

議会制民主主義における国政調査権の機能について

清水 幸雄

(山梨県立女子短期大学)

山内 隆文

(日本大学)

岩井 奉信

(慶応義塾大学)

一 国政調査権の沿革と現状

- (一) 国政調査権の歴史的意義
- (二) わが国における国政調査権
- (三) 議会の今日的意義

二 国政調査権の機能と今日の問題点

- (一) 法律学的立場と政治学的立場
- (二) 国会の最高機関性
- (三) 行政権に対する今日の問題点

ロッキード問題は、国際的なひろがりをもつ構造汚職と指摘されるように、わが国の現体制のかかえるさまざまな問題点をあらためてうきぼりにした。なかでも、わが憲法が「国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使」する(前文)と定めたはずの、議会制民主主義の機構そのものがその機能を疑われ、国民全体さらには国会の機構そのものの責任の追求、制度の再検討の必要性が、われわれの緊急な課題となるに至っている。われわれの国家は、一応は、立法・司法・行政の三権分立の統治機構を有するが、なかでも立法院(国会)は、「国民主権」に基づく「国権の最高機関」としての地位を有する。このことは、国会が立法機関としてのみではなく、首相選出権を軸に、情報公開、争点提起、国政調査権に基づく政府監督権をもつ機能を有することに由来する。ところが、国会が、この責務を全うしないことによって、民主主義政治そのものが機能しない事態が生ずるとすれば、国会の持つ権能、そして国会と政府との機構そのものが再編成されるべきであることになろう。とりわけ、六二条の「国政調査権」は、この制度そのものの、わが議会制度の内での未成熟もさることながら、かつての

浦和事件にみられるような国会からの司法権の侵害の危険性がことさらに強調された余り、国政調査権の本来の意義が見失なわれ肥大した行政・官僚機構に対するコントロール機能を有すべき国会の地位の低下を引きおこし今日に至っている。

そこで本稿は、国政調査権の歴史的意義を確認することから始め、議会の有する今日的な課題と国政調査権の機能、あるべき姿を追求することを主たる目的とすることにした。

* 本稿は、わたくしと山内・岩井両君との間に行なれた半年にわたる研究会の一応の成果である。山内隆文君は日本大学、岩井奉信君は慶応義塾大学の大学院法学研究科政治学専攻に所属する政治学研究者であり、ここでの研究会も主として両君の研究を軸に進められた。しかし、ここに発表するものは、三名の共同研究の結果であって、そのため三名の共通認識に達したものの以外の部分については、両君には個性を押えてもらったところもあった。従って、本稿作成にあたっては、一を山内君、二を岩井君が主として担当したが、責任は三名が共通して負うべきものである。また、わたくしは、主として両君の議論の調整を計ったが、憲法学の問題をとりあつかったのは初めてであり、また、政治学の知識にも乏しいため、思わぬ矛盾点をみ落すなど数多くの誤謬を冒しているかも知れない。とくにこの議論を踏まえ更に検討されるべき、国民の国政参加、たとえばオンバズマン制度の検討や、より日本的な問題を内包するであろう地方自治における議会制度や、その議会のもつ調査権の問題等々については、それを論ずる余裕をもたなかった。さらにまた行政における官僚制の問題についても、充分な検討を加えることができなかった。それらを含め、構成上の責任はすべてわたくしに帰するものである。残された問題点については、改めて再検討し、いずれ稿を改めて報告する機会をもちたいと思っている。

(清水幸雄)

一 国政調査権の沿革と現状

(一) 国政調査権の歴史的意義

国政調査権は近代民主国家における議会制の誕生と共に起こり、議会制

の成熟と共にその機能が発揮されるようになった。各時代的背景や、各国の政治的状況によって若干の相違点を示しながらも、確実にその機能は増大され高められてきたのである。しかし、今日行政国家の出現や、大衆社会化状況と言われる背景が生ずるに及んで、市民社会である程度妥当し機能を発揮してきた国政調査権は新たな障害に突きあたったと言えよう。即ち行政国家の出現は、議会の地位を精神的にも制度的にも低劣なものに追いやってしまったのであり、大衆社会化状況は議会制の大前提である同質性、討論性を崩壊させ、その結果、議会制に基礎を置く国政調査権は当然、その機能を十分に発揮することが困難となっているのである。このような情勢の下での国政調査権はどの様に運用され、どの様に発展させられなければならないのかを考察するために、先ず、国政調査権の沿革について述べようと思う。ここでは主に大陸法系のドイツ、フランス、そしてモノローを継受したアメリカの国政調査権について調べ、次いでわが国の国政調査権についての歴史的経過と特殊性とに考察を加えたいと思う。

ドイツにおいては、ドイツ最古の憲法と言われるザクセン・アイゼンナツハ憲法(一八一六年)の九一条に調査委員に関する規定が設けられているが、この調査権は具体的手続きや罰則規定を欠き十全なものではなかった。十九世紀におけるドイツは立憲王制を採っており、その下で制定された憲法は、いずれも立憲主義の要請上、民主主義的色彩や自由主義的色彩を加味しているものの、その背後には、常に君主主権が存在しており、議会制は形式的なものにならざるを得なかったのである。

この様な情勢の下で、一八四八年のフランクフルト国民会議を契機に多少の曲折を経て一八四九年フランクフルト憲法の九九条に事実を審査する権利が規定された、これを受けて、プロイセンを初めとする幾つかの国で国政調査権に関する規定が設けられた。一八五〇年に制定されたプロイセン憲法は「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」旨の規定を第八二条に設けている。しかし、ここに規定されたものは任命権に止まり、議院自らが調査権を行使することはできなかった。またザクセン・アイゼンナツハ憲法下の国政調査権と同様に執行に関する

具体的強制手段を伴わず、同時に不当な証言拒否や偽証等に対する罰則規

定を欠くものであり、いわば不真正の国政調査権の域を脱することができなかったのである。調査権の及ぶ範囲も極力狭められたものであった。この点について、当時の議会や学説は「各議院は行政行為全般についての調査を委任できる」と主張したのであるが、政府は「議院は政府に対する裁判官になることを企図しているが、それは、議会の権限を超えるものであり、政府の権限を奪うものである」と主張し、さらに「第八二条は特定の議案が与えられてから、その決定を下す前に事実を解明するための情報を得ることができるという趣旨である」と解釈し、議会、学説の主張を斥けている。また証人喚問や証拠収集に関して議会、学説は「委員会は諸官庁に直接情報を求めることができ、直接喚問できる」と主張したが、政府はこれを否定し「大臣を介してのみ可能である」と主張したにとどまらず政府にも委員会を任命する権利が有りとして言わば御用委員会を設置するという形でプロイセン憲法における調査制度の形骸化を移行に移動していったのである。この様に、ドイツ立憲王制の下では、一九一九年のワイマール憲法を含め、それ以前に制定された統一憲法に規定された国政調査権は真正なものとしては機能することができなかったのである一九四九年のボン憲法が制定されて初めて強制力、即ち、証拠収集方法や罰則規定を伴った国政調査権が誕生したのである。

ドイツ立憲王制下において国政調査権は、いわば市民権を得るまでに長い期間を必要としたのであるが、そのドイツに影響を与えたフランスにおいても同様である、フランスでは市民革命以前は国政調査権は存在せず、一八一四年以降の議院内閣制採用の時までその誕生を待つのである。しかし、当初の革命議会における調査委員会は、各行政組織を調査するための常設機関であり、むしろ内閣における調査機関としての性格が強かったと言える。この様な経緯の中で国政調査権は、議院の請願審査権、大臣弾劾権の行使に際しての一手段としてのみ機能するだけであり、議会に普遍的に存在すべき行政監督としての機能は認められていなかった。この後、政治体制の変遷に伴い、国政調査権もその影響の下で進展と後退を繰り返し、一八七〇年、大臣責任制と議会の質問権が確立されるに及んで再び是認され、さらに第三共和制の時期には議会に帰属する当然の権利と認めら

れ、フランス政治制度史上の所産であるフランスの国政調査権は、国民代表制、議会制に帰属する一般的な権限に由来しており、また議会の行政監督権から派生したものであるとの認識の上に成り立っているのであると言えよう。ここに国政調査権は審議、議決のために真実を知る必要がある者に与えられるべき固有の権限であり、また、国民に責任を負う者に課せられた義務でもあるとの意識が形式されたと言えよう。しかし、理念上において完成されたとは言え、国政調査権に当然伴うべきは強制権は長い間認められず一九一四年になって、ようやく与えられた強制権も、権力分立原理から規制を受け、また実際の運用上の制約を受けていたため、決して強力なものとは言えず、実効性は少なかつたのである。このことに關して、一九一四年に制定されたロシエット法（一九一四年三月二三日の調査委員会による証言に関する法律）を軸に、フランスの強制権について考察を加えたい。一九一四年にフランスで生じた財政疑獄事件を契機に、それ以前から、たびたび問題にされてきた予審判事（全権限を調査委員会に与えるという懸案が注目されるようになったのである。結果的には、従来からの主張であった。調査委員会に対する予審判事（全権限の委託は、権力分立原理に対する重大な侵害であるとの見解から否定されたのであるが、強制権に対する考え方は飛躍的に進展したと言えよう。即ち、証人の出頭義務、宣誓義務が明確に示されたのである。また、この義務に対する違反を防ぐため罰則も設けられたのである。証人の義務違反があった場合には、委員会によって告発され、裁判所で罰金刑に処せられるという手続が整えられたのである。また、委員会の要請に基づいて発せられた令状に従って証人は強制的に出頭させられるという方法が並存し、また、宣誓後、偽証したものは偽証罪に問われるのである。個人主義的思潮が普遍的に存在するフランスにおいて、この様な強制権を制度上設けたことは、画期的であらう。しかし、やはり、この個人主義的思潮が存在するために、後に述べるイギリス、アメリカにおける強制権（侮辱処罰権等）に比して広範な制限を受けざるを得なかつたのである。即ち、議会に与えられる権限は法律により明示されたものに限られていたということである。このことは、コモン・ローを継受するアメリカにおいて、議会が独立して調査を行

うことが議會制に固有の權利であると考えられるのみならず、これに伴う強制権もまた固有の權利であるとの考え方が採用されていることを意味し、対称的であると言えよう。フランスにおいて、法律の認めるところに従わない限り、市民に出頭を強制できないという原則の存在していることが、このことを明示していると言えよう。ところで、ロシエツト法の定める強制権は証言に関するものだけに限られており、文書提出に関する規定、押収、搜索に関する規定等は設けられてはいなかったのである。また職務上の秘密、商業上の秘密、工業上の秘密に対してこれを明らかにすべき義務については全く規定が設けられておらず、市民の自由を保障する上では極めて有効に機能したと言えようが、反面、本来、行政監督を行うための国政調査権の「知る機能」というものが著しく弱められるという結果を招いたとも言えよう。またこの事は前に述べた個人主義的思潮のために、国政調査権の限界は個人との関係で律せられることが多いという事実からも明らかである。たとえば、業務上の秘密を遵守すべき明文規定が存在しないにもかかわらず、判例上それは認められており、証言拒絶の正当理由であるとの考え方が確立されていると言えよう。また自己に不利な内容をもつ証言に対する拒否権も同様に認められていると言えよう。また証人が証言の内容が、全く私事に関するものであると判断すれば、証言を強制できないという、いわゆるプライバシーに関する考え方も明確に認められているのである。

以上のような、臆病な立法改革は、国政調査権の限界を極めて狭いものとして定めたのであるが、これに対してさえもなお、有力な違憲論が存在していたことを記しておきたい。デュギイ、ベルテルミ、アルニツツ等、違憲論者は、その前提に、強制権は司法権であるとの理念を置いている。そのために権力分立原理に本質的に存在する、各権力の平衡、各権力の主権性に注目した場合、司法権の一部を委員会に附与するこのロシエツト法は明らかに違憲であると主張するのである。また、アルニツツは市民の基本的人權を重要なものとし、この観点に従って違憲論を展開している。即ち、議會の政治調査と裁判所の司法調査は、その責任の態様と結果とにおいて異なるとして、この両者を同一視するロシエツト法は、市民に対する

恣意的強要を促し、危険な存在になりうると主張している。この様な見解は、ある一面においては確かに大きな危険を内包するという点では妥当するであろうが、単に権力分立原理や市民の自由を狂信的に唱へ強制権の存在を否定するだけでは、かえって市民の基本的人權や権力分立原理の實質を見失う危険性も大きく、行政府の暴走を許すという最も危険な状態を招くおそれも生じよう。ドイツのワイドナーは以上の様な違憲論は調査委員會の手続きが犯罪の確定を目的としているような場合にのみ正当であると主張し、異なる機関において、異なる目的で行なわれる調査は、決して権力分立原理に相反するものではないと結論づけており、強制権の違憲性を否定しているのである。この様な論争の下で一九二四年に証言拒絶者に有罪判決が下され、フランスにおける権力分立原理と強制権との関連性が結論づけられたのであるが、今まで検討してきた様に、国政調査権の發展事情、権力分立原理、基本的人權等を重視するフランスにおいては、強制権は未だに十分な効果をあげているとは言えないのである。

以上述べてきた様に、大陸法系のドイツ、フランス両国における国政調査権の概念は、国政調査権が議會固有の権限であり、かつ、それが議會の行政監督機能から派生したものであるとの理念から生まれたものではあるが、コモンローを継受するイギリス、アメリカにおける国政調査権は議會自らが行使しうる侮辱処置権に由来するものである。侮辱処置権は議員の特權を保護すると同時に、議會を中傷誹謗し、その自由を侵害する行為に対する処置や、正当な理由なくしての証言拒否、文書提出拒否に対する処置等を含む慣習法としてイギリスの裁判所で支持されてきたものである。

従つてドイツ、フランスとは異なり強制力は当初から存在していたのである。換言すれば、調査に関しては委員會は証人出頭、証言及び文書の提出を要求する権限を有するということと共に処置権は議會の当然の權利として考えられてきたのである。

ここでイギリスにおける国政調査権の歴史を簡単に振り返ってみる。イギリスの国政調査権は一六八九年のアイランドにおける戦争遂行の不始末を査問する目的で設けられた特別委員會が起源とされている。後に一八七一年の国会証人法、一八九二年の証言保護法の制定により、処罰権の明文

化と証人の人権保護とが明文化され整えられたのである。この様な経緯を経たイギリスの侮辱処置権を内包する国政調査権は、アメリカに継受され、大統領制という異なる政治制度と結びつき独自の発展をし、独自の機能を営む様になった。アメリカでの国政調査権は、常任委員とともに立法部と執行部を結び機能を持つものと言われる一方、基本的人権の侵害に関する多くの課題を提示し、強制権との関連が重要な示唆を我々に与えてくれるのである。イギリス議会で発展し、裁判所で認められてきた侮辱処置権は一八一一年に下された「議会は自己防衛の権利を持たねばならず、そのためには、自己防衛を有効にするためにも必要な手段を用いる権利をも含むものである」という判旨によってその理念が明らかにされたと言えよう。アメリカの最高裁判所はこの理念を受けて一八二一年の判決を以て処置権の必要性和その行使を自己防衛の原理の上に基礎づけ確認したのである。この侮辱処置権は、議会内部における自己規律機能を営む、いわゆる議院規則の如きものとは異なり、議員以外の者にも適用されるものであり、しかも、憲法上の明文規定が存在しないため、これを無制限に認めるのはあまりにも危険であるとの観点から、その行使は、議会の目的を实效化せしめるための必要最小限度内でなされるべきであるとの考え方が支配していた。即ち、いかに激しいものではあっても、批判を加えるだけでは侮辱処置権の対象となるべきではないとの考え方を示すものである。このことに関連して侮辱処置権に対する司法的救済制度が従来からの論点の一つにあげられていた。司法的救済制度に關し、アメリカ、イギリス兩國の対応は対称的である。即ちイギリスにおいては、コーリッジ判事の主張を初めとして、侮辱処置権の範囲の決定は下院自身に認められ、従って、侮辱処置権に対する司法的救済の制度化は必要ではないとの考え方が支配的であったため、その制度は実現していないのである。これに対しアメリカにおいては、個人が統治機関によって受けた権利侵害に対する審理はすべて司法に属するとの見解に立ち、一般的な処置権は禁止されていたのである。しかも侮辱処置権の行使は会期中に限られていたので、その効力は弱いものであったと言えよう。このアメリカの侮辱処置権の脆弱性を克服するため、一八七五年法律により、出頭拒否、宣誓拒否、証言拒否に対する

委員会の告発という制度を採用したのである。これにより、議会は、固有の権利である侮辱処置権と、法によって付与された告発という二重の強制権を得たのである。しかも、一九三五年に下された判決を契機に、侵害行為が立法過程を直接妨害するものであれば、既に妨害が排除されたとしてもその事実は法的に何ら影響を及ぼすものではなく、従って過去の侮辱も処置の対象となりうるという見解が一般的に認められ、最も強力な国政調査権として機能するようになったのである。

(1) 後に触れる様に、同一理念から生じた国政調査権であってもフランス、ドイツ兩國は強制力に關して大きな相違点を示している。また大陸法、コモン・ローのいずれかを継受するかによって、調査権の本質に關しても相違点を示すのである。

(2) カール・シュニット、稲葉素之訳「現代議會主義の精神的地位」参照。

(3) 議會制は市民革命を通じて確立されてきたわけであるが、当時議會を構成しうる者、即ち參政権を有する者は、自由平等な、しかも独立した個人であり、同時に財産と教養を備えた「市民」であった。これらの市民は同一階級に属しており、討論に際して、決定的な利害の対立は、ほとんど認められなかったと言えよう。しかし、今日の大衆社会化状況の下で個人は原子化されており、共通の基盤を持ち得ず、利害の対立は容易に解消されなくなっている。尚この事に関して、中山政夫「現代政治学」二二四頁以下参照。

(4) 一八一八年のバイエルン、バーデン。一八一九年のビュルテンベルク。一八二〇年のヘッセン。一八四八年のプロシア等。

(5) 王制の原理は議會の調査を嫌うという言葉が端的に示すであろう(ラネルス)。

(6) 芦部信喜「憲法と議會政」一五頁参照。

(7) 芦部、前掲一三頁参照。

(8) 一八四九年のフランクフルト憲法。一九一九年のワイマール憲法。

(9) ボン憲法四四一条一項は「連邦議會は国政調査委員會を設ける權利を有し、議院の四分の一の要求あるときは、これを設ける義務を負う。調査委員會は、その議事を公開して、必要な証拠を審理すると、定めている。

(10) 和田英夫「議院の国政調査権」日本国憲法体系第四巻統治の機構―三五頁参照。

(11) 芦部信喜「憲法と議政」二三頁以下参照

(12) 周知の如くフランスではモンテスキューの唱えた権力分立原理とともに、市民の基本的人權が、人權宣言にも見られるように精神的支柱として普遍的に存在している。

(二) わが国における国政調査権

欧米諸国における国政調査権の類型として、ドイツ立憲王制下の国政調査権及び、フランス議院内閣制下の国政調査権、アメリカ大統領制下の国政調査権について、その史的背景、意義を検討してきたわけであるが、わが国においては、どのような国政調査権が定められ、またどの様に機能しているかに関し考察を加えたいと思う。

わが国の国政調査権の起源は何に求められるであろうか。旧憲法の条文自体には国政調査権の根拠を求めることはできない。しかし、明治二二年に制定された議院法の第十条には政府に対する質問権、また同法四四条には委員会の政府に対する説明要求権が規定されており、これらが国政調査権を構成していたものと考えられる。これは、ドイツ・フランスにおける国政調査権と同様に査問権的性格が強く、第一義的には政府監督権として機能していたものと言えよう。しかし、旧憲法下における国政調査権はほとんど有効性の少ないものであった。議院法は第七二条において、国民に向つて為す告示を禁じる旨を規定し、さらに同法第七三条において、国民の召喚、議員の派遣を禁じる旨を規定し、議院と国民の直接的な交渉を完全に断つていたからである。また同法第七五条には、議院と諸官庁・地方議會との間の照会往復を禁じる趣旨の規定をも設け、議院は全く不自由な状態の中で国政調査権を行使しなければならなかったのである。以上は、いわば証言に関する制限的規定であるが、報告請求権、文書提出請求権についても制限的規定が設けられていたのである。各議院は前述の請求権を有していたが、議院法第七四条には、報告、文書の内容が秘密に涉るものと政府が断定した場合、その要求に応じる必要がないという趣旨が

定められており、請求権の実効性は少なかったと言えよう。また、これらの諸規定に違反した場合に関する処罰規定や救済規定も存在せず、旧憲法下の議政調査権は、制度的に不完全なものであり、民主的な国会政治制度の要具として、その機能を十分に發揮しえなかったと言えよう。また理念的にも、天皇制を採用していたため、ドイツ立憲王制下における国政調査権と同質のものと言え、国政調査権の行使は容易とはならなかったのである。

次に日本国憲法下における国政調査権について検討してみる。憲法は第六二条前段において、国政調査権が各議院に属することを定め、同条後段において、国政調査権の具体的内容を示すべく、証人の出頭及び、証言・記録の提出を要求できる権利が各議院に存する旨を定めている。この憲法の条文を受け、「国会法」、「議院証言法」(議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律)が制定され、更に具体的内容が示されたのである。

憲法六二条は国政調査権の行使者は各議院たることを定めているわけであるが、国会法第一〇四条には各議院の委員会もまた国政調査権の行使となることができ旨が定められており、各議院・各委員会は審査または調査のため内閣・官公署その他に対し、必要な報告・記録の提出を要求できるように制度化されているのである。また同法第一〇三条には議院が審査・調査のために議員を派遣できる旨が、同法第一〇六条には出頭を要請された証人・参考人には旅費・日当を支給すべき旨がそれぞれ規定されており、旧憲法下で、議院と諸官庁・国民との間が遮断されていたことと比較して国政調査権の機能は著しく増大したと言えよう。以上のような点に関し、議院規則は更に詳細な規定を設けている。たとえば、衆議院規則では第九四条一項において、常任委員会が会期中に限り議長の承認を得て、その所管に属する事項につき調査をなしうる旨の規定を置き、同規則九四條二・三項において常任委員長は調査に関する事項・目的・方法・期間等を記載した書面を議長に提出し、議長の承認を得た上で議院に報告しなければならぬ旨の規定が設けられている。また参議院規則三三条によれば、委員会は付託を受けた案件の調査ができ、さらに同規則五三条は委員

会が閉会中もお調査をしようとするときは、文書でその旨を議長に要求し、議長はこの要求を受け議院に諮らなければならないと規定している。

衆参両議院規則は、常任委員会・特別委員会の点について、また、会期中の点に関して異なる規定を設けているが、証人の出頭、議員の派遣、報告・記録の提出要求については国会法と同様な規定を設けている。

以上の様に詳細な規定は、国政調査権の進展を促すものではあるが、未だ問題点を多く含むものでもある。即ち職務上の秘密に関するものと、強制権に関するものである。議院証言法第五条によれば、証人が公務員である場合には、職務上の秘密に関する証言等については監督官庁の承認を必要とし、さらに当該官庁は内閣の「証言・書類提出が国家の重大な利益に悪影響を与える」という趣旨の声明を求めた上で証言・文書の提出を拒否することができるのである。職務上の秘密という概念が明確にされておらず、また、国家の重大な利益の決定が政府の裁量に委ねられ、全く法的規制の存在しない今日では、この様な条文の存在は、国政調査権の行政監督機能が著しく後退させられ、後に触れるような行政組織による独裁が容易許されるであろうという点において、問題を残すものと言えよう。

次に国政調査権の行使を実効化ならしめる不可欠の手段と考えられる強制権に関して検討を加えたい。憲法第六二条後段を受けて議院証言法が制定されたことは前述したが、この議院証言法は「証人の応諾の義務」・「証人の宣誓義務」を一条ないし三条において規定している。これは憲法六二条後段の規定が証人の義務に対する制限の規定ではなく、むしろ、議院の国政調査権に伴うべき当然の権利と解し、その結果として証人の義務が規定されたと考えらるべきであろう。このことは後に述べる私秘秘密・自己帰罪に対する特権の問題と関連するものである。なお、証人は一定の正当事由がある場合には、その理由を疎明した上で宣誓拒絶・証言拒絶をすることができ、またこの場合、正当事由として民事訴訟法第二八〇条及び第二八一条が適用されるが、同法第二八〇条三項及び第二八一条一項一・三号が除外されている。公務員が証人である場合は、その秘密性が強化されていることは前述した通りである。

次に処罪規定について触れてみる。議院証言法は第六条に偽証の罪、第

七条に不出頭、文書の不提出に対する罪と宣誓拒絶・証言拒絶の罪、第八条には告発に関する規定が設けられている。

以上の様な諸規定が国政調査権について、その帰属、強制権、処罪を明示し構築しているわけであるが、そこには種々の法理が混在しており、その複雑さ故に、これを適確に運用することはかなりの困難性を伴うものであると言えよう。統治機構として議院内閣制を採用し、従って国政調査権は大陸法系のものを継受したものであるにもかかわらず、細部の規定にあってはモン・ローを継受するアメリカ法の理念を多分に取り入れていることがその一因を為すものと思われる。この異質な法理で構築されたわが国の国政調査権は今日具体的にはどの様な問題を含むものであろうか。論点を簡単に示してみると、第一には憲法四一条の解釈に関する問題であり、第二には証人に対する強制権に関する問題である。前者は国会の最高機関性の意義及び権力分立原理との関連から国政調査権の限界を対司法権・対行政権との関係において明らかにするものであり、後者は国政調査権の限界を国民の基本的人権との関係において明らかにするものである、と言えよう。

さて憲法四一条前段は国会の最高機関性を述べているわけであるが、このことは、わが国の統治機構が峻厳な権力分立原理を導入しているものではないと言ふことを示すものである。制度的には議院内閣制を採用しており、内閣が国会に対して責任を負うという形で国会の優位性が明らかにされているものである。国会の最高機関性を謳う規定は西欧諸国においても、ほとんど存在せず、わが国独特のものであろう、これは後に述べる様に、わが国と西欧諸国の歴史的相違によるものであると考えられる。他の二権に対して優位性を示す国会は、その優位性故に、国民に対しより重い責任を負わなければならないのである。そして、責任は正確な判断を意味し、またその判断は正確な知識を必要とするならば、国会はその機能の中に本質的に調査する権利を含むものでなければならぬのである。この点に關し多数の有力学説は、国政調査権の本質を議會制の補助的機能であるとして⁽⁸⁾いる。これは西欧諸国における国政調査権の歴史過程からすれば妥当ではあるが、しかし、わが国の統治機構の特殊性及び社会的背景の変質

を考へる場合、疑問を抱かざるを得ない。国政調査権の本質は議會制の持つ意義、即ち國民の代表者・代弁者たる性格から直接導き出されるべきであり、また行政権を監督する機能として議會に認められたところの固有のしかも独立した権能であると解すべきものと思はれる。従つて国政調査権は、およそすべての國政に及ぶべきものであり、ただ司法権の独立という別個の理念からのみその範圍が限定されるべきものである。議會の優位性が國民主義の制度的表現であり、司法権の独立は權力分立原理の制度的表現であるという意味において兩者の間に矛盾点はないものと考えられる。司法権の独立は複雑な問題を含むものであるが、國民の權利を守る上で維持されなければならないものである。しかし、他の二権から完全に独立し何ら規制を受けないという状態は認められるものではない。殊に、わが國における裁判官の任命・指令が行政の手に委ねられており、國民と直結していいと言へる制度の下では、理念上國民の代弁者とも言へる國會の司法に対するチェックが望まれるべきであらう。司法権は一般にその作用として、裁判作用、規則制定作用、司法行政作用の三つが認められるものである。この中で司法権本来の裁判作用に対する調査については、これまで多くの論議がなされ、困難な問題点は今日ではないと言へる。しかし、規則制定作用の性質については、これを裁判所固有の權利であるとする説と、法律と競合的でありしかも法律に從属するとの説が存在し、規則制定作用に国政調査権が及ぶべきか否かが議論の対象となつてゐる。また司法行政は広く行政に含まれるとの考えが確立され、国政調査権はこれに及びうることは認められるものである。しかし裁判官の任命、指令に際し、裁判官自身の思想調査等、司法権の獨立を脅かす如き方法は禁じられるべきである。

次に、国政調査権の限界を定める基準として、今日重要性を増している基本的人權について二つの問題点が指摘されなければならない。一つは自己帰罪に対する特權の問題であり、他の一つは私的秘密に関する問題である。アメリカにおいて国政調査権が強大な力を持つことは既に触れたが、その重大な影響力を有する国政調査権の行使は増加の道を進み、一九世紀中期から二十世紀中期に至る約百年の間に、百余名が連邦議會侮辱罪で法

廷に呼び出されている。また一九五〇年から三年の間に一一七件が侮辱罪に問われており、同時に調査範圍の拡大、質問の尖鋭化が顯著となり、しばしば市民の權利を脅かすようになったのである。特に「非米活動委員會」における追求は激しいものであつた。日本においても「東大ボロボロ事件」等、国政調査権の濫用とも言へる事件が発生している。もともと國民の利益のために機能すべきであつた国政調査権は逆に國民の權利を侵すようになったのである。これは、權力分立原理に伴う制限は加えられ一応司法権の獨立が守られていたのに對し、國民の基本的人權による制限がそれ程重要視されていなかったためと言へよう。

以上の様な過程中で自己帰罪に対する特權あるいは私的秘密に関する理念が明らかにされ、議會對國民の間における国政調査権が規律されるに至るのである。

わが國では、憲法第三八条一項に、自己に不利益な供述を強要されない旨の規定が設けられているが、これが果して刑事手続だけではなく、国政調査権の行使に際しても適用されるか否かの議論が存在し、尚問題の残るところである。また、私的秘密に関する事項について、わが國では必ずしも明確にされているとは言えない。しかし、自己帰罪に対する特權と複雑に関連し合つてゐるため早急に明確化されなければならないものである。私的事項は好奇心、恨によつて暴露されるべきではなく、国政調査権は飽くまで真実追求のために行使されなければならないからである。

この様に基本的人權の立場から国政調査権が規制されることは、比較的近年に至つてからである。以前は、國民の權利擁護のために司法権の獨立が尊重されてきたのであるが、その理念を權力分立原理に置いていたため行政権に対する国政調査権が脆弱化する傾向が強かつたと言へよう。今日増加の一途をたどる行政権を抑制するためには、やはり強力な国政調査権が望まれなければならない。しかし、それが國民の權利を脅かす方向に働くことは阻止しなければならない。相反するこの二つの命題を受け国政調査権と基本的人權との関連は一層重要性を増すものである。

一頁参照。

- (2) ドイツプロイセン国家において、政府は議會・學説の主張する直接交渉権を斥ぞけ、行政行為に関する情報は大を介してのみ入手することができると主張している。このことは「王制は議會の調査をきらう」という諺に示される通り、立憲王制の下ではすべての国家も右の手段をとるものである。

- (3) 国会法及び議院証言法は、単に秘密を理由とする拒否権を認めてはならず、その理由の疎明を為すべき義務を課してはいるが、しかし最終的判斷が行政権に掌握されている今日の制度下では尚不十分なものであると言わざるを得ない。

- (4) 強制手続の伴わない国政調査権は、実効性の乏しいものである。強制手続は法によって初めて認められるものではなく、国政調査権に当然帰属すべきものである。これに対する意見として、和田英夫「議院の国政調査権」日本国憲法体系第四卷統治の機構四一頁参照。

- (5) 芦部信喜「憲法と議會政」一五七頁参照。

- (6) 小島和司「権力分立」日本国憲法体系第三卷統治の原理、一七一頁参照。

- (7) 芦部信喜「憲法と議會政」六頁参照。

- (8) いわゆる補助機能説であるが、国政調査権を飽くまで議會制から派生したものとしてとらえる、従つて国政調査権の行使されうる範圍は議會の権限内にとどめられる。また権力分立の原理による規制を重視し、司法権に対してはむろんのこと、行政権に対する国政調査権の範圍も嚴格に規律される。尚、独立機能説に対する批判として、斎藤秀夫「国会と司法権の独立」一二九頁以下参照。

- (9) 磯崎辰五郎「議院の司法に関する国政調査権」阪大法學二號参照。

- (10) 清水虎雄「憲法講義」上卷一六三頁以下参照。

- (11) 小野木常「最高裁判所の規則制定権」法學論叢五四卷、三・四号八十頁以下参照。

- (12) 和田英夫、前掲四六頁参照。

- (13) 久保田きぬ子「アメリカ憲法修正第五條、特に自己帰罪に対する特權について」國家學會雜誌七三卷三三三頁以下参照。

- (14) 和田英夫、前掲五五頁参照。

(15) 斎藤秀夫「国会と司法権」二九八頁参照。

(三) 議會の今日的意義

議會は今日においては、國民代表の機關としてとらえられ、権力分立原理と並んで民主主義にとって重要な機能を営んで来たと考えられている。しかし、議會の起源をたずねるならば、議會主義自体は民主主義から生じたものではなく、貴族主義的色彩の強い身分制議會にその源を求めることができるものである。

イギリスにおける議會の歴史を求める場合には、古代北方ゲルマンにまで遡ることが必要であろう。当時ゲルマン民族は部族ごとに民會を有し、この民會が最高の意志決定機關であつたと言われる。この様な習慣がやがてイギリスに渡り、アングロ・サクソンの國家が創設されるに及んで、諮問機關としての賢人會議が設けられたのである。この賢人會は、法律の制定、租税の賦課を審議し、また司法権を有していた。しかし、人民の代表という性格は持たず、王族・高僧・高官吏を中心に構成された貴族団体であつた。賢人會議は後に、封建社會の發達と、共に諸侯による會議としての性格を強め、大會議と呼称されるようになるのである。当時、國王は權力を増人し、専制・横暴を極め、封建領主はこれに対抗し、自らの權利を守るため、大會議を利用し、時には武力を用いて反抗したが、その勝ち得た權利の集大成がマグナ・カルタであると言えよう。またこの時期に國王は軍事費を調達するために富裕な地主、都市の商工業者たちに直接課税する必要に迫られたため、これらの代表者を大會議に参加させざるを得ない状況が形成されたのである。ここに議會に対する市民の参加が認められたわけである。十三世紀には、貴族・僧侶の他に、選挙で選ばれた商工業者の代表とによって組織される國會が形成されている。しかし、議會の中心は飽くまで貴族であつて、参加を認められた市民も、その權利が尊重されたためではなく、單に國王の課税權に対する反対給付として許されたにすぎないのである。以上のようなイギリスの議會と比較した場合、ヨーロッパ諸國における議會は遅れたものであつたと言えよう。中世において既

に議会の原型は見られたが、等族會議としての性格が強く、国民の代表という觀念は希薄なものであった。飽くまで貴族・僧侶・ギルドという特定集團の代表者として行動し、會議も別々に行なわれたのである。

この様な歴史をもつ議會は国王の専制を抑制、監視する機能を根幹とするものであったと言えよう。事実、前述したイギリスにおける市民の議會への参加は国王の無限定的課稅權に対する抑制であった。一方、逆に絶対王制の隆盛は必然的に身分制議會の衰退をもたらすものであると言えよう。この様な経過の後に、市民革命を契機として近代議會、即ち市民の權利に基づく、市民の代表者によって構成される議會が新たに形成されるようになるのである。しかし、当初の近代議會を構成する市民は、財産と教養を有するところの相對的少數派である名望家を意味するものであり、貴族主義的色彩を取り去るまでには至らなかったとも言えよう。そして更に、新たな市民を形成しようとする欲求が、いわゆる第四階級から噴出し、選挙權の拡大要求となつて現われて来るのである。普通選挙が行なわれた段階で議會制と民主主義との結合がなされたものと言えよう。しかし、参加する市民の増大は表出される要求の多様化、複雑化を生じさせる。この様に、複雑化し、大規模化した社会においては秩序維持のために、社会の全構成員により遵守されるべき共通規範が必要となり、かつまた、重大な影響を及ぼす政治は一定の基準に従つて為されることが必然的に要求される様になる。法の制定である。議會は国民の代弁者たる性格を強めると同時に、法の制定權を行使する機關としての性格も増大させるのであるとも言えるのである。

以上の様に議會は、その歴史過程の中で行政監督機能から立法機能へとその意義を移行させていったと言えよう。

しかし、今日では大衆社会化状況とあいまって、行政國家が出現するという新たな状況が形成されており、議會の有する立法機能が著しく衰退しているという問題が生じているのである。議會主義は実現すべき政治上の種々の価値の多元的存在を前提としている。この多様な価値が討論過程を経て一つの価値に集約され得るとの理念が議會主義の基底に存在するのである。⁴⁾この点において議會主義は、財産と教養を持つ市民という同一基盤

に立つ人々の間では妥當的に機能するものであると言えよう。しかし、大衆社会化状況の下にあっては、集束され得ない程、価値の多様化・複雑化が進み、議會はその機能を果し得なくなるのである。議會の多数意見と世論との間にギャップの存在することは必然的事実であり、世論を何ら擬制することなく確定させることは不可能である。しかし、両者のギャップが著しく増大すれば、議會内の調整機能は麻痺せざるを得ないのである。

また、国民の要求する基本權は今日では自由權的基本權に加え、社会的的基本權をも含むものへと移行している。⁵⁾即ち、19世紀においては、国民の意志は國家から干渉されるのを拒否するところに向けられ、また權力の集中を警戒するというものであった。權力分立原理が強く支持されるのは当然であると言えよう。しかし今世紀に至り、人間に値する様な生活を維持せしめる様にその權利が唱えられ、國家の不干渉よりはむしろ積極的な関与を望む方向へと変化し、その結果、權力の集中は認容される傾向が生じるのである。この傾向の下では議會主義の修正、執行權の強化が必然的である。換言すれば、國家機能の拡大とともに議會の審議すべき議案の絶対量が増加し、すべての議案を審議し尽すことは不可能となり、討論を途中でうち切るという事態も生ぜしめることになる。以上の様な状況が関連し合う結果、時間的制約のため、議案作成は次第に行政組織に委ねられるとともに、複雑化した社会における利害關係の調整は高度に専門化された官僚組織の判断に委ねざるを得なくなるのである。今日、議會は討論という根本的理念をも達成できず、また、第一義的機能と考えられてきた立法機能をも十分に果し得ないという危機的状況の下にあるのである。この様な状況の下にある議會は論理的に変質されなければならない。これを端的に示すならば、議會が民主政治の集約的表現の場ではなく、広汎な政治過程に内包されて機能するものであるとの認識が必要であらう。具体的に示すならば、行政に対する監督機能こそがその重要な任務であると思われる。なぜなら、事実上の立案權は官僚組織に掌握される今日では、自由權的基本權を守るために機能していた各權力間の抑制及び均衡が必ずしも満足すべきものであるとは言えないからである。これを表相的に見てみれば、今日の行政權は、かつての國王に比類しうる權力を集中せしめている

とも言えよう。故に行政権による専制の危機は常に考えられ得る問題である。これを最小限に防ぐためには、より有効な監視機構が必要である。議会が当初行政監督を第一義的機能としていたという事実は、今日の状況に解決の道を与えてくれるものである。我々がここで考察を加えた議院の国政調査権は、以上の様な状況を認識の下に、新たな方向で発展させられるべきものであると言えよう。

- (1) 内山秀夫・岡野加穂留・堀江湛・内田満共著「デモクラシーの構造」四五頁参照。

- (2) スウェーデン王国は、一八〇九年に制定された憲法にはオンバズマンに関する規定が設けられていた。オンバズマンは議会によって選出された国王の執行権に対する監察・統制を行うものであった。詳しくは前掲八六頁以下参照。

- (3) 中山政夫「現代政治学」二〇七頁参照。

- (4) 中山、前掲三一二頁参照。

- (5) 中山、前掲二〇九頁参照。

二 国政調査権の機能と今日の問題点

(一) 法律学的立場と政治学的立場

およそ憲法の規定に関しては、政治と法律の問題が提起される。それは憲法が国家の最高法規として国家の体制、制度を規定するのみならず、国家の理念、目標をも規定するからであろう。憲法の制定は、「人の統治ではなく法の統治 (government of laws and not of men)」の原則により国家権力が法にもとづき法の規律を受ける、という近代立憲国家として不可欠の条件である。

わが国の憲法六二条が規定する国政調査権は、近代民主的議会制に不可欠な要具である、といわれるほど高い評価を受けている⁽¹⁾。しかし、その行使をめぐるのは、法的形式的解釈および政治的実質的運用の面から諸説が対立する。その顕著な例は、法律学と政治学の相剋であろう。前述した通

り憲法の持つ特殊性において、憲法の運用をめぐる政治的問題化を否むことは出来ない。特にわが国においては、――(一)以降で述べるが――憲法の成立過程が必ずしも歴史の過程の中になかったため、その論議は白熱する可能性を持っている。国政調査権については、戦前の憲法において実質の規定を持たず、戦後においても政治文化的観点からして権力機構に対し間接的にせよ国民が調査・監視する伝統を持つてはいなかったため、有効な活用が必ずしもなされていないといえる。更に「法と政治の接点の問題を考える場合、優先するのは法でなくて政治である」と言われるように元来国政調査権にもとづいて行われる調査は、必然的に政治化し、その結果として政治的妥協の下に曖昧化されている。このような国政調査権の政治化が民主主義にとって有効かどうかはなほ疑問であるが、国会が政治の現場である以上、それが政治化することは避けられまい。

しかし、いかに国政調査権が政治化するとはいえ、それが憲法上に条文として明記されている以上、そのような事態が国政調査権に関する法的意味を抹消すべきものではない。同時に法律が行使される上には、常に公平な法理にもとづいて行われるべきである。これらの点により、国政調査権についての法律学者および政治学者の論評には若干の異論をはさむ余地があるように思われる。

国政調査権は議会（議院）がその機能を果たすために当然必要な機能として、広く一般に認められている⁽²⁾。それは単に立法事項に限られず、財政・請願・議院・行政・司法の各事項⁽³⁾、すなわち同法にいう国政全般に及ぶものである。それは単に立法権内のみならず、行政・司法の他権へも及ぶものと解され、同時に論議を呼ぶのもこれらへの国政調査権の行使に関する問題である。しかし、行政権に対するものと司法権に対するものとの両者を一様に含むような国政調査権問題が起っていないためか、両権への国政調査権行使の法理・論拠について冷静に比較検討されていない嫌いがある。代表的な例として、司法に対するものとしては、「浦和事件」⁽⁴⁾が、行政に対するものでは、「造船疑獄」⁽⁵⁾「ロッキード事件」⁽⁶⁾があげられよう。前者においては司法権の独立との関連がやかましく論議され、後者については政府（行政）に対する国会（立法）の監視機能が同様にいわれている。

「浦和事件」については法学者の間で、国会は何よりも立法機関であるという定義の下に国会の横暴・越権行為が司法権の独立の絶対性を根拠に非難された。司法の独立が人権を保護するために絶対的に必要であるということは誰もが認めるところである。これに対し、ロッキード事件においては、国会の第一機能は立法にあるのではなく、政府監督にあるとする定義の下に「政府高官の個人的名誉の尊重という美名の下に、国民の知る権利を保障するために定められた国政調査権の行使が妨げられるという事態が生じつつある。これは本末転倒もはなはだしい。日本の名誉、国民の名誉が傷つけられているからである」というような人権保護をも無視するような発言も容認されている。このように比してみると、両者に対する法理あるいは論拠は国会の機能をめぐって全く違っていることがわかる。そして前者の論議は主に法律学者から提起され、後者は政治学者が提起している。すなわち国政調査権が向けられる各権に近いと思われる立場の人間が発言する機会を多く得ているのであり、司法権に対する問題について政治学者が論じているものは見られないし、行政権に対する問題についての法律学者の論議はその矛先が制度の比較であったり、技術的問題であったり、特に近代民主議会制の要具としての国政調査権の本質等について見るべき論評はないように思われる。しかし、前述した通り、法はその行使にあたって、公正な法理にもとづくべきであり、もとより前掲のような感情的論議は慎むべきである。

国政調査権は権力分立のコロラリーにおいて、当然のように問題を提起する、と思われる。この権力分立のコロラリーにあって、国会（立法）の地位をめぐって法律学者と政治学者の意見は大きな相剋を見せている。すなわちそれは政治にとって制度が不可分である以上、法と制度の問題といえよう。

法学のあらゆる入門書には「法は政治のおとし子である」旨が書かれている。すなわち法律学者にとって法律は政治の下位体系（sub-system）であるように解されているといえ、これは政治学者の側も同様に解しているように思われる。しかし、近代国家は「法治主義」を建て前にとっており、文字通り法が国家、すなわち政治の上に乗っており、法が一切の行動

を規律する原理として定立されている。そしてそれを保障したのが権力分立原理の歴史的意義である。アメリカの政治家であり、後に連邦最高裁判所長官になったC・E・ヒューズ（Charles Evans Hughes 1862～1948）は、政治家時代に「我々は憲法の下にある、けれども、憲法とは、裁判官が、これが憲法だというものにはかならない。」といい、「抽象的な法の支配を口にする法律家のそのようなことばにもかかわらず、それが具体的な法律家の支配にほかならないことを見抜いていた」のである。法治国家において法は何物にもまして權威を持ち、それがたとえ政治の産物としても、結果的には政治をも法が規定することが可能であるといえ、法律の占める地位は考えられる以上に非常に高いといえよう。しかしながら、法律学者がその法律の地位を政治の關係において低く評価することは、結果的に「法治主義」の原則をも低下させることになるといえる。同時に政治学者による政治優先の思想も又、諫められるべきであり、「法治主義」の原則が確立されている現代にあって、法律を無視して国政調査権の問題等は語り得ない。すなわち現代において制度があるから法律が明記するのか、法律がある結果として制度が存在するのかを語るのには不毛であるといえ、「法は政治のおとし子である」という法諺は、その成立過程において有効であるかもしれないが、法律と政治の關係を正しく示してはいないといえよう。

以上は法律と政治の静態的側面であるといえるが、同時に法律と政治はより動態的にとらえられるべきでもある。すなわち法律がその適用の面ではいかなる問題を負っているのか、という現実の問題に目を向けなければ、法律は全く形式だけのものになりうる。（三）でもふれるが―行政権に対する国政調査権の行使は、行政権の拡大・現実的優位・官僚制等の状況下において、その実効性が疑われている。この問題は、単に国政調査権に関する問題に止まらず、現代国家の病理でもあるが、少くとも憲法に国政調査権が明記されている以上、この病理に対するメスとして利用すべきであろう。すなわち憲法改正・制度の根本的手直しを行わない、あるいは行い得ない現実において、憲法は時代に即しながら積極的に解釈すべきであるといえよう。

憲法をめぐる法律と政治の問題は、その立脚する立場故に相剋が存在するが、少くとも二つの現実、「憲法の存在」と「社会の変化」の認識の下に論ぜられるべきである。特に国政調査権についての問題は、一般の憲法認識の軽さに対し、提起する問題の重要性が指摘される分野であり、単なる条文解釈や原理原則にとらわれるべき問題でない。ましてや感情的にとらわれるべきでもない。もしも、以上の認識なくこの問題にあたるならば、この論議が形式的なものに終るばかりでなく、法律学は生命を持たない死んだ学問になるであろうし、政治学は独善的な学問の地位しか得ることは出来ないであろう。

(1) 作間忠雄「議院の国政調査権」清宮・佐藤編「憲法講座・三」一〇八頁。内山千尋「議院の国政調査権と司法の独立」名城法学論集三二頁。

(2) 中村菊男「政治文化論」四六頁。

(3) 作間前掲一〇八頁。

(4) 作間前掲一一四頁～一二六頁。

(5) 本事件およびその問題点については、齊藤秀夫「国政調査権はどのように運営されたか、提起された問題」ジュリスト一三〇号五五頁～五七頁、内山前掲二七頁以下参照。

(6) 松下圭一「国会の憲法責任」読売新聞昭和五一年四月七日夕刊。

松下圭一「国会メーじの転換を」世界昭和五十二年二月号四頁以下。

(7) 江藤价泰「法律時評」法律時報四八巻六号六頁。

(8) 原田鋼「少数支配の法則」一五五頁～一五六頁。

(9) 鶴岡信成「憲法と裁判官」一九四頁。

(二) 国会の最高機関性

国政調査権の本質と機能を論じる上において、国会のおかれている形式的・実質的地位を明確にすることは、国政調査権が近代民主的議会制に不可欠な要具である、といわれるほどの高い評価を受けていることは既に述べたが、加えて西欧各国においても憲法上の明文規定の有無にかかわらず、議会の当然の機能として認められていること等からしても必要である

う。ここにおいて国政調査権の機能と限界は、議会制の内容によって決定されるといっても過言ではない。

わが国の憲法六二条が規定する国政調査権の機能については、議会の憲法上の諸機能を有効・適切に遂行するために必要な、いわば派生的・補助的権能と考える補助機能説と議会の国政統合・他権制抑のための独立的・優越的権能と考える独立機能説の二説が存在し、憲法学者の通説としては、前者をもって妥当とされている。政治学の分野においては、国政調査権の権能について直接論評した論文はほとんど見当らない。しかし、議会制を国民主権の民主主義のあらわれである、と考える立場から推察すれば、その多くは後者の立場に立つものと思われる。そしてここで問題になるのは、国会の地位と目的である。

憲法四一条は、国会の地位と立法権を規定する。条文の前半部分の国会の最高機関性に関する規定は、西欧各国においてもソビエト等を除いて、ほとんど見られない規定である。このことは、おそらくわが国憲法が持つ独自の歴史的過程と無関係であるとはいえない。戦前の憲法下において、国民は主権者ではなく統治権の総覧者としての天皇大権の下に超然内閣制・統帥権の独立等により、帝国議会の権限は形式的なものに制限されていたため、これに対する反省から緊急命令・独立命令等の廃止と同時に、国会の地位を引き上げるために本条文が加えられたものと思われる。西欧各国において、議会の歴史がそのまま国民の権利の拡大の歴史であったのに対し、わが国においては、戦後宣言された国民主権主義、議会地位を憲法上明言し、引き上げることによって裏打ちしたものと考えて差しつかえないと思われる。すなわち国民の権利拡張が西欧では議会制を強化することによって行われ、それが慣習法あるいは成文法上に結びついたのに対し、わが国では、憲法上の規定を先行させることによって行われたといえ、わが国の国会の地位は、歴史的には憲法上の規定によって獲得されたものであるといえよう。

このような歴史的過程の下にある憲法四一条の国会の最高機関性に関する規定については、憲法学と政治学の解釈が一致せず、次のような食い違いを見せているのである。

多くの憲法学者は、憲法四一条の前半の部分はそれほど強い意味を持つものではなく、むしろ国会に対する「政治的美称」あるいは「立法国家の政治的宣言」にすぎないと見る。³⁾ その論拠としては、わが国が三権分立主義を採用しており、立法・司法・行政の三権相互の關係は、一方が命令し、他方が服従するような絶対的優位を認めるのではなく、同時にわが国の主権者は、憲法の前文でも述べられている通り国民であり、国会は国民の信託の下に国政を担当するものであるから、機関としての国会が最高主権者であるような解釈をすることは出来ないとするものである。このような見地から憲法四一条は国会の目的としての立法権を定めたものであり、そしてこのことから国会の第一を立法に求め、国政調査権も国会の目的を遂行するための補助的権能とする補助機能説の論拠も見い出すのである。

これに対し、政治学者における四一条の解釈は、必ずしも明確にこの問題を取り上げて論議しているとはいえない。ここでの論議は、国会の第一の機能が立法にあるのではなく、むしろ国政の監督にあり、国民主権主義と民主主義の立場を尊重するならば、主権者としての国民の意思を代表する国会が最高機関性を持つのは当然であり、「男を女にし、女を男にする以外は（議會は）何でも出来る」というイギリス議会の議會主権主義の諺は、そのまま生きているというものである。この立場は「浦和事件」問題における最高裁判所声明に対して参議院法務委員会が提出した反対声明の立場に等しい。⁴⁾ しかし、この事件が司法権の独立に対する侵害というセンセーショナルな問題を含んでいたため、憲法学者をはじめとする世論が国会のこのような態度に反発し、論議がなされたが、国政調査権をめぐる問題が司法の独立・裁判官の自由心証主義の問題と対比させられ、国政調査権そのものの本質にかかわる論議は、必ずしも適切なものではなかったことは指摘されるべきである。

「浦和事件」に見られる司法権に対する国政調査権の行使については、絶対的否定の立場がとられたのに対し、行政権に対する国政調査権行使の問題は、「造船疑獄」・「ロッキード事件」等に見られるように全面的な肯定の立場がとられている。その理由としては、これらの事件が明らかに

「国政」に関する問題であり、わが国が議院内閣制を採用していることから、行政作用のほとんどすべての範囲に国政調査権が及ぶ、と解されたためである。すなわち行政権に対する国政調査権の行使は、国政調査権上の問題以前に責任内閣制にもとづく国会の政府（行政）コントロールが期待され、むしろこの問題については、国会の最高機関性にもとづく国政調査権の発動の論拠が弱められているといえる。以上のようにして行政権に対する国政調査権問題は、権力分立論にもとづく論議を提起してはならず、司法権に対するそれが厳格に論議されたのに対し、全く国政調査権の本質についての論議が行われることなしに司法権に対する場合と同様に、ただし論点は逆であるがやみくもに肯定されており、むしろ、よりセンセーショナルでスキャンダラスなスタッフ問題等の技術的論議の方が盛んである。

それではここで問題にしなければならない本質的問題とは何であろうか。それは端的にいうならば、権力分立論における日本国憲法の「病理」といふべき問題であらう。すなわち国政の「最高権」の問題であり、議院内閣制における立法と行政の問題である。

前述した通り憲法四一条には、その解釈問題をさておいても、「国政」の最高機関としての国会が規定されている。しかし、同時に憲法八一条は最高裁判所をもって違憲立法審査権等の法令審査権を有する終審裁判所と規定している。⁵⁾ そして対象とされる「一切の法律・命令・規則又は処分」は国会の行った立法をも含むものであり、以上の点から憲法四一条の国会の最高機関性が規定されていると解せられることも出来よう。⁶⁾ そうであるならば、わが国憲法は国権の最高機関として国会と最高裁判所の二つを有することになるという不合理を内包しているのである。

両者の関連性における国会優位説は、近代議會制の歴史過程から派生するものであり、イギリス議會を中心に支持されてきた。一方司法優位説はアメリカの伝統的立場であり、八一条の規定もアメリカの歴史的社会的性情と判例によって確立された司法審査制を採用したものと解される。⁷⁾ すなわちわが国憲法は、一方で議會主義の強化をうたうためにイギリス型議會優位制をとり入れ、他方ではアメリカ型司法優位制をとり入れたもの

であることは、既に指摘されてきたことである。

しかし、四一条・八一条共に「憲法の条規であることの資格において同等でなければならぬ」と考える以上、一方の条文が他方の条文の意味を法的に抹消出来るものではない。すなわち憲法条文としての四一条の前半を八一条を根拠に単に「政治的美称」や「政治的宣」言である、と考えるべきではなく、より積極的に解釈すべきであらう。更にこれらを論拠とする国会の機能そのものが再検討されるべきであらう。

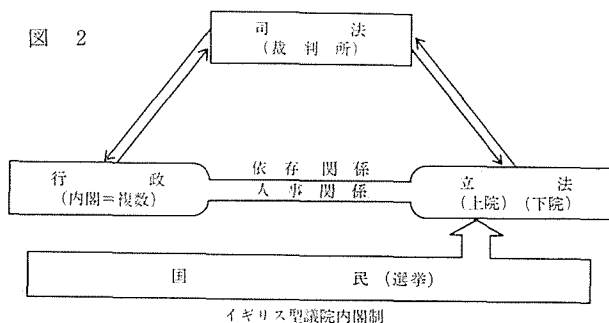
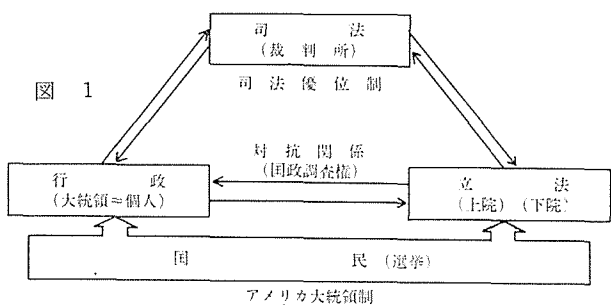
歴史的に見ても議会の目的が一義的には政府の監督にあったことは、既に述べた通りである。前出のイギリス議会の諺は、名譽革命によって確立された議會主權主義への解釈である。それはそれまでの議會が王の政府の作る法律の意味を明確化することを任務としてきたのに対し、名譽革命以後の議會は、立法をも行う、という任務の変更を宣言したものである。議会の権能が以上のようなものとするならば、国政調査権は国会（議會）にとって主体的な独立した重要な権能であって、立法の補足的な権能である、ということはお出来ない。

一方司法の独立性は、現代において人權保護の砦として重要性を帯びてきている。事実司法の中立性・公正性は、一般に広く信じられているが、元來司法は行政作用の一部であり、司法の独立は歴史的にも民族拡大の結果である、といえるのである。そしてその民權拡大は、まず事實上議會によって行われた、といっても過言ではない。すなわち司法權の独立は、立法および行政に対し同時に向けられているのではなく、むしろ行政權力の暴走に向けられた人權保護への「安全弁」の一翼として立法部としての議會と等しい目的をもって設定されたものであるといえる。

以上のごとく考えるならば、国会の最高機関性を第一義的に考え、最高裁判所の最高性はむしろ第二義的に考えるのが妥当であらう。しかしながら、近代における問題として、国会の目的として政府の監督を第一に考え、同時に法治国家は正当な法律をもつてのみ人權を制限出来るということとを考えるならば、裁判所の任務は「法治主義」の確立に向けられるべきであって、その立場は国会の持つ最高機関性と別個な次元に存する、ということが出来よう。前述の論理とは別に、裁判所もまた、「法治主義」の

立場から最高性を有すると解する方が憲法の積極的解釈となるであらう。

国政調査権をめぐる憲法問題の第二の病理である議院内閣制は、事實上權力分立論の問題であるといえる。すなわちアメリカの大統領制とイギリスの議院内閣制は、しばしば權力分立論の二大例として引用されるが、両者は同次元の категорияにおいて同等に比較されるべきではない。何故ならば、アメリカ大統領制は立法・司法・行政が別個に厳格に独立し、その上で均衡と抑制（check and balance）の關係が成り立っているのである。また、議会の議員と同時に大統領も國民から選挙により選出されるのである。ここにおいて國民は、行政の長である大統領を自ら選出すると同時にこの大統領をチェックする議會構成員としての議員をも選出するという国政コントロール方法を二つの異なったルートにより保持しているのである。（図1参照）そして直接コントロールに親しまない司法部に対しては、公正さと中立性および理性的判断が法の名の下に結果的に厳格に要求されているのである。



これに対し議院内閣制においては、司法部の独立は差しあたり問題はないとしても、立法と行政の關係は、アメリカ大統領制より不明確であり、両者は依存關係にある、といえる。(図2参照) 国民が直接コントロール出来るのは立法部のみであり、国民の選挙で選出された者の内の多数派の領袖が首相として内閣を組織し、行政を行うのである。すなわち立法と行政の關係は不可分であるといえよう。

モンテスキューが創起した三権分立主義は、アメリカ大統領制に実現されている。これに対し議院内閣制において首相は、事実上行政部と立法部を同時に把握出来、権力は必ずしも明確には分立されてはいない。アメリカ大統領が立法と行政は同等な立場で対峙され、互いに対抗することによって、互いをチェックするのに対し、議院内閣制においては、アメリカ大統領制ほどの立法と行政との対抗關係を望むことは、そのメカニズムからいって不可能である。ならば、この議院内閣制を厳密な意味での三権分立というのは、制度上可能であつても事実上可能であるとはいえない。

以上のように三権分立とは厳密にはアメリカ大統領制を指すものであり、議院内閣制を指すものではないといえない。むしろ三権分立に對置されるべき権力分立論は、地域的権力分立(連邦制)であるといえるのである。この点については多くの人々に誤解があるように思われる。

議院内閣制を採用するわが国において、三権分立を採用する直接の規定はない。何故ならば、厳密な意味での三権分立主義は、議院内閣制とは相入れないからである。しかし、三権分立を念頭におきながら議院内閣制を採用した苦勞は各所に見ることが出来る。ただし、そこでの三権分立主義は、憲法学者にとって絶対的価値基準であるとされている側面があることは論議の余地がある。

それでは国政調査権は、いかなる論拠をもって行使されるべきであろうか。既に国政調査権が議会の権利拡大、すなわち民権の拡大のコロラリーとして把握されるべきであり、単に国会の目的の限定・三権分立主義にもとづいて制限されるべきでないことは前述の通りで、また、一般にも国政調査権が近代議會制に不可欠な要具である、と認められていることから、上述のようなコロラリーの下で国政調査権の権能は広く認められなければ

ならないといえよう。憲法において、国会の立場が著く強化されたのは、戦前において機能し得なかった議會主権主義を保障・強化しようとしたためであるといえるからである。ならば国政調査権についても国会の地位強化の実効性を補強するものとして憲法が期待するものである、と解すべきではなからうか。

議院内閣制を採用するわが国において、国民が直接コントロール出来るものが制度的に明確なものは、立法府たる国会のみである。国会が制度的に主権者たる国民の意志を代表する以上、この点を狭く解釈すべきではない。アメリカ大統領制において、権力の暴走を妨げるために何重にも国民のコントロールの方法が保障され、更に厳格な三権分立主義の下に各権力が絶対的自立を保っている。これに対し議院内閣制において、権力相互の關係は絶対的關係にあるというよりはむしろ相對的關係にあるように思われ、加えて国民のコントロールについて前述の通りであると考えらるならば、国会主権主義の強化は国民主権の保護・強化の一助となるといえないまいか。議会の権能強化の一策である国政調査権も同様に國民主権主義の立場を論拠として行使されるべきではあるまいか。ここにいう議會主権主義は、議會優位主義と等しいものではなく、議會優位主義が絶対性を議會に与えるのに対し、國民主権の尊重と議院内閣制の下において、権力相互の關係を相對的優越性の留保という立場から主権者としての國民の人権の保護のために国会の権能を位置づけようとするものである。

以上のような議會主権主義と権力相對主義の立場から司法作用に対する国政調査権もまた、広く解するべきである。わが国の国政調査権における「国政」の概念が立法・司法・行政を含む国家作用全体を意味することにについては、原則的に争いはない。同時に憲法七六条第三項および七八条にうたわれる「司法権の独立」は裁判にあつた個人の個人としての裁判官の独立によつて認められているものであり、総体としての司法権力の独立を示す規定がない以上、司法作用に対する国政調査権の行使もこの裁判官個人の独立を犯さない範囲において認められることが出来るように思われる。絶対的な司法権の独立の主張が必ずしも人権の保護を意味するとは限らないことは近年問題化している裁判所批判が提起しているように思われる。

(1) 作問、前掲一〇九頁。

(2) 国政調査権をめぐる兩説については、作問、前掲一一〇頁～一二四頁参照。

(3) 和田英夫「議院の国政調査権」宮沢還歴記念「日本国憲法体系」第四卷四〇頁。井上馨「国会の憲法的地位」日本法学二八卷六号一一七頁。

(4) 参議院法務委員会資料「国政調査権と司法の独立について」法曹時報一卷五号一八頁以下。

(5) 清宮四郎「憲法」法律学全集三三六二頁以下。

(6) 宮沢俊義「日本国憲法」六六四頁以下。

この点については憲法解釈上論議が分れる所であるが、本稿において宮沢説をとりあげ、更に憲法解釈上の問題よりも政治制度的部分に論点を絞ったため、この問題に関する諸説および論議はとり除いた。なおこの点についてくわしくは、相川貴文「わが国が規定する統治の機構」関西大学法学ジャーナル七号一頁以下参照。

(7) 相川、前掲一五頁～一六頁。

(8) 相川、前掲一頁。

(9) 岡野加穂留「代表制デモクラシーと政党」岡野・内山他編「デモクラシーの構造」七五頁～七六頁。

(10) 岡野、前掲七五頁以下。

(11) 相川、前掲一九頁～二〇頁。

(12) 橋本哲一「権力分離論」内田・内山他編「現代政治学の基礎知識」有斐閣一二〇頁。

(13) 相川、前掲三頁。

(14) 伊藤満「逐条憲法特講」下巻、三一五頁。清宮前掲一九五頁以下。

(15) 作問、前掲一一四頁。

(16) 清宮、前掲三五頁以下。

(17) 司法権の独立が憲法において裁判官個人を対象として憲法に定められており、裁判官個人について国会は弾劾裁判制度を有している。また、国政調査権という「国政」が国家作用全般を指す以上、司法作用も国家作用である、と認識されるべきであると考えられる。何故ならば司法作用の正当性は、裁判所の正当性よりも、権力関係にもとづくからである。しかし、現在係属中の事件について国政調査権を行使しようとする

のは、裁判官個人の独立を犯す行為であることが明らかであるため、許されないことはいうまでもない。

(18) 「長沼ナイキ訴訟」における平賀書簡、飯守所見問題、労働事件の最高裁逆転判決、「議員定数は正訴訟」等を通じて裁判所批判が高まりつつある。特に昭和五一年に起った「鬼頭判事補佐電話事件」は裁判所不信を決定的にしつつある。

これらの点については、潮見俊隆「法律家」日本弁護士連合会編「司法白書」昭和五〇年日本評論社参照。

(三) 行政権に対する今日の問題点

前節において、国政調査権が一つに三権分立論によって論拠を得ないことを述べ、その理由としてわが国が採用している議院内閣制を指摘した。

元来行政権に対する国政調査権の行使は、わが国が議院内閣制を採用するが故に国政調査権の本質論とは別に立法権が行政権をコントロール出来るものとしてほぼ無制限に肯定されて来た。しかしながら、議会主権主義と権力相対主義の立場をとるならば、行政権に対する議会優位主義の絶対制をも否定し、同主義にもとづく行政権に対する国政調査権についても再構成する必要があるように思われる。更に大衆社会化状況に伴う国家機能の拡大による行政権の現実的優位、官僚制の独立、加えて日本の顕著な問題状況としての保守一党による長期政権等が相対的に国会の機能の衰退を招き、議会制民主主義の危機が叫ばれる今日の状況を無視することは出来ない。以上の理由により行政権に対する国政調査権の問題は理論的のみならず現実的に再構成されるべきである。

わが国はイギリス型議院内閣制を採用していると一般にいわれていることは既に述べた。しかしながら、わが国の議院内閣制の中にも前に指摘したわが国憲法の持つ「病理」が内包されている。憲法六六条第三項が規定する内閣の連帯責任制がわが国がイギリス型の責任内閣制を採用している、という論拠になっている。同時に憲法六八条において、内閣総理大臣が国務大臣の任命権および罷免権を有することが明記されている。本規定は、

内閣総理大臣に内閣の首長としての地位を認め、國務大臣選任の自由を与え、強力で安定した内閣を組織させるものとして解せられている。³しかし、このような首相の他大臣に対する優越権の認定は、明らかに前述の連帯責任制の規定に反するものであるといわざるを得ない。何故ならば、連帯責任制において、内閣は国会に対し連帯して責任を負うのであり、一部大臣が責を負うべき事態、あるいは内閣不統一の際には、内閣が総辞職すべきもので、首相が当該大臣を罷免し、新たに大臣を任命することが出来るならば連帯責任制は形骸化してしまうからである。

わが国が議院内閣制の範とするイギリスにおいて、首相の内閣内における地位は、「平等者中の最初の者 (primus inter pares)」で、他の大臣と平等の地位にあり、従って首相は他の大臣のうちリーダーシップをとるのみで、任免権を有しておらず、優越した地位を有してはいない。⁴なお内閣の意見が不統一になった場合、意見を異にする大臣が自ら辞職し、首相が国王に罷免を求める助言を与える、という形の罷免権の行使が行われることはない。意見の異なる大臣を首相が罷免してしまうのでは、内閣の統一は保れるであろうが、内閣の連帯性は保たれないからである。⁵

アメリカ大統領制において、行政権は大統領が組織する内閣にあるのではなく、大統領自身に与えられている。それ故に各省大臣(長官)は大統領の権限にもとづいて自由に任免することが出来る。行政権がその首長として大統領に与えられており、大統領は国民によって選ばれ、国民に対し直接責任を負うため閣内の統一は大統領の権限行使上最も重要なことである、といえる。故に大統領の各省長官の任免権の行使は、憲法上規定がなくとも当然認められる権限と解されている。⁶

以上のように考察すると、わが国の議院内閣制は、外見上イギリス型でありながら首相の権限については、アメリカ型を採用する両者の折衷型である、といえよう。すなわち、わが国の議院内閣制は、首相の優越権限の保持によって、閣内の統一を保ちながら連帯して責任を負う、という二律背反の制度である、ということが出来る。更に首相の地位は、他に例を見ないなど強力なものとなるのである。何故ならば、議院内閣制においては、国会の多数党の領袖が内閣を組織し、行政を行うのであり、特にわが国に

おいては、挙党一致で首相を支持するのであるから、当然の帰結として国会と政府、すなわち立法と行政は常に一致した態度・行動をとる、といつてよいからである。このようにわが国の議院内閣制度において、首相の地位は、「各大臣を自由に任免しうる点では、イギリスの首相にまさる大きな権限をもち、又、国会において常に多数党の一貫した支持を期待しうる点では合衆国の大統領制にまさる強固な地位を与えられている。しかも責任はすべて内閣が全体としてこれを負ってくれるという、まことにありがたい立場におかれている」のである。⁷

行政権に対する国政調査権は、政治的性質を持ち、同時に査問的性格を帯びる。⁸ここにいう政治的性質および査問的性格は、近代議會制が政党组织によって運営されて来た関係上政党間の対抗関係をぬきには考えられない議會主義においては、社会的利害の相對主義の立場から複數政党制がその内在的基本条件となるからである。議院内閣制においては、前述した通り議會の多数党の領袖が内閣を組織する以上、査問的国政調査権の行使が多数党により支持されている一内閣(行政権)の政治的責任を追求することに対し、有効に作用するとは必ずしもいえないであろう。特にわが国においては、以上のように国会と内閣の關係が憲法でいうところの形式的条文上の問題よりは、むしろわが国独自の政党制の存り方によって決定される可能性が強いのである。⁹

厳格な権力分立制をとるアメリカにおいても、議院内閣制をとるイギリスにおいても政党は二大政党制であり、二大政党が共に政権交代が可能なほどに議席が分割されている。フランス、イタリアにおいては、小党分立の連立内閣制である。これはこれらの国において、野党が「違った意味ではあるが」「責任野党」であることを示している。¹⁰特に責任内閣制にとつて二大政党の対立が原則となり、内閣制度と不可分に結びついている。¹¹この点わが国においては、戦後一時期を除いて、自民党という唯一の保守政党によって国会の議席の絶対的多数が占められ、首相および大臣の地位のほとんどすべてが独占されて来ている。これに対し野党は、年を追うごとに細分化され、単独のみならず連立でも政権を担当出来ない状態が保守伯仲といわれる今日においても続いている。すなわちわが国の野党は「責任

「野党」たり得ず、国会における複数政党制による政府監視の役割も有効に果されているとはいえない。ならば、自民党による単独絶対的政権下において、議院内閣制を論拠とする行政権に対する国政調査権の行使の実効性は望むべくもないように思われる。何故ならば政治的・査問的性格の国政調査権の行使において、問題提起は「野党的性格」を帯びているからである。過去におけるわが国の行政権に対する国政調査権行使の歴史をふりかえっても上述のような性格の調査において、政府をするべく追求するのは、野党であり、与党は政権担当者との関係上むしろ結果的には、防衛にまわっているといえよう。そして加えて首相の任免権の留保にもとづく「不真性の責任内閣制」は、行政権担当者としての政府（内閣）の責任追求をなはだ阻外しているといえよう。

次に今日の問題として、行政権に対する国政調査権は、わが国のみならず、各国が共通の問題として有している行政機能の拡大に伴う行政権の現実的優位と官僚制という問題を前にしても有効な作用を期待出来なくなっている。

現代において、国家目標は多元化し、一般にいわれる福祉国家観は、そのまま行政国家観へ移行してきている。現代国家のなす職務は宣戦布告から路上のゴミ収集に至るまで拡大され、当然のように行政機構の拡大・公務員の増大を行政内容の専門化と共に伴ってきた。このような行政権限の拡大・専門化は、元来が素人で組織される議会が対応しうる範囲を脱し、行政テクノクラートの輩出と共に議会の実質的機能を低下させている。相対的に行政権を統轄する首長の地位および権限が高まり、必然的に行政権の実質優位という状況が生まれた。このような現実の前にフランス第五共和制憲法は、明確に行政権の優位を成文化している（フランス第五共和制憲法第五章）。

わが国においても例外ではなく、今日において国会で成立する法律の大半が政府提出のものであり、議院立法によるものはほとんどない。そして政府が提出する法案は、担当官庁のテクノクラートによって作製されたものであり、国会における審議は、与党の絶対的多数と相交って形式的に行われるものにすぎず、国会が「立法機械」化しているという批判は避けられ

ない。この点は圧力団体活動・住民運動が国会議員よりも各官庁により多く向けられつつあるという現実が国会の形式化の実状をよく示しているといえよう。「官吏は献策し、政治家は決定する」という慣行は、行政権の拡大・専門化の前に崩れ去りつつあるといえるのである。特にこの点がわが国において顕著であるのは、単に伝統的・憲法上の行政の実質的優位に加えて官僚制の持つ特性も指摘出来よう。

わが国の官僚制は、その成立期の旧憲法下の明治一〇年代の末から二〇年代のはじめにおいて、行政専門機能の確立と同時に議会Ⅱ政党政治が活動を始める以前に天皇を頂点にいたどくわゆる「天皇の官吏」として行政の超越的絶対的・權威を確立すべく制定された。こうした「非政治」的行政制度は、超然内閣制にもとづく行政権力強化により天皇制支配原理の強化に使用されたのである。しかし、このような「非政治」化は、後年政党政治が発達する中においてもなお守られ、「天皇の官吏」は政治から独立した地位を保っていた。戦後において、官僚は国民全体への奉仕者「公僕」としての公務員となったが、占領政策が間接統治をもって行われたため、官僚制の組織そのものは温存される結果となった。すなわち、その奉仕の対称が天皇から国民に移ったものの国家的利益に対し忠誠をつくすという「政治的中立」・「非政治」の態度は、戦前・戦後を通じて変更されることはなかったのである。何故ならば、戦前において、天皇が政治に発言することは出来ただけ避ける配慮がなされていたし、戦後においては国民主権も代議制という実質的な少数支配の方策の下に必ずしも有効に機能している、とはいえないからである。以上のような状況下において、官僚制は「体制の安全弁」として、行政を政争の混乱から守る役目をなし、現代においては国家公務員法（昭和二十二年一〇月二一日法一二〇号）等によって、身分・権限・政治的中立等が保障されるに至った。

わが国の憲法六五条は、行政権が内閣にあることを明記している。しかるにこの条文を根拠にして、行政に関する責任を内閣がとると解することが出来、行政権に対する国政調査権の行使もその査問的・政治的性格を内閣に向けることが可能であろう。しかし、ここにいう内閣に属する行政権は、憲法条文上の形式的解釈よりも、むしろ行政の政治的側面を意味する

面が多く、行政の技術的・実質的側面は前述の通り官僚にあるといえる。しかし、その官僚（公務員）は、「政治的中立」をもって政治の現場から隔離されているのであり、行政権の現実には内閣と官僚の二つの系統が独立した形を保って存在しているといえる。

このように考察するならば、行政権に対する国政調査権は、議院内閣制の原則・行政権の形式的な一元的解釈の下においては有効に機能するとは思われない。行政権の拡大に伴う行政テクノクラートの現出は、官僚政治家を輩出させ、現実問題として自民党議員中四分の一近くが官僚出身者によって占められ、戦後の歴代首相の多くが官僚出身者であるということは、官僚を把握することがいかに国府を行う上で重要なことであることを示す一方、国会が国政の実質的担当者としての官僚をコントロールする能力を得た、というよりも、官僚によって国会がコントロールされようとしている実態を明示しているものといえよう。このような現実を踏まえずに行政権に対する国政調査権を形式的にのみ解するのは、国会の行政コントロール、ひいては国民による行政コントロールの方策をも危うくさせるもので、国政調査権そのものをあいまいに帰させる怖れがあろう。

行政権に対する国政調査権についての問題は、議院内閣制における首相の地位・官僚制という二点から見ただけでも多くの憲法学者がいう憲法の形式的解釈だけでは、本来憲法が期待した効力が発揮出来なくなっている現実を見ることが出来る。このような現状において、憲法は、多元的・現実的・積極的に解釈すべきであり、ここでの積極性は、現実的に即したものでなければならぬことはいまでもない。行政権の独立・実質的優位・司法に対する世論の疑惑等の今日の問題に対し、立法権としての国会は、それがわが国において国民から直接コントロール出来る唯一の機関であることに着目し、単に立法権という名目にこだわることなく国政全般の監視者としての役割を自覚し、国民と国政をつなぐパイプ役の機能を果たすべきである。国民主権・民主統制に関して国民の自覚を求めるのも当然必要なことであるが、国会が議会議長主権主義の立場を明確にし、権力相対論的見地から憲法四一条前段の最高機関性の意味の再構成にもとづき、権力制御・国民の知る権利の保障をするべく国政調査権を行使することが望ま

しいように思われる。⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾ 立法・司法・行政を含む統治の機構は、司法権の独立・行政権の拡大の中にあっても全体として持つ権力機構の本質がそこなわれる訳ではなく、国民との関係はつまるところ権力関係である。国民主権主義にとって、このような権力機構に聖域があるべきではなく、国会の最高機関性は、国民主権の下に、むしろ人権保護の立場からも強調されるべきであらう。

- (1) 作間、前掲一一五頁 芦部信喜「憲法と議会制」一五六頁。有倉遼吉編「基本法コンメンタール・憲法」一八六頁。（田口精一執筆部分）。
- (2) 阿部・池田編「憲法」（4）八三頁以下・有倉、前掲一九七頁。
- (3) 有倉、前掲一九九頁。清宮、前掲三〇八頁。
- (4) 吉村正「新版日本政治の診断」四頁・五頁。
- (5) 吉村、前掲五頁。
- (6) 齊藤敏「アメリカの憲法と政治」二六五頁以下。
- (7) 吉村、前掲一〇頁。辻清明「首相の座」憲法問題研究会編「憲法を生かすもの」二二頁以下。
- (8) 作間、前掲一一五頁。
- (9) 岡野、前掲五〇頁。
- (10) 岡野、前掲七六頁・七七頁。
- (11) 二大政党制において、野党は、政権交代の可能性を持っており、小党分立制においては、野党は議会においてキャスティングボードを握る、という点において「責任野党」といえる。これに対しわが国の野党は、両者の性格共持ちあわせておらず、いわば「野党のための野党」たる地位しか得ていない。しかし、近年保革伯仲の中にあつて、民社党・新自由クラブ等が委員会レベルのみならず本会議レベルにおいてもキャスティングボードを握る可能性を得てきている。
- (12) 中村菊男「現代政治の実態」一三七頁。
- (13) 井出嘉憲「行政国家とテクノクラシー」猪木・神川編「講座日本の将来」第二巻 二八八頁。
- (14) 辻清明「新版日本官僚制の研究」二四二頁以下。岡義武編「現代日本の政治過程」一〇九頁以下。
- (15) 辻、前掲二一〇頁。

(16) 議会機能の強化に対し、議会は歴史的意義を果し終った、とする意見もある。中川剛「行政権と議会主義」公法研究三六号参照。

(17) 行政統制の方策については、北欧各国において採用されている国民の直接統制方法としての「オンバズマン制度 (Ombudsman system)」が考えられる。岡野、前掲八六頁以下。川野秀之「オムブズマン研究序説」早稲田政治公法研究一号一六頁以下参照。