

資料

政治家の地位利用と公序良俗違反

(信濃川河川敷裁判・鑑定意見書)(一)

成 嶋 隆

はじめに

信濃川河川敷裁判とは、概略以下のような事案である。

本稿は、いわゆる信濃川河川敷裁判（条件附所有権移転仮登記抹消登記手続等請求事件）につき、筆者が一九八七年一月（第一分冊）および六月（第二分冊）の二次にわたって新潟地方裁判所長岡支部に提出した鑑定意見書「政治家の地位利用と公序良俗違反について」に必要な補訂を行なったものである。

新潟県長岡市内に広大な信濃川河川敷が存在し、そこでは昔から農民約三〇〇人が農耕を営んでいた。だが、この土地は信濃川の増水時には水をかぶり、畑が流されるため、川の前面に新堤防を造り、また橋を架けて市街地に自由に往来できるようになることが、地元農民の長年の夢であった。そこで、昭和三年頃から地元選出の国会議員で郵政大臣（当時）であった訴外Aに対し、地元から陳情がなされてきたが、Aは当初これに

難色を示していた。ところが、Aが大蔵大臣に就任した昭和三

七年頃になると、Aは農民たちに河川敷の土地を売却するよう働きかけるようになった。「三年に一回は水につかるような価値のない土地だ」「堤防はすぐにはできない」といった説明で、Aの後援会組織が農民たちの説得にあたった。その上でAは、自己のダミーである被告会社Yを設立し、Yを買受人として約三〇〇人の農民から約二〇万坪余の河川敷を買い占める売買契約を締結せしめた。ところが、売買契約に基づく登記手続が終了した昭和四〇年、この河川敷に新堤防を建設する工事が始まり、昭和四二年には長岡大橋の架橋工事も着工された。これにより問題の河川敷は一等地に生まれ変わり、その価値は大きく高騰することとなった（原告側試算で約三〇〇倍）。右の経過により事態の真相を知るに至った農民 X_1 ・ X_2 は、Aの詐術（大蔵大臣の地位にあることにより知り得た情報を秘匿しつつ、ダミー企業を買受主体として、実際よりもはるかに安い価格で土地を買い占めた）により土地を取り上げられたとし、本件契約の詐欺による取消、錯誤・公序良俗違反による無効を訴求すべく、昭和五〇年九月二六日に新潟地方裁判所長岡支部に本件訴

訟を提起したのである。⁽¹⁾

右のような提訴の経緯からも分かるように、本件は、訴訟形式上は原告農民 X_1 ・ X_2 および被告会社Yを当事者とする。しかし、訴外AとYとの間には、Aが実質的にYを支配する関係ないし両者の一体関係が認められ、その意味で、原告側が主張するように本件における「真の被告はAである」ということができる。鑑定意見書はこのことを前提として、本件のように、政治家がその地位を利用して私腹を肥やすことがどのような責任を発生させ、どのような制裁をこうむることになるかという点につき、主として憲法学の観点から考察を行なったものである。

第一章 政治家の地位と責任

第一節 地位の確認

本件において、訴外Aがいかなる地位で関わっていたかを、考察の前提として確認しておく必要がある。

Aの政治的経歴は、以下のごとくである。

昭和二年 衆議院議員初当選、以来今日に至る。

同 二八年 八月 自由党新潟県支部長就任

同 三三年 八月 郵政大臣就任

同 三四年 二月 自由民主党新潟県連会長就任

同 三六年 七月 自由民主党政調会長就任

同 三七年 七月 大蔵大臣就任

同 四〇年 六月 自由民主党幹事長就任

同 四二年 五月 自由民主党都市政策調査会長就任

同 四三年 一月 自由民主党幹事長就任

同 四六年 七月 通産大臣就任

同 四七年 七月 内閣総理大臣就任

このようにAは常に国政の要職にあつたが、その要職歴任を支える基本的地位として、昭和二年以来、継続して衆議院議員の地位にあつた。

衆議院議員は、いうまでもなく国民の直接公選にかかる国民代表である。「国民代表」には広狹二義あり、広義においては「主権者たる国民にかわつて国家権力の行使を担当するすべての公務員」すなわち「公権力担当者」を意味し、狭義においては「個

別的具体的な国家行為（執行）の基準となる一般的抽象的法規範の制定（立法）を担当する機関の成員」すなわち「国会議員」を意味する。内閣の成員も、国会議員の中から選ばれる場合は、狭義の国民代表に含まれるとされている。⁽²⁾

Aの場合、本件売買契約締結時（昭和三九年）において大蔵大臣の職にあつたから、国会議員・国務大臣として、右の狭義の国民代表たる地位にあつたことになる。

ところで、右の国会議員というのは、「公務員」としての身分を有するものであろうか。この点、実定法上は必ずしも明確ではない。

憲法には、「公務員」^(一五・六・九条)の用語のほか、類似のものとして「官吏」^(七・七条)および「吏員」^(九三・九三条)という用語が用いられている。これらのうち、一五・一七条等の「公務員」に国会議員が含まれることは、それぞれの規定の趣旨からいっても問題はない。また「吏員」は、地方公務員法二条という「地方公務員」を意味するとされるから、これも国会議員とは無縁である。では「官吏」についてはどうか。

明治憲法下においては、公務員概念の二元的構成の原則がと

られ、天皇の任官大権・官制大権の下で天皇の使用人として性格づけられた「官吏」と、「国民を代表する議員」とが区別されていた。そこでは、帝国議会の議員は当然に「官吏」には含まれていなかった。これに対し日本国憲法は、このような二元的構成を放棄し、主権者国民により直接間接に選任され、公務に従事する一切の者を「公務員」とする新しい観念をとりいれたとされている。⁽⁴⁾とすると、七・七三条の「官吏」は明治憲法の観念をひきずっている規定ということになり、解釈論上の処理がやっかいになる。一元的概念構成を前提として用語の問題を相対化するならば、「官吏」を広く「公務員」としてとらえ、その内に国会議員を含ましめることも考えられる。しかし通説は、国会が「官吏に関する事務を掌理する」内閣そのものをコントロールする地位にあるとの理由から、「官吏」概念には国会議員は含まれないと解している。⁽⁵⁾つまり、明治憲法下とは全く異なる根拠づけではあるが、日本国憲法上の「公務員」概念にも依然として二元的要素があるのである。

法令上の「公務員」概念はどうか。刑法は、前述の二元的構成をとっておらず、「ひとえに国家公共団体の公務に従事する

職員」⁽⁶⁾という観点から「公務員」の概念を規定している。具体的には、七条一項に「公務員」の定義規定を置き、「官吏、公吏、法令ニ依リ公務ニ従事スル議員、委員其ノ他ノ職員」を列挙している。したがって、刑法上の「公務員」には明示的に国会議員が含まれることになる。

国家公務員法の場合はやや複雑である。同法は当初、一条において「この法律で国家公務員には、国会議員を含まない」としていたが、その後の改正によりこの規定が削除され、新たに一条二項として「この法律は、もっぱら日本国憲法第七三条にいう官吏に関する事務を掌理する基準を定めるものである」との規定が加えられた。この法改正により、国会議員が「国家公務員」から除外されたのか否かという点につき、学説は二分している。一方の見解は、前述した憲法七三条の「官吏」規定の通説的解釈から、国会議員は「国家公務員」から除外されたとし、他方は、明示的な除外規定が削除されたことにより国会議員は「特別職の国家公務員」となったと解する。⁽⁸⁾もつとも後説によったとしても、国家公務員法がその適用対象を「一般職」に限定しているので^(四項)、少なくとも国会議員が同法の適用

対象ではないという点では前説と異ならない。

以上、国会議員が「公務員」であるのか否かという点につき検討したが、右のように一義的な結論は得られていない。ただ、ここで問題となっているAの場合は、公務員法上の地位は明確である。なぜなら、Aは国会議員であると同時に國務大臣であり、国家公務員法二条三項二号は「特別職」として「國務大臣」を挙げているからである。一般職国家公務員を対象とする国家公務員法の諸規定は、國務大臣たるAには適用されない。

第二節 国民代表としての責任

日本国憲法は、その基本原理の一つとして国民主権原理を掲げ(前文一段)、この原理の具体的な実現形態として代表民主制ないし国民代表制を採用する(前文一段)。この、国民主権・国民代表制の下での「国民代表」(以下では狭義)の地位および責任の問題につき考察するのが、ここでの課題である。

一 国民主権と国民代表制の意義

国民主権原理の意味・内容については、戦後の「国体」論争(宮沢・尾高論争および佐々木・和辻論争)以来の論争史があり、現在も憲法学における主要な争点の一つとなっている。とりわけ、一九七〇年の日本公法学会における杉原泰雄・樋口陽一⁽⁹⁾・影山日出弥⁽¹¹⁾の報告は、主権論争の新たな展開の契機となった。三者を中心とし、多くの憲法研究者がコミットしたこの「七〇年代主権論争」の過程で、ここでの考察に関わる次のような論点が浮かびあがってきた。

(一) 「国民主権」と「純粹代表制」

第一に、一般に国民主権といわれる憲法原理の中に、実は性質の異なる二つの主権原理が識別されるのではないかということである。その二つの主権原理とは、狭義の「国民主権」(souveraineté nationale)と「人民主権」(souveraineté populaire)〔論者により表現は異なる〕である。これら二つの主権原理の相違は、大要以下のように整理される。

「国民主権」における主権主体は「抽象的観念的存在」とし

ての「国民」(nation、ナション)である。「国民」は、それ自体としては自然的な意思力を備えておらず、したがって主権の具体的な行使を自然人たる「国民代表」(représentant de la nation)に委ねざるをえない。ここに、「国民主権」原理と「国民代表制」との不可避的な結合関係が生ずる。国民代表と国民との間の法的関係は、「代表委任論」(théorie du mandat représentatif)により説明されるが、その内容はいかなるものか。

「代表委任論」の内容を知るためには、まず、一般に「人を媒介とする間接的表現」の諸類型について整理する必要がある。⁽¹²⁾

まず、「代理」と「代表」とが区別されねばならない。前者は、純然たる法律上の概念であり、常に二個の人格の存在を前提とする。これは、代理人が本人のために第三者に対して意思表示をなし、その法律効果を本人に帰属せしめる行為である。代理には、本人の意思に基づく「委任代理」と、本人の意思に関係のない「法定代理」とがある。一方、「代表」とは、一定の集団の意思を媒介者（代表者）が発表し、その発表がそのまま集

団の行為となることをいう。代理と異なり、代表においては集団と代表者のうちいずれか一方のみが人格を有し、他方は人格を有しない。また、代理は特定の第三者に対してのみ効力を有するが、代表は集団の外に対して一般的な効力を有する。

「代表」の中にも、法的な性格の異なるいくつかの類型が区別される。まず、代表権が法的な拘束を受けるか否かにより「法的代表」と「政治的代表」とに分かれる。前者はさらに「委任代表」(命令的委任、mandat impératif)と「法定代表」とに区別される。委任代表は、代表者が集団から委任(訓令)を受け、その委任の条件に拘束される代表の関係である。西洋中世における「等族会議」における代表関係にこの例がみられる。法定代表は、法人の構成員が機関となってこれを代表することという。地方公共団体の長、一般の法人の理事の場合などがこれにあたる。

受任者が委任の条件により拘束される「法的代表」に対して、なんらの法律的条件にも服さないのが「政治的代表」または「代表委任」(mandat représentatif)である。国民主権—国民代表制の下での国民代表と国民との関係は、まさにこの政治

的代表（代表委任）の關係にあたる。政治的代表とは、文字どおり集團の意思を政治的に代表する行為であり、代表者は、被代表者たる集團から全く独立した地位にあって、集團の意思を自らの意思に従って表明する。ここには、代表者と被代表者との間に実体的な委任關係ないし意思の拘束關係は存在しない。

また、「この場合の代表關係においては、代表者は、被代表者（この場合は国民）のために行動する者とみなされるが、代表者の行為が、法的に被代表者に帰属し、被代表者の行為とみなされることを意味するものではない。」⁽¹³⁾

かかる代表概念は、後に述べる「半代表」概念や「社会学的代表」概念と區別する意味で、「純粹代表」ないし「純代表」と呼ばれ、このような代表の觀念を基礎とする統治体制は「純粹代表制」または「純代表制」と呼ばれている。

近代市民憲法史において、以上みてきたような「国民主権」と、「政治的代表」の觀念に基づく国民代表制とを最初に採用したのは、フランスの一七九一年憲法であるとみられる。同憲法の次のような規定にこのことが確認される。——「すべての権力は国民のみから発し、国民は、授權によるのでなければこ

れを行使できない。フランス憲法は代表制をとる。」^(二三篇)「もろもろの県において選出された代表者は、特定の県の代表者ではなく、国民全体の代表者である。代表者には、いかなる委任も与えることはできない。」^(二三篇三)

(二) 「人民主権」原理

七〇年代主権論争において、「国民主権」との區別が強調された「人民主権」の論理構造は次のようなものである。

この場合の主権主体は、「一定の時点における具体的な市民の総体」・「選挙人団に組織された集團」等と定義される「人民（People、プープル）である。人民はそれ自体意思決定能力を有するものとされ、人民を構成する各市民は、主権の「分有者」（ルソー）として主権の行使に当然に参加できることになる。人民主権は、国民主権の下におけるような「純粹代表制」を排して、原理的には直接民主制（démocratie directe）と結合する。また、議会制度をとる場合には「人民」による一般意思の決定とその執行についての統制を確保する制度⁽¹⁶⁾を要請する。それらは、命令的委任・人民投票（référéndum）・人民発案（initiative populaire）・人民拒否（veto populaire）・民意確認

のための議会解散制度・普通選挙（suffrage universel）・比例代表制（representation proportionnelle）等である。

（三）二つの主権原理の關係

それぞれ主権主体や論理構造を異にする「国民主権」と「人民主権」とは、近現代の憲法史において、相互にいかなる位置關係にあったか。主権論争の当事者により把握のしかたに相違があるが、以下の諸点は共通項として指摘できる。素材をフランス憲法史にとるならば（この点も論者に共通する）、まず一八世紀末のフランス大革命の結果、それまでの「君主主権」を排除して実定憲法原理として定着するのは「国民主権」の方であった。この主権原理は、絶対君主制下の国王の権限を奪い、革命の成果たる所有關係・權力關係を市民階級（ブルジョワジー）の優位の下に編成するのに役立ったのである。その理由は、前述した当該主権原理の論理構造により、当時の革命議会の多数派であったブルジョワジーに、「国民代表」として民衆の意思に拘束されることなく一般意思を表明する自由が保障され、そのことによりブルジョワジーの政治支配が事実上確保されたからである。一方「人民主権」原理は、フランス革命が急

進化した段階に、議会ブルジョワジーに対抗する民衆の主権原理としてその構想がうち出されるが、結局は葬り去られ、その後は実定憲法原理としての「国民主権」原理に対抗する「思想ないし運動の原理」⁽¹⁷⁾として展開することになる。したがって、フランス憲法史でみるかぎり、これら二つの主権原理の対抗は、市民憲法の史的展開過程における一つの重要な機軸となっている。

革命後の諸憲法における主権原理の把握については、見解が分かれている。樋口は、一九世紀後半、フランスでは第三共和政（一八七〇年）の時期に、議会制民主主義の確立とともに「人民主権」が定着するとし、杉原は、この段階以降でも主権原理としては「国民主権」だが、第二次世界大戦後においては「国民主権の人民主権への傾斜」の現象がみられるという独特な見解を示している。この「傾斜」現象については後述する。

二 日本国憲法の国民主権原理

（一）とらえ方の違い

日本国憲法の国民主権原理は、上述の二つの主権原理のうち

いずれに該当するか。

樋口は、この憲法における主権原理を「人民主権」（樋口の表現では「プーブル主権」ととらえるが、樋口の場合、もともと主権とは「権力の正当性の所在」を示すものにすぎず、権力の実体的な帰属（「実力の所在」とは無関係のものとして置ける。したがって、「人民主権」に結合する前述のような諸々の制度装置の問題には関心が払われていない。

影山は、日本国憲法が「人民主権を理念として承認している」とし、そのことから、この憲法の解釈にあたっては人民主権の「理念型に適合するように把握すること」が要請されるとする。⁽¹⁸⁾

杉原は、前述の「国民主権の人民主権への傾斜」が日本国憲法についても確認されるとする。「傾斜」現象は、杉原によれば「国民主権」の特殊な論理——「国民代表」の非特定性——に由来するとされる。この原理の下では、民選の議会のみならず世襲の国王も「国民代表」となることが可能であり、さらには「選挙人団に組織された人民」が、「国民代表」となることもありうる。後者の場合、それは「人民主権」に限りなく傾斜したものであるという。「傾斜」現象の具体的な現われは、「国

民主権」の憲法の中に「人民主権」になじむ規定が登場してることだとされる。日本国憲法でもそのことが確認され、この憲法において「国民主権」に適合的な規定（四三條一項）と「人民主権」に適合的な規定（五三條一項）とが併存ないし混在していることが指摘される。杉原は、この「傾斜」現象の認識をふまえて、解釈論としては、「人民主権」原理に依拠することを基本とすべきであるとし、「国民主権」になじむ諸規定については、「人民主権」の見地からの一定の修正解釈が必要であるとする。⁽¹⁹⁾

（二）「社会学的代表」概念

ところで、日本国憲法の主権原理の性格およびそこにおける「代表」の観念をめぐる論議に、最近新しい視点が導入されつつある。いわゆる「社会学的代表」ないし「半代表」の概念の登場である。この新しい代表概念の意義を、主唱者である芦部信喜は次のように述べる。

「従来の国民主権の憲法における古典的な代表概念によると、『代表』とは、議会の議決が観念的な統一体としての全国民の抽象的な一般意思を表現する意味だ、と考えられたこと、いいかえれば、古典的な代表概念は、現に具体的な国家に実存する

国民がどのような意見をもっているか、という実態とは無関係に構成されていることである。したがって、この代表理論は、議員が利益団体や政党の代表者・受任者として行動するという事実によって、ますます現実的な基礎を欠く不可思議な幻想であることを露呈するに至る。ここに新しい代表概念、すなわち議会が国民を代表するとは、議会が、現に国民の間に存在し互いに衝突する複雑な利益状況を、その構成・組織の面においてもできるだけ忠実に反映している、という社会学的な現象を意味する、と考える説が強調されるようになった理由が存するといえよう。たとえばデュヴェルジェが、……『選挙された者は、あたかも絵画が景色を描くように、選挙人を代表する。代表とは、国民の政治的見解と国民が選んだ代議士の政治的見解との類似以外の何ものでもない』と述べた趣旨も、右のような社会学的代表の概念を明らかにするものだと思ふことができる。⁽²⁰⁾

この指摘にみられるように、「社会学的代表」ないし「半代表」の概念は、古典的な「純粹代表」概念が、選挙民と議員との間に事実上の意思の拘束関係（実体的委任関係）が存在するという現実とそぐわないという認識をふまえて提唱されたものであ

る。実際、今日の議会政治の実態をみれば、党議拘束により議員が政党（これ自体、国民の政治的意思を媒介する）に従属し、また議員が再選を望んで有権者の意思を国会において代弁するという事態が生じており、「代表者は国民の意思に拘束されない」という「政治的代表」の建前に反する現実が存在する。ここから、「議員を選挙されるものとしながら、その議員が選挙民ないし選挙区の支配の下に立つことを否認することは、背理である⁽²¹⁾」との指摘すら出てくることになる。社会学的代表概念はこのような議会制の現実を直視し、これをまさしく「社会学的」に把握する概念として「代表」の概念を再構成したものである。したがって、これ自体は、さしあたり社会学的な事実を説明するものであり、そこから何らかの法規範的要請が導かれるかどうかは別問題である。実際、杉原はこの点につき「議員が選挙人団の意思に従って行動する傾向にあるという事実上の関係をもって、直ちに議員が選挙人団の意思に従って行動しなければならぬという法律関係に代替することは、次元の異なる異質の関係を無差別的に混同することにはかならない⁽²²⁾」と批判的に指摘している。

(三) 「社会学的代表」概念の有用性——選挙法の諸原理に即して

とはいえ、今日の議会制において、国民と国民代表との間に意思の拘束関係が樹立されねばならないという規範的要請の契機が全く存在しないと断言することはできない。例えば、日本国憲法下の選挙制度の基礎をなす法原理は、かかる規範的要請を前提とせずして説明することが困難である。

もともと、古典的な国民代表制の下においては、国民代表は、ともかくも国民のために意思表明する機関であればよかったのであり、その選任手続に国民が参加することが当然に要請されていたわけではなかった。つまり、国民代表の選出が選挙によらねばならないという要請は論理必然的なものではなかったのである。実際、古典的代表制の採用例として前に紹介したフランス一七九一年憲法は、国民代表として、世襲の「国王」と間接選挙による「立法府」とを指定していた。このような建前を前提とするならば、日本国憲法の国民代表制について、「両議院の議員は、国民によって選挙されるということによって、すぐれて国民の代表者である⁽²³⁾」とする見解は、論証を欠いた非

科学的な命題として批判されざるをえない。古典的国民代表制の下では、選挙は国民と国民代表との間の実体的な委任関係を担保するものではなく、法的には「特定の人間を国家機関の地位に任命する合同行為⁽²⁴⁾」と定義づけられるにすぎないのである。選挙権の法的性格も、ここでは国民固有の「権利」ではなく、かかる合同行為に参加する「公務」であるか、あるいは、ただか「選挙人団への加入請求権」として把握せられるにすぎない、ということになる。

以上のような論理からすれば、この代表選任手続が実体的な委任関係を樹立すべきであるという要請を、選挙法ないし選挙制度の規範原理として認めることはできないということになるかもしれない。しかるに、今日の議会制論および選挙制度論においては、この規範的要請が当然の前提として措定されているのである。具体的にみてみよう。

選挙法の基本原則としては、一般に①普通選挙、②平等選挙、③直接選挙、④秘密選挙、⑤自由選挙等が挙げられる⁽²⁵⁾。これらのうち、①普通選挙および②平等選挙の原則は、各々、選挙人資格および選挙権の内容（投票価値）の面での平等を要請する

ものであり、国民の基本的な人権たる選挙権の平等保障を本旨とするものだが、同時に「国民諸階層の政治的意思を忠実に議会に反映する」という要請、つまり「代表の正確」の要請に根ざすものでもある。また③直接選挙は、国民個々人の意思表示に中間的意思が介在することを排除し、有権者と議員との間の意思の直接的な結合関係を担保するものといえる。

④秘密選挙、⑤自由選挙についても、同旨のことがいえよう。

このように、選挙法の諸原理の意味するところをみただけでも、今日の議会制において、国民と国民代表との間の意思の拘束関係ないし結合関係が、単に社会学的な事実として確認せられるのみならず、それが規範的な要請として前提とされているものとみななければならない。かかる規範的要請が導かれる所以は、一般的には、民主主義思想の発展により、選挙に「国民代表の地位の正当化」の機能を持たせることが要求され、また選挙権を主権者国民の固有の権利として把握することが要求されてきたからにはかならない。日本国憲法でいえば、前文の「正当に選挙された国会における代表者」との規定や、公務員の選定罷免権を「国民固有の権利」とした一五一条一項は、まさしく

前述の法理を示すものであり、さらに四三条一項の「全国民を代表する選挙された議員」との規定も、選挙と代表との相互補完関係を前提としてみるとみられるのである。

以上のことは、「代表」概念の側面ではいかなることを意味するか。芦部は、「本条（日本国憲法四三条）にいう「代表」が政治的・社会的代表の二つの意味を含むと考えても、理論的に矛盾することはない」として⁽²⁶⁾いる。規範の次元と事実の次元とを区別する二元論的な観点に立ち、社会学的代表概念をあくまでも事実の次元に即したものととらえるかぎりでは、この主張は正しい。つまり、法的な建前の上では議員は有権者の意思から独立しているが、事実の上では前者は後者に従属している、という指摘は、なんら理論的に矛盾しないのである。

しかし芦部は、同じ論文の別の箇所で、「代表とは代表者意思」と被代表者意思との事実上の類似をあらわす社会学的な意味を含む概念と解すべきであるから、議員の選挙方法もその趣旨に、⁽²⁷⁾「そういうものであることを要する」と述べており、この点で理論上の混乱をきたしている。

今日の国民代表制、とりわけ日本国憲法下の国民代表制の性

格につき、芦部の把握するところは必ずしも当を得ていない。そこで、問題を主権原理の次元にまで掘りさげ、日本国憲法の国民主権原理を「人民主権」ととらえ、その観点から「議員と選挙民との関係を法的に密接ならしめる方向」⁽²⁸⁾で理解しようとする杉原の方法が注目されてくる。問題をこのようにとらえ直すことにより、先にみた選挙法の基本原理等も整合的に説明することができる。

三 日本国憲法下の国民代表制と国民代表の責任

以上の考察をふまえて、これまで断片的に触れてきた日本国憲法下の国民代表制の内容と、そこにおける国民代表の責任の問題を総括的に考察する。

(一) 基本的な法理

憲法前文の「そもそも国政は、国民の厳肅な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」との命題は、「人類普遍の原理」としてこの憲法の根本規範をなしている。ここに、すでに日本国憲法の採用する国民代表制の基本的な法

理が示されている。その基本的な法理とは、第一に、主権者国民から国民代表への「国政の信託」の法理である。この「信託」が国政選挙の場で、また国民の公務員選定罷免権の行使を通してなされることはいうまでもない。そしてさらに、先の考察を踏まえるならば、ここでの「信託」とは主権者国民から国民代表への「委任」ないし「授權」を意味すること、したがって国民代表がこの委任・授權に拘束されるという意味が含まれているとみることができる。第二に、国政の信託の結果として、その「福利の国民への帰属」という法理が示されている。換言するならば、国民を代表して公権力の行使を担当する国民代表が、国民のためにこの権力を行使しなければならぬという法理である。したがって、国民代表による公権力の濫用は「信託違反」であり、国民の福利に反することとして責めを負うことになる。

このように、憲法前文から、国民代表の責任の内容として「国民の福利のために公権力を行使する責任」が導かれる。では、この「責任」の本質は何か。

(二) 「責任」の意味

「責任」⁽²⁹⁾の類型には、まず法的責任と非法的責任との大きな

区別がある。前者は、違法行為を責任原因とし、なんらかの法的制裁を受けることを責任内容とするものであり、刑事責任・民事責任・懲戒責任等の諸類型がある。刑事責任は、犯罪という違法行為について刑罰というサンクションを負担するものであり、民事責任は、債務不履行・不法行為等の民事上の違法行為について損害賠償等の民事罰を受けるものである。いずれの場合も、責任原因と責任内容が法定されており、かつ責任の有無を判定する手続（司法過程）も厳格な法的統制を受けている。これに対して、なんらの法的統制に服さない責任の類型がある。例えば、「道義的責任」といわれるものがあるが、これは道徳律を基準として、これに背いた場合に人が観念する非難可能性であり、もとよりこのような責任の発生原因は法定されておらず、また法定しうるものでもない。道義的責任の有無の判定も、各人の価値判断に委ねられているのである。

非法的責任の類型の一つに、「政治責任」と呼ばれるものがある。杉原は、この「政治責任」の論理を、法的責任の一つである「刑事責任」のそれとの比較において説明している。⁽³⁰⁾それによれば、まず「政治責任」における「責任主体」は「公権力

担当者」に限定される。「公権力の担当者は、国民の公権力の行使にたずさわっているが故に、一般国民の場合と異なっており、刑事責任のほか政治責任をも負うべき地位におかれているのである。主権者にかわって公権力の行使を担当する者は、それを主権者の利益のために行使すべき義務をもっている、それを濫用する権利をもっていない。しかも、公権力の濫用は、個人の権利の濫用の場合と異なっており、全国民に災禍をもたらす。政治責任は、その災禍を未然にもしくは最小限にいとめるために、とくに公権力の担当者について認められているのである。」次に、「政治責任」は法的な責任ではないから、責任原因が法定されず、その原因も違法行為に限定されない。「権力担当者の不当な行為」さらに「権力担当者としての不適任性」も責任原因となりうる。ここから、責任の存在の立証において、刑事責任ほどの正確さが要求されない、ということが導かれる。「政治責任は、全国民を迅速・確実に災禍から免れさせるためのものであるから、違法・不当・不適任の疑いを立証するだけで足りる。『灰色』の立証のみで足りる。ここでは主権者にとって危険の蓋然性のある者を公権力の行使から遠ざけることこそ

が主題である。『疑わしきは権力担当者の不利益に』がここでの原則でなければならない。次に、政治責任の有無を判定するのは裁判所ではなく、「通常、主権者たる国民およびその代表機関としての議会が政治責任の追及を担当する。」最後に、責任内容つまり責任の「とり方」であるが、法的責任の場合はなんらかの法的な制裁を受けるということであつたのに対して、政治責任の場合は、端的に「公権力担当者の地位から退くこと」であるとされる。このような責任内容について、かつては法に規定されることなく、「非難を受けた権力担当者が自省し自ら非を正すことが期待されていた。だが、この方法は、非を正そうとしない権力担当者については無力で、全国民を災禍から守るうえで迅速性と確実性に欠ける。それ故に、現代の諸憲法は、責任内容を法定する傾向にある。」例えば、日本国憲法六九条は、衆議院における内閣不信任の決議を受けて、内閣が衆議院を解散しない限り、内閣は総辞職しなければならぬと規定しており、また七〇条によれば、解散―総選挙の後の最初の国会召集のときは、内閣は総辞職しなければならない。ここでは、内閣不信任の場合の法的効果として、責任の内容（内

閣総辞職）が法的に確定されているのである。

杉原の「政治責任」論は、ここでの考察にとって示唆に富むものである。前述した「国民の福利のために公権力を行使する責任」という国民代表の責任の本質とは、まさに杉原のいう「政治責任」なのである。

(三) 政治責任追及の制度装置

以上のように、日本国憲法の国民代表制の下において、国民代表が政治責任を負担する地位にあるということが確認された。では、憲法は、国民による国民代表の政治責任の追及についていかなる制度装置を用意しているだろうか。

まず第一に、一五一条一項が公務員選定罷免権を国民固有の権利として保障したことが重要である。本規定の通説的な解釈によれば、「公務員のすべてが国民によって直接に選定罷免されることを意味せず、その地位がなんらかの形で究極的に国民の意思に基づくことを要求するにすぎない。」⁽³¹⁾ また国会議員の罷免については、「立法措置がない以上は、国会議員に対する選出母体の具体的・個別的な訓令権ないし罷免権は事実上存在しない」⁽³²⁾ものとされる。たしかに現行法制上、国会議員の政治責

任の追及は選挙の機会のみに限定されており、次の選挙における落選の可能性のみが、国会議員にとつての唯一のサンクションとなっている。通説は、かかる現行制度を解釈論的に追認したもののだが、このような見解は、一五条一項が罷免権を「固有権」として規定したことの積極的意義について無頓着であるとのそしりを免れない。憲法上は、——法技術上、制度運用上のさまざまな困難はあるが——一定の要件の下に国会議員についての罷免（解職請求）制度を設けることが要請されているとしなければならぬ。そのような解釈を踏まえて、一五条一項を国民代表の政治責任追及の装置として把握することができよう。

第二に、憲法六二条に規定される議院の国政調査権が、国政を信託された国民代表の責任追及の装置として把握されよう。国政調査の権能が、なにゆえに議院に保障されねばならないかという点については、複数の理念からの根拠づけがなされている。例えば芦部は、「国会が国権の最高機関であること」、「日本国憲法が議院内閣制の建前を定めていること」および「国民の側からいえば、国民主権に基づいて知る権利が憲法上保障さ

れているということ」の三点を挙示する。⁽³³⁾ 江橋崇も、議院内閣制の下での議会の行政統制権等とともに、「国民主権原理からの根拠付け」として「主権者たる市民に一番近い所にいる『代表』の集合体として議院には主権者に国政情報を提供する義務と権限があること」を指摘する。⁽³⁴⁾ このように、議院の国政調査権は、主権者国民による国民代表（この場合は広義の国民代表＝公権力担当者）の政治責任追及の制度としての性格を有していることが確認される。

第三に、憲法の採用する議院内閣制のシステムにおいて、内閣が行政権の行使について国会に対して責任を負う（憲法六六条三項）という原則が、やはり国民主権原理に根ざしている。もともと議院内閣制という制度自体が、「権力分立の要請にもとづいて、行政権と立法権とをいちおう分離したのちに、さらに、民主主義の要請にもとづいて、行政権を民主的にコントロールするために設けられる制度」⁽³⁵⁾であり、この制度により、主権者国民は、その代表機関の統制権を媒介として行政権に対するコントロールを及ぼすことができるのである。憲法六六条三項にいう「責任」が、行政権行使についての政治責任であることはいうまで

もなく、したがって内閣としての責任のとり方はその地位を退くこと（引責辞職）である。憲法六九・七〇条における、内閣不信任の場合の総辞職の義務づけは、かかる責任内容が法定されている例外的なケースであることは前述した。

国民代表は、以上のような制度装置の運用により、主権者国民から政治責任を追及される地位にあり、有責とされる場合には公職を辞することを余儀なくされる立場にある。

（四）国会議員の免責特権について

ところで、国民代表とりわけ国会議員の責任を論ずる場合に、避けて通ることのできない憲法規定がある。五一条の「議員の免責特権」規定である。「両議院の議員は、議院で行つた演説、討論又は表決について、院外で責任を問はれない」とする同条は、従来、憲法四三条一項とともに、日本国憲法下の国民代表制が「政治的代表」の観念を基礎とする「純粹代表制」であり、とくに「命令的委任」を排除するものであるということを「証明」する規定であると説かれてきた。たしかに、先にみた「政治的代表」概念の下では、国民代表は国民の意思に拘束されることなく自由に意思表明をなしうる地位にあり、その意思表明

について責任を問われることはないと言われていた。ただし、この場合の免責の保障は、あくまでも民事責任・刑事責任・懲戒責任といった「法的責任」についての保障であり、政治責任についても免責の保障が与えられているわけではない。五一条の法意も、あくまでも議員の言論活動の自由を確保するために、少なくとも院内における発言・表決については、これを院外における民事・刑事・懲戒責任の原因とはしない、という点に主眼がある。院内における発言・表決を理由として、当該議員が有権者から政治責任を追及される事態は、まさしく「本条の直接関与するところでない」⁽³⁶⁾のである。むしろ、憲法五七条三項の規定（各議員の表決の会議録への記載）などからすれば、国会議員の院内行動は、政治責任の面では、まさに「責任原因」以外のなものでもないのである。

（五）国民代表の刑事責任について

国民代表は公権力の行使につき政治責任を負担すべき地位にあるが、これのみを負担して他の責任を一切免除されるわけではないことはいうまでもない。私法関係において発生する民事責任や、犯罪行為により負担する刑事責任が、国民代表である

が故に免除されることはない。国会議員についても、院内での発言・表決については民・刑事上の免責特権が保障されるが、院内行動とは無関係の私的行為についてまで保障が及ぶことはない。後者については、法の定めにより相応の責任を負担する。

それ以上に、国民代表が国民代表であるが故に負担しなければならない「法的」な責任がある。刑法の瀆職罪——職権濫用の罪(一九三)および賄賂罪(一九七)——である。「職務犯罪」

としてのこれらの犯罪は「国家机关を構成する公務員が、いわば内部から国家の作用(公務の適正な運用)を侵害する」(37)もの

である。その保護法益とするところは、とくに賄賂罪の場合は「公務員の職務執行の公正」ないし「職務の公正に対する社会の信頼」にある。(38)国民代表は、広義のそれであれ狭義のそれであれ、この瀆職罪の主体となる。それに対応する刑事制裁を免れることはできないのである。

ところで、瀆職罪、とくに賄賂罪の保護法益の内容に注意する必要がある。職務の公正、それに対する信頼という利益・価値は、国民代表が国民の信託を受けて公権力を行使することにより負担することになる政治責任の場合と共通しているとはい

えないだろうか。というよりも、瀆職罪による処罰は、公権力担当者が政治責任を負っていることを前提として、これに対して特別に科せられる刑事制裁であるといえないか。(増賄賂罪の場合と収賄罪における仲裁人の場合については一応考慮の外におく。)刑法における、この「政治責任と刑事責任との連動」は、本件の争点である「政治家の地位利用行為についての法的責任」の問題を考察する上で、きわめて重要な意味をもっていることを指摘しておきたい。

第三節 国務大臣(特別職国家公務員)としての責任

一 国務大臣(大蔵大臣)としての責任

本件において、Aが国務大臣(大蔵大臣)の地位で関与していたことは先に確認した。また、国務大臣が内閣構成員として国会に対して責任を負うこと、そのことは究極的には主権者国民に対する責任の負担であること、また、そこでの責任は政治責任であること等についても、これまでの考察で確認された。

國務大臣の場合、政治責任のとり方、つまり責任内容はどういうものであるのか。一つのケースは、連帯責任の結果として総辞職する場合である。このほか、特定の國務大臣が、その個人的な責任事由により、または個別的管轄事項に関して、単独で責任を負う場合がある。この場合、内閣総理大臣が憲法六八条二項の罷免権を発動して当該國務大臣に責任をとらせるかたちと、國務大臣自ら引責辞職するかちとがある。過去の具体例では、國務大臣の発言や行動が国会等で問題とされ、引責辞職したケースが多い。

國務大臣は「主任の大臣として、行政事務を分担管理する」

(内閣法三) (内閣法三) ものとされ、各省大臣として「その機関の事務を統括する」(国家行政組) (国家行政組) 等の権限を与えられている。大蔵大臣の場合

合は、主任大臣としての一般的権限に加えて、「予算の作成」

(財政法二二条) (財政法二二条) 「予算執行監督」(会計法四六条) 「国有財産の総轄」(国有財産法七条)

(条) 等、国家財政上の強大な権限を有している。したがって、

大蔵大臣の地位にあるということにより、國務大臣としての単独責任が、いわば加重されるという見方も可能である。一般に、「権限なければ責任なし、責任なければ権限なし」といわれる

ように、強大な職務権限には、重大な職務行使上の責任が対応するものである。大蔵大臣は、右のように、法令上強大な職務権限を与えられており、また立場上重要な国政情報を知得領有することが可能である。これらを駆使することにより国家意思の決定に対して主導的に関わることができる。とりわけ国政の方向を左右するともいえる国家の財政政策については、決定的な影響力を行使しうる地位であるといえる。したがって、この地位にある者の政治責任は、他の國務大臣に比して数段も重いといつてよい。

二 特別職国家公務員としての責任

前述したように、國務大臣は公務員法上「特別職国家公務員」とされており、一般職を対象とする国家公務員法の適用を受けない。特別職については別個独自の法的規制のあり方が考えられねばならないが、これを検討する前提として、一般職の国家公務員がどのような法的規律を受けるか、あるいはどのような責任を負うかについて一瞥しておく必要がある。

(一) 一般職国家公務員の義務と責任

国家公務員法の立法目的は、「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障すること」(国公法一(条一項))にあり、この目的を達成するために、同法は「服務の根本基準」を次のように定める。「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」(国公法九(六条一項))この規定は、いまでもなく憲法一五(二)項(「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」)を受けるものである。この服務基準から、公務員に対して課せられる特別な義務が発生する。これらを整理すると以下のようになる。

A 職務上の義務

※憲法尊重擁護義務・服務の宣誓……「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。」(憲法九(九条))「職員は、政令の定めるところにより、服務の宣誓をしなければならぬ。」(国公法一(九七条))「宣誓書 私は、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべき責務を深く自覚し、日

本国憲法を遵守し、並びに法令及び上司の職務上の命令に従い、不偏不党かつ公正に職務の遂行に当たることをかたく誓います。」(職員(の服務の宣誓)に関する政令・別記様式)

1、職務執行の義務・職務専念義務……「職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、政府がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」(後略)(国公法一(〇二条一項))

2、法令遵守義務

3、職務命令遵守義務……「職員は、その職務を遂行するについて、法令に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」(国公法九(八条一項))

4、不偏不党公正の義務・服務の宣誓(国公法九(九七条))

B 職務付随義務

1、守秘義務……「職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。」(後略)(国公法一(〇二条一項))

2、信用保持義務・信用失墜行為の禁止……「職員は、その官職の信用を傷つけ、又は官職全体の不名誉となるよ

うな行為をしてはならない。」(国公法九九条)

3、争議権・団体交渉権の制限・禁止……「職員は、政府が代表する使用者としての公衆に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。」(後略)(国公法九八条二項)

4、政治的行為の制限……「職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。」(国公法一〇二条一項)

5、私企業からの隔離……「職員は、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業(以下営利企業という。)を営むことを目的とする会社その他の団体の役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね、又は自ら営利企業を営んではならない。」(国公法一〇三条一項)
「職員は、離職後二年間は、営利企業の地位で、その離職前五年間に在職していた人事院規則で定める国の機関と密接な関係にあるものにくくことを承諾し又はついでにはならない。」(国公法一〇三条二項)

6、非営利事業への関与制限……「職員が報酬を得て、営利企業以外の事業の団体の役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね、その他いかなる事業に従事し、若しくは事務を行うにも、内閣総理大臣及びその職員の所轄庁の長の許可を要する。」(国公法一〇四条二項)

このように、一般職の国家公務員について、一般国民には課せられない多くの特別義務がある。これらのうち、A—※憲法尊重擁護義務、B—2信用保持義務、B—5私企業からの隔離といった義務規範が、本件における主題について考える際に、とくに重要な意味をもつ。

(二) 官吏服務規律について

特別職国家公務員に対しては、前述のように国家公務員法の適用はない。現在、特別職についての規制法令は、「特別職の職員との給与に関する法律」等を除いては一般的なもの存在しない。特別職の種類に応じて、個別法令(例えば、行政各部の設置法)が個別的な規制をしているにすぎない。

特別職国家公務員に対する一般的規制法令として、「官吏服務規律」(明治一〇年勅令三九号)が挙げられることがある。

この官吏服務規律は、旧一条で「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各其職務ヲ尽スヘシ」と規定していたように、もともと明治憲法における天皇の官制大権・任官大権に基づき、「天皇の官吏」の服務基準を規定したものであった。戦後、新憲法施行と同時に一条が「凡ソ官吏ハ国民全体ノ奉仕者トシテ誠実勤勉ヲ主トシ……」と改められ（昭和二十二年勅令二〇六号）、新しい公務員概念に立脚するようになったものである。

旧憲法下の法令が新憲法制定以降においても効力を有するか否かとの論点は、銃砲火薬類取締法施行規則違反被告事件等の裁判事件を通して争われた問題である。有力説は、憲法九八条一項（憲法の最高法規性）に経過規定的な意味を付与した上で、新憲法施行時に存在する旧憲法下の法令は、法形式のいかんにかかわらず、その内容が新憲法の条規に反しない場合は失効しないとし、判例もそのように解する。⁽³⁹⁾これに対し、法形式上の差異に着目し、新憲法下において法律の所管事項とされている事項を定める勅令等は、内容いかんにかかわらず形式上違憲となると解する説がある。⁽⁴¹⁾この解釈問題は、昭和二十二年に「日本

国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律」（昭二二・四・一八法律七二号）および「日本国憲法施行の際現に効力を有する勅令の規定の効力等に関する政令」（昭二二・五・三政令一四号）があいついで制定されたことにより、立法的に解決された。法律七二号は、一条で「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定で、法律を以て規定すべき事項を規定するものは、昭和二十二年二月三十一日まで、法律と同一の効力を有する」とし、さらに、その後の改正で、二三の命令につき「国会の議決により法律に改められたものとする」とした。一方、政令一四号は、日本国憲法施行の際現に効力を有する勅令につき、法律七二号一条所定のものを除き「政令と同一の効力を有するもの」と規定した。

官吏服務規律は、前記政令一四号により「政令」としての効力を有するようになったと解する余地がないではないが、実務上は、前記法律七二号により昭和二十三年一月一日をもって失効したものとされている。もともと内閣法制局は、特別職国家公務員が「官吏服務規律と同じような規定に服する⁽⁴²⁾」という微妙な見解を示しており、官吏服務規律が、いわば訓示規定として

今日でも機能していることを示唆している。

官吏服務規律の性格を以上のように理解した上で、その内容を検討してみよう。同令には、先にみたような、国家公務員法上、一般職国家公務員に課せられる特別な義務に対応する規定が置かれている。例えば、「官吏ハ其職務ノ内外ヲ問ハス廉耻ヲ重シ貪汚ノ所為アルヘカラス」(三條)、「官吏ハ己ノ職務ニ関スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルト問ハス官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス」(四條)、「官吏ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ営業会社ノ社長又ハ役員トナルコトヲ得ス」(七條)等の規定は、それぞれ、前記「信用保持義務」・「守秘義務」・「私企業からの隔離」に対応している。

(三) 特別職国家公務員の義務

ところで、右の国家公務員法や官吏服務規律に規定された公務員の特別な義務は、その内容上、特別職国家公務員にも課せられるべき性質のものであるのか。この点につき考察する。鵜飼信成「公務員法〔新版〕」によれば、国家公務員法二条三項に規定される特別職は四つの群に分けられる。第一は「自由任用を適当とする職」であり、内閣総理大臣・国務大臣・内

閣法制局長官・内閣官房副長官・総理府総務副長官・政務次官・内閣総理大臣その他の秘書官等がこれに該当する。第二は「主権者である国民あるいはその代表によつて信任せられてその地位に就く者で、必ずしも政治的任命ではないから、内閣の更迭と共に交代するわけではなく、それぞれその職にあざわしい能力をもっていることが前提であるが、就任の基礎が一般公務員と異なっているもの」で、法二条三項の九号「(就任について選挙によることを必要とし、あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員)」に該当するものである(具体的には、日本学術会議会員・国立国会図書館長等がこれにあたる)。第三のものは「その地位職務に重要な特殊性があつて、一般職とは扱いを異にする必要のある職」で、官内庁長官・大使・公使・裁判官・国会職員等である。第四の群は「専務的な職でないもの」で、日本学士院会員等である。⁽⁴³⁾これによれば、国務大臣は特別職の中のいわゆる「政務職」ということになり、他の三つの群に属する特別職とは異なる特殊な地位にあることになる。このことから、先にみた公務員の特別な義務との関係も、他の特別職とは異なるという点が導か

れる。具体的には、例えば政務職の場合は「政治的行為の制限」が及ばないという点があげられる。この職にあつては、むしろ自己の政治的信条に基づいて政治的活動を行なうことが「公務」となるからである。また、内閣総理大臣については自らが行政各部の指揮監督権を有する地位にあるから、行政府内部には上司をもたず、したがって「職務命令遵守義務」というものはない。このように、特別職の中でも政務職にある者は、一般的な公務員の義務の一部についてこれを免除されることになる。しかし、それは例外的なものであり、政務職といえども「国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務する」公務員である限り、原則的な義務については、政務職以外の特別職、さらには一般職の公務員と同等に負担するものと考えるべきだろう。そのような「原則的な義務」のうち、ここでの考察にとって重要なものは、信用保持義務および営利企業からの隔絶の義務である。いずれも公務の公正性・清廉性の保持を眼目とするものであり、先にみた刑法の瀆職罪の保護法益に通ずるものである。なお、営利企業からの隔絶の原則に関連して、国務大臣の兼職の問題については、鳩山内閣以来の「申し合わせ」がある。

これは「一、営利企業については、報酬を得ると否にかかわらず兼職を認めない。二、公益法人その他これに類する諸団体の名誉職等の地位については報酬を得ない限り兼職は差支えない。」という内容のものであるが、この申し合わせの内容は、一時、立法化することが試みられたことがある。昭和三十一年に発議された「国務大臣の私企業等への関与の制限に関する法律案」である。この法案の提案理由は次のように説明された。

「内閣総理大臣と他の国務大臣は、わが国の行政府においては最高の重責であり、その政治的活動がわが国の商業、工業、金融業等の私企業には言うに及ばず、私企業以外の事業にも有形無形の影響を及ぼすことは言を俟ないところである。もし、これらの人々がこれらの事業に関与していた場合にはその公正なる職務を遂行する上に、世上の疑惑を招くおそれが多分に予想されるものである。況んや官紀が稍もすれば乱れんとして、今日においては、国務大臣の如き要職にある人は、いやすくも世上の疑惑を招くが如き私企業等の関与を一切断ち切つて、その行動の公正を期することはもちろん、その本務に専念することの妨げとなることは一切これを排除すべきである。」⁽⁴⁴⁾

この法案は国会においては廃案とされたが、それは先の申し合わせにより立法目的が達成されうると考えられたからである。

第四節 日米における国民代表の責任追及の制度

これまでの考察では、本件においてAが負うべき責任を明らかにするための前提作業として、Aが占めるところの「国民代表（国会議員）」・「国務大臣（大蔵大臣）」・「特別職の国家公務員」という地位が、現行憲法下においてそれぞれいかなる責任を伴うものであるかを順次検討してきた。以上を総括して、本件におけるAの責任を最終的に明らかにする課題が残されているが、その前に、ここでやや視点を変え、この種の問題について先進的な例を示していると思われるアメリカ合衆国において政治家の責任追及がどのような法制的枠組の中で行なわれているのかを瞥見し、それとの比較において、わが国では政治家の責任追及がどのようなかたちでなされてきたかをみてみたい。

一 アメリカの場合

(一) 弾劾制度

アメリカでは、国民代表の行動を国民が監視し、これをコントロールする法制がかなりの程度において整備されている。その筆頭は、合衆国憲法における弾劾制度である。

同憲法は、二条四節において「大統領、副大統領および合衆国のすべての文官は、叛逆罪、収賄罪またはその他の重罪および軽罪につき弾劾され、かつ有罪の判決を受けた場合は、その職を免ぜられる」と規定し、この弾劾裁判の権限を上院に専有させた^(一条三節六項)。弾劾事由に関して、これを「起訴し得べき犯罪」に限定する議論もあったが、これまでの制度運用の中で、広く政治的的非行や信用失墜行為等を含める慣行が成立している。したがって、この弾劾裁判において追及される責任は、責任原因という点からいえば、刑事責任と政治責任との両者を含む。しかし、一条三節七項は、有罪判決の効果が「免官および名誉、信任もしくは報酬を伴う合衆国の公務に就任、在職する資格を剝奪すること以上に及ぶことができない」とし、弾劾が、刑事

手続ではなく罷免手続であることを示している。さらに、同項但書きにおいて「有罪の判決を受けた者でも、なお法律の定めるところにより起訴、審問、判決、処罰を受けることを免れない」とされているから、弾劾は、刑事責任追及の手続とは次元の異なる政治責任追及の手続であることが理解される。

弾劾は大統領を含むすべての文官についての罷免制度であり、その権限の重大さゆえに、発動の回数はそれほど多くはない。つまり、国民による政治家のコントロール装置としては「日常的なものとはいえない。今日のアメリカにおいて、より『日常的』な責任追及装置として機能している法制度は、一九六〇～一九七〇年代における一連の立法によってかたちづけられた。この新しい法制の中核をなすのは、次の三つの連邦法である。

（二）情報公開法

第一は、一九六六年に制定された「情報公開法」（「情報の自由法」Freedom of Information Act）である。司法省による同法の解説書が、この法律の制定趣旨や性格を適切に語っている。その序言は次のように言う。——「政府が人民の、人民による、

人民のためのものであるならば、人民は、政府の活動を詳細に知らなければならぬ。秘密ほど民主政治を減殺するものはない。自治、国事への市民の最大の参加は知識を有する公衆についてのみ意味がある。われわれが如何に統治するかを知らなければいかにして自らを統治することができようか。政府が各人に多くの方法で影響を及ぼす大衆社会の時代以上に国民のその政府の活動を知る権利が獲得されることが重要な時代はない。」

この法律の要点として、①情報の開示が原則であつて例外ではない、②すべての個人は情報入手の平等の権利を有する、③開示拒否の正当な理由の立証責任は政府にある、④開示を拒否された者は裁判所に差止命令による救済を求める権利を有する、といった諸点が示されている。この情報公開法には、その後の改正により、理由なく情報の公開を拒否した公務員に対する懲戒規定まで盛り込まれるようになった。これにより、米国民の知る権利の行使はきわめて実効的なものとなり、政府活動のコントロールが十分に機能するようになったといわれる。

（三）会議公開法

第二の法律は、一九七六年に制定された「会議公開法」であ

る。「日光の中の政府法」(Government in the Sunshine Act)という名称のとおり、政府の会議を「日当りのよいところに置く」つまり、国民に対して公開するという内容の法律である。情報公開法の趣旨を会議にも適用して、政府の意思決定過程を直接国民に点検させるというのが、この法律の眼目といえよう。

(四) 政府倫理法

第三は、一九七八年制定の「政府倫理法」(Ethics in Government Act)である。この法律の原型は、ニクソン元大統領の関与した「ウォーターゲート・スキヤンダル」を契機として、この種の政治的腐敗事件の再発を防止する目的で立案された「ウォーターゲート改革法案」である。

政府倫理法は、①立法・行政・司法府の高級公務員の資産開示、②政府倫理局の設置、③退職公務員のビジネス活動の規制、④特別検察官の任命手続、⑤上院法律顧問局の設置、という多様な内容を盛り込んでいる。これらのうち、とくに注目されるのは上級公務員の資産開示制度および特別検察官制度である。資産開示制度は次のような内容のものである。まず、資産収入報告書の提出を義務づけられるのは、現職の正副大統領、上

下両院議員、連邦最高裁長官以下の連邦判事、GS(連邦政府俸給表)16以上の俸給を得ている立法・行政・司法府の職員、07以上にランクされる「制服組」等である。GS16の等級は、日本でいえば中央省庁の課長に相当する。次に、報告書への記載事項として次の一項目が規定されている。①副収入(年間総計一〇〇ドル以上)、②謝礼収入(一〇〇ドル以上)、③配当金・利息・賃貸料・譲渡所得・信託財産または資産保有より生じた所得(各々一〇〇ドル以上)、④接待(交通・宿泊・食事等、年間二五〇ドル以上)、⑤贈与(一ヶ所につき合計一〇〇ドル以上)、⑥実費弁済(年間二五〇ドル以上)、⑦資産(前年末段階で、ビジネス・投資・利殖のために保有していた財産で、一、〇〇〇ドルを超える価値のあるもの。ただし、五、〇〇〇ドル以下の個人預金等を除く)、⑧負債(親族以外の債権者に対するもので、総額一〇、〇〇〇ドルを超えるもの)、⑨資産取引の記録(前年中に一件一、〇〇〇ドルを超える不動産・株式・債券その他の売買・交換があった場合)、⑩企業・法人・団体等において有する役職名、⑪退職後の就職契約等。提出された報告書は、一五日以内に公開される。故意をもって報告書に虚

偽の記載をしたりあるいは提出しなかった者に対して、司法長官は訴訟を提起することができ、裁判所は最高五、〇〇〇ドルの罰金を科すことができる。

政府倫理法の内容で、もう一つ注目されるのは特別検察官制度である。従来から、政府高官の犯罪について独立して捜査・訴追を行なう特別検察官を暫定的に設置する措置がとられていたが、この暫定的特別検察官制度では政治腐敗を効果的に防止する上で不十分であることが指摘されていた。今回の新法は、まず司法省内に独立・常設の特別検察官職を設け、その長たる特別検察官は、大統領が上院の助言と勧告に従って任命するものと定めた。特別検察官は、特定の政府高官（正副大統領・司法長官・FBI長官・その他の閣僚・俸給2号以上の政府役職員・連邦議会議員およびそのスタッフ・連邦裁判所裁判官およびそのスタッフ）が、その在職中におかしたかまたはおかすおそれのある連邦刑法違反の事案を捜査・訴追する権限を有する。この権限行使に際しては司法長官からの独立が保障されている。⁽⁴⁵⁾

以上、今日のアメリカにおいては、情報公開・会議公開・資

産開示・特別検察官等の諸制度により、国民が政治家を監視し、その責任を追及する日常的なシステムが整っている。これらの制度の運用によって追及される政治家の責任は、政治責任と刑事責任との両方を含んでいる。特別検察官制度の場合は、この制度自体が刑事訴追の制度であり、そこで問われるのは刑事責任以外のなものでもない。資産開示制度の場合は、報告書の公開により国民の政治判断の材料が提供され、審判の場である選挙における有権者の投票行動に影響を及ぼす、という脈絡で考えれば、さしあたりは政治責任追及のための制度だということができる。ただ、虚偽報告や提出拒否に対しては刑事罰が科されることになっており、政治責任の追及が、刑事制裁により担保されているという側面のあることに注意する必要がある。

二 日本の場合

（一）国政調査権運用の歴史的概観

日本における国民代表の責任追及は、先に日本国憲法下における制度装置として示したもののうち、主として国政調査権の発動を通してなされてきた。

国政調査権の発動の歴史は、おおむね三段階に分けられる。

第一段階は、憲法制定から一九五五年までであり、第一回国会における「隠匿蔵物資に関する特別委員会」（一九四七年）、第二回国会における「衆議院不当財産取引調査特別委員会」（昭電疑獄・一九四八年）そして第一九回国会の衆議院決算委員会（造船疑獄・一九五四年）等がその舞台となった。この段階において、国政調査権の濫用・誤用が問題となつたいくつかのケースがある。アメリカのマッカーシズム（反共主義）の影響を受けた「非日委員会」設置の動き（一九四八年）、「日本再建阻害行為」の責任追及を目的とした労働運動への介入（一九四九年）、「在外同胞引揚問題」の調査過程における証人の自殺（一九四九年）、「東大ボロボロ座事件」の調査における東大教授への思想調査的質問（一九五二年）等があげられるが、国政調査権の運命を決定的に変えたのは、いわゆる「浦和充子事件」をめぐる経緯であった。この事件は、刑事裁判における事実認定や量刑等につき参議院法務委員会が調査・批判を行い、これに対して最高裁が司法権の独立を主張して抗議の論陣をはつたものである。これを機に、学界においても国民世論においても、国

政調査権の本質、その司法権との関係といった論点をめぐって激しい議論が巻き起こつた。結果的な趨勢は裁判所側の勝利であり、理論的には、国政調査権を議院の「補助的権能」とし、司法権の独立には譲歩すべきものとする見解が支配的となつた。

第二段階は、一九五五年から一九七二年頃までの時期であり、第一段階における「濫用」への反省、浦和充子事件の顛末などから、国政調査権の発動が抑制された、いわば「沈滞期」である。

国政調査権が再び脚光を浴びるようになったのは、一九七〇年代前期における「オイル・ショック」以降であり、これが発動の第三段階となる。この時期、「買収占め」・「売り惜しみ」・「便乗値上げ」といった企業行動により、いわゆる「狂乱物価」状況が現出したが、こうした事態に対処すべく議院による調査活動が再び行なわれるようになったのである。一九七四年のいわゆる「田中金脈」問題、それに続く「ロッキード事件」をはじめとする一連の航空機疑獄事件（一九七六年以降）は、この傾向に拍車をかけ、国政調査権がこれらの疑獄追及の最大の武

器として位置づけられることとなった。⁽⁴⁶⁾

（二） 国政調査権をめぐる諸問題

第三段階における国政調査権の運用が、すべて理想的なかたちでなされてきたかという点と、そうではない。この段階においても、国政調査権に関わるいくつかの問題点が指摘され、それらは理論的な面でも実践的な面でも、この権能の発動にさまざまな隘路を設定した。

問題とされた点は、まず第一に、先の浦和充子事件と同様、この権能と司法権との関係という論点であった。この点が問題となったのは、とくにロッキード事件の場合、議院による調査活動と並行して受託収賄罪等にかかる刑事裁判が進行していたからである。当然に、司法権の独立に重点を置く立場からは「国政調査自粛」論が提起され、これが国民世論にも大きく影響した。この議論は、議院における調査が、事件に関与した政府高官の政治責任を問題としていること、それは裁判所における刑事責任の有無をめぐる審理とは別次元の問題であることをわきまえないものであり、批判に堪えないものといえよう。⁽⁴⁷⁾

次に、国政調査権と行政権との関係も論議された。この側面

での論点の第一は、公務員の守秘義務と議院証言法上の証言・書類提出義務との衝突の問題であった。

議院証言法は、国会法一〇四条（官公署に対する報告・記録の請求）の規定を受け、一条において証人の出頭・書類提出の一般的義務を規定するが、証言・書類が公務員の職務上の秘密にかかるものである場合について、五条に特別な手続を定めた。これは、まず、職務上の秘密に関する証言・書類の請求について、「当該公務所又は監督庁の承認」を要することとし^(項一)、次に、行政府側がこれを拒否するときは「その理由を疏明」しなければならぬとする^(項二)。この理由疏明に議院の側が納得しない場合は、さらに「その証言又は書類の提出が国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣の声明」を要求することができ、この内閣声明が出されれば提出が免除される^(項三)という手続である。

一九七四年の「田中金脈」事件の調査に際して税務資料の国会提出が問題となったとき、内閣は、「国政調査権と守秘義務との関係について」と題する「統一見解」を発表した。この中で内閣は、職務上の秘密を開披するか否かは「守秘義務によつ

て守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って決定されるべき」であるとした。この比較衡量論は、「国民の知る権利を充足する国政調査権と、憲法上の義務ではない守秘義務とを、いわば同一レベルにおいている点で問題がある」と批判された⁽⁴⁸⁾。批判論としては、まさしくそのとおりであるが、しかし、このいきさつは、議院証言法五条のシステムが最終的には行政府の判断を優先させるものであり、国政調査権の発動に限界を設定するものであることを図らずも浮き彫りにした。そこで、議院証言法自体の憲法適合性に疑問を提起する見解もあらわれた⁽⁴⁹⁾。

国政調査権と行政権との関係で問題となった第二の論点は、檢察権との衝突の問題である。ここでは、檢察権の「準司法的性格」を基礎として、刑事訴訟法上のさまざまな原則（例えば、捜査密行主義や訴訟書類の公開禁止原則）を論拠として、司法権の場合と同様、「証人喚問」「捜査妨害論」・「並行調査否定論」が唱えられ、国政調査権の発動にブレーキをかけることが試みられた⁽⁵⁰⁾。かかる議論については、次のような批判が妥当しよう。

「政治責任追及のための国政調査については並行調査禁止論は妥当しない。……第一に、……公権力の担当者は、本来、刑事責任のほかに政治責任をも追及されるべき立場にある。……政治責任が問題になっている場合においても、国政調査権の自制を求め刑事手続からの制約をとくことは、全国民の災禍を可能なきり迅速・確実に回避することを不可能とし、結果として政治責任の制度の導入を無意味とすることにもなりかねない。……第二に、……政治責任にかかわる並行調査をしたからといって、被告人が被告人としてとくに不利益となるわけではない。議院における調査の結果は、政治責任追及のためのものであって、刑事責任追及のためのものではない。伝聞証拠の排除、直接審理主義を内容とする憲法三七条二項の保障からしても、それは刑事手続上の証拠にはなりえない。また、裁判官の内的確信の形成に直接的な影響を与えるものでもない。」⁽⁵¹⁾

「確かに一般論としては、全く秘密のうちに捜査を進めた方が、参考人の協力を得られやすく捜査を進めやすいことは確かであろう。しかしこの事件は、捜査機関が秘密裡に探知して内偵を重ねた上で強制捜査に至った、というのではなく、アメ

リカ上院でのコーチャン証言によって暴露された事件であり、わが国でも、衆議院予算委員会での証人喚問によって本格的な捜査が始まった事件である。……今回のような事件の場合には、もともと『捜査の常道』が通用するはずもないところであり、いわば衆人環視の中の捜査という厳しい情勢に即応した捜査態勢で進むことが、国民の期待にこたえるゆえんでもある。この段階では、むしろ積極的に国会における証人喚問から犯罪捜査上のプラスを引き出すという姿勢こそ必要なのではあるまいか。⁽⁵²⁾

国政調査権をめぐる第三の問題は、国民の基本的人権、とりわけプライバシー権との抵触の問題である。この点は、いわゆる「灰色」高官の氏名公表の是非というかたちで提起された。有力な憲法学説は、アメリカの連邦最高裁の判例理論等に依拠して、公権力の受託者＝「公人」(public figure)は、国民権の下において本来プライバシー権が制限されているとし、プライバシーを理由とする氏名公表拒否を批判したが⁽⁵³⁾、結局、氏名公表は実現をみなかった。

以上、三期にわたる国政調査権の運用実態をみてきた。この

検討を通じて明らかとなったのは、次の三点である。第一に、この制度が国民代表機関としての国会による政治責任追及制度として、一定の役割を果たしてきたことである。国会における追及の模様がマスコミによって国民に報道され、これが政治腐敗を批判する世論の形成をもたらし、さらに選挙における有権者の審判にとつての判断材料となったことは、一応確認されてよいだろう。第二に、このような積極的側面に対して、否定的な要素もなくてはなかったことである。その要素は、主として行政府の側からの国政調査への抵抗とかたちであらわれているが、かかる抵抗を事実上支えている政治風土の存在も無視しえない。第三に、国政調査制度自体にもマイナス要素が内在しているということである。その最たる例が、前述の議院証言法五条のシステムであった。

(三) ロッキード事件以後の動向

ロッキード事件を契機として、政治腐敗防止・政治倫理確立の課題は一九八〇年代における国政上の重要な課題となった。しかし、この課題をめぐるその後の動きは、政治状況の変化もあつて、必ずしも理想的なあり方を示しているわけではない。

いくつか特徴的な事柄をあげよう。

まず国会の動向である。国会は、一九七六年六月、「ロッキード事件に関するすべての疑惑を解明する」とする衆参両院決議を採択した。同年四月には、五党党首合意に基づき「国会が政治的道義的責任の有無について調査する」との両院議長裁定が出された。一九八二年には、ロッキード事件全日空ルートいわゆる「政治家被告判決」で、国会議員B・Cが有罪（受託収賄）とされたのを機に、衆参両院に「政治倫理確立議員懇談会」（政倫懇）が発足。次いで一九八四年二月には「政治倫理協議会」が衆参両院に設置された。この間、一九八三年一〇月には、ロッキード事件九紅ルートの第一審判決が出され、Aに受託収賄・外為法違反で懲役四年・追徴金五億円が宣告された。

以上の経緯の中で最大の焦点となった問題は、A・Bら、一審で有罪判決を受けた政治家（国会議員）に対する「辞職勧告決議」の是非という問題であった。野党側は、辞職勧告決議をすることにより当該議員に責任をとらせるべきだと主張したが、自民党は「憲法上の疑義」を理由としてあくまでこれに反対した。結局、辞職勧告決議は今日に至るまで採択されていな

い。

議員辞職勧告決議は「議員と有権者との結合を国会が一方的に断ち切るものであり、憲法上疑義がある」とする自民党の主張についてどのように考えるべきか。

たしかに、国会議員は憲法・国会法等により手厚く保護されており（不逮捕特権・免責特権等）、その地位を奪うことは軽々にはできない。国会議員がその地位を失うケースには種々あるが、主なものは次の五つのケースである。――①自らの意思に

よる辞職（国会法一）、②兼職禁止規定への抵触による退職（憲法四〇八条）、③被選資格喪失による退職（国会法一〇九条）、④資格争訟の裁判による失職（憲法五五条・国会法）、⑤議院による除名（憲

法二二条以下）。

辞職勧告決議の対象となったA・B両名の場合、その国会議員の地位を奪うとすれば、さしあたりこれら五つのケースにあてはまるかどうかを検討されねばならない。そこでこの点についてみると、まず②のケースには両名とも該当しない。③④の資格の点でも問題はないといえる。公職選挙法一一條一項には「被選挙権を有しない者」として、刑事事件で禁錮以上の実刑

が確定した者があげられているが、A・Bとも一審有罪の段階であったからこの欠格条項にも該当しない。(なお、B議員は、その後二審でも有罪判決を受け、いったんは上告したが、昨年七月に上告を取り下げた。これにより有罪が確定したが、二審判決には執行猶予が付いているので公選法一一条一項三号の規定により被選資格には影響しない。)⑤の除名の方法はどうか。これは議院の懲罰権の行使としての除名処分によるものであり、議院内部において、しかも当該会期中に発生した事由について行なわれるのを原則とする。したがってロッキード事件という院外の刑事事件を理由として除名することは、憲法・国会法上できないということになろう。このようにみると、結局A・B両名の場合は①の辞職だけが地位喪失の可能性として残ることになる。では、その辞職を議院が「勧告」することはどうか。結論からいえば、勧告自体に強制力はなく、辞職についての最終的な判断権は本人に留保されているのであるから、勧告は憲法・国会法の原則になんら抵触するところはない。あたかも議員が次の選挙への立候補を断念するのと論理的には同一であり、引退の時期が任期中か否かの違いがあるのみである。

以上の検討から、自民党のいう「疑義」は全く根拠を欠くものといつてよいだろう。

さて、国会における「政治倫理確立」の取り組みは、一九八五年の通常国会における一連の法律・規則の制定とそれに基づく政治倫理チェック機関の設置により新たな段階を迎える。この法制改革の概要は以下のとおりである。

①各議院における「政治倫理審査会」の設置(国会法二四条の三新設)

②その運営方法を定める「政治倫理審査会規程」の制定

※「規程」の概要……イ、政治倫理審査会は、委員の申し立てに基づき、国会議員が「行為規範」に著しく違反し、政治的道義的に責任があると認められるかどうかについて審査する。ロ、審査申し立てには、審査会委員の三分の一以上を要する。申し立てがあつたときは、速やかに審査会を開かなければならない。申し立ての事実を審査するには、委員の過半数による議決を要する。ハ、審査会は、審査申し立てをされた議員につき政治的道義的に責任があると認めたときは、当該議員に対し、「行為規範」の順守勧告、一定期間の登院自粛勧告、役員もしくは特

別委員長の辞任勧告を行なう。二、審査会は審査報告書を作成して議長に提出し、議長は報告書の要旨を議院に報告する。ホ、審査会は、一人の委員で組織する。ヘ、審査会は、議員のほかは傍聴を許さない。

③「政治倫理審査会」の審査基準となる「行為規範」の制定

※「行為規範」の内容……イ、議員は、職務に関して廉潔を保持し、公正を疑わせるような行為をしてはならない。ロ、議員は、報酬（自己の事業に係るもの及び年間一〇〇万円以下のものを除く。以下同じ）を得ている企業、団体の名称、役職等を議長に届け出なければならない。ハ、議員は、議長、副議長の職にある間は、報酬を得て企業、団体の役員等を兼ねてはならない。常任委員長、特別委員長の職にある間は、報酬を得てその所管に関連する企業、団体の役員等を兼ねてはならない。二、議員は、歳費等、公的年金及び政治資金規正法によって報告した収入以外の収入で、所得税法に基づき申告された所得、相続税法に基づき申告された受贈財産の価額の合計額が前年一年間に得た歳費相当額の半額を超える収入が

あった場合は、議長に届け出なければならない。ホ、議員は、全会派一致で順守すべき事項を申し合わせた場合は、これに忠実に従わなければならない。ヘ、実施に関する細則は議長が定める。

④国会議員の心構えを示した「政治倫理綱領」の制定

※「政治倫理綱領」の内容……イ、国民の非難を受けないよう政治腐敗の根絶と政治倫理の向上に努める。ロ、言動のすべてが常に国民の注視の下にあることを銘記する。ハ、特定の利益の実現を求めて公共の利益をそこなうことがないよう努める。二、政治倫理に反するとの疑惑をもたれた場合、自ら真摯な態度で疑惑を解明し、その責任を明らかにするよう努める。ホ、国民の代表としてふさわしい高い識見を養う。

⑤国会議員の「政治倫理綱領」および「行為規範」順守義務の明記（国会法二二四条の新設）

これらの改革内容については、当初から批判が続出している。というのは、これらの制度が国会議員の政治責任の追及制度としてほとんど実効性が期待されないほどに、いわば「骨抜き」

されているからである。いくつか問題点を拾ってみよう。

「行為規範」の内容については、まず前記イのところ、肝心の「金品の授受の禁止」が含まれていない。第二に、兼職禁止が正副議長および委員長に限定されておりすべての国会議員に及んでいない。第三に、収入届出については、所得税法・相続税法上の申告所得が年間歳費の半額を超えた場合に限定され、例えば銀行からの借入金・宝飾品や美術品等の贈物・株の売買・いわゆる「励ます会」の収益等は、すべて届出の対象外となる。この点は、一九八四年度の税制改正により高額所得者の公示制度が「年間所得一、〇〇〇万円以上」から「年間納税額一、〇〇〇万円以上」と改められたこととあいまって、国会議員の資産状況を覆い隠すことに結びつくだろう。先にみたアメリカ「政府倫理法」の内容と比較して、あまりにも貧弱というほかはない。「政治倫理審査会」にも問題点が多い。まず審査基準たる「行為規範」があいまいであること、運営が原則として非公開であり、制裁措置の決定には三分の二の賛成を要するので、実効性を担保されないこと、等である。この点では、既存の議院証言法のシステム（証人喚問―過半数の賛成による

偽証罪の告発）の方がより実効的だといえよう。

右のように、一九八五年の制度改革の所産は、国会議員に対する政治責任の追及装置としては極めて不十分なものであることが確認される。なお、国会における「政治倫理確立」に向けての一応の取り組みとは別に、行政府においても類似の試みが見られている。一九八四年に中曽根内閣が初めて実施した「閣僚の資産公開」である。政治家一般については、すでに政治資金規正法に基づく「政治資金収支報告書」の提出および官報掲載の制度があるが、これは選挙の公正を図ることを主目的とするものであり、政治家の倫理問題とは直接的な関係をもたない。これに対して、閣僚の資産公開は政治倫理の観点から実施されたものである。ここでは、①土地・建物、②預貯金・有価証券、③貸付金・借入金、④ゴルフ会員権・自動車等・美術工芸品、等が公開の対象とされている。これまで行なわれなかった新しい試みとして評価されるものの、資産公開制度としての不十分さは否めない。アメリカの場合のように法律に基づく制度ではないから、実施するかどうかは内閣の裁量に属するし、また虚偽の報告等についての制裁措置も法定されているわけではない。

い。

以上、日本における政治家の責任追及の制度ならびにその運用の実態等について概観してきた。随所で指摘したように、アメリカのそれとの比較において、日本の制度の「後進性」は否めないようである。日本の場合、政治家の「政治責任」の追及が、裁判所による収賄罪の審理といった「刑事責任」の追及に取って代わられているという特徴がある。刑事手続の進行が、国会等を舞台とする政治責任の追及にブレーキをかけているといってもよい。このような事態は、「刑事責任と共に政治責任をも負う」（杉原）とされる国民代表に対して主権者国民による統制を確保するという「人民主権」の原理に沿うものとはいえないだろう。

（続く）

註

- (1) 中村周而「信濃川河川敷問題とは」信濃川河川敷弁護団編『信濃川河川敷裁判記録集・政治家の地位利用と公序良俗違反』鳥屋野出版、一九八五年（以下『記録集』）

と略記）、一八頁、参照。

- (2) 杉原泰雄『国民代表の政治責任』岩波書店、一九七七年、一頁。
- (3) 宮沢俊義・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、一九七八年、七六六頁。
- (4) 鶴飼信成『公務員法〔新版〕』有斐閣、一九八〇年、五三—五四頁。
- (5) 宮沢俊義・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、一九七八年、七六六頁。
- (6) 鶴飼・前掲、五四頁。
- (7) 中村博『国家公務員法』第一法規、一九七六年、五三頁。
- (8) 佐藤功・鶴海良一郎『公務員法』日本評論新社、一九五四年、七五頁。
- (9) 杉原泰雄「フランス革命と国民主権」公法研究三三号、二九頁。
- (10) 樋口陽一「『国民主権』と『直接民主主義』」公法研究三三三号、一七頁。
- (11) 影山日出弥「社会主義国家における主権」公法研究三

三号、四六頁。

- (12) 水木惣太郎「議会の国民代表性」『議会制度論』有信堂、一九六三年所収、参照。

- (13) 清宮四郎『憲法Ⅰ〔第三版〕』有斐閣、一九七九年、六九頁。

- (14) 杉原「主権と自由」芦部編『近代憲法原理の展開Ⅰ』東大出版会、一九七六年、一八頁。

- (15) M. Prélot. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1957, liv. II, p. 292.

- (16) 杉原・前掲「主権と自由」二八頁。

- (17) 影山『憲法の基礎理論』勁草書房、一九七五年、一二三頁。

- (18) 影山「今日における主権論争と主権論の再構成」『法律時報四八巻四号、三三頁。

- (19) 杉原・前掲「主権と自由」五二頁以下、同「国民主権と国民代表制の關係」奥平康弘・杉原泰雄編『憲法学⁴』有斐閣、一九七六年、七三頁以下。

- (20) 芦部『憲法と議政』東大出版会、一九七一年、四〇

九—四一〇頁。

- (21) 宮沢「議會制の生理と病理」『公法研究二三号、五頁。

- (22) 杉原・前掲「主権と自由」四八頁。

- (23) 法学協会編『註解日本國憲法』有斐閣、一九五三年、七四七頁。

- (24) 杉原・前掲「国民主権と国民代表制の關係」七〇頁。

- (25) 長尾一紘「選挙に関する憲法上の原則」*Law School No. 12-14*.

- (26) 芦部「憲法四三条」『基本法コンメンタール・憲法〔第三版〕』一八三頁。

- (27) 同右、一八四頁、傍点引用者。

- (28) 清水陸「国会」横田耕一他『現代憲法講座上』日本評論社、一九八五年、九七頁。

- (29) 「責任」概念につき、以下参照。足立忠夫「責任論と行政学」『行政学講座Ⅰ』東大出版会、一九七六年所収、『講座基本法学5責任』岩波書店、一九八四年所収諸論文、とくに、國井和郎「責任の諸態様」。

- (30) 杉原「政治責任の論理と刑事責任の論理」前掲『国民

代表の政治責任」所収、一六七頁以下。

- (31) 室井力「憲法一五条」前掲『基本法コンメンタール・憲法〔第三版〕』六八頁。

- (32) 芦部・前掲「憲法四三条」一八四頁。

- (33) 座談会「国政調査権をめぐって」芦部発言、ジュリス
ト六一〇号、三四頁。

- (34) 江橋崇「国政調査権と行政秘密」Law School No. 15、
三〇頁。

- (35) 清宮・前掲「憲法Ⅰ〔第三版〕」七六頁。

- (36) 山口和秀「憲法五一条」前掲『基本法コンメンタール・
憲法〔第三版〕』二〇〇頁。

- (37) 中山研一「刑法各論」成文堂、一九八四年、五四四頁。

- (38) 大判昭六・八・六刑集一〇卷四二二頁。

- (39) 清宮・前掲「憲法Ⅰ〔第三版〕」二六頁。

- (40) 最大判昭二三・六・二三刑集二卷七号七二二頁、最大
判昭二四・四・六刑集三卷四号四五六頁等。

- (41) 佐藤功「憲法」有斐閣、一九五五年、五八九—五九二
頁。

- (42) 昭和四二年六月二七日衆議院内閣委員会における答
弁、本件原告準備書面(三)、前掲『記録集』一四四頁
より。

- (43) 鶴飼・前掲「公務員法〔新版〕」六四—六六頁。

- (44) 本件原告準備書面(三)、前掲『記録集』一四五—一
四六頁。

- (45) アメリカの法制度につき、以下参照。佐藤立夫「ニク
ソン大統領弾劾と憲法問題」ジュリスト五六八号、角替
晃「ウォーターゲート改革法案」ジュリスト六四五号、
戸松秀典「アメリカの情報公開法」ジュリスト七〇七号、
松橋和夫「アメリカ合衆国公務員の倫理に関する法制と
資産開示制度(上・下)」選挙三二卷九・一〇号、麻生
茂「アメリカ・情報の自由に関する法律」外国の立法一
一卷四号、松橋和夫「アメリカ・一九七八年政府倫理法」
外国の立法一八卷四・五号、その他。

- (46) 国政調査権の歴史的概観につき、以下参照。渡辺良二
「国政調査権」法律時報四九卷七号、松沢浩一「国政調
査権の史的概観」自由と正義二七卷一〇号、その他。

- (47) 菅部「議院の国政調査権」前掲『憲法と議會政』一六三—一六四頁。
- (48) 藤馬龍太郎「国政調査権をめぐる諸問題」Law School, No. 15, 一五頁。
- (49) 渡辺・前掲、二一九頁。
- (50) 例えば、一九七六年七月一日衆議院ロッキード問題調査特別委員会における安原刑事局長答弁。
- (51) 杉原・前掲『国民代表の政治責任』一八七—一八八頁。
- (52) 藤木英雄「国会休戦」に疑問あり」朝日ジャーナル一九七六年六月四日号、六頁。
- (53) 小林直樹「構造腐敗の究明」同右誌一九七六年四月二三日号、一〇頁。