

資料

## ドイツにおける

## 議院内会派と会計検査院

——一九八九年六月一三日連邦憲法

裁判所判決を題材に——

村	上	武
野	本	敏
彼	谷	環
		生
		則

はじめに

ドイツ連邦共和国基本法三八条一項二文は（連邦議会の）「議員は、国民の代表者であつて、委託および指図に拘束されることなく、自己の良心のみに従ふ」と規定し、議員の法的地位を保障している。

ところが近時、連邦議会の会派を脱退した議員が、そのことを理由として会派によって議会の委員会のメンバーからはずされ、委員資格をも失うという事件が起こつた。このケースにおいて、一九八九年六月一三日に連邦憲法裁判所（以下「連憲裁」と略す）は、会派に属さない議員の法的地位を強めるような判

決を出した<sup>(1)</sup>。即ち、これまで連邦議会は、会派に属さない議員に対して慣行的にはむしろ制限的な態度をとっていたが、本判決は、従来の判例とも異なり、議院内の委員会における共同活動に対する法的請求権を一定程度認めたのであつた<sup>(2)</sup>。

しかし同時に、連憲裁は会派の強い地位をも承認したのであつた。そしてそれと関連して、会派への財政的予算援助措置により、会派に所属しない議員とそれに所属する議員との間に不均衡が起こりうるが、会計検査院はどのように会派への予算的援助措置をコントロールできるのかということも問題とされた。

この連憲裁判決に対してはさまざまな角度から論評されているが、ヘッセン州の会計検査院長であるミュラー（Udo Müller）氏は、今度の判決により、連邦会計検査院の検査権限が会派への予算的財政援助に対してどのように及んでゆくのかについて興味ある分析をされている<sup>(3)</sup>。しかし、このような問題は、これまでわが国ではあまり論じられていないように思われる。そこで本稿では、このミュラー論文を参考にしつつ、主として会計検査院との関わりで、今度の連憲裁の判決がもついくつかの問題点を紹介してみたいと思う。

(1) BVerfGE 80, 188=NJW 1990, 373=DÖV 1989, 719=DVB1 1989, 820.

(2) Helmuth Schultze-Fielitz, Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?, DÖV 1989, S. 829f.; なおまた、今度の判決

は、連邦議会が会派に属さない議員を決して孤立させるべきでなく、むしろ公平に (fairer) 取り扱うよう命じたのであった。この点、vgl. Schulze-Fielitz a. a. O., S. 829.

(c) Udo Müller, Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshofe, NJW 1990, S. 2046-2048.

## 第一章 連邦憲法裁判所判決

### 第一節 事実の概要

申立人Xは、ドイツ連邦議会の議員である。Xはかつて「ドイツ連邦議会の緑の党」という会派の一員であって、その会派の指名により、Xは連邦議会の内務委員会と法務委員会のメンバー——ただし、法務委員会については代理人——になっており、その後、連邦議会によって合同委員会のメンバーに選ばれた。ところが、Xは当該政党のラント連盟とトラブルを起こしそこから脱会したので、所属会派から除名処分を受けた。その結果、Xは各委員会のメンバーから解任されたのである。

そこで、Xは連憲裁に対して機関訴訟を提起し、主として以下のことの確認を求めた。即ち、まず(1)連邦議会議院規則の諸規定(例えば、会派の議席配分、発言時間、委員会の構成人数等)は、基本法三八条一項二文に違反する。次に(2)一九八九年連邦予算法における費目六八四〇一/〇一一(ドイツ連邦議会諸会派への補助金)、また(3)ドイツ連邦議会の各委員会からのXの解任は、基本法三八条一項二文に、つまり議会議法の根本原理として憲法上保障されている少数派保護、代表民主制原理および平等原則

に違反する、ということである。

### 第二節 判決内容

連憲裁は、「ドイツ連邦議会がXに発言権 (Rederecht) および動議権 (Antragsrecht) をもつメンバーとして委員会に参加する可能性を何ら認めてこなかったことにより、Xが基本法三八条一項二文に基づく自己の権利を侵害されたことを確認した<sup>(1)</sup>。しかし、連憲裁は、その他の点に関しては理由なしとして申立てを退けた。

具体的にみると連憲裁は、「連邦議会の情報提供任務、コントロール任務および調査任務の本質的部分は、委員会によって担われている。その任務設定を通じて、委員会は、議会主義的国民代表制に租込まれる。その原則は、議会による意思形成の全領域を特徴づけている。それゆえ、それぞれの委員会は原則的に本会議の縮図であり、その構成において本会議の構成を反映しなければならぬ。……もつとも、連邦議会の本来の職務活動の大部分が委員会によって遂行されている状況を考慮すれば、(委員会への)原則的な参加可能性は個々の議員にとつて、本会議への参加に比較しうる意義を有する。……そのことから、議員は重大な理由がなければ、つまり議会の機能的効率性 (Funktionsfähigkeit) を志向する理由がなければ委員会での共同活動から排除されてはならない」と述べ、さらに「いずれにせよそのような会派の任命権の結論は——現在のよう——議員数とそれに応じる委員会議席数の均衡が破れている場合には

憲法上容認されえない。連邦政府の事務配分によれば、第一一回ドイツ連邦議会は二一の常設委員会を設置しており、そこには連邦議會議員五一九人に対して委員會議席五八二が用意されている。その状況の下では、連邦議會議院規則五七条二項の規律が会派に属さない議員に対してその議員としての権限の行使を制限することは、基本法三八条一項二文に基づくその権利を害する。連邦議院に課されている任務の適切な遂行の必然性を考慮しても、また会派の法的地位および機能を考慮しても、議院による意思形成のために委員会に参加するという議員の権利のそのような広範囲な制限は現在正当化されえない。それゆえいづれにせよ、それぞれ個々の議員は委員会に参加することを請求する権利を有する。……通常多数派によってあらかじめ与えられている政治的な目標設定の枠内においては、委員会における法案の審理は議論の応酬により影響を及ぼされる。発言権の結論と必然的な構成要素が動議権である。発言は動議においてある程度集束され、本質的なものに集約されているように思われる」と判示し、現在の状況では、会派に属さない議員が委員会に参加する権利を有すること、その際には、彼に発言権と動議権が付与されることを確認した。

しかし「それに反して、会派に属さない議員に委員会での投票権 (Stimmrecht)——それは必然的に過剰 (überproportional) に作用する——を与えることは憲法上命じられていない」として、会派に属さない議員に対して委員会における投票権までは

保障されないと判示している。

また、会派に属さない議員が会派と同様に財政上の援助が受けられるか否かについては、「会派に属さない議員は、協同行動の必要 (Koordinationsbedarf) がなく、それゆえ会派との財政上の同等化を請求する権利を決してもつものではない。……もちろん連邦議会はすべての議員の法的地位の平等を考慮して、(情報収集の限りで……ただし筆者) 会派に属さない議員に生じる不利益を調整しなければならない。それでもやはり、それ以上に X への財政上の援助は必要ではない」と判示するとどまつたのである。

### 第三節 判決の意義

本判決は二つの意義を有している。

まず第一に、連邦議会の議員および会派の法的地位について基本的な意味づけを行っている点である。<sup>(2)</sup>

そして第二に、とりわけ本稿のテーマである公的な財政コントロールの観点から注目しているのは、本判決が会派に付与された財政援助資金の使途の有効範囲とそれに対する会計検査院の検査権について触れていることである。即ち、会派の活動に要する費用は、有名な一九六六年七月一九日の連憲裁判決(いわゆる「ハッセン判決」)<sup>(3)</sup>によれば、その援助の必要に応じた公的資金からすべて賄われうると見なされてきたのであるが、本判決は、「協同行動の必要」の充足という会派の活動基準を挙げ、その活動費用に対する財政援助に一定の枠組を設けたので

料 資  
あった。そのことは、一方で公的財政援助によって賄われる会  
派の活動の範囲を著しく制限するであろうが、他方で会計検査  
院の検査権に一定の基準を提示することになったのである。<sup>(4)</sup>

- (1) 本判決の翌日、Xはもともと投票権はないが—内務委員会のメンバーに復帰することができた。
- (2) Vgl. Schütze-Frelitz, a. a. O., S. 829.
- (3) BVerfGE 20, 56 (1041) = NJW 1966, 1499.
- (4) Vgl. Müller, a. a. O., S. 2046.

## 第二章 党派と会計検査院

### 第一節 党派と政党

そもそも党派 (Fraktion) とは何か。現行の連邦議会議院規則  
一〇条一項によれば、「同一政党ないし同じ方針の政治目標に  
基づき、いかなる州においても互いに競合しない政党に属す  
る、連邦議会議員の少なくとも5%の議員集団」と定義されて  
いる。この規定自体は党派の法的地位を明確にはしていない  
が、これまで下されてきた連憲裁の諸判決において、党派に対  
する位置づけがなされてきている。

党派の統一的地位が初めて明確に認められたのは、一九五九  
年七月一四日判決においてである。これは、党派の議席数に比  
例して割当てられる議会での発言時間が、個々の議員の発言権  
を制限する効果を生み出す点につき、合憲の判断を下したもので  
ある。即ち、議会における議事運営の効率化のために、基本

法で保障されている議員の権利に優越する地位が、党派に与え  
られたといえよう。<sup>(3)</sup>

また、「ヘッセン判決」では、政党を「組織化された国家機  
構」(organisierte Staatliche)と切離すことによって、国庫から  
の一般的政党財政援助を禁止した。他方、党派に関して、「議  
院規則によって承認され独自の権利を与えられた連邦議会の部  
分ないし恒常的組織」であると判断する。そして、党派は「憲  
法生活」(Verfassungleben)、即ち「憲法および議院規則によっ  
て規律される連邦議会の活動」において「必要不可欠な装置」  
(notwendige Einrichtungen)であり、連邦議会の機関として「組  
織化された国家機構」の中に組込まれる。<sup>(3)</sup>この点で党派は政党  
と区別されるのであるが、しかし、実際には党派の構成員と政  
党の構成員が人的に同一であるということから、双方の活動が  
結合し、境界線が不明確になるのは免れないであろう。<sup>(4)</sup>

とはいえこうした問題点によっては、党派が政党と異なり国  
家組織の領域に属するということは変更されない。従って、一  
九八二年五月一九日決定は、党派への資金が公的な選挙戦のた  
めに使用されてはならないと宣言した。なぜなら、国家機関の  
一部である党派への資金が特定政党のために利用されれば、機  
会均等原則に基づく政党の競争の権利が侵害されてしまうから  
である。<sup>(5)</sup>

### 第二節 党派への財政援助

現在、党派に対する助成は、Zuwendungen, Zuschüsse,

Haushaltsmittel等、色々な名目で行われている。こうした名称の多様さは、「支出」(Zahlungen)の法的性質が不明瞭である点を反映している。しかし、前述の如く、会派は議会の「部分ないし恒常的組織」として「組織化された国家機構に組込まれる」ため、予算法における会派の地位は、連邦議会や州議会を構成する機関と同等とされる。従って、会派への財政援助は国家機関の資金に関わる問題であると解釈されるために、寄附金(Zuwendungen)、補助金(Zuschüsse)という概念は避ける必要がある。なぜなら、連邦予算法二三条によれば、これらは「連邦行政の外部の機関への給付」(Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung)を表す用語であるので、国家機関内部に組込まれた会派への資金援助とは様相を異にするからである。

それでは、会派への財政援助はいかなる目的のために行われるのであろうか。このことは、会派への助成がその活動を制限することになるのかどうかという問題に置き換えられよう。この度の連憲裁判決によれば、会派に対する財政援助は「協調行動」の必要性に目的拘束される。ここでいう「協調行動」とは、議事運営の効率化のために行われるような、会派メンバーによる分業の組織化、共同でイニシアチヴをとる準備、且つ網羅的な情報の収集等である。そして、会派はこのような方法を通して、異なった立場を行動・伝達能力ある単一体に向かって統合していくのである。結局、会派に対する助成は、もっぱら連邦議会の諸活動に役立つといえるであろう。従って、連憲裁

は次のような限界を導出する。即ち、国庫からの財政資金によって賄われる会派の活動は、国会議員法一二条で規定される「議員の財政援助」(Arbeitsausstattung)によってカバーされる部分については許されない。かくて連憲裁は、今回の判決では会派の活動と議員の活動とを区別し、前者の財政上の活動について窮屈なコルセットをあてがっているのである。

第三節 会派所属議員と会派に属さない議員との違い  
会派に所属する議員と所属していない議員との間には、二つの違いが生じる。

第一に、委員会への参加の可能性とそこにおける権限の行使である。委員会は本会議の決定準備機関であるため、実質上それへの参加は本会議への参加である。しかし、連邦議会議院規則五七条によれば、かかる委員会メンバーの任命は会派に委ねられている。その結果、会派に属していない議員は、会派所属議員に比べて委員会に参加する可能性が少なくなり、ひいては議会の意思形成に関わる機会が減少することになるであろう。

当該規則と基本法三八八条一項二文との関係に関して、連憲裁は以下のように解釈する。つまり、憲法の当然の要請として、すべての議員には諸委員会における発言権と、その必然的構成要素である動議権が与えられる。しかし他方では、投票権については憲法によって命じられていないので、会派に属していない議員には投票権を与えなくてもよいと判断する。なぜなら、かかる議員は、委員会において投票権を行使しえなくても、本

会議において投票をすることができずからである。<sup>(10)</sup>

そして第二に、実質的に生じる財政上の不平等である。議員は、すべて、自己の政治的見解や政策形成の確立のために、「政治的に（良質に……ただし筆者）加工された情報」（politisch aufgearbeitete Informationen）を収集する必要がある。この情報は本来、純粋な共同活動によってではなく、個々の議員によって収集されるものである。ところが、会派に属していない議員が、自分自身の活動によって情報を得なければならぬのに対し、会派に属していれば、会派によって雇われた鑑定人や専門家を通じてより質の高い情報をキャッチできるといふ利点がある。この点で、会派に属する議員は、「議員の財政援助」によって賄われるべき情報収集活動の費用を、会派への資金援助で賄えるという結果が生じる。連憲裁は、こうした両者の不公平是正のために、会派に属していない議員が情報を収集する際、連邦議会事務局にアクセスするよう提言する。しかし、ミュラー院長によれば、会派への資金援助によって得をする議員と、連邦議会のサービスの給付しか受けられない議員との間では、それでもなお依然として財政面において不平等が残存するとされる。<sup>(11)</sup>

#### 第四節 会計検査院の検査義務とその内容

基本法一一四条二項は、連邦会計検査院に連邦予算の執行につき検査する義務を課している。

前述の如く、今回の判決は、会派が「組織化された国家機構」

の一部分であることを確認すると共に、その財政資金を他のすべての予算と等置することにより、会計検査院には会派の財政資金についても検査する義務があるのだと説明する。<sup>(12)</sup> また、国庫から援助された会派への資金に対するその検査内容については、連憲裁は以下のように考える。まず、会計検査院は、会派への助成金が秩序正しく使われているか否かを検査する。そして、その資金が会派本来の活動にのみ使用されているかを判断し、違反があれば異議を唱える義務がある。さらに、そうした会派の違反的行動を除去する方法があれば、それを提案するとともに、年次検査報告の中に異議を書込む義務がある、<sup>(13)</sup> とし、与えられた資金が会派本来の活動に限定して使用されているかどうかの検査は、現実のところ非常に困難であろう。この問題点については、次章で述べることとする。

- (1) 苗村辰弥（会派の機会均等原則）九大法学五九号（一九九〇）一八頁参照。
- (2) BVerfGE 10, 4.
- (3) BVerfGE 20, 56 (104f.).
- (4) Müller, a. a. O., S. 2047.
- (5) Müller, a. a. O., S. 2047; NVwZ 1982, S. 613.
- (6) Müller, a. a. O., S. 2046.
- (7) Müller, a. a. O., S. 2047.
- (8) Müller, a. a. O., S. 2047.
- (9) BVerfGE 80, 188 (223).
- (10) BVerfGE 80, 188 (224)；一方、ローレンホルツ (Mahrenholz) 裁判官の反対意見によれば、会派に属していない議員にも

投票権を与えるべきであるとされる。なぜなら、議員による発言および動議は、その議案の決定のために行われるものであり、発言権・動議権と投票権は切離されてはいけなるとされるからである。Vgl. BVerfGE 80, 188 (237)。また、会派に属していない議員の委員会への参加権に関する比較法的研究については、Vgl. Schulze-Felitz, a. a. O., S. 829.

(11) Müller, a. a. O., S. 2047.

(12) Müller, a. a. O., S. 2046.

(13) Müller, a. a. O., S. 2046.

### 第三章 会派への財政援助に対する会計検査

#### の具体的問題点

さて、この度の連憲裁の判決によって展開された基準を、もし会派活動への予算措置による財政援助の許容性に対して適用すると、ミュラー院長によれば、とくに四つの問題点がでてくるとされる。<sup>(1)</sup>

(1) 第一点は、会派による人件費や物件費に関してである。

即ち、これらの経費においては、会派に所属しない議員の場合に比し、会派が協調行動に必要なものよりもさらに大きなものを要求している場合が起こりうるとされる。例えば、政治的立場の形成に有益とはいえ、単なる知識の供与や鑑定的意見を述べるための協力者の活動について、問題が生じるとされる。

また、前述のように国会議員は法律により一定の財政援助を得ている。それにより、個々の国会議員も、専門的意見を供与す

る協力者を招く場合に、その経費は国会議員に割り当てられた財政援助により賄うことも可能なのである。そのことを通じて、会派に所属しない国会議員のための機会均等の保障は、なるほどよろもろの措置により少しは高められることはあっても、それが達成されることは決してないとされている。なぜなら、会派に所属している議員は、会派活動に関してさらに付加的に予算措置を得ているゆえ有利に扱われるからである。しかし、このようなことについて連憲裁は、国会議員の財政援助の限界づけの基準としてその「目的」を引合いに出すときには、おそらく承認しないだろうとされる。結局、会派の協力者の活動は、それが会派に特有な行動、即ち協調行動に純粹に役立つときにのみ、予算措置に値するものとして許容されることができようとしてされている。しかし、ミュラー院長によれば、このような限界づけは誠に困難ではないかとされるのである。

(2) 第二点の問題点は、鑑定や専門的意見の供与の経費である。

これらの経費も、ミュラー院長によれば、今度の判決により、従来よりは、厳格な限界が引かれるであろうとされている。けれども、鑑定や専門的意見の供与を受ける場合には、作業に関する明白な委託契約がなされているであろうから、先述の(1)の場合よりは、限界は容易に引かれるであろうとされる。

(3) 第三の問題点は、会派が行う諸会議の経費である。さて、会派がその所属議員のために催す諸々の会議において

は、通常、参加費、宿泊費、食費、さらには日当も出されるという。しかし、議員のための教育費というような経費は、これは、会派としての協調活動の範囲を凌駕し、かつそれは議員への財政援助として予算措置の中にすでに含まれているので、ミュラー院長によれば、許されないであろうとされる。

(4) 最後に第四の問題点は、会派の広報活動の経費である。

ミュラー院長によれば、今度の連憲裁判決は、広報活動の領域に対しても、従来慣行化している予算手段の使用の許容性に対して疑問を投ずるであろうとされている。否定的理由としては第一に、会派が行わねばならない活動の指針 (Beschreibung) の中に広報活動が欠如していること、そして第二に、広報活動がその本質上、指針の中に挙げられる諸任務と区別され、単にその伝達形式にすぎないことを挙げられる。だが他方、会派が連邦議会の恒常的な機関として「組織化された国家機構」に組込まれており、なるほど独立した機関ではないが「連邦議会の活動」を行っているので、それに対して予算措置がなされうると指摘されている。さらに、連邦議会に対してはその広報活動につき予算的に財政援助がなされているので、それと同様に、会派に対しても、それが行う広報活動のために資金が交付されなければならないというのである。しかし、今度の判決の中では広報活動に関してまったく言及されていないのであるが、それは期待もできないとミュラー院長は述べている。なぜなら、広報活動は、ただ会派に特有な活動にだけ関わることであり、

それは議員の活動や議員への予算措置とは関連しないゆえ、今度の事件とは直接の関連をもたなかったからである。かくして結局のところ、ミュラー院長によれば、広報活動はこれからも許容されてゆくであろうとされている。しかし、その広報活動はもちろん主観的になされるものであってはならず、あくまでも客観的に、即ち協調的活動の成果をどこまで上げたかを広報できるにすぎない、というように狭く限定されてゆくこととされている。

(1) Vgl. Müller, a. O., S. 2048.

### おわりに

ミュラー院長によれば、今度の連憲裁判決は不明確なところがあり、具体的なケースが問題であろうとされている。とはいへこの判決が会派へ与える影響として、ヘッセン州での彼の検査経験によれば、従来会派に支出されていた財政援助の二〇%は削減されるであろうと予想している。しかし、「必要は発明の母」といわれているように、せっぱつまれば、会派は予算的措置以外のところに、例えば社会一般に資金的援助を求めてゆくであろうということが容易に予測できる。しかし、もし万一どこからも資金援助がないといった事態がおければ、会派としてはその活動を減少しなければならなくなるが、このことは、会派が実際上果している憲法上の役割を考慮すれば、決して好ましくないであろう。連憲裁の今度の判決は、このような意味



でも非常に重要な問題を含んでいるのである。

以上のようなドイツにおける議会議員の法的地位の問題、並びに会派の予算運営に対する会計検査院の検査権限の問題は、わが国ではどのように考えられているのであろうか。これらの問題については誠に興味深いものがあるが、紙数の関係もあり、その検討は今後の課題としたい。

(一) Müller, a. a. O., S. 2048.

〔追記(四)〕なお、本稿は、広島大学大学院での共同研究の成果である。はじめにと第一章は野本敏生が、第二章とおわりには彼谷環が、第三章は村上武則が担当した。しかし全体的な責任は村上が負うものである。そして、本稿を作成するにあたり、ドイツから広島に留学中のアンドレアス・シェラー(Andreas Scheller)氏およびドイツの会計検査院に造詣の深い大島商船高等学校講師の石森久広氏に多くの助言をうけた。感謝の気持ちでいっぱいである。