

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——

孝
忠
延
夫

- 一 はじめに——問題の所在
- 二 議会の調査権の本質について——歴史的・比較法的考察をふまえて——
 - 一 『議会政の母国』たるイギリス議会の歴史と調査権
 - 二 ドイツにおける議会の調査権
 - 三 アメリカ合衆国における連邦議会の調査権
 - 四 日本における調査権
- 三 国政調査権の法的性格
 - 一 議院の国政調査権（日本国憲法第六二条）の『本質』をめぐる論議について
 - 二 内閣（行政府）に対する議会的統制権としての国政調査権
- 四 むすびにかえて

一 はじめに——問題の所在

「議會制の危機」がいわれ、あるいは「議會主義の幻滅と変質」がとえられるようになって久しい。もちろん、それと同時に議會復権が語られ、議會政再生の方向が模索されてきた。⁽¹⁾

本稿は、現代国家とりわけ日本国憲法のもとにおいて、国会中心主義という統治原理が国民主権の下における議會制民主主義の問題であるという自明のことを再確認し、このことを前提とした上で議會の調査権（国政調査権）の法的性格を検討しようとするものである。すなわち、このような角度から、日本国憲法上、内閣の對議會責任をどのように考え、その中に国政調査権の性格・機能がどのように位置づけられているかという問題を明らかにしようとするものである。議會制民主主義再構成の基本方向は、国民主権を基本原理しながら、議會（国会）を国政全体の「統一的」組織として承認し、⁽²⁾それに名目的「地位」にとどまらぬ、優越的地位を認めていくことではないだろうか。とりわけ、内閣との関係において、このことは強調されなければならない。国政調査権の存在意義も、まさにここにある。

議會制民主主義の問題を考察するにあたっては、『議會までの民主主義』と『行政権までの民主主義』との問題を切り離さずに「最初から、端的に、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」おける民主主義の問題を問うべきだといわれている。⁽³⁾換言すれば、政府の對議會（国会）責任が憲法上どのように構成されているかということが、当該憲法の具体的な議會制民主主義観だともいえよう。国政調査権の『本質』の考察は、このようなコンテキストの中で行なわれなければならないだろう。

本稿は、これまで筆者が発表してきた論稿をふまえた、国政調査権の法的性格についての一試論である。⁽⁴⁾

- (1) 数多い文献の中で、小林直樹「現代国家と議會制」(法学セミナー増刊『現代議會政治』所収)(一九七七)二頁、芦部信喜「議會政治と国民主権」同・一四頁、同・「現代における立法」(『現代法3』所収)(一九六五)三頁、及び、深瀬忠一・浅井敦「現代議會制の構造」同・三五頁等参照。
- (2) 影山日出彌「現代国家と民主主義」法の科学第二号(一九七四)九九、一一九頁。
- (3) 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ふことの意味——」思想第七五五号(一九八七)一〇六、一一三頁。
- (4) 本稿は、筆者がこれまで発表してきたものを土台として、日本国憲法の下における国政調査権の法的性格を明らかにしようとして試みるものである。したがって、部分的には重複するところもあるが、本稿との関連で要約させていただいた。詳しくは、左に掲げる拙稿と、そこで引用した文献を参照されたい。
- 「ドイツ連邦議會調査権についての一考察(一)〜(四・完)」関西大学法学論集第三二卷一号(一九八二)一一七頁、同・第三三卷一号(一九八三)二二三頁、同・第三四卷一号(一九八四)四九頁、同・第三四卷二号(一九八四)八九頁。
- 「議會の調査権について——ドイツの判例を中心として——」同・第三三卷三・四・五号(一九八三)一九九頁。
- 「イギリスにおけるセレクトコミティー制度の発展——一九七九年改革を中心として——」同・第三七卷二・三号(一九八七)六九頁。

二 議會の調査権の本質について

——歴史的比較法的考察をふまえて——

一 『議會政の母国』たるイギリス議會の歴史と調査権

一、イギリス議會と調査権の発達

メイトランド (F. W. Maitland) によれば、すでに十六世紀において下院は、ウェストミンスター⁽¹⁾の牧師である A・ノウエル (A. Nowell) が下院議員かどうかを調査するために委員会を任命している。また、一五八六年下院は、選挙紛争の諸事情を調査 (inquire) することは下院の権限であると主張し、爾来この作用はしばしば行使され、下院の権限と認められていったとされている。⁽²⁾ また、調査委員会の先駆的存在を一三四〇年にまでさかのぼり、「最終的に同意をえた保護金の支出方法を精査する」委員会が設置されていた、とする見解もみられる。⁽³⁾ 課税に対する議会のコントロールは、次のように考えられている。「課税に対する議会的統制は、たんなる同意という初歩的な原則以上のものを含まねばならない。議会が本当に課税について統制を行なおうとするならば、特定の目的に対する歳出に条件的に承認を与えることが出来なければならない。……中世の議会の歳出承認は、一三四〇年以降、恒常的に一定の方向での支出、主として戦争又は防衛措置のための財政に関するものであった。」⁽⁴⁾ 課税に対する議会の同意・承認権は、政府の行動をコントロールするという意味を持っていたが、「それだけでは、特定の政策を具体的に政府に課するには必ずしも十分ではなかった。」⁽⁵⁾ ここから、政府支出金の配分とその監督権を意味する予算充当権が主張されるにいたる。

ただ、一六世紀の調査委員会、とりわけ一五八六年以前の事例については、議院の有していた権限をどのように評価するか論議のあるところである。例えば、選挙紛争の調査については一五八六年に議院に決定権が与えられたのであり、古くからの権限とみることは出来ないともされるからである。⁽⁶⁾ 「イギリスではじめて国会によって国政の調査が行なわれたのは、一五七一年であるというのがイギリスにおける憲法学者の通説である。」⁽⁷⁾ ともいわれるが、一六八九年のアイルランドにおける戦争行為に関する調査を議会調査権——それを国政調査権と考えて——の起源とする

見解も有力である。⁽⁸⁾ また、R・バーガーは、議会調査権は一五七一年に開始されたとするが、一六八九年以前で調査権の歴史上重視されるのは一六二一年の調査であり、この時以来広い意味で執行府の行為に対する調査権が認められてきたと述べている。⁽⁹⁾ この時期は、法定立権のみならず、財政・外交などをも含めた国政全般にわたる国家の最高意思の決定者として議会をみなしていこうとする「国会主権」の原理が確立されていく名譽革命の時期であり、その議院（下院）が行なった一六八九年の調査の意義を過少評価することは出来ないであろう。

歴史的事実として、一六八九年以前から調査委員会が設立された事例が存在するとしても、その時点での議会（議院）の地位と権限、さらには当該調査委員会の性格、権限、調査の対象が明らかにされなければならないだろう。すなわち、たんに歴史の流れとして議会調査委員会の起源を求めるのではなく、国政全般にわたる調査者としての議会の地位確立、あるいは確立へ向けての調査委員会の活動を念頭におくならば、十六、十七世紀における調査委員会の設置・任命がその起源であり、一六八九年の調査委員会設置が、その明確な調査権の開始である、といえるのではないだろうか。

その後「一七一四年までには議会は——外交政策をも含めて——執行府とそのすべての行為に対する一定の統制を確立し」、⁽¹⁰⁾ 十九世紀まで議会調査権は着実に発展を遂げたと言われてきた。しかし、イギリスにおける議会の調査権を考える場合、十八世紀のウォルポール事件（一七四二年）を軽視してはならないとする主張が近年なされている。A・D・ソーパー（A. D. Sofaer）は、議会の調査権が広い範囲において認められ、行使されていたといわれるこの時代においてさえ、その内容と行使に大きな限界が存在していたことを明らかにしている。⁽¹¹⁾ （この事件では財務長官J・スクロップが下院ウォルポール調査委員会で秘密活動経費についての証言拒否に対し免責されているのであ

る。)これまで、イギリスにおける議院内閣制成立・確立(内閣の対議会責任をどのようにとらえていくのかという問題)との関連で論じられてきたウォルポール事件は、調査権の性格の問題を考えるうえでもきわめて重要である。⁽¹²⁾

議会の調査権の歴史をたどるには、その調査の内容ごとに考察を加えることが必要であろう。多くの場合、①選挙調査、②政治調査、③立法調査、に分けて論じられている。

① 議員の資格に関する調査及び審理は、一六世紀以来議院自身の手によって行なわれてきた。⁽¹³⁾ この選挙調査に関しては、調査権成立萌芽期以降、多くの調査委員会が設置されたが、一八六八年、選挙争訟の所轄を民訴裁判所(Court of Common Pleas)に移す法律が成立してから実質的な権限は司法裁判所へと移った。

② 内閣・行政の不正行為と考えられるものに対して議院が行なう政治調査に関しては、一六八九年のアイルランドにおける戦争行為の調査以後、戦争行為に関するいくつかの調査が行なわれてきた。⁽¹⁴⁾ この調査の代表的な例として一八五五年クリミア戦争でのセバストポール調査、第一次世界大戦中のメソポタミア及びダーダネルス調査が挙げられる。前者の調査委員会設置に対して、このような委員会の任命は議院が戦争行為に干渉することを意味するとしてグラッドストーン等は強力に反対した。⁽¹⁵⁾ 彼らは、このような調査委員会の設置決議は内閣不信任決議という意味をも持つと考えたのである。また、後者の調査は議会の委員会としてではなく、特別法によって設置された委員会によって行なうという形式が採られた。このように、調査に政治的中立性を持たせようとするやり方も、発展していくことになる。

③ 議院が立法準備のために行なう立法調査に関しても、十九世紀前半まではかなり活発に行なわれていたようであり、十八世紀においては、立法手続きの通常の機関として調査委員会が用いられていた。しかし、その後調

査を行なう機関として王立委員会の活動が一般的なものとなつていった。また、議会在立法の「主導的役割」を果たしていたのは、一八世紀末から一九世紀初頭にかけての時期だけであり、一般的に議会は「立法を提案することよりは、精査、批判そして討議にかかわつてきた」⁽¹⁶⁾ともいわれる。いづれにしても、立法準備のための調査が国政調査の主たる内容もしくは「本質的な」調査だつたと述べることは出来ないだろう。

二、議会に対する内閣責任（行政責任）と調査権

イギリス議会がなし得ない唯一のことは、『女を男にし、男を女にすることだ』といわれてきた。また、より法的には「みずからの廃止を防ぐことだ」ともいわれるほど、イギリス議会の権限は大きい。しかし、アメリカ合衆国と対比してみると議会調査権の意義は非常に弱められてきた。その理由として主張されているものをいくつかひろいあげてみよう。

まず第一に、イギリスにおいて議院内閣制が高度に発達してきたことが挙げられる。「イギリスの特別調査委員会」は、その設置のイニシアティブと委員の任命が政府によって行われ、議会の道具であると同時に調査の対象となるかもしれない政府の道具でもある⁽¹⁷⁾とみなされ、一般的に行政に協力する手段であるとも考えられてきた。第二には、自己の権限の縮小をもあえて行なう『謙抑の思想』も挙げられる⁽¹⁸⁾。立法準備のために議会の委員会よりも、専門的・非政党的であり、しかも会期の制限なく活動できる王立委員会が有能とみなされれば、そちらに権限が委ねられていく。すなわち、より効果的に機能しうる他の手段が工夫されれば、議会自らが行使することに拘泥せず、その機関に委ねていくという傾向がみられる⁽¹⁹⁾。第三に、アメリカ合衆国との相違ができた本質的な原因としてイギリスにおける

議会の地位、調査権行使の主対象たる内閣との関係が挙げられる。議会の歴史の初期においては、下院が金銭支出統制権を確立していくこと、他の国家機関に対する優位がうちたてられていくことと議会調査権の発展は並行していた。しかし、責任内閣制↓議院内閣制の確立とともに国会と内閣との関係は「協力・共働関係」が原則となり、常任委員会が発達せず、行政統制、立法準備等のための委員会の専門性・中立性の問題に重点が移行していった。

しかし、このような中で、議会の委員会制度を充実させ、「議会の行政統制の実質化」、すなわち、議会の地位・役割を再確認し、政府に対する議会的統制を実効化するための試みが展開されている。⁽²⁰⁾ これまで未発達であった常任委員会を見直そうとする改革とともに、議会制度改革の重要な柱として、政府省庁に対応するセレクトコミティーの制度が創設された。⁽²¹⁾ セレクトコミティーそのものは議会の歴史とともにあるが、「本世紀の後半に至って、下院さらには政府さえもが巨大な政府の時代における統治の責任を扱うためにセレクトコミティーを広く用いる必要がある」という認識⁽²²⁾が一般化した。

議会がたんに政策に影響を与える (policy-influence) 機関にすぎないこと——政府への統制、政治活動の監視を有効に行ないえないこと——が明らかになってきたとき、議会の能力を引き上げようとする試みが始まった。一九七六年六月に設置された議事手続委員会の報告書⁽²³⁾（一九七八年）は、議会改革についての全般的考察をふまえて議会と政府の関係を論じ、議会改革の方向性を提示した。議会の委員会は、議会による内閣・執行府の監視統制を行なっていくための機関であるという明確な位置づけがなされ、一九七九年議事規則改正で「主要な政府省庁及び関連公共団体の支出、運営及び政策を検討する」セレクトコミティーの制度が作られた。

発達した議院内閣制の下において議会がどのようにして内閣に対する監視・統制機能を果たしていくのかを考える

とき、イギリスにおけるこのような試みは非常に参考になるだろう。

このセレクトコミティーは、政府省庁に対応して設置されているので、政府省庁との密接な『協力』が可能である。しかし、あまりにも「協動的」な活動は議院による政府統制・監視の意味を問いなおすことにもつながるだろう。政府統制とは、「直接の力でない影響、命令でない勸言、妨害でない審議、そして秘密でない公表」といわれ、この点については、次のような指摘がなされよう。

第一に、平議員(バックベンチャーズ)の活動力があげられる。「議員の側での、より大きな独立性は、調査セレクトコミティーの作用に適合的であるし、監視、影響力を行使する効果的な機関の一つとして議院を活気づけることに役立つだろう。」と述べられ、セレクトコミティーの構成及び活動態様が平議員に活動の場を与えるものとして評価される。

第二に、セレクトコミティーの権限の問題がある。付託事項が限られ、政策とのかかわりを否定されるときには、調査の本来の目的を遂行することは困難となるだろう。また、調査を有効に行なうための権限があたえられなければ、実効的な調査は不可能である。一九七八年の報告書は、政府省庁の文書、記録提出を要求する権限とその行使手続きについて詳細に検討している。

セレクトコミティー制度を中心とした手続改革にはもちろん限界がある。「態度の変化が、有効な構造上、手続上の変化に先行する」と論ずるP・ノートンの見解は、十分な活動の場を求める議員たち(とりわけ平議員たち)の行動をひきだし、議会改革の大きな力となってきた。しかし、ウォークランドも述べるように、統治構造の変化も伴わなければ、二大政党対決型の議会手続改革だけでは限界があるだろう。

- (1) F. W. Maitland, *The Constitutional History of England, 1908*, pp. 247-248. See, J. Loach, *Parliament and the Crown in the Reign of Mary Tudor, 1986*, p. 74; G. R. Elton, *The Tudor Constitution, 1978*, p. 274.
- (2) F. W. Maitland, *op. cit.*, p. 248; G. R. Elton, *op. cit.*, pp. 275-276.
- (3) 高見勝利「英・仏・独の国政調査の実情」自由と正義一七巻一〇号(一九七六)一五頁。
- (4) Ed. by E. B. Fryde & E. Miller, *Historical Studies of the Parliament*, vol. 2, 1399-1603, 1970, p. 320. 議会による財政統制の過程は、一九八三年国家会計検査法(National Audit Act of 1983)が、議会のオン・サーとソブの会計検査官の権限を拡大した。J. P. W. B. McAuslan & J. F. McEldowney, *The Constitution under Crisis, Parliamentary Affairs 1986*, p. 496, 505.
- (5) 近藤申一「十七世紀イギリスにおける議院内閣制の胎動(4)」青山法學論集第一五巻三・四号(一九七四)七十七頁、一〇三～四頁。
- (6) 伊藤正巳『憲法の研究』(一九六五)一七二頁。G. R. Elton, *op. cit.*, p. 275.
- (7) 寺尾正二「国政調査権問題の回顧と展望」法の支配七号(一九六二)一〇〇頁。同旨小早川純一「英米仏国会における国政調査」ノン・マンヌ六四号(一九五六)二二頁、青山武憲「国政調査権の研究(1)」政経研究(日本大学)一五巻一号(一九七八)一二四～一二五頁。
- (8) 和田英夫「議院の国政調査権」『日本国憲法体系』第四巻所収(一九六二)三五頁。斉藤秀夫『国会と司法権の独立』(一九五二)一六、一七頁等。
- (9) R. Berger, *Executive Privilege: A Constitutional Myth, 1974*, p. 15. 一六二一年が、「弾劾のリン・イン・メント」の年と知られた。(J. P. Kerton, *The Stuart Constitution 1603-1688, 2nd ed., 1986*, p. 88; J. P. Sommerville, *Political and Ideology in England, 1603-1640, 1986*, p. 182. 近藤申一「十七世紀イギリスにおける議院内閣制の胎動(5)」青山法學論集第一七巻四号(一九七五)一頁。イギリス議会の法的優位と現実、内閣の対議会責任については、深瀬忠一「現代議会制の構造」『現代法』所収(一九六五)六三頁以下参照。
- (10) R. Berger, *op. cit.*, p. 23.
- (11) A. D. Sofaer, *Book Review, 88 Harv. L. Rev.* 281, 284, 1974.

- (12) 松浦高嶺「十八世紀のヨーロッパ諸国家——十八世紀のイギリス」(岩波講座『世界歴史』第一七巻所収)(一九七〇)二七一頁。
- (13) F. W. Maitland, *op. cit.*, p. 248. 齊藤・前掲書二三頁。
- (14) 詳しくは青山・前掲一四三〜一四五頁、齊藤・前掲書二五〜二七頁参照。
- (15) かかる調査は、調査権を根拠として議会が他の国家部門を侵害するものであり、「かかる調査は、国会が行政官に対して持つ真の責任と両立しないもの」だと考えられた。伊藤・前掲書一六九〜一七〇頁。また、「ここに議院の調査権は、最大の政治的武器となったと同時に委員会は政争の具となった」(高見・前掲一五一〜一六頁)ともいわれる。
- (16) ウォークランド著、田口他訳『イギリスの立法過程』(一九七三)一一一〜一二頁。
- (17) 芦部信喜『憲法と議政』(一九七二)七四頁。
- (18) 「……真実を発見する調査のために、議会自身の権限を他に移譲し、自己の権限の縮小を敢て行なう英国の国会の賢明さは、われわれにとって貴重な示唆を与えるものではなからうか。」(齊藤・前掲書三五頁)。
- (19) オムズマン類似の議会ロッキンショナーの制度など。
- (20) 清水陸「現代議会の立法をめぐる状況と展望」公法研究第四七号(一九八五)一頁、一六頁。成田憲彦「主要国における議会改革の動き(イギリス議会)」ノンマンズ第四四〇号(一九八七)二五頁。
- (21) 一九七九年のこの改革は「今世紀最大の議会改革」(H.C. Deb., 969, col. 35)とされた。詳しくは、拙稿「イギリスにおけるセントトコミティー制度の発展」関西大学法学論集第三七巻二・三合併号(一九八七)六九頁参照。Ed., by D. Englefield, Commons Select Committees: Catalysts for Progress? 1984; M. Jack, *Parliament's Role as a Check on Government*, Parliamentary Affairs 1985, p. 296. 最近のギンタム・ロッキンショナーの議論については、D. R. Shell, *The British Constitution in 1983*, Parliamentary Affairs 1984, p. 115, pp. 126-128; D. R. Shell, *The British Constitution in 1985*, Parliamentary Affairs 1986, p. 253, p. 260.
- (22) S. F. Downs, *Structural Changes Select Committees: Experiment and Establishment*, in Ed., by P. Norton, *Parliament in the 1980s*, 1985, p. 54; I. Harden & N. Lewis, *The Noble Lie*, 1986, p. 106-.
- (23) Reports from the Select Committee on Procedure, 1977-78, HC588-1~4, 1978. この報告書の全文の資料・論説を

拙稿・前掲参照。

- (24) 大童一男「戦後イギリスの議会改革」(年報政治学『政治過程と議会の機能』所収)(一九八八)四〇頁。
- (25) P. Norton, *Behaviour Canges Backbench Independence in the 1980 s*, in Ed., by P. Norton, Parliament in the 1980 s, 1985, p. 146.
- (26) 報告書第七章。また、大臣責任の原則とセレクトロニティーへの出席要求に⁽¹⁾ G. Marshall, Constitutional Conventions, 1984, p. 71。前政府文書へのアクセスに⁽²⁾ Hunt, *Access to Previous Government's Papers*, Public Law 1982, p. 514.
- (27) P. Norton, *The Norton View*, in Ed., by D. Judge, *The Politics of Parliamentary Reform*, 1983, pp. 54, 56.
- (28) 大童・前掲五〇頁。

二 ドイツにおける議会の調査権

一、ドイツにおける議会の調査権(ワイマール前)

神聖ローマ帝国滅亡後、最初の統一ドイツの憲法といわれるフランクフルト憲法は、その第九九条で執行府に対する統制手段としての「事実調査権(Das Recht der Erhebung von Thatsachen)」を各議院に認め⁽¹⁾た。ドイツ立憲君主制の下でドイツ議会が有する調査権は、この「事実の調査権」であり、たんなる情報収集目的、技術的な意味を持つものとしてのみ承認され、査問という権力的・政治的性格をもたないと考えられていた。

プロイセン憲法第八二条は、「各議院は、情報を求めるために事実調査委員会を任命する権限を有する。」と規定⁽²⁾していたが、その内容と範囲について争いがあり、調査権の行使は特別の例外と考えられていたようである。また、この第八二条の有名無実化は、「官僚的行政権の伝統的な優勢を誇り、調査権によってそのいわば市民権を保持する

ことが困難だったドイツの外見的立憲君主制の運命を示唆するもの⁽³⁾ともいわれている。

ドイツ帝国憲法(一八七一年)には、議会調査権の規定はもうけられなかった。もちろん、議会調査委員会はこの憲法の下でもたびたび設置されていたが、政府主導型の調査委員会が多かったといわれている⁽⁴⁾。すなわち、政府が「やりくり上手の内閣スタッフに、近代産業発展の未海図地域に特別の案内人が必要であると感じた場合に、最後の手段として調査委員会を使用した。」⁽⁵⁾のである。当時の議会調査権が「不真正の調査権」といわれるのは、調査権の内容からそのように解されるというばかりではなく、憲法制度上、政府・大臣が議会に対して責任を負うのではなく皇帝にたいして責任を負っていたからであろう。

このように、議会の調査権は帝国の崩壊にいたるまで何ら決定的役割を果たしてはいない⁽⁶⁾。帝国議会の行政に対する無力性・不活発性の原因を、M・ウェーバーは議会で調査権が与えられていないことに求めた⁽⁷⁾。ウェーバーは、政府官僚の行なう政治的問題解決作業に関して、官僚層を統制することが議会のなすべき基本的な第一の任務であるとされた。この官僚政治への効果的統制のための前提条件として、官僚の行動の基準となっている職務上の知識を官僚の好意に依存せずに入手する権利——書類閲覧、実地検証さらには証人出席要求権、証人審問権——が議会に与えられることが必要であると述べている。このような行政統制権としての調査権の位置づけとともに、ウェーバーは、調査権が「無条件に少数者権として形づくられねばならない。」⁽⁸⁾と主張した。さらに、彼は、「効果的な議会による監督によって必然的に得られる行政の公開性こそあらゆる実りある議会の活動と政治的教育に対する前提として要求されるものである。」と述べた。このように、ウェーバーの議会調査権の主張は「行政統制」、「少数者の権利」及び「公開性」という三つの原則に基礎を置いている。

二、ワイマール憲法と議會調査權——「少数者調査權」の明文化

帝政を廃止し共和制を採用したワイマール憲法は、その第三四条でライヒ議會に調査委員會を設置する權利を認めた。この条項は、少数者權をみとめていること、調査方法における刑事訴訟法の準用などの特色を持っている。この調査委員會の目的は、第一に、行政の效果的統制に必要な情報を手に入れることであり、第二に、法案の準備に必要な資料を収集することである。

第三四条は、調査委員會の設置と調査手続を規定する。したがって、まず第一に、この条項がたんなる手続規定なのか、あるいは実体的な権限規範でもあるのかが問題となった。⁽⁹⁾これと関連して、第二に調査の対象は、憲法上他の諸規定に定められた議會の権限事項に限定されるのか、他の規定により示される限界をこえる事項にまで及ぶのか論議された。⁽¹⁰⁾第三に、調査委員會の行なう調査は、たんなる事実の究明、確認、情報収集のみにとどまるのか、それとも何らかの評価・判断をもちこんだ報告書等で公表しうるのか、という問題が生じた。⁽¹¹⁾ワイマール憲法初の調査委員會は、ドイツ帝国諸官庁の戦争責任・戦債問題等の調査のために一九一九年八月二〇日設置されたが、事実の収集しか認められないとする立場からは、この調査委員會を違憲とする見解も存在した。⁽¹²⁾

第三四条第一項は、「ドイツライヒ議會は調査委員會を設置する權利を有し、かつ、その議員の五分の一の動議があればこれを設置すべき義務を負う。」と、議員の五分の一という議會内少数者（少数派）に調査委員會設置「權」を認めている。この少数者動議の取扱については学説がわかれる。形式的要件さえ充たしていれば原則として議長が本會議で報告し、委員数のみについて議會が決定するという見解と、原則として動議は委員會に付託し、その憲法適合性を判断すべきだという見解に大別される。⁽¹³⁾ただ、動議が憲法に違反する疑いのあるときは、委員會がその憲法適

合性を審議しようという説が通説的見解であったといつてよいだろう。いずれにせよ、動議が明らかに憲法に違反しているときには議会が否決すべきだと考えられた。

(1) 判 例

① ライヒ暫定国事裁判所一九二二年七月二一日判決⁽¹⁴⁾

この判決は、調査権が憲法上(ブレーメン憲法)明記されていない場合でも、調査委員会を設置することは出来るが、高権的・権力的性格をもつ調査委員会を設置することを可能ならしめる法律及び議事規則を制定することはできないと述べ、少数者調査権についても同様であるとした。

② ライヒ国事裁判所一九二二年一月一二日判決⁽¹⁵⁾

調査委員会は、特定の事実を調査するためにのみ設置することができる。すなわち、調査の対象が明示されるべきであつて、行政に対する一般的な調査を行なう調査委員会を設置することはできないと判示した。

③ ライヒ国事裁判所一九二七年六月一八日判決⁽¹⁶⁾

この判決の要点は、次のようにまとめられよう。

少数者動議にもとづいて調査委員会が設置される場合、調査対象の確定は多数者を拘束する。しかし、少数者動議で示された調査対象の内容を全く変更できないというわけではない。すなわち、少数者動議にもとづき特定の事実調査のために設置された委員会に、それと関連を有しない事実を調査することを多数者は要求しえないが、少数者動議の内容と関連を有し、本質的な変更を加えないものは認められる。

議会の調査委員会の行なう調査は、特定の事実についての調査であり(判例②)、この調査は、明文規定の有無に

かかわらず行ないうるが、「強制的」な調査を行なうためには明文の根拠が必要であること(判例①)、少数者調査権が定められている場合には、多数者は少数者動議の本来の対象をこえる調査を委員会に付託することはできない(判例③)ということをやイマール憲法時代の判例は明らかにした。これらの原則は、その後の判例にも受け継がれており、ドイツにおける議会調査権についての判例は、ワイマール時代に確立されたといってもよいであろう。

(2) 第三四回ドイツ法律家会議

一九二六年に開催された第三四回ドイツ法律家会議は、公法部会で議会調査権の問題をとりあげた。⁽¹⁷⁾ テーマは「刑事裁判の妨げられない進行及び裁判官の独立を確保するために議会の調査委員会についての規定の改正を勧告すべきか?」というものであり、主として調査委員会と司法権の独立に関するものであった。この中で調査委員会の法的性格に関する議論と少数者調査権の問題についての論議が活発に行なわれた。

W・ローゼンベルクは、調査委員会を真実発見の機関であると捉えた。⁽¹⁸⁾ 彼は、調査委員会は調査事実を確定するだけではなく、この事実を評価し、意見を表明し、何らかの提案を行なうことができるとした。

M・アルズベルクは、行政統制、不正調査に欠くことのできないものとして調査委員会を位置づけた。彼は、議会が最善でしかも信頼できる資料を行政にいつでも提出させ、公務員の職務上の知識を入手することによってはじめて議会による行政に対する統制が可能となるといふM・ウェーバーの考えに同意する。⁽¹⁹⁾

ヤコビは、議会の決定準備のために調査委員会が用いられ、公開の審議が行なわれるということにその特徴があると述べた。また、少数者動議は委員会審議を経たうえ本会議で確定されるべきだと論じた。⁽²⁰⁾

少数者動議に対するヤコビの見解に対して、論議の中でK・ローゼンフェルト等が異議を述べた。⁽²¹⁾ 形式的要件を充

たした動議を委員会に付託することは、憲法の明文規定を排除することになるというのである。ローゼンベルクも、少数者調査権がワイマル憲法の重要な長所であることを強調した。⁽²²⁾ アルズベルクは、この点についてはヤコビに同調し、少数者権を承認することは少数者権の不可侵性を意味するのではなく、少数者動議を審議することは可能であるし、それを変更することもできると発言した。⁽²³⁾

(3) 「事実の調査」とワイマル憲法第三四条

調査委員会設置権が少数者（議員の五分の一）に与えられたこと、さらには多数者の意思に反しても証拠の取調べを行なうことが出来ることを考えると、ワイマル憲法第三四条は、立憲君主制下の「事実の調査」権とは明らかに異なった性格の調査権を定めているということが出来るだろう。議会の決定準備のために議会の権限内の事項をたんに調査するというだけなら明文の規定を設けた積極的意義があいまいになってしまう。帝国憲法下でも、たんなる事実の調査は議会の「自然権」といわれ、英米でも議会調査権は歴史的にコモロー上の侮辱処罰権と一体のものとして理解され、考察されてきたからである。⁽²⁴⁾

三、西ドイツ基本法と議会調査権

(1) 基本法第四四条

基本法第四四条は、原則的にはワイマル憲法第三四条の規定を受け継いだ。ワイマル憲法第三四条と比べてみると、次のような点が注目される。⁽²⁵⁾

第一に、調査委員会設置動議提出に必要な議員数が五分の一から四分の一に高められたことが挙げられよう。この

要件を三分の一にまで高めようとする提案は否決されたが、ワイマール憲法時代の調査委員会設置濫用を理由として四分の一となった。少数者権の制限を意味し、少数者に不利益をもたらすことになるという反対論も出たが、「少数者」の要件を変更するもの、すなわち以前より高められた要件を充たすものを「少数者」とみなす必要があるという説明がなされた。

第二に、公開停止の議決には、三分の二の多数決が必要であったが、第四四条では単純多数決で足りるとされた。制定審議過程では、公開が原則であるべきかどうかということから論議された。最終的に会議公開の原則が承認されたが、その停止要件はワイマール憲法の規定より弱められた。

第三に、調査委員会と裁判所との関係が明示された。

第四に、刑事訴訟との関係が整理されていた。ワイマール憲法では「刑事訴訟法の規定を類推適用する。」とされていたが、基本法では「証拠調には、刑事訴訟に関する諸規定を類推適用する。」とされ、「取調」が「証拠調」に改められている。

(2) 判 例

① リーネブルク上級行政裁判所一九五四年四月二六日判決⁽²⁶⁾
議会内多数者は、少数者動議の調査対象に関連する内容を付け加えることは出来るが、その核心を変更することはできない。調査委員会は、憲法上認められた議会の決定を準備するため、とりわけ、行政に対する監督を可能ならしめるという目的に役立つものである旨判示した。

② ヘッセン憲法裁判所一九六六年一月二四日判決⁽²⁷⁾

要旨次のように判示した。

調査委員会は、特定の事件の調査のためにのみ設置することができる。議会は、法定少数者の調査委員会設置動議があつたならば、憲法上その設置を義務づけられるが、同時に、その動議が憲法上認められるかどうかということ審査する権利・義務を有する。

③ ヘッセン憲法裁判所一九七二年二月九日判決⁽²⁸⁾

調査対象・テーマに「公益」性がみとめられるとき、元来私的な性格をもつ事件であっても調査委員会への調査付託事項となりうる。この場合、調査委員会の活動が基本権の重大な侵害を生ぜしめるというおそれだけでは基本権訴訟を正当と認めることはできない旨判示した。

④ バーデン・ヴュルテンベルク憲法裁判所一九七七年四月一六日判決⁽²⁹⁾

調査委員会の設置決議において調査対象は正確に特定され、調査委員会の活動は明示された調査付託の行使に限定される。また、少数者調査の場合にも、原則的には、このことは妥当すると判示した。

⑤ バイエرن憲法裁判所一九七七年六月二七日判決⁽³⁰⁾

議会の多数者は、少数者動議が憲法及び法律上の要件をみたす場合には、原則として少数者動議を認めることを義務づけられる。部分的にしか要件をみたしていない場合には、部分的にでもそれを承認することが少数者保護に適用ものであると判示した。

⑥ 連邦憲法裁判所一九七八年八月二日判決⁽³¹⁾

この判決は、次の点を明らかにした。

議会的統制は、議会と政府との間に緊張関係がある場合にのみ保障される。少数者の調査委員会設置要求動議における調査対象の決定は、少数者に委ねられるべきである。調査対象は、少数者の意思に反して変更されたり、拡大されてはならない。

⑦ 連邦憲法裁判所一九八四年七月一七日判決⁽³²⁾

この判決は、基本法で明文化されていなくても、調査委員会の文書開示請求権は調査の目的が政府の統制をめざしているかぎり認められること、また、この文書開示請求権の限界としては、職務上の秘密との関係及びプライバシーとの関係が考えられることを明らかにした。

(3) 調査委員会の法的地位及び手続に関する原則的問題解決のための動き

① 各邦議会議長会議（一九五九年）と「議会の調査委員会の手続規則に関する各邦議会議長会議の勧告」⁽³³⁾

この勧告は、調査委員会の調査目的・対象を制限的に列挙して調査権の範囲を立法的に制限しようとすることには否定的な態度を明らかにした。また、調査委員会の作用を、行政府の監視・統制に限定するのではなく、立法を行なうための事実の調査及び資料の収集のためのものとも考えた。

② 第四五回ドイツ法律家会議（一九六四年）⁽³⁴⁾

この会議は、議会調査権の新規定への重大な契機となった一二項目からなるテーゼを採択した。このテーゼは、まず第一に調査対象を憲法上明記することに反対の立場を採った。第二には、少数者調査権が定められていないところでは、それを認めるようにすべきだとしている。第三に、委員会内部で少数者が十分に活動できるように保障を与えるようとしている。さらに、第四に少数者保護のための憲法裁判所の役割を強調している。

③ 連邦議会調査委員会の設置及び手続に関する法律案(一九六九年)⁽³⁵⁾

この法律案は、IPA草案と呼ばれている。この草案を参考にして、バイエルン及びベルリンでは調査委員会についての法律が制定された(一九七〇年)。

少数者による調査委員会設置動議については、IPA草案が基本法の要件どおりであるのに対して、バイエルン法はワイマール憲法の要件(議員の五分の一)にならっている。また、ベルリン法は、明文規定を欠いている。

④ 各邦議会議長会議による議会調査委員会の設置と手続に関するモデル草案(一九七二年)⁽³⁶⁾

調査委員会の任務を事実の収集に限定し、調査が邦議会の憲法上の諸権限を行使するための資料提供を行なうためのものであるとしていることなどから、この草案は、調査委員会の任務を限定しようとする姿勢を持つっていると評価される。

⑤ 憲法改革問題予備調査会の中間報告及び憲法改革予備調査会の最終報告⁽³⁷⁾

憲法改革問題予備調査会は、一九七二年九月二日中間報告を提出した。また、憲法改革予備調査会は、一九七六年一月二日最終報告をとりまとめた。

二つの報告書は、ともに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議会調査権の法的性格をとらえようとした。そこから、調査権の基本任務は、行政府に対する議会的監督・統制であるという結論を導きだしている。

⑥ 連邦議会議事規則の改正

基本法第四四条自体の改正は行なわれていないが、連邦議会の議事規則(基本法第四〇条第一項にもとづく)は徐

々に強化され、議會（とりわけ政府反対派）の政府統制権能は重要な位置づけを与えられてきている。

一九六九年には、予備調査会（議事規則第七四A条）が設けられ、連邦議會の決定を準備するための事実の総合的・専門的調査を委ねられることになった。⁽³⁸⁾ このことにより、調査委員会は行政府に対する統制の任務を有するものとしてはっきりした役割を与えられた。一九八〇年の改正により、この第七四A条は新第五六条となった。また、この改正では、調査委員会についてのそれまでの第六三条、第一〇四条が廃止され、委員会についての一般規定（新第五四条）の中に含まれることになった。この議事規則改正によって、少数者権の問題は、たんに調査委員会の問題にとどまらず連邦議會の議事手続全体の問題となってきたということができらう。⁽³⁹⁾

⑦ 連邦議會調査委員会の設置及び手続きについての法律案⁽⁴⁰⁾

一九八五年連邦議會に提出された「連邦議會調査委員会の設置及び手続きについての法律案」は、これまでの学説、判例をふまえ、調査委員会の任務及び権限、その設置、調査対象等について法律で明確化することをこころみたまものであった。調査委員会の設置については、議員の四分の一の動議にもとづいて調査委員会を設置しなければならない（少数者調査）ことを明記するとともに、一派又は議員の五パーセントの動議にもとづき連邦議會の議決により調査委員会を設置する（多数者調査）ことを明文化しようとしている。

四、議院内閣制における議會の調査権

ドイツにおける議會の調査権、とりわけ少数者調査権を考察するにあたっては、それが議院内閣制の下において議會による内閣・行政責任追求の手段として用いられているものであることが忘れられてはならない。議會の調査権

をめぐるワイマール憲法及び基本法下の学説のいくつかの論点を検討することにより、議院内閣制のもとにおける調査権の法的性格を明らかにしてみたい。

(1) 調査権の目的と対象

H・オッペンハイマーは、「調査委員会の目的の第一は、行政の效果的批判に必要な情報を入手することである⁽⁴¹⁾」と述べていたし、現在でも、調査権は「議会が他の国家機関から独立して、議会の作用に必要な情報を入手するため議会に与えられた鋭い質問権であり、かつ統制権である。」(F・クライン)といわれている⁽⁴²⁾。「調査権、すなわち一定の事実関係、現象又は不正を確認・審理する調査委員会を設置するという権利は、最終的には議会の統制作用主張のための議会の道具である。」⁽⁴³⁾(A・カッツ)ともいわれるが、この統制権たる性格を有する調査権が主として何に向けられるのか、という点については学説の対立がみられる。

「調査委員会という機関を有する議会の権利は、不正を明るみに出すことであり、一般に行政に対して向けられてきた。……(そして)……調査委員会の中で近年いわゆるスキャンダル調査が意味をましてきた。」⁽⁴⁴⁾(L・A・フェアシュタイル)と述べられ、調査権の目的が主として行政の統制にあることが認められている。しかし、行政に対する統制手段としてののみ、すなわち暴露のための調査または情報入手手段としての調査等に限定されるところは、歴史的にみても、調査権の本質を考えた上でも誤りであるとする見解も存在する⁽⁴⁵⁾(K・シュテルン)。

調査権の目的をふまえた調査対象として、立法調査、行政調査、選挙調査等が挙げられるが、今日現実的にも機能し「公衆に調査委員会のイメージを形成している」のは、行政に対する調査(不正調査、スキャンダル調査を含む)であることは、憲法改革予備調査会の最終報告及び多くの学説が認めるところであろう。ただ、調査権の「本質的」

性格をあらわすものとしての「行政に対する議会的統制の手段としての調査権」と、調査対象の一つとして挙げられる行政調査を混同してはならない。また、調査権の目的を論ずる場合、調査の目的・対象と調査権の目的とは明確に区別する必要がある。例えば、「調査委員会は、あらゆる他の委員会と同じように議会の補助機関である。したがって、その調査によって独立した目的を追求するのではなく、連邦議会の他の下部機関がそうであるようにあらゆる委員会、連邦議会の決定・決議を準備するし、そうしなければならぬ。」⁽⁴⁶⁾(マウンツ)と述べられるとき、調査の目的・対象が論じられているのであって、少数者調査権を含む調査権の目的が何なのかを説明しているとみることが出来ないだろう。本稿で問題としているのは、連邦議会の決定を準備するという目的を有する調査を強制的にでも行なうという権能の目的である。

(2) 「事実の調査」

「事実の調査」という概念は、いくつかの意味で使用されているようである。ワイマール憲法制定前から主張されていた「事実の調査」とは、調査委員会が証拠調等の強制手段をもたない「非権力的」な、たんなる情報収集目的、技術的意味をもつ調査を行なうというものだった。権力分立主義の名の下に、議会による政府に対する統制を排除しようという傾向はドイツにおいて根強く続いており、たんなる「事実の調査」しか行なえないとすることは、この伝統の上に立つものだった。

ワイマール憲法制定により憲法条文から「事実の調査」という表現は姿を消した。しかし、調査は特定の事実のみを対象とするという形で「特定性命題 (Bestimmtheitsgebot)」が要求され、調査には特定性、具体性が必要だという意味で「事実の調査」という概念が維持された。

現在、「調査委員会は、事実の調査に限定されず、評価をも行ないうるといのが通説的見解である。」(マウンツ、クライン等)と言われている。⁽⁴⁷⁾ここでは、調査委員会が調査事実を連邦議会に報告するのみで評価・判断を行なわない、という意味で用いられている。調査がこの意味での「事実の調査」に限定されないことは、ワイマール時代からの通説であった。

「調査の対象は、その解明に公益が存するところの事実についての調査である」⁽⁴⁸⁾ともいわれ、現在でも調査が特定の事実関係を対象とするものであることが承認されている。この概念の中に、調査は「非権力的」なものであるという、帝政下の「事実の調査」論をもちこむとき、行政の效果的統制をめざす調査権の性格はあいまいになってしまうだろう。

(3) 議院内閣制と少数者調査権

議会の調査権は「無条件に少数者権として」要求されなければならないというウェーバーの考えは、議会内多数者の拒否権を否定することによって政府及び行政官僚に適切な活動を強いる「議会の統制武器」(W・シュテファニ)として調査権をとらえるものである。ワイマール共和国成立に至るまで憲法史上、議会と政府との間の宿命的な二元主義を克服しようとする努力はなされてこなかったともいわれるが、⁽⁵⁰⁾少数者の地位を強化し、議院内閣制を採用することによって、二元主義を克服しようとするところが始まった。

監督するものと監督されるものとが身内である場合には、統制は実効的なものとならない。⁽⁵¹⁾したがって、議院内閣制の下における議会的統制は、議会というよりは議会内少数者によって行使される。ここから、統制の任務は全体としての議会ではなく、議会内反対派に与えられており、議会内反対派が政府の政治責任を実効あらしめることが出来

ると考えられることになる。⁽⁵²⁾ この反対派は、通常の場合、議会内少数者と一致する。もちろん、全体としての議会による政府統制作用を無視することは妥当でない。多数者の「自浄的」統制作用や、議会としての統一的意思形成作用（多数決による議会の決定）による統制も重要な機能をいとなましめられるべきは当然であろう。

議院内閣制の下で、多数者が調査対象、調査手続の決定権を持っているところでは、多数者が何の利益をも持っていないかったり、背反する利益を有している分野への調査に関係する調査委員会は「茶番劇」になってしまおうだろう。したがって、調査権を「徹底的に少数者権として組み立てるか、全く放棄してしまうかの二者択一」⁽⁵³⁾（J・リンク）がされなければならないだろう。議会内反対派の役割を重視し、議会内統制手段を少数者の『武器』として与えるべきだとする主張の中では、この少数者調査権は大きな意味を持つてくる。「現代の議会制国家では、議会と政府とはもはや対立しているのではなく、むしろ議会内多数者と政府との間には政治的に特別の相利共生の状態が生じている。」⁽⁵⁴⁾（R・ショルツ）ことが、政府と議会内多数者に対する議会内反対派・少数者の統制権の役割を明らかにしている。少数者権の積極的な意義を認めるとしても、それをどのような内容のものとしていくかについては論議がある。例えば、少数者権を手続分野に限って認めていくのかどうかという論議もその一つということができよう。⁽⁵⁵⁾ したがって、少数者調査権を、現代議会制の下における反対派の主要な政府統制権の一つと捉えるとしても「反対派」とはいかなるものであり、「統制」とはどのような性格を有しているものなのかが明確にされていかなければならないだろう。⁽⁵⁶⁾

(1) この憲法の全文については、vgl., E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 1, 1978, S. 375 ff. ワイマール前及びワイマール憲法における議会調査権については、詳しくは、拙稿「ドイツ連邦議会調査権について」

- の一考察⁽²⁾」関西大学法学論集第三三卷一号(一九八三)二二三頁以下とそこで引用した文献を参照された。
- (2) Vgl., E. R. Huber, a. a. O., S. 490, 510.
- (3) 和田英夫「議院の国政調査権」(『日本国憲法体系』第四卷所収)(一九六二)三六頁。
- (4) F. M. Marx, *Commissions of Inquiry in Germany*, 30 Ame. Pol. Sci. Rev. 1936, p. 1134.
- (5) Id., at 1140.
- (6) H. J. Rink, *Verfassungsrechtliche Grenzen der Beidigungsbefugnis parlamentarischer Untersuchungsausschüsse*, DVBl 1964, S. 706 ff.
- (7) Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, 1908, in: *Gesammelte Politische Schriften* 1958, S. 294, 327. 邦訳として、ウーバー「新秩序ドイツの議会と政府」(中村貞二・山田高生訳『ウーバー』世界の思想23(一九六五)所収)三〇〇頁以下。ウーバーは、「いわゆる『調査権』の行使によつて事実に関する知識や技術上の専門的観点に関する知識をいつでも入手しうる手段、これが議会に与えられていないからである。何はさておいても、この点での改革が行なわれねばならぬ。」(S. 341)と述べる。
- (8) 彼は、調査権は無条件に少数者権として形をへらねばならず、「この権利は、将来いつか実現しようあるあらゆる議会主義的『多数派経営』と、そのもつ周知の危険に対して、公開の対抗力——これは諸外国にはないものであつて、イギリスでも、これまで政党相互間の礼儀に基づいてのみ存在したにすぎなく——を提示するためにも必要である。」(S. 347)とやる。
- (9) G. Anschütze, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 14. Aufl., 1933, S. 218 f.; W. Rewald, *Enquêterecht und Aufsichtsrecht*, AöR 44, 1923, S. 269 ff.
- (10) W. Rewald, a. a. O., S. 265 ff. 以下の「ノルマル理論」については、拙稿「ドイツ連邦議会調査権についての一考察(4・完)」同・第三四卷二号(一九八四)一〇〇頁以下、及びその掲げた文献の他、N. Acherberg, *Parlamentsrecht*, 1984, S. 446.
- (11) G. Anschütze, a. a. O., S. 220; W. Rewald, a. a. O., S. 310.
- (12) 青部信吾『憲法と議院政』(一九七一)五六頁等参照。
- (13) W. Stefani, *Die Untersuchungsausschüsse des Preussischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik*, 1960, S. 91f.

- (14) RGZ 102, 425. 議会調査権についての判例に関しては、拙稿「議会の調査権について——ドイツの判例を中心として——」
関西大学法学論集第三三卷三・四・五号（一九八三）一九九頁以下参照。
- (15) RGZ 104, 423.
- (16) RGZ 116, Anhang 45.
- (17) Verhandlungen des Vierunddreissigsten Deutschen Juristentags, Bd. 1~2, 1926, 1927.
- (18) Ibid., Bd. 1, S. 3-29.
- (19) Ibid., Bd. 1, S. 332-394.
- (20) Ibid., Bd. 2, S. 69-112.
- (21) Ibid., Bd. 2, S. 112-119.
- (22) Ibid., Bd. 2, S. 133-136.
- (23) Ibid., Bd. 2, S. 120-127.
- (24) J. Hamilton, The Power to Probe, 1976, p. 85-.
- (25) Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2 Aufl., II, S. 941; B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5 Aufl., 1980, S. 585 f. 基本法第四四条をめぐる学説の検討について、
詳しくは拙稿「ユニッ連邦議会調査権についての考察③」同・第三四卷一号（一九八四）四九頁以下参照。
- (26) DVBl. 1954, 574.
- (27) ESVGH 17, 1.
- (28) ESVGH 22, 136.
- (29) DÖV 1977, 524.
- (30) BayVBl. 1977, 597.
- (31) BVerfGE¹49, 70.
- (32) BVerfGE 67, 100. W. Dankowski, Der Parlamentarische Untersuchungsausschub, 1987, S. 124 ff. 上の判決の紹介・
分析を行なったものとして、川又伸彦「議会の文書開示請求権とその限界——フリックス事件を中心として——」中央大学
国政調査権の法的性格

- 大学院研究年報第一六号I—1 (一九八七) 五一頁参照。
- (33) W. Becker, Ein Beitrag zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, DÖV 1964, S. 505; ders., Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, ZParl. 3, 1972, S. 425. 島川豊「西ドイツにおける議会の国政調査権(続稿)——調査委員会の手続に関する各邦議会議長会議の勧告について——」レノマンヌ一八四号(一九六六)六頁以下参照。
- (34) Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentags, Bd. 1~2, 1964, 1965.
- (35) Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages, BT, Drucksache V/4209.
- (36) Mustergesetzentwurf über die Einsetzung das Verfahren von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen. Vgl., W. Becker, a. a. O., ZParl. 3, 1972, S. 427 f.
- (37) BT, Drucksache VI/3829; 7/5924.
- (38) 一九六九年議事規則改正の紹介として、下田久則「西ドイツ連邦議会議事規則」レノマンヌ第二四三号(一九七二)六四頁、第二四七号(一九七二)八四頁参照。
- (39) 一九八〇年の議事規則改正について、H. A. Roll, Geschäftsordnungsreform im Deutschen Bundestag, NJW 1980, 23. 吉田栄司「西ドイツ連邦議会議会における反対派の政府統制権能(一)(二)(三・完)」法学論叢第一一三巻三号、第一一四巻二号、第一一四巻四号(一九八三~四)。その他、近年の議会改革の動きとして、「議会改革マニフェスト委員会」の議会改革案(一九八五年七月一日)がある。また、石井五郎「主要国における議会改革の動き(西ドイツ議会)」レノマンヌ一四四〇号(一九八七)三五頁以下参照。
- (40) W. Damskowski, a. a. O., 1987, S 281 ff.
- (41) H. Oppenheimer, The Constitution of the German Republic, 1923, p. 61.
- (42) B. Schmidt-Bleibrey/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., 1983, S. 616.
- (43) A. Katz, Grundkurs im öffentlichen Recht I, 4. Aufl., 1980, S. 151.

- (47) L. A. Versteyl, in: v. I. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1976, S. 485 f.
- (48) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 61.
- (49) Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz Kommentar, 1973, Art. 44, Rdnr. 3.
- (47) F. Klein, a. a. O., S. 618; Maunz, a. a. O., Rdnr. 20 f.
- (48) N. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 153; H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht III, 4 Aufl., 1978, S. 481; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13 Aufl., 1982. 邦語訳『K・H・Wolff, Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland』(一九八三)参照。
中 國語訳註他記『西ムーンン憲法綱要』(一九八三)参照。
- (49) W. Steffani, a. a. O., S. 313.
- (50) Ibid., S. 348 f.
- (51) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 774.
- (52) Ibid., S. 814, 821; Th. Maunz/R. Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 1985, S. 74.
- (53) J. Rink, Ausbau der Minderheitenposition im Recht der Untersuchungsausschüsse, ZParl. 3, 1972, S. 470 f.
- (54) R. Sholz, Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis, AöR, 1980, S. 564, 595 f.
- (55) N. Achterberg, Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition, DVBl 1971, S. 637; ders., Parlamentarische Kontrollrechte, DÖV 1977, S. 548; ders., Parlamentsreform—Themen und Thesen, DÖV 1975, S. 833; ders., Parlamentsrecht, 1984, S. 593 ff.
- (56) Th. Maunz/R. Zippelius, a. a. O., S. 407 f.

三 アメリカ合衆国における連邦議会の調査権

一、アメリカ合衆国憲法と議会の調査権

イギリスと異なりアメリカ合衆国憲法は、明確な権力分立制を採用し、連邦議会は大統領（執行府）に対する直接

国政調査権の法的性格

的統制手段を持たない。したがって、合衆国における議会調査権を考察するにあたっては、連邦議会の憲法上の地位を明確にする必要があるだろう。調査権は、大統領制の下での連邦議会の地位を前提とした議院の権限である。ここから、調査権が「立法府と執行府とのインテンシブな対話の場」⁽¹⁾ となつていくという特色が生じる。調査権の濫用に警告を發した A・バースでさえ、調査権自体を抑制し、その本質を侵害することは、合衆國憲法の侵害を意味する、と述べているのである。⁽²⁾

大統領の指導力の増大、大統領その他の行政機関への立法権限の委任等により議会の地位は相対的に低下してきているが、議会は権力分立原理への活力を回復するためのさまざまなアプローチを開始している。⁽³⁾ このような試みの中で、一九七四年のニクソン判決以降、調査権の意義は一層増しているといつてよいだろう。⁽⁴⁾ 連邦議会は政策立案能力においては大統領を頂点とする行政府に対抗しえないが、国政全般にわたる調査を行なうことは依然として議会の重要な特権であるとされている。⁽⁵⁾ さらに、この調査権は、議会とその他の國家機關相互の関係における役割のみならず、國民への情報提供作用としての機能を持たされている。⁽⁶⁾

日本國憲法第六二条のような明文規定を持たないが、次のような根拠によつて、調査権は憲法上の地位を与えられてきた。

(1) 侮辱処罰権

侮辱処罰権のような強制権をとまなわぬ調査権は「真正の調査権」とは考えられなかった。議院を侮辱するものを即決的に処罰するこの侮辱処罰権は、裁判所侮辱と同じ意味に考えられていたが、⁽⁷⁾ コモンロー上の侮辱処罰権、議院の特権としての性格を持つにいたつた。一八二一年、最高裁判所は、アンダーソン事件判決の中でこの権限をはじ

めて確認した。⁽⁸⁾ 合衆国憲法は、議員以外の者を処罰する権限を明示的には認めていない。したがって、一般的な侮辱処罰権は各議院の「固有の権限」であり、「議院が審議機関であるという事実から暗黙のうちに認められ」たものだと考えられてきた。⁽⁹⁾

この侮辱処罰権がイギリス議会のそれを継受したものであるかどうかについては論議のあるところである。キルボーン事件判決（一八八一年）では、連邦議会はイギリス議会の侮辱処罰権を受け継いだものではないとされている。⁽¹⁰⁾ 侮辱処罰権を司法的なものとみなした、この判決はランディス等から批判された。⁽¹¹⁾ ランディスは、侮辱処罰権の起源を立法過程の中に求め、「その起源と行使は、立法府の自己防衛に必要であるか、立法権の充分な行使に必要なものである。」と論じた。⁽¹²⁾

議院の侮辱処罰権にもとづく拘禁は会期中に限定されていたが、一八五七年、議院における証言拒否を普通裁判所の裁判を経て刑罰を科する旨の法律が制定され、制裁の有効性が強化された。⁽¹³⁾ このことにもない、議院のコモンロー上の黙示的侮辱処罰権は、制定法上の侮辱処罰権にとってかわられた。最近では、侮辱処罰権の行使に対して議會は謙抑的であるといわれている。⁽¹⁴⁾ 侮辱処罰権は、その制定法化とともに議會の手を離れ、裁判所に委ねられる傾向が強くなってきたといえるだろう。

(2) 立法権——「立法目的の理論」

アメリカ合衆国においても、イギリスと同様に、当初は公金の支出についての調査が不可欠の任務とされ、調査権もこのような観点から行なわれていた。⁽¹⁵⁾ しかし、立法権を専有する議會の地位が明確になるにつれ、議會調査権の根拠は、議會が「立法権」を有するということに求められるようになり、「立法権」の解釈が問題となるにいった。

立法権は、召喚令状についての権限を黙示的に付与するものであり、立法機関の十分な行使に必要とされる情報を得るため、必要な証人の出頭を強制できること、また、連邦議会の両院は憲法上明示された権限のみならず、明文上の権限を効果的に行使するために必要かつ適切な補助的権限をも有するということがマックグレイン事件判決（一九二七年）で述べられた。⁽¹⁶⁾ この判決は、議会調査権とそれを実効的に担保する侮辱処罰権を「立法権」に根拠づけようとするものである。その後の判決でも、このマックグレイン判決が先例としての位置づけを与えられ、調査権は「それにもとづいて十分な立法を行なうことが出来るよう事実を収集するということにおいて、議会の目となり耳として行為する」⁽¹⁷⁾ ためのものであり、「調査は立法が行なわれる領域で連邦議会に情報を得しめることを意図していた」と⁽¹⁸⁾ 判示されている。

調査権の範囲が立法権の範囲内だとする判例は、その大部分が犯罪行為に対する議会調査権を認めるものとして展開されてきた。マックグレイン判決がそうであるし、シンクレア判決（一九二九年）⁽¹⁹⁾ も犯罪行為調査に関するものである。最高裁は、これらの中で、連邦議会が正当な立法的必要性が存在すると考えて行なった調査の行使を承認している（立法目的の理論）⁽²⁰⁾。ここで検討されなければならないのは、将来の立法の助けとなるという立法目的の広い推定から認められた調査が法的に（de jure）認められると考えられてきたのか、たんに事実として（de facto）認められてきたにすぎないのか、ということであろう。de facto に認められてきたにすぎないとすれば、調査権は、議会が立法権を行使するために必要な情報を収集・整備するという、たんなる補助手段にすぎないととらえられることになろう。⁽²¹⁾

議会の立法権には、法律の制定のみならず、立法過程における法案の準備・起草なども含まれる。「立法権」と関

連づけられた調査権は、狹義の立法補助のための調査、行政監督、不正調査のすべてを含む広い範囲のものとらえられている。ランデイスは、「適切な判断を行なうのに必要な証言をひきだす前に、正確な選択を行なわねばならぬ」ということは、見る前に跳べということである。一七八九年の憲法創始者たちによる立法権の付与は、そのようなことを決して意味していない。⁽²²⁾と述べている。このような「立法権」については、これを比較的狭く解する場合でも、「経費割当権を含む』『形式的意味における法律』を定立する権限と解すべき」⁽²³⁾（傍点引用者）だと考えられてきた。すなわち、調査権との関連で問題となる「立法権」とは、連邦議会がその立法の役割を行なうのに必要な連邦議会各議院の一定の権限を意味するのであり、これらの権限のあるものは明文の規定によって与えられ、またあるものは「固有のもの」——より正確にいえば——古くから受け継いだもの (inherited) とされてきた。⁽²⁴⁾

(3) 情報収集・提供作用

W・ウィルソンが「議会の知らせる機能が立法権より選ばれるべきである。」⁽²⁵⁾と述べたように、あらゆる情報を収集し、それを国民に提供していく作用は、代表機関としての連邦議会の重要な任務と考えられてきた。ランデイスも、立法府の情報収集の任務を義務的なものととらえ、その根拠を立法者の選挙民に対する責任に求めている。⁽²⁶⁾彼は、立法判断を賢明に行なうための情報収集を不可欠のものと考えると同時に、その公開を選挙民は要求していると論じた。これらの見解の中からよみとれるように、議会の国民への情報提供作用は、「立法」作用との対比で強調される場合と、広い意味での「立法権」にその根拠を求めていく考え方が存在しているようである。W・ウィルソンは、当時連邦議会が立法にのみ関心を向けていたことを批判し、代表機関としての議会がもっと重要な機能を果たすことを求めている。⁽²⁷⁾ 議会の情報収集作用は、主として立法権行使の付随的作用ととらえられることが多いようであるが、それ

のみに限定されてきたとはいえないだろう。立法作用と明確に区別するとき、それは「新しい独立の権能の出現」と位置づけることも可能である。いずれにしても、代表機関としての連邦議会が、政府機関の腐敗・不正・非能率に関して調査し、調査結果を公表していくことは連邦議会の重要な任務であるとみなされてきた。

最高裁の判決の中にこの主張がみられるのは、ラメリイ事件判決(一九五三年)⁽²⁸⁾からである。ここで、フランクフアーター判事は、議会の情報作用を不可欠のものとし、W・ウィルソンの所説を引用している。また、ワトキンス判決の中でも、「公衆は、自分たちの政府の活動について情報を与えられる権利を有する」と述べられている。⁽²⁹⁾さらに、グラベル判決の反対意見の中でブレナン判事は、政府の活動に関し公衆に知らせることは立法府の最も重要な責任であり「連邦議会と人民との間の対話は、独立以降、代表制度の必要の要素の一つとして承認されてきている」ゆえに、議員から公衆への情報提供は免責特権によって保護される立法府の行為とみなされるべきである、とまで述べられている。⁽³⁰⁾

ブラックマン判事は、この作用の目的を次の四点に要約している。⁽³¹⁾

- (a) 提案された立法行為について公衆に助言する
- (b) その問題および争点の存在について公衆に知らせる
- (c) 建設的なコメントや提案を公衆から受けとる
- (d) 連邦議会での議員の行動に対する評価を公衆が行なうことを可能にする

ここで述べられているのは、広義の「立法権」の中に含ましめられる立法のための情報収集と異なり、立法府の「政治的」責任として、国民にかわって収集した情報を国民に提供・公開していく作用である。したがって、議会が

たんに「立法権」を有するということのみでは、十分にその法的根拠、法的性格を明らかにしたことはないだろう。

(4) 「SD特権」——議員に対する発言・討論免責条項

アメリカ合衆国憲法第一条第六節一項は、議員に対する発言・討論の免責を定めている。(「SD条項」あるいは「SD特権」とよばれている。)このSD特権の適用拡大によって、議会調査権の機能——とりわけ、その情報提供機能——に新たな可能性を見出しうるのではないかといわれている。⁽³²⁾

最高裁は、キルボーン判決において、初めてこのSD条項に言及した。以後ハッチンソン判決(一九七九年)まで十一件の判例が存在する。⁽³³⁾これらの判決は、どのような活動がSD特権を与えられるべき立法作用の中に含まれるのかを判断してきた。グラベル判決(一九七二年)は、議員のみならず、その側近(side)にも「側近の行為が議員自身によって行なわれていたならば保護されたであろう立法行為にかぎって」このSD特権が及ぶことを明らかにした。⁽³⁴⁾しかし、文書公刊のための打ち合わせ及び公刊という行為は、立法行為ではなく、議院の審議に非本質的なものとしてSD条項の適用をうけないと判示されている。⁽³⁵⁾

二、大統領特権(行政特権)と議会調査権

「そもそも行政統制のための機関であった⁽³⁶⁾」といわれる議会が、調査権を最初に行使したのが、セント・クレア事件(一九九二年)であったのは偶然ではない。すでにこのときから、「行政特権」の主張と議会調査権行使の主張は、対立・緊張関係にあった。

国政調査権の法的性格

下院セント・クレア調査において、ワシントン大統領は、財務長官と国防長官が下院に出頭し、証言することに承認を与えた。また、下院の要求する全ての資料を下院に提出した。結果として、議会の要求は認められたが、ソーフアーは、これらの経過の中で、大統領が国益に反するものでないと判断した上で文書を提出したことを重視し、すでにこの時点から外交・国防に関する「行政特権」が存在していたと主張する⁽³⁷⁾。これに対して、R・バーガーは、資料が全て提出されたことをとらえて、ワシントンが「行政特権」を行使したことを否定しようとする⁽³⁸⁾。また、一七九六年、ジェイ条約に関する資料・文書の提出要求をワシントン大統領は拒否したが、このことの評価についても論議がある。バーガーは、下院に条約に関する調査権がないことを理由として大統領は資料提出を拒否したのであり、「行政特権」の主張を行なったのではないとする。これに対して、ソーフアーは、この事件を大統領の「行政特権」主張の事例とする⁽³⁹⁾。しかし、ロジャーズメモによっても、大統領による情報秘匿の最初の事例は、一八三五年のA・ジャクソン大統領の行使したものである。そして、この事例に対しても『先例』としてはきわめて根拠の弱いものであるという批判もなされている⁽⁴⁰⁾。また、B・シュオルツも大統領・行政官が『無制限の裁量』を持つという明確な主張は、つい最近になってからなされるようになった、と述べている⁽⁴¹⁾。

大統領命令による秘密指定制度は、ルーズベルト大統領、トルーマン大統領によって確立されていった⁽⁴²⁾。第二次大戦後の著名な事例としては、まず第一に、一九五三年から四四年にかけてのマッカーシー委員会からの政府転覆秘密資料提出要求に対するアイゼンハワー大統領の回答が挙げられる。アイゼンハワー大統領は、国防総省の意思決定過程を明らかにする会議、通信及び文書の公開を禁ずる命令を発した⁽⁴³⁾。この中で、「十分でしかも効率的な行政を行なうため」には、公開が「公益に反する」旨明示している。大統領のこの主張は、マッカーシー委員会が権力分立原則

を破壊して、大統領府への機能的統制を試みているのではないかと懸念する人々の支持をえた。第二の事例として、トルーマン大統領と非米活動委員会との関係がある。トルーマンは、「大統領のあらゆる行為が公の調査、政治目的のための曲解に服するとしたならば、大統領は、統治の立法部門の一部門にすぎなくなるだろう。」と述べていた。⁽⁴⁴⁾第三に、アービン上院議員へのニクソン大統領の回答が挙げられよう。ニクソンは、大統領が政策決定を行なうには、その過程で自由・率直な討論が行なわれなければならないが、公開は、それを妨げるものであるとしていた。アービンは、「行政特権」を全く認めないという立場はとらなかつたが、犯罪・政治腐敗に関するものに対しては完全な公開を要求した。⁽⁴⁵⁾

「行政特権」擁護論者のバイブルとまでいわれた『ロジャーズメモ』にふれておかなければならぬだろう。これは、一九五八年に公表された元国務長官ロジャーズの『連邦議会に情報を秘匿する大統領の権限 (The power of the President to withhold information from the Congress)』と題するメモランダムである。それは、「議会の文書提出要求に対して、大統領はそれらの公開が公共善に奉仕するのか、あるいは公益に反するののかについて裁量権を行使すべきであり」、「公開の適否に関する裁量判断は」最終的には大統領が行なう、としている。ロジャーズよりすこし前、ブランネルは、より一層徹底した「行政特権」の主張を行なっている。彼は、連邦議会の権限を法律制定に限定し、議会は他のいかなる方法によっても行為できないと主張していた。⁽⁴⁶⁾「行政特権」が歴史に深く根をおろした、大統領の「特権」であるとする、これらの主張に対して、バーガー等が精神的に反論を展開した。

最高裁は、大統領が自己の所管にかかる資料の提出・開示を拒否する特権を有するということがあることを一般論としては認めてきた。問題は、その特権の無条件性、絶対性が認められるか否かであろう。レイノルド判決(一九五

二年)では、空軍の公式記録の提出が国家の安全を危険ならしめるとされたが、行政府の無条件の裁量権は認められず、最終的な判断は裁判所が行なうということを確認している。⁽⁴⁷⁾ ニクソン判決でも、権力分立原理や、高度の政治性を有する高官間の会話の機密保持の必要性というだけでは、裁判手続き上、絶対的・無条件の大統領免責特権は主張できず、「軍事的・外交的又は機密性の高い国防上の秘密保持の必要性」という具体的な主張がない場合には「公正な裁判の遂行というはっきりとした要請に道を譲らなければならぬ」と述べられている。⁽⁴⁸⁾ このことは、その後の判決で、「大統領の責任の遂行、彼の職務についての通信、政策形成、決定作成過程でなされたものに関するかぎり」と明確に述べられるようになっていく。⁽⁴⁹⁾

アメリカ合衆国成立にいたるまで、さらにはその過程においても、連邦議会と大統領の地位、権限をどのように定めるかについて激しい対立・論争があったことはよく知られている。一七八九年以来建国者たちの意図であり、世論の賛成をえてきたのは、「大統領はインシャティブをとることができる。しかし、政治を左右することはできない。」⁽⁵⁰⁾ という考えであったと言われる。したがって、議会に対する大統領の姿勢は、個々の大統領の性格に負うところが多く、議会に対する弱い政府が一般的であったともいわれている。しかし、徐々に大統領の地位は強化され、F・ルーズベルト大統領以降、強い大統領が一般的となった。⁽⁵¹⁾ E・H・レビは、ニクソン判決以前は「この分野においても妥協がわれわれのたどってきた道であり、このニクソン判決は唯一の例外である。」と述べているのである。⁽⁵²⁾

「行政特権」の主張と、行政府に対する統制・監視を目的とする調査権との対立の背後には、まず第一に、合衆国憲法第二条第一節一項にいう「行政権」の解釈の対立が横たわっている。憲法制定当初から、(a)最高の立法機関たる議会の意思に従属し、議会の意思を実行するにすぎないものであるという観念と、(b)広い範囲にわたる自主的・自己

支配的なものであるという観念が対立していたといわれている。⁽⁵³⁾ 行政にたいする議会の調査権は、その行使の根拠を行政機構の存廃自体を定めることのできる、議会の立法権に求められてきた。とりわけ、バーガーは、(a)の観念を重視し、行政権の内容は憲法に列挙された事項に限定されると考えたのである。⁽⁵⁴⁾ 彼は、強力な議会調査権を主張する根拠として弾劾権をも持ちだす。この弾劾権の対象は限定されているとはいえず、大統領を含むすべての行政官に対する立法者の拘束と考えられている。

第二に問題となるのは、「行政特権」の憲法上の根拠である。否定的見解は、これを「憲法上の神話」とする。肯定的見解は、この特権を権力分立原理を基礎とし、憲法上大統領に付与された諸権限、諸規定にもとづくものであるとする。これらのものとして、行政権の包括的付与（憲法第一条第一節一項）の他に、陸海軍・各州民兵の最高司令官としての権限（同・第二節一項）、条約締結等外交に関する諸権限（同・二項）、立法部の指導、法律の誠実な執行（同・第三節）があげられる。⁽⁵⁵⁾ 「戦時における最高司令官の権限」という近代的に拡大された概念は、リンカーンの主張に始まるといわれる。リンカーンは、「法律が誠実に執行されるように配慮する」という大統領の義務を支えるものとして、この条項を援用した。⁽⁵⁶⁾ この問題は、F・ルーズベルトの時代にも生じたが、ベトナム問題のときにも論議されている。⁽⁵⁷⁾ また、外交に関する諸権限についても、ジュイ条約をめぐる議会と大統領との対立以降、条約の「助言と同意」と「締結」の解釈をめぐる争われてきた。

このように、憲法上の大統領の地位、諸権限——行政特権の根拠といわれるもの——は、いずれもそれに対応する連邦議会の権限との関連で解釈すべきものであり、「完全な行政裁量の主張は、いかなる制定法によっても、また、何の司法的先例によっても支持されない。」⁽⁵⁸⁾ との見解が有力である。

行政府が連邦議会に情報を提供することを義務づける法律は、すでに一七八九年に成立していたといわれている⁽⁵⁹⁾。また、一九四六年立法府再組織法 (The Legislative Reorganization Act of 1946) とその一九七一年改正法は、法律で直接に両議院規則を変更し、常任委員会の種類、定員及び権限を定めた。この中で、常任委員会に、法適用・修正、付随的立法等のため行政府を監視する役割を認めている⁽⁶⁰⁾。また、FOIAは、議員を含む市民に行政府資料を手する権利を与えている。この法律は、行政特権の包括的な主張に対する市民の権利の宣言とみなされている。

このように、一般的・包括的な行政特権の主張は、裁判所においても制定法上も認められてはいない。しかし、議会の権限——調査権の限界——との関連では、憲法制定前後からの歴史的事実の評価ともからんで多くの困難な問題を残している。

- (1) 高見勝利「英・仏・独の国政調査の実情」自由と正義第二七卷二〇号(一九七六)二二頁。
- (2) A. Barth, *Government by Investigation*, 1965, p. 17.
- (3) 山谷清志「議会の復権とその評価——一九七〇年代におけるアメリカ連邦議会の改革をめぐって——」季刊行政管理研究 四三号(一九八八)四七頁、山内幸雄「アメリカ連邦議会改革と国政調査権(一)(二・完)——一九七〇年代の改革を中心として——」山梨学院大学法学論集八号(一九八五)一三一頁、同・一〇号(一九八六)一〇五頁、森昌一「主要国における議会改革の動き(アメリカ連邦議会)」レファレンス四四〇号(一九八七)一〇頁等参照。
- (4) *United States v. Nixon*, 418 U. S. 683, 1974.
- (5) 阿部斉「日米議会における調査」法律時報第四八卷六号(一九七六)二八頁。
- (6) R. Berger, *The President, Congress, and the Court*, 83 Yale L. Rev. 1111, 1974.
- (7) 伊藤正己『憲法の研究』(一九六五)一五三頁以下参照。「国会侮辱にとつて注意すべきは、国会の特権(privilege)を契機としてとくに発展をみたことであろう。侮辱処罰による拘禁の権限は、国会の特権の要石であるといわれている」(同・一五五頁)のである。

- (8) Anderson v. Dunn, 6 Wheat 204, 1821.
- (9) E. S. Corwin, *The Constitution and what it means today*, 13th ed., 1973, p. 24; L. Fisher, *Constitutional Conflict between Congress and President*, 1985, p. 18.
- (10) Kilbourn v. Thompson, 103 U. S. 168, 1881.
- (11) Landis, *Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation*, 40 Harv. L. Rev. 153, 1926.
- (12) *Ibid.*, p. 160.
- (13) この法律が、一八六二年及び一九三八年の改正を経て、2 USC § 197, 1953 となつた。
- (14) ロギンロー上の侮辱処罰権が、一九三四年以降使用されなくなつた。ただし、J. Hamilton, *The Power to Probe: A Study of Congressional Investigations*, 1976, p. 95-6. See, J. P. Rich, *The Attorney-Client Privilege in Congressional Investigations*, 88 Colum. L. Rev., 145, 1988.
- (15) R. Berger, *Executive Privilege: A Constitutional Myth*, 1974, p. 43.
- (16) McGrain v. Daugherty, 273 U. S. 135, 1927.
- (17) Watkins v. United States, 354 U. S. 178, 200, 1957.
- (18) Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U. S. 491, 506, 1975.
- (19) Sinclair v. United States, 279 U. S. 263, 1929.
- (20) J. Hamilton, *op. cit.*, p. 101-.
- (21) 芦部・前掲書九二頁參照。
- (22) Landis, *op. cit.*, p. 221.
- (23) 芦部・前掲書九二頁。
- (24) E. S. Corwin, *op. cit.*, p. 8.
- (25) W・ウーレンン『議会と政府』(小林孝輔・田中勇訳)(一九七八)二〇二頁。
- (26) Landis, *op. cit.*, p. 205-6.
- (27) Shwartz, *Executive Privilege and Congressional Investigatory Power*, 47 Calif. L. Rev. 3, 9, 1959.

- (82) United States v. Rumery, 345 U. S. 41, 1953.
- (82) 354 U. S. 178, 200, 1957.
- (83) Gravel v. United States, 408 U. S. 606, 652, 661, 1972.
- (83) Doe v. McMillan, 412 U. S. 330, 332, 1973.
- (83) 山内幸雄「トーマスとワタソの Speech or Debate 特権の情報提供機能——国政調査権との関係と「ラップ」——」比較英政(近畿大学)第一九・二〇号(一九八二)二六三頁。
- (83) Hutchinson v. Proxmire, 443 U. S. 111, 1979; See, Notes, *The Speech or Debate Clause Protection of Congressional Aides*, 91 Yale L. J. 961, 1982.
- (83) 408 U. S. 606.
- (85) Notes, *op. cit.*, pp. 972-3.
- (86) 小島忠司「行政の議会による統制」(『現代法』)所収(一九六六)一八一頁。
- (86) A. D. Sofaer, *Executive Privilege: An Historical Note*, 75 Colum. L. Rev. 1318, 1975.
- (86) R. Berger, *Executive Privilege: A Reply to Prof. Sofaer*, 75 Colum. L. Rev. 603, 1975.
- (86) R. Berger, *Supra note 15*, pp. 130-32, 171-79; A. D. Sofaer, *op. cit.*, p. 1319. Ed., by K. D. Crews, *Corwin's Constitution*, 1986, p. 205.
- (40) R. Berger, *Supra note 15*, p. 181.
- (41) 「バーナム・シナホルツ」アメリカ——大統領特権の原理」(トット・ガホルム編『日本政治総合研究所訳『国家秘密を知る権利』』所収)(一九七九)一六一頁。
- (42) 右崎正博「国家機密の保護と情報の自由化」法律時報第五二巻四号(一九八〇)三三三頁。
- (43) K. Bradshaw & D. Pring, *Parliament and Congress*, 1981, p. 236; J. Hamilton, *op. cit.*, p. 167-70.
- (44) J. Hamilton, *op. cit.*, p. 169.
- (45) *Ibid.*, pp. 167, 171-2.
- (46) Shwartz, *Supra note 27*, pp. 8-9

- (47) United States v. Reynolds, 345 U. S. 1, 1952.
- (48) 長内「大統領特権の限界」(『英米判例百選Ⅰ公法』)(一九七八)六六頁参照。
- (49) Nixon v. Administrator of General Service, 433 U. S. 425, 449-50, 1977; Ed. by K. D. Crews, op. cit., p. 189-.
- (50) 酒井吉栄『アメリカ憲法成立史研究』(一九六五)一八五頁。
- (51) A. Barth, *op. cit.*, p. 8-9.
- (52) E. H. Levi, *Some Aspects of Separation of Powers*, 76 Colum. L. Rev. 371, 389, 1976.
- (53) 芦部・前掲書九一頁。下山英二「アメリカ憲法における『権力分立と法の支配——執行府特権について——」(下山他編『アメリカ憲法の現代的展開2』所収)(一九七八)五四頁以下。畑博行『固有の行政権』に基づく米国大統領の緊急措置権」(大石義雄教授還暦記念『世界各国の憲法制度』所収)(一九六六)三三三頁参照。L. Fisher, *op. cit.*, p. 204.
- (54) R. Berger, *Supra note 6*, p. 1148-49.
- (55) R. Berger, *Supra note 15*, p. 60-.
- (56) E. S. Corwin, *op. cit.*, p. 156-57.
- (57) *Ibid.*, p. 158.
- (58) Shwartz, *Supra note 27*, p. 41.
- (59) J. Hamilton, *op. cit.*, p. 162.
- (60) *Ibid.*, p. 60. 一九四六年法は、上院常任委員会に召喚権を認めていた。

四 日本における議会調査権

一、明治憲法草案における議会の調査権

明治維新前後の会議制の主張(会議論)の中には、イギリスの議会制度を参考にすることが多くみられた。これらの主張は、民撰議院論へと展開されていき、元老院の憲法草案など『公』のものから民間の憲法草案にいたるまで、

国政調査権の法的性格

イギリスの議会制度の影響を受けたと思われる議会論となった。⁽¹⁾

憲法草案の中で、民撰議院の地位を明確に打ちだしているものは、イギリスの議会制度の影響を受けたものだといつてほぼ間違いないであろう(アメリカ合衆国憲法の影響を受けたものもみられるが)。また、その多くは、議会(議院)の調査権を明示的に定めている。以下、いくつかの憲法草案をみてみよう。⁽²⁾

① 共存同衆の私擬憲法意見(明治一二年)

イギリス流の立憲主義を基礎とするこの憲法草案は、議院内閣制を採用し、議会の権限はきわめて大きい。議会は、大臣の罪を弾劾してその職を免ずる等の権限を有し、国政調査のために官吏・人民を召喚する権を与えられている。⁽³⁾

② 桜井静の大日本国会法草案(明治一二年)

元老院案、共存同衆案及び筑前共愛会案と共通点を多く有する憲法案である。議会の権限は概して大きく、大臣の罪を弾劾する権のほか、国政調査のために委員を設け、官吏・人民に報告を求める権を有している。⁽⁴⁾

③ 嚶鳴社憲法草案(明治一二年)

二院制、議院内閣制を採用するこの憲法草案は、共存同衆案と同じく国政調査権についての規定を有している。⁽⁵⁾

④ 大日本国憲法大略見込書(筑前共愛会)(明治一三年)

強い民権思想が表明された憲法草案であり、「同時代の憲法構想の中でひとときわ顕著な特色を發揮している。」⁽⁶⁾と評価されている。議会の権限は大きく、行政に対する強い監督権を与えられている。⁽⁷⁾

⑤ 京都府民有志の大日本国憲法案(明治一四年)

「天皇制イデオロギーの観念的表現の修辭が見える」⁽⁸⁾とはいわれるが、国会は国政調査権をもっているなど、かな

り広い権限を持っている。⁽⁹⁾

⑥ 交詢社の私擬憲法案（明治一四年）

イギリス流の政党内閣制の採用を眼目とするが、国政調査権は明記されていない。ただ、官吏に対する弾劾権等が定められている。⁽¹⁰⁾

⑦ 五日市憲法草案（千葉卓三郎）（明治一四年）

国会の権限は極めて広く、大臣の弾劾権、自動集会権のほかには違憲な国政を矯正（阻止）する権限を与えられている。議院内閣制を採用し、国政調査権も認められている。⁽¹¹⁾

⑧ 佐々文書所収憲法草案（明治一四年）

「かなり自由主義的な立憲君主制の草案」と評価されるこの草案は、その六二（五九）に両議院の国政調査権を定めている。⁽¹²⁾

⑨ 相愛社員憲法草案（明治一四年）

共存同衆の憲法案よりも「さらに民主主義的傾向の強いものではなかったか」との評価もなされている憲法草案である。「国会ハ緊要ナル調査ニ関シ官吏並ニ人民ヲ召喚スルノ権ヲ有ス」（第五四条）と国政調査権が明示されている。⁽¹³⁾

⑩ 内藤魯一の日本憲法見込案（明治一四年）

君主権に大きな制限が加えられ、国会中心主義が採られている。国政調査のために官吏を審問し、職務上非違ある官吏を審問・免職・求刑する権等が認められている。⁽¹⁴⁾

⑪ 植木枝盛の日本国国憲案(明治一四年)

「現存する憲法構想の内最も民主主義的な内容のものであって、ブルジョア民主主義の極致を行く独創的な案と称しても過言ではないと信ずる。」⁽¹⁶⁾という高い評価が与えられている憲法草案といえよう。もちろん、帝位の不可侵性を承認しており、天皇大権事項により議会の権限は制約されていた。⁽¹⁶⁾しかし、国会中心の民主主義的統治組織を実現しようとしており、国政調査権も明記されている。ただ、この憲法草案はイギリスの議院内閣制を採用しているというよりは、アメリカ流の三権分立主義を採用しているといったほうが正確であろう。⁽¹⁷⁾

⑫ 村松愛蔵の憲法草案(明治一四年)

国会(一院制)は、大臣彈劾の権、国政調査のために官吏・人民を召喚する権等を有する。⁽¹⁸⁾

⑬ 山田顕義の憲法草案(明治一四年)

政府首脳部の一人が作成した憲法草案だけに、民権派の諸案とは全く対照的なものといわれている。しかし、立憲主義的要素も相当に含まれており、両議院は事実を明らかにするため委員を命じて審査することができる。⁽¹⁹⁾

⑭ 井上毅の憲法草案(明治一四年)

この草案作成当時、井上毅は、民間の憲法構想との間に大幅な共通性を失ってはいなかった。国政調査権は、第七九条に定められている。⁽²⁰⁾

⑮ 私草草案(北陸自由新聞)(明治一六年)

草案第一条は、下院の国政調査権を定めている。⁽²¹⁾

これらの憲法草案は、そのいくつかそれぞれ影響しあい、同一グループの作成によると思われるものや、相互の

関係がはっきりしないものも含まれている。ただ、国政調査権を明記したこれら憲法草案に共通していえることは、議会の権限が対行政府との関係で強力な憲法草案だということであろう。その程度は各種各様であるが、議会による行政統制権の一つとして国政調査権が考えられていたことは明らかである。

二、大日本帝国憲法と調査権

大日本帝国憲法における議会の調査権を芦部信喜教授は、「ドイツ型立憲君主制における国政調査権」⁽²²⁾の章で論じられている。このことからわかるように、大日本帝国憲法における議会制度は、イギリス型議会制度の「排斥」によって成立した。⁽²³⁾

イギリス議会制度の影響を排したとはいえ、ドイツの外見的立憲主義を採用しようとしたがゆえに、議会の調査権としては、すでに紹介した『事実の調査権』を採用する余地は残っていた。憲法制定過程において、甲乙両案には、この『事実の調査権』が盛りこまれていた。⁽²⁴⁾しかし、ロエスレルは、「議院ヲシテ此審査権ヲ執行セシムルハ行政権ノ権限ト、及官庁ニ於ケル事務ノ執行ヲ侵害スルモノナリ」として、この『事実の調査権』の導入にすら否定的な態度をとった。この結果として、大日本帝国憲法には調査権の明示的規定が存在しなかったのである。ただ、議院法には、政府に対する質問権（第一〇条）、委員会の政府委員に対する説明要求権（第四四条）等が定められていた。このかぎりでは、議院による政府統制権としての調査権が存在したといえなくはない。しかし、議院法は同時に、各議院が「人民ニ向テ告示ヲ発スルコトヲ得ス」（第七二条）、「各議院ハ審査ノ為ニ人民ヲ召喚シ及議員ヲ派出スルコトヲ得ス」（第七三条）とし、さらには「各議院ハ國務大臣及政府委員ノ外他ノ官庁及地方議會ニ向テ照會往復スルコト

トヲ得ス」(第七五条)と定めていた。⁽²⁶⁾

「いちおう原則的には調査権がみとめられていた」といえるかもしれないが、そこでの調査権は、形式的・名目的なものであり、実効性を欠いたものであった。「したがって、むしろ、民主的な近代国会制度の『一用具』としての、そして現憲法下でいわれるような、実効性ある本来の国政調査権は、そこでは、存在しなかった⁽²⁷⁾」と評価されている。

三、日本国憲法と国政調査権

日本国憲法成立過程において、国政調査権は当初から盛り込まれていた。

マッカーサー草案第五四条においては、たんなる「調査」となっていたが、同時に国会侮辱処罰権も認められていた。⁽²⁸⁾三月二日案では、「國務ニ関スル調査」となり、審議過程で現在のように「国政に関する調査」と改められた。

侮辱処罰権については、改正草案の段階で削除された。そのため、昭和二年「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律」が証人の出頭・証言・記録提出に強制の裏づけを与えるために制定された。⁽²⁹⁾

- (1) 浅井清『明治立憲思想史に於ける英国議會制度の影響』(一九三五)
- (2) 以下に紹介する憲法草案については、家永三郎他編『明治前期の憲法構想〔増訂版〕』(一九八五)、稲田正次『明治憲法成立史 上下』(一九六〇、六二)、清水伸『明治憲法制定史 上中下』(一九七一、七四、七五)、新井勝敏『民衆の憲法構想』(自由民権百年全国実行委員会編『自由民権と現代』所収)(一九八五)四〇二頁参照。
- (3) 「下院ハ緊要ナル調査ニ関シ官吏並ニ人民ヲ召喚スルノ権アリ」
- (4) 「第二九条 各議院ハ公事若クハ公益ニ関スル事件並ニ国需其他立法上ニ関スル調査ノ為メ議員ノ中ヨリ委員ヲ設クルヲ

ヲ得此ノ委員並ニ議院ハ調査ニ必要ナル報告書其他等ヲ差出ス可キヲ口述或ハ書面ヲ以テ執政官吏及ビ人民ニ求ムルノ權アリ」

(5) 「下院ハ緊要ナル調査ニ関シ官吏並ニ人民ヲ召喚スルノ權アリ」

(6) 家永他・前掲書一二頁。

(7) 「第六二条 国会両院ハ往時施政ノ検査ヲナシ現今行ハル、弊書ヲ改正スルノ權ヲ有ス」

(8) 家永他・前掲書一五頁。原田久美子「明治一三年の憲法草案」日本史研究第八七号(一九六六)六五頁参照。

(9) 「第七四条 議院ハ公益ニ関スル事件ヲ調査セシムル為ニ議員中ヨリ委員ヲ設クルヲ得此委員ハ調査ノ為ニ必要ナル報告書ヲ差出ス可キ事ヲ口述又ハ文書ヲ以テ官吏及人民ニ求ムルヲ得」

(10) 「国会院ハ内閣宰相其他行政及司法官吏ノ国事犯及職務上ノ過失ヲ彈劾スルヲ得ベシ」

(11) 「民撰議院ハ緊要ナル調査ニ関シ官吏並ニ人民ヲ召喚スルノ權ヲ有ス」

(12) 「国会ハ緊要ナル調査ニ関シ官吏並ニ人民ヲ召喚スルノ權ヲ有ス」

(13) 家永他・前掲書二三～二四頁。

(14) 「第二二条 国会ハ其職ヲ行フニ必須トスル調査ニ関シ当該ノ官吏ヲ国会ニ召喚スルヲ得」

(15) 家永他・前掲書二七頁。

(16) 後藤靖『自由民権運動の展開』(一九六六)三二頁。

(17) 「第一三〇条 聯邦立法院ハ切要ナル調査ニ関シ聯邦ノ官吏ヲ議場ニ提喚スルノ權アリ又聯邦人民ヲ召喚スルノ權アリ又

聯邦人民ヲ召喚シテ事情ヲ質スルヲ得」

(18) 「第三二条 議院ハ緊要ナル調査ニ関シテ官吏並ニ人民ヲ召喚スルノ權アリ」

(19) 「第五一条 兩議院ハ其関涉スヘキ事件ニ付其事実ヲ明ニセント欲スル時ハ委員ヲ命シテ之ヲ審査スルヲ得」

(20) 「兩議員ハ事務ヲ審査スル為ニ委員ヲ設クルコトヲ得而シテ其委員ハ官民ニ向テ必要ナル当該事件ノ報告ヲ求ムルコトヲ得」

(21) 「下院ハ重要ナル調査ニ関シ諸官吏及ヒ人民ヲ召喚スルノ權アリ」

(22) 芦部信喜『憲法と議會政』(一九七一)一六頁以下参照。

- (23) 浅井・前掲書三八七頁以下参照。
- (24) 井上毅が明治二〇年、伊藤博文のもとに提出した試草乙案及び試草甲案には、事実(事務)の調査権が両議院に認められていた(稲田・前掲書下六五頁)。
- 甲案第四四条「両議院ハ事務ヲ審査スル為ニ各省ニ向テ必要ナル報告及証憑文書ヲ求ムルコトヲ得但シ各省ノ外他ノ官衙ニ向テハ直接ニ往復スルコトヲ得ス」
- 乙案第四七条「両議院ハ事務ヲ審査スル為ニ各省ニ向テ必要ナル当該事件ノ報告及証憑文書ヲ求ムルコトヲ得但シ各省ノ外他ノ官衙ニ向テハ直接ニ往復スルコトヲ得ス」
- (25) 伊藤博文編『憲法資料上巻』(一九三四)四七二頁。鈴木安蔵『憲法制定とロエスレル』(一九四二)四二六頁。
- (26) 議院法制定と政府に対する質問権、説明要求権については、衆議院事務局編『枢密院會議筆記 議院法』(一九七七)。稲田正次『明治憲法成立史 下巻』(一九六二)一〇二〇頁参照。
- (27) 和田英夫「議院の国政調査権」(『日本国憲法体系第四巻』所収)(一九六二)三七頁。
- (28) 「第五四条 国会は調査を行ない、証人の出頭および証言並びに記録の提出を求めることができ、これに応じない者を処罰することができる。」(高柳賢三他編著『日本国憲法制定の過程』(一九七二)二八七頁。
- (29) この「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律」(昭和二年二月二三日法律第二二五号)(以下「議院証言法」という。)は、本文にも述べたように、その制定趣旨からして、憲法第六二条と不可分の法律である。昭和五年以来、この「議院証言法」改正のための検討が続けられてきた。この改正作業は、喚問された証人の基本的人権を守り、かつ、証言を得やすくすることをその中心課題とするものといわれていた。この検討の結果として、昭和五年四月、「証人及び証言等に関する小委員会報告書」が提出された。これらの論議をふまえて、「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律の一部を改正する法律」が成立し、昭和六三年一月二六日公布された(官報第一八五二八号昭和六三年一月二六日)。主な改正点は、①委員長の許可を得て補佐人を選任できる(第一条の四)、②委員長は証言を求める事項と無関係な尋問、威嚇的な尋問などを制限できる(第五条の二)、③偽証罪などの告発は、出席委員の三分の二以上の賛成を要する(第五条の四)、④尋問中の証人に対する撮影は、許可しない(第五条の三)、などである。これらの改正点が国政調査権の有効・適切な行使に資するものであり、国民の基本的人権の保障にもつながるものであるかについては、論議のあるところであ

ろう。とりわけ、尋問中の証人に対する撮影禁止には問題が多いように思われる。この改正法が施行される前に、改正法の明文規定にもかかわらず（施行日前に出頭又は書類の提出を求められた証人に係る……国政に関する調査については、なお従前の例による——付則²）、撮影禁止の措置がとられたことは問題である。

三 国政調査権の法的性格

一 議院の国政調査権（日本国憲法第六二条）の本質をめぐる論議について

一、日本国憲法制定後最初の憲法解釈論争——「浦和事件」を契機として——

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限なのか、あるいは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なのか、についての論議は、日本国憲法施行後まもなく、「浦和事件」をはじめとするいくつかの事件を契機に展開された¹。ここで展開された学説の対立については、すでに論じ尽くされた感もあるが、本稿での問題関心をふまえて論点を整理し、問題点を指摘してみたい。

(1) 「補助的権能説」と「独立権能説」

日本国憲法第六二条の国政調査を「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。立法作用の補助に重点を置く見解²と、国会及び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限であるとする見解³が存在している。さらに「議會制度の主たる価値は、……立法機関たることに在るのではなく、……国の政治を統制する機関としての地位⁴」に移行してきたという前提の下に、とりわけ衆

議院の内閣不信任決議権のような行政統制権行使のための補助的作用であるということに重点を置く見解もある。⁽⁵⁾

第一の見解でも、どこまでを立法作用の補助とみなすかによって国政調査権の及ぶ範囲は異なってくるが、後二者の見解では、「憲法上の諸権限」をどのように解するかによって国政調査権の内容・範囲は大きく異なってくるだろう。補助的権能であるからといって、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。例えば、「日本国憲法で認められた国会及び議院の権限は極めて広範であるから、その範囲は私的事項を除外するのみで国政に関するすべての事項に及ぶ⁽⁶⁾」あるいは、「調査権が補助的権能として性格づけられるとしても、……ほとんど無限定といつてよい範囲に及ぶ⁽⁷⁾」ともいわれるとき、その最大限の範囲が考えられているといえよう。

これに対して、第六二条に独自の存在根拠を求め、そこである国政調査権は、議院の他の権限のたんなる「補助」にとどまるものではないとする学説は、国会が国権の最高機関（憲法第四一条）であることを前提として、統括機関たる国会を構成する両議院に与えられた独立の権能であるとする。⁽⁸⁾ 国政調査権は、立法機関としての国会の部分機関たる議院の権限ではなく、国権の最高機関としての国会の部分機関たる議院の有する権限に属すると解されるのである。⁽⁹⁾

(2) 「補助的権能説」の検討

国政調査権を補助的権能であるとする見解は、調査権が議会の「固有の権利」あるいは「自然権」であるとし、日本国憲法第六二条は、それを明文化したものにすぎないと述べる。⁽¹⁰⁾

しかしながら、歴史的・社会的条件の相違にも応じて、各国は議会調査権につき様々の規定を設けてきた。⁽¹¹⁾ 議会の調査権が「自然権」であるというのは、近代議会（国民代表議会）の性格から、そう考えられるべきものかどうかという一

般論にすぎないともいえよう。⁽¹²⁾つまり、議会の「天賦の」調査権とは、何らかの権限を有するものがその行使のため当然有するところのものである。日本国憲法第六二条が特に明文の規定をもって定めた国政に関する調査権の「本質」を明らかにするための論議にとっては、前提問題にすぎず、本論は更に別の形で展開されなければならないだろう。補助的権能説の中で、立法を主として補助すると考える見解は、アメリカ合衆国のように大統領制を採っている国での論議——議会は執行府とのインテンシブな対話の場として「立法権」を根拠に執行府の統制・監視的調査を行ないうる——を一つの手がかりにしているように思われる。ここでは、議会が「立法機関」であるということから「立法権」の広い解釈が行なわれる。

「何を」補助するのかについて、国政調査権を補助的な権能と考える学説は、国会の立法作用を国政調査権との関係においては他の予算議決、行政監督作用等と並列させ、それらの補助的作用ととらえるものから、⁽¹³⁾立法作用の補助としてよりも行政監視・監督作用の補助に重点をおいて解するものまである。⁽¹⁴⁾この最後の見解は、国政調査権を国権の最高機関たる国会に不可欠の国政監督的機能ととらえる学説とほとんど差異がないだろう。

このような重大な相違が「補助的権能説」の中に存在するのは、補助的権能であるというだけでは何ら「本質」を明らかにしたことはないならず、⁽¹⁵⁾日本国憲法における国会（それを構成する両議院）の地位、その法的性格に対するとらえ方の違いをそのまま反映したにすぎないからであろう。しかし、このような相違にもかかわらず、補助的権能説を採る論者は、「国権の最高機関」（憲法第四一条）に明確な法的意味を認めないという点では一致している。⁽¹⁶⁾つまり、第六二条の法的性格が主として、行政にたいする議会的統制にあると考えることにおいて補助的権能説の一部と独立権能説との間には共通の理解がみられるが、国会の地位をどう理解するかについては、二説の間に明確な相違が

あるといえる。⁽¹⁷⁾

国政調査権を他の権限の補助的権限と解する場合、国政調査作用それ自体が被補助作用の一部を構成するのか、それとも別の作用とされるのか、ということが補助的権能説では明らかにされていない。(あるいは、問題にする必要がないということになるのかもしれない。)例えば、立法作用の付随的・補助的作用であるという場合、国政調査権の行使は立法作用と考えられているのか、それとも立法作用とは別のものと考えられているのかということである。とまれ、たんなる調査は立法作用に付随するものと考えられるが、国政調査権を立法作用に含めるのは無理なように思われる。つまり、ある時には立法作用の補助として、またあるときには行政統制作用の補助として機能するというのみでは、憲法上規定された国政調査権それ自体がいかなる性格を有する作用なのかということを明確に論じたことにはならないだろう。

(3) 「独立権能説」の検討

独立権能説は、憲法第六二条それ自体に独自の存在根拠を認めるという点で補助的権能説と対比される。独立権能説に対しては、その論拠が国会の最高機関性に求められ、国政調査権が国会の国権統括作用に属すると解することに⁽¹⁸⁾ついて批判がなされてきた。日本国憲法は権力分立原則を採用し、三権の上位にたつ、あるいは三権の一つに他権に対する支配、絶対的優位を認めていないとされ、国会の優位は、直接に国民を代表するところからくる相対的優位にすぎない、と一般的に解されているからである。この点についてここでは、日本国憲法をはなれた一般的権力分立論ではなく、日本国憲法の定めた権力分立の内容を明らかにする必要があることのみを指摘しておくにとどめたい。

独立権能説を採る学説の中でも、統括作用を具体的にいかなる内容のものと考えるかについては一致がみられない

ようである。従来は、第四一条のみが統括作用の根拠規定として挙げられていたようであるが、立法作用以外の国会及び議院の権限と統括権限とをほとんど同一視する見解もみられる。¹⁹⁾

統括作用を前者のように把握し、国政調査権を「議院」に与えられた権限にもとづくものとするならば、国政調査権とは国会の統括作用を有効・適切に行使するための権限として議院に与えられたものである、という言い方も可能であろう。このように解すると、第六二条の問題というよりも第四一条の解釈の相違だけが残ることになってしまう。後者のように解するとしても、第六二条の作用そのものを国権の統括作用の一つとしなにかぎり同じ問題（結局、国政調査権とは、統括権を有効・適切に行使するためのものだという問題）が生ずることにならう。この疑問は、別の角度から、すなわち、国権の統括権限は国会の権限であり、議院の有する国政調査権が統括権の一つであると言いきってしまっていないのかどうか、という形でも提出されよう。²⁰⁾

これらの批判、疑問に対しては、憲法が国会の部分機関たる議院にその権限として国政調査権を与えたのは、国会が国権の最高機関たることにもとづくのである²¹⁾、とのみ説明されているが、国会が二院制を採用したこと及び「調査」という行為の性格上議院の権限とされているということ等²²⁾、より積極的に説明される必要があるだろう。

(4) 日本国憲法第六二条における「国政」の意味

「浦和事件」等を契機に展開された、国政調査権の「本質」をめぐる論議は、「司法権の独立」についての二つの解釈の対立に解消しうるのではないかともいわれている。²³⁾ 「浦和事件」における参議院法務委員会の見解は、国政調査権が裁判に対する批判自体を目的とすることが出来るとするものであり、独立権能説によってのみ正当化されるものだったからである。²⁴⁾

ただ、言い方を変えれば、「国政」の意味をどのように解するかが問題だったともいうことが出来よう。「国会優越の原理と、司法権の独立の原理との根底にさかのぼって……日本国憲法の立場⁽²⁶⁾」から「国政」概念の広狭を明らかにすることが国政調査権の考察に不可欠であろう。「国政」とは、「政治府の行なうものとして見た国家の作用であって、その種類の如何を問わない。」⁽²⁷⁾とか、国政は「前文における『国政』と同じであり、立法・行政・司法の三権を包含する。」⁽²⁸⁾と考えられた。このように、独立権能説と補助的権能説の対立にもかかわらず第六二条の「国政」の意味は、憲法の他の箇所における国政（前文、第四条、第一三条）と同じ内容を持つと解するのが一般的であった。この理由としては、他の条文における「国政」の意味と異なった解釈をする積極的理由が見出されないということ。さらには、第六二条の「国政」から例えば司法作用を除くとすれば、司法作用は、国民の厳粛な信託にもとづかなくともよいことになるのではないか、というような疑問が生ずるからであるとされていた⁽²⁹⁾。

これに対して宮沢俊義教授は「狭義の司法、すなわち裁判所法第三条……は、原則として裁判所の権能であり、……したがってこの意味の司法は、日本国憲法第六二条にいう『国政』には含まれ⁽³⁰⁾ない、と述べられる。しかし、宮沢教授は他の箇所ですべて「そこにいる『国政』は別段の特殊な限られた意味を持たず⁽³¹⁾」と述べられ、他の条文の「国政」との異同について論じられていないから、その言われるところが「国政に含まれない」というところにあるのか「そこには及ばない⁽³²⁾」という点に重点があるのか判然としない。後者だとすれば、国政調査権の限界の問題として、これまで「憲法上他の機関に属せしめられている作用そのものを行うことはできない⁽³³⁾」と言われてきたことと同内容のことを述べたにすぎないとも考えられる。桜田教授は、国政の一般的概念をふまえて、憲法上用いられている「国政」の各別の意義を述べられている。桜田教授は、第六二条の「国政」を、調査権の介入によって統治作用上、反価

値状態を惹起するものを国政の一般的概念から除いた限定された狭義の国政と解されている。⁽³⁴⁾

第六二条の「国政」を広義に解するとき、その限界は多くの場合、法的に構成されるのではなく、議院の「抑制」とか「自制」⁽³⁶⁾さらには「良い慣行を樹立す」べきだと論じられる。「国政」そのものを狭義に解していくという方法は、その方法自体が第六二条の「本質」を考察していこうとする方向性を持つものといえようが、具体的に第六二条における「国政の本旨」を明らかにすることによってのみ、その法的性格が明らかになる。

統括機関説は、国会に国家の行動を正当に保持する監視的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。しかしながら、田畑忍教授は、その作用の性質を行政作用であると明言されている。⁽³⁸⁾すなわち、それは、第六二条によって与えられた行政権限であって、他の行政及び司法と区別されるべきものだと述べられる。日本国憲法において、統治作用と行政作用とがどのように考えられ、いずれの機関の権限とされているかということは大きな問題であろう。田畑教授のいわれる「行政権限」は、統括権限の一つなのか、それとは別個の、すなわち国会が統括機関であることにもとづいて議院に与えられた一つの権限であるのかを明確にしていく必要があるだろう。

二、最近の学説について——「ロッキード事件」を契機として——

(1) 「補助的権能説」と「独立権能説」の見直し

「浦和事件」を契機に展開された、国政調査権の「本質」をめぐる補助的権能説と独立権能説との対立とその問題はすでにみてきたとおりである。この両説の限界を指摘し、国民の「知る権利」からこの問題をとらえ直そうとす

る試みがなされてきている。当初の問題が司法権の限界をめぐる論争でもあったところから、この「本質」論争は「司法権の独立」についての二つの解釈の対立に解消しようのではないか、という問題提起に始まるこの見解は、第六二条を「国民の知る権利」保障のため議院与えられた調査権を定めたものと位置づける⁽³⁹⁾。これは、従来主として権力分立論の角度（国家機関相互の権限配分、行使の限界論）から国政調査権の法的性格及びその本質が論じられてきたことを反省し、別の角度から、すなわち人権保障とのかかわりにおいてこれを究明しようという姿勢を持っている⁽⁴⁰⁾。

もちろん、国民の権利あるいは国民主権からの性格づけがそれまで全くなされていなかったわけではない。例えば、渡辺宗太郎教授は、「国民主権の監視的機能を現実に発動せしめるための機構として、制度化されたものが茲に云う議院の国政調査権限である。」と明確に述べられていた。また、国政調査権が国民代表機関たる国会（議院）の本質的性格に由来するものであることはこれまでも指摘されてきたところである。さらに、国会を国権の最高機関であるとする見解も、何故国会が国権の統括機関たりうるかという根拠を、国会が国民主権下での直接的な代表機関であるという点に求めているのである⁽⁴²⁾。

しかし、最近の学説の中には、「国民主権」についての一定の見解を前提として国政調査権の性格を論ずるものも見られる。例えば、次のように述べられる。「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・罷免ないし政治的責任追求を实效ならしめる為の手段として位置づけられる。」⁽⁴³⁾

ここから、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

断に委ねるといふ目的に仕えるものであるといふことが第六二条の本質的性格であるとされるのである。この立場を徹底させれば、国民の側からの国政調査権発動要求権の存在、国会議員は「知る権利」に応える憲法上の『義務』があるといふ主張も考えられることにならう。⁽⁴⁾

(2) 問題の所在と私見

「独立権能説」と「補助的権能説」との区別の実益を否定し、国民の知る権利の保障という立場から、国政に関する情報の収集、事実の認定を行なうことにより、これを国民に還元するための手段ととらえる見方が主張されるようになったことは、すでにみてきた通りである。

しかし、「国政」情報のたんなる収集、事実の調査・認定といふことだけならば、明文規定の有無にかかわらず国民代表機関としての、あるいは立法機関の部分機関としての議院の当然に有する権限、換言すれば、そういう地位にある機関として当然に行なうべき責務でもあるといふことができるのではなからうか。

① 「権限」の性格とその機能

「独立権能説」と「補助的権能説」といふ論議は、たしかに「司法権」との関係で論議されてはいたが、第六二条で定められた「権能」の性格を明らかにしようとするものだった。それが、議院の他の権限とは「独立した」ものであるのか、それらを「補助する」ものであるのか、というレビューで論議されたことのほうが問題であろう。「本質」とか「法的性格」を論ずるには、その権限自体の法的意味を明らかにしていかなければならないと思われる。

諸外国の例をみても、明文規定の有無にかかわらず議会が調査を行ないうることは当然の前提とされている(その調査の実効性は別として)。問題は、その調査権が法上明記されることにより、何らかの「権力的」性格を付与され、

必要に応じて強制的にでも調査を行ないうるということの中にある。言い換えれば、「調査」の本質は事実の収集・認定にあるとしても「調査権」の本質は、事実の収集を議院が必要と認めるときには「強制的」に行ないうるということの中に求められなければならないのではなからうか。⁽⁴⁵⁾

このような調査権であるからこそ、国民代表機関としての議院に与えられ、国民の知る権利に奉仕するという機能を積極的に果たすことができるといえよう。

② たんなる「事実の調査」と調査権

第六二条の国政に関する調査を、それが「調査権」であることに着目し、調査権そのものの性格から考察を進めていこうとする見解が有力である。

国政調査の目的は、議院の権限を有効・適切に行使するためのものであるが、その作用は自らが必要とする事実（情報・資料など）を収集し、これにもとづいて自己の判断を形成する作用であるとする見解⁽⁴⁶⁾や、国政に関する情報の収集と事実認定（ファクト・ファイディング）に国政調査の役割を求める見解⁽⁴⁷⁾がみられる。「調査権」そのものをこのように解しうるとしても、一般的に、ある権限を有するものがそれにともなって当然に有する調査権（これを『権』とよぶことが常にできるわけではないだろう）と法律上明文の規定で定められた調査権、さらには第六二条で定められた国政調査権、という三つの調査及び調査権の間の共通の性格と相違点を考察していかねばならないだろう。

日本国憲法第六二条で明記された国政調査権が、たんなる「事実の調査」を定めたものでないことは、すでに述べたところである。たんなる調査と調査権、さらには国政調査権との異同が明確になっていないことは、国会法、両議院規則の規定上の不統一からもみてとれる。議事手続き上の概念である審査と調査の区別及び調査と国政調査、国政

調査権の關係が明らかにされなければならぬ。

まず第一に、あらゆる国家機関が法令によって与えられた権限を行使するために行なう「調査」は、明文上与えられた権限を行使するための『補助的手段』であり、他の規定に抵触しないかぎり当然に行なうことのできるものである。調査権が議院の自然権といわれるとき、この意味における調査が念頭におかれている。その言葉の当否は別としていわゆる「自然権」とよぶことはその本質的性格を表しているともいえる。

しかし、第六二条を議会の自然権ともいうべき事実の調査権を強制手段を伴わせることによって「真正の調査権」にしたものと解する⁽⁴⁸⁾のは、妥当とは言い難い。この「事実の調査権」とは、ドイツ立憲君主制の下で強力な君主を頂点におく行政権力と議会との對抗関係の中で形成された觀念であり、情報目的という技術的な意味としてのみ承認され、権力的、政治的な性格を持たないものとされていたからである⁽⁴⁹⁾。

第二に、法令上明文化された調査（権）と国政調査権との關係について、現行法上の規定からは明確でない。

国会法及び議院規則で定められている調査権は、憲法第六二条の国政調査権にもとづいて定められたものであると一般的には解されている。しかし、「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條である。国会法は、その第一〇三条乃至第一〇六條で、審査または調査のために議員を派遣したり、必要な報告又は記録の提出を求めることができると定めているが、国政調査権行使の主体についての明確な規定は見られない。憲法第六二條から当然に「議院」とされるのではあるが、常任委員会及び特別委員会は「審査」することができるだけである。議事手続法上「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、事実の発見等一連の行為を行なう議事の手続」をさすものであり、「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⁽⁵⁰⁾と解されている。松沢浩一教授は、国政調査の運用形態からみると、国政調査は一般調査と特別調査にわけられるが、本来の国政調査というべきものは、特定の具体的案件を調査事項とする特別調査であり、一般調査は議員の質問権的作用ととらえるべきだとされる⁽⁵¹⁾。一般調査と特別調査との区別の基準は、それが実態から導きだされたものであるが故に明確でない、という批判もあり、また、議院の権限をそのまま議員の権限として論じている等の問題があるように思われる。しかしながら、松沢教授のこの問題提起は、国政調査権の明確な法的位置づけに貴重な示唆を与えるものと思われる。

特定の具体的な案件を調査対象とすべきことは、議会調査権の限界の問題として、アメリカ合衆国でもドイツでも論議されてきた。合衆国では、特に特別委員会の調査に関して、議院の「授権決議」によって当該委員会の権限内容調査の性格が決定されるところから、授権決議の解釈をめぐって調査の妥当性、限界が論じられた。授権決議が漠然としていて不明確であることは調査自体の妥当性に疑問をなげかけるものと考えられてきたのである。ドイツにおいても、委員会への調査付託に際しては、調査事項の特定性が必要とされているのであり、行政に対する包括的・一般の調査は認められていない。わが国でも、このことは昭和二二年に設置された不当財産取引調査特別委員会や昭和二四年に設置された考査特別委員会について問題となった⁽⁵²⁾。

国政調査は、「審査」やたんなる「調査」とは区別して国政調査そのものとして「国政に関する」特定の具体的な案件をもって調査事項とするものと解されよう。このように解することは、一見、国政調査権の行使を限定するように見える。しかし、本稿で明らかにすることを試みた、国政調査権の「本質」——政府に対する議会的統制権としての国政調査権——をふまえれば、かえってその意義がうかびあがることになるだろう。法的(憲法上の)性格をあい

まいにしたままでは、恣意的な行使、不行使に有効・適切に対応できないと考える。

すでに述べたように西ドイツでは、基本法第四四条にもとづき設置された調査委員会の行なう調査は、常任委員会の行なう調査とは明確に区別されている。わが国においても、地方自治法では、常任委員会がその所管事項について有する一般的調査権（同法第一〇九条）と議会の『一〇〇条調査権』とは区別して考えられているのである。⁽⁵³⁾

- (1) 浦和事件のほか、隠匿蔵物資に関する件、海外同胞引揚問題、炭鉱国管問題、昭和電工事件、二重煙突事件、東大ボボロ事件、造船疑獄事件などをあげることができる。
- (2) 斉藤秀夫『国会と司法権の独立』（一九五一）一二九頁。小林直樹『憲法講義下』（一九六八）六一六頁（ただし、同・『新版 憲法講義下』（一九八二）一八四頁では、この考え方は（通説）であると付記されている。）
- (3) 芦部教授は、「議院の憲法上の諸権能を実質的に裏づけ、その実効的な行使を可能にするための必須のもの」（『憲法と議政』一五一頁）であるとされる。同旨、宮沢俊義『日本国憲法』別冊（一九五五）四六五頁。清宮四郎『憲法I（新版）』（一九七二）二八二頁。橋本公亘『日本国憲法』（一九八八）五五九頁以下。伊藤正己『憲法』（一九八二）四七二頁以下等。このように、補助の対象は、その重点が立法作用からその他の権限へと移行しつつあるように思われる。
- (4) 美濃部達吉『議會制度論』（一九四六）八四頁、九三頁。
- (5) 「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」法曹時報第一卷五号（一九四九）七頁。
- (6) 伊藤・前掲書四七五頁。
- (7) 和田英夫「議院の国政調査権」（『日本国憲法体系』第四卷所収）（一九六二）四三三頁。同旨、横川博「国政調査権の限界と目的」（ジュリスト増刊『憲法の争点』所収）（一九七八）一四二頁。
- (8) 佐々木惣一「国会の最高機関性」（『人間生活と法及び政治』所収）（一九四九）六九頁以下。磯崎辰五郎「議院の司法に關する国政調査権」阪大法学第二号（一九五三）五頁以下。田畑忍『改訂憲法原論』（一九五七）二九五頁。鈴木安藏『憲法論集』（一九六三）一四八頁参照。

- (9) 磯崎・前掲九頁。
- (10) 宮沢・前掲書四七四頁。横川博「国政調査権の本質」ジュリスト第六三八号(一九七七)一六六頁。寺尾正二「国政調査権問題の回顧と展望」法の支配第七号(一九六二)一〇〇頁。また、渡辺良二「国政調査権」(『憲法三〇年の理論と展望』法律時報第四九卷七号所収)(一九七七)二二八頁参照。
- (11) 憲法上の定め方が異なっている場合はもちろんのこと「世界の諸憲法における調査権の規定はまったく同一の表現が多く見出されるが、その意義その運用は各国独特の歴史と環境の土壌の上でそれぞれ異なった結果をみせるであろう。」(芦部・前掲書一〇頁)といわれる。
- (12) 作間忠雄「議院の国政調査権」(『憲法講座』第三卷所収)(一九六四)一〇九頁。補助的権能説が国政調査権の限界を確定する理論たりうるか、という疑問を提起するものとして、渡辺良二「国政調査権に関する一試論(1)」彦根論叢一六九号(一九七四)二二五頁、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』所収)(一九七八)一五〇頁参照。
- (13) 註(3)のほか、作間・前掲一〇八頁参照。
- (14) 註(5)のほか、稲田正次『憲法提要』(一九五五)二九〇頁。黒田了一『学習憲法学』(一九五九)二六六頁。中条博「国政調査権の限界について」東洋法学第四卷一号(一九六〇)八四頁。
- (15) 少し異なった角度からであるが、「通説とされている補助説が調査権の範囲の合理的な限界点を提供するという調査権の法理論としての役割に重大な疑問が生ぜざるを得ない」ともいわれる。渡辺良二・前掲註(12)二三二頁。同・『近代憲法における主権と代表』(一九八八)二四三頁以下も参照。
- (16) 学界の多数説といえよう。しかし、渡辺良二・前掲註(15)は、補助的権能説にとつて、この第四条の解釈と第六二条との結びつきは必然的でも論理的でもないことを指摘する。
- (17) 浦和事件における参議院法務委員会の調査は、裁判に対する批判自体を目的とするものであり、「国政」の意味を広く解する独立権能説によつてのみ正当化されるものであったからである。
- (18) 小林直樹・前掲書六一六頁。和田英夫・前掲三九頁。ただし、作間・前掲は、「それは相対的ではあれ、やはり国会の最高機関性を前提としてはじめて認められる。」(一二二頁)と述べている。

- (19) 「換言すれば、国会の國權統括權能は、立法權を除外した、立法權とともに、憲法上有する国会の權能とほとんど同義だ
 ということになる。」並河啓后「国会兩議院の國政調査權」〔議會制民主主義の研究〕所収（一九七八）七二頁。
- (20) 横川・前掲註(10)一七〇頁。
- (21) 大石義雄「国会の國政調査權と司法權の獨立」法学論叢第五九卷六号（一九五四）三頁。
- (22) 一院制が考えられていたマッカーサー草案第五四条においては、国会が調査權及び侮辱処罰權を有するとされていた。
- (23) 佐々木惣一博士は、「国会は衆議院及び參議院より成る一つの機關であり、兩議院亦各一の機關であるから、国会の權限
 と各議院の權限とは別々のものである」〔改訂日本國憲法〕二〇三頁とされる。土井多賀子氏は、「国会の國政調査權」
 という表現は權限の本質に焦點を合わせた表現であり、「議院の國政調査權」という表現は權限事務の帰屬主体と発動様式
 の観点に立脚したものであるとされている。土井多賀子「兩議院の國政調査權に関する一試論（その一）」同志社法学第五
 二号（一九五九）七四頁。
- (24) 奥平康弘「國政調査權」自由と正義第二七卷二〇号（一九七六）五頁。ただし、例外として、柳瀬良幹「參議院は憲法に
 違反したか」〔人権の歴史〕所収（一九四九）二〇頁以下参照。
- (25) 獨立權能説の立場からしても、論争の契機が獨立權能説にとって不利に作用したと言われている。（並河・前掲六七頁。）
- (26) 大西芳雄「議院の國政調査權と司法權の獨立」季刊法律學第一八号（一九五四）〔憲法の基礎理論〕所収 一五五頁。
- (27) 佐々木惣一・前掲書二〇七頁。
- (28) 佐藤功『日本國憲法概説 全訂新版』（一九七四）三〇八頁。団藤・前掲九頁。
- (29) 磯崎・前掲一九、二〇頁、榎原猛「國政調査權と司法權・檢察權」セミナー法学全集一〇（一九七四）一六四頁。
- (30) 宮沢俊義『憲法と政治制度』（一九六八）一〇七頁。
- (31) 宮沢・前掲書註(30)一〇六頁。同・『日本國憲法』の中では、「また国会の作用であっても国会の權能の外にあるものは、
 ここにいう『國政』には含まれない。」（四五六頁）とされる。この点は、宮沢・声部『全訂 日本國憲法』（一九七八）四
 七一頁も同文である。
- (32) 宮沢・前掲書註(30)一〇七頁。宮沢教授が「國政」（憲法第六二条）の意義を限定的に解釈していることに対して、磯崎
 ・前掲一三頁等の批判がある。

- (33) 桜田誉「国会の権限」『行政行為の特質』所収（一九六四）一九〇頁。同旨、磯崎・前掲一四頁。
- (34) 桜田誉「日本国憲法における国政の意義」関西大学法学論集第二六卷四・五・六合併号（一九七七）三五二頁。
- (35) 和田・前掲四七頁。
- (36) 小林直樹・前掲書六二〇頁。
- (37) 末弘厳太郎「国会の国政調査権」法律時報第二二卷八号（一九五〇）一頁。また、大石義雄『改訂憲法概論』（一九六八）は「議院の自重を要する」（二五二頁）とし、団藤・前掲は、「両議院の充分な自衛が要望される。」と述べられる。
- (38) 田畑忍『憲法講義』（一九六四）二三一〜二頁。
- (39) 奥平・前掲五頁。
- (40) 情報化社会における国会の最重要の機能を、主権者たる国民が知るべき事柄を選択し、国民の前に公開し、その判断を求めようとする点に見いだすのである。小林直樹「構造腐敗の究明——国民の『知る権利』からの考察——」朝日ジャーナル一九七六年四月二三日号一三頁。横川・前掲註(6)一四二頁。堀部政男「ロッキード事件と国民の知る権利」法律時報第四八巻六号（一九七六）一九九頁。
- (41) 渡辺宗太郎『全訂日本国憲法要論』（一九五七）二二四頁。また、「議院は、国民主権の現実の発動である国政監視作用を自己の独立の権限として行使するのである。」とも述べられる。
- (42) 佐々木・前掲書六七〜六九頁。鈴木・前掲書一四八頁。磯崎教授は、国権の統括者は国権の源泉者自身たるべきであるから、国民主権のもとでは実質面についてみると、国民の意思が統括をなすとし、形式面についてみると国会が国権発動における統括をなすとされる。（磯崎・前掲七頁）
- (43) 杉原・辻村・前掲一四九頁。また、中川剛「行政国家における行政統制——国政調査・国政監察と補助的権能説批判——」*Law School* 15号（一九七九）一八頁参照。
- (44) 堀部政男『アクセス権』（一九七七）二九九〜三〇〇頁。
- (45) 渡辺良二「国政調査権に関する一試論(2)」彦根論叢第一七一号（一九七五）四九頁参照。清田雄治「国政調査権と司法権・検察権」別冊ジュリスト『憲法判例百選Ⅱ（第二版）』（一九八八）三五二頁。
- (46) 作間・前掲一〇八頁。

(47) 奥平・前掲六頁。

(48) 芦部・前掲書一五二頁。

(49) 渡辺良二・前掲註(45)四一〜四二頁。

(50) 松澤浩一「国政調査の史的概観」自由と正義第二七卷一〇号(一九七六)三〇頁。これによれば、「調査」の概念がそのまま国政調査の概念を意味するようにも読める。また、審査の過程における調査は、独立した手続きを新たに開始するものではないから、手続き上は、「審査」の概念に吸収されると述べられている。

(51) 松澤浩一「国政調査権の運用に関する基本問題」日本法学第四七卷一号(一九八二)八五頁。

(52) 斉藤・前掲書一六四頁。鈴木・前掲七頁以下。野中俊彦「国政調査のための特別委員会の性格」セミナー法学全集一〇(一九七四)一六六頁等参照。

(53) 松澤浩一『議会法』(一九八七)。俵静夫『地方自治法』(一九六五)一五五頁。千葉恒三郎『地方議会——運営の理論と実際』(一九六四)三三九頁以下参照。

二 内閣(行政府)に対する議会的統制権としての国政調査権

一、国政調査権の意義と限界

(1) 国政調査権の意義

本稿でこれまでに述べてきたところから、たんなる立法準備のための「調査」とは、明確に区別される、国会(議院)による内閣統制権として国政調査権が日本国憲法第六二条で定められている、ということができらるだろう。立法準備等のための議院の「調査」及び議員の調査活動の保障は、国会法又は議院規則で定められた現行の「調査」又は「国政調査」として行なわれる。ただ、ここでいう「国政調査」と憲法第六二条で定められた「国政調査権」との異

同に明らかにしておく必要がある。

また、国政調査権をどのような形で発動し、委員会に付託するのかという問題も挙げられよう。議院の有する権限にもとづいて調査は、委員会で行なわれるが、委員会がどのような権限をもつのか、またどのようにして調査が開始されるのかという問題は、調査の適正かつ有効な行使のために不可欠である。⁽¹⁾ 常任委員会は、その所管に属する事項が一応明記されており、それとの関連で「調査」を行ないうることは当然と考えられてきた。しかし、ここで行なわれる調査がすべて「国政調査権」の行使と考えられるかと問われれば、否と答えざるをえないだろう。日本において、常任委員会が「国政調査権」の行使としての調査を行なうことは出来ないといいきってしまうことは出来ないだろうが、常任委員会の所管事項の審理と調査とが本来の任務であることは異議のないところであろう。議院から一定の調査事項を付託された調査特別委員会が国政に関する当該調査を行なうのが、国政調査権の典型的な行使と考えられる。⁽²⁾

この問題を考察するにあたっては、昭和二二年、衆議院に設置された不当財産取引調査特別委員会の設置決議が参考となるだろう。⁽³⁾ この決議中、委員会の構成と運営に関する部分には、「超党派」性が盛り込まれ、少数派の尊重が行なわれている。また、決議における委員会付託事項が「特定の案件」(国会法第四五条)といえるのかどうかが論議された。⁽⁴⁾ これらの問題はすでに論じてきた、ドイツ及びアメリカ合衆国での論議と共通性を有しており、国政調査権のわが国における有効・適切な発動及び行使に示唆を与えている。

また、議院による議会的統制権の行使であるという性格をふまえた調査手続きの「民主化」は当然必要となろう。現在、議事手続き上、少数者権の尊重は、ほとんど明示されていないが、イギリス的慣行は、議会制度一般にあてはまるものであり、最低限の要請と解される。国政調査権の運用は、「多くの場合、多数派の利益において行使され、

少なくとも、多数派の決定的に不利において行使されることは通常期待できない」ともいわれるが、国民の権利・自由⁽⁵⁾に奉仕するという機能を果たすためにも、立法論としては、議院規則に、少数者権を明示していくことが望ましい。

(2) 国政調査権の限界

以上述べてきた国政調査権の憲法的性格をふまえたとき、国政調査権の限界はどのように考えられるべきだろうか。一般に、国政調査権の限界の問題として、行政権との関係、司法権との関係が挙げられ、これらとはやや異なったレヴェルの問題ではあるが、国民の権利・自由との関係が挙げられている。

① 行政権との関係

国政調査権が、とりわけ内閣・行政に対する批判、統制権であることから、行政権に対して強力に広範な国政調査権の行使がなされるべきことになろう（もちろん、行政にたいする一般的・包括的調査を行なう調査委員会を設置することが出来ないことはすでに述べた）。すなわち、「行政作用はその合法性・妥当性につき全面的に調査の対象となる⁽⁶⁾」問題となるのは次の点である。

第一に、検察事務が挙げられる。検察事務が行政作用に含まれているということと、検察事務が裁判と密接な関連を有しているということが配慮されなければならない。国民代表としての責任追求や国民の「知る権利」に奉仕するという立場から、この分野においても積極的に国政調査権が行使されるべきだとする主張もなされている⁽⁷⁾。

第二に、公務員の守秘義務との関係が挙げられる⁽⁸⁾。昭和四九年、参議院決算委員会で前総理大臣の金脈問題が野党によって追求されたさい、その過程でこの問題が生じた。政府は、同年二月二三日「国政調査権と守秘義務との関係について」という統一見解を明らかにした⁽⁹⁾。この政府統一見解は、国政調査権の行使——事実の開示——によって

得られるものと、守秘義務によって守られるべき公益とを同列におき、個々の事案ごとに比較衡量を行なつて、職務上の秘密を開披するかどうかを決定するというものである。議院の憲法上の権限を法令上の義務と同列において比較・検討するということは「憲法で認められた国政調査権を軽視するものである」という批判を免れないだろう。⁽¹⁰⁾ 国政調査権の性格からして、公務員がその地位にもとづいて行なつた行為に対しては原則として全面的に調査が及ぶと解される。「地位にもとづく」行為か否かについては、推定は「もとづいては」という方向に働くと考えられる。

② 司法権との関係

この問題については、これまでに数多くの研究がなされてきた。⁽¹¹⁾ 司法権が民主制のコントロールをどのような形でうけるのか、という問題はあるが、国政調査権については、それがそもそも、主として内閣・行政に対するコントロールを任務としていたと考えられることから、行政権との関係とは異なつた限界が考えられる。したがつて、国政調査権の「本質」的性格を考察する手がかりとして、「浦和事件」等が不適切だったことはすでに指摘されているとおりである。第一に、現に裁判所に継続中の事件について、議院が調査できるかどうかという「並行調査」の問題がある。調査方法等を慎重に配慮することは必要であるが、並行調査そのものは、それ自体が司法権の独立を侵すものはいえないだろう。

第二に、具体的裁判または判決の内容が批判的に調査の対象となるか否かという問題がある。判決確定後であれば、調査することが出来ないとはいえないだろうが、議院が「自制」すべき調査対象であるということもできよう。

③ 国民の権利・自由との関係

前二者の関係が、「権力分立原理による制約」として論じられるのに対し、国民の権利・自由との関係における国

政調査権の限界は、各国において、とりわけアメリカ合衆国で大きな問題となった。⁽¹²⁾

まず第一に、国政調査権は「国政に関する」調査権であるから、「いずれの議院も市民の私事について調査する一般的な権限」を有しないことは当然である。

第二に、調査手続きの過程で個人の権利・自由の制約、侵害が生ずる場合には、当該調査目的が正当であり、その手続きが当該調査目的達成に必要な・不可欠であるときにのみ、法令上の根拠にもとづいて一定の調査手続きを行なう（行なうことができるということであって、当然に正当な行為とみなされるわけではない）。

国政調査権の行使と国民の権利・自由との関係は、国政調査権そのものの法的性格とそこから導きだされる限界の問題（「国政」に関する調査であって「私的事項」に関する調査ではない）というよりは、その運用の問題の方が大きいように思われる。すなわち、行使主体の問題性が、国政調査権そのものの存在意義に対する不信感を醸成してきた、という感が深い。

二、内閣に対する議会的統制

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。

とくに、議院内閣制の下における政府統制手続きは、少数者権を尊重している調査委員会制度を有する議会政の中

でこそ有効に機能すると考えられる。とりわけ、ドイツにおける少数者調査権の保障は、調査権行使条件の緩和による議会の統制権拡張を意味するとともに、議会内少数者が政府に対する批判的調査を主張しうる地位を与えるものである。憲法上、少数者権を明文化することにより、調査権は議会内反対派の一つの道具となったと評価されている。⁽¹³⁾

議院内閣制は、もともと政党制の完成を前提にしなければ完成しえないといわれ、イギリスにおいても、在野派の抬頭、反対派議員の影響力の増大を経て、政府反対派 (Opposition) が形成されていった。ドイツにおいても「叛逆の疑い」をうけることのない「統治能力を有する」野党の存在が議院内閣制成功のための条件であると考えられていた。議院内閣制における議会的統制は、したがって、このような議会内反対派非議会内少数者によって担われる。一般的に、被監督者と監督者が「身内」である場合には、統制は実効的ではないと考えられるからである。

このように、国家の統治機構を、政府と議会との対立という観点からでなく、政府及びその与党と反対党との対立という観点から考察すべきであるという主張が近時有力になされていることについては、すでに紹介してきたとおりである。⁽¹⁴⁾ ここから、行政に対する議会の統制作用が、一般的に、全体としての議会から議会内反対派の手に移行した⁽¹⁵⁾ という見解が導き出される。

西ドイツ基本法は、少数者調査権を核心とする国政調査権を明記し、その法的性格を議会 (とりわけ議会内少数者) による政府統制権と位置づけている。たんなる立法準備のための「調査」は、このような調査委員会の任務とはされず、憲法上別の機関の任務とされているからである。国政調査権の法的性格を、少数者調査権が明示されていない場合にも同じように解することが出来るか否かは問題であろう。ここで、少数者調査権の導入を最初に提唱した M・ウェーバーの見解を再度検討してみる必要がでてくる。ウェーバーは、現在考えられているような議院内閣制を構

想していたわけではない。彼は、議会の判断をたんに「中立」的に準備するための制度として議会調査権を把えていたのではなく、政府並びに官僚を統制する武器として調査権を位置づけていた。このような出発点に戻れば彼の提案は、現代においてその意義と重要性を増してきていると評価できよう。また、憲法上、法上の明示的规定を持たないとはいえ、「イギリスでも、これまでは政党間の礼儀にもとづいて存在していた」と述べられているところから解すれば、ドイツにおける少数者調査権の明文化は、議会制度の伝統の上にたったものだともいうことが可能であろう。最近における議会議事手続きの改革等の中でアメリカ合衆国、イギリスあるいはフランスにおける国政調査権の再評価⁽¹⁶⁾、少数者権の尊重等が行なわれていることを視野に入れた、日本における国政調査権の法的性格論、その実効化のための憲法論の再構築が必要であろう。

- (1) 清水望「議会制度の課題——委員会を中心として——」ジュリスト第八四九号（一九八七）三三三頁。
- (2) 国政調査権の法的性格を明らかにし、その有効・適切な行使のために、このように考えられるのであり、現在の「国政調査」あるいは「調査」として行なわれている議院の活動を一層充実すべきことは当然である。
- (3) 官報号外昭和二十二年一月二日付第二回国会衆議院会議録第二号。また、昭和二十二年六月二二日の不当財産取引調査特別委員会の性格に関する決議（官報号外昭和二十二年六月二三日付第二回国会衆議院会議録第六八号）参照。
- (4) 清水望「国政調査のための特別委員会の性格」（別冊ジュリスト『憲法判例百選Ⅱ（第二版）』）（一九八八）三五四頁。
- (5) 樋口陽一・佐藤幸治・浦部法穂・中村睦男『法積日本国憲法 下巻』（一九八八）九八八頁。
- (6) 芦部信喜『憲法と議政』（一九七一）一五六頁。
- (7) 中村睦男『憲法30講』（一九八四）二〇二頁以下。
- (8) 宮沢俊義・芦部信喜『全訂 日本国憲法』（一九七八）四八〇～一頁。
- (9) 昭和四九年一月二三日第七回国会参議院予算委員会会議録三号三九九頁。
- (10) 江橋崇「国政調査権と行政秘密」Law School 15号（一九七九）三二頁。

- (11) 芦部・前掲書、斉藤秀夫『国会と司法権の独立』(一九五二)、同・『国会と司法権』(一九五五)。
- (12) A. Barth, *Government by Investigation*, 1955. 和田英夫「議院の国政調査権」(『日本国憲法体系第四卷』所収)(一九六二)三二頁以下参照。
- (13) 吉田栄司「議會制民主主義論——現代民主制における反対派の意義」法律時報第五八卷六号(一九八六)三九頁。
- (14) これまでに紹介してきた文献の他、尾形典男『議會主義の政治理論』(一九八七)三三四頁。
- (15) 本稿第二章二・四参照。
- (16) イギリス、アメリカについては、本稿第二章参照。フランスにおける議會調査権については、下田久則「フランス議會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)一〇五頁、山崎博久「国政調査権の機能——フランス第五共和制の事例——」早稲田政治公法研究第八号(一九七九)一四三頁、福岡英明(フランス第五共和制における議院の調査・監督委員会」中央大学大学院研究年報第一六号I—1(一九八七)二七頁、同・「現代フランス議會における新しい行政統制機関」同・第一七号I—1(一九八八)二七頁等参照。

四 むすびにかえて

本稿では、議會の調査権、国政調査権を中心として議會の地位と権限——とりわけ対内閣(行政府)との対抗關係を基軸として——をみてきた。とりわけ、今世紀における議會の地位と機能を概観してみたとき、憲法上の規定にもかかわらず、議會は政府との關係において、とくに権力の点で衰退したことが明らかであると評価されている。ここで「憲法上の規定にもかかわらず」というのは、実態的には、議會が衰退しているからこそ、あえて「立法國家」の宣言を法的に行なってきたということもできようが。

このような現代國家における議會、及びそれに期待される機能を考えるとき、「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⁽²⁾が議会の第一義的任務だといわれる。議会と政府との一定の關係を通じて行なわれる「全体としての国政」を国民代表機關としての議会在主導していく統治原理は、日本国憲法においても採られている。国政調査権の法的性格は、国民代表機關としての国会（議院）が第一次的には对内閣との關係において行使するものと捉えられるだろう。もちろん、国政調査権のみに過大な期待をかけることは出来ないが、例えば、これまでにも紹介・検討してきたように議院内閣制の下における『権力分立』をどのように解し、その中国政調査権をどのように定めていくかについて、西ドイツの少数者調査権の例は、わが国における国政調査権の考察に参考となるだろう⁽³⁾。

本稿でも、くりかえし述べてきたように、国政調査権が政府に対する議会的監督、統制あるいは批判という性格をもつことは異論のないところであろう。ただ、そこで注意しなければならないのは、「決定ではない、批判・統制」といわれるように、議会をたんなる批判・統制あるいは監視機關にしてしまうことである。国政調査権の行使そのものは批判・統制作用であるとしても、国会（議會）は、対政府との關係では、やはり、たんなる批判・統制機關ではなく、その存在を左右する「決定機關」であるからである。

本稿では、「議会による内閣統制権としての国政調査権」という問題意識から論述をすすめた。そのために国政調査権の「本質」についての考察としては一面的だと批判を受けることになるかもしれない。通説的見解の説くように、憲法に実定化されても変わらない議会の「自然権」としての調査権があることをあえて否定するものではないが、日本国憲法第六二条の国政調査権は、本稿で詳述したように、内閣に対する批判・統制権としての性格をもつものと

解したい。

- (1) 芦部信喜「現代における立法」〔現代法3〕所収 (一九六五) 六頁。
- (2) 同・一〇頁。
- (3) 本稿第二章二参照。