

編號：2366

議題研析

一、題目：國會改革議題-日本國會國政調查權相關法制簡介

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

民主國家國會代表國民傳遞整體意志，透過制定法律、審議預算及行使人事同意權，體現民主正當性。日本國體採君主立憲，政體採三權分立，立法權屬於國會，行政權屬於內閣，司法權屬於各級法院¹。日本國會為兩院制，由眾議院及參議院組成。眾議院對預算案有先議權，對法律案、預算案及條約案之審議，其權限優於參議院²。為有效監督政府行政部門，使內閣對國會負責，必須賦予國會相關權限，如質詢權³、聽證權及調查權等，以有效行使其憲法上之職權⁴。

四、探討研析

（一）國政調查權法源依據

日本稱國會調查權為「国政調査権」，依《日本憲法》第62條規定，兩議院得各自進行有關國政之調查，並得為此

¹ 章瑞卿，〈日本與我國國會質詢聽證制度之比較研究〉，《律師雜誌》，第297期，2004年6月，頁96。

² 陳清秀、范秀羽、簡玉聰、呂理翔、林韋廷、黃于軒，〈「立法院審議預算案所作決議之研究」〉，行政院主計總處委託研究報告，2022年11月30日，頁81-83。

³ 淺野一郎、河野久，〈新・国会事典第2版 用語による国会法解説〉，有斐閣，2008年7月，頁160。日本國會質詢制度，可區分為「質問權」與「質疑權」。「質問」係指議員就一般國政事項，要求內閣說明事實或發表意見之行為。「質疑」係指議員對列入議事程序之議案，得以口頭提出疑義之行為

⁴ 吳煜宗，〈日本國會調查權序說〉，《台灣本土法學雜誌》，第78期，2006年1月，頁72。

要求證人出席作證或提出證言及紀錄⁵。依《國會法》第104條第1項、《關於證人於議院宣誓與作證法》（下稱《議院證言法》）第1條規定，分別就政府機關文件提出及證人出席作證義務予以明文規範⁶。國政調查權行使主體為參眾兩議院，兩議院之委員會基於多數意見而發動，並分別獨立行使調查權。為保障少數黨派行使調查權，眾議院於1998年導入「預備調查制度」⁷，除降低提案門檻，並賦予作成調查報告書之義務⁸。

（二）國政調查權之性質與論爭

國政調查範圍，在日本曾引發「獨立權能說」及「輔助權能說」之爭。獨立權能說認為，基於國會為最高民意機關⁹，自可獨立調查關於一切國家活動之權力；輔助權能說認為，國政調查權是國會於制定法律、審議預算或行政監督或統制時，輔助該職權有效行使之權力¹⁰。日本多數學說認為國會議員如以行使調查之名，而介入司法審判，即違反司法權

⁵ 《日本憲法》第62條規定：「兩議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」

⁶ 《国会法》第104條第1項規定：「各議院又は各議院の委員会から審査又は調査のため、内閣、官公署その他に対し、必要な報告又は記録の提出を求めたときは、その求めに応じなければならない。」；《議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律》第1條規定：「各議院から、議案その他の審査又は国政に関する調査のため、証人として出頭及び証言又は書類の提出（提示を含むものとする。以下同じ。）を求められたときは、この法律に別段の定めのある場合を除いて、何人でも、これに応じなければならない。」

⁷ 日本眾議院，国会關係資料＞眾議院の動き＞平成11年眾議院の動き7号＞予備調査，網址：https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h11ugoki/h11/h11yobit.htm，最後瀏覽日期：2024年1月21日。依「眾議院規則」第56條之2、第56條之3規定，「預備調查制度」指眾議院各委員會為進行審查或調查時，委員會做成下令預備調查之決議或40人以上之眾議員向議長提出預備調查之申請時，得要求眾議院調查局先行初步調查，目的在使眾議院的審查或調查更有效率。預備調查制度，行使條件較國政調查權放寬，實質上滿足少數派之調查需求，惟行使對象僅限公職人員，且不具強制力。

⁸ 武蔵勝宏，〈国政調査権の制度と運用〉，《同志社政策科学研究》，第20卷，第1期，2018年8月，頁25。

⁹ 《日本憲法》第41條規定：「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」

¹⁰ 吳明孝，〈從日本國會調查權淺論我國國會調查權之問題〉，《憲政時代》，第26卷，第4期，2001年4月，頁43。

獨立精神。國政調查權乃基於確保作為國會既有任務之立法活動，遂行國會權能之手段而獲得承認¹¹。

（三）國政調查程序

依「眾議院規則」第 53 條及第 94 條第 1 項規定，常設委員會於休會時或會期中，經議長同意得就其管轄事項進行國政調查。至於特別委員會法無明文，慣例上以得到議院議決同意而進行調查¹²。國政調查由各委員會進行，調查方法包含聽取政府及相關人員說明、向官員質詢或要求提供資料，並得傳喚證人或參考人等方式進行¹³。此外，委員會認為有必要時，亦可派遣議員至相關場所進行調查，並根據調查結果，提出法律案或要求政府採取適當措施¹⁴。《議院證言法》第 6 條及第 7 條規定，證人不報到、拒絕證言或提出文件及為虛偽證言等之罰則。

（四）國政調查權之限制

1. 與行政權之間的界限

在國政調查權與行政權關係上，國政調查與公務員守密義務發生衝突時，依《議院證言法》第 5 條規定，如未經委員會同意或具正當理由，不得拒絕證言。另檢察權因具有準司法性質，亦不得以政治壓力介入調查¹⁵。依《憲法》第 41 條規定，國會為民意最高機關及國民主權原理，人民有知的權

¹¹ 吳煜宗，同註4，頁74。

¹² 駱建呈，《調查權之研究--兼論我國立法院調查權之法制化》，臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2006年7月，頁54。

¹³ 政治ドットコム，国政調査権とは？3つの国政調査を簡単解説，2022年10月20日，網址：<https://say-g.com/national-government-investigation-right-488#i-12>，最後瀏覽日期：2024年1月18日。傳喚證人係指國會命令涉及國家政治重要事項之政黨或相關人士出席，接受質詢之行為。證人如故意為虛偽證言將科以罰則。另證人出席有困難時，可以允許其在院外作證；所謂參考人，即以非強制證言之方式，由國會邀請相關人士出席表示意見，參考人並未被課予出席義務。

¹⁴ 日本參議院事務局，《日本の国会》簡介，2019年11月，頁14。

¹⁵ ノウハウノート，ファンダメンタル日本国憲法—国政調査権とは，2020年6月15日，網址：<https://know-how-note.com/kokuseityousa/>，最後瀏覽日期：2024年1月21日。

利，《議院證言法》所規定職務上秘密，應儘可能嚴格地限縮解釋，並以個案衡量兩者之公益程度來決定較為妥適¹⁶。

2. 與司法權之間的界限

憲法雖賦予國會國政調查權，惟不能損害司法權之獨立，亦不能侵入司法權固有之領域。基於權力分立精神，國會不得對裁判內容加以批評，或要求提出繫屬之司法案件文書¹⁷。

3. 不得侵害基本人權

國會行使調查權不能進行侵犯思想或良心自由之調查，人民並有拒絕自證其罪之權利¹⁸。此外，在基本人權遭受侵害時，得行使《憲法》第 38 條默秘權而拒絕證言¹⁹，並禁止國會假藉調查之名，而執行搜索和逮捕等刑事程序之手段²⁰。

(五) 國政調查幕僚作業及支援單位

國會採取委員會中心主義之國家，如美國及日本，多以常設委員會為中心而行使國會調查權²¹。依《國會法》第 104 條、「眾議院規則」第 94 條第 1 項、「參議院規則」第 74 條之 3 規定，國會各委員會在國政調查權行使上，應發揮核心的角色，另為調查特別事項而設置特別委員會。眾議院事務局所轄之委員部及調查局²²，與參議院事務局所轄「常任委員會調查室」、「特別委員會調查室」及「企劃調整室」，分別協助議案審查及國政調查等業務²³。另因應每會期之需要所成立特別

¹⁶ 吳煜宗，同註4，頁76-77。依《關於證人於議院宣誓與作證法》第5條第1項規定：「...本人（公務員）或是該當公務機關對於職務上秘密相關事項有所主張時，若是未經該當公務機關或其監督機關之同意，則不得要求其證言或是提出文件資料。」

¹⁷ 吳煜宗，同註4，頁78。

¹⁸ 淺野一郎、河野久，同註3，頁18。

¹⁹ 吳煜宗，同註4，頁80。

²⁰ 政治ドットコム，同註13。

²¹ 秋山啟介，〈国政調査権に基づく資料要求〉，《立法と調査》，第401期，2018年6月，頁52；林秋水，《日本國會權限》，水牛出版社，2001年7月1日，頁326-327。

²² 日本眾議院網站，国会関係資料 > 国会について > 事務局，網址：

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/jimukyoku.htm，最後瀏覽日期：2024年1月18日。

²³ 日本參議院網站，調査室作成資料，網址：

委員會調查室，及國會圖書館下設調查及立法考查局，亦依分工提供調查相關幕僚協助作業²⁴。

（六）小結

從日本國政調查權運作歷史觀察，一方面曾因運作過於積極而發生「濫用權力」，導致侵害基本人權、行政權及司法權之情事²⁵；另一方面實務運作上，則發生過於泛政治化及調查能力不足之窘境²⁶。政府對於國會要求證言或文件資料提出，除限於「對於國家之重大利益有嚴重影響」外，不得拒絕。惟實務上公務員常以守密義務作為理由，使得國政調查權之行使，未發揮預期之功能²⁷。為避免行政機關隱蔽資訊，妨礙國會行使調查權，造成無法監督政府，日本在野5黨曾於2019年提案於國會設置「行政監視院」並要求廢止《秘密保護法》²⁸。

撰稿人：陳建權

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/index.html>，最後瀏覽日期：2024年1月18日。

²⁴ 參議院議員 浜田聡のブログ，參議院の調査室が行う調査とはどういったものか，2020年7月20日，網址：<https://www.kurashikiooya.com/2020/07/20/post-10277/>，最後瀏覽日期：2024年1月22日；陳鵬仁，《日本的國會》，幼獅文化事業公司，1993年8月，頁158-159。日本國會圖書館對應兩議院常設委員會，設置各調查室，針對國會議員要求事項展開立法調查，包含法律案之分析評估，國政所需國內外法律制度之調查，及起草法律案綱要等。

²⁵ 如1948年發生「浦和事件」調查案，開啟了國會調查與司法權之論戰。

²⁶ 吳明孝，同註10，頁42。

²⁷ 吳煜宗，同註4，頁76-82。

²⁸ 日本共產黨網站，「国会改革」と議会制民主主義，2021年10月，網址：https://www.jcp.or.jp/web_policy/2021/10/2021s-bunya-052.html，最後瀏覽日期：2024年1月22日。