。住民の直接選挙によって選ばれる地方公共団体の長が条例・予算等を除く政策の決定権と実施権を有しているので、長との関係において議会は、「長の施策のバックアップ機関、長の政策執行の監視・チェック機関という地位に置かれている」とみなされる⁽²⁾。ただ、地方議会と長との関係は、議院内閣制に特有の不信任決議・解散という制度を伴っているので、完全な「大統領制」を採用したということはおそらく出来ないだろう。

地方議会と長とのこのような関係をふまれば、まず第一に、アメリカにおいて議会の調査委員会が「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」といわれる⁽³⁾ことが「百条調査権」の性格にもあてはまるだろう。

「百条調査権」行使は議会と長とのインテンシブな対話を行なうためのものであると言いかえられる。また、議院内閣制の特質たる不信任決議・解散という制度も加味されていることを考えると、国政調査権の法的性格——内閣統制権——と共通する、議会による『批判・監視権としての調査権』という性格が浮かび上がってくる。すなわち、「長その他の執行機関の事務執行を監視し、これに民主的統制を加えるための」⁽⁴⁾権能である。

執行機関に対する議会の批判・監視権としては、「百条調査権」との関係において、次に挙げるものを検討しておく必要があるだろう。

① 検査及び監査請求権——事務処理を適正ならしめるため、当該地方公共団体の事務の執行状況についての検査（地方自治法第九七条第一項）及び監査委員に対する監査の請求を行なう権限（同・第二項）である。「百条調査権」とは異なり、「自治法第九八条一項の規定による事務の検査は、必ずしも具体的な事件の発生であることを要件とするものではなく、一般に必要があると議会が認めるときは、同条同項の規定する方法により市政全般について検査することができる。」⁽⁶⁾したがって、「百条調査権」発動の前提として、あるいはこれと併せて行使される場合もある。検査は、具体的には、書類及び計算書を検閲し、執行機関の報告を請求して、事務の管理、議決の執行及び出納を検査することである。検査の結果、違法又は不当の事実が判明したときには、その責任をただす措置をとりうるが、検査自体は直接には法的効果をもたない。⁽⁷⁾「百条調査権」とは異なり、記録提出請求には強制力が与えられていない。また、実地調査も実地検査も出来ない（実地調査は「百条調査権」によって可能である）。したがって、実地検査を行なう必要があるときには、議会は、監査委員をしてこれを行なわせることとしたのである。本項による監査の請求は、議会がなすべきものであるから、議会の議決が必要であると考えられる。

② 説明要求権、意見陳述権及び意見書提出権——機関委任事務に関し、その委任者たる長その他の執行機関から説明を求め、またこれらに対して意見を表明する権限および当該地方公共団体の公益に関する事件について、関係行政庁に意見書を提出する権限（地方自治法第九九条）である。機関委任事務について説明を要求された場合、当該執行機関は、正当な理由がなければ拒むことはできない。⁽⁹⁾意見に対してなんらかの解答または措置を報告する義務はない。⁽¹⁰⁾

③ 決算認定権——長は、決算を監査委員の審査に付した後、監査委員の意見をつけて、翌年度の通常予算を議す

る会議までに議会の認定に付する必要がある（地方自治法第二三三条第三項）。議会が認定しないと、決算の効力に影響を及ぼすわけではないが、長および職員の道義的・政治的責任が生ずる。⁽¹⁾

④ 出席要求権——長その他の執行機関に対して、議会に説明のために出席を要求できる権限（地方自治法第二一条）である。議会は、「百条調査権」による調査のため選挙人その他の関係人の出席を請求することができる。しかし、出頭を求めるべき者が、当該地方公共団体の執行機関にある者であって、説明を求めることによって目的が達成できそうなときには、「百条調査権」によらず地方自治法第一二一条の規定によって出席を求めることができる。この出席説明では目的が達せられないときには「百条調査権」が発動されることになる。⁽²⁾

議会は、公務員に対しても証言を求めることが出来るが、その者が職務上の秘密に属するものである旨の申立てを行なったときには、当該官公署の承認がなければ、当該事実に関する証言を請求することができない。当該官公署が承認を拒むときには、その理由を説明しなければならぬ。議会がその理由に納得できなければ、当該官公署に対してその証言や記録の提出が「公の利益を害する」旨の声明を要求することができる。この声明が二〇日以内（当該官公署が要求を受けてから）になされるときには、証言や記録の提出を拒むことはできないが、声明がなされた場合には、議会は重ねて証言や記録の提出を求めることはできない（地方自治法第一〇〇条第四項第六項）。たんなる「公務の執行」という抽象的な事由だけでは、議会の喚問を拒絶する正当な理由とはならない。「たんに公務の執行とか、職務上の秘密といった抽象的な理由によって、議会の調査権を拒むことができるとすれば、地方自治法が地方公共団体の議会の職責を完全に遂行させるため調査権を認めた意味はほとんど失われる⁽³⁾」からである。この問題では、議会と執行府との見解が対立した場合、法律上は執行機関の判断が優先されている。証言および記録の提出が実質的

に「公の利益を害する」公開にあたるのか否かは、裁判所が最終的に法的判断を行なわねばならない。また、執行機関のこの種の声明が重大な政治的責任を伴うことは当然であろう。

執行機関に対する監視的権限としては、これらのほかに、同意権（同法第一六二条など）や不信任決議権（第一七八条）も挙げられよう。⁽¹⁴⁾ 議会のこれらの批判・監視権は、現実にはきわめて弱く、その本来の機能を充分に果たしているとは言いがたいようである。それぞれの権能の法的性格を正しくとらえ、適切に行使していくことが望まれている。

長と議会との対立を調整する最終的な制度、すなわち長と議会との対立が決定的となった場合、最終的には住民の審判に委ねられる。地方自治法は、このような制度として議会の長に対する不信任決議権と、長の議会に対する議会解散権を定めている。

二、住民代表機関としての地方議会と「百条調査権」

戦前、地方行政における地方議会の地位はきわめて低く、「自治体」の「意思決定を十分実効化できる意味での議事機関ではなかった」といわれるほど権限がなかった。⁽¹⁵⁾ 戦後もこの問題は、根本的には解決されていない。戦後、憲法制定過程においても、地方議会の地位・権限を強化していこうとする明確な姿勢はみられなかった。⁽¹⁶⁾

地方公共団体の議事機関としての議会は、住民の直接選挙で選ばれた議員によって構成される。住民は、議会解散請求権（地方自治法第一三条第一項、第七六条以下）、議員の解職請求権（同法第一三条第二項、第八〇条）を有するとともに、直接民主主義的な制度として条例の制定・改廃請求権（同法第一二条、第七四条以下）を定めている。

住民と地方議会とのこのような関係は、制度的には「国民と国会との関係よりはるかに緊密なもの」であり、「この緊密性が、本来ならば議員の地方公共全体に対する代表機能と結びつく」ものと解される。地方政治の動向が「住民の行政部との対抗関係を軸に推移し、議会はバイパス的存在になってしまっている」といわれている⁽¹⁸⁾。しかし、地方自治法上、地方議会の権限は地方自治体運営の要所に与えられている。住民の意思を基調とした議会意思の形成、執行機関に対する住民代表としての統制権の行使が期待されている。地方議会は、「住民意思の結集体として、自治体の政策決定と利害調整という任務を有する」からである。議会は、住民の福祉に大きな影響を及ぼす事件で世論の焦点となっているものについて、その事実、疑惑を解明する必要がある場合には、それが当該地方公共団体の事務に属するかぎり、調査することができる⁽²⁰⁾。できるといふよりは、「調査しなければならぬ」といったほうが正確であろう。とりわけ、執行機関に対する批判・監視権は、地方代表的意識からではなく、共通利益の認識の上に発動されることを前提とした権能であり、適切な調査権の行使は、「現代社会における複雑多岐にわたる利害や多様化した価値の対立や、そこから生ずる紛争を解決し、あるいは複数の利害や価値が共存する条件を作り出す」統合機能に奉仕するものであろう。そして、このような議会の調査と調査結果に対する一定の評価とは、執行府に対する住民意思の表明としての機能をももっている⁽²¹⁾。実際の運用がこのような積極的機能を果たしているとは言いがたいことはこれまで繰り返し指摘されてきたところではあるが、「百条調査権」そのものを消極的・否定的にとらえるのではなく、その法的性格を明らかにし、適切な運用をはかっていくことが議会の復権、議会に対する信頼を増すことにつながるだろう⁽²²⁾。

(1) 国会との対比における地方議会の法上の権限内容について、和田英夫「地方議会——その現代的役割と問題点」都市問題

第六四卷四号(一九七三年)三頁、五頁以下参照。また、地方議會の問題を論ずる場合、国会の場合との比較を行なう視点について、清水・前掲二九頁参照。

(2) 成田頼明『地方自治の法理と改革』(一九八八年)一六五頁。

(3) 高見勝利「英・独・仏の国政調査の実情」自由と正義第二七卷一〇号(一九七六年)二二頁。

(4) 河野正一「議会の百条調査権について(上)」地方自治三八六号(一九八〇年)九三頁。地方議會が、実際の機能を「著しく制約され、戦前と同じく、現在も地方自治体の事務処理は、いぜんとして執行機関優位の体制といわれ」(清水陸、地方議會制をめぐる状況と課題)法律時報第五〇卷一號(一九七八年)二九頁、三一頁)ている中において、「百条調査権」のこのような意義は重要である。

(5) 杉田憲正「議会の監視権についての一考察」地方自治三九五号(一九八〇年)九九頁、一〇〇頁、西澤・前掲書は、検査の場合にも「具体的の件名をもった事務であることが必要であり、『県政一般』とか『村政一般』とかでは、検査の対象とはなりえない」(一八二頁)とする。このように解すれば、この点において調査権との違いはないことになろう。

(6) 「調査権は、監督権の一作用である」ので、「監視権および調査権」として並列して論ずるのは誤りであるとする考えもある。(西澤・前掲書一九一頁)

(7) 俵・前掲書一五三頁。

(8) 大出・前掲書一六一頁以下。

(9) 同・一四八頁。

(10) 西澤・前掲書一八九〜一九〇頁。

(11) 玉国文敏(室井・兼子編『基本法コンメンタール地方自治法』一九七八年)二三三頁、大出・前掲書一〇九頁。

(12) 浅野・前掲書二二六頁。

(13) 俵・前掲(第一章註②)九五頁。「議會が執行機関に対する批判・監視の名の下に執行機関の権限に属する事項に介入することが多い」(池ノ内・前掲四九頁)ともいわれる。その他、公務員の守秘義務と調査権との関係について、大出・前掲書一六三頁以下、西村・前掲書一四六頁以下等参照。

(14) 石橋・前掲二〇六頁。

- (15) 清水・前掲三〇頁。
- (16) 高木鉦作編『住民自治の権利(改訂版)』(一九八一年)一四〇頁。
- (17) 清水・前掲三一頁。
- (18) 新藤宗幸「地方自治と地方議会の改革」都市問題第六八巻五号(一九七七年)一五頁。清水・前掲三三頁。
- (19) 和田・前掲一一頁。
- (20) 俵・前掲書一五四頁。
- (21) 成田・前掲書一六七頁。
- (22) 石橋・前掲一九〇頁以下。議会による統制が不在あるいは不十分なところで、行政が積極的な施策をとったとしても、「住民の恩恵に対する受動化がおこり、住民の自治的態度が失われる」(新藤・前掲一八頁)危険性がある。

むすびにかえて

「百条調査権」と「国政調査権」とが、住民代表機関である地方議会による執行機関に対する批判・監視権としての「百条調査権」、政府・内閣に対する統制権としての「国政調査権」という相似的性格を有することを、不十分ながらも論じてきた。

地方議会の場合、たんなる調査あるいは「自然権としての調査権」が、例えば、常任委員会の事務調査権としてとらえられているのに比して、国会法および議院規則のレベルでは、すべての「調査」が国政調査権との関連でしか論ぜられていない。このことが、国政調査権の法的性格をあいまいにし、現実の運用にも混乱を生じさせる原因となっているように思われる。本稿での問題提起が、これらの論点についての論議の契機となれば幸いである。