

アメリカにおける国政調査権の機能について
—— Informing Function を中心にして ——

猪 股 弘 貴

目 次

- 一 はじめに
- 二 法制定のための情報収集機能
- 三 行政監督機能
- 四 報道機能
 - (一) 理論的系譜
 - (二) 判例の検討
 - (三) 報道機能を付随的機能とみる説
 - (四) 存在意義
 - (五) 小 括
- 五 むすび

アメリカにおける国政調査権の機能について (猪股弘貴)

一 はじめに

新憲法制定とともに歩みを始めたわが国の国政調査権も、はや三十数年になろうとしている。しかし、それがいまだ現実の力となっていないことは、ここ数年の一連の航空機疑惑をめぐる調査を通して、われわれの目撃したところである。その原因としては、党派性をむき出しにするとか、仲間議員をかばおうとするなどの政治的・情情的理由、調査スタッフ不足等の制度的理由等が考えられよう。このような問題を追求することも重要ではあるが、本稿ではそのような分析をしようとするものではない。ここでは、従来からこの分野において理論的究明が遅れていたと思われる、国政調査の機能を分析しようというものである。

わが国においては、その沿革的理由、つまり、憲法施行後一年にして浦和事件が最初の憲法争議として生じたために、国政調査権の「本質」は何かということに比重がおかれてきた。しかも調査権は、その後、証人喚問された者の中に自殺者が出たり、政治家の私腹を肥やすための道具に利用されたりしたために、⁽¹⁾ ついに十全な発展を遂げずにきた。そのため、浦和事件以後は、調査権に理論的関心が持たれず、国政調査が何をなしようかについて十分な検討がなされてこなかったといえる。最近になって、航空機疑獄などに喚起されて、国政調査は「知る権利」に答えなければいけないことが叫ばれるようになった。本稿はこのような状況に触発されて着手されたものである。その場合、⁽²⁾ 国政調査の本場であるアメリカが理論的にも実際的にも参考になる点が多であることを考え、アメリカにおける調査権の機能を検討し、わが国の調査権研究の一助にしようというものである。

さて、アメリカにおける国政調査には次の四つの機能があるといえる。⁽³⁾

- (1) 法制定のための情報収集機能
- (2) 行政監督機能
- (3) 議員の資格要件および行動審査機能⁽⁴⁾
- (4) 報道機能⁽⁵⁾

本稿では、(1)と(2)を概観し、とくに従来あまり意識されてこなかった報道機能を中心に考察を進めることにする。なお、これらの機能は、実際には個々別々に行使されるのではなく、それぞれ全体の調査の一部をなしつつ進行していくものである。

(1) とくに、マツチポンプの異名をとった田中彰治の存在を忘れることはできない。

(2) アメリカでは、*Congressional investigation* とか、*legislative investigation* とか呼ばれる。とくに連邦議会に関しては、前者の用語法が普通である。なお、アメリカ憲法には、議会調査に関して明文の規定はないが、*implied power* であるといわれている。

(3) 議会調査の機能・目的となっているものは、そのまま議会の主要活動であると言ってよい。つまり調査機能の分類は、議会の活動の分類とオーバーラップしている。それ故に、引用文の論者は議会の活動の文脈において論じている場合でも、本稿では調査目的の場合を想定して引用することがあることを断っておく。

(4) この機能は、合衆国憲法第一編第五節一項「各議院は、その議院の議員の選挙、選挙の結果および資格について判定を行なう」同じく二項「各議院は、議事規則を定め、議員が秩序を乱したときにこれを懲罰することができる」(田中英夫訳、合衆国憲法、『アメリカ法の歴史・上』所収)、という規定が基礎

アメリカにおける国政調査権の機能について(猪股弘貴)

となっている。

(5) 奥平教授は最近の著書『知る権利』において、「情報提供作用」とされている。本稿では従来からの用語法に従って「報道機能」としたが、その意味するところは同じである。

二 法制定のための情報収集機能

この機能は、合衆国憲法第一編第一節によって立法部に与えられているものである。この機能がカバーできる範囲は広がっているということができる。というのは、立法目的は推定されることになっており、これによって調査領域はかなりの程度広がっているからである。この推定というのは、調査された主題は立法機能の範囲内にあり、議会は有効な立法目的を持っている、というものである。これはマックグレイン判決にほう芽が見られるが、その後の下級審によってはさらに広げられている。ブライアン事件において、ホルツォフ判事は次のように述べている。

「もし調査中の主題が——どんなに遠くても——いずれ制定されるかもしれない法に関連性と重要性を持ちうるなら、その事を調べることは議会の権能の範囲内にある。その上、主題の関連性と重要性は推定されるべきである。」⁽⁷⁾

この立法目的の推定に対しては、一般論としては是認しつつも、言論および信条を侵す調査にも及ぶことに対しては疑問を提示している見解もある。⁽⁸⁾

(7) McGrain v. Daugherty, 273 U. S. 135, 178 (1927). 刑事裁判資料三〇号「司法権の独立と国政調査権」にこの事件の

訳が掲載されている。

(7) United States v. Bryan, 72 F. Supp. 58, 61 (D. D. C. 1947).

(8) See Martha M. Driver, *Constitutional Limitations on the Power of Congress to Punish Contempts of its Investigating Committees*, 38 Va. L. Rev. 887, 889-890 (1952). 上のような主張は、特に、非米活動委員会の調査に対してなされた。

三 行政監督機能

議会の行政監督機能については、一八六一年に、J・S・ミルが『代議政治論』において次のように述べている。

「そのためには全く不適當となつて、統治の機能にかわつて、議會 (representative assembly) の適切な任務は政府を監視し統制すること、すなわち、政府の仕事に公開の光を投げかけること、だれかが疑わしいと考えたことすべてに対して充分な説明と正当化を強制すること、非難すべきものが見つかった場合にはけん責すること、そして、政府を構成する人々がその信託を裏切つたり、国民の熟慮した考えに反するような仕事をした場合には、彼らを解任して、彼らの後継者を明示的か実質的に任命することである。このことは、確かに大きな権力であり、国民の自由に対する充分な保障である。」⁽⁹⁾

このミルの有名な一節は、アメリカにおいて広く受けいれられており、議会の行政監督機能を論ずる際にはしばしば引用されている。⁽¹⁰⁾

連邦議会は、合衆国憲法第一編第九節七項⁽¹¹⁾を根拠に、政府支出金 (appropriation) の調査をすることができ、し、

アメリカにおける国政調査権の機能について (猪股弘貴)

また、実効している法の執行状態の調査もすることができる。⁽¹²⁾さらに、一般的行政監督機能がほぼ例外なく認められている。J・ハミルトンは、「議論の余地なく、連邦憲法は連邦議会に行政部の活動を調べるための含意の権限(implied power)を与えている」⁽¹³⁾と述べている。また、「連邦憲法が監督責任を含んでいるだけでなく、連邦法の諸規定が行政部の監督者としての連邦議会の役割を特に肯定している」⁽¹⁴⁾ことを指摘し、一九七〇年に制定された諸規定⁽¹⁵⁾、さらには情報の自由法⁽¹⁶⁾を例示としてあげている。

判例としては、ワトキンス判決が注目される。ウォーレン長官は、法廷意見の中で、「連邦議会の調査権は連邦政府の諸機関における腐敗、非効率や浪費をあばく調査を含んでいる」⁽¹⁷⁾と述べている。明示的に行政監督機能といっているわけではないが、この部分にはこのことを示唆していることがうかがわれよう。⁽¹⁸⁾実際、調査権についての先例とされよく引用もされるマックグレイン事件自体、司法省の腐敗に対する上院の調査をめぐって生じたものであり、⁽¹⁹⁾このことから最高裁は事実上行政監督的調査を是認してきているといえよう。⁽²⁰⁾

マックグレイン事件のほかに、多くの機会において連邦議会は行政部の活動を調査してきている。連邦議会における最初の調査とされる、セイント・クレア將軍のインディアン戦争での悲惨な敗北に関する一七九二年の下院の調査も、この部類に属する調査であった。しかもこの時には、ワシントン大統領は財務長官や陸軍省の長官に、下院に出頭し証言することを許しているのである。⁽²¹⁾

近時、行政監督目的の調査においては「行政特権(executive privilege)」⁽²²⁾が非常に問題となっている。「行政特権」というのは、「国民、裁判所および議会に対して情報を秘匿しておく行政政府の権能」⁽²³⁾である、ということができ

よう。しかしこの権能は、憲法に明文があるわけではなく、その範囲・限界ははっきりしているわけではない。このような主張は、歴代の大統領がさまざまな形でしてきたが、⁽²⁴⁾いわゆる行政権の肥大化現象とともに増大し、ニクソン政権下においては頻発される傾向にあったという。

「行政特権」をめぐる議会と大統領の衝突を扱った連邦最高裁の判例はない。裁判所との関係では、ウォーターゲイト事件に端を発した、合衆国対ニクソン事件⁽²⁵⁾において主な争点となったところである。この判決は全員一致で、「行政特権」の存在を原則的に認めながらも、資料の提出拒絶は、秘密性に関する一般的な利益にしか基づいておらず、係属中の刑事裁判のための、立証された、特定の証拠の必要性にまさらすることはできない、と判示した。⁽²⁶⁾本件は大統領の一般的特権の主張と、刑事事件における特定の証拠の必要性という点についての判断であり、議会との関係には何らふれていない。しかし、この判決によって「行政特権」が憲法上認知された、ということの意味は大きいといえよう。

行政秘密の問題に関しては、アメリカには情報⁽²⁷⁾の自由法があることに注目しなければならない。この法によって、行政機関の保持する情報は公開されるのが原則となり、行政機関は法律に規定された除外事由に該当する場合以外は情報を公開しなければいけなくなった。しかも、拒否された場合、それに満足できない国民は、裁判所に訴えてその正当性を争うことができるのである。特に議会との関係において重要なことは、「この法は連邦議会に情報を秘匿する根拠を与えるものではない」という戒めをつけていることである。これによって、「連邦議会は普通の市民より以上に、行政部の資料に対する権利を認められている」⁽²⁸⁾、といえよう。

最後に、「行政特権」をめぐる論議の焦点の一つである、この問題の最終的判定者は誰か、という問題にふれておこう。立法府側からは、議会の委員会が最終的判定者であるとの主張が、しばしばなされている。⁽²⁹⁾また、「行政特権」論争は、司法審査によって解決されるより、「政治過程」⁽³⁰⁾に残しておくほうが良いという学説も有力である。とくにニクソン政権が出現し、ウォーターゲイト事件が起こる前までの論文にはこのような説が目につく。たとえば、R・マッケイは、「行政部と立法部間のこの潜在的に爆発的な論争は、裁判所においては解決されてこなかった。その上、それはそこで効果的に処理されそうではない。そしておそらく解決は、政治過程に残されるべきである」と述べていた。⁽³¹⁾しかし、ウォーターゲイト事件後は、明確に司法審査を認め、むしろそれに積極的に期待する見解が有力となっている。J・ハミルトンも、「議会によって提起される民事訴訟——憲法問題の十分な検討をする機会と適宜な救済を与えるだけの柔軟性を持った——が連邦議会と行政部の間の深刻な論争を解決するための最も有効な方法となであろう」と述べている。⁽³²⁾

- (9) J. S. MILL, CONSIDERATIONS ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT 239 (Everyman's University Library). 中央公論社『世界の名著』第三八巻(山下重一訳) 443-444頁。
- (10) See ALAN BIRTH, GOVERNMENT BY INVESTIGATION 16 (1955).
- (11) 同項は次のように規定している。「国庫からの支出は、法律によってなされる歳出予算に従ってのみ行なわれる。いっさいの公金の収支に関する正式の決算は、随時公表しなければならない。」(田中訳、前掲四〇頁)
- (12) Watkins v. United States, 354 U. S. 178, 187 (1957).
- (13) J. HAMILTON, THE POWER TO PROBE: A STUDY OF CONGRESSIONAL INVESTIGATIONS 160 (1976).

- (14) *Id.* at 161.
- (15) J. ホンネマンのあげつらる法律は次のようなものである。31 U. S. C. 1002 (1970). 5 U. S. C. 2954 (1970). 26 U. S. C. 6103(d)・6104(2) (1970).
- (16) 5 U. S. C. 552 (1970).
- (17) 354 U. S. at 187.
- (18) シュレジンジャーが、「マックグレンイン判決において、唯一の正当な議会の仕事は立法であるといわれた個所に、ワトキンス判決におけるウォーレン長官の判示は、行政監督のような、他の正当な議会の活動を認めるための余地を残したのである」(ARTHUR M. SCHLESINGER, JR., *Introduction*, xxiii—xxiv, in CONGRESS INVESTIGATES) と述べているのが参考となる。
- (19) 注(6)中の邦語文献では詳しい事案の解説もある。
- (20) See J. HAMILTON, *Supra* note 13, at 161.
- (21) この事件については、T. TAYLOR, GRAND INQUEST: THE STORY OF CONGRESSIONAL INVESTIGATIONS (1955) 第二章に詳しい。
- (22) 論者によっては「大統領特権」と訳される場合もある(むしろこの方が多い)が、本稿においては文字通り「行政特権」とした。
- (23) B. Schwartz, *Executive Privilege and Congressional Investigatory Power*, 47 CALIF. L. REV. 3, 3 (1959).
- (24) その根拠とするところには「通常「権力分立」である。詳しくは、R. MCKAY, *Congressional Investigations and the Supreme Court*, 51 CALIF. L. REV. 267, 286 (1963) を参照。
- (25) United States v. Nixon, 418 U. S. 683 (1974).
- (26) この判決について、詳しくは以下の文献を参照。大野盛直「アメリカ大統領の行政特権」西南法学 8 巻 2—4 号。長内了「大統領特権の限界」別冊ジュリスト『英米判例百選Ⅰ公法』六六一—六七頁。塚本重頼「アメリカ合衆国最高裁による録音アメリカにおける国政調査権の機能について」(猪股弘貴)

テーブ提出命令」ジュリスト577号。朝日ジャーナル臨時増刊（一九七四年九月一日号）には全訳が掲載されている。

(27) 詳しくは、奥平康弘『知る権利』第四章と第五章参照。

(28) J. HAMILTON, *Supra* note 13, at 196.

(29) フービン上院議員は、議会の委員会は「ホワイト・ハウスの側近が委員会の質問に答えることを拒絶することができるか
どうかの最終的判定者である」⁽³⁰⁾ (N. Y. Times, April 19, (1973) cited, N. Dorsen and J. H. Shattuck, *Executive Privilege: The Congress and the Court*, 35 OHIO STATE LAW JOURNAL 1, 23 (1974)).

(30) 「政治過程」とは、ここでは、立法府と行政府のかけひきと解してよいであろう。議会は行政府によって欲せられた法の
制定を拒絶したり、政府支出金を充当しなかったり、条約の批准を拒否するという武器を持っている。

(31) McKay, *Supra* note 24, at 287-288.

(32) J. HAMILTON, *Supra* note 13, at 199.

四 報道機能

(一) 理論的系譜

まず一八六一年に、J・S・ミルが『代議政治論』の中の前章でも引用した個所で、議会の任務として、「政府の
仕事に公開の光を投げかけること」⁽³³⁾をあげていることが注目される。

これについて、一八六七年に出版された『イギリス憲政論』で、W・バジョットは次のように述べている。

「なお衆議院は、第四の機能として、報道機能と呼ばれるものをもっている。これは、現在の形から見ると完全に
近代的であるが、実際には奇妙にも中世時代の機能に類似したものである。かつての衆議院の職能の一つは、君主

に対し悪政を報告することにあつた。すなわち衆議院は、君主に対し、特定の身分層の困苦や不満を報告してゐた。ついで議事録が公表されるようになってからは、この困苦や不満を、現在の主権者である国民に報告することが、衆議院の報道任務になつてゐるのである。かつて君主が報告を求めたのと全く同様に、現在では国民がそれを求めているのである。⁽³⁴⁾

バジヨットは第四の機能として報道機能 (informing function) をあげているが、第一の機能としては首相の選出機能、第二の機能としては国民の考えを表明する機能 (expressive function)、第三の機能としては教育的機能 (teaching function)、さらに第五の機能として立法機能をあげている。本稿で意味したような報道機能は、正確には、この第四の機能と第三の教育的機能を合わせたものであるといえよう。第三の機能について、バジヨットは、先に引用した個所の前で次のように述べている。

「名士たちからなる公開の大きな会議が、衆人環視の中で開かれる場合、社会に深甚な影響を与えるのは当然である。議会は、社会をよりよく改革しなければならぬ。国民の知らないことを、国民に教えなければならぬ。⁽³⁵⁾」

議会の報道機能を論じるさいに必ず引用され、その根拠とされるのは、ウッドロー・ウイルソンによる一八八五年の『議会政治』の中の次の一節である。

「統治のあらゆる面を熱心に調べ、見たことについて大いに論ずるのが代表機関の適切な義務である。それは選挙民の目となり声となり、選挙民の知恵と意思とを体現すべきだということの意味する。連邦議会が政府の行政諸機関の行為と決定を熟知するあらゆる手段をもち、これを行使できないならば、国民はどのような奉仕を受けている

か知る手がかりをもたないことにならざるをえない。また、連邦議会がこれらのことからを精査し、あらゆる討論を通じてふるいにかけることをしないならば、国民は、まさに理解し指示することが最も重要であるはずの事柄について無知に終始し、困った無力な立場にとどまらざるをえない。議会の報道機能は、立法機能よりも優先されるべきものでさえある。」（傍点引用者）

ウイルソンのこの一節は、後世、調査権が報道機能を持つことの正当化の根拠とされ、後に検討するように判例でも広く受けいれられている。⁽³⁷⁾

(二) 判例の検討

1 ラムリー事件

報道機能が調査権との関係で、連邦最高裁判決に初めて現れるのは、一九五三年のラムリー事件⁽³⁸⁾においてである。事案は次のようなものであった。憲法政治委員会の書記であるラムリーは、特定傾向の書籍の大量購入者の名前を述べたことを、ロビー活動調査委員会によって要求されたが、それを拒否したために議会侮辱罪に問われたものである。

ラムリー側からは、このような調査は、修正第一条の表現の自由を侵すのではないかと主張された。法廷意見を代表したフランクファーター判事は、限定解釈の手法を使って、修正第一条の問題に直面することをさけ、結局ラムリーは本調査の対象にならないとして、有罪を破棄した。⁽³⁹⁾

判決の冒頭において、フランクファーター判事は、「この権能（引用者注、調査権）の及びうる範囲は、この権能についてのウッドロー・ウイルソンによる性格描写によって示されている⁽⁴⁰⁾」と述べ、本稿でも引用したウイルソンの『議会政治』の中の一節を引用している。さらにフランクファーター判事は、この引用箇所につづけて、議会の報道機能を「必要不可欠」なものであると述べている。

以上のように、報道機能は、傍論という形ではあるが、ラムリー事件において初めて司法上の認知を得たということができよう。

2 ワトキンス事件

ラムリー事件から四年後、連邦最高裁は、ワトキンス事件⁽⁴¹⁾において再び報道機能を扱った。この事件の事案は次のようなものである。

一九五四年四月、労働組合幹部ワトキンスは、下院非米活動委員会の小委員会に呼び出され、労働組合活動への共産党の浸透に関して質問された。彼は彼自身の共産党との関係、および党内の知人に関して証言することは認めたが、過去に共産党員であったか、またはその活動に従事したことがあっても、現在はそれから離脱した人々の氏名は明らかにすることを拒否した。そのため議会侮辱罪に問われたものである。

ウォーレン長官は、法廷意見を述べて、証人に対する質問は、調査中の主題への適切性 (Pertinency) を欠いているとして、ワトキンスの有罪を破棄した⁽⁴²⁾。

アメリカにおける国政調査権の機能について（猪股弘貴）

報道機能に関しては、「公衆がその政府の働らぎぶりについて知らされる (to be informed) 資格のあることはもちろんである」と述べ、同文の注記において、ウイルソンの「議会の報道機能は、立法機能よりも優先されるべきものでさえある」という一文を引用し、「連邦議会の歴史の非常に早い時期から、連邦議会はこの種の『報道機能』を一貫して行使してきた」と述べている。⁽⁴³⁾

ワトキンス判決は報道機能を一般的に是認するとともに、この機能の合法的な範囲には限界がある、と述べていることも重要である。先に引用した文章を含む段落において、法廷意見は次のように述べている。

「暴露のために暴露する (to expose for the sake of exposure) 議会の権能などあるはずがないことは、疑う余地のないことである。公衆がその政府の働らぎぶりについて知らされる資格のあることはもちろんである。このことは、主に個人の私的な諸権利の侵害にのみ帰結する、暴露の一般的な権能にまで拡大されてはならない。」⁽⁴⁴⁾

「暴露のために暴露する」権能がないといっても、このことはもっぱら私事の暴露にのみ適用されると判決は述べていることに注意しなくてはならない。J・ハミルトンは次のように述べている。

「ワトキンス判決自身『暴露のための暴露』に対する禁止の意味に関して、いくつかの手がかりを与えている。最高裁が指摘しているように、この言葉は私事の暴露にのみ適用があるのであって、公務における腐敗、非能率 (inefficiency)、浪費が公衆に公表されるという状況においては適用がない。それどころか、報道機能は政府の怠慢に立法府のスポットライトがあてられるとき、おそらく最も有効である。」⁽⁴⁵⁾

3 グラベル事件

一九七〇年代に入って、議会の報道機能は発言・表決の免責条項⁽⁴⁶⁾ (the Speech or Debate Clause) との関わりにおいて重要性を帯びてくる⁽⁴⁷⁾。そこで、国政調査権に直接関係するわけではないが、二つの重要判例を検討してみよう。まず最初はグラベル事件である。事案は次のようなものであった。

上院議員マイク・グラベルは上院公共土木工事委員会の中の小委員会の委員長として、委員会を開き、極秘とされていたいわゆるペンタゴン・ペーパーズを読み上げた。そして四七巻すべてを公記録 (public record) においた。そこで大陪審は、これら極秘書類の公開をめぐる犯罪行為を調査するために、上院議員の側近 (aide) を証人として召喚した。上院議員は訴訟参加者 (interenor) として、彼の側近に出頭させ証言させることは、自己の免責特権を侵すとして、裁判所に命令申請 (motions) を提出した。また上院議員は、ペンタゴン・ペーパーズを再出版するたために、彼が契約した出版社の編集長に出された召喚状に対しても、同様の命令申請を提出し、異議を唱えたものである。

法廷意見は、上院議員は小委員会で起きた事に関して、どこにおいても質問されることから保護されているとし、また彼の側近も、もし上院議員自身によってなされたなら免責されるであろうすべての事に関して、質問されることから保護されている、と述べた。しかし、ペンタゴン・ペーパーズを出版するという契約は、立法過程の一部をなすものではなく、免責条項によつては保護されず、彼の側近がこの契約に関して大陪審の前で証言することを要求されることから免除されない、と判示した。

五裁判官の法廷意見は、報道機能について何もふれていない。注目されるのは二つの反対意見である。

まずダグラス反対意見は、上院議員および側近は、免責特権によってペンタゴン・ペーパーズに関する尋問から免除され、出版社は修正第一条の出版の自由によって、それらの出版に関する尋問から免除されている、と述べている。ダグラス判事はこの意見の中で、「上院議員グラベルが小委員会の記録の内容を公表しようとしたことについていえば、教育的奉仕としてのこの素材の公表は、上院議員および下院議員の演説内容を無料で郵送するのと同様、免責特権の思想の一部である⁽⁴⁸⁾」と述べ、ウイルソンの『議会政治』の中の一節や、ワトキンス判決の「連邦議会の初めから、連邦議会は一貫して報道機能を行ってきた」という一文を引用している。

一方、ブレナン判事は次のような反対意見を述べている（これにはダグラス・マッシュナル両判事が加わっている）。「法廷意見は保護されるべき立法機関の活動の範囲から、われわれの民主的制度の心臓部に位置すると考えられる機能を除外しているのである。もちろん、私は政府の統治に影響を与えている事柄について、公衆に知らせる立法の義務について話しているのである。この『報道機能』は『院で行なわれた業務に関して、院の開期中そのメンバーの一人によって一般的に行なわれた物事』(Kilbourn v. Thompson, 103 U. S. 168, 204)の部類に属する」とは、ワトキンス判決において明確に認められたところである。『政府機関における腐敗、悪政、または非能率を調査し、公開する連邦議会の権能』について語るにさいして、法廷意見は、『連邦議会の非常に早い時期から、連邦議会は一貫してこの種の『報道機能』を行ってきた』ことを、注記したのであった⁽⁴⁹⁾。」

以上のように述べて、明確に報道機能は免責特権の及ぶ立法府の活動に属することを主張し、先例になるものとし

て、ワトキンス判決をあげている。これに続けて、ブレナン反対意見は、このことの確証として、実際の連邦議会を検証している。そこでは、報道機能のための連邦議会による財政的援助として、手紙の無料郵送特権、電話代と電報代への支給金、文房具の分配、連邦議会の記録からのリプリントに対する割引などをあげている。さらに、「公衆にとって重要で関心度の高い問題を選挙民に注意を呼び起こす手段として」連邦議会の審問は、広く公開され、時にはテレビ中継されていることを指摘している。そのような例として、組織犯罪についてのキーフォーバ審問、自動車の安全に関する一九六六年の審問、ベトナム戦争の発端と遂行に関する上院外交関係委員会の審問をあげている。そして、選挙民への報道が『議会での業務に関連して』連邦議会のメンバーによって『広く行なわれてきた』ことを疑う余地はほとんどない⁽⁵¹⁾、と結論づけている。

ブレナン反対意見は、さらに、報道機能の効用といったものの検討もしている。まず、「報道機能は、立法府の最も重要な責任の一つとして、アメリカ政治の多くの学究によって引き合いに出されてきた。例えば、ウッドロー・ウィルソンは、行政部による公共政策の遂行が立法部および選挙民によって理解されるということを保証することによって、権力分立を維持する上での報道機能の役割を強調したのであった。」⁽⁵²⁾として、『議会政治』の中の一節を引用している。次に、立法者と選挙民の両者を教育する重要な手段として、報道機能によってもたらされる両者のコミュニケーションによる、ギブ・アンド・テイクの性格に注目する見解をあげている。⁽⁵³⁾ブレナン判事は、これらの諸見解に十分くみするものではあるとしながら、他のもう一つの、そしてより基本的な利益があるとして、次のように述べている。

「現在の諸問題——戦争、人種関係、政府によるプライバシーの侵害——は、ここ数年、われわれの統治組織と、アメリカ人民にとって必要なものを満たし、アメリカ人民の欲求を反映する統治組織の能力に対する信頼の危機をまねいている。連邦議会と選挙民とのコミュニケーションは、政治組織、新法の基礎にある政策、行政部の役割をさらけ出し、明確にすることによって、この疑いを和らげることができると報道機能が政府の責任への信頼を促進するのに成功すればするほど、それは議員の『通常』の仕事というだけではなく、われわれの民主的制度に持続的活力を与える本質的なものの一つでもある。」⁽⁵⁴⁾

以上のように述べて、ブレナン判事は「公衆とのコミュニケーションという連邦議員の活動は、免責特権によって保護されるべき立法府の行為である」⁽⁵⁵⁾と結論づけている。

4 マックミラン事件

まず、事案を概観してみよう。下院コロンビア地区特別委員会の一小委員会は、下院議長に四五〇ページにのぼる同地区公立学校の制度に関する報告書を提出した。その報告書は四五ページにわたり、欠席者記録のコピーや、テスト・ペーパー、名前をあげての生徒の懲罰問題に関する記録を含んでいた。これら生徒の親のいく人かは、公衆一般にさらに報告書を頒布することを禁止し、すでに頒布されたコピーを回収することを求めて、集団訴訟を起こした。彼らの基本的な主張は、彼らの子供たちのプライバシーが侵害されたというものであった。

ホワイト判事は法廷意見を述べて、「議会の活動を公衆に報道する重要性を疑うものではない」⁽⁵⁶⁾ことを強調しながら

らも、報道機能がローカル・ローのもとで訴訟可能な素材を、議事堂を越えて頒布することを、自動的に正当化することは拒否している。名誉毀損 (libel) か、権利やプライバシーの不当な侵害に対する訴訟の原因を作る可能性のある報告書の公衆への頒布には、有効な立法府の目的がないことがあることを、法廷意見は指摘している。そして本件においては、連邦議会の正当な必要性がまさっていたかどうかを、乏しい資料から判断することはできない、と法廷意見は述べている。そこで、この点に関する妥当な判決のために、事件は下級裁判所に差し戻されたのであった。

補足意見においては、ダグラス判事（それにブレナン・マーシャル両判事が加わっている）が次のように述べていることが注目される。

「われわれにとつての問題は、『公衆への頒布が、単に連邦議会によって授権されたという理由だけで、議院での立法やその他の事項に関して、『議員が委員会や議院の議事へ参加する審議・伝達過程の必要不可欠な部分』と常に見なされなければいけないかどうかである⁽⁵⁷⁾』、ということに賛成できない。連邦議会の直面している問題や行政に関して、公衆に知らせる立法者の機能は、われわれの代表制民主主義を維持するために本質的なものである。もしわれわれが議員の上にシャッターをおろし、彼らを選挙民から孤立させるべきでないならば、報道機能は、立法するという機能に直接しかも必要不可欠に関係する活動と同様、免責条項の保護を受けるに値するものでなければならぬ。……私の見解においては、われわれの注意を向けるべき問題は、議院の報告書が原告の憲法上の諸権利を侵害しているかどうか、それ故に連邦裁判所による審理に服すべきかどうかである⁽⁵⁸⁾。」

以上のように、ダグラス補足意見は、明確に、報道機能は免責条項の保護を受けるものであると述べている。

さらに、報道機能について、ブラックマン判事（それにバーガー長官が加わっている）は、一部同意・一部反対意見において、次のように述べていることが注目される。

「正式に授権された調査による、情報の収集から公的な印刷や正式な報告による情報の公的な頒布まで含めて、立法の報告過程のそれぞれの段階は、正当な立法活動であり、特別な目的を満たすためにもくろまれるものである。議会の委員会が報告を準備するとき、主題に関して、仲間の議員にアドバイスするためにそうするだけではなく、さらに次のような目的を持っているのである。(1)、提案された立法を公衆に知らせること。(2)、問題の存在を公衆に知らせること。(3)、逆に、公衆から建設的なコメントや示唆を受けとること。(4)、連邦議会における彼らの選出した代表者の活動を評価することを公衆に可能にすること」⁽⁵⁹⁾。

「連邦最高裁は以前に、公衆は『その政府の働らきぶりについて知らされる資格がある』ゆえに、連邦議会は『政府諸機関における腐敗、悪政、非能率を調査し公表する』権能があると述べた (Watkins v. United States, 354 U.S. 178, 200 and n. 33)。実に、この種の活動に関して、ウッドロー・ウィルソンはずっと以前に次のように述べている。『議会の報道機能は、立法機能よりも優先されるべきものでさえある。』免責条項は、裁判所は国会の能率的な機能を妨げる道具として利用されるべきではない、というイギリスの原理の帰結である (Kilbourn v. Thompson, 103 U.S. at 201-205)。『報道機能』は効果的な立法部にとって本質的な属性であるので、法廷意見のこの機能の短縮は、免責条項によって法典的に意味され、われわれの権力分立原理の基礎にある、歴史的伝統を侵すものである⁽⁶⁰⁾と思う。」

(三) 報道機能を付随的機能とみる説

報道機能を否定する見解は見当らないが、この機能を、新たな独立した機能としてではなく、法制定機能や行政監督機能に付随するものとしてしか認められない、とする説がある。この説はマッカーシズムの嵐が吹き荒れていたころに有力に主張された。非米活動委員会などは、この機能を行使するのだと称して、⁽⁶¹⁾はなはだしい人権侵害をしただけに、このような見解にはそれなりの説得力があるといえよう。

この説の一例として、P・リアコスの見解をみてみよう。リアコスは、まず先のウイルソンの『議会政治』の中の一節について次のようなコメントを加えている。

「ウイルソンの報道機能に好意的な議論は、政府の活動やさまざまな行政諸機関の活動を、公衆に知らせるという文脈のもとなされたものであり、人民自身の私事に対する一般的な審問を正当化するものではない。⁽⁶²⁾」

さらに、次のように展開している。公衆が関心のある事項を、公衆に報道するという無制限な権能を調査委員会に与えるならば、調査事項には制限がなくなってしまうだろう。そして、独立した報道機能を認めることは、調査権は含意の権限であり、明示的、憲法上の権限からひきだされなければいけないという見解に反している。それ故に、調査権は法制定や行政監督に付随してのみ認められるものである、と結論づけている。

(四) 存在意義

それでは、今日の時点で、報道機能というのはどのような意味をもちうるのであろうか。ここにあげてい

べてを網羅しているわけではないが、アメリカにおいて、どのように考えられているかを整理してみよう。

1 自治との関係

主権者である国民は、統治に関する十分な情報をえていないならば、統治などできるはずはないだろうということである。これは最も根本的な存在意義であり、「知る権利」に国政調査権が奉仕するとはこのことを意味しているのである。国民は、議会の報道機能を通じて統治に参加できるのであり、この機能はまさに代表制民主主義を維持する上で不可欠のものであるといえよう。⁽⁶³⁾ 選挙民は報道機能により、立法部で何が問題になっているかを知ることができるとしてそれによって、今度は逆に選挙民が議員に建設的なコメントや指示を送り、⁽⁶⁴⁾ そして彼らの選んだ代表者がどのように職務を遂行するかを知り、評価することが可能となるのである。

2 法律制定の前提条件

法律がうまく施行されるためには、事前にその法律およびその法律によって是正される点が人々に知らされ、その支持をえていなければいけない。また1でもふれたが、人々に内容を報道することにより、議会へのフィードバックが起こり、それによって、さらにより良い法律を作り出すアイデアが生まれるかもしれないのである。⁽⁶⁵⁾

3 行政部の腐敗への抑止効果

国政調査が行政監督機能をはたすことはすでに述べたが、さらに報道機能によって、公務員の職務上の犯罪や怠慢に対して強力な抑止力となることが考えられる。⁽⁶⁶⁾この点については、「太陽は最大の消毒剤であり、電灯は最も有能な警官である」、というL・D・ブランドダイスの有名な言葉が想起されよう。⁽⁶⁷⁾

4 政治不信を解消し、政府と国民の信頼関係を高める

このことは、グラベル事件におけるブレナン判事の反対意見の中に示されている。⁽⁶⁸⁾議会と選挙民とのコミュニケーションを通じて、政治組織、新法の基礎にある政策、行政部の役割をさらけ出し、明確にすることによって、政治不信は和らげられるのではないか、ということである。

(五) 小 括

報道機能をめぐる理論と判例の検討を終えるにあたって、簡単ではあるけれども、整理をしておきたい。

まず理論について言えば、イギリスにおいてはJ・S・ミルおよびバジレットによってその役割が明言されている。アメリカにおいても、この点について、本稿ではふれることができなかったが、いわゆる建国の父祖たちによって肯定されているところであり、⁽⁶⁹⁾ウッドロー・ウィルソンによってみごとに定式化された。そして、学説の中にはマッカーシズムの吹き荒れた頃に、本稿で付随的機能説としてみたような、この機能を縮小しようという見解も登場したが、一貫してウィルソンの定式は受け入れられてきたといえよう。最近では、ウォーターゲイト事件の発生と、そ

れに対するアービン委員会等の調査権の発動によって、さらに報道機能は高く評価されている。

判例についていえば、一九五三年になって、ラムリー事件の法廷意見において、フランクファーター判事は、報道機能を「不可欠のもの」とみなし、ウイルソンの定式を引用したのであった。さらに数年後、ワトキンス判決は、報道機能に好意的な立場を表明した。その後、国政調査権の場面においては、報道機能にふれている重要判例は出していない。報道機能は議員の免責特権の文脈において登場してくることになる。この関係では、特に重要なグラベル事件とマックミラン事件を検討してみた。両判決からいえることは、法廷意見、補足意見、反対意見において報道機能に対する力の入れかたは違うというものの、基本的には、是認していることに変わりはないということである。

以上のように、アメリカにおいては、報道機能は議会の非常に初期の段階から行使され、判例および学説において広く認められてきている。しかも、古くから代議制民主主義におけるこの機能のもつ意義が理解され、ウォーターゲイト事件の例をみてもわかるように、かなりの成果をあげてきているのである。

(33) 注(9) 参照。

(34) パシヨット「イギリス憲政論」、中央公論社『世界の名著』第六〇巻、小松春雄訳一七二—一七三頁。W. BAGEHOT, THE ENGLISH CONSTITUTION 152 (Fontana/Collins).

(35) 小松訳、前掲一七二頁。

(36) WOODROW WILSON, CONGRESSIONAL GOVERNMENT 198 (Peter Smith). W. ウイルソン『議会と政府』、小林孝輔・田中勇訳、二〇二頁。

(37) アラン・ベースがこの一節について次のような厳格な解釈を示していることが注目される。

「調査委員会が公衆に報道する目的のために、一般化された暴露のもくろみに着手することが許されるという見解は、し

ばしば権威づけのために……議会の報道機能についてのウッドロー・ウイルソンの見解を引きあいに出している。しかしながら、ウイルソンは調査委員会についてではなく、連邦議会の本会議での討論や質問について書いているのだということを銘記すべきである。ちなみに、彼は特に行政部の活動に対する立法部の監督について書いていた。ウイルソンが書いたものは、エジヤートン判事が非難したもの——私人の個人的な見解の暴露——を調査権が達成するのを正当化するものではない。」(A. BARTH, *Supra* note 10, at 23; 傍点引用者)

(38) *United States v. Rumely*, 345 U.S. 41 (1953). この判決はまた、最高裁が明確に修正第一条が調査権の限界となることを認めた最初の事件としても注目に値する。

(39) 法廷意見は委員会の越権を理由とするもので、限定解釈の手法を使って、修正第一条をめぐる問題を避けている。これに対しては、ダグラス・ブラック両判事によってこじつけであるとされた。

(40) 345 U.S. at 43.

(41) *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957). この判決については、芦部『憲法と議会政』四一五—四二二頁参照。

(42) この判決では傍論においては、国政調査における表現の自由尊重の精神が高らかに謳いあげられていることが注目に値する。なお、適切性の要求は二年後のバーレンブラット事件において、ほとんど意味がなくなるほど価値が低下せしめられた。バーレンブラット事件については、畑博行「国政調査権と表現の自由」、『英米判例百選—公法』六四—六五頁参照。

(43) 354 U.S. at 200 and n. 33.

(44) *Id.* at 200.

(45) J. HAMILTON, *Supra* note 13, at 129.

(46) 議員の免責特権は、合衆国憲法第一編第六節一項において保障され、それによると「議員は、議院における発言もしくは討議について、院外において問責されることはない」となっている(田中訳、前掲三八頁)。

(47) 議員の免責特権に関して、七〇年代以前では、*Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367, 377 n. 6 (1951) で、フランクフ

アメリカにおける国政調査権の機能について(猪股弘貴)

「アーサー判事が本稿でも引用したウィルソンによる『議会政治』の中の一節を引用しているのが注目される。

- (48) Gravel v. United States, 408 U.S. 606, 636 (1972).
- (49) *Id.* at 649-650.
- (50) *Id.* at 650.
- (51) *Ibid.*
- (52) *Ibid.*
- (53) *See, Id.* at 651.
- (54) *Id.* at 651-652.
- (55) *Id.* at 652.
- (56) Doe v. McMillan, 412 U.S. 306, 314 (1973).
- (57) *Ibid.*
- (58) *Id.* at 328.
- (59) *Id.* at 332.
- (60) *Id.* at 333.
- (61) See C. BECK, CONTEMPT OF CONGRESS 181 (1959).
- (62) Paul J. Liacos, *Rights of Witnesses before Congressional Committees*, 337 BOSTON UNIV. L. REV. 345-346 (1953).
- (63) See J. HAMILTON, *Supra* note 13, at 132-134.
- (64) T・テイラーは次に述べている。
「要するに、公衆は国政調査において明らかにされた情報を受けとる資格が与えられているだけではなく、請願や手紙またはその他の適切なチャンネルを通じて、情報にコメントし、立法部に情報を補足する資格も与えられているのである。」
(TAYLOR, *Supra* note 21, at 248)

- (65) J. HAMILTON, *Supra* note 13, at 131.
- (66) J・ハミルトンは、「連邦議会が旺盛に探偵犬の役割を行使するという知識は、公務員の悪行に対して強力な抑止力となる⁷⁰」(J. Hamilton, *Supra* note 13, at 130)と述べている。
- (67) LOUIS D. BRANDEIS, OTHER PEOPLES MONEY 92 (1914).
- (68) See 408 U.S. at 652.
- (69) See J. HAMILTON, *Supra* note 13, at 127; Gravel v. United States, 408 U.S. 606, 652 (1972).

五　　む　　す　　び

以上報道機能を中心としながら、国政調査権の諸機能を検討してきた。わが国においても、調査権の立法機能と行政監督機能という面については、比較的意識されてきたといえよう。しかしながら、議員の資格要件および行動審査機能や報道機能については、全くといっていいほど目を向けられることはなかった。このうち前者については、わが国にも類似の規定があり、⁽⁷⁰⁾「議院の自律」という観点から検討されてきたが、後者についてはほとんど意識されてこなかった。

報道機能ということについて古くから注目していた先駆的・例外的存在として、芦部教授の見解がある。⁽⁷¹⁾わが国においてこの機能が論じられるようになるのは、田中金脈問題、ロッキード事件等一連の航空機疑惑の調査が行なわれるようになってからである。まず政治学者である松下教授により、国会の機能の一つとして報道機能(松下教授によつては「情報公開機能」)があげられていることは注目に値する。⁽⁷²⁾憲法学者の側からは、国民の「知る権利」に調査

権は答えるべきだという形で提示されるようになった。特に奥平教授は『知る権利』において、「国政調査権と知る権利」という一章を設けられ、「情報提供作用」（＝報道機能）について、ウイルソン等のアメリカにおける見解を紹介され、「国民の知る権利を意味あらしめるために、国政調査権を活性化することの」重要性を指摘されている。⁽⁷³⁾

それでは、わが国における報道機能を中心とした今後の調査権の方向性を探る前に、国政調査権において従来大きな比重を占めてきた、いわゆる「本質論争」に一言してみよう。この論争は、浦和事件をめぐって、調査権は独立権（以下この説を独立説と呼ぶ）なのか、それとも補助的権能（以下この説を補助説と呼ぶ）かで争われた。

独立説は、憲法四一条の「国会は、国権の最高機関」であるということの意味を、国会が行政機関・司法機関の上に立ち、国権の統括に任ずることを認めた趣旨であると理解している（統括機関説）。そして国政調査権は、議院がこの国権の統括をする一方法であると主張する。⁽⁷⁴⁾

補助説は、四一条前段の意味を、国権統括の地位と権限を国会に認めた法律的概念ではなく、いわゆる「立法国家」の政治的宣言であると理解している（政治的美称説）。そして国政調査権は、国会の憲法上の諸権能を実質的に裏づけ、その実効的な行使を可能にするための補助的権能であると理解している。⁽⁷⁵⁾

それではこの両説の実際的な違いはどこにあるのであろうか。対国民との関係においては、ここで最も重要な関心事である基本的人権の尊重ということで差異はないはずであるから、違いは認められない。また対行政権との関係においても違いはない。なぜなら、独立説によっても、行政権固有の権能を算奪することは許されないし、補助説でも、行政監督が認められるからである。違いは対司法権との関係であらわれる。つまり、独立説においては、司法権

に対する監督権が認められるのに対して、補助説ではこの点が否定されるのである。

この最後の点がまさに浦和事件において問題となり、両説が分かれたのであった。しかしながら、この問題は、奥平教授も述べているように、「司法権の独立」の考え方の相違をめぐる議論に——より一般性をもった議論の形態に——解消してしまえないか⁽⁷⁶⁾、ということが考えられる。というのは、独立説論者は、「司法権の独立」について、きまつて狭義にとり、「職権の独立」という意味に理解しているのである。補助説論者は、この点について、広義にとり、「裁判官の内心における法的確信の形成が自由でなければいけない」⁽⁷⁷⁾意義であると考えるのが通例である。このように考えてくると、私見においても、この問題は、「司法権の独立」の問題に解消してしまつたほうが良いように思われる（少なくとも思考経路上そうである）。

このような本質論争が全く無意味だと考えるわけではないが調査権論としては、機能論・目的論、とくに従来あまり関心が持たれなかつた報道機能を中心にして検討を進めることが重要であると考える⁽⁷⁸⁾。報道機能は、従来から認められてきた法制定機能や行政監督機能と密接に関連はしているけれども、それ自体一つの独立の機能である。

報道機能は、憲法上次のような位置をしめるといえよう。国民の「知る権利」が国民主権に根ざした重要な憲法上の権利であるとするなら、個々の国民に国政情報の開示を請求する権利があるとともに、国民の代表機関である国会が、政府に情報を請求しまたは自己のスタッフによつて情報を発掘し、それを国民に提供するのは国会の権能・機能さらには義務でさえあるのは当然の帰結である⁽⁷⁹⁾。

報道機能は、前章第四節でみたような存在意義を有するとともに、わが国においては、さらに以下のような有効性

を持つと考えられる。まず、今日わが国において国政調査権の壁となっている、いわゆる公務員の「守秘義務」を破る突破口となることができる。報道機能は、この壁を破る魔法のつえではないけれども、少なくとも「守秘義務」を知る権利にそった方向に改めてゆくための、議会側の有力な理論となりうるはずである。

次に、審議のあり方が変わってくるという効用が考えられる。というのは、調査は衆人環視の中で行なわれ、そしてそこでの行為が逐一国民に知らせられるとなると、国民のひんしゆくを買うような議員の発言および行為はなくなるはずだからである。とくに、従来わが国においてしばしば見られた、つるし上げの調査などは許されなくなるであろう。調査によって、新しい立法の争点や政府の失政や腐敗等についての情報を、主権者である国民に提供するような審議を目ざさなければいけない。

さらに、わが国ではほとんど行なわれていない、報告書を作成するという慣行を確立しなければいけなくなるはずである。⁽⁸⁰⁾大きな疑獄事件等の調査は、テレビ・ラジオ放送されるのが常であるから、この限りにおいては文字通り報道機能は行使されているといえる。しかし、わが国においては調査は決してしつ放しであり、報告書が作成されたという例はあまり聞かない。調査の本場であるアメリカでは、莫大な報告書が作成され、しかもかなりレベルの高いものとなっている。わが国においても今後このような方向を目指すべきであるといえよう。

最後に一言つけ加えておきたいことは、報道機能は確かに濫用されやすい面を持っているが、その場合は次の二点の歯止めがあるということである。それは、私事の暴露のための暴露をしてはならないことと、証人の憲法上の諸権利（人権）を侵害してはならないということである。これらの点については、後の機会に詳しく検討することとしたい。

- (70) 憲法五五条および五八条二項参照。
- (71) 芦部『憲法と議会政』八〇—九〇頁、同「議会政治と国民主権」(法セミ増刊『現代議会政治』所収)を参照。
- (72) 松下教授は「代表機関としての国会の存在意義は、『憲法』に直接規定をもたないとしても、憲法慣習として明確に憲法理論のなかに位置づけるべきである。」とした上で、次の四つの機能にまとめている。それは、(1) 情報公開機能、(2) 争点提起機能、(3) 政治調査機能、(4) 政府監督機能である(「国会イメージの転換を」、『世界』一九七七年二月号、四五—四六頁)。
- (73) 奥平『知る権利』三二—頁。
- (74) 磯崎辰五郎「議院の司法に関する国政調査権」阪大法学二号参照。独立説論者は、その代表者である故佐々木惣一博士、大石義雄教授等がおられる。
- (75) 芦部『憲法と議会政』参照。補助説論者は、故宮沢俊義教授、斉藤秀夫教授、団藤重光教授、作問忠雄教授、和田英夫教授等がおられる。
- (76) 奥平「国政調査権の『本質』」、法セミ増刊『現代議会政治』一六四頁。
- (77) 芦部『憲法と議会政』一六〇頁。
- (78) 奥平教授が次のように述べていることが注目される。
「付随か独立か、どっちかに分けねば気のすまない人はなおこの区別にしがみついているがよい。けれども、われわれ国民の観点からすれば、そういう区別にとらわれずに、国政調査権の目的の一つに、国民代表機関による、国民への情報提供作用があることを率直に認識して出発したほうがましである。」(「情報公開と国政調査権」、法セミ増刊『内閣と官僚』一七五頁)。
- (79) 奥平『知る権利』三二—九頁参照。
- (80) 奥平『知る権利』三四六頁参照。