

令和 5 年 6 月 20 日現在

機関番号：14401

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2020～2022

課題番号：20K22058

研究課題名（和文）議会反対派による執行権統制をめぐる新展開の研究-変動する権力分立論の下における

研究課題名（英文）Die neue Entwicklung der Exekutivkontrolle durch die parlamentarische Opposition

研究代表者

磯村 晃（Isomura, Akira）

大阪大学・大学院法学研究科・招へい研究員

研究者番号：30870878

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、議院内閣制における法主体の一つと考えられる会派に焦点を当て、これを憲法的に把握することはできるのか、またできるとすればどのような法的性格を有する法主体なのかを比較法的に研究した。その際、日本と同様に議院内閣制が採用され、会派に関する多くの研究成果が蓄積されてきたドイツにおける会派の法的地位をめぐる議論を参考にした。

本研究の結果、現在のドイツ憲法学では、会派の法的地位についての画期的な学説（スヴェン・ヘルシャイト学説）が幅広く支持されており、この学説に依拠すれば、会派を憲法に基づいて、（議会の下位機関たる委員会とは区別される）議会の分岐体として把握できることが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の成果の学術的意義は、会派の法的地位を論証する場合に、会派が憲法上どのように根拠づけられるのかを問題にする議論（憲法的基礎づけ論）、会派がどのような法的性格を有するのかを問題にする議論（法的性質の確定論）の順にそれを説き起こし得ることを比較法的に明らかにした点にある。

本研究の成果の社会的意義は、国会の中で会派が議事運営・諸活動の基本単位になっており（いわゆる「会派議会」）、会派を抜きにして国会の運営を考えることはできないと言われているわが国の国会実務の現状において、そのような会派を日本国憲法に基づいて把握するための解釈理論を明らかにした点にある。

研究成果の概要（英文）： In this study, I focused on the parliamentary factions, which are considered as one of the legal entities in a parliamentary cabinet system, and examined whether it is possible to grasp them constitutionally, and if so, what legal characteristics they possess, using a comparative legal approach. In doing so, I referred to the discussions surrounding the legal status of parliamentary factions in Germany, where a parliamentary cabinet system, similar to Japan, has been adopted and where numerous research outcomes regarding factions have been accumulated.

As a result of this study, it has been revealed that in contemporary German constitutional studies, there is a groundbreaking theory (by Sven Hoelscheidt), which is widely supported, and according to this theory, factions can be understood as diverged entities of the parliament (distinct from the committees that serve as subordinate bodies of the parliament) based on the constitution.

研究分野：憲法学

キーワード：議院内閣制 政府と議会の権限関係 執行権概念 会派の法的地位

## 1. 研究開始当初の背景

2000年代初頭に唱えられ、今日のドイツ憲法学において幅広く受容されるようになったポッシャー（Ralf Poscher）による新たな権力分立理論は、日本と同様にドイツでも採用されている議院内閣制に対応するものであり、伝統的権力分立論で想定されていたような一元的な対立（「政府」対「議会」あるいは「執行権」対「立法権」）ではなく、様々なバリエーションを想定した権限関係の把握を可能にするものである。そのようなバリエーションの一つとして、ドイツ憲法学において1960年代末葉から1970年代にかけて通用していたのが、「政府・与党」対「反対派」であった。この対立図式（いわゆる「二元的対立図式」）は、日本の憲法学でも「新たな権力分立」として紹介され、この図式に基づいて、議会による統制の主体は「反対派」として、またその客体は「政府」として、それぞれ一元的に把握されるようになった。

しかし、ドイツ憲法学では、1990年代以降、統制の主体および客体の一元的把握に対して、いくつもの有力な批判が行われるようになり、近年のドイツ憲法学の議論状況は大きく変化した。すなわち、一方では一元的に把握されてきた「政府」の概念が批判され、他方では同じく一元的に把握されてきた「反対派」の概念（いわゆる「通念としての」反対派）も批判され、これに代わる多元的な把握、すなわち議院内閣制における様々な法主体の把握が、2000年代以降の有力な論者らによって主張されるようになったのである。

## 2. 研究の目的

こうした近年のドイツ憲法学の新たな議論状況に鑑み、本研究では、議会における議事運営・諸活動の基本単位と考えられている《会派》に着目し、これを議院内閣制における法主体の一つとして把握するためにはどのような憲法解釈理論があり得るのかを比較法的に探究した。日本とは対照的に、ドイツでは会派に関して多くの研究成果が発表されており、近年では日本ではまだ知られていなかったヘルシャイト（Sven Hölscheidt）による画期的な研究成果も公表された。比較対象国における研究成果、特にヘルシャイト学説の研究成果を中心に今日のドイツ憲法学の学説状況を把握し、ヘルシャイト学説から、これまでの日本憲法学にはなかった会派に関する憲法解釈理論を抽出する本研究は、日本の憲法学にとっても意義のあるものと考えた。

## 3. 研究の方法

本研究は、会派に関する学説を分析することで憲法解釈理論を解明するという方法で遂行された。具体的には、ドイツ憲法学における会派をめぐる議論の中でも、会派の法的地位（Rechtsstellung）に関する学説を分析した。ドイツ憲法学では一般に、会派の法的地位は、(1) 会派の憲法的基礎づけ論（会派の憲法上の根拠をめぐる議論）と、(2) 会派の法的性質の確定論（会派の組織形式をめぐる議論）の順に説き起こされる。ゆえに本研究でも、この議論区分に基づいて、それぞれの議論における主要な学説を取り上げ、それらの分析を通じて会派の法的地位がどのように理解されているのか、そしてその際にどのような解釈理論が用いられているのかを明らかにした。そして最終的には、今日のドイツ憲法学で幅広く支持されている解釈理論の日本国憲法下における応用可能性について検討を加えることにした。

## 4. 研究成果

### (1) 会派の憲法的基礎づけ論

ドイツ憲法学では、会派の憲法的基礎づけに関して、大きく分けて三つの解釈論が展開されて

きた。第一に、会派を政党の地位を定めた基本法 21 条 1 項 1 文によって基礎づける解釈論がある。比較的初期の連邦憲法裁判所の判決やかつての支配的学説 (H.-P. シュナイダー) は、会派をもつば基本法 21 条 1 項 1 文によって基礎づけていた。シュナイダー学説以降も、政党と会派との「緊密な関係」を理由にして、同じように会派を基本法 21 条 1 項 1 文によって基礎づける学説が展開された (S・キュルシュナー)。

第二に、会派を議員の地位を定めた基本法 38 条 1 項 2 文だけに基づいて基礎づける学説も唱えられた (S・ハバーラント)。ハバーラントによれば、第一の学説のように基本法 21 条 1 項 1 文を会派の憲法上の基礎にすることはできない。その理由は、会派を「議会における政党」と理解することは、法的には困難だからである。これについてハバーラントは次のように述べる。「議会へと選出されるのは、政党ではなく、政党から擁立された候補者のみである。なぜならば、基本法 38 条 1 項 2 文によれば、連邦議会は、政党ではなく議員から成るからである。ゆえに、政党はもつば、自らの候補者によって議会および政府に対して影響力を行使し得るのである。政党が議会に直接現れることは、基本法 21 条 1 項によって保障されない」。また、政党と会派との「緊密な関係」を理由に、基本法 21 条 1 項 1 文を会派の憲法上の基礎にすることもできないとハバーラントはいう。なぜならば、政党と会派とは、人的にも政治的・社会的にも緊密な関係にあるのは確かだが、これはあくまで機能上の結びつきであって、法的関連性に基づくものではないからである。ゆえに、基本法 21 条 1 項 1 文は会派の憲法上の基礎にはならないのであり、会派の「法的基礎としては、基本法 38 条 1 項 2 文だけが考慮される」という。

第三に、政党の地位 (基本法 21 条 1 項 1 文) と議員の地位 (基本法 38 条 1 項 2 文) のうち、後者に重きを置いて会派の憲法的基礎づけを行う論者も存在する。それが、今日のドイツ憲法学において通説的立場にあるヘルシャイトである。ヘルシャイトの学説は、一方で、議員の地位からのみならず政党の地位からも会派を憲法的に基礎づける必要があるとする点でハバーラント学説とは異なる。他方で、ヘルシャイト学説は、政党と会派との「緊密な関係」ゆえに会派を基本法 21 条 1 項 1 文によって基礎づけることに対しては批判的である点でキュルシュナー学説とも異なる。そのうえで、ヘルシャイトによれば、およそ会派構成員は議員であるが必ずしも黨員であるとは限らないのであり、それゆえに「会派の地位は、政党の地位よりも強力に議員の地位によって刻印づけられている」。このように、会派の憲法的基礎を、議員の地位——とくに自由委任やそれに基づく議員の団結権——に、したがって基本法 38 条 1 項 2 文に見出すという見解は、現在のドイツ憲法学において幅広く受容されている。

## (2) 会派の法的性質の確定論

次に問題となるのは、上記のような憲法的基礎を有する会派をどのように法的に性格づけることができるのかである。そしてこの問題は、ドイツ憲法学では、法的性質の確定論において扱われていた。会派の法的性質については今日に至るまで、「公法上の社団」、「公法上の団体」、「議会の機関」、「議会の分岐体」など、様々な説が唱えられてきた。中でも、会派を「議会の分岐体」として、つまり「機関分岐体 (Organteil)」として性格づけるヘルシャイト学説は、現在のドイツ憲法学における通説となっている。

もっとも、会派の法的性質については、ヘルシャイト以前から、それを「議会の分岐体」として把握することが通説的立場の論者によって行われていた。それが H・J・ヴォルフ (Hans Julius Wolff) である。ヴォルフによれば、機関分岐体とは「機関のために活動しなければならない、あるいは、その機関に助言しなければならない」協議体であると定義される。そのような協議体としてヴォルフが例示するのは、各省の課、議会の委員会、そして会派である。ヴォルフによって理解された機関分岐体のメルクマールは、自らが帰属する機関のために (für) 活動する点に

ある。このことは、一方でヴォルフが機関分岐体を「機関のために活動しなければならない、あるいは、その機関に助言しなければならない」協議体と説明し、かかる機関分岐体に各省の課のみならず委員会をも含めている点から明らかになる。他方で、このことは、委員会および会派がともに「機関」と性格づけられていることから明らかになる。なぜならば、機関とは自らが属している組織のために活動するものであり、そうである以上、ヴォルフによって理解される委員会（機関分岐体・補助機関）および会派（機関分岐体・下位機関）は、自らが属する上位機関のために活動するものと解されるからである。

しかし、このようなヴォルフによる機関分岐体概念は、現在の通説的論者であるヘルシャイトによって批判された。その理由は、ヴォルフが定義する機関分岐体概念では、機関分岐体の理解が狭められてしまうからである。つまりヘルシャイトによれば、「ヴォルフは、機関分岐体の概念を、機関のために活動しなければならない、あるいは、その機関に助言しなければならない協議体であるとの言明にまで狭める」。しかし、第一に、機関分岐体は、自らが属する機関の名においてではなく、自らの名において活動できるという意味で、「機関のために活動しなければならない」わけではない。むしろヴォルフが機関分岐体と称する制度体（課、委員会および会派）をより正確に認識すると、「それらの制度体は、それらが一部となっている組織の域内で活動するのであり、組織のために活動するのではない」。実際にドイツでは、会派は、議会の名においてではなく、会派自らの名において活動することが法的に可能である。例えば会派は、連邦議会の分岐体として、自らの名において法律発案権を行使することによって、あるいは、議会調査委員会を設置するための動議を提出することによって、議会の域内で自立的に活動する。第二に、ヴォルフによれば機関分岐体は、「機関に助言しなければならない」が、ヘルシャイトはそのような性格づけに対しても批判的に評価する。なぜならば、機関分岐体は、機関のために助言するだけでなく、「組織の課題に協働する」こともあるからである。以上の批判的評価を踏まえて、ヘルシャイトは、機関分岐体を次のように再定義する。すなわち、「機関分岐体とは、より大きな組織の域内で、当該組織の課題に協働する制度体である」。

### (3) ヘルシャイト学説の意義

ヘルシャイト学説は2001年に公表された。それ以来、同学説は一部の基本法コンメンタールや憲法学の体系書・教科書において受容された。しかし、これらの文献以上にヘルシャイト学説のインパクトを端的に示すのは、ほかならぬヴォルフ/バッホフ『行政法』シリーズにおけるヘルシャイト学説の反映であろう。前述のように、1976年公刊のヴォルフ/バッホフ『行政法 第2巻（第4版）』でヴォルフが説いた会派の法的性質に対して、ヘルシャイトは批判的に評価し、再定義を行なった。それ以降、ヴォルフ/バッホフ『行政法』には、会派の法的性質について、原著者たるヴォルフの理解（委員会も会派も「機関分岐体」であり同時にそれぞれ「補助機関」または「下位機関」としても理解できる）ではなく、ヘルシャイトの理解が反映されるようになったのである。すなわち、かつてのヴォルフの理解とは異なって、会派（機関分岐体、下位分岐体）と委員会（下位機関）とがはっきりと区別される叙述に変更されたのである。この点にヘルシャイトの理解する会派の法的性質を看取することができるのであり、この画期的な変更は、2023年に出された同シリーズの最新版（ヴォルフ/バッホフ/シュトーパー/クルート『行政法Ⅱ〔第8版〕』406頁）でも維持されている。

このように、現在では通説として幅広く支持されるようになったヘルシャイト学説の意義は、会派の法的性質を、法的論証を通じて、一義的に確定したことに認められる。ヘルシャイト学説が公表される前の年の2000年に、会派をめぐる実務に関して、次のような課題がB・シュテヴェンズ（Berthold Stevens）によって指摘されていた。すなわち、会派の法的地位について定め

た議員法 54 条による会派への「権利能力の付与は、多くの実務課題の解決を、とくに会派の外部関係の領域において容易にする。それでもなお、まさに会派の政党、議会および議員との関係について諸々の問題が未解決のままなのであり、これらの問題については法的地位の明確化がさらなる助けとなり得るのである」。かかる同時代の論者による指摘から、ヘルシャイト学説の意義は、議員法 54 条で会派の法的地位を規定するだけではなおも明らかにならない解釈理論上の問題の解決に資する点に見出される。つまり、会派の法的性質の一義的確定は、政党、議会および議員に対して会派がどのような法関係に立つのかという問題の解明に資するのである。この問題をヘルシャイトは、機関分岐体の再定義、議会分岐体としての会派の法的論証、そして会派の法的性質の詳述を通じて、克服したのである。

#### (4) 日本憲法学への示唆

会派の法的地位に関して、日本憲法学ではこれまで、その地位や結成のための要件については国会法や議院規則に具体的な定めはなく、すべて議院の慣行に委ねられることになっていると言われてきた。しかし、たとえ会派の法的地位を具体的に定めた規定（例えばドイツの議員法 54 条）がない場合でも、「会派」の文言は、国会法における幾つかの条文に置かれている。日本国憲法を「施行するために必要な法律」（憲法 100 条 2 項）として制定され、日本国憲法と同時に施行された国会法に「会派」と書かれている以上、それは最高法規たる日本国憲法によって予定されたものとして、すなわち「憲法附属法」における実質的意味の憲法として解釈される余地があるのではないか。もしそれが可能ならば、「会派」の法的地位の解釈論を——現在のドイツ憲法学の支配的学説と同様に——憲法的基礎づけ論そして法的性質の確定論の順に説き起こすことは可能であるだけでなく、まさに憲法を出発点としてそのような解釈論を展開するよう努めるべきだろう。もし、会派を憲法上の存在として措定できるのであれば、会派の憲法上の地位論も、展開できる余地はあるかもしれない。ただし、会派の法的性質として、国会全体を活動させるような性質（議会分岐体としての会派）を日本国憲法あるいはその他の実定法から導出できるのか、できるとすればそれはどの条文なのかについては、今後さらに検討していく必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2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 0件）

1. 著者名 磯村晃	4. 巻 72巻5号
2. 論文標題 会派の法的地位と統制的意義（2・完）ードイツ公法学における「公開」での調査権行使の意義づけー	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 阪大法学	6. 最初と最後の頁 31-78
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.18910/90007	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 磯村 晃	4. 巻 72巻2号
2. 論文標題 会派の法的地位と統制的意義（1）ードイツ公法学における「公開」での調査権行使の意義づけー	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 阪大法学	6. 最初と最後の頁 25-72
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.18910/88612	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 Akira Isomura
2. 発表標題 Die Aktualitaet der Lehre Masings Die Dogmatik des Untersuchungsrechts in Art.44 GG
3. 学会等名 Forschungs-Gespraechskreis mit Prof. Masing an der Universitaet Kyoto
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 磯村晃
2. 発表標題 会派を通じての調査権行使の本義 ドイツ公法学における『公開』の統制的把握を手がかりにして
3. 学会等名 大阪公法研究会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 磯村晃
2. 発表標題 会派所属議員の情報権の意義と射程 ドイツ公法学における『反対会派専属の権利』をめぐる論争に着目して
3. 学会等名 大阪公法研究会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 磯村晃
2. 発表標題 議会反対派権の考察 近時ドイツ公法学における論争を手がかりにして
3. 学会等名 大阪公法研究会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計0件

〔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
---------	---------