

(報告3)

国政調査権

山内 幸雄

一 はじめに——日本の統治システム

(1) 権力分立

中国は民主集中制の統治システムを採り、日本は権力分立制のそれであるから、日本における国政調査機能の報告は、日本の統治システムから話を始めるのが妥当であろう。

日本は、権力分立原理の上にデモクラシーのシステムを形成している。国会、内閣、裁判所が国家権力を分割し分担していて、さらに地方自治体が日本国憲法の下で一定の自治権を与えられ（憲法九二条）中央政府に対して地方政府として抑制的に働く役割を担っている。

国会は立法府として立法権を専有し、その他「国権の最高機関」として国政に対する監督的諸権能（条約承認

権、予算議決権など）を持っている。国会は、内閣の長である内閣総理大臣を指名・選任し、彼に組閣させる。なお、天皇が内閣総理大臣の任命権を持つが、この任命は形式的なものであり、選任の効力要件ではない。

内閣は行政権を有し（憲法六五条）、国会から独立した国家機関として位置付けられる。内閣の下に行政組織が置かれている。内閣総理大臣はたいいの場合、国会の多数派から指名・選任され、国会から独立して内閣を組織し、組閣された内閣は国会に対して連帯して責任を負う。日本では、政府高官の選任に対する議院の同意権はない（アメリカでは上院に当該同意権がある）。内閣の閣僚の過半数は国会議員でなければならないとされ、国会による信任が人員構成においても現れるようにされている。

司法権は最高裁判所および下級裁判所がこれを持つ。司法権の独立の原理の下に、行政府や立法府からの干渉は憲法上許されない。これらの裁判所は国会が制定した法律が憲法に適合するか否かを判断する違憲審査権を有している。最高裁判所長官は内閣によって指名され（この段階で実質的に任命され、天皇の同長官任命権は選任の効力要件ではない）、その他の裁判官も最高裁判所が出す裁判官名簿に依拠して内閣によって任命される。

地方自治体も地方自治権を憲法によって与えられていて、地方自治を侵害しない法律（制度的保障）に基づかない限り、中央政府の政策が直接に地方の住民に行き届くことはない。地域住民の意思が反映する。

(2) 権力分立の根本的要件

このようにして、国会・内閣・裁判所は、それぞれ権力を分割・分担して、相互に牽制し合い、いずれの機関も他より強力にならないようにしている。権力分立原理により国民の自由を擁護し、権力の独裁化を防止している。

権力分立原理がうまく機能するためには機関相互間で「抑制均衡」が十分に働くことが必要で、そのために立法府・行政府・司法府のそれぞれが①「独立性」と②「独自性」とを持たねばならない、と私は考えている。そのため、私はこれら各機関において「独立性」と「独自性」という二つの要件が確立されていることが必要条件であることを主張した。

「独立性」要件の方はすでに制度的に確立されていると言っても良いが、「独自性」要件は確立されているとはいえないどころか、国会のそれは政党政治の下で、行政府に吞み込まれていると言えるのである。そしてそのことが国会の地位を低下させ、民主主義の核心である代表機関の位置を、国政の中心から遠いところへ引き離してしまっている、という問題点を提起しておいた。

また、内閣による国政運営の現状に関する情報は、国会に当然に流入するのではなく、あるときは国会が質問権・質疑権を通して、あるときは国政調査権の行使を通して、国会自らが内閣やその下の行政機関から積極的に政府情報を引き出してくることも強調した。これは国会と内閣がそれぞれに独立した機関であるという権力分立制から招来するものである。

特に、国会は立法権・条約承認権・予算議決権などの他、国政監督権という憲法上で与えられた権能を行使するために、国政調査権を付随的に行使して情報収集するが、情報収集は国会が独自に自らの判断をなす基盤を形成するものであるから、国政調査権は「独自性」要件を構築するものとして現代日本の民主主義政治の実現にとって不可欠のものである。

二 議院の国政調査権の根拠と考え方

日本国憲法六二条は、「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに關して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」と規定して、国会の参議院・衆議院のそれぞれに国政調査権を与えている。国会は、この権能により内閣およびその機関の国政運営に対する監督・監視を行っている。ちなみに、日本に最も大きな影響を与えたアメリカ合衆国憲法は、国政調査権を明文では規定せず、判例により確立させた。アメリカでは、国政調査権を議院に本来的に備わっている権能と認識されている。

通説的立場に立てば、国会が憲法上与えられている権能（立法権・行政監督権・予算議決権など）を行使するために必要な国政情報収集することを目的として、国政調査権は行使される（これが「補助的権能説」。なおこの他に、調査権を国会が持つ立法権などの権能と並ぶ実体的権能と考える「独立権能説」や国民の知る権利に奉仕するものとする「知る権利充足論」などがある）。したがって、「暴露のための暴露」になる調査は許されない。これはアメリカの場合も同じである。

三 国政調査の法律システム

(1) 国会法

日本国憲法を受けて、国会法と議院証言法という二つの法律が国政調査の具体的行為規範を規定している。まず、国会法では、一〇三条以下で、証人の証言等を求めるために議院を派遣したり（国会法一〇三条〔議員の派遣〕、行政機関に対して報告や記録の提出を要求したり（国会法一〇四条〔官公署その他に対する報告等の要求〕）、また証人や参考人になった人には旅費および日当が支給されることが規定されている（国会法一〇六条〔証人・参考人の旅費・日当〕）。

(2) 議院証言法

次に、議院証言法は強力な証人喚問権を規定している。すなわち、証人として議院への出頭および証言を求められたものは何びとであってもこれに応じなければならないと定めて（議証法一条〔証人の出頭・証言・書類提出の義務〕）、証言等を拒否することができない仕組みになっている。さらに、病気等を理由に入院しても、入院先の病院まで議員を派遣し、そこで証言を聴取することができると定めて（議証法二条〔議院外出頭・証言〕）、種々の口実を設けて証言等を回避しようとする企てを不可能にしている。そして、いったん証人として喚問されると、宣誓

を拒否したり、不出頭・証言拒否・書類提出拒否は処罰されるので（議証法七条（不出頭・書類不提出・宣誓又は証言拒絶の罪））、証言せざるを得ない。その上、証言における偽証は罪になり処罰されるので（議証法六条（偽証の罪））、証人は真実の陳述を避けられない。これらの処罰規定は「強力な国政調査」を担保している。

このように国会・議院は国政調査権を強力に行使できる仕組みになっていて、証人はいったん証言を要求されると、どうしても証言せざるを得ないのである。

強力な国政調査に対して、証人の人権保護も規定されている。議証法一条の三（証人への通知事項）、同一条の四（補佐人制度）、同五条の二（尋問の制限）、同五条の三（尋問中の撮影の不許可）（ただしこの第五条の三規定に対しては国民の間から削除要求が強く国会でも検討中である）、同五条の四（証人などの被害に対する給付）などである。

四 国政調査の目的および事例

(1) 国政調査の目的と本流

国政調査の目的は、対象となっている者の「政治責任の追及」であり、法的責任を追求することでないところに特徴がある。そのため、検察による訴追があっても、それと並行して、議院で調査を進めることができると考えられている。政治責任の追及は、国民が注目する国会の場で当該事件の真相を解明して報道することで、国民の知る

権利に奉仕するもので、最終的には国民に政治が見えるようにするものである。これを国政調査権の「情報提供作用」と呼んでいる（W・ウィルソンは「議会の情報提供作用は立法作用よりも優先」といい、J・マディソンは「民衆に情報を与えない民衆的な政府はない」と述べている）。

司法権の独立など憲法上の要請による制約を除けば、国政調査権の行使の場面は限定されているわけではない。しかし、実際に国政調査権が行使される主たる事例は、権力を行使する地位にある者が贈収賄などにより犯罪を犯した嫌疑がかけられ、それに対して衆目が集まった場合である。行政機関の公務員の汚職事件やさらには大物政治家を巻き込んだ疑獄事件などがそれである。

当然この他にも、例えばメディア関係者の証人喚問（テレビ朝日「椿発言」問題）があるが、権力者でない者の、あるいは権力への接近を試みていない者の証人喚問などの国政調査は、往々にして、厳しい批判が国民から浴びせられる（アメリカでもマッカーシズムの下で行われた教員や映画関係者その他の文化人に対する国政調査が後に批判に晒されている）。

(2) 国政調査の事例

国政調査権行使という視点からみて、汚職事件には二種類のタイプがある。①行政機関の許認可などの権力作用を職権とする公務員をめぐる贈収賄と、②行政機関の権力作用に介入しようとする政治家をめぐる贈収賄、とである。そして、国政調査が大きな意義を持つ事例は上記第②類型である。

国政調査権は、一九五〇年代前半までは非常に活発に行使されたが、六〇年代に入ると一件（電源開発事件）、

七〇年代には二件（ロッキード事件・ダグラスグラマン事件）、八〇年代は一件（リクルート事件）と低調になっている。国政調査の本流に属する事案は、大物政治家が関係していた疑獄事件のようなもので、その典型はロッキード事件（七〇年代）である。ロッキード事件は、当時の田中角栄内閣総理大臣が深く関与し、航空機会社および日本有数の商社による一大疑獄事件で、日本の民主主義の歴史上きわめて恥ずかしい出来事である。

五 公務員と国政調査

ここでは、行政機関の公務員を対象とした国政調査における諸問題・論点を取り上げる。行政機関の公務員に関しては、行政機関が保有する文書の開示や公務員の職務上知り得た情報の開示が問題になる。特に公務員の汚職に関連する事件の調査では、守秘義務との関係が問題となる。

文書の開示の問題に関しては、憲法にいう「記録の提出」の「記録」は広く解釈されていて、行政機関が整理番号を付けて保管してある書類等だけではなく、広く行政機関が持つすべての書類・メモなど一切を含むと解されている（これを「広義説」という）にもかかわらず、そして行政運営の鍵となる判断を行う上でその基礎となる重要な情報が以外なことに保管されていない書類の中にあるにもかかわらず、整理番号の附されていない書類は私文書として私的に分類されてしまい、文書の開示の対象にはならないと考える（これを「狭義説」という）のが行政側の対応である。国会の憲法解釈（広義説）と行政側の解釈（狭義説）の対立は結局のところ裁判所まで持ち込まれることになる。

公務員の守秘義務と調査との関わりについては、法制度的には一定の解決をみている。議院証言法五条により、国政調査において公務員の職務上の秘密に属する事柄の証言や記録の提出を求められた場合、最終的には、その証言や記録の提出が「国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨」の「内閣声明」があつたときは、証人は証言や記録の提出をしなくても良い。このような形で、行政上の特権が与えられている。

六 現代的意義（独自性と議会の復権）

国政調査権の現代民主主義的意義は、①「独自性」の育成と、②「議会の地位の復権」とである。まず意義①について。前述したように、国会はこの権能を行使して国政情報を独自に収集することができるのであり、その成果は国会による行政監督機能の充実という形で具現化する。

次に意義②について。日本国憲法はアメリカ合衆国憲法から多くの影響を受けてきたが、日米において決定的に違う点の一つは、政治システム全体に占める「議会の地位」である。すなわち、アメリカ連邦議会は建国の当初から活発な活動を行い、大統領の執行権行使と並んで、アメリカ政治に大きな役割を演じてきた。それに対し日本の場合、常に行政府指導で政治が進み、議会はリード役を演じるほど活発な活動を展開したことはない。行政国家化現象の中で、議会の地位が相対的に低下している。国政調査権はその情報提供作用により国民の知る権利に奉仕することによって、国民を味方に付け、行政府に対する議会の地位の向上・復権に大いに役立つと期待されている。国政調査権の活発な行使が必要である。