

ドイツ連邦議会調査権についての一考察(三)

——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(以上本号)

(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

(一) 基本法第四四条の成立と少数者調査権

一九四八年九月一日、憲法審議会（「基本法制定のための議会的審議会」）が開かれた。その中に七つの専門委員会が設けられ、これらの専門委員会を中心として九月一六日から実質的な審議が開始された。この専門委員会の一つである「連邦の機関に関する委員会」（Ausschuss für die Organisation des Bundes）に提出されたヘレンヒムゼー草案第五七条は次のような内容であった。⁽¹⁾

第五七条

- ① 連邦議会は、調査委員会を設置する権利を有し、かつ、法定議員数の五分の一の動議にもとづき調査委員会を設置する義務を負う。
- ② 調査委員会及び調査委員会から依頼された官庁は、刑事訴訟法を類推適用して必要な証拠を取調べ、証人及び鑑定人を召喚、尋問し、宣誓せしめ、彼らに対して強制手段を採ることができる。郵便の秘密は影響を受けない。裁判所及び行政官庁は、証拠収集、証拠保全、情報又は文書提出要求に応ずることを義務づけられる。
- ③ 調査委員会は、三分の二の多数決で公開を禁止することができる。
- ④ 調査委員会は、二つの会期の間においてもその活動を継続することができる。連邦議会の解散によって、その活動を終了する。
- ⑤ 委員会の確認 (Feststellung) によって自己の名誉に影響を受けた人は、定められた最小限の手続、すなわち聴聞権を侵害する。

されたと信ずるときには、連邦憲法裁判所に訴えることができる。

この草案は、「連邦の機関に関する委員会」の審議の中で、いくつかの修正・変更をうけた。

まず、調査委員会設置動議提出に必要な議員数が五分の一から四分の一に高められたことが注目されよう。この要件を三分の一にまで高めようとする提案は否決されたものの、ワイマール憲法時代の調査委員会設置濫用を理由として、この修正が行なわれた。この修正に対しては、少数者権の制限を意味し、少数者に不利益をもたらすものではないか、という反対もあったが、「少数者」の要件を変更するもの、すなわち以前より高められた要件をみたすものを「少数者」とみなす必要があるという説明がなされたのである。

また、草案第五七条第二項は、法形式上も問題のあることが明らかにされ、その中でも、特に調査委員会の証拠調についての刑事訴訟法の準用が問題とされた。調査委員会の審議が公開であるべきかどうかという問題は徹底的に論議され、最終的には一般的に肯定された。草案第五七条第三項では、消極的に公開禁止の可能性のみが定められていたが、原則的な審議公開が認められた。裁判所がどの程度まで調査委員会の決定あるいはその決定に先行する事実の確認に拘束されるのかという問題の結論は、最終草案作成までもちこされた。また、同一事件につき裁判所の手続が開始された場合、調査委員会はその手続を中止すべきか、撤回 (umgekehrt) すべきかという点については、明文規定を設けるよりも、慣行に委ねるのが好ましいと判断された。

これらの論議をふまえて、一九四八年一月五日、「連邦の機関に関する委員会」は左記の草案を作成した。

- ① 連邦議会は、調査委員会を設置する権利を有し、かつ、議員の四分の一の動議にもとづき調査委員会を設置する義務を負う。

② 調査委員会は、証拠調及び証拠保全のために必要とみなした、刑事訴訟法のあらゆる規定を準用することができる。郵便の秘密は影響を受けない。すべての裁判所及び行政官庁は、文書提出、法律上の共助 (Rechtshilfe) について委員会の依頼に応ずることを義務づけられる。

③ 調査委員会は、公開で審理を行なう。公開は三分の二の多数決で禁止することができる。

④ 調査委員会は、任期の終了又は連邦議会の解散までその活動を継続することができる。

これに対して、各専門委員会の作成する草案の全体的統一をはかるために設けられた全般的校訂委員会 (Allgemeiner Redaktionsausschuss) は、ワイマール憲法第三四条の基本的内容に、ヘレンヒムゼー草案第五七条第五項を付け加えた次のような提案を一月一〇日に行なった。

① 連邦議会は、調査委員会を設置する権利を有し、かつ、議員の四分の一の動議にもとづき調査委員会を設置する義務を負う。

② 調査委員会は、必要とみなした証拠を公開の審理で取調べる。公開は、調査委員会により三分の二の多数決で禁止することができる。

③ 裁判所及び行政官庁は、文書提出、法律上の共助について委員会の依頼に応ずることを義務づけられる。

④ 委員会の取調及び委員会の要請による官庁の取調に対しては、刑事訴訟法の規定が準用される。信書、電信及び郵便の秘密は影響をうけない。

⑤ 調査委員会の活動は、任期の経過又は連邦議会の解散によって終了する。

⑥ 調査委員会の確認によって自己の名譽に影響を受けた人は、定められた最小限の手続、すなわち聴聞権が侵害されたと信ずるときには、連邦憲法裁判所に訴えることができる。この申し立てに理由があるとき、同裁判所は委員会の確認が法律の規定上、

適切でない」と判断する。

全般的校訂委員会のこの提案が、一月一日、主務委員会 (Hauptausschuss) の第一読会の討議に付された。この中では、特に新しい論点は提起されなかったが、第四項の一部修正が行なわれ、第六項の全文と第五項の「又は連邦議会の解散によって」とが削除された。

一九四九年一月七日の第二読会では、二つの編集上の修正がなされたにすぎない。一つは、一項の「議員の (der Mitglieder)」が「その議員の (seiner Mitglieder)」に、もう一つは、「取調 (Erhebung)」が「証拠調 (Beweiserhebung)」に変更されたのである。調査委員会と裁判所との関係については、第二読会において活発な論議がなされたが、この問題の解決は五人委員会 (Fünfer Ausschuss) に委ねられた。五人委員会は、二月五日、すでに主務委員会でメンツェル (Dr. Menzel) 議員、カッツ (Dr. Katz) 議員等が主張していた内容を取り入れて次のような新条項の挿入を行なった。

調査委員会の決定は裁判所の事後審査に服さない。調査の基礎となっている事実関係の評価・判断について裁判所は自由である。

この五人委員会の新提案を、主務委員会は二月九日の第三読会で何の反対もなく承認した。

全般的校訂委員会は、これまでの六項からなる草案を四項に要約し、文言上の改善を加えて、ほぼ最終草案に一致する新草案を、五月五日、主務委員会第四読会に提出した。その後、基本法 (一九四九年五月二三日公布) 成立に至るまで、ささいな文言上の修正が加えられたが、この時点で、ほぼ基本法第四四条の規定形式と内容についての論議

は終了したといつてよいだろう。

ワイマール憲法第三四条と基本法第四四条との相異点については既に述べたが、その中の最も重要な変更の一つが少数者調査権にかかわるものであることは明白であろう。動議提出少数者の要件が四分の一に高められたことによつて、少数者による調査委員会設置要求の可能性が狭められたことともに、委員会の活動において、少数者の証拠調要求権が明示されなかったことは少数者権の大巾な後退と評価されよう。もちろん、その背景に、ワイマール憲法下におけるナチスの抬頭が制憲者達の念頭にあったことは否定しえない。しかしながら、基本法施行後、「自由で民主的な基本秩序」を前提とした少数者（議会内反対派）には、積極的な位置づけとその保護がはかられており、以下に述べる基本法第四四条の改革と調査委員会の設置及び手続に関する法律制定の動きの中で様々のこころみがなされてきた。（以下の叙述の中では、前章までと同じように、連邦レヴェルのみならず、ラント・レヴェルでの改革も採り上げる。連邦議会の調査権の法的考察にとつて不可欠であるのみならず、ラントでの法律が連邦レヴェルの改革の先取りをしているという側面があるからである。）

(1) 以下に述べる基本法制定過程については、Doemling-Figlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR, N. F. Bd. 1 (1951) S. 366 ff.; B. Dennewitz, Einleitung, Vor- und Entstehungsgeschichte des Bonner Grundgesetzes, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, 1954, 稲葉修『西ドイツ基本法制定史の考察』憲法調査会事務局編『ドイツ連邦共和国基本法制定の経過』（憲資第四九号）等を参照した。

(2) この「五人委員会」については、稲葉・前掲書一六八頁参照。

(3) F. Klein, in: B. S. Bleibtreu-F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6 Aufl., 1983, S. 615ff, usw.

尚、以前から明らかにしているように本稿における「多数者」「少数者」とは、議会内における多数派議員、少数派議

員のグループをさし、議会外の国家生活及び国民生活上形成されるマイノリティ等をさすものではない。

(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——

(1) 一九五九年各邦議会議長会議と「議会の調査委員会の手続規則に関する各邦議会議長会議の勧告」

一九五九年一月、マインツで開催された各邦議会議長会議は、議会の調査委員会に関する共通の準則を作成することを決定し、一九六一年五月、デュッセルドルフで開かれた議長会議で各邦議会議会ラントに対する勧告が行なわれることになった。以下、本稿に直接関連する部分のみを紹介する。⁽¹⁾

一 調査委員会の任務とその設置の許容性

(略)

二 設置

1~3 (略)

4 調査委員会を設置するためには本会議の議決が必要である。このことは、憲法上、調査委員会の設置を義務づけることのできる少数者動議が提出された場合も同様である。この少数者動議は、憲法で定められた(議員)数の署名によって提出されねばならない。

5 少数者動議に示された調査対象は、左の二つに該当する場合にのみ、追加動議によって拡大又は補足することができる。

①当初の調査対象の核心が維持されており、かつ

ドイツ連邦議会調査権についての一考察(三)

② 追加動議によって調査手続の著しい遅滞が生じないとき

少数者が調査対象の変更に同意しない場合には、別個の調査委員会設置動議として、追加動議を取り扱わねばならない。

6 (略)

三〇六 (略)

七 証拠調 (Beweisaufnahme)

1 調査委員会は、調査付託によって命ぜられた証拠を取調べる。具体的にどの証拠を取調べるかは、委員会が決定する。

2~5 (略)

八 (略)

九 調査の結果

1~2 (略)

3 調査委員会のいずれの委員も、別個の報告を本会議に提出する権利を有する。

本勧告は、まず、調査委員会の調査目的・対象を制限的に列挙して調査権の範囲を立法的に制限しようとする事には否定的な態度を明らかにしている(勧告一三)。このことは、調査目的・対象を法定する場合、当然のこととして、それが議会内多数者によって行なわれることを考えても妥当な結論といえよう。議院内閣制の下で少数者の「武器」となっている少数者調査権行使の可能性を奪うこととなりかねないからである。⁽²⁾ ただ、議長会議は、調査委員会の作用を、政府の監視・統制にのみ限定するのではなく、立法を行なうための事実の調査及び資料収集のためのもとも考えていたようである。⁽³⁾

少数者調査権については、まず第一に、法定の少数者動議にもとづく調査委員会設置には本会議の議決が必要であ

るとする。第二に、少数者動議は、法定数をみたす議員の署名がなければならぬとする。動議提出の際に署名が必要であるとして、本会議の表決までに法定数をみたすことによって補足しようとすることは出来ないとして解される。第三に、多数者による少数者動議の本質的な変更、調査手続の著しい遅滞の招来は、認められないとする。さらに少数者の同意を得なければ少数者動議に対する追加動議は認められないとする。勧告のこれらの立場は、これまでの判例（ドイツライヒ国事裁判所一九二七年六月一八日判決、リーネブルク上級行政裁判所一九五四年四月二六日判決⁴）でも採られていたものである。

行政府に対する議会的統制として調査権をとらえる場合、調査委員会がどのような証拠を取調べるかを誰が決定するのが重要である。少数者が必要とみなした証拠の取調要求権を有していなければ、有効な行政統制は行ないえないと考えられるが、本勧告は、具体的にどのような証拠を取調べるかを委員会の決定に委ねた（勧告七¹）。

また、証拠調、供述の承認と記録の提出に関しては、とりわけ公務員に対する取調、官公署に対する記録の提出要求について勧告の内容には不明確な点、疑問な点が多い。これらの点については代案もいくつか出され、未解決な点が多く残されたままである。⁵

最後に、「調査の結果」（勧告九）の中では、行なわれた調査について、委員会とは別個の評価を行なった少数者による報告提出権を認めている。ここでは、この少数者の要件は個々の委員とされている。⁶

(2) 第四五回ドイツ法律家会議と議会調査権

ドイツ法律家会議は、ワイマール憲法下でも一九二六年の第三四回大会で議会の調査権をそのテーマにとりあげた⁷

ドイツ連邦議会調査権についての一考察⁽⁴⁾

が、一九六四年、カールスルーエで開かれた第四五回大会は、議会調査権の新規定への重大な契機となった。この中で述べられた、K・J・パルシュ(K. J. Parsch)、H・エームケ(H. Ehmke)等の見解⁸⁾は、学説の検討の中でふれることとし、ここではこの会議の一二項目からなるテーゼ(決議)の一部を紹介しておくにとどめたい。⁹⁾

一、 調査権

固有の調査を行なうという、議会の憲法上の権利は、維持されねばならない。

二、 調査機関

原則上、個々の調査について特別の委員会が設置されるということが守られるべきである。調査委員会設置に対する憲法上の権利は、対象を制限されるべきではない。このことは、特定の調査任務について別の解決策も採られることを排除しない。

三、 (略)

四、 少数者権

調査委員会の設置を要求する、法定少数者の権利は、維持されなければならない。その権利が存在していないところでは、この権利が認められるべきである。

委員会内の法定少数者の証拠動議(Beweisanträge)は、それが調査付託の範囲内にあるかぎり認められねばならないということによって、少数者権が強化されるべきである。少数者は、議会印刷物として自己の報告書を提出する権利をも有すべきである。

五、一〇(略)

一、 法律上の保護

憲法裁判は、少数者権の保護のために、少なくとも委員会の設置及び少数者報告書の提出に関して申し立てることができる。また、この憲法裁判には、異議申立手続上の強制措置による再審が明示的に定められねばならない。

二、 結論

ドイツ法律家会議は、ドイツ各邦議会議長会議により作成された一九六一年五月四日の「議会調査委員会の手続規則についての勧告」を、議会議法改革のための有意義な提案として歓迎する。しかしながら、必要とされる措置は、議院規則によってのみ実現されるわけではないだろう。憲法改正及び関連する法律上の規定が改革を中途半端にしておくはずはない。それゆえ、ドイツ法律家会議は、改革作業に着手すべきこと、その際にこれまで行なわれた勧告を顧慮すべきこと、ならびに、鑑定書、報告及び論議の中でなされた諸提案をもその考慮の中に入れることを希望する。

このテーゼは、まず第一に、調査対象を憲法上明規することには反対の立場を採っている。第二には、少数者調査権が定められていないところでは、それを認めるようにすべきことを明らかにしている。第三に、委員会内部で少数者が十分に活動を行なうための保障を与えようとした（証拠動議、少数者報告書の提出等）。第四に、少数者の保護のための憲法裁判所の役割を積極的に述べていることなどが注目される。そして、これらの点については、たんに議院規則上の問題としてでなく、憲法問題として明確な規定を設けることが必要であると結論づけている。

(3) 一九六九年五月一四日の連邦議会調査委員会の設置及び手続に関する法律案 (Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages, BT. Drucksache V/4209——以下「IPA草案」と略記する)とバイエルン及びベルリンにおける関連規定 (Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23. März 1970 und Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. Juni 1970)

連邦議会及びラント議会での調査委員会の設置と手続に関する法律制定の動きは、一九六〇年代後半に特に活発となった。一九六九年五月には、連邦議会に本稿で紹介するIPA草案が提案され、一九七〇年にはいくつかのラントで法律が成立した。W・ベッカーが、IPA草案、バイエルン及びベルリン法における規定を対照させているので、本稿の論述に必要と思われる部分のみ以下に紹介したい。⁽¹⁰⁾

調査委員会の設置について

(IPA草案第二条)

① 調査委員会は、特定の調査付託について、その都度 (jewells) 設置される。

② 設置は、連邦議会の決議によって行なわれ、議員の四分の一の動議がある場合、設置が行なわれなければならない。

(バイエルン法第一条)

① ラント議会は、調査委員会を設置する権利を有し、かつ、その議員の五分の一の動議にもとづき設置する義務を負う。

② 調査委員会は、特定の調査付託について、場合場合にに応じて (von Fall zu Fall) 設置される。

(ベルリン法第二条)

① 調査委員会は、代議院による決議によってのみ、かつ、特定の調査付託についてのみ、その都度設置することができる。

調査対象の特定性及び変更 (拡大) について

(IPA草案第二条)

④ 調査対象は、設置動議の中に十分にいいあらわされていなければならない。

設置動議の中にあらわされた調査対象は、次の場合にのみ、連邦議会の決議によって、動議提出者の意思に反して具体化又は拡

大することができる。

- (a) 調査対象の核心が影響をうけず、かつ、
- (b) それによって調査手続の本質的遅滞が何ら予想されないとき。

明確に別個の調査委員会の設置を求めることを表明しなければ、(a)及び(b)の要件をみたさない、具体化又は拡大を求める動議は、別個の調査委員会の設置動議としての効力を有しない。

(バイエルン法第二条)

② 調査対象は、調査付託を行なうさいに (bei Erteilung des Untersuchungsauftrags) 十分言いあらわされていなければならない。

③ 少数者動議の中に示される調査対象は、次の場合にのみ、追加動議によって拡大又は補足することができる。

- (a) 当初の調査対象の核心が維持されたままであり、かつ、
- (b) それにより、調査手続の本質的遅滞が何ら生じないとき。

(ヘルリン法第二条)

① 設置及び事後的付託についての動議及び決議は、調査対象を正確に言いあらわしていなければならない。

② 設置動議の中に示された調査対象は、調査手続の本質的遅滞が何ら予想されない場合にのみ、動議提出者の意思に反しても、代議院の決議によって拡大することができる。

証拠調に関する少数者権

(I P A草案第一二条)

② 証拠が明白に調査付託の範囲内に含まれていない場合を除いて、それが動議提出者、委員の四分の一又は被調査者 (Bp.)

ドイツ連邦議会調査権についての一考察 (三)

troffene) によって申請されたときには取調べられねばならない。

(ベルリン法第一〇条)

② 証拠が明白に調査付託の範囲内に含まれていない場合を除いて、それが動議提出者、委員会におけるその代表者又は委員の四分の一によって申請されたときには取調べられねばならない。

連邦議会における調査委員会の設置と手続に関する法律は成立しなかったものの、このIPA草案はその後、連邦議会で設置されたいくつかの調査委員会の手続準則として調査委員会設置決議の中で規定されている。⁽¹¹⁾ また、各邦レヴェルでは、一九六一年の前記「勧告」等をうけて、法律が制定されるに至った。若干の表現上の相違はみられるものの、バイエルン法、ベルリン法ともに、前記「勧告」の当該部分に対応している。

少数者による調査委員会設置動議については三者それぞれが異なった定め方をしていいる。IPA草案が基本法の要件(議員の四分の一)を踏襲しているのに対して、バイエルン法はワイマル憲法の要件(議員の五分の一)にならっている。これらに対し、ベルリン法がこれについて明文規定を欠いていることが注目される。⁽¹²⁾ この少数者権に対する姿勢は、少数者動議で示された調査対象の変更に関する三者の規定の相違に対応している。すなわち、設置動議、とりわけ少数者動議で示された調査対象の拡大・変更について、三つの規定がほぼ同じ要件をうたいつつ、IPA草案及びベルリン法が「動議提出者の意思に反して」行ないうることを明規するのに対して、バイエルン法はこの点を明示していない。ただ、バイエルン法は、少数者の証拠調要求権について何ら述べていない。その他、調査結果——最終報告における少数者の反対意見公表権をいずれの規定も有していること(IPA草案第二三条、バイエルン法第二一条、ベルリン法第一九条)等が注目される。

(4) 各邦議会議長會議による議會調査委員會の設置と手續に關するモデル草案 (Mustergesetzentwurf über die Einsetzung und das Verfahren von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen — 以下「モデル草案」と略記する——)

各邦議会議長會議は、一九六一年の「勸告」を一步すすめて、いくつかのラントで制定された法律をも参考にしつつ、一九七二年一〇月一九日、モデル草案を公表した。以下にその一部を紹介する。⁽¹³⁾

第一条 (任務及び許容性)

① ラント議會の調査委員會は、その解明に公益が存するところの事実關係を調査し、それについてラント議會に報告を行なうという任務を有する。

② 調査は、ラント議會の憲法上の権限内で行なわれる議決のための資料をラント議會に提出することに役立てられねばならない。

第二条 (設置)

① 調査委員會は、特定の調査付託についてその都度設置される。

② 設置は、ラント議會の決議にもとづいて行なわれる。

③ 憲法上の調査委員會設置(要求)権にもとづいて行なわれる調査委員會設置動議(少数者動議)は、憲法上の定数の署名によつて提出されなければならない。その他の点については、議院規則の一般規定が調査委員會設置動議に適用される。

第三条 (調査対象)

① 調査の対象は、調査付託が行なわれる際に、十分特定されていなければならない。

② 当初の調査対象の核心が維持されたままであり、かつ、調査手續の本質的遲滞が何ら予想されない場合にのみ、少数者動議

の中に示された調査対象は、動議提出者の意思に反しても拡大又は補足することができる。

③ 調査委員会は、(調査) 付託に拘束され、調査を拡大する権限を有しない。

第四条(第二三條) (略)

第二条(手続の中止及び停止 (Aussetzung und Einstellung))

① 調査手続は、他の手段によるすみやかな解明が期待されるとき又は裁判所の手続若しくは審理手続が妨げられるという危険があるときには中止することができる。中止は、ラント議会が決定する。委員会が少数者動議にもつき設置されたものである場合、中止には、動議提出者の同意を必要とする。中止された手続は、本会議の決議により、いつでも再開することができる。

(以下略)

本草案第一条は、調査委員会の任務を事実の収集に限定し、調査がラント議会の憲法上の諸権限行使のための資料提供を行なうものであるとした。この文言から調査委員会が調査事実の評価・判定を行なうことはできないという結論がただちに導きだされるわけではないが、いずれにしても調査委員会の任務をきわめて限定しようとする姿勢が読みとれよう。少数者調査権に対しても、署名を必要とする(第二条第三項)ことや、動議提出者の意思に反してでも調査対象を修正しうること(第三条第二項)を明規する等、やや制限的なニュアンスを含んでいる。ただ、調査手続の(一時的な)中止については、動議提出者の同意を必要としている(第二条第一項)。この規定は、前記IPA草案第二二条、ベルリン法第一八条にほぼ対応するものであり、少数者が必要とみなした事実の解明が、その意に反して中止されることのないよう動議提出少数者を保護する規定である。

(5) 憲法改革問題予備調査会の中間報告及び憲法改革予備調査会の最終報告

二つの予備調査会の任務は、基本法を現代及び予測しうる将来の必要に——その基本原則を守りながら——適合させることが必要か否か、又、どの程度必要であるかを検討することであった。憲法改革問題予備調査会は、一九七〇年一月八日、連邦議会で設置が決議され、一九七二年九月二一日中間報告を提出した。

憲法改革問題予備調査会中間報告 (Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT. Drucksache VI/3829)

第一部

A、議会改革

一、調査を行なう委員会 調査委員会及び予備調査会

(中略)

一・二・一 調査委員会の地位及び手続

……調査委員会における少数者権は、強化されなければならない。調査付託の範囲内にある、委員の四分の一によって提起される証拠動議は、委員会多数者が拒否しうることなく、つねに証拠調が行なわれなければならない。この義務の限界は、調査付託によって定められる。……

二 調査委員会の地位、任務及び手続

基本法第四四条にもとづく調査委員会の制度は、ドイツ連邦共和国の統治制度の中で——もちろん、ドイツばかりではないけれども——連邦議会自身及び連邦行政（政府をも含めた）における不正調査のための機関としての任務を持っている。調査委員会は、官庁又は個人が自己に委ねられた任務及び権能の不注意な (nachlässig) 不誠実な (unreidlich) その他不当な (unzulässig) 。

ドイツ連邦議会調査権についての一考察 (三)

行使の疑いをうけた場合ごとに設置されるのが一般的である。基本法第四四条は、本質的でより、一層広範な使用範囲をもこの制度に認めているのではあるが、このような『不正調査(Scandal-Enquete)』が公衆の中にも、調査委員会のイメージをつくりあげてきた。調査委員会は、とくに、議会多数者と反対派との間の政治的対決の手段ともなった。多数者が支持する政府あるいは自派の議員にかかわる疑惑事件の調査に対して多数者が持つところの利益は、反対派のもつ利益より少ないことがこれまでに明らかになってきた。……

二・四 調査委員会における少数者権

基本法第四四条第一項によれば、連邦議會議員の四分の一という少数者が調査委員会の設置を強要することができる。しかしながら、設置された委員会は、本会議の多数関係を反映している。委員会の手続中、少数者が、設置決議で追求しようとした目的を実現するためのいかなる便益をも持っていないとしたら、議会の設置義務と矛盾するだろう。このことは、とくに少数者の役に立つ情報提供者及び必要書類を審議の中で採用することを委員会内で少数者がこころみる、証拠動議の問題に關係する。それゆえ、本調査会は、委員会多数者は少数者の証拠動議を多数者の恣意によって否決することはできず、その証拠動議に同じ当該証拠(採択)決議を行ない、証拠を取調べることが首尾一貫していると考ええる。さらに、たとえ選ばれた多数者が議会構成の中で自己の意思を貫き通すことが議会主義的統治制度の論理に属するとしても、事実の解明という領域では、少数者の十分な権能が存在すべきである。もちろん、委員会の証拠調を共同決定することのできる、委員会少数者の権利は、調査付託の中にその限界をみいだす。この調査付託の範囲を明らかにのみ出しているならば、委員会は申請された証拠調を実行する必要はない。……

調査委員会設置の目的をいかくぐって議会多数者が攻撃する可能性を排除するために、本調査会は、基本法第四四条第一項の中に、必要な証拠調についての調査委員会の義務を明規することを定めるよう勧告する。そのことにより、基本法第四四条第一項の規定上議会内少数者により強要される調査委員会が、少数者の活動を引き受け、かつ活動しないままであることのないよう保障される。

一九七三年三月二二日、連邦議会は、憲法改革予備調査会の設置決議を行なった。この予備調査会は、一九七六年二月二日、最終報告をとりまとめた。最終報告は、一六章からなるものであるが、その第四章は「議会による監督」と名づけられ、調査委員会及び予備調査会の性格と任務についての問題提起と勧告を行なっている。以下にその一部を紹介する。

憲法改革予備調査会の最終報告 (Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT, Drucksache 7/5924)

第四章 議会による監督

一 調査委員会

一・一 問題提起

……調査委員会は、官庁又は個人が自己に委ねられた任務及び権能の不注意な、不誠実な、その他不当な行使の疑いをうけた場合ごとに設置されるのが一般的である。基本法第四四条は、この制度のより、一層広範な使用範囲をも認めているが、このような不正調査が調査委員会のイメージを公衆のうちに形成してきた。しかしながら、本調査会は、不正調査と、広範な立法計画の準備に奉仕する予備調査 (Enquete) とは——両者は現行憲法上、同一の基本法条文を根拠としているのであるが——将来、一層明確に区別されることが目的的であると考ええる。また、とくに、調査委員会は、議会の多数者と反対派との間の政治的対決の一手段となつた。議会の多数者が、その支持する政府内又は自派の議員の疑惑事件の調査に対して持つところの利益は、反対派よりも少ないことがこれまでに明らかになってきた。……

本調査会は、一九七二年三月二二・一三日及び六月二七日の各邦議会議長会議委員会の諸決定と同じく、調査委員会の機能の重点を、不正調査に際して事実の解明がそなわれるべきではないが、政治的対決の局面におくことにした。このことは、議会主義の初期と比べて、議会に対する理解が変わつたことが決定的理由となつた。独立し、かつ、政府から分離された憲法上の機関として

の連邦議会の自主性を放棄することなく、一方においては、連邦政府及び政府を支持する連邦議会（単独の、又は連立の）多数者が、他方においては、反対派が、多かれ少なかれ同質の相手として対立していることが考慮されねばならない。このことは当然のこととして、政府に対する監督が議会内反対派へかなり重心を移行することを意味する。したがって、後者（反対派）が制度的助けにより、少数者の立場から監督の任務を行なうことができる状態にしなければならぬ。全体としての議会が、この監督の任務を行使することは、政治的に適切でないとはいえないとしても、政府と政府を支持する議会内多数者が政治的には一体となっている結果、実際には、これを行使する気はあまり生じないであろう。

以上の基本的認識から、本調査会が決定した解決案が導きだされた。

一・二 本調査会の勧告

本調査会は、以下の勧告を決定した。この勧告は、一部は現行法を承認し、一部はこれまで行なわれてきた手続の変更を規定し、また一部は基本法第四四条の改正を必要とするものである。

1 連邦議会は、その議員の四分の一の動議があるときには調査手続を開始しなければならない。動議は、調査の対象を詳細に明示しなければならない。

2 2 6 (略)

7 調査委員会の各委員は、次の権利を有する。

- (a) 他の委員とともに証拠動議を提出する権利
- (b) その他の動議を提出する権利
- (c) 情報提供者に質問する権利及び
- (d) 連邦議会への最終報告の中で調査手続の結果について自己の見解を述べる権利

8 2 13 (略)

14 手続法は次の事項を含むべきである。

(a) 証拠決定の変更に異議を申し立てる、投票権ある委員の四分の一の権利

(b) (d) (略)

(e) 調査手続の中止及び停止の規定。この場合には、委員会の委員の四分の一が中止に、連邦議会の四分の一が停止に異議を申し立てることができなければならない。

15 (略)

以上述べた勧告を実施するため、本調査会は、次の基本法改正を提案する。

第四四条(新)

① 連邦議会は、調査委員会を設置する権利を有し、かつ、その議員の四分の一の動議にもとづき調査委員会を設置する義務を負う。この調査委員会は、議事を公開して必要な証拠を取調べる。公開はこれを禁止することができる。少なくとも二名の投票権ある調査委員会委員によって申し出られた証拠は、それが明らかに調査付託外にあるのでなければ取調べなければならない。

② (略)

③ 細目は、連邦法律が定める。この連邦法律は、特に、委員会少数者の権利を尊重しなければならない。

一・三 議会調査権の基本問題及び個別問題

一・三・一 議会調査権の基本的理解

議会は、事実関係の解明のために適当な調査手続を必要とする。議会のこのような調査手続は、裁判所類似の手続ではない。それは、むしろ政治的評価を行なおうとする議会的手段による事実の真相解明に奉仕するものである。……

調査委員会は、すべての関与者が、定められた手続にのっとって、同委員会に調査付託された問題について証拠方法を述べるこ
とができる場所である。提出された証拠を評価し、本会議に一定の動議を提出することは、調査委員会の権利及び義務であるが、

調査の結果を最終的には議会のみならず世論及び国民も評価する。もちろん国民は、通常、全調査手続を自ら観察して追跡することはできない。それはメディアによって知らされる。したがって、調査手続についての非党派的な報告が決定的に重要である。……

一・三・二 調査委員会の配員

……もし委員会が議員のみならず、裁判官——例えば、連邦諸最高裁判所の裁判官——をもって占められるならば、調査委員会の手続は客観化され、特に委員会の少数者に対して一層好ましい機会を与えることができるという考えは却けられた。……本調査会は、調査委員会においては常に政治的利害関係が重きをなし、かつ解決されるべきであるという見解である。このような政治的利害関係の判断・評価を、議会経験のない裁判官は議員ほどには出来ないであろう。調査委員会にとっては、事実解明ばかりでなく、その活動及びその結論の政治的效果も問題であるがゆえに、調査委員会は、依然として議会のなすべき事項たるべきであろう。……

(以下略)

憲法改革問題予備調査会の中間報告(以下「中間報告」と略記する)及び憲法改革予備調査会の最終報告(以下「最終報告」と略記する)は、現代の議会、とりわけ議院内閣制の下における議会の機能変化を前提として議会調査権の法的性格をとらえようとしている。そこから調査権の基本任務は、行政府に対する議会的監督であるという結論を導きだしている。基本法第四四条は、本来もっと広範囲の調査の可能性を秘めているとも考えられるとするが、これまでの運用の中で『不正調査』のための規定というイメージが形成されてきていると述べる。そして、これを否定するのではなく法的に明確な位置づけを与えることにより積極的に位置づけることをこころみているのである。この立場に対しては、最終報告の中の特別意見で異議が唱えられている。ヒルシ(Dr. Hirsch)特別意見は、⁽¹⁵⁾調査委員会

の目的は、政治的意見の相違がある場合でも出来るかぎり客観的に事実を解明することであり、政治的闘争の手段と解すべきではないとする。また、シェファー (Dr. Schäfer) 特別意見¹⁶⁾は、ワイマール憲法と基本法とでは議会対行政府 (大統領) の関係が大きく変化したのにもかかわらず、基本法第四四条はワイマール憲法第三四条をほとんどそのまま受け継いでいることを指摘する。そこから彼は、第四四条の調査権は、他の手段とならんで議会内の対決の一段となるという意味で、多数者と少数者との間の議会内対立を解決する資格はない、むしろ、全体としての議会が政府の責任を問いうる知識を獲得・改善しようとする目的を持つ事実の解明についてのみ資格を有すると結論づける。彼は、したがって、これまでの調査委員会の性格と構成を変え、裁判所類似の手續をもち、元裁判官からなる査問調査会 (Untersuchungskommission) を設置すべきだとする。

中間報告及び最終報告の基本的立場からは、当然のこととして、少数者権の尊重・拡大の方向が導きだされる。調査委員会設置動議提出要件は四分の一のままであるが、少数者の証拠取調要求権を明規しようとする姿勢は注目される。たんなる設置権だけではなく、まさに少数者が必要とみなした証拠を取調べうることが、少数者調査権の効果的行使に不可欠と考えられるからである。中間報告は、「委員会の手続中、少数者が設置動議で追求しようとした目的を実現するためのいかなる便益をも持っていないとしたら」少数者権はそれを基本法上に明規した意味がないだろうと述べている。これを受けて最終報告は、調査委員会委員二名による証拠申請動議をみとめている。かつてエームケ (H. Ehmske) は、基本法第四四条の核心は委員会の証拠調権であり、政府・官庁の意思に反してさえも、委員会が必要とみなしたならば強制手段を行使してでも調査を行なうことが調査委員会の任務と権利であると述べていた。¹⁷⁾これに対して、特にヒルシ特別意見は、少数者権に消極的である。調査委員会の設置を求めうるのは、一会派又は議

会の三分の一であり、証拠調べにおける少数者権も、委員長の拒否決定に対して三分の一が要求してこれをくつがえすことが出来るだけである。シェファー特別意見では、設置を求める少数者権は維持されるが先に述べた査問調査会の性格からして、調査権の行使における多数者・少数者の対立は問題とされない。

最後に、中間報告及び最終報告は、第四四条の調査権の性格を議会による行政府に対する政治的監督とし、広範かつ重要な一連の事項についての議会の決定の準備、特に立法活動を準備するためのものとしては、予備調査会を憲法上規定すべきだとする立場を採った。しかし、調査委員会の手続においては客観的事実関係が解明されるよう配慮すべきだとしている。目的と対象が政治的なものであればあるだけ一層その手続は客観的になされる必要がある。中間報告は、選挙によって構成された多数者が自己の意思を貫徹しうることは議会主義の原則であるが、「事実の解明という点では少数者の十分な権能が存在しなければならぬ」とする。最終報告も、この目的に奉仕する独自の手続法が制定されることの必要性を強調している。

調査委員会の証拠調手続に刑事訴訟に関する諸規定を類推適用することについては、これまでも疑問がだされてきたが、⁽¹⁸⁾本報告は、調査委員会の基本的任務を明らかにし、その目的遂行のために必要な手続はかくあるべきだという形で基本法第四四条第二項の廃止と独自の手続法制定を積極的に提唱したのである。

尚、本調査会の最終報告発表後、一九七七年一月一四日、CDU・CSU会派は基本法改正のための法律案(第四四條) (Entwurf eines...Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 44), —BT. Drucksache 8/1180—) 及びドイツ連邦議会の調査手続に関する法律案 (Entwurf eines Gesetzes über das Untersuchungsverfahren des Deutschen Bundestages, —BT. Drucksache 8/1181—) を連邦議会に提出したが成立しなかつた。⁽¹⁹⁾

(6) 連邦議会議院規則（議事規則）の改正

基本法第四四条の改正は、これまでの「勧告」、憲法改革予備調査会の最終報告及びそれらを受けた改正案の提案にもかかわらず実現していない。しかし、連邦議会の議院規則（基本法第四〇条第一項）は徐々に少数者権の拡張を行なってきた⁽²⁰⁾おり、議会（とりわけ反対派）の政府統制権能は重要な位置づけを与えられてきたと評価されている。

連邦議会議院規則（一九五一年二月二六日議決、一九五二年一月二八日公示）

第六三条（調査委員会）

① 連邦議会は、その議員の四分の一の動議にもとづき、その動議を事前に他の委員会に付託することなく、調査委員会を設置しなければならない。この動議には、立証主題（Beweistheme——調査事項）をかかげなければならない。

② 調査委員会の議事及び委員長の権能については、基本法第四四条、本議院規則の諸規定及び将来定められる調査委員会の手続に関する特別規定が適用される。

第一〇四条（調査委員会の設置動議）

基本法第四四条の規定により調査委員会の設置を求める動議は、その動議が議事日程にのせられているときにかぎり審議することができらる。

一九六九年の議院規則改正の中で、連邦議会は、第七四条のaに予備調査会に関する規定をもうけた。それまでに調査委員会の性格・任務とその手続について論議がさまざまになされてきていたが、イギリスの王立委員会（Royal Commission）をも参考にして、議員以外の専門家を加えて総合的・専門的な調査を行なう機関として設置される

ことになった。⁽²⁾

第七四条の a (予備調査会)

(一九六九年六月一八日議決、同年六月二五日公示)

① 連邦議会は、広範かつ重要な一連の事項を決定する準備のために予備調査会を設置することができる。議員の四分の一の動議があるとき、連邦議会は、これを設置する義務を負う。この動議は、予備調査会への付託事項を示していなければならない。

②③ (略)

この第七四条の a の新設は、調査委員会(基本法第四四条、議院規則第六三条)の性格・任務の明確化に大きく貢献したということができよう。つまり、連邦議会の決定を準備するための事実の総合的・専門的調査は、必ずしも議員が最も有効になしうるとは言えず、より一層適切な機関が考案されるなら、その機関に委ねればよいからである。

これに対して、国民代表としての議会は、本来的に行政府に対する統制の任務を有している。調査委員会の任務をこの意味で限定し、明確にすることは、調査権の法的性格を明らかにすることになるだろう。この第七四条の a の「予備調査会」に基本法上の根拠規定を独自に設けようとする提案は、憲法改革予備調査会の最終報告でもなされている。但し、そこで勧告された基本法第四四条の a では、第二項で証拠調権が認められているが、少数者の調査会設置動議提出権は認められていない。たしかに、予備調査会の任務は「本質において原則として不正調査委員会と区別される」べきであるが、その設置が議会によって決定される以上、少数者権は明示されるのが妥当であろう。

議院規則における調査委員会に関する規定は、一九八〇年六月二五日の大改正によって変更された。予備調査会に

ついでの規定（それまでの第七四条のa）は新第五六条に明規されたが、調査委員会についての第六三条、第一〇四條は廃止され、委員会についての一般規定（第五四條）の中に含まれることになった。（一九八二年三月一七日にも議院規則の改正が行なわれたが第五四條は八〇年改正のままである）。

第七章 委員会

第五四條（常任委員会及び特別委員会）

① 連邦議会は、審議の準備のため常任委員会を設置する。個別的な案件のため、連邦議会は特別委員会を設置することができる。

② 基本法、連邦法律、又は特別の議院規則で異なった定めのないかぎり、基本法又は連邦法律が委員会の設置を定めたり認めている場合には、設置と手続は本議院規則の定めるところによる。

調査委員会、基本法第四四條。選挙審査委員会、基本法第四一條及び……（以下略）

これまで議院規則上、特別規定を有していた調査委員会はこの改正により連邦議会の特別委員会の一つとしての一般的規律に服することとなった（もちろん、基本法第四四條の適用をうけるかぎりにおいて特別の地位と手続を有することは当然である）。以前から調査委員会には、議院規則の「委員会」に関する一般的諸規定が適用されてきていたがあくまでも補充的なものであった。調査委員会の手続に関する法律を制定する努力も続けられてきていたことはすでに紹介してきたところである。旧第六三條及び一〇四條の削除と新五四條の制定がどういう意図のもとに行なわれたのかは今後の研究課題として残しておくとして、本稿との関連で言えば、このことによつて一層、議院規則全

体の、少数者に対する姿勢が調査委員会の考察に重要性を持つようになったといえる。この意味からすれば、議院規則が着実に少数者権を拡大しているといっていると評価できることは、少数者調査権をも積極的にその中に取り込んだとも考えられる。しかしながら、議院規則のレベルにおける少数者権の保護は、議会の運営における民主化——K・レーヴェンシュタインのいうところの「機関内統制 (Intra-Organ-Kontrolle)」——という側面がかなり強いとも考えられる。政府に対する議会の統制(とりわけ少数者による統制)の一段とされる調査権(少数者調査権)の問題を議院規則の一般論のレベルに解消してしまうことが妥当かどうかは問題があるのではなからうか。この点については次節の学説の検討の中でふれてみたい。⁽⁸⁷⁾

- (1) この勧告の全文の紹介としては、島川豊「西ドイツにおける議会の国政調査権(統稿)——調査委員会の手続に関する各邦議会議長会議の勧告について——」『レフマンズスーハ四号六頁』がある。
- (2) W. Becker, Ein Beitrag zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, DÖV 1964, S. 505, 508.
- (3) W. Becker, a. a. O., S. 505.
- (4) これらの判決の紹介は、拙稿「議会の調査権について——ドイツ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。
- (5) Vgl. U. Kellier, Die Aktenvorlage und Beamtensausage im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, AöR 88 (1963), S. 313.
- (6) 本勧告の「ドイツ」の語「vgl. W. Becker, Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, ZParl. 3, 1972, S. 425.
- (7) この第三四回大会での議論については、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二二三頁、二六〇頁参照。
- (8) K. J. Patsch, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse

grundlegend zu ändern? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 45 DJT, Bd. I, 1964, Teil 3, S. 1; H. Ehmke, Verhandlungen des 45 DJT, Bd. II, 1965, E. 1 ff. Vgl., N. Acherberg, Theorie und Dogmatik des Öffentlichen Rechts Ausgewählte Abhandlungen 1960-1980, 1980, S. 367.

(9) W. Becker, ZParl. 3 (1972), S. 425, 436.

(10) W. Becker, ZParl. 3 (1972), S. 425, 439 ff.

(11) IHA草案の細かい内容については、麻生茂「西独の連邦議会調査委員会」ノットマンズ三三三六頁参照。

(12) ヲermann法の規定は、西独の連邦議会調査委員会「ノットマンズ三三三六頁参照」
Untersuchungsausschüsse im Abgeordnetenhaus von Berlin, ZParl. 3 (1972), S. 463; J. Rinck, Ausbau der Minderheitenposition im Recht der Untersuchungsausschüsse, ZParl. 3 (1972), S. 470. リンクは「議会の四分の一の少数者動議を」委員会に託すべからざる調査委員会が設置されるべきならば、調査対象の変更は動議提出者の申立に委ねられるべきであると述べている等々、明規をリマン法に求められた。現在では「ermann法の少数者調査権が保障されている」。

(13) W. Becker, ZParl. 3 (1972), S. 425, 427 f.

(14) 憲法改革予備調査会の審議及び最終報告については、H. P. Ipsen, Zum Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, DÖV 1977, S. 537; K. Stern, Der Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, ZRP 1977, S. 12; C. O. Lenz, Reform des Untersuchungsverfahrens Beratungsstand der Enquete-Kommission Verfassungsreform, ZParl 6 (1975), S. 288. 麻生茂「西独連邦議会における調査委員会に関する憲法改正の動き——憲法改革予備調査会の最終報告から——」ノットマンズ三三三六頁四五頁、栗城寿夫「紹介——憲法改革調査委員会の最終報告書」比較法研究四〇号二〇六頁等参照。

(15) BT. Drucksache 7/5924, 65 ff.

(16) BT. Drucksache 7/5924, 70 ff.

(17) H. Ehmke, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Verfassungsschutzämter, DÖV 1956, S. 417.

(18) 拙稿「フェッセン連邦議会調査権についての考察(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一一七頁参照。Vgl., W. Wagner, Vernehmungs- und Vereidigungsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, NJW

1960, S. 1936; H. J. Rinck, Verfassungsrechtliche Grenzen der Beidigungsbefugnis parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DVBl. 1964, S. 766.

(19) 麻生・前掲 (フマンヌ三三七号) 四五頁以下参照。B.T. Drucksache 8/1180, 8/1181。

(20) 吉田栄司「西ドイツ連邦議会における反対派の政府統制権能」法学論叢一一三卷三号五六頁。

(21) 一九六九年の改正条文の紹介としては、下田久則「西ドイツ連邦議会議事規則(上)」「下」レファレンス二四三号六四頁、二四七号八四頁参照。

(22) Karl Loewenstein, Verfassungslehre, 3 Aufl., 1975, S. 180 f., 197 f.; 本書一九五五年版には、邦訳として、阿部照哉・山川雄己共訳『現代憲法論』がある。この問題と関連するが、連邦議会での党派形成必要議員変更の問題がある。この点については、本節(四)で論及する。

(23) 第四五回ドイツ法律家会議では、オッパーマン (Oppermann) もドイツ議会主義における主要構成の一つとしてコントロールの問題及び反対派の役割をあげている。少数者権の強化、調査委員会の役割の問題はそれの中に位置づけられている。H・メイヤー (H. Meyer) も、H・P・シュナイダーの「新認識」の過剰を警戒しつつもそれを一応評価している。その他、これらの学説の検討は本節(四)に譲る。Vgl., Verhandlungen des 45 D.J.T. Bd. II (1965) F. 83 ff.

(三) 議会調査権についての主要な判例

(1) 主要判例

議会の調査権に関する戦後の主要な判例の要旨はすでに別稿で紹介したので、ここではその概要と問題点を指摘してみたい。⁽¹⁾

① リーネブルク上級行政裁判所一九五四年四月二六日判決⁽²⁾

ニーダーザクセン議会で少数者動議にもとづき設置された調査委員会に、多数者が新らたな調査付託を行なったことに対して、それが憲法違反だとして争われた事件である。

本判決は、第一に、少数者に与えられた憲法上の少数者権は、憲法争訟上議員自身によって主張しうるものであり、議員が所属する会派が主張することは認められないこと。第二に、少数者調査権と議会（多数者）との関係については、「多数者は、少数者動議の本来の対象をこえる事実についての調査を、少数者動議にもとづき設置される調査委員会に委ねることはできない」とした一九二七年六月一八日ライヒ国事裁判所判決の原則を踏襲すること、を明らかにした。調査委員会は、とくに、行政の監督に役立つものとされ、ここから調査委員会の任務として行政上の不正調査が重要な意義を持つとされる。しかしこれらの任務は、あくまでも議会の決定を準備するものであり、政府与党と反対党との間の政党政治の対象となるものではないと理解されている。後の判例のように、調査権を議会による行政の統制・議会内反対派による統制と明言するまでには至っていないが、調査委員会の主たる目的を行政の監督とし、ここから少数者調査権の保障を把握していこうとする姿勢は積極的に評価できるものといえよう。

多数者による調査対象の変更内容は詳細に検討され、それが少数者に対する「反撃」を意味するとき、憲法違反であると判断される。本件では、政府の人事政策等の調査が問題となったが、多数者は当初の調査対象となった「政府」の中に動議提出少数者が以前参加していた時期の「政府」をも含ませようとした。調査対象のこのような変更が、少数者権を侵害する憲法違反の「反撃」であることは当然であろう。

② ヘッセン憲法裁判所一九六六年一月二四日判決⁽⁴⁾

ドイツ連邦議会調査権についての一考察(三)

ヘッセン憲法第九二条は、「ラント議會は調査委員會を設置する権利を有し、かつ、その議員の五分の一の動議にもとづき調査委員會を設置する義務を負う」と定めている。少数者がヘッセン議會に、ある事件の調査を求める動議を提出した際、議會は明示的な決定をなさず、議長が設置確認の宣言をただけであった。この調査委員會設置手続に対してヘッセン政府が憲法違反であるとの訴えを提起したのが本件である。

本判決は、ラント議會の調査委員會設置について、少数者動議にもとづく設置に際しても議會（本會議）が設置を決定すること、少数者動議が憲法に違反しているか否かを審査することは議會の義務でもある、と判示した。特に、少数者調査権が濫用される危険性を避けるため、議會による少数者動議の合憲性審査は重要性を持つ旨指摘している。少数者動議の取り扱いについては、調査対象の合憲性の確保と少数者権の尊重という二つの要請を共に満たす必要があるため、議會の慣行、学説は区々にわかれてきた。⁽⁵⁾ 本判決は、調査委員會設置について、少数者は合目的判断にもとづいて設置動議を提出し、多数者はその合法性を判断すると述べている。そして、設置決議の合法性が疑わしいとき、設置手続——議會の決定——の問題を無視することはできないとする。この場合にはあくまでも議會の正式の決定が必要であり、多数者による少数者権侵害の危険は、この決定が憲法裁判所の事後的審査に服するということによってコントロールされるという立場を採った。本判決がこのような結論を導き出した前提には、少数者調査権が政治的宣伝の手段として濫用される危険性をもつものだという判断がある。別のところで「議會と政府との間の变化した関係、及び現代の権力分立の問題性がここで忘れられてはならない」とも述べられているが、調査権が議會の反対派の有する道具であるということがここではかなり否定的な評価を下す理由とされていることが伺われる。

この他、本判決は、調査委員會が議會の補助機関であること、調査権の限界としての『コロラル (Korollar) 理論』

を採り、本件調査は政府のイニシアティブ領域を侵すものであると判示する。また、議長の調査委員会設置確認に対する黙示の承認・決定によって調査委員会が設置されるといふ「簡素化された手続」⁽⁶⁾は、多数者にとって、自己の政策的理由等から認めることのできない動議に明示的な賛成の意思を表明することを避けられるので、本判決も認める如く「政治的にも有効であることが理解される」。たしかに設置動議に法的疑念が存する場合、それをそのまま設置することに問題がないとはいえない。しかし、たんなる「疑念」だけで十分なのか、どの程度の「疑わしさ」があったとき、その合憲性・合法性を審査するため委員会に付託しうるのか、その要件を明らかにする必要があるだろう。

③ ヘッセン憲法裁判所一九七二年二月九日判決⁽⁷⁾

特定の人物に対するヘッセン議会の調査が調査委員会の設置前から新聞等で話題になり、その後、議会で調査委員会が設置され、正式に調査が開始された。このことに対して、調査委員会設置により基本権を侵害され、その活動の継続により今後基本権の新らたな侵害が生じうるとの訴えがなされた。

本判決は、まず第一に、ラント議会による調査委員会の設置それ自体が市民の権利を侵害するものでないこと、第二に、調査権は、公益の存する事項にのみ及び、個人の私的事項には及ばない旨判示した。設置自体は議会の内部的行為であるところから、基本権侵害の問題は生じないとされる。設置自体でなく、設置の際市民に対して直接的效果を持つ権限の付託がなされた場合に問題となることはもちろんである。調査テーマの漠然性は、別の判例において違憲の問題が生ずるとされているが、そのこと自体から基本権侵害を導き出すという手法は採られていないようである（この点アメリカ合衆国の判例と異なっている）。まして、調査テーマの憲法違反的解釈のおそれがあるという理由

だけから基本権訴訟を認めることはできない、と本判決は明言する。ただこのような形で、市民の基本権侵害の訴えの可能性を一般的に否定してしまうことに疑問がないわけではない。一九六〇年のBGH判決以降、調査手続の法治国家的観点から問題点が指摘されているし、最近の判例（連邦行政裁判所一九八〇年一月二一日判決）では、証人として尋問のため召喚された場合には行政法上の手続で争い争うことが認められてきたからである。もちろん、本判決も調査委員会が活動する中で、証人として尋問等されるにいたった段階で制定法上の保障を受けることを否定してはいないが、設置時における調査テーマの内容、及びその明確性の要請と基本権との関連にも論及すべきだったのではないか（調査委員会設置手続、調査テーマの特定性、明確性は基本権訴訟に重要な意味を持たない旨判示する）。

本判決は、元来私的な性格を持つ事件であっても、特定の状況の下では「公益」の視野の中に取り込まれる可能性も忘れられてはならない、と述べる⁽⁸⁾。この点が、基本権訴訟の否定という文脈の中で述べられたことを差し引いても、調査対象の「公益性」判断としては評価できるであろう。調査権は公益の存する事項にのみおよび個人の私的事項にはおよびないということは異論のないところであるが、何が公益かということについては当然に意見がわかれるからである。少数者が公益の存する事件だと判断して提起した事項については、多数者が公益性なしと考えても、明確な論拠を提示しないかぎり公益性の推定をうけるということができよう。

④ バーデン・ヴェルテンベルク憲法裁判所一九七七年四月一六日判決⁽⁹⁾

大学病院等における不正の実態を調査するため、バーデン・ヴェルテンベルク議会の少数者により調査委員会設置

動議が議会に提出されたが、議会はこの動議に憲法上の疑義があるとして、これを常任委員会に付託した。常任委員会の違憲判断を受けて議会がこの少数者動議を否決したことに對して憲法訴訟が提起されたのが本件である。

本判決は、まず第一に、調査対象の「特定性命題」（バーデン・ヴェルテンベルク憲法第三五条第一項第二段）が、少数者調査の場合には議会での調査委員会設置決議ではなく、少数者の提出する動議に要求されるとした。第二に、議会の多数者は、少数者動議がこの「特定性命題」をみたすよう力を貸すことを法的には義務づけられていないこと、第三に、調査委員会が部分的にでもその成果をあげることが期待しうる時間がある場合には（本件では約四ヶ月）、調査委員会設置動議を提出することができるとした。その他、訴えの利益等についても判示している。

少数者権の表現としての少数者調査権は、反対派による政府―議會多数者に対する統制を可能ならしめるものであるとの前提から、本判決の結論は導きだされる。調査対象の特定性が、少数者による設置動議の中でみだされていなければならぬことは、多数者がこの設置動議内容を追加動議等によって変更できないことを保障することと對をなして理解される。多数者が、少数者動議の不十分性を補い、反対者権の行使に手を貸すことは制度矛盾であり、認められないとする。設置動議が「特定性命題」をみたしているか否かについての具体的判断を本判決はかなり厳格に行なっているようである。政府の活動に対する包括的・一般的調査が認められないことは、特定の事実関係を解明するために設置されるという調査委員会の性格からして当然であろうが、本件の調査対象が「不正」に関するものであることからすれば、少数者の主張に一応の合目的性の推定をなしたうえで、その「特定性」が審査されるべきであろう。調査が可能な時期について、本判決は、少数者権の尊重、政府活動の有効な統制のために部分的にでも任務を果たしうる期間があれば、たとえ任期満了が近づいていても調査委員会の設置は決議されるべきだとしており、この点は

妥当な結論といえよう。

⑤ バイエレン憲法裁判所一九七七年六月二七日判決^⑩

バイエルン議会の少数者は、ある事件の事実関係の解明と、その事件への公務員の関与を調査するための調査委員会設置動議を提出した。議会は、この調査には公益が存しないとして多数で修正動議を可決した。これに対して憲法違反の訴えが提起されたのが本件である。

本判決は、これまで学説・判例で論議されてきた調査権の論点のほとんどに論及する。まず第一に、調査権は、議会の多数者が政府の担い手となる議院内閣制の下では反対派の権利であり、したがって少数者調査権は政府の統制を行なうための反対派の手段であると明言する。⁽¹¹⁾しかし、第二に、調査委員会は議会の補助機関であり、議会の権限内でのみ活動し、その決定を準備するものであるから、事実のみを調査し何の決定も行なうべきでないとする。ここから第三に、調査委員会は三つの側面から活動を限定されると判示した。すなわち、内容上、議会の権限によって、作用上、議会の決定の準備に、そして前二者の制限内で、事実の調査・証拠の取調(刑事訴訟法の準用をうけた)に限定される、という定式化である。

本判決は、通説的見解であるコロール理論、「事実の調査」論が、調査権(とりわけ少数者調査権)にとって否定的役割を果たした一例といえる。議院内閣制の下における調査権の意義を語ってはいるものの、その前提が事案の解決に十分生かされているとはいえないようである。本判決は、調査対象の特定性の欠如を理由に、部分的に、議会(多数者)による修正を正当化し、全体としての少数者動議の本質的内容は変更されなかったと判示した。しかしながら

この判決の中でも、少数者権尊重について確立されてきたこれまでの判例の原則は貫かれているといえよう。少数者動議は、調査対象の本質的変更、手続の著しい遅滞が生じない場合にのみ拡大・変更しようということ。少数者動議に新しい調査対象を付け加えることはできないこと。不正調査のため少数者によって提起された動議は、公益が存在しているという推定をうけ、多数者は明確な反対根拠を示さないかぎり、少数者の公益判断を受け入れねばならないこと等である。本事案の個々の事実関係の検討が必要ではあるが、本判決がこれらの原則を十分に生かしているかどうか疑わしいところである。

⑥ 連邦憲法裁判所一九七八年八月二日判決^①

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン議会の少数者は、ある議員の不正に関する調査を行なうため調査委員会設置動議を提出した。議会は、新たな調査対象（少数者に属する議員の調査）を付け加える追加動議を賛成多数で可決した。これに対して憲法訴訟が提起されたのである。

本判決は、連邦憲法裁判所が議会の調査権を正面から取り扱った初めてにして、現在までのところ唯一の判例と思われる。

動議の変更・修正について本判決は、多数者が少数者の意思に反して、少数者動議で示された調査対象を拡大することが出来ないことは、ワイマール憲法時代からの判例・学説が一般的に認めていたところであり、議会の慣行もこの原則を踏まえて行なわれていたとする。調査対象の本質的変更や手続の著しい遅滞が生じない場合には調査対象を補足・変更できるという規定はいくつかのラント法の中にもみられるが、本判決は、原則としては少数者の意思に反

して調査対象の変更はなされてはならないとする。この結論は、少数者調査権の憲法上の意義から導き出される。すなわち、議会調査の重点は政府に対する議会的統制にあり、「この議会的統制は、議会と政府との間に緊張関係がある場合のみ保障される。……議会と政府との緊張関係は、議院内閣制の下では、一面では政府とそれを担う議院内党派との間の、他面では政府と反対党との間の政治的緊張関係に変ってきた。したがって、議院内閣制の下では、政府の監視という任務は、政府を構成する議会多数者によってではなく、まず第一に反対党——たいの場合少数者——によって果される。」という前提である。したがって、反対党に与えられた少数者調査権は、反対党自身の利益のためというよりは、民主的國家の利益のために与えられた、政府の公的統制のための手段であると位置づけられる。⁽¹³⁾

さらに、本判決は、調査委員会のたんなる設置権だけでは、少数者の政府統制権が十分に保障されているとはいえず、その自由な行使が必要であると、それゆえ、調査対象の決定が少数者に委ねられることが不可欠であると述べる。特定のテーマにつき、選挙期に限って活動しうる調査委員会の任務を恣意的に拡大したり、手続を引き延ばしたりすることは、政府に対する議会的統制を不確実なものとし、それゆえ認められないとする結論も妥当といえよう。

⑦ その他の判例

議会調査権の問題を取り扱った判例は、前記諸判例の他にもいくつか存在する。一九六〇年二月一九日の連邦通常裁判所判決⁽¹⁴⁾は、わが国でもすでに紹介されている。このBGH判決は、調査手続における刑事訴訟法の類推適用の問題について判示し、一九六一年の「勧告」に影響を与えた。一九七〇年四月一七日のブレイメン憲法裁判所判決は、

調査委員会自らは差押え、搜索を命ずる権限を与えられておらず、ブレイメン憲法第一〇五条第六項により、権限ある裁判官にこれを請求する旨判示した。⁽¹⁵⁾ 一九七八年一〇月三日の連邦通常裁判所判決は、証人の真実供述義務について判示している。⁽¹⁶⁾ さらに一九八〇年一月二一日の連邦行政裁判所判決では、調査委員会に証人として召喚された場合に行政法上の手続で争うことが認められた。また、議会の委員会の地位についての判例及び政党の憲法上の位置づけについての憲法裁判所の判例も本稿との関連では無視できない。これらの判例については次節以下、学説の検討の中で必要に応じてふれてみたい。

(2) 判例と少数者調査権

ワイマール憲法時代の国事裁判所の三つの判決と、本節で紹介した六つの判決の中で、少数者調査権尊重の姿勢は原則として貫かれ、少数者調査権の位置づけは明確にされてきたということが出来る。一九七八年の連邦憲法裁判所の判決が、議院内閣制の下における権力分立の意味、そこにおける議会調査権の意義を、議会少数者の政府統制権能と明言したことにこのことは集約されるだろう。

しかし、この少数者調査権の位置づけが、必ずしもそのまま少数者権の拡大の方向で個々の判例の中で援用され、事案の解決に役立っていったということはいえないように思われる。調査権がこのような性格を持つことは、客観的な事実の解明には否定的側面を持つともいうことができ、政治的宣伝の手段に墮しやすという評価も出てくることとなる。⁽¹⁸⁾ 一九六六年一月二四日のヘッセン判決は、このようなニュアンスを持ち、多数者による少数者動議の合憲性審査を強調する姿勢を示している（一九七七年バイエルン判決も同様であろう）。この問題の解決のためには、調

査権を政府統制権ととらえたうえで、事実及び事実関係の客観的な解明は議会の多数関係に支配されるべきでないこと、したがって少数者に可能な最大限の権能が保障されていることが必要であるということまで論旨を進めねばならないだろう。

多数者による少数者動議の変更可能性については、原則として、一九二七年の国事裁判所の判例が踏襲されてきた。ただ、ラント・レヴェルでは法律によりその要件が少し異なっている。連邦レヴェルでは、調査委員会の設置と手続についての法律は成立していないが、連邦憲法裁判所は少数者権を尊重する方向（少数者の意思に反する変更を認めない）を示している。しかし、この点について論及した判決は、概して、具体的判断に際しては前記要件を緩やかに解する傾向を持つといえる。

一般論としての少数者調査権の積極的位置づけにもかかわらず、具体的な判断でそれが生かされないこと理由としては、帝制時代から形を変えてつづいている「事実の調査」論及び通説的地位を占めているといわれるコロラル理論が挙げられるだろう。後者の内容のすべてがそのまま少数者権の制限にかかわりをもつと断定はできないが、これらの理論の検討が、少数者調査権の法的性格考察には不可欠である。次に、これらの点をふまえて調査権に関する学説を検討してみることとする。

- (1) 本稿で紹介する判例の概要については、拙稿・「判例」を参照していただきたい。
- (2) DVBl. 1954, S. 574.
- (3) RGZ 116, Anhang 45.
- (4) ESYGH 17, 1.
- (5) F. Klein, in: Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2 Aufl., 1966, S. 946; T. Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog,

Kommentar zum Grundgesetz, 1960, RdNr. 32ff. zu Art. 44. その他 拙稿・「判例」中に引用した文献参照。

- (6) T. Maunz, a. a. O., RdNr. 32, 34, 35, 37 und 38.
- (7) ESVGH 22, 136.
- (8) Klein, a. a. O., S. 945.
- (9) DÖV 1977, S. 524.
- (10) BayVBl. 1977, S. 597.
- (11) H. P. Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1974, S. 239; Friesenhahn/Partsch, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL. 16 (1958), S. 9, 35.
- (12) BVerfGE 49, 70.
- (13) 憲法上の機関として政党を明確に位置つけたハンブルク憲法第二三条のaについては、拙稿・「判例」の二四九頁の文献参照。
- (14) Vgl., NJW 1960, S. 1960.
- (15) NJW 1970, S. 1309.
- (16) NJW 1979, S. 266.
- (17) Vgl., DÖV 1981, S. 300.
- (18) 憲法改革問題予備調査会の意図は、まず第一に、調査委員会の手続の中立化と調査対象の政治性との間のジレンマを解決するにあり、第二に、少数者権の本質的強化をはかるといったこととされる。Vgl., C. O. Lenz, a. a. O., S. 291.

— 未完 —