

# 現代議政と国政調査権

孝 忠 延 夫

## 目 次

- I. はじめに——国政調査権研究の意味と意義
- II. ドイツにおける国政調査権
- III. ドイツ連邦議会の調査権
- IV. 国政調査権の機能——政府・行政統制, 少数者権の保障, および「公開性」
- V. むすびに——現代議会政と国政調査権

## I. はじめに——国政調査権研究の意味と意義

周知のように、M. ウェーバーは、議会の無力さ、不活発さの原因を議会に調査権が与えられていないことに求め、議会の政府統制作用活性化のための条件として、行政統制権、少数者権、そして行政の公開性の3つを挙げた。この「古典的」ともいえる指摘をあらためて本稿の柱に据えるのは、ドイツおよび日本の国政調査権の法的性質、「議会政」に占める位置と役割を考えると、このウェーバーの指摘が今日、より一層切実で重要な意味を持つに至っているのではないかと思うからである。

もちろん、ウェーバーがこの主張をおこなった20世紀初頭と今日とでは時代状況は大きく変わっている。強固な官僚制に支えられた執政府中心の統治システムの「改革」、あるべき（実現すべき）議会中心主義的統治の構想は、今日ではすでに憲法規範構造に組み込まれているといえるからである。しかしながら、議会は、国政に関する重要事項の「決定」権を与えられたがゆえに、それらを十全には果たし得ない「存在」として批判、改革の対象とされ続けてきている。本稿は、今日、議会に憲法上与えられた「決定」権を有効・適切に行使するためには、ウェーバーの上記3条件が不可欠ではないのか、という立場をとる。

「公共的な討議空間」を確保し、国民の多様な政治的意思を集約しうるシステムとしての議会に代りうる機関の構想は、今のところ（そして近い将来にも）出てきそうにない。とすれば、議会が国民代表機関として実質的にも各種「決定」権および政府統制機能を果たしうる可能性を模索し、そのあるべき具体的システムを考究するのか、あるいはそれを放棄して議会の権限と機能を相対化していく解釈アプローチをとるのか、という選択肢しかない。ウェーバーの時代と違い（すなわち、実質的「決定」権を他の機関のものとしていく）、あたかも後者の方が大きな歴史的流れのようにも主張されるなかで、筆者はあえて前者の途を選択したい<sup>1)</sup>。

1) 本稿は、拙著『国政調査権の研究』（法律文化社、1990年）以降の国政調査権ノ

## Ⅱ. ドイツにおける国政調査権

### 1. はじめに

政府・行政に対する統制は、議会の主要な任務の1つとして近代国家においても重要なものと位置づけられていたが、この任務（統制作用）は現代国家において一層その重要性を増している<sup>2)</sup>。調査委員会を設置して政府・行政活動の諸事実を明らかにし、責任を追及する権利は伝統的かつ重要な議会の権利に属しており<sup>3)</sup>、政府と行政に対する議会的統制にその重点がある<sup>4)</sup>。フランクフルト国民議会以降、この「調査」の概念は、Enquête（ラテン語の *inquirere* すなわち *nachforschen, prüfen, untersuchen* など）の言葉で示されてきた<sup>5)</sup>（施行されなかったが、フランクフルト憲法（1849年）は、その第99条で執行府に対する統制手段としての「事実の調査権（Das Recht der Erhebung von Thatsachen）」を議院に認めていた）。

政府と行政に対する政治的統制は、民主主義の本質的要素に属しており、その法的形成は国民代表機関の統制権としてあらわれる、ともいわれてきた<sup>6)</sup>。すなわち、国民代表機関の有する重要な統制権の1つとして議会の調査権が考えられている。政府に対するこの統制手続は、少数者権を尊重する調査委員会

---

と議会政に関する研究動向をふまえて、「現代議会政と国政調査権」についてまとめたものである。したがって、最近のドイツの学説・判例などを紹介・検討するさいにそれまでの研究動向にふれるため、同書の一定の叙述内容を加筆修正しつつ本稿で用いた個所もある。1980年代までのドイツの学説・判例に関する文献について詳しくは、同書末尾の「主要参考文献」を参照されたい。最近の論稿として、拙稿「議会政の可能性——インドの国会を手がかりとして」関法第63巻4号（2013年）161頁、同「『議会政と国政調査権』研究覚書」政策創造研究第7号（2014年）91頁など参照。また、「刑事訴訟に関する規定の類推適用」（基本法第44条2項）の考察にあたっては、山中友理准教授にご助言・ご協力いただいた。

2) *H. P. Schneider, Entscheidungsdefizite der Parlament—Über der Notwendigkeit einer Wiederbelebung der parlamentsreform, AöR 105 (1980) S. 4, 16.*

3) *BVerfGE 124, 78, 114.*

4) *BVerfGE 105, 197 [222].*

5) *I. v. Münch/P. Kunig, Grundgesetz Kommentar Bd., I, 6. Aufl., 2012, Rn. 1.*

6) *H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht, III, 4 Aufl., 1978, S. 465.*

制度を有する議会制度の中でこそ有効に機能する。ワイマール憲法の下では、議会主義の確立のため、政府と議会との対立的地位を形成することが意図された。そして、少数者権の保障は、調査権行使条件の緩和により議会の統制権拡張を意味するとともに、政府に対する少数者の批判的調査を少数者が独立して主張し得る地位を与えられたことを意味するとも捉えられていた。つまり、特別の少数者権の明記により、調査権は議会内反対派（野党）の1つの武器（道具）となったといえよう<sup>7)</sup>。少数者調査権は、議会の調査権がワイマール議会主義の重要な構成要素として発展しなかった原因の1つとして挙げられる場合もあるが、本来の趣旨からすれば、「行動議会」実現のための不可欠の要素であった。基本法の下では、「議会による政府・行政に対する統制の実効性は、議会内少数者の法的および事実的な活動可能性に本質的に依拠している」<sup>8)</sup> ゆえに、「公開性を重視」し、少数者権としてより強化すべきだといわれてきた。

ただ、議会による調査を政治的対立の局面でのみ捉えようとする、事実の解明についての客観性が疑われ、そのことについて「調査委員会活動の危機」だとの批判がなされることもある。「調査委員会は、政治的に設置されるとともに、他方で真実発見に仕えるべきもの」だからである<sup>9)</sup>。これを避けるために非政治的な調査機関の設置、法曹など専門家の調査手続への参加、さらには独自の調査手続準則の制定などの提言、試みが続けられてきたが、例えば、議会外専門家の調査手続への関与は民主主義的議会主義の立場から批判されてきた。また、目的と対象が政治的なものであればあるだけ、その事実の解明は客観的になされる必要があるということができ、ここに現代議会議政（とりわけ議院内閣制）下における少数者権の重要性があるといえよう<sup>10)</sup>。

基本法制定後、1959年各邦議会議長会議とその会議にもとづく「議会の調査

7) *W. Becker*, Ein Beitrag zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, DÖV 1964, S. 505, 508.

8) *H. -P. Schneider*, Opposition und Information— Der Aktenvorlageanspruch als parlamentarisches Minderheitsrecht, AöR 99 (1974) S. 628 f.

9) Entw. UA-Gesetz, BT-Drs. 11/8085, 13; *Münch/Kunig*, a.a.O., Art.44, Rn. 40.

10) *Münch/Kunig*, a.a.O., Rn. 51.

委員会の手続規則に関する各ラント議会議長会議の勧告」(1961年)<sup>11)</sup>、第45回ドイツ法律家会議(1964年)<sup>12)</sup>、「連邦議会調査委員会の設置および手続に関する法律案(IPA案)」(1969年)<sup>13)</sup>、「各ラント議会議長会議による議会調査委員会の設置と手続に関するモデル草案」(1972年)<sup>14)</sup>、憲法改革問題予備調査会の中間報告(1972年)および最終報告(1976年)<sup>15)</sup>などの動きをへて、何度か連邦議会に基本法改正案やドイツ連邦議会の調査手続に関する法律案が提出されたが、成立しなかった。調査委員会の手続の性質について、例えば、第45回ドイツ法律家会議(1964年)では、「証拠調には、刑事訴訟に関する規定を類推適用する。」(基本法第44条2項1文)を「民事訴訟法または裁判所法規定の参照」に置き換え、証人の宣誓についても刑事訴訟法第61条によるのではなく、民事訴訟法第391条によるべきだという提案などもなされ、目的と性格が異なる手続に刑事訴訟に関する手続を類推適用するのは、連邦議会で調査委員会に関する手続法が制定されていないことからする「応急措置」とも考えられるなど、意見の対立が続いていた。2001年6月19日、「ドイツ連邦議会調査委員会法」(Untersuchungsausschussgesetz—PUAG)<sup>16)</sup>が成立してからは、この法

11) Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente, ZParl 3 (1972) 427-436.

12) Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentags, Bd. I (1964), Bd. II (1965).

13) Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages, BT. Drucksache V/4209. 第14立法期までは、各調査委員会の設置決議にさいしては、このIPA草案(Nach Vorarbeit der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft)が特別議事規則として採択され、第6立法期から第14立法期までの調査委員会手続準則とされた。第15立法期の調査委員会から後述の調査委員会法が適用されている。

14) Musterentwurf der Präsidenten der deutschen Länderparlamente, ZParl 3 (1972) 427-436.

15) BT. Drucksache VI/3829; 7/5924. その後、調査委員会法の成立までの改革の動きについては、Münch/Kunig, a.a.O., S. 2411. など参照。

16) Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, BGBl. I S. 1142. この法律は、2004年5月5日に改正された(BGBl. I, 718.)。また、H.-P. Schneider, Spielregeln für den investigativen Palamentarismus, NJW 2001, 2604. も参照。

律の解釈と改正をめぐる論議が続けられている。

## 2. 憲法への少数者調査権の「導入」

### (1) M. ウェーバーの提唱

すでに明らかにしてきたように、憲法への少数者調査権の「導入」は、M. ウェーバーの提唱によるものである（その最初の提案は、1908年12月、F. ナウマンに宛てた書簡の憲法改正私案のなかで示された）。彼は、政府官僚の行う政治問題解決作業に対して官僚層を統制することが議会の基本的な任務であるとし、行政に対するドイツ帝国議会の統制の無力さ、不活発さの原因を議会に調査権が与えられていないことに求めた。そして、官僚政治への効果的統制のための前提条件として、官僚の行動の基準となっている職務上の知識を官僚の好意に依存せずに入手する権利——書類閲覧、実地検証、さらには証人出席要求権、証人審問権——が議会に与えられなければならないと述べている。行政統制権として調査権を位置づけるとともに、ウェーバーは、調査権が「無条件に少数者権として形づくられねばならない」と主張した。また、彼は、「議会による効果的な監督によって必然的に得られる行政の公開性こそが、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」とも述べている。ウェーバーのこの議会調査権の主張は、「行政の統制」、 「少数者の権利」、および「公開性」という3つの原則に基礎を置いたものであった<sup>17)</sup>。ウェーバーのこの考え方は、今日の国民代表議会における調査権の法的性質、その実効的行使のあり方にも基本的には妥当すると思われる。

### (2) G. イェリネックの『少数者の権利』(1898年)

ハイデルベルク大学でウェーバーの同僚であったG. イェリネックは、『少数者の権利』を1898年に公表している<sup>18)</sup>。

---

17) *Max Weber*, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, 1908: im *Gesammelte Politische Schriften* 1958, S. 294. 詳しくは、前掲拙著14頁、92頁以下参照。

18) *G. Jellinek*, *Das Recht der Minoritäten*, Vortrag gehalten in der Juristischen

イエリネックは、「合議制立法機関における決定のさい、および国民投票のさいの少数者の権利」<sup>19)</sup>に限定して論ずると断つてはいるが、議会における宗教的少数者、民族的少数者の権利をふまえ、「多数者による決定にさらしてはならない少数者の権利の本質はどこにあるのか」を問うている<sup>20)</sup>。ただ、この論文で論じられているのは、「国民が政治的には1つの内的な統一体であるとする前提」<sup>21)</sup>の上に立ち、将来的には議会内少数者が議会内多数者となりうる可能性を担保する「権利」である。そして、この少数者の権利は、今後、立法においてのみならず議会政の多くの局面で重要な役割を果たすことになるだろう、とこの論文を結んでいる（もちろん、「さて少数者に保障されうる新しい権利はあるかと問うてみると、積極的になにものかを創りだすような権利を少数者に容認することは、不可能だということが明らかとなる」<sup>22)</sup>とも述べているのではあるが）。

### (3) M. ウェーバーと G. イェリネック

『新秩序ドイツの議会と政府』（1908年）に集大成されるウェーバーのドイツ統治機構改革論は、ドイツにおいて議会政治はいかなる形で可能なのか、という「イエリネックとの共同作業以来の課題に対する実践的な処方箋を与えたものであった」とされる<sup>23)</sup>。しかし、ウェーバーの少数者調査権の考えがどのように形成されたのか、十分に明らかにされているとはいえない。すなわち、従来、ウェーバーの学問的業績の中で、第1次世界大戦中とその直後のドイツの現在と将来に関する貢献、国家と憲法についての考察、彼独自の国家理論を

↘Gesellschaft zu Wien, 1898, Alfred Holder, Wien. 邦訳（抄訳）としては、美濃部達吉訳『イエリネック 人権宣言外三篇』（日本評論社、1946年）89頁以下がある。また、英語版（1912年）からの邦訳もなされているが（1989年）、ここでは原典（1898年）に依拠する。

19) G. Jellinek, a.a.O., S. 6.

20) Ebd., S. 34.

21) Ebd., S. 28.

22) Ebd., S. 38 f.

23) 牧野雅彦『国家学の再建 イェリネックとウェーバー』（名古屋大学出版会、2008年）19頁。

含んだ諸論文はあまり評価を受けてこなかったともいわれる。そのため、少数者調査権が紹介される場合でも、彼の議会主義との関係において論じるものは少なかった。また上述イエリネックの『少数者の権利』（1898年）との関連について論じたもの、少数者権および少数者調査権についての両者の「意見交換」の存否についての実証的研究もきわめて少ない<sup>24)</sup>。

イエリネックの『人権宣言論』（1895年）については、ウェーバーがこの論文から多大な影響を受けたことは事実であるが、この『人権宣言論』の重大な誤り（北アメリカ・プロテスタンティズムの主潮流であるピューリタン、カルヴァン派と少数派であるロジャー・ウィリアムズらの再洗礼派とを明確に区別していなかったこと）にウェーバーが気づいてからはイエリネックへの言及がなされなくなったことが明らかにされている。このことを考慮すると、イエリネックの『少数者の権利』（1898年）への言及がなされていないことも説明できるのではないだろうか（言及が「ないこと」の実証的研究は極めて困難であるので推測の域をでないが）。『少数者の権利』では、民主制に関するアメリカ合衆国制度のみならず、ピルグリム・ファーザーズなどへの言及もなされている。その内容が、『人権宣言論』のような「誤解」を含むものでないとはいえ、ウェーバーが引用を躊躇した可能性は否定し得ないのではないだろうか。しかし、イエリネックによる宗教的・言語的少数者の議会内少数者の権利、合議制代表（立法）機関における決定にさいしての少数者の権利の研究は、ウェーバーによって議会内少数者権、とりわけ少数者調査権の問題として議会政論の重要な内容として展開されたといえよう。

少数者調査権の「思想上の父」たるウェーバーは、明らかにイギリスの議会慣行を範としていた（彼はイギリスの議会調査権が19世紀以降批判的な政府統

---

24) 近年の研究として、牧野・前掲書のほか、今野 元『マックス・ヴェーバー ある西欧派ドイツ・ナショナリストの生涯』（東京大学出版会、2007年）、佐野 誠『ヴェーバーとリベラリズム 自由の神話と国家の形』（勁草書房、2007年）などがある。また邦訳として、ヴォルフガング・J・モムゼン著、安 世舟／五十嵐一郎／田中 浩訳『マックス・ヴェーバーとドイツ政治1890～1920 I, II』（未来社、1993、4年）など参照。

制を行わず、むしろ立法の準備につかえていたことを見落としてはいたが<sup>25)</sup>。ウェーバーの構想は、調査権の明記によって行政統制と少数者の保護と権利を同時に実現しようとするものである。調査権は「無条件に少数者権として」要求されなければならないというこのウェーバーの考えは、議会多数者の拒否権を否定することによって政府および行政官僚に適切な活動を強いる「議会の統制武器」として調査権を捉えるものといえる。

### 3. ワイマール憲法第34条

帝政を廃止し、共和制を採用したワイマール憲法（1919年）は、その第34条でライヒ議会に調査委員会を設置する権利を認めた。この条項は、少数者権の明記（議員の5分の1の少数者に調査委員会設置動議権および証拠調権を認めている）、調査方法における刑事訴訟法の類推適用などの特色を持っていた。第34条の法的性格をめぐる論議としては、次の3つが挙げられよう。

まず第1は、この条項がたんなる手続規定なのか、あるいは実体的な権限規定でもあるのかということである。第2は、調査の対象が憲法の他の諸規定によるライヒ議会の権限事項に限定されるのか、それとも議会に政府への一般的統制権を与える独立の実体的権限規定なのかということである。そして第3に、委員会のおこなう調査は、たんなる事実の究明・確認、情報の収集にとどまるべきなのか、報告書などに何らかの評価・判断を盛り込むことも出来るのか、という問題である。これらについて集中的に論議されたのが第34回ドイツ法律家会議公法部会（1926年）である。この会議のテーマは「刑事裁判の妨げられない進行および裁判官の独立を確保するために議会調査委員会の規定の改正を勧告すべきか」というものであったが、この会議で当時の学説、見解がほぼ網

25) このことは、W. シュテファニによれば、イギリスにおいても政府（議会多数派）は多数者の利益に反しない調査のみを認めていたという単純な理由による（W. Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des preussischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, 1960; ders., Funktion und Kompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, PVS 1 (1960), 153.）。

羅的に示されている<sup>26)</sup>。

立憲君主制下で、たんなる情報収集目的、技術的な意味をもつものとしてのみ承認されていた「事実の調査」という概念を、形を変えつつ第34条の法的性格を示すものとして理解しようとする見解も根強く残っていた。しかしながら、第34条が少数者に調査委員会設置動議権のみならず証拠調権（多数者の意思に反してでも証拠調をおこない得ること）を認めたことから、その調査権の「本質的」内容は、立憲君主制下のたんなる「事実の調査権」を変更したものと解するのが妥当であろう。

議員の5分の1の少数者による動議とは、議員5分の1の署名に基づく動議と解されるが、明文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充たされれば良いと考えられた。また、その動議が憲法に違反する疑いのあるときには、議会はその憲法適合性を審査できるとするのが通説であった<sup>27)</sup>。

ワイマール以前の議会の活動と比較すれば、ワイマール憲法の下で議会の活動範囲が大きく広がってきたことはいうまでもない。また、ライヒ議会とラント議会は、国民との間の応答関係（絆）を作り出すために対政府統制権としての調査権を活用し、調査委員会を設置したのである<sup>28)</sup>。このようにワイマール憲法は、少数者調査権の新設という注目すべき内容を含んではいたが、一方で大統領の地位と権限強化の可能性などへの余地も残しており、強力な官僚制の伝統は、議会と調査権の発展を阻害し、必ずしもウェーバーが構想したような機能を果たすことは出来なかった<sup>29)</sup>。

---

26) Verhandlungen des Vierunddreissigsten Deutschen Juristentags, 1926. 詳しくは、前掲拙著151頁以下参照。

27) 詳しくは、前掲拙著154頁以下参照。

28) H. Frost, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Functionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, AöR95 (1970), S. 38, 47.

29) F. M. Marx, "Commissions of Inquiry in Germany", 30 Am. Pol. Sci. Rev. 1936. 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」法学論叢第70巻66号30頁, 40-1頁など参照。

#### 4. 議院内閣制と少数者調査権

議院内閣制は、もともと政党制の完成を前提にしなければ成り立ちえないといわれ、イギリスにおいても、在野派の擡頭、反対派議員の影響力の増大を経て、政府反対派が形成されていった。ドイツにおいても、「叛逆の疑い」を受けることのない「統治能力のある野党」の存在が、議院内閣制成立のための条件であると考えられていた<sup>30)</sup>。

議会（議会内多数者）による政府統制も重要ではあるが、被監督者（被統制者）と監督者（統制者）が「身内」である場合には、その統制は実効的ではない<sup>31)</sup>。したがって、議院内閣制の下における議会的統制は、議会というよりは、むしろ議会内少数者によって行使される。このことは議院内閣制の作用能力維持のためには欠くことができない。ここから、統制の任務は、もはや全体としての議会にではなく、議会内反対派に与えられており、議会内反対派が政府の政治責任追及を実効あらしめることが出来ると考えられるにいたった<sup>32)</sup>。この反対派は、通常の場合、議会内少数者と一致する。議院内閣制の下では政府与党（議会内多数者）は、不正の解明にはほとんど、あるいはまったく利益を有しないことが多い。もちろん、全体としての議会による、政府に対する統制作用を無視してよいわけではない。多数者の自浄的統制作用や、議会としての統一的意識形成作用（多数決による議会の決定）による統制も重要な機能を営むべきことは当然だからである。

しかし、議院内閣制の下で、多数者のみが、調査対象、調査手続の決定権を持っているところでは、多数者が何の利益も持っていなかったり、背反する利益を有している分野への調査に関係する調査委員会は、たとえそれが設置されたとしても「茶番劇」になってしまうことが多い<sup>33)</sup>。したがって、調査権を

30) 「少数派権」という表現も一般的ではあるが、議会における「議員」の質問権などとも連動するものとして、以前から「少数者権」という表現を用いている。なお、野党などについては「反対派」という言葉を用いる。

31) *K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 1977, S. 774.

32) *Ebd.*, SS. 774, 814, 821.

33) *J. Link*, *Ausbau der Minderheitenposition im Recht der Untersuchungsaus-*↗

「徹底的に少数者権として組み立てるか、それとも全く放棄してしまうかの二者択一」しかありえないとも言われるのである<sup>34)</sup>。N. アハテルベルクは、議院内閣制における反対派の役割を重視し、反対派の手に統制手段を「武器」として与えるために、調査権を少数者権として形成すべきだと説くが、その少数者権の内容は手続問題に限定すべきだと主張する。彼は、全体としての議会ではなく、主として議会内反対派が統制機能を担っているという「現代的二元主義」解明の必要性を指摘しつつも、少数者権は手続問題に限定されるべきであり、民主主義的多数原則から逸脱するものであってはならないと述べている<sup>35)</sup>。これらの点については、次章で詳しく紹介、検討してみたい。

### Ⅲ. ドイツ連邦議会の調査権

#### 1. 調査権の性格と目的

基本法第44条に明記されたドイツ連邦議会の調査権は、ワイマール憲法第34条の基本的内容を受け継ぎ、政府・行政に対する議会的統制のための重要な手段とされた。すなわち、「政治的論議の場での事実解明手段」<sup>36)</sup>であり、「議会が他の国家機関から独立して、議会の作用に必要な情報を入手するために与えられた鋭い質問権であり、かつ統制権である」と一般的に考えられている<sup>37)</sup>。このことは、K. J. パルチュもすでに1964年第45回ドイツ法律家会議の鑑定書の中で述べている<sup>38)</sup>。「調査権、すなわち一定の事実関係、現象または不正を確認・審査するために調査委員会を設置する権利は、最終的には議会の統制作

schüsse, ZParl 3 (1972) S. 470 f.

34) Ebd., S. 471.

35) N. Achterberg, Theorie und Dogmatik des Öffentlichen Rechts Ausgewählte Abhandlungen 1960-1980, 1980, S. 346 ff.

36) BVerfGE 105, 197 [225 f.] ; 124, 78 [116].

37) Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopf, Grundgesetz Kommentar, 12 Aufl., 2011, Art. 44, Rn. 3.

38) K. J. Parsch, in: 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.

用の主張のための道具である」<sup>39)</sup>といわれるが、この統制権たる性格を有する調査権が主として何に向けられるのか、という点については次のように述べられてきた。「議会による統制権の1つとしての議会調査権は、この調査において中心となっているスキャンダル調査の場合、不正についての議会への報告・情報提供目的を追及するものであり」<sup>40)</sup>、「議会による政府監督の最も有効な手段であり、政府作用審査の効果的な手段」である<sup>41)</sup>。また、「議会の調査委員会はきわめて重要な統制手段であり」<sup>42)</sup>、「調査委員会という機関を有する議会の権利は、不正を明るみに出すことであり、そして、(この権利は)一般に行政に対して向けられてきた。……調査委員会の調査対象の中で近年いわゆるスキャンダル調査が意味を増してきた」とされ、調査権の目的が主として政府・行政の統制にあることが認められている<sup>43)</sup>。

調査委員会のこの主たる任務は、調査権の実質的な担い手の変化との関係からも論じられる。E. エームケは、伝統的な調査委員会が今日どのような任務を有効に行使しうるかについて、議会内反対派が批判、提案および立法発案によって政府＝議会多数者の計画に影響を及ぼすことの意義を重視する。彼は、以前から「調査委員会の任務および権利は、政府および官庁の意思に反してでも、それらの意思から『独立』して調査を行い、必要なときには強制手段によって実行しぬくということの中に存する」と述べていたが、第45回法律家会議では、少数者権に基づく立法調査は議会制度の中にいかなる地位をも占めておらず、政府・行政に対する統制にこそ少数者調査権が十分な意義をもってい

39) A. Katz, Grundkurs im öffentlichen Recht I, 4 Aufl., 1980, S. 151.

40) C. Lässig, Beschränkungen des Beweiserhebungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse—insbesondere aufgrund des Bundesstaatsprinzips, DÖV 1976, S. 727.

41) v. Mangoldt/ Klein/Stark, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 6 Aufl., 2010, Art. 44, Rn. 8; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Rn. 3. また, BVerFGE 105, 197 [222]; 124, 78 [116] も参照。

42) K. Loewenstein, Verfassungslehre, 3 Aufl., 1975, S. 727.

43) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Augl., 1999. コンラート・ヘッセ, 初宿正典/赤坂幸一訳『ドイツ憲法の基本的特質』(成文堂, 2006年) 370～371頁参照。Münch/Kunig, a.a.O., Rn. 51.

るといふ見解を明らかにしている。このような立場から、彼は、議会の調査委員会は各種の目的のために設置することができるが、その有意義な作用は刑事訴訟に関する諸規定を類推適用し、かつ少数者権に拘束された調査委員会が不正調査の領域内でのみ実行しうると述べていた<sup>44)</sup>。

このように、調査権の目的が主として政府・行政の統制にあると考えられる前提の1つには、今日における議会と政府との間の「構造変化」という考え方がある。すなわち、「議会と政府との今日理解に対応するのは、調査委員会の設置権が真に反対派の権利になったということである。つまり、調査委員会は、政府に対して、さらには政府与党に対して設置することができる<sup>45)</sup>」とするものである。この見解に対して、K. シュテルンなどは調査委員会がどのような目的に仕えるべきかについては未決定のままであり、政府・行政に対する統制手段としてのみ、あるいは暴露のための調査または情報入手手段としての調査などに限定されるところは、歴史的にみても、本質的にも誤りであるとする。そして、伝統的な調査対象の分類（立法調査、行政調査、選挙調査等）をおこなっている<sup>46)</sup>。

調査委員会の形態は、統制調査、立法調査、同僚調査に分けられるし、その調査テーマによって選挙調査、不正・スキャンダル調査などに分けられる。例えば、関係者の選挙は公正だったか否かの調査などもおこなわれてきた<sup>47)</sup>。これまでに設置された調査委員会の調査対象は多岐にわたるが<sup>48)</sup>、現実的にも機能し、「国民に調査委員会のイメージを形成している」のが、政府・行政に対する調査（不正調査、スキャンダル調査を含む）であることは、確かである。

44) *H. Ehmke*, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Verhandlungen des 45. DJT. Bd. II (1965) E. 7, E20f, E44; ders. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Verfassungsschutzämter, DÖV 1956, S. 417f.

45) *Münch/Kunig*, a.a.O., Rn. 51.

46) *K. Stern*, a.a.O., Bd. II, S. 61.

47) BVerfGE94, 351; NJW 1996, 2720.

48) 第11立法期から第17立法期における調査委員会の内容、活動については *Münch/Kunig*, a.a.O., Rn2ff. が詳しい。

このことは、すでに憲法改革予備調査会の最終報告書および多くの学説が認めてきたところでもある。また、予備調査会（連邦議会議事規則第56条）<sup>49)</sup> などによって立法調査が適切かつ効果的に行われる可能性が拓け、これらの分野で調査委員会の独自性・優位性が認められなくなったということが、このことの消極的理由と考えられる。積極的理由としては、この現象をたんに事実上生じたものと捉えるにとどまらず、議院内閣制の下における政府・議会間関係の「構造変化」に、議会の調査権——とりわけ少数者調査権を位置づけることなどがあるといえよう<sup>50)</sup>。

調査権の目的を論ずる場合、調査の目的・対象と、「調査権の目的」とは明確に区別する必要がある。Th. マウンツが「調査委員会は、あらゆる他の委員会と同じように議会の補助機関である。したがって、その調査によって独立した目的を追求するのではなく、連邦議会の他の下部機関がそうするように他のあらゆる委員会、連邦議会の決定・決議を準備するし、そうすべきでもある」<sup>51)</sup> と述べる時、調査の目的・対象を論じているのであって、少数者調査権を含む調査権の目的がどこにあるのかを説明しているのではない。クラインも、「調査委員会の権利は、連邦議会の委員会のあらゆる他の権利と同じように、連邦議会の決定を準備すると云う目的に役立つ」<sup>52)</sup> ものであるとする。しかし、本稿で問題としているのは、連邦議会の決定を準備すると云う目的を有する調査を強制的にでもおこなうという権利の目的である。

49) *v. Mangoldt/ Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 80f. また、前掲拙著182頁以下等も参照。

50) *K. Stern*, *Das Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I (1984), II (1980). 赤坂正浩/片山智彦/川又伸彦/小山 剛/高田篤編訳『シュテルン ドイツ憲法 I』（信山社、2009年）308, 310, 322, 336頁など参照。

51) *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*f, a.a.O., Rn. 3. 判例としては、BverfGE 67, 100 [123]; 77, 1 [40f]; 105, 197 [220]; 124, 78 [116] 参照。

52) *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*f, a.a.O., Rn. 3.

## 2. 少数者調査権

### (1) 少数者調査権の内容

ワイマール憲法第34条に明記された少数者調査権は、基本法第44条に受け継がれた。

設置動議は法定議員数の4分の1以上の署名によって提出されなければならない。すなわち、動議提出時に法定必要議員数の署名を必要とし、連邦議会本会議での設置決定までにこの必要数を満たせばよいという考えは今日ではとられていない。連邦議会は、この条件を満たす動議が提出されたときには、調査委員会の設置を義務づけられる。したがって、動議についての決議案は必要とされず、多数者がこの動議に賛成することが原則とされ、多数者は少数者動議を妨害することは許されない。動議は議事日程に載せられたときにのみ審議できるが、この少数者動議を議会は議事日程に載せる義務を負う。

少数者の提出した動議内容を連邦議会（本会議）で変更し得るか否か、変更し得るとすればどの程度なし得るのか、という問題がある。「原則的には少数者が調査テーマを決定しうる」（クライン）こと、「少数者権を無意味ならしめるような調査テーマの限定または変更は認められない」（マウンツ）ことに争いはない。少数者動議の合憲性に疑義がある場合については、後述する。

「調査委員会は、議事を公開して必要な証拠を取り調べる」（基本法第44条1項2文）ことができる。調査委員会の証拠調手が公開で行われることは、他の委員会と比べて調査委員会の特色をあらわすものである。常任委員会などの審議は原則として非公開であり、この原則に対する例外といえる。公開は、委員会委員の過半数で禁止することができる。ワイマール憲法がその公開禁止に3分の2を必要としていたことからすれば、一步後退とも評価されよう。

(2) 少数者調査権の位置づけとその意義——第45回ドイツ法律家会議での論議から  
少数者権を尊重し、拡大していこうという動きは学説においても顕著である。しかし、少数者権をどのように位置づけ、どのような方向で尊重、拡大していこうとするのかは、論者により大きく異なっている。このことは、少数者調査

権の場合でも同様である。

ここでは、第45回ドイツ法律家会議での論議の中から、この問題に関するいくつかの論議を紹介してみたい。

パルチュは、鑑定書の中で、少数者権の導入によりドイツにおける議会調査権の問題が特別に「ややこしいものになった」とする。彼は、この少数者調査権を多数原則の支配する議会手続における1つの「異物」であり、たんなる設置のみではなく、それを手続の中でも生かし得る場合にのみ実効的なものになると述べる。さらに、政府と議会との関係における政府統制作用が、議院内閣制においては議会内反対派の手に移行したという認識をもつもののみが少数者権を価値あるものとみなし、かつ不可欠の手段ととらえ得ると述べ、自らもこの見解に同意すると結んでいる<sup>53)</sup>。

エームケは、少数者調査権が不正調査の領域で十分な意義を持っており、不正事件の解明のために不可欠のものであるとする。また、少数者調査権は、証拠調動議にまで拡大されるべきだというパルチュの見解に同意するが、多数原理の下では、少数者権はあくまでも「補足的・補充的」保障であることを忘れてはならないとし、設置動議に際してのような少数者権の「自動性」は認められないとする<sup>54)</sup>。

G. W. ハイネマンは、少数者権を動議提出者の証拠動議にまで及ぼすことによってその実効性を改善すべきだとする。これに対して、ハイデブレックは、調査権は全体としての議会の権利であり、かかる権利として維持されるべきだとする。少数者権は、調査委員会の設置に際してのみ認められ、それを明文化すべきであるとするが、調査手続における少数者権の拡張は勧められるべきではないと述べる<sup>55)</sup>。

K. レーデカーは、議院内閣制では、少数者は調査委員会で不正を解明することに利益を持つが、政府を担う議会内多数者は、政府との関係において限ら

53) *K. J. Partsch*, a.a.O., S. 198.

54) *H. Ehmke*, a.a.O., E. 46, 49.

55) *Ebd.*, E. 78.

れた利益しか持たないか、あるいは何らの利益をも有しないという関係に変化したと述べる<sup>56)</sup>。ヤーンは、少数者権が不正調査において利用されてきたことは論議の余地のないところではあるが、立法調査にも（その手続は不正調査の場合と異なるべきではあるが）活用されるべきであると説いている<sup>57)</sup>。ウレは、調査手続にまで少数者権が及ぼされるべきことを当然のこととし、エームケのように、調査手続における少数者権を制限することは問題である旨指摘する<sup>58)</sup>。H. クリーレも、少数者の証拠動議が保障されるべきだというウレの見解に同意する<sup>59)</sup>。さらにヒルシュは、少数者権に属するのは証拠動議のみにとどまらず、文書提出、公務員証言強制などが含まれると主張する。情報を政府から入手することのできない少数者は、調査委員会という手段によってこのことを行いうるからであるとする。ただ、委員会において少数者に証拠動議を認めるとしても、そこでいう「少数者」と調査委員会設置動議における「少数者」との異同、関係が問題となる<sup>60)</sup>。ウレは、調査委員会設置動議提出「少数者」が「少数者」であり、それは何らかの形で委員会に代表されていると考える。エームケも委員会における「少数者」ではないとする。クリーレやパルチュは、動議提出少数者と委員会における証拠動議提出少数者とは必ずしも一致しないが、そのことは例えばハンブルク憲法第25条1項の「委員会委員の4分の1が要求した場合には、申請された動議は取調べられねばならない」という規定にも対応しているとする。ヒルシュも、調査委員会における少数者の権利は少数者権に属するとし、この場合、委員会における少数者は本会議における少数者と異なってもかまわないと述べる。

基本法上の「少数者」とは、第44条においてはあくまでも「法定議員数の4分の1」であるが、この少数者調査権の十分な機能化のために法律、議事規則のレベルで委員会における「少数者」にも少数者調査権を保障していくこと

---

56) Ebd., E. 107.

57) Ebd., E. 114.

58) Ebd., E. 119ff.

59) Ebd., E. 129.

60) Ebd., E. 140, 133ff.

は、基本法第44条の延長線上にあると考えられる。

### 3. 調査権の限界

#### (1) 調査の対象

調査の対象と限界を議会が決定するという限りにおいて、調査委員会は「議会の意思から独立した独自の活動領域を有しない」ということは、一般的に認められている。調査の対象は、連邦議会の権限内の事項に限定される。パルチュは、調査対象を憲法条文および議事規則の中で明示された事項に限定し、これを超える調査は許されないと考えるが、調査対象を制定法上明示しようとすることには否定的見解が多かった<sup>61)</sup>。

(a) 調査委員会は、個別的な事件（事実および事実関係）の調査のためにその都度設置され、その調査対象は、設置決議の中に明示されなければならない（調査委員会法第2条2項）。少数者調査の場合にはとりわけそうである<sup>62)</sup>。

(b) 日常的な行政の監視・統制は、常設の委員会が行うべきであり、具体的な事件、過去に起きたものが調査委員会の調査の対象となる。当面のあるいは将来の決定にかかわるもの、現在進行形のものは議会の他の機関の任務である<sup>63)</sup>。ただ、このことと調査委員会制度の存在自体が一般に行政に対する議会的監視という目的をもつこととは別の問題といえよう。国防委員会は、「調査委員会の権利をも有する」（基本法第45a条2項）常設的な委員会として、自らの判断で必要とみなした調査を行うことができるとされている。

#### (2) 調査権の限界

(a) 連邦国家原理——基本法がラントの立法権、行政権を定めているので、連邦議会の調査委員会の権限はこの領域には及ばない。しかし、連邦議会は連邦政府に対する議会的統制権をもっており、連邦政府がラント行政府に対する

61) *K. J. Parsch*, a.a.O., S. 15.

62) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 30; *Th.Maunz/G. Dürig u.a.*, Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, 7 Aufl., 1991, Art. 44, Rn. 85.

63) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 58ff.; *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 152.

統制権、監督権を有していることから、ラント行政府の措置に対する連邦議会の調査可能性が間接的に導き出されることになる。いわゆる「コロラル理論 (Korollartheorie)」である<sup>64)</sup>。このコロラル理論は、1913年 E. ツヴァイクによって展開された<sup>65)</sup>。「議会調査権は、国民代表議会に与えられた活動の不可欠のコロラルとして特徴づけられ<sup>66)</sup>、それぞれの調査委員会は、それを設置した議会の権限によって制限されている。換言すれば、連邦議会は調査委員会に自己自身の有していない権利を付与することはできず、したがって連邦議会は、調査委員会によって自己の固有の権限のみを行使する、との理論である<sup>67)</sup>。ワイマール憲法下の国事裁判所判決<sup>68)</sup>でも示されたこの理論は、今日では調査委員会設置決議の内容がラントの権限領域を侵害し、憲法違反とされる場合にのみ妥当するとも解される<sup>69)</sup>。

また、市町村固有の事務（基本法第28条）について、連邦議会の調査委員会は調査できない<sup>70)</sup>。しかしながら、連邦政府は、ラントに対する監督権を有するので、連邦議会はこのラント行政監督権を連邦政府が適切に行使しているのか否かについて調査できることになる<sup>71)</sup>。連邦がラントに委任した行政についての調査には、法目的に適合しているか否かの調査も含まれる<sup>72)</sup>。

64) 「コロラル理論」について、詳しくは、前掲拙著232頁以下参照。

65) *Münch/Kunig*, a.a.O., Rn. 23; *E. Zweig*, *Zeitschrift für Politik* 6 (1913), 265ff.

66) *J. Kölbl*, *Parlamentarisches Untersuchungsrecht und Bundesstaatsprinzip*, DVBl 1964, S. 701.

67) BVerfGE 67, 100 [139]; 77, 1 [40f, 44].

68) RGZ102, 431; 104, 428.

69) *Münch/Kunig*, a.a.O., Rn. 23; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 7; *D. Wiefelspütz*, *Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes*, ZParl. 33 (2002), 551, 555.

70) *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 138; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 8.

71) *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 139; *C. Lässig*, *Beschränkungen des Beweiserhebungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse*—insbesondere aufgrund des Bundesstaatsprinzips, DÖV 1976, 272; *E. W. Böckenförde*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung*, AöR 103 (1978), 1, 25.

72) *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 8.

(b) 権力の分立——連邦政府の「執行府固有の責任の核心領域 (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung)」, 換言すれば「議会の調査を受けない, 内部意思形成過程における政府の権利」の存在とその内容・限界について論議が続いてきた。この概念を広く用いると, 調査委員会の政府統制権が大きく制約されてしまうのではないかとの危惧も強い<sup>73)</sup>。クラインも明言するように, 政府・行政に対する調査は, 「それが政府・行政に対する議会的統制権行使に役立つ限りにおいて権力分立原理によっては限定されない」<sup>74)</sup>。連邦憲法裁判所も「議会的関与には, 原則的に政府内部の意思形成領域に属する情報も含まれる」とし<sup>75)</sup>, 幾つかの判断を示してきたが<sup>76)</sup>, 近年, 政府の審議・決定過程の総体に対する議会的統制のあり方, 限界を示すものではないとの考えも有力である<sup>77)</sup>。この「核心領域」であるとの理由で, 連邦政府が証言不許可, 文書提出拒否をおこなったことに対して, 連邦憲法裁判所は, 2009年6月17日, かかる広範な制限は憲法違反であると判断した<sup>78)</sup>。

司法作用についての調査は, 基本法第97条, 第101条により認められない<sup>79)</sup>。司法に関わる分野での議会の調査活動は, 司法権の独立と自律性を侵害しない範囲においてのみ許容される。

なお, EUの専属的な管轄事項については, ドイツ連邦議会調査委員会の調査は及ばない。しかしながら, このことは, 連邦政府の代表がEUの機関において(とりわけ閣僚として)行為したことが, 調査対象として除外されるということを意味しないと解されている<sup>80)</sup>。

73) この意味において, UAG-E, BT-Drs. 14/2518, 11 および BremStGH, DVBl. 1989, 453 (455ff.) 参照。(Mangoldt/Klein/Stark, a.a.O., Rn.66; Maunz/Dürig, a.a.O., Rn. 147, 153f.)

74) Maunz/Dürig, a.a.O., S. 618.

75) BVerfGE 124, 78 [122].

76) BVerfGE 67, 100 (139); 77, 1 (59).

77) Beschl. v. 17. 6. 2009, 2BvE 3/07 (DÖV 2009, 770.)

78) BVerfGE 124, 78.

79) BVerfGE 77, 1 (42); BVerfGE 77, 1 (50).

80) Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, a.a.O., Rn. 9; Art. 45, Rn. 25ff.

(c) 公益——調査には公益が存していなければならず、個人の私的領域を侵してはならない。この限界内で調査委員会は公益を有する対象事項を調査する<sup>81)</sup>。調査に値する公益があると判断される分野は、「審理」しうる分野よりは広い。前議員、あるいは裁判官、官僚などの贈収賄、過失、公的な金銭にかかわる行為などには公益性が認められる<sup>82)</sup>。また、国の安寧と福祉は、公の利益に属し<sup>83)</sup>、秘密保持の必要性を示すことのできる場合にのみ連邦政府の当該情報を開示しないことが出来ると解されている。かかる秘密情報として、警察・公安活動の一部、国際慣行上秘密保持が妥当とされる事項などが挙げられてきた<sup>84)</sup>。

調査に必要な公益が私益と重なりあっているときには、その調査は認められるべきだと考えられる<sup>85)</sup>。つまり「比例原則」によって私的自治の領域は決定される。さらに、少数者動議は「公益」を推定せしめるとし、公益が欠如しているという明白な立証をなさない限り、多数者は少数者動議を否決できないとされる。しかし、個人の生命、生活、身体の不可侵など基本法第1条1項および第2条1項で示された基本権保護領域を調査委員会が原則的に調査できないことはいうまでもない<sup>86)</sup>。

#### 4. 調査権の行使

##### (1) 調査委員会の設置

連邦議会は、連邦議会の議決の一般原則にしたがい、多数決によって調査委

81) *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 122; *Lässig*, a.a.O., 1976, 272; *Böckenförde*, a.a.O., 25.

82) BVerfGE67, 363 (381); 77, 1 (39); *D. Wiefelspütz*, Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse, NVwZ, 2002, 10. このことについては、論議がある (*Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 114 など参照)。山本悦夫「私企業に対する国政調査権と基本権の保護——ノイエ・ハイマート事件」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例 (第2版)』510頁 (1996年, 信山社)。

83) BVerfGE67, 100 [134ff]; 101, 106 [128]; 110, 99 [125ff].

84) *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, a.a.O., Rn. 25b.

85) *R. Scholz*, a.a.O., S. 595, 606f.

86) BVerfGE67, 100 (143); *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 110. 岩間昭道「国政調査権と税の守秘義務」ドイツ憲法判例研究会編・前掲書505頁。

員会の設置を決定することができる。この場合、連邦議会議員の4分の1にみ  
たない会派でも動議を提出できる（議員の5%以上あるいは会派からの提案に  
よる。調査委員会法第1条1項）<sup>87)</sup>。しかし、この場合には、単純多数決に  
よって設置の可否が決定され、議会は設置動議を自由に変更して調査目的・対  
象を決定できる。ここから、この一般原則に基づく調査委員会の設置は「多数  
者調査」と呼ばれている<sup>88)</sup>。

基本法第44条が明記する、議員の4分の1の動議に基づく調査委員会設置に  
よる調査は、一般に「少数者調査」と呼ばれている。「少数者は、多数者の協  
力を何ら顧慮することなく自らのみで調査委員会を形成する権利を有する」<sup>89)</sup>  
ともいわれるが、少数者調査権と言っても少数者による調査ではなく、あくま  
でも議会による調査であることから連邦議会の「決定」の内容および必要性に  
ついての論議が続いてきた<sup>90)</sup>。現在では、調査委員会法第1条2項、第2条1  
項により、形式的な設置決議が必要とされている。しかしながら、この少数者  
権は、連邦議会の多数者が調査委員会の設置を左右する場合にはその意味を  
失ってしまう<sup>91)</sup>。多数者の決定は、少数者のイニシアティブを妨害できないこ  
とに加えて、少数者動議における調査対象などの核心は維持されるべきである  
とされる。なお、設置決議そのものは、司法審査の対象とはならないが<sup>92)</sup>、そ  
の根拠づけについては争いがある。

調査委員会の設置動議は、連邦議会が調査委員会法第2条1項に基づいて速  
やかに処理しなければならない。すなわち、連邦議会では直近の本会議の議事

87) *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 72; *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 85; *Rechenberg*, a.a.O., Rn. 5.

88) BVerfGE 105, 197 [224]; *Wiefelspütz*, NJW 2002, 398 [400]; *Rechenberg*, a.a.O., Rn. 4; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, a.a.O., Rn. 11f.

89) *Heydebreck*, Verh. d. 45 DJT, Bd. II, 1965, E. 143.

90) BVerfGE 49, 70 (86); *Hirsch*, Sondervotum Enquête-Kommission, Zur Sache 3/76, 153; *H.-P. Schneider*, 57. DJT, Bd. II, M 54 (70); *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 86.

91) BVerfGE 96, 223=NJW 1997, 2873 und VerfGH NRW, NWVBl. 1999, 248; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, a.a.O., Rn. 15.

92) *Maunz/Dürig*, a.a.O., Art. 41, Rn. 244.

日程にのせなければならぬのである。多数者は、ここでは動議の憲法適合性を審査する。その際、その審査は、少数者の保護に推定を働かせなければならぬとされている<sup>93)</sup>。少数者動議で示された調査対象を認められないものと判断したときには、調査委員会法第2条3項に基づき、多数者は、調査委員会に憲法適合的な調査対象を示すべきである<sup>94)</sup>。この制限に対して少数者は、調査委員会法第2条3項に基づいて連邦憲法裁判所に機関争訟を提起することができる。

調査委員会は、調査委員会法第3条1項に基づき、当該委員会に付託された調査対象・任務に拘束される。それらの事後的な変更は、調査委員会法第3条2項にしたがう、連邦議会の議決が必要であり、その際には、調査委員会法第3条2項による動議提出者の同意が必要である<sup>95)</sup>。議会多数者による「追加」は、その必要性に応じて認められる<sup>96)</sup>。

## (2) 調査委員会の構成

調査委員会の構成は、調査委員会法第4条に基づいて連邦議会の会派の議席数に応じて決められるが、全ての会派から委員が選出されなければならない<sup>97)</sup>。

93) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 87f.; *Wiefelspütz*, a.a.O., 181; *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 78 (dort in Fn. 2). また、次の文献も参照。*J. Caspar*, Zur Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse: Voraussetzung, Minderheitsbefugnis und Folgen rechtswidriger Einsetzungsbeschlüsse, DVBl. 2004, 845 (849); *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauß*, a.a.O., Rn. 14.

94) 連邦議会は、少数者動議中の憲法違反の内容を修正して、調査委員会設置を決定する (BVerfGE 83, 175 [180] *H. D. Jarass/B. Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., 2011, Art. 44, Rn. 6; *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 91ff.; *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 78.)。

95) Vgl. *U. Schliesky*, Art. 44 GG—Zulässigkeit der Änderung des Untersuchungsgegenstandes gegen den Willen der Einsetzungsmehrheit, AöR 126 (2001), 244ff.

96) *Schliesky*, a.a.O., AöR 126 (2001), 244 (252ff.); BVerfGE 49, 70 (86); *R. Pofalla*, Das Bepackungsverbot gemäß § 2 Abs. 2 PUAG am Beispiel des “Lügenuntersuchungsausschusses”: Theorie und parlamentarische Wirklichkeit, DÖV 2004, 335 (338). 批判的な見解として, *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 89f.; *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 80.

97) BVerfGE 84, 304 (323); 96, 264 (282); 106, 253 (262). また, *F. Hermsdorf*, ↗

設置決議の中で当該委員会の委員数が定められ、その指名は会派の勢力に按分して調査委員会法第4条、5条に基づき行われる<sup>98)</sup>。連邦議会の下部機関として、調査委員会とはもっぱら議員によって構成される<sup>99)</sup>。調査委員会委員となるにあたっての特別の資格は、必要とされない<sup>100)</sup>。しかしながら、利益相反行為の回避のために、調査対象関係者は、設置にあたって、あるいは関係者であることが調査手続過程で明らかとなった場合には委員となることができない。

調査委員会法第6条、第7条により、委員長および委員長代行が調査委員会委員の中から選ばれる（連邦議会議事規則第58条）。調査委員会は、委員長の解任をおこなうことはできないが、委員長をどの会派から選ぶべきなのかを決めることができる<sup>101)</sup>。委員長の権限は、調査委員会法が定めている。すなわち、その運営は設置決議に拘束され（同法第6条2項）、情報開示を求める委員会委員の質問は申込み順とされる（同法第24条5項）。

調査委員会は、調査委員会法第10条1項に基づき、その委員の4分の1の動議によって調査受託者を設けることができる。この調査受託者は、調査委員会を支援し、調査委員会の活動を客観化し、促進する<sup>102)</sup>。調査受託者の人選は慎重でなければならない。というのは、調査委員会の重要な任務と権利が委任されるからである<sup>103)</sup>。

---

↘ Zur Ausschussbesetzung in Parlamenten: Berechnungsverfahren im Vergleich, ZParl. 39 (2008), 30; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, a.a.O., Rn. 18. など参照。

98) § 57 Abs. 2 S. 1 GO-BT も参照。

99) *Wiefelspütz*, UAG, 2003, 194.

100) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 98.

101) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 95; *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 94; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, a.a.O., Rn. 19.

102) BT-Drs. 14/2518, S. 15.

103) *H.-P. Schneider*, NJW 2001, 2604 (2608); *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, 201ff.; *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 99; *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 195f.; *H. Bachmaier*, Der Ermittlungsbeauftragte im Spannungsfeld zwischen gerichtähnlicher Aufklärungsarbeit und parlamentarischer Auseinandersetzung—ein gesetzgeberisches Experiment mit Zukunft, NJW 2002, 348.

(3) 調査の終了

調査委員会がその任務を終えて解散する形態は、さまざまである。一般的には、その調査結果を本会議へ報告することによってその任務を終える。この最終報告をおこなうことは、調査委員会法第33条1項により委員会に義務づけられている。報告内容は、調査委員会における決議により確定される。少数者がその本質的だとみなした内容が否決されたと判断したときには、調査委員会法第33条2項に基づく反対意見を特別表決に付することができる<sup>104)</sup>。調査委員会は、調査委員会法第33条4項による連邦議会の決議に基づいて、その本質的な調査結果を含む調査報告書を作成しなければならない。中間報告書についても、少数者表決が行われなければならない<sup>105)</sup>。

連邦議会本会議は、多数決によって調査委員会を終了することができる。少数者調査が行われている場合には、委員の4分の3を超える多数者が要求する<sup>106)</sup>。4分の1の要件を充たす少数者は、まず有効な解散決議を新たに加え、設置動議を新たにすることができる<sup>107)</sup>。

一立法期の終了という会期不継続の原則が、自動的に調査委員会の終了をもたらすかどうかについては、争いがある<sup>108)</sup>。代表的見解は、不継続の原則にもかかわらず、調査委員会自身は、「会期の終了までわずかであっても、少なくとも部分的な結論の提出がなお可能である」場合には、設置し得るというものである<sup>109)</sup>。調査委員会法第33条3項も同様の趣旨であると解されている。調査付託が立法期の終了によっては終わらないということが予見可能なとき

104) *Wiefelspütz*, UAG, 2003, 273.

105) UAG-E, BT-Drs. 14/2363, 20.

106) *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Rn. 3; *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 101.

107) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 101.

108) BVerwGE 109, 258 (263)=NJW 2000, 160; BverfGE 49, 70 (86); BayVerfGH, NVwZ 1996, 1206; *W.-R. Schenke*, Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse?, JZ 1988, 805 (811); *H. H. Lammers*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, in: *G. Anschütz/R. Thoma*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, 454, 474.

109) *F. Arloth*, Grundlagen und Grenzen des Untersuchungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, NJW 1987, 808 (810).

には、事実関係の報告書及びそれまでの成果を報告すべきものとされている<sup>110)</sup>。

## 5. 調査手続

### (1) 証拠調の公開

基本法第44条1項および調査委員会法第13条1項1文によれば、調査委員会は議事を公開して必要な証拠調をおこなう<sup>111)</sup>。常任委員会などの審議が原則として非公開であることからすれば、調査委員会の証拠調手続が公開でおこなわれることは、他の委員会と比べて調査委員会の特色をあらわすものといえる。原則公開の規定は、調査委員会の性格、任務を端的に示す規定とも評価できよう<sup>112)</sup>。今日では、この公開はマスメディアによる公開にまで拡げられていると解されている<sup>113)</sup>。

基本法第44条1項2文、調査委員会法第13条1項3文により、公開は停止される。これについては、単純多数決で足りる<sup>114)</sup>。ワイマール憲法第34条が、その公開禁止に特別多数（3分の2）を必要としていたことからすれば、一步後退ともいえる。しかし、非公開とするには特段の事由がなければならない<sup>115)</sup>。公開停止の理由づけについては、調査委員会法第14条1項で定められている。そこでは、公開停止事由として、① 基本法上保護に値する、証人あるいは第三者の個人的あるいは団体の活動領域の利益に関すること、② 連邦あるいはラントの安寧と安全、が挙げられている。また、連邦議会の秘密保護

110) *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 67.

111) *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 107, 172ff.; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 21.

112) *F. Rotter*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Öffentlichkeit*, PVS 20 (1979), 111ff.; *S. Bräcklein*, *Öffentlichkeit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, ZRP 2003, 348.; *Binder*, DVBl. 1985, 1112; *J. Linck*, ZParl 18 (1987), 11.

113) *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 21.

114) BVerfGE 67, 100 (136f.); *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 21a.

115) BVerfGE 124, 78 [125f].

議事規則<sup>116)</sup>との関連については調査委員会法第15条、第16条が、秘密資料の公開については、同法第15条が定めている。公開の制限について、フリック事件判決は、売却利益の税法上の調査に関連して、「委員長およびその代行者は、委員会構成員の少数に（公開を）制限する」ことができると決定した<sup>117)</sup>。この判決は、個人情報保護・データ保護と議会の正当な調査利益の両者のバランスをはかったものと評価されている<sup>118)</sup>。

「必要な証拠調」にいう「必要な (erforderlich)」とは、調査対象に示された任務を遂行するために必要なそれぞれの事実の調査と解される<sup>119)</sup>。この「必要性」を引き合いに出すことによって調査対象の内容を変えることはできないとされる<sup>120)</sup>。すなわち、調査活動の中で「必要性」が生じたものにまでは及ばない<sup>121)</sup>。しかしながら、設置動議は、ある程度「包括的・一般的なもの」とならざるを得ないし、設置動議提出時に（とりわけ少数者動議のときに）、調査テーマの「特定性」を厳格に要求し、調査開始後に設置動議提出少数者の証拠動議提出権、証拠調権を認めないとすれば、少数者権の実効性はきわめて弱いものになってしまうだろう。

調査委員会における「証拠調」の意味については、広狭の解釈がありうる。広く解すれば、証拠の取得や保全というすべての過程を含むものとされるが、非司法機関に「司法的」作用を付与するものであるところから、できる限り狭く解釈することが妥当だとする見解もある。証拠調に属するのは、「証拠物件およびその評価の認められた性質についての規定のみならず、その調達および保全についての規定」<sup>122)</sup>であり、一方、刑事訴訟法第244条3項の刑事手続上

---

116) Anlage 3 zur GOBT.

117) BVerfGE 77, 1 (56)=NJW 1988, 890.

118) *Münch/Kunig*, a.a.O., Rn. 34. 岩間昭道「国政調査権と税の守秘義務——フリック調査委員会判決」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例』（信山社、1996年）505頁。

119) Ebd., Rn. 35.

120) BVerfGE 49, 70.

121) *Lucas*, a.a.O., S. 342.

122) BVerfGE 77, 1 (49).

の用語の意味における証拠の評価については、刑事訴訟法第244条1項における証拠調の限定的意味があてはまる<sup>123)</sup>。

(2) 少数者の証拠調要求権

委員会は、必要とみなした証拠調をおこなうことができるが、ワイマール憲法では調査委員会設置動議提出少数者の証拠調要求権も認められていた。この点につき、基本法は明文規定を持たず、学説上論議の対象となった。調査委員会において、証拠調を要求する動議が委員会内での多数者・少数者の対立関係の中で、一般原則にしたがって処理される場合には、当初の設置動議は無に帰せしめられる危険性が生じ、「いったい誰が完全な少数者権を利用するのか」<sup>124)</sup>という問題が提起されることになる。

キスラーは、「調査の範囲自体を少数者が証拠調権などによって決定できるのでなければ、政府・内閣の情報の流れが政府を担う者の手にとどまってしまうことになる」<sup>125)</sup>と、政府情報を入手することにより行われる政府統制に際しての証拠調の意義を重視する。ショルツも、「少数者保護は、たんに調査委員会の設置という問題に関係するのみならず、調査手続の実施のなかでも展開されるべきであり、とりわけ証拠調手続に及ぼされなければならない」<sup>126)</sup>とする。エームケも、「基本法第44条の核心は、1項で定められた委員会の証拠調権である」という前提の下に、少数者権は委員会内の少数者の証拠調動議にまで拡張されるべきだという見解を明らかにしている<sup>127)</sup>。彼は、次の2つのことが議事規則で定められるべきだと説く。1つは、委員会による証拠調動議否決に対して、本会議に訴えることができるようにすること。もう1つは、調査手続の途中でも本会議の審議・決定に持ち込む権利を少数者が有するようにすることである。ハイデブレックは、少数者権を調査委員会の設置に関する限り

123) BVerfG, a.a.O.; *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 116.

124) *Partsch*, a.a.O., S. 85.

125) *Kißler*, a.a.O., S. 229.

126) *Scholz*, a.a.O., S. 601ff.

127) *Ehmke*, DÖV 1956, S. 418f.

維持し、保障すべきであって、調査手続についての少数者権の拡張は認められるべきではないとの見解を明らかにしていた<sup>128)</sup>。このハイデブレックの見解に対し、ウレは批判を加え、委員会少数者の証拠動議は、その憲法適合性、調査テーマとの明確な関連性について委員会の審査に服するというエームケのテーゼに対しても疑念を表明している。さらにウレは、委員会内で証拠動議およびその許容性について争いが生じた場合、誰が決定するのも問題であると述べている<sup>129)</sup>。ショルツは、少数者が必要とみなした証拠調の要求を多数者は、「明白でしかも重要な」根拠によってのみ否決できるというのがバイエルン憲法裁判所の確立した原則であり、妥当であるとする<sup>130)</sup>。

前述したように、特定の調査テーマを明らかにするために「必要な」ということは、調査開始後に具体的に明らかになっていく。したがって、設置動議提出時には、ある程度「包括的・一般的」にしかそれを示すことができないのはやむを得ないともいえよう。ルーカスは、動議提出者の証拠調要求権は、調査活動のなかで「必要性」が生じたものにまでは及ばないことを明言していた<sup>131)</sup>。しかし、動議提出時に、調査テーマの「特定性」を厳格に要求し、調査開始後に設置動議提出少数者の証拠動議提出権、証拠調権を認めないとすれば、少数者権の実効性は著しく不十分なものとなろう。フェアシュタイルのいうように、事情によってどのような範囲の資料が必要とされるにいたるのかは調査開始時には確実には予測しがたいので、「必要な」ということは証拠テーマのなかに述べられた調査任務を果たすのに必要なということのみを意味すると解することが妥当であろう。

調査委員会法第17条2項で定められた委員会少数者の証拠動議は、それが正当なものであり、権限濫用にあたらなにかぎり採りあげなければならない<sup>132)</sup>。

128) *Hydebreck*, Verh. d. 45 DJT, E 64, 78.

129) *Ule*, Verh. d. 45 DJT, E 119ff.

130) *Scholz*, a.a.O., S. 606; BayVBl 1977, 597.

131) *Lucas*, a.a.O., S. 342.

132) *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*f, a.a.O., Rn. 22. 「証拠強制権」について,  
*H. -P. Schneider*, a.a.O., Rn. 5; vgl. BVerfGE 105, 197 (214, 222).

意見が対立したときには、調査委員会法第17条4項に従い、証拠調については連邦裁判所の捜査判事が決する。この争いについては、連邦憲法裁判所での機関争訟が可能である<sup>133)</sup>。

(3) 刑事訴訟に関する手続の類推適用

(a) 調査委員会法制定前

調査委員会の証拠調手続に刑事訴訟に関する手続を類推適用するという基本法第44条2項は、活発に論議されてきた論点の1つである<sup>134)</sup>。

この規定は、様々な誤解や疑念のきっかけを与えるものであるとされ、何らかの改革の必要性が指摘され続けてきた。オーストリアでは、刑事訴訟法の類推適用について、ケルゼンの提案で憲法草案から削除されたことが知られている<sup>135)</sup>。レオナルディーは、第45回ドイツ法律家会議（1964年）で、「刑事訴訟に関する規定」という表現を「民事訴訟法または裁判所法規定の参照」に置き換え、証人の宣誓に関しても刑事訴訟法第61条によるのではなく、民事訴訟法第391条によるべきだという内容の対案を提出した（否決された）<sup>136)</sup>。もっとも、あくまでも「類推」適用であるから、刑事訴訟法の基本原則そのものが調査手続に厳格な意味において適用されるのではなく、調査委員会の調査手続の趣旨および目的に適合する規定のみが所用の修正を加えて適用されると解された<sup>137)</sup>。すなわち、目的を異にする刑事訴訟の手続は、連邦議会で調査委員会についての手続法がいまだに定められていないことからする「応急措置」と考えられてきたのである。「刑事訴訟において生ずるような真実発見制度は、調査委員会には決して属さない」<sup>138)</sup>とされ、調査委員会の手続は、特別の法律に基づき連邦およびラントで可能な限り同一の規律を行うべきであると述べら

133) *Wiefelspütz*, UAG, 2003, 229; *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 170; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 22; *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 201.

134) *G. A. Wolf*, *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Strafjustiz*, 2005.

135) *P. Gerlich*, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System*, 1973, S. 137.

136) *Verh. D.* 45 DJT, Bd. II, 1965, E 161.

137) *Ehmke*, *DÖV* 1956, S. 419.

138) *KiBler*, a.a.O., S. 231.

れていたのである<sup>139)</sup>。ただ、調査目的により、その手続がかなり性格を異にすることも指摘されてきた。ヤーンは、立法調査には柔軟な手法が望ましいが、不正調査には、刑事訴訟法と密接な関連をもつ手続が必要であるとした<sup>140)</sup>。また、調査委員会の有効な作用は今日、不正調査の領域でのみ行われうるとするエームケは、その限りで調査委員会が刑事訴訟法上の権限を「準用」しうることに意義を見出している<sup>141)</sup>。

刑事訴訟法第54条および第96条で定められた、公務員または官庁の職務上の秘密保持の必要性は、調査委員会の証拠調に類推適用できるのか、できるとすればどの程度できるのかという問題は、調査権の性格とも絡んで論議の対象となってきた。

この問題を考える前提としては、議会の調査権は、調査委員会（厳密にいえば少数者）が必要とみなした情報を入手できなければ機能し得ない、ということ忘れてはならないだろう<sup>142)</sup>。効果的な「反対」は、少数者が必要とみなした情報を政府から入手し得ることによってのみ実現される<sup>143)</sup>。すなわち、入手し得る情報の範囲が政府統制活動の「質」（範囲と強度）を決定することは、H. P. シュナイダーも指摘してきたところである<sup>144)</sup>。

刑事訴訟法第96条は、文書提出要求に対し、政府が公共の福祉（「連邦またはラントの利益を害するおそれ」）を理由としてその提出を拒否することができる旨定めている。この第96条が調査委員会の手続にも原則的に適用されることについては一般的に認められてきたが、調査委員会の要求に原則的には承認を与えるべきだとする説も有力であり<sup>145)</sup>、また、公務員に証言拒否権があるか否かについては調査委員会が決定することができる、とする見解も主張され

139) Verh. D. 45 DJT, Bd. II, 1965, E. 161. Ibid., E. 78

140) Ebd., E. 115.

141) Ebd., E. 49.

142) *KiBler*, a.a.O., S. 228.

143) *Wolff/Bachof*, a.a.O., S. 480; *H. P. Schneider*, AöR99 (1974), S. 628, 632.

144) *H.-P. Schneider*, a.a.O., S. 629.

145) *Ehmke*, DÖV 1956, S. 420; *Maunz/Dürig*, a.a.O., S. 620; BVerfGE 57, 284.

た<sup>146)</sup>。つまり、政府に対する議会的統制に役立てるために、それが類推適用されることが考慮されねばならない。あくまでも少数者を含めた「公共」の福祉が考えられるべきであり、いやしくも「政府の利益」のために援用されてはならない。たんなる「連邦の福祉」ではなく、「国家の安寧」という理由のみが公務員の供述拒否理由、政府の文書提出拒否理由となり得るとする見解もあるが、何が「国家の安寧」かをめぐってやはり争いが生じる。第45回ドイツ法律家会議では、刑事訴訟に関する規定を一般的に類推適用することについては、調査手続のための本来の必要性にあわせて作成された規定によって置き換えるべきだという原則の下に、公務員の供述承認拒否および文書提出拒否理由は、「安全保障上の理由」のみによって正当化されるというテーゼ草案を作成した。この「安全保障上の理由」は、論議の後、「国家の安全上の理由」と修正された<sup>147)</sup>。刑事訴訟法第69条の「類推適用」という問題については、連邦議会CDU/CSU 会派によって1982年、連邦憲法裁判所に訴えが提起されている。

証拠調と文書提出要求との関係について、アルズベルクは、ワイマール憲法時代、文書提出要求と証拠調とは区別すべきであり、後者のみが刑事訴訟法の類推適用が妥当すると考えていた<sup>148)</sup>。キスラーは、証拠調を求める権限を超えた、調査委員会の自立的文書閲覧権というものは考えられないけれども、証拠調は文書閲覧後の要求として捉えられると述べている<sup>149)</sup>。

証人の宣誓についても問題が多い<sup>150)</sup>。刑事手続上、被告人として宣誓することのない者が調査委員会の手続では証人として取り扱われるため、宣誓を強制されるという事態が生じる。証人とはっきり区別される被調査者

146) *E. Friesenhahn*, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, VVDStRL 16 (1958), S. 9, 73.

147) *Verh. D. 45 DJT*, Bd. II, 1965, E 160, 167. 第57回会議での論議については、*H. Bickel*, *Empfiehl sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse?*, Referat auf dem 57. DJT, *Sitzungsbericht*, Bd. II, M7. など参照。

148) *Alsberg*, a.a.O., S. 346.

149) *Kißler*, a.a.O., S. 224.

150) *NJW* 1979, 266.

(Betroffene) の地位を明確化すべきだという見解が有力である<sup>151)</sup> (なお、IPA 草案は、「被調査者」を定義している)。証人として尋問すべきか、被調査者として取調べすべきかはそれぞれの調査委員会のみが決定し得ると考えられていた<sup>152)</sup>。

(b) 調査委員会法制定後

基本法第44条2項のこの規定は、多種多様な意見の衝突や疑念を引き起こしてきた。調査委員会法制定後もこの状況は大きくは変わっていない。刑事訴訟手続についての規定を一般的に参照するという意味は、調査委員会において一般的な法治国家的形態が確保されるべきことを意味する<sup>153)</sup>。基本法第44条2項に基づき、刑事訴訟法および裁判所法が類推適用されるということは、第1次的には基本法および連邦議会議事規則が、一般的手続原則として妥当することを意味する。また、調査委員会法が「完結」した手続法ではないということと、あくまでも「類推適用」とされているので、それぞれの「適用」にあたっての説明が必要となる<sup>154)</sup>。刑事手続に関する規定の原則的な通用性について、刑事訴訟手続のいかなる内容も基本法第44条には明示されていないからである<sup>155)</sup>。したがって、この「参照」は、ダイナミックな性格を有しており、刑事訴訟法に一方的に依存するものではないと考えられる。

刑事手続に関する法の援用は、一方では、調査任務の効果的な実行を可能とし<sup>156)</sup>、他方では、調査委員会の多様な目的と刑事手続の目的が両立し得るような工夫を必要とする<sup>157)</sup>。調査委員会においては、刑事手続の原則、すなわち職務捜査、直接性、および口頭主義は、その厳格な刑事手続の形式では適用されない<sup>158)</sup>。調査委員会は、もちろん裁判所ではない。刑事被告人も弁護人

151) Verh. D. 45 DJT, Bd. II, 1965, E 50f, 78.

152) *Partsch*, a.a.O., S. 220.

153) *Münch/Kunig*, a.a.O., Rn. 36.

154) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 120.

155) Ebd., Rn. 120f.

156) Ebd., Rn. 119.

157) BVerfGE 67, 100 (133).

158) *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Rn. 9.

もないので、刑事訴訟法を参照するといっても、やはり困難が伴う<sup>159)</sup>。

秩序措置、強制措置、および拘禁措置の公表についての委員会委員長の権限は、委員会での事情聴取を定めた裁判所法第177条～第179条に従っておこなわれる。この裁判所法の規定は、調査委員会法第13条2項に対応して適用されている<sup>160)</sup>。

証拠提出については、刑事訴訟法の全ての立証手段が用いられる。家宅捜査、押収には、裁判所の命令を必要とするのみならず、調査委員会の決議が必要とされる<sup>161)</sup>。裁判所の命令は、調査委員会法第29条3項に基づき、調査委員会の多数決の動議あるいは委員4分の1の法定少数者の動議によって連邦裁判所の捜査判事に委ねられる<sup>162)</sup>。

証人尋問は、調査委員会法第29条以下に包括的に規定されている。すべての自然人および法人は、証言義務および答弁義務を負う<sup>163)</sup>。このことは、刑事訴訟法の参照を定める調査委員会法第22条に規定されている、答弁および証言拒否権によって制限づけられる。調査委員会法第23条1項は、公務員の証言義務について、刑事訴訟法および各種法令上の規定にしたがい、連邦政府の証言同意について定めている。調査委員会は、証言者に宣誓を求めることはできない<sup>164)</sup>。したがって、虚偽の証言者への「制裁」の問題が残されることになる。虚偽の、宣誓によらない証言には、刑法第152条2項で刑罰が定められている<sup>165)</sup>。証言強制手段は、司法によって原則的には認められると考えられてお

159) *C. O. Lenz*, 8. BT, 15. 12. 1977, StenBer., 4822.

160) なお, BVerfGE 76, 363 (387). 参照

161) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 154ff.

162) 捜査判事の権限については, *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Rn. 28 等参照。

163) *Wiefelspütz*, UAG, 2003, 242.

164) *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 125; *Wiefelspütz*, UAG, 203, 267; *Ch. Seiler*, Der Untersuchungsausschuss an der Schnittstelle von Staatsinternum und —externum, AöR 129 (2004), 347 (397). 批判的な見解として, *Maunz/Dürig*, a.a.O., Rn. 210.

165) Vgl. *R. Hamm*, Kein Verteidigungsrecht von Untersuchungsausschüssen, ZRP 2002, 11.

り、個々の場合には、「関係者の基本権及び比例原則が顧慮される」<sup>166)</sup>。

出頭要請などの強制措置については、調査委員会法で個別的に定められている。不出頭あるいは理由のない証言拒否には、調査委員会が調査委員会法第21条1項、第27条1項に従って、費用負担、秩序罰などを命ずる。押収および捜索に匹敵する強制性は、調査委員会法第27条2項に従い、裁判官の命令に基づく動議に従ってのみ行われる。証人は、その証言を終えるまでは、調査委員会に協力しなければならない<sup>167)</sup>。

基本法第44条2項1文の証拠調についての調査委員会の権利は、「調査権の核心」としての文書提出要求権も含んでいる<sup>168)</sup>。調査委員会法第18条1項は、連邦政府およびその下にある官庁の文書提出義務を定めている。文書提出の要求は、調査委員会法第18条2項により、権限を有する連邦大臣又は連邦政府により当該業務が秘匿事項に指定されているという理由で拒否されることがある。しかしながら、情報提供要求の拒否は、形式的理由のみならず、その実質的根拠を示さなければならない。この要求拒否決定に対して、調査委員会法第18条3項により、調査委員会の法定少数者の動議に基づき連邦裁判所の捜査判事に審査を委ねることができる。秘密保護の理由から公開が停止されることがある。ラントの裁判所の活動および行政活動は、基本法第44条3項および調査委員会法第18条4項による職務共助の方法でおこなわれる。訴訟に際しては、連邦裁判所の捜査判事が調査委員会法第18条3項に基づいて決定する。

調査委員会の活動における証言許可および文書閲覧の意義については、『Uポート計画』事件<sup>169)</sup>、『フリック事件』<sup>170)</sup>、共同株式会社の持株会社の調査範囲を示した『ノイエ・ハイマート事件』<sup>171)</sup>、ヘッセン州議会における CDU の

166) BVerfGE 76, 363; *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 143.

167) BVVerfGE 93, 195=NvWZ 1996, 1197.

168) BVerfGE 67, 100 (127, 132); *Mangoldt/Klein/Stark*, a.a.O., Rn. 148.

169) BT-Drs. 11/50, 8109, 8176; NJW 1989, 1101f; BVerfGE 83, 175.

170) BVerfGE 67, 100.

171) BVerfGE 76, 363; 77, 1. 山本悦夫「私企業に対する国政調査権と基本権の保護——ノイエ・ハイマート事件」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例（第2版）』（信山社、2003年）510頁。

政党財政についての2000年の調査委員会<sup>172)</sup>などがある。

証言は、調査委員会においては、重要な意味をもっている。したがって、上述した宣誓禁止とともに、調査委員会法第20条に基づき、証言にあたっては法律顧問 (Rechtsbeistand) を同席することが認められる。証人に対する不適當な、あるいは事実に属さない質問は、証人の申立てを受け、調査委員会法第25条1項にしたがって委員長が当該証言請求を斥ける。証人の調査議事録内容訂正要求権 (調査委員会法第26条)、態度表明権 (Stellungnahme) (同第32条) が定められており、態度表明の内容は、調査委員会の最終報告書の中に付加されなければならない。

#### IV. 国政調査権の機能

——政府・行政統制，少数者権の保障，および「公開性」

少数者調査権の「思想上の父」といわれる M. ウェーバーは、前章でも紹介したように、「行政の統制」，「少数者の権利」，および「公開性」という3つの原則に基づく調査権を構想した<sup>173)</sup>。このことは、日本における国政調査権の法的性質および機能についての考察にあたっても基本的な3要素ではないかと思われる。したがって、ここでは、前章のドイツにおける国政調査権の考察をふまえて、① 政治府たる国民代表議会が、「事実」を解明すること、そのこと自体の意義とその困難さについて、② 議会的「統制」といわれるときの「統制」の意味内容について、考えてみたい。

##### 1. 「事実の解明」と国政調査権

###### (1) 「事実の調査」について

ドイツでは、「調査対象の範囲内に於いて、調査委員会は事実の調査に制限

---

172) BVerfGE 103, 111. 栗城壽夫「ヘッセン州における選挙審査」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅲ』(信山社, 2008年) 415頁。また Beschluss des Wahlprüfungsgerichts beim hess. LT zu 104/2-1999 vom 23. 2. 2001, NJW 2001, 1054. も参照。

173) 詳しくは、前掲拙著14頁, 92頁以下参照。

されず、評価をも行いうるとするのが通説的見解である<sup>174)</sup> (マウンツ, クラインなど) といわれてきた。ただ、ここでいわれている「事実の調査」は、調査事実を連邦議会に報告するのみで、委員会が評価・判断を行わないことを指しているようである。しかし、ワイマール憲法下でも、「調査 (Untersuchung)」という概念は事実の調査を意味し、調査事実の批判的評価を含まない<sup>175)</sup> とする見解とともに、一方で「調査委員会の活動は、……事実の調査に限定されない。それは、調査した事実関係の評価をも含む<sup>176)</sup>」とする見解もみられた。

しかし、「事実の調査」という概念は、① 特定の事実または事件のみを対象とする「非権力的」調査、② 調査の対象が特定性、具体性をもつ調査、あるいは③ 調査事実の評価・判断を行わず、事実関係の報告のみを行う調査、の各々を意味して使用されたり、この中の幾つかをあわせて用いられたりしてきた。①の概念は、主としてワイマール憲法制定前に主張され、委員会が証拠調権などの強制手段をもたない「非権力的」な、たんなる情報収集目的、技術的意味をもつ調査のみを行いうるという意味で用いられていた。権力分立主義の名の下に、議会による政府に対する統制を排除しようという傾向は、ドイツにおいても立憲君主制の時代から根強く続いており、たんなる「事実の調査」しかおこなえないとすることは、この伝統の上に立つものだったということができよう。J. ハチェックは、調査委員会が具体的な事件の判断とは全く別の目的をも追求する傾向がビスマルク憲法 (1871年) の下でもみられたことを指摘している<sup>177)</sup>。しかし、G. アンシュッツも明らかにしているように、ワイマール憲法草案においても法案準備のため、事実資料を収集するための事実の調査と考えられていた<sup>178)</sup>。

174) *Steffani*, a.a.O., S. 47. 詳しくは、前掲拙著231頁以下参照。

175) *Lucas*, Die Behandlung von Beweisanträgen vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nach der preußischen Verfassung, AöR7 (1924), S. 341ff.

176) *Schüze*, AöR7 (1924), S. 358ff.

177) *J. Hatchek*, Das Reichsstaatsrecht, 1923, S. 201f.

178) *G. Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14Aufl., 1933, S. 220.

ワイマール憲法の制定により、憲法条文から「事実の調査」という文言は姿を消したが、調査は、特定の事実のみを対象とするという形で、「特定性命題」が要求され、②の意味で「事実の調査」という概念が維持されていた。ワイマール憲法時代には、調査結果を委員会が評価・判断し得るか否かにつき争いがあったが、現在ではこの対立はほとんどなくなり、委員会が必要とみなした評価を行ったうえで、議会に報告することは当然とも考えられている。

「事実の調査」を③の意味で捉えるとき、たしかに「調査委員会は、事実の調査に限定されない」ということは一般的見解ともなっている。ただ、「調査の対象は、その解明に公益が存するところの事実についての調査である」ともいわれ、現在では③の意味で調査が特定の事実関係を対象とするものであることが承認されている。このことを厳格に解釈する場合には、以前と同じように、調査権の有効な行使に対する制約理論ともなりうると思われる。さらに、②の概念の中に、①の「非権力的」な概念をすべり込ませるときには、調査権の実効的な行使は望めないと思われる。

## (2) 「予備調査会」と調査委員会

ドイツ連邦議会は、1969年の議事規則改正のなかで、第74a条に「予備調査会 (Enquête-Kommission)」に関する規定を設けた (1980年の改正により、それまでの第74a条は、第56条となった)。調査委員会 (基本法第44条) の性格、任務とその手続についての論議をふまえて、この予備調査会は、議員以外の専門家、学識経験者などを加えて総合的・専門的な調査をおこなう機関として設置されることになったのである。それまでの議事規則による調査委員会に関する特別規定は、「調査権のあり方に関して生じるより本質的、根本的な疑義の立法的解決となつてはいない」<sup>179)</sup> と批判されてもいたが、予備調査会の新設は、調査委員会の性格・任務の明確化に大きく貢献した。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、必ずしも議員が有効にな

179) 島川 豊「西ドイツにおける議会の国政調査権」レファレンス第175号 (1965年) 5頁。

しうるとはいえず、より一層適切な機関が考案されるなら、連邦議会がその機関に委ねれば良いからである。これにたいして、国民代表としての議会は、本来的に政府・行政に対する統制の任務を有していると考えられるので、調査委員会の任務をこの意味に限定し、明確にすることは、調査権の性格を明らかにすることに資すると思われよう。前述した憲法改革予備調査会の最終報告への評価の第一として、N. アハテルベルクは、「議会調査の概念は、調査 (Untersuchung) と調査 (Enquête) の未分化の理解から調査 (Untersuchung) は、不正に関する調査であり、立法計画の準備 (立法調査) は、予備調査会の下におかれるべきであるという理解にまで発展してきた」<sup>180)</sup>と述べている。

(3) 日本における委員会制度の改革と国会原発事故調査委員会の「調査」

(a) 日本における委員会制度の改革

本稿のテーマと関連する委員会制度の改革について、以下、幾つか紹介しておきたい。

「国会に行政の監視・監督評価を行なう機関を設置するとともに、そのスタッフを強化する」ための試みが続けられていたが、1997年12月には国会法等の一部を改正する法律が成立し、衆議院では決算委員会が行政監視を専門的・総合的におこなう委員会として決算行政監視委員会に改組された。一方、参議院では、1995年8月、行財政機構および行政監察に関し長期的かつ総合的な調査をおこなうため「行財政及び行政監察に関する調査会」が設置された。また、1997年12月、参議院ではオンブズマン的機能をもった行政監視委員会が創設されている<sup>181)</sup>。参議院が決算委員会とは別個の行政監視委員会を設置した姿勢の中に、行政監視・統制について、衆議院とは異なった参議院の独自性を考える手がかりがあるように思う。さらに、衆議院の予備的調査制度を挙げておきたい。「予備的調査」とは、衆議院の委員会が行う審査又は調査のために、委

180) N. Achterberg, *Parlamentarisches Kontrollrecht*, DÖV 1977, S. 548.

181) 佐伯祐子「参議院行政監視委員会・設置経緯とその活動」『議会政治研究』51号 (1999年) 12頁。

員会がいわゆる下調査として衆議院調査局長又は法制局長に必要な予備的調査をおこなわせるものである。この予備的調査制度導入の理由には、「議院の行政監視機能を強化するためには、少数会派等が議院での行政監視活動に必要な整理された情報を入手しやすくする新しいシステムを設ける必要」<sup>182)</sup>が挙げられている。この制度では、40人以上の議員からの要請による予備的調査命令の発動が認められている（衆議院規則第56条の3）。議院内少数者権の保障として注目される<sup>183)</sup>。

(b) 国会原発事故調査委員会の「調査」と国政調査権

2011年10月、「国会法の一部を改正する法律」および「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法」が公布、施行された。これらの法令に基づく「国会原発事故調査委員会」の設置目的は、同委員会の所掌事項を行い、もって国会による原子力に関する立法及び行政の監視に関する機能の充実強化に資することとされた（国会原発事故調査委員会法第1条）。公正な調査活動というその任務の性格からして、国会議員の活動や各議院の活動から独立して、政治的中立性を確保するため、国会に設けられた第三者機関である（この意味で、ドイツでいえば前述「予備調査会」類似の委員会ということもできよう）。ただ、国権の最高機関である国会に置かれる以上、その組織・構成にかかわる推薦、意見具申など両議院の緩やかな監督は及ぶものとされた。議院の国政調査権との関係については、両議院の議院運営委員会の合同協議会（以下「両院合同協議会」と略記する）が、国会原発事故調査委員会の事故調査に関する要請に応じ国政調査を行う受け皿としての位置づけを与えられた（国会法附則6項、7項）。すなわち、国会原発事故調査委員会は、法令上の権限に基づいて事故調査を行い、必要があると認めるときは、国の行政機関、地方公共団体の公署、原子力事業者その他の者に対して、資料の提出を要求できるが、それを拒まれ

182) 郡山芳一「衆議院決算行政監視委員会設置と行政監視機能の強化」『議会政治研究』46号（1998年）9頁。

183) 高橋 滋「政官関係の変化における議会と行政——議会による統制とその周辺」公法研究72号（2010年）71頁。

た場合に、両院合同協議会に当該要求に係る資料の提出を命ずるよう要請することができる（国会原発事故調査委員会法第15条，なお，参考人等の出頭要求・意見聴取については，衆議院及び参議院の議院運営委員会の「運用に関する申合せ」がなされている）。

国会に設置されたこの国会原発事故調査委員会は，① 政府の事故対応をも含めた検証・調査を行うための機関なので，政府（内閣）によってではなく，国会が責任をもって設置すべきである，② 国会に設置する機関ではあるが，政治的中立性を確保しつつ調査を行うために，議院および議員の活動とは独立した第三者機関として設置すべきである，また，③ 調査の実効性を確保するため，議院が憲法第62条に明記された国政調査権を発動しうる可能性を盛り込んでおくべきである，という趣旨で設けられた。

結果的には，今回，この両院合同協議会を通しての国政調査権の行使は行われなかった。しかしながら，その可能性を制度上明確にした上での「調査」は，調査対象者にとって有形無形の「圧力」をもつ（別の言い方をすれば，調査行為に「民主的」正当性を付与する）調査委員会活動となったと思われる。あらためて国政調査権の存在意義と意味を認識させる機会となった。ただ，国会（議院）が，国会原発事故調査委員会の報告書をどのように生かし，原発事故の検証，政府・内閣の責任追及，さらには原子力行政への国会（議院）の統制権（もちろん，国政調査権の行使をも含む）を実効的に行使できるのかどうかには，国民の不断の監視・批判が求められるのではあるが<sup>184)</sup>。

## 2. 政府・行政への議会的統制と国政調査権

### (1) ドイツにおける「統制（コントロール）」概念

柴田堯史は，「コントロール」の概念が文脈依存的であり，その使用者のイメージに左右されがちなものであることを，W. クレープスの言葉をかり，

184) 詳しくは，拙稿「大規模災害・原子力行政と国政調査権——主としてドイツ連邦議会の調査権（基本法第44条）との比較において」都市問題第103巻9号（2012年）24頁など参照。

「コントロールの概念が使用される頻度は、まさにコントロールの明確さに反比例する関係にある」と指摘したうえで、コントロールの概念、目的、および機能を問い、それらを明確化することを試みる<sup>185)</sup>。柴田は、日本でも周知の、コントロール論のパイオニアである K. レーヴェンシュタインのコントロール論、そして、コントロールの「機能」に着目する G. ブルンナーなどの見解を、さらには、ドイツにおけるコントロール論概念の転回をもたらしたクレープスの議論を検討する。柴田によれば、クレープスは、「レーヴェンシュタインの構想において、第三の機能としてのコントロールなどなく、コントロールとは、『法によって構成された国家の決定プロセスと行動プロセスの不可欠な実施方法を説明している』にすぎないと」述べる<sup>186)</sup>。そして、クレープスにとってコントロールとは、決定プロセスにおける機能であるとし、彼によれば、「基本法76条、77条、78条の立法手続にしる、内閣への最大のコントロール手段とされる不信任投票にしる、通常のコントロール手段とされる基本法44条の調査委員会にしる、コントロール権能とされるものに共通であるのは『決定権能』である。このように考えると、決定権能を作用に適合して分配することが、コントロールをも作用に適合して分配することになる」<sup>187)</sup>とする。

ドイツ基本法は、日本国憲法などと異なり、その明文上に「コントロール」という用語を使用している。例えば、民主的法治国家的憲法秩序のなかに軍事力（国防軍）を位置づけ、『議会の軍（Parlamentsheer）』とすることによって、

185) 柴田堯史「『公法』におけるコントロール概念（一）——ドイツにおけるコントロール概念の展開」阪大法学第59巻6号（2010年）105頁。

186) 柴田堯史「『公法』におけるコントロール概念（二）——ドイツにおけるコントロール概念の展開」同第60巻1号（2010年）135頁、150頁。

187) 柴田堯史「『公法』におけるコントロール概念（三・完）——ドイツにおけるコントロール概念の展開」同第60巻2号（2010年）129頁、138頁。吉田栄司「K. シュテルンにおける『コントロール』概念」佐藤幸治ほか編『現代社会における国家と法』（成文堂、2007年）377頁は、K. シュテルンにおけるコントロール概念が、「まずは権力行使に組み込まれるべき作用概念として把握されるものである」（384頁）として、K. シュテルンの「コントロール」概念を紹介・分析する。詳しくは、吉田の議会政研究の集大成である、同『憲法的責任追及制論Ⅰ、Ⅱ』（関西大学出版部、2010年）参照。

国防委員会を設置するものとし、同委員会に少数者調査権を認めている（第45a条1項。ただし、第2項も参照）。そして、議会的コントロールのために、国防受託者を任命するものとしているのである（第45b条）<sup>188)</sup>。「ドイツの部隊の国外派遣にあたって得ることを義務とされている議会による事前の承認は、ドイツの軍隊に対する議会によるコントロールの中心に位置する」<sup>189)</sup>といわれている<sup>190)</sup>。

## (2) 日本における政府・行政への議会的「コントロール」

### (a) 政府・行政への議会的統制

いわゆる「行政の統制」という視点から議会による統制を考察した先駆的かつ代表的なものとして小嶋和司の見解が挙げられる<sup>191)</sup>。小嶋は、会議体（身

188) 高田 篤「グローバル化された法創設過程と議会——日本における議会の法的地位と機能態様」松本和彦編『日独公法学の挑戦：グローバル化社会の公法』（日本評論社、2014年）79頁、86～87頁。

189) ハイケ・クリーガー（宮村教平訳）「ドイツにおける議会によるコントロール」松本和彦編・前掲書97頁。

190) なお、山本 元は、「フランス法を（手がかりに考察すれば）、……そもそも立法作用と執政作用とを分断的に観念することはできないのであって、本来的に法律制定は自らのうちに執政作用/統治作用を内包させているはずだと考えられる」と述べる（山本 元「現代民主主義社会における『法律による行政の原理』モデル——その構造と動態」公法研究72号（2010年）12頁）。また、フランスにおける議会的統制と国政調査権について、勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制——政府活動の調査・評価・統制」公法研究72号（2010年）176頁は、「フランスの下院規則でも、議会の機能は「立法」と「統制」の章に分類され、統制の章には、問責決議、質問制度、調査委員会、財政統制、政策評価統制委員団といった事後的統制手段が列挙されている」（同177頁）ことを紹介し、さらには、「フランスでも2008年7月23日の憲法改正を受け、少数派のイニシアティブにより調査特別委員会を設置する制度が導入された。この制度は、会派を単位として委員会設置に関する権利を認める点や調査活動においても少数派の役割を強化するなど、ドイツの制度と異なる要素を採用しており興味深い」（同179-80）と述べる。

191) 高田 篤は、「……議会による統制が語られる場合、それは、議会の意義を相対化するためではなく、それを強調するためであり、統治、支配、抑制といった強い意味を有していよう。憲法学の中では、行政法学の問題意識を切実に共有することのできた小嶋博士が、議会はそもそも行政統制のための機関であった、とされる際の用法が、これに近いであろう。」と述べる（高田 篤「行政機関との関係におけるノ

分制議会から国民代表議会まで)が主権行使に対する抑制機関・統制機関であったという歴史をふまえることの重要性を指摘したうえで、18世紀的「権力分立」解釈が、そもそも立法権自身行政統制の手段として議会の獲得してきたものであるという歴史を忘れ、議会の役割を歴史の一局面の状態に固定しようとするものにすぎなかったと述べる<sup>192)</sup>。そして、議会的統制および統制権を、決定権的統制(行政のあり方について議会が決定権をもち、行政部はこれに拘束され、この枠内においてのみ行為しうるという形での統制)と政治体制的運営統制(行政部がその権限の範囲内においておこなうべきことに対して、議会がなお統制を加えようとする)に二分する。

これに対して、憲法学において論ぜられてきた議会的統制論は、「行政」に対する議会的統制というよりは、行政とは区別された統治および政府に対する議会的統制の憲法理論的なアプローチを含んでいる。換言すれば、議会の対政府統制権、および憲法基本原理的統制の問題にあるということが出来る。「何ゆえに統制を行ないうるのか」および「何ゆえに統制を行なわなければならないのか」という点では、主権の所在、憲法の基本原理が問題とされねばならず、「何に対する統制か」という点では、統治、政府および行政に対するそれぞれの統制とその相互連関が問われることになる。また、統制の内容およびその手段としては、多くの場合、憲法上の機関間コントロール、憲法上定められたコントロールが素材とされている。かつては、これらの議会的統制論の中に、国政調査権を明確に位置づける視点はほとんどなかったとはいえ、主権的な統制や憲法基本原理的な統制、さらには単なる運営統制とがそれぞれ(別のものとして)自覚的に論じられてきたということが出来る。最近では、高田篤が、「様々な形があり得る統制は、例えば、抑制としての統制、責任追及としての統制、合理的な決定過程の条件たる統制というように分類することも可能であろう」と述べている<sup>193)</sup>。

「議会——行政統制を中心にして」公法研究72号(2010年)36頁,63頁)。

192) 小嶋和司「行政の統制」『現代法4 現代の行政』(岩波書店,1966年)181頁。

193) 高田 篤・前掲註188(松本和彦・前掲書79頁)96頁。

このような憲法学的アプローチと比較して、行政法学でいわれてきたところの「行政統制」は、その主たる問題関心である行政の民主的統制システムの中に位置づけられている。また、行政学などで論じられる「行政統制」は、行政責任論の中で「統制」が扱われることが多い。行政学的な視点は、それらの枠組みを憲法規範論として読み直してみれば、憲法学的アプローチとして示唆に富んでいる<sup>194)</sup>。

(b) 近年の論議

近年、国政の重要事項に関する内閣の「決定」権能を強調し、その執政権的な側面を重視する学説が有力である。内閣のリーダーシップを説くこれらの見解によれば、今日の議会は統治の主導的役割を担うのではなく、政府のコントロール、責任追及の場であるという議院内閣制理解を前提とするものであるが、一方で、「決定をも包み込んだ新たな統制概念」の必要性を説く学説も「有力になってきている」といわれている<sup>195)</sup>。前者の見解によれば、今日の議会は、統治の主導的な役割を担う機関ではなく、政府のたんなる統制（コントロール）、責任追及の機関と位置づけられることになる。

しかしながら、憲法学における議会的「統制」の主戦場は、原田一明の説くように執政作用に対する統制であり（もちろん、議会も執政作用を担っていることを前提としたうえで<sup>196)</sup>）、議会による統制の対象は「政府のもとにある行政あるいは行政各部による狭義の行政としての法律の執行にとどまらない、外交、予算、条約締結等を含んだ広く国の内外の政策の立案・実施等に係る執行権を含むもの」<sup>197)</sup>と解されよう。議会の機能の重点を、内閣中心主義に基づ

194) これらのことについて、詳しくは、拙稿「議会の機能の強化」ジュリスト1133号105頁（1998年）、同「国政調査権の現状——政府・行政統制機能の拡充」ジュリスト1177号87頁（2000年）、同「国政調査権の『憲法的性質』再論」関西大学法学論集55巻4・5号159頁（2006年）などを参照されたい。

195) 高橋・前掲66頁以下参照。

196) 村西良太『執政機関としての議会 権力分立論の日独比較研究』（有斐閣、2011年）。

197) 原田一明「議会の調査・監督機能——国会による「政府」統制の意義と限界」公法研究72号（2010年）151頁、152頁。林 知更も「わが国の議院内閣制のホーム

く「内閣形成機能」に置くのではなく、「むしろ『内閣批判・監視機能』の方向から、あるいは大臣責任論の観点からも、……捉え直すこと」<sup>198)</sup>が憲法解釈論のあるべき姿として求められているのではないだろうか。

## V. むすびに——現代議会政と国政調査権

国民代表議会は、「たんなる民意」を反映する機関ではない。と同時に「たんに」民意を反映する機関でもない。多様で多元的な「民意」に「公共的な討議空間」<sup>199)</sup>を確保することによって、国政の重要課題と国のあり方にかかわる「輿論」の形成に資する機関である。このことは、ウェーバーの提示した3条件の最後の「公開性」の問題と深くかかわっている。

国政調査権は、議会（議院）が政府および行政のあり方にかかわる調査をおこなうことによって、政府への統制機能を果たし、主権者＝国民と国家機関との不断の「応答と問責」の反復を活性化せしめるための不可欠の権能といえよう<sup>200)</sup>。国民「代表」の意味は、「国民と国会ないし統治機関の間の緊張に満ちた応答関係」として捉えられ、国政は「民意に応答し続けるプロセス」として制度設計されていなければならないからである<sup>201)</sup>。国政調査権を議会と政府との間の制度関係としてではなく、国民・議会・政府という3者の相互作用の中でとらえるべきことはことはすでに指摘してきたところでもある。したがって、国政調査権の主要な機能を政府・行政の統制作用のなかに見出すとしても、議会での国政調査活動が自己完結的にその正統性を主張できるものではな

グランドが、国会による内閣の政治的コントロールをめぐる一定の局面に存した」ことを確認している（林 知更「議院内閣制の本質とその刷新」小山 剛／駒村圭吾編著『論点探求憲法（第2版）』（弘文堂、2013年）300頁、306頁）。

198) 原田・前掲156頁。

199) 大沢秀介『司法による憲法価値の実現』（有斐閣、2011年）21頁以下、石川健治「持続する危機——議会・国民・執政のトリアーデ」ジュリスト1311号（2006年）2頁、3頁など参照。

200) 議会による執政府の民主的統制を重視することは、「デモクラシーの王道」ともいえるのではなからうか。石川健治「議会制の背後仮説——議会と政府の関係の諸相」法学教室225号（1996年）67頁、71頁参照。

201) 糠塚康江『現代代表制と民主主義』（日本評論社、2010年）22頁、29頁。

い<sup>202)</sup>。その作用は、「公開性」を担保されることによって、民主的正当性・正統性を政府と不断に競い合うものとなる。

本稿で紹介したドイツ連邦議会の調査権、調査委員会、そして少数者調査権は、日本における国政調査権の憲法的性質、その具体的・機能的行使のための制度設計を考えると、不可欠の考慮要素となるのではなかろうか。さらには、日本における「議会政」の考察にも重要な意味を持っていると思われる。かかる問題意識を長い間持ち続けてはきたものの、筆者の能力の限界から、ドイツおよび日本の学説を単に羅列的に紹介するのみで、いまだにほとんど分析・考察できていないことを痛感するのみである。

---

202) 毛利 透「官僚制の位置と機能」ジュリスト1311号(2006年)64頁,71頁。同「基本法による行政統制」公法研究72号(2010年)87頁も参照。