慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	国政調査権の本質：試論として
Sub Title	
Author	浅野, 善治(Asano, Yoshiharu)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の法律学 公法I : 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.) ,p.123- 152
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88452463-00000001-0123

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

国政調査権の本質

——試論として——

浅野善治

一　はじめに
二　憲法の定める統治の機構における国会の位置づけ
三　日本国憲法と国政調査権
四　アメリカの議会の国政調査権
五　日本国憲法制定の過程における国政調査権についての考え方
六　「審査のため」の調査権と「調査のため」の調査権
七　国会の権能と調査権
八　国会の最高機関性
九　最高機関性と国政調査権との関係
十　国会の行政統制機能と国政調査権の本質
十一　おわりに

一　はじめに

日本国憲法では、第四章国会の章の第六十二条に「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の提出を要求することができる。」と規定する。こうした議会の調査権については、英米では特別な規定がなくても、議会の自然権的な権限として当然有しているものと考えられている。

しかし、イタリア共和国憲法[1]、大韓民国憲法[2]では、こうした議会の調査権に関する規定を設けているし、スイス連邦憲法[3]では、連邦議会の最高監督権と監督権の行使に対し守秘義務を理由とした抗弁ができないことを規定している。ドイツ連邦共和国基本法では議会が調査委員会を設置できる権限[4]について定めている。これらの議会の調査権限を定める憲法の規定は、調査権限を議会の立法権の行使のための調査に限っていない。議会の立法権とは異なる国政の監督という幅広い範囲の調査権限を定めている。

日本国憲法が一条設けて両議院の国政調査権について定めている意義はどのようなものか、日本国憲法で規定する国政調査権とはどのようなものか一試論として考察してみたい。[5]

（1）　イタリア共和国憲法第八十二条一項は「各議院は、公共の利益に関する事項につき調査を行うことができる。」と規定する。広く「公共の利益に関する事項」を調査対象事項として規定していることに注意する必要がある。

（2）　大韓民国憲法第六十一条一項は「国会は、国政を監督するか、または特定の国政事案に対して、調査することができる。これに必要な書類の提出または証人の出席、証言及び意見の陳述を求めることができる。」と規定する。「国政を監督する」ための調査が認められていることに注意する必要がある。

（3）　スイス連邦憲法第百六十九条一項は連邦議会の最高監督権について「連邦議会は、連邦参事会、連邦行政部、連邦裁判所

その他の連邦官庁及びその職員に対し、最高監督権を行使する。」と定めるとともに、同条二項では「法律により規定されている監督委員会の特別小委員会に対しては、守秘義務を理由とするいかなる抗弁もできない。」と規定する。議会が他の国会機関を監督するための強力な調査権限が定められている。

（4）ドイツ連邦共和国基本法第四十四条一項は「連邦議会は、公開の議事において必要な証拠を取り調べる調査委員会を設置する権利を有し、議員の四分の一の申し立てがあるときは、これを設置する義務を負う。公開は禁止することができる。」と規定し、同条三項は「裁判所及び行政官庁は、法律上及び職務上の援助をする義務を負う」と規定する。この規定は、少数者による議会の政府・行政に対する統制の発動を確保する規定として評価される。

（5）国政調査権に関する参考文献については、特に孝忠延夫『国政調査権の研究』（一九九〇年）、浅野一郎『議会の調査権』（一九八三年）、猪股弘貴『国政調査権と司法審査』（二〇〇七年）、芦部信喜「フランスにおける議院の国政調査権（1）（2・完）」国会学会雑誌六十七巻三・四号（一九五三年）、同六十八巻三・四号（一九五四年）、同「議院の国政調査権（1）（2・完）―アメリカにおけるその発展と法理」国会学会雑誌六十八巻三・四号（一九五四年）、同十一・十二号（一九五五年）（後に「議員の国政調査権」と改題し『憲法と議会政』（一九七一年）に収録）が参考になる。

二　憲法の定める統治の機構における国会の位置づけ

まず、国政調査権を行使する各議院により組織される国会について、統治の機構において憲法がどのような機能を持つものとして位置付けているのか考察したい。

憲法の前文では国民主権を宣言しているが、「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」することを規定し、その国会の構成については、第四十三条一項で「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」と定めている。憲法上は、国会は、国民の代表機関として位置づけられており、主権

者たる国民の意思は、国会における代表者の意思を通して表すことが原則とされている。もちろん国民の意思と国会の意思は必ずしも一致するわけではないから、こうした国民の代表機関という制度を設けることにより、国政が国民の意思によって運営されていることの正当性を確保しようとしているものと捉えることができる。こうした意味において、国会の意思は、代表者を通じて示されている国民の意思と置き換えることができ、国民が直接にその意思を表すことに代えて国民の意思を国政に反映させる重要な意義を持っていると考えることができる。

法的な意味は持つものではないが国民の意思を代替する機関として位置付けられていることは、憲法改正について定める憲法第九十六条一項が「この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案しその承認を得なければならない」と規定し、主権者たる国民が直接権限を行使する憲法改正の場合において、その原案の発議権を国会に付与していることからも読み取れる。

さらに、憲法は、国会の地位について「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」（第四十一条）と規定している。この「国権の最高機関」の意味については、国家法人説を前提にした統括機関説と、その法的意味を否認し、法的に意味を持たず国民の代表機関として国政の中心的地位を占める重要な国家機関であることを政治的に強調したものとする政治的美称説、政治的美称説が政治的宣言とすることを修正して積極的意味を持たせる最高責任地位説及び総合調整機能説がある。通説的見解は政治的美称説をとるが、国会を立法機関として捉えるだけではなく、憲法が国会に与えている機能を総合的に捉え、その意義を積極的に評価した上で統治における国会の地位を判断することが必要である。この点は国政調査権の本質と深くかかわることであり、あとで詳述する。また、第四十一条は「国の唯一の立法機関」として立法権についての国会中心立法の原則及び国会単独立法の原則を定めている。

憲法第六十七条一項は、内閣総理大臣の指名を国会の権限として定めている。この指名に基づき天皇が内閣総

理大臣を任命し、その内閣総理大臣が閣僚を任命する。また、第六十九条ではこうして創り出された内閣の意思と衆議院の意思とが大きく異なり、衆議院が内閣不信任決議を可決した場合には、内閣は衆議院の解散か内閣の総辞職かを選択しなければならないことを定めている。衆議院の解散を選択した場合でも、衆議院が新しい議員で組織された後には内閣は総辞職しなければならないから、内閣は国会の意思、衆参の意思が異なる場合は衆議院の意思を基礎として成立・存続するものとして定められているといえる。憲法は国会に政権を創出し、存続させる機能を与えている。

憲法第六十六条三項では、内閣はその行政権の行使について、国会に対し、連帯して責任を負うことを定めており、国会は、その意思で創り出した内閣の行政権の行使について監督し、必要ならばいつでも責任を追及することができることとされている。内閣の行政権の行使について事後的に審査し、批判する国会の機能は、行政監督機能として捉えることができる。

憲法はこのほかにも国会に重要な機能を付与している。第七章として財政について規定しているが、その冒頭に、国の財政を処理する権限は国会の議決に基づかなければならないこと（第八十三条）を財政処理の基本原則として規定するとともに、課税は法律又は法律の定める条件によることを必要とすること（第八十四条）、国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とすること（第八十五条）を規定している。これらの規定は、財政に関する基本原則として国会の権限を明らかにするとともに、課税についても国の支出についても国会の定める法律あるいは国会の議決によらなければならないこととし、国会の重要な機能として財政決定機能を定めるものである。

このような政権創出機能、行政監督機能及び財政決定機能は、憲法が国民代表機関としての国会を通じて国民の意思に従った執政を行わせようとしているものと捉える必要がある。

しかし、憲法は司法権との関係については、行政権との関係における国会の権限の行使とは異なった定めを設けている。裁判官の弾劾については、国会が自ら直接弾劾について裁判するということとはせず、裁判官の弾劾裁判を行う弾劾裁判所を設置することとしている。国会は弾劾裁判所を設置する権限のみを有し、国会によって設置された弾劾裁判所が国会の機関としてではなく、独立した機関として権限を行使する。憲法第七十九条は、最高裁判所の裁判官については、国民が直接審査を行うことを定めている。裁判官は憲法及び国会の制定した法律のみに拘束され、独立して職権を行うこととしているが、司法権との関係では、それ以外の点については、国会を国民代表機関として位置づけ国会を通じて国民の意思を反映させるという国会の機能は、むしろ制限的に考えているといえる。

三　日本国憲法と国政調査権

憲法では、このように国会を国民の代表機関とし、多くの機能を付与している。そして、第六十二条に「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。」と規定し、多くの機能を付与された国会を構成する衆参両議院に、国政に関する調査を行う権限を付与している。統治の機構においてこのような地位を占める国会の両議院に国政に関する調査の権限を与えることとしている憲法における国政調査権についての考え方及びその意義について考察する。

これまでの国政調査権を巡る議論は、国政調査権の行使の限界に関する議論の前提として、調査権の性質は国会の補助的権能か独立権能かという形で議論されることが多い。[6] この調査権の性質を巡る両説は、学説の議論が交わされる前に実務における対立の中で示されている。日本国憲法が制定されて間もない一九四八年から一九四

九年にかけて、参議院法務委員会と最高裁判所がそれぞれの考え方の中にこの両者の考え方を示して対立した。その対立は次のようなものであった。

一九四八年七月に子を殺して自首した母親に対し懲役三年執行猶予三年の刑に処するとする判決が浦和地方裁判所により下され確定した。これに対して参議院法務委員会は「検察及び裁判の運営等に関する調査」を行うことを決議し、[7] その調査において被告人であった者やその他の者を証人として証言を求め、担当裁判官についても文書で回答を求めた。そして翌一九四九年三月に「浦和地方裁判所の三裁判官が本件犯罪に対してなした量刑は当を得ないものであると考える」旨の決議を行った。[8] これに対し最高裁判所は、同年五月、裁判官会議を開き、参議院に、国政調査権は「国会又は各議院が憲法上与えられている立法権・予算審議権等の適法な権限を行使するにあたり、その必要な資料を収集するための補充的権限に他ならない」「個々の具体的裁判について事実認定若しくは量刑等の当否を審査批判し、又は司法権に対し指摘勧告する等の目的を以て行動に及んだことは、司法権の独立を侵害し、まさに憲法上国会に許された国政に関する調査権の範囲を逸脱する措置と謂わなければならない」と申し入れ抗議した。[9] これを受けた参議院法務委員会は、すぐに委員長が「司法権の独立と抵触するものではない」「最高裁が訴訟外で憲法問題につき、その意見を発表したことは越権」であるとする談話を出すとともに、法務委員会は「国会は国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関であることは、憲法の明定するところである。したがって、憲法第六十二条の国会の国政調査権は、単に立法準備のためのみならず国政の一部門たる司法の運営に関し、調査批判する等、国政全般に亙って調査できる独立の権能である」とする声明書を決議した。

こうした議論が示すように補助的権能＝国政調査権は制限的、独立権能＝国政調査権は非制限的という枠組みで捉えられることが多い。しかし、国政調査権の性質は、その限界との関連で議論されるべきものではなく、国会の統治の機構における位置づけとその位置づけに基づく機能を果たす上での本質的な権限であるかどうかとい

う点から考えられなくてはならない。

（6）芦部信喜教授は、調査権の本質はその範囲と限界を確定する前提をなすとし、補助的権能であるとする。『憲法と議会政』（一九七一年）一五一頁。そのほかの補助的権能説については、浅野・前掲注（5）六七頁以下参照。独立権能説としては、佐々木惣一「国会の最高機関性」同編『人間生活と法及び政治』（一九四九年）六三頁以下。そのほかの独立権能説については、浅野・前掲注（5）六三頁以下参照。

（7）一九四八年一〇月一七日決議。参議院はこの調査に先立ち、一九四八年五月一六日に参議院司法委員会が「裁判官の刑事事件不当処理等に関する調査」を行うことを決議し調査を開始した。この調査の目的は司法の運営を調査批判することにあったといえる。日本国憲法が施行された当初においては国政調査権に基づく調査活動が極めて活発であった。

（8）当該委員会の議長への報告には、裁判官が「封建的思想に基いて」裁判を行った旨の内容を含んでいる。

（9）これに先立ち、最高裁判所は宮沢俊義、団藤重光に委嘱して、国政調査権と司法権の独立について意見を求めている。最高裁判所事務局刑事部『刑事裁判資料第五号—国会の国政調査権に関する問題』（一九四八年）に宮澤俊義「日本国憲法第六二条の議院の調査権と司法権の独立との関係」、団藤重光「国会の国政調査権の範囲—とくに司法権との関係に着眼して」が収録されている。

四　アメリカの議会の国政調査権

日本国憲法の国政調査権に関する規定の立案の過程では、アメリカをはじめ諸外国における議会の調査権についての考え方が参考になったとされる。

アメリカ憲法には、議会の両院又はそのいずれかに国政に関する調査権を付与する明文の規定は置かれていな

い。しかし、植民地時代から国民を代表する議会には、議員の特権及び議院の侮辱誹謗からの自由を侵害する行為と正当な理由がなく議会からの証人の出頭、証言及び文書の提出の要求を拒絶する行為を処罰する権限が、侮辱処罰権として、慣習法上の固有の権限として備わっていると考えられてきた。これは、英国議会の同様の権利の行使が慣習として英国裁判所によって支持されてきたことが受け継がれたものであり、憲法議会以来、伝統の一部と考えられている。

合衆国最高裁判所も議会のこのような権限を、合衆国議会の立法権に不可欠なものとして憲法第一条の一切の立法権に含まれるものとして認めている。議会の権限に含まれる権限であるから、判例においては「目的を効果あらしめるのに最小限度許される権利」[10]とか「本来立法部の義務遂行を妨害し、またはそれを不可能にする行為、及び立法部がその諸機能を遂行するために強制する固有の権限を持つ事項をなすさいそれを拒否する行為、を予防する権利」[11]とされている。

ここで注意が必要なのは、議会の事項調査についての必要性を認め、特別な調査権を付与しようとするものではなく、議会が権限を行使するに際して、その権限行使が十全なものとなるよう妨害を排除する権限を認めているということである。権限行使についての妨害を排除し機能を十全に遂行するべき議会権限として立法権があり、その立法権の範囲の中には立法のために必要となる調査が含まれているとされている。そこには特別に議会の調査権限を認めるという考え方があるわけではない。

当初は議会によって完結する侮辱処罰を認めていたが、議会による侮辱処罰手続が時間のかかるものであったため、一八五七年に合衆国議会は合衆国裁判所における刑事訴訟手続において適用される侮辱処罰を規定する法律[12]を制定している。侮辱が制定法違反として有罪とされる要件としては、①その議会侮辱が行われた調査は正当な立法目的を達成するための補助的性質でなければならないこと、②その調査を行う委員会は問題となった特別

の調査を行う権限を付与されていなければならないこと、③答弁を拒まれた質問または提出を要求された書類の性質は授権された調査との関係で適切でなければならないこと、④答弁拒絶は故意になされたものでなければならないこと、の四つが明らかにされている。

議会の本来的な権限の行使に当然含まれるものとして、本来の権限の行使に必要な自己防衛のための権限が認められている。議会の調査権は、議会の権限に当然に含まれるものとされていることからその調査は、判例は「明規の権限を実効あらしめるのに必要かつ適切なもの」（マッグレイン対ドハティ事件）[13]に限られるとする。ところが合衆国憲法は、議会の行政監督権を明文上は認めていない。

委員会による調査権は行政部の責任を追及する手段として発達してきた。このような行政部の責任追及の調査については議会の憲法上の権限は及んでいないと考えられる。しかし、行政部の責任追及についても議会の権限に位置づけることによって解決しようとする考えがある。その一つの有力な考えは、デモクラシィと国民主権の全理論に内含されているとして公衆に報道するという目的で調査権を行使することも可能であるとする。[14]報道作用を議会の新しい独立の権能として位置づけそれを目的とした調査権の行使を認めようとするものである。

こうした報道目的の調査を認めるとすれば、この権能を背景に調査は無制限に認められることとなり、「明規の権限を実効的に行使するために必要かつ適切なものに限られる」とする判例の考え方に反することになる。行政監督を目的とする調査権についても、これを認める有力な積極説があるが、判例は認めない（マッグレイン対ドハティ事件）。

そこで行政監督を目的とする調査についても立法権の範囲を広げることにより解決が図られている。立法目的が決議に明白に表明されていなくとも、将来の立法の助けになると理論構成することにより適法とし、行政監督のための調査を事実上認めるに至っている。

結局、調査権は、議会の憲法上の権限の行使を実行あらしめるものに限られるが、議会の立法権はきわめて広汎であり、ほとんど考えうる最大限の範囲の対象に及ぶ。調査授権の決議に立法目的が明示されていなくとも、決議の本文から明瞭に立法目的が推定されれば適法である（マッグレイン対ドハティ事件）し、立法が好ましくないという結果が出される場合であっても適法である（シンクレア対合衆国事件）[15]。調査の目的が立法及びその他の活動の基礎としての必要な情報の蒐集であれば、その他の活動が憲法上なし得ないであろうという事実があっても、調査を無効にしない（マッグレイン対ドハティ事件）。このように立法過程に関連する限り、調査はすべて適法とされるに至っている。さらに、行政各部の調査を行う場合、立法目的のための調査であると推定され、立法の意図が明示的に表明されているか又は含まれているならば、立法者の希望する限り広範な対象に及ぶとされている。

アメリカにおける議会の調査権についての考え方は、議会の持つ立法権に伴う当然に必要となる権限として認められているものであり、調査権は立法権の及ばない範囲では行使することができないこととしている。こうした考え方から、委員会の調査権が行政部の政府の責任追及の手段として発達してきたものであったとしても、議会の行政監督のための調査権行使は認めないということが判例に明確に示されていることは注意する必要がある。行政監督のための調査権を事実上認めるとしても、あくまで議会の調査権の行使は立法権の行使として位置づけているのである。

議会により強制的な措置を使って許される調査と許されない調査とを立法権の内容を確定することにより区別しようとするものであり、国政調査権の性格が議会の有する権限の行使の際の妨害を排除する権限を本質としているといえる。

このような考え方によることとすると、日本国憲法において、立法権について国会中心立法の原則及び国会単

独立法の原則を明確に定めるのであれば、立法権を行使するに伴い必要となる国政調査については、ことさらに特別な権限として規定を設ける必要はないということになるはずである。

(10) Anderson v. Dunn, 6 Wheat 204 (1821).
(11) Marshall v. Gordon, 243 U.S. 521 (1910).
(12) United States Statutes at Large Vol. 11, p155 (1857). この法律は現在、United States Code 第二編第一九二条として編纂されている。
(13) McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135 (1927).
(14) G. B. Galloway, The Investigative Function of Congress, 21 Am. Pol. Sci. Rev. 47, 1927, p. 62, Woodrow Wilson, Congressional Government, 1885, p. 303. W・ウィルソン著、小林孝輔・田中勇訳『議会と政府』（一九七八年）二〇二頁。
(15) Sinclair v. United States, 279 U.S. 135 (1927).

五　日本国憲法制定の過程における国政調査権についての考え方

日本国憲法制定の過程において、統治の機構における国会の位置づけ及び国会の国政調査権の行使がどのようなものとして捉えられていたのか検証する。

わが国で憲法に国政調査権に関する規定が置かれたのは、日本国憲法が初めてである。明治憲法にはこのような規定はなかったが、明治憲法下の議会の手続等を定めた議院法には、政府に対する質問権（第十条）や委員会の政府委員に対する説明要求権（第四十四条）などの規定があり、これらを議院の国政調査権を定めた規定と理解することもできる。帝国議会においても憲法上の規定はなくても国政に関する調査を行うことはできると考え

られていた。

しかし、議院法では、各議院は人民に向かって告示を発することができない（第七十二条）こととされていたし、審査のために人民を召喚し、議員を派出することはできない（第七十三条）こととされていた。官庁や地方議会との関係についても、各議院は国務大臣及び政府委員のほかには照会往復することはできない（第七十五条）こととされていたし、必要な報告や文書を求めても政府が秘密に渉るものと認めた場合には要求に応ずる必要はない（第七十四条）こととされていた。

明治憲法下の議院の国政調査権は、このように行政権優位の中で限定的に認められたものであり、実質的な調査権が付与されていたとはいえないものであった。[16] 明治憲法下においても英仏では議会が憲法上の規定なく調査権を持つことは認識されていたが、プロイセン憲法が議会の調査権を規定していることとの比較において、憲法上の規定がなく、調査権の範囲も狭いものとされていた。[17]

このような明治憲法の構造を日本国憲法は、議会中心の民主的構造に改めるものであり、議会の国政調査権の規定の明文化にもこのような考え方が反映しているといえる。

ポツダム宣言の受諾により、日本国の最終的な政治形態は、ポツダム宣言に従い、日本国民の自由に表明する意思によって決せられるべきものとされ、日本の統治権は連合国最高司令官に服すべきものとされた。

これにより日本の政治形態について様々な議論がなされることとなったが、その議論の一致する点は国会の地位及び権能を強化すべしという点であった。

天皇の地位をどのように位置づけるかという議論とともに国会の地位・権能をいかに強化するかという観点から様々な考えが示されることとなった。しかし、日本側の検討は天皇に主権を残したままでの改革をめざすものであったために、マッカーサー草案が示されることとなった。連合国総司令部での検討は、天皇制は維持すると

しても天皇は主権者ではなく、主権は国民にあるとし、議会が最高の地位を占めるイギリス型の制度をモデルに日本国の政治形態を考えていた。[18]

日本国憲法制定の際にマッカーサーから示された憲法草案には、国会は「国家ノ権力ノ最高ノ機関」とする規定が設けられた。また、マッカーサー憲法草案における国政調査権に関する規定は、「国会ハ調査ヲ行ヒ証人ノ出頭及証言供述並ニ記録ノ提出ヲ強制シ且之ニ応セサル者ヲ処罰スル権限ヲ有スヘシ」（第五十四条）というものであった。[19] 司法の章には、「最高法院ハ最終裁判所ナリ法律、命令、規則又ハ官憲ノ行為ノ憲法上合法ナリヤ否ヤノ決定カ問題ト為リタルトキハ憲法第三章ニ基ク又ハ関聯スル有ラユル場合ニ於テハ最高法院ノ判決ヲ以テ最終トス法律、命令、規則又ハ官憲ノ行為ノ憲法上合法ナリヤ否ヤノ決定カ問題ト為リタル其ノ他有ラユル場合ニ於テハ国会ハ最高法院ノ判決ヲ再審スルコトヲ得」（第七十三条）として最高法院の判決に対して国会が再審する権限を規定していた。[20]

このように国会を他の国家機関の上位に位置づける構造が考えられており、国会に与えられた調査権については、国会が他の国家機関から独立して調査権を行使することを完結できる極めて強力なものであった。司法権との関係においても、第三章に関連するものを除き「官憲ノ行為ノ憲法上合法ナリヤ否ヤノ決定カ問題」となった場合には、最高法院の判決を最終とせず国会に再審の権限を認めており、国政調査権もこの限りで当然司法権に優先するものであったといえる。

マッカーサー草案においては、国会の「国家ノ権力ノ最高ノ機関」（第四十条）の意味は、他の国家機関を統括する機関として位置づけようとする考え方が読み取れ、国政調査権も国会のこのような権限を行使するために必要となる調査権として考えていたと捉えることができる。

マッカーサー草案を受けて検討された日本案でも、国会は二院制とされ、国政調査権に関する規定は「両議院

ハ各々国務ニ関スル調査ヲ為シ、之ニ関スル証人ノ出頭証言ノ供述及記録ノ提出ヲ要求スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ要求ニ応セサル者ヲ処罰スルコトヲ得」（第五十七条）とされ、国会が最高裁判所の判決を再審することができる規定も置かれていた。[21]

これらの規定からも日本国憲法の制定過程においては、国会は立法権を行使するアメリカ議会とは性格が異なるものを考えていたといえる。

その後の検討の過程で、三権分立の見地から国会が最高裁判所の判決を再審する規定は削除された。国政調査権に関する規定についても日本側から、各議院の要求に従わない場合に各議院が自ら処罰権を行使するのではなく、裁判所に行わせることが適当だとして、規定の第二文を「此ノ場合ニ於テ、要求ニ応ゼザル者ハ法律ノ定ムル所ニ従ヒ処罰セラルベシ」に改めたいとの要求が出され、第二文は削除されることとなった。[22]

憲法草案の検討の過程では、国会が最高機関としての性格を有し他の国会機関を統括する権能を持つとして国政調査権を付与する考え方から、三権分立を徹底し、この見地から整理された国会の機能に関する権限の中で国政に関する調査権を認めていく考え方に改められていったといえるだろう。

憲法改正案についての帝国議会に対する準備として法制局が答弁資料を作成しているが、その国政調査権に関する部分には次のような記述がある。[23]

問　本条（第五十八条・国政調査権）は、行政権及び司法権の侵害にならぬか。

答　国会は、国権の最高機関なるために他の機関に対して優位にあるから、行政権及び司法権を違法に侵害したことにはならない。

しかし、この答弁については、関係者の打合せの結果、鉛筆で「国会ノ行政監視ヲ有効ナラシメ其ノ他其ノ審議ニ遺憾ナキヲ期スル為憲法ニ特ニ想定シタ」と改められている。この鉛筆書きの書き換えに日本国憲法草案起草の過程における考え方の変化が現れている。

当初のマッカーサー草案における国政調査権の考え方と日本国憲法における国政調査権の考え方の間にこのような変化があったが、連合国総司令部は、内閣の国会に対する連帯責任、国会の財政統制等を根拠として「日本の国会は、国政と行政に関して、合衆国議会よりもかなり強力な、しかしながら、イギリス議会にはやや劣る統制権を保持している」と解していた。[24]

このような経緯から国会とアメリカ議会とは、統治の機構において異なる地位を持たせようとしたことが読み取れるし、弱まったとはいえ、アメリカ議会より強力な権限を付与しているといえる。日本国憲法の国政調査権の性質に関してアメリカの判例が参考にされることが多い。アメリカにおける議会の権限は立法権に限られるものである。国会に多くの機能を与えている日本国憲法の議会の調査権についても同様に考えることができるのであろうか。国政調査権の本質を考えるにあたっては、国会の持つ立法権以外の権能を行使するために必要となる調査について考察することが必要である。

（16）美濃部達吉博士は「各議院ニ於テ国務ニ関シ委員ヲ設ケテ之ヲ審査セシムルコトモ亦憲法又ハ議院法ニハ之ヲ明言セズト雖モ、其ノ各院ノ随意ノ権能ニ属スルコトハ疑ヲ容レズ。唯我ガ国法ハ各院ガ審査ノ為ニ人民ヲ召喚シ議員ヲ派出シ国務大臣及政府委員ノ外他ノ官庁又ハ地方議会ニ文書ヲ往復スルノ権能ヲ認メザルヲ以テ（議院法第七十三条・第七十五条）其ノ審査ノ権能ハ限ラレタリ。」とする。美濃部達吉『改訂　憲法撮要』（一九四六年）三五一頁。

（17）清水澄『国法学第一編　憲法篇』（一九〇六年）五一三頁。

(18) 成田憲彦「日本国憲法と国会」内田健三ほか編『日本議会史録　第四巻』（一九九〇年）三頁以下。高見勝利「『国権の最高機関』について」法学教室一六三号四四頁。
(19) 犬丸秀雄（監修）『日本国憲法制定の経緯』（一九四八年）四五一頁。
(20) 犬丸・前掲注（19）。
(21) 佐藤達夫著、佐藤功補訂『日本国憲法成立史　第三巻』（一九九四年）。
(22) 佐藤・前掲注（21）。
(23) 佐藤・前掲注（21）四七六頁。
(24) 高見・前掲注（18）四五頁。

六　「審査のため」の調査権と「調査のため」の調査権

各議院における国政調査権の行使について、衆議院規則第九十四条一項は「常任委員会は、会期中に限り議長の承認を得て国政に関する調査を行うことができる」と規定する。衆議院委員会先例では、「委員会における国政調査は、その所管事項について国務大臣、政府委員等から説明を聴取し、質疑を行い、必要に応じて参考人の意見を聴取し、証人から証言を求め、内閣、官公署その他に対し報告又は記録の提出を要求し、あるいは委員を派遣してこれを行う」としており、広く国務大臣等からの説明聴取、国務大臣等への質疑、参考人からの意見聴取や委員派遣も国政に関する調査の方法と位置づけている。(25)

参議院委員会先例録にも「委員会が調査事件につき調査を行うには、調査事項を定め、関係政府当局から説明を聴取し、必要に応じて証人、参考人から証言又は意見を聴き、質疑を行い、内閣、官公署その他に対し報告または記録の提出を求め、あるいは、委員を派遣する等の方法をもつて調査するのを例とする」とし、衆議院と同

様国政調査の方法としては強制措置を伴うものに限らず、幅広い方法を定めている。[26]

このような先例の定め方からは、各議院の委員会における一般質疑における国務大臣に対する質疑も国政調査と位置づけられていることとなる。

議院証言法第一条においても「各議院から、議案その他の審査又は国政に関する調査のため、証人として出頭及び証言又は書類の提出を求められた時は……」と規定し、衆議院規則第五十三条も、「委員会は、議長を経由して審査又は調査のため、証人の出頭を求めることができる」と規定している。

これらの規定から、各議院が証人の出頭及び証言並びに記録の提出を求める場合として、議案その他の審査を行う場合と国政に関する調査を行う場合とに分けられていると理解することができる。[27]

各議院又は各議院の委員会が調査を行うのは、国政に関する調査を行う場合に限られないということであり、調査権を行使する場合として議案のその他の審査を行う場合と国政に関する調査を行う場合とがあり、調査を行う方法としてはいずれの場合も強制権を背景にして証人の出頭、証言及び記録の提出を求める場合と強制権を伴わない説明の聴取や質疑、参考人としての意見聴取や資料要求を行う場合があることになる。

これまでの国政調査権の議論では、各議院の議案その他の審査に関する調査と国政に関する調査についての区分についてはあまり考慮されてこなかった。

孝忠延夫教授は、この違いに着目し国政調査を考察される。[28]このような区別に着目されることは貴重な示唆を与える。しかし、孝忠教授は、「国政調査は、「審査」やたんなる「調査」とは区別して国政調査そのものとして「国政に関する」特定の具体的な案件をもって調査事項とするものと解され」るとしたうえで、地方議会におけるいわゆる百条調査権と、地方自治法第百九条に定められた常任委員会の調査との違いと同様に理解すべきだと指摘する。またこのような区別は、ドイツ連邦基本法でも考慮されており、基本法第四十四条に基づき設置され

た調査委員会の行う調査と、議会の常任委員会の行う調査とは性格の異なるものとして区別されるとする。[29]

各議院において行われている調査であって常任委員会での議案等の審査のために行われるものについても強制的手段を用いることがありうるし、調査特別委員会での国政に関する調査についても強制的手段を用いるものに限られていない。「審査又は調査を行うため」と規定されているように「審査」のためと「調査」のためは目的の上で区別されているが、調査の方法については審査のためと調査のためとで質的な区別はなされていない。委員会が審査として行う証人の出頭要求と国政に関する調査として行う証人の出頭要求との間に委員会の活動の限界の違いはないのではないか。議院証言法や議院規則において「審査のため」と「調査のため」の区別しているのは調査権の目的の区別であって、その調査権が各議院のどのような権限行使に基づくものかという違いである。常任委員会が調査のために行う活動も調査特別委員会が行う調査のための活動も委員会の行う国政調査権の行使として捉えるべき場合とそうでない場合があるということではないか。

議院証言法も各議院規則も委員会の行う調査について「審査のため」のものと「調査のため」のものと規定上書き分けており、その委員会の活動の性格も両者の間では質的に異なるものと考えることが必要である。

問題は委員会が「審査のため」に行使する調査権と「調査のため」に行使する調査権とが各議院の権限行使としてどのような違いがあり、それが憲法上どのように評価されるかということであろう。

(25) 衆議院委員会先例集は、「委員会は、その所管事項について、国政に関する調査を行う。」として委員会が国政調査権を行使することを先例一七八として定め、その方法についても定めている。『衆議院委員会先例集　平成十五年版』二一〇頁。

(26) 先例一二〇。『平成十年版　参議院委員会先例録』一一四頁。

(27) 委員会の議案その他の審査についての権限は国会法第四十一条一項に定められており、国政に関する調査についての権限

はこれとは別に衆議院規則第九十四条一項及び参議院規則第七十四条の三に定められている。

(28) 孝忠・前掲注（5）七〇頁以下。

(29) 孝忠・前掲注（5）七三頁。

七　国会の権能と調査権

芦部信喜先生は、国政調査権の本質について「議院の調査権は、議員の憲法上の権限を実効的に行使するための補助的権限である」[30]とし、「英米独仏の学説・判例を通じてひとしく認める原則によれば、調査権は議院の憲法上の諸機能を実質的に裏付け、その実効的な行使を可能にするため必須のものとして認められた補助的権能であるから、その沿革およびこれを継受した経緯にかんがみ、わが国の調査権も、それと異なる解釈を許す積極的理由を見出しえないかぎり、議院の権能の及び範囲外の事項については調査権を認めることはできないと解すべきである」とする。そして「調査権を国会の最高機関性にもとづく独立の権能であるとし、国政の一切は調査・批判の対象となると解しうるか否かにある」とする[31]。

国政調査権の本質に関する議論が、その範囲と限界を画定する前提とされ、検討されていることがわかる。しかし、調査権が国政の一切に及びうるかどうかは、国政調査権が国会の補助的権能に基づくものか独立した権能に基づくものかにあるわけではない。補助的権能だと捉えたとしても、その補助する国会の権能が国政の一切に及びうるものであるならば国政調査権は国政の一切の事項に及びうることになる。補助的権能であるから調査権の範囲が限定されるという理論は、議会の立法権を補助する権能であるとするアメリカの考え方を継受したものといえる。独立の権能であるとしてもそれが国会の最高機関性に基づくものではなく、その権能の及びうる範囲

が制限されるとすれば、国政調査権もその範囲に限定されることになる。補助的権能であるか独立の権能であるかということではなく、国会が国政の一切において他の国家機関の権限に優先する権限を持っているかどうかということであろう。

アメリカにおいては議会は立法権の主体として位置付けられており、完全な三権分立型の統治の機構が採用されている。議会は行政に対する監督権限は持たず、最高裁判所の判例においても議会の調査権については行政監督のために行使されるものは持ちえないと解釈されていることは前述した。もちろん実際上は立法権を広く捉えることによって行政監督のための調査権も広く認められているが、このような解釈は議会が立法権のみしか有しないことによるものであり、この解釈がそのまま日本国憲法に継受できるものではない。

また、アメリカにおける立法権のように議会がその権限の完全な行使を確保するための妨害の排除が基礎とされるように、議会が他の国会機関に対して完全な権限を持っていることが明らかである場合については、国政調査権に関する特別な規定は必要ないということではないか。

大石眞教授は、「議院内閣制の下では、政府に対する統制は議会の本来的機能というべきである」とし、その「情報の収集はその統制をおこなうための不可欠な前提であるとすれば、国政調査権は、それ自体として、国会両議院の独立した権能とみるのが妥当であろう」とする。[32] この考え方は、国会の他の国家機関に優先する権限を国会の最高機関性からではなく国会の政府に対する統制機能から引き出そうとするものである。

まずは、国会の最高機関性をどのように考えるかを明らかにさせなければならない。

(30)　芦部・前掲注（6）五頁。

(31)　芦部・前掲注（6）一五一頁。

（32）大石眞『憲法講義Ⅰ』（二〇〇四年）一二一頁。

八　国会の最高機関性

日本国憲法第四十一条は、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と規定している。この最高機関の意味については、統括機関説、政治的美称説、最高責任地位説、総合調整機能説があることは前述した。

「国権」とは、立法権・行政権・司法権など、統治活動をなす諸々の権力を総称して用いられる概念[33]であり「統治権」と呼ばれるものであるが、国家法人説からは「国権」と「統治権」を区別し、「国権」とは法人格たる国家の「意思力」、「統治権」を国家意思の具体的内容である「命令強制〔支配〕の権利」とし、両者は混同してはならない[34]とする。

統括機関説は、国家法人説を前提に「国権」を「国家の意思力」と捉え、「国権」は発動において、立法、行政、司法の三作用の種別に分けられ、本来の機関により別々の行動として行われるが、これを統括して、国家の全体の目的を達成するために、特に統括の任務を有する一個の機関がなくてはならないとする。国権発動における統括は、実質面について見ると、国民の意思が国権発動の統括を為すが、国民の全体を国権の源泉者とする民主国においては、特に統括のための一個の機関を定めなくてはならないとし、憲法により、国会が国権の統括機関であるとする。そして、最高機関として国権を統括することは、（一）国会は、内閣その他の行政機関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、その行動の方面は限られていない。（二）国会は、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

示することを得る。という結果を生ずるとする。[35]

しかし、国家法人説を前提とすれば、選挙人団として組織された国民が「国家の最高機関」とされなければならないという批判がある。国民と国会との関係について代表を法的関係として捉え、国会の機関意思を以て国民の意思の存するところと考えるのであればこれに応えることができるが、こうした代表の捉え方は適当ではなかろう。[36]

「国権」を「国家の意思力」と捉え、最高機関の意味を他の国家の機関の法的に上位にあるものとして捉えるとすれば、主権が国民に存する以上、国権の最高機関は「国民」であるとされなければならない。

このような統括機関説に対し、次のような政治美称説が提唱される。「国権」を「統治権」として捉え、「統治権」である統治活動をなす諸々の権力はそれぞれの国会機関の作用として分有する。「最高機関」にいう「最高」とは、法的には意思の独立性、終局性をいうのであって、国会がその属性を欠くことは明らかである。したがって、国会の最高機関性には法的意味はなく、国会が国民を代表しているというところから、国政上（政治上）、最も重要性を認められることを意味するにとどまるとする。[37] 政治的美称説においても「国会が主権者である国民によって直接選任され、その点で国民に連結しており、しかも立法権をはじめ重要な権能を憲法上与えられ、国政の中心的地位を占める機関である、ということを強調する政治的美称である」[38]とする。統合調整機能説は、国会が持つこの憲法上重要な権能を通じて三権の間の総合的な調整作用を行うとし、最高機関性は法的意味を持つとする。総合的な調整作用について、さらに「国会は国政全般がうまく機能するよう絶えず配慮すべき立場にあり、しかも憲法の枠内でうまく機能するよう絶えず配慮すべき立場にあり、しかも憲法の枠内でうまく行かないと判断した場合には憲法改正を発議すべき立場にあるのであって、その意味で国会が国政全般について最高の責任を負う地位にある」[39]として法的意味付けをする立場がある。

最高機関性を法的に捉えられるかどうかは別の検討に譲ることとして、いずれにしても憲法が「国権の最高機関」と呼ぶにふさわしい各種の重要な権能を国会に与えていることは確かである。[40]

(33) 芦部信喜『憲法学Ⅰ』（一九九二年）二二五頁。
(34) 美濃部達吉『憲法撮要〔改訂第五版〕』（一九三二年）三〇頁以下、同『憲法講話』（一九一八年）二二頁以下。
(35) 佐々木惣一『改訂　日本國憲法論』（一九五二年）三七〇頁以下。
(36) 佐々木・前掲注（35）二一〇頁。
(37) 小嶋和司『憲法概説』（二〇〇四年）三六七頁。
(38) 芦部信喜『憲法　第四版』（二〇〇七年）二七九頁。
(39) 佐藤幸治『憲法　第三版』（一九九五年）一四三頁。
(40) 大石・前掲注（32）九八頁。大石は、統合機能説、最高責任地位説はこうした権能に着目した考え方であって、政治的美称説が前提とする法的権限を前提としていないと分析している。

九　最高機関性と国政調査権との関係

国会の有する憲法上の重要な機能について、憲法の規定上どのように扱われているのか、さらにこれらの機能と国政調査権との関係はどのように考えるべきか考察する。

国会の最高機関性について法的に捉える統括機関説においても、憲法の下における最高法規として、すべての国家機関を拘束する力を有する立法権を保持することから最高機関とする立場[41]と、統括の作用をなす地位は、立法機関ではなく、国会は立法機関であるとともに最高機関であるとする立場[42]がある。憲法第四十一条では国会は、

国権最高機関であることとは別に唯一の立法機関であることを定めており、立法権とは異なる最高機関としての権能があると考えるべきである。

立法権を有することをもって最高機関性を持つとするのであれば、最高機関であることに伴う特別な権能は何ら存在しないことになる。

前述したように日本国憲法は国会に立法権のほかに、政権創設機能、行政統制機能、財政統制機能及び憲法改正発議機能を付与している。憲法上の規定としては、立法権については第四十一条に唯一の立法機関として定めているほか、政権創設機能については第六十七条に内閣総理大臣の指名を規定している。行政統制機能は、条約の締結の承認について第七十三条三号に、内閣の国会に対する連帯責任について第六十六条三項に、内閣不信任決議の場合の総辞職について第六十九条に規定している。財政統制機能については第七章に規定している。また、憲法改正発議機能については第九十六条一項に規定している。

国会に定められた機能のうち、立法権と憲法改正発議権については、憲法上国会だけが有するものである。国会のこのような権限に必要となる調査権の行使が行政権や司法権を侵害するような場合に、国会の権限が優先するのかが問題となる。憲法上、ある機関のみに特別に権限が付与され、その権限の行使に当然付随するものであるのであれば、その機関による権限行使が他の国会機関の権限行使より優先されなければならないであろう。

国会の立法権や憲法改正発議権の行使そのものと考えられる実質を持つか、これらの権限に当然付随するものとしての実質を持つ調査であれば、他の国会機関との関係においても国会の調査権が優先することとなろう。憲法上特別な規定を必要とせずに各権限を定める規定の解釈として、権限行使に当然含まれるものとして、他の国会機関の有する権限にかかわらず、これらより優先して調査権を行使することができることとなる。そしてその調査権の性格は、議院の憲法上の権限を実効的に行使するための補助的権限ということとなる。

その権限の範囲内においては、統括機関説が示すように（一）国会は、内閣その他の行政機関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、その行動の方面は限られていない。（二）国会は、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ことを得る。ということになろう。

（41）美濃部達吉『日本國憲法原論（宮澤俊義補訂）』（一九五二年）二四三頁。

（42）佐々木・前掲注（35）三七七頁。

十　国会の行政統制機能と国政調査権の本質

問題は、国会のこうした権能としてではなく、行政統制機能としての権限行使に必要な調査として行われる場合である。行政監督のための調査については、アメリカにおいては認められていない。あくまでも議会の立法権の行使として捉えようとしている。立法権の行使とは別のものとして捉えるのであれば、議会の調査権と行政権又は、司法権との権限調整の問題が生ずる。

明治憲法の制定に際してプロイセン憲法第八十二条が「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」と定められていることを参考にして議会の事実調査権の検討が行われたが、ロエスレルは、「議院ヲシテ此調査権ヲ執行セシムルハ行政権ノ権限ト、及官庁ニ於ケル事務ノ執行ヲ侵害スルモノナリ」とし、「日本ニ於テハ行政権ト議院ノ権限トノ分界ヲ注意シテ明定セザルベカラズ。故ニ予ニ於テハ如斯審査委員会ヲ任ズルノ権ハ之ヲ行政権ニ属セシムベクシテ之ヲ議院ニ与フベカラザルモノト信ズ。……議院ノ権理広大ニ過ル

トキハ容易ニ行政権ヲ侵害シ、且政府ノ上ニ立テ一種ノ裁判権ヲ執行セント試ルニ至ルベシ。」としている。[43] こうした検討を受け、明治憲法においては規定を設けず、議院法七十二条から七十五条に範囲の制限された議院の調査権に関する規定を設けることとされた。[44] 議院の調査権の行使が、行政権を侵害するものと考えている。

日本国憲法においては、国会の権限として立法権以外に最高機関として呼ぶにふさわしい諸々の権能を与えている。行政統制機能の行使として行政監督のために必要な調査も積極的に行うことができると考えるべきである。

このような行政監督については、国会に対する連帯責任を定めた憲法第六十六条三項の規定のみでは、国会の権限を行政権を侵害しない範囲にとどめる趣旨か、国会の権限を優先させる趣旨か疑義が生ずる。行政監督のために必要な調査については、行政権の行使について事実の調査となり、行政権との緊張関係を生じさせる。こうした調査権が確立されなければ、国会の行政調査権能は達成できない。国会の行政統制権能と行政統制のための調査権の確立は本質的に切り離すことのできない関係にあるのであるが、強制的な権限を持つ調査権が、議会の持つ自然権として国会の行政統制権限に当然に含まれるものとして導き出されるものではない。国会に行政統制権能を定めたとしても、それに伴いどのような調査権限を持つかは当然に決定されるものではない。

憲法第六十二条の国政調査権は、各議院が憲法上国会に付与された権限の行使として国政に関する調査を行う場合において、国会の権限が他の国家機関の権限に優先することを定めている。こうした規定を設けることによって、国会と他の国家機関との関係が明確になるのであり、行政監督のための調査権についての各議院の権限と行政権との関係については、第六十二条の規定に従って国政調査権の行使における国会と行政権の関係として解釈されることとなる。

しかし、国会の行使する権限のうち、立法権と憲法改正発議権については、第六十二条のような規定を設けなくとも当然に国会の権限に付随する権限として他の国会機関の権限に優先する調査権を行使できると考えられる。

この第六十二条の規定が意味を持つのは、国会に付与された立法権、憲法改正発議権以外の最高機関と呼ぶにふさわしい権限のために必要な調査ということになる。また、調査権の行使の方法としては、国会の他に優越する権限を定めることに意味があるのであるから、強制的な措置を伴う調査ということになる。

立法権、憲法改正発議権の行使としての調査権とそれ以外の国会の権限行使としての調査権とは、憲法上異なる性格を持つものとして捉えるべきであろう。この両者の調査権の基礎となる国会の権能はともに、憲法第六十二条以外の規定により国会に付与されたものである。この面からは議会の調査権の本質は補助的権能ということになる。しかし、立法権、憲法改正発議権以外の国会の権限行使としての調査権については、憲法第六十二条により本質的な性格が与えられるものであり、憲法第六十二条により調査権の性格が決定するのである。その意味では、国会に調査権行使の基礎となる権限を付与する憲法の規定とともに憲法第六十二条により与えられる独立した権限として捉えることができるのではないかと考える。この面からは、これらの国政調査権の本質は、各議院に憲法第六十二条により付与された独立した権限ということになろう。

（43）伊藤博文編『憲法資料』上巻（一九三五年）四七二頁。芦部・前掲注（6）一八頁参照。

（44）清水澄博士は、「英佛諸国ニテハ議会ニテ往々調査委員ヲ設ケ其委員ハ証人ヲ召喚シ官庁ト照会往復スルヲ得又普国憲法八十二条ニモ各議員ハ事実調査ノ為報告委員会ヲ命スルノ権ヲ有ス（普国ニテハ委員カ証人ヲ召喚シ官庁ト往復照会シ得ルヤ否ニツキヲハ異説アリ）ト規定セリ然ルニ我国ニテハ如此キ調査委員ヲ設クルコトニ関シ憲法ノ規定ナク又議院法……トノ規定ヲ設ケタルニ止ルノミ故ニ議院ノ調査権ノ範囲ハ甚タ狭キモノナリ」と解説する（前掲注（17）五一三―五一四頁）。

十一　おわりに

現在の衆参両議院における国政調査権の行使の現状は、議案の審査のための調査も国政に関する調査も国政調査権の行使として捉えており、常任委員会は、その所管に属する事項につき、書面をもって議長に対し、国政に関する調査の承認を求めることで足りるとしている。また、その方法についても、国務大臣等に対する説明聴取及び質疑、参考人の意見聴取、証人からの証言、内閣、官公署その他に対する報告又は記録の提出要求、委員派遣など強制的な手段を伴わないものも含め幅広い方法の調査を国政調査として捉えている。

しかし、立法権、憲法改正発議権の行使として行われる調査とそれ以外の権限の行使として行われる調査では憲法上の意義は異なると考えるべきであるし、強制的措置を伴う調査とそれを持たない調査では性格が全く異なるものである。憲法上の性格を離れて実際上国政調査としてどの範囲にものを捉えるかは言葉の問題に過ぎないが、憲法上の性格の違いを区別して調査権を考えることが重要である。

憲法が規定を設けて国政調査権について規定している意義を認識し、調査権の性格を考え、各議院の権限と調査事項の関連を明確にさせるとともに、強制措置をとる調査とそれ以外の調査の区別がなされなければならない。今後の国政調査権の運用において各議院の行使する個々の調査権が憲法上どのように位置づけられているかということを認識し、その行使の適正化や行使の範囲の厳格化が図られるべきであろう。