

# ドイツ連邦議会調査権についての一考察(二)

——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 三二卷一号)

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

(一) ドイツ帝国憲法(一八七二)と帝国議会

(二) M・ウェーバーと少数者調査権

(三) ワイマール憲法制定と少数者調査権

(四) ワイマール憲法と少数者調査権

・ 小 結(以上本号)

二、基本法と少数者調査権

三、現代議会制における少数者調査権

ドイツ連邦議会調査権についての一考察(二)

むすび

### 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

(一) ドイツ帝国憲法(一八七二)と帝国議會

專制的連邦原理にもとづくドイツ帝国憲法(一八七二)においては、連邦参議院に法律の最終的決定権及び法律執行権(第七条)、帝国議會の解散可否決定権(第二四条)等が与えられており、最高機関ともいふべき地位が与えられていた。<sup>(1)</sup>そして、この連邦参議院では、周知のようにプロイセンの支配が確立していた。

帝国議會は、連邦参議院や皇帝が連邦的原理にもとづくのに対し、「立憲的・民主的な原理にもとづく制度として設けられ」<sup>(2)</sup>てはいたが、その権限はあまり大きいものではなく、実際には形式的なものが多かった。帝国宰相以下の閣僚は、帝国議會に対して全く責任を負わず、帝国議會は政府を拘束する何の権利も持たなかった。このような制度が外見的立憲制と呼ばれたのは当然であった。すなわち、「議會優位の可能性に反対する権力的な歯止めがまったく意識的に仕組まれている」<sup>(3)</sup>ことがドイツ立憲君主制の特色であった。できるだけ議會の行政府に対する統制を排斥し、君主の議會からの独立を、権力分立主義の名において強く主張し、できるかぎり君主の力を温存しようとする姿勢が憲法及び法令上の規定にもはっきりと現われていたのである。<sup>(4)</sup>したがって、帝国議會は、わずかに政府の行き過ぎを抑制するという消極的な面で活動したにとどまり、国民代表としての実績を挙げるには、あまりに弱体であった。<sup>(5)</sup>

このドイツ帝国下では、F・J・シュタールの立憲主義の理論(立憲主義の本質は君主と議會との勢力の均衡にあ

り、後者による前者の制約にはないとなす理論<sup>(6)</sup>が通用していったといわれる。シュタールは議院内閣制に強く反対し、ビスマルクの政治観はこのシュタールの影響の下で養われた<sup>(6)</sup>。プロイセンにおいては三級選挙法という厚い壁にさえぎられて、議会権限拡大の動きは阻止されたが、プロイセン憲法紛争に示めされたエネルギーは、後に、そこから迂回し、屈折して普通選挙制に立脚する帝国議会に向けられていった<sup>(7)</sup>。G・イエリネックは、何千という増大する、多種多様な課題を抱えた今日の国家は、議会の不断の積極的な協働に依拠しているとし、帝国議会の強化こそが国民の利益となり、議会の行政に対する統制権は立法権よりも重要であると考えた。そして、このような時代に議会がたんなる消極的な姿勢をとりつつづけることは、国家及び国家の信用をきわめて深刻に動揺せしめることもあることを指摘している<sup>(8)</sup>。ラーバント等の拠って立つところのビスマルク・レジームの官僚制を批判し、「議会主義」を軸に対決していったのが、イエリネックやM・ウェーバーであった。たしかに英国のような自由主義的議会制度ではないが、議会制度は着実にドイツの政治体制の中にその重要性をましていった。

しかし、本稿との関連で見落してならないのは、議会内部の規則のレベルにまで発展してきた「議会内における政治的少数者保護の原則」である。プロイセンにおいても、帝国においても議院規則において何ら規定されていなかった長老会 (Ältestenrat) は、議院の少数者を議院の活動に公正に参加せしめるために一八七〇年代の中頃に生まれた。一八九〇年代のはじめまで、長老会は、会派の勢力に比例して構成されるのではなく、各会派より各々一名代表者が送られ、五名ないし一〇名の議員で構成されていた。のちには会派の議員数に比例して代表が送りこまれ、長老会に参加するための最低議員数は一五名とされた<sup>(9)</sup>。この長老会は、もともと官僚の勢力が強い、いわゆる官院内閣制ともいう状況に対抗して各会派により形成されていた組織であるともいわれている<sup>(10)</sup>。

実効的な権限をそなえた議会調査権を憲法上規定するための憲法改正提案は、社会民主党によって、一八九一年と一九一三年の二度にわたって行なわれた。<sup>(11)</sup> また第一次大戦の末期たる一九一八年一月二十八日制定された二つの憲法改正法律は「宰相はその職務執行につき帝国議会の信任を必要とする」という規定をはじめとし、宣戦ならびに講和条約及び立法事項に関する条約には連邦参議院及び帝国議会の同意を必要とする等の内容をもつものであり、帝国憲法の基本的特徴を変えてしまうほどのものだった。<sup>(12)</sup> しかし、このような議院内閣制の採用、帝国議会の権限拡大も遅きに失し、敗戦とともに帝国そのものが崩壊してしまった。

- (1) E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 2, 1964, S. 289ff. 石田光義「ドイツにおける議会主義化の過程(Ⅲ)」社会科学討究(早大)六八号一二二頁、一三八頁以下等参照。
- (2) 清宮四郎「ドイツ憲法の発展と特質」(『国家作用の理論』所収)三三九頁。
- (3) G・イエリネック、小林孝輔訳「一九世紀ドイツにおける政府と議会」(一九〇九)青山法學論集一四卷三号一〇九頁、一二七頁。
- (4) 豊田悦夫「ドイツ議院内閣制の歴史的考察」法學論叢六四卷二七七八頁、九五—九六頁。
- (5) H. Preuss, Deutschlands Republikanische Reichsverfassung, 1923, S. 64. ノロストも、帝国憲法下では、政府は議会に統制権を拒否しようと欲する。H. Frost, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, AöR 95 (1970), S. 46. 清宮・前掲書三四二頁。また、帝国議会は「政府に対する反対を行動の基本原理であると解し、しばしば反対のための反対を行ううちに、議会勢力は反対のみ慣れてしまって統治に対する本能を失ってしまうことになった。」(石田光義「ドイツにおける議会主義化の過程(Ⅰ)」社会科学討究五九号一〇九頁、一二二頁)ともいわれる。帝国議会がどうして行政執行部に反対する反体制的な意義しか持たなかったかについては、上山安敏「ドイツ第二帝政期の権力構造(Ⅰ)」法學論叢八三卷二号一三頁以下参照。
- (6) G・イエリネック・前掲一二二頁、豊田・前掲八五頁参照。例えば、帝国議会の政府に対する「質問権」についてみる

と、政府は質問の回答を拒否することが出来たし、一九〇八年まで質問に何らかの提案を添加することも認められてはなかった。ラーバントは、英国等で行なわれている質問権は、政府への批判を含み政府を統制することになるといふ理由から議会主義への危惧を表明していたといわれる(上山安敏『憲法社会史』二八四頁参照)。したがって帝国宰相、大臣に対する文書提出要求権あるいは要請権(Requisitionrecht)が存在していなかったことは当然である。Vgl. H. P. Schneider, Opposition und Information—Der Aktienvorlagenanspruch als parlamentarisches Minderheitsrecht—, AöR 99 (1974), S. 628, 637.

(7) 望田幸男『近代ドイツの政治構造』三〇八頁。

(8) G・イェリネック・前掲一三四頁。

(9) ツイマール憲法下でのライヒ議会議院規則(一九二二年二月二二日)では、党派は少なくとも一五名の議員によって構成される(第七条)。動議は特別の規定のない限り一五名の議員の署名が必要である(第四九条)と規定された。一五と少数が定着した。H. Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 5 Aufl., 1931, S. 176ff.; K. Loewenstein, Verfassungslehre, 3Aufl., 1975, S. 178f.

(10) 清水望「ドイツにおける『議院の自律権』について」早稲田政治経済学雑誌二二〇・二二二合併号二〇五、二二二頁以下。石田光義「ドイツにおける議会主義化の過程(II)」社会科学討究六三号三三三頁、三四八頁参照。

(11) W. Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des Preussischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, 1960, S. 64f.

(12) 以下の法律とが、(a)「帝国憲法及び帝国宰相代理法改正法」(Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung und des Gesetzes betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878, vom 28. Okt. 1918)と、(b)「帝国憲法改正法」(Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung vom 28. Okt. 1918)と(1)及び(2)を Vgl. H. Triepel, a. a. O., S. 502f. 一般に(1)の第二条が核心をなすこととされている。若岡昭雄「憲法破壊(Verfassungsdurchbrechung)の概念」(神奈川法学二一巻二・三号—一〇頁)。

(1) M・ウェーバーと少数者調査権

ドイツ連邦議会調査権についての一考察(二)

M・ウェーバーは、官僚制を統制しうる議会は、いわゆる行動議會 (Arbeitsendes Parlament) であり、その機構的基礎の一つとして議會調査権を挙げている。<sup>(1)</sup>したがって彼の明らかにした「議會主義」についての論説や、帝国憲法改正提案の中には、議會内の少数者にも与えられる調査権が含まれている。以下、この議會調査権の提案を中心として、彼の帝国憲法改正提案ならびに、ワイマール憲法制定過程で彼の果たした役割を概観してみたい。

(1) 一九〇八年の憲法改正私案

当時の国民経済学の巨匠シュモラーの倫理的君主制と官僚制に対置して、M・ウェーバーが提起したのが議會主義であり、議會主義を軸として古いビスマルク・レジームに対する変革運動が展開されていった。<sup>(2)</sup>

一九〇六年一月二四日、F・ナウマンにあてた書簡の中で、M・ウェーバーは、すでに議會による強力で公然たる行政の監督に賛成し、この監督は議會による調査という形式で行なわれるべきことをのべている。<sup>(3)</sup>さらに一九〇八年一月、同じくF・ナウマンにあてた書簡の中で、帝国憲法改正についての見解を明らかにしている。この私案は、<sup>(4)</sup>

①宰相不信任、②調査権、③中央党の寛容提案、④国事裁判所の四点にわたるものである。

調査権についての彼の提案は、次のようなものである。

「1、帝国議會は、会期と会期との間においても會議を行う権利を有する委員会を設置することができ、この委員会で、証人および鑑定人を、必要なかぎり宣誓のうえ（あるいは、それを裁判所に委ねようとする場合には）法律上宣誓と同じ効力のある尋問により、帝国の立法と監督に服する事項について調査 (Erhebung) を行なうことを認められる。

2、この委員会の選任は、各会派が四〇名毎に一名の委員を指名するという方法で行なわれる。

3、委員会は、議員の四分の一の少数者が要求したすべての証人および鑑定人を取調べ、かつ同少数者の要求するすべての質問を聞かねばならない。

プロイセン憲法第八二条に情報を大臣に要求する調査権の規定が存在してはいるが、何ら実効性を有しない。この調査権は英国議會と対照的に証人等を自ら尋問できないのである。」

この私案の中に初めて少数者調査権の主張がみられるのであるが、たんに少数者の動議によって調査委員会が設置されるというだけなら、例えば「議員の三分の一の要求があったときは、ライヒ議會の議長は、……ライヒ議會を招集しなければならぬ」(ワイマル憲法第二四条第一項)という規定と同趣旨の少数者の設置要求権とも考えられる。しかし、M・ウェーバーの提案は、少数者の設置要求権(議會の調査委員会設置義務)のみならず、少数者が調査内容を特定し、必要とみなしたすべての調査(証人の取調、質問等)を行うべきことを議會に義務づけるものである。この趣旨は基本的には一貫して、その後のワイマル憲法、さらには基本法へと生かされている。

「ドイツ帝国議會という消極的な見せかけの議會を、イギリス議會という積極的な、かつ実際に仕事をする議會と対照せ<sup>(5)</sup>」たM・ウェーバーは、議會調査権は英国議會において活用されているものであり、その調査権を範例としたものだ述べている(但し、英国の調査委員会は、自ら証人を尋問できないし、少数者の意見の尊重も政党間の謙讓と寛容の精神にのみとづくものであり、議會の慣行に依存しているものにすぎなかった<sup>(6)</sup>)。しかし、周知のように、英国の議會調査権は一九世紀以降減少してきており、立法に関する調査権は王立委員会の手に移行し、政治に関する調査も一九二一年調査審判所法(Tribunals of Inquiry Act)にもとづく調査審判所で行なわれるようになって

いる。

(2) 一九一七年の帝国憲法改正草案と「新秩序ドイツの議会と政府」

M・ウェーバーは、一九一七年五月、帝国議会憲法委員会が進歩人民党の有力な議員として活躍していたC・ハウスマンに、詳細な覚書を添えた帝国憲法改正草案を送った。<sup>(8)</sup>この提案は、帝国憲法第九条第二項の廃棄等<sup>(9)</sup>五項目にわたるものといわれているが、その第二番目に、帝国議会に調査権が保障されるべきことを挙げている。この提案は進歩人民党の憲法改革提案の基本とはされなかったようであるが、一九〇八年の彼の提案とともに、少数者にも与えられる議会調査権を憲法上の重要な一構成要素と位置づけるものであった。

M・ウェーバーは、国政における官僚優位をくつがえすため、さらにはそのすぐれた専門的・職務上の知識という武器を奪いとるために、帝国議会に調査権が必要としたのである。調査権は、専門的知識のみならず、必要に応じて官僚層に情報提供、文書提出を義務づけることによって、職務上の知識を収集することを、可能ならしめるものである。

M・ウェーバーのこの議会主義、議会調査権の強調は、一九一七年フランクフルター・ツァイトゥング紙上を中心として発表された一連の論説の中で詳細に展開されている。<sup>(10)</sup>M・ウェーバーはこれらの中でドイツの将来の国家形態を描き出すことを試みていた。彼はここで、一つの確立したプログラムを提出しようと企図したのではなく、考えられるデモクラシー的新秩序の可能性を論じようとしていたのである。この一連の論説は、ワイマール憲法の里程標とされ、ワイマール憲法作成に大きな影響を与えたことが一般的に認められている。この中のいくつかの論説は一九



一八年「新秩序ドイツの議会と政府」としてまとめられたが、政党も政府に参加し、統治の責任の一端を担うべきだとする帝国議会諸政党の動きを充分の説得力を持って支持するものであるといわれている。<sup>(11)</sup>官僚制に真の反対を提供しうる調査権という武器を持つ議会のみが、そもそも積極的政治をもたらし得ることができるとし、調査権を「議会の第一の基本的任務」とした。この主張は、さらに、調査権は政治的作用の行使において官僚制を統制するための「議会の決定的任務」であるとされるに至る。<sup>(12)</sup>

また、彼の主張する議会調査権の原則の一つとして「公開性」がある。彼は「効果的な議会の監督によって必然的に得られる行政の公開性こそ、あらゆる実りある議会の活動と政治的教育に対する前提として要求されるものである<sup>(13)</sup>」とのべている。この公開性は、少数者があらゆる審議の公開を多数者に強要するということが、調査手続における少数者権の本質である、<sup>(14)</sup>ともいわれるように、少数者権、行政官僚統制権と密接に結びついたものであった。

### (3) M・ウェーバーとワイマール憲法

M・ウェーバーは、新憲法制定の任にあたる内務大臣の有力候補の一人であったが、エーベルトはすでに憲法草案を公にしていたH・プロイスを選任し、M・ウェーバーの政治的人生において責任ある政治的行為を委ねられるというこの大きなチャンスは実現しなかつた。<sup>(15)</sup>彼は、それまでに、ぼう大な一連の論説を発表してドイツの将来の国家形態についての考えを明らかにしていたが、正式にワイマール憲法作成過程に参加したのは、一九一八年一月九日から一二日まで内務省で開かれた、新憲法の概要を定めるための予備会議である。彼の主張は、この予備会議での討論をもとにしてH・プロイスが作成した一九一九年一月三日付プロイス第一次草案に色濃く反映されている。M・ウェ

バーはこの憲法作業を新しい国民的事業と位置づけ積極的に論議に参加したようである。<sup>(16)</sup> この中で、彼が、少数者権をもちこんだ議会調査権を提唱したことはもちろんであるが、調査委員会の手続法制定の必要性も主張していたといわれる。<sup>(17)</sup>

この予備会議でM・ウェーバーが行なった調査権に関する提案は会議終了後、彼が内務省に送った草案の中で明確となっている。例えば、その第一二条は次のような内容である。<sup>(18)</sup>

「草案第一二条（支邦共和国 (Freistaat) ならびにゲマインデの憲法保障に関して）

1、ライヒはラントに共和制的憲法を保障し、この憲法上、責任を有する行政指導者は普通、平等、秘密、直接選挙法により選ばれた代表議会の信任を要する。

2、本憲法は、代表議会の議員の少なくとも五分の一の少数者が調査委員会の設置を要求する権利を保障する。

この委員会において、委員は（その所属党派の議席——筆者註）数に応じて選任され、行政の公正性、誠実性が疑わしい場合に証人及び鑑定人に対して自ら質問を行なう権利を有する。調査議事録はその内容が完全に明らかにされなければならない。

3、ライヒはゲマインデに憲法を保障する、この憲法上、ゲマインデの首長、あるいは合議制最高行政機関の存在する場合、その機関は、普通、平等、直接、秘密選挙法による直接選挙によって、又は、その選挙法により選任された代表議会の選挙によって選ばれる。

4、ライヒは、法律適合性及び誠実性の統制、財政措置の適正性についての統制のみを留保して、行政の独立性を保障する。ライヒは邦 (Staat) におけると同等の、調査委員会設置要求権をゲマインデ住民の少なくとも二分の

一、あるいは選挙されたゲマインデ議会の少なくとも三分の一の少数者に保障する。

5、ライヒによって保障された権利が侵害されたというライヒへの訴は、選挙権者の一〇分の一の賛成投票によるか、選挙された代表議会の五分の一の議員によって行なうことができる。訴についての判断は国事裁判所が行なう。執行が必要な時には、ライヒ大統領が、同少数者の訴にもとづいて行なう。執行のために行なわれた措置の適法性につき、同少数者が疑義を提起したときには、国事裁判所が決定する。」

ここで注目されるのは、少数者調査権が地方自治体レベルでの提案とはいえ、議会内少数者という枠組をこえて、住民の調査委員会設置要求権にまで及んでいるということであろう。M・ウェーバーの意図した議会調査権、とりわけ少数者調査権の「本質的」性格を考察するうえでこのことが見落とされてはならないであろう。

憲法改正についてのM・ウェーバーの自余の主張、及び一九一九年一月三日プロイス第一次草案の内容等については次節以下で調査権との関連において論及する。

#### (4) M・ウェーバーと議会主義

M・ウェーバーは、一九世紀から二〇世紀の変り目にかけて、既にウィルヘルム国家の断固たる議会制化と民主化を要求した数少ない学者の一人であり、ビスマルク・レジームのイデオログに対立する自由思想連合グループの<sup>(19)</sup>一員であった。O・ブルンナーによれば、M・ウェーバーの政治的思考をもっとも強く規定していたのは彼の待望していた「国民的権力国家」が「官僚制の支配」のもとで存立できなくなり<sup>(20)</sup>はしないかという憂慮であった。支配のため<sup>(20)</sup>に欠かせないこの官僚制という道具は「政治的指導者」を必要とし、この政治的指導者を選出するにふさわしい機関

が議會だとされるのである。

M・ウェーバーの國家と憲法についての政治的考察は、彼の社会理論の体系、宗教と法の社会学、精神科学方法論と哲学に比して、それほどの評価を受けてこなかった。<sup>(21)</sup> この分野で彼が論じた時論的性格の政治論を学問体系の中に位置づけ、彼の立憲政治観とそれ以外の学問的な立場や、世界観と関連づけることは、W・J・モムゼンによつてはじめて提示されたといわれる。<sup>(22)</sup> モムゼンは「ドイツ的なるものを超え、また政治をも包括するヴェーバーの普遍史観の次元に立つてそれと政治的思惟との連関を探究」しようとし、一連のM・ウェーバーの政治的提案を、彼の思想全体の傾向から説明しようとする。モムゼンは、M・ウェーバーが、世論及び市民的成熟、さらには議會制と民主化を擁護したのは、国民的・権力國家の達成という目的のための単なる手段、すなわち「技術的方策」として議會制民主主義を要求したのであり、議會に対して望んだのは、それが指導者選抜の機関、行政のコントロールを行なう機関たることである、立法の發議や政治方針決定を通じて意志決定過程に實質的な貢献をなすような行動議會たることではなかったとする。さらに、M・ウェーバーの民主主義概念は、もっぱら道具として考えられていたとも述べている。<sup>(23)</sup>

しかし、モムゼンのこれらの見解に対しては強力な反論も提示されている。J・コッカは、まず「ヴェーバーの諸提案は、ウィルヘルム帝國の後期局面における政党・議會・世論のみじめな状況に対する鋭い觀察眼を持つひとりのリベラルな人間の反応として理解されねばならぬ」<sup>(24)</sup>と、モムゼンは、M・ウェーバーが、政治的意見形成過程における成熟した世論、および即事的・行動的な議會に対して認めようとした役割をあまりにも極小化していると批判し、つぎのように述べる。「もしもヴェーバーが、議會での調査が批判的にして覚醒した世論に対して提示されうるといふことを同時に前提にしていなかったとすれば、行政のコントロールの（——われわれが今日知る如く——過大評価

された) 手段としての議会調査権を彼がどのように断固として支持したのは、一体いかなる意味を持つてであろうか?<sup>(26)</sup>。さらにコッカは、M・ウェーバーの議会制と民主化への様々の主張が、国民的・権力国家達成という目的のための単なる手段であったとか、民主主義概念をもっぱら道具として考えていたと仮定することは許されないと断言する。<sup>(27)</sup>

また、K・レーヴェンシュタインは、M・ウェーバーが、ビスマルクの厄介な遺産だったプロイセンの覇権的地位の覆滅を導き出す帝国の議会主義化を強力に弁護したと述べ、少なくともドイツ的観点から、完全な民主化は権威主義的国家克服のためのただ一つの有効な可能性だと考えていたことを明らかにする。<sup>(28)</sup>。ただ、K・レーヴェンシュタインも、M・ウェーバーは、議会主義を決してそれ自体が目的でもなければ、本質的に追求すべき価値を持った理念でもなく、君主制が官僚制の支配を打破する有効な手段たりえなかった以上、議会主義がむしろ官僚制を効果的に抑制する一つの可能性であると同時に、真の指導者選出の最善の手段であると考えていた、と述べているのである。<sup>(29)</sup>

したがって議会がこれらの機能を果たしえないことが明らかになれば、それにかわるものが必要となる。M・ウェーバーの「俗物議会」という言い方にはこの意味がこめられているともいわれる。<sup>(30)</sup>。一九一七年には、カリスマ的指導者のために議会の力を「減少」させるといった国民投票的な指導者民主主義の提案はまだでて来ていない。議会主義化の主張が徹底してなされたのは敗戦前の帝政下においてであり、ワイマール憲法制定時におけるM・ウェーバーの主張の重点は議会主義化の徹底ではなく、逆に議会に対置され、国民によって直接選ばれる強力な大統領制の確立であった。

(5) M・ウェーバーと少数者調査権

右に述べてきたように、M・ウェーバーの議会主義の主張内容とその評価について論議はあるものの、彼が議会調査権を議会主義の重要な構成要素としていたことに疑問の余地はない。彼の提案した議会調査権、とりわけ少数者調査権の「本質」的性格を説明するには、この議会主義についての理解を正確に行なうことが前提となるであろう。本稿では、この点についての結論は後の機会に譲ることとし、現在の時点で考えられうる問題点のみを摘示しておくにとどめたい。

M・ウェーバーが議会の調査権を少数者に与えられるべきだと主張した背景には、当時のドイツ政治状況の下では、少なくとも四つ、恐らくは五つの政党が常に並存することになり、連合的政府は避けがたいと彼が考えていたことがあるだろう。<sup>(31)</sup> また、政治的行動を支配しているのは常に『少数の原則』すなわち、少数者から成る指導的グループのもつ卓抜した政治的機動能力であると考え、彼がそれを高く評価していたことも忘れてはならないであろう。<sup>(32)</sup>

さきにも明らかにした、帝国議会内部で発達してきていた少数者尊重の原則にもとづく議会運営の存在も無視できないだろう。この原則を何らかの形で効果的に制定法化するものの一つとして少数者調査権を位置づけることもできる。しかも、この少数者調査権は、たんなる手続上のものではなく、「権力的」要素をも持ったものであった。

また、少数者に調査権を与えるのは、議会が官僚制を効果的に抑制するものであり、かつ、真の指導者選出の機関であるということから必然的に導き出されることだとも考えられる。議会自体がたんなる批判的「消極的」な役割しか果たしていない状況の下では、たとえ議会内少数者といえども、行政情報の公開と審議公開とを要求する権利を持つことによって積極的な役割を果たし、議会を「行動議会」化していくための重要な役割を担うべきである。逆にい

えば、帝国議会の当時の状況を前提にすれば、少数者の中にこそ、新しい行動的議會を生みだすエネルギーがあり、将来の議會での多数者たりうる可能性が秘められているとも考えられる。いずれにせよ、少数者調査権によって活性化された議會こそが、彼の考えた「真の指導者選出機関」たる議會であろう。

しかし、M・ウェーバーは、現在考えられているような議院内閣制を考えていたわけではない。彼は、二大政党制を理想とはしていたが、議院内多数者⇨政府、議院内少数者⇨野党という図式を必ずしも描いていたわけではない。現代の議院内閣制において西ヨーロッパで一般にいわれるように、行政統制の機能は政府与党たる多数者によっては有効に行使されえず、その機能は野党の主要な任務となっている、とまで彼が把えていたかどうかは疑問である。このことは、彼の少数者調査権の提唱が、議會主義的憲法の枠内ではなく、ビスマルク帝国憲法の細目改正として提案されたことから明らかであろう。<sup>(33)</sup>ただ、これらのことはM・ウェーバーの少数者調査権提唱の意義を決して減ずるものではない。彼は、たんに議會の判断を「中立的」に準備するための制度として調査制度を把えたのではなく、政府ならびに官僚を威迫し、統制する武器として位置づけていた。<sup>(34)</sup>したがって、彼の提案は、普遍的意義を持つているともいえ、現代において一層その重要性をましてきているということも可能であろう。

- (1) 議会委員会制度もその一つとして挙げられ、この委員会制度も少数者の意見を尊重するものでなければならぬとされていた。脇圭平「ドイツ国民国家における政治の問題性——マックス・ウェーバーの政治観——」法学論叢五九卷四号九四頁、一一四頁参照。
- (2) 上山安敏『憲法社会史』二九三頁。
- (3) M・ウェーバー、相沢久訳『政治書簡集』七頁。
- (4) W. J. Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920, 2 Aufl., 1974, S. 162ff.

ドイツ連邦議會調査権についての一考察(一)

- (5) J・P・メイヤー、五十嵐豊作・鈴木寛訳『マックス・ウェーバーの政治社会学——マックス・ウェーバーとドイツの政治構造——』一四頁。
- (6) I. Jennings, *Parliament, 1957* (1970), pp. 59-63.
- (7) K・レーヴェンシュタイン、得永新太郎訳『マックス・ウェーバーと現代政治』一五八頁、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)二九号一頁以下等参照。
- (8) W. Steffaniによれば、M・ウェーバーは、一九一七年五月一日に、C・ハウスマンに委員会により行なわれる調査を帝國議会の権利とする法律案(Gesetzesentwurf betr. die Einführung des Rechts des Reichstags, durch besondere Kommissionen oder Auftrag an bestehende Kommissionen Erhebungen zu veranstalten)を送っている。彼はその理由について、(1)議会権力の官僚に対する強化、(2)行政の公開と議会による政治的指導者の選任、(3)少数者権の法上の保障、という三点にM・ウェーバーの構想はまとめられることを明らかにしている。Vgl. W. Steffani, *Die Untersuchungsausschüsse des Preussischen Landtags zur Zeit der Weimarer Republik, 1960*, S. 74f.
- (9) 帝國憲法第九條第二項について、M・ウェーバーは別の機会に「この規定は、帝國宰相及び國務大臣には適用されない」という補足意見書を提案している(W. J. Mommsen, a. a. O., S. 193)°
- (10) E. Baumgarten, *Max Weber Werk und Person, 1964*, S. 224ff.
- (11) W・J・モムゼン、中村貞二他訳『マックス・ウェーバー 社会・政治・歴史』四四頁。
- (12) W. J. Mommsen, a. a. O., S. 183.
- (13) M・ウェーバー、石尾芳久訳『国家社会学』九六頁。
- (14) W. Steffani, a. a. O., S. 91.
- (15) その理由の一つとして彼が君主制論者だったことが挙げられる。彼はウィルヘルム二世に対しては、既に第一次大戦敗戦前から激しい憎悪を向けていたといわれるが、制度としての君主制には好意的であり(前掲『政治書簡集』六一―六二頁)、「議会的共和国に同意することは、実に容易なことではなかったにちがいない」(K・レーヴェンシュタイン、前掲書二七一―二八頁)と語られていた。しかし、彼は、ナウマン、マイネッケ、トレルチとともに共和制の長老(Ältesten)とも呼ばれていたことが忘れられてはならないだろう(上山安敏「ワイマルデモクラシーとウェーバー」知の考古学一九七六年八



・九合併号三四頁)。H・プロイスが選ばれたのは、社会民主党との妥協性を持っていたからだともいわれているのである(上山・同四二頁)。

- (16) W. J. Mommsen, a. a. O., S. 358.
- (17) 第三四回ドイツ法律家会議のヤロビ教授の報告参照。Verhandlungen des Vierunddreissigsten Deutschen Juristentags, Bd. 2, 1927, S. 97.
- (18) W. J. Mommsen, a. a. O., S. 386.
- (19) 上山・前掲書二九〇頁以下参照。
- (20) O・ブルンナー、成瀬治他訳『ヨーロッパ——その歴史と精神』一〇〇頁等参照。
- (21) K・レーヴェンシュタイン・前掲書五頁。M・ウェーバーの法学方法論については、村上淳一「ドイツ法学の方法と民主主義」法学協会雑誌八三巻六号六九頁以下等参照。
- (22) J・コッカ、住谷一彦・小林純訳『マックス・ウェーバー 西ドイツの研究動向』四一頁。
- (23) W・J・モムゼン、三吉敏博訳「ウェーバーにおける普遍的・政治的思惟」知の考古学一九七六年八・九合併号二二三頁、二三四頁。
- (24) W・J・モムゼン・前掲二四七頁、J・コッカ・前掲書三七―三八頁参照。
- (25) J・コッカ・前掲書四二頁。
- (26) J・コッカ・前掲書四三頁。
- (27) J・コッカ・前掲書四五頁。
- (28) K・レーヴェンシュタイン・前掲書三〇頁、四〇―四一頁。
- (29) K・レーヴェンシュタイン・前掲書四二―四三頁。
- (30) 小林昭三『ワイマル共和制の成立』七二頁、七五頁参照。
- (31) M・ウェーバー、前掲、『国家社会学』一〇一―一〇二頁。
- (32) 前掲・『国家社会学』八九頁等。「全国民を代表する者は、経済的・社会的に独立した人びとの中のエリートこそが最もふさわしいのであって、多数決原理の『盲目』の支配は好ましくないとする旧自由主義的思想は、ウェーバーの思考の中に

完全に受け継がれた」(W・J・モムゼン・前掲書五九頁)。

(33) W. Steffani, a. a. O., S. 313.

(34) Ibid.

(三) ワイマール憲法制定と少数者調査権

(1) 民間憲法草案と議会調査権

H・プロイスが中心となった政府の憲法草案作成開始と相前後して、民間でも憲法改正意見や改正案が作成され、その数は一五を超えたともいわれている。<sup>(1)</sup>ここではその中から二つの例を挙げ議会調査権の規定をみることにする。

(イ) S・ゾムロ「ドイツ連邦憲法典、草案と理由書」(F. Sier-Somlo, Die Vereinigten Staaten von Deutschland — Demokratische Reichsrepublik — Ein Entwurf mit Begründungen, Tübingen 1919)

国法学者ゾムロの提案した本草案の第一四条第二項は、「立法機関が「重要な政治的・経済的問題を非党派的に調査する」ため委員会を設置することができる」と定めている。<sup>(2)</sup>

(ロ) 「法と経済」協会編「ドイツ・ライヒ憲法草案」(Verein "Recht und Wirtschaft", Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin, 1919)

E・カウフマン、H・トリーベルという二名の著名な国法学者の主導の下に作成された本草案は、帝国憲法においては連邦参議院が帝国発展の障害となっていたことを考慮し、連邦国家原理を維持しつつも、議会の権限を強化した。<sup>(3)</sup>議会調査権については、第三六条で次のように定めていた。「ライヒ議会の各議院は事実の調査のために委員会を設置することができる。両院の協力によって共同の調査委員会を設置することもできる。調査委員会は証人及び鑑定人

を召喚、尋問、及び宣誓させる権限、ならびに裁判所及び行政庁の援助を利用する権限を有する<sup>(4)</sup>。

議會調査権の規定を盛りこんだ草案はこの二つの他にも存在していたようであるが、これらの民間草案は、いずれも明確な行政統制の定めを持たず、調査権の規定がある場合でも少数者調査権は含まれていなかったといわれている。

## (2) H・プロイスと議會主義

ワイマール憲法の父とも呼ばれるH・プロイスは、一九一八年内務大臣に任ぜられるまでの四半世紀にわたって議會に関する論説を発表していた。すでに、一八九〇年の「帝國政府の組織と政党」(Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien)という論説の中で、政府の合議制を提案し、内閣として一体の行動を要求する議院内閣制化の意見を明らかにした。<sup>(5)</sup> この主張は一九一七年の「帝國憲法およびプロイセン憲法の改正案とその理由」(Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der Preussischen Verfassung, nebst Begründung) の中で大臣責任制と議會による大臣不信任制(第一一条第三項、四項)の明示となって展開されている。<sup>(6)</sup> しかし、プロイスは議會の中から内閣を形づくることまでは認めていない。議會は内閣に対して批判し、「形成してはならない特定の政府について判定を下す」ことができるだけである。さらに、帝國議會のみが、國民代表のルートではなく、帝國議會と「帝國參議院の両機關へ國民の意志を代表させるという二元的代表ルートが構想されて」いたともいわれる。<sup>(7)</sup>

すでに明らかにしたように、M・ウェーバーが、議會を官僚制の有効な統制を行なう機關、眞の指導者選出のための訓練と養成の機關と位置づけていたのに対し、プロイスの方法論からは、明確な形で官僚制の問題が出て来ないことが指摘されている。プロイスにとって帝國憲法改正は、オーブリヒカイト國家を批判し、國民國家の主体を形成し

ていく条件であった。<sup>(8)</sup>

このプロイス一九一七年草案は、直接的な国民代表機関たる性格を与えられた帝国議会に、一八七一年帝国憲法におけるよりも、基本的な「優位」を与えている。議会の調査権について第二七条のaは次のように定める。

「帝国議会及び帝国参議院は、司法官吏の協力の下に証人を宣誓のうえ尋問し、帝国及び支邦の官庁に要請し、その行動を監督し、公開の対審を行なう権利をもつ事実調査委員会を任命する権限を有する。この委員会は、帝国議会と帝国参議院が共同で設置することもできる。」<sup>(9)</sup>

この第二七条のaは、プロイスによれば、確かに責任追求システムの実効性を確保するための必要条件であったが、M・ウェーバーによって不可欠のものと考えられた少数者調査権の考え方はとり入れられていない。しかし、この草案は当時の議会主義運動を客観的に代表するものだったという評価が与えられているのである。

プロイスは、一九一八年一月一日、ベルリーナー・ターゲブラット紙上に、「国民国家か、裏返しのおーブリヒカイト国家か」(Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitstaat?)という論説を発表し、ボルシェビズムにもとづくレーテ体制を批判・非難し、革命にかわって市民階級の参加による新たな国民国家の形成を主張した。<sup>(10)</sup>

彼は、憲法草案作成と並行して「暫定的国家権力法」の原案作成に中心的役割を果たした。<sup>(11)</sup> 本来「単一制国家」論者だった彼の連邦区画再編の構想は大きな修正を受けたが、議院内閣制の主張はほぼ採用され、成立した。(Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Feb. 1919)<sup>(12)</sup>

ワイマール憲法作成過程におけるプロイスの主張については次節以下で論及する。

(3) ワイマル憲法作成と少数者調査権

1、内務省での憲法審議とプロイス草案

憲法担当大臣たる内務大臣に任ぜられたプロイスは、憲法草案作成準備のための小委員会設置を提案し、この小委員会は一九一八年一月九日から一二日にかけて内務省で行なわれた(「予備会議」とも呼ばれている)。小委員会は非公開であり、M・ウェーバーを含む一三人が出席した。この小委員会はワイマル憲法の事実上の「生みの部屋」と呼ばれ、憲法作業を基本的に決定し、その後の審議で継続的に論議されていった多くの重要な決定がすでに存在していた。まさに憲法制定「予備会議」たる性格を有していたといえよう。<sup>(13)</sup>

プロイスは、ドイツ国民が自己の欲するところに従って彼ら自身の国家を規制する一つのまとまった有機体を形成することを意図していた。そのためには権威的な旧王国プロイセンを解体してこれを構成する諸地域に分割することが重要な課題となってくる。彼は、連邦構成「国」は、もはや国家としてではなく自治単位としてライヒのあらゆる統制に服さなければならないと考え、単一国への移行を目ざしていた。プロイスは、M・ウェーバーの見解と憲法上のいくつかの重要な論点で異なった見解をもっていたが、議会調査権については、ほとんど文字通りウェーバーの提案を採用した。このことはこの小委員会の審議にもとづいて作成された一九一九年一月三日のプロイス第一次草案<sup>(14)</sup>「(プロイス前草案」とも呼ばれる)の規定からも明らかである。

一九一九年一月三日プロイス第一次草案 (Vorentwurf zur Verfassung des Deutschen Reichs) — Entwurf I —  
「第一二条

各ドイツ支邦共和国 (Freistaat) は左記の原則にもとづくラント憲法を持たねばならない。

ドイツ連邦議会調査権についての一考察 (一)

①〜③ (略)

④ 政府の行動もしくは行政上の措置についての合法性、誠実性が疑わしい時には、ゲマインデ及びゲマインデ連合の代表議会及び代表機関は、公開で事実の調査を行なう委員会を設置する権利を有し、その議員の五分の一の要求にもとづいて委員会を設置する義務を負う。

⑤〜⑥ (略)

第四七条

第一項 ライヒ政府の行動もしくは行政上の措置の合法性、誠実性が疑わしい時には、ライヒ議会の各院は事実調査のため委員会を設置する権利を有し、議員の五分の一の要求にもとづいて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取調べる。

第二項 すべての裁判所及び行政官庁は、証拠取調についての委員会の要請を受け入れることを義務づけられる。

第三項 すべての官庁の文書は、要求にもとづいて調査委員会に提出されねばならない。」

このプロイス第一次草案には、一九一七年プロイス草案にはみられなかった少数者調査権の規定が盛り込まれている。プロイスは後の憲法委員会で調査権と少数者保護との結びつきについて力説し、議会の十分な機能発揮のための大きな意義を少数者調査権に与えるにいたったが、M・ウェーバーの参加した討論と、彼の提案した草案にもとづいて少数者調査権を本草案においてはじめて明規した。行政上の処分についての合法性、誠実性が疑わしい場合に調査委員会を設置するという明確な行政統制の考えもM・ウェーバーの影響である。<sup>(15)</sup>ただ「事実の調査」という概念は、プロイセン憲法第八二条にならったものであり、M・ウェーバーは意識的にこの文言を避けてきたとも解されるので

あるが、プロイスは、それを彼の一九一七年草案でも取り入れていた。したがってプロイス第一次草案は、「事実の調査」という旧来の概念を残しつつも、M・ウェーバーの調査概念（行政統制、少数者調査権、公開性）を採り入れたものであるということができよう。

プロイス第一次草案は閣議での検討を経て七三ヶ条からなるプロイス草案として一九一九年一月二〇日官報で公表された<sup>(16)</sup> (Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs)。—Entwurf II—

第一次草案第一二条四号は、そのまま草案第一二条四号となり、第四七条は、草案第五二条になった。

## 2、政府憲法草案

政府による憲法草案説明集会として開催された諸ラント代表者会議は、政府の憲法草案の検討を決定し、政府草案を検討する小委員会を設置した。この小委員会に、一九一九年二月一七日提示されたのが、第一次政府草案といわれるものである。<sup>(17)</sup> その第五五条は次のように定めていた。

ドイツ・ライヒ憲法草案 (Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs)—Entwurf III—

### 「第五五条

第一項 ライヒ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き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取調べる。

第二項 すべての裁判所及び行政官庁は証拠取調についての委員会の要請を受け入れることを義務づけられる。官庁の文書はこの委員会に、要求にもとづいて提出されねばならない。」

この第五五条は、議員の五分の一の動議による調査委員会の設置という点ではプロイス草案第五二条と同じである

が、いくつかの重要な点で変更が加えられている。最も注目されるのはプロイスの提案していた「事実の調査のための委員会」がたんなる「調査委員会」に置き換えられていることであろう。プロイスは、たんに条文を簡潔化しただけであると説明していたようである。しかし、調査は行政統制のための措置に限定されるのではなく、可能なかぎりあらゆる分野で有効に行なわれるべきだという論議もなされたようであり、この「事実の調査」という文言が削除された意義を過少評価することはできないであろう。<sup>(18)</sup>

第一次政府草案は、本委員会での了解を得たうえで若干の変更を加えて国民議会に一九一九年二月二一日提案された<sup>(19)</sup> (Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs)。—Entwurf IV—

これがいわゆる第二次政府草案であり、第二次政府草案第五五条は、第一次政府草案第五五条と同一である。

### 3、憲法委員会案の作成

国民議会は、三月四日、憲法草案逐条審議のため憲法委員会設置を決定し、憲法委員会は四月八日の会議で政府草案第五五条を徹底的に審議した。そこで論議された主要な点をいくつか挙げれば、まず、デルブルック・シュルツの提案した動議は、プロイス草案第五二条(「事実の調査」)を復活せしめようとするものであったが、プロイスの支援にもかかわらずこの動議は否決された。この委員会での討論の中でハウスマン議員は、「政府に対する不信任投票」が可能な場合にのみ調査委員会が活動しようという見解は排除されるべきだということを強調している。また、グレーバー議員は、調査委員会の設置が「政府に対する批判」を示めすという印象は持たれるべきではないと発言した。彼は、調査委員会の法案準備活動にその「主要な意義」を認めていたのである。<sup>(20)</sup>

これらの論議はほぼ次の四点に集約されるであろう。すなわち①三分の二による公開の停止、②議院規則について、



③ 刑事訴訟法の準用について、④ 信書等の秘密の不可侵について、である。少数者調査権については、これを空洞化するべきでないことが強調された。

憲法委員会での審議は六月一八日に終了し、同日、国民議会にたいし憲法草案に関する憲法委員会の報告がなされた。この憲法委員会での結論が憲法委員会案と呼ばれるものに集約されている<sup>(21)</sup>。

憲法委員会草案 (Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs nach den Beschlüssen des Achten (Verfassung=) Ausschusses der Nationalversammlung) — Entwurf V—

#### 「第三四条

第一項、第二項 Ⅱワイマール憲法第三四条第一項、第二項と同じ

第三項 委員会及び委員会の要求に応ずる官庁の証拠取調については、刑事訴訟法の規定を類推適用する。信書、郵便、電信、電話の秘密の保証は、これによって何ら影響を受けない。」

#### 4、ワイマール憲法制定

憲法委員会の報告を受けた国民議会は、七月二日から第二読会を開いた。七月四日第四六会議では、アグネス議員から提案された動議を否決した。この動議は、第三四条第一項の「議員の五分の一」という文言を「五〇名の議員」に置き換えようとするものであった。提案理由を説明したハーゼ議員は、これまでも議院規則の中で何度も用いられている「五〇名」という数を用いた方が実際のであり、内容を何ら「革命的に」変更するものではないと述べた。しかし「五〇名」ということは少数者の要件をほぼ半分にする<sup>(22)</sup>ことであり、賛成を得られなかった。

第三読会は、七月二九日から三一日まで開かれたが、二九日の討論の中で、カッチェンシュタイン議員は、少数者

権の尊重は、進歩的議会主義の本質であるとし、多数者統治としての民主主義は、少数者の生き生きした活動に対する権利との調和の中に成り立つと発言している。<sup>(28)</sup> 国民議会は七月三十一日憲法草案を議決し、ここにワイマール憲法が成立した。その第三四条第一項と第二項は憲法委員会草案第三四条第一項、第二項と同文であり、第三項が字句上の修正を加えられていた。

ワイマール憲法 (Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919)

「第三四条

第一項 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。公開は、調査委員会が三分の二の多数で、これを禁止することができる。委員会の調査手続及び委員数は議事規則によって定める。

第二項 裁判所及び行政官庁は、この委員会の証拠調の請求に応ずべき義務を負う。委員会の要求がある時は、官公署の文書はこれを委員会に提出しなければならない。

第三項 委員会及びその請求を受けた官公署の証拠調については、刑事訴訟法の諸規定を類推適用するけれども、信書、郵便、電信及び電話の秘密は影響を受けない。」

(1) 小林昭三『ワイマール共和制の成立』八五頁以下参照。Vgl. W. Jellinek, Revolution und Reichsverfassung, JoR Bd. IX, 1920, S. 123.

(2) W. Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des Preussischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, 1960, S.

- (3) E. Kaufmann, Die Verfassungsentwurf des Vereins "Recht und Wirtschaft", Recht und Wirtschaft 1919, Nr. 3, S. 46ff.; K. Binding, Der Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Recht und Wirtschaft 1919, Nr. 4, S. 61ff.
- (4) W. Steffani, a. a. O., S. 78.
- (5) H. Preuss, Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien, 1890, in: derselben, Staat, Recht und Freiheit, S. 172ff. また同書に於てなされた一八九一年の「社会民主主義と議会主義」(Die Sozialdemokratie und Parlamentarismus) の彼の議会主義についての見解を明らかにするのことは、Vgl., H. Preuss a. a. O., S. 144ff.
- (6) H. Preuss, a. a. O., S. 290ff.
- (7) 鳥居喜代和「フーコー・プロイスの憲法構想——ワイマール憲法制定における法思想の側面」立命館法学一四九号八四頁、一一二頁。また、小林昭三「一九一九年ドイツの『暫定的国家権力』法について」早稲田政治経済学雑誌二五〇・二五二一合併号五七頁、七一—七二頁参照。
- (8) プロイスは、今なほ「ドイツの国家状況を規定してつづけてゐる『旧領邦的オーブンリヒカイト國家』に、ドイツ政治の最大の問題点をみたのである」(若尾祐司「フーコー・プロイス政治思想の一考察——十九世紀プロイセン・ドイツの立憲制と地方自治について——」疏大法学一六号二五頁、三二頁)。プロイスは、政治的積極的意志創出の条件として憲法を位置づけ、国民國家への展望をきりひらかうとしてつづけた(Vgl., Preuss, a. a. O., S. 297)。詳しくは、鳥居・前掲一〇二頁参照。
- (9) H. Preuss, a. a. O., S. 320.
- (10) H. Preuss, Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitstaat? in: a. a. O., S. 365ff.
- (11) 小林・前掲五七頁以下参照。
- (12) H. Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 5Aufl., 1931, S. 16f.; vgl. W. Jellinek, a. a. O., S. 32.
- (13) W. Jellinek, a. a. O., S. 46ff.; E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. V, 1978, S. 1178ff.
- (14) この草案の全文については、vgl. H. Triepel, a. a. O., S. 6ff. 六八ヶ条からなるこの草案(但し第四六条が欠けていた)には、本文に述べた特徴のほか、基本権規定が三ヶ条しかないことなど後の草案と比べても注目すべき点が多々あったが、

ドイツ連邦議会調査権についての一考察(一)

- 註)へぞ' vgl. W. Jellinek, a. a. O., S. 46f; E. R. Huber, a. a. O., S. 1179f.
- (9) W. J. Wommssen, Max Weber und die Deutsche Politik 1890-1920, 2Aaufl., 1974, S. 388.
- (10) 本草案の全文は「ドイツ」 vgl. H. Triepel, a. a. O., S. 10ff. の内容は「ドイツ」 vgl. W. Jellinek, S. 47f; E. R. Huber, a. a. O., S. 1181f.
- (11) Vgl. H. Triepel, a. a. O., S. 17ff; W. Jellinek, a. a. O., S. 48f; E. R. Huber, a. a. O., S. 1183f. 小林・前掲書九  
八頁以下を参照。
- (12) W. Steffani, a. a. O., S. 78f.
- (13) Vgl. H. Triepel, a. a. O., S. 27ff; E. R. Huber, a. a. O., S. 1184; W. Jellinek, a. a. O., S. 49f.
- (14) Vgl. W. Steffani, a. a. O., S. 79f; E. R. Huber, a. a. O., S. 1190f; W. Jellinek, a. a. O., S. 50f.
- (15) H. Triepel, a. a. O., S. 38ff.
- (16) Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 327, S. 1290f.
- (17) Ibid., Bd. 328, S. 2074ff; E. R. Huber, a. a. O., S. 1191; W. Jellinek, a. a. O., 51f.

(四) ワイマール憲法と少数者調査権

ワイマール共和国の性格については、それが「実質的には帝政国家の延長であつた」<sup>(1)</sup>とする見方もあるが、議会の権限が拡大され、議会制民主主義的な制度を採用していることに争いの余地はない。

ワイマール憲法の基本的性格と第三四条の法的性格の論議については、その概要をすでに明らかにしたので、<sup>(2)</sup>本節では、ワイマール憲法第三四条を少数者調査権という角度から再度検討する。そのための手段として以下に国事裁判所の二つの判決と第三四回ドイツ法律家会議での論議を紹介する。これらの中に少数者調査権についての当時の見解がほぼ集約されていると思われるからである。

(1) 国事裁判所と少数者調査権

国事裁判所は、ワイマール憲法第一〇八条にもとづき設置される裁判所であり、ライヒとラントとの間、またはラント間の私法的でない争議について、あるいはラント内の憲法争議についてラント内にこれを解決すべき裁判所がない場合に憲法判断を行なう裁判所である(同第一九条等参照<sup>3)</sup>)。本稿では、国事裁判所が、議会調査権の問題を取り扱った二つの事件を取り上げることとし、その内容の概要を紹介する。

1、一九二一年七月二二日の国事裁判所判決<sup>4)</sup>

〔事実の概要〕

自由ハンザ都市ブレームンの憲法によれば、一九一八年の革命まで権力の担い手は参事会(Senat—上院)と民会(Bürgerschaft—下院)の両者であり、この両者は同等の権力を持つ機関とされていた。一九二〇年五月一八日のブレームン憲法は、立法権を民会<sup>5)</sup>のみに移行し(第五六条)、参事会構成員は民会の信任を必要とし、民会の信任を失った場合には退職せねばならない(第五三条)と定め、参事会の貴族的地位を廃止した。しかしながら調査権は憲法の規定上明文化されなかった。

ある事件について民会は委員会を設置し、多数の人々の出頭を求めたが、ある者は出頭に応ぜず、調査は必ずしも実効的には行なわれなかった。そこで調査委員会に法的根拠を有する強制手段が与えられるべきであるとし、一九二〇年七月三〇日、民会は四三対四〇で次のような決議を行なった。

「1、民会の調査委員会に関する法律

民会が設置する調査委員会は、必要とみなした証拠を自らで、あるいは、裁判所又は行政官庁への依頼という手段

で取調べる事ができる。証拠取調の依頼にブレイメンの官庁は応ずることを義務づけられ、行政官庁はその文書を委員会に提出しなければならない。委員会の調査、及び委員会によって依頼された官庁の調査に対しては、信書、郵便、電信、電話の秘密を留保して刑事訴訟法の規定が類推適用される。

2、第三五条のaの「委員会」の議事規則で以下のことを規定する。

「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。」

参事会はライヒ暫定国事裁判所に、この決議は、ブレイメン憲法第六〇条、第六一条、及び第二九条に違反していることの確認を求める訴えを提起した。

〔判旨〕

調査委員会に関する法律等についての民会の一九二〇年七月三〇日の決議は、一九二〇年五月一八日のブレイメン憲法に違反する。

〔理由〕

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。この権利は、一八一六年五月五日のザクセン・ワイマール・アイゼナッハ憲法第九一条でドイツにおいてはじめて明文化された。その他の大部分の等族国家では、不正除去の訴えは、領主あるいは政府への異議申立に限定されていた。一八四八年に幾分情況が変化し、一八四九年帝国憲法（フランクフルト憲法——筆者註）は第九九条で帝国議会に事実の調査権を認めるにいたった。同様の規定は、諸ラントの憲法にもみられる（例、一八五〇年一月三一日のプロイセン憲法第八二条）。しかし、この権限によって委員会が何らかの権力的作用（例えば証人の召喚、文書請求等——筆者註）を行使しうるか否

かは争われた。一八五二年八月七日のバルデック憲法第六四条は、ラント議会在が事実を解明するため、ならびに審議準備のために委員会を設置することができると定めていた。一八七一年四月一六日の帝国憲法には調査委員会の規定は存在しない。このような委員会の設置権を明文化するための提案は拒否され、可決にいたらなかった。

調査権を、憲法改正法でない通常の法律によって議会に与えることができるかどうかという問題は憲法上の問題としてはこれまで争われたことがなかった。委員会を設置するという権利そのものは、それぞれの国民代表議会在が当然の権利として所有しているものである。ドイツの国法学は、調査権に関して次のような立場に立っている。

政府の措置に対する議会の統制権は原則的に認められる。しかしながらその範囲については争いがある。シュルツェ、アンシュッツ等は、ラント議会在に行政の全分野の統制権が与えられているとするが (Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 479; Meyer = Anschutz, Lehrbuch des Staatsrecht, § 96, S. 331) 'アンシュッツは、統制権を質問権及び資料請求権という形においてのみ承認する (Kohlers Enzyklopädie, Bd. 4, S. 144)。ドイツ帝国の調査権の特色は、事実の調査権ということであり、証言の強制ができないうことである (Seydel, Kommentar, Art. 23 III)。ラーバントも、帝国議会在は調査委員会を設置しうるけれども、証人を尋問したり、宣誓させたりする権利を有しないと主張した (Staatsrecht, Bd. 1, § 33; derselbe, DJZ. 1913, S. 605)。

したがって、調査委員会は議会の権限にのみ属する事項を審理することができる。そして、事実のみを調査・確定し、いかなる意味においても行政を侵害してはならない。調査委員会は個々の特定の問題を解明するために、その必要に応じて設置される。委員会は高権的・権力的権限を (明文の規定のないかぎり——筆者註) 有しない。本件決議は、ワイマール憲法第三四条にならって作成されたものであるが、他のラントでは憲法上に類似の規定がみられる。

まず、調査委員会の設置それ自体——つまり委員会にその任務遂行のために与えられた権力的手段を別にすれば——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、そのような委員会の設置を禁ずる慣行もない。憲法上設置が認められるこの委員会は、前述の国法学上の原則に従い、憲法上民会の権限に属する事項について必要に応じて設置され、事実のみを解明し、かつ確定する。

しかし本件法律は、委員会に広範囲にわたる権限を帰属せしめ、そこで与えられた権限は、高権的・権力的性格を有するものである。このことは憲法の権力分立原則に違反する。この原則は、憲法改正の手続によってのみ変更しうるものである。この権限を与えられていない民会内の多数者で決議した法律により、自らにも与えられていない権限を委員会に委ねる権利を民会が有しないことは当然である。当裁判所は、本法律全体を一体のものとして、これを憲法違反とみなす。

議事規則にとり入れられた「調査委員会は、民会構成員の五分の一の動議にもとづいて設置される」という規定も憲法に矛盾する。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。民会が、その構成員の五分の一の要求によって一定の措置を採ることを強要されるということは憲法のこの条項に違反する。

したがって、決議のこれらの内容は、憲法改正（第五八条）によってのみ導入することができるのである。

2、一九二二年一月一二日の国事裁判所判決<sup>(6)</sup>

〔事実の概要〕



一九一九年九月二五日のヴュルテンブルク憲法第八條第二項は、「ラント議會は調査委員會を設置する權利を有し、その議員の五分の一の動議にもとづいて調査委員會を設置する義務を負う」と定めている。

一九二〇年七月八日、ヴュルテンブルク・ラント議會で、バツィラ議員他二六名の議員は、ヴュルテンブルク憲法第八條第二項にもとづき、ラント行政全般にわたって詳細な調査を行なう一二名の委員からなる調査委員會を設置するといふ動議を提出した。この動議は、一九二〇年七月一四日、ラント議會の議決により他の動議とともに憲法委員會 (Staatsrechtlich Ausschub) に付託された。同委員會は決定を行なわなかつた。そこで、バツィラ議員他一九名の議員は、一九二一年三月二一日、ラント議會に、ラント議會はヴュルテンブルク憲法第八條第二項にもとづき、一九一八年一月以降ヴュルテンブルク行政において当然に問題とされて然るべき行政上の行為について調査する任務を持つ九人の委員からなる調査委員會を設置するといふことを決議すべきである、といふ動議を提出した。一九二一年三月二三日、ラント議會はこの動議を憲法委員會に付託した。委員會は七對三でこの動議が憲法第八條に違反すると決定した。その後、二名の議員がバツィラ動議に同意した(一九二二年七月二二日の審議)。一九二二年七月二二日、ラント議會は憲法委員會の決定を承認した。

そこでバツィラ議員他、一九二二年三月二二日の動議署名者の所属する人民党 (Bürgerpartei) 及びバイエルン同盟は、議長により代表されるヴュルテンブルク・ラント議會ならびにヴュルテンブルク大統領によって代表されるヴュルテンブルク邦共和国 (Freistaat) を相手方として、二四名の議員の署名した申請 (Antrag) をライヒ國事裁判所に提出した。この中で、ラント議會による、調査委員會設置動議の否決は、憲法第八條第二項に違反すると主張されていた。

〔判 旨〕

調査委員会の設置に関する一九二一年三月二日のパツィラ動議を否決した一九二一年七月二二日のヴェルテンブルク・ラント議会の決定は、ヴェルテンブルク憲法第八条第二項に違反しない。

〔理 由〕

一、ワイマール憲法第十九条で規定されている「申請」は、ラント政府やラント議会によってのみ提起しうるものではなく、特別の事情がある場合には、ラント議会の一部でも——ラント議会同派あるいはラント議会議員——申請を行なうことができる。ヴェルテンブルク憲法第八条は、ラント議会の議員のある一定部分——議員の五分の一の少数者——に調査委員会設置を要求する権利を明白に与えている。本件申請は、ラント議会の決定によって憲法上のこの少数者権が侵害されたと主張している。ラント憲法によって保障された少数者権の侵害に関するかぎり、その保障をライヒ国事裁判所に訴えることができる。

二、本件における申請の相手方として誰を考慮することができるかは疑問の余地の存するところである。形式的にはラント議会が本動議を否決しているので、相手方としてはラント議会が考えられる。ヴェルテンブルク憲法第一八条によれば、外部に対しての議会の代表は議長の仕事である。したがってラント議会の議長が本件手続上、ラント議会の代表とみなされる。

ライヒ国事裁判所判決の執行は、ワイマール憲法第十九条第二項により、ライヒ大統領の権限に属している。強制手段は、ラントに対してのみ存在し、ラントの個々の人、官庁、機関に対して存在しているのではない。外部に対してのヴェルテンブルク・ラントの法上の代表は、ラント議会ではなくて、ラント大統領である(ヴェルテンブルク憲

### 法第三二条。

それゆえ、本件においては、ヴェルテンブルク・ラントが相手方として本手続に関与すべきである。

三、ヴェルテンブルク憲法第八条第二項によれば、ラント議會は、議員の五分の一が設置を要求しなければならぬ。一九二一年七月二二日には一〇一名の議員がいたことが明らかになっている。それゆえ調査委員会の設置動議は二〇名より多い議員（二一名以上——筆者註）によって署名されたものでなければならない。一九二一年三月二二日に提出された動議は二〇名の署名しかなかった。しかし、ラント議會議長が一九二二年七月二二日に報告したところによれば、二名の議員が議會の最終決定以前にこの動議に加わっていた。この二名の動議への参加がいつ行なわれたか議事録からは明らかでない。この二名が後から動議に加わったことについての異議は議會で申し立てられてはいない。この問題については、結局のところ、ラント議會が単純多数決で決することができるかと解すべきであろう（ボック議員、ハウスマン議員等の意見がある——筆者註）。ラント議會は、本動議について決定を行なうことにより、事実上、動議の事後的補正の許容性を承認した。

四、ヴェルテンブルク憲法第八条第二項は、その議員の五分の一の動議にラント議會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定める。ここでは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、同時に、「調査委員会」は特定の事実に対してのみ設置することができるということも忘れられてはならない。

このことは、ヴェルテンブルク憲法第八条の成立史のみならず、委員会の目的、ラント議會ならびにその他の機関に対する委員会の関係からも生ずる。憲法第八条第二項の成立過程において、ワイマル憲法第三四条を模範とすべ

きことは多くの議員から明らかにされたが、一九一九年三月四日には「ライヒ新憲法草案第五五条（政府草案第五五条——筆者註）に一致する改正を憲法中に取り入れるべきだ」という動議も承認されていたことが報告されている。

憲法制定国民議会での審議で現在のワイマル憲法第三四条の規定が誕生するまでにさまざまな議論があつたが、委員会は事実の調査のみ行なうべきだという原則について意見の相違はみられなかった。議会の調査委員会であるという共通の一般的性格から、それが議会の補助機関であるということが導き出される。調査委員会は、議会の決定を準備するという任務を有するものとされるのである。それぞれの調査委員会の権限は、その調査委員会を組織した議会の権限によって限定される。議会の権限の範囲内で、議会は、調査委員会の活動範囲を確定してきた。つまり、議会の意見から独立した活動領域は、調査委員会に与えられない。ここから、調査委員会あるいは多数者自身がどのような事実が調査対象でありうるのかを定めるのではなく、調査が及ぶべき事実の範囲を議会在が、調査委員会設置に際して明示すべきであるという結論が導き出される。

多数決原則（単純多数決あるいはワイマル憲法第七六条やヴェルテンブルク憲法第一九条第二項のような特別多数決）の例外として規定されているワイマル憲法第三四条、ヴェルテンブルク憲法第八条第二項のような規定は、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。これらの少数者調査権の規定は、少数者に多数者と同等の権利を与えるものである。いずれも調査委員会の設置動議に際しては、調査の対象を明示すべきである。それによって議会は、委員会の調査範囲を定めることになる。

行政上の行為、措置を調査する場合、議会の一方のグループは当然にそれが批判・非難に値するものと考え、他方のグループはそうとはかぎらないという見解を持つことが当然に起こりうる。また個々の場合において見解がさらに

多岐にわたることも考えられる。多数者が調査対象を定めるべきであった時には、少数者は要求した調査委員会を何ら獲得したことはない。憲法上、委員会は動議提出者が必要とみなした証拠を取調べることになっている。しかしながらこの規定は動議提出者に任意の事実について証拠取調の要求権を与えるものではない。調査の対象となつてゐる事実についてのみ権利を有するのである。

合法性あるいは合目的性について、どのような行政上の行為も任意に調査するという一般的権限を調査委員会が有するということになれば、ラント議会に与えられている監督権の限界との関係で大きな問題が生ずることになるだろう。ラント議会とラント政府との間の権限配分があいまいになり、わからなくなってしまう。

したがって、ヴェルテンブルク憲法第八条第二項にもとづく調査委員会の設置動議には調査すべき事実が明確に示めされていなければならないという結論がここから導き出される。本パツィラ動議はこの要件をみたしていない。

五、以上の見解は、プロイセン革命以降の法上の規定とも合致している。一八五〇年一月三十一日のプロイセン憲法第八二条も「事実の調査」を定めていたし、一九一九年八月一四日のバイエルン憲法第五二条も「ラント議会は、その議員の五分の一の動議にもとづいて事実の調査のため委員会を任命しなければならない」と規定している。

英国では、特別委員会 (select committee) が、議会と行政との協力手段となつてゐるが、この点でドイツと異なる (Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Bd. 1, S. 563ff.)。しかし、英国においても特別委員会が行なうべき任務はその任用に際して詳細に示められてゐる (Hatschek, a. a. O., S. 413; J. Redlich, *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus*, S. 461)。

フランスでは、調査委員会についての規定は憲法上も法律上も存在しなかつた (Felix Moreau, *Précis élémentaire de*

droit constitutionnel, 5 Aufl., S. 387.)。その設置はもっぱら議会の慣行にもとづいて行なわれている。そこでは少数者は何の権利も与えられていない。

以上の理由により、バツィラ動議に関する一九二一年七月二二日のヴェルテンブルク・ラント議会の決定が違憲であるという申請人の主張に理由ありとは考えられない。<sup>(8)</sup>

(2) 第三四回ドイツ法律家会議と少数者調査権

一九二六年に開催された第三四回ドイツ法律家会議は、公法部会で議会調査権の問題をとり上げた。テーマは「刑事裁判のさまざまな進行及び裁判官の独立を確保するために議会の調査委員会についての規定の改正を勧告すべきか?」というものであり、主として調査委員会と司法権の独立に関するものであった。<sup>(9)</sup>しかし、この中でも調査権の法的性格に関する論議と、少数者調査権の問題についての論議も活発に行なわれている。したがって本稿では、これらの点を中心として、この会議での論議を紹介してみたい。

W・ローゼンベルクの報告は、次のような内容であった。<sup>(10)</sup>

調査委員会も、その方法は異なるにせよ、裁判所と同じく真実発見のための機関である。調査委員会は、①事実の調査についてのみ、②公益に関する事実についてのみ、③議会の権限内にあり、かつ委員会に委ねられた任務の範囲内でのみ調査を行なうことができる。委員会は調査事実を確定するだけでなく、この事実を評価し、意見を表明し、提案を行なうことができる。行政に対する調査を行なうことはもちろんであるが、司法に対する調査

についてはワイマール憲法制定国民議会憲法委員会で、一九一九年四月八日、コーン議員が提案した「ライヒ議会は司法に対する上級監督を行ないうる」という動議が否決されたことが忘れられてはならないであろう。ライヒ議会の統制権は司法行政にのみ向けられ、司法そのものには向けられないことがここではっきりと示めされた。

これまで、調査権の行使は当然のこととして議会内多数者の意思に従属していた。ワイマール憲法の規定によれば、ライヒ議会は政府の意思に反してでも、必要あるいは有益とみなした時には証拠の取調を行なうことができる。議会内少数者は、多数者や政府にとって何の利益にもならない事件について、その解明を行なう途が与えられている。ワイマール憲法第三四条は、要求にもとづいて官庁文書は委員会に提出されると規定するが、一九二〇年五月一七日のメクレンブルク・シュペーリン憲法第五〇条第二項は一層はっきりと「あらゆる文書は調査委員会に提出されるべきである」と定めているのである。

M・アルズベルクの報告は次のような内容であった。<sup>(11)</sup>

ライヒ議会とほとんどのラント議会に与えられた議会調査権は、現代国家において議会が有している作用の補助的手段である。<sup>(12)</sup>特に問題となるのは行政統制のための調査、政治調査であるが、調査の対象からこの調査を除外することはできないし、そうすることによって問題が解決するわけではない。不正を明らかにしていくという目的に必要なかぎりで、その手段たる調査は欠くことのできないものとして位置づけられる。

議会の五分の一という少数者が調査委員会の設置を要求しうるといふ少数者権の概念は、M・ウェーバーによつてはじめて必要とされ、憲法上この少数者保護という見解が持ちこまれた。H・プロイスも、政府と結びついて多数者が、少数者に対してこのような設置義務を有しない場合には、重大な事件の解明に何ら影響を与えること

ができないということを述べていたのである。

これまで、この少数者動議は、まず動議を提出する会派が原動議 (Urantrag) を提出するという形で行なわれてきた。議長がこれを確認し、動議を承認したことを表明する。そして委員会構成員の数のみについて決定がなされるのである。ただ、一九二五年一月三〇日、民主党による調査委員会設置原動議に対して社会民主党が修正動議を出し、これについて採決が行なわれ、採決の結果修正動議が承認されたということが生じた。

最善でしかも信頼できる資料をいつでも提出させることにより、公務員の職務上の知識を入手することによって始めて議会の行政に対する統制が可能になることは、M・ウェーバーの考えたところである。私もこの考えは正当だと思う。議会に基礎をおく、いかなる内閣も、少数者に対して、この方法による不正の解明を拒否することは認められないであろう。

また、ヤコビの報告は次のようなものであった。<sup>(13)</sup>

議会調査委員会の特徴は、公開の審議によって証拠を取調べることが、議会の決定準備のためになされるものだということの中に示めされる。憲法に適合した調査委員会の活動は刑事手続との何らの抵触、権限の競合も生じない。しかし、議会調査委員会の手続法を制定することは必要であり、このことは、すでに憲法草案審議に際して、M・ウェーバーも主張していた。

わが国では少数者による調査権について議会の慣行が発達してきている。議員の法定少数者が、特定のテーマについて調査委員会の設置を要求した時には、議会は要件が満たされていることを確定し、委員会の規模を決定する。調査委員会設置動議は、調査のための特定の事実(あるいは、いくつかの事実)を正確に明示せねばならない。こ



のことは、リセルハインツェル草案が「特定の明示された事実についての調査委員会」という簡潔な文  
で定式化しようとしていた。少数者の設置動議は、特別の場合、すなわち、それが憲法に違反している場合には憲  
法違反を理由として議会により設置を拒否される。

ひきつづいて行なわれた討論の中で、K・ローゼンフェルトは、ヤコビの少数者権についての見解に反対し、要旨  
次のように述べた。<sup>14</sup>

ヤコブのように、少数者による調査委員会設置動議は、委員会で審議され、しかるのちに本会議に提出され、そ  
こで確定されるべきだと解することは、議員の五分の一が調査委員会を設置することができるという明文上の規定  
と一致しない。ヤコビの見解は、議員の五分の一という形式的要件をみたした動議を、委員会が調整し、変更する  
可能性を認めていることになる。<sup>15</sup> この見解は憲法の明文規定を排除しようとするものであり、私はこれに反対し、  
明文の規定は文言どおり解されるべきだと考える。

アルズベルクは、討論の中で、少数者権を承認することは、決して少数者権の不可侵性を承認することを意味する  
ものではないとのべ、委員会で、少数者の提出動議を審議することは可能であり、それを変更することができるし、  
変更が必要であるときもあるという見解を明らかにした。<sup>16</sup> ただ、彼は、証人の宣誓の問題についてはヤコビの見解に  
反対している。

ライディヒは、調査委員会の任務は客観的事実を確定することのみに限定され、今日行なわれている現実の調査委  
員会の設置、活動には、きわめて不適当なものが多くことを指摘する。<sup>17</sup>

ローゼンベルクは、少数者調査権を制限的に解釈しようとするアルズベルクの見解に反論して、少数者調査権はワイマール憲法の重要な長所の一つであると述べた。<sup>(18)</sup>

さらに、エクシュタインは、議会調査委員会は、国家生活の全分野についての事実の確定のための議会の機関であり、調査委員会は司法における信頼の危機を克服することにも役立つという趣旨の決議を行なうよう提案した。<sup>(19)</sup>しかし、この決議案は否決された。

(3) ワイマール憲法と少数者調査権

国事裁判所の判決と、第三四回ドイツ法律家会議での報告・討議をやや詳細に紹介したが、この中にワイマール憲法第三四条に関する当時の学説・見解がほぼ出尽くしている。これらの見解をふまえて、以下、二点について問題点を指摘してみたい。

1. 「事実の調査」とワイマール憲法第三四条

立憲君主制下で、たんなる情報収集目的、技術的な意味を持つものとしてのみ承認されていた「事実の調査」権という概念は形を変えてワイマール憲法第三四条の法的性格として理解されていた。第三四条が調査の対象・目的を明示していないところから調査委員会を設置する、という規定自体の中に、その性格を読みとっていこうとする立場が採られたようである。

しかし、第三四条は、設置権が少数者にも与えられたこと、さらには多数者の意思に反しても証拠の取調を行なうること等、その「本質的」内容において立憲君主制下の「事実の調査」権を変更したものとみるべきではなから

うか。議会の決定準備のため、権限内の事項をたんに調査するというだけなら明文の規定を設けた積極的な意義があまりにないままになってしまう。帝国憲法下でもたんなる事実の調査は議会の「自然権」といわれていたからである。<sup>(20)</sup> 英米でも議会調査権は歴史的に、コモンロー上の侮辱処罰権と一体のものとして理解され、考察されてきた。<sup>(21)</sup>

したがって、第三四条の法的性格を考察するには、少数者調査権、証拠取調「権」等を有する議会の調査権としての「本質的」性格が把握される必要があるだろう。ただ、調査委員会は個別的な事件の調査のために設置されるものであるから、全行政に対する一般的・包括的調査を行なうために常置された調査委員会はワイマール憲法第三四条にもとづく調査委員会とはいえないであろう。<sup>(22)</sup> そのような調査が直ちに議会議の本質に違背するとはいいたくないとしても、第三四条の調査委員会としては設置しえないと考えられる。

## 2、ワイマール憲法と少数者調査権

ワイマール憲法は、多数決原理を原則として採用するがその例外には三つの型がある。(イ)三分の二(第二九条、第四三条、第七四條)、(ロ)全議員の三分の二の三分の二(第七六條、第五九條)、(ハ)少数者権(第三四條、第七二條)である。<sup>(23)</sup> この最後の少数者権の中に位置づけられる少数者調査権は、M・ウェーバーによって不可欠の要素とされたのであるが、憲法成立後、これまで述べてきたことから明らかなように、かなり限定的に解釈されていたようである。

議員の五分の一の少数者による動議とは、議員五分の一の署名にもとづく動議と解されるが、明文上の規定が存在しない場合には、この要件は、議会の最終決定までにみたされればよいと考えられた。この動議の取り扱いについては見解がわかれる。形式的要件を備えていれば、原則として議長が本会議で報告し、委員数についてのみ議会が決定

するという学説と、原則として動議は委員会に付託し憲法適合性を判断すべきだという学説が存在していた。動議が憲法に違反する疑いのあるとき、委員会はその憲法適合性を審議しようという説が通説的見解であった。<sup>(24)</sup> いずれにせよ、動議が明白に憲法に違反している場合、議会は否決できると考えられた。行政に対する一般的調査を行なう調査は違憲とみなされていた。

少数者の証拠取調要求権についてはプロイセン憲法(一九二〇)の少数者調査権(プロイセン憲法第二五条)についてであるが、ツェツェとルーカスの論議がある。

ツェツェは、調査委員会の活動は事実の調査に限定されず、調査した事実関係の評価にも及ぶことを当然とする前提に立つ。そして、調査委員会は、その設置動議に限定されずに、証拠の取調を行なうことができ、審議の途中でも法定少数者の署名による動議があれば、委員会はその証拠動議(Beweisantrag)を拒否できないと述べた。<sup>(25)</sup>

これに対し、ルーカスは、調査という概念は事実の調査のみを意味し、事実の批判的な評価を含まないという前提に立ち、議会の少数者権はその例外的性格から、一般的規定によって制限的に解されるべきであるとする。ここから彼は、少数者による証拠申請は委員会の調査活動中に生じたものにも及びうることには反対し、委員会設置動議あるいは設置決議の内容に明規されるものにかぎられるべきであるとする。このような限界を設けなければ、少数者権の乱用が生じ、調査がはてしなく拡がる危険性が生ずるからである、という見解を明らかにした。<sup>(26)</sup>

この問題について、前記国事裁判所判決は、ワイマール憲法第三四条の解釈から調査対象は設置動議の中に明示されるべきであるとする。委員会が動議提出者の必要とみなした調査を行なわない場合、動議提出者は、国事裁判所に訴えることができる。<sup>(27)</sup>

少数者調査権についての通説的見解は、ワイマール憲法第三四条で定められた「調査」委員会の法的性格を明らかにするという立場から生じたもの、すなわち成文法規の解釈として導きだされたものであり、そのかぎりで一応の妥当性を持つものともいえよう。例えば、調査事実の評価が可能か否かということについてすら、行政府、司法院との関係が明らかにされねばならなかったのである。<sup>(28)</sup>

しかし、このような通説的見解が、議会にとつては立法の任務よりも重要であるといわれるときもある行政の統制の任務を有効に行なうために導入された少数者調査権を十分に機能させるといふ前提に立って導きだされたものであるかどうかは疑問であらう。これらの問題は、根本的な解決をみないまま、基本法第四四条についての論議の中に引き継がれていった。

- (1) 安世舟『ドイツ社会民主党史序説——創立からワイマール共和国成立期まで——』三五二頁。
- (2) 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——」関西大学法学論集三二巻一号一七頁以下参照。
- (3) ワイマール憲法第一〇八条にもとづく法律は一九二一年七月九日成立した(Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof, vgl. H. Triepel, *Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht*, 5. Aufl., 1931, S. 151ff.)。この法律が施行されるまでのことについては、ワイマール憲法第一七二条参照。
- (4) RGZ, Bd. 102, S. 425ff.
- (5) したがって、一九二〇年五月一八日以降の民会(Bürgerschaft)は「議会」としての地位を有しているので「議会」と訳した方が適切であらうが、本文ではそれまでと同じく「民会」と訳した。
- (6) RGZ, Bd. 104, S. 423ff.
- (7) 本判決中には、ワイマール憲法制定過程での論議が紹介されているが、前記判例(RGZ, Bd. 102, S. 425ff.)でも、本稿でもすでに述べたので省略する。

- (8) 国事裁判所の判決で見落してならないもう一つの判決は、一九二七年六月一八日の判決である (RGZ, Bd. 116, Anhang S. 45-56)。<sup>9)</sup> この判決は、少数者が要求した調査委員会は設置されたものの、その調査テーパーを議会が実際上、変更して「<sup>10)</sup> 別の場合に、憲法違反の問題が生じるかをかたがごとく判断したものである。Vgl. W. Steffani, Die Untersuchungs-ausschüsse des Preussischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, 1960, S. 94f. この判決は、一九七八年八月二日の連邦憲法裁判所判決の中にも引用されている (BVerfGE 49, 70)。<sup>11)</sup> その内容については次節で紹介する。Vgl. DVBl 1979, S. 420ff.; DoV 1979, S. 96ff.
- (9) 斎藤秀夫『国会と司法権の独立』五二頁以下は司法権の独立との関係から本会議の内容を紹介している。
- (10) Verhandlungen des Vierunddreissigsten Deutschen Juristentags, Bd. 1, 1926, S. 3-29.
- (11) Verh. d. 34. DJT, 1926, Bd. 1, S. 382-394.
- (12) 同前「調査委員会が、議会主義の頂点に位置するのではなく、主として立法の準備ならびにその種の専門的準備作業を「<sup>12)</sup> せよ」(L. Wittmayer Reichsverfassung, 1922 (1974), S. 321)。<sup>13)</sup>
- (13) Verh. d. 34. DJT, 1927, Bd. 2, S. 69-112.
- (14) Ibid., S. 112-119.
- (15) Vgl. RGZ, Bd. 116, Anhang S. 45ff.
- (16) Verh. d. 34. DJT, 1927, Bd. 2, S. 120-127.
- (17) Ibid., S. 127-133.
- (18) Ibid., S. 133-136.
- (19) Ibid., S. 142-146.
- (20) 芦部信喜『憲法と議会政』一六頁「フランスでも「事物の性質に由来する当然にして正当な権利」といわれていた(同・一一頁)。<sup>14)</sup>
- (21) J. Hamilton, The Power to Probe, 1976, pp. 85-.
- (22) ただ、個別的事件の調査の中でその調査が一般的に行政に対する統制という性格を持つことは当然にありうると考えられ<sup>15)</sup>

- (23) H. Oppenheimer, The Constitution of the German Republic, 1923, p. 59; vgl. K. Loewenstein, Verfassungslehre, 3Aufl. 1975, S. 180f.
- (24) Heck, Kahn, Lammer, Alberg, usw. (vgl. W. Steffani, a. a. O., S. 91).
- (25) Schütze, Die Behandlung von Beweisanträgen vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nach der preussischen Verfassung, AöR7 (1924), S. 358ff.
- (26) Lucas, Die Behandlung von Beweisanträgen vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nach der preussischen Verfassung, AöR 8 (1925), S. 341ff.
- (27) J. Harschek, Das Reichsstaatsrecht, 1923, S. 279f.; s. RGZ. 102, S. 431.
- (28) G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14Aufl., 1933, S. 220f.

## 小 結

ワイマール共和国の政治史は、議会制と官僚制との闘争の歴史であった、といわれる<sup>(1)</sup>。ここからも、M・ウェーバーの議会調査権についての見解が先駆的意義を有していたことが明らかとなろう。しかし、議会調査権は、M・ウェーバーの期待したような重要な役割を果たすことができなかった<sup>(2)</sup>。

その要因についてはいくつか挙げられているが、その中の一つとしてライヒ議会選挙に、M・ウェーバーも反対していた比例代表制が採用されたことがある。比例代表制は、帝政時代の優位を継承していた有能な官僚層に対して議会の地位を相対的に低下せしめる方向に作用した<sup>(3)</sup>。ただでさえ弱体な議会は官僚層にたいして自己防衛すら不可能となったといわれる<sup>(4)</sup>。さらに、比例代表制は政党の内部構造の官僚制化を促進し、政党議員団の妥協能力を低下せしめ、議会多数派の形成を困難にし、これらの結果として議会主義的統治体制の不安定要因の一つとなったといわれている。

議会の指導者選択機能は低下し、国民代表型大統領への期待が高まった。<sup>(5)</sup>

さらに、国民代表型大統領の存在も議会の活動を限定した。大統領の強大な地位と権限は、「古い権威国家の持続、ビスマルク憲法におけると同様みせかけの議会主義の導入を意味し、従って民主的共和国の統治機構のうち最大の欠陥であったという見解のある所以である」といわれる。<sup>(6)</sup> この大統領制を主張したM・ウェーバーは、必ずしも大統領による議会の制限、大統領の独裁を意図したのではなく、「大統領権力と議会の権力との一定のバランスを狙っていた<sup>(7)</sup>」のではあるが、実際には、結局ゲマインシャフトの国民を体现する(Verkörperung)大統領とゲゼルシャフトの国民を代表する(Vertretung)議会との対立の中で前者が優位を占めていった。<sup>(8)</sup>

少数者調査権が行使される場合、公益上の観点から政府の行為を批判・是正しようとする反対党は、最終的には現行憲法及び憲法の精神に奉仕するものとして議会調査権を位置づけずける。これに対して国家制度に敵対的な反対党は、調査権の潜在的な能力を遠慮会積のない乱用にまで及ぼすことを自制しないとされる。<sup>(9)</sup> 少数者調査権は国家敵対的の反対党に有利に作用し、これらの政党の扇動的調査のため、終局的には、ワイマール憲法に不利に作用していったという評価が与えられている。<sup>(10)</sup> このようにいわれる時、そこにはライヒ議会におけるナチスの台頭(あるいは共産党の進出)が念頭にあると思われるが、ナチスが「五分の一」という要件をみたしたのはワイマール憲法の下での最後の総選挙といわれる一九三二年の選挙(五八四議席中一九六議席)においてであり、「五分の一」という要件は必ずしも容易に獲得しうるものではなかった。

少数者調査権はその運用上、多くの問題点を指摘することができるが、その導入の目的は官僚制の強固な支配をつきくずし、議会優位を築きあげることであった。それゆえ、それは一つの貴重なころみとして評価されねばならな



いだろう。したがってこの原則は、現行の基本法にも受け継がれ、発展をみているのである。

- (1) 川北洋太郎「ワイマール共和国における議会政治制の悲劇」学習院大学政経学部研究年報三号一九一九頁、二五二頁。
- (2) F. M. Marx, *Commission of Inquiry in Germany*, 30 Am. Pol. Sci. Rev. 1936, p. 1141.
- (3) 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、二〇頁以下。比例代表制はM・ウェーバーの議会観に逆行するものであった(上山安敏「ワイマールデモクラシーとウェーバー」知の考古学一九七六年八月合併号三三頁、四八頁)。
- (4) K・レーヴェンシュタイン、得永新太郎訳『マックス・ウェーバーと現代政治』五四―五五頁参照。
- (5) 大西芳雄「ワイマール憲法の崩壊」立命館大学人文科学研究所紀要六号一頁、九頁、山口定「マックス・ウェーバーと指導者民主主義」思想一九六三年一〇月号四五頁、四七頁等参照。第二帝政期時代からの政党の官僚化については、上山安敏「ドイツ第二帝政期の権力構造(二)」法学論叢八三巻二号一三頁、一七頁以下参照。
- (6) 阿部照哉「ワイマール憲法下の統治機構——議会主義を中心として——」法学論叢七〇巻六号三〇頁、四〇―四一頁。
- (7) 山口・前掲(思想一九六三年一〇月号)五四頁。M・ウェーバー、石尾芳久訳『国家社会学』一〇一―一一頁。
- (8) 阿部・前掲五四―五五頁。
- (9) W. Steffani, *Die Untersuchungsausschüsse des Preussischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik*, 1960, S. 314.
- (10) *Ibid.*, S. 357.

— 未完 —