

〈論 説〉

議員の免責特権に関する若干の考察

宮 原 均

はじめに

第一章 議員の免責特権についての一般的考察

第二章 議員の免責特権と国民の名誉・プライバシー権

第三章 議員の免責特権の絶対性と議会による個人情報管理

結 語

はじめに

憲法五一条は「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。」と規定している。その目的は、「国会における言論の自由を最大限に保障し、国会議員がその職務を行うに当つてその発言について少しでも制約されることがないようにしよう」というものである。⁽¹⁾ すなわち「議員が議院でその職務を行なうにあつて、自由に発言・表決できることは、国会制度に不可欠の要件である」⁽²⁾。そこで「議院内におけ

る議員の演説など意思行動の自由を確保するため、それについて議院外で責任を問われることのない⁽³⁾ようにしているのである。つまり「国会では行政、司法等に対する徹底的な批判が行われなければならない、その極往々にして個人の名誉、社会の治安を害することがありうるが、そのために言論を抑圧し又は委縮させてはならない⁽⁴⁾」ということが強調されているのである。

このような免責特権について、当初、必ずしも活発な議論が展開されていたとは言えなかったようであるが、昭和三〇年代に入って、いわゆる第一次・第二次国会乱闘事件によって転機を迎えることになった。これらの事件は、いずれも重要法案をめぐり院内において乱闘になり、議員らが傷害罪および公務執行妨害罪で起訴された事件であるが、憲法五一条（五一条）による議員の免責特権は、その明文で掲げる「演説・討論・表決」に限定して及ぶのか、それとも「議員の職務執行に附随した行為」にも及んでいくのかを中心に激しい議論が展開された。

更に、この問題に関する転機は平成に入っても訪れた。明文のない「職務附随行為」が議論された国会乱闘事件とは対照的に、「発言」そのものが問題とされた事件が生じた（最三判平成九年九月九日民集五一巻八号三八五〇頁）。すなわち、その内容が国民のプライバシー等にかかわる場合であっても、「発言」には「免責特権」が及び、憲法上保護されることになるのが問題となったのである。免責特権の核心である「発言」が議論の対象になっており、その解決のためには、再度、免責特権の意味を沿革にさかのぼって解明する必要があると同時に、制定当初とは異なる現代社会の状況、すなわち高度情報社会とそれに伴う国民のプライバシー保護の必要性とを考慮した新たな免責特権の意義・意味の解明が求められるようになったのである。そして、この問題については、院内における「発言」は「絶対的」に免責されるのか、それとも国民のプライバシー権の尊重等を考慮して「相対的」な免責にとどまるのが焦点となったのである。

もつとも、この後者の問題についても、現在では最高裁の判決が下され、調査官による解説、および学説による批判等が出され、議論は出尽くした感がある。それにもかかわらず本稿においてこの問題を取り上げる理由は、これらの議論が、五一条の免責特権の「絶対性」と「相対性」との問題を中心としており、必ずしも事柄の本質に迫っていないのではないかと疑問があるからである。すなわち、議員の発言と国民のプライバシー保護等の問題は、国会内における情報管理の問題、より具体的にいえば、会議の公開の在り方から検討すべきであると考えるからである。そこで、この観点から免責特権の問題をとらえ直すことの必要性を指摘したい。なお、具体的な情報管理のあり方については別稿にゆだねられていることをあらかじめお断りしておく。

第一章 議員の免責特権についての一般的考察

一 免責特権の及ぶ「発言」の範囲

最判平成九年九月九日以前においても、いかなる「発言」に免責特権が及ぶのかについて議論はなされていた。その代表的な学説として宮澤俊義は、「発言」であっても「私語」「やじ」には免責特権は及ばないとしていた。すなわち「本条は：議員が議員としての職務を行うに際しての発言の自由を保障しようというのであるから：国会議事堂内の発言であっても、その廊下での、議院の職務と無関係な発言とか：単なる私語と見られるものは：発言と見るべきではない」とされている。⁽⁵⁾ また、「会議場や委員会場で、議長や委員長の許可なしになされるやじは：発言には含まれないと見るべきである」としていた。⁽⁶⁾

この指摘は、コンメンタールの性質から「発言」が五一条の「議院で行った」にあたるかどうかの議論の中でな

されているが、「発言」そのものに着目して、免責特権の及ぶ範囲を問題とし、私語・やじに免責特権が及ばないとしたものであり、この結論に対しては多くの学説が支持している。⁷⁾

更に、宮澤は、私語・やじがなされた場合、いかなる事態になるのかについて、実際にはこれが問題になったこととはないと前置きしつつも「それらの「私語・やじ」発言は、場合によっては、名譽毀損または公然侮辱の罪に該当することもありうるし、また、不法行為の原因となることもありうる」とされている。⁸⁾ すなわち、「発言」に同じ内容の情報が含まれていたとしても、その伝え方が、私語・やじという方法によれば五一条の特権は及ばず、民事・刑事等の責任を負うことになりうるというのである。

こうした指摘は、いずれも憲法の客観的な意味としては正しいと思われる。しかしながら、この考えを推し進めていくと、現に院内でなされた「発言」が「私語・やじ」に該当するかどうか、該当するとすればいかなる「院外の責任」を負うかについて判断するために、裁判所の介入を認め、その判断を仰ぐことを認めなければならぬ。ここに至って、問題は憲法の客観的・実体的な考察だけではなく、五一条を支える議院の自律と司法審査の範囲という、権力分立に関わる手続的な考察が求められるようになったのである。

二 「演説・討論・表決」と「職務附随行為」

これが本格的に検討されるようになったのが、第一次・第二次国会乱闘事件（東京地判昭和三十七年一月二二日判時二九七号七頁、東京地判昭和四一年一月二一日判時四四四号一九頁・東京高判昭和四四年一月一七日判時五八二号一頁）である。これらは、議員が傷害罪、公務執行妨害罪で起訴された刑事事件であるが、五一条の文言を狭く理解して特権の範囲を限定すべきか、それともより広く理解し、具体的には「職務附随行為」にまで及ぼすべきかが争点と

された。そして当初は実体的な考察が中心であった。まず、裁判所は、基本的には後者に立ちつつも「職務附随行為」の範囲を「国会ないし議院本来の職分を遂行するために必要やむを得ない行為」「その職務上行なった言論活動に附随して一体不可分に行なわれた行為」等に限定する判断を示した。⁽⁹⁾

この判断に関して佐藤功も「免責特権は原則として職務附随行為にも及ぶと解し、しかし個々の行為がそれに当たるかどうかについては、結局のところ個々の事案の態様に即して個別的・具体的に判断するよりほかはない：少なくとも職務附随行為としてなされた犯罪行為（暴行・傷害・公務執行妨害など）についてまでも免責特権の対象となるとは解すべきではない」としている。⁽¹⁰⁾ また、法学協会・註解日本国憲法は「発言」に免責が及ぶかどうかは「議院の活動として議員が職務上行った」ことが重視されるとし、他方「議事手続に違反しても、直ちにこの免責を失うわけではない」が、免責の対象となるのは「一定の意味内容の表示である場合に限られるのであり、暴力行為は免責を受けない」とされている。⁽¹¹⁾

学説の多くは免責の対象に「職務附随行為」を含めることそのこと自体に対して正面から反対してはいないようである。しかし、五一条の客観的な意味・解釈としては裁判例の通りであるとしても、現実の議員の行動等が「職務附随行為」に該当し免責されるのか、それともこれに該当せず刑事・民事の「院外における責任」を追及されることになるのか、この点についてのファイナルな決定権を裁判所が握っているとすることでよいのか、問題になる。これについて、議院の自律、司法審査の範囲という手続的な観点から見解を述べる学説が存在する。

三 議院の自律と職務附随行為

鈴木安蔵は、まず、国会が国権の最高機関、唯一の立法機関であり、国会の定める法律によって行政・司法がな

されていることを強調する。このことから「国会は、憲法上、他の国家機関にまさって、みずからの組織、議員たる地位の得喪、国会両議院の活動方式について自治的に決定しうる権限：を有している」とする。⁽¹²⁾そのため「免責特権は、議院の活動を完全ならしめるために：行政権、司法権の干渉、介入等による形式的小および実質的制約から独立に、その言論の完全な自由の保障の下に議院がその機能をはたしうるために、みとめられている」と主張する。⁽¹³⁾

こうした立場から鈴木は「発言」に関しては広く議院の自律にゆだねられるべきことを主張する。「議員の職務執行にもなつて生ずる諸言動、また職務執行をなすために生ずる諸言動：についても：第一次的に、議院の紀律権にゆだねることが要請される」⁽¹⁴⁾。その結果「議院内部における議事進行に当たつては：たまたま暴行、傷害あるいは名誉毀損などの違法行為に該当する行為がなされたとしても：随時、外部の警察権、検察権の介入にゆだねられ、裁判の対象たりうるとするならば：免責特権の保障された趣旨も全きをええない」とされている。⁽¹⁵⁾

もつとも鈴木の主張は、院内における議員の暴行等について、司法判断は一切及ばないとするのではなく、「第一次的に議院の紀律権」にゆだねるとするだけで司法判断の余地・可能性を残すものである。すなわち「議院の告訴ないし告発、請求」により裁判所による判断がなされうるとしているのである（鈴木安蔵「議員特権、国会自律権および裁判権」愛大三二二号二〇九頁（一九六〇））。

四 議院による告発の要否

このように免責特権の及ぶ範囲、とりわけ「職務附随行為」がこれに該当するかの実務的な考察は、議院の自律及びこの問題に関する裁判所の介入の範囲・方法の問題と関連し、更には刑事事件においては、議院の告発を公訴

提起の要件とすべきであるかの議論を呼ぶことになった。この点に関しては、まさに国会乱闘事件において大いに議論されたところであるが、裁判例は、具体的な行為が、免責特権の範囲に該当するかどうかの判断は裁判所により、したがって議院の告発は不要であるとしている。その理由は、議院の告発を要件とするならば、職務行為とは無関係な犯罪行為についても検察庁は起訴しえないことになり、多数派の考え方次第で普通の犯罪が隠蔽されるおそれがある、としている(東京地判昭和三七一年一月二二日判時二九七号七頁)。

しかし、この問題について学説は対立している。不要説として、樋口陽一は「現代議会制においては…多数派による少数派への圧迫が現実の問題となっている…憲法上の明文がないのに院の告発を必要と解することは、妥当でない」とする¹⁶⁾。

他方、必要説をとなえる佐藤功は、犯罪行為の多くは「議事手続の進行過程において生ずるものであるから、それをいかに取り扱うかは、まず第一次的に議院の自律的判断にゆだねるべきであ[る]」とされる。もしも議院の告発を不要とすれば警察権力が直ちに無制約的に介入しうることになり、このことは「政府(多数党)が検察権力をして反対党の議員を訴追せしめることとなるおそれがある」とする。そして、具体的な行為が免責特権の範囲に該当するかどうかについての「最終的な認定権は裁判所にあるとしても、免責特権の制度は議院の自由な活動を他の国家机关(内閣・裁判所など)との関係において保障する(介入を許さない)趣旨をも当然に含むのであるから、議院の自主的判断を先行させた上で事件の処理を裁判所に委ねることに正当な理由がある」と主張されている¹⁷⁾。同様に高見勝利も「議員の行為の第一次的な判断権は議院にあり、議院の統一的意思の発現としての議院の告発をまっしてはじめて司法官憲が取り扱うべきものとしても不当とはいえない」とされて¹⁸⁾いる。

五 免責特権の性格をめぐる議論の対立（議員の特権又は議院の活動保障）

ところで、高見はこの結論に至る際に、この対立の背景にあるのは「免責特権の性格についての理解の相違である」としている。すなわち「特権を国会議員と一般市民との関係でとらえることによりそれを平等原則に対する例外とみるのか、それとも他の国家機関との関連で議院の活動の保障の問題としてこの特権をとらえるかにある」とされ、前者であるならば「この特権が一般市民の特別の犠牲のうえに与えられたものであり、平等原則からすると議員といえども憲法典に明記された場合以外の特権を有するものでない：告訴を訴訟条件とする主張は法的根拠がなく現行法体系上許されない」という主張につながる⁽¹⁹⁾。そして高見は「議員の免責特権は、一般市民の犠牲のうえに認められたものとしてとらえるのではなく、他の国家機関との関連で議院の十分な活動を保障するために国会議員に与えられたものととらえるのが妥当^{ママ}」であるとの見解に立っているのである⁽²⁰⁾。

六 議員に免責特権が認められる理由

このように、免責特権の性質についての議論、すなわち、一般人とは異なる議員の特権としてとらえるのか、それとも権力分立の観点から他の権力に対する議院の活動の保障として把握するのかは、議員の発言が国民の名譽・プライバシーにかかわる議員の発言を検討する際にも重要なポイントになる。粕谷友介は、その性質を「議員の免責特権」と理解しつつも、次のように述べている。すなわち、イギリス史をたどれば、免責特権は、他の国家機関、とりわけ国王の下にあった裁判所が、議院の活動を阻害することを阻止するために確立したが、日本国憲法下においてはこの理由づけでは不十分である。そこで、議員の言論の自由は、議会政治の基礎をなすとの説明がなされているが、何故、「一般国民の場合以上にそれほどまでに手厚い保障が議員に与えられている」のか、その理由

こそが重要であるとする。⁽²¹⁾

これについて粕谷は、免責特権の目的が「国民の福利」にあることを強調するのである。「国政は全国民を代表する選挙された代表者（議員）が行使し、その福利は国民がこれを享受する：憲法上は全国民を代表する議員自身のために免責特権を保障してはならず、国民の福利をはかるために議員に免責特権を保障している：国民の福利をはかるという至上価値が前提となっているために、国会における言論の自由を最大限に保障している：憲法五一条は国民の福利をはかるという価値を個人の名誉・人権という価値に優越せしめ「ている」：『議員の免責特権』というのは正確にいうならば、『議員のための免責特権』ということではなく、『国民の福利をはかるための議員の免責特権』ということになる」と主張されている。⁽²²⁾つまり、免責特権を「一般市民の犠牲のうえに認められたものとして把握することも必要である。それは憲法上国民の福利をはかるという価値を一般市民の犠牲に優越せしめたということである」としている。⁽²³⁾

更に、こうした見地から、議員の免責特権を一般市民との関係で平等原則の例外として理解し、その濫用を平等原則の観点からチェックしていくことを提言されているのである。「免責特権は国民の福利をはかるために議員に保障されているものであり、そのためには他の国家机关との関連で議院の十分な活動が保障されていなければならぬ。同時に一般市民との関係でそれを平等原則に対する例外とみる視点も無視することはできない。すなわち国民の福利をはかるという優越的価値を守るために、免責特権を、平等原則に対する憲法上の例外規定として位置づける視点も重要なことであろう。この視点は、議員の免責特権の乱用をチェックする機能をも合わせ持つものである。つまり特権乱用は平等原則例外違反となる」⁽²⁴⁾。

この粕谷の主張は、免責特権の性質が、議員の特権かそれとも議院に対するものかという従来からの見方ないし

対立に対して、新しい視点を提供しており、画期的である。免責特権が形成された当時の時代背景はすでに失われており、現代社会に即した免責特権の意義を模索する必要性を説いている。そして、自らは免責特権を「議員の特権」と位置づけつつも、免責特権の目的が「国民の福利」にあることよってはじめ、一般市民の権利（名譽・プライバシー）を犠牲にしながらもその行使が認められるとしている。そして、このことは免責特権を市民に対する平等原則違反の問題としてとらえることも可能にしていると述べている。

七 免責特権の絶対性と相対性

このように粕谷は「議員の免責特権」を国民の福利を図るという目的でとらえ、その限りで一般市民に対する「特権」ないし「平等原則例外」が認められるとしている。逆にいえば「国民の福利」「平等権」の侵害がある場合には、「発言」には免責が及ばず「院外の責任」を問われる、つまり免責特権を「相対的」ととらえているようにも見える。しかし、この点についての粕谷の主張は明確ではなく、むしろ「絶対的」な免責を念頭に置いているようにも感じられる。⁽²⁵⁾

そこで粕谷の主張を受け入れつつも、この点を鋭く批判するのが佐藤幸治である。佐藤幸治は、粕谷は免責特権について「それが一般市民との関係では平等原則の例外をなすことを重視すべきだとし、その例外は『国民の福利をはかるといふ優越的価値を守るために』正当化されるけれども、『特権濫用は平等原則例外違反となる』と正当に指摘しつつ、他方では、絶対的免責特権論に与しておられるようである。そこには、どうもしっくりしないものが残る」、「粕谷は」国民の『福利』のための平等原則の例外という視点を強調しようとしておられるわけである。…が、何故に絶対的免責特権と結びつくのか」と疑問を呈されているのである。⁽²⁶⁾

そこで佐藤幸治は、憲法上の個人の権利と憲法上の議会特権との衝突があり、憲法レベルの調整が求められているとするアメリカの学説を参考に、日本においても名誉権・プライバシー権といった人格権的ものを憲法一三条が保障しているとの考え方が次第に広い支持を受けるようになっているとし、「議員の免責特権も、国民の名誉・プライバシーの保護も、共に憲法上のものであり、両者の憲法上の調整が求められている」、「わが国における従来の絶対的免責特権論は、そもそも、名誉・プライバシーの保護が憲法上のものであることを配慮してのものであったかどうか、あるいはどこまで意識的に配慮してのものであったか：免責特権も憲法の全体構造との関連で捉えられなければならない」とされるのである⁽²⁷⁾。

この佐藤幸治の「相対的」免責特権の考え方は学会に大きな衝撃を与えると同時に、まさにこの理論が問われるべき事件が発生した。次章においてはこの事件を紹介し、その判決に対する評釈を中心に展開された学説の整理を行っていく。

第二章 議員の免責特権と国民の名誉・プライバシー権

一 札幌病院長名誉毀損事件（最三判平成九年九月九日民集五一巻八号三八五〇頁）

事実の概要

この事件は、衆議院社会労働委員会において、当時衆議院議員で同委員会の委員であったA（A議員）が、同日の議題であった医療法の一部を改正する法律案の審議に際し、札幌市のB病院の問題を取り上げ、患者の人權を擁護する見地から所轄行政庁の十分な監督を求めたことが問題になった。すなわち、B病院・院長（B院長）は女性

患者に対して破廉恥な行爲を行い、また、常時薬物を服用するなど通常の精神状態ではないのではないか、そしてこのような医師への行政のチェックはできていないのではないか等の発言をおこなった。しかし、この発言の翌日にB院長が自殺したため、その妻が原告となつてA議員及び国を被告に、損害賠償の請求がなされた、という事件である。

原告は、A議員は本件発言前にB病院に来院したこともなく、仮に何らかの調査をしたとしても患者との面会はなしえず、それにもかかわらず精神病患者の言葉をそのまま受入れ、全く事実無根の数多くの具体的行爲について発言し、B院長の名譽を毀損し自殺に追い込んだと主張した。そして、A議員に対しては民法七〇九条、七一〇条に基づき、国に対しては国家賠償法一条一項を根拠に、合計一億円の損害賠償を請求した。

札幌地裁判決

(一) 議員の言論に関する萎縮効果と絶対的免責

第一審・札幌地裁は請求を棄却した。A議員個人に対する請求について札幌地裁は、まず、A議員の本件発言は、憲法五一条（五一条）「両議院の議員の議院で行つた演説」に該当するとした。その上で、五一条は絶対的免責特権を規定したものであるので、A議員個人に対する請求は棄却されるとした。「議員の発言が他人の名譽やプライバシーを侵害する場合のことも避けられないところである」が、「議員が民事上、刑事上の責任を問われるとすると、政府が反対党議員の言論をとらえて法的責任を追求する等により、議員が言論活動をするについて萎縮し、自由な言論活動をすることができなくなる可能性がある。憲法五一条は：議会における議員の言論の自由を最大限保障するために：他人の名譽・プライバシーを侵害することによる責任を含め、議員の議会内における言論に基づく一切の法的責任を免除したものである」。

(二) 免責特権と違法性

他方、国に対する請求については、まず、五一条は「演説」等に対する刑事・民事の「責任」を免除するのみで、「違法」を阻却するものではない。「したがって、憲法五一条が妥当したとしても、そのことから当然に国家賠償法一条一項所定の『違法』がないことにはならない」とする。このように考えることによって本件発言等の違法性を認定し、議員個人には免責を与えると同時に、国に対しては賠償請求も可能であるとの国賠の解釈を示している(もともと、この考え方によれば、国が敗訴した場合にも議員に対する求償権は行使できないことになる。沼田寛「判批」ひろば一九九四年二号五三頁)。

(三) 議員の本件発言と国家賠償法上の違法

次に本件発言について札幌地裁は、最初に、国家賠償法一条一項において国が賠償責任を負うのは、国家公務員が「個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたとき」であることを確認する(最一判昭和六〇年一月二一日民集三九巻七号一五二二頁)。そして、国会議員が「職務上の法的義務に違背」するのは「不適正ないし違法な目的」から演説等を行った場合であるとする。

本件においてA議員は、単にB院長の法令違反行為の有無を質問したのではなく「右事実があることを前提にその監督を求めたのであるから、右発言にかかる事実関係を十分調査してその真実であることを確認したうえ右発言をすべき職務上の法的義務を負うと解するのが相当である」とする。⁽²⁸⁾

しかしながら、原告は、A議員が「不適正ないし違法な目的」をもって演説等をしたこと及び「発言にかかる事実が真実でなく虚偽であつて…〔A議員が〕そのことを知っていた又は事実関係の十分な調査をしないまま真実であるか否かの確認をせず右事実を真実であると軽信したとかの、職務上の法的義務に反する違法があつたこと」を

主張・立証していない、として請求を棄却した。札幌高裁は控訴を棄却し、最高裁も上告を棄却した。

最高裁

(一)被害者に対する公務員の個人責任の否定及び憲法五一条に関する判断回避

最高裁は、加害公務員の、被害者に対する個人責任は否定されているとし、その結果、本件発言が免責特権によって保護されるものであるかを判断する必要はないとした。「本件発言は国会議員：…によって、国会議員としての職務を行うにつきされたものである…そうすると、仮に本件発言が：「A議員」の故意又は過失による違法な行為であるとしても：国が賠償責任を負うことがあるのは格別、公務員：個人は：その責任を負わない：したがって、本件発言が憲法五一条に規定する『演説、討論又は表決』に該当するかどうかを論ずるまでもなく…本訴請求は理由がない」としている。

最高裁は、議員個人への賠償請求が成り立たない以上、議員の発言が免責特権によって保護されているかどうかを判断する必要がないとしている。憲法判断はその事件を解決するのに必要な限りでなされるべきであるから、その必要がない本件においては五一条の憲法判断が回避されているのである。

(二)国賠における「違法性」

次に、国賠における「違法性」については「国会でした国会議員の発言が同項の適用上違法となるかどうかは、その発言が国会議員として個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背してされたかどうかの問題である」として、前記昭和六〇年最高裁判決に依拠している。そして、最高裁は「個別の国民に対して負う職務上の義務」に議員の発言等が違反する場合をきわめて限定している。その理由として、まず、国会は「国民の間に存する多元的な意見及び諸々の利益を…調整し、究極的には多数決原理によって統一的な国家意思を形成すべき役割」を担って

おり「国会がこれらの権能を有効、適切に行使するために、国会議員は、多様な国民の意向をくみつつ、国民全体の福祉の実現を目指して行動することが要請されている」とする。

その結果「国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に関する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではなく、国会議員の立法行為そのものは、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法行為を行うといふとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法上の違法の評価は受けない……この理は、独り立法行為のみならず……多数決原理により統一的な国家意思を形成する行為一般に妥当する」とするのである。⁽²⁹⁾

最高裁は、国会の果たす役割は、国民の間に対立して存在する意見・利益を議員の自由な討論等を経て、最終的には多数決によって調整することである。したがって、その結晶である立法に関して、個別の議員が負う責任は、国民全体に対する政治責任にすぎず、個別の国民に対する職務上の法的義務ではないとしている。そして、このことは次のように述べて立法のみならず、立法に向けられたプロセスの中でなされる個々の発言等についても基本的にあてはまるとしている。

すなわち「国会議員が立法……に関する調査の過程で行う質疑等……は、多数決原理により国家意思を形成する行為そのものではなく、国家意思の形成に向けられた行為である……しかしながら、質疑等は、多数決原理による統一的な国家意思の形成に密接に関連し、これに影響を及ぼすべきものであり、国民の間に存する多元的な意見及び諸々の利益を反映させるべく、あらゆる面から質疑等を尽くすことも国会議員の職務ないし使命に属するものであるから、質疑等においてどのような問題を取り上げ、どのような形で行うかは、国会議員の政治的判断を含む広範な裁量にゆだねられている事柄とみるべきであって、たとえ質疑等によって結果的に個別の国民の権利等が侵害

されることになったとしても、直ちに当該国会議員がその職務上の法的義務に違背したとはいえない」としていい。

このように最高裁は、立法行為そのものだけでなく、立法行為に向けられた行為（演説、討論等）についても、議員は、国民全体に対する関係で政治責任を負うことを基本とすることを明らかなとした。その結果、質疑等によって国民の権利等が侵害されても直ちに「違法」すなわち「職務上の法的義務違反」とはならないとしている。この最高裁の判断は、議員の発言等に関して、国賠法上という限定がなされているのではあるが、「絶対的」免責を認めたとみることができるのであろうか。

（三）議員の「広範な裁量」

この点について、最高裁は「広範な裁量」と表現し、「憲法五一条は：国会議員の発言、表決につきその法的責任を免除しているが、このことも、一面では国会議員の職務行為についての広い裁量の必要性を裏付けている：もつとも：職務とは無関係に個別の国民の権利を侵害することを目的とするような行為が許されないことはもちろんであり、また、あえて虚偽の事実を摘示して個別の国民の名譽を毀損するような行為は、国会議員の裁量に属する正当な職務行為とはいえない」としている。

そして「当該国会議員が、その職務とはかかわりなく違法又は不当な目的をもって事実を摘示し、あるいは、虚偽であることを知りながらあえてその事実を摘示するなど、国会議員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを使用したものと認め得るような特別の事情がある」場合に限って、賠償請求が認められるとしている。最高裁は、「広い裁量」を認めることによって議員の発言等への司法審査の余地を理論上残すと同時に、現実には「絶対的な免責」を認めると同等の判断を示している。

二 最高裁判決の検討

以上最高裁は、①議員個人の、被害者国民に対する賠償責任は否定されているとして、五一条と本件発言に関する憲法判断は行わなかったが、②行政主体たる国への賠償請求に関して、加害公務員たる国会議員の発言については審査の俎上に載せ、結局、③本件発言は違法性を欠くとして請求を棄却した。最高裁は、①の理由から、五一条に関する憲法判断は行っていないとするが、②の判断がなされているところから、五一条は議員を免責するだけで、その違法性を阻却するものではないとの憲法判断が先行しているとも可能であろう。違法性をも完全に阻却するという意味で五一条を理解するならば、たとえ国賠のルートであっても、発言の違法性を審査することはできないはずだからである。

次に最高裁は、国会議員という公務員による、院内発言という行為が、国賠法上違法と評価されるかどうかに関して、いわゆる職務行為基準説に基づいて判断されるとした。最高裁はまず、法律そのものが違憲である場合に議員の国賠法上の違法をどのように判断するか、が問題となった先例を引用する。そして、これについては立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法行為を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法上の違法の評価は受けないことを確認する。その上で、本件のように立法そのものではなく、立法にむけられた行為の場合にも、この点は基本的には妥当するとした。

ただし、立法行為「そのもの」と立法に「むけられた」行為との違いからであろうか、後者については「広範な裁量」を認めるとし、当該国会議員が、「違法又は不当な目的」を有し、あるいは、「虚偽であることを知りながら」あえてその事実を摘示するなど、「特別の事情」がある場合に限って違法性が認められるとしている。

この最高裁の判決に対する分析・批判の視点はいくつか考えられるが、いずれにせよ起点となるのは議員の発言

の「絶対性」と「相対性」であると思われる。最高裁は、「広範な裁量」という概念を示していることから、「絶対性」を支持していないようにみえるが、その判断基準からすれば限りなく「絶対性」に近いといえる。阿部泰隆は、最高裁の判断は「実質は絶対的免責説で、この種の国家賠償訴訟死刑判決と呼んでよからう」とされている。⁽³⁰⁾

この最高裁の「絶対性」に対して学説は「相対性」がむしろ多数に見える。そして、後者に大きな影響を及ぼしているのが佐藤幸治であることについてはすでに指摘したとおりである。これに対して「絶対性」を主張し、佐藤幸治との間で激しい議論を展開しているのが安藤高行である。学説はこの両者の議論を前提にしているように思われる。そこで、両者の議論を紹介しておこう。

(一) 佐藤幸治（相対的免責）説

佐藤幸治説については、既にかなり詳細に述べているのでやや簡略化するが、重要な点については重複をおそれずに紹介する。佐藤幸治は、免責特権の問題について従来の学説が、近代立憲主義史にとらわれていることを批判し、マス・メディアの発達した現代社会における国民個人のおかれている状況に即してこの問題を問い直してみる必要性を力説している。すなわち「議員の免責特権」が、国会（議会）が国政の中心に位置する審議体であらんとする近代立憲主義史における重要な産物であり、その意義は現代国家にあっても基本的に妥当するものといわなければならぬ。しかし、同時に、現代社会において国民個人がおかれている状況というものも視野に入れながら、「議員の免責特権」の根拠を問い直し、その適切な妥当範囲を見定めることも必要である。従来の伝統学説が、他の国家権力とか反対党といった政治的抑圧・抗争がらみのことを念頭においている…が、同時に、マス・メディアの驚異的に発達した現代社会において一般私人の名誉・プライバシーの保護が緊要な課題であることも視野に入れられなければならない⁽³¹⁾」。

そこで「議院における発言者たる議員については、政策的見地から法的責任を問えないとすることには合理的理由があるとしても、該議員による明らかな名誉毀損・プライバシー侵害行為を一律に適法としてしまうことは、人権は原則として内在的制約のみに服するという学説上広く承認された憲法原理と抵触することになるのではないか」との問題提起を行う。⁽³²⁾そして、佐藤幸治はこの問題意識を発展させるものとしてアメリカの学説を積極的に紹介するのである。

すなわち、「アメリカにおいて次のような主張がみられるのである。つまり、『古典的な権力分立事件』…と『私的市民が、法的権限を口実に行為する議員を相手どって、自己の権利を守るべく裁判所に訴えて争う紛争』とを区別し、後者の私的民事訴訟 (private civil suits) の可能性を認めるべきであるという主張である…①私的民事訴訟は、通常は、執行府と立法府との『大権』の衝突を生ぜしめないこと、②私的民事訴訟は、刑事手続の場合と違って、一般に、立法機能に対する大幅な侵入を惹起することはないこと、③私的民事訴訟は、傷つきやすい個人が、自己の権利を守るために、やむにやまれない手段として、司法的保護を求める訴訟であること、等々がその理由とされている」とする。⁽³³⁾

更に、佐藤幸治は、こうした私的民事訴訟といえども、議員の立法活動を妨げる可能性を認めつつも、この論者が「問題の状況にあつては、憲法上の個人の権利と憲法上の議会特権との憲法レベルの調整が求められているのであり、アメリカの憲法体系は、政府のいかなる部門であれ、それによる個人の権利の違法の侵害に対しては司法審査の途が開かれているということを核としている」との主張を重視するのである。⁽³⁴⁾そして、国民の救済と訴訟による議員活動の不当な妨げを防止するという「憲法レベルの調整」のために「①刑事上の救済は排除され、民事上上の救済に限定さるべきこと、②憲法の保障する人権のやむにやまれざる保護という観点から、法的救済は自然人の

場合に限定さるべきこと、③自然人は議會外の「一般市民」に限定さるべきこと、④名誉毀損との関係では、アメリカの「現実の悪意の法理」のごときものを想定すること、などを考える必要がある。④の要件については：議員の院内の発言に関し用いるのは筋違いではないかの批判もあるが、該法理は元來表現の自由の保護に最大限の考慮を払った法理ないし法技術として一般的に利用する可能性を有していると考えられる⁽³⁵⁾。

(二) 安藤高行（絶対的免責説）

一方、「絶対性」を主張する安藤は「免責特権もさることながら、国民の権利・利益の救済もはからねばならないという一種の比較衡量論に立つて方途を探「ること」…それは確かに一つの考え方であるが：いくつかの価値を比較してそのうちの一つに特別な重要性を認め、保障をはかるところに特権設定の目的がある…その相対化や制限をはかることは、こうした趣旨を殺ぐことにならないか」と疑問を呈されている⁽³⁶⁾。

そして、その絶対性を支持するために次のように主張される。すなわち、免責特権が規定されている理由は「個々の国民の利益を犠牲にしても議員の演説に手厚い保護を与えることが結局は国政、ひいては国民全体の利益に適うという判断である。すなわち法的責任の追及を認めることによつて確保される個々の国民の利益と、そのような責任を免じて、議員が責任追及を恐れることなく、自由、闊達に演説できるようにすることによつて得られる利益を比較して、憲法は後者をとつたのである…このような判断に基づく免責特権の保障は何ら特異なものではなく、それどころか憲法史的にみれば…イギリスの権利章典や、さらにはアメリカ憲法の流れに沿うごく通常のものなのである」⁽³⁷⁾。

安藤は、個々の国民の犠牲をとまないつつも、法的責任の追及を恐れずに自由闊達な演説が院内で展開されること、国民全体の利益にかなうという憲法の価値選択を重視すべきで、このことは特権の沿革からも当然であると

している。こうした前提の下に、免責特権により議員がいかなる支障から解放されるかについて、安藤は「賠償金の支払いという金銭的負担は当然のこととして、さらに加えて、(1) 民事責任が追及され、そのなかで自己の演説の違法性が判断されたり、認定されたりする可能性があることによって、議員の自由、率直な演説にブレーキがかかる心理的萎縮効果、(2) 損害賠償請求訴訟の被告となることが敵対陣営によって選挙時等に最大限利用されるような、民事責任が実際に追及されることによってもたらされる議員の政治的立場の弱体化、(3) 応訴の負担がもたらす議員活動の妨げ、の三つが挙げられるであろう」としている。⁽³⁸⁾

国民の名誉・プライバシー権への意識の高まりとマス・メディアの発達という現代社会の特性に合わせた免責特権の相対化の必要性を説く佐藤と、免責特権はその性質上「絶対性」ではじめて意味をもつ。社会の変化に目を奪われてその内容を安易に相対化することは、その意義を根本的に失わせるという安藤との対立である。この対立に關して他の学説を紹介しておく。

(三) 学説の若干の整理

まず、佐藤幸治の考え方にかなり近いものとして原田一明がある。「今日の発達したマスメディアの下で、議員の発言に基づく人権侵害の可能性が存することを承認するならば、そのための被害者救済として議院の懲罰権にだけ頼ることで十分であるのか…国賠訴訟に活路を見いだしたり、より積極的に新たな救済方法を工夫する必要があるのかという点は、別途検討されるべき課題である」とし、国会議員の政治的責任及び議員の言論への萎縮的效果は議院と他の国家机关との関係からの立論であり、「このような論理に基づく絶対的特権観を『議員と私人との関係』に無条件に適用することが果たして適当であるのか」疑問を呈せられている。⁽³⁹⁾

また、秋山義昭は、国賠請求がもたらす議員の発言等への影響という観点から検討を加える。まず、個々の国会

議員による質疑と機関としての国会の行為とは異なり、国賠において後者に職務基準説が妥当しても前者には妥当しないとする。「機関としての国会の立法行為というのではなく、個々の国会議員による単なる事実行為たる質疑等に最高裁六〇年判決の基準をそのままあてはめること自体に本来無理がある：特定個人に対して名誉毀損の発言をすることを法令：が許容しない以上、国会議員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背したかどうかとはかわりなく、違法の評価を受けるのではなからうか」としている。⁽⁴⁰⁾

また、萎縮的效果に関し「被告は議員個人ではないにしても、国賠訴訟における出廷、証言の負担等による議員の言論活動への萎縮効果が、免責特権の存在理由を没却せしめようとの懸念がある：しかし、国賠訴訟を認める以上、違法の要件を限定的に解したところで、議員にそれなりに応酬の負担があることには変わりがなく、また、それがどれほど萎縮効果につながるものかも定かではない」としている。⁽⁴¹⁾

阿部泰隆は、そもそも議員の被害者との関係で個人責任を負担しようという考えである。「公務員個人の賠償責任に関しては、重過失がある場合、あるいは故意がある場合には肯定すべきだとも思われる：特に公務員に故意がある場合には、それは公務員としての行為とともに私人の不法行為としての側面を有するとも考えられる」とする。⁽⁴²⁾

また、議員に「広範な裁量」が認められることについては同意するが「国会議員は、質疑等によって個別の国民の権利等を侵害しないようにする注意義務を負うという考え方も論理的には十分に成り立つし、また、同じく表現による名誉毀損の違法性に関する判例：をこれに適用する考え方もありうる：質疑等をどのような形で行うかは広い裁量に委ねられているといっても、普通に考えれば、他人の権利を侵害しない範囲で行うべきだということは明らかである」とする。⁽⁴³⁾そして「虚偽であることを重大な過失で（調査すべきことを調査せず、一方的な情報を軽信し

て) 知らなかった場合：それも司法判断の対象とすることはむやみに国会議員を訴訟の渦中に巻き込むことになるだろうか。ことは、国会議員の発言によって重大な名誉侵害を受けた者の救済との比較であるが、この判決では、被害者の人権という重要な法益はどのように考慮されるのであろうか」とされている。⁽⁴⁴⁾

これらは、国民の名誉・プライバシー権保護の観点から、議員の発言に何らかの責任を裁判所が認めることを肯定しており、佐藤幸治説の憲法レベルでの調整を考えている学説といえる。

これに対して、沼田寛は国賠において「議員自身は被告とならず、金銭上の負担を法的に負うこともないとしても、国家賠償訴訟においては当該議員の発言の違法性が審理の中心となることには変わりがなく、国が敗訴すれば、議員の発言の違法性が裁判所によって公権的に宣言されることから、以後の同議員の議院内の活動に対して事実上とはいえ、深刻な不利益を及ぼすことが想定される」とする。⁽⁴⁵⁾

同様に毛利透も「議員の発言の違法性が裁判所によって公権的に宣言される」ことが「国会議員にとって単に事実上の不利益であると割り切るのにも躊躇が残る」とされている。⁽⁴⁶⁾

以上、免責特権をめぐる、その絶対性と相対性について安藤・佐藤説の対立を中心にその論拠を紹介してきた。いずれの説がより説得的であるかは難しい問題である。安藤説がと見える、免責特権の性質・機能は絶対免責で初めて有効なものとなる、との指摘は、歴史・沿革だけの問題ではなく、時代を超えて現代においても妥当すると思われる。その一方で、議員の発言であれば国民の名誉・プライバシーは切り捨てごめんが許され、このことは国民全体の利益となるのであるからやむを得ない、と割り切ることは、現行憲法の解釈としては大いに問題である。

このようにいずれの立場が支持されるかは難しい問題であるが、私は、免責特権は絶対的であると考えるが、これによって生ずる国民の名誉・プライバシー権への救済はなされるべきとの立場である。そして、このことは、免

責特権の相対化から解決されるべきではなく、議会の情報管理、具体的にいえば会議の公開の観点からアプローチすべきであると考えている。これについて説明する前に、ひとまず、絶対的免責と考えられている合衆国最高裁判所の立場を紹介したい。なお、これについては拙稿があり、⁴⁷⁾詳細はこれにゆだねるとして、本稿に必要な限りで、やや簡略化した形でその判例の傾向について紹介していく。

三 合衆国最高裁・判例法の流れ

合衆国最高裁判所（以下「米最高裁」という。）が、はじめて免責特権について判断を示したのはキルボーン事件（二八八〇年）（*Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 158 (1880)）であるとされる。この事件では、下院が、キルボーン議員に対して召喚令状を発付したが拒否されたため、彼を投獄したという事件である。米最高裁は、この投獄は下院の権限を超えていたとするが、問題になるのは、この下院の決定に賛成した議員の責任を問うことが可能であるかどうか、ということである。米最高裁は、合衆国憲法一条六節一項のいわゆる「発言・討論条項」（高橋和之編『世界憲法集』五五頁（岩波書店、新版、二〇〇七）〔土井真一〕）によれば「上院議員及び下院議員は…議院で行った発言または討論について、院外で責任を問われない。」を根拠にこれを否定したが、その際に強調されたことは、この特権は、議員自身が起訴されることから保護されるために定められたものではない。人民の代表が、起訴をおそれることなく、自らの職務を全うし、人民の権利をサポートできるようにするためである。そのため、この条文の解釈はリベラルになされなければならないとした。

「起訴のおそれ」が議員に萎縮的效果をあたえるので、「絶対的」免責が認められる必要があるとするのが、テニー事件（一九五一年）（*Tenny v. Brandhove*, 341 U.S. 367 (1951)）である。原告が、州議会のある委員会に対しては

政府資金を提供すべきではない、との請願を行ったところ、委員会は「調査」を開始し、ヒアリングでの証言を原告に求めたが、拒否されたために原告を起訴した（後に取下げ）。一方、原告は「調査」は原告の表現の自由・請願権を抑圧する意図のもとになされたとして、委員会のメンバーらを被告に、損害賠償の請求を行ったという事件である。

米最高裁は、議員の免責特権は「正当な立法活動の領域」に及び、本件の「調査」はこれに該当するとした。そして米最高裁は「立法者であっても、彼に並はずれた勇気を期待してはならない。もしも立法者が…裁判による金銭的負担、迷惑、注意の散漫を被り…自分に不利な判断が下される危険に身をさらす可能性があるならば、その特権はほとんど価値のないものとなるう」として、免責特権は、議員への萎縮的效果を考慮して定められていることを強調した。

更に、米最高裁は、「調査」が行われた「動機」を審査することも許されないとした。「立法者の行為には、不誠実で、悪意にみちた動機が備わっていることはよくあることである」が、この点についての抑止・是正は、議院の自律と選挙人に最終的に委ねられなければならないとして⁽⁴⁶⁾いる。

次に、発言の内容ではなく、発言の内容を院外に公表することは、発言・討論条項によって保護されているか、問われた事件がある。米最高裁は、グラベル事件（一九七二年）(Gravel v. United States, 408 U.S. 606 (1972))において、自らの演説の内容を院外に「私的に」公表することは、免責特権の対象外と判断した。ここでは、グラベル上院議員が国防省の秘密文書（ペンタゴン・ペーパー）を小委員会において発表し、public recordに掲載した後に、その内容を「私的に」公表しようとしたことが問題になった。米最高裁は、上院議員がペンタゴン・ペーパーの内容を委員会において発表することそのこと自体には免責特権が及ぶ。しかし、院外において「私的に」公表する行

為には免責特権は及ばないとした。その理由は、免責特権は、議院における「審議・意見交換の過程にとって不可欠な部分」に限定され、私的公表行為はこれに該当しないからであるとしている。

院内での発言等の内容を院外に伝える方法にはいくつがあるが、それらへの特権の適用を消極的に考えるのが判例の傾向である。ハチンソン事件（一九七九年）（*Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979)）において、プロクシマイア上院議員は、ある研究に対する政府の資金提供が、いかにばかばかしいものであるかを上院において指摘した。彼は、その演説の内容を事前に報道機関に通知し *advance press release*、事後にも一〇万人あまりに会報を送付し、テレビのインタビュー番組にも出演して内容を伝えた。これによって名誉・プライバシー権が侵害されたとして、プロクシマイア上院議員を被告に、損害賠償の請求がなされた。米最高裁は、上院での演説には免責特権が及ぶが、「報道機関への事前通知」「会報」は「上院の審議にとつて本質的ではないし、審議過程の一部でもない」とする。これらは、審議過程に「関連」しているにとどまり、これを「構成」しているとはいえないとした。

同様に、一九七三年のマクミラン事件（一九七三年）（*Doe v. McMillan*, 412 U.S. 306 (1973)）では、コロンビア特別区の公立学校の運営に関してなされた委員会の報告書の作成・公表が問題になった（この事件については、寿田竜輔「議院の免責特権—アメリカにおける憲法判例の一考察—」成城三三三頁（一九八九）参照）。この報告書は、生徒の実名が明かされた上で、彼らの欠席状況、テストの答案、懲戒等についての記述がなされており、その差止め及び損害賠償が請求された。米最高裁は、議員が報告書を作成し、公表し、更にはこれらのことに賛成することは、「審議し及び意見交換を行う過程の不可欠な部分」にあたるとして、免責特権が及ぶとした。しかし米最高裁は、免責特権の及ぶ人的範囲についてはこれを限定しようとする興味深い判断を示している。この事件においては委員会のメンバーとともに文書管理者および印刷管理者も被告に名を連ねていたのであるが、後者には免責は及ばない

とした。たとえこれらの者が、上院の命令を受けてこれを実施した立法府の職員であったとしても、であるとして
いる。

四 米最高裁判例についての検討

以上が、米最高裁の判例の流れであるがいくつかポイントを指摘した上で検討を加えたい。まず、米最高裁は、
免責特権は「絶対的」免責特権であるとの立場をとっているといつてよいと思われる。その理由は、萎縮的効果の
除去である。もしも、特権を「相対的」とするならば、つまり「発言」の内容が違法・不当であるかが院外での審
査の対象となり、民事・刑事の責任を追及されうるとすれば、人民の代表としての職責を全うすることはできな
い。彼らに「並はずれた勇気を期待してはならない」とするテニー事件（一九五一年）の考え方は現在においても
生きていると考えられる。

もつとも、米最高裁は、特権が及ぶ範囲を二つの観点から絞っている。ひとつは、議員の活動の範囲である。ハ
チンソン事件（一九七九年）で最高裁は、議員の活動は広範にわたるが、その性質が立法的というよりは政治的な
ものに対しては、特権は及ばないとし、「会報」の送付や「報道機関への事前通知」への特権の適用を認めていな
い。すなわち、特権が及ぶのは「立法過程に関連」する行為ではなく、「立法過程の一部」「立法過程が当然に果た
す機能」であるとしている。もつとも、免責に該当する発言等であれば、その内容及び動機には審査は及ばないと
している。

更に、免責を受ける人的範囲についても絞りをかけている。マクミラン事件（一九七三年）では、政府印刷局に
よる印刷配布が問題になったが、米最高裁は、生徒の個人情報に関する報告書の作成・公表に関して、これに賛成

した議員は免責されるとする一方で、公表を命じられ実施した職員には特権が及ばないとした。

しかしながら、こうした判例の傾向に対しては疑問がある。これらはいずれも公表行為が問題になっており、そのことを念頭に免責特権の範囲を限定している。しかし、議会の公開を前提とした場合に、院内における発言を公表する行為に免責特権を及ぼさないとすることにどれだけ意義があるのかということである。マクミラン事件（一九七三年）におけるレンキスト裁判官の意見は、委員会の報告書を印刷・出版して公表する行為と議員が院内で傍聴人を前にしてペンタゴン・ペーパーの内容を読み上げる行為について、どれだけの違いがあるのか、公衆への情報伝達という観点からは同じではないかとして多数意見を批判している。

また、グラベル事件（一九七二年）においてブレナン裁判官は、免責特権が保護しようとしているのは正当な立法行為であり、議会で行われていることを公衆に伝達することはまさにこれに該当するとされ、院内での演説よりもいっそう効果的にその内容を伝達する、私的公表行為には特権が及ばないとする多数意見を批判している。

これらの批判はいずれももつともであると思われるが、問題の本質は別のところにあるように思われる。それは、「院内情報の管理」である。院内においては、議員に免責特権を認めることによりできるだけ多くの情報が自由に流れ、討論等を経て情報が精査、取捨、選択された上で最終的に立法等に結びついていく。議員の発言・情報は立法に向けられた情報・資料である。そして、これらの資料は後顧の憂いなく、自由に議論の俎上に載せられなければならない。このプロセスにおいて議員の発言が萎縮されることがあってはならない。その意味で、絶対的な免責が不可欠である。

しかし、これらの情報・資料・議論等をすべて公衆にオープンにしてよいかは別問題である。センシティブな情報が飛び交っているからである。その典型が、個人情報と国防上の機密情報である。もつとも、これらの情報がい

かにセンシティブであったとしても、議会において提供され、議員自らの目にふれさせること自体は、望ましくはあつても否定される理由はないはずである。しかしながら、これらの情報は、院内において、一定の正当な目的に向けられた資料の提供という側面において、まさに免責特権が認められる核心に位置しているのであるが、公衆に無制限に伝播されてしまうならば大きな損害をもたらす。このことは、本来公衆に向かってその思想内容の是非を問う、いわば外向きの「表現の自由」とその性質を異にする。院内における発言は、第一義的には、立法ないし議会の活動のプロセスの中で果たされる機能であり、公衆へのアピールは、議会の公開の効果である。そして、できる限り公開を進めていこうとするのが憲法の考え方であるが、それでも表現の自由と議員の院内発言とは、その性格の違いから異なる範囲・限界についての考察が必要である（明治憲法下、議員が自分の言論のみを私に公刊すること、議会議事の忠実な報道とが区別され、後者は免責されるとの有力説を紹介するものとして新井誠『議員特権と議会制—フランス議員免責特権の展開—』二二—二四頁（成文堂、二〇〇八））。

そこで、院内において、外部からシャットアウトした環境下で、これらの情報が流れ、討論されれば問題は起らない。しかし、ここに立ちふさがるのは議会の公開である。米最高裁は、議会の公開を前提に、なおかつ、これらセンシティブな情報の問題に対処しようとして、免責特権の問題に対処していたのである。米最高裁は、免責特権の「絶対性」を維持する必要はありと考え、ただその発言等の内容が公表されることについては否定的にとらえ、そこで特権の及ぶ範囲を限定することによってこの目的を達成しようとしているのではなからうか。しかし、この解釈には無理があり、米最高裁内部からも有力な批判を受けていたのである。

そこで、むしろ、この問題は議会における情報管理の問題、そして、議会の公開の範囲の問題として検討すべきではないかというのが私の提案である。このことは、日本の問題を考察する場合にも役に立つように思われる。以

下、これらの議論を参考に、再度、日本における免責特権の問題を考察する。そのために、議員発言と免責特権の問題を会議の公開という観点から再構成する必要性を指摘するために、具体例として、平成九年最高裁判決をもう一度見直してみる。

第三章 議員の免責特権の絶対性と議会による個人情報管理

一 最三判平成九年九月九日の分析

(一) 事実の確認

この事件では、A議員が、第一〇三回国会衆議院社会労働委員会において、医療法の一部を改正する法律案件の審議に際し、札幌市のB病院・院長（B院長）について発言したことが問題となった。すなわちA議員は次のような発言をした。「少し院長の異常性を申し上げておきますと、安定剤をいつもポケットにばらにして入れていて、お菓子のようにポリポリと食べていた。分裂病の薬を飲んでいて、これはうわさです。それから千鳥足で歩く：患者の収容にやくざ出身の患者を同行した：電話を壁に投げつけるらしく、清掃婦さんがそう言っている…：こういうふうに、枚挙にいとまがないほど大変な院長さんが今この病院を現実に経営しておられるわけです」。「この院長さんにはもう一つ大変な事件があるわけです：五名の女性患者に対して破廉恥な行いをしておられるのです：私、会ってきました。決して精神病の方だからいいかげんなことを言っているわけではありません。この人たちの証言が全部一致します：こういう院長はほっておけないじゃないですか：現行の行政の中ではこれはチェックできないでしょう：大臣どう思われますか」。

これに対して、政府委員は「先生がお話のような行為が院長にあったかどうかということにつきましては、私どもとしては現在把握をしておらないわけでございます。先生御指摘のような事柄が事実として明らかになりました。医師法に定められました事由に該当する場合には、当然のことといたしまして医道審議会に諮りましてしかるべき処分を行うことになろうかと思えます」。

その他、A議員は、B院長に対する精神鑑定や措置入院の必要性をとき、その手続き等について質問し、政府委員がこれに答えている。こうしたやり取りの翌日にB院長が自殺したため、その妻が原告となって損害賠償の請求がなされたという事件である。

(二) 本件A議員の発言の評価

これら発言が、B院長の名誉・プライバシーにかかわることについては間違いがない。そして、A議員は、その発言内容の真実性についてどこまで責任を負うべきであるのか、重要な事実について、うわさ、伝聞のレベルで発言することが許されるのか、更には、情報源は信頼のおけるものであったのか、そもそも情報源に本当に接触したのか等々について疑問がもたれ、B院長の自殺という痛ましい結果も相まって、A議員への非難とB院長・その妻への名誉・プライバシー侵害への救済の必要性が認識され、このことを前提に学説が展開していったように思われる。

私も、A議員の発言については、事柄の重要性にもかかわらず、軽率であり、不確かで、雑であり、慎重さを欠き、国会議員としてはたしてふさわしいのか、との印象を持つ。しかしながら、本件発言は、全く根も葉もない虚偽であったのであろうか。この点については裁判では明らかにされていない。しかし、翌日にB院長が自殺したことは―大変痛ましいことで、これを問題視することは酷に過ぎることは重々承知しているが―異常な事態である。

本来であれば、委員会、あるいは医道審議会等の手続きにより、B院長自らが身の潔白を晴らすべく行動すべきが当然であるが、B院長の突然の自殺は、A議員の発言内容が一部にせよ真実であった可能性を疑わせるものである。

(三)情報の院内での流通と院外への流出

もつとも、ここではA議員の発言内容の真偽をただすことではなく、このような発言が、議会で一切なされてはならないかを問題としたい。結論からいえば、この種の発言を封じないことこそが、免責特権の核にある、と考える。うわさであろうと伝聞であろうと、少しでも問題があるならば、忌憚なく、迅速に、議論の俎上に載せ、対応策を講じるべきだからである。本件においても、情報の完璧な正確性を期すことをA議員に求めるならば、その間にどんどんと時間は経過し、事態は悪化し、取り返しのつかないことになる可能性がある。不完全な段階であったとしても、情報提供、問題提起をして、しかるべき機関の調査を促すなどの対応をとることが重要である。

もつとも、この場合には、発言内容、取材方法等様々な問題が生じ、議員に対する評価、批判が生じてくることは当然である。しかし、それらは、院内における議論の中では正されるべきであり、場合によっては院内の懲罰手続き、そして最終的には国民の選挙によって判断されるべき問題である。その発言の「不正確さ」「不適格さ」を院外において取り上げ責任追及の可能性を残すことは、議員に萎縮的效果をもたらし、主権者国民の代表として憲法によって期待されている活動を十分に行わせることを不可能にしてしまうと考える。

しかし、以上は、あくまで院内・委員会において展開される発言・討論等を念頭に置いた議論である。その内容が院外に公表される場合には別次元の検討が必要である。これについて、本件においてはどのようにして発言内容が院外へと伝わったのか、A議員は、社会労働委員会において発言しているが、その会議の公開について関連する

規定について確認する。

二 会議の公開

(一) 本会議における公開原則

まず、憲法五七条一項は「両議院の会議は、公開とする。」とし、ただし「出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。」と規定する。また、同条二項は「その会議の記録を保存し、秘密の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。」としている。これを受けて国会法六二条は「各議院の会議は、議長又は議員十人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の議決があったときは、公開を停めることができる。」とし、同法六三条は、この秘密会議の記録は「特に秘密を要するものとその院において議決した部分は、これを公表しないことができる。」としている。

憲法五七条の「両議院の会議」とは「両議院の本会議のみを意味し、委員会・両院協議会などは含まれない」とされているが、その公開の意義・目的については「両議院の会議の内容および議員の活動を国民の前に明らかにし、それによって国会の活動を国民の監視の下に置こうとするものである」と説明されている。⁽⁴⁹⁾そして「議会での自由な討論が公開され、表現の自由の保障のもとで、国民の批判にさらされることによって、多元的な利害と価値を反映した審議が可能となり、そのことによって、そのときどきの議会少数派(野党)も、その時点での表決では敗れても、国会審議の場で、さまざまな争点を提起することを通して、つぎの選挙の機会に、有権者の支持を得ることを期待できる」としている。⁽⁵⁰⁾

それにも関わらず「憲法が会議公開の原則の例外として秘密会の制度を認めているのは、公開が国の利益に反す

るといふべき場合があるとしたためであるといふほかはない。そのような場合としては外交・防衛などの問題において秘密とすべき場合が挙げられ、その範囲はできる限り厳密に限定すべきである⁽⁵¹⁾。

このように秘密会を厳密に限定しようとする方針は、政府による秘密会の要求を認めない点にも表れている。

「明治憲法では、政府の要求またはその院の過半数の決議によつて秘密会とすることになつていたが（明治憲法四八条）、現行憲法は政府の要求権を認めず、また、院議による場合でも三分の二以上の特別多数を必要とし、秘密会を開くことをきわめて困難にして、できるだけ公開の原則の実現につとめてゐる」⁽⁵²⁾。

（二）委員会における会議の公開

ところで、上述のように憲法五七条の「両議院の会議」とは「本会議」をさすとされ、会議の公開についての以上の考え方は、直接には、委員会等にはあてはまらない。そこで国会法は、委員会については、秘密会をむしろ原則としている。同法五二条一項は「委員会は、議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない。」⁽⁵³⁾とし、同条二項は「委員会は、その決議により秘密会とすることができる。」としている。

このように、公開に関して本会議と委員会とを区別する理由は「第一に、議院の意思が終局的には本会議で決定されること、第二に、会議公開の原則が歴史的に本会議を中心に発達してきたこと、第三に、公開による討論の形式化、宣伝的な発言の横行といった弊害が生じることがあげられる」⁽⁵⁴⁾。更には委員会によつては、非常に多くの傍聴人が詰めかけ、委員の発言に対して威圧を加え、やじを飛ばす、また委員が心にもないスタンド・プレーをやることなどがままあるからであるとされている⁽⁵⁵⁾。

しかし、これらは公開を原則としないことの理由としては不十分であるとされ⁽⁵⁶⁾、逆に、委員会の公開を求める考

え方は多い。その理由としては、委員会が現実には実質審議の機能をはたしているというものである。野中俊彦は「議事公開の原則は近代議會制における共通の原則といってよいものであり、民主過程はオープンであるべきだとの要請から当然導きだされるものであろう：委員会には憲法上の原則が直接及ばないと解しているようである。しかし今日実質的審議の中心は委員会にあることは明らかであり、憲法は実質的な審議についての公開を要求しているとみるべきだから、委員会も公開が必要だと解すべきである。しかし：規模その他の点で事実上傍聴が制限される：当座はテレビ・新聞等の報道を媒介とした公開が最低限必要だ」とされている。⁽⁵⁷⁾

更に松元忠士は「現行の委員会が：実質的な審議を行なっているとすれば、委員会の非公開制は次の二つの場合にしか正当化されない：第一は、委員会は人民を代表する合議体ではなく、議院内部の予備的機関として公開の討論の場ではないとする見解：第二は、非公開の審議が、公開のそれよりも冷静で自由な討論を保障し、率直な発言により妥協と合意を容易にし、議会の審議機能に尽すという見解である」。しかし、いずれの見解も委員会の非公開を正当化するには十分ではないとされている。⁽⁵⁸⁾

このように、会議を国民の監視下に置くことの意義と、このことは本会議のみならず委員会についても一層あてはまるとというのが学説の傾向であるように思われる（樋口陽一ほか『憲法Ⅲ』一二八頁（樋口陽一）（青林書院、一九九八））。そして、会議の公開を支える憲法上の理念、すなわち代表民主制や主権者国民の知る権利等が主として検討されている（地方議会の委員会と傍聴の自由について争われた裁判例が存在するが、ここでも個人のプライバシー保護の問題は、議論されていない。大阪高判昭和五七年二月二三日判時一〇八一七三頁、大阪地判平成一九年二月一六日判時一九八六号九一頁参照）。

しかしながらその一方で、会議で扱われる個人情報保護、という観点からはこの問題はあまり扱われてこな

かつたのではないだろうか。これに対して、行政が保有する情報については個人情報に関してかなりの配慮がなされている。すなわち、行政の保有する情報の公開は、国民主権、民主主義、表現の自由、知る権利等憲法に由来する原理に支えられている。しかし、その一方で公開から国民の個人情報保護を必要と認識され、両者の調和が情報公開法において具体的に規定されている（松井茂記『情報公開法』（有斐閣、第二版、二〇〇三）参照）。議員の院内発言がもたらす「情報」に関しても、会議の公開による公開の方向と、それがもたらす個人情報の保護との調和は必要であり、その具体的内容については明確にされるべきである。そして、このことは、議員の発言に萎縮的效果を与えるやり方ではなく、会議の運営として、議会の責任として配慮されるべきであり、これを怠り個人情報が不必要に公開された場合には、政治的ではなく法的な責任が追及されるべきであると考ええる。

結語

以上、免責特権に関して日米の議論を紹介してきた。そして特に、院内における議員の一般国民への名誉・プライバシー侵害にどのように対処するかが問題になっていることを指摘した。両国は、この問題に対応するために免責特権の現代的意味を探求するアプローチをとっている。しかし、私は、免責特権についてはできるだけ「絶対性」を維持し、この問題については議会公開の観点から解決を図ることを提言した。すなわち、国会においては、個人情報を含む情報ができるだけ活発に提供、利用されることを確保すると同時に、個人情報の保護を議会の公開のあり方の問題にとり入れ、きめ細かく個別的に検討すべきであると考ええる。その方法については残念ながら本稿においては扱うことができず後日に帰したいと思う。

(注)

- (1) 宮澤俊義・芦部信喜補訂『日本国憲法』三八四頁(日本評論社、全訂版、一九七八)。
- (2) 清宮四郎『憲法I』二二〇―二二頁(有斐閣、第三版、一九八六)。
- (3) 佐藤功『憲法(下)』六九六頁(有斐閣、新版、一九八四)。
- (4) 法学協会『註解日本国憲法』八〇三頁(有斐閣、一九五三)。
- (5) 宮澤・前掲注(1) 三八五頁。
- (6) 宮澤・前掲注(1) 三八五―八六頁。
- (7) 法学協会・前掲注(4) 八〇七頁、佐藤功・前掲注(3) 六九八頁、清宮・前掲注(2) 二二二頁、樋口陽一ほか『憲法Ⅲ』九七頁「樋口陽一」(青林書院、一九九八)、なお、黒田覚『国会法 選挙法』六二頁(有斐閣、一九五八)は、私語・やじについて直接言及されていないが、「正規の手續においてなされた一切の意見の表示・事実の陳述」に免責特権が及ぶとされている。
- (8) 宮澤・前掲注(1) 三八六頁。
- (9) 東京地判昭和四一年一月二一日判時四四四号一九頁、東京高判昭和四四年二月一七日判時五八二号一八頁。
- (10) 佐藤功・前掲注(3) 七〇〇頁。
- (11) 法学協会・前掲注(4) 八〇七―〇八頁。
- (12) 鈴木安蔵「議員特権、国会自律権および裁判権」愛大三二号二〇七頁(一九六〇)。
- (13) 鈴木・前掲注(12) 二〇八頁。
- (14) 鈴木・前掲注(12) 二〇八頁。
- (15) 鈴木・前掲注(12) 二〇八―二〇九頁。なお、鈴木は私語・野次についても外部機関の直接的介入を認めないことが、議院がその機能を果たしうるために認められている(二〇八頁)。
- (16) 樋口・前掲注(7) 九九頁。

(17) 佐藤功・前掲注(3) 七〇〇—一頁。

(18) 高見勝利「第二次国会乱闘事件」憲法判例研究会編『続日本の憲法判例―その科学的検討―』二五四頁(敬文堂)。なお、以上の議論は刑事責任追及の場合を念頭に置いた議論である。民事責任追及の場合には別の議論が必要であると思われる。例えば、国会審議の際に議論がエスカレートし、院内において暴行・傷害行為がなされ、被害を受けた議員が、加害議員に対して治療代・慰籍料・謝罪をもとめたところ拒否されたため損害賠償請求・謝罪広告の掲載をもとめて訴えが提起されたという。この場合、暴行に込められた動機、政治的主張の対立、その是非等に対して裁判所が審査することは許されない。ただ、その貫徹のために暴力に訴え、傷害を与えたことに対しては、裁判所が審査することは許される。つまり、その手段と結果に対して司法審査は及ぶと解する。これに対して、刑事責任追及の場合は、警察・検察権力の介入をもたらすので三権分立・議員の自律の問題が提起されるのである。なお、謝罪広告の掲載については消極に解すべきと思われる。

(19) 高見・前掲注(18) 二五—二五二頁。

なお、免責特権の性格について、従来の学説を大きく二つに分類し、更にそれを細かくすることによって整理したのが佐藤幸治「議員の免責特権」についての覚書」論叢一二六巻四五六号一〇六頁である。「免責特権を国会(議會)のあり方、その活動の保障面に完全に解消して捉える見方(A説)と、国会(議會)のあり方、その活動の保障という観点から手段的・政策的に創設された議員の「特権」と捉える見方(B説)との違いがありうる」とされる(一〇九頁)。更にB説については、「政策的見地から絶対的な「特権」を定めたという考え方(B1説)」と「憲法の全体構造ないし他の規定との関連から、憲法解釈論上なおその具体的な妥当範囲について議論の余地を残すとみる考え方(B2説)」とに区別できるとされている。そして日本においては、免責特権と国会の活動保障とを一体視する考え方が結構根強く、従来の一般的説明もA説ないしB1説に立つてのものではないか、と指摘されている(二一〇頁)。その理由は、議院の存在理由を確保するために不可欠な「議院の自律権」の方が「議員特権」よりも重い意味をもっていることとされ、「本体の議院自律権の存在…を前提に、発言表決の免責特権はそれに付随したものである」として位置づけよう」としているからであり、この視点が日本国憲法の解釈として正しいのではないかとされる(二一一頁)。つまり「国会がその機能を十全に果たせるよう、憲法は、各議院に議院自律権を不可欠のものとして保障し…その自律権を全うせしめるためには、自律権に付随し

て、議員にも一定の立場を保障することが合理的であり、それが：免責特権である。そして、こうした構造にすることが、結局、国民の『福利』の享受（前文二項）につながる」と憲法は判断したのである」（二二二頁）。

(20) 高見・前掲注(18)二五一頁。

(21) 粕谷友介「議員の免責特権―シュトラウス事件を契機として―」上法二四巻特別号六四一六五頁。なお、免責特権成立の沿革を比較法に基づいて指摘する学説については以下簡単に整理しておく。まず、法学協会・前掲注(4)八〇四―〇五頁は、イギリスにおいては「議員個人の特権としてではなく、議会における言論及び議事自体が他の権力からの干渉を受けず、自ら処理すべきものとして理解されている：議会は議員に対してその取賄等の行為についても懲罰権（拘禁刑を科することもできる）を持つ外、議会のことに關しては一定の議員以外の者に対しても罰を科することができるのである」とする。アメリカについては、その憲法第一条第六節第一項は「議員の特権として規定しているが、この規定は緩かに解釈すべきものとされ、証人、請願人にも推し及ぼされる。この解釈はイギリス法の影響であろう」とする。フランスにおいて、議員は不可侵であるとされるが、その根拠は「モンテスキューの三権分立の思想に基いて、形式的に立法行為に属するものについては他の権力の干渉を認めない」にあるとされる。ドイツは「英米と異なり、この免責は議員に政策的に与えられた特権であるから、狭く解釈すべきものとされ：ボン憲法もかなり消極的で：虚偽と知りつつ虚偽の事実を指摘して名誉を毀損する罪：のばあいには適用されない」としている。

次に、諸外国の免責特権に関する憲法規定を詳細に整理した土橋友四朗「国会議員の特権―比較法的考察―」専修大学論集一三号一頁（一九五七）は、国会議員の免責特権については「現在では、少数の例外を除き、各国憲法の概ね規定するところであるが、之を歴史的に見れば：先づ英国の憲法上に確立したものであり：後、米國憲法に、更に、仏、白、独、等の歐洲諸國の憲法に採り入れられたものである」とし（二二三頁）、イギリスの判例法についての詳細な紹介を行い「英国に於ては、古くから、議会乃至議院の特権乃至權利と解されてきた」としている（九頁 註25）。

同様にイギリスの紹介を行う吉田栄司「国会議員の免責と非免責―ライアビリティとアカウンタビリティ、レスポンシビリティの区別―」『佐藤幸治先生還暦記念現代立憲主義と司法権』（青林書院、一九九八）は「一七世紀のイギリス權利章典にあつては、議会という機関の意思に君主の権力行使を拘束させる文脈において、警察権力や司法権力を通じた君主権力の介入から議会

とりわけ庶民院の自律的活動を保障するためにこのような特権が規定された：その趣旨は文字通り「議院の自律権」の確保、しかも他の国家机关からの介入排除にあった」とする。そして「一八世紀のアメリカがほぼこの定式を継承したのは、アングロサクソンとしての共通の法文化をイギリスから引き継いだという以上に、明確な権力分立原理の制度化にあたって、議会そのものの独立性の確保、さらには各議院の自律的活動保障が不可欠であるとの判断がなされたもの」とする。ドイツは、一九世紀に「君主権力を温存しながら立憲体制に移行し：君主の妥協の産物として議会制が導入された」。そして議会は、ほぼ男子普通選挙制を前提としており、「選挙人としての国民の具体的な政治的意思に拘束されない議員活動を保障させよう」との見地から「表決」に免責特権が認められたとしている（五五五―五五六頁）。

更に安藤高行「憲法の現代的諸問題」（法律文化社、一九九七）は、イギリスの判例の推移を紹介し、議会による免責特権の主張は「個々の議員の権利や自由の主張というよりも、実質的には国政の主要事項や王位継承、宗教問題という国民の重大な関心事についてのイニシアティブの主張であり、そうであればこそ：免責特権は議会の権限の拡大、確立、あるいは独立のシンボルとして国王大権と対峙することになったのである」とする（二五七―五八頁）。しかしながら、名誉革命により国政における議会権限の優位が決定的になった以上、議会優位の橋頭保としての免責特権の役割は終わったといえる。そこで、記念碑としてのみ、実際の意味はもはや免責特権に認められないかについて安藤は、「時代の進展につれて議会の活動が一般国民に公開され：その議事が国民の生活に直接ふれる機会が増大するとともにそれは新たなコンテクストで位置づけられ」とされる（二六一頁）。

この場合、免責特権は、「直接政府権力と関係ない対国民、あるいは国民の名に籍口した政府権力や政府勢力との関連で実質的意味をもつようになった」と指摘し（二六一頁）、具体的には「一般国民の名による名誉毀損訴訟から議員を守るものとなったと把握される」としている（二六一頁）。その結果、「免責特権には議会の地位そのものを守り、確立するという要素と個々の議員活動を保障するという二つの要素があり、かつては圧倒的に前者のコンテクストで把握され：議会権限の確立とともにその側面は後退し、むしろ後者の要素が免責特権の保障の実質的意義となった」とされるのである（二六一―六二頁）。

(22) 粕谷・前掲注(21) 六五六―六六頁。

(23) 粕谷・前掲注(21) 六六頁。

- (24) 粕谷・前掲注(21) 六六頁。
- (25) この点について粕谷は「議員の免責特権は、一般市民なら当然に犯罰が、成立するケースでも議員の場合絶対的に免責される
 ことがありうるにすぎず…民事上の損害賠償の責任を負わなければならないケースでも議員の場合民事上の責任から絶対的に免責
 されることがありうるにすぎない、という理解も必要であろう」とされている(粕谷・前掲注(21) 七九頁)。
- (26) 佐藤幸治・前掲注(19) 一一六一―七頁。
- (27) 佐藤幸治・前掲注(19) 一一八一―九頁。
- (28) この点に関する札幌地裁の判断には論理的に若干の問題があるように感じられる。札幌地裁は、職務上の義務違反の要件とし
 て、発言等にあたり不適当・違法な「目的」が存在することであるとしたりにも関わらず、更に、事実関係を十分調査してその真実
 を確認したうえで発言することが職務上の法的義務であるとしている。後者は過失の要件に、前者は故意に限りなく近いように思
 われる。とすれば、札幌地裁は、故意又は過失によりプライバシーを侵害すれば国賠請求が可能になると考えているのでありう
 か。そうだとすれば議員の発言に対する請求には国賠上何らの特殊性もないことになる。しかしこのことは引用する昭和六〇年最
 判の趣旨に反すると思われる。後者の言及にはやや疑問を感じる。
- (29) 沼田寛「判批」ひろば一九九四年二号五三頁は、昭和六〇年最判は「立法行為の国家賠償責任であって、そこで問題とされて
 いるのは国会全体の活動である」とみれば、個々の議員の特権たる免責特権と直接の対応関係にある事項について判示したものでは
 なく、同判決は免責特権の規定によって個々の国会議員の責任が排斥される要件的な意味・内容についてまで論及しているもの
 ないと理解する余地もある」とする。
- (30) 阿部泰隆「判批」民商一一二巻一号九三頁(一九九九)。
- (31) 佐藤幸治「議員の免責特権について」法教一四三号五〇頁(一九九二)。
- (32) 佐藤幸治「判批」ジュリ八五頁(一九九四)。
- (33) 佐藤幸治・前掲注(32) 八三―八四頁。
- (34) 佐藤幸治・前掲注(32) 八四頁。

- (35) 佐藤幸治・前掲注(32) 八四頁。
- (36) 安藤高行「判批」ジュリ平成九年度重判二五頁。
- (37) 安藤高行「再び国会議員の免責特権について―佐藤幸治教授の所説によせて―」法政六四卷一号二三頁(一九九七)。
- (38) 安藤・前掲注(37) 三四頁。
- (39) 原田一明「判批」ジュリ一〇四六号三七頁(一九九四)。
- (40) 秋山義昭「判批」判例評論四七六号三九頁。
- (41) 秋山・前掲注(40) 四〇頁。
- (42) 阿部・前掲注(30) 九四頁。
- (43) 阿部・前掲注(30) 九七頁。
- (44) 阿部・前掲注(30) 九九頁。
- (45) 沼田・前掲注(29) 五四頁。
- (46) 毛利透「判批」ジュリ平成六年重判二三頁。
- (47) 宮原均「アメリカにおける議員の免責特権」新報一〇二卷一〇号七七頁(一九九六)。
- (48) しかしながら、「動機」に裁判所の審査が及ばないとすると、議員の院内における発言・討論等が賄賂に基づいてなされている、その責任を裁判所において問うことができなくなる。米最高裁は当初、これを肯定する判断を示していた。すなわち、一九六六年のジョンソン事件は、議員が私的な事業者から金銭等を授受した見返りとして、特定の発言等をなしたとして起訴された事件である。米最高裁は「そのような行為がいかに非難されるべきものであるにせよ…その行為が、少なくとも、刑事責任の根拠とならないように発言・討論条項が適用されると当裁判所は考えている。本件において、刑事責任の核心部分は、議員の行為が誤った動機に基づいていたということであるが、この点こそ、まさに発言・討論条項が執行部および司法部による審査を一般的に排除している」とした。

しかし、ジョンソン事件の考え方によれば、議員の院内における発言表決等については一切収賄罪が成立しないようにも見え

る。しかし米最高裁は一九七二年ブリュースター事件においてその刑事責任を追及しうるとした。この事件では、議員が、郵便料金に関する法律案について賄賂を受け取ったとして起訴されたことが問題となった。米最高裁は、まず、発言・討論条項が議員の個人的又は私的利益のためではなく、「立法過程の完全さ」を保護することにあることを確認し、議員の活動のうち、「立法過程の一部」又は「立法過程が当然に果たす機能」に限定して、この条項が適用されてきたとする。

もっとも取賄行為は、経済上の濫用行為であり、立法府の完全さを著しく傷つけるのであるから、これを調査し起訴できることは当然であるとする。しかしながら、先のジョンソン事件では「発言」の動機には司法審査は及ばないとしている。そこで米最高裁は、一定内容の「発言」をなすことを約して金銭を授受すること、及び、約束に基づいて「発言」をなすこと、を二つに分けて、前者については「立法過程の一部」ではないのでこれを調査することは「発言・討論条項」は禁止しないと判断した。

このように米最高裁は、免責特権の及ぶ範囲を「立法過程の一部」「立法過程が当然に果たす機能」に限定した。この限定の内容範囲についてはもとより批判はあるのであるが、この範囲内に該当する発言には免責を積極的に認めよう、つまり絶対的な免責を想定していると思われる。その理由はやはり議員への「萎縮効果」を重視しているからと思われる、そのために、発言内容そのものではなく、発言等のなされた時・場所・方法等の形式面をとらえて特権の及ぶ範囲を考察することが、規定の趣旨・機能に沿うものとしていえると思われる。

(49) 佐藤功・前掲注(3)七三六頁。清宮・前掲注(2)二五〇頁も、両議院の会議は本会議のことであり、議会の公開は「国民代表たる国会の会議を一般国民に公知させて、国民の監視と批判のもとに、民意による政治を実現するための制度」としている。

(50) 樋口陽一ほか『憲法Ⅲ』[樋口陽一]二二七頁(青林書院、一九九八)。

(51) 佐藤功・前掲注(3)七三九頁。

(52) 清宮・前掲注(2)二五二頁。

(53) 樋口・前掲注(50)一二八頁は「実際には、委員会についても、報道関係者は傍聴を許可される例となっており、委員会の模様が変わり報道されている」

(54) 山本悦夫「日本国憲法57条の会議公開の原則―委員会の公開との関連で―」新報九七巻九・一〇号一四三頁(一九九二)〔国

民代表論―国民・政党・国民代表の關係において』（尚学社、一九九七）所収。

(55) 山本・前掲注(54) 一四四頁。

(56) 山本・前掲注(54)は「第一に、公開の本会議で最終的判断がなされるだけでなく、実質的な審議過程である委員会の公開が保障されなければ、憲法五七条の意義は失われる。国民は、結果の公開だけでは、その正当性や妥当性を十分に判断することはできない。第二に、歴史的發展を根拠とするならば、現代の委員会中心主義という歴史的發展も考慮すべきである。第三に、公開の弊害が真に存在するという論証に欠ける」（一四三頁）。また、「スタンド・ブレイの現象はむしろ議員自身の問題」であつて非公開とする理由にはならない、とする（一四四頁）。

樋口・前掲注(50) 一七八頁も「沿革的には、委員会に期待されている実質的な立ち入った審議を可能にするために、委員会については本会議と同じだけの公開性を要求しない、とする見方に積極的意味がありえたが、今日ほど委員会中心主義が進んでくると、委員会についてもできるだけ公開度を高めることが、本条の趣旨に合致する、というべきである」としている。

(57) 野中俊彦「議会運営の諸問題」法時四六卷二号二一頁（一九七四）。

(58) 松元忠士「議院の会議公開の原則―委員会の公開制問題について―」法時五五卷三号一一九―一二〇頁は、この点について次のように説明している。第一の見解については、「議会そのものの地位が低く、委員会の性格が実質的な審議、討論を行わず、ほとんど事務的準備的任務を担当していた一九世紀には確かに妥当する…しかし、委員会の地位が一般化され、その審議機能が極めて重視されている今日の委員会制については疑問である」（一一九頁）。また、第二の見解についても「政党内の対立する微妙な政治問題について、非公開制の方が妥協、解決への精神的雰囲気を作り出すことに役立つことは否定しえない。しかし、非公開制は同時に議会制の永続的な存続基盤にとりより大きな危険を冒す恐れのあることも看過されてはならないであろう。第一に…議会の審議の決定的部分を国民の監視から遮断してしまう。第二に、非公開により保護すべき自律的理性的討論は、既に政党化、利害の集団状況化により失われており…第三に、公開により立法において肥大化している政府権力を抑制し、より公正にする必要があること、第四に、非公開制は国民の議会審議への無関心を助長し、あるいは不透明な審議への疑惑を招き…第五に…現代民主主義は、投票、討論と多数決といった純粋な議会制的手続のみでは機能せず、日本国憲法も『議会の優越的地位に対して多かれ少なか

「れ国民による直接的制約」を議會会制の原則として含んでいると考えられる。そうだとすれば、実質的に議會審議を代行している委員会の公開はその前提とならざるをえないであろう」(一二〇頁)。「議院の公開性が本會議から委員會へ拡大される憲法社会的根拠は、つまるところ日本国憲法の議會会制が前提とする大衆民主政の發達に帰せられる。一方で、行政国家的機能、政党政治の拡大、他方で強まりつつある国民の政治参加の要求が合流する地点で、公開制も不可避免的に議院の第一次的審議機関へと拡大されざるをえない。委員會審議の公開がもたらす政治的教育機能と国民の政治参加意識が連結するなら、議會会制は大衆民主政の精神的基礎の上に根拠づけられる」(一二〇頁)。

—みやはら ひとし・法学部教授—