

議会の調査権について

——ドイツの判例を中心として——

孝
忠
延
夫

- 一 問題の所在
 - 二 国政調査権（議会の調査権）の法的性格
 - 最近の論議を中心として ——
 - 一 「国政調査権」をめぐる最近の論議について
 - 二 イギリス及びアメリカ合衆国における議会の調査権
 - 三 ドイツにおける議会の調査権
 - 判例を中心として ——
 - 一 概 観
 - 二 判 例
- 小 括

一 問題の所在

本稿は、日本国憲法第六二条で明規された議院の国政に関する調査権考察の前提として、議会の調査権をめぐる論議を概観し、主として、わが国でこれまで紹介・検討されてきていないドイツの判例を紹介し、若干の問題点を指摘することを意図するものである。

議院内閣制の下で、議会による政府に対する統制を考えると、議院内反対派（ほとんどの場合、議院内少数者⁽¹⁾）の果すべき役割を無視することは出来ない。行政に対する統制作用が、一般的に、全体としての議会から議院内反対派の手に移行したとされる今日、行政統制の実効性は、議院内少数者が法的にも事実的にも活動しうる可能性に本質的に依拠しているといわれているからである。政府と議会との対立という観点からではなく、政府及びその与党と反対党との対立という観点から国家の統治機構を考察すべきであるという見方が近時西ドイツで有力になりつつあるといわれる。⁽³⁾

したがって、基本法第四四条で少数者調査権を保障している西ドイツの議会調査権の法的考察は、わが国の国政調査権の法的性格を考えるにあたっての不可欠の前提といえよう。⁽⁴⁾この立場から『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——』というテーマで研究中であるが、本来ならばこの中で論及すべきであるドイツの判例を、本稿でまとめて紹介してみたい。それゆえ本稿は前記拙稿と一体をなすものである。

(1) 本稿では「議院内少数派(者)」のことを、以下たんに「少数者」と略記する。議会外に存在する少数者グループをさすのではなく、議会内で多数派を形成していない少数派議員グループをたんに「少数者」と記すことにする。また、議会の有

する調査権(諸外国のものについてもわが国では「国政調査権」と呼ばれている場合が多い)をたんに「議会調査権」と略記する。

- (2) この問題については別稿で検討する予定であるが、以下に主要な参考文献のいくつかを挙げておく。H. P. Schneider, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 1974; derselbe, *Opposition und Information—Der Aktenvorlagensanspruch als parlamentarisches Minderheitsrecht—*, AöR 99(1974), S. 628; M. Friedrich, *Anlage und Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik*, DVBl. 1980, S. 505; H. H. Armin, *Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung*, DÖV 1982, S. 917; N. Acherberg, *Theorie und Dogmatik des Öffentlichen Rechts* *Ausgewählte Abhandlungen* 1960-1980, 1980, S. 346 ff. 鈴木重武「議院制民主主義と野党の地位」(田中古稀記念『公法の理論—』所収) 一四七五頁、一四八〇頁。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等。

- (3) 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。藤田宙靖「E・W・ハッケンフェルデの国家と社会の二元的対立論」(『法学(東北大学)』四〇卷三号三二頁、四一卷二号二五頁。同・『行政法学の思考形式』八九頁以下、三六〇頁以下等参照。

- (4) 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——) 関西大学法学論集三二二卷一号一七頁、三三卷一号二二三頁。尚、最近浅野一郎「議会の調査権」が公刊された。この中で国政調査権の章のまとめとして「最後に、現在の議院内閣制の下では、政府と議会との対抗関係は、政府(与党)と野党との対抗関係であることを考えるところ……『少数者調査権(Minderheitsenquerrecht)』の保障の問題が検討されるべきではなか」(二〇五頁)と述べられている。しかし、議院内閣制の下における政府と議会との対抗関係が政府(与党)と野党との対抗関係であることは鈴木重武・前掲論文等が明らかにしてきたし、このような現代議会政における少数者調査権の意義・内容については前掲・拙稿の中心的テーマである。同書中、一〇〇条調査権の行使における反対派の役割の否定的側面のみ指摘(二三七頁)があるが、このことと少数者調査権の意義についての評価がどのように結びつのか明らかでない。議会の調査権はたえず濫用の危険にさらされてくるし、「調査による統治」(A. Barth, *Government by Investigation*, 1956)とまじらわれるほど濫用的に利用されたこともあった。しかし、それにもかかわらず、その法的性格を明らかにすることによって有効・適切に行使する

ことが可能であり、少数者権も西ドイツ連邦議会議院規則一九八〇年改正等にみられるように拡大されてきているのである（この改正の詳細については吉田・前掲参照）。

二 国政調査権（議会の調査権）の法的性格

——最近の論議を中心として——

一 「国政調査権」をめぐる最近の論議について

国政調査権の「本質」をめぐる学説について、以前にはそれを「独立権能説」と「補助的権能説」の対立に大別するのが一般的であった。しかし最近ではこの区別の実益を否定し、国民の知る権利の保障という立場から、国政に関する情報の収集・事実の認定を行なうことにより、これを国民に還元するための手段ととらえる見方が主張され、かなりの支持を得ているようである。^①しかし、「国政」情報のたんなる収集、事実の調査・認定ということだけならば、明文規定の有無に拘らず国民代表機関としての、あるいは立法機関の部分機関としての議院の当然に有する権限、言い換えれば、そういう地位にある機関として行なうべき責務でもあるということが出来るのではなからうか。明らかにすべきは「責務」ではなく「権限」の法的性格である。諸外国の例をみても、明文規定の有無に拘らず議会が調査を行なうことは当然の前提とされている（その実効性は別として）。問題は、その調査権が法上明規されることにより、何らかの「権力的」性格を付与され、必要に応じて「強制的な」調査を行なうということの中にあると思われる。言い換えれば、「調査」の本質は、事実の収集・認定にあるとしても、「調査権」の本質は、事実の収集を、議院が必要と認めるときには「強制的」に行なうということの中に求められなければならないのではなから

うか。⁽³⁾ただ、このことは、補助的権能説の中でこれまで云われてきたように、国政調査権の性格を、議院(会)の自然権ともいふべき調査権に強制力を持たせたもの、ととらえることを意味しない。議会調査権の歴史、その発展をみると確かにそういえるとしても、それがそのまま憲法上明規された一権限の本質的品格ということはできないだろう。

この「強制的な」権限、「権力的」品格をどうとらえるかという点について、現在のところ、それこそがまさに、議会による政府の統制「権」としての品格を明示したものではないかと考えている。ここでいう政府統制「権」としての品格とは、一般に調査目的の中に挙げられている行財政監督目的の調査をいうのではなく、立法目的、情報提供目的等の調査の共通の品格としてとらえられるものである。⁽⁴⁾現代における議会議政の下で、国政に関する事実の収集を「強制的に」議院が行ないうることの意義は、議会と政府との對抗関係の中に求められる。「国政調査の役割とは、国政にかんする情報の収集と事実認定(ファクト・ファインディング)の作用に尽きるのではないか」⁽⁵⁾といわれる奥平康弘教授も、その前提として「国政調査権は議会主義に本質的な権能の一つである。議会が強力な執行府(行政府)と十分に對抗関係に立てないような、したがって議会主義が未熟なところでは、国政調査権は独立した権能として成立する余地がない」と述べておられる。⁽⁶⁾

たんなる調査と調査権、さらには国政調査権との異同が明確にされていないことは、国会法、両議院規則の規定上の不統一にも示されている。議事手続上の概念たる審査と調査の区別、調査と国政調査の関係が明らかにされなければならぬであろう。

まず第一に、あらゆる国家機関が法令によって与えられた権限を行使するために行なう「調査」は明文上与えられた権限を有効かつ適切に行使するための「補助的手段」であり、他の規定に抵触しないかぎり当然に行なうことの出

来るものである。第二に、法令上明文化された調査（権）と国政調査権の関係について、現行法上の規定からは、はっきりしない。議事手続法上「審査」と区別される「調査」とは、「議案等の審査とは全く別個に、一定の主題を設定して、これに関する情報の収集、事実の発見等一連の行為を行なう議事の手続」をさすものであり、「審査」とは「特定の議案の可否を決することを直接の目的として開かれる議事手続をさす」と解されている。⁽⁷⁾

松沢浩一教授は、国政調査の運用形態からみると、国政調査は一般調査と特別調査にわけられるが、本来の国政調査というべきものは、特定の具体的な案件を調査事項とする特別調査であり、一般調査は議員の質問権的作用とらえるべきだとされる。⁽⁹⁾ たしかに、一般調査と特別調査の区別の基準は、それが実態から導きだされたがゆえに、明確でないという批判もなされようが、松沢教授のこの問題提起は、国政調査権の明確な法的位置づけに貴重な示唆を与えるものと思われる。

特定の具体的な案件を調査対象とすべきことは、議会調査権の限界の問題として、合衆国でもドイツでも論議された。合衆国では特に特別委員会の調査に関して、議院の「授権決議」によってその委員会の権限内容・調査の性格が決定されるところから、授権決議の解釈をめぐって調査の妥当性・限界が論じられた。⁽¹¹⁾ 授権決議が漠然として不明確であることは調査自体の妥当性に疑問をなげかけるものと考えられてきたのである。⁽¹²⁾ ドイツにおいても、詳細は次章に譲るが、委員会への調査付託に際しては、調査事項の特定性が必要とされているのであり、行政に対する包括的・一般的調査は認められていない。わが国でもこのことは昭和二二年に設置された不当財産取引調査特別委員会や、昭和二四年に設置された考査特別委員会について問題となった。⁽¹³⁾ 国政調査は、「審査」やたんなる調査とは区別して国政調査そのものとして「国政に関する」特定の具体的な案件をもって調査事項とするものであろう。

ただ、いわゆる「一般調査」は必ずしも議員の質問権にのみ根拠づけられるものではないとも考えられる。また、議員の質問権に根拠づけられる「調査」は、当然のことながら国政調査権の行使に際しても行なわれる。現行の手續と運用はきわめてあいまいである。しかし、国政調査権は国会の権限でも議員の権限でもなく、議院の権限である。これらのことをあいまいにしたままでは、その有効・適切な行使は不可能であろう。

二 イギリス及びアメリカ合衆国における議会の調査権

議政の母国とされるイギリス、及び議会の調査権が発展している合衆国の議会調査権については、これまでも数多くの研究がなされてきた。イギリスにおいても合衆国においても議会の調査権の嚆矢とされるのは、いずれも議会による行政府（大統領）に対する統制が問題となった事件である。¹⁴ イギリスで現在議会調査権がそれほど活発に行なわれていない原因の一つとしては、責任内閣制——議院内閣制の確立により、国会と内閣との関係が原則として「協力・協働関係」になったことが挙げられる。これに対して、合衆国では、明確な権力分立制が採られており、調査委員会が「立法院と執行府とのインテンシブな対話の場」¹⁵ となつてゐるゆゑに、調査権の活発な行使がなされると考えられる。

合衆国における議会の調査権の性格を調査目的との関連で説明した、いわゆる「立法目的の理論 (legislative purpose doctrine)」¹⁶ は、たんなる立法権よりは、はるかに広い範囲に調査目的を及ぼした。議会の国民への情報提供作用は、「立法作用」との対比で強調されてはきたが、立法作用とは独立した作用として十分に承認されているとはいえない。¹⁷

しかし、議会調査権の国民へのこの情報提供という機能は、議員に対する発言・討論免責条項（合衆国憲法第一条第六節第一項——以下「SD条項」又は「SD特権」と略記する）の適用拡大によって新らたな可能性を見出しうるのではないか、という主張がなされている。⁽¹⁸⁾ 議員のこのSD特権は、合衆国憲法上明文の規定を欠く議院の「国政調査権」とは一応区別される、議員の調査活動を保障するものとも考えられるが、⁽¹⁹⁾ それをどう位置づけるにせよ、合衆国における議会調査権の問題を考察する際にその性格を明らかにしておく必要があるので簡単にでもふれておきたい。⁽²⁰⁾

合衆国最高裁は一八八一年、*Kilbourn v. Thompson* 事件において、このSD条項に初めて論及した。⁽²⁰⁾ 以後、一八七九年の *Hutchinson v. Proxmire* 事件判決まで一一件の判例が存在するといわれている。⁽²¹⁾ キルボーン判決以後の一連の判例は、どのような活動がSD特権を与えられるべき立法作用の中に含まれるかということを取り扱ってきたが、一九七二年の *Gravel v. United States* 事件判決は、議員のみならず議員の側近（助手——*aide*）にも「側近の行為が議員自身によって行なわれていたならば保護された立法行為であるかぎりにおいて」、このSD特権が及ぶことを明らかにした。⁽²²⁾ この判決は、SD条項の適用にあたって上院議員（*Gravel*）と彼の側近（*Rodberg*）との間に区別を設けることをしなかったが、側近が大陪審尋問から免かれることを認めたわけではない。しかし、議員の側近、議院・委員会のスタッフ等が約四万人に達するといわれている今日、これらの人々にどのような要件でSD条項が適用されるのか、という点をグラベル判決は明確にしていない。またこの判決は、議員との直接的結びつきを要件とせず側近が直接にこのSD特権を主張することも認めていた。しかしながら、ここには重大な濫用の可能性が潜んでいる。SD条項の保障が、選挙によって選ばれたわけではない、つまり選挙民に対して責任を負わない何千、何万という「被

「ユーザー」に対してまで及ぼされると考えるには、それなりの明確な論拠を提示することが必要である。グラベル判決はそれが欠けている。特定の立法的活動を議員とともに遂行するものは一応SD条項の保障内にあると考えられるが、SD特権を主張しうるのは議員に限定され、側近、スタッフ等は議員のために働いていたという確認を要求することができる、という主張も最近なされている。⁽²³⁾

これらの問題点をも含めて、イギリス及び合衆国における議会の調査権の性格についてはいずれ別稿で検討したい。⁽²⁴⁾

- (1) 奥平康弘「国政調査権の『本質』」法学セミナー増刊『現代議会政治』一五二頁。渡辺良二「国政調査権」法律時報増刊『憲法三〇年の理論と展望』二一六頁。堀部政男「ロッキード事件と国民の知る権利」法律時報四八巻六号一九頁参照。また、「議院の国政調査権は、議会による行政統制の手段であるにとどまらず、国民の直接的コントロールに寄与するものであり、国民の公務員選定・罷免ないし政治的責任の追求を実効ならしめるための手段として位置づけられる」ともいわれている。杉原泰雄・辻村みよ子「国政調査と犯罪調査」ジュリスト増刊『現代の汚職』一四四頁、一四九頁。渡辺宗太郎博士は、すでに昭和三二年に、「国民主権の監視的機能を現実に発動せしめるための機構として制度化されたものが效に云ふ議院の国政調査権限である」(『全訂日本国憲法要論』二二四頁)と述べておられる。また、中川剛「行政国家における行政統制」Law School 一五号一八頁も参照。

- (2) 渡辺良二「国政調査権に関する一試論(一)——補助的権能説の諸問題——」彦根論叢(滋賀大学)一七一号三九頁、四九頁以下。

- (3) ドイツで通説的見解である「事実の調査権」という概念をここで認めているわけではない。また、日本国憲法第六二条にもとづく強制手段が、イギリス及び合衆国の侮辱処罰権を継受したものでどうかについては疑問とされている(伊藤正己「国政調査権の史的背景」『憲法の研究』所収一五一頁以下参照)。しかし、最少限度の要求として証人の出頭及び文書提出を命ずる権限は「かかる権限を伴わないときは、もはや国政調査権の名に値いしないものである」(伊藤・前掲書一七三頁)

といわれ、国政調査権の裏づけとなるこれらの強制手段行使の当否をめぐって論議が展開されてきたのである。

(4) したがって広い意味でいえば議会が「立法権」を有するということも、行政に対する議会の優位、すなわち政府・行政に対する立法的統制であるとも考えられる。本文でいう、政府統制権としての国政調査権とは『事実の収集を、議院の判断によって強制力をもってしても行ないうること』まさにそのことのみによって政府・行政に対する議会による統制という意味を持つのではないか、ということなのである。

(5) 奥平康弘「国政調査権」自由と正義二七卷一〇号二頁、六頁。

(6) 同・三頁。

(7) 松沢浩一「国政調査権の史的概観」自由と正義二七卷一〇号三〇頁。ただ、ここで松沢教授は「調査」ではなく「国政調査」の手続的概念として述べられているが、筆者は本文では、「調査」の概念として引用した。

(8) 鈴木隆夫「わが国の委員会制度と特別委員会の性格」法律時報二二卷九号三頁、七頁によれば「調査」は広義の「審査」の中に含ましめられてきた。

(9) 松沢浩一「国政調査権の運用に関する基本問題」日本法学四七卷一号八五頁。

(10) 浅野一郎「議会の調査権」二〇四頁。

(11) 拙稿「アメリカ合衆国連邦議会調査権の性格についての一考察」法学ジャーナル(関西大学大学院)二九号一頁、三八頁以下。

(12) 後に述べる「立法目的の理論」によって授權決議の漠然性が治癒されるとした判例もあるが(Barenblatt v. United States, 360 U. S. 109, 1959) 漠然性が調査自体の適切性に疑問をなげかけたことは確かである。

(13) 斉藤秀夫『国会と司法権の独立』一六四頁。鈴木・前掲七頁以下。野中俊彦「国政調査のための特別委員会の性格」セミナー法学全集一〇『憲法Ⅱ』一六六頁等参照。

(14) 合衆国の一七九二年のセント・クレア調査以降についての調査の歴史は、J. P. Harris, Congressional Control of Administration, 1964, pp. 251-270.

(15) 高見勝利「英・仏・独の国政調査の実情」自由と正義二七卷一〇号一五頁、二二頁。ハリスは、行政に対する議会的統制は、政府(大統領)の政策の議会内反対者が行政特権(大統領特権)の制限と統制を行ないうる手段にかかっていると述べ

- 80 J. P. Harris, *op. cit.*, pp. 280-281.
- (16) J. Hamilton, *The Power to Probe—a study of congressional investigations*, 1976, p. 101-, p. 210.
- (17) 国政調査権の情報提供機能を取り扱ったものとして、猪股弘貴「アメリカにおける国政調査権の機能について——Informing function を中心として——」早稲田法学会誌三〇号三六七頁参照。
- (18) 山内幸雄「アメリカにおける Speech or Debate 特権の情報提供機能——国政調査権との関連をめぐって——」比較法政(法政大学)一九・二〇号一九三頁。本稿のSD特権の考察はこの山内論文に負ったところが大きい。(ただし Doe v. McMillan 判決の紹介の中で「校中メンソも認められるが、被告がメンソ上院議員及び彼の助手であるかのような記述は理解し難い。被告が下院小委員会委員長ではない。」)
- (19) 山内・前掲三二七頁。
- (20) Kilbourn v. Thompson, 103 U. S. 168 (1881). この判決はこうだが、前掲・拙稿中の文献の他、S. F. Miller, *Constitution of the United States*, 1891 (1980), pp. 412-6. 合衆国最高裁の判決はなすが、一八〇八年、パーソンズ (Parsons) 判事らの特権について、それは議員自身の便益のためのものではなく、議員が訴追のおそれなく人民代表としての職責を果たせるためにするところによって人民の権利を確保するものである。したがってSD条項適用の要件は緩やかに解釈されなければならない。知るところである。Notes, *The Speech or Debate Clause Protection of Congressional Aides*, 91 *The Yale L. J.* 961 (1982).
- (21) 拙稿・Notes は、その中で訴訟法第43条の① Hutchinson v. Proxmire 443 U. S. 111 (1979) ② United States v. Helstoski, 442 U. S. 477 (1979) ③ Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U. S. 491 (1975) ④ Doe v. McMillan, 412 U. S. 306 (1973) ⑤ Gravel v. United States, 408 U. S. 606 (1972) ⑥ United States v. Brewster, 408 U. S. 501 (1972) ⑦ Powell v. McCormack, 395 U. S. 486 (1969) ⑧ Dombrowski v. Eastland, 387 U. S. 82 (1967) ⑨ United States v. Johnson, 383 U. S. 169 (1966) ⑩ Tenny v. Brandhove, 341 U. S. 367 (1951) ⑪ Kilbourn v. Thompson, 103 U. S. 168 (1881).
- (22) Gravel v. United States, 408 U. S. 606 (1972).
- (23) Notes, *op. cit.*, pp. 972-3.

(24) 前掲・拙稿(法学ジャーナル二九号)は、イギリス及びアメリカ合衆国の議会調査権について概観したものであるが、もう少し論点を掘り下げて検討する必要があると思われる。尚、フランスの議会調査権の研究は非常に少ない。芦部信喜『憲法と議会政』、下田久則『フランス議会における強制調査権の復活』レファレンス三二五号一〇五頁等。

三 ドイツにおける議会の調査権

——判例を中心として——

一 概観

ドイツにおける議会調査権の特色の一つは、これまでも度々指摘してきたようにワイマル憲法第三四条で明規された少数者調査権である。ワイマル憲法第三四条は、「ドイツ・ライヒ議会は、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があれば、これを設置すべき義務を負う。この委員会は、議事を公開して同委員会または右の動議提出者が必要と認める証拠を取調べる。……」と定めている。この少数者調査権の提唱はM・ウェーバーによってなされた。彼の主張は当時のドイツの政治状況を前提にしたものではあったが、『行政国家』における議会の活性化のための普遍的意義を持つものといえ、その基本的内容は基本法第四四条にも受け継がれた。

基本法では、少数者の要件がワイマル憲法よりは制限されたが、最近の議会内反対党(少数者)の新らたなとらえなおしの理論的な柱の一つとして、ドイツ公法学におけるいわゆる「新傾向」を挙げることができよう。「新傾向」は国家と社会との二元論的思考にかえ「公的なもの」あるいは「公共」をもって公法理論を構築するための基本的な視座とし、「国家の統治機構を考察するにあたって、政府と議会との対比という観点からではなくて、政府およびそ

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⁽¹⁾とする。そこでは政党も「公共」(非国家的「公共」)の中に挙げられ、政府と一体となった議会にかえて、議院内反対党の役割が重視される。このような公法学の「新傾向」の影響もあって、少数者権は最近における連邦議会議院規則改正(一九八〇)の中でも拡大されその重要性をま⁽²⁾している。

本稿でとりあげる国事裁判所、憲法裁判所の判決のほとんどが少数者調査権にかかわるものである。以下これらの概要を紹介してみた。ただ、紙数の関係もありそれらの論点を整理して論及する余裕がなかった。各々の判例紹介の註の中で問題点を指摘することをご寛有願いたい。⁽³⁾(以下の判決要旨の中に付した註で記す文献は、筆者のコメントとして記したものであり、判例中に引用されたものではない。判例が引用する文献等は原則として判決要旨本文中に記すことにする。)

二 判例

- ① ライヒ暫定国事裁判所一九二二年七月二日判決⁽⁴⁾ RGZ 102, 425

〔事実の概要〕

ブレイメン憲法(一九二〇年五月一八日)には議会の調査権は明文化されていなかった。調査を実効的に行なうため、ブレイメン民会は一九二〇年七月三〇日、「民会の調査委員会に関する法律」及び少数者調査権を議院規則に採り入れる決議を行なった。ブレイメン参事会は、この法律及び決議が憲法に違反しているとしてライヒ暫定国事裁判所に訴えを提起した。

〔判旨〕

議会の権限に属する事項について委員会が調査を行なうことは、議会の権利である。委員会を設置するという権利そのものは、(明文規定の有無にかかわらず——筆者註) 国民代表議会が当然の権利として有している。政府の措置に対する議会の統制権は原則的に承認される。しかし、調査委員会は議会の権限に属する事項のみを審理することができる。事実のみを調査・確定しうるのであり、いかなる意味においても行政を侵害してはならない。

調査委員会の設置それ自体は、ブレーメン憲法に違反しない。憲法上、委員会の設置を禁ずる明文の規定は存在しないし、そのような慣行もない。しかし、本件で問題となった「法律」は、委員会に広範囲に亘る権限を帰属せしめ、そこで与えられている権限は高権的・権力的性格を持つものである。このような権限を持つ委員会を設置する権限は民会には与えられていない。さらに、議院規則にもこまれた「調査委員会は、民会議員の五分の一の動議にもとづいて設置される」という少数者調査権も憲法違反である。民会の決議は憲法第二九条にもとづき単純多数決で行なわれる。立法上別の表決方法は定められていない。

したがって一九二〇年七月三〇日の民会の二つの決定は憲法違反である。これらの内容は憲法改正(憲法第五八条)によってのみ導入することが出来るものである。

② ライヒ国事裁判所一九二三年一月二日判決⁽¹⁾ RGZ 104, 423

〔事実の概要〕

ヴェルテンベルク憲法(一九一九年九月二五日)第八条第二項は、「ラント議会は調査委員会を設置する権利を有

し、その議員の五分の一の動議にもとづいて調査委員会を設置する義務を負う」と定めている。この第八条第二項にもとづき、行政に対する調査を行なう調査委員会設置決議を行なうべきであるという動議が一九二一年三月二日、パツィラ (Barille) 議員を代表とする少数者によって提出された。このパツィラ動議は憲法委員会に付託されたが、憲法違反を理由として多数決により否決され、この決定は議会で一九二一年七月二二日承認された。これに対して、調査委員会設置動議の議会による否決は憲法第八条第二項に違反するとして訴えが提起された。

〔判旨〕

ヴュルテンベルク憲法第八条第二項は、議員の五分の一による動議に議会は無条件に義務づけられ、「調査委員会」を設置しなければならないと規定している。ここで調査の特定の対象を明らかにすることは明文上要求されていない。しかし、「調査委員会」というものは特定の事実に対してのみ設置することができるといふことも忘れられてはならない。このことは、憲法第八条の成立史のみならず、議会及びその他の機関に対する委員会の関係、委員会の目的からも明らかである。調査委員会は議会の補助機関であり、議会の決定を準備するという任務を持っている。本憲法第八条の模範とされたワイマール憲法第三四条の成立過程においても、委員会が事実の調査のみを行なうべきだという原則については意見の相違はみられなかったようである。

多数決原則の例外として規定されている、憲法第八条第二項は、その例外的性格からして、途方もない権利を少数者に与えようとするものとは考えられない。調査委員会設置動議提出に際しては、調査の対象が明示されるべきである。行政上のどのような行為に対しても、その合法性あるいは合目的性について任意に調査しようといふ一般の権限を調査委員会が有しているとは思えない。憲法第八条第二項にもとづく調査委員会設置動議には調査すべき事実が明

確に示されていなければならない。しかるに本バツィラ動議はこの要件をみたしていない。

したがって、調査委員会の設置に関する一九二一年三月二一日のバツィラ動議を否決した、同年七月二二日のヴェルテンベルク議会の決定は、憲法第八条第二項に違反しない。

③ ライヒ国事裁判所一九二七年六月一八日判決⁽⁶⁾ RGZ 116, Anhang 45
〔事実の概要〕

ブラウンシュヴァイク憲法（一九二二年一月六日）第二十九条第一項は次のように規定していた。

「ラント議会は調査委員会を設置する権利を有し、その議員の少なくとも四分の一の動議により調査委員会を設置する義務を負う。この委員会は、委員会あるいは動議提出者が必要とみなした証拠を公開の審理で調査する。公開は調査委員会により三分の二の多数決で停止することができる。ラント議会は、議院規則で調査委員会の手続を定め、その委員数を決定する。」

一九二六年一月五日、ヤスパー (Dr. Jäpper) 議員を代表とする一二名の議員は、ブラウンシュヴァイク議会に、特定の公務員に向けられた行為の調査ならびにその当時の内閣の人事政策に関する調査を行なうため九名の委員からなる調査委員会を設置すべきであるという動議を提出した（少数者動議）。同年一月一〇日、ブランデス (Brandes) 議員他一二名の議員は、先のヤスパー動議にもとづいて設置される調査委員会はさらに三点にわたって調査を行なうべきであるとする動議を提出した。一月一五日、議会において二つの動議の審議が行なわれ、ヤスパー動議は承認された。一月一七日、ヤスパー議員等は、ブランデス動議が憲法及び憲法上保障されている少数者権に違反してい

るとし、このことについてブランドス動議の審議継続を主張したが、ブランドス動議は採択にふされ承認された。そこで、ヤスパー議員等一二名の議員は、少数者動議により設置さるべき調査委員会に別の任務を付け加えたブランドス動議を承認した一二月一七日の議会の決定は憲法第二九条に違反し、それゆえ無効であるとして、その確認をドイツライヒ国事裁判所に求めた。

申し立ての理由づけは主要次のようなものであった。憲法第二九条で保障された少数者権にもとづいて設置される調査委員会に、少数者動議と本質的に異なった任務を委ねることは認められない。議会の多数者が、少数者動議を無視して調査対象を確定し、恣意的に調査対象を拡大しようとしたならば、憲法上保護された少数者は、要求した調査委員会の設置を何ら実現したことはない。憲法第二九条を根拠として提起された少数者動議は動議提出少数者の同意なくして変更されないということが確認されねばならない。ヤスパー動議（少数者動議）が、特定の公務員（警察本部長）に向けられた攻撃及び嫌疑の調査を要求しているのに対して、ブランドス動議は、この個人についての調査を企図するものである。このことは、ブランドス動議が本質的な点で少数者動議の内容を変更するものであることを明らかにしている。多数者は、もし必要と考えたならば、別の委員会を設置すべきである。

この申し立てに対して、内閣は意見を表明する立場にないとして何の見解も明らかにしなかったが、議会議長は主要次のような見解を述べた。議会においては少数者ばかりでなく多数者も調査委員会を設置する権利を有している。さらに、多数者は調査の対象を指導的に確定する権利をも持っている。したがって、少数者動議により設置された調査委員会の任務を拡張することも多数者の権利と考えられる。本件においては、二つの動議の意図する調査対象は重なり合っており、二つの別の調査委員会を設置する必要性は存在しない。

〔判旨〕

議院内少数者の動議にもとづき調査委員会設置を認める憲法第二九条第一項第一段は少数者の地位を強化するものである。議會、すなわち議院内多数者も調査委員会を設置しうるが、この多数者の権利は少数者に影響を与えるために行使されてはならない。少数者調査権の行使が少数者自らの手に握られている場合にのみ、この憲法上の目的は実現される。

調査委員会を設置する権利を持つものが調査委員会に付託される任務を定める権利をもつ。委員会の多数者が調査対象を定めるべきだとするならば、憲法上保護された少数者が、要求した調査委員会の設置を実現したといえないことは、一九二二年一月一二日のヴェルテンベルク判決が明らかにしたところである。同じことは議会の多数者が調査対象を確定した場合にもいえよう。少数者動議による調査対象の確定は、多数者を拘束するものであり、少数者動議の核心的内容を成している。しかしながら、少数者動議で示された調査対象の内容を全く変更することが出来ないというわけではない。調査委員会設置は議会の権限事項である。多数者が、少数者動議にもとづいて設置された調査委員会の活動にどの程度まで影響力を行使しうるかを考察するにあたっては、憲法第二九条第一項第二段の規定も参考となるだろう。委員会（つまり多数者——筆者註）が必要とみなした証拠を取り調べることができるのであり、調査目的達成のために委員会活動の形式と方法（Art und Weise）を定めることができる。そのかぎりて委員会の活動範囲は広げられるし、ここに委員会の裁量の余地が存することとなる。

少数者動議で示された特定の調査目的達成のため、説明が必要であると判断され、かつその調査対象と密接な関連を有する事実についてのみ議會は調査を調査委員会に付託する。これと異なつて、議會がそのような限定を無視して、

少数者によって示された調査対象に新しい対象を付け加えるとき、そこに少数者権の侵害が生ずる。少数者動議にもとづき特定の事実調査のため設置された委員会に、それと関連を有しない事実を調査することを多数者は要求しえない。調査のこのような拡大は、少数者が要求した調査を遅延せしめ、事実の解明の引きのばしとあいまい化をもたらすに違いない。それゆえ少数者動議にもとづいて設置される委員会に、少数者動議の本来の対象をこえる事実の調査を委ねることは、憲法で保障されている少数者権とは矛盾する。

以上述べた原則から本件で問題となっているブランデス動議の合憲性について検討してみる。ブランデス動議第三点についてみれば、調査の対象となる人事政策を行なった政府が、少数者動議の対象としている政府とは異なっており、調査の対象が一般化されてしまっている。これに対してブランデス動議の第一点は、少数者動議で示された特定の公務員にかかわりあいのある行為を調査することを意図したものであり、本質的な変更を加えたものとは認められない。ブランデス動議の第二点においても特定の公務員に関する調査が目的とされているが、ここでは少数者動議との関連はほとんど失われている。

したがって、一九二六年二月一七日のブラウンシュヴァイク議会の決議は、ブランデス動議第一点を採択した点については合憲であるが、同第二点、第三点の採択については違憲である。

④ 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⁷⁾ DVBl. 1954, 574

〔事実の概要〕

ニーダーザクセン議会のDP/CDU党派、FDP党派は、一九五三年二月四日、政府の人事政策に関する調査を

行なう調査委員会の設置動議を提出した（少数者動議）。動議提出者と役員会との協議により、この動議内容は一部変更され、同年三月二十四日、議会で承認された。この調査委員会は直ちに調査を開始し、六月一二日には連邦裁判官ベーム (Dr. Beym) も委員会に証言した。同年六月三〇日、SPD党派の四一名の議員はこの調査委員会に新らたな調査付託を行なう動議を提案した。この動議は七月二日、多数決で承認された。

これに対して、議会のDP/CDU党派は、一九五三年七月二日の議会の決定は、ニードーザクセン暫定憲法（一九五一年四月一三日）第一条に違反し、無効であるということの確認を求めて訴えを提起した。

〔判旨〕

(1) ニードーザクセン議会における動議は、憲法の規定によれば、議員の特定の少数者によって提出される。すなわち、議員自身によって提出されるのであり、党派によって提出されるのではない。したがって少数者が憲法上与えられている権利を議会同派は憲法争訟において利用することはできない。

(2) 議会調査委員会の任務については、「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いて設置される調査委員会に委ねることは認められない」と判示したライヒ国事裁判所一九二七年六月一八日判決を踏襲する。

議会同多数者が、少数者によって提起された調査委員会設置動議をどの程度、どのような範囲で変更することができるかが明らかにされねばならない。この問題の解決は、訴訟当事者が正当にも指摘しているように、憲法第一条のみから導き出されるわけではない。憲法第一条は、少数者の要件を除いてワイマル憲法第三四条と一致している。前記ライヒ国事裁判所の判決によれば、議会は少数者動議で示された調査対象により、正確な内容を付与すること、

その調査対象に密接な関連を有する事実について調査対象を拡大することができるだけである。本件訴訟当事者もこの判決の原則を支持する旨表明している。

調査委員会は、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。それはむしろ憲法上認められた議会の決定を準備するため、とりわけ、議会に行政に対する監督を可能ならしめるという目的に役立つものである。政府・官庁の行政上の措置が非難に値するかどうかを、特定の事実を調査・確定することにより明らかにし、それに対応する議会の決定を準備するのである。調査委員会の任務としては、ここから特に行政上のいわゆる不正調査が重要な意義を持つ。委員会は調査対象事実についての証拠を収集し、それを評価する。そして、最終報告の中で、どのような事実が判明したかを確定する。この最終報告の中では——裁判所の判決と異なり——委員会内の様々の異なった見解が明記される。少数者はこれらの手続によって政府に対する批判を有効に行なうことができ、まさにここに議会調査委員会の特別の意義が存在するのである。

議会の多数者が調査対象をその核心で変更してしまうなら、この組織（＝調査委員会）はその価値を全く失ってしまうだろう。したがって、問題は一九五三年七月二日の議会の決議により、少数者動議にもとづき設置され、すでに調査を行なっていた委員会に、当初の調査対象をこえた事実の調査が委ねられたか否かである。三月二十四日の決議は、調査対象につき時間的な制約を持っている。つまり一九五〇年八月一二日以降の人事政策の不正を調査しようとするものである。したがって、七月二十四日の決議は、一九五〇年八月一二日前の時期を調査しようとする項目については認められない。なぜならこの時期の調査を行なうことは、（現）少数者が政府に参加していた時の政府の調査をも行なおうとすることであり、現在の政府の不正を調査しようとする少数者に対する多数者の反撃を意味するからである。

このような反撃は憲法上認められない。

(3) 一九五三年二月四日の動議第二項の変更は、動議提出者と役員会との協議・一致のうえなされたものであり、内容的にみても当初の少数者動議を改変するものではない。

(4) 一九五三年七月二日の決議は、一九五〇年八月一二日以降の時期についての調査に関するかぎり、認められない変更を何らもたらずものではない。しかし議会の主張のように、ニードーザクセンラント成立以来の全人事政策を調査範囲にとり込むことは調査委員会の任務ではない。すでに明らかにしたように、調査には特定の時間的限定が与えられており、七月二日決議によってもこの限界をこえることはできない。少数者が、問題のあると考えた時期に調査を限定すること——本件では、彼らがおもはや政府を代表していなかった時期に限定すること——は少数者の権利である。一九五〇年八月一二日前の人事政策上の諸問題を調査対象に包含することは、少数者によって意図された調査の目的、すなわち、政府からのCDU排除以降の人事政策上の不正を明らかにすることを妨げるといふ危険を孕むことになる。別の調査委員会を設置し、一九五〇年八月一二日前の人事政策を調査することは、もちろん議会の多数者の自由である。

(5) したがって、一九五三年七月二日の議決中、一九五〇年八月一二日前の時期の調査に関する部分については申立人の主張に理由ありと認められるが、その他の点については理由ありと認められない。

⑤ ヘッセン憲法裁判所一九六六年一月二四日判決⁽⁸⁾ ESVGH 17, 1

〔事実の概要〕

議会の調査権について

ヘッセン議会の少数者は、ある事件にかかわりを持つ、政府とヘッセン銀行との協議・審議経過の解明等を目的の一つとする調査委員会の設置動議を提出した。これに対して議会は明示的決定を行なわなかったが、一九六四年九月一六日、議長が討論終結後「調査委員会設置動議には二〇名の署名があった。これはヘッセン憲法第九二条で定められた動議提出必要数をみたしている。私はこれをもって調査委員会設置を確認する」と宣言した。ヘッセン憲法第九二条は、「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」と定め、これをうけてヘッセン議会議院規則は、「憲法第九二条にもとづいて設置された調査委員会は、第九二条の規定にしたがい、ラント議会の決定によって委員会に委ねられた事項を調査する」(第三四条)と規定している。

ヘッセン政府は、議会のこの調査委員会設置手続は、憲法第九二条、議院規則第三四条に違反するとして、ヘッセン憲法裁判所に訴えを提起した。

〔判旨〕

(1) ヘッセン政府による当裁判所への訴えは適法である。当裁判所の権限は、ヘッセン憲法第一三一条第一項、ヘッセン憲法裁判所法(一九四七年一月二日)第四四条及び第一七条第二項、第四項にもとづくものである。

(2) 1、少数者による調査委員会の設置(動議提出)そのこと自体に対して、議会は何の決定も行なうことはできないであろう。設置動議に調査テーマも含まれるということは一般的にも認められており、疑問の余地はない。議회가なしうる、設置についての意味のある決定は調査テーマとの関連においてのみ行なわれうる。法定の要件をみたす少数者に与えられた権利は、ある特定のテーマをもつ調査委員会設置にかかわるものである。このテーマは議会の権

限内の事項であるべきだし、調査委員会は特定の事件の調査のためにのみ設置することができる。設置決議は調査委員会の活動を開始させる議会の意思表示であり、委員会への付託事項の決定は調査の範囲を確定するものである。¹⁰⁾

2、調査委員会設置手続の法律上の根拠としては、憲法第九二条、議院規則第三四条第一項及び議会の慣習法が存在する。憲法第九二条第一項第一段の文言解釈によれば、議会の設置決議が必要である。法定少数者による動議提出に際しても「議会」つまり本会議が「調査委員会を設置する」。しかし、本会議の明示的行為は必ずしも必要でない。このことは一般に少数者権というものを承認するかぎり、連邦及び諸ラントの憲法規定にもあてはまる。¹¹⁾

議会は、法定少数者の調査委員会設置動議があったならば、憲法上、その設置を義務づけられるが、同時に、その動議が憲法上認められるかどうかということを審査する権利及び義務を有する。動議を憲法違反と判断した時、設置を認めるべきでないことは、学説・判例が一致するところである。¹²⁾しかし、文献上においても、議会の慣行においても次のように見解はわかれている。

学説では、少数者動議にもとづく調査委員会の設置についても議会の決定を不可欠とする見解がワイマール憲法時代から支配的である。¹³⁾少数者は、彼らが設置の合目的性について決定し、動議を提出するということによって設置を左右する権利を持っていることができる。これに対して多数者は、むしろ設置の合法性についての統制権を持っているということができるだろう。一九六一年の各ラント議会議長会議の勧告も、設置については本会議の決定が行なわれるべきであると述べる。¹⁴⁾

これに対して、連邦議会の以前の慣行及び大部分のラント議会の慣行に依拠して、調査委員会は議会（本会議）によって設置されるが、本会議の決定は必ずしも必要ではない（いわゆる『簡素化された手続』という見解があ

る。マウンツ (T. Maunz) は、少数者動議が必要とされる条件をみたしていれば設置についての本会議の特別の決議は行なわれなくてもよいとする。動議は、それが憲法に違反しない場合には本会議で協議され、大抵黙示的に、あるいは明示的に承認される。彼は引き延ばし等による少数者調査権の化膿 (Verfäulung) の危険を避けようとしたのである。⁽¹⁵⁾ また、マンゴルト・クライン (Mangoldt/Klein)、リッツェル・コッホ (Ritzel/Koch) は、動議を提出した少数者に対して議会が持っている義務を考慮に入れ、調査委員会設置についての議会による特別の決定は必要ないとし、それはたんに形式的な意味を持つものにすぎない、と述べている。⁽¹⁶⁾

しかしながら、本会議による調査委員会設置「決定」行為を一律に否定することは問題であろう。本会議の決定は形式的になされるものではないということ、さらには、調査委員会は少数者の動議によってすでに存在するのではなく、本会議の行為によってはじめて存在するようになるということは、本件において議長も述べていたところである。

調査委員会設置について議会の決定が一般的には必要でないという見解は、本会議に少数者動議の決定という問題を持ち込むことによつて、憲法上保障された少数者権に影響を及ぼすことを避けようとしたものである。これは、調査委員会の成立については、法定少数者の決定で十分であるとする見解であり、ワイマール時代のライヒ議会の慣行はかなりこの見解に依拠していたようである。レワルト (Lewald) は、少数者の意思はたんに少数議員の意思ではないとし、そこから国民代表としての意思を導きだそうとした。彼は、少数者は少数者原則によつて集団意思形成資格を与えられているので、法的にみれば少数者の決定内容は主観的な少数者の活動ではなく、議会の特別の機関活動といえるところである。それゆえ、調査委員会設置については法定少数者によつて提出された決議(動議)で十分であると⁽¹⁷⁾するのである。

法定少数者が要求した調査委員会の設置に対する議会の取り扱いが確立した慣行とはなっていない。ある時には、本会議で決定が行なわれるし、またある時には、少数者動議の審議を経て、設置につき本会議で承認され、委員数に ついてのみ決定が行なわれる。ヘッセン議会でも調査委員会設置手続についての確立した慣行は存在しない。ただ、ヘッセン議会では、本会議での決定内容に何ら考慮が払われておらず、そのかぎりで本会議が決定を行なわない委員 会設置が支配的だったということがいえる。しかし、このことが憲法違反だとすれば、この慣行は何の法的意味もも たない。議院規則第五十四条第二項は「ラント議会は、調査委員会が……設置される……」というものを決定する」と明 規する。議長は、「私はこれによって調査委員会の設置を確認する」と述べてきたが、彼は外部に対して議会を代表 するが、本会議の代表ではない。その審理の主宰者である。彼は数多くの権限を持つが、調査委員会を設置するとい う権限は持たない。

3、憲法及び法律上認められる調査委員会設置動議に対してのみ多数者は応ずべき義務を負う。憲法第九二条、議 院規則第三四条は、このような通常の場合のみを規律する。本件訴訟当事者の主張は、この通常の場合についての ものである。通常行なわれる議長の確認は、設置手続を簡素化し、通常の場合には憲法上もあたりさわりのないもの と いえよう。この方法で決定が簡素化され、議長の確認に対する黙示の決定の中に議会の「決定義務(Pflichteschluss)」 が認められるということもまた正しいであろう。多数者、とくに個々の議員にとっては、彼らが政策的理由等から認 めることのできない動議に同意することを強要されないもので、この簡素手続は政治的にも有効であることが理解され る。ただ、文献上も明らかかなように、設置動議の法適合性について審査することは本会議の義務である。¹⁸⁾設置動議に 法的疑問が存在する場合に、形式的な決定の問題を無視することはできない。そうでなければ政治的宣伝手段として

少数者権が濫用されるにいたる。調査権は議会内反対派の一つの道具であり、調査制度はその政治的宣伝の傾向をおびている。これに対する議会の審査権濫用の危険は、議会の決定が憲法裁判所のコントロールに服しうるかぎりではそんなに大きくはない。

本件の場合、設置動議についての憲法上の疑念が、特にSPD党派の議員によって表明されていた。SPD党派の論者は、少数者によって要求された調査委員会設置を妨害してはならないとも主張していたようである。たとえ多数者が純粹に政治的理由から、調査委員会の設置を承認したとしても、この設置は議長のたんなる宣言的確認によって、事実的な意味をもつにすぎず、法的意味は何らもちえないのである。

調査委員会が議会の補助機関であるということから、議会自体の権限にもとづく調査の客観的限界が生ずる。議会の権限内でのみ調査委員会は活動しうる。議会の意思から独立した独自の活動領域を調査委員会は有しない。¹⁹⁾ この考へは、ワイマール時代の議会慣行を支配していたし、今日でもほとんど争いの余地のない『Korollar 理論』²⁰⁾にもとづいている。この理論のみが調査権の客観的限界を明らかにしているわけではないが、いづれにせよ調査権が対象について客観的に全く限定されていないということから問題が立てられてはいなかった。ヘック(Heck)は、すでにワイマール時代に、権力分立原則により議会は事後的コントロールを行なうことに限定されると結論づけていた。ラマーズ(Lammers)は、「過去に存在していた事実」のみ調査しうるものであり、このことが憲法上規定されているか否かは問題ではないと述べている。個々の事件の調査において、憲法上の理由から未解決の事件を調査することが認められることもあり得るだろう。しかし、この場合、余すところのない情報を議会に与えるという法律上の義務を憲法は政府に与えてはいない。

ラント住民の代表機関としての議会の作用を準備するための議会調査権は、議会の憲法上の権限内で行なわれる。⁽²¹⁾ 調査それ自体が目的とは決してなりえない。ただ、議会と政府との間の変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だろう。⁽²²⁾

議会調査権の実際上の限界はその国法上の作用から生ずる。そのかぎりでは調査目的 (Ziel und Zweck) が問題となる。ヘッセンでは権力分立原則が採られており、ここから政府の固有の領域の存在が承認され、他の権力からの作用に対してその保護が承認されるべきである。

本件で問題となった調査は、ヘッセン政府の意思によって公開が行なわれた事項につき、その審議経過等をも調査対象に入れようとするものであり、そこまでの公開は必要でないとする政府のイニシヤティブ領域を侵害するものである。調査テーマの第一号、第二号の a、第四号は審議結果ではなくて、審議自体を目的としている。調査委員会が、政府の行動を統制するという範囲内で、政府の行なった決定の根拠を事後審査する権限を有することを認めるとしても、本件で問題とされた調査付託は、さきにも述べたような認められない要素とわがちがたく結びついている。

当裁判所は、調査委員会設置に際して議会は形式的な決議を行なわねばならないという結論を導きだした。この形式的決議がないということは、治癒しうる手続上の瑕疵というのではなく、調査委員会を成立せしめうる、まさに構成上の行為が欠けているということである。少数者動議にもつき議長の確認によって行なわれた『設置』は法律上有効に行なわれたのではなく、それゆえ無効である。

4、調査委員会の調査は調査付託によって限定されるので、通説的見解 (Korollar 理論) によれば、設置決議は調査の対象を明確に定めていなければならない。このことはすでに、ライヒ国事裁判所一九二二年一月二日判決の中

で明らかにされている。議会は調査テーマを正確に定めること、調査委員会にその調査範囲を特定して付託することを義務づけられている。

本件では調査付託事項の明確性の要請は、表面的にはみだされているといえる。ただ、その内容の憲法適合性について本会議で明確にされたとはいえない。調査委員会は調査テーマの合憲性を調査開始以前に審査する権限を持つてはいるが、調査の過程で合憲性についての疑義が生じた場合には、調査付託を本会議に差し戻すべきである。調査委員会の設置に先行し、それと独立して調査テーマの評価・確定が議会の本会議によって行なわれるべきである。

これらの理由により、一九六四年九月一六日の調査委員会設置手続は、ヘッセン憲法に違反する。

⑥ ヘッセン憲法裁判所一九七二年二月九日判決⁽²³⁾ ESVGH 22, 136

〔事実の概要〕

ヘッセン議会への調査委員会設置動議提出に先だち、一九七一年一〇月五日、フランクフルター・アルゲマイネ紙上に、CDU党派の四六名の議員が特定の人物の調査にかかわる調査委員会の設置を主張している旨報道された。その後、同年一〇月二七日、この四六名の議員は議会に動議を提出した。申請人は、この調査委員会の設置により基本権を侵害され、調査委員会が活動を継続することによって基本権の新らたな侵害が生じうると主張し、ヘッセン憲法裁判所に、本件調査委員会設置が憲法違反であることの宣言を求め、調査委員会の当面の活動、処分を禁止することを求めた。

〔判旨〕

ヘッセン憲法第一三一条第三項、同憲法裁判所法第四五条第二項によれば、何人も憲法上保障されている基本権を侵害する処分に対して訴えを提起することができる。調査委員会の設置という議会による措置は、いかなる場合でも市民の権利を侵害しない。²⁴⁾ 裁判所の判断を受けない高権的行為 (gerichtsfreier Hohheitsakt) が存在することは認められるが、このことが理論的に、基本権についての訴訟を排除するわけではない。

本件では、調査委員会の設置によって基本権侵害を生ぜしめた、あるいは生ずべき事実は認められない。調査委員会の活動が基本権の重大な侵害を生ぜしめるというおそれ、または、調査チームの憲法違反的解釈が行なわれるというおそれがあるという理由だけから基本権訴訟を正当と認めるわけにはいかない。申請人自身が調査委員会の設置という事実によって主観的に影響を受けたと感じただけでは、客観的な基本権侵害の発生を承認するに十分といえない。

(1) 申請人の主張によれば、調査委員会は、一九七一年一〇月五日のフランクフルター・アルゲマイネ紙上の主張にもとづいて設置されたというのであるが、調査委員会設置の根拠は同年一〇月二七日、議会でのCDU党派の四六名の議員による動議提出である。問題とされた新聞記事が正当か否かということ、あるいは、CDU動議をどの程度まで表面化していたのかということは法的に重要でない。このCDU動議は議会の内部的事項であり、それゆえ市民の基本権領域に関与しえない。この動議は調査委員会設置のためのたんなる手続上の前提である。設置動議が法定数をみたしたものであれば、議会は調査委員会を設置するという義務を負うのである。

(2) 調査委員会設置の必要条件を定めたヘッセン憲法第九二条は、議会は調査委員会を設置する権利を有し、法定議員数の五分の一の動議があったときには調査委員会を設置しなければならないと規定する。原則的には、この調査委員会設置に何の制限もない。議会は立証主題 (Beweissthema) が公益上必要と思われるかぎりにおいて、調査委員

会に任意の立証主題についての調査を行なわせることができる。調査委員会の活動は立法のための資料収集、政府・行政の統制を意図するものである。議会の補助機関であるという調査委員会の本質的性格から、調査委員会は議会の権限の範囲内で行動すべきであるという限界が生ずる。したがって、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。⁽²⁵⁾ 調査権 (Eingetrecht) は非常に多様な目的に奉仕しうる。元来私的な性格を持つ事件であると思われていた事件でも、特定の状況の下では「公益」の視野の中にとりこまれるということも忘れられてはならない。⁽²⁶⁾

(3) 本件調査テーマの解明を行なうことに、憲法上何の疑義も存在しない。そこには公益も存在していることが理解され、調査テーマが公開性の中にその意義をみだしていたということのみを論ずべきではない。

(4) 申請人は調査権の濫用を比例原則 (Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) の侵害に根拠づけている。この比例原則はたしかに憲法上の地位を有している。しかし、比例原則は調査委員会の設置によって申請人がその基本権に実際上 (tatsächlich) 影響力を与えられたという場合にのみ侵害される。調査委員会のたんなる設置は、申請人の個人的自由に対しても、その教育活動に対しても直接的に影響を与えるものではない。せいぜい調査委員会が活動を行なう中で、申請人が証人として尋問される可能性があるというにすぎない。しかしこの場合には、制定法上明確な手続がきめられており、彼はそれらの手続によって保障されることを期待できるのである。

(5) 調査は過去において存在していた、つまり完結した事件を取り扱う。調査は事後的に、結論統制 (Ergebniskontrolle) として行なわれるのである。調査委員会設置という事実が、経済的活動の自由、学習の自由等の侵害を意味するとする仮定は不適當であらう。

(6) 調査委員会の設置手続が適切に行なわれたかどうかということ、あるいは調査テーマが正確に定められている

か否かということとは基本権訴訟にとっては重要な意味を持ちえない。

⑦ バーデン・ヴュルテンベルク憲法裁判所一九七七年四月一六日判決⁽²⁷⁾ DÖV 1977, 524

〔事実の概要〕

一九七五年二月一〇日、バーデン・ヴュルテンベルク第六期議会の三九名の議員が、大学附属病院、研究所等で行なわれる副次的活動に際して生じる不正の調査等を行なう調査委員会の設置を求める動議を提出した（少数者動議）。議会は、この動議に憲法上の疑義があるとし、その審査を常任委員会に付託した。常任委員会は、この動議を、調査の特定性が欠けているという理由で憲法違反であると判断した。議会は一九七六年一月二八日、憲法違反を理由としてこの動議を否決した。同年三月二二日、自らの提出した調査委員会設置動議を否決された三九名の議員は、憲法第六八条第一項第一号にもとづきバーデン・ヴュルテンベルク憲法裁判所に訴えを提起した。その中で、①動議を常任委員会に付託したこと、②議会在が動議を拒否したことが憲法違反であることの確認を求めていた。

なお、バーデン・ヴュルテンベルクでは、一九七六年三月三日憲法改正により、憲法第三五条に新たな規定が挿入された。それによれば、調査委員会の設置、権限、及び手続についての詳細は、法律によって定められることとなっており、同日、ラント議会調査委員会の設置と手続についての法律（Das Gesetz über die Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags）が公布され、同法は三月一八日から施行された。この法律の第一条第三項は次のように規定している。「ラント議会は、調査が許されるか否かにつき疑わしい場合、法律問題につき権限を有する委員会に専門家としての意見を求めて設置動議を付託する。この委員会は意見をすみやかに提出

しなければならない。」

一九七六年四月四日にはバーデン・ヴュルテンベルク第七期議会の選挙が行なわれ、第六期議会の任期は同年五月三十一日に満了した。

〔判旨〕

(1) 憲法第三五条第一項第二段の特定性命題 (Bestimmtheitsgebot) をみたさなければならないのは、まず第一に設置動議である。

(2) 憲法第三五条第一項第二段は「決議において」調査の対象が正確に定められなければならないと明規する。しかし、少数者調査の場合は別の解釈が必要とされるであろう。すなわち、議会の部分機関としての調査委員会の任務と地位が問題であり、多数者調査の場合には、執行府と全体としての議会の関係が、少数者調査の場合には、議会多数者 (政府) に対する反対党 (議会少数者) の統制作用が問題となるからである。このことを前提として明文規定は解釈されなければならない。

本憲法は、基本法及びその他の多くのラント憲法と異なって、明文で調査委員会の活動の憲法上の限界を定めている。この調査対象の特定性の必要は、議会が調査委員会を、その任務履行のための補助機関として設置するということから生ずる。また、権力分立原則からくるところの限界も調査委員会の活動にあてはまる。この限界は委員会自身が尊重すべき内在的限界という意味を持つのみならず、議会がその設置決議の中で調査テーマを正確に定め、明らかにしなければならないものである。議会の調査権の直接的行使として委員会の活動を考える場合、それは「議会の名における (im Namen des Parlaments)」活動ではなく、「調査委員会」という憲法上の権利主体の独立した行動と

考えられる。⁽²⁸⁾

設置決議において調査対象を正確に特定すること、調査委員会の活動を明示された調査付託行使に限定することが必要である。⁽²⁹⁾

多数者調査と異なって、少数者権の表現としての少数者調査は、反対党による政府⇨議会多数者の統制を可能ならしめるものである。多数者動議の場合には、動議の変更は通常の手続（多数決等）で行なわれるであろう。しかし、この手続は少数者動議の場合にはあてはまらない。憲法第三五条第一項は、法定要件（議員の四分の一による署名）をみたしているかぎり、多数者が、合憲の少数者動議に必ずべき義務を有すると定めている。この規定は、少数者動議で示された調査対象内容が追加動議あるいは変更動議によって変更されないことを保障している。しかし同時に、同条は、議会の明確な議決をも要求しており、調査委員会設置について動議のみで十分だとしているわけではない。したがって、形式上、動議は本会議に提案された後、詳細な論議に付されうる。ここで調査対象についての政治的論議とは別に動議の憲法適合性が審議される。少数者動議にもとづく場合といえども、調査委員会の設置は議会が行なう事項である。したがって調査目的の達成のために調査テーマを変更する権利が議会に認められる。しかし、多数者の反撃を意味する調査活動の遅延、妨害は認められない。

少数者動議の不十分性を補い、少数者権の履行を援助する議会（⇨多数者）の義務は法律から導きだされるものではない。多数者が自らに向けられた反対者権の行使に手をかすことは制度違反である。

調査委員会は政府・行政活動の特定された領域において、調査を行ない、政治的評価の基礎となる事実を確定する。特定の事実関係をこえて、政府の活動を広範囲にわたって調査しようとする調査付託は「特定性命題」に違反する。

(3) 本件で「特定性命題」をみたしていたか否かが判断されなければならないのは、議会に提出された設置動議である。この設置動議の第一号は、大学の附属研究機関が「副次的活動を行なう際における不正」を調査しようとするものであるが、ここで述べられた「不正」は、きわめてあいまいであり、すでに評価と価値判断とを含んだ広い概念である。また「副次的活動を行なうに際して」という文言も、その限界が明確でない。したがって、本動議が少数者動議であることを考慮に入れても、この第一号は憲法上要請される調査対象の特定性をみたしていない。

動議第三号の意図する調査対象は、文部大臣とその下級機関において生じうるあらゆる不正である。したがって、文部大臣の全活動領域から文部大臣の組織構成、内部手続の全てがその対象とされている。行政全般にわたる包括的調査を認めなかったライヒ国事裁判所一九二二年一月一二日判決が本件にもあてはまる。議会は、一人の大臣のみを調査対象とするのならともかく、このような広い範囲にわたる包括的な活動の可能性を調査委員会に与えることはできない。本件動議第三号の中には憲法上認められない要求が含まれている。

「大学附属病院における医学的処置……及びそのようなものにさいして、健康保険患者に生じうる重大な被害」を調査しようとする、動議第二号は特定性命題をみたしている。たしかに「及びそのようなもの」という文言は、はてしのない不特定の調査が行なわれうる虞れを持つともいえようが、それに先行して列挙された事項からその内容は十分に特定される。

議会の任期満了が目前に迫っているといっても、設置決議を行ないえた時（一月二八日）と任期の満了（五月三一日）との間には約四ヶ月あり、少なくとも設置動議で付託された調査に関して調査委員会は部分的結論をだすことが可能である。任期の満了が間近になったことによって、少数者権、政府活動の有効な統制の可能性が限定されてはな

らない。

⑧ バイエルン憲法裁判所一九七七年六月二十七日判決⁽³⁰⁾
BayVBl. 1977, 597

〔事実の概要〕

一九七六年秋に、回顧録として出版された書物の中で、以前に倒産した会社への州の財政的援助等が明らかにされ、これに対して新聞・雑誌等で論評・批判が活発に行なわれた。一九七六年二月二日、バイエルン議会のSPD党派は、これらの事実関係を解明するため、調査委員会を設置すべきだとする動議を提出した（少数者動議）。一九七七年一月二十七日、議会は、調査委員会の設置とその構成を決定したが、CSU党派の修正動議が賛成多数で可決された。CSU党派は、その審議に際して、SPD党派の動議のある部分について、その解明には公益が存在していないゆえに、バイエルン議会調査委員会法（Das Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayer. Landtags——以下「UAG」と略記する）第二条第一項に違反すると主張し、他のある部分についても同法に違反するかぎりには、調査の対象が特定されたことにはならないと論じた。CSU党派の修正動議にSPD党派は部分的に同意したものの、修正動議はCSU党派のみによる多数決で決定された。これに対し、SPD党派は、一九七七年三月二十五日、何人かの特定の公務員の事件への関与を調査しようとしたSPD動議（一九七六年二月二日）の調査対象を制限した一九七七年一月二十七日の議会の決議は、バイエルン憲法第二五条第一項に違反しており、それゆえ無効であることの確認を求めて、バイエルン憲法裁判所に出訴した。

〔判旨〕

議会の調査権について

(1) UAG第二条第三項によれば、少数者動議で示された調査対象の核心が保持されたままであり、かつ追加動議によっては何の本質的遅滞も生じない場合にのみ、少数者動議は追加動議によって拡大、変更されうる。少数者動議を全体として認められないと判断することは議会の権利である。

議員の五分の一が調査委員会の設置を要求しうるといふバイエルン憲法第二五条第一項で明規された少数者権は、政府の統制を行なうための反対党の一手段である。調査委員会は議会の補助機関であり、議会の権限内で議会の決定を準備する。調査委員会は事実のみを調査する、したがって何の決定も行なうべきではない。調査委員会の活動は三つの方向に制限されている。第一に、内容的に議会の権限によって、第二には、作用上、議会の将来の決定のたんなる準備に、そして、前二者の制限内で、事実の調査及び刑事訴訟法の準用による証拠収集に制限されているのである。ワイマール憲法の規定を受け継ぎ、バイエルン憲法第二五条は議会調査権を明規する。それによれば調査権の担い手は議会であるが、議会はその利用を委員会に委ねている。調査委員会設置には議会の決定がつねに必要であり、この決定の中で、調査対象及びその限界が確定される。このことは少数者動議にもとづく調査委員会設置の場合にも同様である。

(2) 憲法第二五条第一項は、動議の中で調査対象が明確に特定されるべきだということも、動議の中で示された事項を説明することに公益が存すべきだということも明規してはいない。⁽³⁾しかし、この二つの必要条件は、議会の補助機関としての調査委員会の任務と性格からも、権力分立の原則からも生ずる。

憲法第二五条は、法律によってその細目が規律されるべきことを定めてはいない。しかし、連邦及び各ランクトの議会の慣行では、調査委員会の設置、手続及び決定内容を法律又は、議院規則で規律することが一般的に認められている。

UAG第一条第二項は、調査委員会が特定の調査を行なうため時宜に応じて設置されることを定め、同条第三項は、調査が議会の憲法上の権限内で、決定内容の理由を調査するために行なわれると規定する。また、同法第二条第一項は、その解明に公益が存するところの事実を調査することが調査委員会の任務であるとし、同条第二項は、調査対象が調査委員会への調査付託に際して十分に明確にされていなければならないとする。さらに同条第三項は、追加動議によっても本来の調査対象の核心が維持されたままであり、かつ調査手続の本質的遅滞が生じない場合にのみ、少数者動議は、追加動議により拡大・限定されると定める。UAGによる少数者調査権に対するこれらの条件は、憲法第二二五条第一項で認められた少数者調査権を制限するものではない。これらの条件は、調査委員会の任務、その地位の本質から生じたものだからである。

議会の多数者は、少数者動議が憲法及び法律上の要件をみたす場合には、原則として、少数者動議を認めることを義務づけられる。少数者動議に、新しい対象を付け加えることはできない、なぜならば、それによって少数者権が侵害され、少なくとも影響を受けるからである。しかし、これらの要件をみたさない動議は議会によって却下されねばならない。適切な動議のために努力すべきは議会ではなく、動議提出者である。少数者は、法的疑念を除去するため、議会の最終決定に至るまでに自らの提出した動議を変更・補足できる。議会は、いつでも、調査対象の変更を何ら含まない編集上の訂正を行なうことを認められる。また、少数者の同意の下に、動議の変更・補足等を行ないうる。

(3) 調査委員会の設置を求める少数者動議が提出された時には、議会は、設置決定前に、動議の憲法上、法律上の疑念を審査しなければならない。そうでなければ、少数者が調査委員会という手段を利用してその政治的権利を濫用する危険が生ずる。調査権は、議会の多数者が政府の担い手となるという議院内閣制の下では、反対党の権利であり、

そのことによつて現実の政治的意義を実現する⁽³²⁾。とりわけ、バイエルン憲法、バイエルン議会議院規則は反対党に徹底的な情報権 (Informationsrecht) を与えている⁽³³⁾。これらの権利は政府に対する反対党の統制権を現実化するのに役立つであろう。少数者権を形骸化してしまふ危険性をもつ、議会による、少数者動議に対する審査権は、それが憲法裁判所のコントロールに服することによつてチェックされる。

(4) 法定の要件をみたした少数者動議を議会は、部分的に承認することができるのか、あるいはそれを全体として否決することができるのかという問題について、本裁判所は、要件をみたした動議は部分的にせよ(憲法及び法律違反と判断した動議と切り離して)承認することが可能であり、それが少数者保護の重要性にも適うことであると判断した⁽³⁴⁾。ただ、この少数者動議の部分的承認については、それが少数者権に本質的影響を与えたり、少数者権を結局は無意味にしてしまふようなものであつてはならない。

以上の立場から本件について判断する。

(5) 一九七七年一月二七日、議会本会議での審議で、SPD党派が、多数者(CSU)の修正動議に同意した点については、憲法上の問題は何ら生じない。

したがつて少数者が同意せず、多数決により変更された点について検討されねばならない。本件SPD動議は、全体としてみれば調査対象を十分に特定していた。つぎに公益が存していたか否かであるが、調査に公益が存在するかどうかという評価については、特に議院内閣制の下において政府の統制のために提起された少数者調査に際しては対立する利害状況がその前提となる。しかし、特定の不正調査のために少数者によつて提起された動議は一定の公益を指摘するものであることを議会は配慮すべきである。何の確実な反対根拠も提示できない場合には、少数者の判断に

したがって、少数者保護の見地から、議会は原則的に少数者動議に応じねばならない。本件で行なわれた多数者による調査テーマの制限には、そのような確実な反対根拠は認められない。そのかぎり、議会によって行なわれたSPD動議の制限は憲法第二五条第一項に違反する。

調査対象は原則的には動議自体の中に具体的に明示されていなければならない。少数者動議の一部には、不特定の人物にも調査対象を及ぼす可能性のある特定性の欠けた項目（第六号）が存在する。この部分は憲法第二五条第一項の特定性命題に違反するゆえに、その削除は相当である。

また、少数者動議の一部（第七号）には、非常に包括的な調査テーマを調査委員会に委ねようとするものがある。調査委員会がラント内の全政治分野を調査するという恒常的・一般的権限を有しているとすれば、それは、議会の有する統制権の限界をこえるものである。少数者動議第七号の削除は正当である。

少数者動議の時間的にも人的対象の点においても不特定な部分（第九号）を制限する変更は、憲法第二五条第一項に違反しない。

以上、全体として、少数者動議の部分的承認・変更は、調査目的の変造、全体にわたる調査対象の変更（Verkehrung）を行なうものではない。

⑨ 連邦憲法裁判所一九七八年八月二日判決⁽³⁵⁾ BVerfGE 49, 70

〔事実の概要〕

一九七七年四月一九日、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン議会SPD党派の二五名の議員は、ある議員（CDU党

議会の調査権について

派所属)のラント政府、行政庁への圧力行使にかかわる事実の解明等を行なう調査委員会の設置を求める動議を提出した(少数者動議)。同年五月四日、議会で三七名の議員を擁し多数派を形成していたCDU党派は、SPD動議に二点にわたる新たな調査対象を付け加えるべきだとする動議を提出した。このCDU動議では、あるSPD議員の行動も調査対象に加えられていた。五月五日、議会はSPD動議にもとづく調査委員会の設置を全会一致で決定した。しかし、同時に、設置された調査委員会の調査対象に新たな二つの項目を加える決議を賛成多数で議決した。

一九七七年五月五日のこの決定は、シュレスヴィヒ・ホルシュタインラント法(Die Landessatzung für Schleswig-Holstein——以下「LS」と略記する)第一五条第一項に違反するとして、SPD党派の議員が連邦憲法裁判所にその確認を求めて訴えを提起した。LS第一五条第一項は、議員の四分の一の動議があったとき、ラント議会は公益の存する事件を解明するための調査委員会を設置する義務を有すると定めている。

申し立ての理由として、議会の多数者は、LS第一五条第一項の要件をみたく少数者が調査委員会設置動議の中で示した調査対象に新たな対象を加えることはできないこと。さらに、CDUによる追加動議は少数者に対する多数者による反撃を意味し、少数者動議の意図した方向とは別の調査を導き出すためのものであることが述べられた。議会は、LS上も、議院規則上も追加質問(Zusatzfrage)による審理を調査委員会に委ねることは禁ぜられていないと主張し、本件追加動議は、少数者動議で明示された調査対象と関連を有し、手続の本質的遅滞をもたらすものではなかったと反論した。

〔判旨〕

- (1) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン憲法の性格を持つ、LS第一五条第一項第一段(議院規則第一〇条第一段も

同旨)には、補足・追加質問についての明文の規定は存在しない。この規定の解釈にあたっては、基本法及び他のラントの憲法上の関連規定の解釈が参考となる。

(2) ワイマルル憲法第三四条第一項で、はじめて少数者調査権は実現された。これにより少数者権は強化され、この規定は諸ラントの憲法にも取り入れられていった。すでにこの時代から、多数者は動議提出者の意思に反して調査対象を拡大することは、原則としてできないということが一般に認められていた(ライヒ国事裁判所一九二七年六月一八日判決等)⁽³⁶⁾。議会の慣行もこの原則を踏まえて行なわれていた。

基本法及び諸ラントの憲法もこの原則を踏襲してきた。一九七〇年六月二二日のベルリン下院調査委員会法(Das Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin) 第二条第二項第一段は、調査手続の本質的遅滞が予想されない時には、設置動議で示された調査対象を動議提出者の意思に反して拡大することができる⁽³⁷⁾と定めている。バイエルン、ラインラント・プファルツ、及びザールラントでは、前示ベルリン法で規定された制限に加えて、調査対象の核心が変更を受けない場合にのみ、少数者動議で示された調査対象を追加動議によって拡大・縮少しうることが定められている。バーデン・ヴュルテンベルクでは、少数者権は最も強く保障されており、少数者動議によって確定された調査対象は動議提出者の意思に反して変更されない旨定められている。ヘッセンでは、追加動議によって調査対象を拡大・縮少することはできるとされているが、動議提出者の意思に反してもそれを行なうるか否かについてははっきりしない⁽³⁸⁾。

リーネブルク上級行政裁判所は、ライヒ国事裁判所の判決を踏まえて、議会の多数者が調査対象をその核心において変更するならば、調査委員会の設置を要求するという少数者の権利はその意義を全く失ってしまうことになる

示した。⁽³⁹⁾ 同様のことは、バイエルン憲法裁判所判決の中でも述べられている。⁽⁴⁰⁾ この見解は学説上でも一般に認められている。⁽⁴¹⁾ 一九六一年五月四日のラント議会議長会議の勧告もこの見解を踏まえた提案を行なっている。⁽⁴²⁾ これは、一九七二年のモデル草案第三条第二項にも受け継がれている。⁽⁴³⁾ 連邦議会に提案された、調査手続についての法律案の中には、少数者動議で示された調査対象は、動議提出者の意思に反しては拡大も縮小もされないという規定がもりこまれている。

(3) 調査委員会の任務は、議会の活動を支え、かつその決定を準備することである。調査の重点は、政府・行政に対する議会的統制にあり、特に政府の責任領域において発生する事件を解明し、不正を指摘するということの中にある。この議会的統制は、議会と政府との間に政治的緊張関係がある場合にのみ保障される。この緊張から切り離されたところでは、調査手続は目的を実現できないだろう。この統制を確保するということに、少数者権の憲法上の意義が存在するのである。立憲君主制の下でも存在していた、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わってきた。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内多数者によってではなく、まず第一に反対党——たいいていの場合少数者——によって行なわれる。⁽⁴⁴⁾

調査委員会設置権によってのみ少数者の政府統制権が保障されるわけではない。その自由な行使が必要である。したがって、調査対象の決定は少数者に委ねられるべきである。調査対象は原則的に、少数者の意思に反して変更されたり、拡大されたりされてはならない。調査委員会の活動はそれが設置された議会の選挙期に限定されているので、補足質問等により、調査手続が引き延ばされたりすることは、議会的統制の実効性を不確実なものにすることになる。

議会内反対党に与えられる少数者権は、反対党独自の利益のためのものではなく、民主的国家的利益——すなわち議会内多数者によって担われている政府及び執行機関の公的統制——のために与えられている一手段である。

(4) 以上の原則にもとづき、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン議会の一九七七年五月五日の決議を審理すれば、多数者によって議決された補足質問は調査手続の対象に付け加えられるべきではない、この決議はLS第一五条第一項第一段に違反するという結論に達する。

- (1) 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—三頁。ハーバーマス、細谷貞雄訳『公共性の構造転換』一九七頁以下、二六四頁以下。K・ヘッセ、阿部照哉他訳『西ドイツ憲法綱要』三頁、九頁以下、八二頁以下等参照。
- (2) 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(一)」法学論叢一一三卷三号五六頁以下参照。
- (3) ①、②の判例は拙稿「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——」で紹介したので、要点のみ簡潔に記す。尚、各判決中、最初のみ〇〇憲法、〇〇〇議会と記述し、以下それぞれの憲法、議会をたんに「憲法」、「議会」と記す。

(4) 本判決は、議会の権限に属する事項について調査を行なうことは、議会の固有の権利であるが、権力的・高権的性格を持つ調査を行なうためには憲法上の根拠が必要である、少数者調査権も、たんなる議会の決定で付与されるものではない旨判示した。

(5) 本判決は、調査委員会が、特定の事実についての調査のみを行なうことが出来、行政に対する一般的・包括的調査を行なうことは出来ない旨判示した。

(6) 議会は、少数者動議にもとづき、特定の事実を調査するために設置された調査委員会に、少数者動議で示された調査目的達成のため、かつその調査目的と密接な関連を有する事実についてのみ調査付託を行ないうる。少数者動議の本来の対象をこえる事実の調査を委ねることは憲法違反であると判示した。

本判決の原則は、一九七八年の連邦憲法裁判決(後記判例⑨)にまで受け継がれている。少数者権に配慮した妥当な原則といえよう。問題は、少数者動議の「本来の調査対象をこえ」ず、それと「密接な関連を有する事項」が何かということである。

議会の調査権について

ある。本件におけるこの点についての判断(ブランドス動議第一点の合憲判断)には、その詳細が明らかでないが、多少の疑問がないわけではない。

(7) 本判決は、①議会内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。②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いて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(前記判例③)の原則を踏襲する、と判示した。政府の政策に対する批判を行なうことを意図する(本件の場合、人事政策等に対する)少数者調査権に対して、その少数者が政府に参加していた時期の調査をも含ませようとすることは、多数者(政府)の少数者に対する反撃を意味するとし、動議のそのような変更は憲法違反であるとしている。本判決の結論は、行政に対する議会的統制を可能ならしめるものとして少数者調査権をとらえることの当然の帰結ともいえよう。

判旨の中で注目されるのは、調査が議会の決定を準備するためのものであるということと、行政に対する監督を可能ならしめるものだということが、一体のものとして理解されていることである。日本における国政調査権の論議の中には、この二つのものを「対立的」ととらえる見解もみられるようである。しかし、ドイツでは、この判例のように、調査権は「委員会」によって行使されるものとされていることから、議会との関係では議会の「補助機関」たる委員会の作用とされ、一方で、調査権は議会による行政に対する統制作用たる性格を持つといわれるようである。

(8) 本判決は、ラント議会の調査委員会設置手続について、少数者動議にもとづく設置に際しても憲法適合性審査を経たうえで、議会(本会議)の正式の決定が必要であること、少数者動議が憲法に違反しているか否かを審査し、判断することは、少数者権の濫用(それが政治的宣伝手段に墮してしまふこと)を避けるための議会の義務でもあると判示した。議会の少数者権に対する審査権「濫用」の危険は、それが憲法裁判所のコントロールに服することから避けられると述べている。

本判決では、調査委員会設置手続における、いわゆる「簡素化された手続」は、動議に違憲性の問題が生じない通常の場合のみ認められるとされる。ただ、この「簡素化された手続」は、多数者が自らの政策を批判することを意図する調査委員会設置に明示的に賛成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出来るので、本判決の論理展開からしても、原則としてはこの「簡素化された手続」を承認し、例外的な場合のみ議会の

明示的決定が必要であることは明らかである。

- (6) 例 34 T. Maunz, in: Maunz / Dürig / Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, 1960, Rdnr. 34 zu Art. 44.
- (7) Maunz, a. a. O., Rdnr. 36.
- (8) 本判決は、その例として以下の規定を挙げている。基本法第四四条、バーデン・ヴュルテンベルク憲法第三五條、バイエルン憲法第二五條、ハンブルク憲法第二五條、ニーダーザクセン憲法第一一條、ノルトライン・ヴェストファーレン憲法第四一條、ラインラント・プファルツ憲法第九一條、ザールラント憲法第九一條、シレズヴァービ・ホルシュタイン憲法第一五條。
- (9) 代表的な見解として vgl., F. Klein, in: Mangoldt / Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1966, S. 946; Maunz, a. a. O., Rdnrn. 32, 35; RGZ 104, S. 423 ff.
- (10) 例として Jacobi, Verhandlungen des 34. DJT, Bd. II, 1927, S. 73, 105 f.; H. Breiholdt, Die Abstimmung im Reichstag, AöR 49 (1926), S. 289, 333; A. Arndt, Untersuchungsausschuß zur Prüfung der preußischen Rechtspflege? AöR 61 (1932), S. 339 ff.
- (11) 1) の意味として W. Becker, Ein Beitrag zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, DÖV 1964, S. 505, 509 ff. 高川豊「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——」(「ドイツの政治」) 四号六頁、八頁参照。ハイム(特に連邦議会)の議会調査権が十分に機能しているならば、調査手続への議員外の関与は必要でなく、その可能性を論じたものとして K. B. Baum, Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse durch Einschaltung parlamentfremder Person, ZParl. 5 (1974), S. 530.
- (12) Maunz, a. a. O., Rdnrn. 32, 34, 35, 37 und 38.
- (13) Klein, a. a. O., S. 945.
- (14) W. Lewald, Engländerrecht und Aufsichtsrecht, AöR 44 (1923), S. 269.
- (15) 例として vgl., Maunz, a. a. O., Rdnr. 38.
- (16) 1) の意味として G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., 1933, S. 215, 218 f.; Maunz, a. a. O., Rdnrn. 10, 11 und 15. 調査委員会が、特定の調査事項を調査するために設置されたものとして議会の調査権として

て防衛委員会(基本法第四五条のa)は、委員会の判断で防衛問題上、調査を必要と考えたあらゆる場合に固有の調査権を有する。W. Berg, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, Der Staat 9 (1970), S. 21, 32.

(20) 代表的見解として、K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 63.

(21) 判例は、ワイマール時代のロマン等の考えと共通性を持つケムレン(Köble)の言及を。J. Köble, Parlamentarisches Untersuchungsrecht und Bundesstaatsprinzip, DVBl. 1964, S. 701.

(22) この点について論及するとして、H. P. Schneider, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, AöR 82 (1957), S. 1; Friesenhahn/Parsch, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL. 16 (1958), S. 9 ff, 74 ff.

(23) ラント議会による調査委員会の設置され自身が市民の権利を侵害するものではない、また、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びばない旨判示したのが本件判決である。設置自体ではなく、設置の際市民に対して直接的効果を持つ権限の付託——刑の宣言(Verurteilung)等——が行なわれた場合問題となることももちろんである(S. 138)。別の判決では、調査テーマの漠然性は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。証人等として召喚され、取調べを受ける時には、刑事訴訟に関する規定が類推適用される(基本法第四四条第二項第一段、ヘッセン憲法第九三条第三項)。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の問題点が指摘されている。Vgl. Baum, a. a. O., S. 530. また最近の判例(連邦行政裁判所一九八〇年十一月二日判決、DÖV 1981, S. 300)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うるものが認められた。

(24) 調査権は公益事項のみに及び、個人の私的事項には及びばない。K. Stern, a. a. O., S. 63. 後記判例⑥等参照。

(25) 前記判例⑥等参照。

(26) この点を指摘するとして、Klein, a. a. O., S. 945; Maunz, a. a. O., RdMn 4, 19.

(27) 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)は、少数者調査の場合には、議会で調査委員会設置決議にはなく、少数者の提出する設置動議に要求される。議会の多数者は、少数者動議がこの「特定性命題」をみたくしよう力を貸すことを法的には義務づけられない。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。その他、訴えの利益についても判示した。

調査対象のこの「特定性命題」は、これまでの学説・判例で一般的に認められてきていた調査対象の特定性の要求を明文化したものである。すなわち、調査対象の特定性の要請は、すでに一九二二年一月二日判決（前記判例②）で明らかにされ、その後の判例もこれを繰りかえし述べてきていた。ただ、本件で問題となった動議が「特定性命題」をみたしていたか否かの判断については、やや厳しすぎるとの感がなくはない。

(28) 同旨 RGZ 104, S. 430; Maunz, a. a. O., Rdnr. 11.

(29) 同旨 Klein, a. a. O., S. 943.

(30) 本判決は、調査権についてこれまで判例・学説で論議された論点のほとんどに論及するが、注目されるのは、調査委員会の活動の限界についての定式化である。すなわち、第一に、内容上、議会の権限によって、第二に、作用上、議会の決定の準備に、そして第三に、前二者の制限内で、事実の調査、証拠の取調（刑事訴訟法の準備をうけた）に限定されると判示した。

調査委員会の行なう調査が「事実の調査」でなければならないということは、ドイツにおいて議会の調査権が問題になった時から一貫して主張されている。しかし、この「事実の調査」権の主張は、調査対象が公益の存する事実に限定されるということのみをその主張内容としていたわけではなかった。ほとんどの学説及び本稿で紹介した判例は「事実についての調査」を行なうべき旨述べるが、本判決は調査委員会は「事実の調査のみを行ない、何の決定も行なうべきではない」とし、あたかも『事実収集説』を採用しているような表現をとっている。しかし、調査した事実を総合的に判断し、委員会としての評価・判断を行ないうる（『判定可能説』）と考えるのが妥当であろう。（『事実収集説』、『判定可能説』については、齊藤秀夫『国会と司法権の独立』四二頁等参照）

その他、本判決は、「公益」が存するか否かにつき、議院内閣制の下で政府の統制のために提起された事項について当然に評価はわかれるが、少数者が公益が存するという前提の下に動議を提出した場合には、明確な論拠を示さないかぎり多数者は少数者の判断を尊重しなければならぬと判示する。この点は妥当かつ有益な判断と思われる。

(31) バーデン・ヴェルテンベルク憲法第三五条第一項参照（前記判例⑦）。

(32) 同旨 H. P. Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

議会の調査権について

- Bd. I, 1974, S. 239; Friesenhahn, a. a. O., S. 9, 35.
- (33) 下の条に引いて vgl. Schneider, a. a. O., S. 239, 268 ff.
- (34) 同前 Klein, a. a. O., S. 946; Maunz, a. a. O., RdNr. 36.
- (35) 少数者調査権の機能については、これまでの判例でも述べられてきた。本判決は、調査委員会による政府・行政に対する議会的統制は、議会と政府との緊張関係が存在する場合にのみ有効に機能し、議院内閣制の下では、この緊張関係は、一面では政府とそれを担う与党との間の、他面では政府と反対党との間の緊張関係に変わってきたとする。また、議院内閣制の下では、政府の監視・統制という任務はまず第一に反対党——たいていの場合少数者——によって行なわれるということをはっきりと指摘する。そして、シュレスヴィヒ・ホルシュタインラント法第一五条で保障されている少数者調査権は、追加質問により、少数者の意思に反して調査対象を拡大するという多数者の権利を、原則的には、排除する旨判示した。調査対象の追加がどの程度まで認められるかに引いては、vgl. F. Klein, in: B. S. Bleibren/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5 Aufl., 1980, S. 586; K. Stern, a. a. O., S. 105.
- (36) 似た vgl. Alsborg, Verh. d. 34. DJT, Bd. I, 1926, S. 332, 338; RGZ 116, Anhang 45. (前記判例㉔)
- (37) ヴェルリン下院調査委員会法及びその改正提案に引いて J. Rinck, Ausbau der Minderheitenposition im Recht der Untersuchungsausschüsse, ZParl. 3 (1972), S. 470. 下の中で、調査委員会法改正に引いて CDU 党派の「少数者に好意的な」提案が紹介・検討されたこと、似た 同法に引いて、vgl. W. Harth, Erste Erfahrungen mit dem Gesetz über die Untersuchungsausschüsse im Abgeordnetenhaus von Berlin, ZParl. 3 (1972), S. 463.
- (38) これらの法律すべてにわたってみることはできなかったが、判例中に引用された法律を以下に列挙しておく。バイエルン議会調査委員会法 (一九七〇年三月二〇日) 第二条第三項。ラインラント・プファルツ議会議院規則 (一九七五年五月二〇日) 第八九条第四項等。ザールラント議会法第九七〇号 (一九七三年七月二〇日) 第三九条第二項第二段。バーデン・ヴェルテンベルク議会調査委員会の設置及び手続についての法律 (一九七六年三月三日) 第三条第二項。ヘッセン議会議院規則 (一九七三年一月三十一日) 第二六条第二項。
- (39) OVGfE 7, 489; DVBl. 1954, 574 (前記判例㉕)
- (40) BayVBl. 1977, 597. (前記判例㉖)

- (41) 例 マウツ Maunz, a. a. O., Rdnr. 36; Partsch, a. a. O., S. 48 ff.
- (42) 島川・前掲八頁。
- (43) 上の草案 ベッカー W. Becker, Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, ZParl. 3 (1972), S. 425.
- (44) 憲法上の機関として反対党を明確に位置つけたのはコンラート憲法第二三条 ブッセ P. Busse / U. Hartmann, Verfassungs- und Parlamentsreform in Hamburg, ZParl. 2(1971), S. 200; cf. Art. 120 Bad. Verf. vom 22. 5. 1947, ゲリグ vgl., N. Gehrig, Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition, DVBl. 1971, S. 633; N. Acherberg, Parlamentarische Kontrollrechte, DÖV 1977, S. 548; L. A. Versey, in: I. v. Münch, Grundgesetz-Kommentar Bd. 2, 1976, S. 485; H. P. Schneider, Entscheidungsfeldzie der Parlamente—über der Notwendigkeit einer Wiederbelebung der Parlamentsreform, AöR 105 (1980) S. 4, usw. 議会内反対党の地位と作用 ステーン K. Stern, a. a. O., Bd. I, S. 819ff. 「被監督者と監督者が身内(Fleisch vom gleichen Fleisch)である場合にはコンラートは実効的ではない」(S. 774)°

小 括

以上、紹介した九の判例の分析とそれをふまえた議会調査権の法的性格についての考察は、続稿「ドイツ連邦議会調査権の法的性格について(三)——少数者調査権を中心として——」で行なう予定である。したがってここでは、これらの判例についての簡単なコメントを行なうにとどめたい。

議会の調査委員会の行なう調査は特定の事実についての調査であり(判例②)、この調査は、明文規定の有無に拘らず行ないうるが、「強制的な」調査を行なうためには明文の根拠が必要であること(判例①)、少数者調査権が定められている場合には、多数者は少数者動議の本来の対象をこえる調査を委員会に付託することはできない(判例

③) ということをやイマール憲法時代の判例は明らかにした。これらの原則は、その後の判例にも受け継がれており、ドイツにおける議会調査権についての判例の基本的な姿勢は、ワイマール時代に確立されたといつてよいであらう。

ここでは筆者の問題関心でもある「少数者調査権」のとらえ方について若干ふれてみることにする。学説等の動向も反映して、その位置づけが発展してきていると思われるからである。

判例②は、少数者調査権を積極的に位置づけることをせず、それが例外的なものであると述べるにとどまる。判例③は、それが少数者の地位を強化するものであることを認めるが、判例②同様その存在意義を明確には論じていない。しかし、少数者調査権を侵害する多数者の行為(少数者動議と関連を有しない事実を調査対象に加えること)に対しては、憲法違反であるとし、この原則が判例⑨にまで踏襲されているのである。判例④は、調査委員会を議会による行政に対する監督を可能ならしめるものと位置づけるが、議会の決定を準備するためのものであり、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する。判例⑤は、調査権が議会内反対派の道具であるがゆえに政治的宣伝の傾向をおびやすいとする。しかし、判例⑧では、少数者権は政府の統制を行なうための反対党の一段と位置づけられ、判例⑨では、少数者調査権の憲法上の意義が議院内閣制の下における議会内反対党の政府統制手段であるということが明確に指摘されている。

さらに、少数者動議に対して多数者は、その合憲性・合法性を審査する権限を有するが、この審査権による少数者権侵害の危険は、多数者の判断が憲法裁判所の事後的コントロールに服することによって避けられるとされる(判例⑤、⑧)。しかし、憲法裁判所による事後的判断の問題とは一応切り離して、議会内で少数者権の有効・適切な行使

のための原則がまず考えられるべきであろう。

その他、少数者調査権行使のための手続上の問題（判例⑤——「簡素化された手続」も存在している。