

ドイツ〈会派〉法理への接近 —故苗村君の博士論文について—

手 島 孝

万斛の涙ながらに禿筆を呵する。

苗村辰弥君（1963–2008）は、1986年九州大学大学院法学研究科の門を叩き、公法（憲法）を専攻して只管鑽堅の歳月を送ること七年、その成果は1993年博士学位論文として結実した。

これを引っ掛け翌年の熊本県立大学総合管理学部発足に参じた気鋭の同君が1996年に上木の『基本法と会派—ドイツにおける「会派議会」の憲法問題—』（法律文化社）は、当の論文になお鏤骨の彫琢を加え、満を持して学界に問うたものである。この主題は、その後も、さらに幾多の論考によって追究され続けていた（思いきや、いたと過去完了形を用いることとなろうとは！）。

同君は、`政党国家論、と `ケルゼンの法理論、に学的関心の照準を定めて開始した（「会派議会」問題は前者の一環にほかならない）。当今、目先の功を急ぎテーマの選定易きに就く^{マス・アムネジア}集団健忘（ジェイコブズ『^{アヘッド}暗黒時代眼の前』）の時流の中にあつて、敢えて、先人の^{ふる}故きを^{たず}温ね新しきを知らんとする険路に挑んだ、その意気や以て壮とするに足りよう。

また、`総合管理、学部創立のオリジナル・メンバー中最若年であった同君は、専属の事務機構を欠く新設—しかも新構想—学部の、縁の下の力持ちとして粉骨碎身した。現に、この学部機関誌『アドミニストレーション』の立ち上げからして、母体たる `総合管理学会、の設立とともに、その献身的な尽力による

ところ大であった。

研究に、教育に、学務に、奔命に疲れて、過労はやがてその健康を重篤に蝕むに至る。病苦との悪戦苦闘に「かならず勝ち抜いて、再び先生にお目にかかれるよう頑張ります」と、死の床からメールを寄せた彼。その期した「先生と研究を中心としたお話をすることができるようになる日」は、もはや、ついに来ない。嗚呼。

いま、同君の「博士学位論文内容の要旨及び審査の結果の要旨」を、九州大学の同タイトル文書第124号（平成5年7月1日）8～11頁から転載、追悼のよすがとして手向けの。なお、当該審査報告執筆者たる責任において、誤記・誤植の類は訂したほか、適宜、改行や行あけを施した。

氏名・(本籍)	<small>なえむら たつや</small> 苗村 辰弥 (愛知県)
学位の種類	博士 (法学)
学位記番号	法博甲第14号
学位授与の日付	平成5年6月29日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当 法学研究科 公法学専攻
学位論文題目	基本法と会派 —ドイツにおける「会派議会」を巡る憲法上の諸問題—
論文審査委員	(主査) 教授 手島 孝 (副査) 教授 三島淑臣 教授 今里 滋

論文内容の要旨

現代議会は「会派議会」である。今日の議会運営は、個々の議員が個別的にばらばらに活動するという形ではなく、会派という議員の集団が基本的単位と

して活動するという形態になっている。わが国の議会運営においても会派が大きな役割を果たしており、現実の国会運営は、衆参両院ともに、会派によって支配されている。

しかるに、わが国議会法——衆参両院規則及び国会法その他の関連法律——は、会派に関する規律を欠いており、その規則の「不備」の補完の必要性が指摘されている。

しかし、議会法の規律の「不備」と並び、わが国の憲法学においては、会派ないしは「会派議会」に関する研究が進んでいるとは言い難く、この面での「不備」も問題とされなければならない。会派及びそれを基本的単位として形成される「会派議会」は、数多くの憲法問題に関わる性格を有し、その機能・意義も多岐にわたる。それゆえ、会派に関する「規律」に先立ち、何よりもまず、「会派議会」に関わる憲法上の諸問題を憲法学的に体系的に考えることが求められると言える。

その際、考察の手がかりとなるのは、ドイツ連邦共和国における法制と議論である。ドイツにおいては、会派及び「会派議会」の諸問題に関わる法制及び連邦憲法裁判所の判例、そして学界の議論が蓄積されている。そこで、本稿では、ドイツ連邦共和国におけるこの種の問題の議論・法制を手がかりとして、「会派議会」に関わる諸問題の憲法学的考察を進める。本稿の概要は以下の通りである。

最初に第一章「『会派議会』の構造」においては、「会派議会」の現状と歴史について考察を加える。

ここでは、第一に、基本法及び連邦議会議事規則上の会派の扱いを明らかにし、実定法に現れる「会派議会」の姿を描き出したうえで、「会派議会」の現実にも眼を向け、「会派議会」の現状を明らかにする。それによって、連邦議会の意思形成過程全般における本来の活動主体として憲法上必ずしも求められていない会派が、議事規則上、そして現実において連邦議会の活動の諸場面を支配していることが確認される。（＝第一章第一節）

続いて、現在の「会派議会」に連なるドイツの議会制における会派の生成・

発展、そして法制度への組み入れの歴史的経過を、ドイツにおける近代議会制の成立時期であるフランクフルト国民会議から現在に至るまで考察し、会派の成立、議会制度へのその編入、そしてその発展の論理を明らかにする。それによって、議会の議事運営の安定・効率＝議会の意思形成能力の確保の必要性が会派の存在を要求し、多数派確保を志向する議員の集团的活動への求心力がその成立を促進し、そして政党の発達が、政治的に内容付けられたものとしての性格を会派に与えたことが確認される。(＝第一章第二節)

そして、これをふまえ、さらに「会派議会」を成立させ得る法的論理を明らかにするために、その憲法上の根拠について考察を加える。それは、会派が議員の集団であることからして議員の決定の自由＝会派形成の自由を保障する基本法三八条一項二文、会派が連邦議会議事規則によってその形成・存立・活動の要件・態様を定められた連邦議会の構成部分であるということからして連邦議会の自律権を保障する基本法四〇条一項、そして、会派が議会における政党の「代表」としての性格を有するということからして国民の政治的意思形成に協働する政党の権利を保障する基本法二一条一項一文に求められる。これを通じて、「会派議会」を生じせしめる憲法上の根拠が多岐にわたり、かような会派の性格の多面性に鑑みれば各々の論理が決して排他的に適用されるのではないということが確認される。(＝第一章第三節)

以上から帰結されるような会派の地位・機能の多面性は、「会派議会」の有する意義・機能が多面的であることをも意味する。その多面的意義・機能こそが「会派議会」の存在を正当化し得る。そこで、第二章及び第三章においては、「会派議会」の多面的な意義・機能を、特に議会の活動能力確保と議会内「少数派」の地位・権利保障という二つの主要な局面に焦点を当てて、論ずる。

まず第二章『「会派議会」の意義 その1 — 議会の活動能力確保と『会派議会』』においては、「会派議会」の有する、議会の活動・決定能力確保という性格に焦点を当てる。ここでは、最初に連邦議会の憲法上の地位と任務、そして任務処理手続きの本来的な在り方について述べ、現代におけるその任務遂行に

伴う負担増大、そしてそれに対し活動・決定能力が確保されるべき必要性とそのため的手段としての議事規則制定権との関連について述べる。（＝第二章第一節）

そのうえで議会の意思形成過程における活動主体という面では、会派を単位とした議事運営は、憲法明文上予定された本来的な活動主体である個々の議員から自立的な活動可能性を奪い、それを集団的活動主体へと統合するという意味において、個々の議員の権利制限の側面を有すると述べる。（＝第二章第二節）

そして、活動の場についてみれば、本来的には本会議において全議員が議会の意思形成に参画すべきであるところ、今日の議会が処理すべき課題の多さと複雑さに鑑み、議会の活動・決定能力確保のために、分業体制が要請される。そこで委員会制度に示される議会の諸活動の分業体制確保及びそのような体制への会派の対応という側面に考察を加える。（＝第二章第三節）但し、議会の活動能力は、摩擦のないこと（*Reibungslosigkeit*）という概念と等置され得ぬ。このことは、「会派議会」の第二の意義に連なる。（＝第二章第四節）

第三章『『会派議会』の意義 その2 — 議会内『少数派』・『反対派』と『会派議会』』においては、「会派議会」の有する、議会内「少数派」の地位・権利保障という側面に考察を加える。初めに、議会内「少数派」の地位・権利保障の多義性を、議会内「少数派」という主体の多義性に照らし合わせたうえで論ずる。この際、当該「少数派」が有する自立性と、それよりも小さい「少数派」に対する関係で必然的に有する統合性という側面が明らかにされる。（＝第三章第一節）

そして、「会派議会」の有する意義として以下の諸点が確認される。第一に、議会における「代表」としての、或いは、同一政治主義の議員の集団としての会派の意義・機能からして、その自立性確保は、議会に対するあらゆる政治勢力の自立性を確保する。それは、議会内「少数派」たる政治勢力の自立性確保を意味する。（＝第三章第二節）また第二に、政治的方向性という面に関して言えば、今日ドイツにおいて認められている「政府＝与党」対「反対派」とい

う「新たな権力分立」の定式において、「反対派」としての性格を有する野党会派の自立性確保は、議会内「反対派」の自立性確保を意味する。但し、ここで言うところの「反対派」とは、野党会派が複数存在する場合には特に、単数形で語られる活動統一体を意味するのではなく、各会派それぞれに冠されるべき名称である。その意味において、議会内「少数派」たる政治勢力の議員の集団の自立性を確保する会派の機会均等は、議会内「反対派」の機会均等に連なる。(=第三章第三節)

法的には、これらは連邦議会の「議事規則の自律」の制限となって現れるから、前章で述べた、連邦議会の活動・決定能力確保という「会派議会」の機能と、それが相対立することも確かである。しかし、他方、会派に自立性を保障することは、それを議会における主たる活動単位として認め、個々の議員を会派という活動単位に統合することを同時に意味する。議会内「少数派」の地位・権利保障という観点からすれば、会派は、最小単位の議会内「少数派」である個々の議員を統合するものであり、個々の議員を「陪臣化」するものである。会派が、議会における政党の「代表」であり、そして所属政党に応じて議員を統合するものであるという、統合の内容・質からすれば、それは、いわゆる政党国家の議会における反映・発現形態としての意味を有する。政党との結び付きを前提として形成されている会派への統合ゆえに、議会の活動能力確保と議会内「少数派」の地位・権利保障という両目的の調和が可能となっているという状況に鑑みれば、政党を統合単位とすることへの批判は、会派によって調和的にもたらされるこれらの意義を再考する必要を生じせしめる。(=第三章第四節)

そこで第四章『『会派議会』への『挑戦』』においては、「会派議会」への「挑戦」とも言える問題状況について、憲法理論におけるポスト「政党国家論」的情况を考慮しつつ、考察を加える。そもそもライブホルツによって唱えられ、そして連邦憲法裁判所にも受容された「政党国家論」によれば、政党国家を法制化した基本法によって、政党は政治的意思形成過程において独占的地位を占め、国民と政党、国家と政党とが同一視され、国民も議員も、政治的意思形成

過程において単独で活動することを求め得る独自の正統性を喪失する。従って、議会においては、活動単位として、まず初めに議会における政党としての会派在りということになり、議員は初めからそこに組み入れられた者として捉えられる。しかし今日、学説・判例ともに「政党国家論」を否定する。一方で、政党は国民を全面的に「陪臣化」し得るような特別な存在ではなくなり、他方、議員の「陪臣化」をもたらし得るような、議会への政党の直接の影響力行使も否定されることになった。（＝第四章第一節）

次に、かかるポスト「政党国家論」的情况によってもたらされる基本法三八条一項二文の「復権」の結果としての、「会派議会」に対する具体的な「挑戦」に考察を加える。即ち、まず第一に会派の対政党独立性及び議員の対会派独立性の問題に考察を加える。そして第二にそこから帰結される議会の意思形成過程の在り方として、「会派内民主制」にとどまらぬ「議会内民主制」確保の観点から、会派以外の活動主体つまり会派無所属議員及び「議員グループ」の地位・権利保障について論じ、会派という枠を超えた形での個々の議員の自立的地位を基点とした「議会内民主制」の在り方について考察を加える。（＝第四章第二節）

さらにここで述べた一連の「会派議会」への「挑戦」を受け、最終的には「会派議会」の「終焉」が語られ得るのか否かという点につき、「会派議会」の多面的な存在根拠、特に第二章および第三章で触れた、議会の活動・決定能力確保という側面と議会内「少数派」の地位・権利保障という側面に眼を向けて論ずる。それによって、「会派議会」の機能・意義が多面的であるがゆえにその「終焉」は語られ得ないことが確認されると同時に、かような機能・意義の多面性ゆえに今後も顧慮されるべき憲法上の問題点の不可避性が明らかにされる。（＝第四章第三節）

以上の考察を通じ、ドイツに於ける「会派議会」に関する法制の「充実」及びそれをめぐる種々の憲法上の論点が確認される。これに対し、わが国においては、会派に関する規律は殆ど明文化されておらず多くは判例に委ねられ、しかも政治的駆け引きの中では、会派の地位・権利は充分に顧慮されない状況に

ある。「会派議会」は制度上も憲法学的な議論上も「発展途上」である。そのような状況であるからこそ、「会派議会」の「先進国」であるドイツにおける議論をふまえ、会派の地位、権利の具体化の在り方についての憲法学的考察は必須の課題である。

論文審査の結果の要旨

本論文は、タイトルに示されているように、ドイツ連邦共和国「基本法」(憲法)下における現代ドイツ議会政の制度・実態に即して、議会内「会派」(Fraktion)なる現代的憲法形象に憲法学的アプローチを試みたものである。

動機は、日本国憲法の下での国会内「会派」に関わる憲法的諸問題を理論的に究明する比較法的視座を準備するにあるとされ、結論部にはその方向への「展望」も見られるが、本研究の主眼があくまでドイツの素材そのものに置かれていることは明らかであり、したがってその学問的成果の如何また、もっぱらこの文脈において審査さるべきものと考えられる。

この論文の内容は、すでに、論者自身の手でほぼ的確に「要約」されており、その限りでここに詳細に繰り返すまでもないが、600字詰め376頁に及ぶ大部の論述(もっとも、やや冗長にわたる箇所少なしとせず、より簡潔な行文が望まれるが)は、四章から構成され、「会派議会」(Fraktions- od. Fraktionenparlament)とまで呼ばれるに至っているドイツの連邦議会を祖上に、「会派」主体の現代議会の構造—その制度・実態・歴史・憲法的根拠—の分析(第1章)、そのような事態(「会派議会」)の発生・成立の根拠が、「議会の活動能力の確保」(第2章)および「議会内『少数派』・『反対派』の保障」(第3章)という両つの視点から複眼的に探られ、最後(第4章)、近時における「政党国家」的状況の退潮傾向が「会派議会」に及ぼす影響(これを論者は「挑戦」と表現しているが、やや大仰に過ぎはせぬかとの所見が審査委員の中にあった)に論及されている。

かかる本研究は、

- ①「会派議会」の即ドイツ的検討の過程で、制度的にも理論的にも事態のドイツ的特徴を生む最大要因の一つと目すべき比例代表選挙制への顧慮がほとんど欠けていること、
 - ② その帰結でもあるが、「会派」と「政党」の本質的親近性がその重要度にふさわしいまでには理論的配慮を払われていないように思われること
- 等、あげつらえば、なお瑕瑾なしとしなが、全体として見れば、次の諸点において学問的に評価されて然るべき業績と判断される。

(1) ドイツ語原文献・原資料の丹念な渉猟・読込みによって、主題をめぐる制度・判例・学説・問題点に関し、可能な限り正確な全体図を提供し得ていること。

(2) 「会派議会」なる主題につき、それが法制上も学理上も目下世界で最も先進の例の一つと見て可であろうドイツの状況を、わが国で初めて本格的・体系的に紹介したこと。

(3) その過程で、「会派」の憲法的根拠・憲政的正当化要因、関連して「少数派」ないし「反対派」の問題などに幾つかの創見（たとえば、「会派」の憲法的性格の多面性の整理、「少数派」概念の精密化）も見られ、上記の紹介的意義と併せ、わが国でなお著しく未開発の「会派」法—さらに広くは一般に議会法—研究の今後の発展に、疑いもなく一つの小さからぬ貢献をなすものであること。

以上の理由から、本論文は、主題に関して斯学に新知見を加え、独立の研究者としての論者の学問的能力を実証するものとして、博士（法学）の学位を授与するに値すると認定する。