

議院証言法改正（一九八八年）の立法過程

上 田 章

1 議院証言法改正(1988年)の立法過程 (上田)

- 一 はじめに
- 二 議院証言法改正の内容
- 三 議院証言法制定後の運用状況
- 四 ロッキード事件を契機とする
議院証言法改正の動き
- 五 議会制度協議会（第九六回国会以降）
における議院証言法改正立案の経過
- 六 議院証言法改正の立法過程の特色
- 七 おわりに

一 はじめに

議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律（以下「議院証言法」と略称する）は、憲法第六二条の規定に基づく
国政調査権の運用を实效あらしめるため、証人としての出頭及び証言、又は書類の提出について、各議院に強制権限
を与えることを内容の中心とする法律であり、憲法附属法規の一つとして昭和三十二年十二月法律第二二五号として制

定された⁽¹⁾。当時はまだ戦後の物資不足の混乱期であり、終戦時政府が放出した巨額の緊急物資や軍の放出物資等の一部が特定の場所に隠蔽され、種々社会悪の根源となっているところから、これらの物資を摘発して国民の前に明らかにし、わが国の経済再建に役立たしめることを目的として、第一回国会(昭和三年)衆議院に「隠蔽物資等に関する特別委員会」が設置された。この特別委員会における証人喚問では、出頭した証人の供述が余りにもくい違いが多いといった経過があり、議院運営委員会で国政調査権の効果的な運用につき検討が始められ、証人喚問について強い強制力と罰則を内容とする法律の必要性が議論された結果、制定施行されたのがこの議院証言法というわけである。

その後約四十年間、議院証言法は多くの機会にこれが適用され、国政調査権の運用における切札として活用されたが、その運用については幾多の問題が露呈されつつも、法改正が行われたのは昭和六三年十一月法律八九号が初めてであり、その間改正問題が論議されてはいたが実を結ぶことはなかった。

ここではこの議院証言法の一部改正法の立法過程を追及することを中心とするが、その前提として改正法の内容について説明し、次に改正法の立法過程の前身として議院証言法制定後その改正が問題となるまでの間を簡単に辿ることにする。

二 議院証言法改正の内容

この論文では議院証言法改正の内容を詳しく説明する場ではないので、本論に関係ある程度において簡単に説明することにする。⁽²⁾

(1) 院外尋問 証人が疾病その他の理由により議院に出頭することが困難な場合、特に必要なときに限り、議院外で証人尋問を行えるようにした(二条の二)。かつて証人が病気のため出頭しない場合に、本人の同意を得て委員を派遣し、その所在において調査を行ったことがあったが(衆議院委員会先例集一九二)、これは議院証言法による強制力、罰則を伴うものではなかった。今回この院外尋問の制度が新設されたことにより、従来の院内尋問と同じように取り扱われることになる。

(2) 猶予期間、尋問事項の通知 証人を喚問するに当たっては、国内にある者については五日、外国にある者については十日前までに、あらかじめ証言を求める事項等を通知しなければならないものとした(一条の三)。

(3) 補佐人制度 証人は、許可を得て補佐人(原則として弁護士)を選任できるものとし、補佐人は、証人の求めに応じ、宣誓及び証言の拒絶に関する事項に関し、助言することができるようにした。これは、後述するダグラス・グラマン事件の証人喚問に際し、第八七回国会において「随伴者」(原則として弁護士)の制度が認められ、衆・参両院の予算委員会理事会の申し合せ事項として現実に実施されたと同様の事柄を法文化したものである(一条の四)。

(4) 証人の宣誓、証言の拒絶権等の告知 証人に対して、宣誓前に、宣誓拒絶、証言拒絶の権利及び罰、偽証の罰を告知しなければならないものとした(一条の五)。

(5) 宣誓、証言の拒絶権等に関する刑事訴訟法に準じた規定の新設 従来は民事訴訟法の規定が準用されていたが、これを改め、刑事訴訟法等に準じた規定を設けた(四条)。

(6) 尋問事項の制限 証言を求める事項と無関係な尋問、威嚇的又は侮辱的な尋問その他適切でない尋問と認められるときは、尋問事項を制限できることとした(五条の二)。

(7) テレビ撮影の禁止 証人に対する尋問中の撮影は許可しないものとした(五条の三)。この規定が設けられたことにより、その後の運用は、証人が会議室に入り、委員長による人定尋問、宣誓前における宣誓拒絶権等の告知まではよいが、それから後はテレビ撮影は認められず、結局静止画像でラジオと同様音だけを同時放送するという異例の形となり、この規定の削除が問題となっている点は後述する。

(8) 偽証罪等の告発 偽証罪等の告発をするには、出席委員の過半数でなく、三分の二以上の多数による議決を必要とすることに改められた(八条二項)。

三 議院証言法制定後の運用状況

議院証言法の制定により、各議院の国政調査権の活動は活発となった。

そもそも国政調査権の発動は、国会又は議院の権能に属するすべての事項に及び、その範囲は広く、原則として国政全般に及ぶものと考えられ、その行使の方法も、議院証言法による強制力を伴うもののほか、国会法第百四条による内閣、官公署等に対する報告、記録提出の要求や国務大臣、政府委員等から説明を聴取する(国会法七一条、七二条参照)といった強制力を伴わない方法による場合が多いのであるが、この強制力を伴う議院証言法の制定により証人喚問も頻りに行われるようになったのである。

特に特徴的な点は、昭和三十年を境として大きな変化のみられることである。すなわち、衆議院における証人喚問を行った人数をみると、昭和二十年代八九五人、昭和三十年代一三六人、昭和四十年代二人、昭和五十年代三三人と

いうように、約八割と圧倒的に多いのは昭和二十年代であり、以後は証人喚問の数は激減している。

昭和二十年代の主な調査事件をあげれば、前述の衆議院隠匿蔵物資等に関する特別委員会、この委員会が発展した不当財産取引調査特別委員会、考査特別委員会、行政監察特別委員会における炭鉱国管問題、昭和電工事件等の調査、海外同胞引揚に関する特別委員会(衆、参)における海外同胞の引揚促進及び引揚者に対する援護措置等に関する調査、国政調査権と司法権の独立との関係で憲法論争を巻き起した法務委員会(参)における浦和充子事件の調査、決算委員会(参)における会計検査院の検査に基づく二重煙突事件の調査、行政監察特別委員会(衆)、法務委員会(衆、参)における東大ポポロ事件、京大、早大事件等の一連の学園紛争事件の調査、行政監察特別委員会(衆)、地方行政委員会(参)におけるメーデー騒擾事件の調査、法務委員会、行政監察特別委員会(衆)における保全経済会等特殊殖植機関に関する件の調査、社会労働委員会(衆、参)における森永ドライミルク事件の調査、農林委員会(衆)における農林事務官多久島の多額の公金の詐取事件を中心とした綱紀の厳正、補助金行政の適正化を図るために行われた多久島事件の調査等枚挙にいとまがない。⁽⁴⁾

このように昭和二十年代には調査特別委員会はいうに及ばず、常任委員会においても活発な証人喚問が行われたが、その中には、第五回国会在外同胞引揚問題特別委員会(参)において吉村隊事件の調査に出頭した渡辺証人(偽証告発について委員会で検討中)、第七回国会在外同胞引揚問題特別委員会(参)、考査特別委員会(衆)において出頭した菅証人(参院で再喚問しようとしていた)が自殺したり、東大ポポロ事件における矢内原、尾高両証人に対する思想調査的質問など人権侵害による調査の行き過ぎが問題となった事件、前述の司法権の独立に關し最高裁判所と正面から対立した浦和充子事件等国政調査権の運用について幾多の問題が投げかけられた事件があったこともたしかである。

このような議院証言法運用の面における反省をもとに、昭和三十年、国会法、議院規則の全面的見直しの一項目として、証人のように強制力を伴う形式でなく、参考人として招致する制度がとり入れられたが（これが後述のオイルショックとこれに伴う物価問題の調査がとりあげられた時に大いに活用されることになる）、これら、運用面、制度面の問題とともに昭和三十年を境とする大きな変化の要因となったのは、何といっても「五五年体制」の発足であろう。すなわち、社会党の統一、保守合同による二大政党対立時代が実現し、保守党政権による長期安定政権（一九九三年の細川連立内閣が成立するまで約四十年近く続いた）が続いたことである。その結果、議会運営は一応安定したが、多数を占める政府与党と野党との力関係は明白であり、議院の国政調査権は政府対議会の緊張した対立関係においてこそその活発な行使が期待される⁽⁵⁾ところであるが、それが圧倒的多数の与党によってははまれるという状態が生じたからである。

その後証人喚問が行われたのは、昭和三四年第三一回国会及び第三三回国会決算委員会（衆）における防衛庁の航空機購入選定問題、昭和四十年第四八回国会決算委員会（衆）における電源開発に関する九頭龍ダム問題等衆参両院でわずか五件があげられるのみで、昭和五一年第七七回国会におけるロッキード事件を迎えることになるが、その間国政調査権が発動されるような事件がなかったかというところではなく、吹原産業事件（昭和四十年）、共和製糖事件（昭和四一年）、日本通運事件（昭和四三年）等があり、さらに昭和四八年のオイルショックによる商社の生活物資の買占め及び売惜しみ問題といった事件があったが、これらの事件では証人喚問こそされなかったが参考人招致がなされている。当時の国政調査権の運用は、強制力を伴う証人喚問はなるべく避けようとする空気が強く、前述の商社の問題でも、六大商社の社長が参考人として出席し、意見を述べている。というのも、証人喚問に伴う人権保護について、現行法は十分な担保がされていないという認識が与野党間にあったことと与党が圧倒的多数であるため野党の抵抗に

限界があったことによるものと思われる。

四 ロッキード事件を契機とする議院証言法改正の動き

昭和五一年二月、米国上院外交委員会多国籍企業小委員会(チャーチ委員長)公聴会において、ロッキード社の対日政治献金問題が公表されたが、折しもわが国では第七七回国会開会中であり、昭和五一年度予算審議中の予算委員会(衆)において直ちに本件の調査が開始され、前述の九頭龍ダム事件の調査以来十一年ぶりに証人喚問が行われた。すなわち、二月一六日三名、同月十七日四名、三月一日五名計一二名が証人として喚問され、この問題を引き続いて調査するためロッキード問題に関する調査特別委員会(衆)が設置されたが、同特別委員会でも、第七七回国会が開会となった後も一二名の証人喚問が開会中調査として行われた。また、病氣不出頭の児玉誉士夫に対する臨床尋問も行われた。その後事件は発展、多くの刑事訴追者を出したが、その中には議院証言法違反(偽証罪が中心)で起訴された者もあり、さらには、七月田中角栄元総理が逮捕されるまで及んだ。

このようにして、これら刑事事件の被告となった者に対する公判が次々と始まるが、このロッキード事件の全貌は証人喚問によっても十分に明らかにされたとはいえず、むしろ検察庁の事件捜査に頼るという傾向が見られ、同特別委員会は政府に対して事件捜査の中間報告を求めるとともに、「灰色高官」の公表を要求した。

というのも、わが国における国政調査権の行使については、米国のそれに比し、①大統領制と議院内閣制の相違、②調査委員会の権限の相違(イミューニティ制度)、③スタッフの数と経験の相違、④宣誓の意義に対する宗教的背景に

よる相違などがあり、今回の事件についても、米国において公表された事実を裏づけ、徹底的に事実を究明する点において欠けるものがあることが指摘されるが、問題はそれだけでなく、議院証言法自体の不備、特に証人の人権保護の点で不十分な部分があるとされ、第八四回国会の昭和五二年三月、原ロッキード問題に関する調査特別委員会（衆委員長は、議院証言法を改正すべく、議院運営委員会に申し入れを行っている。これを受けて議院運営委員会は、議会制度協議会（議長の諮問機関で議院運営委員会理事をもって構成）で検討を始めることになる。

また、同年四月一三日ロッキード問題に関する調査特別委員会で証人として喚問された中曽根幹事長（当時）は、「証人喚問の現在のやり方について、人権保護について不備があるように思われる。不備は是非早目に直していただきたい。いままでのやり方による証人喚問は、私を最後にしていただきたい。」と発言。これが証言法改正の引き金となったことも事実である。

この頃参議院でもロッキード問題に関する調査特別委員会が設置されており、昭和五一年十一月同特別委員会理事会は、証人が疾病その他身体的理由により出頭できない場合に臨床尋問ができるよう議院証言法の改正について議院運営委員会での検討を求める申入れが行われ、同委員会の指示により参議院法制局は、昭和五二年三月同改正案を作成、同委員会に提示した。⁽⁷⁾

その後の衆議院の動きは、議会制度協議会で一旦は議院証言法改正がとりあげられることになったが、法律の専門家の多い法務委員会で議論することがふさわしいということになり、結局法務委員会に移されることになる。そして昭和五二年九月には、同委員会は「米国の国政調査権の使用及び議院証言法の運営等実情調査」のため米国に議員派遣を行った。

昭和五二年九月二十九日から開かれた第八二回国会では、法務委員会においてこの議員派遣の成果を踏まえ、各党から独自の議院証言法改正要項が提出され、検討が始まったが、十月「議院証言法の問題は議院運営委員会で決めるべき問題であるが、法務委員会からのたたき台ができたならそれを議院運営委員会が参考にするという前提で、法務委員会で審議する」旨議會制度協議会で各党が了承し、前述のようにこの問題は法務委員会に舞台が移ることとなったのである。

次に法務委員会の動きを各国会ごとにまとめて記述し、その間に証人喚問の行われた調査特別委員会の経過を折りにこいで説明することにする。⁽⁸⁾

(1) 第八四回国会 昭和五三年二月、法務委員会に「証人及び証言等に関する小委員会」が設置され、五回開かれたが、上村千一郎(自)、小委員長は、各党提出の議院証言法改正要綱の検討、参考人(飯坂良明学習院大学教授、林修三駒沢大学教授、堀部政男一橋大学教授、塚本重頼日本弁護士連合会法制度調査会委員長、野村一郎朝日新聞編集委員)の意見聴取の後、小委員長試案として議院証言法改正要綱をまとめ、同年六月小委員会に提出したが、結論をうるに至らず、小委員会は第八五回国会の終了とともに消滅した。

(2) 第八七回国会 法務委員会は再び小委員会を設置し、山崎武三郎議員(自)が小委員長となった。山崎小委員長は、議院証言法改正の審議促進のため、昭和五四年三月当初提出した自民党の改正要綱や前述の上村小委員長試案を修正した内容の議院証言法改正要綱を自民党案として提出した。しかし、九項目からなる自民党案中四項目については各党合意を得たが、残余については合意を見るに至らず、従ってその実情を法務委員会に報告することになってきたものの、会期末の航空機輸入に関する調査特別委員会における証人喚問をめぐる混乱のため、小委員会報告を行

うに至らなかった。

前後するが、昭和五四年一月四日米証券取引委員会（SEC）がグラマン社の海外不正支払に関する報告書を公表し、E2Cの売込みに際し日本政府高官の提案で販売代理店が変更されたことが明らかになった。ダグラス・グラマン事件の発端である。そこで衆参両院は、この問題を調査すべく、従来の「ロッキード問題に関する調査特別委員会」を「航空機輸入に関する調査特別委員会」と改め、予算委員会で日商岩井社長ら四名を証人喚問したほか、この航空機輸入に関する調査特別委員会で松野頼三議員を証人喚問した。この時の証人喚問の方法は、現行法の改正作業中という事情にかんがみ、理事会で申合せを行い、証人に配慮した運営方法がとられた。すなわち、①証人にはあらかじめ質問事項を通知する。②証人に随伴者を認める。③証人は委員長長の許可を得て随伴者に助言を求めることができる。随伴者はメモをとることができる。④調査に無関係な質問、威嚇し又は侮辱する質問等証人の人権を侵すような質問は慎む。これらの点は後の議院証言法改正法律においてすべてとりあげられ、立法化されることになる。

(3) 第九一回国会 昭和五四年九月七日大平内閣は野党の内閣不信任決議案が上程されたのを受けて衆議院を解散、総選挙の結果自民党は過半数を割り、大平首相の退陣を求める反主流派との間にいわゆる四十日抗争が始まったが、昭和五五年のこの国会では、法務委員会証人及び証言等小委員会において、第八七回国会における結論を尊重しながら自民党案について再度各項目ごとに徹底した審査が行われた結果、四月四日山崎小委員長に一任、結局山崎小委員長から議院運営委員長に報告書が提出された。しかし、この国会は政局不安定で、五月一六日大平内閣不信任決議案が可決され、史上初の衆参同日選挙が行われ、自民党は今度は圧倒的勝利をおさめることになる。

山崎小委員長長の議院運営委員長に対する報告書の内容のうち各党合意を得られた事項は、次のとおりである。

い。
① 証人を召喚するに当たっては、一定の猶予期間を置くとともに、あらかじめ尋問事項を通知しなければならない。

② 証人は、補佐人(原則として弁護士)を選任することができる。

③ 事前に、宣誓拒絶の権利及び罰、証言拒絶の権利及び罰並びに偽証の罰を告げなければならない。

④ 証言拒絶の準用規定を民事訴訟法から刑事訴訟法に改める。

⑤ 証人の重要性、健康状態等を考慮の上、議院外に証人の出頭を求め、又はその現在場所で証言を求めることができる。

⑥ 証人に対する保護措置として証人威迫に対する処罰規定を設けるとともに、証人等の被害についての救済措置を講ずる。

なお、各党合意を得られなかった事項は、①尋問事項の制限に関する事項、②証人の告発に関する事項であった。

(4) 第九二回国会 総選挙の結果絶対多数をかちえた自民党は、この特別会において、従来衆参に置かれていた航空機輸入に関する調査特別委員会の存続について採決に持ち込み、その結果これを設置しないこととし、議院証言法改正問題も、そのまま宙に浮いてしまい、暫くは大きな政治問題となることはなかった。

五 議会制度協議会(第九六回国会以降)における議院証言法改正立案の経過

(1) 第九六回国会 議院証言法改正が再燃したのは、昭和五七年のこの国会のことである。六月八日ロッキード事

件の被告である佐藤孝行議員に対し東京地方裁判所は執行猶予付きの有罪判決を下した。そこで社、共の両党は「議員辞職勧告決議案」を衆議院に提出した。さらに野党は、灰色高官とされた二階堂、加藤六月議員の証人喚問等を要求したが、国会対策委員長会談で自民党は議院証言法改正後証人喚問に応ずると答え、議院証言法改正が再びとりあげられることになった。すなわち、六月一六日議会制度協議会に議院証言法改正小委員会を設置することに決定、ここで改正内容をつめることになったのである。小委員会の委員長は綿貫議院運営委員会理事(自)が就き自社公民各党一名計五名で構成され、他に共産党、新自由クラブはオブザーバーとして出席した。小委員会は六月一八日に第一回会議を開いてから会期末の八月一七日改正案が議長あづかりとなるまで十六回の会議を開き、熱心に討議された。

討議の対象とされたのは、前述の法務委員会山崎小委員長報告による合意事項六項目と、合意を得られなかった二項目のほか、①補佐人に異議申立権を認める、②テレビ報道は証人の同意と委員長の許可を必要とする、の二項目が自民党から追加提案され、計十項目であり、これらについて熱心に討議されたが、その間衆議院法制局から各項目についての問題点の説明があり、ほとんど共産党を除き合意を得るところまで進展したものの、結局四点について各党の合意が得られなかったということ、その点を別記した改正案要綱が議長のもとに報告された。議長は各党が完全な合意を得るに至らなかったこともあり、本改正案要綱は議長あづかりとするとの発言があり、非常に珍しい中途半端な結果に終わったのである。

議長あづかりとなった改正案要綱の内容は、その後改正法として成立した①院外尋問(一条の二)、②猶予期間、尋問事項の通知(一条の三)、③証人の宣誓、証言の拒絶権等の告知(一条の五)、④宣誓、証言の拒絶権等に関する刑事訴訟法に準じた規定の新設(四条)については各党合意が得られ、合意が得られなかったのは、①補佐人制度の

うちその選任を認める点を除き、補佐人の異議申立権また、選任費用の負担困難な場合の旅費日当の国費負担、②尋問事項の制限、③証人の告発、④テレビ撮影及び録音の制限の四点であった。

(2) 第九七回国会 昭和五十七年十一月に召集された臨時会は、中曽根内閣が鈴木内閣の後をうけて発足し、補正予算を成立させた国会であったが、十二月二五日までの短期間であったことでもあり、十二月十日議長あづかりとなっていた改正案要綱を再び議院証言法改正小委員会に戻す旨の議長発言があった後、一回小委員会(瓦小委員長(自))が開かれたにすぎない。小委員会では、前述の合意を得られなかった①④の点について各党が見解を表明、結局次期通常会においても継続して協議を行い、妥当な結論に到達するよう各党間で申合せをするにとどまった。

(3) 第九八回国会 昭和五十七年十二月二八日召集された通常会であり、一五〇日の会期があったが、その間小委員会が一回開かれただけであり、それも従来まだ合意が得られていない四項目について各党が意見を述べただけで見れば進展はなかった。そしてまた、小委員会は中断のまま、リクルート事件(第百十三回国会)を迎えることとなる。

(4) 第九九回国会から第百十二回国会まで 中曽根内閣時代の昭和五八年は、東京地方裁判所で有罪判決の下った田中元総理問題に終始し、とうとう第百回国会の十一月二八日、野党から内閣不信任決議案が提出され、本会議上程直後衆議院は解散された。選挙の結果、自民党の過半数割れ、新自由クラブとの連立政権の発足という事態を招来した。そして政治倫理問題は、第百二回国会の会期末である昭和六十年六月二四日各議院に政治倫理審査会を設置するための国会法の改正が成立し、議員のまもるべき「政治倫理綱領」、これを具体化した「行為規範」さらに「衆議院政治倫理審査会規程」の三件が会期終了日の同月二五日に可決され、この問題は決着をみることになった。

その後の政治状況は、昭和六一年七月六日の衆参同日選挙によって自民党は三百議席の絶対多数を確保、中曽根自民党単独内閣が成立し、国鉄等旧公共企業体の民営化は達成したが、売上税の導入を中心とする税制改革は選挙公約に違反するとして野党が反発、これらの法案は廃案となり、自民党総裁任期満了とともに昭和六二年十一月竹下内閣に引き継がれることになる。

その間国政調査権の発動としての証人喚問、議院証言法の改正は、全く議題にのぼらなかった。それは、一つは前述の田中元総理に対する議員辞職勧告決議案に代表される構造汚職に対する政治倫理の問題は、議員の自浄能力に訴え、政治倫理審査会の設置ということで一応幕が引かれたこと、ロッキード事件については次々と公判が開かれ、刑事処分が進行したことでこの問題にふれようとせず、政治的・道義的責任の追及という意味での国政調査権の発動による「並行調査」は自民党の絶対多数によってはねかえされたことなどの理由によるのであろう。

(5) 第百十三回国会 竹下内閣が本格的国会として迎えたのは、昭和六三年五月まで開かれていた第百十二回通常会であった。この国会では税制の抜本的改革を意図する同内閣にとってその前哨戦と位置づけられ(議院制度百年史国会史下巻八五八頁)、この国会を延長して消費税導入を中心とする税制改革を強行しようとする作戦をとらず、すべては七月に開会が予定されていた第百十三回国会で決着を図ろうとした。

ところが七月十九日から開かれたこの臨時会は、冒頭からリクルートコスモス社の未公開株が政財界に譲渡された問題が表面化し、予算委員会(衆)では、未公開株譲渡先の名簿提出、関係人の証人喚問等をめぐって与野党が対立紛糾した。そこで八月九日奥田予算委員長は、「証人喚問については賛否両論があり、結論を得るに至らなかった。委員長としては証人喚問が正常な形で行われる必要があると考えられるので、早急に議院証言法の改正が行われるよ

「委員長より議長に申し入れる」ことを委員長見解として理事会に提示、漸く予算委員会は再開された。しかし、本題の「税制改革関連六法案」を審議する「税制問題等特別委員会」が設置され、具体的に審議を始めたのは反対する野党の抵抗にあって九月二二日からと遅れ、途中二回自民党だけで会期を延長(十二月二十八日まで)する度ごとに審議は空転した。

その間議長サイドでは、議会制度協議会を開いて議院証言法改正を審議するような空気はなく、むしろ与野党は消費税導入を中心とする税制改革についてするどく対立、その引き延ばし作戦の一つとしてリクルート問題が利用された。

こうした情勢の中紆余曲折を経て、十一月十日自民党は単独で特別委員会を開会、「税制改革関連六法案」を議決した。野党側はこれに態度を一層硬化させ、国会は全面対決状態となった。この状態を打開するための方策の一つとされたのが議院証言法改正である。すなわち、①議院証言法改正後江副リクルート前会長ら三人の証人喚問を行う。②リクルート問題解決のため特別委員会を設置する。③リクルートコスモス社の未公開株を譲渡された政治家等の全リストを公表する。という三点で自、公、民各党が合意、同月十六日「税制改革関連六法案」は漸く衆議院本会議を通過したのである。

このように議院証言法改正は、長い間四項目について各党合意が得られないとして棚ざらしにされていたのに、早く証人喚問を行いたいということからか(現行法でも証人喚問はできた筈である)、議会制度協議会を正式に開くこともなく、政治的駆け引きの一手段として与野党の議院運営委員会理事(議会制度協議会のメンバーと同じ)の間であつという間に合意が成立、同月十六日衆議院議院運営委員長から提出され、翌十七日の本会議で可決、二二日参議院本会議で可

決成立した。与野党の話合いが再開され、この改正案が可決されるまでの間は、わづか十日ばかりのことであった。

なお、前述の衆議院における江副前会長ら三人の証人喚問は、改正法の適用が間に合わず、施行前であったが、その精神に則して喚問が行われ、改正法が適用されたのは、参議院税制問題等に関する調査特別委員会において再喚問をうけた江副前会長らのときからである。

六 議院証言法改正の立法過程の特色

立法府の行政府に対する相対的衰退が指摘されて久しく、それに伴って法律案の立法過程における議会の役割が、イギリスのような議院内閣制の国でもアメリカのような大統領制の国でも、大きく衰退していることが特徴的であるといわれる。⁽⁹⁾ 議院内閣制をとるわが国でも同様で、昭和五九年から平成五年十月までの約十年間をとってみても、内閣提出法律案九六九件のうち成立八九二件、成立率九二パーセントに対し、議員提出法律案は衆議院議員提出法律案二九九件のうち成立一一七件、成立率は三九パーセントであり、参議院議員提出法律案に至っては一〇九件のうち成立七件、成立率六パーセントに過ぎない。この議院証言法は、前述のように制定当初も衆議院議院運営委員会提出のいわゆる議員立法であり、今回の改正も同様に数少ない議員立法の一つである。従って内閣提出法律案とはその立法過程を異にすることはいうまでもない。ここでは議院証言法改正の立法過程の特徴的な点を内閣提出法律案との比較をまじえつつ、まとめの意味合いを含めて述べることにする。

- (1) 議院証言法改正は、前述のようにロッキード事件が起ってから約十二年の歳月を経て漸く成立した法律である。

通常内閣提出法律案についても、六法といった基本法は別として(これら基本法については法制審議会で長期間審議されるのが通常であるが、商法の株式会社制度については最近も何回か改正が行われている)、こんなに時間がかかって成立した法律は珍しい部類に入るといえる。議員立法においては尚更その感が深い。というのは、わが国は議院内閣制を採用することから、国の重要施策といわれるものは殆ど内閣提出法律案とされ、議員立法では国会関係の法律のほか、特定地域振興に関する法律、特定業界・団体に関する法律、道路、農林水産、文教等の特定分野の振興助成に関する法律などに代表されるように、身近な国民のニーズを吸い上げることに重点を置いた法律が多く、その故に立案に時間をかけるよりもむしろ迅速にその要望に答えるといった方に傾斜した法律が典型的にみられるからである。⁽¹⁰⁾

では議院証言法改正は、成立までになぜこんなに長期間の歳月を必要としたのであろうか。それは一言でいえば、与野党対立の「政争の具」に供せられたからであるということができよう。すなわち、ロッキード事件がおこって以来、一連の事件が構造汚職としてとらえられ、証人喚問の対象となったのは主として政府、自民党の議員らであったから、彼等の立場からはなるべくこれを避けたいところであり、そのため現行議院証言法の不備を楯にして、その改正後に証人喚問を行うとして議院証言法改正をいわゆる「枕」とする戦術がとられたからである。だから第九六回国会において熱心に討議され、あとわづかのところで与野党合意が得られるところまで議論されながら、四項目について意見の対立があるとして会期末時間切れ、議長あづかりという珍しい結末に終わった。与野党間の四項目の対立点が決定的なものか、それとも妥協ができる程度のものかといえば、どちらかといえば後者であうということが出来る。そのことは、第百十三回国会の最後の段階で、与野党間で十分な話し合いもなく、あつという間に対立点が合意されていることをみても理解されるところである。

また、議長あづかりとなった第九六回国会以後成立した第百十三回国会まで約六年の歳月が流れている。この間与野党が対立点をつめる積りであれば十分すぎる時間があったといえる。にもかかわらずこれが行われなかったということは、絶対多数を有する与党に対して野党が力不足であったというほかはない。そして証人喚問が与野党の暴露合戦の場になることを、与野党ともに避けたいという気持が働いたことも理由の一つといえるであろう。

(2) 議院証言法改正は、議員立法の類型としては(1)で述べた国会関係の法律に入ることはいうまでもない。議員立法一般についても言えることだが、特に国会関係の法律は原則として各党一致で提案されるところから(委員会提出法律案とされることが多い)、委員会審議も行われなことが多く、本会議における委員長報告が唯一の立法過程の手がかりになるといった状態である。この議院証言法改正も同様であって、委員会会議録には法律の内容の審議について全く掲載されていない。内閣提出法律案では、国会に提出されるまでに審議会の答申に基づいて立案される法案が多いし、国会に提出されてからも政府に対する質疑が行われ、法案の内容についての審議が委員会会議録に掲載されるのが通常である。成程この改正案については、法務委員会証人及び証言等に関する小委員会で一応参考人の意見聴取が行われたが、それがどれだけ法案の内容に反映されたか疑問である。

このように議員立法における立法過程の研究において、その資料の少ないことは宿命的といえる。現に筆者も衆議院法制局在職中立案の補佐に当たった一員として、整理された資料に基づき今まで述べて来たが、前述の与野党対立点の四項目が最終段階でどのような経過を経て妥協が調ったのか、短い時間に妥協されただけに十分な議論がされないままに行われたことは想像はつくものの明瞭でない。その故に、現在も問題となっている「尋問中のテレビ撮影の禁止」の規定が改正法の一項目として挿入されたまま各党が妥協してしまったのであろう。

(3) 議院証言法改正を内容的な側面から眺めれば、八項目のうち、院外尋問に関する規定(一条の二)の新設だけがいわば尋問する場所の拡大という意味で国政調査権をもつ議院の権限に関する事項といえるが、他の七項目は証人の人権保障というサイドからの改正といえることができる。この七項目のうち、尋問事項の制限の規定(五条の二)は明らかに議事手続に関するものであり、法律をもって規定すべきでなく、むしろ議院に認められる自律権に基づき会議体における審議の運営方法の問題として処理されるべきものである、かりにその根拠を設けるとしても、議院規則によるべきであるという考え方が⁽¹¹⁾ある。この規定のほか、猶予期間、尋問事項の通知の規定(一条の三)、補佐人制度(一条の四)、証人の宣誓、証言の拒絶権等の告知の規定(一条の五)も、この改正がされる前から事実上議事運営の上で規定の内容と同様のことが法律の根拠なくしてすでに行われていたことは前述したところである。

このように今回の改正項目の多くは法改正をしなくても全く実施できない事項かといえればそうではなく、議事運営の問題として解決することができる事項であるといえることができる。にもかかわらず法改正という形式をとったのは、議院証言法という法律の性格が国会関係の法律の中では数少ない国民と直接関係のある法律であるという点から、他の各議院における会議その他の手続や内部に関する規律を定めた規則(憲法五八条二項)とは異なる面があるからである。

すなわち、院外尋問の規定は議院の権限の拡大という意味で法律事項であり、宣誓、証言の拒絶権等に関する刑事訴訟法に準じた規定の新設(四条)、テレビ撮影の禁止の規定(五条の三)、偽証罪等の告発の規定(八条二項)も法律事項であることは明瞭であるが、前述の四項目も人権の保障(民間人も証人として喚問をうける点に注意)という面から、法律で明確に規定することがその趣旨に合致するものといえるであろう。

なお、テレビ撮影の禁止の規定は、証人の人権の保障の面からの制限とされるが、本来は喚問した委員会の委員長(12)の議事整理権の問題であるとする考え方もあり、さらに重要なのは、国民の知る権利という面からの反対が強いこともここでふれておかねばなるまい。(13)

七 おわりに

議院証言法改正の立法過程をみていると、五五年体制の旧弊の縮図をみているように思える。表面では鋭く与野党が対立している面があるかと思えば、突然のように妥協し、合意が形成される場合が登場したりする。なぜあんなに反対していたのに野党は問題のある項目をのんでしまったのか、それが公開の場合でなく国民の目に見えない裏の場での決着であり、この改正法を所管審議する委員会が議院運営委員会であったということも世論にたたかれた国会対策委員会を中心とする「国対政治」と同質で透明性に欠けるところからなおさらその感を深くする。

現に最終段階で妥協が成立した悪評の高いテレビ撮影の禁止の規定については、平成五年七月の総選挙前まで野党であった社公民連合各党共同で、改正前に戻してテレビ撮影を認める再改正法案が国会に提出されたことがある。これらの政党は現在は政府与党であるから、早晚テレビ撮影も認められるであろうし、それを期待するものである。

最後に、議院証言法改正の内容もさることながら、これを運用する議院の委員会において、かつて批判を受けたような威嚇的、侮辱的な尋問をすることはいうに及ばず、国政調査権の行使も司法権の独立との関係などの一定の限界が認められるところから、節度をもって証人喚問を行わねばならないという点を指摘したい。その意味において、同

年十月二五日に行われたテレビ朝日の前報道局長の喚問は、議事録の提出以上に何を調査しようとしたのであろうか。言論の自由との関係でその自主性が尊重され、言論機関自らの責任に委ねられるべきであって、国会喚問に至るプロセスは余りにも短兵急にすぎたものといわねばならないであろう。⁽¹⁴⁾

議院証言法という国政調査権の武器を生かすも殺すもこれを運用する委員会次第である。五五年体制が崩れ、新しい国会に期待するところ大なるものがある。

(1) 制定当初の事情、法律内容の解説については、当時衆議院法制局部長として立案にタッチされた福原忠男(現弁護士)「国会における証人喚問の諸問題」法律タイムス三巻七号二一頁以下が唯一の資料である。

(2) 証言法改正については、吉田善明「議院証言法の改正と今後の課題」ジュリスト九二八号六〇頁以下、藤馬龍太郎「議院証言法の改正」法学教室一〇三号(一九八九年)八九頁以下参照。

(3) 国政調査権の本質については、独立権能説と補助権能説の対立があるが、後者が通説とされる。もっともこの議論は前述の浦和充子事件を契機として司法権の独立との関係をどう理解するかという点で問題とされたのであって、憲法上の議院の権能は極めて広く国政全般に及ぶものと考えれば、両説の対立は解消すると考えてよく、これを論ずる実益はないといえよう(浅野一郎「議会の調査権」七〇頁以下、藤馬「国政調査権をめぐる諸問題」Law School一五号九頁)。なお、「国民代表機関としての議院が国民に代って国民の関心事たる国政事項に関し、調査し、情報を収集し、そして収集した情報を国民に還元して国民の政治的な判断にゆだねるという目的に仕えることを意味する。別言すれば、国民の知る権利を充足するものとしての国政調査権のいいである」(奥平康弘「国政調査権」自由と正義一九七六年一〇月号三頁、同「知る権利」三二五頁以下)とする考え方があり。この考え方は国政調査権の直接目的でなく、その機能として考えるべきであり(清水睦「国政調査権」新版憲法演習三、一三〇頁以下)、更に主権者の政治責任追及手段としての国政調査権活性化のための新たな理論的展開が期待されることである(辻村みよ子「国政調査権の本質再論」法律時報一九九三年九月号三三頁)。

- (4) 国政調査権の事例については、浅野前掲一〇八頁以下、松沢浩一「国政調査権の史的概観」自由と正義一九七六年一〇月号三二頁以下、孝忠延夫「国政調査権の発動とその行使」議会政治研究二二号一五頁以下参照。
- (5) 浅野前掲七頁以下、なお、渡辺良二「国政調査権」法律時報臨時増刊憲法三〇年の理論と展望(一九七七年)参照。
- (6) 日米国政調査権の相違点については、「国政調査権をめぐって」芦部信喜、佐藤功等座談会ジュリスト六一〇号二二三頁以下、堀部政男「アメリカの国政調査権」同号三九頁以下、袖井林二郎「大きい日米委員会の違い」昭和五一年二月二十日朝日新聞参照。なお、各国における国政調査権については芦部「憲法と議会議政」、浅野前掲書参照。
- (7) 昭和五二年三月三一日読売新聞参照。
- (8) 法務委員会証人及び証言等に関する小委員会における審査と議院証言法改正要綱の作成経過については、志賀稲穂(法務委員会調査員)「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律の小委員会改正要綱について」調査四号(一九八〇年)九五頁以下に詳しい。
- (9) この点については、芦部「現代における立法」岩波講座「現代法3」所収五頁以下、一二頁以下参照。
- (10) 議員立法の類型については、川口頼好「議員立法の類型」ジュリスト三五号(一九五三年)一六頁以下、池田政章「立法過程の問題点」岩波講座「現代法3」所収二五三頁以下、田口迪「議員提出法律案の立案過程」ジュリスト八〇五号(一九八四年)三五頁以下、田島信威「議員立法の実態と機能」同号一四三頁以下、小島和夫「議員立法の概観」北大法学論集三三巻五号一二五頁以下、小野善康「政党と立法」公法研究四七号六六頁以下、上田「議員立法点描」その3法令解説資料総覧七七号(一九八八年)四九頁以下、同「第一回国会以来の議員立法とその経緯」議会政治研究二二号(一九八九年)一三頁以下参照。なお、中村陸男編「議員立法の研究」信山社は、日本の立法過程の特色をはじめとする論説、議員立法の事例研究、議員立法の事例報告、議員立法システムの改革の四部に分けて議員立法全般についてまとめられている。
- (11) 森清議員(自)は、議院証言法が憲法六二条に基づく必要附属法規であるという性格、院の自律権の重要性という観点から、立法事項、本来は院の規則又は慣例等によって処理すべきであるが議院以外の者の権利に関係するので立法化してもよいもの、立法は条理上不可のものに区別して考えるべきとの意見書を当時の自民党政調会に提出している。首肯すべき点が多い。
- (12) ダグラス・グラマン事件に関し証人喚問された日商岩井海部八郎副社長は、宣誓の後、宣誓書に署名する際、緊張の為か腕がふるえてなかなか署名ができなかった。これがテレビ撮影されたところから、人権保障の観点から問題であるとして、テレビ撮影を

制限すべきであるとする議論を導いたといわれる。

(13) 証人喚問は、刑事事件の被告人として犯罪を追及する場ではない。委員会における尋問は証人を「吊し上げる」のではなく、国政調査に協力してもらおうのであって、時には「灰色」の人も喚問されることもあるが、この場合も、証人の際の態度、顔色など状況的な感覚で話めてゆき、それを国民の前に明らかにして、真実は何かを判断されればよく、それ以上のものを追及することは裁判と異なり無理であるし、それで十分効果があるといえる。その意味においてテレビ撮影の禁止は問題があるといえる。

(14) 平成五年十一月六日付朝日新聞論壇石村善治「テレビ朝喚問と言論機関の役割」は、言論機関の活動は自主性が尊重されるべきであり、自主性を侵すような形での国家権力の干渉は排除されるべきであるとして、国政調査権の限界を主張する。