九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

近年のドイツにおける議会法の展開 : 『加重された大連立 qualifizierte Große Koalition』を踏まえて

クリスチャン, ヴァルトホフ
フンボルト大学 : 教授

赤坂, 幸一
九州大学大学院法学研究院 : 准教授

https://doi.org/10.15017/1650649

出版情報：法政研究. 82 (4), pp.33-44, 2016-03-15. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics) Kyushu University
バージョン：
権利関係：

講演

近年のドイツにおける議会法の展開

――『加重された大連立 qualifizierte Große Koalition』を踏まえて[1]

クリスチャン・ヴァルトホフ[*]
翻訳　赤坂幸一

一　問題設定――大連立政権下における少数者保護

皆さんにドイツ議会法の現時の発展にかんする若干の情報を提供させていただけることを、喜ばしく思います。ドイツにおいて議会法は、法学論議の中心に位置しているわけではありません。[2] 実務においては、ドイツ連邦議会およびラント議会における諸会派の専門家たちや、議会事務局の専門家たちがこの問題に取り組んでいますが、学界では数名の学者たちが関心を寄せるにとどまっています。もっとも、ドイツ国法学者大会では二〇一二年のキール大会で議会法の問題が取り上げられ、ハンブルクのブツェリウス・ロースクールの Hermann Pünder 教授、およびオスナブリュック大学の Pascale Cancik 教授によって、新たな方向性が示唆されました。[3]

近年では、長い間、議員の地位が関心の対象となってきました。その契機となったのは二〇〇五年の議員法改正とそ

れに続く訴訟手続[4]、およびその後の法改正でした。さらなる透明性――比喩的に言えば「ガラス張りの議員」をめぐる議論は、二〇〇七年七月一日の連邦憲法裁判所判決[5]、および専門裁判所の諸判決をもたらしました。これに対応する議論は今なお続いています――しかし、議員の地位をいっそう法化（Verrechtlichung）するというこのテーマは、大変に詳細なものでありますし、その取り扱いには議論の余地もあります。しかも、このテーマについては、最後に日本を訪れた二〇一三年の五月に大阪大学で講演を行い、それは日本の専門誌に日本語で公表されることになっています[6]。そこで今日は、赤坂教授との打ち合わせを踏まえ、他の問題を皆さんと検討したいと思います。すなわち議会法における少数者保護という問題でして、それも、「加重された大連立（qualifizierte Große Koalition）」という状況下におけるドイツの今日の政治的多数状況を踏まえて、検討したいと思います。

二　ドイツにおける議会統制システム

内閣及び執行部全体を統制することは、あらゆる議会の主要な任務に属しています。統制は、国家の作用システム（Funktionensystem）の鍵概念をなしています[7]。連邦憲法裁判所の言葉を借りれば、権力分立原則が「議会統制権の基盤および限界として」立ち現れる[8]、とされます。基本法の憲法秩序における中心的な代表機関としての連邦議会は、立法作用・創設作用[9]、政治的意思形成作用および公開作用と並んで（また部分的には重なりつつ）、統制作用をも担っています。その際、統制は、多数決および公開と並んで、議会代表制の中心的な構成要素であって、したがって民主的に行われた決定を正統化し、それに拘束力を与える際の、中心的な要素でもあります。ここにおいて統制は（民主的）責任と対になる概念（Korrelat）として立ち現れます。中心的な議会作用としての統制は、その対象（Richtung）――誰が統制を受けるのか――およびその統制手法――いかなる手段で統制が行われるのか――によって区別されます。統制のためには

情報を持つことが前提となります。[10] しかし情報を統制対象から得ることは、容易に考えつく諸般の理由から、常に期待できるわけではありません。実効的な統制を行うためには、統制権の行使に関連する情報を関係者の意思に反してでも手に入れる、効果的な手段が必要です。ドイツ議会法には、一連の議会統制権および統制手段が用意されていますが、[11] その際、これらの権限ないし手段は部分的にしか明文化されていません。[12] 統制は独立の議会作用ではなく、国民代表議会の本来の諸任務を「横断する形で（quer）」存在しているという異論[13]を考慮しましても、結局のところ、この知見に何ら変化が生ずるものではありません。

議会統制はしばしば議会少数派によってイニシアティヴがとられますので、――すでにMax Weberが強調していましたように[14]――公開の確立を通じて実現されます。その際、議会の公開は、ここでも予め「媒介的な（medial）」ものとして捉えるべきでしょう。「発覚した弊害が公表されて初めて、議会調査権は実効性を獲得する」のです。会計検査院の場合と同じく、議会は、ほとんどの統制権限〔の行使〕に際して、法的・技術的な意味におけるサンクションを何ら持ち合わせておらず、統制の結果はむしろ、政治的論争の中に論拠として（argumentativ）持ち込まれえますし、またそうされるべきなのです。その限りで、期待されているのは政治的効果であって、法的効果ではありません。

個々の議会統制権は、一定の段階構造を伴った（gestuft）手法として理解することができます。[15] この段階付けはまず、その法的根拠のいかんという観点――憲法それ自体や法律、議院規則など――から行われます。他方では、各々の統制手法において連邦議会が用いうる手段のいかんという観点から、この段階付けが行われます。すなわち、

(a) 情報要求権　連邦議会調査局（wissenschaftliche Dienste）、調査会（Enquête-Kommission）の設置要求（議事規則五六条[16]、公聴会（議事規則七〇条[17]）、その他類似の諸制度

(b) 個々の議員の質問権　基本法三八条一項二文、同二〇条二項二文

(c) 出席要求権・問責権　基本法四三条一項、議事規則一〇〇条以下

(d)　請願委員会の特殊権限　基本法四五ｃ条、請願委員会の権限に関する法律[18]
(e)　連邦議会の防衛受託者[19]　基本法四五ｂ条
(f)　連邦諜報機関の議会統制委員会　基本法四五ｄ条
(g)　調査権　基本法四四条、調査委員会法[20]（PUAG）、刑事訴訟法

連邦議会の統制権限は民主的手続の中核をなしており、――その具体的な姿というよりは、その実質において――基本法二〇条二項、二八条一項一文、七九条三項による保障に関わっています。

三　議院内閣制における調査権――少数派権の拡充

(1)　議会調査権の機能変化　しかし議院内閣制においては、議会多数派と内閣との間で政治的利害が一致します。というのも、内閣は議会多数派から選ばれ、この多数派に依存しているからです。それゆえ、議会における少数派権を、どれだけ強調してもし過ぎることはありません。議会の調査委員会を例にして、このことを明らかにしてみましょう。

すなわち、「調査委員会の任務は、その解明が公共的関心事となっている事態について調査し、これについて本会議に報告することである」[21]。それゆえポイントとなっているのは、議会が「自らの決定を準備」するため、事態を解明して、情報を獲得することなのです[22]。議会の調査委員会が果たす実際の役割は、各々の憲法秩序における国家組織法上の構造様式（Architektur）、具体的には権力分立のあり方の如何にかかっています。立法部と執行部が理念的には対立している大統領制（アメリカ合衆国、および一定の制約を伴いつつフランス）においては、内閣が議会多数派に依存する議院内閣制とは〔国家機関の〕地位及び作用が異なっています[23]。議院内閣制においては、内閣がその発足、存続および政治的活動において議会多数派に依存していますので、議会調査権は議会少数派権へと変質します[24]。これは純粋な大統領制で

は必ず起こるというものではありません。議院内閣制においては内閣を支持する議会多数派と、これに反対する少数派とが対立していますので、調査委員会は議会（全体）の内閣統制手法であるというよりは、むしろ多数派と少数派との間の論争の契機となりますし、少なくとも一九一九年以降のドイツのように、〔議会〕調査権が少数派権として制度化されている場合はそうなります。

調査権（Enquêterecht）のこのような機能変化を認識し、貫徹したのは、Max Weberの功績ですので、Weberを現代のドイツ調査権の精神上の父として位置づけることができるでしょう。彼は一九一八年の著作『新秩序ドイツにおける議会と内閣』で、事態を新たな諸関係の下に認識し、議会統制を実効的に行うための十分な手段をライヒ議会に与えようとしました。連邦憲法裁判所およびラント憲法裁判所の裁判例を通じて、少数派権が要請ないし貫徹されましたし、また議会調査委員会法（PUAG）でそれが委員会レベルでも受容ないし拡充されたのですが、これによって、議院内閣制においても調査委員会が機能することができるようになりました。

(2) 委員会手続と少数派権　〔しかし〕すでに述べましたように、調査委員会がその設置段階では少数派権として構想されているにも拘らず、同委員会は議会の下位・援助機関として、本会議の会派構成の鏡像としての委員会構成のもとで活動しなくてはならないことから、基本的な緊張関係が生じてきます。それゆえ、この〔調査委員会という〕手段がなまくら刀となり、あるいは象徴的（symbolisch）な態度に終始するのではなくて、実効的な議会統制を可能ならしめるためには、いわば設置段階〔のあり方〕を延長して、その手続についても、少数派権の要素でもって構想しなくてはならないのです。このことを連邦憲法裁判所は、一連の判断（Judikat）において一貫して示しています。[25] この裁判例の基本的な考え方は、議会調査委員会法（PUAG）の中に流れ込んでおり、その際常にポイントとなるのは、多数決原理と正当な少数派権とのバランスの問題です。この場合、委員会における少数派権といっても、手続統制権を多数派から少数派へと移行させることを意味するわけではありません。[26]

四　大連立政権下の議会少数派権

(1)　少数派権の拡充の試み　二〇一三年九月の連邦議会選挙をうけた内閣の成立により、ドイツは一九四九年以来三度目の大連立政権――CDU/CSU と SPD とから構成されています――によって統治されることになりました。最初の二つのケースは、一九六六年から一九六九年までの Kurt Georg Kiesinger 首相の大連立内閣、および二〇〇五年から二〇〇九年までの Angela Merkel 首相の大連立内閣です。二〇一三年末以来の今次の大連立内閣は、CDU/CSU および SPD 会派がドイツ連邦議会の議員の八〇％以上を占めている点において特徴的です。このことはもちろん、議会における少数派権の実効性にも直接的な影響を及ぼしていますし、そのため、激しい議論の対象になりました。ここでもまた、議会の調査委員会を例にして、この問題を明らかにしてみたいと思います。

基本法および議会調査委員会法では〔議員の〕四分の一〔の要求があること〕が同委員会の設置要件として法定されています。しかし、大連立時代を迎えて、野党がこの二五％の議員を集められないことから（いわゆる加重された大連立 (qualifizierte Große Koalition)）、この設置要件が論議の対象となりました。[27] 連邦議会議員による抽象的規範統制の提出要件は、かつては議員の三分の一でしたが、憲法改正により四分の一に縮減されました（二〇〇八年一〇月八日の基本法改正法律（BGBl I S.1926））。議事規則における少数派権は、より簡単に変更することができます。第一八立法期〔二〇一三年九月～〕のはじめ、大連立政権は、野党権の本質的な妨害を行わないことを、少なくとも政治的には義務付けられていました。基本法四四条一項一文および議会調査委員会法一条一項の場合における少数派保護を通常法律によって強化し、すなわち〔議会調査委員会の設置〕要件を引き下げることもありうる、との信念が、ときに表明されました。しかし二つの理由から、このことは当を得ていません。第一に、この四分の一という要件は、憲法制定者による憲法的効力をもった決断を現しており、これを通常法律で改正することはできません。第二に、議会調査手続においては、第三者

の法的地位が関わっており、または関わることがありうるのですが、この第三者を保護するためには、議会の調査を憲法上、制限する必要があるのです。

(2) 少数派権と制憲者意思　まず第一の論拠についてです。〔調査委員会の設置〕要件が満たされた場合、連邦議会は調査委員会を設置する義務を負うのですが、この要件を定める規定は、憲法上そのような数値設定を行うことを通じて、議会少数派の保護という関心――それとともに議会野党がもつ手段――と、議会の作用能力（Funktionsfähigkeit des Parlaments）とのバランスを図っています。注目すべきは、一九一九年のヴァイマル憲法三四条が帝国議会議員の五分の一のみを〔調査委員会の義務的設置の〕要件として定め、はるかに低く数値設定を行っていた、ということです。少数派権をその限りで縮減させたことは、議会評議会の意図的な決断であると理解しなくてはなりません。[28] またその限りで、ヴァイマル時代の経験に照らし、憲法自体において看取される要件の定量化との関連で、議会の作用能力が強調されたのでした。[29] 第三者の権利との関係を考慮せずとも、連邦の通常法律制定者が基本法四四条一項の要件を変更することは禁止されているのです――たとえそれが賛成要件の縮減を意味し、したがって議会の少数派保護を強化する意味であったとしてもです。[30]〔もっとも〕議会多数派が「任意の自己拘束」を行うケースであれば、また違った結論になるものと思われます。[31]

諸ラントにおいても――ドイツは連邦国家なので、あらゆる機関が各支分国レベルでも再度立ち現れます！――その一部において、四分の一要件が採用されています（バーデン＝ヴュルテンベルク、ベルリン、ブレーメン、ハンブルク、ザールラント、およびザクセン＝アンハルト）。その他のラントは、議会構成員の五分の一というヴァイマル規律を引き継いでいます（バイエルン、ブランデンブルク、ヘッセン、ニーダーザクセン、ノルトライン＝ヴェストファーレン、ラインラント＝プファルツ、ザクセン、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン、およびチューリンゲン）。ここでもまた、民主的多数派と少数者保護との衡量において、憲法上どのような決断がなされたかがポイントになります。

(3)　第三者の保護　第二の論拠について。しかしながら決定的なのは、議会の調査によって第三者の権利が影響を受ける場合がある――この第三者自身が調査対象である場合であれ、調査とは無関係の場合であれ――ということです。調査委員会は公権力を行使するのであり、それゆえ第三者に対しては基本権に拘束されています。さらに、組織法上の法的拘束の全体が、基本権の場合と同じように、第三者の保護に仕えます。対応する法的拘束が基本法自体に含まれている場合には、この根拠からも、この法的拘束を通常法律によって変更することはできません。少数者による議会統制の利益と、第三者の保護の必要性との衡量を、すでに憲法制定者自身が行っているのです。

五　基本法改正の可能性および必要性

現在のドイツ連邦議会には、すでに複数の調査委員会が存在しています。これらはしかし、多かれ少なかれほぼすべての会派からなる、実に広範な多数派の合意をもって設置されたもので、それゆえ、本当に摩擦が生じたケース（echter Konfliktfall）はなお発生していません。

調査委員会は、議会野党の最も強力な武器にあたります。議会野党の存在と作業能力とが、再度、基本法の民主制原理の中核的要素として立ち現れてきます。[32] それにも拘らず、〔議員の〕四分の一という〔調査委員会の義務的設置〕要件を伴う既存の法状況は、憲法に反するものではありません。いずれにしても、基本法四四条一項との関連では、「憲法に反する憲法（verfassungswidriges Verfassungsrecht）」――すなわち基本法七九条三項違反――がポイントとなるでしょう。基本法四四条一項の〔四分の一〕要件は、むしろ、野党の法的地位をともに形作るものなのです。反対の主張もありうるだろうとは思いますが、議会における現時の多数派関係を鑑みてもなお、そのような主張は説得的ではありません。そもそも基本法は、野党の利用しうる機会と、統治責任の交替のみを保障しているのであって、たとえ特定の要件を充

足できないがゆえに個々の野党の権利がもはや行使されえない場合であっても、大連立政権が憲法上、非正統（il-legitim）なものとなるわけではありません。

もちろん、法政策的には、議員の四分の一に代えて、全野党会派が一致して求める場合には調査委員会を設置しなくてはならない、とする基本法改正についても、熟考すべきでしょう。さらにまた、基本法下の六五年間、議会民主制は比較的安定していたわけですが、その時を経た今、基本法改正によって四分の一という要件を五分の一へと引き下げることも、検討に値すると思われます。その場合には、その当然の帰結として、委員会〔運営〕における少数派権についても、平仄を合わせる必要があるものと思われます。

（補注：再校段階で国立国会図書館調査及び立法考査局『国会による行政統制――ドイツの「議会留保」をめぐる憲法理論と実務 平成二六年度国際政策セミナー報告書』（調査資料二〇一五-二、二〇一五年八月）に接した。そのうち、同報告書二四-二六頁は本稿の「二　ドイツにおける議会統制システム」とほぼ同一の原文に基づくものと思われる。すなわち、今回訳出した二〇一四年九月の講演で使用された原稿の一部を、上記セミナーの原稿に流用されたものと思われる（当該セミナーにおいてヴァルトホフ教授がII（本翻訳と重複する部分）について「省略」されたのは、別途翻訳が刊行される予定であることに配慮されたものであろう）。

再校に際して重複個所を削除することも考えたが、原文それ自体にも若干の異同があるほか、同一の原文と想定される部分の翻訳も少なからず異なっていること、当該箇所のみ削除すると講演全体の趣旨が伝わりにくくなること、および、ヴァルトホフ教授からは本講演の全体について翻訳刊行・書籍への転載の許可を頂いていること等を考慮し、そのままとした。）

＊　Christian Waldhoff（一九六五-）。バイロイト、フライブルク、ミュンヘンの各大学で法学を修めたのち、一九九〇年に第一次国家試験、一九九四年に第二次国家試験に合格。一九九六年に博士論文「租税立法における憲法上の基準――ドイツとスイスの比較」でミュンヘン大学法学部賞。二〇〇三年九月からボン大学法学部公法講座教授、二〇一二年よりベルリン・フンボルト大学法学部公法講座・租税法講座教授。二〇一四年四月よりベルリン・フンボルト大学法学部長。

（1）【訳注】本稿は、科研費基盤(c)（課題番号二五三八〇〇四〇）の研究プログラムの一環として二〇一四年九月一九日にベルリ

ン・フンボルト大学で行われたヴァルトホフ法学部長の講演の翻訳である。

(2)　【訳注】ヴァルトホフ教授によれば、狭義の議会法（議会先例・議事法など）は議会官僚の任務であって、国家システムの運用上極めて重要ではあるが、学術上の論議の対象とはなりにくい、とのことであった。

(3)　Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, *VVDStRL* 72 (2013), S. 191 ff., 268 ff.

(4)　【訳注】二〇〇五年の第二六次議員法改正（訳文を含む）と、その後の連邦憲法裁判所への提訴については、古賀豪「ドイツ連邦議会議員のための行為規範の改正」外国の立法 二二九号（二〇〇六年）一一四頁以下を参照。

(5)　BVerfGE 118, 277.

(6)　【訳注】クリスティアン・ヴァルトホフ（柴田尭史訳）「ハンス＝ケルゼンの議会代表論とドイツにおける議員の地位をめぐる最新の問題」自治研究九一巻一〇号（二〇一五年）四〇-六〇頁。

(7)　【訳注】このテーマに関する近年の研究成果として、吉田栄司『憲法的責任追及制論〔Ⅰ・Ⅱ〕』（関西大学出版部、二〇一〇年）、およびクリストフ・メラース（赤坂幸一訳）「議会統制の二つの概念」法政研究八一巻一・二号（二〇一四年）一-一六頁を参照。

(8)　BVerfGE 110, 199 (219).

(9)　【訳注】議会が他の国家機関の組織構成に関与する権限をいう。連邦大統領や連邦憲法裁判所裁判官の任命などが、主として念頭に置かれており、わが国の国会同意人事等も、議会の主要任務として正面から位置付ける必要があろう。この点に着目した近年の論稿として、高澤美有紀「アメリカ及びイギリスにおける公職任命の議会による統制」レファレンス六三巻一〇号（二〇一三年）六三-八二頁を参照。

(10)　Vgl. BVerfGE 70, 324 (355).

(11)　BVerfGE 124, 78 (114).

(12)　【訳注】同様の問題状況を抱えるわが国において政府統制権の体系化を試みるものとして、大石眞『憲法秩序の展望』（有斐閣、二〇〇八年）一五七-一六四頁〔初出一九九八年〕。論者と同じ新独立権能説を前提としなくとも、この問題意識は共有しうるであろう。

(13)　その旨を詳述する例として、*Christoph Möllers* in seiner Habilitationsschrift „Gewaltengliederung“, 2005, S. 198 ff.

(14)　Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, 1918, S. 351 ff.【訳注】マックス・ヴェーバー（中村貞二・山田高生訳）「新秩序ドイツの議会と政府―官僚と政党への政治的批判」『政治論集2』（みすず書房、一九八二年）三三三

頁以下所収を参照。

(15) Vgl. auch BVerfGE 124, 78 (114).

(16) 【訳注】広範な問題を長期的に検討するための調査会（調査委員会と訳されることもある）は、議員の四分の一以上の要求で設置される。

(17) 【訳注】専門家、利益団体代表者などの意見を聴取するための公聴会は、各委員会の構成員の四分の一以上の要求で設置される。

(18) 【訳注】Gesetz vom 19. Juli 1975, BGBl I S. 1921.

(19) 【訳注】Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages。連邦議会国防軍オンブズマンと訳されることもある。詳細については、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』（成文堂、二〇一二年）第五章を参照。

(20) 【訳注】講演者による同法についての詳細な注釈書として、Waldhoff/Gärditz, *Kommentar: Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages: PUAG*, C.H. Beck, 2015 がある。

(21) Norbert Achterberg, *Parlamentsrecht*, 1984, S. 153.

(22) BVerfGE 49, 70 (85).

(23) このような性格付けについて、BVerfGE 62, 1 (40 ff.).

(24) また少数派権の歴史的発展について BVerfGE 49, 70 (79 ff.)。以前の Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich RGZ 116, 45 も参照。

(25) BVerfGE 49, 70 (80 f., 85 ff.); 105, 197 (130); 113, 113 (121); BayVerfGH DÖV 2007, 338; SächsVerfGH BeckRS 2007, 25676 (5 f.); HessStGH NVwZ-RR 1999, 483 (484); BremStGH NVwZ 1989, 953 (955).

(26) BVerfGE 105, 197 (222 f.).

(27) この問題状況における野党の権利（Oppositionsrecht）に関する議論については、一般に、Kyrill Alexander Schwarz 氏と Michael Kloepfer 氏との論争を参照。*Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 254 vom 1.11.2013, S. 7.

(28) ヴァイマル憲法に比して、より安定的な議院内閣制を創出しようという試みについては、一般に、BVerfGE 62, 1 (40 f.).

(29) JöR 1 (1951), S. 366 f.; Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, 2. Aufl. 1960, S. 18.

(30) 他の見解については――説得的な論拠は示されていないものの――Pascale Cancik, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, *NVwZ* 2014, S. 18 (21 f.) を参照。不文の憲法上の反対陣営（Gegenlager）として、議会少数派による議会統制の「作用能力」を引き合いに出しつつ、〔議会の作用能力を確保するための〕

憲法上の数値設定を無効にすることは、できないのである。

(31) その許容性については、再度、Cancik, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, *NVwZ* 2014, S. 18 (20 f.).

(32) BVerfGE 2, 1 (13); 44, 308 (321); 70, 324 (363)。——たとえ基本法が、ある理由から、様々なラント憲法とは異なり、野党自体について明文では規律していないにも拘らず、である（説得的な文献として、die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern BT-Drs. 12/6000, 89 f.）。