
国会における政府統制

木下和朗

岡山大学学術研究院法務学域教授

序

本稿は、国会における政府¹⁾の政策及び活動に対する統制（以下「政府統制²⁾」という。）について、諸外国の公法学³⁾において展開される理論枠組みに学びつつ、日本国憲法下の統治機構を対象にして考察するものである⁴⁾。日本における政府統制をめぐるのは、理論、制度及び運用に関して考察すべき多くの論点が残されており、グローバル化、ネットワーク化、リスク社会化等を背景とする新規の論点も生じている。ただし本稿では、政府統制に係る基本的な要請と構造を検討することにした。

1) 「政府」をどのように捉えるかは、政府統制の対象に関わり、難しい問題である。本稿は差し当たり、説明概念として、組織に関しては、内閣、内閣総理大臣、国务大臣、副大臣・政務官、行政各部を、作用に関しては、形式的意味の行政権（憲法第66条第3項）、機能的には、被統制主体の政策（policy）及び実施（administration）（例につき、UK House of Commons Standing Orders, No 152 (1)）を念頭に論を進める。

2) 一般に、議会による政府の統制という場合、「政府統制」、「議会統制」又は「行政統制」が用いられる。何れも一長一短がある。本稿は差し当たり、「政府統制」の語を用いる。

3) 筆者の事情により、イギリスを除き、当該国の憲法学説及び判例の理解の大部分は、以下に引用する日本の憲法学における先行研究に依拠している。彼地の議論に係る考察は他日を期したい。

1 政府統制をめぐる憲法学—本稿のアプローチ—

政府統制——「コントロール」と称されることも多い——は、一定の組織と手続を備える特定の機関が政治制度全体の中で有する特有の働きや役割を意味する⁵⁾「機能」である⁶⁾。これを別の面から言えば、政府統制は、権限配分と制度運用とをさまざまに組み合わせて作働し、一定の目的達成を目指している。少なくとも日本国憲法は、2008年改正後のフランス第五共和憲法⁷⁾等と異なり、国会による政府の「統制」と称する権能を直接規定していない。したがって、政府統制を考察する際には、さまざまなアプローチが可能である。

もっとも、憲法学としての政府統制論においては、なぜ憲法は政府統制を要請するか、要請される政府統制の実質は何かが究極かつ相互に関連する問いである。また、立法、財政統制など個別の国家作用における組織、権限及び手続の問題に還元できない問題群を抽出する営みでもある。そこで本稿は、憲法学として政府統制を考察する試みとして、日本国憲法の原

4) 政府統制に係る近時の邦語文献につき、高田篤「行政機関との関係における議会—行政統制を中心にして—」公法研究 72 号 (2010 年) 36 頁以下、原田一明「議会の調査・監督機能—国会による『政府』統制の意義と限界—」公法研究 72 号 (2010 年) 151 頁以下、原田一明「現代『行政国家』における議会による行政統制」公法研究 83 号 (2022 年) 49 頁以下、勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制—」公法研究 72 号 (2010 年) 176 頁以下、上田健介「首相・内閣に対する統制」憲法問題 26 号 (2015 年) 7 頁以下、上田健介「国会と統制」只野雅人 (編)『講座 立憲主義と憲法学 第 4 巻 統治機構 I』(信山社・2023 年) 所収 207 頁以下、大山礼子「国会とアカウンタビリティ—国会代表機関の二重の責務—」駒澤法学 20 巻 4 号 (2021 年) 1 頁以下等参照。

5) 大石眞『議会法』(有斐閣・2001 年) 76 頁。

6) 高田・前掲註 (4) 39 頁は、統制は作用及び権限でなく、これらに付随すると指摘する。また、政府統制に係る「作用」と「機能」の別につき、生田裕也『『政府多数派—反対派』図式における反対派の法的地位と権力分立論 (二)』法学論叢 188 巻 1 号 (2020 年) 119 頁以下、133-135 頁参照。

7) 議会は、政府の活動を統制する (第 24 条第 1 項)。なお、当該条文の *contrôle* の和訳につき、勝山教子「二〇〇八年七月のフランス憲法改正と議院規則の改正—政府に対する議会統制を中心として—」同志社法学 63 巻 1 号 (2011 年) 355 頁以下、366 頁は「統制」、初宿正典＝辻村みよ子 (編)『新解説世界憲法集 [第 5 版]』(三省堂・2020 年) 228 頁 [辻村みよ子] は「監視」、高橋和之 (編)『新版 世界憲法集 [第 2 版]』(岩波文庫・2012 年) 300 頁 [高橋和之] は「コントロール」等と一様でない。

理の要請及び規定の解釈から理論的・体系的に政府統制の構造を検討する⁸⁾。この際、ドイツ、イギリス及びフランスにおける理論及び制度を適宜参照する。確かに、このような参照は比較法の濫用との謗りは免れない。しかし、参照国の「詳細に過ぎる日本語の……研究は……日本の研究者を国別に分断してしまっ」て、「そのデメリットは、単なる示唆や参考を得るだけでは回収できない」⁹⁾ きらいがある。また、実定憲法体制における基盤の違いにもかかわらず、相応の共通性も見られる。本稿のアプローチも「日本独自」の憲法理論を構成するための習作の一つとして意義はあるだろう。

2 民主政原理と政府統制

(1) 民主的正統性の確保と政府統制の主体たる国会

国民主権の下において、公権力の行使には民主的正統性、すなわち主権者である国民との正統性の紐帯が要請される¹⁰⁾。政府統制を含めて、民主政における議会の存在意義及び役割を考察する手がかりは民主的正統性に

8) 高田篤「議会制についての憲法理論的・憲法科学的省察」憲法問題 17 号 (2006 年) 109 頁以下等から示唆を得ている。

9) 三宅雄彦「憲法学の方法—憲法理論・憲法史・比較憲法—」論究ジュリスト 38 号 (2022 年) 113 頁以下、115 頁。この指摘は、日本語の外国判例研究に係るものであるが、理論研究にも妥当すると解される。

10) 本稿における民主的正統性の観念は、ドイツにおける民主的正統化論、就中 Ernst-Wolfgang Böckenförde の所説に依拠する。E.-W. ベッケンフェルデ (高田篤訳)「国家形態および統治形態としての民主制原理」同 (初宿正典編訳)『現代国家と憲法・自由・民主制』(風行社・1999 年) 所収 213 頁以下参照。なぜなら、Böckenförde 説は、ドイツ連邦共和国「基本法のどこにも明瞭に書かれていないけれども、本当はその諸制度の背後に暗黙に前提とされているはずの、民主政の芯ないし骨格をなす構造原理を抽出し、法学的に操作可能な簡明で明瞭な定式を与える」もの (林知更「憲法原理としての民主政—ドイツにおける展開を手がかりに—」[2013 年] 同『現代憲法学の位相—国家論・デモクラシー・立憲主義—』(岩波書店・2016 年) 所収 215 頁以下、234 頁)、さらに、「基本法 20 条 2 項に基づいて民主的正統化の内容を精緻化し、政治的意思形成や国家権力の行使に関わる諸制度の基本法適合性を判断する基準として定式化した」もの (田代滉貴「ドイツ公法学における『民主的正統化論』の展開とその構造」行政法研究 14 号 (2016 年) 25 頁以下、35 頁) であり、本稿の問題関心に応えるからである。ドイツにおける民主的正統化論に関する邦語文献につき、前掲諸論文のほか、アンドレアス・フォスクーレ/アンナ=ベッティーナ・カイザー (三宅雄彦訳・解説)「民主的正統化」駒澤法学 22 巻 3=4 号 (2023 年) 19 頁以下等参照。

求められる¹¹⁾。政治学における本人—代理人モデル¹²⁾ (principal-agent model) も、これと同様の思考に立つ。日本国憲法は、代表民主制を原則とし (前文)、「全国民を代表する」衆参両議院議員から構成される国会が国民代表機関であり (前文第1段、第42条、第43条第1項)、国会と内閣の関係について、一元型代表制である議院内閣制¹³⁾を採用する (第66条～第70条等)。行政府を構成する内閣 (第65条、第66条) 及び行政各部 (第72条) は、国会を通じて民主的正統性を調達しなければならない。国会が政府統制の主体になる (ただし、実際に統制する主体は、議院、委員会をはじめとする議院の内部機関、議員個人、機能的に把握すると、野党会派、平議員など多様である。) ことは、代表民主制及び議院内閣制の帰結の一つである。政府統制は従前、国民主権の権力的契機とプーブル代表の観点から強調されることが多く、正統性の契機からは国民と国民代表との連関が議論されることが多かった。ここで重要になるのは、正統性の契機からも、国民代表機関である国会は政府統制の機能を果たすことが要請されるということである。

(2) 民主的正統性の形態、組織的・人的正統性

民主的正統性の形態は、①機能的・制度的正統性、②組織的・人的正統性、③事項的・内容的正統性に区別できる¹⁴⁾。このうち、組織的・人的正統性は、個人たる官職保持者が、国民との正統性の連鎖がとぎれない機関によって任命されることである。日本国憲法の下では、国民が「公正かつ効果的な代表」¹⁵⁾の実現を目標とする選挙制度を通じて衆参両議院の議員を選挙する (第14条第1項、第15条第1項、第43条第1項、第44条ただし書。社会学的代表)。国会は、国会議員の中から国会の議決で内閣総

11) 高田・前掲註 (8) 115 頁参照。なお、憲法学として政府統制を考察する理論枠組みは民主的正統化論に限られる訳でない。日本において精力的に展開されてきたフランス流の主権及び国民代表制論からも可能である。

12) 大山・前掲註 (4) 1-4 頁。

13) 筆者による論稿として、木下和朗「議院内閣制の理論」高見勝利ほか (編)『日本国憲法解釈の再検討』(有斐閣・2004 年) 所収 303 頁以下参照。

14) ベッケンフェルデ・前掲註 (10) 217-218 頁。

15) 最 (大) 判昭和 51 年 4 月 14 日 (民集 30 卷 3 号 223 頁)。

理大臣を指名し（第 67 条第 1 項）、天皇は、国会の指名に基づき、内閣の助言と承認に基づく国事行為として、内閣総理大臣を任命する（第 6 条第 1 項、第 3 条）。内閣総理大臣は、国会議員の中から過半数の国务大臣を任命し、内閣総理大臣及び国务大臣は内閣を組織する（第 68 条第 1 項、第 66 条第 1 項）。内閣総理大臣は国务大臣を罷免できる（第 68 条第 2 項）。国会は、内閣との関係のみならず、同意人事等により行政各部にも組織的・人的正統性確保のため政府統制を行っている。

3 事項的・内容的正統性と政府統制

(1) 事項的・内容的正統性

事項的・内容的正統性は、「国家権力の行使が、その内容からして、誰がそれを行行使するかということから離れて、国民から引き出され、あるいは、いずれにせよ国民意思によって仲介されている」¹⁶⁾ ことである。事項的・内容的正統性を確保するための政府統制は、①国会による決定権的統制、②責任原則に現れる¹⁷⁾。

(2) 決定権的統制

決定権的統制とは、国会が行政のあり方に係る決定権を有し、政府が当該決定に拘束される形態の統制と政府単独の決定権を認めず、国会の承認・同意等を決定の要件とする形態の統制（関与的決定権）とを合わせたものである¹⁸⁾。日本国憲法の下、前者は、国会の立法＝法律の制定権（第 41 条、第 59 条第 1 項）と政府の事務たる法律の誠実な執行（第 73 条第 1 号）、並びに、租税法律主義（第 83 条）、予算の議決（第 86 条）等＝財政統制に代表される。後者の代表例が条約の承認（第 73 条第 3 号ただし

16) ベッケンフェルデ・前掲註 (10) 217-218 頁。なお、原文に付される圏点を略した。

17) ベッケンフェルデ・前掲註 (10) 218-219 頁、フォスクーレ／カイザー・前掲註 (10) 24 頁。

18) 小嶋和司「行政の統制」〔1966 年〕同『憲法と政治機構』（木鐸社・1988 年）所収 293 頁以下、297 頁。ドイツにおいては、事項的・内容的正統性を確保するための決定権的統制を法律による国家機関の活動の規律に限定するようである。しかし本稿は、決定権的統制を政府統制の古典形態と広く解している。

書)である。

立法及び財政統制は政府統制の古典形態である。イギリスに代表されるように、議会は、君主制の下において執行府に「対抗する存在(コントラ・ロール)」¹⁹⁾として発展したから、政府統制の主体となることは歴史上も裏付けられる。これらの決定権的統制は元来、君主の権能の抑制を目的としており、権力の行使は法により規律されなければならない、今日では人権保障と結合する、法の支配ないし法治原理＝合法性の確保から要請される。国民主権の下においては、法治原理から要請される決定権的統制が事項的・内容的正統性を確保するための政府統制とも位置付けられる²⁰⁾。さらに、外交のように執行府の権能と位置付けられてきた作用に議会が関与することを認める憲法において、政府統制は関与的決定権という形態の統制に拡張する(5(3)参照)。

(3) 責任原則

法的責任と分離された政治責任が観念されるに連れて、政治的正統性を有する主体に対する反対が反逆でないことを法的に確認すること、すなわち、政治的反対派の存在も承認される。政府には、合法性にとどまらず、道徳的正統性、国家が人々に対して服従を要求し得る権利を有すること²¹⁾も要請される。議院内閣制においては、これらを確保する制度として、組織的・人的正統性の確保と協働して、辞職責任である大臣の個別責任を要請する大臣責任制、議員と大臣をはじめとする政府構成員との兼職、内閣の連帯責任原則、内閣の存続が下院多数派の信任に依拠する信任原則が順次発展する²²⁾(議会と政府の「融合」²³⁾)。政府がこれらの責任を果たしていることを承認する²⁴⁾、又は、政府の政治的・道義的責任を追及

19) 石川健治「第1分科会『統治と行政』」樋口陽一ほか『憲法を学問する』(有斐閣・2019年)所収66頁以下、101頁。

20) 事項的・内容的正統性と法律による行政との関係につき、高田・前掲註(8)117-118頁参照。

21) 法的正統性と道徳的正統性につき、興津征雄「正統性の構造分析(上)―行政国家の正統性を手がかりに一」法律時報93巻1号(2021年)105頁以下、107頁。

22) イギリスの状況につき、成澤孝人「現代イギリス憲法における大臣の個別責任」信州大学経法論集10号(2021年)131頁以下、134-136頁参照。

するため、国会に責任追及としての政府統制が要請される。ただし、「民選議院によって構成される議院内閣制は、同時に『責任内閣制』とも呼ばれるように、民選議院に対する内閣の責任が梃子になっており、構成者としての民選議員に対する内閣の自律性が……特徴になってい」る、すなわち「『責任』をとっての『辞職』と引き換えに、内閣は、『構成』者の意に反した『自律』的决定ができる」²⁵⁾。

日本国憲法は、「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。」(第 69 条)、「衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があつたときは、内閣は、総辞職をしなければならない。」(第 70 条)、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」(第 66 条第 3 項)と規定し、信任及び責任を強く要請している。この政治責任追及としての政府統制が、立法や財政統制と区別される、政府統制論における固有の問題群として立ち現れる。

組織的・人的正統性は、事項的・内容的正統性と並立し、これを補完する関係にある²⁶⁾。このことは、複数の制度運用を以て機能を形成する責任追及が立法、財政統制という決定権的統制と連関があることを示すのである。

(4) 審議を通じた政府統制

「立法や財政、行政統制や政府への信任・不信任など様々な局面を貫いて、議会は（表決なしで討議のみする場合や、討議なしで表決する場合を別とすれば）基本的には『審議に基づいて決定する』という様式で活動する」²⁷⁾。民主政原理と法治原理が結合して、決定権的統制及び政治責任追

23) Walter Bagehot, *The English Constitution* 8ff (2d edn 1872; Cambridge Texts in the History of Political Thought Series, edited by Paul Smith, 2001). バジヨット (遠山隆淑訳) 『イギリス国制論 (上)』(岩波文庫・2023 年) 28 頁以下参照。

24) バッケンフェルデ・前掲註 (10) 218 頁。

25) 石川・前掲註 (19) 103-104 頁。ただし、原文に付された括弧の一部を略した。

26) バッケンフェルデ・前掲註 (10) 217-219 頁。

27) 林知更「議院内閣制における議会の『審議』と『決定』」公法研究 83 号 (2022 年) 177 頁以下、180 頁。

及たる政府統制を要請する場合、政府統制は、決定することのみが重要でなく、その活動原則として、議院において審議することが要請される。今日の学説が次の通り説く所以である。「批判統制作用」は「議会代表制」「すなわち、民主的に行われた決定を正統化し、それに拘束力を与える際の中心的な構成要素」である。「単に民主的に選出された組織による決定であることのみをもってその決定が正統化されるわけではなく、その決定が公平かつ適正な手続で行われ（多数決ルール・議事公開ルールをはじめとする議事手続の遵守）、かつ、それを前提に、当該決定についての責任を効果的に追及しうることが重要だからである」²⁸⁾。

4 「新たな」政府統制としての政治的統制

(1) 決定権的統制及び責任原則の機能不全

政府の活動のうち執政作用（5（2）参照）については「それ自体を、作用法的に統制するのは無理だと考えるのが、一般的見解であり、執政権の法的統制は、専ら組織法的な側面に限定される」²⁹⁾。法律は、その抽象性・一般性を特質とする故、政府の活動を全て拘束することは不可能である（5（3）参照）。加えて、現代においては、多様な要因により、国会が立法と財政統制という決定権的統制を通じて政府を規律することが困難になる。国家任務の拡大（行政国家化）、法秩序の多元化（行政立法、国際化による法律による規律の限界、ソフト・ロー等）、行政・財政における専門技術性の重視、被統制主体としての政府の把握可能性（行政の多元化）等のほか、決定権的統制を構成する諸制度の機能要件の問題も挙げられる。

責任原則に関しても、議院内閣制の下、多数決原理と政党制の発展との結合により、辞職責任及び信任原則の機能不全が生ずる。議会における決定は多数決原理に基づき行われる。日本国憲法もこの旨を規定している（第56条第2項など）。多数決原理を前提し、政党による所属議員に対する事実上の規律が確立するならば、下院多数派は、議会（正確には、議院、委員会など内部機関）に帰属する権限行使が可能であり、他のフォー

28) 赤坂幸一『統治機構論の基層』（日本評論社・2023年）158-159頁。

29) 石川健治「統治のゼマンティック」憲法問題17号（2006年）65頁以下、72頁。

マルな統制手段を必要としない。下院多数派は、決定権的統制及び政治責任追及において、自らの内閣を統制する政治上の必要性もないからである³⁰⁾。特に日本においては、大日本国帝国憲法下の帝国議会において現れた、与党議員が国会内の活動にほとんど参加しない傾向及び慣行が日本国憲法下の国会においてむしろ強化されている³¹⁾。

(2) 政治的統制・情報要求権

事項的・内容的正統性の確保が憲法上要請される以上、これら古典形態の政府統制を補完し、実効性を回復する政府統制が要請される。ここで、議会制度の本質である審議、及び、情報に着目した政治的統制——「運営統制」³²⁾、「情報要求権」とも称される——が新たに重要な政府統制の形態になる。政治的統制の基礎となるのが、説明責任、修正責任という政治責任の拡張である。この拡張において、政治責任が二つの義務を含むと観念される³³⁾。第一に、回答、公表、説明又は正当化するという、説明する(give account)義務であり、「説明責任」と称される。第二に、明らかにになった過誤が何であれ、これを正し、適切に修繕するという、作為又は不作為について償う(account for)義務であり、「修正責任」と称される。これらの責任追及は、非難及び制裁を包含して、情報を要求し、当該情報に基づき評価、判断することにより行われる。説明責任及び修正責任を追及する政治的統制の制度として、苦情救済の手段であった、請願を淵源とする、議員による質問権、責任原則の形成とともに発展した、委員会による国政調査権(査問権)が重視される。

したがって、現代の議院内閣制においては、責任政治が政府統制を要請する憲法原理を構成する。完全な責任政治の下では、政府は、司法審査を含む憲法上の統制に服して、責任(信任、辞職責任)を負うとともに、説明及び修正の責任も負うことになる。決定権的統制の局面においては、統

30) クリストフ・メラース(赤坂幸一訳)「議会統制の二つの概念」法政研究 81 巻 1=2 号(2014 年) 1 頁以下、4 頁。

31) 大山・前掲註(4) 23-27 頁。

32) 小嶋・前掲註(18) 298 頁。

33) See Alison L Young, *Turpin & Tomkins' British Government and the Constitution* 675 (8th edn, Cambridge University Press 2021).

制の基準、権限が規定されており、説明責任は、統制権を行使する前、間、後それぞれにおいて、情報を流通させ、修正責任は、政策の失敗又は権能の濫用について政府を非難することを可能とし、それに対して講ずべき救済及び修正を可能とするのである。

日本国憲法が国会における政治的統制を要請することは疑いない。多数説は、第66条第3項が規定する「責任」を、「国会または各議院によって批判その他のコントロールを受ける地位におかれ、国会各議院またはその議員に対して、そうしたコントロールを実効的に行うべき各種の法的手段がみとめられていること」³⁴⁾、「行為の違法または不当について、国会の批判を受け、そのために不利益の結果を引き受けること」³⁵⁾と解してきた。国政調査権（第62条）に関しても、学説は、議院による政治的統制の機能を果たすための重要な制度であると主張してきた³⁶⁾。内閣総理大臣その他の国务大臣の議院への出席・答弁義務を定める第63条についても、議員の権能である質問権・情報請求権と別に、同条後段を根拠に議院の権能としての国务大臣への口頭質問権を構成する「二元的な構成を強調する筋道」があると説く学説³⁷⁾が存する。

近時の学説が「政府統制とは、政府にその任務の遂行（行政権の行使）の状況について説明させ、それを評価し政府からの弁明も受けて議論を行い、最終的に不適切であると判断した場合にはそれを是正させる点に力点を置く活動」³⁸⁾であると説くことは、以上の検討からも首肯できる。ただし、政府統制を要請する法治原理の意義を軽視すべきでない³⁹⁾。なぜなら、決定権的統制を維持し、法律による行政を強化することは、裁判所による政府統制と相俟って、国会が政府に対して政治的統制を行う基礎となるからである。

34) 宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂 日本国憲法』（日本評論社・1978年）511頁。

35) 清宮四郎『憲法Ⅰ—統治の機構—〔第3版〕』（有斐閣・1979年）331頁。

36) 筆者による論稿として、木下和朗「国政調査権の意義と限界」大石真＝石川健治（編）『憲法の争点』（有斐閣・2008年）所収202頁以下参照。

37) 植松健一「議会の口頭質問と閣僚の出席義務—ドイツ連邦議会の口頭質問改革を手がかりに—」立命館法学390号（2020年）36頁以下、79-81頁。

38) 上田・前掲註（4）国会と統制218-219頁。

39) 高田・前掲註（4）55頁、原田・前掲註（4）現代「行政国家」における議会による行政統制58頁。

5 政府統制の対象及び水準

(1) 機能的権力分立論—政府統制の対象及び水準に係る思考枠組み—

前述した民主的正統性のうち、機能的・制度的正統性とは、憲法自体が立法権、行政権及び司法権をそれぞれ独自の機能と機関として構成し、それらを通じて、国民が正統化した国家権力を行使できることである⁴⁰⁾。機能的・制度的正統性は機能的権力分立論と共通の基礎を有する。機能的権力分立論とは、ドイツにおいて展開されてきた権力分立に係る理論である⁴¹⁾。ドイツ憲法裁判所は、「そこ〔基本法第20条第2項〕で原則として規定される、権力の組織及び機能の区別及び分離はとりわけ、政治権力と政治責任の分配、並びに、権力者の統制に資する。その区別及び分離は、国家の決定が可能な限り適正に行われること、すなわち、組織・構成・機能及び手続の点で当該決定のために最適の前提条件を備えた機関によって行われることも目的とする。」⁴²⁾と定式化している。当該定式は、国家的決定が可能な限り正当であるためには、組織・構成・機能・手続に従って最適な条件を有する機関によって行われるという規範要請——「機能に適した機関構造」、「機能適性」とも称される——を含意する⁴³⁾。機能に適した機関構造であるかを判断するとき、機能を担うべき機関の構成につい

40) ベッケンフェルデ・前掲註(10) 216頁。なお、田代・前掲註(10) 37-38頁参照。

41) 機能的権力分立論に係る邦語文献につき、村西良太『執政機関としての議会—権力分立論の日独比較研究—』(有斐閣・2011年) 151-167頁、渡邊互『法律の留保に関する比較研究』(成文堂・2019年) 55-127頁、高橋雅人『執政と行政—機能的考察による憲法的位置づけ—』只野雅人(編)『講座 立憲主義と憲法学 第4巻 統治機構Ⅰ』(信山社・2023年) 所収269頁以下、296-300頁等参照。

42) BVerfGE 68, 1 (86). 本判決につき、磯村晃「執行権の憲法的構成—ドイツ公法学における『外交行為』の法的構成—(一)」阪大法学 64巻2号(2014年) 499頁以下、521-523頁註(15)(16) 参照。

43) 高橋・前掲註(41) 298頁、ヴォルフガング・カール(柴田堯史訳)「憲法の視点から見た行政のコントロール(一)」自治研究 94巻3号(2018年) 3頁以下、8頁参照。ただし、機能に適した機関構造が規範的判断枠組みとして妥当であるか、及び、それが及ぶ射程については学説からの批判、議論がある。磯村・前掲註(42)、同「執行権の憲法的構成—ドイツ公法学における『外交行為』の法的構成—(二・完)」阪大法学 64巻5号(2015年) 1183頁以下等参照。

て、法的監督・専門監督・職務監督という伝統的統制や、効率性の統制・評価・公衆の考慮といった統制手法が十分であるかが、考慮要素となる⁴⁴⁾。

機能的権力分立論の特徴は次の通りまとめられる。第一に、権力分立の意義を、国家権力の制限という古典的な自由主義的意義にとどまらず、民主的正統性の具体化という民主的意義とも関連付けて捉える。第二に、権限配分及び抑制均衡を、具体的な国家作用に関して憲法上認められるべき機能発揮のために最適な機関への権限配分及び当該機関と他機関との抑制均衡は何かという問題として動態的に構成する。したがって、機能的権力分立論の下、政府統制の対象及び水準は、権力分立と民主的正統性との調和的实现の一環に位置付けられる。

日本においても、機能的権力分立論を日本国憲法下の権力分立に応用する学説が有力になっている⁴⁵⁾。権力分立は、「単に実定憲法上の権限分配の総計に過ぎないものではなく、憲法典レベルの作用・機関設定の枠内で、機関構造及び各機関の正統性を考慮した緻密な権限分配・協働関係の構築を促すものであり、かつ権限行使における一定の手続的・形式的要請をも含意するものとして、再構成しうる」⁴⁶⁾とする説は、この傾向を代表する。具体的事象が政府統制の対象になるか、政府統制の制度形成を含めて、いかなる水準の政府統制が求められるかが争われるとき、権力分立はともすると、政府統制に対する消極的論拠として援用されがちである。東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法の立案過程において「最初に立法府の権限の壁を実感させられたのが、三権分立に関するこれまでの憲法解釈における、いわば『行政権不可侵』とも言うべき過剰な行政府の自己主張であり、立法府の過剰な遠慮だった」という述懐⁴⁷⁾など、その例証

44) 高橋・前掲註(41) 297頁。

45) 宍戸常寿「法秩序における憲法」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点[第2版]』(有斐閣・2009年)所収27頁以下参照。機能的権力分立論は近時の代表的概説書に記述されるに至っている。渡辺康行＝宍戸常寿＝松本和彦＝工藤達朗『憲法Ⅱ 総論・統治』(日本評論社・2020年)114-116頁[宍戸]。また、生田裕也「『政府多数派-反対派』図式における反対派の法的地位と権力分立論(三)・完」法学論叢189巻1号(2021年)86頁以下、90-105頁は、機能的権力分立論に通ずる理論枠組みを定立して、政府統制の構造を明らかにする。

46) 赤坂・前掲註(28) 116頁。

は容易い。しかし、権力分立の観点から政府統制の対象及び水準を考察する場合、機能的・制度的正統性の観点から機能的権力分立論を思考枠組みとして用いることが有益である。

(2) 執政—政府統制の対象—

政府に憲法上配分された権能について、政府統制の対象にならない又は統制の水準が制限される領域が存するか。「執政」はこれに関わる主要な問題である。執政——「国家指導」とも称される——とは、「国のとるべき適切な方向・総合的な政策のあり方を追求」⁴⁸⁾する国家作用である。その特質は、①「政治の基本方針を決定し、政治の指導的役割を果たすこと」、②「法律や命令など、必要な法的根拠を創出することで目的を実現させていく」こと、しかも、③その活動内容を規律する「法律の根拠規定はわずかしかなく」⁴⁹⁾、法の規律密度が低いことである。日本国憲法においては、内閣の権能である「国務の総理」(第73条第1号)が執政に包括的に対応し、具体的事項としては、財政(第83条～第91条)、外交(第73条第3号)、自衛を中心とする平和安全保障(第9条)、政治計画などに関わる作用が挙げられる⁵⁰⁾。

1990年代以降、憲法学説においては、「行政権」(第65条)の意義について、執政権説と法律執行説とが対立している⁵¹⁾。両説の相違は、行政権の内閣帰属を規定する「65条の憲法全体の中での位置づけ」や、内閣の政治指導を憲法上の問題として主題化するか否かに関わる。しかし、本稿はむしろ、両説の共通点に着目したい。第一に、両説ともに、内閣が国政

47) 塩崎恭久『「国会原発事故調査委員会」立法府からの挑戦状』(東京プレスクラブ新書・2011年)121頁。なお、岡田順太「国政調査権と国会事故調—忘れられた『国権の最高機関』の一側面—」法学セミナー712号(2014年)28頁以下、上田・前掲註(4)国会と統制234-242頁も参照。

48) 佐藤幸治『日本国憲法論[第2版]』(成文堂・2020年)523頁。ただし、原文に付された圈点を略した。

49) 高橋・前掲註(41)279頁、289頁参照。これらの特質には、高橋がドイツ連邦共和国基本法における執政の特質として指摘するものを含むが、日本国憲法下の執政にも妥当する。

50) 執政には、国会の召集(第7条第2号、第53条前段)、衆議院の解散(第7条第3号、第69条)など政治部門間の規律、政府内の総合調整等も含み得る。ただし本稿は、事項的作用である執政を主に念頭に置き、論を進める。

に関する高度な政治的判断権を行うことを強調ないし肯定する。現在、「国務の総理」の解釈問題はあるにせよ、内閣をはじめ政府に帰属する権能に法の執行にとどまらない性質のものが含まれることが共通理解である。第二に、両説ともに、内閣の権能行使が憲法上の統制、とりわけ政府統制に服さなければならないことを強調する。これら共通点の例証として、次の所説を挙げ得る。①「国民内閣制」論は、法律執行説に立つとともに、政治の領域において「統治—コントロール」図式を採用する。②執政権説を代表する学説は、立憲主義の特徴として、憲法上の権力行使に拮抗するコントラ・ロールの存在を挙げ、憲法学における統治機構論の最も主要な問いは執政をいかに統制するかであると指摘する。

日本国憲法は、大日本帝国憲法下の大権事項を遍く内閣の権能と規定する（第73条）。また、「内閣が国会に責任を負う少人数の組織であるということからは、国会の意思を考慮しつつ政治におけるリーダーシップをとる権限を有するということはいえても、国民に対して独自の判断で行為する正統性まで有するものだという帰結は導けない」⁵²⁾。内閣に帰属する権能は憲法上、国会等の関与を排除して、内閣独自の判断で行使できる自律性をもつ権能でないと解される。内閣が国政の中心であることから、憲法上の権能ないし作用として、内閣の自律的判断に留保される領域が広汎に認められるわけでない⁵³⁾。さらに、内閣が責任を負う「行政権の行使」（第66条第3項）の範囲は、形式的意味の行政権、つまり政府に帰属する権限の全てであり、政府の活動に関連する事項を含む。したがって、政府は憲法上の統制に服することが不可欠である。政府の執政作用であっても、

51) 本段落の記述は、木下和朗「日本における首相統治とその統制—憲法上の含意—」憲法研究5号（2019年）61頁以下、65-66頁に基づく。学説の整理につき、芹沢斉ほか（編）『新基本法コンメンタール憲法』（別冊法学セミナー・2011年）367-369頁〔毛利透〕、木下智史＝只野雅人（編）『新・コンメンタール 憲法〔第2版〕』（日本評論社・2019年）561-563頁〔只野雅人〕、高橋信行「内閣と統治（65条）」法学教室405号（2014年）39頁以下、沼本祐太「執政概念の歴史的研究（一）—アメリカ及びドイツにおける古典的理論の考察—」法学論叢183巻2号（2018年）107頁以下、112-132頁、高橋・前掲註（41）271-275頁等参照。

52) 毛利透「議院内閣制における国会と内閣への権限配分」〔2010年〕同『統治構造の憲法論』（岩波書店・2014年）所収247頁以下、250-251頁。

53) 木下・前掲註（51）67頁。

政府への権限配分を根拠として、政府統制の対象にならない、すなわち決定権的及び政治的統制の何れも憲法上完全に免除されることはない。個別事件において政府統制が及ばない又は制限されるとしても、それは categorical に決定されるのではなく、権限配分と異なる根拠ないし理由と合わせて機能的に考察される⁵⁴⁾。

(3) 協働—政府統制の水準—

政府の作用が政府統制の対象になるとしても、国会において、いかなる制度形態の統制にどの程度服すべきかという統制の水準は別に問題になる。権力分立における権限配分及び機関間の抑制均衡は、その実質次第により、政府統制の水準に対して積極、消極何れにも影響する。

公選議院の多数派を基礎に内閣が成立する議院内閣制においては、政府も民主的正統性（組織的・人的正統性及び機能的・制度的正統性）を調達している。さらに、政府の活動は、執政作用を含めて、行政各部（第72条）による階層の実行を本質とする。これらに鑑みて、決定権的統制は原則として、個別の事実関係を法的に直接拘束しない一般的・抽象的内容にとどまる。加えて、抽象的な政治決定を法の執行の形態＝行政に転換することにより、事項的・内容的正統性を維持しつつ、政府を法により拘束する。他方、情報に着目する政治的統制は、決定権的統制を補完する機能も果たし、個別の事件にも及び得る。ただし、それは事後の統制が基本であり、政府の決定自体に対する拘束力は弱い⁵⁵⁾。議院内閣制において「独立の決定権限を持たない（責任なき）政府の『統治作用』を、国会が統制・監視するということは意味をなさない」⁵⁶⁾との指摘は、以上に述べた観点

54) 「直接国家統治の基本に関する高度に政治性のある国家行為」（最（大）判昭和35年6月8日・民集14巻7号1206頁）に該当することを理由に司法権が及ばないか又は制限されるかという問題に関わる機能説（代表的学説につき、芦部信喜、佐藤幸治参照）と類似の思考である。統治行為論につき、特に宍戸常寿「統治行為論について」山内敏弘先生古稀記念『立憲平和主義と憲法理論』（法律文化社・2010年）所収237頁以下、高橋・前掲註（41）276-281頁のほか、寺島壽一「統治行為」高見勝利ほか（編）『日本国憲法解釈の再検討』（有斐閣・2004年）所収342頁以下、渡邊賢「政治問題の法理」大石眞＝石川健治（編）『憲法の争点』（有斐閣・2008年）所収254頁以下等参照。

55) 本段落につき see also Christoph Möllers, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* 118-121 (Oxford University Press 2013).

からも領解できる。

国家作用の配分に関しては、立法・司法・行政の三権分立に基づく配分に尽くされず、執政について、三権分立とは区別される憲法上の権力分立により配分される。日本国憲法は、執政に含まれる作用の多くについて、国会と内閣が「協働」するように配分する。一般に、機関間の協働を図るように憲法上の権限が配分されるならば、自律的決定を認められるように権限が配分される場合に比して、政府統制に服すべきである。とはいえ、国会と政府の「協働」の実質を明らかにするためには、当該規定の下での権限配分を具体的に解釈する必要がある。外交作用⁵⁷⁾を例にとると、外交関係の処理及び条約の締結を内閣の権能とする一方、条約の承認という国会に関与的決定権を認めている（第73条第2号・第3号）。第一に、「外交についての国家意思形成には議会も深く関与するのであり、……条約承認権は条約締結の判断に主体的に参加する権限」⁵⁸⁾であると解する立場では、条約に対する修正権も国会に認められることになる⁵⁹⁾。他方、第二に、「外交活動は諸外国との綿密な調整を不可避免的に要請するため、内閣に適している」から、条約締結権が内閣に授権され、国会の条約承認権は条約締結阻止権にとどまると解する立場では、条約に対する修正権は国会に認められないことになる⁶⁰⁾。さらに、第三に、国会の条約修正権を認める立場にあっても、二国間条約と多国間条約とを区別した上、多国間条約の場合、①「受動的に加入する段階から、その作成過程に深く関与し、自国の主張を盛り込みうる地位に達していることを前提に」、「署名によって条約内容が確定した後に行われる国会承認の時点では、修正を論じる余地はない」こと、②ただし、国会の条約承認権と「内閣を代表して……外交関係について国会に報告」する内閣総理大臣の権能（第72条）とを

56) 原田・前掲註(4) 現代「行政国家」における議会による行政統制 51 頁。

57) 林知更「外交作用と国会」大石眞＝石川健治（編）『憲法の争点』（ジュリスト増刊・2008 年）所収 200 頁以下、原田・前掲註(4) 現代「行政国家」における議会による行政統制 60-63 頁も参照。本文で述べた論点のほか、国会承認条約の範囲も協働の実質に関わる。

58) 毛利・前掲註(52) 252 頁。

59) 芦部信喜「条約の締結と国会の承認権」〔1958 年〕同『憲法と議会政』（東京大学出版会・1971 年）所収 179 頁以下が代表的学説である。

60) 村西・前掲註(41) 245 頁。

「併せ考え」、条約の作成段階におけるその概要や国内法実施の整備に係る「国会の報告」及び「署名前に国会が条約案に対して意見を表明する機会」が求められることを主張する説も注目される⁶¹⁾。

このように憲法上の協働を構成する権限配分の具体的内容を明らかにした上、権限配分に対応する決定権の統制が要請される。ただし、政治的統制の水準はこれと別であり、権限配分以外にも考慮すべき事項は多い。すなわち、国会が現在かつ将来の決定権の統制を実効的に行使し、主権者である国民が政府による政治を正しく評価できることを可能にする⁶²⁾とともに、国会と政府それぞれの機能的・制度的正統性を発揮できる両機関の抑制均衡を実現するために、一定水準の政治的統制、すなわち、適確な政治責任追及に不可欠な制度と運用が要請される。特に、国会の審議（議案審査及び調査）過程を基礎とする政府の説明責任追及（3（4）及び4（2）参照）においては、公開の要請⁶³⁾を重視すべきであり、政府に対する国政調査及び議員質問等の限界は公開性との慎重な調整を要する。

加えて、「諸機関の分業の領域（立法・行政・司法）と、諸機関の協働の領域（予算・外交・軍事など）」との何れにおいても、現代国家では、法律による組織及び権限双方の内容の変動が生じており、「憲法による権限配分は自己完結的なものではありません、変動に向けて開かれた要素をそのメカニズム自身のうちに内在させている」という「問題状況の共通性が見られる」との指摘⁶⁴⁾も重要である。当該状況においては、「憲法の定める諸機関の分立の中で」「各機関に残されるべき権限の下限を含め、かような変動に対する憲法上の諸制約を……導く」とともに、各機関が「それぞれに担うべき固有の役割を明確化し、これに適合的なかたちで権限配分や手続の形成を行うことを可能とするような憲法解釈論上の理論枠組み」が求められる⁶⁵⁾。さらに、国会と政府がそれぞれに担うべき固有の役割

61) 齊藤正彰「国際規律の形成と政府の取り組み」〔2007年〕同『憲法と国際規律』（信山社・2012年）所収175頁以下、189頁。

62) See Möllers, *supra* note 55, at 119–121.

63) 赤坂・註（28）156–170頁、磯村晃「マージング学説の今日的重要性—基本法44条における調査権のドグマティク—」阪大法学73巻3号（2023年）52–39頁等参照。

64) 林知更「立憲主義と議会」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点〔第2版〕』（有斐閣・2009年）所収115頁以下、138頁本文及び註39参照。

は、憲法上の権限配分のみでは定まらず、権限行使の機能要件にも依存している。また、政府統制に関しては、成文法源のみならず、憲法習律、議院先例等の不文法源による規律も重要である⁶⁶⁾。したがって、政府統制の水準については、機関及び権限の具体的配置のみならず、国家作用の機能発揮において統制主体となる国会及び被統制主体となる政府がそれぞれに担うべき役割とその機能要件、並びに、政府統制の手段となる制度固有の機能要件⁶⁷⁾を含めて多角的な観点からも考究することが——難しい課題であるが——不可欠である。

結

本稿の要点は次の通りである。日本国憲法が採用する国民主権の下、民主的正統性の確保が国会における政府統制を考える理論的枠組みになる。民主的正統性を確保するため、国会が政府統制の主体になることは代表民主制及び議院内閣制の帰結の一つである。民主的正統性は、機能的・制度的正統性、組織的・人的正統性、事項的・内容的正統性に区別できる。組織的・人的正統性と協働して、事項的・内容的正統性を確保するために、法治原理から決定権の統制及び関与の決定権が要請され、法的責任と政治責任の分離にともない、辞職責任及び信任原則を中心とする責任原則も要

65) 林・前掲註 (64) 134 頁、136-138 頁。引用部分は論旨を踏まえて再構成した。

66) 日本における議院先例につき、白井誠『国会法』（信山社・2013 年）、同『政党政治の法構造—明治・大正期憲法改革の地下水流—』（信山社・2017 年）、森本昭夫『国会法概説』（弘文堂・2021 年）、同『逐条解説国会法・議院規則 国会法編／参議院規則編』全 2 巻（弘文堂・2019 年）等参照。

67) イギリス議會を比較対象に政府統制制度の機能要件を探ることも目的とする筆者の論稿として、木下和朗「イギリス庶民院における調査委員会制度（一）～（三・完）—国政調査権に関する制度考察—」北大法学論集 44 巻 5 号（1994 年）1229 頁以下、44 巻 6 号（1994 年）1779 頁以下、45 巻 1 = 2 号（1994 年）151 頁以下、同「イギリス議會下院における国政調査制度（一）—Tony Blair 政権期における改革動向—」熊本ロージャーナル 1 号（2007 年）3 頁以下、同「イギリス議會下院における議會質問制度の現況」上田章先生喜寿記念『立法の実務と理論』（信山社・2005 年）所収 957 頁以下、同「立法過程の改革及び変動と政治部門における権力の拡散」川崎政司＝大沢秀介（編）『現代統治構造の動態と展望—法形成をめぐる政治と法—』（尚学社・2016 年）所収 112 頁以下、同「イギリス議會における時間をめぐる制度と運用」岡田信弘（編著）『議會審議の国際比較—【議會と時間】の諸相—』（北海道大学出版会・2020 年）所収 185 頁以下等参照。

請される。政府統制の活動原則は審議である。しかし、現代国家においては、決定権的統制と責任原則に機能不全が生ずる。決定権的統制と責任原則を補完し、政府統制の実効性を回復するため、審議を踏まえ、情報に着目して、説明責任及び修正責任を追及する政治的統制が要請される。機能的・制度的正統性と共通の理論的基礎をもつ機能的権力分立論は、政府統制の対象及び水準を考える際、有効な思考枠組みである。これらの思考枠組みを応用すると、立法・行政・司法と区別される執政を国家作用の領域と認めても、執政が政府統制の対象から categorical に除かれることはない。決定権的統制の水準については、政府内部に対する具体的な法的拘束の限界、国会と政府による協働の実質としての権限配分に係る具体的解釈を踏まえる必要がある。ただし、政治的統制の水準は別であり、公開の要請と慎重な調整を要する。何れにしても、統制の水準を考察する際、国会及び政府の役割を解明することが重要であり、機能要件や規律のあり方も考慮することが不可欠である。

本稿では考察できないが、政府統制に関わる重要な課題が残されている。第一に、一元代表制かつ議院内閣制を採用する統治機構においても、今日の政府は、その権限行使に係る民主的正統性を自ら調達するシステムを備えている⁶⁸⁾。例えば、パブリックコメント、参加が挙げられる。首相公選制は、その極限形態の採用を唱える主張と解し得る。国会における政府統制と政府内部の民主的正統性調達との関係が改めて問われる。第二に、立憲的意味の憲法下における政府の活動は通常、裁判所による裁判及び違憲審査という司法的統制にも服している。「司法国家」と称されるように、今日においてはむしろ、裁判所及び違憲審査による政府統制が主流である。司法審査と民主主義という論点にも関わるが、政府統制をめぐる、国会と裁判所との機能分担を具体的制度論のレベルで検討することが求められる。例えば、憲法適合性の統制を違憲審査制が積極的に担うべきとの論調は当然強い。もっとも、衆参両議院の委員会における調査が、違憲審査制に加えて、憲法適合性の統制を補完・分担できないのかという論

68) 行政法学説は、当該システムを主に視野に入れて行政の民主的正統性を論ずる。興津征雄「行政過程の正統性と民主主義—参加・責任・利益—」小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』（有斐閣・2016年）所収325頁以下等参照。

点も提起できる。要するに、立憲民主政を採用する統治機構において、政府の政策及び活動は多元的な統制システムに服している。憲法学としては、これら統制システムの関係を整序して、国会における政府統制固有の意義及び機能を解明しなければならない。

〔附記〕 本稿は JSPS 科研費 JP23H00751, JP23K01098 の助成を受けた研究成果の一部である。