

国政調査権の「憲法的性質」再論

孝 忠 延 夫

序——「議会による政府統制権」

国政調査権の憲法的性質を、「政府に対する議会的統制権」ととらえ、「議院での討議・議決のあり方に主権者¹国民の統制が及ぶとともに、国会・議院の決定が政府と行政によって適正に執行されているかどうかを監視するシステム」の一つとして再構成すべきことを主張して久しい。⁽¹⁾この私見に対して一定の理解を示す動きがみられるとともに、議会的「統制」の意味と機能を私見とは異なった意味に理解したうえで、議会による政府統制権を再評価し、日本国憲法下における国会（および議院）の機能として位置づけようとする動きも強くなっているように思われる。そこで、本稿では、これまでにいくつかの論考で著してきた私見の要点を述べたうえで、最近の学説動向をもふまえて国政調査権の「憲法的性質」について再度論じてみたい。

「統制機関としての議会」論は、近年の一連の行政改革・国会改革論議の中で重要な役割を演じてきたが、そこでもいわれている「統制」は、「統治—統制」論（あるいは、国会の「立法よりも統制」を重視する見解）に端的に示さ

れてきたように、実質的には国会形骸化論としての機能を果たしているようにも思われる。しかし、「政府統制機関としての国会」の地位と権能を憲法解釈論において明確にすべきであるとの私見は、憲法上、国会が国政の重要事項を「決定」する機関とされていることを前提としており、だからこそ、その統制機能が意味のあるもの、実効的なものとなるのである。かく解することによってのみ、議会制民主主義システム（「議決をひっくり返すことはできないが、投票箱はひっくり返すことができる」ともいわれる）が今日と将来の日本において有効に機能すると考える。

一 国政調査権の「憲法的性質」をめぐる最近の学説

1. 政府・行政統制権としての国政調査権

国政調査権の憲法的性質は何かと問われれば、それは、議会による「政府・行政統制権」としか答えようがないというのが私見である。これまで述べてきたことを以下にまとめてみよう。

(a) 現代国家における国民代表議会の機能は、① 国民代表機能、② 立法機能、③ 審議機能、④ 政府・行政監視機能、に分けられ、議院内閣制をとっている場合には、これらに加えて⑤ 内閣創出機能が、が挙げられる。これらの機能を結び合わせ、かつ充実・強化するキーワードとなるのは、統制（コントロール）である。

(b) 「統制」の語は、多義的ではあるが、現代国家における国民代表議会の主たる任務をこの「統制」にあるとするとき、国政上の主要な「決定」権を他の機関に委ね、「たんなる統制機関」としてしまおうのではなく、「決定」をも包み込んだ、新たな「統制」概念を現代国家構造枠組み理解のキー概念の一つとすべきである。

(c) 政府に対するこの議会的統制権の一つとして国政調査権はとらえることができる。

(d) 現代議院内閣制における政府統制権は、全体としての議会のみならず、議院内少数者(たいていの場合、野党)の権能として位置づけなければならない。⁽²⁾ ドイツにおける国政調査権は、このことを当然のこととして論じられてきた。少数者権の「濫用」を懸念する前に、実効的な統制システムがどうすれば可能になるかを考えるべきである。

(e) 「機能」と権能の憲法的「性質」を混同することは避けなければならないが現代国家において議会は「○○」という機能を果たすために、憲法上△△という性質を持つ「権能を有する」ということも、あるいは、「憲法上与えられた△△という性質を持つ権能の行使は、○○という」機能・役割を果たす、というどちらの言い方も可能である。

(f) 「知る権利に奉仕する」ということは、国政調査権の「機能」である。また、「事実を解明する」ということは、国政調査権の「目的・内容」である。

(g) 立法権などを行使するための補助的権能であるというだけでは、国政調査権の憲法上の「性質」が何であるのかを積極的に説明したことはない。

(h) 国家機関の権限配分的理解ではなく、政府、さらには行政への国民による監視・批判を保障するシステムの中で議院の国政調査権をとらえるべきである。⁽³⁾

2. 最近の学説動向

多くの概説書、教科書は、国政調査権の憲法的性質について、「本来的性格はいわゆる補助的なものと理解すべき」

だとしつつ、「国政調査権のもつ国民に対する情報提供機能・争点提起機能は軽視されるべきではなく、むしろ調査権のそのような機能を前提とした上で他の政府利益や国民の基本的な人権との現実的調整がはかられるべきものと解される⁽⁴⁾」と述べる。つまり、国政調査権を機能的にとらえようとするときに、国民の知る権利に仕える（奉仕する）機能、あるいは政府を監視・統制する機能が重視される、と述べているのである。ただ、厳密にいえば、「性質論」と明確に区別しうる「機能論」としてとらえるのか、「機能」をも組み込んで「性質論」すなわち補助的機能説を展開するのは異なる手法である。⁽⁵⁾ 芦部信喜は、「権能の『法的性質』と『機能』を分けて考え⁽⁶⁾」ることを強調し、「法理と実際の機能を分けて考える」べきだと述べていた。⁽⁶⁾ ここで「機能」として意識されているのは、「主権者への情報を提供するための国政調査」であり、杉原泰雄などの見解を芦部は批判しているのである。この点について、辻村みよ子は「議院内閣制のもとで議院が内閣の責任を追及するための情報収集と事実調査の手段として捉える場合には、この国政調査権に国政コントロールのための独自の機能を認めることが議会優位型議院内閣制の構造に相応しい解釈と⁽⁷⁾であろう」と述べる。

ただ、政府・行政統制権について、芦部は、「行政監督権に基づいて政治責任を追及する国政調査は憲法上可能⁽⁸⁾」であると明言しており、この趣旨は、たとえば、高見勝利の「国政調査権とは、国会または議院が、法律の制定や予算の議決など、その憲法上の権限はもとより、広く国政、とくに行政に対する監督・統制の権限を実効的に行使するために必要な調査を行う権限である⁽⁸⁾」とすることなどに受け継がれている。これらの考えを、浦部法穂は、「国政調査権は、各議院がその権能を実効的に行使することができるように議院に認められたものであり、機能的には、国政に関する事実を国民の前に明らかにするという意味をもっている⁽⁹⁾」と述べている。

少数者調査権に対して警戒感を強く示すのは、伊藤正己である。伊藤は、「このような少数者の権利を保障する制度は認められない」とし、「ドイツで、この制度は少数者が政府を苦しめる手段として用い、施政を害するおそれが多かったといわれる」と述べる。⁽¹⁰⁾ここで、伊藤は、少数者調査権を過去形を用いて叙述するが、ワイマール憲法第三四条のみならず現在のドイツ憲法第四四条も少数者調査権を明記し、戦後の連邦議会の調査権発動は、基本的には少数者調査権であることをどのように理解しているであろうか。

このように、多くの学説は、補助的権能説に立つことを明言している。しかし、数は少ないものの、学説の中には、「政府統制権」説を採るものも出てきた。ここでは、かなり以前からその旨を明確に述べていた阪本昌成と最近の大石眞の所説を挙げておきたい。

阪本昌成は、拙著『国政調査権の研究』（一九九〇年）に基本的に準拠しつつ、「議院内閣制のもとでの調査権は院内少数者の権限として特徴づけられる」とし、「国政調査権を『知る権利』と関連づけるよりは、議院内少数派の内閣・行政統制権として位置づける思考が正しい」と述べる。⁽¹¹⁾阪本の国政調査権関連叙述箇所は、詳細な内容においても私見を全面的に紹介・支持したものと思われる。また、大石眞は、以前から国会の政府統制権を重視し、『議会議法』（二〇〇一年）でも、政府統制権の中に国政調査を挙げていた。⁽¹²⁾また、『憲法講義Ⅰ』（二〇〇四年）でも、「Ⅲ国会」の「4立法権」に続いて「5政府統制権」を挙げている。そして、この政府統制権として、①総説、②常任委員会制度、③質問制度、④国政調査権、⑤政府問責決議権、⑥条約締結承認権、を論ずる。⁽¹³⁾この叙述は、カール・シュミットの『憲法論』のみならず、今日、政府・行政に対する統制権の一つとして議会の調査権を挙げるのが一般的となっているドイツの学説動向を思い起こさせる。⁽¹⁴⁾

一一 議会による「統制」の憲法的意味と意義

1. 「統制」の意味

国政調査権の憲法的性質を端的に述べるならば、「政府・行政に対する統制権」であるということは、繰り返し述べてきたところであるが、この統制および統制権の意味・内容を考察するにあたり、一つの軸として主権的統制、憲法基本原理的統制、および制度的統制の三つに分け、もう一つの軸として支配的統制と運用統制の二つに分け、この二つの軸から検討したことがある。⁽¹⁵⁾以下、その概要を再説してみたい。

(1) 主権的統制、基本原理的統制、および制度的統制

国民は、代表機関とされる一定の政治機関を介して政府・行政を統制するものとされる(主権的統制)⁽¹⁶⁾。そして、政府・行政機関は代表機関に責任を負うことを通じ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が(主権的統制)、日常的には国民代表機関(国民代表議会、直接公選大統領など)が政府・行政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)⁽¹⁷⁾。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証されたものであるということも出来るだろう(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・統制機関であった⁽¹⁸⁾」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、「国家諸権力を可能な

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、「議會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、「議會の参加と統制……さらには世論による統制によって、画されている」⁽²¹⁾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」⁽²²⁾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。日本国憲法では、主権者の「信託」に基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、内閣は立法院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」⁽²³⁾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」⁽²⁴⁾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」⁽²⁵⁾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ふ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。「議會がその質問権、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、予算の議定書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。従来分類でいえば、決定権的統制にあたるとも考えられるが、その視点が異なっている。

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に誘導し、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

	(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 ₁) (誘導) (C ₂) (防止) (C ₃)	C ₁ X C ₂ X C ₃ X	C ₁ Y C ₂ Y C ₃ Y

国政調査権の「憲法的性質」再論

を果たす。統制者は必ずしも問責者ではないが、統制・問責によっ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。権限行使についての責任追及を行ないいうることと、行使をコントロールしうることとは別のことである。

以上、試験的に述べてきた分類は、次のような表にすることができる。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ったものであるのかを、この分類に基づいて考察してみることにする。

2. 憲法学でいわれてきたところの統制および議会的統制について

ここでは、従来、憲法学で論議されてきた「統制」および議会的統制論について概観した後（おおむね一九九〇年頃までの論議）、「国民内閣制」などを契機に変容していった論議の内容を概観する。

(1) 従来の「統制」および議会的統制論

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澤俊義は、「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」と解する。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、「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⁽²⁷⁾とするのである。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（この宮澤の説明が、後に高橋和之が批判
 する「媒介」民主政的理解を端的に示しているとも読めよう）。「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できない⁽²⁹⁾」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⁽³⁰⁾」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出来ると思われる。

芦部信喜は、現代の議会に最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、討論を通じて教育し、法律の執行の方法を監督
 することであろう⁽³¹⁾」とし、「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⁽³²⁾」〔BY〕る。小林直樹も次
 のように述べる。「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⁽³³⁾」。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] の二つが使い分けられている。

統治に対する人民のコントロールについて明確に論じるのは、杉原泰雄である。杉原は、「現代民主主義の要請の一つが人民の実質的優位——国家権力を可能な限り人民の統制の下に置くこと……」⁽³⁴⁾ [AX] にあるとする。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とらえる。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⁽³⁵⁾する。また、樋口陽一も次のように説く。「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って、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」⁽³⁶⁾。さらに、深瀬忠一は、「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現代の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会——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」⁽³⁷⁾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する。

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嶋和司の所説を挙げておく。小嶋は、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会の獲得してきたものであるという歴史を忘れ、議会の役割を歴史の一面目の状態に固定しようとするものにすぎなかったと述べる。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しようという形で(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行なうべきこと)に対して、議会がなお統制を加えようとする(こと)に二分され、それぞれには、次のようなものがあるとする。⁽³⁸⁾

(a) 決定権的統制(決定権および関与的決定権)——①法律による統制、②財政に対する統制、③外交に対する統制

(b) 政治体制的運営統制——①人事権による統制、②弾劾、③政治的問責、④議員質問、⑤委員会による審査・調査、⑥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る手島孝は、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く。⁽³⁹⁾ 手島は、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う。「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、狭義には、「一般の行政活動に對して議会の行なう日常の監視作用、いわば運営統制」[BY・CY] を指すとす。⁽⁴⁰⁾ また、高見勝利も、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く。⁽⁴¹⁾

以上みてきたように、憲法学において論ぜられてきた議会的統制論は、「行政」に対する議会的統制というよりは、行政とは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的統制の問題にあるということが出来る。「何ゆえに統制を行

ないのか」および「なにゆえに統制を行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、「何に對する統制か」という点では、統治、政府および行政に對するそれぞれの統制とその相互連関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。後述するように、これらの議会的統制論の中に、国政調査権を明確に位置づける視点は、ほとんどなかったとはいへ、多くの場合、主権的な統制や憲法基本原理的な統制、さらには単なる運営統制とをそれぞれ（別のものとして）自覺的に論じてきたということが出来る。

これらと比較して、行政法学でいわれてきたところの「行政統制」は、その主たる問題関心である行政の民主的統制システムの中に位置づけられている。また、行政学などで論じられる「行政統制」は、行政責任論の中で「統制」が扱われることが多い。⁽⁴²⁾ 行政学的な視点は、それらの枠組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んでいる。

(2) 国民内閣制論などにおける議会的「統制」

「統治構造論の変容」⁽⁴³⁾の具体的な姿を説得力をもって展開してきた高橋和之の「国民内閣制論」は、学界のみならず現実の政治制度の動向にも大きな影響を与えてきたことは周知のところである。

高橋は、統治を担う内閣こそが、「明確な意思をもって官を統制しうる」ものとし、この強い内閣に對する統制は、議会において「内閣の政策の問題点を指摘し、代替政策を提案して国民に訴え、政權交代の脅威によって内閣の行き過ぎを掣肘する」議会内少数者（野党）の任務であるとする。⁽⁴⁴⁾ 議会内少数者の地位と役割を明確に憲法論上位置づける点では、高橋の見解に同意したい。しかし、以前にも指摘したように、国政に関する重要な「決定」権を国会がも

つということを前提としなければ、その統制（内閣の官に対する統制も、国会の内閣にたいする統制も）、単なる「運営統制」になつてしまふことにならう。議會に官僚の統制を期待できないとする高橋の考えについて、高見は、「議會は、ただ単に『法律の制定』だけではなく、『内閣のコントロール』を通じて政策の策定・決定にかかわる高級官僚をも統制しうるメカニズムを保有している点が看過されてはならない」と批判する⁽⁴⁵⁾。また、「民意」は、確かに選挙のたびに具体的な内容をもつものとして「表現」されるものではあるが、多様なテーマにかかわる主権者国民の「意思」は日々形成され確定されていくものだと思われる。このように考えなければ、国民の政治的意思（民意）は、事実上国会を通じてのみ表明されることになり、国会をコントロールできる民意というものが實際上存在しないものとされてしまふ。形式的「議會主義」の再来かと思われる論議は避けるべきであらう。国民代表議會の「統制」が行政にまで及ばなければならぬこと（「行政までの民主主義」）の意味もここにある。

高橋の「国民内閣制」論に対して、岡田信弘は、「一度はその実現が追求されるべき意義を有している」との⁽⁴⁶⁾評価をしていたし、なにより、佐藤幸治が中心となつてとりまとめた行政改革会議最終報告（一九九七年二月）が、「内閣機能の強化にあつたての留意事項」として、「国会と政府との関係において、国会のチェック機能の一層の充実が求められ、国会の改革が期待される場所である」と述べたことの意味を憲法学として正確に理解することは重要であらう⁽⁴⁷⁾。佐藤は、高橋との対談の中で、「むしろ国会は、チェック機関であり、最終的に決定する立場であるということではないか」とし、国民内閣制について、「国民・国会・内閣を一体的に捉え、それを『政治』とし、その『政治』によつて行政機関（官僚）をコントロールするという形で考えるべき」と理解し、「強く共感」すると述べる⁽⁴⁸⁾。佐藤の議会的「統制」は、对内閣というところに重点が置かれているわけではなさそうである。

また、木下和朗は、高橋の国民内閣制論を近時の学説における「民主政モデル」の代表とし、「民主政モデルは、議會と政府がどのようなバランスをとることで、国政の決定に民意がより反映されるか、国民が政治制度をより民主的に統制できるかという問題関心に基づ⁽⁴⁹⁾」⁽⁵⁰⁾ いているとする。また、結局のところ「国民意思の民主化の制度的あり方の強調点の違い」といえるのかもしれないが、上述してきたような問題点を含んでいることも確かである。さらに、国民内閣制によって実効的な官僚「統制」が現実的に可能となるのかは疑わしい（最近の動向からもこのことが窺われよう）。

本秀紀は、「国権の最高機関性」実現構想を、国民内閣制論などに対置する。本は、「問題は、……官僚機構が、主権者国民およびその代表機関たる国会の統制の及ばないところで、権限を蓄積し独自の活動を行うところにある」とし、内閣の高度の統治作用にしろ、行政機関が一定の行動余地をもつことは認められるが、「それは、議會の意思決定と無関係に行われてはならない⁽⁵¹⁾」と述べる。本の主張を「媒介民主政モデル」の主張と単純に斥けてしまうことは出来ないだろう。あくまでも、日本国憲法の解釈論として何が適切であるのかが問われているのである。例えば、国民の政治的意思が一定の内閣形成に集約され、内閣を「通じて」政策が実現されるということそのものを「媒介」民主政と呼ぶことも可能だからである。

このような学説動向にあって、注目すべき「統制」論として最後に棟居快行の「議院内閣制のコントロール」・「法治主義的コントロール」峻別論を挙げておきたい。この二分論は、筆者の問題意識および問題関心を別の形で端的に表現するものと思われる。棟居は、国会と内閣、あるいは議會と行政との間には、二種類の異質なコントロール、すなわち「法治主義的コントロール」と「議院内閣制のコントロール」が並存していると述べる。「法治主義的コント

「ロール」とは、議会が法律を通じて法治主義的にコントロールする方法であり、「議院内閣制的コントロール」とは、議院内閣制というメカニズムを使ったコントロールであり、「国会が内閣の政治責任を追及していくコントロールで、政治的なコントロールということもでき⁽⁵²⁾」るとされる。棟居は、国会が「国権の最高機関」であることの意義を過小評価すべきではなく、「国会が内閣の政治責任を追及するという議院内閣制のプロセスを通じて、国会ひいては国民が行政を民主的にコントロールしていくといったルートのウェイトが非常に大きくなっているのではないか」と述べ⁽⁵³⁾る。厳密に一致しているわけではないが、棟居のこの二つのコントロールは、筆者が以前から述べてきた「運営統制」と「憲法原理的統制」の区別に近い。棟居が「政治的なコントロール」と述べる「統制」は、「憲法的なコントロール」すなわち「憲法基本原理的統制」のことだと思われるからである。

三 政府統制権としての国政調査権（再論）

1. 議院内閣制と国政調査権

議会の調査権が、政府に対する議会的統制権の一つであるとしても、そこでいう「統制」の意味・内容、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くる。

制限君主制の下において議会による対政府・行政統制権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る。政府・行政機関の権限濫用をチェック・防止すること〔C₃〕から、適正な権限行使への誘導〔C₂〕、さらには一定基準（「法律に基づく行政」など）に照らし合わせて統制を行なう〔C₁〕ことへの発展が考えられるのである。「法律に基づく行政の原理」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會調査權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會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、立法府優位の体制の下では、この枠組みが典型的に理解できよう。しかし、執行府優位（君主制を否定したとしても、無責任の大統領に巨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のが問題である。

アメリカ合衆国では、大統領の任期中その政治責任を議會が問うことは制限されている。すなわち、「この体制の下においては、行政府に対する立法府の干渉が厳しく制限されている。この点でも、立法府優位型、両府均衡型と明確に区別される。たとえば、議會は、大統領の政治責任を追及することができず、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⁽⁵⁵⁾」といわれてきた。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、議會の役割は批判・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⁽⁵⁶⁾」。このような中であって、議會の調査權が「立法府と執行府とのインテンシブな対話の場となっている⁽⁵⁷⁾」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會の監督手段を与えるために、強制調査權を議會の手に委ねることの必要性が指摘されてきた⁽⁵⁸⁾。

わが国の地方自治体のように「首長制」をとっている場合においても、議會の調査權が議会的統制・監視權として一面では代表機関としての「首長」と競い合う関係にあることは以前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』を受けてはいない。議會（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（「媒介」という言葉を否定的にとらえようとす）。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。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つてはじめて実効的なものとなる。

(2) 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、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（最近の「統制」という言葉づかいとの異同をふまえて）。

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視野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、たんなる制度運営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。この補助的権能説と「決定ではなく統制」が国会の主たる役割であるとする説とが結びついたとき、「国会機能の強

化」は形だけのものとなろう。

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ぬ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（杉原説などの展開）³⁹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、論議のかみ合う余地がないままで、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」が明らかにはならなかったと思われる。⁶⁰

むすびにかえて

最近の「議会活性化」論や国政調査権をめぐる論議が、第一に、議会の「統制」機能を再評価、あるいは明確に位

置づけようとする試みの中でおこなわれていること、第二に、議会内少数者の役割の重視、という文脈でなされていることは、上述してきたとおりである。本稿では、第一の論議について、これまでの国政調査権の「本質」論、および「政府に対する議会的統制権」にかかわる見解を再提示することによって私見を示してきた。ただ、第二の論議、すなわち、議会内少数者権については、断片的にふれるのみで、私見を再提示し、最近の論議の問題点、意図的に、(あるいは無意識的に) 明確に示されていない論点については十分に論じることができなかった。他日を期したい。⁽⁶⁾

(1) 拙著『国政調査権の研究』(法律文化社、一九九〇年)以降のものとして、「議法制民主主義と国政調査権」関法第四六巻四・五・六号(一九九七年)二七頁、「国政の最高決定機関および統制機関としての国会」公法研究第五九号(一九九七年)一五二頁、「議会の機能の強化」ジュリスト一一三三三三号(一九九八年)一〇五頁、「国政調査権の現状——政府・行政統制機能の拡充」ジュリスト一一七七号(二〇〇〇年)八七頁など参照。本稿は、これまでに筆者が国政調査権に関して著した論考の要旨、とりわけ「議会的統制権としての国政調査権」関法第四二巻三・四号(一九九二年)一〇一頁以下で提示した枠組みを最近の学説、および政治状況をふまえて書き直したものである。なお、最近の論議として、川人貞史『日本の国会制度と政党政治』(東京大学出版会、二〇〇五年)二〇九頁以下など参照。

(2) 高橋和之は、「内閣(与党)が統治を、議会(野党)がコントロールを分担する。ゆえに、統治Ⅱ内閣の強化は、議会Ⅱコントロールの強化と両立する」(同・「国民内閣制」再論(下)ジュリスト一一三七号(一九九八年)九二、九四頁)と述べる。

(3) この私見に対して、原田一明は、「国家機関間関係に加えて、国民との関係をもその視野に含めた三面関係的な考察の重要性が強調されている」と評価する(同・「国政調査権」ジュリスト一一三三三三号(一九九八年)一一七、一一八頁)。

(4) 佐藤幸治『憲法(第三版)』(青林書院、一九八九年)一九七頁。

(5) ここでいう「機能」とは、「法的性質」と区別すべき「機能」のことであり、「権力分立を機能的に把握する」という場合とは別の次元の問題である。ドイツの少数者調査権を鋭意紹介してきた筆者の問題関心が権力分立システムの機能的理解にあることはいうまでもない。最近の機能的権力分立論については、村西良太「権力分立論の現代的展開——機能的権力分立

論の可能性」九大法学第九〇号（二〇〇五年）二二一頁参照。

- (6) 芦部信喜『演習憲法（新版）』（有斐閣、一九八八年）二四三頁以下。木下和朗「国政調査権の意義と限界」（『憲法の争点（第三版）』（一九九九年）一七六頁）でも、「意義」の中で「法的性質」と「機能」が分けて論じられている。
- (7) 辻村みよ子『憲法（第二版）』（日本評論社、二〇〇四年）四四五頁。
- (8) 高見勝利（野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利）『憲法Ⅱ（第三版）』（有斐閣、二〇〇一年）一三二頁。
- (9) 浦部法穂『全訂憲法学教室』（日本評論社、二〇〇〇年）五五三頁。
- (10) 伊藤正己『憲法（第三版）』（弘文堂、一九九五年）五〇一頁。
- (11) 阪本昌成『憲法Ⅰ』（成文堂、一九九三年）三二三頁以下、同・『憲法Ⅱ（第二版）』（成文堂、一九九七年）三四一頁以下。
- (12) 大石眞『議会議法』（有斐閣、二〇〇一年）一一八頁以下。
- (13) 同・『憲法講義Ⅰ』（有斐閣、二〇〇四年）一一七頁以下。
- (14) すなわち、カール・シュミットは、その第二章「議会議法の諸形態に関する概観」の中で、「一致を実現するための手段」として質問権、大臣の出席要求権などとともに「調査委員会を作る権利」を挙げ、さらに「議会議法の責任の『事態』（"Fälle" der parlamentarischen Verantwortlichkeit)」としても「調査委員会の設置」を挙げている。ドイツの学説動向については、前掲・拙著のほか、吉田栄司「権力統制機関としての権力分立制と複数政党」公法研究第五七号（一九九五年）四四頁など参照。
- (15) 拙稿・前掲（関法第四二巻三・四号）一〇二頁以下。
- (16) 議院内閣制を「媒介民主政」的に理解しようと「直接民主政」的に理解しようと「程度」の違いはあれ、このように言うことができよう。
- (17) 西尾勝「政府機関の行政責任」『基本法学5——責任』（岩波書店、一九八四年）一八三、一九三頁参照。
- (18) 小嶋和司「行政の統制」『現代法4 現代の行政』（岩波書店、一九六六年）一八一頁。
- (19) 杉原泰雄「権力分立の諸形態と議院内閣制」『法学研究（二橋大学研究年報）五号（一九六四年）一三三、一六〇頁。
- (20) コンラート・ヘッセ（阿部照哉ほか訳）『西ドイツ憲法綱要』（日本評論社、一九八三年）六八頁。
- (21) 同・二六六頁。

- (22) 足立忠夫「責任論と行政学」(『行政学講座1』(東京大学出版会、一九七六年)二二七、二三一頁。
 (23) 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』(有斐閣、一九七二年)三〇四頁。訳文は、吉田栄司「国會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』(有斐閣、一九九〇年)三八二、三八八頁参照。

- (24) 宮澤俊義・芦部信喜「全訂 日本国憲法」(日本評論社、一九七八年)五二二頁。

- (25) 吉田栄司「内閣の対国会責任について」関法第三七卷二・三号(一九八七年)九九、一一一頁。また、吉田は次のようにも述べる。「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。」

- (26) 雄川一郎「行政の法的統制」公法研究第三九号(一九七七年)一〇九、一一二頁。

- (27) 宮澤・芦部・前掲書五一頁。

- (28) 同・五一二頁。

- (29) 藤馬龍太郎「議会の役割と国政調査権の機能」公法研究第四七号(一九八五年)八〇頁。

- (30) 樋口陽一「議院内閣制の概念」『憲法の争点(新版)』(有斐閣、一九八五年)一八〇、一八三頁。

- (31) 芦部信喜「現代における立法」『現代法3 現代の立法』(石波書店、一九六五年)一〇頁。

- (32) 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)一四、二二頁。

- (33) 小林直樹「現代国家と議会制」『現代議会政治』二、八頁。

- (34) 杉原泰雄・前掲一六〇頁。

- (35) 同・「憲法Ⅱ」(有斐閣、一九八九年)三五三、三五五頁。

- (36) 樋口陽一「憲法」(創文社、一九九二年)三四九頁。

- (37) 深瀬忠一「現代議会制の構造」『現代法3』(石波書店、一九六五年)三五、八二頁。

- (38) 小嶋・前掲一八一頁以下参照。

- (39) 手島孝「『ネオ行政国家論』統論——『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

- (40) 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。
- (41) 高見勝利「議会制と官僚制——憲法学よりみた『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）二七頁。
- (42) 拙稿・前掲（関法第四二卷三・四号）一一三頁以下など参照。
- (43) 岡田信弘「統治構造論の再検討」公法研究第六七号（二〇〇五年）二四、二七頁。
- (44) 高橋和之・前掲（ジュリスト一一三七号）九二、九四頁。
- (45) 高見勝利「国民内閣制論についての覚え書き」ジュリスト一一四五号（一九九八年）四〇、四九頁。高見は、高橋の枠組みのもとで考えるならば、官僚統制は、国民の多数者ではなく、むしろ国民の少数者および野党に期待すべきものとなり、「政権から疎外された野党こそが官僚「統制」の主体となりうるものである」とする（五一頁）。同・「この国のかたち」の変革と「議院内閣制」のゆくえ」公法研究第六二二号（二〇〇〇年）三頁以下も参照。
- (46) 岡田信弘（書評）高橋和之著「国民内閣制の理念と運用」ジュリスト一〇七七号（一九九五年）一六二頁。
- (47) 佐藤幸治・高橋和之（対談）「統治構造の変革」ジュリスト一一三三号（一九九八年）一六頁。拙稿・前掲（ジュリスト一一三三号）も参照。
- (48) 佐藤・高橋・前掲一三一―一四頁。
- (49) 木下和朗「議院内閣制の理論」高見勝利ほか編「日本国憲法解釈の再検討」（有斐閣、二〇〇四年）三〇三、三二四頁。
- (50) 岡田信弘・前掲（公法研究第六七号）四五頁。
- (51) 本秀紀「首相公選論」・「国民内閣制」・「内閣機能の強化」——『行政権までの民主主義』論の再検討』法律時報七三卷一〇号（二〇〇一年）八八、九二頁。
- (52) 棟居快行「憲法学の発想Ⅰ」（信山社、一九九八年）七四頁。
- (53) 同・七七頁。
- (54) 繰り返しになるが、これまで述べてきたことは以下の通りである。「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会政の中でこそ有効に機能すると考えられる。……」(「国政調査権の法的性格——議会による内閣統制としての国政調査権」関法第三八巻五・六号(一九八九年)一三三、九五頁)。地方議会の「百条調査権」については、次の通りである。「議会的統制・監視権は、自治体行政が民主的かつ能率的、公正に行な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、相互補充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、長と議会とがこの権限を十分にはたすかどうかを監視するのは主権者たる住民である。……」(「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)。

- (55) 杉原泰雄・前掲(法学研究五号)一三三、一六六頁。
- (56) 深瀬忠一・前掲三三、七五、七七頁。
- (57) 高見勝利「英・仏・独の国政調査の実情」自由と正義二七巻一〇号(一九七六年)二二頁。
- (58) 藤馬龍太郎・前掲八〇、八二頁、下田久則「フランス議会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。
- (59) 「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」(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)。
- (60) 国政調査権を「国民の知る権利」に奉仕するためのものとする奥平康弘の主張は、それまで権力分立論の角度(国家机关相互の権限配分、行使の統制および限界論)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が、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」にでも行なうることの中に求めなければならないことはこれまでも指摘してきたところである。
- (61) 「反対意見が自由に表明され、少数者の権利が尊重(のみならず一定の場合には少数者権として明記)されることの意義と

その内容を考えるとき、熟議に対する信念、政治的熟議と討議を伴う健全な政治過程を重視するサンステインの見解などが参考となろう。詳しくは、孝忠延夫・小林直三・奈須祐治・大江一平・辻雄一郎「キヤス・R・サンステイン著『なぜ社会は反対意見を必要とするのか』(二)、(二・完)」関法第五四卷六号(二〇〇五年)二四二頁、同・第五五卷一号(二〇〇五年)二六三頁など参照。