

国政調査権の制度と運用

武蔵 勝宏

概要

本論文は、日本の国会の各議院に付与された国政調査権の制度とその運用について、英仏独の各国との比較を踏まえて検証し、その現状と問題点に対する解決策を検討するものである。日本の議院の国政調査権は、英仏独各国と同じく、証人に対する出頭・尋問要求や文書等提出要求について、議会が法的強制力を行使できる。また、国政調査の目的についても、行政に対する監視や政府統制のみならず、政治家や官僚の不祥事などの政治調査や立法調査を対象としている。議院に代わって調査特別委員会や常任委員会において国政調査が行使されている点も、上記各国と共通する。しかし、日本の場合、独仏両国のような少数派による調査委員会の設置要求権が認められておらず、国政調査の結果を報告書として作成することも行われていない。また、55年体制以降、証人的参考人に証人喚問が代替され、喚問件数自体が減少し、資料や記録の提出においても、守秘義務を理由に十分な説明が委員会において行われていない。1998年に導入された衆参両院の行政監視を目的とする委員会や予備的調査制度なども、その機能が不活化している。こうした機能低下の要因には、与党が国政調査に消極的で、委員会の全会一致または多数決を要件とする調査手続が、野党の国政調査要求の制約となっていることが指摘できる。以上の問題点を踏まえ、本論文では、政治調査のための調査特別委員会の設置、公務員の職務上の秘密に関する調査での秘密保

護措置、行政監視委員会の委員長職の与党内少数会派や野党への配分、予備的調査要求に必要な40人の要件の引き下げ、調査報告書の作成義務付けなどの具体的改革を通じて、国会が行政の不正や問題点を改善し、立法提案につなげていくような国政調査権の運用を提言し、結論とした。

1. 本論文の目的

国政調査権は、議会が立法、予算審議、行政監督などの権能を実効的に行使するために、文書・記録の提出、証言などによって自ら必要とする情報を収集し、これに基づいて、議会の判断を形成する作用である（浅野1983:72）。この国政調査権は、英米仏独の学説・判例において等しく認められているのと同様に、日本国憲法の通説的解釈でも、議院の権能を実効的に行使するための補助的権能（芦部1971:151-2）とされている。内閣が議会多数党によって組織され、立法府と行政府が融合する今日の議院内閣制では、議会は、立法提案や予算編成を内閣に依存し、議会はその審議・議決過程を通じて、行政に対する統制を確保することが主要な役割ともなっている。議院がこうした立法権や財政議決権を含む行政監督権¹を適切かつ有効に行使するためには、行政府が優位性を有する国政調査権の制度や運用を議会本位の仕組みに転換していく必要がある。

権力分立の原理が徹底し、行政府を担う大

¹ 国会の行政監督権について、内閣法制局は「国会は憲法により、立法・予算の議決権、国務大臣の出席、答弁要求権、内閣の国会に対する連帯責任等、内閣の行政権の行使全般にわたってその政治的責任を追及する上での行政監督権を機能として有している」旨の答弁を行っている（第139回国会参議院予算委員会会議録1号19頁（1996年12月10日）大森政輔内閣法制局長官の答弁）。

統領が議会から明確に独立している大統領制の米国では、行政部の行政特権の主張と議会の調査権が衝突した場合には、司法による解決が試みられている。一方で、議院内閣制の日本では、行政秘密をめぐる行政と国会が衝突した場合、司法による解決の方法は制度化されておらず、内閣の判断が最終的に優先される（猪股 2007:81-3）。しかし、議院内閣制においても、ドイツでは、連邦政府が文書提出の要求を拒否した場合には、連邦憲法裁判所および連邦通常裁判所がその適法性について決定する。このように、同じ議院内閣制を採用する各国においても行政監視の機能としての議会の調査権の強化の問題は共通しているものの²、これまでの国政調査権の制度・運用において類似する点と相違する点を有している。そこで、本論文では、英仏独各国の国政調査権の制度・運用を日本と比較し、日本における行政統制・行政監視としての国政調査権の在り方について考察を行うこととする。

2. 英仏独日の国政調査権の制度と運用

1) イギリス議会の国政調査権

イギリスでは、17世紀の名誉革命直後から議会による行政の活動への調査が行われてきた。当初は内閣その他の行政機関の不正行為に対する政治調査が行われていたが、19世紀には、特別委員会による立法準備のための立法調査などに拡大していき、ほぼ確立することとなった。調査のための証人（witness）の召喚権や尋問、文書提出要求権等の議会の調査権の強制力は議会侮辱罪（Contempt）の法定によって担保されてきた（木下 1994:213）。

しかし、20世紀にはいると、議会内における議員活動が党派性を帯びるようになり、政治汚職などに対する政治調査がしばしば政争の具となり、委員会の調査の中立性が保てなく

なった（木下 1994:246）。そのため、1921年に調査尋問所法が制定され、政治調査は議会外の独立の調査審問機関（Tribunal of Inquiry）³で行われることとなった。また、立法調査についても、19世紀末になると、政府による立法提案が支配的になり、行政の複雑化と専門化により議員から官僚制に政策立案の主体が移行することとなった。そのため、特別委員会が行っていた法案起草のための立法調査は衰退し、その役割は、議会外の調査諮問機関である王立委員会（Royal Commission）に委ねられていった（木下 1994:251）。現在では、イギリスにおける議会の国政調査はもっぱら行政監視ないし行政統制に重点が置かれることとなっている。

イギリスにおいて、調査権は議院の権能である。したがって、証人の召喚権と文書提出要求権は、議院の明示の授権がなければ、委員会として強制することはできない。実際の調査権の行使は、各議院の特別委員会（Select Committee）が中心になっており、特別委員会は、議事規則または付託命令などによって議院から授権された範囲内で当該権限を行使可能となっている。なお、全院委員会及び一般委員会（General Committee）は主に法案審査を担当するため、調査を行わない。庶民院の特別委員会には、省庁別特別委員会（Departmental Select Committee）、分野横断型特別委員会、臨時委員会等の種類がある。

このうち、1979年に庶民院に導入された省庁別特別委員会は、委員会が所管する省庁及び関係公法人の歳出、運営及び政策を調査することを任務とし、11から14名の超党派の委員によって構成される19の委員会が設置されている（House of Commons Information Office 2010:1）。省庁別特別委員会の委員は、会期中同一の委員会に所属するため、特定分野での専門性を高めることができる（Barnett 2017:369）。委員長及び委員数は各党の所属議員数に応じて配分され、委員はバックベンチャーの議員で構成されるのが慣例となっている（Norton 2013:127）。この省

² 委員会による政府の監視に関して、イギリスやドイツが効果的であるとされるのに対し、フランスは常任委員会の設置数が制限されていることなどから議会が強くないとされてきた（Gallagher, Laver and Mair 2011:62）。しかし、2008年の憲法改正（43条1項修正）により、フランスにおいても、常任委員会の設置数の上限が各院8に引き上げられるなど、議会の機能の強化が図られるようになっている。

³ 2005年尋問法の制定により、社会的な関心を生じさせた事件等の公開尋問は、大臣の諮問により独立性の高い審問委員会（Inquiry Panel）で行われるようになっている（河島 2013:43）。

庁別特別委員会には、議事規則により証人の召喚と尋問、文書等の提出を命じる権限が付与されているが、これらの権限を正式に行使用することはほとんどなく、宣誓を省略して、証人の招致や証言の聴取を行うことが慣例とされてきた(河島 2013:50)。しかし、証人からの証言の信頼性や十分な証拠が得られないことから 1997 年に規則が改正され、現在では、証人に対して宣誓を求めるようになってきている(Barnett 2017:372)。また、公務員に対する証言や文書等提出要求は、省庁に対して強制的に求めることはできないが、委員会からの要請に対して、できる限りの協力が任意の形で行われている(河島 2013:50)。省庁別特別委員会では、超党派的な合意に基づき調査が行われ、調査の結果は報告書として作成され、委員長から議院に提出される。報告書はその後刊行され、これに対し政府は 60 日以内に回答することが求められる。また、刊行された調査報告書は、本会議等での討論に付されるが、すべての報告書が討議に付されるわけではない(奥村 2010:202-3)。

一方、貴族院においても、調査は特別委員会において行われ、EU 委員会や憲法委員会等分野横断的な委員会が設置されている。

2) フランス議会の国政調査権

フランス議会の各議院は 1914 年ロシュット法により、強制手段によって実効性を担保された調査権を有していた。大統領の権限を強化する第 5 共和制憲法下の政府命令によって強制調査権は廃止されたものの、1977 年の調査委員会の活動に関する法律によって再び復活し、各議院の調査委員会に証人の証言拒否や偽証、文書提出の拒否に対して罰則を科すことのできる強制調査権が認められるようになった(浅野 1983:55-8)。

このフランスの委員会制度の中では、例外的に調査委員会が政府に対する統制機能を有してきたとされる。調査委員会の任務は、特定の事件や公役務、国営企業等の管理に関する情報を収集し、それを所属する議院に報告することである(服部 2013:77)。もっとも、調査委員会の設置は多数決に基づいており、調査権限の行使可能な期間が 6 か月に限定されていること、大臣が調査への協力を拒否し、委員会からの召喚

に公務員が出席しないように指示できること、報告書が世論に影響をまったく与えていないなど、調査委員会も、議会の統制において有効ではないとされていた(Frears1990:35-6)。議院に提出された報告書は原則として公開されるが、この報告書は、報告者が中心となって起草し、多数決をもって委員会で採択されることになるので、議会少数派の意見は報告書に反映されにくいとされてきたのである(福岡 2001:48)。なお、調査委員会の他に常任委員会も法案審議の他に議会による政府統制のための情報収集等も行う。1996 年以降は、常任委員会にも強制調査権が付与されることとなった(勝山 2017:108)。その他にも、1970 年代以降、各議院に議員代表団が設置され、常任委員会に準じる形で調査活動が行われるようになってきている。

2008 年の憲法改正では、調査委員会に関する条文(51 条の 2)が新設され、議院の調査権が憲法に根拠を有するものとなった。議会両院は 1988 年以降、各会派に対し、通常会期ごとに 1 回、調査委員会設置決議の提案を認めてきたが、2008 年の憲法改正により、議院内の野党会派及び少数会派の固有の権利が各議院規則により承認される旨の規定(51 条の 1)が設けられ、両院の規則改正(下院規則 141 条、上院規則 6 条の 1)により、原則として、各会派は通常会期に 1 回、調査委員会の設置の要求ができることになった(大山 2013:110)。これを否決するには、5 分の 3 の多数を必要とする(辻村・糠塚 2012:132)。調査委員会は決議に基づき設置され、下院は 30 名以下、上院は 21 名以下の議員によって構成される。この中から、委員長、理事部、報告者が委員の互選により選出される(服部 2013:77)。たとえば、下院では、調査委員会の委員長または報告者に反対会派議員をあてること、反対会派または少数会派の要求に基づき設置された調査委員会では、設置を要求した会派の議員が当然にその委員長または報告者に就任することが議院規則(下院規則 143 条 2 項、3 項)に定められるなど、委員会の調査手続にも、少数派の主導性を確保する制度改正が盛り込まれた(勝山 2010:180)。

2009 年には、下院議長が委員長となり、下院の各常任委員長や会派の長、科学技術政策評価局長、議院の政治勢力に応じて任命される議員などから構成される公共政策評価統制委員会

(Comité d'évaluation et de contrôle) が設置され、各常任委員会の所管全般にわたり公共政策の評価を実施するとともに、下院の調査・評価活動全体を統括する機関として重要な役割を果たすようになっている (Blachèr 2012:137)。

2008年の憲法改正を受けて、2011年の政府活動の統制・公共政策の評価に関する議会の手段の強化を目的とする法律により、強制調査権を行使できる調査組織の範囲が拡大され、各議院の調査委員会及び常任委員会に加えて、議員代表団や下院の公共政策評価統制委員会、上院の法律施行統制委員会等にも、調査委員会と同様の強制調査権が付与されることとなった (服部 2013:84)。さらに、同法では、常任委員会等が公共政策の評価を実施する場合に、議長から会計検査院の支援を要請できることとなった。会計検査院は報告書を作成し、12か月以内に要請元に送付する。なお、2009年の下院の議院規則の改正 (下院規則 145条の7、同 145条の8) により、議会による調査や評価活動の結果を公開の場で審議し、その統制効果を高めることを目的に下院の調査組織から提出された報告書の本会議における審議制度が導入されることとなった (服部 2013:84-5)。

3) ドイツ連邦議会の国政調査権

ドイツでは、議院内閣制における政府の統制権は反対派である野党が担うとの理念から、議会による政府に対する統制に関する法規は、議会内少数派の権利として発展してきた (孝忠 1990:264-5)。基本法 44 条 1 項では、「連邦議会は、公開の審議において必要な証拠を取調べる調査委員会を設ける権利を有し、また、4分の1の議員の申立てがあるときは、これを設ける義務を負う。審議は公開しないこともできる。」と規定し、さらに、同 3 項では、「裁判所および行政官庁は、司法共助および職務共助の義務を負う。」と規定する。同規定により、連邦議会は、議員の4分の1以上が調査委員会の設置要求の動議を提出した場合には、調査委員会を設置する義務を負うことになる。実際にも調査委員会の設置要求は、野党によるものが全

体の8割近くを占めている (Ismayr 2009:184-5)。このように、ドイツの連邦議会の国政調査権は、主として、少数派による政府の統制として行使されている (渡辺 2013:98)。

この調査委員会の構成は、常任委員会等他の委員会と同様に各会派の所属議員数の比率に応じて配分され (Saalfeld 2003:363)、委員長職については、与野党ほぼ同数で、委員長職と副委員長職は与党と野党が分け合うこととなっている⁴。調査委員会の調査は統制調査、立法調査、議会内調査、私企業の不祥事調査に分類される。統制調査は、政府及び行政官庁による行為の違法性や権利侵害を検証するものであり、議会内調査は議員の行為などを対象とする。なお、立法調査は、1969年の連邦議会議事規則の改正で調査会が導入されて以降は、調査会において行われている (渡辺 2013:97)。調査会は基本的かつ長期的重要性を有する政策事案に関して連邦議会及び国民に情報を提供することを目的とし、調査委員会と同様に、議員の4分の1以上の設置動議により設置される。委員には議員と同等の権利を有する非議員の専門家もなることができ、イギリスの王立委員会に類似した役割を有する (Saalfeld 2003:364)。調査会は設置された選挙期の終了までに報告書と議決勧告を提出する (古賀 2017:142)。

このように、調査委員会は政府や行政官庁等の不祥事を調査するために必要に応じて設置され、基本法 44 条を根拠に、証人喚問や文書の提出要求等を通じて調査を行ってきた。この証人喚問等には、刑事訴訟に関する規定が準用される。しかし、実施法が存在しない状態では、調査の成否は事件によってさまざまであった (渡辺 2013:98)。そこで、2001年にドイツ連邦議会の調査委員会の権限を定める法律 (以下、調査委員会法と略す) が制定され、基本法 44 条に加えて実施法が制定された。同法では、調査委員会は、証拠調べ、連邦機関に対する文書提出要求、私人に対する証拠提出要求、証人喚問などを行い、調査終了後、連邦議会に対して報告書を提出する。連邦機関や私人はそれぞれ文書提出義務や証拠提出義務を負い、証人喚問では、不出頭や証言拒否に対して法的強制力

⁴ 1949年から2012年までに設置された39の調査委員会のうち、与党が委員長職を務めたのは22委員会、野党が委員長職を務めたのは17委員会であった (渡辺 2013:104-6)。

を調査委員会が有することが明記された（渡辺 2013:101）。なお、連邦大臣または連邦政府が文書提出要求を拒否した場合は、その理由を示さなければならず、調査委員会または委員の4分の1以上が申立てを提出した場合には、連邦憲法裁判所が要求の拒否の適法性について、連邦通常裁判所が秘密事項の指定の適法性について、それぞれ裁判する（調査委員会法 18条3項）。また、調査委員会法には、設置要求の動議に掲げられた調査事項は修正されてはならないこと（同2条2項）、調査委員会の委員の4分の1以上が動議を提出した場合には、証拠調べを行わなければならないこと（同17条2項）など、調査方法についての少数派の権利が保障されている。もっとも、調査委員会のその他の調査の方法や進め方は委員会の多数決による議決によって行われるため、少数派の要求が必ずしも反映されるとは限らず、与党側が主導権を取りうることに変わりはないともされる（浅野 2006:29）。

一方、調査委員会法の制定によって、調査委員会は、必要に応じ、独立性をもった予備調査受託者を任命し、調査を補佐させることができるようになった。調査委員会が設置される数は1選挙期当たり1から3件程度と少ないが、徹底した調査を行うのが特徴とされ、詳細な調査報告書が作成、提出されている（古賀 2017:141）。

4) 日本の国会の国政調査権

日本国憲法 62 条は、「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、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。」として、各議院に国政調査権を付与している。国政調査権の性質については、憲法 41 条の「国権の最高機関」性を根拠として、国権統括のための独立の権能として各議院に認められているとする独立権能説と、議院に与えられた諸権能を実効的に行使するために認められた補助的な権能であるとする補助的権能説に分かれる。補助的権能説が多数説であり、判例⁵も同説を採用している。この場合、調査の目的は立法、予算審議、行政監督など、議院の

憲法上の権能を実効的に行使するためのものでなければならない（野中 2012:146）。もっとも、補助的権能説をとっても、国会の権能、特に立法権は広範な事項に及ぶので、国政調査権の及ぶ範囲は国政のほぼ全般にわたることになる（芦部 2015:318）。今日では、これに加えて、国民の知る権利に仕えるものとして国民への情報を提供する機能から国政調査権を捉える説（奥平 1979:322-9）や政府に対する議会統制権としての国政調査権に着目して積極的な活用を唱える説（孝忠 1990:81-5）も有力となっている。

国政調査権行使の主体は、憲法上は両議院と規定されているが、委員会中心主義に基づき、その全部または一部をその委員会に行わせることができる。実際には、国政調査権は、常任委員会または特別委員会によって行使されている⁶。常任委員会では、常任委員会による国政調査要求を議長が承認するという形で調査を行い、特別委員会では、特別の院議決定によって特別の調査委員会（調査特別委員会）を設けて議院からの委任に基づいて調査が行われる。前者の常任委員会の方法では、議院運営委員会に諮られることもなく、手続きの公開性を欠くため、適正手続原理の観点からの問題を指摘する見解もある（大石 2014:162）。もっとも、特別委員会の設置も会期の始めまたは必要のつど、議長発議、議員の動議、または決議案に基づき、議院の議決で行われることとなっているが、最近では、一度設置されると同様の案件について引き続き何国会にもわたって特別委員会を設置する特別委員会の常任委員会化現象が顕著となっている（浅野・河野 2014:57）。衆議院では、決議案に基づき特別委員会が設置されたのは 1951 年の行政監察特別委員会が最後、また、議員動議で特別委員会が設置されたのは 1958 年の海外同胞引揚及び遺家族援護調査特別委員会などを最後に以後例はなく、議院運営委員会の決定を経て、議長発議で設置されるのが通例となっている。独仏に見られるような少数派による調査委員会の設置要求権は認められていない。なお、特別委員会の設置の目的の種類については、衆議院では、対策の樹立（全体

⁵ 日商岩井事件（東京地判昭和 55 年 7 月 24 日判時 982 号 3 頁）。

⁶ 国政の基本的事項に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため参議院に設置された調査会も委員会とはほぼ同様の国政調査の権能を有するが、違反に対して刑罰を科する証人喚問制度は採用されていない（浅野・河野 2014:62-3）。

の64.4%)、特定事項の調査(同31.5%)、議案の審査(同4.4%)の順となっている⁷。

一方、国政調査権の行使の方法は、強制権を伴うものとして、憲法62条及び議院証言法に基づく証人喚問と書類の提出要求がある。証人喚問では、偽証罪のほか、不出頭、宣誓拒否、証言拒否の場合の罰則規定がある。書類の提出要求についても、不提出に対して罰則の規定が置かれている。なお、議院証言法4条は、証人が、自己または配偶者等が刑事訴追を受け、または有罪判決を受けるおそれのあるときは、宣誓、証言または書類の提出を拒むことができることを規定している。強制権を伴わない国政調査としては、国会法及び議院規則に基づき、委員会における内閣等に対する報告・記録の提出要求、国務大臣等からの説明聴取や質疑、参考人からの意見聴取、委員の派遣等によって行われる。このうち、報告・記録の提出要求について、国会法は104条1項で「各議院又は各議院の委員会から審査又は調査のため、内閣、官公署その他に対し、必要な報告又は記録の提出を求めたときは、その求めに応じなければならない」と規定している。しかし、こうした要求に対し

て、行政庁が応じない事例がいくつもあった(衆議院事務局1998:347)。そのため、1997年12月に成立した国会法等改正(国会法等の一部を改正する法律案)により、同条の報告等要求制度が強化され、内閣または官公署が記録等の提出を拒否した場合には、その理由を疎明しなければならないと、議院または委員会がその理由を受諾しない場合は、その報告又は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を出さない限り、国政調査権の行使に応じなければならないこととなった(国会法104条2項~4項)。これまで、監督庁が議院証言法5条1項に基づく公務員の証言や公務員の証人としての書類提出の承認を拒否した事例は衆議院の4例しかなく(阪田2013:132)、このうち、内閣声明が発せられたのは、1954年の造船疑獄事件の1例のみである⁸。これらの国政調査の結果は、新憲法下で当初本会議報告が行われていたが、1954年を最後に衆議院では常任委員会による調査報告書の作成は行われていない(図1)。

一方、上記1997年の国会法等改正により、委員会の国政調査を強化するため、審査または調査のため必要があるときは会計検査院に対し

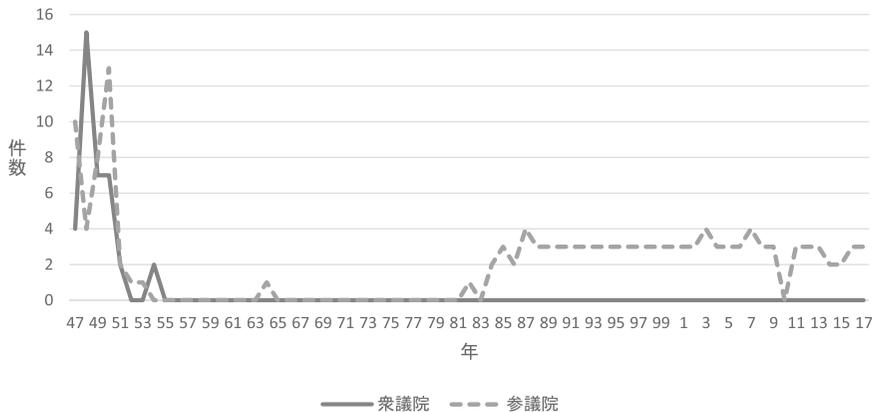


図1 国政調査報告書提出件数(暦年)

出所) 衆議院事務局(2017a:602-4)、参議院事務局ホームページ「調査報告書提出一覧表」[平成22年版参議院委員会先例諸表]及び同追録

⁷ 衆議院事務局(2017a)「付録第二表特別委員会一覧表」68-196頁より集計。

⁸ 1954年12月3日、当時の吉田内閣より、公判公開前の証拠内容の公表は、機密保持を本旨とする検察事務に重大な支障をきたすのみならず、造船疑獄事件の公訴維持に著しい支障を生ぜしめ、他面裁判所に予断を与え、裁判の公平を阻害し、司法権の公正な運用を期することができなくなることから、これらの証言等を行うことが国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣声明が発せられた(浅野1983:130)。なお、当時の与党自由党は衆議院の少数与党であり、衆議院決算委員長は自由党に割り当てられていたが、委員長の田中彰治自身が野党に同調し、証人喚問に積極的な行動をとっていた。そのため、田中は党から除名処分を受け無所属となったものの、委員長職にとどまり追及を主導した(渡邊2005:60-9)。

特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることができることとなった（国会法 105 条）⁹。さらに、行政監視機能の強化の観点から、衆議院に決算行政監視委員会、参議院に行政監視委員会がそれぞれ常任委員会として設置されることとなった。また、衆議院規則の改正（衆議院規則 56 条の 2、同 56 条の 3）により、衆議院の独自の制度として、予備的調査制度が導入され、いずれも 1998 年から施行されることとなった。この予備的調査制度は、議院あるいは委員会が国政調査権の主体であるという基本的枠組を前提として、かつ、少数党派等からの調査要請の意向が制度の運用において實際上反映されるシステムとして創設されたものであり（衆議院事務局 1998:349）、委員会の議決または 40 人以上の議員の要請に基づき、委員会が衆議院調査局長または衆議院法制局長に命じて、行政庁に対して資料の提出、意見の開陳、説明などの調査協力を求めることができる。同制度は、国政調査権に基づく委員会調査そのものではなく、これを補完するものとして位置付けられている。

5) 各国の国政調査権の比較

以上の英仏独日の各国の国政調査権を比較すると、まず、イギリスでは議院からの授権により、特別委員会が強制調査権を有するが、公務員に対する証言や文書等提出要求については、特別委員会からの要請に対する任意の協力の形で調査が行われている。調査の結果については、調査報告書が作成され、刊行された報告書に対する政府側からの回答が義務付けられている。ただし、調査報告書が本会議等で討議に付される割合は低い。

フランスにおいても、憲法、調査委員会活動法に根拠を有する強制調査権限が各議院と調査組織としての委員会に付与されている。フランスにおいては各党派に調査委員会の設置要求権が認められている。調査の結果は本会議に報告されるとともに、本会議における報告書の審議制度も近年導入された。また、下院の調査活動全体を統括する公共政策評価統制委員会も設置されている。

ドイツでは、基本法及び調査委員会法により、

表 1 英仏独日各国の国政調査権の比較

	イギリス	フランス	ドイツ	日本
根拠法	議会侮辱罪	憲法、調査委員会活動法	基本法、調査委員会法	憲法、議院証言法、国会法
証人に対する出頭・尋問要求	可（強制権あり）	可（強制権あり）	可（強制権あり）	可（強制権あり）
文書等提出要求	可（提出義務あり）	可（提出義務あり）	可（提出義務あり）	可（提出義務あり）
調査対象・目的	所管省庁及び関係公法人の歳出、運営及び政策の調査	特定の事件、公役務、国営企業等の管理	統制調査、立法調査、議会内調査、私企業の不祥事調査	特定事項の調査、対策の樹立
主要実施機関	特別委員会（特に省庁別特別委員会）、議院からの授権がある場合のみ可	調査委員会、常任委員会、特別委員会、議員代表団等	調査委員会、調査会	常任委員会、特別委員会、調査会
委員会の構成	各党の所属議員数に応じて配分	各党の所属議員数に応じて配分。委員長または報告者には反対党派・少数会派の議員が就任する	各党の所属議員数に応じて配分。委員長職は与党、野党同等に配分される	各党の所属議員数に応じて配分
調査報告書	あり	あり	あり	近年はなし
本会議審議	あり	あり	あり	なし
少数者調査権	特になし	各党派に調査委員会設置要求権	連邦議会総議員の 4 分の 1 の要求で調査委員会を設置	衆議院議員 40 人以上の要求による予備的調査制度

⁹ 直近の例としては、参議院予算委員会からの要請を受けた「学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について」（2017 年 11 月 22 日報告）がある。

調査委員会に法的強制力をともなう証人喚問・文書提出要求権が付与されている。連邦大臣または連邦政府が文書提出要求を拒否した場合、調査委員会または委員の4分の1以上の申立てにより、連邦憲法裁判所等がその適法性について裁判する。調査委員会の調査の結果は詳細な報告書にまとめられ、連邦議会に提出される。この調査委員会の設置は、野党が政府の統制の主体であるとの理念に基づき、議員の4分の1以上の要求で設置されるなど、少数者調査権が保証されている。

一方、日本では、国政調査権は憲法上の権限として各議院に付与されており、実際には委員会において行使されている。日本でも、証人喚問等の調査には法的強制力が認められている。ただし、日本では、各国のような国政調査報告書の作成は衆議院では1954年を最後に行われていない。また、予備的調査制度では、委員会による国政調査の下調査という位置づけであるものの、議員40人以上の要求で委員会の議決なしで調査協力を行政省庁に求めることができるようになってきている。

このように、各国の国政調査権は、憲法または法律、議院規則等によって法的な根拠を有するものとして位置づけられており、証人に対する出頭・尋問要求や文書等提出要求について、議会が法的強制力を行使できる。調査の対象は、イギリスにおいて政治調査や立法調査が議会の調査の対象外となり、もっぱら行政監視や行政統制に焦点があてられているのに対し、仏独日では、行政監視や行政統制のみならず、政治家や官僚の不祥事などの政治調査や立法調査が国政調査の主要な対象となっている。こうした調査の結果は、日本を除いて報告書の形で議院に提出される。

一方、議院内閣制における政府の統制は、与党よりも野党が主体となる。そうした観点から、議会の権限を強化するため、フランスやドイツでは、少数派に調査委員会の設置要求権が認められている。もっとも、委員会の設置段階のみならず、委員会の調査手続においても少数派の主導権を確保するためには、委員長職の少数派への配分等が不可欠であり、ドイツ連邦議会では、

調査委員会の委員長職が与野党ほぼ同数であることや、フランス下院で導入された反対会派に調査委員会の委員長または報告者をあてる制度改正が注目される。

3. 日本の国政調査権の現状と問題点

1) 証人喚問の実態

こうした国政調査権の内、もっとも世論の注目を集めるのは証人喚問である。国会での証人喚問は、これまで衆議院でのべ1110人の証人が喚問を受けてきた(図2)¹⁰。その内訳は、1947-1954年の期間に895人だったのが、1955-64年の期間で136人、1965-74年の期間では2人にまで激減することとなった(大山2017:294-5)。

新憲法施行後の10年間に証人喚問が多かったのは、戦後の混乱期の不正追及を国会が積極的に行ったことの表れである。衆議院の隠匿物資等特別委員会、不当財産取引調査特別委員会、考査特別委員会の三委員会では喚問した証人は500人を超え、また、参議院の海外同胞引き揚げに関する特別委員会が行った証人喚問は178人に上った。参議院法務委員会では、司法の民主化をテーマに171人の喚問を行っている(中野1989:382-6)。証人の多くは、経済事件に絡み民間人が喚問されたが、当初10年間は、現職閣僚や国会議員の喚問も少なくなかった(中野1989:388-9)。しかし、55年体制が確立して以降は、政治家の喚問は減少し、民間人の比重が増している。証人喚問件数そのものが減少した要因としては、1955年の国会法改正で参考人制度が法文化されたため、与党が本来証人とすべきものを参考人としてのみ応じるという対応をとるようになったことが指摘されている(奥平1976:4)。

他方で、55年体制の確立によって、特定事項についての国政調査から、委員会活動の場での国政調査へと、国政調査の一般化が進んだことも証人喚問が減少した要因とされる。衆議院議院運営委員会(1950年12月10日)において、国政調査に関する議長の承認についての議運への諮問・答申が、当該委員会の所管事項の範

¹⁰ 2018年3月27日に衆議院予算委員会で行われた佐川宣寿前国税庁長官の証人喚問までの延べ人数。第1回国会から第122回国会までは(志賀1992:34)より、第123回国会から第192回国会までは『衆議院の動き』各号に基づき集計。

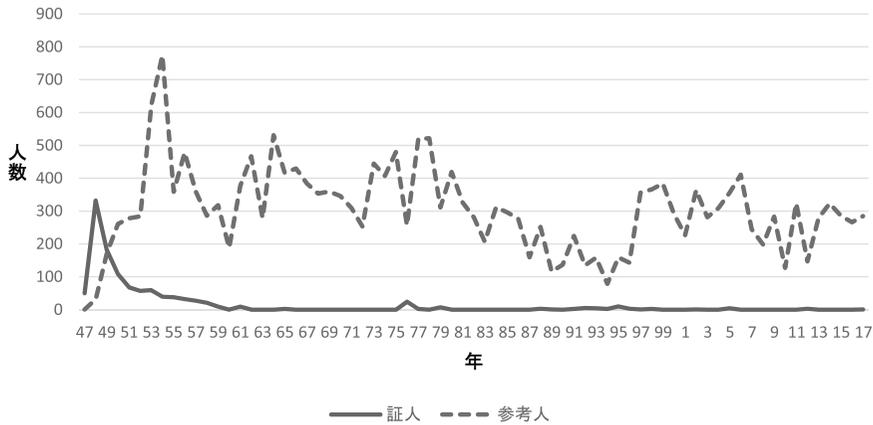


図2 衆議院における証人・参考人出頭人数

出所) 志賀 (1992:34) および衆議院事務局『衆議院の動き』各号より集計。
 注) 年は暦年ではなく、立法年 (一般会計予算を審議する予算国会に始まり、次年度の予算国会の前までに召集された国会を含む期間) で集計。

囲に属するものについては議長預かりとすることが決定されたのも、特定事項を対象とした国政調査からの転換を意味するものであったという。国政調査の結果についての委員長による本会議報告が1955年を最後に行われなくなったのは、こうした国政調査の一般化の結果であったのである (白井 2013:183-4)¹¹。

55年体制確立以降の停滞する国政調査の転機となったのは、1976年のロッキード事件とそれに続くダグラス・グラマン事件である。両事件では、国会は1976年2月から1979年7月まで、衆参予算委員会、両院のロッキード問題調査特別委員会、航空機輸入調査特別委員会などで合計46人の証人喚問を行った (中野 1989:390)。減少していた衆議院の証人喚問の件数は1975～84年までに33人と増加に転じ、以後、1985～94年17人、1995～04年17人、

2005～17年9人とその後も事件が発生するたびに証人喚問が行われてきた。こうした近年の証人喚問の多くは、政治家や官僚の汚職がらみの事件であったため、喚問自体が、与野党の利害得失が絡む政治的駆け引きの対象とされてきた。さらに、証人喚問の実現のためには委員会での多数決要件に加重されて、全会一致で決定することが慣例とされてきた。これは、多数会派が政治的な意図で乱用することを防止することに作用するものの、逆に、与党側が証人喚問を拒否する理由ともなり、野党の要求による国政調査の実現可能性をさらに低くすることになってきた。一方、参議院で野党が多数となったねじれ国会では、野党側が全会一致の慣例を破り、事実上の多数決で証人喚問を議決することがあったが、最終的には全会一致となるよう、決定のやり直しが行われた¹²。

¹¹ 松沢は、衆参両院規則では、各委員会が議長の承認を得て行った調査が終了した場合に、報告書を作成して議長に提出しなければならないが、1950年代に、会期の始めにあらかじめ委員会の所管事項の全般にわたる包括的な調査主題について議長の承認を求めるという慣行が定着して以降は、具体的な調査が終了しても、他の多くの調査が完結していないため、全体としては調査未了のまま、報告書が提出されなくなったという見解を示している (松沢 1976:31)。

¹² 防衛専門商社山田洋行から守屋武昌前防衛事務次官 (当時) への接待問題に関して、参議院外交防衛委員会 (北澤俊美委員長) は、2007年11月2日、与党の自民、公明両党が委員会を欠席する中で野党による多数決 (与党が欠席したため議決は全員一致) で11月8日の守屋前次官の証人喚問を議決した。これに対し、与党側が反発したことから、証人喚問は延期され、理事会での再協議の結果、与党側も証人喚問に同意し、11月9日の委員会において、改めて全会一致 (異議なし) で11月15日に喚問を行うことを決定した (第168回国会参議院外交防衛委員会議録第4号1頁 2007年11月9日)。さらに、11月15日の証人喚問の際に守屋証人が山田洋行元専務との宴席に額賀福志郎財務大臣が同席していた旨の証言を行ったことから、参議院財政金融委員会は、11月27日、与党の自民、公明両党が欠席する中で、民主党の主導によって野党のみの多数決 (与党が欠席したため議決は全員一致) で額賀財務大臣と守屋前防衛事務次官の証人喚問を12月3日に行うことを議決した (第168回国会参議院財政金融委員会議録第6号1頁 2007年11月27日)。額賀大臣が宴席での同席を強く否定する中で、自公両党は全会一致が慣例であることを理由に証人喚問の中止を江田五月参議院議長に要請した。守屋前次官が11月28日に逮捕されたこともあり、民主党は強硬姿勢を転換し、11月30日の参議院財政金融委員会理事懇談会において額賀財務大臣らの喚問中止を与野党で合意し、峰崎直樹委員長 (民主) が中止を最終決定した (朝日新聞 2007年12月1日朝刊「額賀氏の喚問中止」)。

表2 衆参両院委員会別証人喚問延べ人数（1964-2018年）

衆議院	証人喚問人数	参議院	証人喚問人数
予算委員会	46	予算委員会	23
ロッキード問題調査特別委員会	17	ロッキード問題調査特別委員会	9
航空機輸入調査特別委員会	4	証券・金融問題特別委員会	4
国土交通委員会	4	財政金融委員会	4
リクルート調査特別委員会	3	税制問題特別委員会	3
厚生委員会	3	外交防衛委員会	2
財務金融委員会	3	航空機輸入調査特別委員会	1
証券・金融問題特別委員会	2	法務委員会・ロッキード問題調査特別委員会連合審査	1
決算委員会	2	計	47
政治改革調査特別委員会	1		
国際テロリズム防止特別委員会	1		
計	86		

出所) 阿部 (2002:224-32)、加藤 (2006:35-6)、木下 (2006:40) および国会会議録より筆者集計
注) 病気のため出頭せずの場合を含む。2018年3月27日までを対象として集計。

こうした与野党間の駆け引きは、証人喚問を実施する委員会の選択にも現れている。表2は、1964年から2018年3月までの衆参両院で証人喚問（出頭拒否の場合を含む）が行われた委員会の延べ人数を示しているが、その約半数について予算委員会が選択されている。他方で、特定事項の調査のため、調査特別委員会を設置して証人喚問を実施した割合は、全体の3割弱にすぎない。予算委員会やその他の常任委員会では、予算や法案が付託されており、野党から見た場合、議案審議と証人喚問を交換条件に、委員会の運営を有利に運ぶことができる。他方で、議案が付託されている委員会での証人喚問の実施には、与党側の抵抗も大きい。結果的に、議案の審議が停滞し、証人喚問の実施をめぐる駆け引きに与野党が終始する弊害をもたらすことになる。英仏独各国とも、議案審査を行わない調査委員会で調査を実施することが基本であ

り、日本においても、証人喚問を実施する場合には、調査特別委員会を設置して、国政調査に専念できる場を設けることが望ましい方式であるといえるだろう¹³。

2) 守秘義務の壁

こうした国政調査権において障壁となるのは、法律により守秘義務が課せられている公務員の「職務上の秘密」に関わる事項の調査である。議院証言法5条1項では、公務員である証人が職務上の秘密に関する事実である旨を申し立てたときは、当該公務所またはその監督庁が承認しない限り証言等を求めることができないと規定されており、憲法上の国政調査権が自動的に政府の秘密事項に及ぶものではないと解されている（阪田2013:131-2）。この守秘義務に関する政府の公式見解は、1974年12月23日に出され

¹³ なお、常任委員会による国政調査権の範囲について、常任委員会は、その審査に合理的な関連性のある事項で当該委員会が必要と認めた事項を、その審査に付随して調査しようとされている（孝忠2007:391）。前記日商岩井事件判決では、「予算委員会における国政調査の範囲は、他に特別の議案の付託を受けない限り、本来の所管事項である予算審議に限定されるべきことは、所論指摘のとおりである」とし、国政調査権が補助的権能であるがゆえに、調査を行う委員会はその所管事項しか調査できないとしたうえで、「予算の性質上、その審議は実質的に国政の全般に亘ることは避けられず」、(中略)「如何なる事項が当該議案の審議上必要、有益であるかについては、議案の審議を付託されている議院等の自主的判断にまつのが相当である」として、その内容については、議院等の自主的判断に委ねられるとした。もっとも、議院等の判断に重大かつ明白な過誤を発見した場合には、裁判所が判断に踏み込む余地も残している（大林2013:379）。

た内閣統一見解（「国政調査権と守秘義務との関係について」）が現在に至るまで踏襲されている。すなわち、同見解で政府は、「国政調査権に基づいて政府に対して要請があった場合、その要請にこたえて職務上の秘密を開披するかどうかは、守秘義務によってまもられるべき公益と国政調査権の行使によって得られるべき公益とを個々の事案ごとに比較衡量することにより決定されるべきものとする」として、「個々の事案について右の判断をする場合において、国会と政府との見解が異なる場合が時に生ずることは避け得ないところであろうが、政府としては、国会の国政調査活動が十分その目的を達成できるよう、政府の立場から許される最大限の協力をすべきものとする」との答弁を行っている¹⁴。このことは、政府側に両方の公益に関する較量の自由な判断権を留保したうえで、協力するか否かは政府の裁量に委ねられていることを示したともいえる。実際にも、この比較衡量の基準は、事案の性格が千差万別であるため、その事案を所管している省庁においてその時点で個別具体的に判断せざるを得ないとされている¹⁵。つまり、政府の立場は、政府側にとって都合の悪い情報は政府の恣意的な判断によって非開示とすることができるというのに等しい。

1997年の国会法等改正による委員会等の国政調査権の強化により、強制力を伴う議院証言法に基づかない国会法104条による調査においても、公務員が守秘義務として終局的に守秘し得る事項は、「国家の重大な利益に悪影響を及ぼす」ものに限定されることとなった（野中2012:150）。しかし、実際に、委員会の国政調査権が発動され、それに政府が対応するか否かは、議院における多数党の動向にかかわるといえる。公開に協力するか否かは政府の裁量に委ねられているとする政府の統一見解は、今日においても、多数を有する与党が国政調査を拒否する要因となっているともいえる。国会が行政監督権を適切に行使するためには、国政調査権

によって達成しようとする国家的利益と秘密を守ることによって維持しようとする国家の利益を比較して、秘密を守ることが国家の重大な利益である場合に限り、国政調査権が制約されると解釈すべきであろう（浅野1989:230）。

この1997年の国会法等改正以後も、議院証言法5条1項に基づく公務員の証人としての書類提出について、監督庁が承認を拒否した事例も見られる。1998年の通常国会で問題となった大蔵省の金融検査官汚職をめぐって、衆議院の大蔵委員会および予算委員会から松永光大蔵大臣に対して、贈賄側の4銀行に対する金融検査報告書の提出が要求された。これに対して、監督庁としての橋本龍太郎首相が守秘義務などを理由に一部を除いて承認を拒否したことから野党側が反発し、委員会が紛糾することとなった。その結果、大蔵省は経営破たんした北海道拓殖銀行の取引先で倒産した企業の実名を明かす追加資料の提出に応じ、閲覧を予算委員のみに限定する秘密保持のための措置を講じたうえで、検査報告書の閲覧が行われることとなった¹⁶。

3) 行政監視委員会の機能

この1990年代は大蔵省や厚生省などの行政府内部での不正や不祥事が多発し、国会に行政に対する監視・評価を行う機関を設置する声が与野党を通じて高まることとなった¹⁷。1996年の民主党による行政監視院法案の提出を嚆矢に、当時の与党である自民党、新党さきがけ、社民党の三党も、国会に行政の監視・監督・評価を行う機関を設置するためのプロジェクトチームを設置し、与野党間の調整が行われた。その結果、衆議院議会制度協議会において、与党案を基本とする国会の行政統制を強化する改革案が成案化され、1997年12月に国会法等改正として成立した（寺沢2000:4-5）。なお、同改正案については、野党の民主党は、委員会の多数決が要件であることを理由に、共産党も行

¹⁴ 第74回国会参議院予算委員会会議録第3号39頁（1974年12月23日）三木武夫内閣総理大臣の答弁。

¹⁵ 第159回国会衆議院財務金融委員会会議録第13号7頁（2004年3月30日）宮崎礼堂内閣法制局第一部長の答弁。

¹⁶ 衆議院事務局（2017a:251-2）、朝日新聞1998年3月13日朝刊「大蔵一貫、手続き贈賄4行の検査報告先送り」、朝日新聞1998年3月18日朝刊「大蔵省金融検査報告、19・20日閲覧衆院予算委」。

¹⁷ 当時問題となった行政内部での不祥事として、民主党の前原誠司議運委筆頭理事は、葉害エイズ事件（厚生省）、住専問題（大蔵省）、動燃事故（科学技術庁）、金融破綻（大蔵省）等の発生を挙げている（第141回国会衆議院議院運営委員会会議録第22号1-2頁（1997年12月1日））。

政監視機能の強化が不十分であるとして反対している。国会法等改正の結果、衆議院の決算委員会を決算行政監視委員会に改組し、決算の審査に加えて行政監視や行政に対する勧告をも行うこととした。同時期に、参議院においても行政監視機能の強化が検討され、別途参法による国会法の改正により、参議院に行政監視委員会が設置された。参議院の同委員会は、行政監視を専門とする委員会であり、行政監視と行政評価、行政に対する苦情を所管事項とした。両委員会は1998年の通常国会から設置された。

このうち、行政監視を専門とする参議院の行政監視委員会は、委員会設置後、10年間で、行政機関宛の決議を7回行うなど、一定の実績を上げている。しかし、重要法案の審議に国会が追われる状況から、行政監視委員会自体の開催頻度は多くはなく、活動が不十分との指摘もなされてきた（藤本2008:57-8）。それでも、1998年から約10年間は公明党の委員長のもとで一定量の審議時間を確保してきた。しかし、2007年以降は、2010年から12年の民主党連立政権の期間、野党の自民党の委員長のもとで一時的に審議時間が増加したものの、一貫して審議時間は低調なままとなっている。2015年には、2005年以来、10年ぶりに政策評価制度の見直しに関する決議が行われたが、2012年末の安倍政権の発足以降、最近5年間の参議院行政監視委員会の実質的な活動は、常会の会期末

に1～3回開催される程度にとどまり、与党の自民党の委員長のもとで政府側からの説明の聴取とそれに対する質疑が中心になるなど、さらに、形骸化が進んでいるのが現状である（図3）。

一方、衆議院決算行政監視委員会では、1998年の設置時に国民からの行政に関する苦情処理の受付（平成の目安箱）を開始し、行政監視に関する調査を重視した審査が行われていた。しかし、自民党委員長のもとで、次第に、決算審査が優先され、行政監視に関する調査は減少するようになっていった。2003年11月からは委員長が野党に移り、2003～2009年民主党、2009～2012年自民党、2012～2014年日本維新の会、2014～2016年維新の党、2016～2017年民進党、2017年から立憲民主党の所属議員がそれぞれ委員長職を務めるが、このうち、民主党連立政権時に、決算行政監視委員会として初めての決議（福島原発事故の早期収拾と原発の安全確保に関する決議、行政監視に基づく事業の見直しに関する決議、東日本大震災復興予算の用途に関する決議等計4件）が行われ、また、事業仕分けを行うための小委員会が設置されるなど、行政監視に関する調査の審議時間が一時的に増加した。しかし、この小委員会も自民党連立政権が復活すると廃止され、2013年以降は行政監視に関する調査がまったく行われない年もあるなど、参議院以上に同委員会の行政監視機能の形骸化が進んでいる（図3）。

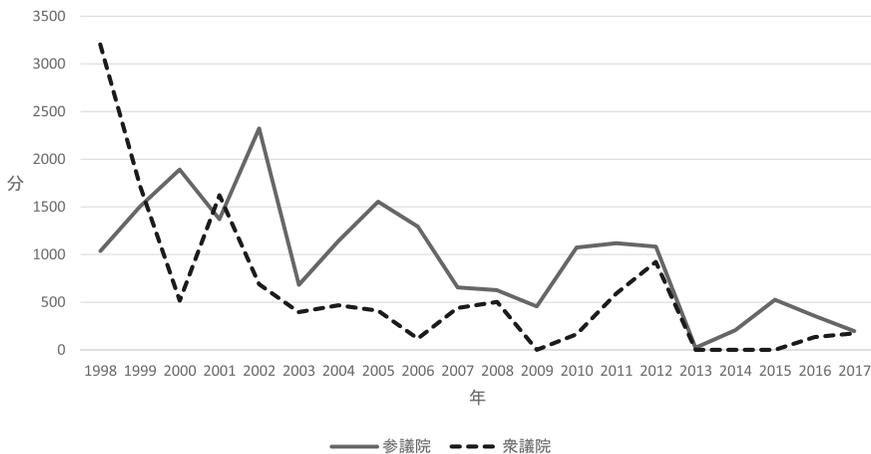


図3 参議院行政監視委員会及び衆議院決算行政監視委員会における行政監視に関する調査の審議時間（暦年）

出所）衆参両院委員会会議録より集計。

4) 予備的調査制度と会計検査要求制度

一方、少数者調査権をモデルに、衆議院に導入された予備的調査制度では、2006年に民主党の長妻昭議員らが、この制度を用いて調査要求を行い、5000万件に上る年金納付記録の消滅問題（消えた年金記録）を発掘するなど、政府の行政執行の問題点をあぶり出し、その内容を転換させる手段ともなってきた。1998年から2017年までに予備的調査の委員会議決または要請が提出された件数は、委員会の議決に基づくもの2件、40人以上の議員の要請に基づくものが44件（うち、4件は解散により報告書の提出に至らず消滅し、1件は解散により既に提出済みの調査を除く残余の調査が消滅した）となっている。調査を命じた委員会の内訳は、総務（地方行政含む11件）、厚生労働（厚生含む8件）、内閣（6件）、決算行政監視（6件）、財務金融（3件）、文部科学（2件）、経済産業（商工含む2件）、国土交通（建設、運輸含む2件）、予算（2件）、外務（1件）、国会移転（1件）、災害対策（1件）の順で、公益法人の運営や独立行政法人の組織、官僚の天下り、中央省庁の補助金、年金記録など、行政の組織、運営の実態とその問題点についての調査項目が多くなっている¹⁸。

また、要請を行った議員の所属会派は、自民

党2件、社民党2件、平和・改革1件を除いて、39件は民主党議員が筆頭要請者となっており、他党を圧倒している。このように、制度発足時から、その創設を強く要求してきた民主党が同制度の主要な「活用者」であったものの、2009年の民主党政権発足以降は、2010年に自民党が一度要求したのみで、以後、この予備的調査制度は一度も行使されていない（図4）。仮に与党としての政権担当を経験したことが、行政に対する監視機能を鈍らせるとしたならば、議員40人以上という同制度の要件そのものを引き下げ、広く小政党にも活用可能な制度に転換すべきであろう。

他方で、同時期に導入された会計検査要求制度により、各議院の委員会等は、審査または調査のため必要があるときは、会計検査院に対し、特定の事項について検査を行い、その結果を報告するよう求めることができることとなった（国会法105条、会計検査院法30条の2）。同制度に基づいて会計検査院が国会からの検査要請事項に関する報告を行ったのは、これまで54件にのぼり、委員会別の内訳は、1998年に衆議院決算行政監視委員会、2000年に参議院行政監視委員会、2017年に参議院予算委員会が行った計3件を除いて、51件が参議院決算委員会によるものであった（表

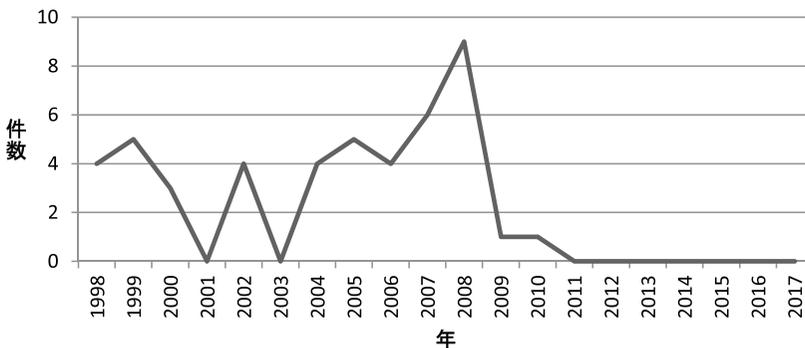


図4 予備的調査件数（暦年）

出所）衆議院事務局（2017a:530-9）

注）予備的調査の委員会議決または要請の提出日を基準に集計。

¹⁸ 衆議院事務局（2017a）「付録第二十表予備的調査一覧表」530-9頁より集計。なお、衆議院規則56条の3項では、基本的人権を不当に侵害するおそれがある場合を予備的調査命令の対象外としている。同規定を受けて、衆議院議院運営委員会では、「基本的人権にかかる要件が恣意的に運用されることがないように十分配慮すること。なお、刑事事件として捜査中の事件又は刑事訴追を受けている事件については、予備的調査命令を見合わせることを申し合わせとする運用がなされている（第141回国会衆議院議院運営委員会国会法改正等に関する小委員会議録第1号2頁（1997年12月5日））。

表2 国会からの検査要請事項に関する会計検査院の報告

報告年	件数	委員会	委員長会派	ねじれ国会	特定事項のキーワード
1998	1	衆決	自民	ねじれ	公的宿泊施設
1999	0			ねじれ	
2000	1	参行	公明		ODA 決議
2001	0				
2002	0				
2003	0				
2004	0				
2005	2	参決	自民		独法、公益法人
2006	7	参決	自民		中心市街地、社会保障、コンピューター、地方財政、特別会計、中小企業基盤整備機構、ODA
2007	5	参決	自民⇒民主	ねじれ	ODA、NHK、援助調達、随意契約、タウンミーティング
2008	6	参決	民主	ねじれ	独法、ODA、援助調達、各省 ODA、随意契約、スポーツくじ
2009	5	参決	民主	ねじれ	公益法人、防衛装備品、年金記録、独法、地方整備局
2010	3	参決	民主	ねじれ	在外公館、肉用子牛、簡保施設
2011	1	参決	民主⇒自民	ねじれ	在外公館
2012	9	参決	自民	ねじれ	東日本大震災、過大請求、不要財産、耐震化、地震・津波対策、年金積立金、肉用子牛、治水事業、特別会計
2013	6	参決	自民	ねじれ	東日本大震災、東電賠償、地震・津波対策、耐震化、過大請求、裁判所
2014	1	参決	自民		年金記録
2015	2	参決	自民		東京電力賠償、東日本大震災
2016	2	参決	自民		東日本大震災、介護保険
2017	3	参決・参予	自民		NHK、東日本大震災、森友学園
計	54				

出所) 衆議院事務局『衆議院の動き』各年版および会計検査院ホームページ「国会からの検査要請事項に関する報告」より作成。

2)。参議院が衆議院を圧倒しているのは、衆議院では予備的調査制度に基づく要求を行い、参議院では同制度がないため、代替的に会計検査要求を用いていることの表れともいえる。ねじれ国会で野党の委員長の時に、より多くの会計検査要求がなされていること、予備的調査制度に基づく要求と会計検査要求の内容の重なりからもそうした使い分けがあることを伺わせる。もっとも、予備的調査制度に基づく要求が2011年以降皆無なのに対し、会計検査要求は継続的に実施されている。このことは、党派的に運用される予備的調査制度と

異なり、会計検査要求制度が委員会のコンセンサスのもとに行われていることを示しているよう。

4. 日本の国政調査権の問題点に対する解決方策

以上の制度的枠組みの下での運用の事例から、現状の日本の国政調査権の問題点を整理すると、まず、行政統制、行政監視のための国政調査自体が活発でなく、調査報告書の作成も行

表3 1998年以降の国政調査権の制度・運用に関する現状と改革提案

	政権	野党第一党	証人喚問	秘密保護措置	第三者委員会	参院行政監視委員会	予備的調査制度	会計検査院報告
1998-2007	自公政権	新進→民主	山一証券、商工ローン、KSD、鈴木宗男、構造計算書偽装	監督庁拒否・委員限定(金融検査報告書)		公明委員長→審議一定量	要求一定量	停滞
2007-2009	自公政権(ねじれ国会)	民主	防衛汚職	秘密会(給油量取り違え)		自民委員長→審議減少	要求増加	増加
2009-2012	民主政権(ねじれ国会)	自民	AIJ投資顧問事件	委員限定(尖閣諸島中国漁船衝突映像流出事件)	東京電力福島原発事故調査委員会	自民委員長→審議増加	要求減少	増加
2012-2018	自公政権	民主→民進→立憲	森友問題			自民委員長→審議減少	要求皆無	減少
改革提案			多数決による運用、調査特別委員会の活用	秘密保護措置の活用	党派的中立の調査	野党委員長の配置	要求の人数要件の見直し	野党委員長の配置

われていないことが指摘できる。その要因には、与党側が証人喚問や記録・資料の提出に対して消極的であり、証人的参考人への代替、証人喚問の全会一致制や多数決を要件とする調査手続、公務員の守秘義務などが、野党の国政調査要求の制約となっていることがあげられる。また、行政監視を目的に設置された衆参両院の行政監視委員会や、委員会の多数決要件の制約を緩和するため導入された予備的調査制度も、民主党への政権交代を経た2012年末の安倍政権の発足以降、ほとんどもしくは全く機能しなくなっている。

国政調査権が不活発な要因には、国政調査権が政権追及の手段として野党により要求されてきたことへの与党側の反発が背景にあるとも考えられよう。こうした国政調査権をめぐる不可避的な党派的对立を転じて、与野党間の協力による議院の調査機能の活性化にどのようにつなげていくことができるだろうか(表3参照)。

まず、証人喚問の実施の慣行としての全会一致制について、多数派による政治的利用を避けるためには、ただちに廃止することは難しい。全会一致制を原則として維持しつつ、多数派による乱用にならない形での多数決議決による運用も認めるとすることが必要であろう。もちろん、多数決制に移行したとしても、野党単独での国政調査要求は与党の賛成がなければ実現し

ない。そこで、特に、証人喚問が党派的な政治的対決の場になることを回避するために、予算委員会における証人喚問を予算審議との関連性の強い事項に限定し、政治汚職に関する政治調査は、調査特別委員会を設置して審議すべきではないか。議案審議と切り離すことで、ドイツの調査委員会のように、継続的かつ密度の濃い調査を実施することに寄与すると考えられるからである。また、与野党の党派的对立によって、委員会調査の政治的中立性の確保が困難になるならば、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会のような党派性を排除した民間の専門家による「第三者委員会」も検討の余地があろう。なお、上記国会原発事故調査委員会の設置に際しては、当初の自民党案では、罰則付きの証人喚問、資料要求権を委員会に付与する案が作成されたが、公明党、民主党との協議の結果、罰則付きの国政調査権は、両議院の議院運営委員会の合同協議会に要請する旨の規定となった(塩崎 2011:122)。

他方で、公務員の守秘義務に関する記録や資料の提出をめぐって、政府与党と野党が対立し、政府側からの情報提供が十分でないことがこれまでしばしばみられてきた。公務員の守秘義務を理由とする資料提出の拒否は、真に国家の利益に重大な影響を及ぼす場合に限定しつつ、仮に、秘密漏洩を防ぐ観点から委員会への資料提

出が難しい場合は、秘密会の活用等の秘密保護措置を検討すべきであろう¹⁹。ただし、特定秘密保護法でみられたような国会への情報提供の過度な制限²⁰にならないように、秘密保護措置に対する野党の同意が必要である。行政監視委員会の活動が不活発な要因には、衆議院では、決算と行政監視の機能が委員会内で分散していることも挙げられる。参議院のように委員会を分離し、決算と行政監視のそれぞれの活動を強化すべきではないか。他方で、参議院の行政監視委員会は、与党自民党が委員長ポストを独占するのではなく、与党内少数会派である公明党や反対派としての野党に配分すべきである。

一方で、少数者調査権は小党が行使可能になると、ドイツのワイマール憲法時代のような乱用の可能性もある²¹。しかし、日本では、調査特別委員会の設置には、議院運営委員会での決定が必要であり、少数派には独仏両国のような設置要求権は認められていない。他方で、少数者調査権に代替するものとして導入された予備的調査制度の調査の主体は、議院の事務局組織であり、調査に法的強制力もなく、委員会の直接的な調査権行使ではない。したがって、衆議院議員40人以上の要件を法案の提出権と同等の院内交渉団体の要件である20人に引き下げて、その活用を容易にするとともに、参議院にも同様の制度の導入を考慮すべきであろう。

調査報告書の作成は、本来、議院規則²²で義務付けられているにも関わらず、衆議院では絶えて久しい。参議院では1986年の調査会の設置に前後して、年間3～4件程度の調査報告書が継続して議院に報告されている。国政調査権の意義を、国民に対する情報の提供、還元の手段にも拡大することが可能であるとしたなら

ば、調査報告書の作成（調査未了を理由に作成ができないのならば、中間報告を行うことも検討すべき²³）や本会議での経過報告は不可欠であるといえよう。報告書の作成の過程では、与野党間の意見の調整が行われ、そこでの合意案が、のちの制度改革などの立法提案につながる事が期待されるからである。

以上の改革提案は、第三者委員会の設置や予備的調査制度の人数要件の引下げ、参議院での同制度の導入を除き、制度改革を要せず、運用によって実現可能なものである。国政調査権を野党の政権追及の手段としてとらえる党派対立的な視点を克服し、国会が行政の不正や問題点を改善し、立法提案につなげていくための調査の観点から国政調査権の運用を図っていくべきであろう。

参考文献

【日本語文献】

- 浅野一郎（1983）『議会の調査権』ぎょうせい。
 浅野一郎（1989）「国政調査権」読売新聞調査研究本部編著『西
 欧の議会—民主主義の源流を探る』215-32、読売新聞社。
 浅野一郎・河野久編著（2014）『新・国会事典第3版』有斐閣。
 浅野善治（2006）「国政調査権の本質と限界」『議会政治研究』
 78、17-31。
 芦部信喜（1971）『憲法と議政』東京大学出版会。
 芦部信喜・高橋和之改訂（2015）『憲法第六版』岩波書店。
 阿部雅亮（2002）『証人喚問』角川書店。
 猪股弘貴（2007）『国政調査権と司法審査』信山社。
 大石眞（2014）『憲法講義Ⅰ（第三版）』有斐閣。
 大林啓吾（2013）「国政調査権の性質と範囲—日商岩井事件」『別
 冊ジュリスト憲法判例百選Ⅱ第6版』218、378-9
 大山礼子（2013）『フランスの政治制度（改訂版）』東信堂。
 大山礼子（2017）「国会の機能と手続をめぐる問題」大石眞・大
 山礼子編著『国会を考える』282-310、三省堂。
 奥平康弘（1976）「国政調査権」『自由と正義』27-10、2-8。
 奥平康弘（1979）『知る権利』岩波書店。
 奥村牧人（2010）「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』

¹⁹ 委員会が秘密会として開かれた回数は衆議院ではこれまで99件が該当し、このうち、議員逮捕の許諾、議員の釈放要求、議員の身上等、議員の人権に関する議院運営委員会での事例が33件と3分の1を占める。その他は主に国政調査または議案審査に際して秘密会として開会された。1960年代以降、衆議院で資料提出や答弁内容に関して秘密会とされた事例として、昭和40年度統合戦略見積りの資料（1972年）、ロッキード問題灰色議員名（1976年）、東京協和、安全両信用組合の大口預金者・融資先リスト（1995年）、参考人質疑に関して秘密会とされた事例として、海上自衛隊補給艦給油量取り違え問題（2007年）がある（衆議院事務局2017a:540-9）。

²⁰ 特定秘密保護法では、国政調査権に基づいて国会に提供される特定秘密は、秘密会に限定され、しかも、その情報を国会外で漏洩すれば議員も特定秘密知得者の漏洩として5年以下の懲役に処せられる（23条2項）。

²¹ 1948年の憲法審議会では、草案にあった調査委員会の設置動議に必要な議員数が5分の1から現在の基本法44条の規定の4分の1に修正された。この修正の理由としてワイマール憲法時代の調査委員会設置の乱用があったとされている（孝忠1990:163）。

²² 衆議院規則86条、参議院規則72条では、委員会は、案件について審査または調査を終了したときは報告書を作り、これを議長に提出しなければならないことが規定されている。この報告については、調査中の案件について、議院に中間報告することも可能である（参議院規則73条）。なお、常任委員会の行う国政調査は、議長の承認を受けて議院の有する国政調査権を代行するものであり、また、付託案件でもないことから、その結果について報告する義務はないとの見解が有力であるとされる（浅野・河野2014:134）。

²³ 衆議院で委員長が調査案件の経過について報告をした事例は、その設置に関する決議により委員会が必要と認めるときに議院に口頭報告することが認められていた行政監察特別委員会以外にも、これまで7例がある（衆議院事務局2017b:332-4）。

718、191-209。
 加藤祐一 (2006) 「衆議院における国政に関する調査の事例」『議会政治研究』78、32-8。
 河島太朗 (2013) 「イギリス議会における行政監視」『外国の立法』255、42-67。
 勝山教子 (2010) 「委員会の二重の機能と政府の役割—政府活動の調査・評価・統制」『公法研究』72、176-87。
 勝山教子 (2017) 「フランス」大石眞・大山礼子編著『国会を考える』119-50、三省堂。
 木下和朗 (1994) 「イギリス庶民院における調査委員会制度 (1) —国政調査権に関する制度考察」『北大法学論集』44-5、191-253
 木下博文 (2006) 「参議院における国政に関する調査の事例」『議会政治研究』78、39-43。
 孝忠延夫 (1990) 『国政調査権の研究』法律文化社。
 孝忠延夫 (2007) 「国政調査権の性質と範囲—日商岩井事件」『別冊ジュリスト憲法判例百選Ⅱ第5版』187、390-1
 古賀豪 (2017) 「ドイツ」大石眞・大山礼子編著『国会を考える』75-118、三省堂。
 阪田雅裕編著 (2013) 『政府の憲法解釈』有斐閣。
 塩崎恭久 (2011) 『「国会原発事故調査委員会」立法府からの挑戦状』東京プレスクラブ。
 志賀稲穂 (1992) 「衆議院・証人及び参考人制度の運用」『議会政治研究』23、29-38。
 衆議院事務局 (1998) 『衆議院の動き第6号』衆栄会。
 衆議院事務局 (2017a) 『衆議院委員会先例集平成29年版』衆栄会。
 衆議院事務局 (2017b) 『衆議院先例集平成29年版』衆栄会。
 白井誠 (2013) 『国会法』信山社。
 辻村みよ子・糠塚康江 (2012) 『フランス憲法入門』三省堂。
 寺沢泰大 (2000) 「議会による行政統制の制度設計」『日本公共政策学会年報2000』1-15。
 中野邦親 (1989) 「証人喚問」読売新聞調査研究本部編著『西欧の議会—民主主義の源流を探る』381-99、読売新聞社。
 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利 (2012) 『憲法Ⅱ第5版』有斐閣。
 服部有希 (2013) 「フランスの議会による政府活動の統制—2008年の憲法改正による議会権限の強化」『外国の立法』255、68-87。
 福岡英明 (2001) 『現代フランス議会制の研究』信山社。
 藤本雅 (2008) 「参議院行政監視委員会10年間の活動実績と課題—参議院の行政監視機能強化に向けて」『立法と調査』276、54-61。
 松沢浩一 (1976) 「国政調査の史的概観」『自由と正義』27-10、30-8。
 渡辺富久子 (2013) 「ドイツ連邦議会による政府の統制—調査委員会を中心に」『外国の立法』255、88-116。
 渡邊文幸 (2005) 『指揮権発動—造船疑獄と戦後検察の確立』信山社。

【外国語文献】

Barnett, Hilaire (2017) *Constitutional and Administrative Law*, 12th ed., Routledge.
 Blachèr, Philippe (2012) *Le Parlement en France*, LGDJ.
 Frears, John (1990) The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog. In Philip Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, 32-51, Frank Cass.
 Gallagher, M., Laver, M., and Mair, P. (2011) *Representative Government in Modern Europe*, 5th ed., McGraw-Hill Education.
 House of Commons Information Office (2010) Departmental Select Committees, Factsheet P2, Procedure Series Revised August 2010. (Retrieved on April 20, 2018, <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p02.pdf>).
 Ismayr, Wolfgang (2009) Functions, Organization and Decision-making Processes of the German Bundestag. In Edmund Budrich (ed.) *The German Parliament*, 5th ed., 133-90, Barbara Budrich.
 Norton, Philip (2013) *Parliament in British Politics*, 2nd ed., Palgrave

and Macmillan.
 Saalfeld, Thomas (2003) Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action. In Karre Strom et al. (eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 347-75, Oxford University Press.