

令和 5 年 6 月 26 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2022

課題番号：20K01281

研究課題名（和文）政党多極化時代における憲法規範論としての「実効的な議会内野党」

研究課題名（英文）'Effective parliamentary Opposition' as a constitutional normative theory in an era of party-multipolarity.

研究代表者

植松 健一（Kenichi, Uematsu）

立命館大学・法学部・教授

研究者番号：90359878

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,600,000円

研究成果の概要（和文）：ドイツ連邦共和国における議会内反対派（議会内野党）に関する憲法制度と憲法学説を参考にしながら、議会内反対派の憲法規範論的な定位の可能性を考察した。

そのための手法として、ドイツにおける議員の対政府質問権、議事・議決定足数、議員懲罰手続、議長議事堂管理権といった議会の議事運営に関する憲法上の制度・権能に関する理論と運用を検討し、日本の理論と実務への一定の示唆を得た（2020～21年度）。さらに、法理および憲法制度としての議会内反対派のありようを、とくにドイツの州憲法における反対派条項を軸として考察し、議会内反対派を憲法規範として把握することの意義と課題を明らかにした（2022年度）。

研究成果の学術的意義や社会的意義

議会内野党（議会内反対派）の存在意義や役割を論じる政治学上の分析は多いが、憲法学からの研究は、日本では必ずしも十分ではない。これに対しドイツ連邦共和国は、かかる課題に回答しうる理論研究や憲法判例の豊富な蓄積を有しており、これらを把握することは日本での「憲法論としての議会内反対派」研究に有用な視座をもたらす。同時に、これまで法的観点からの考察の少なかった日本の議会運営（とくに議会内組織編制や議事手続）のあり方への示唆も持っている。ここに本研究の学術的・社会的な意義がある。とくに本研究では、ドイツ各州の憲法状況に着目することで、日本におけるドイツ憲法研究の視野を開拓するものとなっている。

研究成果の概要（英文）：Referring to the constitutional system and constitutional theory of parliamentary Opposition in Germany, I consider the possibility of constitutional normative localization of parliamentary opposition. As a method for this purpose, I examined the theory and operation of constitutional institutions and powers related to the operation of parliamentary proceedings, such as the right of members to question the government of parliamentarians, the number of minutes of proceedings and decisions made in Germany, disciplinary procedures of parliamentarians, and the chairman's right to manage the parliament building, and obtained certain implications for the theory and practice of Japan. Furthermore, I examined the state of opposition in parliament as a legal doctrine and constitutional system, especially focusing on the Oppositionsclause in the German state constitution, and clarified the significance and challenges of grasping opposition in parliament as a constitutional norm.

研究分野：憲法学

キーワード：議会内反対派の憲法論 政党分極化 議会内反対派の地位と権能 議員・議院の質問権 憲法典における議会内反対派条項 ヴァーチャル議会の可能性と限界 議決定足数の憲法上の意義 議員懲罰の法理

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 様式 C-19、F-19-1、Z-19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

夙に指摘される「国会の形骸化」現象とは多面的な含意を持つものであるが、国会には国民代表としての実質的な立法機能・国政監督機能が期待されている以上、それに違背するような国会運営のあり方、とりわけ与党の強引な議事運営の常態化も、こうした「形骸化」の1つに含まれよう。日本では、とくに2010年代以降、この意味での「形骸化」を裏付ける事例が後を絶たない。議院内閣制の下での議会の政府・行政統制の実質的な担い手が議会内野党(反対派)である以上、国会の形骸化は議会内野党の活動力の低下とほぼ同義だとすらいえる。このような現象の理由としては制度上・運用上の複数の要因が考え得るが、憲法規範論の観点から一因を挙げるならば、「野党会派の憲法的な意義と、それを踏まえた国会運営」という視座の不在が指摘できる。本研究は、ドイツにおける議会政の運用と理論を主な検討対象とするものであったが、その理由は、第1に、議会政に関する憲法理論・憲法規範論上の議論蓄積の豊富さに求められる。ドイツの場合は、もともと基本法や法律で議会内少数派にも保障した権限(よく知られているのは、基本法44条1項の少数派調査権や同93条1項の抽象的規範統制権)を用いて、少なくとも日本と比べれば、野党会派の政府・行政統制が実効的に果たされていると評価し得る。また、このような制度上・運用上の裏付けもあり、議会政における議会内の少数派または野党会派の意義を積極的に捉え、その権利行使を広く認めようとする考え方は、学説のみならず、ドイツ連邦憲法裁判所の判例でもたびたび示されてきた。そのため、憲法論上の議論の蓄積には見るべきものがあり、日本への理論上の示唆も十分に期待できるのである。

しかしながら、当のドイツの議会政も政治的・社会的な環境変化の中で、大きな岐路を迎えている。とくに重要な2点を指摘するならば、第1に、**ドイツの政党構成の多党化・多極化である**。ドイツの政党構成は、当初の3党制から、1980年代に緑の党が連邦議会に議席を獲得して以降4党制に移行し、さらに1990年代のPDS(後の左翼党)の参入により5党制となった。さらに、2017年の連邦議会選挙においてAfD(「ドイツのための選択肢」)が議席を獲得し、現在では6党が議会に存在するという多党化の状況にある(各州でも立ち現れ方に相違はあるが多党化現象は共通の傾向である)。AfDの参入は単に多党化の進行ということにとどまらず、CDU/CSUよりも保守的・国粋的傾向を有する政党が議会で地歩を固めたことを意味し、緑の党および左翼党という左派・リベラル政党と、AfDという右派政党が議会内野党諸会派を構成するという多極化も進行している。しかも、AfDの政治姿勢が憲法の基本的価値を共有していないなどの理由から、他の既存会派によるAfDの議会運営からの排除の動きも連邦・州を問わず確認でき、そのことが連邦・州の憲法裁判所を舞台とした憲法争議を招いている。

第2に、CDU/CSUとSPDという二大「国民政党」会派の(支持率、得票率、党員数などの面での)弱体化と、両会派が2013年以降2立法期にわたり形成している「大連立」政権がもたらした、**《巨大与党(第18立法期では議席の80%を与党が独占した)》対《左右に分極化した諸野党》という特殊な対峙構造の出現である**。この限りでは、「一強多弱」と呼ばれる2013年以降の日本の国会の状況との共通項も確認できるといえる。

このような政党状況の変化とそれに伴う議会運用上の新たな問題の発生を背景に、議会内野党に関する憲法上の地位や機能に関する再検討・再構成の試みが、ドイツの憲法学で活性化している。その典型的な例を挙げれば、2016年5月3日の連邦憲法裁判所判決(BVerfGE 142, 25)が憲法原則としての「実効的な反対派(effektive Opposition)」の保障に言及したことを契機として、「実効的な反対派」原則の内実を検討する文献も数多く公表されている。これらの文献では、「実効的な反対派」とは、従来の判例上も認知してきた「少数派権」と同義なのか、それとも野党会派専属の権利を意味するのかという議論構成の下、議会内反対の担い手を「全体としての議会」「会派一般」「野党会派」「個々の議員」などに分節化して考察が行われている。

### 2. 研究の目的

上述のようなドイツの議論状況を消化しながら、本研究独自の視点も加えて、さらに日本の学説・運用状況への示唆を探る点までを、本研究での到達目標に設定した。

日本における議会内野党の憲法学的考察は、イギリスの議論に着目することが多かった。イギリスの伝統的な二大政党の下での野党(「女王陛下の反対党」)のイメージがなお有効性を持つ場面はあるだろうが、しかし、当のイギリス議会がそうであるように、**多党化・多極化を踏まえた、(単一の「野党」ではない)「野党諸会派」としての規範論上の再構成が求められている**。このような問題意識が、本研究の1つの特性といえる。日本では、ドイツを検討対象とした議会内反対派の憲法学的観点からの研究は必ずしも多くなかったからである(ただし本研究の遂行期間中に、複数の若手研究者の手による有益な業績も登場している)。とくに本研究の独自性は、**ドイツの連邦のみならず各州の議会制に着目している点が挙げられる**。基本法には野党会派専属の権能は保障されておらず、あくまで(与党会派議員も含む)議会内少数派の権能を保障するにとどまるが、多くの州では議会内反対派の地位や役割を憲法で定めており、さらに野党会派専属の権能を保障する州憲法もある。これらの州においても、多党化・多極化の中で、従来とは異なる運用上の問題を抱えており、こうした現象までをフォローする点に本研究の独創性が存在した。

### 3. 研究の方法

本研究は、以下の6点の課題に取り組んだ。

(1)学説の整理(基盤的研究):ドイツ連邦共和国における「議会内反対派」の憲法規範上

の位置づけに関する学説史的展開を整理した。

(2)制度と運用の把握(基盤的研究):ドイツの連邦および各州の議会制における少数会派または野党会派に対する制度上・運用上の保護について憲法、法律、議事規則、取決など多様なレベルに目を配りながら、かつ同時に、それぞれの制度および運用ごとの沿革、意義、および機能の把握に努めた。議員の対政府質問制度、議事・議決定足数、議員の懲罰手続といった個別具体的な制度に着目し、そこにおける野党会派の位置づけや機能を確認するアプローチを採用した。

(3)判例の整理(基盤的研究):ドイツの連邦および各州の憲法裁判の判例の展開をたどりながら、「野党」に関する判例上の位置づけと固有の法理を確認した。

(4)ドイツ議会政の現状把握:連邦および各州の議会の政府・行政統制の運用状況を把握し、とくに2010年以降の多党化現象の下で生じている議会運営上の困難について、政治構造的・社会構造的な背景も踏まえながら、現象の把握を行った。

(5)2010年以降の判例・学説の展開(3)で把握した諸現象について、学説や判例を手掛かりに、憲法規範論の観点からの考察を行う。(3)(4)で獲得された知見から、近時の多党化の状況が、(1)(2)で整理した従来の判例・学説にいかなるインパクトを与えているかを考察した。

(6)日本の議論への示唆(1)~(4)の考察から獲得された知見を分析視角として、日本の国会運営の課題を踏まえ、その課題解決のための方向性を検討した。

#### 4. 研究成果

上記2.で提示した目的を過不足なく達成できたとは言い難いものの、3年間の研究を通じて、かなりの成果を挙げることができた。

すでに研究成果の主要部分は、論文の形で公表している(別記の成果業績リスト参照)。以下ではその中でも本研究の成果を特徴づける3本の論文の概要を示すことで研究成果の内容としたい(当然、本研究の成果は、それにとどまらない部分や今後の発展的作業の基盤になりうる点も含まれる)。

(1)「ドイツ連邦議会の定足数と『出席』 政党分極化・コロナ危機・ヴァーチャル議会」(掲載誌等の情報は別記の成果業績リスト参照)

ここではドイツ連邦議会の議事議決定足を切り口に政党分極化の影響とそこにおける議会内反対派の役割を考察した。ドイツ連邦議会では議決には総議員の過半数の出席(議事規則45条1項。議事定数は設けられていない)を要するが、出席者数に関して会派からの異議申立てがない限りは、議決能力が存在すると見做される。そして実際には出席議員の過半数を充たさないままの採決も少なくない。これは「出席」に関する与野党の合意の慣行により支えられてきた擬制といえる。ところがAfDという既成政党との合意を拒否する会派の参入により、この擬制にほころびが生じている。さらに2020年にドイツを襲ったコロナ・パンデミックの下で連邦・州・市町村の議会ではオンライン審議の必要性が生じ、ここでも議員の「出席」とは何かが問われることになった。これらの問題は、単に憲法や議事規則の文言を越えて、議会の出席や公開原則の意義、さらには代表制の意義を問い直すものである。こうした状況について、学説動向や連邦憲法裁判所の判例にも触れながら考察を加えた。

#### (2)「議会の紀律と懲罰 ドイツの秩序措置の現在」

AfDの議会での挑発的行動の結果、連邦議会でも各州議会でも秩序措置(日本の懲罰に概ね対応)の件数が増えている。本稿では、日本の国会法上の懲罰制度との異同を意識しながら、ドイツの秩序措置制度の沿革・構造を確認し、その上で、連邦および州の憲法裁判における秩序措置をめぐる判例動向を整理・考察した。その結論は次のように要約できる。(a)秩序措置の制度・運用は、総議員代表の原理に由来する発言権や表決権など議員の職権に枠づけられている。秩序措置は議院自律権を根拠とし、議長の大規模な裁量が認められるが、「議会の活動能力の保全」という憲法的価値に枠づけられる。(b)連邦も州も除名処分を設けていない。秩序金や出席停止といった措置すら、その導入には有力な違憲説が存在する。これは議員の職権の尊重に加えて、秩序措置が即応性をもった簡易な手続であることの帰結といえる。(c)判例上、秩序措置によって影響を受ける議員の出席権や発言権は、議員の職権であって、個人の基本権とは異なる。しかしながら秩序措置の合憲審査は、実質的に表現の自由侵害に関する事案と同等の審査密度が採用されている。近時の判例では、欧州人権裁判所の判例も意識しつつ、理由提示の有無という手続上の観点も考慮されている。

#### (3)「議会内反対派の憲法化 - ドイツの州憲法における反対派条項の理念と運用」

本研究の中核となった論考である。ここでは、ドイツ憲法学における議会内反対派論の展開と現段階について、制度アプローチと機能アプローチという2つの立場を対抗軸に設定しながら整理・分類してきた。(a)叙述の1つの起点は1974年のH.-P.シュナイダーの制度アプローチに立つ反対派論であり、このシュナイダー説の解析と議論の変遷を跡付けることが本論考の大きな幹となっている。とくにシュナイダーの反対派論におけるK.ヘッセ流の憲法観の影響を指摘したのも本論考の特徴である。(b)シュナイダーが実践的コミットした東西統一後の新州の憲法には反対派条項が盛り込まれ、野党会派への割増交付金のような制度の基盤となった。しかし、実際の運用では、反対派の定義などの面で解釈上の困難に逢着する。本論考では1997年のザクセン=アンハルト州憲法裁判所判決を詳細に検討することで、反対派条項の限界を明らかにした。(c)学説でも1990年代にはP.カンキクらに代表される機能アプローチが有力になる。カ

ンキクの議会内反対派論も本論考では詳しく扱っている。(d) 2000年代になると折衷的な見解も見られ「反対派は制度か機能か」という二択の議論を止揚し、議会内反対派が機能するための制度的条件の探求に学界の関心は移行しつつある。(e)そうした中で第18連邦議会(2013~2017)の巨大な大連立政権の誕生は議会内反対派論の試金石となる事態であった。本考察では、この大連立政権を背景とする連邦憲法裁「反対派権」判決に詳細な分析を加えた。またこの事案への評価をめぐって学説における制度アプローチと機能アプローチの接近も確認できた。(d)ドイツの議会政が直面する課題は、野党会派が左右に分極化した中でいかにして「議会内反対派」を規範的に把握し、また議会政のアクターとして位置づけていくかという点に移行しているといえる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 植松健一	4. 巻 399・400
2. 論文標題 議会の紀律と懲罰 ドイツの秩序措置の現在	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 88-128
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 植松健一	4. 巻 390
2. 論文標題 議会の口頭質問と閣僚の出席義務 ドイツ連邦議会の口頭質問改革を手がかりに	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 36-82
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 植松健一	4. 巻 393・394
2. 論文標題 ドイツ連邦議会の定足数と「出席」－政党分極化・コロナ危機・ヴァーチャル議会	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 130-158
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 植松健一	4. 巻 401
2. 論文標題 議会内反対派の憲法化（1） ドイツの州憲法における反対派条項の理念と運用	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 1-44
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 植松健一	4. 巻 402
2. 論文標題 議会内反対派の憲法化(2) ドイツの州憲法における反対派条項の理念と運用	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 25-63
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 植松健一	4. 巻 403
2. 論文標題 議会内反対派の憲法化(3・完) ドイツの州憲法における反対派条項の理念と運用	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 30-80
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

[学会発表] 計2件(うち招待講演 0件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 植松健一
2. 発表標題 新型コロナ禍の「憲法と地方自治」
3. 学会等名 日本地方自治学会(研究総会・共通課題)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 植松健一
2. 発表標題 議決能力と懲罰
3. 学会等名 中部憲法判例研究会(9月例会)
4. 発表年 2020年

## 〔図書〕 計4件

1. 著者名 市川正人、小松 浩、倉田 玲（編著）	4. 発行年 2021年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 182
3. 書名 憲法問題のソリューション	

1. 著者名 市橋克哉、榊原秀訓、塚田哲之、植松健一	4. 発行年 2022年
2. 出版社 自治体研究社	5. 総ページ数 159
3. 書名 コロナ対応にみる法と民主主義	

1. 著者名 新井誠、上田健介、大河内美紀、山田哲史、植松健一、横大道聡、岡野誠樹、片桐直人、芦田淳、館田晶子、岡田順太、奈須祐治、西山千絵、柴田憲治、石塚莊太郎、山崎友也	4. 発行年 2022年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 304
3. 書名 世界の憲法・日本の憲法	

1. 著者名 只野雅人、上神貴佳、植松健一、新井誠、川崎政司、赤坂幸一、上田健介、小島慎司、高橋雅人、片桐直人、林知更	4. 発行年 2023年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 384
3. 書名 講座・立憲主義と憲法学 第4巻 統治機構	

## 〔産業財産権〕

## 〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------