

ドイツの議院内会派に対する財政援助とコントロール

村 上 武 則
野 本 敏 生
彼 谷 環

はじめに

第一章 会派と会派への財政援助の実態

第二章 会派への財政援助の法的问题

第三章 会派への財政援助に対するコントロールの諸形態

おわりに

はじめに

議院内の会派に関し、我が国の憲法学において研究が深められてきている。しかし、会派に対する財政援助の法的なコントロールの問題については、われわれの知る限り、あまり研究は進んでいないように感ぜられる。思うに、会派への財政援助は、会派が所属する議会自身で決められるゆえ、性質上、議会統制は機能し難いものになりやすい。したがって、コントロールの必要性は大いに存在しているといえよう。そのためか、ドイツにおいては、近年、会派への国家的財政援助に対するコントロールが、判例や学説において相当進んできているようである。そこで本稿で

説は、ドイツにおける最近の判例・学説を分析し、問題点を紹介してみたいと思う。

論 第一章 会派と会派への財政援助の実態

第一節 会派と政党

会派とは何か。また、政党とは何か。実際、会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、双方の活動は結合し、境界線は不明確になっている。⁽¹⁾ こうした性質上、実際に両者を区別することは可能なのか。

現在ドイツ連邦共和国では、ドイツ政党史(PG)と連邦議會議院規則(GOB T)のそれぞれの規定において政党と会派の定義づけがなされている。ドイツ政党史二条は、基本法二二条一項一文および二文をうけて、政党は「継続的または長期にわたって連邦または州の領域のために政治的意思形成に影響を与え、かつドイツ連邦議会または州議会における国民の代表活動に協力しようとする市民団体であって、事実関係の全貌、特に組織の範囲および安定性並びに黨員数および公的な進出からみて、その目標設定の真摯性が十分に保障されているものをいう」と、定義づけられている。また、同条二項においてさらに、当該団体が「六年間にわたり連邦議会および州議会の選挙のいずれにも自己の候補者推薦をもって参加しなかったときは、政党としての法律上の地位を失う」として、国民が選挙において国家権力を行使する際に協力すること、換言すれば、議会での政治的意思形成に直接参加することに努めることを義務づけている。他方、現行の連邦議會議院規則一〇条一項によれば、会派とは「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、連邦議會議員の少なくとも5%の議員集団」である。⁽²⁾ このように、議院規則一〇条一項の規定自体は会派の法的地位そのものについては明確にしていない。

では、連邦憲法裁判所はその諸判決において、どのように会派を法的に位置づけ、また政党と区別してきたのだら

うか。

連邦憲法裁判所は、多くの判決の中で会派の法的地位について取扱ってきたが、会派の統合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の「発言時間判決」においてである。⁽⁴⁾これは、議席数に応じて会派に割当てられる議会での発言時間が、議員個人に認められている発言権を結果的に制限する点につき、合憲の判断を下したものである。換言すれば、議会における議事運営の効率化を図るべく、基本法で保障されている議員の権利を制約する地位が会派に与えられた判決であるといえる。⁽⁵⁾

また、一九六六年七月一九日判決（以下、「ヘッセン判決」と呼ぶ）では、会派と政党の法的地位の実質的な相違が宣言された。この判決は、政党を「組織化された国家機構」(organisierte Staatlichkeit)から切離すことによって、それまで政党に対して認められていた国庫からの包括的財政援助を違憲としたものである。他方、会派に対しては、「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」であると判示する。要するに、基本法二一条は政党を「憲法的制度のランクにまで高めた」とはいえ、政党は依然「自由に形成された、社会的・政治的領域に根を持つ集団」と解されるのに対し、会派は「憲法生活」において「必要不可欠な装置」(notwendige Einrichtungen)であり、連邦議会の機関に組込まれるとされたのである。⁽⁶⁾

「ヘッセン判決」で示された会派と政党との法的地位の区別は、一九八二年五月一九日の決定においてさらに強調されたといえよう。⁽⁷⁾そこでは、会派への国家からの支出金が公的な選挙戦のために使用されてはいけないと宣言された。ただし、「組織化された国家機構」に組込まれた会派への支出金が、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と解されたからである。⁽⁸⁾

そして、一九八九年六月一三日の判決（以下、「会派無所属議員判決」と呼ぶ）では、会派に属していない議員の法的地

位を強化する文脈の中で、会派自体の抜きんできた地位についても一層強く確認されたのである。⁽⁹⁾ 本稿では、この判決の有する意義および問題点を、必要に応じて扱っていくこととする。

第二節 政党に対する財政援助

現行ドイツ政党法は、第四章で「選挙運動費用の補助」、第五章で「機会均等化調整金」の規定を設け、各政党に対する国庫からの財政援助を制度化している。しかし、実体としての「政党に対する財政援助」といった場合には、かの「ヘッセン判決」以来認められている政党への「選挙戦費用の補助」(Erstattung von Wahlkampfkosten) だけでなく、会派や政党周辺財団 (eine der Partei nahestehenden Stiftung) への資金供与、また政党献金優遇税制という間接的なものも含まれると考えられている。⁽¹⁰⁾ もっとも、政党財政援助は本稿の直接の考察対象ではないので、詳述は避ける。⁽¹¹⁾

第三節 会派に対する財政援助

現在、連邦および州 (ここでは旧西ドイツの州) の会派は、単に「支出」(Zahlungen) という名目で実際にそれぞれの予算から財政援助を受けている。次に、その実態を概観しておこう。

一 連邦における会派への財政援助

まず、連邦の国庫から出される会派への支出の内容はといえば、一九八六年度連邦予算の説明書によると、それはすべての会派が受け取る基礎金額と会派の勢力によって計算される追加金額から構成されている。そして、一九七五年から国際的共同活動のための資金と会派職員の養成および研修補助金がそれに加えられ、さらに一九八三年以降は会派に Outreach している公務員への休暇手当も支払われている。⁽¹²⁾

では、会派への財政援助の実際の金額がいくらかといえ、一九八六年度連邦予算によれば、それは総額で六、〇四〇万マルク (約四八億三、二〇〇万円) である。その金額がいかに高いかということは、前述の連邦憲法裁判所に

よって容認された政党の選挙戦費用に対する援助金額とそれを比較してみれば明白である。四年ごとに行われる連邦議会選挙の費用のために国家が政党に支払う援助金は、最高額の引上げ以来有権者一人につき五マルク（約四〇〇円）の割合で支給されるので、有権者数を四、五〇〇万人とすると約二億二、五〇〇万マルク（約一八〇億円）になるが、会派への援助金額はそれよりも高いのである。すなわち、それは同時期の四年間の総額で、約二億四、〇〇〇万マルク（約一九二億円）にも達している。⁽¹³⁾

また、注目に値するのは、単に援助金の高額さだけでなく、さらにその金額の急激な増加である。会派への財政援助が開始された一九五〇年は三〇万マルク（約二、四〇〇万円）にすぎなかったのであるが、それが四〇年足らずのうちになんと六、〇〇〇万マルク（約四八億円）以上も増加しているのである。では、より詳細に一九六七年から一九八六年までの増加率をその他の数字と比較してみよう。例えば、(名目上の)国民総生産額の増加率は、約四、八七〇億マルク（約三八兆九、六〇〇億円）から約一兆九、四九〇億マルク（約一五五兆九、二〇〇億円）への約四倍であり、また、周知のように「費用の爆発的增加」と批判された法律上の疾病保険の支給金額の増加率は、一九二億マルク（約一兆五、三三〇億円）から一、一九六億マルク（約九兆五、六八〇億円）への約六倍であるのに比べて、会派への支出金の増加率は、驚くべきことに一四倍以上である。⁽¹⁴⁾

二 州における会派への財政援助

次に、州の議会内会派への財政援助の実態をみてみよう。財政援助の金額はすべての州を合わせると一九八六年には五、八二九万マルク（約四六億六、三三〇万円）に達しており、これはほぼ連邦の援助金額に近い数字である。その内容は、連邦と同様に基本金額と会派メンバーの人数によって計算される追加金額である。また、もちろん様々な基準によって計算される野党手当も通常は供与されている。さらに、ここでも注目に値するのは、援助金額の急激な増加

である。会派に対する国庫からの支出金は、当時まだ財政援助されていなかったブレーメン州を除いて、一九六七年では六六〇万マルク（約五億二、八〇〇万円）にすぎなかったのであるが、一九八六年には五、二八〇万マルク（約四二億二、四〇〇万円）にまで達し、その増加率はなんと約八倍になっているのである。⁽¹⁵⁾

- (1) Udo Müller, Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshöfe, NJW 1990, S. 2047.
- (2) 因みに日本では、会派は先例によって二人以上の議員で結成できることになっているが、実際には同じ政党に属する議員は同じ会派に属し、一の政党に属する議員のみで会派が結成された場合はその政党名が会派名となっている。また、かかる会派の所属議員数に比例して、委員会や参議院の調査会の委員等の選任が各会派に割当てられている（国会法四六条一項、五四条の第三項）。参照、浅野一郎編『国会辞典・用語による国会法解説』（一九八八、有斐閣）。
- (3) Joachim Scherer, Fraktionsgleichheit und Geschäftsrundungskompetenz des Bundestages, AÖR 112 (1987), S. 190.
- (4) 参照、苗村辰弥「会派の機会均等原則」九大法学五九号（一九九〇）一一八頁。
- (5) BVerfGE 10, 4.
- (6) BVerfGE 20, 56 (104f.).
- (7) Müller, a. a. O., S. 2047.
- (8) Müller, a. a. O., S. 2047; NVwZ 1982, S. 613f.
- (9) BVerfGE 80, 188 = NJW 1990, 373 = DÖV 1989, 719 = DVBl 1989, 820. また、本判決の事実の概要および判決内容については、村上武則・野本敏生・彼谷環「ドイツにおける議会内会派と会計検査院」広島法学一五巻三号（一九九二）一一二頁以下参照。
- (10) 参照、松浦一夫「西ドイツにおける政党財政援助の法的諸問題」早稲田政治公法研究二四号（一九八八）一二四頁、本秀紀「西ドイツにおける政党への国庫補助の法理（一）」名古屋大学法政論集一三四号（一九九〇）二七六頁の注二。
- (11) 政党財政援助に関する文献は多数あるが、ここでは、手島孝『憲法学の開拓線』（一九八五、三省堂）、竹内重年「憲法的観点からみた西ドイツ政党法の基本的諸問題——政党法の諸規定に関する連邦憲法裁判所の判例を中心として」今村成和教授退官記念『公法と経済法の諸問題・上』（一九八一、有斐閣）を挙げておくに止める。また、政党周辺財団への補助金供与の

違憲性をめぐる一九八六年七月一四日の連邦憲法裁判所判決については、前掲松浦論文(二六号、二三二頁以下)が詳しい。

(12) Hans Herbert von Arnim, Verfassungsfragen der Fraktionsfinanzierung im Bundestag und in den Landesparlamenten, ZRP 1988, S. 84.

(13) v. Arnim, a. a. O., S. 84.

(14) v. Arnim, a. a. O., S. 84.

(15) v. Arnim, a. a. O., S. 84.

第二章 会派への財政援助の法的问题

第一節 法的根拠

まず連邦では、会派への国庫からの支出については法律に明示的な規定がなく、年度別の予算にその根拠を有する。したがって、支出金額の具体的な確定も、予算に明示的あるいは黙示的に留保されているのであって、法律によるのではない。⁽¹⁾

他方、州においてはヘッセン州を除いてすべて、法律が会派への支出について明示的に規定している。すなわち、バイエルン州では予算法に、それ以外の州では国会議員法にその根拠を見いだすことができる。したがって、いくつかの州では、支出の具体的な金額についても以前は確かに法律それ自身で規定していたのである。例えば、シュレスヴィヒ・ホルスタイン州は一九六七年まで、またバーデン・ヴュルテンベルグ州は一九六八年まで、そしてノルトライン・ヴェストファーレン州は一九七九年までそうであった。しかし、それらはすべて現在では削除されているのである。またその例外として、ハンブルグ州とラインラント・プファルツ州においては、当該法律の中に現在でも具体的な金額が規定されている。しかし、それは公務員の給与の上昇下降に応じて変動することになっているので、実

質的な意味で法律の根拠があるとはいえないであろう。以上のことから、州においても連邦と同様に、支出の金額の確定は予算によって行われているのであって、法律によって行われるのではないことがわかる。⁽²⁾

以上の事実は、前述の会派への財政援助の莫大な増加と本来的に関連するかもしれない。なぜなら、支出の増額を
する際予算の作成によるほうが法律の修正を行うよりも容易であると推測されるからである。⁽³⁾

第二節 支出金額の確定手続

一般的にいえば、予算において支出金額を確定する際に中心的地位を占めるのは、予算案の動議権を有する専門委員会であり、それは最終決定の実体的な内容にも広範に影響を与えることになる。

連邦では、予算のための見積案 (Voranschlag) の動議権を有するのは議院運営委員会である。その見積案について連邦議会の予算委員会は異議を唱えることができるが、それは、単に議院運営委員会との折衝 (Benehmen) においてのみである (連邦議会議院規則六条三項三文)。さらに確かに、連邦大蔵大臣および連邦政府は連邦議会の見積案を修正することができる。しかしその場合、その他の見積案に関しての手続 (連邦予算法二八条一項二文、二九条二項) とは異なり、その修正案には連邦議会の見積案をそのまま添付しておかなければならないのである (連邦予算法二八条三項、二九条三項)。そして、最終的決定を行うのは、連邦議会とその準備委員会、つまり議院運営委員会と予算委員会である。⁽⁴⁾

第三節 議会の自己利益についての決定

前述のように、国庫からの会派への財政援助を最終的に決定するのは、他ならぬ議会である。したがって、議会はまさに自分自身の利益について決定を下すことになる。なぜなら、議会は諸会派から構成されているので、決定権者が同時にまたその議決の関係者または受益者となるからである。確かにそれが問題であるのは、「決定権者はその結

論に対して何ら自分自身の利益を有するべきではない」という代表制民主主義の基本原則に抵触する点においてである。しかし、その他の点では、会派への国家による財政援助について議会が決定することには何ら疑問がないであろう。なぜなら、議会以外にそのことを決定すべき適任者は現在のところ存在しないからである。また、自分自身の利益についての決定のその他の事例（例えば、議員の補償金、政党への財政援助）においても、それは依然として議会の決定権限に包括されているのである。したがって、会派への国家による財政援助について、議会が自己承認および自己形成することは避けられないのである。それゆえ、会派への財政援助の規律に関する議会の決定は確かに憲法違反ではないかもしれないが、しかし、その財政援助に対する有効なコントロールの必要性は決して否定されえないであろう。⁽⁵⁾

さて、議会が自分自身の利益について決定することに対して実際に司法府はどのように判断しているのだろうか。そのことについて連邦憲法裁判所が初めて司法的判断を下したのは、議員の補償金（＝報酬）に関して争われた一九七五年一月五日判決（以下、「歳費判決」と呼ぶ）においてである。それは以下のような二つの主要部分から構成されている。

一つには、補償金の額が公務員の給与に連結することを定めた国会議員法の規定に関する。すなわち、連邦議会議員は、俸給表区分B—1の公務員基本給の三分の四を受け取る連邦大臣クラスの三分の一に当たる基本補償金を——当時はまだ非課税で——支給されることになっていた。そのことによって、公務員の給与上昇が自動的に議員の補償金の上昇に繋がっていたのである。連邦憲法裁判所は結論として、その連結が違憲であると判示した。なぜなら、その連結によって、「補償金の額におけるあらゆる変更を本会議で討議し、国民の目の前でそれについて独立の政治的な問題として決定する」という必然性が議会から奪われてしまうからであり、また、憲法は補償金の額について

説 議会の独立の決定を要求している⁽⁷⁾、というのである。

論

また、もう一つは、州議会の議長に補償金額の一部の確定を授權していたザールラント州国会議員法の規律に関連している。連邦憲法裁判所は、議会の決定権限がその議長に委任されることを非難した。なぜなら、その委任を容認すれば、議員の財政的援助の確定について国民のコントロールが及ばなくなるからである。すなわち、確かに、議員の補償金が問題である場合、議会制民主主義においては議会が自分自身の利益について決定することは不可避であるかもしれない。しかし、まさにそのような事例においてこそ、民主主義的かつ法治国家的な原則を通じて、意思形成過程の全体が国民にとって見通しがよいことと、その結論が国民の目の前で議決されることが要求されるはずである。なぜなら、それが唯一の有効なコントロールになるからである、⁽⁸⁾というのである。

要するに、「歳費判決」によれば、議員の受け取る歳費の金額に関する決定は議会によってなされなければならない。その他のものに委ねられてはならないということであるから、この判決は、連邦憲法裁判所が一九七〇年代に判例法理として形成した「議会の留保」あるいは「本質性理論」⁽⁹⁾の適用事例の一つといえるかもしれない。そして、この判決で特に注目されるのは、連邦憲法裁判所が議会の自己利益についての決定に対する有効なコントロールとして国民にとっての公開性を明白に要求していることである。

- (1) v. Armin, a. a. O., S. 84.
- (2) v. Armin, a. a. O., S. 84.
- (3) アルヒムは、法律上のコントロールがなく、予算によって急激に増加した党派への財政援助の状況を「底無しのも」(in Faß ohne Boden) と表現している。 Vgl. v. Armin, a. a. O., S. 84.
- (4) v. Armin, a. a. O., S. 85.
- (5) v. Armin, a. a. O., S. 85.

(9) BVerfGE 40, 296.

(7) BVerfGE 40, 296 (316f.).

(8) BVerfGE 40, 296 (327).

(9) なお最近の「本質性理論」の議論については、村上武則・石森久広・野本敏生「西ドイツにおける法治国家と現今の諸問題」『国際比較法制研究・ユリスプルデンティア』①(一九九〇、ミネルヴァ書房)一一七頁以下参照。

第三章 会派への財政援助に対するコントロールの諸形態

第一節 裁判所によるコントロール

連邦憲法裁判所の「ヘッセン判決」⁽¹⁾は、一方で政党への国家による財政援助に制約を設けたのであるが、他方、それは結果的に会派への国家による財政援助に弾みを付けることになってしまった。というのも、連邦憲法裁判所が会派への財政援助に対する有効なコントロール、特に議会による公開性コントロールや会計検査院を通じてのコントロールの必然性を何ら積極的に強調せず、また同時に消極的な意味でそのコントロールを実体的な制約から除外していたためである。

換言すれば、この判決が会派への国家による財政援助を制約しただけでなく、さらにそれに対する有効なコントロールについて言及しなかったために、自分自身の利益について決定している議会がいわば堰を切ったようにその資金の急激な増加を正式に推し進めることになったのである。例えば、バイエルン州やニーダーザクセン州では、この判決直後の一九六七年から国庫からの会派への支出が開始されることになった。また、その支出金額についてもそれ以後大部分の州において、しばしば明白な理由なしに大幅に増加されていったのである。⁽²⁾ それゆえ、「ヘッセン判決」は別名で「政党財政援助判決」というよりも、むしろ実質的には「会派財政援助判決」と呼ぶほうが適切であるかも

しれない。⁽³⁾

また、会派への財政援助が争点の一つとなった判決が最近下されており、それが一九八九年六月一三日の「会派無所属議員判決」⁽⁴⁾である。これは、会派に属さない連邦議会議員が国民代表としての自己の権利の確認とともに、国庫から会派へ支出されているのと同額の財政援助を求めた事件であるが、それに対して、連邦憲法裁判所は、一方で会派無所属議員の委員会への参加権を容認しながらも、他方で会派無所属議員への財政援助の必要性を認めなかったのである。この判決によれば、会派への財政援助が正当化されるのは、それが「協調行動の必要」(Koordinationsbedarf)の充足という会派に特有な活動に奉仕する限りにおいてであり、その基準によって連邦会計検査院は会派の財政資金について検査しうる、という。したがって、この判決は確かに会派への財政援助について一定の枠組を与えるとともに会計検査院によるコントロールの必要性を認めているのであるが、しかしながら、そこで提示された「協調行動の必要」の充足という基準は、後述するように、およそ明瞭なものとはいえないであらう。⁽⁵⁾

以上のように国庫からの会派への財政援助に対する裁判所のコントロールは現在のところまだまだ不十分であるので、そのコントロールは将来的に憲法訴訟等を通じて実務的に整備される必要があるし、またその議論もますます精緻化されなければならないであらう。

第二節 議会および国民によるコントロール

基本法二二条一項四文によれば、政党は「その資金の出所および使途について、並びにその財産について、公開の報告をしなければならない」という。この規定は明らかにもっぱら政党のみを拘束しているので、会派はこれまでまったく公開の報告書を提出したことがない。しかし、この実務上の取扱いが憲法上容認されうるかといえ、それは疑念のあるところであらう。⁽⁶⁾

確かに、政党と会派は区別されるべきである。なぜなら、前述のように、会派は「組織化された国家機構」の一部に組込まれ、それゆえ会派に対して国家による財政援助が十分になされうのに対して、政党はそれと事情を異にするからである。しかし、その区別の必要性を認めるとしても、会派の財政が政党ほどには厳しい公開性コントロールに付されないことを正当化してはならない。逆に、会派が排他的にしかもまさに優先的に国庫から財政援助されている状況に鑑みれば、政党に対する公開性の規定をまさに会派に対しても適用することが要求されるであろう。それは、基本法二二条一項四文の成立した経過をみても確認されることである。⁽⁷⁾

すなわち、一九八三年までの基本法はもっぱら政党資金の出所の公表のみを規定し、それによって財政的に政党の背後にいる者についての透明性をもたらしていただけであった。確かに、政党がもっぱら私的な財源からのみ財政援助されていた時期には、それで十分であったろう。例えば、ワイマール共和国時代には、政党に対してはいかなる国家的な援助も行われていなかったし、また、それが考慮されることさえもなかった。それゆえ、基本法の制定に関する議事委員会としても、政党への献金の出所を公表し、財政的に政党の背後にいる者を国民に明らかにすることのみで足りたのであった。しかし、基本法制定後、国庫からの政党への財政援助が開始され増大されるとともに、公的な財政措置に対して通常行われるコントロール手続が政党の財政に対しても及ばなければならなくなり、そのため、資金の出所に加えてその使途と財産をも政党の公開義務の内容に包含する必要が生じたのである。そこで、政党財政援助委員会が相応の基本法改正を発案し、基本法二二条一項四文は一九八三年二月二日の第三五回改正法律⁽⁸⁾により現在のように変更され、翌年から発効したのである。以上のような政党資金の使途と財産の公開は、今や政党よりもかなり莫大な金額の援助を国庫から受け、しかもそれ自身「組織化された国家機構」の一部である会派に関しても当然に妥当しなければならぬであろう。⁽⁹⁾

かつて政党財政援助委員会は、法律上の新たな規律を設けることによって、会派が連邦議会議長に対して公的な資金の使途に関する報告を定期的に行うこと、そしてその報告書を連邦官報に公表することの義務づけを提案した⁽¹⁰⁾。しかし、そもそも、そのような公開性コントロールは既に憲法上命じられているのではないかということである。実際、このことを肯定する理由が以下に述べるようにいくつか存在するのである。

まず一般的にいつて、そもそも公的な資金を使う者は原則として国民に報告しなければならないであろうが、さらに会派への財政援助の場合にはより本質的なものがそれに付け加わる。すなわち、ここでは第三者が消費する国家資金を問題にしているわけではなく、むしろ議會を構成する会派が自分自身の利益について決定し承認した資金援助を問題にしているのである。しかも、その資金援助はしばしば政党間のカルテル形態に相応して生じるが、それに対しては与党対野党のコントロールメカニズム (Regierungs-Oppositions-Kontrollmechanismus) は働かないのである。それゆえ、国家権力の行使に対して行われるコントロールのなかでこの場合に必要なコントロールを行いうるのは、憲法裁判所以外ではもっぱらなお、市民、選挙人、納税者および新聞・放送局などのメディアを含めた国民だけなのである。そして、ただ会派の資金の使途および財産が公表される場合にのみ、会派への国家による給付の必要性・適切性が判断されるのである。換言すれば、形式的には国家によって、実際には会派によって自分自身の利益についての決定という方法で承認された予算手段の正当性の有無を国民が判断することができるのは、会派がその支出措置と財産について公開の報告をする場合のみである。したがって、その報告がなければ、租税手段から会派への財政援助の可否、方法および金額に対する必要な国民のコントロールは可能ではない⁽¹¹⁾。正当にも、連邦憲法裁判所は「歳費判決」⁽¹²⁾において、まさに自分自身の利益についての決定の場合に国民のための公開性コントロールを要求していたのである⁽¹³⁾。

またそれ以上に、会派の資金の使途および財産の公開性が要求されるのは、会派の資金が政党目的のために使用され、そして本来の目的を逸脱して乱用されることを防止するためである。その乱用が実際に行われたか否か、また国家による支出が「会派の需要」を通じて正当化されるかどうかは、会派の収入と支出についても公開の報告がなされる場合に初めて確認されるのである。したがって、会派の財政について公開の報告をする義務は、それがなければ国家による会派への財政援助がその目的規定を逸脱して憲法違反となる危険を除去することができない、という状況に鑑みても肯定されるであろう。⁽¹⁴⁾

第三節 会計検査院によるコントロール

一 検査権限の法的根拠

(1) 基本法一一四条二項は、会計検査院に連邦予算の執行に関して検査する義務を課している。そして、予算総則法(HGG)四二条一項および連邦予算法・州予算法(BHO/LHO)八八条一項がこの規定を受け、会計検査院に対して、連邦もしくは州のすべての「予算の執行および経済運営」(Haushalts- und Wirtschaftsführung)を検査する役割を与えている。しかし、このことからすぐに、会計検査院には会派の財源をコントロールする権限が与えられているのだと解せるだろうか。

この問題については、かの「ヘッセン判決」において連邦憲法裁判所が確認したように、会派が「組織化された国家機構」の一部分であり、それゆえに国庫からの財政援助が許されているという点に鑑みても、⁽¹⁵⁾積極的に考えてよいと思われる。またアルニム(v. Arnim)も、これを肯定する立場をとる。以下、彼の論理構成に従って、その根拠を示してみたい⁽¹⁶⁾。

(イ) まず、会派を政党と区別して、前者が「国家領域」外では存在しない組織であることの確認から出発する。⁽¹⁶⁾す

なわち、会派は、「議院規則によって承認され、かつ固有の諸権利を与えられたところの連邦議会の部分であり、かつ恒常的組織である」⁽¹⁷⁾。それゆえ、会派は政党とは異なり、国家予算から一般的財政援助が許されるのである。

(四) 次に、予算総則法四二条一項および連邦予算法・州予算法八八条一項にいうところの「連邦」もしくは「州」が、政府およびそれに従属した機関の領域だけでなく、議会の領域をも指すことを明言する⁽¹⁸⁾。換言すれば、議会当局の資金は、間違いなく会計検査院のコントロールに服することになる。だが、そのことからさらに、「組織化された国家機構」の一部たる会派の（予算案における）資金の使途もまた、予算法でいう「連邦」もしくは州の「予算の執行および経済運営」に該当するのである⁽¹⁹⁾。

(ハ) とところで、制限された予算のなかで年々僅かしか拡張されない公的資金に対して、その管理者 (Caretaker) は通常、経済的で節約的な資金の使途に関心を抱くものである。なぜなら、資金の無駄遣いが、本来予定されている任務以外の他の任務の遂行のために生じるに違いないからである⁽²⁰⁾。しかし、もし、資金の管理者自身がその収入の増額について決定できるとすればどうであろうか。公的な資金の浪費に対するこのような自制心に頼る歯止めは、その実効性を喪失することになる⁽²¹⁾。そうした事態は、いかに多くの資金を国家から生ぜしめるかにつき、それ自身が決定する会派の場合には特に顕著である。会派は、援助される公的資金の額自体を決定し、これまでそれが経済的に使用されたか否かにつき何ら考慮することなく、ほとんど無制限に、例年増額を決定している。このように、会派は、資金の使途の経済性をこれまで特に強調する必要がなかったため、支出行為において紀律正しく使おうと努力する必然性を感じない⁽²²⁾。だが、公的資金の使途が腐敗されるべきでないならば、実効的なコントロールが必要である。このコントロールこそ、会計検査院の責務なのである⁽²³⁾。

(ニ) 先に述べたように、連邦議会議院規則一〇条一項は、会派の定義づけを行っている。ゆえに、会派の存在は、

当然この規定の要件を充たしていることを必要とするともに、あらゆる場合において議会の任期に左右される。しかし、こうした状況は、会計検査院による会派の財政コントロールとは矛盾しない。⁽²⁴⁾ けだし、当該会派が存在しなくなつて、会派との間で締結された契約がそのパートナーたる会派を失い、かつ会派の財産がその所持人たる会派を失うという事態が起こつても、それによつて会派の「組織化された国家機構」の部分としての性格まですぐには排除されないからである。⁽²⁵⁾

(4) 会計検査院によるかかる会派の財政コントロールは、最終的に会派が、基本法三八条一項二文における、いわゆる「独立した議員」(unabhängige Abgeordnete) から成る自律的なものだということとも矛盾しない。⁽²⁶⁾ それは、大学や自治体、あるいは郡のように、国家から財政援助を受けている他の自治的な機関もまた、会計検査院によるコントロールを免れないということから推論される。⁽²⁷⁾

(2) 以上のような会計検査院による会派の財政コントロールを予算総則法四二条一項と連邦予算法八八条二項から導き出す方法とは別に、連邦予算法九一条に基づいてもまた検査できるかどうか⁽²⁸⁾が争われる。同法九一条一項三文は、「連邦(もしくは州)会計検査院は、連邦(もしくは州)行政以外の機関が連邦(もしくは州)から寄附金(Zuwendung)を受領していれば、それを検査する権限がある」と定めている。この規定から、連邦行政の外に位置する議会(およびその構成部分である会派)がかかる「寄附金」を受領していれば、会計検査院の検査対象になることが必然的に導かれる。ただここで問題になるのは、会派への支出がこの「寄附金」に該当するのかどうかである。一体、何を⁽²⁹⁾もつて「寄附金」とされるのだろうか。

「寄附金」の定義については、同法二三条が参考になる。そこでは、法律上給付が義務づけられている金銭の場合には「寄附金」として扱われないのだと解されている。⁽²⁸⁾ すなわち、裁量的な給付だけが「寄附金」と呼ばれる。

本来、基本法一一〇条二項一文によれば、予算は予算法律によって確定されるのであるが、前述のように(第二章第一節)、会派への金銭給付に対して法律でその根拠と金額の両方が定められているのはハンブルグとラインラント・プファルツの二州にすぎない。その他の州では、現在、給付に対する根拠のみが規律されており、厳密な額は予算によって確定されている。また、連邦とヘッセン州にいたっては、何の法律上の規定も有していない。さらに、諸法律が連邦官報に掲載される(基本法八二条一項)のに比し、予算は全体案しか官報に掲載されず(連邦予算法一三条の四)、それに基づいて承認・説明がなされるはずの個別案・章・費目は非公開とされている(同法二条二文)。ゆえに、国民によるコントロールの視点からしても予算は法律と同一視することはできず、よって予算においてのみ確定される会派への金銭給付は「寄附金」と解せる。⁽³⁰⁾

他方、ハンブルグとラインラント・プファルツに関しても次のような問題が残存する。すなわち、この二州は確かに、会派に対する支出金額について具体的な法律で言及してはいるが、当該金額は公務員の給料の上昇率に応じて変動する⁽³¹⁾。このことは、かの「歳費判決」でも指摘されたように、報酬の額については議会が自主的に決定すべきであるという憲法上の要求にも合致しない⁽³²⁾。ゆえに、この二州に関しても、会派に対する支出金額は実質的に法律上確定されていないとすることができる。よって、この場合の支出金も「寄附金」に該当する⁽³³⁾。

二 検査の具体的問題点

以上のように、会派の資金の用途は会計検査院によるコントロールに服することがわかるが、しかし現在のところ、会計検査院は何ら正式な制裁手段を有していない。とはいうものの、会計検査院の検査報告は、会派自身だけでなく、国民に対する情報提供材料であるため、それが有する意義は大きい。

現実に会派の資金の用途に対する会計検査院のコントロールが可能になった場合、新たな問題が生じる。一九八九

年の「会派無所属議員判決」が、会派への財政援助はそれに特有な活動、すなわち「協調行動」に対してのみ認められると宣言したことから、ヘッセン州会計検査院長ミュラー (Müller) は、従来会派に支出されたきた財政援助の二〇％は削減されるであろうと予想する⁽³⁴⁾。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、かつ網羅的な情報収集等のことである。会派はかかる行為を通して、異なった立場を行動・伝達能力を有する組織へと統合していくわけである。しかし、判決が要求する「協調行動」は、何を基準に判断しうるのであろうか。ミュラーは、以下のように会派への支出金を諸経費別に分類・検討することによって、この問題につき一定の示唆を与える。

まず第一に、人件費と物件費 (Personal- und Sachkosten) に関してである。各々の国会議員はその活動のため、国会議員法一二条によって国庫から一定の財政援助を受けている。議員は自己の政治的立場を形成すべく、その資金を使って協力者を雇うことができる。しかし、その議員が会派に所属していれば、会派に対して支払われた資金を乱用して自己の目的を達成する可能性が生じる。その場合には、会派への資金はもはや純粹な「協調行動」のために使用されているとはいえない。このように、会派の協力者のいかなる活動が純粹な「協調行動」に該当するか、實際その限界づけは非常に困難である⁽³⁵⁾。

第二に、鑑定や専門的意見の供与の経費 (Gutachter- und Sachverständigenkosten) についてである。もっとも、鑑定や専門的意見の供与を受けるためには、会派はその協力者と明白な委託契約を締結するはずである。よってこの場合は、上述した人件費・物件費の場合よりも「協調行動」のために使用されたかどうかの判断が容易になるであろう⁽³⁶⁾。

第三に、諸会議 (Seminare, Tagungen, Veranstaltungen) の経費である。この中には通常、会派所属議員の諸会議への参加費、宿泊費、食費、さらに時には日当までが含まれる。その会議が会派本来の「協調行動」のために催されている

るかどうかという実質的問題はさておき、ここでは特に、「議員のための教育費」(Fortbildung für den Abgeordneten)という名目の経費は除外されるべきであらう。ただし、それは議員個人への援助として既に予算の中に包含されているものであり、したがって会派としての「協調行動」の範囲を凌駕するからである。⁽³⁷⁾

そして最後に、会派の広報活動(Offentlichkeitsarbeit)の経費についてである。これまで会派の広報活動に対しては、慣行として予算措置がとられてきた。しかし、次の二点から、広報活動自体は会派の「協調行動」として認められるかどうか疑問が生じる。一つは、会派が行わねばならない活動指針(Beschreibung)の中には広報活動の名は出てこないこと、そしてもう一つは、広報活動はその本質上、上記指針において列挙される諸任務を単に伝達する活動にすぎないということである。しかし、これに対しては、以下のような反論が成り立つ。すなわち、これまでも再三述べてきたように、会派は連邦議会の恒常的組織として「組織化された国家機構」に組込まれることにより、「連邦議会の活動」(Tätigkeiten des Bundestages)を行っていると解せる。よって、連邦議会に対してはその広報活動につき財政援助がなされているので、議会の構成部分である会派に対しても、当然それが行う広報活動のための資金が交付されねばならない、というものである。ただし、「会派無所属議員判決」はこの問題につき一切判断を行っていないので、広報活動の経費に対しては、結局従来通り認められていくだろうとされる。⁽³⁸⁾だが、ここで注意されねばならないのは、あくまでもその活動が客観的に行われること、すなわち「協調行動」の成果を宣伝しうるにすぎないということである。このようにみてくると、判決が求める「協調行動」に対しては、現在のところ精確な基準は存在していないようである。それゆえ、会計検査院が会派への財政援助を検査する場合には、かかる「協調行動」概念の内実と外延の明確化がその前提とならう。

(1) BVerfGE 20, 56. この判決は「政党財政援助判決」と呼ばれることがある。Vgl. v. Arnim, a. a. O., S. 83f.

- (2) 詳細な例示については、vgl. v. Arnim, a. a. O., S. 85.
- (3) v. Arnim, a. a. O., S. 85.
- (4) BVerfGE 80, 188 = NJW 1990, 373 = DÖV 1989, 719 = DVBl 1989, 820.
- (5) 本稿第三章第三節参照。その詳細については、村上・野本・彼谷前掲論文二二頁以下参照。
- (6) v. Arnim, a. a. O., S. 88.
- (7) v. Arnim, a. a. O., S. 88.
- (8) 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 21) v. 21. 12. 1983, BGBl. I, 1481.
- (9) v. Arnim, a. a. O., S. 88.
- (10) v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (11) 逆に、もし会派が実際に献金からその財政を賄っており、そしてまた公的な資金の直接的な増額によっても財政援助を
れているとするならば、その資金の用途についての公開の報告が会派の場合に要求される必要はまったくないのであろう。
- (12) BVerfGE 40, 296 (327).
- (13) 詳細については、本稿第三章第三節参照。
- (14) v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (15) BVerfGE 20, 56 (104).
- (16) v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (17) BVerfGE 20, 56 (104).
- (18) Vgl. Heuer, in: Heuer/Dornach, Hdb. der Finanzkontrolle, Art. 114 GG, Rn 50f.
- (19) v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (20) v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (21) Vgl. v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (22) Vgl. v. Arnim, a. a. O., SS. 89-90.
- (23) v. Arnim, a. a. O., S. 90.

- (24) v. Arnim, a. a. O., S. 90.
- (25) Vgl. v. Arnim, a. a. O., S. 90.
- (26) v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (27) v. Arnim, a. a. O., S. 89.
- (28) Vgl. v. Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, S. 51ff.
- (29) Vgl. Heuer, in : Heuer/Dommach, a. a. O., § 91 BHO, Rn 6.
- (30) v. Arnim, a. a. O., S. 52.
- (31) v. Arnim, (Anm. 2), S. 88.
- (32) BVerfGE 40, 296 (316f.).
- (33) 一方「シュラーの見解によると」、「会派無所属議員判決」において会派は一層「組織化された国家機構」に組込まれたため、会派に対する支出金はもはや「外部」に対する「寄附金」とは解されなくなり、連邦予算法九一条に基づく検査は不可能なのである。だが彼にあっては、この判決によって、会派への支出金を他のすべての予算と等置することができるようになったので、基本法一―四條二項、予算総則法四二條一項および連邦予算法八八條一項に基づいて、会派への資金に対する検査することが、かえって容易になったと解せられている。この点、村上・野本・彼谷前掲論文二二五頁参照。
- (34) Vgl. Müller, a. a. O., S. 2048.
- (35) Vgl. Müller, a. a. O., S. 2048.
- (36) Vgl. Müller, a. a. O., S. 2048.
- (37) Vgl. Müller, a. a. O., S. 2048.
- (38) Vgl. Müller, a. a. O., S. 2048.

おわりに

以上のように、ドイツにおける議会内の会派への財政援助およびその法的コントロールの問題点について検討して

みた。会派への財政援助に対するコントロールは、司法権、議会および国民によるコントロールと並んで、会計検査院によるコントロールも機能しなければならない。それらは、まさしく相互に補充しあいながらコントロール効果を高めているのである。

我が国においても、議員の立法に対する調査研究の推進に資するための必要な経費の一部として、各会派に、立法事務費が交付されている（国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律⁽¹⁾）。それゆえ、ドイツにおける同じように、我が国においても、会派への財政援助に対する有効なコントロールが存在しなければならぬであろう。しかし国のレベルにおいては、司法権によるコントロールの可能性は薄い。そこで、国会、国民および会計検査院によるコントロールが重要となる。とりわけ専門的な財政コントロール機関としての会計検査院によるコントロールに期待がかけられよう。他方、地方公共団体のレベルでは、コントロールの手法としては、住民訴訟による司法的コントロールの可能性が存在する⁽²⁾。けれども、地方公共団体の議会内会派への財政援助は、市民の関心事の外に置かれたままになっているというのが現実ではなからうか。幸い、国とは異なり、自治体住民によるアクセス手段に関しては、情報公開条例が手懸かりになりうる。しかし、多くの自治体では実施機関としては議会は含められていない。ただ、広島市公文書公開条例などには、議会も実施機関に入れられているので、住民のアクセスの途も存在しているように思われる。ともあれ、我が国においては、国のレベルでも、地方公共団体のレベルでも、現在のところ、議会内会派への公的財政援助のコントロールに関しては、あまり問題にされていないというのが実際の姿ではなからうか。かかる状況は、しかし、会派のもつ意義を軽視しているともいえよう。このような意味で、ドイツにおける議会内会派への財政援助のコントロールの議論は、我が国も参考にしなければならない点が多いように思われる。

(1) 浅野前掲書一一二頁、一一八頁参照。

(2) ただし、その場合でも、我が国においては、地方議会の会派に対する財政援助の適法・違法が争われているのみであり、ド
イツにおけるように「協調行動」という基準でもって、不当性にまで突っ込んで議論されているわけではないのが実状であ
る。この点、神戸地判昭五九・三・七判時一一二〇号三〇頁参照。なおまた、この判例に対する数少ない評釈として、村田哲
夫「市議会各会派に対する市会調査研究費等支出差止住民訴訟事件」判例地方自治七号一七頁参照。

〔追記〕 なお、本稿は広島大学大学院における共同研究の成果である。執筆担当部分は、章順にいつて、はじめにを村上武則、

第一章第一節・第二節を彼谷環、同章第三節を野本敏生、第二章を野本、第三章第一節・第二節を野本、同章第三節を彼
谷、おわりにを村上が担当している。