

公法判例研究(三)

苗村, 辰弥

九州公法判例研究会

<https://doi.org/10.15017/1938>

出版情報 : 法政研究. 58 (1), pp.165-174, 1991-12-20. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

公法判例研究(三)

九州公法判例研究会

ドイツ連邦議会における会派無所属議員の地位と権利

——特に委員会への参画権について

(連邦憲法裁判所第二法廷一九八九年六月二三日判決)
BVerfGE 80, 188.)

【事実の概要】

ドイツ連邦議会の院内会派である「緑の党」会派に所属していた連邦議会議員Xは、同会派によって連邦議会内務委員会委員、並びに法務委員会代理委員に選定されていた。さらにXは連邦議会によって基本法五三a条所定の合同委員会の委員に定められていた。Xは、「緑の党」州組織との争いをきっかけとして同党から除名された後に、一九八八年一月二七日、「緑の党」会派から除名された。同年二月一日、「緑の党」会派は、内務委員会委員と法務委員会代理委員それぞれの後任者を選定した。合同委員会委員に関しては、連邦議会は、同年六月八日、「緑の党」会派によって提案された後任者を選出した。その後、予算法律審議において、Xによって提出された、会派無所属議員への交付金支出を求める修正動議を、連邦議会は否決した。

そこでXは、(1) 会派無所属議員の活動可能性を認めていない連邦議会議事規則の諸規定——連邦議会議事規則六条(長老会委員選定)、一二条(会派への委員割り当て)、三五条一項及び二項(発言時間割り当て)、五六条二項及び三項(会派による予備調査委員会委員選定)、五七条一項及び二項(会派による委員会委員選定)、七六条一項(議案の提出要件)、八五条一項(第三読会における修正動議の提出要件)——によって、(2) 一九八九年予算法律中の「会派への交付金支出」項目、並びにそれに対するXの修正動議の連邦議会による否決によって、(3) 内務委員会、法務委員会、合同委員会の委員解任によって、基本法三八条一項二文、議会議法の本質的原理として憲法上保障された少数派保護、代表民主制原理、並びに、政治的意思形成過程への参画に適用される厳格平等原則が侵害されていることの確認を求めて、機関訴訟を連邦憲法裁判所に提起した。

以下本稿では、委員会への参画に的を絞って考察を加える。

【判旨】

判決主文は、次の通り。

「ドイツ連邦議会は、発言・動議権を有する委員として一つの委員会に参画する可能性を提訴者に全く認めなかったことによって、基本法三八条一項二文に基づく提訴者の諸権利を侵害している。その他の訴は却けられる」。

判決理由において、まず手続問題について、次のような判断

がなされた (BverfGE 80.)
188 (208 ff.)

連邦議会議事規則は、法律の制定と同様に、機関訴訟の対象となる連邦憲法裁判所法六四条一項所定の「措置 (Maßnahme)」に該当する。その出訴期間は、提訴者に現実に法的関連性を生ぜしめる時点で開始し、通常それは、議事規則の制定時に始まるが、会派所属性というような要件を議事規則の規定が設けている場合には、会派所属性の喪失の時点から開始する。それゆえ、連邦議会議事規則七六条一項、八五条一項によって提訴者が受ける不利益は、会派の所属性に関わりないものだから、議事規則制定時の一九八七年二月一八日にすでに「措置」となっており、出訴期間を徒過している。その他の議事規則の規定は、提訴者の会派への所属性に関わりあるものであり、一九八八年一月二七日の会派からの除名によってそれらは「措置」となるから、出訴期間内にある。

これに続き、実体問題に関しては、以下のような判断が示された (BverfGE 80.)
188 (217 ff.)

11 基本法三八条一項二文に基づき、全て議員は、連邦議会の活動、即ちその審議と決定に参画する資格を有する。全て連邦議會議員は、その際平等な権利と義務を有する。

2 基本法四〇条一項二文によって、連邦議会は議事規則の自律 (Geschäftsordnungsautonomie) を保障されるが、個々の議員にその憲法上の地位から与えられる諸権利は、議事規則によって初めて基礎付けられるのではなく、議事規則は、単に議

員の諸権利行使の態様と方法について規律するだけである。議事規則によって、個々の議員の権利は、個別的に形成され制限され得るが、しかし原則的に剝奪され得ない。全議員参画の原理は、連邦議会の組織と議事進行の形成のための規程であり続けねばならない。

今日、連邦議会の活動に関する政治的編制原理は、会派である。会派は、政党民主制への発展の中で、憲法生活の必須の装置、政治的意思形成の決定的なファクターとなっている。会派の形成は、無拘束委任に基づく議員の決定によるから、連邦議会は、議事規則において、議会の議事進行における会派の権能を、議員の諸権利を顧慮しながら確定しなければならない。

3 議会は、その自己組織と秩序ある議事進行確保のための規律の決定に際し、広範な形成裁量を有するが、全議員の参画の原理が守られているか否かは、憲法裁判の統制に服する。

4 基本法三八条一項二文及び四〇条から導き出される規程以外は、本件では問題とならない。(a) 個々の議員にも適用される議会内少数派保護の原理は、基本法三八条一項二文を越える権利を帰結しない。(b) 厳格平等原則は、議員の会派所屬の有無に依じて、議員の議会の意思形成への影響力を形成することを許容する。(c) 代表民主制の原理も、基本法三八条一項二文を越える効果を持たない。

II 1 (a) 国民代表の原理は議会の意思形成過程の全領域に刻印を押す。従って、原則的に全ての委員会は本会議の縮小された

複写でなければならず、そしてその構成において本会議の構成が再現されなければならない。委員会に参画する原則的可能性は、連邦議会の固有の活動の大部分が委員会によってなされるという事情に鑑みれば、個々の議員にとって本会議での参画に比類し得る意義を持つ。特に委員会において、議員に、自らの政治的観念を議会の意思形成に持ち込む機会が開かれる。従って、個々の議員は、議会の活動能力に結び付く重大な根拠なくしては、委員会における共同作業から排除されてはならない。

(b) 委員会の構成を個々の会派の議席数に比例させる連邦議会議事規則一二条一項の規律は、委員会が本会議を縮小複写することを確保すべきものである。本会議の決定と議決を準備することは、多数獲得能力のある決定の基盤の獲得を前提するから、議会における政治勢力が委員会において再現されなければならない。従って連邦議会議事規則一二条一項は憲法上問題ない。委員会構成員の選定を会派に委ねる連邦議会議事規則五七条二項も原則的に基本法に適合し得る。連邦議会の議事規則のこの規律は、ドイツの議会法の伝統に従い、そして議会の意思形成の決定的ファクターとしての会派の地位を考慮している。

会派無所属議員の委員会からの排除は——本件におけるように——議員の数を委員ポストの数が上回る場合には、「憲法上忍容されない」。二一の常任委員会が設置され、五一九名の連邦議會議員に五八二の委員ポストが用意されていた事情の下では、連邦議会議事規則五七条二項の規律は、基本法三八条一項

二文に基づく会派無所属議員の委員会参画権を侵害していた。連邦議事に課せられる任務の合理的な遂行の必要性に鑑みても、会派の法的地位と機能に鑑みても、議員の権利のこのような大幅な制限は、いまや正当化されない。従って、全て個々の議員は一つの委員会に参画することを求める請求権を有する。

(c) 委員会への参画が、連邦議会の決定の準備への(専門化された)参画なのだから、委員会の活動の重点は、付託された議案の審議と、この審議に基づく議決勧告の策定にある。従って委員会の作業への個々の議員の参画の重点は、議論の提起と専門的論議の熟成にある。委員会における議案の審議は、発言と反対発言を通しての影響力行使の可能性を開く。個々の議員の効果的な共同作業にとってそれは決定的な意義がある。また、動議権は「発言権の帰結及びその必然的な構成部分」である。

「これに反し、会派無所属議員に委員会において一票の——必然的に不釣合に作用する——表決権を与えることは憲法上命令されない。会派無所属議員は自らのためにのみ意見を述べ、会派の構成員のためには意見を述べない」から「本会議への議決勧告に対する会派無所属議員の影響は、他の議員のためにも意見を述べる委員の場合と同じ重みを与えられない」。会派無所属議員の表決権は、第二読会、第三読会における採決において行使され得るから、委員会における表決権が与えられなくとも、議員の表決権は実質的に奪い取られない。また、「会派無所属議員の表決は、それが委員会における現存の多数関係を疑わ

しいものにし得る場合には、付加的ですらあり、場合によっては全体を左右する決定的な意義を得てしまふだろう。これは、表決権に結び付いた会派無所属議員の影響力を打ち消す、委員会の構成の変更によってのみ対処されよう。連邦議会は、このような困難な矯正策をとることのみを、憲法によって指示されているわけではない」。

(d) 会派無所属議員が委員となる委員会は、連邦議会自体、またはその機関である議長事務局或いは長老会が決定する。

2 連邦議会議事規則六条、同規則五六条二項及び三項、合同委員会議事規則三条は、いずれも提訴者の権利を侵害しない。

Ⅲ 提訴者は、会派との財政的平等を求める権利を持たない。

Ⅳ 会派の委員会委員及び代理委員選定権は、「議会の政治的意思形成過程に関して会派に与えられている意義に適い、そして——会派無所属議員にも委員会における共同作業への可能性が開かれなければならないという制約つきで——憲法上の疑念に出会わない」。会派から脱退しもしくは除名された議員の、委員会からの解任によっては、「議員は、委任の自由を侵害されない」。基本法三八条一項二文が保障する、一つの委員会への参画を求める請求権からは、彼が、もはや所属していない会派に対し、一つの委員会の中で活動させるべく請求する権利は生じない。「その議席数に応じて議員を委員会に送りこむ、会派の、議事規則に基づく請求権のそのような縮小に与する基礎を、憲法は与えない」。

本判決には、クルイス、マーレンホルツ両裁判官それぞれの少数意見が付されているが、それらは評釈の中で適宜参照する。

【評釈】

一 会派とは、ドイツ連邦議会議事規則一〇条一項によれば、「同一政党、もしくははいかなる州においても競合関係のない諸政党に属する、連邦議会議員の最低限五パーセントの議員の集団」である。「会派議会 (Fraktionsparlament)」と称されるように、連邦議会の議事運営は、会派を構成単位として遂行されるべく、議事規則によって規定され、諸権利行使は会派に留保されている。かかる「会派留保 (Fraktionsvorbehalt) (Martin Morlok, *Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechen*) の下、議員は議会における直参の地位を奪われ、会派によって「陪臣化 (Mediatisierung)」されている。特に、委員割り当て及び選定について、連邦議会議事規則一二条は、連邦議会の委員会の委員割り当てが、各会派の議席数に比例してなされるべく規定し、また同規則五七条は、かかる委員割り当てに基づき、会派が各委員会の委員を選定するものと定める。これは、全ての会派がどの委員会にも必ず一名は参画し得ることを求める、いわゆる「基本代表権 (Grundmandat)」(Dieter Birk, *Gleichheit im Parlament*, NJW 1988, S. 2524 f.; *Parlamentsrechts*, 17. 1990, S. 321) と相俟って、少数会派にも委員会への参画を比例的に保障し、且つ議会の活動の効率化を図るという積極的な効果を持つ半面、委員会への参画権を個々の議員の手から完

全に奪い去るといふ「真正の会派留保」を伴う（M. Morlok, op. cit., S. 1036）。

本件では、このような「会派議会」における会派無所属議員の地位と権利、特に委員会への参画権が問題となった。確かに、「会派議会」において、議員が会派を通じて初めて行使し得る活動可能性の数と意義に鑑みれば、会派無所属議員の権利の問題は、会派所属議員のそれよりも、遥かに重大なものだと言える（Dieter Grimm, *Parlament und Parteien*, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland* 1989, S. 210）。ここで考察すべきは、会派無所属議員を含めた個々の議員の委員会参画請求権と、会派に委ねられた委員選定・解任権である。以下、それぞれの権利に関し本判决の示した回答に考察を加える。

二 基本法三八条一項二文は、連邦議會議員の地位につき、それを、「全国民の代表であって、指図及び委任に拘束されず、自らの良心にのみ従う」ものとして規定する。この規定から、議会の意思形成過程における個々の議員の平等な参画権が導き出される（Peter Badura, *Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und Abgeord-*
netengesetzen im Bund und Ländern, in: H.-P. Schneider / W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, S. 501）。判例上も、連邦憲法裁判所は、「代表民主制の原理」が、「原則的に、議会の意思形成への全ての議員の参画を要求する」と述べていた（BVerfGE 44, 308 [315 f.]）。本判决もこれを踏襲する。

そこで問題は、個々の議員、特に会派無所属議員に、委員会への参画請求権が認められるか否かである。これについては、学説上、肯定説（例え D. Grimm, op. cit., S. 211 f.; Sven Hölscheidt, *Die Ausschub-*
mitgliedschaft fraktionsloser Bundestagesabgeordneter, DVBl. 1989,

S. 291）、否定説（例え P. Badura, op. cit., S. 506 f.）共に存在する。

判例上、連邦憲法裁判所は、代表民主制の原理に基づく全議員参画の要請が、本会議における審議への参画に尽きるのではなく、委員会への参画にも及ぶことも認めていた（BVerfGE 44, 308 [315 f.]）。そこで、本判决も、一般論として、個々の議員が、議会の機能性に結び付くような重大な根拠によらねば、委員会における全ての共同作業から排除されてはならないと述べ、この権利を認める。

三 他方、問題となるのは、会派の議席数に応じた委員割り当て並びに会派による委員選定を定める連邦議會議事規則一二条一項及び五七条一項の憲法適合性である。

学説上、会派の委員選定権及び解任権については、これを認めるものが通説である（例え P. Badura, op. cit., S. 506; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 1075）。確かに、個々の議員の委員会参画請求権を強調する立場の極には、会派の委員選定権・解任権自体を認めず、それを本会議の決定に委ねる立場があり得る（D. Grimm, op. cit., S. 212 f.; eines Abgeordneten aus einem Parlamentsauschuss in Spannungsfeld zwischen Fraktionsdisziplin und freiem Mandat, ZParl. 15 (1984) S. 27）。しかし、会派の委員選定権を認めず、委員割り当てを本会議の決定に委ねることは、会派単位の比例配分によって確保される少数会派の委員割り当てを求める権利を否定し、与党多数派の決定によって委員割り当てが一方的になされてしまう危険性も内包する。この点については、例え、D. Grimmも認めており、次のように述べる。「しかしながら、このような規律は、多数派がこの

権能を濫用し、野党会派の提案に反して議員を委員会に振り分けることによって、反対派のグループに不利益を与えることを「防ぎ得ないだろう」と。従って、グリムは、「このような誘惑を防ぐために、決定を本会議の指導機関、即ち、議長、議長事務局、もしくは長老会に委ねるか、もしくはそれらに少なくとも会派無所属議員の割り当て分を委ねることが勧められる」と言い、本会議における多数決に基づく、全ての委員選定までは要求しない（D. Grimm, *op. cit.*, S. 212 f. なお、歴史的な実例としては、フランクフルト国民 とられたが、議員の政治的党派性を顧慮せぬこの方法は、やがて、会派による委員選定という方法にとつて代わられたということも銘記されるべきである。参照、Jörg Kurschner, Die Staatsrechte des fraktionslosen Abgeordneten, 1984, S. 24 f.）。しかるに、問題は、かかる会派による委員選定・解任による、個々の議員の権利制約の許容性である。

本判決は、会派が憲法生活の必須の装置且つ政治的意思形成の決定的なファクターとなっていることを認め、その一方で、会派の形成は無拘束委任の行使においてなされる議員の決定に基づき、連邦議会は、議事規則において議会の議事進行における会派の権能を、議員の諸権利を顧慮しながら確定しなければならぬと言ふ。このように、本判決は、会派単位の議事運営を議事規則による議員の権利制約として捉えた。そして、この議事規則による議員の権利制約について、本判決は、従来の判例（BVerfGE 44, 308 [316]）に従い、個々の議員にその憲法上の地位から与えられる諸権利が、議事規則によって初めて基礎付けられるのではなく、むしろ議事規則は、単に諸権利行使の「態様と方法」について規律するだけであるから、全議員参画の原理は、

連邦議会の組織と議事進行の形成のための規準であり続けねばならないことを指摘する。また、本判決では直接引用されていないものの、会派単位の議事運営による議員の権利制約について、一九五九年七月一四日判決において、連邦憲法裁判所は、次のように述べていた。曰く、「議会の活動の技術的進行をある程度操り、そしてそれによって容易にしなければならない」という任務を有する会派による議会の任務遂行は、「必然的に、個々の議員のその所属会派への一定の拘束、その自由の制限を含む」が、それは、個々の議員の会派による「拘束と陪臣化が、議会の活動の進行の確保のために命じられるところを越え」ず、「個々の議員の必須の決定の自由と自己責任性が保持されたままである」限りにおいて、認められる（BVerfGE 10, 411ff.）。それゆえ、会派の委員選定・解任権による、議員、特に会派無所属議員の「陪臣化」が、この枠内で正当化されるか否かが問題である。

この点、本判決は、連邦議会議事規則一二条一項の規律は、本会議における多数獲得能力のある決定の基盤獲得のために、委員会が本会議を「縮小複写すること確保すべき」ものだから、憲法上問題ないと言ひ、そして連邦議会議事規則五七条二項も、「ドイツの議会議法の伝統」に従っており、「議会の意思形成の決定的ファクターとしての会派の地位を考慮している」ものだから、基本法に適合すると言ひ、会派に委員選定・解任権を委ねる議事規則の憲法適合性を認める。

四 かように、本判決法廷意見は、会派の委員選定・解任権及

び個々の議員の委員会参画請求権両者の肯定という立場を採った。そこで、問題となるのは、両者の調整である。

この点につき、本判決法廷意見は、会派による委員選定という制度によってもたらされる、会派無所属議員の委員会からの排除というその効果は、議員の数を、用意された委員ポスト総数が上回る場合には、連邦議会の任務の合理的遂行の必要性及び会派の法的地位と機能に鑑みても、正当化されないと言う。続けて、委員会における発言権及び動議権については、会派無所属議員にも保障されるべきだとしながら、会派無所属議員に委員会における表決権を与えることは「憲法上命令されない」と言う。その理由として、会派無所属議員の影響力と会派所属議員のそれとの重みの違い、そして、本会議審議の各段階における表決権が残されていること、さらには、「付加的ですら」ある会派無所属議員の表決が、場合によっては「決定的な意義」を持ってしまふことが挙げられる。

この法廷意見は、会派無所属議員の委員会への参画を求める平等な請求権を肯定する一方で、その請求権の中から表決権の保障を奪い去るという構造になっている。これは、一方で、委員会への参画を求める会派無所属議員の平等な参画権を認めつつ、他方、その権利の中で、委員会における動議権・発言権と、委員会における表決権とを分離し、表決権剝奪を、形式的平等侵害の正当化の根拠付けの問題としてではなく、会派無所属議員への表決権保障を求める「憲法上の命令」の存否の問題とし

て扱うという論理に起因する（Heinrich Schulze-Fleitz, Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?, DVV 1989, S. 833. 同前 M. Morlok, op. cit., S. 1041. 但し Jan Ziekow, Der Status des fraktionslosen Abgeordneten, JUS 1991, S. 31. f. は「両者の分離を認めず。また Joachim Vetter, Die Parlamentsaussschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 84 は「個々の議員の権利の核心領域として委員会への参画権を挙げながらも、本判決の法廷意見と同じく、委員会における多数確保の観点から、会派無所属議員には、委員会）。

このような法廷意見の論理によれば、その権利の原則的な承認にも拘らず、会派無所属議員は、その権利内容の一部を議事規則制定権によって剝奪されることになる。それは、議会の活動能力確保に重点を置いた議論である。結局、個々の議員の権利は、連邦議会の裁量によって、その行使の「態様と方法」について規律されるのみならず、その内容自体——しかも、その核心領域——を規定されてしまうことになる。

五 奇しくも、クルイスとマーレンホルツの二つの少数意見は、法廷意見のような妥協を認めぬ、正反対の二つの極論を示す。

クルイスは、会派無所属議員に委員会への参画を認めること自体認められない、という点で法廷意見に反対する。彼によれば、議員の結合としての会派の法的地位が基本法三八条一項に由来するとしても、「憲法生活の必須の装置としての会派の憲法上の承認は、基本法二一条における政党の承認から帰結される」。この点につき、「議員の代表機能を、政党国家的に規定される議会の作業と結び付ける『独自の蝶番』として会派を記す」、かつての判決におけるマーレンホルツ少数意見（^{BYVERGHE 70}）を評価する。そして、会派の媒介のみによる議員の委員会参画を認める。「なぜなら連邦議會議員は、会派への

編制によって刻印を押され、内容的に規定されているからである。この編制は議員の地位に「ある程度内在的」であり、基本法三八条一項二文が「結び付きなき個人主義への途を指し示すものではない」から、「会派の中において、議員は、まさに包括的な実体的責任の意味における全国民の代表としてのその責任の本質的部分を果たす」。また、会派無所属議員の委員会参画権の承認は、「会派の分裂を助長し、統合の命令に反する」から議会の活動能力に有害であると言ひ、政党分裂回避のために選挙権平等の要請に反対して存在する選挙法の阻止条項と同じく、委員割り当てが会派に独占される規律は全議員の参画権の制限として正当化されると言う (BYRGE 80)。

他方、かつての自分の意見をクルイスに採用されたマーレンホルツ自身は、委員会における表決権を会派無所属議員に認めないという点につき、法廷意見と袂を分かち、そしてクルイスとは全く逆に、完全な権利をもつての会派無所属議員の委員会への参画を求める。マーレンホルツによれば、基本法三八条一項二文が保障する、連邦議会の任務遂行に参画する権利は、議事規則によっては、制限され得るが、剝奪され得ないのであり、「委員会における表決権もまた基本法三八条一項二文の保障領域に属し、連邦議会の自由処分 (Disposition) にはかからない」。また、委員会審議が独自の個別的且つ専門的意味を持つがゆえに、委員会における各委員の表決権は本会議における表決権によって代えられることも、埋め合わされることもできない

い独自のものであると言う。そして、会派所属議員の委員会における一票と会派無所属議員のそれとの区別についても、それが、自由かつ平等な委任という原則を犠牲にするのみならず、委員会が「議会による国民代表の中に組み入れられているという認識をも犠牲にすることになる」と述べる。法廷意見の指摘する、本会議多数派の委員会における再現という要請についても、彼は、委員会における与党会派の多数確保の配慮を行なうのは連邦議会の自由であるが、多数派が——小規模委員会におけるように——一票しか優位でないところで多数を確保するために要する、一つの委員割り当ての与党側の割り増しもしくは委員会の規模の新たな算定という措置が憲法によって命じられるものと、法廷意見が見做さなかったことにつき、「ヨリ詳細な理由付けが必要だろう」と批判する (BYRGE 80)。

六 二つの少数意見は、その結論においては正反対であるが、各々の意見が議員の権利の射程を統一的に規定し、そしてその限りにおいて全ての議員を厳格に平等に扱っている点において、一貫した論理を有する (H. Schanze-Feldt)。これに対し、法廷意見は、それを、連邦議会の議事規則の自律の下に置き、それゆえ妥協的な結論に至ったと言える。一方で、会派無所属議員を含めた議員の権利として、委員会への参画権を認めたのだから、その権利 (の一部) の剝奪を、容易に認めるべきではなからう。にも拘らず、議員の権利を分割し、会派無所属議員に委員会における表決権を付与することが命じられるか否かという定式を

用いた法廷意見の論理は、個々の議員の憲法上の権利の制限の正当化の責任を回避しているという批判を免れ得ない（参照 M. op. cit.）⁶⁷）。

G・クレッチュマーが言うように、議会の意思形成過程の規律を考へる場合、一方で、「議員の自由と平等」、そして他方で、「決定に向けられる議会全体の活動能力確保、即ち決定への誘導 (Kanalisierung)」という観点も前面に出る」が、両つの要請の最適化の実現にこそ、議事規則の任務がある（Gerald Kreisner, *deutscher Volksvertretungen*, in: H.-P. Schneider / W. Zoh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, S. 311 ff. 参照 J. Kuschner, op. cit. S. 1）は、⁶⁸）。

それゆえ、議員の権利行使の「態様と方法」に関する議事規則の規律の裁量の枠内で、議員の権利の最適な実現の方法の可能性を探るべきではなかっただろうか。それこそが、「全国民の代表」であり、連邦議会の基本的単位にして、「最小単位の議会内少数派」である、個々の議員の地位と権利にふさわしい解決であろう。実際、全ての委員会に会派が参画し得るといふ会派の「基本代表権」保障と、会派無所属議員であっても、いずれか一つの委員会には参画し得るといふ個々の議員の委員会参画権保障は、マールホルツ少数意見が示すように両立し得るはずである。この場合、会派無所属議員への委員会参画権の保障を求める J・キュルシュナーが言うように、「優越する観点としての議会の活動能力は、この権利の完全な剝奪を正当化しない」が、この権利が、連邦議会、或いはその機関である議長事務局や長老会の決定によって、いずれか一つ

の委員会の委員を割り当てられることに制限されることは認められる（参照 J. Kuschner, op. cit., S. 137.）⁶⁹）。

七 いずれにせよ、本判決によっても、会派無所属議員は、会派所属議員に比して、不利な状況に置かれたままにされた。現実の問題として、連邦憲法裁判所の違憲判決（BVerfGE）を受け、改正された選挙法（改正の経過と概要は、参照 ⁷⁰）の下で行なわれた一九九〇年一月二日連邦議会議員選挙において、旧東西両独に分割された阻止条項の下、「緑の党」と PDS は旧東独地域のみで阻止条項を突破したため、その議席数が会派形成のため的人数上の要件に達しなかったという状況下では、今後、そこから生まれた会派無所属議員の処遇の問題は、避けて通れぬものであり、注目したい。

翻ってわが国の制度についてみるに、かの地とは異なり、会派と会派無所属議員との間に、その権利に関しては、「会派留保」のような直接的で明確な壁は存在しない。むしろ、ドイツと異なり、極小規模の会派も存在できるわが国においては、そのような壁は、一定規模以上の会派とそれ未満の会派並びに会派無所属議員との間に存在する（参照 成田憲彦「議会における会派とその役割」一頁（一九八八年）二二頁、松澤浩一「国会法改正の史」一頁（一九九〇年）二九頁）⁷¹）。それゆえ、わが国における今後の「国会改革」の中で、「会派本位」の議事運営手続を求める場合、例えば委員会への参画について、それが、一定規模以上の会派に、「基本代表権」を保障するような明確な規程を保障することは肯定されるとしても、その際、同時に、一定規模

未満の会派（所属議員）及び会派無所属議員を委員会から排除するものであってはならないということは言うまでもない。その意味でも、「会派議会」の持つ問題点を示した本判決は、見過ごせぬものである。

（苗村 辰弥）