

「議会」留保と「本会議」留保

グローバルな政策決定と議会の自律的組織権に関する序論的考察

村西良太

概要

多国間の政策決定に際して、その民主的正統性を確保するために、国内議会に事前の承認権を留保するしくみが考えられる（議会留保）。こうして「議会」に付与された決定権は、常に「本会議」自身によって行使されなければならないか、それとも「委員会」にゆだねる手法も一考に値するのか、いわゆるグローバル化の進展にともなって、政策決定の迅速性または秘匿性がいっそう強く求められるなかで、この問題は現実的な意義を獲得しつつあるように思われる。ドイツの議論——なかんずく連邦憲法裁判所の判決——に範を求めるならば、一方には全国民の代表たる全ての議員に等しく認められるべき議事参画権、もう一方には議事手続や内部組織の自律的な形成を内容とする議会の自己組織権が位置しており、両者の要請をいかに調和させるかが問われることとなる。本稿は、委員会に対する決定権の委譲を例外的場合に留めようとする連邦憲法裁判所の構想を原則的に共有しつつも、「本会議」と「委員会」それぞれの構造的特性に即した両者の協働可能性を探る試みである。

キーワード

議会留保、議会の自律的組織権、本会議、委員会、議員の議事参画権

I. はじめに

1. 本稿の目的

「議会」に留保された憲法上の権限は、常に「本会議」によって行使されなければならないか、それとも、かかる権限の行使を少数の議員から成る「委員会」にゆだねることも許されるか¹⁾。本稿の表題は、かかる問いの言い換えと考えられてよい。

国会に配分された諸権限——たとえば法律制定権（日本国憲法 41 条・59 条 1 項）、予

算の議決権（同 86 条）、内閣総理大臣の指名権（同 67 条 1 項）等——を想起するとき、委員会の活用を無制約に認めることはむずかしいだろう。かかる「国会の」決定権は、「本会議の」権限と解されるのが一般的であり、そのための準備段階において審議の一部を委員会に任せただけならばともかく、重要な審議とそれに基づく決定をすべて委員会にゆだねる企ては、憲法上の疑義を免れないように思われる。

もっとも、「予備的審査」の名の下に、実質的には、委員会が法案や予算案の中核的な審議を引き受けていることは周知のとおりである。そしてこのことは、本稿が主たる検討対象に据えるドイツの議会政治にも等しくみられる現象と言ってよい²⁾。さらに付言すれば、ドイツの現状は、それをもう一歩進めたものと言えそうである。すなわち（審議権のみならず）決定権それ自体を委員会へ委譲する手法がときに用いられ、そうした本会議に代わる（plenarersetzend）委員会の活用は、政策決定のグローバル化に伴っていっそうの注目を浴びている³⁾。その最新かつ代表的な事例に数えられるのが、ユーロ圏の債務危機を克服するために設けられた多国間融資プログラム（EFSF—die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität）における議会の承認権である。

EFSF 全体の融資総額、融資措置の決定手続、ドイツの保証総額はいずれも、ユーロ圏加盟各国の政府間の合意を経て、ドイツ国内では最終的に「法律」によって承認された。つまり、連邦議会の「本会議」が、EFSF の創設および運用に対して総括的な同意を与えたのである。ところが、連邦憲法裁判所の判断によれば、議会の関与はこれだけでは不十分であり、個々の具体的な融資措置にあたっていわば個別的な同意が重ねて求められるという⁴⁾。そして、この第二の個別的な承認権の行使主体をめぐって、ドイツの公法学は本稿冒頭の問いと向き合うこととなった。すなわち、個別具体的な融資措置に対する承認は「本会議」によって与えられなければならないか、それとも「予算委員会」による承認で足りるか、あるいはもっと規模の小さな「特別委員会」への授権も一考に値するのか、という問題がそれである。

1) 参照、村西良太「議会の中の権力分立」松本和彦編『日独公法学の挑戦』（日本評論社・2014 年）所収予定。本稿は、この拙稿と同様の問題関心に依りつつも、そこでは十分に触れることのできなかつた判例・学説に意識的に目を配りながら、本会議から委員会への権限委譲の限界を考察しようとする試みである。

2) 参照、山口和人「独連邦議会・比重高まる委員会」議会政治研究 44 号（1997 年）47 頁以下。

3) 本会議から委員会への権限委譲の可能性は、ドイツの公法学説においても伝統的な関心事の一つとみることができ。たとえば E・フリーゼンハーンは、1957 年の国法学者大会における報告のなかでこの問題に言及し、終局的な決定が公開の議場たる本会議に留保されたままであることを理由に、議会内組織としての委員会の活用には好意的な見解を披瀝している。Vgl. Ernst Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 9 (32). これに対して、本稿の関心は、終局的な決定の性質を帯びた権限までも本会議の判断に基づき委員会の手に移してしまうことの是非である。

4) Vgl. BVerfGE 129, 124 (179 f.).

2011年から2012年にかけて、ドイツの連邦憲法裁判所は、いわば「議会留保」と「本会議留保」との距離を注意ぶかく測っていたように見える。本稿は、そうした近時の連邦憲法裁判所の判断を、そこで言及された先例とともに検討の俎上に載せ、もって「本会議」と「委員会」との適切な協働秩序に向けた本格的な考察の端緒としたい。

2. 本稿の構成

ドイツにおける議論をあらかじめ俯瞰するならば、次のようになるだろう。

決定権を「本会議」ではなく「委員会」に与えるほうが好ましいと考えられる理由は、大きく二つに大別される⁵⁾。第一に、決定に関与する議員が少数に留まることとの関連では、緊急の課題処理に適していることが挙げられる。全議員が一堂に会する本会議での議決（加えてそれに先立つ公開の討議）を求めるとすれば、(仮に全員に発言を認めなくとも)委員会による処理に比して時間的コストが膨らむことは避けがたいからである。第二に、委員会の審議が非公開で実施されることに鑑みれば、機密性の高い政策決定には好適であると考えられる。先にみた小規模性、すなわち参画議員の少なさもまた、当該案件の秘匿性を保つのに資するであろう。

以上の内容を裏から言えば、委員会に対する政策決定の委任は、そこから締め出された議員の審議参画権、さらには審議公開の原則との緊張関係を内包し⁶⁾、それゆえにこそ、憲法上の正当化が厳しく問われることとなる。他方、本会議から委員会への決定権の委譲は、政府をはじめ議会外の機関によって強いられるのではなく、議会（本会議）自身の決定によってもたらされる。通説的な理解によれば、かように議事手続や議会内組織を自律的に整備する権能が議会には認められており、問題の構図は、かかる<議会の自律的組織権>と上述の<個々の議員の職権>とを両極に配して定められる。

先に述べた「緊急性」および「秘匿性」を満たす政策決定として、その筆頭に掲げられるべき領域は、おそらく軍事と外交であろう。そして、国際情勢の変転にともなって軍事上の作戦行動がしばしば多国間の緊密な協力の下に遂行されることを顧慮するならば、ここに「グローバル化」というキーワードが浮かび上がってくる。当該案件の性質はもとより、

5) ここで論及される<迅速な決定>および<内密な審議>に加えて、通常、<専門技術的な知見を要する政策決定への対応可能性>が挙げられてきた。Vgl. Hans Hugo Klein, Bundestagsabgeordneter als Ausschußmitglied, DÖV 1972, S. 329 (330); Wolfgang Zeh, Das Ausschußsystem im Bundestag, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 39 Rn. 30 f.

6) Vgl. Martin Morlok, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVDStRL 62 (2003), S. 37 (58 f.).

交渉相手国との信頼関係，さらには他国との円滑な連携を構築するうえで，公開の議場における熟議はもはや適さないと判断される場合，「委員会」をいわば本会議代替的に用いることは許されるか否か。本稿では，こうした問題と正面から取り組んだドイツ連邦憲法裁判所の判決をやや詳しく紹介し（Ⅱ・Ⅲ），そこでの憲法判断の基本的な枠組を分析したうえで（Ⅳ），とりわけグローバルな政策決定を念頭に，「本会議代替的な」委員会の活用を追求してみたい（Ⅴ）。いまだ試論の域を出ないものの，一次的かつ総括的な議会留保を<本会議留保>として堅守しつつ，個別具体的な議会留保については<委員会への授權>に道を開き，もって本会議と委員会それぞれの特性に応じた両者の協働可能性を探ることが本稿の課題となる。

II. EFSF 融資措置に対する議会の承認権

グローバルな政策決定をめぐる議会留保の意義に関しては，既述のように，2011年から2012年にかけて，ドイツ連邦憲法裁判所が立て続けに注目すべき判決を下してきた。その契機となったのは，既述のEFSF融資制度の創設である。緊迫するユーロ圏の財政危機を背景に，多国間融資に対する議会関与の是非それ自体と並んで，こうした関与を求めるときの議会内部の役割分担もまた，論争の的となった。

1. 二重の議会留保 —— 「総括的な」承認権と「個別的な」承認権

まずは重複を恐れず，問題の概要を簡潔に示しておきたい。

本稿にもしばしば登場するEFSFとは，既述のように，ユーロ圏加盟諸国によって共同で設立された民間の事業体である。このEFSF事業体は，債券（EFSF債）の発行によって得られた資金を元手に，債務超過に喘ぐユーロ圏加盟国へ財政支援をおこない，ユーロ圏加盟各国はEFSF事業体との私法上の契約によってその保証を引き受けることとされた。

ドイツの連邦議会は，いわゆる「EFSF保証引受法」（2010年5月22日・以下では「第一次保証引受法」という）によってかかる保証の引受を承認し，そこには，(a) 保証総額は1476億ユーロをもって上限とすること（1条1項・6項），(b) 緊急融資を申請する加盟国は財政破綻の現実的な危機に瀕している必要があり，その判定は，当事国を除くユーロ圏加盟諸国によっておこなわれること（1条1項3文），(c) かかる融資の実施，すなわち保証引受の現実化に際して，連邦政府は連邦議会の事前の承認を得るよう努めること（1条4項）等が規定されていた。すなわち，EFSFの創設およびそこでの保証引受に対す

る〈総括的な議会承認〉が第一次保証引受法によって与えられるところ、これに加えて、個々の融資措置に対する〈個別的な議会承認〉が重ねて求められた。

かくも多額の保証を引き受けることにつき、その基本法適合性を争う訴訟が連邦憲法裁判所に持ち込まれた。同裁判所は、2011年9月7日の判決において違憲との結論を回避しつつも、上記の議会承認権についてきわめて注目すべき判断を示した。第一に、〈個別的な議会承認権〉もまた、唯一の民選機関たる議会に与えられた中核的権限の一つと言うべき「予算自律的決定権」(Haushaltsautonomie)に基礎づけられているという。基本法115条1項は、「将来の会計年度における支出を生じさせる」保証の引受に対して「連邦法律による金額の特定された授権または金額の特定可能な授権」を要求する。文言に忠実な理解を是とするならば、この条文は上述の〈総括的な議会承認権〉を謳うにとどまる。ところが連邦憲法裁判所は、本条項の基底に「予算自律的決定権」——すなわち、本件のような多国間融資システムにおける金員の支出も含めて、国庫の収支に関わる一切の決定が議会に留保されていること——を見出し、〈個別的な議会承認権〉もまたその帰結として導きだされることを力説した⁷⁾。それゆえ第二に、上述の1条4項は額面どおり連邦政府にとっての努力規定と受け止められるのではなく、義務規定——すなわち個別の融資措置にあたって連邦議会による同意の調達を連邦政府に義務づける規定——と解されるべきであると連邦憲法裁判所は判示した⁸⁾。

2. いわゆる「九人委員会」の創設

この判決を受けて、「EFSF保証引受法」は改正された(2011年10月9日・以下では「第二次保証引受法」という)。〈個別的な議会留保〉について、この「第二次保証引受法」は次のように規定した。

「EFSFの案件のうち、予算政策をめぐるドイツ連邦議会の総合的責任と関わる決定案⁹⁾に対して、連邦政府がその代表を通じて同意し、または決定に際して表決を棄権する場合、そのことについて連邦議会が事前の承認を議決することを要する。そのような連邦議会の承認が得られない場合、連邦政府の代表は決定案を拒否しなければならない」(3条1項)。

7) Vgl. BVerfGE 129, 124 (180 f.).

8) Vgl. BVerfGE 129, 124 (186).

9) その具体的な中身を、「第二次保証引受法」は4つに分けて規定している(3条2項)。すなわち、①ユーロ圏加盟国の申し立てに基づくEFSFによる緊急融資の合意決定、②上記融資の合意に関する本質的な変更および融資額に影響を及ぼす変更、③EFSF枠契約(Rahmenvertrag)の変更、そして④EFSFからESMへの権利義務の承継に関する決定がそれである。なお、予算をめぐる連邦議会の責任と関わるこれ以外の決定については、予算委員会が連邦政府の提案に基づき承認をおこなうものと規定されている(同法4条)。

そのうえで第二次保証引受法は、一定の例外的な場合にかぎって、かかる事前の承認権が特別委員会によって行使されうることを次のように定めた。

「特別な緊急性 (Eilbedürftigkeit) または秘匿性 (Vertraulichkeit) が認められる場合、本条 1 項に定められた連邦議会の関与権は、予算委員会の委員 (から構成される小委員会——引用者註) によって行使される。この委員は連邦議会によって立法期ごとに選任される。任命される委員の数は可能なかぎり少数にとどめ、そこではすべての会派は少なくとも 1 名の委員を任命することができ、与野党会派の多数関係 (Mehrheitsverhältnisse) は維持されるものとする」(3 条 3 項)。

連邦議会はこの規定に基づき、9 名の議員 (いずれも予算委員会に所属する議員) から成る小委員会を設置した (2011 年 10 月 26 日)。これに対して複数の連邦議会議員が、みずからの議員としての職権に対する侵害を理由に、機関争訟を提起するに至った。

3. 「例外」が許容されるための要件

連邦憲法裁判所は、本件判決の前提理解として、次の三点に注意を促した。すなわち、(a) 予算は単なる収支計画というより「法律形式での国家の基本的針路決定」であること¹⁰⁾、(b) そうした重要な政策決定を公開の討議に基づいて下す営みこそ「議会制民主主義の本質的要素」に当たること¹¹⁾、それゆえ (c) 予算政策と関わる重要な決定は原則として「本会議」によって下されなければならないこと¹²⁾ がそれである。このうち最後の (c) の項目は、議員の立場からは次のように言い換えられるだろう。

「個々の議員は、基本法 77 条 1 項 1 文¹³⁾ および 110 条 2 項 1 文¹⁴⁾ と結びついた同 38 条 1 項¹⁵⁾ に基づき、連邦政府によって作成される予算案およびその修正動議の判断への関与を求める権利を有する。議員は予算に計上された資金の用途についてみずからの考えを述べることができ、そのことによって予算案に関する決定に影響を及ぼしうるべきである」¹⁶⁾。

連邦憲法裁判所は、こうした「全議員参画の原則」を強調しつつ、そこに「例外」の余

10) Vgl. BVerfGE 130, 318 (343).

11) Vgl. BVerfGE 130, 318 (344).

12) Vgl. BVerfGE 130, 318 (347).

13) 「連邦法律は、連邦議会によって決定される」。

14) 「予算案は、単一または複数の会計年度につき、年度ごとに分けて、最初の会計年度の開始前に予算法律によって確定される」。

15) 「ドイツ連邦議会の議員は、普通、直接、自由、平等および秘密の選挙において選出される。議員は、国民の代表であり、委託や指示に拘束されず、自己の良心にのみ従う」。連邦議会における審議や表決に参加する議員の権利、さらには会派に認められるべき同様の権利を、連邦憲法裁判所は伝統的に本条項から導出してきた。

16) BVerfGE 130, 318 (347).

地を認める。本判決によれば、かかる「例外」が許容されるためには、二つの要件が満たされなければならないという¹⁷⁾。

(1) 憲法上の他の法益の存在

一つは「憲法上の保護を受ける他の法益」の存在であり、「議会の作用能力 (Arbeitsfähigkeit)」を維持することは、そうした法益の一つに数えられる。この文脈において判決が言及するのは、「特別な緊急性」と「秘匿性」である。かような案件の特性に応じた (sachgerecht / sachangemessen) 決定、別言すれば、効果的な (effektiv) 任務の遂行を可能ならしめる工夫こそ「作用能力」の内実であり、そのための委員会の設置は、議会の自己組織権として憲法上の保護に浴する¹⁸⁾。

(2) 比例原則の遵守

もう一つは、「比例原則」が遵守されることである。この点については、連邦憲法裁判所による判示をそのまま引用しておこう。

「国民代表たる地位に基づく議員の権利を制約する場合、比例性の原則が守られなければならない。連邦議会の作用能力へ向けられた一方の要請と、これと対立するもう一方の議員の職権との間で、適切な調整がほどこされなければならない。……議員の権利の広範な剥奪には、特別に重大な理由 (besonders gewichtige Gründe) が必要である。特別な緊急性または秘匿性ゆえに決定権の委譲がおこなわれる場合には、したがって、そうした授権は限られた適用領域をもったごく例外に限定されたままでなければならず、どうしても必要なもの (zwingend erforderlich) でなければならない」¹⁹⁾。

かかる比例性の要求は本判決の核を成しており、別の箇所においても、同一の要請が繰り返し判示されている。

「連邦議会が、憲法上の他の法益を守るために、その自己組織権に基づいてみずから設置した委員会または他の小委員会に、連邦議会がおこなうこととされている個別の任務の自律的かつ本会議代替的な遂行を委任し、全議員に対等な審議参画権を与えるべしとの要請に匹敵するほどの理由がそこに存するとして、国民代表たる地位に基づく議員の諸権利の制約およびそれにとまなう不平等な取り扱いは、どうしても必要 (unbedingt erforderlich) な範囲を超えてはならない」²⁰⁾。

17) BVerfGE 130, 318 (348, 350).

18) BVerfGE 130, 318 (358 f.).

19) BVerfGE 130, 318 (359 f.).

20) BVerfGE 130, 318 (353).

4. 否定された「緊急性」と「秘匿性」

以上のような判断枠組の下、本件「九人委員会」への決定権の委譲は、基本法の要請に反すると論結された²¹⁾。

(1) 「特別な緊急性」の否認

第一に、「特別な緊急性」は本件において、そもそも存在しない。比例性の原則を加味して考察するならば、ここに言う「特別な緊急性」とは、当該措置が即時に実施されねばならず、本会議の審査に付した場合に時機を逸してしまうことを意味するところ、そうした切迫性はEFSFの融資措置には看取されないという²²⁾。そして、万一「高度な緊急性」が存する場合であっても、予算委員会の活用で不足はないことを連邦憲法裁判所は付言した。

(2) 「秘匿性」に関する厳密な審査

第二に、「秘匿性」は、EFSFによる大半の措置には妥当しない。ここでも比例性の要求を顧慮するならば、当該措置を成功へ導くうえで「審議の内容のみならず、審議や議決がおこなわれた事実それ自体もまた秘匿されなければならない」場合にはじめて、この「秘匿性」要件が満たされるという²³⁾。EFSFによる緊急措置のうち、流通市場(Senkundärmarkt)における国債の買い付けは格別、それ以外の措置に上述の意味での「秘匿性」は肯認されえない²⁴⁾。にもかかわらず、第二次保証引受法は、発行市場(Primärmarkt)における国債の買い付けをはじめ、あらゆる緊急措置において「秘匿性」の主張に道を開いており、これでは「九人委員会」への決定権の委譲を「例外」の地位に留め置くことができない。連邦憲法裁判所はこのような理解に基づき、本件規定を違憲と判断した。

21) 連邦憲法裁判所は、先述の二つの要件のうち「比例原則」が破られていることを理由に、このような結論へ至ったものと解される。Vgl. Michael Sachs, *Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des gesamten Deutschen Bundestags*, JuS 2012, S. 955 (957).

22) Vgl. BVerfGE 130, 318 (360 f.). EFSF保証引受法が規定するとおり、EFSFの融資措置に際しては、財政支援を要する加盟国の申請に基づき、その他の加盟国と欧州中央銀行(さらに場合によっては国際通貨基金)が事前に協議をおこなわなければならない。そこでは、当該申請国が債務超過に陥っており、そこへ資金を供出することがユーロ圏全体の安定を図るうえで必要な措置であることにつき、合意を得ることが求められている(第二次保証引受法1条2項)。かかる慎重な事前手続に鑑みると、本件融資措置に関して「高度な緊急性」を首肯することはむしろかしいというのである。

23) BVerfGE 130, 318 (362).

24) BVerfGE 130, 318 (362 f.).

III. 防諜活動のための予算決定

上述の「九人委員会」をめぐる判決は、多くの先例を明示的に引照しているところ、なかでも判断枠組の礎石と言うべき重要な位置を占めるのは、諜報機関の予算決定に関する1986年の判決である。これら二つの判決は、財政統制の権限行使をめぐって委員会の活用が問われた点において、さらには案件の秘匿性に照準が定められた点において、同じ地平に立つものとみることができる。ここでは比較検討の素材として、この1986年判決を紹介したい。

1. 特別委員会による予算決定と新興会派の排除

「連邦の諜報活動への議会統制に関する法律」（1978年4月11日・以下、「諜報統制法」という）は、連邦憲法擁護庁（das Bundesamt für Verfassungsschutz）、軍事保安局（das Militärische Abschirmdienst）および連邦情報局（das Bundesnachrichtendienst）を念頭に、これらの活動が「議会内に設けられた統制委員会（die Parlamentarische Kontrollkommission）」の監督に服すべきことを規定していた（1条1項）。本委員会の構成員は、連邦議会議員の中から連邦議会自身によって被選期間ごとに選出され（4条1項）、その員数やメンバー構成、活動方式もまた、連邦議会の決定によることとされていた（4条2項）。

これらの規定に基づき、第10期連邦議会（1983年3月29日—1987年2月18日）は当初、8名の委員を選出した。会派別には、キリスト教民主・社会同盟（CDU / CSU）から3名、社会民主党（SPD）から3名、そして自由民主党（FDP）から2名の委員がそれぞれ選ばれた。これに対して不服を申し立てたのが、「緑の党」（DIE GRÜNEN）である。この新興会派は、第10期連邦議会選挙においてはじめて議席の獲得に成功しながらも、本委員会に委員を送り込めなかったからである²⁵⁾。緑の党はSPDと組んで、4つの会派からそれぞれ1名ずつ委員となることができるよう、制度改革を申し立てた。にもかかわらず、CDU / CSUとFDPは単なる委員数削減の動議を提出するだけで、すべての会派を本件委員会に参画させることには無関心を貫いた。1984年2月23日、連邦議会は本件委員定数を最大5名に削減することを正式に決定した。これに基づき、同年2月24日、CDU /

25) 第10期連邦議会は498名の議員によって構成され、会派別には、CDU / CSUが244議席、SPDが193議席、FDPが34議席、緑の党が27議席をそれぞれ占めていた。

CSUの議員2名、SPDの議員2名、そしてFDPの議員1名から成る新生委員会が発足した。

連邦議会は1983年12月9日に翌1984年の予算法律を、1984年12月20日に翌1985年の予算法律を、それぞれ成立させた。連邦政府によって提出された予算案をみると、上述の諜報諸機関の活動は予算項目(Haushaltsansatz)として立てられ、費目総額(Titelsumme)も計上されてはいるものの、その詳細な執行計画(Wirtschaftspläne)は記されていない。上記二つの予算法律は、かかる諜報活動の予算をそのまま承認しつつ、その執行に向けて次のような特別の承認手続を規定していた。すなわち、(a)連邦議会予算委員会に属する議員によって特別委員会を組織すること、(b)かかる委員の選任に関しては上述の諜報統制法4条が類推的に適用されること、そして(c)当委員会による承認が得られるまでは諜報活動に割り当てられた予算のうち75%相当分の執行が許されないこと、以上3点を上述の予算法律は規定していた。実質的な予算審議は通常、予算委員会やその内部に設けられる小委員会(Unterausschuss)の任務であるところ、諜報活動の予算だけは例外的に、予算法律の成立を待つて実質的な審議に付し、しかもこうした審議および議決はきわめて小規模な特別委員会に委ねられるというのである。

以上の仕組みは、緑の党が諜報活動に対する予算面での実質的統制に参画できないことを意味するところ、このことは同会派およびそこに属する議員の憲法上の権利——とりわけ基本法38条1項に基づく職権——を侵害するとして、両者は機関争訟を提起した。

2. 議員および会派の対等な議事参画権

連邦憲法裁判所は従来の判例を踏襲しつつ、本判決の劈頭において、議会での予算の公開審議がデモクラシーの支柱であることを力説している。すなわち、(a)予算の作成は単なる収支計画にとどまらず国家の基本的針路を指し示す重要な統治行為(ein staatsleitender Hoheitsakt)であり、これを法律形式によって決定する権限が与えられる点において、議会は「卓抜した憲法上の地位」(eine überragende verfassungsrechtliche Stellung)を有していること²⁶⁾、(b)議会にとってこの予算権は、政府に対する代表的な統制手段の一つであること²⁷⁾がまず強調される。そして(c)かくも重要な予算の決定が公開の討議を経てなされることは議会制民主主義の「本質的要素」に属すること²⁸⁾、(d)そうした予算の審議・議決への参画は、すべての議員に等しく認められるべき固有の権利

26) Vgl. BVerfGE 70, 324 (355). 邦語による紹介として、本秀紀「議会内会派の機会均等——統制委員会判決」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例〔第2版〕』(信山社・2003年)491頁以下を参照。

27) Vgl. BVerfGE 70, 324 (356).

28) Vgl. BVerfGE 70, 324 (355).

であることを連邦憲法裁判所は指摘した。なかでも本稿と関わりの深い(d)の項目につき、その判示は以下のとおりである。

「個々の議員は、基本法 77 条 1 項 1 文および 110 条 2 項 1 文と結びついた同 38 条 1 項に基づき、連邦政府によって作成される予算案および議事規則に従って提出されるその修正動議の判断への関与を求める固有の権利を有する。議員はこれらの憲法規定に基づき、予算に計上された資金の用途についてみずからの考えを述べることができ、そのことによって予算案に関する決定に影響を及ぼしうべきである」²⁹⁾。

連邦憲法裁判所によれば、かかる予算決定への関与権は、そのまま「会派」の権利としても構成されうるといふ。憲政にとって必要不可欠な、連邦議会の内部組織 (Gliederung) としての「会派」は、議員の結合体 (Zusammenschluß) である。それゆえ、基本法 38 条 1 項に基づく議員の地位は、そのまま「会派」の法的地位でもある。つまり、「すべての会派は原則として予算審議への参与を求める対等な権利を有して」おり、この権利は基本法 38 条 1 項に由来するというのである³⁰⁾。

以上の判示を総合的に解するならば、本件事案においては、「緑の党」の会派としての権利およびそこに属する議員の権利が毀損されたと言えそうである。すなわち、諜報活動について実質的な予算審議をきわめて小規模な特別委員会にゆだね、諜報諸機関に係る予算執行計画の審議を本会議が放棄してしまったことにより議員の職権が、さらに、そうした実質的な予算審議を担うこととなった特別委員会から締め出されることにより会派の権利が、それぞれ侵されたとみることができそうである。

3. 「例外」の許容性 — 秘密保持のためのやむにやまれぬ理由

しかしながら、連邦憲法裁判所の多数意見は、これとまったく逆の結論を示した。予算決定への参与をすべての議員、すべての会派に同等に保障すべきとの原則には、一定の「例外」を認める余地が残されているというのである。

(1) 委員会に対する授権の許容性

第一に、諜報活動に係る実質的な予算審議を本会議が特別委員会にゆだねたことについて

29) BVerfGE 70, 324 (356).

30) Vgl. BVerfGE 70, 324 (362 f.). もっとも、議員の権利と会派の権利が緊張関係に立ちうることについて、Vgl. Dieter Birk, Gleichheit im Parlament, NJW 1988, S. 2521 (2523). 同様の問題意識に由る邦語の論攷として参照、苗村辰弥『基本法と会派』(法律文化社・1996年) 49頁以下、高田篤「民主制の展開から見た会派」ジュリスト 1177号 (2000年) 57頁以下。

て、連邦憲法裁判所はまず次の点を指摘している。連邦政府によって提出された予算案は、諜報諸機関の活動を予算項目として計上し、そこに総額も記されているから、緑の党に所属する議員（本件訴訟の申立人）も、予算委員会および本会議において、防諜活動に国費を投じる政府案への賛否を表明することはできたはずである。とは言え、その執行計画の審査は特別委員会に移管されてしまい、このかぎりでは当該議員は諜報活動に対する実質的な財政統制に加わることを得なかった。さらに、かかる執行計画に対する特別委員会の審査が非公開でおこなわれることを考えると、議事公開の原則（基本法 42 条 1 項）との抵触も問題となりうる。連邦憲法裁判所はこのことを認めたとうえで、しかしながら、本件特別委員会による予算審議は「例外的に」許されると論結した。

それによれば、基本法 110 条 1 項の規定は、安全保障上とくにセンシティブな組織の活動予算に関する秘密の審議を一律に禁じるものとはいえない。同条項は、予算審議公開の原則を例外なく要求するものとは解されない。「秘密保持のためのやむにやまれぬ理由」(Zwingende Gründe für die Geheimhaltung) さえ存すれば、審議に参加する議員の数を極力抑え、閉鎖的な議事を可能ならしめる選択も許されるという。このとき、審議事項の秘匿性を一方に、公開の審議に全議員を参画させるべしとのデモクラシーの原則をもう一方に睨みつつ、両者の緊張関係を和らげるためにいかなる審議方式を採用するか、その選択決定権は議会に留保されたままであることを、連邦憲法裁判所は強調している。そのうえで導きだされた結論は、次のとおりであった。

「諜報業務の予算執行計画に含まれる情報の秘密保持を図るべく、立法者によって下されたこのたびの措置は、それによって当該情報に対する大多数の議員のアクセスを相当程度制約する結果となるにせよ、憲法上、懸念には及ばない」³¹⁾。

(2) 委員会における少数会派排除の許容性

第二に、特別委員会の委員として「緑の党」所属の議員を選任せず、同会派を排斥したことについても、連邦憲法裁判所はその例外性を強調しつつこれを容認した。同裁判所は、議会内の勢力を「多数派」と「少数派」に大別し、後者の保護がデモクラシーの原則に基づく至上の要請であることを踏まえつつも、顧慮されるべき憲法上の法益はこれに留まらないとして、ここにも例外の認められる余地のあることを指摘する。

少数派と言っても、そこには複数の会派が含まれ、なかには「会派」と呼べるだけの規模に達しない少数人数のグループも存在しうるところ、これらすべての議員集団に完全に対

31) BVerfGE 70, 324 (359 f.). かかる判決の結論は、連邦予算規則 (Bundshaushaltsordnung) に明文規定として挿入され、今日に至っている (10a 条 2 項)。Vgl. Christoph Gröpl, in: ders. (Hrsg.), BHO / LHO Kommentar, 2011, § 10a Rn. 2.

等な審議参画権が保障されなければならないとすれば、それはいかなる結果をもたらすか、小規模な委員会とはもはや議会によって創設されえないか、または多数派が当該委員会においてはもはや多数派として存在しえないという犠牲を払ってはじめて創設が許されるか、いずれにせよ不当な帰結が導かれよう。連邦憲法裁判所はこう述べたうえで、小規模な委員会による閉鎖的な審議の必要性がそこでの審議対象事項に即して根拠づけられる場合には (in sachlich begründeten Fällen), そこから一部の会派を締め出す選択も許容されるとの判断を示した³²⁾。すなわち、「本件がそうであるように、秘密保護のやむにやまれぬ理由に基づく場合にはいつでも、委員会の審議に際して顧慮されないままの個別の会派が存することは甘受されるべき事態でありうる」³³⁾という。かような特別委員会による予算審議は、上述のごとく、議会の活動能力 (Handlungsfähigkeit) を確保すべく「ごく限られた例外的場合に」 (in eng begrenzten Ausnahmefällen) 認められるにすぎないから、いわゆる「会派按分比例主義」を求める議事規則の規定にも抵触しないという³⁴⁾。

IV. 憲法判断の基本的枠組

これまで概観してきた二つの判決が、その基本的な判断枠組において大きく重なり合うことは、一見して明らかであろう。「予算」が単なる数字上の積算にとどまらず、「国家嚮導」そのものと言うべき重要な作用であることをまず強調し、そこから財政上の決定に対する「全議員参画の原則」を導き出す立論は、1986年判決から2012年判決へとそのまま受け継がれている。委員会への授権をごく例外的な場合に限定しようとする思考の基底には、何よりもまず、「議員の対等な審議参画権」への深遠な考慮が控えているのである。以下では、かように議員の職権が重視される背景をさらに踏み込んで考察するとともに、その憲法上の位置づけにも注意を向けてみたい。

1. 「本会議代替的」委員会

本論においてすでに取り上げた二つの事例——EFSF 融資措置に関わる「九人委員会」と

32) Vgl. BVerfGE 70, 324 (363 f.).

33) BVerfGE 70, 324 (366).

34) 連邦議会議事規則 12 条は、議会内委員会の人員構成が「個別の会派の勢力 (Stärke) に応じて」決せられるよう求めている。また、同 57 条 2 項によれば、「会派は委員会メンバーおよびその代理人を指名する」。すなわち、12 条に従ってまず会派ごとの委員数が割り当てられ、そこに誰を送り込むかは、各会派が決めることとされている。

防諜予算をめぐる「統制委員会」——は、一口に「委員会への授権」と言っても、議会内に設置される通常の委員会とは大きく異なっている。なかでも、本会議に代わって決定を下す権限が授けられている点は、最大の特質とみてよいだろう。すなわち、通常の「委員会」は「連邦議会の準備的議決機関」(vorbereitende Beschlufsorgane des Bundestages)と位置づけられており(連邦議会議事規則 62 条 1 項 2 文)、終局的な議決を本会議に留保したままで、そのために必要な事前審査を担うにすぎない³⁵⁾。もっとも、委員会はかかる事前審査の結果を明示的な議決勧告とともに本会議へ報告しなければならず、この議決勧告が本会議によって覆される事態はきわめて稀なこととされている³⁶⁾。このかぎりでは、委員会は本会議による議決をほとんど先取りしているものの、あくまで最終的な決定権が本会議に留保されている以上、これをもって「本会議に代わる」活動と評することはできないだろう³⁷⁾。これに対して、上述の「九人委員会」や「統制委員会」には、終局的な「決定」の性質をもった権限(Entscheidungsbefugnisse)が委譲されており、「本会議代替的な」委員会と位置づけるほうがむしろ適切であるように思われる。

かかる「本会議代替的な」委員会の活用は、実のところ、まったく稀有な事例とは言えない。その代表例として挙げられるのは、基本法 45 条によって設けられた「欧州連合の案件に関する委員会」(以下、「EU 案件委員会」という)である。連邦政府が欧州連合の法定立行為に協力するにあたって、連邦議会は事前に意見表明の権利を有するところ(基本法 23 条 3 項)、本会議に代わってこの意見表明をおこなうことが、当委員会の任務とされる。すなわち、EU 案件委員会による議決が、そのまま連邦議会による見解表明となる。本会議は、こうした委員会への授権を——会派または 5 パーセントの議員による申し立てに基づき——個別の案件ごとにおこなうほか、いったんゆだねた議決権をみずからの掌中に取り戻すこともでき(連邦議会議事規則 93b 条 2 項)、これらの点に議員全体への配慮が垣間みえるものの³⁸⁾、EU 案件委員会が基本法上「連邦議会に」与えられた権限を「本会議に代わって」行使することは、否定しがたい事実なのである³⁹⁾。

そうだとすれば、ここでの問題は次のように定式化されるだろう。基本法による明示的な規定を欠いたまま、「本会議代替的な」決定を——本会議自身の判断によって——委員会

35) Vgl. Max-Emanuel Geis, Parlamentsausschüsse, in: Paul Kirchhof / Josef Isensee (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 54 Rn. 27.

36) Vgl. Wolfgang Zeh, Parlamentarisches Verfahren, in: P. Kirchhof / J. Isensee (Anm. 35), § 53 Rn. 59.

37) このような視点が、本会議から委員会への審査権の授権に対して寛容な見解を基礎づけてきたことは、すでに述べたとおりである。前掲註(3)を参照されたい。

38) Vgl. Gerald Kretschmer, in: Wolfgang Karl u.a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 45 (2006) Rn. 212, 224.

39) Vgl. Siegfried Magiera, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 45 Rn. 3.

へ授権することは憲法上許されるか否か。この問いは、連邦議会（本会議）の自律的な組織権と関わっており、そこに引かれるべき限界線の指標として持ちだされたのが、すべての議員に等しく保障されるべき「国民代表」としての権利、すなわち「議員の職権」であった⁴⁰⁾。

2. 連邦議会の自律的な組織権

ここに言う「議員の職権」は、具体的には、発言権 (Rederecht)、動議提出権 (Antragsrecht)、情報請求権 (Informationsrecht)、表決権 (Stimmrecht) 等を指し、上述の「全議員参画の原則」とは、これらの権利がすべての議員に等しく認められることを意味するはずである⁴¹⁾。もっとも、限られた審議時間のなかで、たとえばすべての議員に発言の機会を与えることは困難であるほか、実効的な案件処理の必要を考えると、一部の議員から成る委員会に先行的かつ実質的な審議権をゆだねることは不可避であろう。かような審議手続の規定こそ「議事規則」の領分であり、基本法はその自律的な形成権（しばしば議会の「自己組織権」(Selbstorganisationsrecht) と呼ばれる) を連邦議会に認めているものと解される (40 条 1 項 2 文)⁴²⁾。連邦憲法裁判所はこのことを指して、「自己の組織編成および秩序づけられた議事進行のためにいかなる規律が必要か、その決定に際して議会は広範な形成裁量を有する」⁴³⁾ と判示してきた。同裁判所は、議員の職権が議場

40) 憲法上の明示的な規定なしに、本会議代替的な決定権の行使を委員会へゆだねることの是非については、これを否定する学説が多数を占めると言われる。紙幅の都合上、個々の学説の分析は割愛せざるをえないけれども、ここで最も重要と思われる一点のみ記すならば、こうした委員会への授権に対する消極的評価は、議員の職権を基本法 38 条 1 項に支えられた重要な権利と捉える視角のあらわれである。それによれば、議事参画権をすべての議員に等しく保障すべきとの要請は、究極のところ、議員が国民による普通選挙を通じて選ばれるよう求める原則と同一の根拠に依っている。すなわち、かかる議員の職権に対する侵害は、国民の平等な選挙権に対する制約としての意義を併有し、そうである以上、憲法による明示的な容認を欠いたままの本会議代替的な委員会には、否定的な評価が優勢なのである。Vgl. Christoph Moench / Marc Ruttloff, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Delegation parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse, DVBl. 2012, S. 1261 (1263).

41) もっとも、連邦憲法裁判所はここに挙げられた議員の諸権利を、必ずしも横並びでは捉えていない。というのも、いずれの会派にも所属しない議員の参与権をめぐって、同裁判所は次のように判示したからである。すなわち、会派無所属の議員をいかなる委員会の委員にも任命せず、委員会審議における「発言権」を奪い去ることは基本法に違背すると述べる一方で、委員会での「表決権」に関しては、これを会派無所属の議員に与えない選択も許されるという。BVerfGE 80, 188 (223 f.)。この判示に対して、マーレンホルツ裁判官は少数意見の筆を執り、疑義を呈した。BVerfGE 80, 188 (235 ff.)。邦語による紹介として参照、山本悦夫「ドイツ連邦議会内の無所属議員の地位と権利——ヴェッペザール事件」ドイツ憲法判例研究会編・前掲註 (26) 496 頁以下。

42) Vgl. W. Zeh (Anm. 5), Rn. 17. もっとも、こうした議会の自律的な組織権は基本法 40 条 1 項 2 文によってはじめて与えられたのか、それとも基本法が合議制機関 (Kollegialorgan) として連邦議会を創設したことの帰結として当然に認められるのか、学説は分かれている。Vgl. Thorsten Ingo Schmidt, Die Geschäftsordnung der Verfassungsorgane, AÖR 128 (2002), S. 608 (618 ff.)。シュミットは後者の見解に立ち、基本法 40 条 1 項 2 文は確認規定にとどまる旨を述べる。

43) BVerfGE 80, 188 (220).

内での行使を前提とする権利であり、しかもすべての議員に等しく付与されるべきことを考えると、議事規則による調整が不可欠であることを踏まえつつ、別の判決において次のようにも述べている。

「基本法 40 条 1 項 2 文に基づく規則制定権によって、連邦議会はみずからの任務を果たすことができる。個々の議員に対してその憲法上の地位ゆえに認められた権利につき、その行使方法を規律することは、連邦議会の案件である。とりわけ連邦議会は、次の諸点を詳細に規定することができる。連邦議会の構成員はここでの意思形成にどのようなやり方で参画するか、そうした審議参与権のうちいかなる権限が会派または議員グループによる共同行使に留保されたままであるか、そしていかなる条件に従って会派は形成されるのか、といった事項がそれである。議員の権利は、議会構成員の権利としてのみ存在し、実現されるものであり、それゆえ互いに割り当てられ、相互に調整されなければならないから、議事規則の規定は必然的に、常に個々の議員の権利を制約する結果となる」⁴⁴⁾。

もともと、議会の代表能力および作用能力向上を理由に、議事規則によるいかなる規定も黙認されるならば、連邦議会の意思形成および決定に参加する議員の権利はすっかり色褪せてしまうだろう。「個々の議員の権利は(連邦議会が自律的に定める議事規則によって)個々に形成され、そのかぎりで制約も受けるが、しかしながら原則として剥奪されてはならない」⁴⁵⁾ という判示は、こうした懸念に対する連邦憲法裁判所の回答として捉えられる。ここで項をあらためて、デモクラシーの観点から絶対に剥奪されてはならないという議員の職権につき、その憲法上の論拠を確認しておこう。

3. 基本法 38 条 1 項と議員の職権

「発言権」や「表決権」をはじめとする議員の職権は、伝統的に、基本法 38 条 1 項の要請として論じられてきた⁴⁶⁾。もともと、「ドイツ連邦議会の議員は、普通、直接、自由、平等、および秘密の選挙において選出される」と定める同条項 1 文、続いて「議員は全国民の代表であり、委託や指示には拘束されず、自己の良心にのみ従う」と謳う同 2 文が存在するところ、これら二つの条文と議員の審議参画権との連関は、けっして単純ではありえない。

44) BVerfGE 84, 304 (321 f.). 邦語による紹介として参照、山本悦夫「会派の数的要件を満たさない議員団の法的地位——PDS / 左派名簿事件」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例 II [第 2 版]』(信山社・2006 年) 401 頁以下。

45) BVerfGE 80, 188 (219). 括弧内は引用者。

46) なかでも重要と目される発言権について、Vgl. Hans Hugo Klein, Freies Mandat und Rederecht der Abgeordneten im Wandel der Zeit, FS f. Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, 2013, S. 121 ff. 前掲註(40) もあわせて参照されたい。

連邦憲法裁判所はかつて、上述の1文と2文を次のように分けて判示していた。それによれば、基本法38条1項1文が規定するのは「選挙権平等の原則」であり、ここから直截的に、議会における議員の地位（または議員グループの地位）を導きだすことはできない。議事に際して個々の議員に対等な参画権が保障されるべきことは、同条項2文に基づく要請であるというのである⁴⁷⁾。

これに対して、近時の連邦憲法裁判所は、むしろ両者の連関に注意を向けようとしているように見える。各会派の幹部議員に通常の歳費に加えて特別な職務手当を支給する州法の規定の合憲性が争われた事例において、連邦憲法裁判所は基本法38条1項の1文と2文につき、次のような統合的解釈を示した。

「これらの条文（基本法38条1項1文および2文）は、それらによって具体化される代表制デモクラシーの原則に関して、それぞれが互いを基礎づける分かちがたい関係に立つものである。とくに選挙の平等は、すべての議員の対等な審議参画権へと連なっている。これら二つの特別な平等原則は、それぞれ異なる方向から代表制の思考を支えている。選挙権の自由な行使における国民の平等は、議会において、自由委任のなかにあらわれる。というのも、法的に自由な決定のみが複数の選択肢における思考を促進し、多様な利害に対する注目とそれらの衡量を可能ならしめるからである。自由委任は『議員と選挙民との間のフィードバックを排斥するのではなく、むしろこれを意識的に取り込む』ものであり、（議会での決定に際してその）正当化を（議員に）強いることによって責任政治を創出するものである。かように究極的には基本法38条1項1文に基づく同2文の自由への要求は、議員がその地位に関わる問題について形式的に対等に遇されるべきこと、すなわち（議員どうしの）相互依存やヒエラルキーが議会の作用能力にとって不可欠な程度を超えて存在しないことを求めるのである」⁴⁸⁾。

このような理解に従うならば、議員の対等な審議参画権は、国民の平等な投票権と同根である⁴⁹⁾。同じことを裏から言えば、一部の議員を審議や議決の場から追いやる営み——なにかずく一部の議員のみによって終局的な議決を下そうとする試み——は、国民の投票権に対する毀損をも内包し、国民の代表機関たる議会の地位を根底から揺さぶることとなる。

47) BVerfGE 84, 304 (324 f.). あわせて参照、苗村・前掲註(30) 57-62頁。

48) BVerfGE 102, 224 (238 f.). 括弧内は引用者。邦語による紹介として参照、苗村辰弥「党派・委員会の役職と特別手当——役職手当判決」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅲ』（信山社・2008年）440頁以下。

49) 議事参与権の「対等性」、すなわち議会での意思形成に参画する権利がすべての議員に「等しく」与えられるべきことを、基本法38条1項の視角からとくに強調する見解として、Vgl. Peter Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: H.-P. Schneider / W. Zeh (Anm. 5), § 15 Rn. 16; Horst Dreier, Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts, JZ 1990, S. 310 (317 f.).

こうして連邦憲法裁判所は、決定権そのものを委員会へ授権しようとする本会議の企てに対して、議員の職権を前面に掲げながら厳格な審査を試みたのである。

V. 本会議と委員会の適正な協働へ向けた一試論

以上の検討から明らかなように、委員会の活用に対する連邦憲法裁判所の厳格な審査とは、国民代表の地位に基づく議員の対等な権利保障を理由に、委員会への権限委譲をごく例外にとどめる枠組を指す。そして、かかる授権の必要性が認められる場合であっても、如上の権利侵害を可能なかぎり低減するよう連邦憲法裁判所が求めてきたことは、すでに述べたとおりである。かかる「比例原則」に鑑みると、本稿の冒頭に紹介した EFSF 融資措置をめぐる「九人委員会」や防諜予算に係る「統制委員会」のように、極端に少人数から構成される委員会への授権はいつにも増して深刻な懸念を招来するだろう。なぜなら、委員会の人的規模が小さくなればなるほど、そこでの議事に参画できない議員が多くなるからである。上述の「九人委員会」および「統制委員会」には、単なる審議を超えて決定権がゆだねられたため、憲法上の疑念が倍加することも見やすい道理である。

1. 貫徹されなかった議員の権利

こうした批判を乗り越える方策の一つとして、委員会の人的規模を今すこし大きく改めることが考えられよう。むろん、秘密の保持がきわめて高度に要求される案件の場合、この方策は不適格である。諜報機関の予算をめぐる、たった5名の議員から成る「統制委員会」が財政上の重要な決定権を行使するにもかかわらず、連邦憲法裁判所がその基本法適合性を肯認したのは——そうした結論の当否は措くとして——かように並外れた秘匿の必要性に基づいていた。これに対して、EFSFによる個別の融資措置に目を転じるならば、事情は異なってくる。

既述のように、「九人委員会」が立ち上げられる前の「第一次保証引受法」の下では、連邦政府はEFSFによる個々の融資措置の決定に先立って、連邦議会の承認を得よう「努める」ものとされていた(1条4項)。より精確を期するならば、この規定は「連邦議会予算委員会の」承認を得よう努めることを連邦政府に求めていた。そして連邦憲法裁判所は、連邦政府に対する努力規定にとどまる点を論難し、これを義務規定と読み替える解釈をほどこす一方、<個別的な議会承認権>の主体が「本会議」ではなく「予算委員会」で足りる規定となっていることについては、これを黙認した⁵⁰⁾。こうした判断と2012年

判決とをあわせて顧みるならば、連邦憲法裁判所の考え方は次のように整理されうるだろう。すなわち、多国間融資に際しての〈個別的な議会承認権〉を、わずか9名の議員から構成される委員会にゆだねる営為は認めがたいけれども、予算委員会への授権であれば不問に付することができるというのである。

しかしながら、連邦憲法裁判所がこれまで熱い視線を注いできた議員の議事参与権に照らして、上にみた結論は必ずしも十分な説得力をそなえていないのではなかろうか⁵¹⁾。連邦議会予算委員会に名を連ねるのは、41名の議員である。たしかに「九人委員会」と較べれば大幅に多数の議員が参画するものの、それでも全議員(622名)の1割に満たず、対等に保障されるべき議事参与権の縮減という意味においては、これら二つの委員会の間には程度の差しか存在しないように見える。むしろ、上述の比例原則からすれば、こうした程度の差は無視できないとは言え、議員の権利を高唱するならば、そもそも委員会への授権を斥ける——すなわち「本会議留保」を貫徹する——選択こそ、従来の厳格な判断枠組に適合的であるように思われる。ところが、連邦憲法裁判所はこうした結論を採らなかった。筆者はここで、その理由を詮索するよりも、むしろ〈個別的な議会留保〉における委員会の活用を積極的に後押しする方向で、試論を展開してみたい。これから予想されるグローバル化のいっそうの進展を視野に取めるとき、多国間の協調を重んじながら、同時に政策決定の国内的な民主的正統性を確保するうえで、〈個別的な議会留保〉にかぎって委員会に承認権をゆだねる方策は、一考に値すると思われるからである。

2. 総括的な決定と個別的な承認——本会議と委員会との適正な役割分担に向けて

上述のように、EFSFの融資措置に対する議会の関与は、〈総括的な承認権〉と〈個別的な承認権〉によって「二重に」求められていた(二重の議会留保)⁵²⁾。すなわち、財政支援の条件、手続、そしてドイツによる保証引受の上限額等、融資制度の大枠は「本会議」

50) BVerfGE 129, 124 (186)。筆者はすでに別稿において、このことを指摘したことがある。参照、村西良太「多国間の政策決定と議会留保」法政研究 80 巻 1 号(2013 年) 1 頁以下(とくに 20 頁)。

51) かかる文脈においては、〈議員の平等な議事参与権〉を指定し、それによって〈議会の自律的組織権〉を枠づけようとする論法それ自体に、疑問を呈する向きもある。それによれば、「本会議」と「委員会」(特別委員会も含む)の間における権限の配分は、そこで議題とされる案件または措置の性質を顧慮しつつ、基本法の定める連邦議会の構造やそこでの手続を踏まえて決せられるべきであり、それらを度外視して、あらゆる決定にすべての議員を参与させなければならない(すなわち一切の決定が本会議において下されなければならない)ことを出発点とすることは、自明の理ではないという。Vgl. Martin Nettesheim, Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, NJW 2012, S. 1409 (1411)。

52) Vgl. Christoph Gröpl, Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, Der Staat 52 (2013), S. 1 (12)。かように強力な議会関与は、一部の例外を除いて、他の予算執行においてはみられないという。

によって承認されなければならない。かかる〈総括的な本会議留保〉を不動の前提としたうえで、この大枠のなかで実施される個別具体的な融資措置への承認権を、「本会議」自身の議決によって「予算委員会」に授けることの是非、これがここでの争点なのである。こうした問題の構造は、すでに紹介した諜報機関の予算に係る特別委員会の場合と近似していよう。つまり、問題となった予算案には、防諜活動の予算が「予算項目」として立てられ、総額も計上されており、予算法律の形式においてまずこれに承認を与えたのは「本会議」である。そのうえで、機密性の高い「予算執行計画」の審査のみが、本件「特別委員会」に授権されていた。むしろ、予算執行計画の審査も予算審議の重要な一部を成すこと、加えて授権の名宛人たる委員会がきわめて小規模な「特別委員会」であることに照らせば、これを安易に認めることはできそうにない。とは言え、〈一次的かつ総括的な〉同意権を「本会議」に留保したうえで、そこで認められた枠組の下での具体的な措置に関して、その執行に付随する〈二次的かつ個別的な〉承認権を「委員会」に与える構想が、軒並み違憲とは言えないだろう。公開での討議を重視する「本会議」と、非公開での専門的審査を旨とする「委員会」との〈相互補完的な協働〉を促す視点から⁵³⁾、一定の要件の下で上記のような授権の可能性を本会議に認める意義は、けっして小さくないように筆者には思われる。

このとき、従来の「本質性理論」が正当にも注意を促していたように、「本会議」が重要な決定権をも「委員会」へ譲り渡し、みずからの責任を放棄することが黙過されてはならない。また、いったん「委員会」へ委譲された後でも、「本会議」が当該決定権をふたたびみずからの手に取り戻す可能性を保持していれば、そのぶん当該授権に対する憲法上の懸念は和らぐだろう。加えて、「委員会」には「本会議」に代わる任務の遂行が期待される以上、会派別構成の反映も含めて、それにふさわしい人的構成が求められるように思われる⁵⁴⁾。たとえば9名や5名といった極端な少人数の場合、そこから締め出される議員の権利侵害もさることながら、本会議の代役と言えるだけの実質をともなった審議・議決が本当に可能かどうか、疑ってみる必要があるだろう。このような見地からすれば、上述の「九人委員会」に対する連邦憲法裁判所の疑義は的を射ており、逆に、防諜活動の予算に係る「統制委員会」に対する鷹揚な判決は、再検討の余地を残しているように思われる。

53) かような見地からすれば、「本会議」に加えて「委員会」にも公開原則を及ぼそうとする試みは、むしろ慎重に評価されるべきであろう。Vgl. Wilfried Berg, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, Der Staat 9 (1970), S. 21 (28). 日本において同様の見解を示す論攷として、大石眞「委員会制度——その理念と現実」ジュリスト 1177号 (2000年) 44 (48) 頁を参照。

54) これと類似の見解を示唆する文献として、Vgl. Hans-Hermann Kasten, Plenarvorbehalt und Ausschlußfunktion, DÖV 1985, S. 222 (224 f.).

VI. おわりに

筆者はこれまで、「議会」留保が求められる場合の、その担い手——すなわち「本会議」と「委員会」の役割分担——について、主としてドイツの議論を追いかけてきた。この問題は、常に多国間の政策決定と関わって生じるとは限らないものの、いわゆる「グローバル化」の進展に伴って、いつそう切実な意義を獲得するものと予想される。とりわけ軍事や経済の領域において、他国との協調を図るために<迅速な>決定、または<内密な>決定が求められ、このとき、少数の議員による非公開の議事が望まれることは大いにありうるのではないか。ユーロ圏の債務危機をきっかけとするEFSFの創設と、その運用に際しての議会関与をめぐる論争は、そうした今後の展開を暗示しているようにも思われる。

ドイツ連邦憲法裁判所による判断の集積を顧みるならば、議決対象たる措置の緊急性を理由に委員会かぎりでの決定が容認された例はなく、あるのは「秘匿性」の認定に基づく例外的なケースのみである。同裁判所による最近の判決は、委員会への決定権の委譲に関して、かかる「秘匿性」の存在のみならず、「比例原則」の遵守を厳しく求めている。すなわち、当該案件の秘密を保持するうえで、上記のような委員会への授権がどうしても必要と言えなければならないほか、委員の構成において本会議の会派別議席占有率を反映させたり、いったん発した授権を取りやめる権限を本会議に留保したり、いずれにせよ少しでも本会議の審議権を傷つけない手法が採用されなければならないという。こうした要請が個別の事案においてどこまで厳格に貫徹されているか、疑問は残るものの⁵⁵⁾、かように本会議代替的な委員会の活用をごく例外的な場合にとどめようとする立論を根底的に支えているのは、議員の職権に対する眼差しである。連邦憲法裁判所は、すべての議員が国民代表として対等に遇されなければならないこと、つまり発言権や表決権の行使において差別的に取り扱われてはならないことを、上記の厳格な判断枠組の根拠として強調してきた。

本稿は、「連邦議会に」付与された憲法上の権限が原則的に「本会議によって」行使さ

55) 本論においては言及できなかったけれども、連邦憲法裁判所裁判官の選任をめぐる、同様の問題が近時、連邦憲法裁判所を舞台に争われた。基本法 94 条 1 項 2 文によれば、連邦憲法裁判所裁判官は「連邦議会と連邦参議院によってそれぞれ半数ずつ選任される」ところ、連邦憲法裁判所法 6 条は、「連邦議会によって任ぜられる裁判官は、間接選挙において選出される」と規定し (1 項)、かかる裁判官選任のための委員会を 12 名の議員によって組織することを定めている (2 項)。連邦憲法裁判所は、本件規定の基本法適合性を審査するにあたって、EFSF の「九人委員会」をめぐる 2012 年判決と同様の判断枠組——憲法上の保護に値する他の法益の存在と比例原則の顧慮を厳格に求める判断枠組——に依拠しつつ、案件の秘匿性を理由に、連邦憲法裁判所裁判官のこうした間接的な選任実務をあっさり容認した。Vgl. BVerfGE 131, 230 (235 f.). 学界においては、かかる結論とその理由づけに対して批判的な見解が有力である。Vgl. Michael Sachs, Indirekte Wahl der Richter des BVerfG durch den Bundestag, JuS 2013, S. 285 ff.

れるべきことにつき、異論を差し挟むものではない。ただし、議員の対等な審議参画権を重くみる視点だけでは、本会議自身による委員会への授権に対して、その枠づけを首尾よく果たすことはむずかしいように思われる。筆者のみるところ、そのような権利論の視角よりも、「本会議」と「委員会」との構造上・手続上の差異に着目しつつ、それぞれの特質に応じた両者の適正な役割分担を探るほうが有益であろう。EFSFによる財政支援をめぐって、連邦憲法裁判所は、そうした融資枠組の創設に対する概括的な承認と、そこでの個別的な融資決定に対する具体的な承認を、いずれも「予算自律的決定権」の所産として「連邦議会に」義務づけた。同様のしくみは、たとえば国際的な軍事活動への兵力投入をはじめ、グローバルな平面における他の政策決定においても想定可能であろう。このとき、一次的・概括的な承認権を「本会議」が行使しつつ、二次的・個別的な承認権を——もとより本会議自身の授権によって——「委員会」の手に渡す方策は、当該委員会がたとえば人員構成の面で議事主体たりえない特段の欠陥を蔵するならばともかく、そうでないかぎりむしろ積極的に追求されてよいのではないか。

このような本稿の構想に従えば、具体的な措置の決定を政府の一存にゆだねる方策と、本会議による承認を義務づける手法との間に、そうした承認権を議会に留保しつつも委員会による行使を認める選択が新たに生ずることとなる。そうした線引きのための具体的な基準については、もとよりさらなる検討が必要であろう。

【附記】本稿は、平成 23-25 年度（2011-2013 年度）科学研究費補助金・若手研究 B「グローバル化に伴う議会権限の現代的変容」の助成による研究成果の一部である。