

ドイツ連邦議会の自律権についての考察

苗 村 辰 弥

問題の所在

- 1 連邦議会の議事規則の自律
 - (1) 基本法と議事規則の自律
 - (2) 議事規則の自律の意義の歴史的変遷
- 2 議事規則の自律の対象事項
 - (1) 議事規則の自律の対象
 - (2) 議事規則の自律事項の流動性
- 3 議事規則と法律
 - (1) 議事規則事項の法律による規律の可否をめぐる学説
 - (2) 連邦憲法裁判所の判断とそれに対する批判
- 4 基本法による制約と連邦憲法裁判所による法的統制
 - (1) 議事規則の自律の基本法による制約
 - (2) 議員の参画権と議事規則の自律

総括

問題の所在

本稿の課題は、ドイツにおける連邦議会の自律権、いわゆる議事規則の自律について、その意義、およびそれに関する諸問題を考察することにある。

日本国憲法の下において、権力分立原理から、国会を構成する両院は、その権能の行使の仕方について、行政権・司法権および他院による干渉から自由で

あることが要請される。この憲法上独立した地位に由来する各種の自主的権能を総称したものが議院自律権と呼ばれる。それは単一の権限を指すわけではなく、議院がその内部組織について自ら決定できる組織自律権、そうした組織立てを前提として議院がどのように事務を処理し議事を進めていくかについて決定する運営自律権、財務自律権という各種権能から成る。この中でも、運営自律権に由来する手続準則決定権が、議院自律権の中核を形成する。衆・参各議院は、憲法で定められた準則の他は、原則的に全て自律的にその手続準則を決定できる。そして、「両議院は、各々その会議その他の手続および内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる」と定める日本国憲法58条2項は、完全自律権の思想に立ち、そうした各議院の手続準則を認めるものである⁽¹⁾。

ここにいう完全自律権の思想とは、政府の命令により議院手続準則を事前に決定しておく方法、法律で議院手続準則を詳しく特定する方法、憲法典に議院手続準則についての詳しい定めを置きその実効性を確保する方法のいずれかの方法によって議院自律権の内容を縮減し、制限するという方向を採る「制限的自律権」の思想に対抗する形で、組織自律権・運営自律権・財務自律権を文字通りの形で実現しようとするものである⁽²⁾。

この完全自律権思想に立つならば、各議院の手続準則・運営については裁判所による審査が及ばないことになるのであって、判例上も、法律の議決の有効・無効が争われた警職法改正無効事件において、最高裁判所は、当該法律が「両院において議決を経たものとされ適法な手続によって公布されている以上、裁判所は両院の自主性を尊重すべく同法所定の議事手続に関する所論のような事実を審理してその有効無効を判断すべきでない」⁽³⁾ という判断を示している。

ところでドイツ連邦議会に目を向けると、連邦議会の自律権が基本法に基づく権能として認められ、その規律対象は広範に解されており、また規律法形式についての議論が盛んになされている一方で、連邦議会議事規則が憲法である基本法の下位にあることが認められている。そして、連邦議会の議事手続準則についての詳細な定めが基本法に置かれてはいない点で、制限的自律権思想に立っていないようにみえる反面、議事規則および議事に関する連邦議会の議決

が連邦憲法裁判所による統制を受けることが認められている点で、連邦議会の自律権は制限的なものであるようにもみえる。

そこで、本稿では、そのような特徴を有するドイツ連邦議会の自律権について考察を加えてゆきたい。

- (1) 大石真『議会法』（2001年、有斐閣）155頁以下。
- (2) 同上157頁。
- (3) 最大判昭和37年3月7日・民集16巻3号445頁。

1 連邦議会の議事規則自律権

(1) 基本法と議事規則の自律

ドイツにおける定義によれば、「議院の自律 (Parlamentsautonomie) 権」とは、議院自らが自らを組織し管理する権利、すなわち、議事規則事項の規律に際する、他の国家機関の法的影響力からの議院の独立性と自立性の保障である⁽⁴⁾。

ドイツ基本法は、40条1項2文において、「連邦議会は議事規則を定める」と定めているが、これが連邦議会の自律権を保障するものとして解されている。

すなわち、ドイツ基本法40条の規定は、いわゆる議院の自律の中核を成す規定であり、議院の自律は、基本法20条2項に錨着された国民主権原理と権力分立原理の表れであり、国民代表の独立性と自立性を保障すべきものである⁽⁵⁾。

そして、議院の自律は、議事規則の自律 (Geschäftsordnungsautonomie) に、その実際に最も重要な表現を見出す。ドイツの学説における理解によれば、議院の自律は、議事規則の自律に示されるものであり、この議事規則の自律は、連邦議会在自らの作業形式と手続を自らの責任で形成し得ることを保障する⁽⁶⁾。

すなわち、基本法40条1項2文は、連邦議会在他の憲法諸機関の関与なしに自立して自ら議事規則を定めることを定めており、議事規則の規律に際しての議院のこの自立性は、伝統的に、議事規則の自律という概念で表現されている⁽⁷⁾。議事規則自律権は、基本法39条3項が定める会議閉会・再召集権、基本法41条が定める選挙審査権、基本法46条2項ないし4項が定める議員刑事訴追権等、

数ある連邦議会の自律権の一部である。議事規則自律権は、連邦議会の組織と議事手続を対象とするものである⁽⁸⁾。

この連邦議会の議事規則の自律は、連邦議会の憲法上の地位に基づくものである。連邦議会は「憲法機関 (Verfassungsorgan)」である。憲法機関の中心的なメルクマールは、「原則的に他の機関に服属せず、憲法によって認められた作用の行使に当たって自立的であり、憲法自体によって許容されている場合にのみ他の諸憲法機関の影響力行使を許容しなければならない」ということである。このような、憲法機関としての連邦議会の独立性からの帰結として、その内部組織作りに際しての自立性が認められる⁽⁹⁾。それゆえ、議事規則の自律の第1の目的は、他の憲法機関の干渉からの保護にあるとされる⁽¹⁰⁾。

さらに第2の目的は、議会内部の規律の機能確保である。人数上大規模な合議体としての連邦議会は、数多くの議員から連邦議会という組織としての全体意思を形成してゆこうとするならば、個々の議員の権利と義務、委員会の手続、連邦議会の組織についての秩序づけが必須のものである⁽¹¹⁾。そして、連邦議会がその課せられた任務を果たし得る能力は、基本法の個々の条文に基づいて機能し得る民主的国家機関が発展するための不可欠の前提であるということからして、連邦議会の活動能力確保は、最終的には基本法20条の定める民主制原理に錨着される⁽¹²⁾。ここで議会の活動能力を確保すべく、連邦議会の組織・手続を具体的に形成する道具となるのは連邦議会議事規則である。

(2) 議事規則の自律の意義の歴史的変遷

そもそも、議事規則の自律の第1の意義は、議院の内部事項の規律についての、行政権からの制度的な対外的な独立にあるとされる。

事実、歴史的にみて、ドイツにおいて議院の自律権を求める闘争は、議事進行、内部組織、懲罰を、他の憲法機関、特に行政権から独立して、議院自ら規律する権利を求める闘争であった。1848年12月5日プロイセン憲法、1848年1月31日プロイセン憲法、1849年フランクフルト憲法草案において、この権利は初めて保障され、1871年4月16日ドイツ帝国憲法27条2文、そしてワイマール憲法26条において発展されてきた。基本法40条1項の規定は、連邦憲法裁判所

がいうように⁽¹³⁾、この歴史の延長線上にある⁽¹⁴⁾。

しかし、この歴史的な連続性と並び、憲法秩序自体の変化という基本的問題をも視野に入れなければならない。旧来の憲法秩序の枠内で存在してきた法制度は、新たなシステムの創設よって変化を被るものである。立憲君主制下における議会と政府との対立は、議院内閣制の下では消失し、憲法秩序における議会の地位も、君主に単なる諮問を行う合議体から、形式的には他の憲法上の諸最高機関と同格ながら実質的には中心的な意義を獲得した最高国家機関へと変化した⁽¹⁵⁾。

ドイツにおける議事規則自律権の発展の歴史は、政府との関係における議会の憲法上の地位変化⁽¹⁶⁾に対応して、3段階に分けられる。

第1段階は、近代議会制成立以後立憲君主制下の時期にみられる。これは君主権力からの独立すなわち、内部自立性確保を求める段階であった。立憲君主制の下では、議院の権限としてみられた議事規則の自律権は、特に君主と議会との間の二元的対立構造が存在したがゆえに、重要な意義を持っていた。議院内部の自立性を求めるこの段階は、プロイセン邦憲法における議事規則自律権の保障によって終了する——これは、「独立性を求める努力における議会の勝利」の段階である⁽¹⁷⁾。

第2段階は、ワイマール憲法期にみられる。立憲君主制から議会民主制への憲法システムの変化は、議会の地位を決定的に変化させ、国家意思形成の中心的地位を占めさせ、他の憲法機関との関係にも変化を与える。ここでは、君主権力は消滅し、議院の内部自立性は十分に確保された。しかしながら、ライヒ大統領の緊急命令に示されるが如く、政府権力保持者は、議会から独立して権力を行使できたのであるから、政府は国家の運命を議会から独立して決定できた——「内部的自立、対外的依存」の段階である⁽¹⁸⁾。

そして第3段階は、第2次大戦後、ボン基本法の下で現在に至る段階である。ここでは、政府との関係において議会の憲法上の地位は著しく強化された。しかし、政府と与党＝議会内多数派との結び付きによって、連邦議会の内部的自立性が脅かされる状態にある。すなわち、政府の政治目標を実現する機会を増大させるために、政府と結び付いた議会多数派が摩擦のない議事手続を定める

危険性がある——つまり、「対外的独立，内部的自立性の危機」という段階である⁽¹⁹⁾。

この時期に至り，議事規則自律権は，権力分立の観点から新たな意味を獲得することになる。ここでは，中立機関を通じた——基本法下においては連邦憲法裁判所による——議事規則の規律の統制の必要性が視野に入る。そして，ここでは，手続規律に際し基本法の明文上の規定および基本法に内在的に含まれている連邦議会およびその下部組織の権利および義務が顧慮されなければならないことになる⁽²⁰⁾。この点，基本法によって，憲法秩序への議会の拘束が定められたこと⁽²¹⁾は，議事規則の自律権の在り方に決定的な変化をもたらした。それは，議事規則の自律の限界に関しても重要な意味を持つ。

(4) Klaus Friedrich Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, 1966, S. 63; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, 1980, S. 81; Jost Pietzcker, *Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetz und Geschäftsordnung*, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, S. 334.

(5) Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 2, 1998, Art. 40, Rdnr. 5.

(6) *Ibid.*, Rdnr. 6.

(7) Gerhard Bollmann, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, 1992, S. 28 f.

(8) G. Bollmann, *op. cit.*, S. 33 f.

(9) G. Bollmann, *op. cit.*, S. 30 f.

(10) M Morlok, *op. cit.*, Rdnr. 6.

(11) Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, 1980, S. 81.

(12) G. Bollmann, *op. cit.*, S. 72.

(13) BverfGE 1, 144 [148 f.].

(14) 参照, Volker Haug, *Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen*, 1994, S. 33.

(15) V. Haug, *op. cit.*, S.34.

(16) 参照, G. Bollmann, *op. cit.*, S. 204 f.

(17) *Ibid.*, S. 206 ff.

(18) *Ibid.*, S. 208.

(19) *Ibid.*, S. 208 ff.

(20) Ibid., S. 212.

(21) この点, Gerassimos Theodosis, *Gerichtskontrolle der parlamentarischen Geschäftsordnungen in Griechenland, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, 1996, S. 99 がいうように, ワイマール共和国の崩壊およびナチスの抬頭という歴史的経験の中で, 議会多数派の統制の必要性が認識されたということも無視できない。

2 議事規則の自律の対象事項

(1) 議事規則の自律の対象

連邦議会の自律権はその規律対象において限定づけられる。ドイツにおける通説的な理解によれば, 議事規則の自律の範囲は, 実質的には, 議事規則事項の題材によって規定され限界づけられる。議事規則の効力は, この作業領域内に尽きる。議事規則による規律の権能は, 議事進行, 議院内組織の形成, そしてこの両者の保障に必要な懲罰という措置である⁽²²⁾。この規律対象領域が連邦議会の自律の対象事項となる。

ここにいう「議事進行」とは, 議事処理の手續であり, 議事処理の態様と方法, その可否・時期・在り方についてのみ扱い, そして審議形式, 対外的に有効な議会の決定の準備, 単なる手續秩序のみを扱うものである。そして, 「議院内組織の形成」とは, 秩序付けられた手續に従った議事の取り扱いのために要する機関の設置とその機関の任務規定である。議長, 副議長, そして書記役議員の選出を定める基本法40条1項1文は, この一般的自己組織権の明示的な確認である。そして「懲罰」は, 手續の貫徹と秩序維持にとって不可欠なものである⁽²³⁾。

これに対して, 連邦議会と他の憲法機関, すなわち連邦政府や連邦参事会との間の協働は, 議事規則の自律の対象外である。また基本権に関わる問題, 例えば議席喪失や選挙争訟の裁断も, 同様にその対象外とされる⁽²⁴⁾。

連邦憲法裁判所も, 連邦議会の議事規則の自律の対象については, このような立場に立っている。

すなわち, 連邦憲法裁判所によれば, 「連邦議会は, 基本法40条1項2文によ

って保障された議事規則の自律の枠内において、自ら議事規則を定める。議事規則の自律は、最上級の憲法機関の1つとしての議会がドイツの議会法の歴史的発展の中で——とりわけワイマール共和国の議会民主制への移行以降——獲得した憲法上の地位と密接な関係にある。関連する従来の規定とのその文言の広範な一致も示すように（参照，例えば，1871年4月16日ドイツ帝国憲法27条2文および1919年8月11日ワイマール共和国憲法26条），基本法40条1項はこの伝統に内容的に結び付いている[……]。このことは，伝統的に——特に，目下のところワイマール憲法の法的状況に鑑み——議院の自律的な議事規則事項として妥当せる規律対象が，基本法によっても原則的にこの領域に置かれているということの意味する。「自らの議事規則事項を自律的に規律する議院の権利は，伝統的に『議事運営』と『懲罰』に及ぶ（参照，1850年プロイセン憲法草案78条1項2文および1871年4月16日ドイツ帝国憲法27条2文）。『議事運営』の概念は『議院の議事進行に関する手続』（BVerfGE 1, 144 [148]）を示す」⁽²⁵⁾。

(2) 議事規則の自律事項の流動性

さらに，連邦憲法裁判所は，議事規則の自律の対象事項について，議事進行と懲罰のほか，具体的な例を示している。

それによれば，「議事規則は，連邦議会の任務の遂行に仕える。議事規則を定め形成することは，憲法によって連邦議会に与えられた自律的な権能として，連邦議会に与えられている（基本法40条1項2文）。自らの内部事項を規律する議院の権利は，伝統的に『議事進行』と『紀律』の領域に及ぶ（BverfGE 44, 308 [315 f.]）。しかし，この権能には，自らの任務を果たすことができる状態に置くために，自らを自らで組織する権能も属する。それゆえ，連邦議会は，議事規則において，例えば，憲法に定められていない限りにおいて，立法手続の経過について決定し（参照，BVerfGE 1, 144 [151 f.]），そして立法手続の経過についての決定との関係で，各委員会の機能，構成，作業方法について，発案・情報収集・統制権について，会派の形成と諸権利について，そして議院における発言権の行使について決定する」⁽²⁶⁾。

しかるに，議事規則の自律の対象事項は，現代社会において議会が対応しな

ければならない事項の増大・任務の変化に伴い、変化せざるを得ないことも確かである⁽²⁷⁾。

連邦憲法裁判所も、前述の判決において示された、議事規則事項の例示を援用しつつ、次のように述べる。「このカタログは議院の自律の規律対象と道具を挙げ尽くしてはいない。なぜなら、これらの諸権利も、変化する作業条件に対応することを可能ならしめるために、そのときどきの政治的諸関係に照らして具体化されなければならないからである。それゆえ、議院の自律は、古典的理論におけるように議会と政府が互いに対峙しているわけではなく、境界線が本会議の中に横切って走っている、すなわち政府とそれを支える議会多数派は反対派に対して政治的に1つの統一体を形成しているという状況を通じて、従前の憲法時代に対して変化した現実性を獲得し得る。増大する規律の必要性に対しても議会は自己組織権の枠内において応えなければならない。現代の議会は、したがって、自らの作業能力を失うことのないように望むなら分業化された共同作業と政治的意思形成の調和の戦略を発展させなければならない。「自らの自律により、議院は、議院の組織構造のみによって新たな政治的作業条件に対して応えることができるわけではない。特別に報酬を与えられる役職ポストの創設も議会の組織の内部領域に加えられ得る。そして、このために認められる追加歳費は、委任 (Mandat) にではなく、議院の特別な選挙・選定行為にその基礎を有する」⁽²⁸⁾。

このように、連邦憲法裁判所は、州議会が自らの活動能力を確保するために特別に報酬を与えられる役職ポストを創設することを議院の自律事項とし、これを認めた⁽²⁹⁾。

してみると、連邦議会の自律の対象事項は、前述のように明確にその対象外だとされるものを除き、広範なものであり、かつ拡充し得るものだといえる。

(22) K. Stern, *op. cit.*, S. 83.; K. F. Arndt, *op. cit.*, S. 64 ff.

(23) K. F. Arndt, *op. cit.*, S. 64 ff.

(24) Jost Pietzcker, *Schichten des Parlamentsrechts : Verfassung, Gesetz und Geschäftsordnung*, in: H.-P. Schneider W. Zeh (Hrsg.), *op. cit.* S. 335.

(25) BVerfGE 44, 308 [314 f.].

- (26) BVerfGE 80, 188 [218 f.].
- (27) 参照, V. Haug, op. cit., S. 68.
- (28) BVerfGE 102, 224 [235 ff.].
- (29) BVerfGE 102, 224 [240 ff.].

3 議事規則と法律

(1) 議事規則事項の法律による規律の可否をめぐる学説

議事規則の自律は、その規律手段の法形式において限定される。議院の立法・統制任務の遂行に関する手続上の基礎を創出するのは議事規則である。すなわち、議事規則は、立法の産物ではなく、その条件であり、議院の意思形成の組織秩序は法律の前提であり、その対象ではないといわれる⁽³⁰⁾。

かかる法形式の限定は、憲法上認められる権限としての連邦議会の議事規則の自律を保障するものだといわれる。なぜなら、議事規則の自律が目的とするのは、第1に、他の憲法上の諸機関の干渉から連邦議会を保護すること⁽³¹⁾、すなわち、連邦議会の内部事項の規律について他の機関の関与を排除することにあるが、法律による規律は、連邦政府の法案提出権、連邦大統領の認証権、連邦参事会の関与の可能性を開き、議事規則の自律を相対化する⁽³²⁾のに対し、議事規則の制定・改廃には、連邦議会以外の機関の関与が認められないからである。

加えて、議事規則に法形式を限定することは、個別事例における議会多数派の恣意を制約し、議会内「少数派」の地位と権利の保障にある程度仕えることも指摘される。議事規則の中心的な内容上の意義は、ドイツの議会の歴史においてもそうであったように⁽³³⁾、議会内「少数派」の保護にある。なぜなら、「ここにおいては、個別的事例から離れ、そしてその時々々の審議対象から切り離された方法で、審議過程に関する規律が定められるからである」⁽³⁴⁾。

それゆえ、議事規則事項を法律によって規律することは、議事規則の自律の観点から排除されることになる。もっとも、議事規則事項を法律によって規律することについては、学説上、その可否について争われている⁽³⁵⁾。

規律手段の法形式の議事規則への限定、つまり法律という法形式を通じての規律の排除については、法律による規律を認める立場から、3つの主張がなされる。

すなわち、第1に、議事規則が法律の下位にあり、それゆえ「上位法は下位法を廃する」という原則が妥当するというのである。すなわち、議事規則は、基本法と法律の下位にある。憲法と法律の優越は強調されなければならない。連邦議会の議事規則の自律は、憲法と法律の枠内においてのみ妥当する⁽³⁶⁾。

第2に、議事規則以外の法形式による規律は、実際に、議員法、連邦選挙法、政党法等の法律においてなされているから、法形式の限定という原則には、多くの抜け穴が設けられているという主張がある⁽³⁷⁾。

第3に、君主と議会の二元的構造が支配していた立憲君主制下とは異なり、今日の基本法の代表民主制のシステムの下では、立法者と議事規則制定者はほぼ同一であり、議事規則の自律の機能は時代遅れになったという主張である。すなわち、議院内閣制における連邦議会の地位ゆえに、固有の、議会という団体のみに関わる事項はもはやほとんど存在しない。議院内の全ての出来事は、国家意思形成に関連と影響力を有するし、またはそれ自体国家意思形成として示される。したがって、立法者としての連邦議会と議事規則制定者としての連邦議会との区別は流動的である。両者の役割において、連邦議会は、場合によっては、国家意思形成の全体領域についての規律、そしてそれを越えた社会における政治的意思形成との結び付きについての規律を行わなければならない⁽³⁸⁾。

これに対し、第1の主張に対しては、法律と議事規則の関係は上下関係の問題としてではなく権限の問題として捉えられるべきものであって、法律と議事規則は共に憲法に直接基づく権限として、上下関係にはなく並列関係にあるという反論がなされる⁽³⁹⁾。

そして第2の主張に対しては、法律によって実際になされている規律は、それが憲法により授権されているものであれば問題なく、またそうでない法律による規律も、実際には国家機関間の規律であったり選挙に関する規律であったりして本来的な議事規則事項の中に含まれぬものが殆どであるという反論がな

される⁽⁴⁰⁾。

また第3の主張に対しては、基本法の代表民主制のシステムの下でも、議事規則制定とは異なり、法律制定手続には、連邦参事会、連邦宰相、連邦大統領という、他の憲法機関の関与があるという反論がなされる⁽⁴¹⁾。

(2) 連邦憲法裁判所の判断とそれに対する批判

この問題についての判例をみると、連邦の諜報機関に関する予算の審議を行うために、連邦議会議事規則によってではなく、予算法律によって特別委員会を設置したことが問題となった「統制委員会判決」における連邦憲法裁判所の法廷意見は、法律によって議事規則事項を規律することを許容する判断を示した。

この判決において、連邦憲法裁判所の法廷意見は次のように述べる。すなわち、「憲法によって保障された議事規則の自律は、ドイツの議会法の歴史的発展の経過の中で議会が獲得してきた憲法上の地位と密接な実質的関連性を有する。これは、伝統的に議院の自律的な議事規則事項として認められてきた規律対象が、基本法によっても原則的にこの領域に割り当てられるということの意味する（参照、BVErfGE 44, 308 [314]）。この際、議院の自律は主権を有する国民の代表としてのその自己理解、つまり議院が自ら創設権力（*pouvoir constituant*）として自らの議事進行と手続について自律的に決定するという理解、すなわち今日の法治国家民主制においても影響を及ぼし続けている思想に由来するということを考慮すべきである。その成立の時期には、議院の議事規則の自律は、第1に、（君主の）行政権に対する議院の自立性を確保するために決定的な役割を果たしていた。基本法の議院内閣制においても、議事規則の自律は、政府の干渉の試みに対して議院を保護することに第1に仕える」。「連邦議会が、諜報機関の予算計画に含まれている見積の審議と承認を、連邦議会の議決によって当該予算年度について形成された特別の委員会に委ねることを、法律によって決定したとしても、このことは、議院の自律に照らしても問題とはならない。これによっては、連邦議会の手続と意思形成に対する重要な影響可能性が、連邦政府に開かれるわけではない。確かに、連邦政府は、予算法律を連邦議会に提

出することが義務づけられている(基本法100条3項)。しかしながら、いかなる内容をもった法律が議決されるのかを決定するのは、国民代表である。また、連邦参事会は立法の手続を通じて連邦議会の議事進行に影響を及ぼす限りでも、連邦議会の議事規則の自律は憲法上重大な仕方で制限されることはない。このことは、少なくとも、法律が——その廃止も——連邦参事会の同意を必要としないときに、そして、連邦議会の議事規則の自律の核心が触れられず、そのうえ、法律の形式を選択することに与する重大な合理的根拠が語られるときに、妥当する。「これらの前提はここでは満たされている。予算法律は連邦参事会の同意を必要としない。わずかな、予算案全体との関係で金額的に大きくない予算項目に仕える諜報機関の予算計画が議会によっていかにしてコントロールされるのかという問題は、連邦の諜報機関の活動の議会によるコントロールに関する法律に定められている、諜報機関のコントロール自体に議事規則の核心領域が関わるようには、議事規則の自律の核心領域に関わらない」⁽⁴²⁾。

連邦憲法裁判所の法廷意見の示したこの判断は、連邦議会の議事規則を法律によって規律することを、法律による規律が連邦議会の議事規則の自律の核心部分に触れるものでないこと、法律が連邦参事会の同意を必要としないこと、法律という規律形式を採ることについて重要な合理的根拠が存することを条件として許容するものである。

この法廷意見に対しては、2名の裁判官による少数意見が付されたが、それらはいずれも法廷意見によって肯定された法律による規律の許容性を批判する。

マーレンホルツ少数意見によれば、「法律が議事規則に優越するか否かという問題は、規律されるべき題材が立法者のそれであり得るときにはじめて意味を持つ。それによれば連邦議会が自ら議事規則を定めるという基本法40条1項2文は、連邦議会がそれに従って手続を進めなければならないということの意味する。しかし連邦議会が議事規則に従って手続を進めたとしても、連邦議会は、議事規則に代えて自らの作業に関する別の根拠を創出することを自由になし得るわけではない。法律という形式は、連邦議会が議院(Haus)における自らの事項の主(Herr)であり続けるということを放棄するものである」⁽⁴³⁾。

またベッケンフェルデ少数意見は次のように述べる。「連邦議会における法律・

予算審議の経過についての規律は、場合によってそのために設けられる小規模委員会の形成も含め、典型的な議事規則の規律を示す。これについては、連邦議会に憲法によって直接承認された議事規則の自律（基本法40条1項2文）によって、連邦議会のみが権限を有する。この議事規則の自律は、法律の枠内での補助的な規律権能のみを含むのではなく、——基本法65条4項に基づく政府の執務規則と同様に——憲法に直接基づく権限である。議事規則の自律は、立法機関としての連邦議会の機能について認められたものではなく、国民代表団体としての連邦議会に認められたものである。連邦議会自身が、そして連邦議会のみが、連邦議会の手続、連邦議会の内部組織等の主であるべきである。この権限は、それがいわゆる核心的問題に関わるか周辺的問題に関わるかということとは関係なく、議事規則事項全体を包含する。「憲法に基礎づけられたこの権限を、憲法の下にあり憲法によって定められた権限配分の下にある単純立法者は、そのために特別に授権されることなくしては、侵害することができない。しかし、このような授権は存在しない」⁽⁴⁴⁾。

そして、学説においても、法廷意見の示した法律による規律肯定論に対しては、批判がなされている。

第1に、核心領域と周辺領域との区別が問題とされる。連邦憲法裁判所は、法律による規律が議事規則の自律の核心領域に触れるものであってはならないということを前提としており、この際、連邦議会の自己組織権の核心領域と周辺領域との区別が含意されている。しかし、このような区別の正当化がどこから導き出されるのかという問題は不明確なままである。正当化は基本法からは導き出され得ないし、それ以上に、このような区別は、それが不明確ゆえに、いかなる基準によって核心領域と周辺領域との間の線引きがなされ得るのかという重大な方法論上の問題を投げかけるものである⁽⁴⁵⁾。

第2に、連邦参事会の同意が不要であるか否かという点が問題となる。連邦憲法裁判所の理解によれば、法律による規律は、法律および法律の廃止が連邦参事会の同意を必要としないときにのみ許される。連邦参事会の同意を必要としない法律（Einspruchsgesetz）と連邦参事会の同意を必要とする法律（Zustimmungsgesetz）との間には、前者においても連邦参事会の異議申立権が

認められるのだから、段階的な区別しかなく原理的な区別はない⁽⁴⁶⁾。

第3に、連邦憲法裁判所がいう、法律という規律形式を選択することについての合理的な根拠が問題となる。連邦憲法裁判所によれば、法律という規律形式を選択することに与する重要な合理的根拠というものが語られなければならない。この根拠として、連邦憲法裁判所は、秘密保持を挙げる。しかし、法律による規律を必要とする重要な合理的根拠とは何か、そしていかなる方法でこの根拠が確定されるのかということが不明確なままであるという点が批判されなければならない⁽⁴⁷⁾。

つまり、議院の議事進行を法律で規律することの許容性について連邦憲法裁判所によって示された基準は、許容される法律による規律を許容されない規律から確実に一線を画するためには、広範に過ぎ、また不明確に過ぎる⁽⁴⁸⁾ものとして批判される。

(30) Horst Dreier, *Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts*, JZ 1990, S. 315.

(31) M. Morlok, *op. cit.*, Art. 40, Rdnr. 6.

(32) *Ibid.*, Rdnr. 15.

(33) 参照, K. F. Arndt, *op. cit.*, S. 35 ff.

(34) H. Dreier, *op. cit.*, S. 316.

(35) 参照, Gerald Kretschmer, *Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen*, in: H.-P. Schneider / W. Zeh (Hrsg.), *op. cit.*, S. 296.

(36) K. Stern, *op. cit.*, S. 83 f.

(37) Joseph Bückler, *Das Parlamentsrecht in der Hierarchie der Rechtsnormen*, ZParl 17 (1986), S. 326 ff.

(38) *Ibid.*, S. 332 f. 同旨, M. Morlok, *op. cit.*, Rdnr. 16.

(39) Norbert Achterberg, *Parlamentsrecht*, 1984, S. 328.

(40) H. Dreier, *op. cit.*, S. 313.

(41) G. Bollmann, *op. cit.*, S. 147 f.

(42) BVerfGE 70, 324 [360 ff.].

(43) BVerfGE 70, 324 [377].

(44) BVerfGE 70, 324 [386 f.].

(45) G. Bollmann, *op. cit.*, S. 161 f.

(46) *Ibid.*, 163.

(47) *Ibid.*

(48) Ibid., S. 165.

4 基本法による制約と連邦憲法裁判所による法的統制

(1) 議事規則の自律の基本法による制約

議事規則は、多数決によってそれが定められそして改廃される⁽⁴⁹⁾。その結果、「連邦議会は、自らの議事進行の規律に際し、基本法の拘束力ある基本的な諸価値を見失う危険に常にさらされている」⁽⁵⁰⁾。議会多数派が、非多数派の情報・統制・意見表明可能性を通じた議会における対立を制限することによって、自らの目標達成を容易にしようと試みるという危険の存することは否定できないところである。そして実際、基本法42条2項と結び付いた40条1項によれば議院の規律に関しても多数決原理が適用されるのであるから、議会多数派は、このような制限の実行のための権力を憲法上有することになる⁽⁵¹⁾。それゆえ、議会内「少数派」の地位・権利保障という側面からみれば、多数決によるその決定内容の制約が問題とされなければならない。

議事規則の自律は決して無限定なものではなく、憲法による拘束を受ける。仮に、対外的には憲法機関として権力分立原理によって憲法秩序内に位置づけられ、そして権限を制約されている連邦議会在が、対内的には、予め定められ拘束力ある手続規律に拘束されないという意味における「法治国家の真空 (rechtsstaatliches Vakuum)」を許容されるとすれば、「恣意と政党支配をはびこるにまかせ、主に決定過程において展開されなければならない、合理性による国家権力の正当化という法治国家の願望は失敗に終わる」⁽⁵²⁾。

確かに、前述のごとく、規律形式の限定は、議会内「少数派」の保護にある程度仕えるし、議事規則自体その目的をもって歴史的に形成・発展されてきたものでもある。ただ、やはり前述のごとく、議事規則の制定・改廃は、究極的には多数決によってなされ得るのであり、それゆえ、「単に正しい法形式の選択は、自動的に、正しい規範内容、すなわち憲法適合的な規範内容を保障しない。単なる議事規則の形式自体は、ためらいのない多数派によるその濫用を防ぐこ

ともできない」⁽⁵³⁾。

この点、今日のドイツ憲法学界においては、連邦議会の議事規則自律権に対する憲法による内容上の制約は、学説上一致して認められている⁽⁵⁴⁾。

そして、連邦憲法裁判所も、この点を認め、早くから連邦議会議事規則の憲法適合性に関し、その審査権を行使している。それによれば、「実質的な憲法と憲法生活にとってのその重要な意義に関わりなく、議事規則の法的性格から、議事規則は成文憲法および法律の下位にあるということが帰結される」⁽⁵⁵⁾。

訴訟形式についてみると、連邦レベルでは、連邦議会の議事規則の諸規定または議事についての議決は、基本法93条1項1号に基づき、それが原告の憲法上の諸権利を侵害しているか否かにつき、機関訴訟において審査される。この場合、連邦議会または連邦議会議長が被告となる。また、連邦議会の議事規則は、基本法93条1項2号に基づき、抽象的規範統制の手続において、基本法への憲法適合性を審査される⁽⁵⁶⁾。

(2) 議員の参画権と議事規則の自律

議事規則の自律に対する憲法による制約として、基本法が定める手続および組織についての定めと並び、連邦議会議員が「全国民の代表であり、指図および委託に拘束されず、自己の良心のみに従う」と定める基本法38条1項2文に基づく連邦議会議員の地位が挙げられる⁽⁵⁷⁾。

この議員の憲法上の地位に基づくのが、連邦議会の意思形成過程への平等な参画を求める権利である。議員全体が国民を代表するという代表民主制の下では、議員の法的地位は、国民代表の職務である議会の意思形成・決定において全ての議員の関与と参画を確保するように、形成されなければならないことが指摘される⁽⁵⁸⁾。

連邦憲法裁判所も、この点を認める立場を示している。それによれば、「連邦議会議事規則は憲法の下位にあるから（BVerfGE 1, 144 [148]）、議事規則の内容は、基本法の明文の規律に反してもならないし、一般的な憲法原理および憲法に内在する基本的諸決定に反してもならない。連邦議会が自らの議事規則事項の規律に際して顧慮しなければならない憲法上の諸原則には、代表民主制の

原理が属する」。「確かに、基本法20条2項によれば、全ての国家権力は国民に由来する。しかし、国家権力は国民自身によって直接にはなく、その職務担当者が憲法によって配分された諸権限の枠内で任務を遂行するときに国民を代表する各個別機関によって行使される」。「基本法の民主的議会制のシステムにおいては、議会における国民の代表は各議員によってなされる。議会の領域における国家意思の形成に際し、議会が全体としてこの意思形成に参画したときのみ、国民は適切に代表される。基本法が個々の議員を『全国民の代表』と記していたとしても、個々の議員は他の議員と共同してのみ国民を代表できる。なぜならば、個々の議員ではなく、その構成員の総体としての意味における全体としての議会が、『個別機関』（基本法20条2項）として、国民に由来する国家権力を行使するからである」。「代表民主制の原理は、原則的に議会の意思形成に際しての全ての議員の参画を要求する」⁽⁵⁹⁾。

そして、議事規則を通じた連邦議会の組織づけが、個々の議員の参画権に基づいたものでなければならない点について、連邦憲法裁判所は次のように述べる。すなわち、「ドイツ連邦議会は国民の直接の代表機関である。ドイツ連邦議会は、全体で国民代表を形成する、全国民の代表として選挙された議員から成る。基本法38条1項によって保障された議員の代表という憲法上の地位は、『個別機関』（基本法20条2項）として国民に由来する国家権力を行使する（参照、BVerfGE 44, 308 [316]; 56, 396 [405]）連邦議会の代表という地位にとっての基礎である。連邦議会に憲法によって与えられた諸任務と諸権能を、連邦議会は、もちろん、その構成員と無関係に実行するのではなく、構成員全体で実行する。それゆえ、全ての議員は、連邦議会の作業、審議と決定に参画する資格を有する。連邦議会自体が、憲法によって示された枠内において自らの作業と任務の遂行を全員参加の原理に基づいて組織する（基本法40条1項2文）ことが義務づけられている」。「全て連邦議会議員は、平等な権利と義務を有する。これはなかんずく、国民代表が議会において示される、したがって個々の議員もしくは1つのグループの議員によってではなく、また議会多数派によってではなく、議会全体で、即すなわち代表者としての議員全体でもたらされるということから生ずる。これは全議員の平等な参画権を前提する」⁽⁶⁰⁾。

憲法上保障された議員の平等な参画権としては、発言権 (Rederecht)⁽⁶¹⁾、動議権 (Antragsrecht) または発案権 (Initiativrecht)⁽⁶²⁾、質問権 (Fragerecht) または情報収集権 (Informationsrecht)⁽⁶³⁾、委員会への参画権 (Mitwirkungsrecht im Ausschuß)⁽⁶⁴⁾、表決権 (Abstimmungsrecht)⁽⁶⁵⁾ が挙げられる。このうち表決権の制限は、憲法上の根拠に基づかなければならないが、基本法は、表決権の制限を許容する明文規定を備えていないので、表決権の制限は認められないが、他の権利については、連邦議会の活動能力確保のために、議事規則を通じて制限することが認められる⁽⁶⁶⁾。すなわち、連邦議事規則によって、それら権利行使に一定の人数上の要件を課したり、時間上の限界を課したりすることができる。

ただこの場合でも、「議事規則の規律は憲法に合致しなければならず、したがってまた基本法38条1項2文によって保障される委任の自由を侵害してはならない」⁽⁶⁷⁾。

連邦憲法裁判所も、次のように述べ、議事規則による制約の限界を示す。すなわち、「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づけられるのではなく、むしろ議事規則は単にその権利行使の態様について規律するだけ」であるから、議事規則によって「個々の議員の諸権利は個別的に形作られ得るし、その限りにおいてまた制限もされ得るが、しかしそれは原則的に剥奪され得ない」のであり、「全ての議員の参画の原理は、組織と議事進行の形成のための基準であり続けなくてはならない」。「議院は、その自己組織と秩序ある議事進行確保のためにどのような規律が必要なのかということの決定に際し、広範な形成裁量を有する。しかし、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」⁽⁶⁸⁾。

(49) K. Stern, *op. cit.*, S. 84.

(50) G. Bollmann, *op. cit.*, S. 17 f.

(51) *Ibid.*, S. 18 f.

(52) G. Bollmann, *op. cit.*, S. 42 f.

(53) H. Dreier, *op. cit.*, S. 316.

(54) 参照, K. F. Arndt, *op. cit.*, S. 71 ff.

- (55) BVerfGE 1, 144 [148].
- (56) M. Morlok, op. cit, Art. 40, Rdnr. 19.
- (57) Ibid., Rdnr. 38.
- (58) Peter Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und Abgeordnetengesetzen im Bund und Ländern, in: H.-P. Schneider / W. Zeh (Hrsg.), op. cit., S. 501.
- (59) BVerfGE 44, 308 [315 f.].
- (60) BVerfGE 80, 188 [217 f.].
- (61) P. Badura, op. cit, S. 502; Johann Christoph Besch, Rederecht und Redeordnung, in: H.-P. Schneider / W. Zeh (Hrsg.), op. cit., S. 941; Hermann-Josef Schreiner, Geschäftsordnungsrechtliche Befugnisse des Abgeordneten, in: H.-P. Schneider / W. Zeh (Hrsg.), op. cit., S. 601; Hans-Josef Vonderbeck, Die Rechte eines Mitglieds des Deutschen Bundestages, ZParl 14 (1983), S. 315 ff.; BVerfGE 10, 4 [12]; 80 188 [218].
- (62) Rudolf Kabel, Die Behandlung der Anträge im Bundestag: Recht, Formen und Verfahren, in: H.-P. Schneider / W. Zeh (Hrsg.), op. cit., S. 883; H.-J. Vonderbeck, op. cit., S. 315; BVerfGE 80, 188 [218].
- (63) P. Badura, op. cit., S. 502; BVerfGE 80, 188 [218].
- (64) P. Badura, op. cit., S. 506 f.; BVerfGE 80, 188 [218].
- (65) H.-J. Vonderbeck, op. cit., S. 322; G. Bollmann, op. cit., S. 67; BVerfGE 80, 188 [218].
- (66) P. Badura, op. cit, S. 495.
- (67) Ibid., S. 504.
- (68) BVerfGE 80, 188 [219 f.].

総括

ドイツ連邦議会の議事規則の自律は、その規律対象について伝統に規定されつつ社会の変動に対応可能なように解されており、その規律法形式について議事規則に限定し法律による規律には批判的でありつつ、同時に、その規律内容については憲法上保障された議員の参画権を顧慮したものでなければならないものだと解されている。これは一方で、議事規則事項について連邦議会以外の憲法機関の関与を排しつつ、他方で、憲法上保障された議員の地位を保障するために連邦憲法裁判所による統制を認めるというものとなっている。

すなわち、憲法上基礎づけられた権限である議事規則の自律は、他の憲法機

関によって侵害されてはならないものである一方、それ自体憲法による制約を免れるものではなく、憲法上保障された議員の地位を侵してはならないのである。

もちろん、ドイツの制度を考えるに際しては、連邦憲法裁判所の存在が大きな比重を占めることは確かである。のみならず、ドイツにおいては、連邦議会の議事規則の自律の目的が、他の憲法機関の関与の排除のみならず、議会内少数派保護をも含むものであり、かつ、連邦議会の意思形成過程に参画する議員の権利が憲法上保障されたものとして解されており、議事規則の自律によってもこれを剥奪することができないという点で、議事規則の自律あるいは議院自律権についての理解の前提において、日本におけるそれと異なる点が大であるといえる。

とはいえ、日本において、ドイツにおける連邦議会の自律権についての議論から学ぶべきものはないか否か、考えてみる必要があるのではなかろうか。