

ドイツ連邦議会調査権についての一考察 (四)・完

——少数者調査権を中心として——

孝 忠 延 夫

目 次

はじめに——問題の所在

一、ドイツにおける議会調査権の発達

一、ワイマール前

二、ワイマール憲法における議会調査権

二、ドイツ基本法における議会調査権

一、基本法における連邦議会ならびに連邦議会委員会の地位

二、調査委員会の法的地位及び手続に関する原則的問題解決のための動き

三、基本法第四四条の法的性格とその作用 (以上三三卷一号)

三、議会調査権と少数者調査権

一、ワイマール憲法と少数者調査権 (以上三三卷一号)

二、基本法と少数者調査権

(一) 基本法第四四条の成立と少数者調査権

(二) 調査委員会の法的地位及び手続に関する原則的問題解決のための動き——少数者調査権を中心として——

(三) 議会調査権についての主要な判例 (以上三四卷一号)

(四) 学説の検討

三、現代議会制における少数者調査権

むすび

二、基本法と少数者調査権（承前）

(四) 学説の検討

ワイマール憲法第三四条（とりわけ少数者調査権）の成立に大きな影響を与えたM・ウェーバー、H・プロイス等の憲法構想と議会主義思想については、すでに本稿第三章第一節で論及した。⁽¹⁾ 本節では、まず、ワイマール憲法下における憲法学者の議会調査権に対する姿勢とワイマール憲法第三四条の解釈上の問題点について概観し、しかる後に基本法第四四条の解釈についての学説の検討を少数者調査権を中心に行なってみたい。

(1) ワイマール憲法と議会主義

ワイマール憲法と議会主義の問題を語る場合、C・シュミットの名を忘れることは出来ない。シュミットは『政治神学』（一九二二年）の中で次のように述べている。「……論理が一貫せず、妥協をともなった上記の自由主義は、コルテスにとつてはただ、キリストカバラバかという問いに対し、延会動議ないしは調査委員会設置という答えを出すことが、可能なかぎりの短い猶予期間の範囲内でのみ意味をもつ。このような対応は、偶然なものではなく、自由主義的形而上学にもとづくものである。」⁽²⁾ ここでは、重大な決定を当面避けるための手段の一例として調査委員会設置が挙げられている。シュミットは、政治的指導者層の選択によって議会を強化するというウーバーの意図をわかち合うことなく、むしろあらゆる自由主義的諸制度を明確に否定していった。彼は、すでに一九二三年には公開性と討議という議会主義的原理の基盤が失われていることを確信していたといわれている。⁽³⁾

議会の調査委員会設置をこのように消極的なものとして捉える見解はワイマール憲法下ではあまり見あたらない。調査権に対するシュミットの考え方は『憲法論』（一九二八年）の中で一層はつきりする。前述『政治神学』での譬は、議会における一致を実現するための手段の中に、調査委員会を設置する権利が挙げられていること⁽⁴⁾に対応するだろう。しかし、シュミットの議会調査権（調査委員会）理解を端的に示しているのは同書の中で「議会的責任の『事態』⁽⁵⁾として彼が強いものから列挙している事項と、その中に占める調査委員会設置の地位である。彼は、最も強力にして明示的なものとして第一に、「議会の決議による直接的罷免」を挙げ、第一二番目の「何らかの政府の提案の拒否」の後、最後から二番目のものとして「調査委員会の設置」を配している。同じ位置に文書提出要求等が挙げられているが、文書提出要求は調査委員会の有する権限の一つであることからしても（さらには、証拠調における少数者の「強制的な」文書提出要求権も存在していたとも考えられていたことからしても）、調査権をどの程度「強力なもの」と位置づけるかは別として、シュミットのこの見解には疑問の余地があるといえよう。たしかに今日でも、「議会調査権は、事実上、連邦議会に与えられた質問権という弱い形態と、不信任投票という最も強力な表現との中間段階に位置する、連邦政府に対する統制作用である」⁽⁶⁾（H・フロスト）といわれる。また、ワイマール憲法定過程において、一般的に調査権に途方もない期待が寄せられ、ウェーバーがこの過大評価に貢献したとされてはいる⁽⁷⁾。しかし、シュミットのこのような調査権の位置づけには、議会の五分の一の議員が調査委員会設置を議会に行なわしめうるといふ少数者調査権、さらにはこの少数者調査権によって実効ならしめようとされた、行政に対する議会的統制という観点が抜け落ちているように思われる。

シュミットは、調査委員会を設置する権利は、議会主義化の手段とはならなかったと評価するが、この評価は事実

としてはあたっていてもいえよう。「議会の調査は、行政府に対する立法的統制の本質的要素とみなされるに至る⁽⁸⁾」(F・M・マルクス)ていたし、「調査委員会の目的の第一は、行政の效果的批判に必要な情報を手に入れることである。つまり、委員会は少数者の保護にとつての力強い手段を有しているのである。動議提出者は、調査の範囲及び取調べる証拠範囲の二つとも決定することが出来るので、たとえ数の上で反対派が少数でも……隠された事実に光をあてることができる⁽⁹⁾」(H・オッペンハイマー)とも云われていたが、「ライヒ議会の調査が、ワイマール民主主義の重要な特徴として発展してきたということはできない⁽¹⁰⁾」といわれているからである。

J・ハッチェック(J・Hatschek)は、議会委員会活動の基本原則として、次の三つを挙げている。① 少数者代表の原則、② 秘密の原則、③ 議会に対する委員会の独立性の原則⁽¹¹⁾。さらに彼は、調査手続の基本原則として、① 委員会が三分の二の特別多数で決議しないかぎり、調査は公開で行なわれる、② 調査委員会の設置は少数者の権利である、ということ⁽¹²⁾を挙げる。委員会制度の中でも、常任委員会制度については、「めざましい発達は、無力化せしめられてきていた議会を一面においてM・ウェーバーのいうところの『行動的議会』(arbeitende Parlament)と化せしめたとも評価される⁽¹³⁾」が、調査委員会が十分な役割を果たし得ず、かえって否定的にすら評価されてきたことはすでに繰り返し指摘してきたところである。

ワイマール憲法第三四条は、「たんなる手続規定ではなく、実体的な権限規範(materielle Zuständigkeitsnorm)でもある⁽¹⁴⁾」(W・レワルト)と、調査権を積極的に位置づけようとする学説も一部には存在したが、多数の支持を得るにはいたらなかった。そこには立憲君主制下において、たんなる技術的・中立的なものとして理解される「事実の調査⁽¹⁵⁾」のみを議会は行ないうるとする考えが根強く残っていると思われる。そして、学説のこのような動向は、基本法

第四四条の制定後、今日に至るまで基本的には変化してないといえよう。たしかに、「権力分立の構造変化」を前提とする調査権の新たな捉えなおしをも含めて、少数者権の拡大がなされているようである。しかし、それらが調査権の『本質』把握にどのような意味をもつのか、以下基本法第四四条の解釈をめぐる諸問題を少数者調査権を中心として概観してみたい。

(2) 調査権の『本質』——調査権の法的性格及び目的について——

調査権は、「議会が他の国家机关から独立して、議会の作用に必要な情報入手するために議会に与えられた鋭い質問権であり、かつ統制権である」⁽¹⁶⁾（F・クライン）と一般的に考えられている。このことは、K・J・バルチュ（K. J. Parsch）が一九六四年第四五回ドイツ法律家会議の鑑定書の中で述べていた⁽¹⁷⁾

「調査権、すなわち一定の事実関係、現象又は不正を確認・審査するために調査委員会を設置する権利は、最終的には議会の統制作用の主張のための議会の道具である」⁽¹⁸⁾（A・カッツ）といわれるが、この統制権たる性格を有する調査権が主として何に向けられるのか、という点については学説の対立がみられる。C・レーシヒ（C. Laesig）は、「議会による統制権の一つとしての議会調査権は、この調査においては学説の対立がみられる。C・レーシヒ（C. Laesig）は、不正に対する議会による報告・情報の目的を追求するものである」⁽¹⁹⁾と述べているし、クラインも、「議会による政府監督の最も有効な手段であり、政府作用審査の効果的な手段」⁽²⁰⁾と捉えている。K・レーヴェンシュタインも、「議会の調査委員会はきわめて重要な統制手段である」⁽²¹⁾と考え、さらにL・A・フェアシュタイル（L. A. Versteijl）も、「調査委員会という機関を有する議会の権利は、不正（Missstände）を明るみに出すことであり、一般に行政に対し

て向けられてきた。……調査委員会の調査対象の中で近年いわゆるスキャンダル調査が意味をましてきた」と述べ、調査権の目的が主として行政の統制にあることを承認している。

調査委員会のこの主たる任務は、調査権の実質的な担い手の変化との関係からも論じられる。H・エームケ (H. Elmke) は、伝統的な調査委員会が今日どのような任務を有効に行使しうるかについて、議会内反対派が批判、提案及び立法発案によって政府に議会多数者の計画に影響を及ぼすことの意義を重視する。彼は以前から、「調査委員会の任務及び権利は、政府及び官庁の意思に反してでも、それらの意思から『独立』して調査をおこない、必要とあらば強制手段によって実行しぬくということの中に存する」と述べていたが、第四五回法律家会議では、少数者権にもとづく立法調査は議会主義制度の中にかなる地位をも占めておらず、政府・行政に対する統制にこそ少数者調査権が十分な意義を持っているという見解を明らかにしている。彼のテーゼ第三項は、このような立場から、議会の調査委員会は各種の目的のために設置することが出来るが、有意義な作用は刑事訴訟法を準用しかつ少数者権に拘束された調査委員会が不正調査の領域内でのみ実行しうると謳っていた。

このように、調査権の目的を主として行政の統制にあるとする考えの前提の一つに、今日における議会と政府との関係の「構造変化」という考え方がある。フェアシュタイルは、先に引用した文言に続けて次のように述べている。「議会と政府との今日の理解に対応するのは、調査委員会の設置権が真に反対派の権利になったということである。つまり調査委員会は、政府に対して、さらには政府与党に対して設置することができる。」この見解については後に詳論してみたい。

これらの見解に対して、K・シュテルン (K. Stern) は基本法第四四条は、調査委員会がどのような目的に仕える

べきかについて未決定のままであり、行政府に対する統制手段としてのみ、暴露のための調査又は情報入手手段としての調査等に限定されるとすることは、歴史的にみても、本質的にも誤りであるとす。そして彼は、伝統的な調査対象の分類を行なっている。⁽²⁸⁾

立法調査、行政調査、選挙調査等の伝統的な調査対象の中で、今日現実的にも機能し「公衆に調査委員会のイメージを形成している」のが行政に対する調査（不正調査、スキャンダル調査を含む）であることは、憲法改革予備調査の最終報告及び多くの学説が認めるところである。⁽²⁹⁾予備調査会（連邦議会議院規則第五六条）等によって立法調査が適切かつ効果的に行なわれる可能性が拓け、これらの分野での調査委員会の独自性・優位性が認められなくなったということが、このことの「消極的」理由と考えられる。「積極的」理由としては、この現象をたんに事実上生じたものと捉えるにとどまらず、議院内閣制の下における政府と議会との関係の「構造変化」に議会の調査権——とりわけ少数者調査権——を位置づけること等があるといえよう。

ただ、ここで述べてきた調査権の「本質」的性格をあらわすものとしての行政に対する統制のための調査、不正調査は伝統的任務領域の中に立法調査等と並列的に列挙されている行政調査、統制調査を意味するものではない。E・W・ベッケンフェルデ (E. W. Bockenförde) は、議会の行なう調査を①伝統的任務領域に属する立法、統制、選挙調査 ②行政統制の領域をこえる不正調査 ③議会及び世論への情報（提供）のための調査 に分類し、不正調査を議会の国民代表機関としての任務と把握している。⁽³⁰⁾さらに彼は、議会調査が、「議会の法的決定準備のために認められるばかりでなく、同様に、政治的態度の準備のためにも認められる」と述べている。⁽³¹⁾

したがって、調査権の目的を論ずる場合、調査の目的・対象と「調査権の目的」とは明確に区別する必要があるだ

ろう。Th. マウンツ (Th. Maunz) が、「調査委員会は、あらゆる他の委員会と同じように議会の補助機関である。したがって、その調査によって独立した目的を追求するのではなく、連邦議会の他の下部機関がそうするように他のあらゆる委員会、連邦議会の決定・決議を準備するし、そうすべきでもある」⁽³²⁾と述べるとき、調査の目的・対象を論じているのであって、少数者調査権を含む調査権の目的がどこにあるのかを説明しているのではないだろう。クラインも、「調査委員会の権利は、連邦議会の委員会のあらゆる他の権利と同じように、連邦議会の決定を準備するという目的に役立つ」⁽³³⁾(傍点引用者)ものであるとする。しかし、本稿で問題としているのは、連邦議会の決定を準備するという目的を有する調査を強制的にでも行ないうるという権利の目的である。⁽³⁴⁾

(3) 調査権の限界

① 調査の対象

マウンツは、調査の対象と限界を議会が決定するというかぎりにおいて、調査委員会は「議会の意思から独立した独自の活動領域を有しない」⁽³⁵⁾(RGZ 104, 430)ということ⁽³⁶⁾を認める。調査の対象は、連邦議会の権限内の事項に限定される。パルチュは、調査対象を憲法条文及び議院規則の中で明示された事項に限定し、これをこえる調査は許されない、と考えるが、⁽³⁷⁾調査対象を制定法上明示しようということには否定的見解が多いようである。⁽³⁸⁾

(a) 調査委員会は、個別的な事件(事実及び事実関係)の調査のためにその都度設置され、日常的な行政活動監視のために設置されるのではないこと。

(b) 権力分立及び連邦国家原理に違反する調査は認められないこと。

(c) 調査には公益が存していなければならず、個人の私的領域を侵してはならないこと、については学説の一応の一致がみられるようである。⁽³⁹⁾

(a) について、議会の特別委員会（連邦議会議院規則第五四条）としての調査委員会の性格から当然とも考えられるが、調査委員会制度の存在自体が一般的に行政に対する議会の監視という目的をもつこととは別の問題といえよう。国防委員会は、「調査委員会の権利をも有する」（基本法第四五条の a 第二項）常設的な委員会として、自らの判断で必要とみなした調査を行なう。⁽⁴⁰⁾

(b) について、連邦議会は自らが権力分立の範囲内で有している権利のみを調査委員会に委ねることができる。⁽⁴¹⁾ ただ、クラインも明言するように、行政府に対する調査と司法の分野に対する調査とは、その限界が異なっている。行政府に対する調査は、「それが行政府に対する議会的統制を行使することに役立つかぎりにおいて権力分立原理によつては限定されない。」⁽⁴²⁾ のである。これに対して、司法の分野で調査委員会は「司法の独立性と自立性に干渉しなにかぎり認められる」といわれている。⁽⁴³⁾

連邦国家原理にもとづく限界については、そもそも連邦議会自身がラントに対する何の直接的監督権も有していないことが前提となる。しかし、連邦議会は連邦政府に対する議会的統制権を持っており、連邦政府がラント行政府に対する統制権、監督権を有していることから、ラント行政府の措置に対する調査が間接的に導きだされる。⁽⁴⁴⁾ いわゆる「反映理論 (Reflextheorie)」である。⁽⁴⁵⁾ 市町村 (ゲマインデ) 固有の事務は、したがって、連邦議会の調査委員会が調査できない。市町村への委任事務に関しては、連邦政府がラント行政の一部としての市町村行政に対する統制権、監督権を有しているか否かが明らかにされねばならないだろう。⁽⁴⁶⁾

「議會は、今日の理解では、たんなる立法機関ではなく、政府及び行政の統制をおこなう機関である」⁽⁴⁷⁾(クライン)といわれている。したがって(c)で述べたように、議會は前述限界の範囲内で特別の公益を有する各々の対象を調査する。調査に値する公益ありと判断される分野は、「審理」しうる分野よりは広い⁽⁴⁸⁾。フェアシュタイルは、一人の前議員を対象とする調査であっても、テーマが公務員等の贈収賄にかかわるものであるときには、公益性が肯定される⁽⁴⁹⁾とする。ショルツも、調査に必要な公益が私益と重なりあっているときにはその調査は認められるべきだと考えている⁽⁵⁰⁾。つまり、関係性の原理 (Prinzip der Verhältnismäßigkeit) によって私的自治の領域は決定されるという。さらに、少数者動議は「公益」を推定せしめるとし、公益が欠如しているという明白な立証をなさないかぎり、多数者は少数者動議を否決できないとする⁽⁵¹⁾。しかし、基本法第一条第一項及び第二条第一項で明示された基本権保障領域において議會調査委員会が原則的に活動できないことはいうまでもない⁽⁵²⁾。

② 「事実の調査」について

現在では、「調査対象の範囲内において、調査委員会は事実の調査 (Tatsachenermittlung) に制限されず、評価をも行ないうるといのが通説的見解である」(マウンツ、クライン)といわれている⁽⁵³⁾。ただ、ここでいわれている「事実の調査」は、調査事実を連邦議會に報告するのみで、委員会が評価・判断を行なわないことをさしているようである。たしかに、「調査委員会の活動は、……事実の調査に限定されない。それは、調査した事実関係の評価をも含む」(シュッツェ)もあるが「調査 (Untersuchung)」という概念は事実の調査のみを意味し、調査事実の批判的評価を含まない」(ルーカス)という言い方にみられるように、ワイマール憲法下においてもこのことは多数の見解であったと思われる⁽⁵⁴⁾。

しかし、「事実の調査」という概念は、① 特定の事実又は事件のみを対象とする「非権力的」調査、② 調査の対象が特定性、具体性を持つ調査、③ 調査事実の評価・判断を行わず、事実関係の報告のみを行なう調査、のそれぞれを意味して使用されたり、この中のいくつかをあわせて用いられたりしてきたように思われる。

④の概念は、主としてワイマール憲法制定前に主張され、委員会が証拠調権等の強制手段をもたない「非権力的」な、たんなる情報収集目的、技術的意味をもつ調査のみを行なうという意味で用いられていた。権力分立主義の名の下に、議会による行政府に対する統制を排除しようという傾向はドイツにおいても立憲君主制時代から根強く続いており、たんなる「事実の調査」しか行なえないとすることは、この伝統の上に立つものだったということができよう。實際上、調査委員会が具体的な事件の判断とは全く別の目的をも追求する傾向がビスマルク憲法（一八七一年）の下でもみられたことをハッチェックは指摘している。⁽⁵⁵⁾しかし、G・アンシュッツも明らかにしているように、ワイマール憲法草案においても法律案の準備の為、事実資料を収集するための事実の調査と考えられていた。⁽⁵⁶⁾

ワイマール憲法制定により憲法条文から「事実の調査」という文言は姿を消したが、調査は特定の事実のみを対象とするという形で「特定性命題 (Bestimmtheitsgebot)」が要求され、③の意味で「事実の調査」という概念が維持されていたようである。⁽⁵⁷⁾ワイマール憲法時代には調査結果を委員会が評価・判断しうるか否かにつき争いがあったが、現在ではこの対立はほとんどなくなり、委員会が必要とみなした評価を行なったうえで、議事に報告することは当然とも考えられている。

「事実の調査」を④の意味で捉えるとき、確かに「調査委員会は事実の調査に制限されない」ということは一般的見解となっているということも出来ようが、⁽⁵⁸⁾「調査の対象は、その説明に公益が存するところの事実についての調査

である⁽⁵⁹⁾ともいわれ、現在では㊸の意味で調査が特定の事実関係を対象とするものであることが承認されている。このことを厳格に解釈する場合には、調査権の有効な行使に対する制約理論ともなりうると思われる。さらに、㊸の概念の中に、①の「非権力的」な概念をすべりこませるときには、調査権の実効的な行使は望めないといえよう。

③ 「コロラル理論」について

「議会調査権は、国民代表議会に与えられた活動の不可欠の *Korollar* として特徴づけられる」⁽⁶⁰⁾ (J・ケルブレ)とも、「それぞれの調査委員会は、それを設置した議会の権限によって制限されている。言い換えれば、連邦議会は調査委員会に自己自身の有していない権利を付与することはできず、したがって連邦議会は、調査委員会によって自己の固有の権限のみを行使する」⁽⁶¹⁾ (クライン、マウンツ)とも述べられている。調査委員会は議会の補助機関だから、その権限は全体としての議会の権限によって決まるとするこのいわゆる「コロラル理論」は、その定義自体一見自明のことに属するようにも思われる。

この見解は、ワイマール憲法時代、「調査委員会は、他のすべてのライヒ議会委員会と同じように、ライヒ議会の決定を準備することに役立つ。……この権限は、ライヒ議会自身の権限をこえることは出来ない。ライヒ議会は、自らの有しない権限を委員会に委ねることはできないからである」⁽⁶²⁾ (G・アンシュツ)と述べられていたことと全く同様のものといえよう。「調査委員会は、連邦議会が付託する以上の権限を有しない」⁽⁶³⁾ (マンゴルト・クライン)とか、「調査委員会は、連邦議会自身よりも広い範囲の権利や権限を有することはできない」⁽⁶⁴⁾ (カッツ)。さらには、「調査権は、議会に与えられた、憲法上の権限をこえて拡大するところの独自の目的を持たない。すなわち、議会の権限の範囲内でのみ行使されるのである」⁽⁶⁵⁾ (パルチュ)と一般的に考えられている。このコロラル理論から先に述

べた、調査対象の限界（a）（c）が生ずる。

K・シュテルンは、「連邦議会の権限に属さない事項は、他の憲法上の機関の排他的権限に属するので、調査権は連邦議会が権限を有していない事項には及ばない。……つまり、調査委員会は、議会の権限内でのみ活動しうる」と述べる。フェアシュタイルも、調査委員会が連邦議会の下級機関であり、ある機関は、一般的に、自己自身が有している権限のみをその下級機関に委ねることができるということを原則的には承認する。しかし、調査委員会の場合には、連邦議会自身が有していない権限をその下級機関に付託する例だと考えている。⁽⁶⁷⁾

調査が連邦議会の権限内でのみ行なわれる、と云われる場合、暗黙裡に調査が「非権力的」な性格を帯びた、たんなる調査であり、その調査は連邦議会の「他の」諸権限を実効あらしめるためにのみ行使されるというニュアンスを含んでいる。しかし、帝制時代とは異なり、ワイマール憲法以降明文規定において証拠調権、少数者権を与えられた調査権をこのように解することは問題ではなからうか。L・キスラー（L. Kisser）が、少数者調査権濫用の危険を避けるため、少数者調査権は設置行為に制限されるべきだということとらべて、コロラル理論の活用を挙げているのは、この理論が実際上果たす役割をいみじくも明らかにしている。本稿第二章でも述べたように、「全体としての議会の権限」の中には、憲法上明規された調査委員会の権限も含まれるので、基本法第四四条以外の連邦議会のその他の権限によってのみ調査委員会の権限内容が決定されるといふことは問題であろう。したがって、「調査委員会の権限は全体としての議会の権限によって決まる」という文字通りの意味におけるコロラル理論それ自体では、調査権の限界を明らかにすることはできないと思われる。基本法第四四条自体の解釈及び連邦議会の他の権限の確定によってのみ調査権の限界を明らかにすることが可能であろう。

「何人も自己の有するより以上の権利を他人に譲渡しえない (memo plus juris ad alium transferre potest, quam ipse habet)」という言葉でこの原則が述べられることもあるが、⁽⁶⁹⁾前述の意味においても「このローマ法原則をそのまま援用することには疑問なしとしない。

(4) 調査権の行使

① 調査委員会の設置

連邦議会は、連邦議会の議決の一般原則にしたがい多数決によって調査委員会の設置を決定することができる。この場合、連邦議会議員の四分の一にみたない、会派でも動議を提出できる。しかし、単純多数決によって設置の可否が決定され、議会は設置動議を自由に変更して調査目的・対象を決定しうる。ここから、この一般原則にもとづく調査委員会の設置は一般に「多数者調査」と呼ばれている。問題となるのは、議員の四分の一の動議にもとづく調査委員会設置——一般に「少数者調査」と呼ばれている——の場合である。(連邦議会議院規則第五四条第二項、第七五条第一項及び第七六条第一項)

「少数者は多数者の協力を何ら顧慮することなく自らのみで調査委員会を形成する権利を有する」⁽⁷⁰⁾(ハイデブレック)とも云われるが、少数者調査といっても少数者の調査ではなく、議会の調査であり、少数者動議ではなく議会の決議(黙示的のものを含む)による調査であることはいうまでもない。⁽⁷¹⁾

ワイマール憲法第三四条で明規された少数者調査権は、基本法第四四條に受け継がれた。

(イ) 設置動議は法定議員数の四分の一の署名によって提出されなければならない。⁽⁷²⁾すなわち、動議提出時に法定議

員数の署名を必要とし、連邦議会本会議での設置決定までにこの必要数を満たせばよいという考えは一般には否定されている。⁽⁷³⁾ 連邦議会は、この条件をみたす動議が提出された場合には、調査委員会の設置を義務づけられる。⁽⁷⁴⁾ したがって、動議についての決議案 (Beschlussfassung) は必要とされず、多数者がこの動議に賛成することが原則とされ、多数者は少数者動議を妨害することは許されない。⁽⁷⁵⁾ 動議は議事日程に載せられたときにのみ審議できるが、この少数者動議を議会は議事日程にのせる義務を有する。

(ロ) 少数者の提出した動議内容を連邦議会 (本会議) で変更しうるか否か、変更しうるとすれば、どの程度なしうるのかという問題がある。「原則的には少数者が調査テーマを決定しうる」⁽⁷⁶⁾ (クライン) こと、「少数者権を無意味ならしめるような調査テーマの限定又は変更は認められない」(マウンツ) ことに争いはない。⁽⁷⁷⁾

バルチュは、動議の合憲性を判断する権限を持つ委員会が、連邦議会の設置決定前に動議の合憲性を審査し、必要とあらば動議提出少数者の意思に反してでも、この委員会が事前に審査を行なうとする。彼は、この審査によって本会議での調査委員会設置決定が遅延してもやむを得ないとする。⁽⁷⁸⁾ エームケも、バルチュのこの見解に同意している。⁽⁷⁹⁾ シュテルンは、「調査対象は原則的に動議提出者の意思に反して変更することはできない。このかぎりでは多数者の意思は憲法上制限されているといえよう。ただ、多数者は独自の動議を提出するという形式 (類似の調査委員会が二つ并存することになる——引用者註) で自己の意思を貫徹することができる。」と考へ、少数者動議の合憲性が疑わしい場合には、その審査が設置決議に先行すべきだとする。⁽⁸⁰⁾

これに対し、マウンツは、少数者動議が違憲の場合には却下 (Zurückweisung) のみが可能であるとする。彼は、動議の合憲性が疑わしいときでも、いずれかの委員会に付託して審査せしめることはできないと考へる。⁽⁸¹⁾ W・ヘムプ

ファー (W. Hempfer) も、少数者による議会的統制権は調査委員会設置権のみによって十分に保障されるわけではなく、少数者に調査対象の決定ということまで委ねられるべきであるとし、調査対象は少数者の意思に反して変更されたり拡大されたりしてはならないと考える。⁽⁸²⁾

設置動議で示された調査対象を少数者の意思に反して変更しうるとしても、その要件は厳格に解されなければならないことは当然であろう。多数者は、十分に明確な理由を提出することが要求される。連邦議会の決定に対して、少数者は憲法裁判所に訴えることができ、いずれにしても動議の合憲性の最終決定は連邦憲法裁判所に委ねられている。⁽⁸³⁾

(i) 調査委員会設置を連邦議会は正式の決議で決定すべきか否かについて、それを必要とするのが通説的見解のようである。調査委員会の委員数を定めなければならないことからこのことが必要とされる。⁽⁸⁴⁾ しかし、法定要件をみたした動議が提出されたことを議長が本会議で確認することによって調査委員会が設置されるとする、いわゆる「簡素化された手続」を支持する学説も存在している。⁽⁸⁵⁾ この手続は、多数者が自らの政策を批判することを意味する調査委員会設置に明示の意思表示をすることを避けることが出来、しかも少数者権を尊重する手続でもあるということができるので通常の場合には、議会の慣行として認めてもよいと思われる。

② 調査手続

(i) 証拠調

「調査委員会は、議事を公開して必要な証拠を取調べる」(基本法第四四条第一項第二段)ことができる。

調査委員会の証拠調手続が公開で行なわれることは、他の委員会と比べて調査委員会の特色をあらわすものである。常任委員会等の審議は原則として非公開であり、この原則に対する例外といえる。⁽⁸⁶⁾ 公開は委員会委員の過半数で禁止

することができる。ワイマール憲法がその公開禁止に三分の二を必要としていたことからすれば一步後退とも評価されよう。

委員会は、必要とみなした証拠を取調べることができるが、ワイマール憲法では調査委員会設置動議提出少数者の証拠調要求権も認められていた。この点につき、基本法は明文規定をもたず、学説上論議の対象となった。

調査委員会において、証拠調を要求する動議が委員会内の多数者―少数者の対立関係の中で、一般原則にしたがって処理される場合には、当初の設置動議は無に帰せしめられる危険が生じ、「いったい誰が完全な少数者権を利用するのか」⁽⁸⁷⁾（パルチュ）という問題が提起されることになる。

キスラーは、「調査の範囲自体を、少数者が証拠調権のようなものによって決定できるのでなければ、政府・内閣の情報の流れが政府を担う者の手にとどまることになる」⁽⁸⁸⁾と、政府情報入手による政府統制における証拠調の意義を重視する。シヨルツも「少数者保護は、たんに調査委員会の設置という問題に関係するのみならず、調査手続の実施の中にも発展させられるべきであり、特に証拠手続にも及ぼされなければならない」⁽⁸⁹⁾とする。

エームケも、「基本法第四四条の核心は第一項で定められた、委員会の証拠調権である」という前提の下に、少数者権は委員会内の少数者の証拠調議にまで拡張されるべきだという見解を明らかにしている。彼は、次の二つのことが議院規則で定められるべきだと説く。一つは、委員会による証拠調議否決に対して、本会議に訴えることができるようにすること。もう一つは、調査手続の途中でも本会議での審議・決定に持ち込む権利を少数者が有するようにすることである。⁽⁹⁰⁾

ハイデブレック (C. J. v. Heydebreck) は、少数者権を調査委員会の設置に関するかぎり維持し、保障すべきであ

って、調査手続についての少数者権の拡張は認められるべきでないという見解を明らかにしている。⁽⁹¹⁾ このハイデブレックの見解に対し、ウレ (Ule) は批判を加え、委員会少数者の証拠動議はその憲法適合性、調査テーマとの明確な関連性について委員会の審査に服するというエームケのテーゼに対しても疑念を表明している。さらに、ウレは、委員会内で証拠動議及びその許容性について争いが生じた場合、誰が決定するのとも問題であると述べている。⁽⁹²⁾ ショルツによれば、少数者が必要とみなした証拠調の要求は、「明白でしかも確実な」根拠によってのみ多数者によって否決されるというのがバイエルン憲法裁判所の確立した原則であり、このように考えるのが妥当だとする。⁽⁹³⁾

特定の調査テーマを明らかにするために「必要な」ということは、調査開始後に具体的に明らかにになっていく。したがって、設置動議提出時には、ある程度「包括的」、一般的にしかそれを示すことが出来ないのはやむを得ないともいえよう。ルーカスは、動議提出者の証拠調要求権は、調査活動の中で「必要性」が生じたものにまでは及ばないことを明らかにしている。⁽⁹⁴⁾ しかしながら、設置動議提出時に、調査テーマの「特定性」を厳格に要求し、調査開始後に設置動議提出少数者の証拠動議提出権、証拠調権を認めないとすれば、少数者権が何ら実効性を持たないものになることは明らかである。フェアシュタイルのいうように、事情によってどのような範囲の資料が必要とされるにいたるか調査開始時には理解しえないので、「必要な」ということは、証拠テーマの中に述べられた調査任務を実現するのに必要なということのみを意味すると解すべきであろう。⁽⁹⁵⁾

(ロ) 刑事訴訟に関する手続の類推適用

——供述の承認及び記録の提出を中心として——

調査委員会の証拠調手続に刑事訴訟に関する手続を類推適用するという基本法第四四条第二項は、活発に論議され

てきた論点の一つである。

この規定は、さまざまな誤解や疑念のきっかけを与えるものであるとされ、何らかの改革の必要性が指摘されてきた。オーストリアでは、刑事訴訟法の類推適用について、ケルゼンの提案で憲法草案から削除されたことが知られている。⁽⁹⁶⁾ レオナルディ (Leonardi) は、第四五回ドイツ法律家会議 (一九六四年) で、「刑事訴訟に関する規定」を「民事訴訟法又は行政裁判所法規定の参照」に置き換え、証人の宣誓に関しても刑事訴訟法第六一条によるのではなく民事訴訟法第三九一条によるべきだという内容の対案を提出したが否決された。⁽⁹⁷⁾

もっとも、刑事訴訟法の基本原則そのものが調査手続に厳格な意味において適用されるのではなく、調査委員会の調査手続の趣旨及び目的に適合する規定のみが所要の修正を加えて適用されると解されている。⁽⁹⁸⁾ すなわち、目的を異にする刑事訴訟の手続は、連邦議会で調査委員会についての手続法がいまだに定められていないことからする「応急措置」(フェアシュタイル)と考えられている。「刑事訴訟において生ずるような真実発見制度は、調査委員会には決して属さない」⁽⁹⁹⁾ (キスラー) からである。ハイデブレックも、調査委員会の手続は、特別の法律で、連邦及びブラントで可能なかぎり同一の規律を行なうべきであると述べている。⁽¹⁰⁰⁾ ただ、調査目的により、その手続がかなり性格を異にすることも指摘されてきた。ヤーン (Jahn) は、立法調査には柔軟な手法が望ましいが、不正調査には、刑事訴訟法と密接な関連を持つ手続が必要であるとする。⁽¹⁰¹⁾ 調査委員会の有効な作用は今日、不正調査の領域でのみ行なわれうるとするエームケは、そのかぎりで調査委員会が刑事訴訟法上の権限を「準用」しうることに意義を見いだしている。⁽¹⁰²⁾

刑事訴訟法第五四条及び第九六条で定められた、公務員又は官庁の職務上の秘密保持の必要性は調査委員会の証拠調に類推適用できるのか、できるとすればどの程度適用できるのかという問題は、調査権の性格ともからんで活発な

論議の対象となってきた。

この問題を考える前提としては、議会の調査権は、調査委員会（厳密に云えば少数者）が必要とみなした情報入手し得なければ機能しえないということ忘れてはならないだろう。⁽¹⁰⁵⁾ 効果的な「反対」は、政府から少数者が必要とみなした情報入手しうることによってのみ実現される。⁽¹⁰⁶⁾ すなわち、入手しうる情報の範囲が政府統制活動の範囲・強度を決定しうることは、H・P・シュナイダーも指摘するところである。⁽¹⁰⁶⁾

刑事訴訟法第九六条は、文書提出要求に対し、政府は公共の福祉（「連邦又はあるラントの利益を害するおそれ」）を理由としてその提出を拒否することができる旨定めている。この第九六条が調査委員会の手続にも原則的に適用されることについては一般的に認められていたが、調査委員会の要求に原則的には承認を与えるべきだとする説も有力であり、⁽¹⁰⁷⁾ 公務員に証言拒否権があるか否かについては調査委員会が決定することができる、という見解も謳えられている。⁽¹⁰⁷⁾ つまり、政府に対する議会的統制に役立つために、それが「類推適用」されることが考慮されねばならない。⁽¹⁰⁸⁾ あくまでも少数者を含めた「公共」の福祉が考えられるべきであり、いやしくも「政府の福祉」のために援用されるべきではないだろう。たんなる「連邦の福祉」ではなく、「国家の安全」という理由のみが公務員の供述拒否理由、政府の文書提出拒否理由となりうるとする見解（フェアシュタイル）⁽¹⁰⁹⁾ もあるが、何が「国家の安全」かをめぐってやはり争いが生じる。第四五回ドイツ法律家会議では、刑事訴訟に関する規定を一般的に準用することについては、調査手続のための本来の必要性にあわせて作成された規定によって置き換えるべきだという原則の下に、公務員の供述承認拒否及び文書提出拒否理由は、「安全保障上の理由」によってのみ正当化されるというテーゼ草案を作成した。この「安全保障上の理由」は、論議の後「国家の安全上の理由」と修正された。⁽¹¹⁰⁾

刑事訴訟法第九六条の「類推適用」という問題については、連邦議会CDU/CSU会派によって一九八二年、連邦憲法裁判所に訴えが提起された。

証拠調と文書提出要求との関係について、ワイマール憲法時代アルズベルクは、文書提出要求と証拠調とは区別すべきであり、後者のみが刑事訴訟法の類推適用が妥当すると考えていた。⁽¹¹⁾ L・キスラーは、証拠調を求める権限をこえた、調査委員会の自立的文書閲覧権というものは考えられないけれども、証拠調は文書閲覧後の要求として捉えられると考えている。⁽¹²⁾

証人の宣誓についても問題が多い。⁽¹³⁾ 刑事手続においては、被告人(Angeschuldigter)として宣誓しない人が調査委員会の手続では証人として取り扱われるため、宣誓を強制されるという事態が生じる。証人と明確に区別される被調査者(Betroffene)の地位を明確化すべきだという見解が有力である。⁽¹⁴⁾ 証人として尋問すべきか、被調査者として取調べべきかは委員会のみが決定しうる(パルチユ)⁽¹⁵⁾と考えられている。

(5) 少数者調査権の位置づけとその意義

——第四五回ドイツ法律家会議での論議から——

少数者権を尊重し、拡大していこうとする動きは学説においても顕著である。しかし、少数者権をどのように位置づけ、どのような方向で尊重、拡大していこうとするのかについては、論者により大きく異なっている。このことは少数者調査権の場合も同様である。

ここでは第四五回ドイツ法律家会議の論議の中から、この問題に関するいくつかを紹介する。少数者調査権の今日

的意義についての学説は次節で検討してみたい。

パルチュは、鑑定書の中で、少数者調査権の導入によって、ドイツにおける議会調査権の問題が特別に「ややこしいものになった」とする。彼は、この少数者調査権を多数原則の支配する議会手続における一つの「異物 (Fremd-Körper)」であり、たんなる設置のみでなく、手続の中でも生かしうる場合にのみ実効的なものとなると述べる。さらに、政府と議会との間の関係における政府統制作用が、議院内閣制の下において議会内反対派に移行したという認識を持つもののみが、少数者権を価値あるものとみなし、かつ不可欠の手段と捉えたと述べ、自分もこの見解に同意することを明らかにしている。⁽¹¹⁶⁾

エームケは、少数者調査権が不正調査の領域で十分な意義を持っており、不正事件の解明のため不可欠のものであるとする。また、少数者調査権は、証拠要求動議にまで拡大されるべきだというパルチュの見解に同意するが、⁽¹¹⁷⁾ 会的統治制度における多数原理の中では、少数者権はあくまでも「補足的」保障であることを忘れてはならないことを指摘し、設置動議に際してのような「自動性」は認められないとする。⁽¹¹⁸⁾

G・W・ハイネマン (G. W. Heinemann) は、少数者権は動議提出者の証拠動議にまで及ぼされることによってその実効性が改善されるべきだとする。⁽¹¹⁹⁾ これに対して、ハイデブレックは、調査権は全体としての議会の権利であり、そのようなものとして維持されるべきだとする。少数者権は、調査委員会の設置に関するかぎり認められ、これが明文上定められていないところでは取り入れられるべきだと考えるが、調査手続における少数者権の拡張は勧められるべきではない、という見解を明らかにしている。⁽¹²⁰⁾

K・レーデカー (K. Redeker) は、今日の議院内閣制の下では、少数者は調査委員会で不正を解明することに利益

をもつが、政府を担う議會多数者は、限られた利益しかもたないか又は何らの利益をも有しないという関係に変化したと述べる。⁽¹²¹⁾

ヤーンは、たしかに少数者権は不正調査において利用されるが、立法調査にも（その手続が不正調査の場合と異なるべきではあるが）活用されると説く。⁽¹²²⁾ ウレは、調査手続にまで少数者権が及ぼされるべきことを当然のこととし、エームケのように、調査手続における少数者権を制限することは問題である旨指摘する。⁽¹²³⁾ H・クリレ (H. Krille) も、少数者の証拠動議が保障されるべきだというウレの見解に同意する。⁽¹²⁴⁾ さらにヒルシュ (Hirsch) は、今日少数者権に属するのは、証拠動議のみにとどまらず、文書提出、公務員証言強制等が含まれる。つまり、情報を政府から手に入ることの出来ない少数者は、調査委員会という手段によってこのことを行ないうるからであるとする。⁽¹²⁵⁾

ただ、委員会において少数者に証拠動議権を認めるとしても、そこでいう「少数者」と調査委員会設置動議における「少数者」との異同・関係が問題となる。⁽¹²⁶⁾ ウレは、調査委員会設置動議提出「少数者」が「少数者」であり、それは何らかの形で委員会に代表されていると考える。エームケも委員会における「少数者」ではないとする。クリレやバルチュは、動議提出少数者と委員会における証拠動議提出少数者は必ずしも一致しないが、そのことは例えばハンブルク憲法第二五条第一項の「委員会委員の四分の一が要求した場合には、申請された動議は取調べられねばならない」という規定にも対応しているとする。ヒルシュも、調査委員会における少数者の権利は少数者権に属するとし、この場合、委員会における少数者は本会議における少数者と異なってもかまわないと述べる。

基本法上の「少数者」とは、第四四条においてはあくまでも「法定議員数の四分の一」であるが、この少数者調査権の十分な機能化のために法律、議院規則のレベルで委員会における「少数者」にも少数者調査権を保障していく

ことは基本法第四四条の延長線上にあると考えられるだろう。

- (1) 拙稿「ドイツ連邦議会調査権についての一考察」(一)——少数者調査権を中心として——関西大学法学論集三三卷一号二三頁(以下「拙稿・(一)」と略記する)。
- (2) C・シヨット、田中浩・原田武雄訳『政治神学』八〇—八二頁。
- (3) K・レヴァルト、田中浩・五十嵐一郎訳「マックス・ヴェーバーとカール・シュミット」(前掲『政治神学』所収)一八〇—一八一頁。
- (4) C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928 (1970) S. 339. 邦訳として、阿部照哉・村上義弘訳『憲法論』参照。
- (5) C. Schmitt, a. a. O., S. 340. 邦訳「憲法の番人」(一九二九年版)(田中浩、原田武雄訳『大統領の独裁』所収)一九一頁以下、一七頁等を参照。
- (6) H. Frost, *Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages*, AöR 95, 1970, S. 38, 56.
- (7) W. J. Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890—1920, 2. Aufl., 1974, S. 389.
- (8) F. M. Marx, *Commissions of Inquiry in Germany*, 30 Am. Pol. Sci. Rev. 1936, p. 1134.
- (9) H. Oppenheimer, *The Constitution of the German Republic*, 1923, p. 61.
- (10) F. M. Marx, *op. cit.*, p. 1141.
- (11) J. Hatschek, *Das Reichsstaatsrecht*, 1923, S. 217 f.
- (12) *Ibid.*, S. 279.
- (13) 山口定「ワイマール共和国における議会主義政治体制」(一)立命館法学二四号一四頁、六七頁。これに対してシュミットは、議会制の根本思想から生ずる諸帰結の一つに、「議会の委員会が、ほんの技術的な準備をなすにすぎず、それ以上にはいかなる意義を持つことなしに」(a. a. O., S. 316. Vgl., C. Schmitt, a. a. O., S. 316.)
- (14) W. Lewald, *Engquerecht und Aufsichtsrecht*, AöR 44, 1923, S. 269, 290 ff.
- (15) 拙稿・(一)二六四頁参照。

- (9) F. Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu / F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., 1983, S. 616.
- (17) K. J. Parusch, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 45. DJT, Bd. 1, 1964, Teil 3, S. 1, 13. したがって「本委員会が調査委員会のその任務をスキャンダル諸国のシステムに制度や裁許向上の調査に限定するべき出来なことを述べたのである」(S. 219)
- (18) A. Katz, Grundkurs im öffentlichen Recht I, 4. Aufl., 1980, S. 151.
- (19) C. Lässig, Beschränkungen des Beweiserhebungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse—insbesondere aufgrund des Bundesstaatsprinzips, DÖV 1976, S. 727.
- (20) Mangoldt / Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., 1966, II, S. 941.
- (21) K. Loewenstein, Verfassungslehre, 3. Aufl., 1975, S. 198. ノーヴァン・ノヴァンが「……それは最近一〇年間のうちにアメリカで特別の重要性をもつようになった。その理由はおそらく、調査委員会が実際に不正を暴露したからというよりは、政府には望ましくないことだが、政府行政を公衆の面前に晒したことがあるであろう。イギリスでは、議会の委員会にしばしば、勅令委員会として組織され、院外から政治的に中立的な人物をその構成員に加えるが、その目的は何よりも、事実調査である。フランスとドイツでは調査委員会は、またあまり政治生活の中に入りこんでいる」(S. 198) (傍点引用者)。
- (22) L. A. Verhey, in: v. I. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1976, S. 485 f.
- (23) H. Ehmke, Verhandlungen des 45. DJT, Bd. II, 1965, E 20 f.
- (24) H. Ehmke, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Verfassungsschutzämter, DÖV 1956, S. 417 f.
- (25) H. Ehmke, a. a. O., (Verh. d. 45. DJT), E44. この考えに對しては、ヤーンが反対の意見を表明している。Jahn, E 113 f.
- (26) 論議の中で、エームケは調査委員会が本来的に不正調査に對してのみ役に立つものであると主張したが、反論も提出され大会決議第二項が承認された (E 162)。拙稿「ドイツ連邦議会調査権についての一考察」——少数者調査権を中心として——「関西大学法学論集三四卷一四九頁以下参照。(以下「拙稿・一」と略記する)

- (27) L. A. Verstejl, a. a. O., S. 485.
- (28) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 61.
- (29) BT. Drucksache VI / 3829, 7 / 5924. 註「べダ」 註釋・④六五頁以下参照。
- (30) E. W. Böckenförde, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, AöR 103, 1978, S. 1, 10ff, 31.
- (31) Ibid., S. 28. 議会の調査が「議会が必要なる情報入手のためばかりではなく、公衆への情報提供のためにも行なわれる。」(A. Arndt, Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse? DRiZ 1964, S. 290, 292.)
- (32) Th. Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz Kommentar, 1973, Art. 44. Rdnr. 3.
- (33) F. Klein, a. a. O., S. 616.
- (34) 本稿とは異なる角度から述べらるるが、国政調査権と国政調査自体を区別する必要性を指摘したものととして、島川豊「西ドイツにおける議会の国政調査権——現行法制の概観とその解釈論——」フンクレンス一七五号五頁、一二頁以下参照。
- (35) この判決の詳細については、拙稿・①二五四頁以下、拙稿「議会の調査権について——ケインの判例を中心として——」関西大学法学論集三三卷三・四・五合併号一九九頁(以下「拙稿・判例」と略記する)参照。
- (36) Th. Maunz, a. a. O., Rdnr. II.
- (37) K. J. Patsch, a. a. O., S. 15.
- (38) 調査委員会の法的地位及び手続に関する原則的問題解決のための動きの中におけるこの問題については、拙稿・③五五頁以下参照。
- (39) Patsch, a. a. O., S. 15ff.; K. Stern, a. a. O., S. 63; ESYGH 22, 136; Bay VBl. 1977, 597, 599.
- (40) W. Berg, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, Der Staat 9, 1970, S. 21, 32.
- (41) K. Stern, a. a. O., S. 62; C. Lässig, a. a. O., S. 727; derselbe, DÖV 1977, S. 93 f.; F. Klein, a. a. O., S. 618; Maunz, a. a. O., Rdnr. 17; L. A. Verstejl, a. a. O., S. 488; P. Schneider, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, AöR 82, 1957, S. 1; R. Scholz, Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Steuergeheimnis, AöR 105, 1980, S. 564, 597ff.

- (69) J. Köhler, a. a. O., S. 701.
- (70) F. Klein, a. a. O., S. 618; Maunz, a. a. O., Rdhr. 15 f.; Mangoldt/Klein, a. a. O., S. 944; R. Scholz, a. a. O., S. 593; RGZ 102, 431; RGZ 104, 428 ff.
- (71) G. Anschütz, a. a. O., S. 218.
- (72) Mangoldt/Klein, a. a. O., S. 943.
- (73) A. Katz, a. a. O., S. 151 f.
- (74) K. J. Partsch, a. a. O., S. 13.
- (75) K. Stern, a. a. O., S. 62 f.
- (76) L. A. Versteyl, a. a. O., S. 487.
- (77) L. Käßler, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, S. 229.
- (78) K. Stern, a. a. O., S. 62 f. 著者等『國家と國際の法』四〇頁參照。
- (79) Heydebreck, Verh. d. 45. DJT, Bd. II, 1965, F. 143.
- (80) Maunz, a. a. O., Rdhr. 14.
- (81) Mangoldt/Klein, a. a. O., S. 945 f.
- (82) Vgl., RGZ 104, 423.
- (83) F. Klein, a. a. O., S. 617.
- (84) L. A. Versteyl, a. a. O., S. 486 f.
- (85) F. Klein, a. a. O., S. 617.
- (86) Maunz, a. a. O., Rdhr. 36; L. A. Versteyl, a. a. O., S. 493; R. Scholz, a. a. O., S. 594; H. Frost, a. a. O., S. 68.
- (87) K. J. Partsch, a. a. O., S. 36 ff.
- (88) H. Ehmke, a. a. O., F. 45.
- (89) K. Stern, a. a. O., S. 104 f.
- (90) Maunz, a. a. O., Rdhr. 38.

- (82) W. Hempfer, Zur Änderungsbefugnis der Parlamentsmehrheit bei Minderheitsanträgen auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, ZParl. 10, 1979, S. 296.
- (83) 少数者の提出した調査マシーマを、議会がどの程度変更できるのか(原則として変更できない)については一九二七年六月一八日のドイツラインに国事裁判所の判決(RGZ 116, Anhang 45)があり、この判決で示された原則が現在でも踏襲されている。詳しくは、拙稿・判例二二五頁以下参照。又、この問題についての学説を分類して論じたものとして、島川・前掲一九頁以下参照。
- (84) F. Klein, a. a. O., S. 619.
- (85) Maunz, a. a. O., Rdnr. 35. この手続がワイマール時代、ラント議会の慣行であったことについては、Vgl., Alsborg, Verh. d. 34 DJT, S. 338.
- (86) 基本法第四五条「……常任委員会は、調査委員会の権利をも有する。……」は、一九七六年八月二三日の基本法第三三次改正により削除された。また、国防委員会は調査委員会の権利をも有する(基本法第四五条のa第二項)が、基本法第四五条のa第三項により、国防委員会の行なう証拠調は非公開である。議会委員会の公開については、Vgl., J. Linck, Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus Verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 1973, S. 513.
- (87) K. J. Partsch, a. a. O., S. 85.
- (88) L. Kigler, a. a. O., S. 229.
- (89) R. Scholz, a. a. O., S. 601 f. 彼は、この立場から、「ハイエロン調査委員会法第十二条(証拠動議の採択)等は問題がある」と(S. 601 f.)「コンボルク憲法第二十五条第一項第三段(証拠動議における少数者権)の重要性を指摘する」。
- (90) H. Ehmke, a. a. O., (DÖV 1956), S. 418 f.
- (91) C. J. v. Heydebreck, Verh. d. 45 DJT, E 64, 78.
- (92) Ule, Verh. d. 45 DJT, E 119 f.
- (93) R. Scholz, a. a. O., S. 606; Bay VBl. 1977, 597. この判決については、拙稿・判例二三五頁以下参照。
- (94) Lucas, a. a. O., S. 342.
- (95) L. A. Versteijl, a. a. O., S. 489 f.

- (96) P. Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System*, 1973, S. 137.
- (97) Verh. d. 45 DJT, Bd. II, 1965, F. 161.
- (98) Maunz, a. a. O., Rdnr. 49; L. A. Verstejl, a. a. O., S. 490; H. Ehmke, DÖV 1956, S. 419. 以下の類推適用については vgl., L. A. Verstejl, a. a. O., S. 491.
- (99) L. Kigler, a. a. O., S. 231.
- (100) Verh. d. 45 DJT, F. 78.
- (101) Ibid., F. 115.
- (102) Ibid., F. 49.
- (103) 行政統制における政府官僚からの情報入手のための調査委員会の意義については vgl., L. Kigler, a. a. O., S. 228.
- (104) 少数者の文書提出要求については Wolff/Bachof, a. a. O., S. 480. 同前本によれば「一九七一年二月一日、少数者の文書提出要求権が憲法改正による明規となった。Vgl., H. P. Schneider, *Opposition und Information—Der Aktenvorlagenspruch als parlamentarisches Minderheitsrecht—AöR* 99, 1974, S. 628, 632. マンネ (Hirsch) は「今も少数者権に本証提調のみならず、文書の提出、公務員に対する証言強制を含まない」と述べている。Hirsch, Verh. d. 45 DJT, F. 140.
- (105) H. P. Schneider, a. a. O., S. 629.
- (106) H. Ehmke, a. a. O., (DÖV 1956) S. 420; F. Klein, a. a. O., S. 620; BVerfGE 57, 284.
- (107) E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, VVDStRL 16, 1958, S. 9, 73.
- (108) この点については「類推適用ではない」ということについては麻生茂「西独の連邦議会調査委員会」同前本三三七号六頁、三五頁以下参照。
- (109) L. A. Verstejl, a. a. O., S. 495.
- (110) Verh. d. 45 DJT, Bd. II, 1965, F. 160, 167.
- (111) Alberg, a. a. O., S. 346. 「刑事訴訟法の規定を類推適用する」(マイナール憲法第三四条第三項)と同一の意味については vgl., Hanschek, a. a. O., S. 218 f.; G. Anschütz, a. a. O., S. 222 f. また「すべからずメクレンブルク・シュネーリン憲法(一九二〇年五月一七日)第五〇条第二項が「あらゆる文書は、調査委員会に提出されなければならない」ことを

明規」によつたローヤンヤンヤツタヲ決ぐべし。 Vgl., W. Rosenberg, Verh. d. 34 DJT, Bd. I, 1926, S. 20.

(12) L. Käßler, a. a. O., S. 224. 議会調査委員会の調査手續と委員の文書提出と公務員の供出とによつて Vgl., U. Käßler, Die Aktenvorlage und Beamtensausage in parlamentarischen Untersuchungsverfahren, AöR 88, 1963, S. 313, 314 ff.

(13) Maunz, a. a. O., Rdhr. 54; NJW 1979, 266.

(14) Verh. d. 45 DJT, E 50 f, 78. 立法府の定を改正するに當りては憲法改正準備委員会の最終報告によつて、拙稿・
三六五頁以下參照。また I. d. A. 草案が「被調査者」を定義によつて Vgl., L. A. Versteijl, a. a. O., S. 495; F. Klein,
a. a. O., S. 622, usw.

(15) K. J. Partsch, a. a. O., S. 220.

(16) Ibid., S. 198.

(17) H. Ehmke, a. a. O., E 46.

(18) Ibid., E 49.

(19) Ibid., E 62.

(20) Ibid., E 78.

(21) Ibid., E 107.

(22) Ibid., E 114.

(23) Ibid., E 119 ff. ウレのこの批判に対するホームケの弁明によつては Vgl., E 123.

(24) Ibid., E 129.

(25) Ibid., E 140.

(26) Ibid., E 133 ff.

三、現代議會制における少数者調査権

(一) 議會主義と調査権

ドイツ連邦議會調査権についての一考察(四)・完

近代国家における議会の主要な任務の一つとしても、行政に対する統制の任務が重要なものとして位置づけられていたが、この任務は現代国家において一層その重要性をましている。政府と行政に対する政治的統制は、民主主義の本質的要素に属しており、その法的形成は国民代表機関の統制権限にあるといわれている。⁽²⁾ この国民代表機関の有する特に重要な統制権の一つとして調査権が考えられているといえよう。⁽³⁾ そして、政府に対する統制手続は、少数者権を尊重している調査委員会制度を有する議會制の中でこそ有効に機能すると思われる。⁽⁴⁾ ワイマル憲法の下では、政府と議會との対立的地位を形成することが意図され、そのための少数者権の広範な保障がこころみられていたともいわれるが、政党間の闘争により、伝統的な統制機構の弱体化が問題となり、この伝統的統制作用の麻痺についての評価がわかれていた。⁽⁵⁾ この中において、少数者権の保障は、調査権行使条件の緩和により議會の統制権拡張を意味するとともに、少数者の、政府に対する批判的調査を少数者が独立して主張しうる地位を与えられたことを意味するとも捉えられていた。⁽⁷⁾ つまり、特別の少数者権の明規 (Verankerung) により、調査権は反対派の一つの道具となったといえよう。⁽⁸⁾ 少数者調査権は、議會の調査権がワイマル議會主義の重要な構成要素として発展しなかった原因の一つとして挙げられる場合もあるが、本来の趣旨からすれば、「行動議會」実現のための不可欠の要素であった。

今日では、「議會による政府及び行政の統制の実効性は議會少数者の法的及び事実的な活動可能性に本質的に依拠している」⁽⁹⁾ (H・P・シュナイダー) ゆえに、調査権は「公開性の重視」により多数者の権力を限定するため無条件に少数者権として強化すべきであるといわれる。⁽¹⁰⁾

ただ、議會による調査を政治的対立の局面で捉えようとするときには、事実の解明についての客観性が疑われ、それに対する批判がなされることもある。ここに、「調査委員会活動の危機」ともいわれるような事態が発生する。こ

れを避けるために法曹を調査手続に関与させようとする提言もなされたが、議會外専門家の調査手続への関与は、民主主義的議會主義の立場から批判されている。⁽¹¹⁾ 目的と対象が政治的なものであればあるだけ、その調査事実の解明は客観的になされる必要性があるということが出来、ここに現代議會制（とりわけ議院内閣制）下における少数者（反対派）権の重要性があるといえよう。

(二) 議院内閣制と少数者調査権

少数者調査権の「思想上の父」たる M・ウェーバーは、明らかにイギリスの議會慣行を範としていた。しかし、彼はイギリスの議會調査権が一九世紀以降批判的な統制を行わず、むしろ立法の準備につかえていたことを見落していたと云われている。これは、W・シュテファニによれば、イギリスにおいても政府（議會多数者）は、多数者の利益に反しない調査のみを認めていたという単純な理由による。⁽¹²⁾ 調査権は「無条件に少数者権として」要求されねばならないというウェーバーの考えは、議會多数者の拒否権を否定することによって政府及び行政官僚に適切な活動を強いる「議會の統制武器」⁽¹³⁾（W・シュテファニ）として調査権を捉えるものといえる。ワイマール共和国成立に至るまで、憲法史上、議會と政府との間の宿命的な二元主義を克服する努力がなされてこなかったともいわれるが、⁽¹⁴⁾ 少数者の地位を強化し、議院内閣制を採用することによって、二元主義を克服しようとするころみが始まった。しかし、議院内閣制の採用は、少数者調査権の性格の新らたな把握を必要としてきたといえよう。

議院内閣制は、もともと政党制の完成を前提にしなければ完成しえないといわれ、イギリスにおいても、在野派の抬頭、反対派議員の影響力の増大を経て、政府反対派（Opposition）が形成されていった。⁽¹⁵⁾ ドイツにおいても、「叛

逆の疑い」を受けることのない「統治能力のある野党」(ブロイス)の存在が、議院内閣制成功のための条件であると考えられていた。⁽¹⁶⁾

被監督者と監督者が「身内」である場合には統制は実効的でない。⁽¹⁷⁾したがって、議院内閣制の下における議会的統制は、議会によってよりも議院内少数者によって行使される。このことは議院内閣制の作用能力維持のためには欠くことができない。ここから、統制の任務は、もはや全体としての議会ではなく、議院内反対派に与えられており、議院内反対派が政府の政治責任を実効あらしめることが出来ると考えられるにいたった。⁽¹⁸⁾この反対派は通常の場合、議院内少数者と一致する。議院内閣制の下では政府与党(議院内多数者)は不正の解明にはほとんど、あるいは全く利益を有しないということが多い。⁽¹⁹⁾もっとも、全体としての議会による政府に対する統制作用も無視してよいわけではない。⁽²⁰⁾多数者の「自浄的」統制作用や、議会としての統一的意思形成作用(多数決による議会の決定)による統制も重要な機能をいとなましめられるべきは当然であろう。

しかし、議院内閣制の下で、多数者が、調査対象、調査手続の決定権を持っているところでは、多数者が何の利益ももっていないなかったり、相反する利益を有している分野への調査に関係する調査委員会は「茶番劇」になってしまうだろう。⁽²¹⁾したがって、ここでは、調査権を「徹底的に少数者権として組みたてるか、それとも全く放棄してしまうかの二者択一」⁽²²⁾(J・リンク)のみが存在するともいわれるのである。N・アハテルベルクは、議院内閣制における反対派の役割を重視し、反対派の手に統制手段を「武器」として与える為に、それを少数者権として形成すべきだと考えるが、その少数者権の内容は手続問題に限定されるべきだと主張する。彼は、議会のかわりに反対派が統制機能を主として担っているという「現代的二元主義」解明の必要性を指摘しつつも、少数者の保護は手続問題に限定される

べきであり、民主主義的多数原則からはずれたものとなつてはならないと述べる。⁽²³⁾

この問題については、次節で検討を加えてみることにしたい。

(三) 権力分立の『構造変化』

——少数者調査権と議会内反対派——

国家の統治機構を、政府と議会との対立という観点からでなく、政府及びその与党と反対党との対立という観点から考察すべきであるという見解が近時有力に主張されている。ここから行政に対する議会の統制作用が、一般的に、全体としての議会から議会内反対派の手に移行したという見解が導き出される。⁽²⁴⁾

もちろん、少数者の政府統制権能をどう位置づけるかについて基本的立場はさまざまであり、たんに事実上、そういう事態が生じていることを認めざるを得ないとする見解から、それを積極的に位置づけていこうとする見解まで存在する。いずれにしてもそれらが調査権の法的性格をどう捉えていこうとしているのが本稿での問題となる。

一 R・シヨルツは、議会調査権における強力な少数者保護の根拠は議会制度の作用条件の中に存在すると考える。すなわち、今日の議会制度において、原則上の対立は一方で政府とそれを担う多数者との間で、他方では反対派（少数者）との間に生じているということ、別の言葉でいえば、「現代の議会制国家では、議会と政府はもはや対立しているのではなく、むしろ議会多数者と政府との間には政治的に特別の相利共生の状態が生じている」とし、このことが政府と多数者に対する反対派の統制権の役割を明らかにすると述べる。⁽²⁵⁾

J・リンクも、議会と政府との間の二元論は、一面では政府と政府与党との間の、他面では、政府と反対派との間

の二元論へ変化していったという前提の下に、議会的統制権たる調査権は少数者権として強化されねばならないと説く。しかし、彼は、政府の「植民地軍隊 (Schutztruppe)」としての多数者が少数者権の強化に同意することは困難であることも指摘している。⁽²⁶⁾ H・P・シュナイダーも、議会制度上、政府に対する統制作用が一般的に全体としての議会から反対派へ移行したことを問題考察の前提とするが、⁽²⁷⁾ 反対派の地位の改革は、議会的統治制度全体を配慮して行なうべきであり、さまざまな解決策が必要であるとする。⁽²⁸⁾ 彼は、今日における議会主義的統治の最も有効な可能性をドイツ政治文化の土壌の上に求める。ここで「政治的文化」として理解されているものは、彼によれば実定憲法の一部としての「憲法文化 (Verfassungskultur)」である。彼は、今日における少数者権の機能を、まず第一に、議会内反対派の現実化と実定化のためのものであり、⁽²⁹⁾ 第二には、議会内反対派の潜在的代替的支配のためのものであると考える。「政府との機会均等」という基本権とならんで、⁽³⁰⁾ 憲法上又は議院規則上明規された少数者保護規定も特別の「反対派権」とみなすことができるとする。反対派権の強化、反対派の憲法上の地位強化具体化のためには、必ずしも憲法改正が必要なのではなく、法律、議院規則のレヴェルの改革も重要である旨主張する。⁽³¹⁾

W・シュテファニは、政府と議会多数者との親密な結びつきにより、今や、政府を構成する議会多数者と対立する反対派と政府との間の二元主義に移行したという前提の下に、「憲法上の少数者権は、政府を構成する多数者と反対派との間の政治的利害対立にも根拠を持っている」⁽³²⁾ (傍点引用者) とする。というのは、以前の「議会」と異なり、「反対派」は議会の最終的決定権を持たないからである。ただ彼は、少数者権が憲法上保障されることによって、「多数決による決定」という議会主義原則はそのかぎりでは修正を受けたと考えられ、反対派が多数者と「同質性」を有する場合には少数者 (反対派) にも決定権が部分的に与えられるとみなされるにいたると考える。⁽³³⁾

N・アハテルベルクは、国家機能の新しい区分として、³⁶⁾「統治すること」(政府)と、³⁷⁾「反対すること」(反対派)との区分を行なう。この後者を少数者は委ねられ、政府与党の権力行使の統制を行なう任務を与えられるとする。基本法は明文で反対派の存在を認めてはいないが、必要不可欠のものとしてこれを前提していると考え、反対派が情報を入力し、専門知識を以って情報を処理・判断することを可能にするためのものとして実質的な手段が与えられなければならないと説く。彼のいう反対派が、その時々反対派でないことはいうまでもない。政府と同じように議会制民主主義の重要な構成員としての「制度としての反対派」を、彼は重要だと考えているのである。³⁴⁾しかし、アハテルベルクは、議会の調査権を反対派の政府に対する統制権と同一視すべきではないとする。議会の調査権とその中に含まれた少数者権は反対派の権限を論ずるためのもので、それを制限するためのものでもない、と彼は述べる。その理由として、政府に対する統制は、かなりの部分反対派によって行なわれるが、同時に全体としての議会も、憲法上、統制作用を行使しうるし、又行使してきたことを見落してはならないことを挙げる。³⁵⁾したがって、彼は、調査委員会における証拠調手続で少数者の動議権を認めるべきだとするが、少数者権はあくまでも手続問題に制限されるべきだと主張する。³⁶⁾

メイヤー(Meyer)も、反対派と政府との間の対立を考察する際には、H・P・シュナイダーの「新認識」が原則的に認められるが、その過剰には警告が必要であり、次のことが忘れられてはならないとする。第一に、議会が政府に対して独立的作用を行なうこと、第二に、統制と批判が公開で行なわれるとしてもこれらは反対派の独占物ではないこと、第三に、議会は原理上の対立にもかかわらず反対派と一連の協力を形成する手法を知っている、ということである。³⁷⁾

バルチュは、すでに述べたように、ドイツにおける議会調査権の大きな特徴の一つとしての少数者調査権の明規により調査権は、多数者に対する少数者の武器にも、つまり政府に対する反対派の特別の手段ともなったとし、このことは今日の議会制における反対派の役割に対応していると述べる。³⁸⁾ K・ヘッセは、少数者は現在支配している全体的方向に対する別の選択肢を提供するものであるとし、少数者が正統な野党（反対派）であり潜在的多数者であるのに対し、支配している多数者は常に潜在的な少数者の地位にとどまっていると説く。³⁹⁾ そして、調査委員会の活動の有効性は相当の程度まで、十分な勢力を有する野党の存在にかかっている、と捉える。⁴⁰⁾ 彼は、調査委員会という手段によって野党が民主的秩序にとつての本質的な任務を遂行することになると考えるのである。⁴¹⁾

これらの見解は、それぞれが現代議会制における権力分立の構造変化を承認するが、政府対議会という伝統的権力分立が政府与党反対党という新しい「権力」分立に移行したといいきってしまっているわけではない。議会による統制の中には多数者が十分に処理しえない事項があることが忘れられてはならないという指摘もなされてはいるが、あくまでも全体としての議会の、政府に対する統制作用は重視されるべきであるとし、⁴²⁾ 政府と議会多数者との間には通常考えられている以上の強い機関内コントロールが存在するということも主張されている。⁴³⁾

二 少数者調査権を、現代議会制の下における反対派の主要な政府統制権の一つと捉えるとしても、「反対派」とはいかなるものであり、また「統制」とはどのような性格を有しているのが明確にされなければならないだろう。⁴⁵⁾

イギリスでは、一八世紀末までには、煽動又は叛逆という疑惑を被ることなく反対派を形成しうるまでに政府は国王個人から分離した存在になっていたといわれ、議会の中の政府が発達するにつれて、批判や統制の機能は議会全体から、その一部をなす議会内反対派に移ったと云われている。⁴⁶⁾ いわゆる「陛下の反対党」の形成である。イギリスの

統治制度の歴史は、本質上、反対派の歴史と考えられるともいわれ、⁽⁴⁷⁾ I・ジュニングズは「反対派は、陛下の反対党であるばかりでなく、陛下の代替的政府でもある」⁽⁴⁸⁾とも述べている。このように、イギリスにおける政府と反対党との政権交替は、紳士のルールにのっとり、議会の紳士によって演じられる政治的ゲームの性格を持っていた。⁽⁴⁹⁾

しかし、ドイツでは、事情が異なっていた。反対を叛逆視し、賛成のみを建設的とみなす傾向は根強く、反対に対する反感も、すでにビスマルク以来ドイツ国民の共有財産に属するとまでいわれている。⁽⁵⁰⁾ H・プロイスも、「政府から独立して、それと対立している国民議会の任務は、たんなる審議的批判に限定されていた。この場合、事大主義的な反対党の役割は感謝し、ご都合主義になることであつた」⁽⁵¹⁾と述べている。しかし、プロイスは、統治能力のある野党（反対派）の存在を議会主義的統治にとって必要なものと捉えていたし、R・スメントも、反対派の問題を重視している。そして、反対派の法概念的憲法学的解明の必要性についての主張をA・アルント（A. Arndt）が受け継いでいることをH・P・シュナイダーが指摘しているのである。⁽⁵²⁾

三 現代における議会主義的統治制度の機能について、(a) 多数者と少数者（反対派）との両者が社会秩序を原則として問題としないということを前提として両者が制度上の作用をはたす場合にのみ機能する、と考えるのか、(b) 現行社会制度の疑問視を前提とする反対派の原則的選択設定によってのみ機能すると考えるのか、という問題がある。⁽⁵³⁾ 第二次大戦後のドイツの政治は(a)の立場で展開してきたように思われる。例えば、フリーゼンハーンは、政府に対する議会の統制は、今日では議会多数者に対する反対派の武器となったと述べるが、⁽⁵⁴⁾ ここでいう真の反対派は、憲法を基本的に承認し、その政策が憲法を侵害するものではないところのいわゆる「憲法信頼政党」であると述べる。⁽⁵⁵⁾ 多数者・少数者間における「基本的なものについての一致」⁽⁵⁶⁾が存在し、それを前提として政府に対する対案提出を行なう

反対派は、まさにそのことによって統治に参加するものとして積極的に位置づけられる。⁽⁵⁷⁾ 反対派は、さまざまな政府統制作用によって民主的秩序にとつての本質的な任務を遂行していくといわれているが、⁽⁵⁸⁾ 反対派が『自由で民主的な基本秩序』という共通の基盤に立っているか否かを見分けるのは困難であるし、⁽⁵⁹⁾ 微妙な問題を孕んでいる。さらに、フリーゼンハーンのいうところとは違った意味の「真の反対派」の不在は議会外反対派の形成をも導くという問題も生ずるだろう。⁽⁶⁰⁾

権力分立の「構造変化」を前提に、「国家機能を規範設定と規範執行に分つのではなく、積極的行動とコントロールに分ち、前者を政府及び与党に、後者を反対党に帰属させるシェーマが提唱されている」といわれている。⁽⁶¹⁾ 本稿で問題としてきた少数者調査権は、一般的に、統制(コントロール)の範疇で論じられているようであるが、ここでも「統制」とは何かということが明らかにされねばならないであろう。

議会としての意思形成(意思決定)では、あくまでも多数決原則が支配すべきであり、そのことが正当に代表された国民代表機関の原則的手続であるべきだという主張自体は、十分の説得力を持つものといえよう。「少数者保護は、今日では、民主主義的多数原理の不可欠の矯正策としての民主主義命題の確かな構成要素である」といわれるように、⁽⁶²⁾ 少数者権はあくまでも例外的なものとされるのである。⁽⁶³⁾

しかしながら、本稿でのこれまでの考察を踏まえて、敢えて述べるならば、次のように考えることができるのではなかろうか。

議会の意思決定そのものが政府に対する責任追求の直接的効果を発生させるもの(最も強い意味では、内閣不信任であり、その他政府提案の否決等が挙げられよう)については、多数決原則が支配すると考えられる。議会による内

閣不信任は、その制度の存在自体は、議会的統制を意味するといえるとしても、その行使は、「積極的行動」すなわち議会による「決定」といえる。これに対して、調査委員会の設置（とりわけ少数者動議にもとづく設置）は、設置自体、政府に対する関係では直接的効果を生じないものであり、議会による「決定」といっても、それは政府に対する「統制」という意味を持つものである。このように、政府に対する統制という意味をもつ、あるいは統制を行なうための、「決定」には、少数者権の導入が可能であり、とりわけ議院内閣制の下では少数者権が積極的に導入されるべきだということもきよう。したがって、調査委員会の設置及び調査手続に少数者権を認めることは、この意味で、ドイツにおいてのみならず各国においても積極的に考えていくことが可能であろう。ただ、フェアシュタイルが主張するように、調査委員会の構成を少数者が多数を占めるようにすることまで認めることは問題であろう。⁽⁶⁴⁾このような構成をとるとしたならば、かえって、調査委員会の行ないうる調査をたんなる「非権力的」な報告、勧告のみであるとする結論に導かざるを得なくなるのではなうだろうか。

- (1) H. P. Schneider, *Entscheidungsziele der Parlamente Über die Notwendigkeit einer Wiederbelebung der Parlamentarismusreform*, AöR 105, 1980, S. 4, 16; W. Bagehot, *The English Constitution*, 1896, pp. 23-.
- (2) Wolf/Bachof, a. a. O., S. 465.
- (3) *Ibid.*, S. 480.
- (4) Frowein, *VVDStRL* 33, 1975, S. 157.
- (5) W. Steffani, a. a. O., S. 77.
- (6) H. H. v. Arnim, *Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung*, DÖV 1982, S. 917, 918 ff.
- (7) Lewald, a. a. O., S. 320 f.
- (8) W. Becker, *Ein Beitrag zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse*, DÖV 1964, S. 505, 508.

- (6) H. P. Schneider, AöR 99, S. 628 f.
- (9) L. Käßler, a. a. O., S. 228; Heinenmann, a. a. O., E 53-61. 日本に於いても、杉原泰雄教授が次のように述べておられる。「現代議會制に於いては、権力の統制は少数党の活動にこそまたなければなりません。少数党による統制がまともに機能しない場合には議會制は多数者による独裁の手段ともなりかねません。」「日本における『議會制民主主義』の理念と現実」法学セミナー一九八〇年二月号四頁。
- (11) K. B. Baum, Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse durch Einschaltung parlamentstremder Person, ZParl. 5, 1974, S. 530 f. 憲法改定準備調査会に於けるロシニチ (Hirsch) 特別意見及びシハントー (Schäfer) 特別意見に於ては、vgl., BT. Drucksache 7/5924, 65 ff, 70 ff. 註しては、註釋・四七〇頁以下を参照。
- (12) W. Steffani, a. a. O., S. 312 f.
- (13) Ibid., S. 313.
- (14) Ibid., S. 348 f.
- (15) 矢藤申一「二十世紀キリスト教の議會内閣制への胎動」青山法学論集一三卷三号一三三頁一三三頁参照。
- (16) 小林昭三『ローマノ共和制の成立』七二頁。
- (17) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 774.
- (18) Ibid., S. 814, 821.
- (19) Redeker, a. a. O., E 107.
- (20) K. Stern, a. a. O., Bd. I, S. 774.
- (21) J. Rinck, Ausbau der Minderheitenposition im Recht der Untersuchungsausschüsse, ZParl. 3, 1972, S. 470 f.
- (22) Ibid., S. 471 f.
- (23) N. Acherberg, Theorie und Dogmatik des Öffentlichen Rechts Ausgewählte Abhandlungen 1960-1980, 1980, S. 346 ff. 民主國家に於ける議會の政世の關係に於ては、vgl., Friesenhahn / Parisch, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL. 16, 1958, S. 9 ff, 74 ff.
- (24) 議會の機能に於ては、vgl., U. Scheuner, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesre-

publik, DÖV 1974, S. 433. オーストリアでは、社会民主党のものを除いて、戦後の憲法草案の中には少数者調査権が盛り込まれていた。しかし、現行憲法の中に少数者調査権は明規されていない。したがって、調査委員会の設置は、多数者が決定し、少数者は世論の圧力を背景にしたときにのみ調査委員会設置を行なわしめることができるだけだといわれている。ただ、少数者報告を行なうことが認められており、この報告によって政府に対する批判が可能である。Vgl., P. Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle im Politischen System*, 1973, S. 137, 144.

「ノーマンナ (Pfeifer) がしたがって、本来的に議会に与えられていた、政府に対する統制手段が反対派の手段となつたといえなければならぬ。少なくともオーストリアでは統制手段は多数者に帰属し、反対派はこれを用いて使用できなかった。つまり少数者権は、本質上、動議権 (少数者が調査委員会の設置を強要しようとするものではない——著者註) のみ制限されたものである。」 Pfeifer, *VVDStRL* 16, 1958, S. 122.

- (26) R. Scholz, a. a. O., S. 595 f.
- (27) J. Rinck, a. a. O., S. 472.
- (28) H. P. Schneider, *AöR* 99, S. 628.
- (29) *Ibid.*, S. 646.
- (30) H. P. Schneider, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 1974, S. 236 f.
- (31) *Ibid.*, S. 219. 議院内少数者の固有の権利・義務の担う手かどをとり扱った判例として、vgl., *BVerfGE* 2, 143. 英大法院「反対派の権利」を、vgl., *BVerfGE* 10, 4.
- (32) H. P. Schneider, *VVDStRL* 33, 1975, S. 157 ff.
- (33) W. Steffani, a. a. O., S. 92.
- (34) *Ibid.*, S. 349 ff.
- (35) N. Achterberg, *Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition*, *DVBl* 1971, S. 633, 635 ff.
- (36) N. Achterberg, *Parlamentarische Kontrollrechte*, *DÖV* 1977, S. 548; derselbe, *Parlamentsreform—Themen und Thesen*, *DÖV* 1975, S. 833.

- (36) N. Achterberg, DVBl 1971, S. 637, DVBl 1974, S. 704.
- (37) H. Meyer, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33, 1975, S. 69, 100 ff.
- (38) K. J. Parisch, a. a. O., S. 14. この中で「シムニツキ」イマリツビヤ一九四七年一月二二日憲法の制定に際して「シムニツキ」の少数者調査権を採り入れることが検討されたが結局は実現しなかったことを明らかにしている。(S. 198)
- (39) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., 1982, 邦訳「シムニツキ」フンナー・クニヤ「憲法解説他説『西ドイツ憲法綱要』」七十四頁。
- (40) 前掲書二九三頁。
- (41) 前掲書二九六頁。その他「政府に対する統制の問題及び反対派の問題について」vgl., T. Oppermann, Das Parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33, 1975, S. 7, 64 ff.
- (42) Kisker, VVDStRL 33, 1975, S. 160.
- (43) Kröger, VVDStRL 33, 1975, S. 159.
- (44) Opperman, a. a. O., S. 178.
- (45) これらの問題と関連して「選挙法上のいわゆる「五パーセント阻止条項」(国民の間における少数者の代表の問題)と条項が別の機会に議論した。 Vgl., M. Fröhlinger, Die Festsetzung der Fraktionsmindeststärke Ein Beitrag zum parlamentarischen Minderheitenschutz, DVBl 1982, S. 682; R. P. Dach, Die Fraktionsmindeststärke—Ein Diskussionsbeitrag—, DVBl 1982, S. 1080; Mindestfraktionsstärke—OVG Reiml.-Palz, Urt., v. 15. 12. 1981—, DÖV 1982, S. 417; H. J. Moecke, Die verfassungsmäßige Stellung der Fraktion, DÖV 1966, S. 162.
- (46) G. ヨネスタ、I・チ・マダリナーガ、宮沢健訳『反対党の研究』六二頁参照。
- (47) W. Steffani, Zur Kritik am Parteienstaat und zur Rolle der Opposition, Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 45, 1965, S. 17, 24.
- (48) I. Jennings, Parliament, 2nd ed. 1957 (1970), p. 174. 多数者と反対者について see, p. 59.
- (49) G. Loewenberg, *The patterns of political opposition in Germany*, in: Festschrift für Karl Loewenstein, 1971, p.

- (50) 宮田光雄『西ドイツの精神構造』二七五頁、二七八頁参照。ドイツ初期立憲時代には、議会は「政府に対する反対を行動の基本原理であると理解し、しばしば反対のための反対を行ううちに、議会勢力は反対にのみ慣れてしまつて統治に対する本能を失つてしまつたことになつた」とも云われている。石田光義「ドイツにおける議会主義化の過程(一)」『社会科学討究五九号一〇九頁、一一二頁参照。
- (51) H. Preuß, Deutschlands Republikanische Reichsverfassung, Zweite Auflage, 1923, S. 64.
- (52) H. P. Schneider, a. a. O., (Anm. 1) S. 4.
- (53) W. Steffani, a. a. O., (Anm. 47) S. 30.
- (54) Friesenhahn, a. a. O., S. 26 f.
- (55) Ibid., S. 17.
- (56) 鈴木安蔵「現代議会における少数党」法律時報三三卷八号(一九六一年八月号)四頁、六頁参照。
- (57) Paritsch, a. a. O., (VVDSRL 16) S. 103. 統制機関としての調査委員会は、第四選挙期までに全く反対派の専門分野になつたと云はれる。Vgl., L. Käßler, a. a. O., S. 235; F. Herre, Staatsraison und Opposition, Die Politische Meinung 15, 1970, S. 36.
- (58) K. K. 前掲書二九六頁。
- (59) 前掲書三五二頁。
- (60) G. Loewenberg, a. a. O., p. 336. 「支配権力の保有者に対する議会的反対は、われわれに残された自由の最後の番人である」(宮田・前掲書三七四頁)といわれるが、G. Loewenbergによれば、ドイツにおける「政治的反対の機能変化」は、第二次大戦後三つの段階をへて展開してきた。彼は、イギリスにおける「陛下の反対党」は長い歴史の中で形成されてきたものであり、ドイツの政治文化に根をはり、できるだけ適切に「陛下の反対党」という叙述的な言葉をドイツ政治の文言の中に作りだすことは、政治的反対派の制度化にとつて、もう一つの新しい時代を創出する可能性をもつてゐると説く。(p. 342) Vgl., H. G. Schumann, Die Opposition-Stiefkind der deutschen Forschung? Der Staat 1966, S. 42.
- (61) 栗城寿夫「西ドイツ公法理論の変遷」公法研究三八号七六頁、九二頁以下参照。この見解の出発点には、国家と社会との

二元論的思考にかえ、「公的なもの」又は「公共」をもって公法理論を構築するための基本的視座とする立場がある。もちろん、国家と社会の分離論を一挙に廃棄してしまうことについての危険性はその主唱者達も指摘しているところである。(栗城寿夫「十八世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向(一)法学雑誌(大阪市大)一〇巻四号一頁、八頁、竹内重年「憲法的観点からみた西ドイツ政党法の基本的諸問題」今村成和教授退官記念『公法と経済法の諸問題上』五三頁)。また、この立場から、「反対派」を非国家的「公共」の中に積極的に取り込んだとしても、反対派の政府統制権が必ずしも積極的に把握されるとはいえず、逆に「反対派」とか「少数者」に一定のワタをはめるという効果をも持つように思われる。しかし、以前にも述べたように反対派権や少数者権の法的性格、制定法への明規の傾向については積極的な役割をはたしているところであろう。*たゞ Vgl. Kurt L. Shell, *Extrparliamentary Opposition in Postwar Germany*, Comparative Politics, 1970, p. 653.

(62) M. Fröhlinger, a. a. O., S. 685.

(63) しかしながら、機関内意思決定過程における民主主義原理としての少数者の尊重が「原則的」なものであることは当然である。問題は「少数者権」をどう考えるかということだけといえよう。

(64) L. A. Versey, a. a. O., S. 496. フォブッシュタイルは次のように述べる。「調査委員会は、その時々の反対派の手中にある『闘争委員会(Kampfausschuss)』と理解され、この理解に応じて規律されていることによつてのみ権限を保持しうる。政府の不正を暴露しようとする反対派のころみは多数者に妨害される。これを解決する唯一の可能性は、議会主義制度に反するのではあるが、議会の少数者に委員会での多数を与えることである。これまでの形のままで、調査委員会が政府に対する統制及び事実の解明を行なうこととはできないだろう。」Vgl. U. Scheuner, a. a. O., (Ann. 24) S. 437; J. Rinck, a. a. O., (Ann. 21) S. 470 ff. *たゞらん、調査委員会では「原則的」に、議会に選出されたすべての政党が参加し、特定の政党が排除されるべきでない。」Vgl. N. Achterberg, a. a. O., (Ann. 23) S. 394 ff.

お す び

本稿の目的は、ドイツにおける議会の調査権の大きな特色である少数者調査権の考察により、議会の調査権の法的

性格を明らかにすることであった。ワイマール憲法第三四条と基本法第四四条の成立、解釈上の諸問題ならびに調査権の性格の明確化及び調査手続の制定法化の動きを紹介・検討して、調査権の性格を明らかにすることを意図したが、各々がきわめて不十分かつ断片的なものとならざるを得なかった。したがって、そこから導き出される「結論」は極めて不正確なものであるが、おおよそ次のように云えるのではなからうか。

M・ウェーバーの提唱によりワイマール憲法第三四条に採り入れられた少数者調査権は、本来的には、政府・官僚から専門的・職業的な知識・情報を議会が入手するための不可欠な「統制武器」であった。このことは基本法の下において一層重要性をましている。情報は力である、といわれるが、今日では政府・行政機構は膨大な情報を自己の支配下においている。政府の保持するこれらの情報を政府の意思に反しても明らかにしていくための手段として議会の調査権は位置づけられよう。議院内閣制の下におけるように政府と議会と多数者が事実上一体となっているところは、議会内少数者がこの任務を効果的に果たしうる。法定要件をみたした少数者が調査委員会の設置を議会に強要しうることを定めた、ワイマール憲法第三四条、基本法第四四条は、この意味で注目し値する規定といえよう。

政府及び議会多数者の意に反しても調査委員会を設置し、事実を説明しようとする少数者調査権は、いわゆる「不正調査」に際してその面目をいかになく發揮する。議院内閣制の下では、政府及び議会多数者の「自浄作用」を期待するのみではなく、少数者の主導による「不正調査」を適切に行なうことが重要だと考えられている。基本法第四四条の調査権をこの意味で（「立法調査」等ときりはなして）明確化しようとするところが続けられていることは本文でも紹介したところである。

連邦議会における少数者権は、議院内閣制の下における議会内反対派の地位の重視という傾向の中で着実に拡大さ

れていっている。ただ、少数者権は、機関内における（ここでは連邦議会内での）意思形成手続上の民主主義の原則として捉えられるものも多く、政府に対する「統制権」としての性格がはっきりしている少数者調査権を必ずしも積極的に拡大し、位置づけているともいえないように思われる。政府に対する少数者（ほとんどの場合、政府反対派）の統制権は、「反対派」が多数者との「同質性」を持つことによって、言い換えれば「自由で民主的な基本秩序」内における統治の代替の担当者として位置づけられていく中で、はっきりとした役割を与えられていったようである。この前提の相違が、基本法制定時における少数者調査権の制限と、最近の少数者権拡大の傾向との間に横たわっているのではなからうか。

議会による政府に対する統制作用を行なうためには、議会での『決定』（あるいは「決断」といった方が妥当かもしれない）が必要である。この場合の『決定』は、国家機能を「積極的行動」と「統制」にわけるといわれるときの「積極的行動」に属するものではない。また、その決定が政府の不信任というような、政府に対する直接的効果を発生させる決定ではない。政府に対する統制作用の開始を意味する『決定』には、少数者権を取り入れることが可能であるし、積極的に導入すべきだともいえよう。少数者動議にもとづく調査委員会設置『決定』は、まさにこの好例といえる。設置についての形式的決定権は、議会が有しているが、少数者が、まさに多数者に設置をしいるとい意味で、少数者が『決定』するといつてよいだろう。「調査委員会の設置権が真に反対派の権利になった。」といわれているところである。この『決定』のレベルにおける少数者権の導入こそが議院内閣制の下での、政府に対する議会的統制実効化の不可欠の要件といえよう。少数者権は「手続」に限定されるべきだといわれるときも、そこでいう手続には、少数者の証拠動議（証拠調において法定要件をみだす少数者が必要だとみなした証拠を委員会に取調べなけ

ればならない)を認めることまで含まれており、ここでいう広い意味での『決定』権を少数者に認めようとするもの
だとも解される。

*

*

*

当初の予定が大きく遅れ、本稿(一)〜(四)・完の連載が長期に亘ったため、内容が重複したり、微妙なニュアンスの相違が生じてしまった。しかし、基本的な論旨は、「はじめに」と「むすび」まで一貫しているつもりである。又、「議会の調査権について——ドイツの判例を中心として——」(三三卷三・四・五合併号一九九頁)も本稿の一環をなすものとして参照いただければ幸いである。