

両議院の国政調査権に関する 憲法論的一考察(その一)

土井多賀子

- 一、まえがき
- 二、日本国憲法の定める国家機構と国会
- 三、1 国権の最高機関としての国会
 - A 「国権の最高機関」を政治的美称とする説について
 - 1 立法機関、即ち最高機関なりとする説について
 - 2 国の唯一の立法機関としての国会
 - B 立法機関、即ち最高機関なりとする説について
- 四、国会の権限・議院の権限・及び両議院の国政調査権
- 五、日本国憲法における国政調査権制度
 - 1 両議院のもつ国政調査権の憲法的意味(以上本号)
 - 2 国政調査権の対象
 - A 立法に対する国政調査
 - B 行政に対する国政調査
 - C 司法に対する国政調査
 - 3 国政調査権の方法
- 六、むすび

一、まえがき

日本国憲法はその第六十二条において「両議院は、各々国政に関する調査を行い、これに関して、證人に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」と定めている。この両議院の国政調査権については、かつて浦和事件、吹田公判、造船疑獄事件等々、一連の実際問題が、その法的意義の再検討を促し、一時活潑に論議されたことがある。昭和二十九年春の公法学会が「国会と司法権の独立」をテーマとし、本条の解釈如何について討論をつくしているのもこの状況を裏書きしたものである。ところが、その間、公にされた十指にあまる諸家の学説や判例をみると、議院の国政調査権の法的性格に関する見解は、大局的に、凡そ二つの部類に分別することができるのである。

その一は、国政調査権についての憲法規定の有無は問題ではなく、国会が立法権や行政監督権を行使するために当然認められる派生的な権能にすぎない、という。この立場は、特に憲法が国政調査権を各議院の権限の一として、第六十二条に明示したところの憲法的意義を認めない。

他の立場は、特に憲法第六十二条の規定する調査権は、国会が国権の最高機関であるという性格に基き、各議院が国政の全般を対象として行使する一種の監督、批判の特別な権能を認められたものである、という。

そして、この二分される説の立場は、その後も、前説が圧倒的多数説であるという形勢を保ちながら、それぞれのとる解釈

は変わらず今日に及んでいる。その理由としては、調査権問題に対する検討が、ただ単に憲法第六十二条の解釈につきるものではなく、その第六十二条の解釈が究極的には、調査権の帰属主体である議院の性格、ひいては国会の性格をどの様に把握するかという問題にかかっていることが挙げられる。つまり、国会の性格を定めた憲法第四十一条の解釈如何が第六十二条に対する異った解釈の足場をつくっているとみてよいであろう。

しかし、さらに、一見して解る様に、解釈にあたり、後説の立場は徹底して憲法主義的であるのに対して、前説は対照的な解釈態度を採っていることがその見解を異にする辞めない根本的な原因なのである。前説に属するものが第六十二条の憲法的意義を認めない根拠には一貫したものが無いので、これを一律に論ずるわけにはいかないが、その代表的な説をみると、たとえば「調査権制度は実定法上のものであるか、或は慣行上のものであるかの区別があるとはいいながら、近世各国の議会のほぼ共通のものであり」⁽¹⁾「我が国はこれを継受したのであるから、諸外国における豊富な類例の先例、学説に倣って解釈すべきである」と説き、第六十二条の法意は、帝国議会の各院が有していた、きわめてノミナルな実効性を伴わない調査権を改めて、実効的ならしめうるに足る手段—証人の出頭および証言ならびに記録の提出—を英米の制度にならぬ与えようとするにすぎない」というのである。

右の見地が比較法学的研究の必要性を強調したものでならばともかく、果して、日本国憲法の全体的構造をみて第六十二条の解

釈をしたものといえるかどうか。はなはだ疑問である。もし、私の考え通りこの見地に根本的誤謬があるとすれば、第四十一条の解釈についても同様のことが問題となるのであって、いつまでたっても第六十二条については正当な解釈をのぞむ事が出来ないといった悪循環をいたすにくりかえす結果も予想される。しかも、これが現存の多数説をかたちづけていることを考えると、我が国両議院の国政に関する調査権の問題は、今後の研究に課せられたところが大きいといわねばならない。因みに前述の憲法規定の法意を認めぬ多数説の立場については、大いに批判が加えられる必要があると同時に、またこれに對立して国政調査権の憲法的意義を重視する少数説の立場自身においても再考の余地が充分にあるのである。

そこで、本文は問題の焦点を、我が国の国政調査権に限定して、その基本問題につき憲法論的考察を展開してみようと思う。ただその論述にあたっては、憲法における国政調査権の性格を明らかにするに、最も肝要な国会の性格に重点をおいて、漸次、国会と国政調査権との法的関係、調査権の法的意義、調査権の対象、そして最後に調査権の実際面へと考察の歩を進めてみたい。ことに、私見は右の憲法主義的立場に従いながら、反対説に属する諸見解をその都度、紹介的に考察し、吟味することによってこのことを試みようと思うのである。

註(1) 最高裁判所事務総局刑事局編、刑事裁判資料三〇号参照

(2) 吹田公判調査事件資料(季刊法律学、第十八号)参照

両議院の国政調査権に関する 憲法論的一考察(その一)

土井多賀子

- 一、まえがき
- 二、日本国憲法が定める国家機構と国会
- 三、1 国権の最高機関としての国会
 - A 「国権の最高機関」を政治的美称とする説について
 - 1 立法機関、即ち最高機関なりとする説について
 - 2 国の唯一の立法機関としての国会
 - B 立法機関、即ち最高機関なりとする説について
- 四、国会の権限・議院の権限・及び両議院の国政調査権
- 五、日本国憲法における国政調査権制度
 - 1 両議院のもつ国政調査権の憲法的意味(以上本号)
 - 2 国政調査権の対象
 - A 立法に対する国政調査
 - B 行政に対する国政調査
 - C 司法に対する国政調査
 - 3 国政調査権の方法
- 六、むすび

一、まえがき

日本国憲法はその第六十二条において「両議院は、各々国政に関する調査を行い、これに関して、證人に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」と定めている。この両議院の国政調査権については、かつて浦和事件、吹田公判、造船疑獄事件等々、一連の実際問題が、その法的意義の再検討を促し、一時活潑に論議されたことがある。昭和二十九年春の公法学会が「国会と司法権の独立」をテーマとし、本条の解釈如何について討論をつくしているのもこの状況を裏書きしたものである。ところが、その間、公にされた十指にあまる諸家の学説や判例をみると、議院の国政調査権の法的性格に関する見解は、大局的に、凡そ二つの部類に分別することができるのである。

その一は、国政調査権についての憲法規定の有無は問題ではなく、国会が立法権や行政監督権を行使するために当然認められる派生的な権能にすぎない、という。この立場は、特に憲法が国政調査権を各議院の権限の一として、第六十二条に明示したところの憲法的意義を認めない。

他の立場は、特に憲法第六十二条の規定する調査権は、国会が国権の最高機関であるという性格に基き、各議院が国政の全般を対象として行使する一種の監督、批判の特別な権能を認めものである、という。

そして、この二分される説の立場は、その後も、前説が圧倒的多数説であるという形勢を保ちながら、それぞれのとる解釈

は変わらず今日に及んでいる。その理由としては、調査権問題に対する検討が、ただ単に憲法第六十二条の解釈につきるものではなく、その第六十二条の解釈が究極的には、調査権の帰属主体である議院の性格、ひいては国会の性格をどの様に把握するかという問題にかかっていることが挙げられる。つまり、国会の性格を定めた憲法第四十一条の解釈如何が第六十二条に対する異った解釈の足場をつくっているとみてよいであろう。

しかし、さらに、一見して解る様に、解釈にあたり、後説の立場は徹底して憲法主義的であるのに対して、前説は対照的な解釈態度を採っていることがその見解を異にする辞めない根本的な原因なのである。前説に属するものが第六十二条の憲法的意義を認めない根拠には一貫したものが無いので、これを一律に論ずるわけにはいかないが、その代表的な説をみると、たとえば「調査権制度は実定法上のものであるか、或は慣行上のものであるかの区別があるとはいいながら、近世各国の議会のほぼ共通のものであり」⁽¹⁾「我が国はこれを継受したのであるから、諸外国における豊富な類例の先例、学説に倣って解釈すべきである」と説き、第六十二条の法意は、帝国議会の各院が有していた、きわめてノミナルな実効性を伴わない調査権を改めて、実効的ならしめうるに足る手段—証人の出頭および証言ならびに記録の提出—を英米の制度にならぬ与えようとするにすぎない」というのである。

右の見地が比較法学的研究の必要性を強調したものでならばともかく、果して、日本国憲法の全体的構造をみて第六十二条の解

釈をしたものといえるかどうか。はなはだ疑問である。もし、私の考え通りこの見地に根本的誤謬があるとすれば、第四十一条の解釈についても同様のことが問題となるのであって、いつまでたっても第六十二条については正当な解釈をのぞむ事が出来ないといった悪循環をいたすにくりかえす結果も予想される。しかも、これが現存の多数説をかたちづけていることを考えると、我が両議院の国政に関する調査権の問題は、今後の研究に課せられたところが大きいといわねばならない。因みに前述の憲法規定の法意を認めぬ多数説の立場については、大いに批判が加えられる必要があると同時に、またこれに對立して国政調査権の憲法的意義を重視する少数説の立場自身においても再考の余地が充分にあるのである。

そこで、本文は問題の焦点を、我が国の国政調査権に限定して、その基本問題につき憲法論的考察を展開してみようと思う。ただその論述にあたっては、憲法における国政調査権の性格を明らかにするに、最も肝要な国会の性格に重点をおいて、漸次、国会と国政調査権との法的関係、調査権の法的意義、調査権の対象、そして最後に調査権の実際面へと考察の歩を進めてみたい。ことに、私見は右の憲法主義的立場に従いながら、反対説に属する諸見解をその都度、紹介的に考察し、吟味することによってこのことを試みようと思うのである。

註(1) 最高裁判所事務総局刑事局編、刑事裁判資料三〇号参照

(2) 吹田公判調査事件資料(季刊法律学、第十八号)参照

兩議院の国政調査権に関する憲法論的一考察(その一)

- (3) ジェリスト六七、六八号参照、
- (4) 西ドイツ(ドイツ連邦共和国基本法四四条)、東ドイツ(ドイツ民主共和国憲法六五条)、中国(中華人民共和國憲法三五条)、ソヴェト同盟(ソヴェト社会主義共和国同盟憲法五一条)、イタリヤ(イタリヤ共和国憲法八二条)、ブルガリヤ(ブルガリヤ人民共和國憲法二八条)、スウェーデン(スウェーデン王国憲法九〇、一〇四、一〇七条)、トルコ(トルコ共和国憲法二二条)、ベルギー(ベルギー王国憲法四〇条)等々の国は憲法で規定し、フランスの場合は、制定法(一九一四年三月二十三日の調査委員会によって爲される証言に関する法律)、アメリカ合衆国、英国は慣習法において認められている。
- (5) 斎藤秀夫「国会と司法権の独立」二・三頁・一一九頁野間繁「司法権独立の限界」(早稲田法学三十卷)二九一頁
- (6) 元来、国政に関する調査制度は、議會制に必須の政治制度として、その起源を英国に発し(一六八九年『斎藤秀夫、前掲書一六頁参照』一説では一五七一年『寺尾正二、司法に関する国会の国政調査権の範囲及び限界参照』)、爾來議會の政府に対する監督権、後には立法権の補助機能として、西欧諸国間に継受され、現行調査制度は、各々の国の統治組織に裏づけられ、従つてそれを定める法形式を異にし、その内容も統一的不是ない。たとえば、最も豊富な調査権行使の先例を持つとせられるアメリカ合衆国に於ては、憲法上、調査権に関する明示的規定がなく、調査権を議會の立法権能に由来する、所謂「含意」或は「黙示」の権限(Implied power [Galloway: Investigative Function of Congress 21. Am. Pol. Sci. Rev. (1927)
- (7) 元来、国政に関する調査制度は、議會制に必須の政治制度として、その起源を英国に発し(一六八九年『斎藤秀夫、前掲書一六頁参照』一説では一五七一年『寺尾正二、司法に関する国会の国政調査権の範囲及び限界参照』)、爾來議會の政府に対する監督権、後には立法権の補助機能として、西欧諸国間に継受され、現行調査制度は、各々の国の統治組織に裏づけられ、従つてそれを定める法形式を異にし、その内容も統一的不是ない。たとえば、最も豊富な調査権行使の先例を持つとせられるアメリカ合衆国に於ては、憲法上、調査権に関する明示的規定がなく、調査権を議會の立法権能に由来する、所謂「含意」或は「黙示」の権限(Implied power [Galloway: Investigative Function of Congress 21. Am. Pol. Sci. Rev. (1927)

二 日本国憲法の定むる国家機構と国会

日本国憲法には、平和主義、共和主義とともに、民主主義の規定が随所に見られるのであるが、特に第四章「国会」は、序節及び第一条に示された共和主義(主権在民)の規定に基調し、第五章内閣、第六章司法の諸条項と呼応して、我が国独自の権力分立制の政治機構としての議會制を確定している。

帝国憲法に於ても、すでに不十分なが立憲法治主義制度を樹立していた建前から、議會制度、権力分掌制度が採られていた。しかしながら、周知のように、帝国憲法では、天皇が大日本帝国の主権者であり、統治権総攬者であった。その定める所を見れば、天皇の徳と愛により国民の慶福を増進し懿徳良能を發達せしめ、その翼賛を広めて以て君民一体の国家生活の実現を目的として統治を為すべきであるとする(帝国憲法告文・憲法發布勅語、上諭参照)主旨のもとに、天皇の統治権発動の様式を近代的な立憲政体として、議會主義、権力分掌主義を保障し、天皇統治が同時に憲法政治たるべき事を要請していたのである。したがって、天皇による「統治権の総攬」と言う觀念が、帝国憲法に於ける国権発動の基礎条件となっていた事は、これを疑う事が出来ない。帝国議會は、この様な日本独自の立憲君主制の枠中に設定されていた。だから、明らかに帝国憲法が一種の立憲政体を探っていたとはいえず、主権在君的君主国体を基調とするが故に、帝国議會の立憲主義的性格が蒙る制約は

兩議院の国政調査権に関する憲法論的一考察(その一)

P. 471)となし、その運用は専ら「ロモン、ロー上の侮辱処罰権 (Contempt Power, Encyclopaedia of the Social Sciences Vol. VII-VIII、伊藤正己「国政調査権の史的背景・国家学会雑誌六三卷・一〇、一一、一二号参照)伊藤論文は、調査委員会(の制度と並んで、調査につき利用された調査方法としての侮辱処罰権を歴史的に回顧するという両面からの明快、周到な研究がなされているから、侮辱処罰権を知る資料として、最適なものである。』と、制定法による強制手段に裏づけられた調査方法を判例に從つて行使しているのである。フランスは、議會制定法(La loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaire)で調査方法を規律し、今日に到っている。(芹部信喜「フランスにおける議院の国政調査権」『国家学会雑誌六七卷七、八号』)然し西ドイツ、東ドイツでは憲法で規定を設け、調査権の行使を刑事訴訟法の準用によつて適正ならしめている(斎藤秀夫「前掲書」七五〇八三頁)。従つて、これら各国が根本的には英国の国政調査制度を継受したとはいえ、その国独自の統治組織に決定づけられ、独自の法体系に基き規制せられているのであるから、各国における国政調査制度の運用は、当初英国に見られたものと相当の懸隔があり、その調査権内容も異なっている。したがつて、多様な各国調査権の建前を日本国憲法における調査権解釈の基準にするという前示斎藤説には首肯できない。

(8) 宮沢俊義「日本国憲法第六十二条の議院の調査権と司法権の独立との関係」(前掲刑事裁判資料三〇号四八〇頁参照)

甚大なものがあり、帝国議會が国民的代表機関であるにも拘らず、法的に天皇の統治権発動に対する翼賛機関にすぎず(帝国憲法七条、四十二条、四十九条、六十四条、六十七条、六十八条、七十三条参照)、天皇の立法に協賛する立法参与機関(帝国憲法五条、三十七条参照)にすぎなかつた。

ところが、日本国憲法を見ると、帝国憲法にあった統治権という用語はもはや見当らず、我が国権の源泉、即ち主権の所在が、国民にあることを定めているところ、極めて明白である。すなわち、第一条は「主権の存する日本国民」と規定することに依つて、日本国民が日本国の主権者であり、国権の主体たるべきことを示し、序節また「ここに主権が国民に存する事を宣言して、憲法を確定した」旨を表明している。そうして同時に、主権者ならざる天皇は、主権の存する日本国民の総意に基いて、日本国と国民統合の象徴たるべし(憲法一条)とせられる。これにより、我が国は君主国体より共和国体に、所謂国家の基本的性格が変改されたと言えよう。また、これとともに、憲法は、この国民主権主義に立脚して、人類普遍の原理である民主主義に基いて国政が行われるべき事を定めるのである(憲法序節参照)。

すなわち、主権者たる国民を構成する個々の国民は、その固有の政治的権利として、自ら国民の代表機関たる国会の議員選舉(序節、十五条、四十三条)、最高裁判所の裁判官の任命又は留任に対する審査投票(七十九条二項)、一の公共団体のみ

に適用せられる特別法に対する住民投票(九十五条)、憲法の改正に対する認否の投票(九十六条一項)について、直接、間接の国民国政主義を定める一方、その他の国政については、立法、行政及び司法の全般を通じ国民により信託された各種の国家機関が、国民に代ってこれを行使する事、および国会がその統括機関であることを定めているのである。

いま、憲法の定める国家機構(統治機構、政治機構)についてこれを概述すると次のようになる。

(一) 天皇は国家と国民統合の象徴であることはさきにみたところであるが、別に憲法は、この地位にある天皇に、内閣の助言と承認にもとずき、憲法に定めのある国事に関する行為を「国民の為に」、或は「国民の名で」これを行い(七条、九十六条二項)、その他の国事、及び国政に関する権能はこれを有しない(三条、四条、六条、七条、九十三条二項)と規定する。

(二) 立法権、すなわち法律制定権は専属的に国会にある(四十一条)。

(三) 一般的行政権は内閣が行使する(六十五条)。特別的行政権として、前述した天皇の国事行為権(四条、六条、七条)、会計検査院の会計検査権(九十条)を定め、さらに地方公共団体の地方行政権(九十二条乃至九十五条)を定める。

(四) また司法権、つまり民事、刑事、行政事、憲法事についての法の宣言権は、専ら裁判所の司るところである(七十六条)。

ているけれども、それは権力分立主義の枠内のことであって、これによつてこの枠を破り得ることを認めているのではない。」と説かれる河村又介判事、或いはわが新憲法の構造はアメリカ型のデモクラシーの機構をとっている民主法治国家であるから、できる限り「司法の優位を維持し」「司法の権威を中心として政治的秩序を固めて行く事が大切である。」と主張される末、弘毅太郎教授、そしてこの何れかと同説の斎藤秀夫教授、大西芳雄教授、田上穰治教授、宮沢俊義教授、高柳賢三教授、寺尾正二判事、団藤重光教授、長谷川正安教授等々。ただしこれら諸論の論拠はまちまちであるが、何れも憲法の規定を離れた抽象論に終つていふことではできぬと思ふ。

ところで、上述の国会が、先ず何よりも国民代表の機関であることは、すでに憲法が立憲政体を採用している事に徴して明らかであるが、特に国家機関の中、国会を国民代表の機関に定めると言う主権者国民の意志が宣示されていることは、憲法条規において明瞭である。憲法前文が国政の権力は国民の代表者がこれを行使するといひ、この代表者がまず国会議員なる事を、同じ前文の冒頭に「日本国民は正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」となし、また第十五条一項の「公務員を選定し、及びこれを罷免する事は、国民固有の権利とする」を受けて第四十三条一項が、国会を構成する「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と規定している事から明らかである。これによれば、法的に国民の選挙に基

この様に、日本国憲法に規定された権力分立制をみくると、もちろん、帝国憲法のそれと根本的に異なると同時に、かのロックやモンテスキュー等によつて唱えられた近代の政治的自由の論理より発生した権力分掌主義についての古典的、素朴な定義が示すところから離れる事遠く、またアメリカに於ける様な典型的な形態の三権分立制とも相当の差異がある事を否定しない。

さきに述べた、大局的に分割される、国会専属の立法権、分立的行政権、裁判所の司法権がそれぞれの機関により、憲法の定める所に従い相互的制約関係を以て有機的に発動される所を見ると我が国権発動の様式を機械的に三権分立と解するのは妥当でない。それは三権分立制ではなく、国会の立法、内閣の一般的行政、裁判所の司法の三権を中軸として、かなり複雑特異な、むしろ多元的ともい得る権力分立制の採られている事を認むべきだからである。しかも、なお、

(四) その中の一機関である国会が、最高機関(四十一条)として、国権発動の統轄を為すと言う国会中心主義的に独自の国家機構が形成されていることを注意しなければならぬ。ところが、この点に関する異説はかなり多い。

たとえば「三権分立主義は新憲法の最も基本的な原則であつて、国会、裁判所、及び内閣は、それぞれ、立法、司法、行政の権限を厳守し、各自その権限を逸脱することのない様に要請されている。憲法は、国会が国権の最高機関である事を宣言し

づいて成立する国民の代表機関である国会を通して主権者国民は、その保有する国権を発動しなければならぬのであるが、このような代表民主制の建前において、日本国憲法の主権在民的権力分立制が、民主的統一づけをされている事を知るべきである。かくて国政全般が窮極においては、主権者国民に由来するものであるとせられる以上、国会が国民の代表機関として、国権発動の統括に任ずるのは、当然の帰結であり、ここに憲法の樹立している国民主権主義に立脚した国会中心的国家機構の真実性があるのである。

- 註(1) 田畑忍「違憲、合憲の法理」一五三〜一五四頁参照
田畑忍「憲法学原論」一七五〜一七六頁
- (2) 田畑忍編「必携日本国憲法」六一〜六二頁
法学協会「註解日本国憲法」中巻一頁参照
- (3) 佐々木惣一「日本国憲法論」二四〜二七頁参照
田畑忍「憲法学原論」二一三〜二一六頁参照
- (4) 佐々木惣一「前掲書」一八一〜一八九頁
「日本憲法要論」二八〇頁参照
- 田畑忍「前掲書」一九五〜二〇二頁参照
田畑忍「法学概論」六九〜七一頁参照
田畑忍「憲法学の基本問題」二八五〜三一五頁参照
田畑忍「憲法学原論」一五二頁参照
- (5) 田畑忍「前掲書」二二二頁参照
田畑忍「憲法学の基本問題」三一四〜三一五頁参照
- (6) 田畑忍「前掲書」二二二頁参照
田畑忍「憲法学の基本問題」一八九頁参照
- (7) 田畑忍「前掲書」二二二頁参照
田畑忍「憲法学原論」四四五〜四六一頁参照
- (8) 田畑忍「前掲書」二二二頁参照
田畑忍「憲法学原論」四四五〜四六一頁参照
- (9) 田畑忍「前掲書」二二二頁参照
田畑忍「憲法学原論」四四五〜四六一頁参照

二種に区別せられる。即ち、一は国民が直接に政治に当る政治的権利であり、(憲法九五条、九六条)二は国民が直接政治に当る公務員等の国家機関を設定する政治的権利及び公務員を罷免する政治的権利(憲法十五、七九条)であつて、これは間接的政治権利である。猶、その他にも考えられる政治に関する権利は、政治的権利としてではなく、別種の基本的人権として存在する、といわれる。

- (10) 佐々木惣一「前掲書」一九一〜一九四頁参照
- (11) 山本浩三「法律と政令(一)」同志社法学四七号参照
- (12) 田畑忍「前掲書」三〇九頁参照
- (13) 「〃」二四九〜二五七頁参照
- (14) 浅井清「国会概説」二四八頁参照
- (15) 昭和二年二月一九日、衆議院国会法案委員会速記録、及び昭和二年三月十九日、貴族院会計検査院改正委員会速記録、参照
- (16) 田畑忍「前掲書」三三四〜三四六頁参照
- (17) 岡本清一「独裁と自由」一一五〜一二九頁参照
- (18) 田畑忍「違憲、合憲の法理」二七頁参照
- (19) 清宮四郎「憲法」二一六頁参照
- (20) 田畑忍「憲法原論」三五八頁参照
- (21) 田畑忍「前掲書」二五二頁参照
- (22) 清宮四郎「前掲書」二〇八頁参照
- (23) 田畑忍「憲法原論」三五八頁参照
- (24) 田畑忍「前掲書」二五二頁参照
- (25) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (26) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (27) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (28) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (29) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (30) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (31) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (32) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照
- (33) 田畑忍「前掲書」二〇八頁参照

三 国権の最高機関としての国会

国会が、主権者国民の意志を、一般的に代表した国家の機関である、という性格を有することは前述したところである。この様な国会の性格は本質的なものであると言ひ得よう。憲法第四十一条の「国会は国権の最高機関であつて、国の唯一の立法

- (22) 田畑忍「違憲、合憲の法理」一五五頁参照
- (23) 岡田玄之助「日本国憲法審議要録」三五二頁以下参照
- (24) 河村又介「最高裁判所事務総局編前掲書」一六頁参照
- (25) 末弘敏太郎「国会の国政調査権と司法権の權威」(法律時報二一巻七号一頁)
- (26) 齊藤秀夫「国会と司法権の獨立」一三二頁
- (27) 大西芳雄「議院の国政調査権と司法権の獨立」(季刊法律学一八号、二六頁〜二八頁)
- (28) 「司法権の獨立」(公法研究第十一号一〇頁〜一四頁)
- (29) 田上讓治「憲法要説」一三九頁
- (30) 宮次俊義「議院の国政調査権と司法権の獨立」(法律時報二一巻三三三三六頁)
- (31) 高柳賢三「新憲法と法の優位」(法曹時報一巻四頁)
- (32) 寺尾正二「司法に関する国会の国政調査権の範圍及び限界」一二頁〜三四頁
- (33) 團藤重光「国会の国政調査権」(法曹時報一巻五号六頁)
- (34) 長谷川正安「憲法判例の研究」三二頁
- (35) 高橋貞三「法学」一九六頁〜二〇二頁参照

機関である。」という規定は、この国会の本質的性格に立脚したものであること、多言を要しない。

もつとも、国会が国民を代表し、立法作用を主務として行う事をその本来の任務とする機関であるということは、立憲制における通有の理と言えよう。憲法は、この本来の任務を遂行するに適當と考えられる特殊な地位と構成を国会に附与している(第四十三条乃至五十一条、五十九條)。しかも、国家作用のなかには、この特殊な構成を持つ国家機関をして、立法以外の他の国家作用をも併せて行わせるのが適當と考えられる場合がある。憲法は、それ等の場合を認めて、特定の国家作用をも国会に行わしめることを定めているのである。これにより国会は立法作用以外においても、憲法上、及び憲法以外の法上特に認められた作用を行う機関である、という事が出来る。そしてこれら総てが綜合して国会の全般的性格を形成しているのである。が、その中、特に問題なのは、憲法上国会が本来的な任務の立法作用を行使する唯一の機関に止まらず、国権の最高機関として定められているということである。思うにこの国会の立法機関性と、最高機関性とは、その別個の性格を示すものとして、区別しなければならぬ。立法機関としての国会は、種々の行政機関、及び司法機関と相並んで、併立的、競合的に在るのであるが、最高機関としての国会は、これら三機関と併立するものではなく、これら三機関の上に立ち、国権発動の統括に任ずるものなのである。したがって、国会の立法機関性は一般であるのに対して、国会のもつ最高機関性は特殊なものである。佐々木博士

両議院の国政調査権に関する憲法論的一考察(その二)

はこれを「具体的に言えば、國家の行動を創設し、保持し、また終局的に決定する、というような作用を為すもの」であると言われている。これが要するに、國權の最高の發動であり、換言すれば國權發動の統括なのである。しかし、國權の發動の統括作用も、先刻述べたように、それ自身國權の發動の一の形式であるから、結局、何らか一定の機關によつて統括作用がなされるという事になるのであるが、このことの根源を考えると、國家における何らか一定の意志力によつて、國權は統括せられるということに帰着する。この後のもの、すなわち、より根源的なものは國權發動の統括の実質面であるのに対して、前のはその形式面であるということが出来ると思う。まず、実質面の見地から言えば、國權の統括を為すものは、理論上、主権者自身である。國民主権のわが國においては、國民の意思が國權發動における統括をなすと言ひ得る。この点、形式面からすると、國權の發動は、多種、多様な國家機關により行われるものであるから、これを統括して、國家の全体的目的を達する為に、特に統括の任務を有する一機關の必要がせまられる。君主國においては、主権者たる君主自身がそれである。だが、しかし、相互に連絡のない多数の國民全体を主権者とする民主國においては、國家機構上、特に國權發動の統括の爲の一機關を求めねばならない。わが國においては、憲法により、主権者國民の代表機關としての國會を國權の統括機關、すなわち最高機關なりと定められているのである。したがつて、第四十一条前段の定める所は結局、國會は國家の最高機關であり、國家の主権

とともに、内閣その他の行政抑制機關であり、司法抑制機關であり、また行政機關、司法機關に対する批判的機關なのである(六条、六十一条、六十二条、六十四条、六十七条)。しかし、もちろん憲法上特に他の國家機關の権限に属せしめられたところの作用は、これを行うことはできない。これは、憲法が権力分立主義を明定している以上、当然の鉄則である。ここに於て、立法権司法権、行政権の獨立を各々憲法は明確に保障し、また同時に國會の最高機關性についても、これを明瞭に示されていると言ふべきであろう。ただ、しかし憲法は、國會の個々の権限を定めるに当り、特にその権限が、國權の最高機關性に基くものであることを一々示してはいない。そこで、憲法が定める國會、または議院の或る特定の権限がこの性格に基くもの、すなわち國權の統括に属するか否かは、その権限の作用の性格を見てこれを決するの外はないのである。

以上において、大要第四十一条前段の定める國會の最高機關性についての法意を述べてみた。これに対して異説のいうところをきいてみよう。異説の大部は、第四十一条前段を法的に意味なきものとみている点で共通しているが、その根拠を類別すると、凡そ次の二に區別することができると思う。すなわち、一は「國權の最高機關」を國會の國民代表機關に対する政治的美称である、と見る説であり、二は國會が立法機關なるが故に國權の最高機關である、とする説である。

- 註(1) 田畑忍「憲法学原論」二六一頁
 (2) 佐々木惣一「國會の最高機關性」(人間生活と法及び

兩議院の國政調査権に関する憲法論的一考察)その二

者である全体としての國民の最高機關であると言う事に帰する。ただ、ここで注意すべきは、この規定を以て、國會が主権者國民代表の機關であるという所から、國會も主権者である事を意味すると速断してはならないことである。この条規を以て、憲法が國會主権主義を宣示したものと解するならば、それは當らない。要するに、右規定は田畑教授のいわれる様に「主権者國民は、その保有する國權を、必ず其の代表機關であつて、主権の統括機關である國會を通して發動しなければならぬ」という法意をもつものとして解せられねばならないのである。教授の論は言い得て至当のものといわねばならない。何故なら國會が國家、國民、國權の代表的最高機關であるというのには、先に見たように、國會は、國民が國權を發動する為になくてはならぬ統括的機關であるという事に外ならないからである。

したがつて、憲法にみられる國會の最高機關としての作用は、たとえば立法、司法、行政の各權の發動とは全く別個の作用であることが知られ得よう。以上が國會の國權の最高機關として存する法理であり、憲法は、この制度を法的に確立したものである。

そこで、國會は右のような憲法上の地位において、國會本来の行動が立法の方面に限られ、内閣その他の行政機關本来の行動が行政の方面に限られ、裁判所本来の行動が司法の方面に限られるというのとは異なり、その行動の方面を限られていない。つまり、國會は國の唯一の立法機關である(四十一条後段)

- (3) 政治)六四頁
 佐々木惣一「前掲書」六四頁
 田畑忍「前掲書」二六一頁
 伊藤修「國政調査権と司法権の獨立について」(最高裁判所事務総局刑事局刑事裁判資料三〇号)八一頁
 桜田蒼「國會の権限」二頁
 磯崎辰五郎「議院の司法に関する國政調査権」(阪大法学二号)六頁
 清宮四郎「憲法要論」一五三頁
 佐々木惣一「日本國憲法論三版」二一九頁〜二二〇頁
 (5) 「國會の最高機關性」(人間生活と法及び政治)六四〜六六頁
 (7) 「前掲書」一八一頁〜一八三頁
 (8) 磯崎辰五郎「前掲論文」六頁
 (9) 佐々木惣一「前掲論文」六八頁
 (10) 河村又介「國民主権」一六四頁
 河村判事は次のように言われる。すなわち「國會が最高機關であるというのは、法律学的には、正確ではなく、政治常識的な意味に解すべきであろう。事實國會は國政の殆んど全權を握っているので國民主権とはいうものの、実は國會主権といつても大して過言ではない」。

1 「國權の最高機關」を政治的美称とする説についての検討

第四十一条前段の解釈について、たとえば宮沢教授は次のように説かれる。曰く、「本条にいう「最高機關」については二つの意味が考えられる。それは第一に、國會の活動がほかのど

の機関の意志からも独立に行われるという意味である。この意味で、国会が果して最高機関であるかといえ、必ずしもそうはいえない。国会の召集権は原則として天皇にあるし、また衆議院の解散権も天皇に与えられている。第二に国会の意志が終局的だという意味に解される。しかし、この意味でも国会は必ずしも最高ではない。国会が制定した法律が憲法に適合するかどうかにつき、裁判所は審査権を有し(第八十一条)、それが憲法に違反すると認められるときは、その適用を拒否する権能を有する。「国権の最高機関」という言葉は、したがって、特殊な法律の意味を有する言葉ではなく、国会は選挙を通じて直接に主権者国民に連結しているというところから、多くの国家機関のうちで最も大きな重要性を認められることを意味するにとどまる。⁽¹⁾

齊藤秀夫教授⁽²⁾、大西芳雄教授⁽³⁾、黒田了一教授もこれとほぼ同様の見解である。また、浅井教授も、この点「第四十一条の「最高機関」とは、主権者国民を政治的に代表する意味において、国会に与えられた美称であると解すべきである。法的には、最高機関と謂えない⁽⁴⁾」と主張される。但し、その法的否定の根拠については論及されていない。

寺尾正二判事も、英国における議會主権制を述べ、これと「最高機関性」を対比して、結局は前説と同様の見解を採り、田上教授も同様の立場に於て「現代の立憲諸国では、国会の活動に対して憲法上、一定の制限を加えており、国会を最高機関と認めるのは、ソ連系の諸国に限られ、ここでは最高機関た

る事が形式的にすぎず、実権は執行機関にある。したがって新憲法で国会を最高機関とすることは、立憲政治の運用に適せず云々⁽⁷⁾と述べておられるのである。

しかし、先づ第一に「最高機関」の最高は、絶対至上を意味したものである。しかも第四十一条の定める最高機関性の解釈が、たとえば、一連の国家組織を異にする外国の憲法等に規定された「最高機関」をその概念の前提として、考究されたり、或いはまた英国議會の所謂「国会主権」主義(Parliamentary Sovereignty)を想起して、これと対照されて考えられたのであるならば、それは一つの政治論にすぎない。決して法解釈論とはいえないものである。したがってわが国憲法の条規にある文言について、外国において類似の用語を用いた例をとり、これと比較せしめて、法的用語ではないと論断されるのには、法的根拠が全くないといわねばならない。また、その様な例がなくとも、この言葉を法的用語ではないときめてしまうことは妥当ではない。すべて法文に使用されている以上、すべての用語が他の用語でもあり同時に、法的用語でもあると考えるべきだからである。⁽⁸⁾

それでは宮沢説によつて代表される異説が、国会の最高機関性について法的無意味を主張する根拠はどうであろうか。これら異説によれば「国権の最高機関」に法的意味がないのは、一、国会を召集し、衆議院を解散する天皇の権限の低位に国会の地位が在ること、二、違憲審査権を有する最高裁判所が国会より優位にあること、との二点を見て明らかであると

されている。しかし、私見からすると、このような事由によつて、憲法の定める「国会の最高機関性」の法意は些かも制限をうけるものではない。まず、

憲法は、国会を召集する権限と、衆議院を解散する権限と、国会議員の総選挙の施行を公示する権限とを天皇の国事行為として定めている(第七条ⅢⅣ)。この意味からすれば、国権の代表的最高機関である国会は、天皇の非政権的意志により行使される国事行為の抑制下にあると見なければならぬ⁽⁹⁾。しかし、天皇は、憲法の定める所により、国家と国民統合の象徴たる地位にある(第一条)。これにより、国家と国民と国権の代表的最高機関たる国会は、かえって、国家と国民統合の家徴である天皇の国事行為の下にある、と解しなければならぬ。すなわち、それは、憲法が、国民と国会と天皇の特殊な共和制的政治機構をそのように定めていることによるのである。

次に、異説の第二点は、「国権の最高機関性」を否定する根拠として、最高裁判所の違憲審査権を挙げているが、これも又、大なる誤解である。そもそも国家機関による違憲の国政がすべて効力を有し得ないと言ふことは、憲法を最高法規であるとする第九十八条一項の明確に定める所である。(もちろん憲法のそのような明示規定を俟つまでもなく、国民並に国家機関による違憲行為が、憲法の許さないものであることは、近代的法治主義の大原則として当然なことといわねばならない)

また、「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。」この第

九十九条の規定によつて、国家機関構成者は特に、憲法尊重擁護の義務が課せられているのである。畢竟、この両規定は、国家と国民とを権力による違憲の生活と政治から擁護せんとする建前から、すべて国家権力機関自体の行為を常に、合憲的たらしめんとして定立された規定であることは疑ない。したがつて、国権の最高機関である国会といえども、その違憲の国務行為が、憲法のもとに無効なる事は明白であり、また国民の代表者として、国会を構成する国会議員が、強力な憲法尊重擁護の義務を要請されていることは、右第九十九条を見れば明らかである。否、国家機関中、わけても最高機関たる国会であり、又その構成者たる議員であればこそ、猶更強くその違憲行為は糾弾されなければならず、その憲法尊重義務は強く要請されねばならないのである。このように、憲法は、国家機関に憲法尊重と擁護の義務を課しているのであるが、また一方、更に積極的に前示九十八条に定める違憲行為の無効決定権を、司法機関である最高裁判所に附与しているのである。

このことを規定した憲法第八十一条も、また憲法擁護のために、設けられたものである、と解しなければならぬ。この意味において、最高裁判所は、その司法作用として、国家機関の違憲行為を匡正することによつて、国家と国民とを違憲的国政から守る義務が存するのである。したがつて、国権の最高機関である国会と雖も、第九十八条を侵して為した違憲の国務行為については、最高裁判所によつて、無効を決定されねばならない。

国会が、国権の最高機関なるが故に、最高裁判所の憲法裁判の対象となるべきでないとは決していえないのである。そればかりか、前記したように、国家と国民の代表的最高機関なるが故に、猶強力にその違憲行為は匡正されねばならない。以上のように第八十一条の規定は、憲法擁護のために設けられたものであつて、他の国家機関に対する抑制を意味したものである。この見地からすると、最高裁判所の有する違憲行為無効決定権によつて、国会は国権の最高機関たる性格に制限をうける、と立論する余地は存しないはずである。要するに天皇の国事行為と、最高裁判所の違憲行為無効決定権が、国会の最高機関性を法上の意味なきものにしてしまうと解される所説は、まず国権の最高機関という概念を根底から誤つて解していると共に、第一条及び第七条の建前と第八十一条の法意を無視しているものと言ふことができよう。

右に見たように「国権の最高機関」に法的意義なしとする根拠は、何れも意味のないものといわねばならない。

ところで、第四十一条前段の規定を、殆んど、或は全く無意味なものであるとして取扱つている右の諸説が、国会は国の唯一の立法機関たることを規定した同条後段の法意については一様にこれを認めている事を次に注意しなければならぬ。右の諸説にしたがえば、第四十一条前段には認められなかつた法的意味を、後段の場合には認めなければならぬという、まことに矛盾した解釈をとつておられる事が知られ得る。したがつて、同条後段のみの法意を認めるといふ立場において、前示の

2 立法機関、即ち最高機関なりとする説について

国会は立法機関なるが故に、国権の最高機関であるといふことの意味に、国会の最高機関性の概念を考ふる説も、第四十一条前段の法意を正当に理解しない点において、前示所説と同様に誤りである。すなわち、この説によれば、総ての国家機関を拘束する力を有する法律が、国会において議決されるといふ意味においてのみ、国会が最高機関であるといふのである。

この点、たとえば佐藤功教授は「国会を国権の最高機関と定めたのは、近代法治国家の原理における、立法権の優越の思想を、いわば率直に宣言したことの現われであると解すべきではないであらうか」と示される。しかしながら、第四十一条において、国会が国権の最高機関である、ということ、国会が国の唯一の立法機関である、ということは、同一の性格(事柄)をただ異つた表現で示しているといつたものではない。立法機関であることが、直ちに最高機関たる所以ではないのである。すなわちこれについては前に述べたように、憲法は立憲主義を基調とし、国権の発動に當つては、その作用を立法、司法、行政の三作用に分ち、これを行う為にはそれぞれ特殊な地位と構成を有する国家機関を通じて行使するように定めている。それは、各機関相互の間に、独立性を保持しつつ相連関して行う作用であるといふことができる。故に憲法の示す権力分立の法理からは、司法権の優位とか、立法機関としての国会が、行政

所説は、次に提示する「立法機関であるということが、直に最高機関であるということの意味する」という説の意味内容と相通するものがあると言ふことができよう。

- 註(1) 宮沢俊義「日本国憲法コンメンタール」三二六頁
 (2) 齊藤秀夫「国会と司法権の独立」一二九頁
 (3) 大西芳雄「議院の国政調査権と司法権の独立」(季刊法律学一八号)二九頁
 (4) 黒田了「国会と司法権の独立」(公法研究第一二号)三四頁
 (5) 浅井清「国会概説」一二三頁
 (6) 寺尾正二「司法に関する国会の国政調査権の範囲及び限界」(司法研究報告書、二輯一号)一九頁
 寺尾判事は、「新憲法が与えた国会の性格が英国的な主権的立法府としての要件を充たすものでない事は明瞭である」との前提から国権の「最高機関性」には法的意味がないとせられる。
 (7) 田上穰治「憲法要説」一四〇頁
 (8) スターリン憲法(三〇条、五七条)、ブルガリヤ憲法(一五条)、東ドイツ憲法(五〇条)
 (9) 浅井清「前掲書」二二頁参照
 中村哲「国会」三五～四五頁参照
 (10) 田畑忍「憲法学原論」二四三頁参照
 桜田誉「国会の権限」(人文科学論集三号)四頁参照、同旨
 田畑忍「前掲書」二五一頁～二五二頁
 (12) 田畑忍「違憲、合意の法理」二二頁参照

機関、司法機関の上位にあるとかの理論に対する何らの根拠も見出すことは出来ない。国会の最高機関性を導き出す法的根拠がここに無いこと明白である。ただ国会が立法機関として、他の行政機関、司法機関と併立的、競合的に存在するということを見出すだけである。

だから、国会の立法機関性をよりどころとして直ちに国会の最高機関性に制限を加え、或はそれが法的に無意味であると考ええることは余りにも速断であり、浅見である、といわねばならない。即ち、これを要するに、国会が国権の最高機関であるといふ事についての法的意味、乃至根拠は別に在る。国会が国権を発動するに當つては、これを全体的立場からするといふことがすなわち是である。それは、或は裁判所が裁判を為すとか、内閣が行政を行うとか、立法機関たる国会が立法をするとかのよう(4)に限定的に行う個々の国権発動をみていふものではない。すなわち、このような機関がなければ国権の発動は法的に見て崩壊するものであり、これは立法、司法、行政の各権の発動とは全く別個の作用なのである。これがすなわち、国会の最高機関性を立法機関としての国会と区別して認識せねばならない、所以とみなければならぬ。

- 註(1) 尾高朝雄「新憲法の研究」(国家学会編)三一頁
 (2) 佐藤功「日本国憲法十二講」一六五頁
 「憲法」二七三頁
 同旨、註解日本国憲法 七〇〇頁
 (3) 有倉遼吉「国会の最高機関性」(判例時報七五号)

- (4) 河村又介「司法権の独立と議院の国政調査権」(刑事裁判資料三〇号)一七頁
- (5) 同旨、団藤重光「国会の国政調査権の範囲」(前掲書)四九〇頁
- (6) 磯崎辰五郎「前掲書」六頁
- (7) 佐々木惣一「国会の最高機関性」六頁
- (8) 磯崎辰五郎「前掲書」六、七、八頁
- (9) 桜田誉「国会の権限」(人文科学論集三号)七頁

2 国の唯一の立法機関としての国会

すでに述べた、国権の最高機関である国会が、同時に国の唯一の立法機関であることは憲法第四十一条後段の規定によって、明らかなることである。この立法機関としての国会について、ここで更にこれを詳説する必要はないと思うが、しかし、小稿では、問題の前提となる国会の法的性格を明確にする必要上、特に日本国憲法の定める国の唯一の立法機関という法意について一言しなければならぬ。

本来、国民を代表する国家機関である国会が、国家作用中、最も根幹的な作用である立法を主務とする機関であることは、近代的民主主義を根基とした立憲政体の要請に基くものである。(1)が、特にこれを規定するにあたって、憲法は、国会を単なる立法機関とせず、「国の唯一の立法機関」と定める事によって立法権(法律制定権)は専属的に国会に在る旨、明示しているのである。このことは、憲法が国会以外に立法作用(法律制定作用)を行使する国家機関の存在を許さないことを当然に意味する。

したがってまた、国会は、他の機関とともに、また他の機関の下において法律制定を行うことは出来ない。これは、第一義的に国会が最高機関として設定せられている性質上、至当の帰結であるとい得よう。帝国議会が、法上、立法権者天皇の立法参与機関として、立法作用を行使したのと対比する時、懸隔の相違あることを窺知しうるのである。また、国会は唯一の立法機関、即ち唯一の法律制定機関なるが故に、自ら単独に立法作用を行うものであって、憲法に定めある法律事項、及び準法律事項について、国会以外の機関がその制定手続に当る事は出来ない(2)のである。

絃上のように、国会は単なる立法機関に止まらず、唯一の立法機関であるという法上の地位において、法律制定権は国会に独占せられ、法治主義の建前上、行政権も司法権も国会の制定する法律に準拠して組織され、かつ行使されねばならないことが要求されるのである。このように、国民を代表する国会のみが、法律を制定するということは、理論上国民が国家の作用の中核的な決定を為すことであり、その政治的意味は、国民の自主自律の政治、すなわち民主主義政治の実現ということに他ならず、これを法的に確立した憲法の規定する国会中心主義の政治が、国会を国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関であると為すことにおいて具現され、確保されているとい得よう。

註(1) 佐々木惣一「日本国憲法論」二二四頁
田畑忍「憲法学原論」二一三〜二四頁

- (2) 清宮四郎編「憲法」二二一頁〜二二七頁
- (3) 佐々木惣一「前掲書」二二七頁
- (4) 田畑忍「前掲書」二六六頁
- (5) 金森徳次郎「国会論」五二〜五三頁
- (6) 佐々木惣一「憲法大義」一一二頁〜一二三頁
- (7) 田畑忍「前掲書」二六七頁
- (8) 〃「違憲、合憲の法理」九一〜一〇頁
- (9) 田畑忍編「必携日本国憲法」八八頁
- (10) 山本浩三「法律事項」(同志社法学五〇号)
- (11) 中村哲「国会」五八頁

〔異説〕上記の説に対して国会の「立法」作用を広義の「法」の制定(実質的意義の立法)と解される説には、

- (1) 宮沢俊義「日本国憲法」三三〇頁〜三三一頁
- (2) 佐藤功「憲法」二七三頁(公法研究一四号をも参照)
- (3) 清宮四郎編「憲法」二一七頁、二一八頁参照
- (4) 法学協会編「註解日本国憲法」七〇八頁
- (5) 等々がある。この説は国会以外の機関が立法作用を行う憲法上の特例として、内閣の制定する政令(七三条六号)最高裁判所の制定する規則(七七条)地方公共団体の制定する条例(九四条)等を認める。
- (6) 佐々木惣一「前掲書」一二二頁参照
- (7) 〃「日本国憲法論」二六一〜二六五頁参照
- (8) 田畑忍「憲法学原論」二六八頁参照

従って、たとえば法律案の提出及び議決は、国会を構成する各議院の専権であるのに拘らず、これを無視して、現在、内閣が憲法第七十二条の誤解に基き内閣法(五条)に基いて法律案を提出しているのは、憲法第四十一条後段に違反するものであるといわねばならぬ

両議院の国政調査権に関する憲法論的一考察(その一)

- (1) 佐々木惣一「前掲書」一二二頁
- (2) 田畑忍「〃」二六九、二九〇頁
- (3) 一円一億「憲法要論」二二二頁
- (4) 鈴木安蔵「憲法概論」一七九頁
- (5) 等々参照

四 国会の権限・議院の権限・及び両議院の国政調査権

憲法第六十二条をみると、「国会の両議院は、各々国政に関する調査を行う事が出来る」と規定している。これにより、日本国憲法は国政調査権を国会両議院の権限として設定していることは明かである。したがって、国政調査権は、国会の権限ではなく、(1)国会を構成する衆議院、および参議院それぞれの権限にはかならない。憲法上、国会の権限と、この両議院、又は各議院の権限とは区別されることを要する。

言うまでもなく、衆議院、および参議院は国会という一つの国家機関を構成する部分機関であり、したがって、国会のほかにも両議院があるのではない、国会は全体機関であり、両議院は部分機関であるから、国会の権限は、同時にまた各議院の権限でもある。しかし、これとは別に、各議院の権限として憲法上定められているものは、国会の権限ではないのである。世上、「国会の国政調査権」という言辞をよく見聞する。しかし、憲法第六十二条に定めるところをみて「国会の国政調査権」と呼称し、法的の意味で国会の権限であるというのならばこれは正

だが、またそうだからといって、第六十二条が国政調査権を兩議院に帰属せしめていることから、ただちに憲法はその権限を国会と無関係のものとして定めているのだと解してしまふわけにはゆかない。否、むしろ、各議院の権限たる国政調査権は、本来的には国会のもつべき権限である、と考えることができるのである。

この観点からすれば、さきの「国会の国政調査権」という表現は、権限の本質に焦点をむけ、そこに立脚してなしたものでいい得るのであり、これに対して、「議院の国政調査権」と言うのは、権限事務の帰属主体と、発動様式の観点に立脚してなしたものであるということができよう。或いはまた、前示のような表現を調査権の実質的な面に着眼したものであるというならば、後に示した表現はその形式的な面に着眼したものであるとも言いうるのであろう。そして、これら二つの観点は国政調査権の法意を検討する上から、欠くことのできない基本点であると思う。すなわちその一は、憲法は国政調査権を国会の部分機関たる兩議院それぞれに帰属せしめているという、権限事務の帰属主体を明確にする為に憲法で規定された国会の権限と、兩議院の権限との区別を明らかにする必要がある、ということであり、その二は、この権限は、兩議院の如何なる憲法上の性格に基いて付与されたものであるのかという問題を解明しなければならぬことである。

まず、日本国憲法の規定に於て「兩議院の議員」(四十四条、

議決不一致の場合「五十四条二項但書、五十九条二号、四号、六十条、六十一条、六十七条」は別として、この兩議院それぞれの議決が、法的関連において合致したところで、始めて一国家机关としての国会の意思が定まり、その成立を見るのである。これは国会が兩院制であることの当然の帰結である。

ところが、憲法は、この国会の権限とは別に、衆議院および参議院それぞれ独自の権限を定める。この場合における「兩議院」の議決というのは、前の「国会」の議決と異り、兩議院の意思決定は相互の法的関連性なく、全く各院が単独に、別個に、独立して行うのである。

要するに、国会の権限は、これを行使するためには兩議院合致の意思決定を必要とするのに対して、国会の部分機関である兩議院独自の権限行使においては、各議院が各別に、互に干渉することなく、その意思を決定するのである。したがって、法上の二者の権限は明確に区別しなければならぬ。

さて、問題の国政調査権は兩議院各別の権限として定められ、その細則は憲法の規定に基いて国会法がこれを規定する他、さらに兩議院が自律的に設ける衆議院、参議院の各議院規則に各々定められている。したがってその発動方法は、兩議院各別に行われ、兩議院の議決相互に法的関連性がない事は言を俟たないところである。

次に、では、この国政調査権が兩議院の権限として設けられた法意は一体如何であらうか。

先に一言したが、国政調査権が兩議院の権限として認められ

四十八条、四十九条、五十条、五十一条参照)とか「兩議院の會議」(五十七条参照)とか、或は「兩議院」(四十三条、五十八条参照)とか称する場合、この「兩議院」は国会を構成する部分機関たる衆議院、及び参議院を併称しているのであつて、「兩議院の議員」というのは「国会議員」と言い、また「衆議院、及び参議院の議員」と言うのと異ならない。つまりこの場合、「国会」と「兩議院」とは結局同じことを意味する。ただ前者は構成の全体に対する呼称であり、後者は構成の部分を言い表わしているのに過ぎない。同一物を指している点では異らないのである。

ところが、これに対して、権能、または意思決定の観点から見た場合には、憲法の規定に基いて「国会」(四十一条、六十条二項、六十七条二項、八十三条、八十五条、八十八条等参照)と、「兩議院」(前示参照)とは区別せられなければならない。たとえば、「国会」の議決と、「兩議院」それぞれの議決とは判然と異なるのである。すなわち、「国会」の議決という場合は、兩議院を包括する一体としての国会の意思の成立を必要とする。そしてその意思成立のためには、国会の内部において、兩議院が先議、後議の関係、送付、回付の関係によつて(五十九条、六十条参照、また必要なときには、兩院協議会が開かれ(五十九条三号参照)、兩者一致の意思決定がなされるのである。換言すれば、国会の権限はその発動様式の観点から見ると、兩議院はそれぞれ各別の意思決定を行うにも拘らず、(憲法の定める特例・つまり参議院の緊急集会、兩院の

ているのはいうまでもなく兩議院が、国会の部分機関であることによる。すなわち兩議院の権限は、法上あくまで兩議院が国会の構成部分であるという関係において、規定され、認められているのである。だから、国会の部分機関である衆議院、または参議院によつて行使される国政調査権の存在の意味は、国会の設けられている意味に相即していなければならない。それはとりもなおさず民主主義または立憲政治の特質の一つである代議的制度、又は議會制度を通じて大に國權の発動が主権者たる國民によつて、國民のために行われなければならない、と言うことに通じる。つまりこれは國會的性格の意味に外ならない。ところがどうだろう、この観点からすると、憲法上、規定せられた国会そのものの権限として規定せられたものも、これと全く同様の意義を有しているという。

先程、私は国会の権限と、議院の権限とが区別されるべき事を指摘した。が、しかし、またこの区別は二者の権限が無関係のものであると言う意味でいつたのではない。むしろ、この二者には緊密なる関係が存するのであるが、ただ憲法の規定した権限事項に従つて、発動の様式の異なるところから、混同すべきではない、と言つたのである。

つまり憲法の定める各議院の権限は、国会の権限と同様、国会の憲法的性格を顕現するものとして設定せられ、ただその発動に關してのみ各議院が他の議院とは無関係に行使するのである。しかもこの二つの権限は、構成に於ける二者の一体性から、本質的に全く同一の意義をもつものと考えられなければ

ばならない、ということになる。このように、憲法上定められた各議院の権限は国会の権限と併存の關係にあるのであるが、しかも猶、この各議院の権限は国会の権限に基調したものであるということも看過しえないのである。つまり、両議院各々が相互に無關係に、その権限を行使すると云う点では、各議院の権限は独立性を有しているのであるが、他面その各議院の権限自体がまた国会の権限に基調している独立的な権限に外ならないという意味に於ては、それは国会の権限に対して補助的な権限でもあるわけである。異説には国会の権限に対して各議院の権限が附屬的、副次的なものであると解する見解があるが、しかしこれには同意は出来ない。

これを国政調査権についてみるとたとえばこの異説の見解をとるものに「国政調査権は、国会の立法的権能に必要な附屬的権限である」とする齊藤教授の説がある。しかし、国政調査権がその様な意味の附屬的権限であると解さねばならない法上の根拠はどこにも見出す事が出来ない。この解釈の出発点は、両議院が国会の意思形成に参加するという意味での国会の権限の外に、憲法が特に各議院の権限を両議院の相互に無關係の権限として規定していることを無視した所にあるようである。そして、その結果、第六十二条の規定に当たってもこれを正当に弁別せず客視性を逸した解釈になり終つていゝと思われる。

国会の権限と両議院の独自の権限とは、これを混同し、同一視してはならない。しかも、この両者の権限の区別と、権限の本質に関する問題の二側面は、以上のような關聯性において把

握されねばならないと思うのである。しかし、その決定的な要点は、先に一言した通り、両者の本質、つまり国会の性格についての問題に帰着する。

- 註(1) 佐々木惣一「日本国憲法論」二五一頁
田畑忍「憲法學原論」二九五頁
大石義雄「国会の国政調査権と司法権の独立」(法学論叢五九卷六号)二頁
桜田誉「国会の権限」(人文科學論集三号)一七〇二頁
- (2) 団藤重光「国会の国政調査権」(最高裁判所資料三〇号)四九〇頁
大石義雄「前掲論文」二頁参照
佐藤功「前掲書」二七五〜二七六頁
同旨、末広巖太郎「国会の国政調査権の權威」(法律時報二二卷七号)一頁
入江俊郎「昭和二四年中の国会活動展望」(法律新報七五六号)一五頁
鈴木安藏「国政調査権問題の行方」(法律時報二二卷七号)六四頁
- (6) 齊藤秀夫「国会と司法権の独立」一二九頁
法学協会「註解日本国憲法」九四七頁
齊藤秀夫「前掲書」一二九〜一三〇頁
伊藤脩「国政調査権と司法権の獨立について」(最高裁判所資料三〇号)八〇頁

五 国政調査権の憲法的意味

議院の国政調査権は、国会の性格に基調したものであること

来的な権限とい得るならば、これに対して、議院の国政調査権は、特設的な権限とみる事が出来よう。すなわち、国政に関する調査権それ自身の行使は、行政行為の一種であるにも拘らず、この行政行為が本来属すべき機関でないところの立法機関に移動し、立法府作用として定められているのである。だからこの意味に於ては、議院の国政調査権は、国会の有する行政的権限、たとえば財政に関する諸権限、条約承認権、内閣総理大臣指名権等々と併存の關係にあり、また国会の有する司法的権限、たとえば裁判官弾劾訴追権とも併存の關係にあるというわけである。このような移管的権限の一つと考えられる国政調査権は、前に概観した憲法の定める厳密な三権分立に非ざる、むしろ多元的ともいふべき権力分立主義の國家組織に呼応し、また国会の有する国権の最高機関としての発動権、すなわち国権の統括権に基調して認められた所のものに他ならないと言えよう。憲法が特に第六十二条において、これにつき規定を設けた所以である。ここにおいて、憲法の定めた議院の国政調査権は、それが明文で規定せられたという事について、特別的法的意義をもつものといわねばならない。

さらにこのことは、別段法上の規定がなくとも、本来的に国会の有する自明の権限として認められているといわれている諸外国の調査制度の限定的な調査範囲と対比する事に於て、また調査権限を憲法上の権限として規定していなかった帝國憲法における帝國議會の法的地位、性格を想起する事に於て、一層鮮

まづ国会は国権の最高機関である。したがって議院の権限の一つである国政調査権が、国権の発動、つまり国政全般に關して調査することを目的として設定されたものである事は、右の事理上、極めて当然のことではなければならない。すなわち、国政調査は、国政が正しく行われているかどうかを明かにするために行われるものであり、国政運用の実相について議院が調査をなし得るといふことは、国会が最高機関として、国権の最高の発動、または国権の統括に任じ、立法機関としての国会や、内閣その他の行政機関や、裁判所の行動に注意し、これについてその批判を表示する事を得るものであるという法意に外ならない。したがって、議院の国政調査は、本質的には国権発動についての調整であり、統括なのである。さらにこれを厳密的権に表現するとすれば、それは、国会が国権の統括を為すの一方法である、と言う事ができよう。そして、このように議院の国政調査権が、国権の統括に属するとすれば、それが立法機関としての国会の性格に基いたものではなく、最高機関としての国会の性格に基いたものである事はもはや疑ない。

また、憲法上定められた議院の権限は、国会の権限として定められたものと、その法的意義において併存の關係にあることは先に述べたところであるが、国会の権限中、立法権をその本

明に認めざるをえないのである。

ところがこれについて、必ずしも学者の見解は同一ではない。むしろ、異なった意義において国政調査権を解される説が多い。しかし、そのあるものは、諸外国の制度上、所謂議会の調査権なるものの意義を示すに急のあまり、これに眩惑され、またあるものは米、英の調査制度から我が国が継受了した経緯に鑑み、我が国の国政調査権の意義もそれらと同様である、とされているように見受けられる。たとえば、国政調査権の問題について力作の書を公にされた斎藤秀夫教授は、イギリスの議会委員会による調査制度とその制度論、アメリカ合衆国の判例、および通説(特に有名なマックグレン対ドハティ事件(McGrath v. Dougherty)に於ける合衆国最高裁判所の見解等)、またライマール憲法第三十四条の規定とその解釈論等々を引用されつつ、これら諸国において承認せられていた調査権の意義に対する通説が、即ちそのまま、わが国憲法上の国政調査権の意義であらねばならない、と立論しておられる。そして、我が国の調査権は「国会の立法的権能に必要な附属的権限である」と解するのが妥当であるとされるのである。また、第六十二条の趣旨は、帝国議会の各議院が調査をなすにあたって有していたきわめて、ノミナル実効性をともなわない手段を改めるのであつて、国会各院に対し、従来帝国議会の各院が、もっていなかつたような国政調査権を与えようとするのではないとし、調査権を「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

し、これについてその批判をする事が出来る。さらに、この事は、国会の立場において議院が為そうと思へばできるというような性質のものではなく、最高機関であるという性格上、これらの機関が憲法の定める所にしたがい、正当に行動しているかどうかにつき、これを注視し、批判して、国家の行動を正當に保持するところの責務をもつものである、と解さねばならない。

この意味において規定された第六十二条の議院の国政に関する調査権は、国権統括の立場から各国家機関の為す国務行為をそれぞれに留意して、これが適宜にまた適法に行われるようその調整に心掛ける事はもとより、さらに国家機関の為す違憲行為を糾弾して、国政を適正ならしめる、所謂、憲法主義⁽⁶⁾に立った一権限であるという事が出来るであらう。つまり第六十二条の規定する国政調査権は、第九十九条が天皇、又は摂政及び國務大臣、国会議員、裁判官、その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負う。と決めている所に關聯し、また第八十一条「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定するかなしかを決定する権限を有する終審裁判所である。」と定めている所と呼応した立場にある規定と見ることが出来る。もちろん、第六十二条の規定が意味するところは、第八十一条の規定に比し、その立場は、より微弱で間接的、より消極的な権限であることは、これを疑うことができないが、憲法擁護の観点からすると、また重要な意義をもった一条であると言ふ事が出来よう。しかし、この規定

両議院の国政調査権に関する憲法論的一考察(その一)

を可能にするため必須のものとして認められた補充的権限に外ならない」と定義をせられる宮沢俊義教授等もある。さらに最高裁判所の見解もこれと同様のものに思われる。

しかし、これらの諸説が一樣に注目しているところは、帰するところ調査権の内容そのものだけであり、その権限を行使する議院の地位、乃至性格については何等の考慮も払われていない事を看過してはならない。つまり、イギリスの議会も、アメリカの合衆国議会も、ライマール憲法下に見られたドイツの議会も、はたまた帝国憲法下におけるわが国の帝国議会も皆決して夫々の国家における国権の最高機関であるという地位、性格を有してはいないのである。したがって、これらの説は我が国会が国権の最高機関であるという特殊の性格を認めず、彼此同一視して立論すること自体に、すでに根本的誤りを侵しているといわなければならない。我が国の国会の最高機関性はわが国憲法の独自性を示すものであり、憲法はその特殊の性格に相応しい権限を附与しているのである。このことは、他の諸国がそれぞれその独自の国家制度に相応しい議会の性格と、またその権限を認めていることと何等關係は存しない。この無關係、そして異質的な外国の法理をもつて我が国憲法の解釈の根拠とする事は妥当ではない。⁽⁶⁾

我が国憲法の法理からは、議院の国政調査の権限は、国会の最高機関性に根基して設定され、したがってその発動は、国権の統括作用に属するという事、前に述べた通りである。この故に、議院は、内閣その他の行政機関や、裁判所の行動に注意が、さらに憲法上重要な意義をもつものとして想起されなければならないことがある。それは国権の発動にあたっては、いかなる場合でも国家は憲法の定むる人権の尊重に着目して為さねばならぬ⁽⁶⁾ということに外ならない。これは、憲法前文が「人権の尊重をその基調とし、またその第十三条が「すべての国民は、個人として尊重される。生命、自由および幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする」と定め、また同じく第十五条がその二項において「すべて公務員は全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」と定めているところを見れば明らかに知られる。そして、憲法主義に立脚し、憲法擁護の一助として、第六十二条が規定された事は、とりも直さず国会の各議院は、国権の源泉たる主権者国民の代表者たる立場において、また国権の最高機関たる立場において、さらにまたその議員は、公務員という地位において、国政に関する調査を、国権の統括の一方法として行使する事により、国権の発動の基礎となるべき基本的人権の尊重、即ち憲法の根本理念を標榜しているといえるのである。かくて、第六十二条の定める国政調査制度は、無方向ではなく、国政調査権の存在をして、国政調査権設定の目的に合致せしめる方向においてこれを行使することを要請したものである、といひ得よう。

註(1) 佐々木惣一「国会の最高機関性」(人間生活と法及び政治)七一頁

田畑忍「憲法学原論」二六五頁

- (2) 田畑忍「前掲書」二九五頁
- (3) 桜田誉「国会の権限」(人文科学論集三号)一六頁
- (4) 佐々木惣一「日本国憲法論」二〇九頁～二一〇頁及び三七〇～三七二頁
- (5) 田畑忍「我国権力分立制の変遷」(綜合法学一卷、一号)参照
- (6) 磯崎辰五郎「議院の司法に関する国政調査権」(阪大法學二号)一二頁

大石義雄「国会の国政調査権と司法権の独立」(法学論叢五九卷六号)八一～一〇頁

〔異説〕

宮沢俊義「議院の国政調査権と司法権の独立」(法律時報二一巻三号)三六頁。「各議院が国会の一院として立法その他の憲法上の権能を行うにあたり諸般の調査を行う必要あることは当然である。したがって、議院がその権能を行うために必要な調査を為す権を有することは別段の規定をまたずして自明のことと解される」。而して「六二条の趣旨は必ずしも国会各院院に対して、従来帝国議会の各院がもつていなかったような国政調査権を与えようとするにあるのではない」といわれる。

もし、それが単に議院の補充的権限に過ぎぬものならば、論者もいうように議院にその権限あることは当然であつて、憲法において特別な明示の規定を要しない。(その権限を行うの手段は必ずしも憲法に定めず国会法において定めるを以ても足るのである)。然るに、憲法は、特に調査の権限を明示してゐるのである。しかも、その規定において、論者のいわれる如く、議院の権限事項にのみ調査の範囲を限るような限定は附されて居らず、端的に「国政に関する調査」を

(7)

行うことができる」と定めてゐるのである。

諸外国特に欧州各国の議会に見られる現行の国政調査権制度については、一括してこれを論ずるわけにはゆかないが、しかし、総じて、本来国政調査権制度は、議会の立法準備のために行使された他、主として査問権(従来査問権は選挙査問、立法査問、政治査問のごとく分類されていた。しかし本質的に行政に対する監督を主眼としていたことは疑ない。伊藤正己「国政調査権の史的背景」『国家学会雑誌』六三巻、一〇、一三五頁、寺尾正二「議院の国政調査権と司法権の独立」五一～八九頁参照)の形式を採り、政府に対する議院の監督権という色彩の強いものであったことに注意しなければならない(伊藤正己「前掲論文」六三巻一〇号四九頁参照)。したがって、それは査問権不信任決議権、或は大員訴追権と併存せる権限の一として考察されるべきものといひ得る(美濃部達吉「議会制度論」三一六頁)。尤もこれは、かかる諸外国間に認められた典型的、理念型の三権分立制度において、常に政府を中核とする行政権が、立法及び司法の二権に対して中心となつて国政が行われ、又転換期に在る国家は何れも政府中心主義に徹底する傾向を有する等の歴史的経緯に鑑み、政府制肘を目的とした国政調査権が、議会に設定せられた意義は、容易に首肯出来るのである(岡本清一「自由と独裁」一三六～一三七頁、中村哲「国会」七二～七三頁、マックス・ウェーバー「浜島朗訳」『権力と支配』三一六頁参照)。

かくの如き意味における国政調査権は、別に法上の規定がなくとも、本来的に議会のもつ自明の権限として、近代の自由主義の建前をとる諸外国では認められ

てきたものと解される(註解日本国憲法、下巻、九五〇頁参照)

したがって、日本国憲法の規定する国政調査権に、かかる要素が絶無であるとはいひ得ないが、しかしそれが、特に第六十二条において規定せられた調査権の本質ではない。

(8)

旧憲法は、議院の国政調査権に関する規定を置いていなかった。ただ、議院法によつて、議院の立法協賛権をより実効的おらしめる為、政府に対する質問権(議院法十章)が認められていたにすぎなかつた。(議院法七二条、各議院は人民にむかつて告示を発することができない。同七三条、各議院は審査の為に人民を召喚し、議員を派出することができない。同七五条、各議院は、国務大臣及び政府委員のほか、他の官庁及び地方議会にむかつて照会、往復することができない。)

しかし、これを見ると、却つて議院と人民、議院と諸官庁及び地方議会との間は遮断し、審査の為、直接に国民及び各種の国家機関に対して、照会往復は禁じられるというものであり、それは全く国政調査権とは言えないものであつた。これを思考する時、日本国憲法が国権の最高機関である国会の各議院に認めた国政調査権は、国会の性格から見て当然のこととはいへ、帝国議会に、かかる権限を認めなかつた旧憲法の場合と比して、其の憲法的規定の意義少なからずといわねばならない。

清宮四郎「憲法」二五六頁

最高裁判例集四七巻三一九頁

法曹版判例集七一巻五八〇頁

Galloway, Encyclopedia, Vol. VIII. P. 255

両議院の国政調査権に関する憲法論的一考察(その一)

(12) (11)

宮沢俊義「日本国憲法第六十二条の議院の調査権と司法権の独立との関係」(最高裁判所資料三〇号)四七九頁

右と同旨

団藤重光「国会の国政調査権」(法曹時報一卷五号)六頁

芦部信喜「議院の国政調査権」(清宮四郎編「憲法」)二五六頁

最高裁判所、刑事事務局編、刑事資料三〇号一二～二〇頁参照

磯崎辰五郎「前掲論文」四頁

田畑忍「前掲書」四八〇頁

佐々木惣一「憲法大義」一七三～一七五頁

田畑忍「前掲書」四〇〇頁

(16) (15) (14)

田畑忍「前掲書」四〇〇頁

(10) (9)