

# 国政調査権に関する一試論(二)

— 補助的権能説の諸問題 —

渡 辺 良 二

はじめに

- 一 学説の概要と論点の提示
  - 二 調査権の制約の原理としての補助説(以上前号)
  - 三 補助説の基本的性格とその機能(以下本号)
  - 四 日本における調査権
- まとめ

## 三 補助説の基本的性格とその機能

ここでは、一定の内容をもって主張されている補助説が、様々の、憲法の定める国家機構、とくに議会制度のあり方のなかでいかなる機能と役割を果しているか、についてのべることにする。もちろんそれは、調査権そのもの、あるいはその理論の歴史ではない。調査権の理論が問題となるいくつかの場面をとりあげるにすぎない。したがって、ここで性急な結論や断定はさげなければならぬが、本稿のテーマに即して、日本国憲法の定める議会制度との対比で、それと異なる議会制度の下での補助説の性格、機能の一応の特徴が明かにされればよい。補助説に関しここで検討すべき点は、第一章で

のべたように、調査権の実体における意義づけを除けば、法理論の問題としては、次の二つである。すなわち、第一に、「事実の調査権」という調査権の権力の性格を無とする点であり、第二は、調査権の行使の範囲を、議会の権能(調査目的)との関連性において判断する、という点である。この二点がどのように作用するかが問題なのである。

1 「権力分立」と補助説。

(1) 「権力分立」と調査権。

補助説の機能を問題とするまえに、あらかじめ、議会制度のあり方とのかかわりにおいて、調査権(論)が問題となりうる範囲と限界について一般的な考察を加えておくことにしよう。それは、補助説の、それぞれの場面での機能を理解するのに有益であろう。

その最低限は、議会の必要不可決と考えられる最少限の調査活動が調査権として主張されなければならない局面である。ここでは議会は、行政権であれ司法権であれ、強力な対抗物をもつ権力分立の下(ないしはそれ以下の状態)におかれている。

他方、その最大限は、議会が右のような強力な対抗物をもたないけれども、議会の権力としての直接的な作用が、他の国家机关に対してまた私人に対して調査権の発動として表現される局面である。ここで調査権としての上限は、その行使が、執行権や裁判権との混同の危険がしばしば指摘されうるように、<sup>↑</sup>議会在が、執行権や裁判権に対する監督、統制作用ではなく、執行権や裁判権そのものを行使するようになる点であろう。その時調査権は調査権ではなくなるに違いない。議会は、このような場面では、権力分立下のような対抗物をもたないから、調査活動を調査権とよぶ必要はない。しかし議会は、古典的な権力分立という意味ではなく、権力作用の合理的、機能的な分離—立法作用、行政(執行)作用、裁判作用—によって、執行作用、裁判作用自体を行なわない。ここではまた調査権の意味は多様でありうる。必ずしも調査権に

限定する必要はないからである。すなわち議会の権能の準備作業という意味での、単純な情報収集、執行作用、裁判作用に対する監督的、査問的な調査等々。

このような限界づけからいえることは、たとえば市民革命期における革命議会における調査活動は、考察の範囲から除外しておいてよいであろう。フランスにおけるいわゆる「国民公会の時代」(一七九二—九五)<sup>(3)</sup>の公安委員会は、エスマンも<sup>(4)</sup>のべているように「常設的な調査委員会」として、日々大臣を聴問し<sup>(5)</sup>(後には、大臣制度そのものが消滅する)、また日本の国会法にもある派遣議員の制度ももっていた。そして議会の権能の行使の準備作業としての調査活動<sup>(6)</sup>そのものも存在しなかったはずはない。しかし、国民公会にとっては、当時このような調査活動を妨げる対抗物は存在せず、それを調査権として主張する必要もなかったし、公安委員会や派遣議員の活動も、執行権そのものの発動であるといった方が適切である。<sup>(7)</sup>派遣議員の任務は、単に地方の情報収集ではなく、「軍隊のための人員徴募、食糧、武器等の徴発であったが、この種の活動のためかれらに与えられた権限はきわめてひろく、任地で混乱の生じた場合には、武力行使を含むあらゆる手段を行<sup>(8)</sup>使することを認められていた」からである。

このような限界内において、調査権とその理論(補助説)が作用している、といつてよいだろう。そして結論を先取りしていえば、補助説は、前者の局面で、調査権を拡大的に行使するための理論である、ということが出来る。

## (2) 権力分立と補助説(1)―「事実の調査権」。

調査権の権力の性格を最もよく示すものが「事実の調査権」という調査権の位置づけであるといふことはすでに述べた。そして芦部教授は、この「事実の調査権」をもって日本国憲法六二条の調査権の意味としているのである。<sup>(9)</sup>それではこの「事実の調査権」という考え方は、どのような状況の下で主張されたのであろうか。

それは、芦部教授自身のべているように、<sup>(10)</sup>まずドイツにおける一八四八年革命とそれ以後のいくつかのライヒ、ラント

の憲法制定においてである。それは強力な君主を頂点におく行政権力と議会の對抗のなかで形成されたのである。当時の国民的課題を担った「一八四八年の革命運動は議会制的政府をもたらさなかった。ドイツ型立憲君主制の国王は、政治的指導権と統率権を保持し、そして議会の諸権能(立法に際して協賛権および予算権)によってもこの地位から追い出されることはありえなかった。」<sup>(11)</sup> 議会は、権力分立以下の状態であった。学説の主張にもかかわらず、強力な対抗物—行政権—をもつ議会に承認されたのは、「事実の調査(Erhebung von Tatsachen)」に他ならなかった。この「事実の調査(権)」の意味するものは、芦部教授がのべているように、「単なる情報目的」という「技術的な意味」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、ということである。ドイツ型立憲君主制の下でのドイツ議会は、調査権をこのようになかたちでのみもつことができたのである。

もう一つの例をあげてみよう。J・バルテルミイは、フランスの調査権について、その「試み」が議会史に登場したのは、一八一四年からのシャルトの時代である、とする。<sup>(12)</sup>

この期の国家制度についていえば、憲章のうえでは、立法権は、「国王、貴族院、代議院によって共同的に行使され」(二五条)、議会は立法権を単独には行使しえず、また大臣に対する責任追求も刑事責任(謀反と汚職 de fait de trahison et de concussion)<sup>(13)</sup>のみであつて、議会統治制にとって最低限の要件である政治的責任については認められていなかった。ただ実際の運用では、シャトウブリアンが「シャルトによる君主制」で主張したように、大臣が議会の多数を必要とする方向がみられてはいた。しかしこの時代においても、行政監督を實質上の目的とする調査は、「行政に対する介入の一般の権限を主張することによってではなく、シャルトに認められた公式の権利—すなわち『請願審査権』(五三条)と先の『大臣の弾劾権(五五、五六条—筆者) —の付属物』<sup>(14)</sup>としてのみ可能だった。(この点は次にのべる調査の対象設定における補助説の機能についての一つの例といえる。)

バルテルミイは、請願審査権を根拠とする、行政に対する監督の調査委員会の設置の例として、陸軍省のパンの購入に関する汚職の訴えについての調査委をあげているが（一八一四）、このような調査ですら権力分立に対する侵害とする反對者に対して、議会は、調査は、審議するために事実を解明する準備作業に他ならず、「それ自体は何ら決定でもなく、権力の作用ではない」<sup>(19)</sup>が故に、権力分立に対する侵害ではない、と主張することが必要だったのである。

これまでのべてきた、わずかではあるが補助説の例からいえることは、まず第一に、「事実の調査権」という調査権の性格づけ、あるいは同じことであるが、調査権を権力自体の行使としてではなく、議会の権能の準備作業とする考え方が、権力分立の憲法体制に制約されたものであること、第二に、そのようななかで、調査権を行使するための、ないしは、調査委員会の活動が強力な行政権によって承認されるための理論づけであるということである。すくなくとも厳格な権力分立—議会が立法権を単独で行使する—という段階にすら至らないような議会のあり方のもとでは、そのような意味をもっていたといえる。

それでは次の問題にうつろう。

### (3) 権力分立と補助説(2) — 行政監督と立法目的。

補助説の第二の問題は、いうまでもなく、議会の権能（調査目的）と調査権の行使の範囲の問題である。この補助説の理論構成がどのような機能を果たすか、の一例を、アメリカの調査権についてのべることにしよう。

アメリカ憲法が民主主義の体制をとる国家としては、他に例をみない程厳格な三権分立の体制をもっていることは周知のとおりであり、そしてそのような体制のもとで議会の調査権が非常な発展をとげていることもよく知られている。このアメリカで、調査権の理論づけが問題となる点は次の二つである。

一つは、調査権の行使における、証人喚問、文書提出の強制権の根拠如何という問題である。アメリカ議会には、イギ

リスと同じく議会に対する侮辱を処罰する権限、さらには制定法に基く強力な強制権が与えられている。このような調査権を、裁判権の議会によるさん奪として攻撃する反対者に対して、どのような理論構成によってこれを擁護したのか、という点であり、もう一つは、次のようなものである。すなわち、アメリカ議会には、憲法上行政府に対する監督権はみとめられていない。にもかかわらず、芦部教授がアメリカの学者を引用してのべているように、「委員会による調査活動が、行政府に厳格な責任を維持する手段への要求に応じて発達してきた」<sup>(20)</sup>のであり、実際的には、行政監督の「一方法」として重要な役割を果しているのである。それでは、このような調査権の行使はいかなる理論によって支持されたのか、という点である。

答えを先にいってしまえば、双方とも補助説によってである。

この二つの問題に同時にこたえた最高裁判所の判決は、一九二七年の *MacGrain v Daugherty* 事件であつたとされている。<sup>(21)</sup> この判決は処罰権については、

「立法機関は、立法によって影響を与え、又は変更を加えようとする対象に対する知識なくしては、賢明な立法、又は効果的な立法をすることは不可能である。経過のおしえるところによれば、この知識を他人に單純に要求するだけでは、しばしば役に立たぬものであり、……それ故に必要なものを獲得するためには何等かの強制手段が必要となる……」<sup>(22)</sup>として、強制権を含意の権限<sup>(23)</sup>として承認する。

そして第二の行政監督を實質上の目的とする調査についても、

この「司法省の管理」を目的とする調査を、立法目的が明示されていないにもかかわらず、

「司法省の機能、司法長官の権限及び義務、その補助者の義務はすべて議会の立法によって規律されるものである」と、及び司法省ならびにその活動は年々議会の裁決を必要とする経費の下で維持され運用されるものである<sup>(24)</sup>。

として、議会の立法権、經費、充當權、という権能の範圍内にある、とすることによって、合憲としたのである。

さらに、この判決に影響を与えたといわれているランデイスは、その論文で、行政機構の存廃そのものを定める議会の立法権を根拠とする。そのような例として彼は、一八一〇年、議会が、問題となった官庁そのものを廢止する権限をもつことを究極の根拠として、大統領に対して司令官の罷免を要求した実例をあげている。たしかに、「行政的また執行的部門は、いくつかの憲法的に組織された部門（たとえば大統領―筆者）をのぞいては、その改廢、存続の立法的権限をもつ議會の意思に全く依存しているのである。」

日本などの議院内閣制下における議會のようにアメリカ議會は、行政作用に対する監督自体は承認されていないが、實質的には、調査権の重要な目的の一つとされている。この立法権のみを議會はもつという「法理論」と行政監督という「政治論」との「架橋」の役割を果しているのが、議會の立法権を媒介とする補助説なのである。

## 2 権力分立と補助説―まとめ。

それでは、本章の検討をまとめておこう。

これまでの調査権の研究が指摘しているように調査権の理論としては、補助説が各国における通説である、といつてよい。しかしその調査権のおかれている憲法体制、特に議會のあり方は様々であつて、そこで補助説の果す役割もまた多様でありうる。本章では、そのなかで調査権の行使がなんらかの制約をうけている場面―シャルトの時代やドイツ型立憲主義の下での調査権のように、その存在そのものが問題となつてるところ、また調査権自体は發達をとげながらも、権力分立体制の下で特に行政権との関係で重大な制約をもつところ―における補助説の役割をみてきた。そこでいえることは、補助説は、その「事実の調査権」という性格づけにせよ、その目的、対象の設定における理論構成にせよ、権力分立（論）に制約をうけた理論づけであり、そのようなものとして権力分立の制約の下で調査権を拡大的に運用する方向に作

用しているといつてよいのである。浦和事件の場合、補助説と裁判の独立は、独立説との対抗上相互補完的に作用していたけれども、ここでは、権力分立と調査権の行使が相互対立的であるように、権力分立と補助説は相互対立的である。そしてこのような調査権の拡大的な運用とその理論(補助説)が正当化されるのは、権力分立(あるいはそれ以下)の体制の下であつても、議會を通ずる民主主義の実現<sup>(註)</sup>ということが有意義であると考えられるからに他ならない。

それでは、このように権力分立(論)の制約をうけた調査権の理論<sup>II</sup>補助説が、各国の通説であるとはいへ、日本國憲法の定める議會制度の下でも合理性をもつて主張しうるのかどうか、を検討しなければならない。それは次章の課題である。

- (1) Robert Armitz, *Los euquêtes parlementaires d'ordre politique*, 1917. p. 243-257.
- (2) 例えば、阿部教授は、本文でいう古典的な権力分立を「社会的に対抗する勢力を政治的に統合するための國家の機構原理」とし、他方そのような社会勢力の存在しない現代における「権力分立」を「統一的國家權力の行使に關しての區別であり、『單一の國家權力の三面』を示すにはかならない。換言すれば、國家の作用または機能の區別のことある」とする。本文はおおむねこのよ  
うな意味で用いている。阿部照哉「権力分立の論理」講座現代法一卷「現代法と國家」岩波書店、一九六五年所収、二二四頁、二  
一六頁。
- (3) Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 2. *Le système politique français*, 12 éd., 1971. p. 21-24.
- (4) A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 1895, 6éd. p. 1042.
- (5) 長谷川正安「フランス革命と憲法(下)」法學理論篇、日本評論社、一九五三年、一〇五頁。
- (6) 国会法一〇三条。フランスの派遣議員制度については井上すゑ「ジャコバン独裁の政治構造」御茶の水書房、一九七二年、一七  
三頁以下。
- (7) Armitz, *op. cit.*, p. 18.
- (8) 井上前掲書、一七三頁。
- (9) 芦部前掲書、一五二頁。

- (10) 国前、一頁以下。
- (11) Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht I. 1922. S. 605.
- (12) J. Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X. 1904, p. 246.
- (13) J. J. Chevallier, Histoire des institutions et des régimes Politiques de la France de 1789 à nos jours. 4 éd. 1972, p. 164-165.
- (14) J. J. Chevallier, L. Duguit et H. Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, 1932. p. 183. "Charte constitutionnelle du 4 Juin 1814."
- (15) Esmein, op. cit., p. 224-228.
- (16) シヤタマンソンの憲法論について、宮沢俊義「シヤタマンソンの憲法論の理説」一九五五年、前掲「憲法と政治制度」所収、註三のなかで、その特別の政治的意味について J. J. Chevallier, op. cit., p. 170.
- (17) J. Barthélemy, op. cit., p. 247.
- (18) op. cit.,
- (19) op. cit.,
- (20) 芦部前掲書、八六頁。
- (21) W. J. Keefe and M. S. Ogel, The american Legislative process, 3 ed., 1973. p. 223. なお判決文については、齊藤「国会と司法権の独立」一四頁以下を参照した。
- (22) 芦部前掲書、八四頁。
- (23) J. M. Landis, Constitutional limitations on the congressional power of investigation, Harvard Law Review. vol. XL dec. 1926. No. 2.
- (24) J. M. Landis, op. cit., p. 196.
- (25) W. J. Keefe and M. S. Ogel, op. cit., p. 223. 芦部教授は、本文の最高裁判決に従って de jure ではなく de fact ののみ承認されることを（もちろんアメリカに因ってのことである）。芦部前掲書、九〇—九三頁。
- (26) 芦部前掲書、八七頁。
- (27) たじまが、J. M. Landis, op. cit., p. 193.

四 日本における調査権。

ここでは、以上の検討をふまえて、日本における調査権の、法理論のあり方を、補助説の批判的検討を通じてのべることとする。その論点は、これまでみたとおり、調査権の権力としての作用の評価であり、その行使の対象、方法についての限界づけである。調査権の、実体としての意義づけは、「まとめ」でのべることとする。

1 日本国憲法の定める議会制度と調査権。

日本の場合、議会制度についても調査権についても、三、でのべたような、その行使に対する制約は、ほとんど存在しない、といつてよい。

第一に、調査権の主体たる国会(各院)は、その解釈はともかく「国権の最高機関」(四一条)とされ、立法権はもちろん、議院内閣制を中心に行政権に対する一般的な監督権をもち、司法権に対しても少なくとも司法行政に関する限り、立法を通じ、又内閣を媒介として監督の機能をはたすことが承認されている。ここには、権力分立下のアメリカのように立法の準備作業という名目で行政に対するコントロールをおこなわなければならない、という制約は存在しないし、ましてや、シャルトの時代のフランス等のように、調査をすること自体が「執行権に対する許しがたい侵害」である<sup>1)</sup>と強い抵抗を受けるような法的な基盤は全く存在しない。

第二に、調査権自体も憲法上明示され(六二条)、またその強制手段も一応整備されている(議院証言法)。したがって調査権、その強制権の法的根拠が問題となることもない。調査の対象も、六二条は「国政に関する」と定めているだけであるから、ほとんど無制約である。

このような日本国憲法の定める議会制度と調査権は、すくなくともその法的条件に関する限り、三、でのべた調査権の

範囲の後者、すなわちその最大限の局面に近いといつてよい。

それでは、このような調査権にとつていかなる理論がふさわしいといえるか、この問題を、調査権の側からと、基本的人権と「権力分立」——特に裁判——の側から検討を加えることとしよう。

## 2 日本における調査権とその理論。

### (1) 調査権と補助説。

このような調査権にとつては、権力分立(論)に制約をうけた補助説を、「各国での通説であり、日本の場合にもこれを不定する積極的理由を見出すことができない」という理由から、そのまま受け入れることはできない、といわなければならない。

第一に、調査権の、議会の権力の作用としての性格を否定する理由は存在しない。権力分立(論)からの反対をおそれる必要はないからである。

たしかに、補助説も、実体としては調査権の権力の作用としての性格を否定しているわけではない。特に基本的人権との関係では、まさにそれが権力の作用としての性格をもつが故に、その制約の理論を問題にするのである。

しかし問題は、この調査権の法的評価が、調査権の、実体としての意義づけに影響を与え、ひいては調査権の可能な行使を制約する、という可能性があることである。補助説の「事実の調査権」という性格づけは、文字通り、事実の調査であり、「技術的」な情報収集を意味する。ここでは、独立説的な調査権は除外されている(但し独立説がこれを裁判にまで拡大している点は除く)。それだけではなく、この「事実の調査権」という性格づけは、調査委が、自ら収集した事実に対し評価をくわえることが可能かどうか、という法的問題すら生ぜしめる。現在のところ筆者は、調査権の意義づけについては、補助説的調査権も独立説的調査権の両者をすくなくとも含みうる、ということしかいえないが、いずれにせよ「事実の調

査権」という補助説の性格づけは、現在考えうる調査権の可能な行使を制約するものであることは間違いない(補助説は、現在では独立説的な調査権も事実上は認めているけれども(前述))

したがって、調査権の性格づけに関し、補助説はとることができない。しかし現在のところ(筆者には)、調査権の実体的な役割に即した性格づけをすることができないから、六二条の解釈論としては、調査権が、実体として議会の権力の作用であり、議院の他の権能には吸収されない(ないしはされるべきではない)独立の権能であるという意味で、独立説をとる。しかしこれは、従来の独立説とは意味がことなっている。従来の説は、国権統括の「一方法」という、調査権の機能の面に着目した(しかもそれは一面的である(前述))性格づけだからである。

第二に、調査目的、対象、方法の限界づけについてである。この点でも、補助説をとる必然性は存在しない。というのはこうである。

まず調査権の対象の範囲、限界の決定についてである。この点では補助説は、それを議会の権能と結びつけて決定することはすでにのべた。しかしその他に、これはまだ具体的な法理としては展開されていないと考えられるが、たとえばイタリア憲法などで「公共の利益に関する問題」<sup>③</sup>について調査しようと規定しているように、対象を「公共事」かどうか(逆に「私事」かどうか)で判断する方法である。日本国憲法の「国政に関する」という規定も、文字通り、国の政治に関するもの、すなわち「公共事」という意味であり、イタリア憲法の規定と同趣旨であると考えられる。

たしかに、現在では、立法の対象は非常に広範囲であり(立法の対象が公的事項でなければならないことは当然である)、アメリカの例のように「立法目的」は非常に広範囲な合法性の推定をうけるから、その対象は実際には無制約<sup>④</sup>といつてよいから、右の二つの対象の決定の法理論としては事実上差異はない、といつてもよいかもしれない。しかし、調査権の対象を議会の個々の権能と結びつけて設定、決定していくやり方は、その対象の範囲の最大限をはっきりと示すことはできない

のであり、その意味で、「公共事」という枠づけをする方法との間には何らかの差の存在することは否定しえない。したがって、芦部教授が、『蓋然性ではなく、関連性が議会の権限の範囲を決定する』(ラインディス)とみるべきであるから、調査権は議会の権限に属する事項に合理的な関連性ある事項に及び、その関連性の不足が明日でないかぎり、調査目的の合法性は推定されると解するアメリカの判例・学説は(…)、原則としてわが国法にも妥当すると思われるので(傍点筆者)、調査権の対象は考えうる最大限に及ぶ<sup>3)</sup>とのべているのは、議会の法的地位に大きな差のある日米の条件の違いを無視した、しかも逆立ちした議論といわなければならぬ。調査の対象は、「国政に関する」ものであり、「公共事」であるが故に、「考えられうる最大限に及ぶ」のであってそれ以外ではありえない。

調査目的については、補助説の場合、ここから調査対象などの合法性を判断しようとするため、調査目的をできるだけ厳格に規定することを必要とするのであるが、現実の運用では、立法目的をもった調査から必ず法律がつくられるとは必ずしもいえないし、この点は補助説も認めるところである(ただし、そのために調査目的を厳格に決定することができなくなるという理論上の矛盾がでてくるのであるが)。調査の結果、それに対する対策が、立法となるか、既存の法律の改正となるか、または大臣を通ずる行政の改善の指示となるのか、あるいは何の結果もたらさないで終るか、それこそ調査をしてみなければわからないのである。したがって、調査の最初の段階で、何らかの議会の権能をそこに結びつけておかなければ、合法性を担保できない、というのは現実的でもないし合理的でもない。

誤解のないようにのべておくが、これまでのべてきたことは、調査権の行使(の合法性)を判断する法理論としてのあり方をのべているのであって、調査の具体的な行使そのもののあり方についてのべているのではない。だから、調査の対象につき「公共事」でたりるとか、調査目的も、必ずしもはじめから議会の権能に結びつける必要はない、といっても、それは調査権の行使の法的な評価にあたって、不当な制約を加えるような理論構成であってはならない、ということであっ

て、具体的な調査委の活動が目的や対象を特定する必要がある、ということではない。(そもそも目的や対象について特定していない調査委など活動することができないのである。)

それでは次に、同じ問題を逆に基本的人権や「権力分立」の側から検討しよう。

(2) 基本的人権、「権力分立」と補助説。

ここでは、すでにのべてきたことと重複する面も多いので簡単にのべることにする。

(1) 調査権の権力としての性格づけについては、ここではあまり問題とはならない。ただ調査権を権力としては無であるとする補助説よりも、その実体をより正確に反映した独立説(従来の独立説とは異った意味での)の方が、基本的人権や裁判の関係を論じるうえで問題をより鮮明にすることができる、という程度の意味はあるかもしれない。

(2) 調査権の行使の限界づけについて。この点での補助説の問題点は、二、でのべたとおりである。すなわち、補助説が、調査権の行使の限界づけのために十分機能しえず、「一種の訓示規定」の役割しか果たしていないだけでなく、むしろ人権に対する侵害的な調査活動を合法化する機能すら果している(あるいは果す可能性がある)違憲のおそれのある法律の制定を目的とする調査の場合)ということである。ここでは、人権や裁判の独立と補助説の機能は、浦和事件の時のように相互補完的ではなく、相互対立的であって、人権や裁判の独立の側からすれば、その調査目的やそれにもとづく調査活動が合法的であるとされる場合でも、調査が違憲だ、としなければならぬ時もありうるのである。

したがって、補助説は、人権や裁判の側からいっても採用することができない。

では、一、のところでは提起をした、「公共事」、「私事」という区別の仕方はどうか。

ここでさしあたりのべることのできるメリットは、補助説のように、調査権の側からみて合法的であり、なおかつ基本的人権の側からは違憲違法であると考えられるような場面が存在しないことである。すなわちこの方法の場合には、

調査権の行使として合法的である、つまり「公共事」であつて、なおかつ基本的人権の側からみて違憲違法である、すなわち「私事」である、ということはその論理上ありえないからである。

しかし、これで問題はすべて解決しているわけではない、「公共事」、「私事」を区別する、といつてもそれは、具体的な調査活動を判断するためには、不十分であり、また「公共事」という表現が、従来の、基本的人権における「公共の福祉」と同じイデオロギー的機能を果さない保障は存在しない。そのようなことをさけるためには、調査権の行使の対象は「公共事」でなければならぬ、としたうえで、人権の側からの枠づけの理論展開が必要である。ここではさらに次のような問題も検討されねばならない。たとえば、ある問題について、それが単純に基本的人権の問題だから、調査の対象となりえない、とはいえない。基本的人権の問題であるが故に、まさに「公共事」だから調査の対象となりうるという場合も考えられる。このような場合と、「私事」であるが故に調査の対象たりえない基本的人権の問題との関連や区別の理論的根拠如何という問題、あるいは表現の自由などの人権と「公共の福祉」によってある程度の制約をうける財産権との区別など人権相互における問題など。これらは人権論一般の問題でもある。しかしここではその具体的な検討はなすことができない。

裁判の独立との関係では、すこし問題はことなっている。すなわち裁判作用そのものはすべて「公共事」であるから、調査の範囲を「公共事」、「私事」の別によって判断しようとするのは無意味である。したがつて、裁判作用も一般的にいつて調査の対象となりうるといえるが、その制約については、裁判の独立の側から一方的におこなう他はないのである。

「権力分立」の問題として、行政権との関係は、ほとんど検討すべきことはない。議会は、行政作用そのものをなさない、という制約があるだけである。調査は、「統治の大綱のみおよび、行政の細目に及ばない」、<sup>(6)</sup> という制約は、すくなくとも議院内閣制をとる日本では全く根拠がないのである。

おおむねこのような意味において、補助説は、日本国憲法の定める調査権の理解としては採用することはできない。調査権は、それが議会の権力の行使であるという意味において、他の議会の権能と同じ、そしてそれらとは独立した権能である。そしてその行使の範囲を、補助説によって限界づけけることは、調査権と人権、裁判の独立の双方にとって不都合な結果をもたらす。調査権の範囲は、それを対象に即していえば、それが「国政に関する」(六二条)事項、すなわち「公共事」である限りにおいて、考えうる最大限におよぶといえるのである。

それでは、以上の検討の結果を、「はじめに」でのべた問題に即してまとめることにしよう。

- (1) J. Barthelény, op. cit., p. 246.
- (2) もちろん、現在では、判断しうるといふ説が多数であるが。たとえば、ワイマール期のドイツにおける、この点での論議について、齊藤「国会と司法権の独立」四三頁。
- (3) 宮沢俊義編「世界憲法集」岩波文庫、一九六〇年、一〇九頁。
- (4) 芦部前掲書、一五三頁。
- (5) 同前。なお芦部教授は、同書八頁註(14)、(15)で、イタリア憲法などが「公共の利益に関する問題」としている点について、その意味を「調査対象が『公共の利益に関する問題』であることは、；当然のことであり(；)、純粹に個人的な事項(；)は、当該議院の権限外であるから、調査できぬという原則を宣明したものと解すべきだろう。」とのべている。しかし教授が註(15)でのべているような、調査目的なり対象を限定的に規定している憲法の例、一たとえば「政府、または行政の処分 of 適法性または清廉性がうたがわしいとき」とするワイマール憲法の草案など一に対して、このような限定をしていない規定との相違の意味を重視すべきである。このような限定をする場合、「調査対象が『公共の利益に関する問題』であることは、；当然のことである」としても、「公共の利益に関する問題」が、この限定つきの調査権の調査対象となるかは別問題である。付言すれば、補助説は、日本国憲法四一条の「国権の最高機関」の意味を独立説との対抗上「政治的美称」と解しているが、むしろ、右のような対象設定の場面で、議会が単なる議院内閣制ではなく、最高機関である、という法的意味が働いている、といえないことではないのである。
- (6) 同前、四三頁。

1 「はじめに」でのべた問題意識は、調査権の理論を、1、調査権の議会制度のあり方における意義づけ―それはいわば調査権の実体としての役割に関するものである―、2、調査権の行使の範囲の限界づけ、制約―それは、調査権の理論の法理論としての任務からくるものである―、の二つの問題を統一的に処理しうるものとして構成することにあつた。

しかし本稿では、その出発点においては、1、の問題を未決定のままに、日本の補助説を基礎として、2、の問題の検討からはじめざるをえなかつた。

ところが、補助説は、日本において補助説をとる論者が、基本的人権や裁判の独立に対する調査権の濫用による侵害をいかに制約するかという問題意識から（それは同時に2、の問題である）補助説を主張しているにもかかわらず、この面で重大な問題をもつていた。それは、補助説が、調査権の行使の範囲の限界づけにとって「一種の訓示規定」としてしか作用していないばかりか、反対に人権や裁判の独立を侵害するおそれのある調査活動を正当化する役割すら果しうる、という問題である（一、一D）。

このような補助説のもつ問題性は、それが権力分立など、議会、そして調査権の行使に重大な制約をもつていた場面で主要に主張されていた理論であつた、というところにあるといつてよい。それは、権力分立に制約された調査権の行使を反映した調査権の理論づけであるとともに、他方でそのような制約をうけた調査権をそれなりに拡大的に運用しようとした理論であつた、という意味においてである（三）。

しかし、このような補助説は、議会や調査権が、その対立物をもたず、それなりの定着をとげた（法的条件において）段階では、矛盾を露呈せざるをえない。すなわち第一に、調査権にとっては、権力分立に制約された意義づけと評価（事実

の調査権)、そしてその行使の限界点(とくにその対象の限界づけにおいて)を明確に提供しえない。第二に、人権(そして裁判の独立)の側にとつては、調査権の行使の制約ではなく、合法化の論理しか提供することができないのである。権力分立の下で、調査権を拡大的に運用するために、立法目的がなくても立法目的を推定する、あるいは逆に調査活動を合法化するためには、立法目的がかかげられていけばよい、という、補助説の使われかたは、補助説が調査権が、国家の権力の行使の範囲の限界をあきらかにするという法理論としての任務を果すことを不可能にしているといつてよい。

このような意味において、補助説は、日本国憲法の調査権の理論としては、採ることができないのである。そして、このような批判からでてくる、調査権の理解として、既存の独立説とは異った独立権能説をとるべきことをのべた(もちろんそれは、いまだ仮説的なものであるし、それ自体抽象的で、法理論として駁密化、具体化することが今後の課題としてこざれている)(四)。

しかしそれでも次のような批判があるかもしれない。補助説は、権力分立下の理論であるといふけれども、調査権が確立した現代でもなお「各国の通説」である、と。しかしそれは、各国の補助説が問題がない、ということの意味しない。そのことは、補助説の論者が、人権とのかかわりで重要な問題としてとりあげているアメリカの非米委の活動とそこで補助説の直面する問題ひとつをとつてみてもいえることである。(ここで誤解のないように付言すれば、アメリカは権力分立の体制をとっているという点では、行政との関係では条件は異っているが、人権との関係ではそのような条件とはならないし、むしろ日本以上に調査権の確立した国なのである。)そしてこうした調査権の濫用は、調査権の確立した諸国では、たしかに共通の重要な問題として存在するといつてよい。この意味では、現代においても「各国の通説」であるからという理由で補助説を採用することは、同時に、調査権の濫用に直面している補助説の、「各国共通の」欠陥をも採用することになるといわなければならないのである。

2 このようにしてここで提出した独立権能説は、調査権にとっては、法理論としての、調査権の行使の最大限を示している（もちろんその不十分さは先にのべたとおりであるが）。しかしそれは、実体的な面における調査権の、議会制度にとっての意義自体をのべているわけではないし、またそれはせいぜい法理論としては、考えうる調査権の正当な行使を制約しない、という意味をもつにすぎないのである。そして筆者にとつては、実体面における調査権の意義づけについては、補助的調査権でも独立説的調査権のどちらをも含むことはたしかである、としかいいえない。その全体像についてはのべることができない。それは、調査権の歴史全体をふまえてのみ提起しうることである。それが明かになった段階では、先の独立権能という法的規定を再検討しなければならない場合もあるといわなければならない。

しかし、この実体面での調査権の意義づけの、可能な範囲を仮説的に示せば、次のようなものであろう。それは、三、の最初に、調査権とその理論が問題となる範囲の限定というかたちで示唆しておいた。すなわち調査権の意義の最低限は、事実についての評価、判断の可能性すら問題とされうる情報収集という技術的な意味における「事実の調査権」であり、その最大限は、議会の他の国家機関に対する優位が、執行（行政）作用、裁判作用そのものをなしうるといえる程、確立した段階における調査権である。この段階における調査権と「事実の調査権」との間には、様々な調査権の姿があるといつてよい。この全体を明かにすることが、調査権の実体面での議会制度にとつての意義を明かにすることなのである。それが調査権論の次の課題である。

以上