

会派案分比例原則の憲法的基礎づけ (2・完)

- ドイツ連邦憲法裁判所判例における理論構成を素材として -

前 裕 大 志

はじめに

- I. 会派案分比例原則・鏡像原則の構成要素
 - II. 連邦憲法裁判所判例における鏡像原則の憲法的基礎づけ
 1. 縮図要請の憲法的基礎づけ——BVerfGE 80, 188
 2. 議員団への委員ポスト配分単位の拡大——BVerfGE 84, 304
 3. 会派・議員団単位要請と勢力比例要請の憲法的基礎づけ——BVerfGE 112, 118
 4. 近時の判例：鏡像原則の理論構成の括約——BVerfGE 130, 318; 140, 115
 5. 小括 (以上, 69巻3・4号)
 - III. 会派案分比例原則・鏡像原則の憲法的基礎づけ
 1. 基本法下での鏡像原則の憲法的基礎づけ
 2. 日本国憲法下での会派案分比例原則の憲法的基礎づけ
 3. 小括
- おわりに (以上, 本号)

III. 会派案分比例原則・鏡像原則の憲法的基礎づけ

本章では、以上の連邦憲法裁判所判例の検討結果も踏まえたうえで、議院自律権（議事規則制定権）を嚮導または制約しうる規範的要請としての会派案分比例原則・鏡像原則の憲法的基礎づけについて、若干の考察を試みる。ここでも、会派案分比例原則・鏡像原則を①・Ⓐ縮図要請、②・Ⓑ会派（・議員団）単位要請および③・Ⓒ勢力比例要請に分析する視座に立ったうえで、それぞれについて、基本法および日本国憲法の下でいかなる憲法規範による基礎づけがなされうるかを検討する。

1. 基本法下での鏡像原則の憲法的基礎づけ

(1) 縮図要請の憲法的基礎づけ

まず、委員会等の合議体構成を本会議の縮図にすべきとする^④縮図要請について、連邦憲法裁判所判例においては、議員の総体＝全体としての連邦議会による国民代表という観念と、委員会等の果たす任務の重要性によって基礎づけられてきた。

(ア) 基本法38条1項2文および20条2項2文の解釈

これを基本法解釈論として展開するならば、基本法38条1項2文および20条2項2文に依拠することになろう。すなわち、各議員は「全国民の代表」（基本法38条1項2文）としての地位を等しく有しており、そうした議員の総体＝全体としての連邦議会が、国民に由来する国家権力を「行使」する「個別の機関」（基本法20条2項2文）に該当する⁸¹⁾。そのうえで、委員会等が厳密には「個別の機関」にあたらなくても、委員会等が連邦議会の果たすべき任務の本質的部分を遂行している場合には、当該委員会等には、本来の「個別の機関」たる全体としての連邦議会＝本会議に比肩しうるだけの組織構成が要求されるとする基本法解釈である。

(イ) 民主的正統化の要請

そして、こうした基本法解釈をさらに基礎づける憲法理論として、民主制原理における民主的正統化の要請を挙げることができよう。すなわち、民主制の下では、国家権力の行使につき、一定水準の民主的正統性が要求される⁸²⁾。議会は、立法をはじめとする代表民主制における中心的な権限を有しており、そうした権限の行使について、広範な裁量の余地が認められている一方で、選挙というかたちで国民から責任追及を受ける立場にある（事項的・内容的正統性）。また、議会は、選挙を通じて国民により直接に形成されるものとして、強い人的・組織的正統性を備えている。これらを踏まえれば、国民の代表という代表民主制における核心的な営みをなしうるのが（議

81) また、*Austermann/Waldhoff*, Anm. 11, Rn. 138は、議員がその総体において代表者としての地位を占めるとする理解の根拠として、基本法38条1項2文の「議員 (Abgeordneten)」という文言が複数形になっている点を挙げる。

82) Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, Rn. 11-25, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, 3. Aufl. 2004.

員個人でも多数派でもなく)全体としての議会であるとされるのは、全体としての議会こそが、国民によって選挙を通じて直接に形成され、また責任追及を受ける国家機関の完全な姿形として、一定水準以上の民主的正統性を備えているからであると説明できる⁸³⁾。そうであれば、全体としての議会=本会議ではなくその一部の構成員からなる委員会等が、全体としての議会=本会議と同様に国民の代表という核心的営みをなす場合には⁸⁴⁾、それに堪えるだけの民主的正統性を備えた組織構成として、全体としての議会=本会議の似姿をとることが求められることになろう。

以上のように、基本法の下で、鏡像原則における①縮図要請は、「全国民の代表」たる議員の総体=全体としての連邦議会が国民に由来する国家権力を「行使」という基本法38条1項2文および20条2項2文の解釈、そして、民主制原理における民主的正統化の要請によって、憲法的基礎づけを与えられうるものと考えられる。

(2) 会派・議員団単位要請の憲法的基礎づけ

次に、本会議の縮図を描く際に会派・議員団を単位として委員ポストを配分すべきとする②会派・議員団単位要請について、連邦憲法裁判所判例においては(③勢力比例要請と峻別されないかたちで)、まず少なくとも議事規則レベルの要請としての許容性が、議会の機能性という憲法的益と、会派

83) *Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 609 (邦訳として、赤坂正浩・片山智彦・川又伸彦・小山剛・高田篤編訳『ドイツ憲法 I 総論・統治編』(信山社, 2009年) 140頁(須賀博志訳))は、議会が基本法の憲法構造において国民が直接に選挙する唯一の機関であることから、「支配の人民による正統化という原理を満たすためには、国民代表議会が国家指導の内容上重要な任務を引きうけるのであればならない」ということが導かれるとする。Vgl. auch *ders.*, a. a. O., Bd. 2, 1980, S. 40, 43; *Karl-Peter Sommermann*, Art. 20 Rn. 186, in: v. Magoldt/Klein/Starck u. a. (Hrsg.), Anm. 10.

84) 少なくともその限りで、連邦議会の委員会が議事規則上は審理の「準備のため」(54条1項)に設置される「準備的議決機関」(62条1項2文)と位置づけられるとしても、その任務の重要性からして、民主的正統化を要しない「純然たる諮問活動」や「技術的・道具的業務」(*Böckenförde*, Anm. 82, Rn. 13)にとどまらないものと評価することはできよう。

や議員団の結成権限が基本法38条1項2文に基づくものであることから理由づけられていた。そして、憲法ランクの要請としては（同じく◎勢力比例要請と峻別されないかたちで）、基本法38条1項1文の平等選挙の原則を理論構成の出発点とする、基本法38条1項2文に基づく全議員の平等な参加権限によって基礎づけられていた。

(ア) 議会の機能性

これらのうち、まず議会の機能性は、連邦憲法裁判所の判例上、基本法38条1項2文によって保障される議員の自由と平等を制約しうる憲法ランクの法益として認められてきている⁸⁵⁾。そして、連邦議会の議事規則自律権は、議会任務の実効的遂行を可能にすること（議会の機能性）を目標とするものであり、連邦議会はその限りで、委員会等の下位合議体の設置・任務・構成および作業方法について決定を下すものとされる⁸⁶⁾。これを敷衍すれば、委員会等は本会議の負担を軽減するべく設置されるものであり、委員会等において、本会議の任務遂行のための準備がなされたり、本会議の任務の一部が肩代わりされたりすることによって、議会全体の任務遂行の質と効率性を確保することが期待されているといえる⁸⁷⁾。そして、委員会等がそうした準備や肩代わりを実効的にこなすことで議会の機能性を確保するためには、委員会等における政治的意思形成の成果が、本会議において基本的に受け容れられうるものとなることが肝要である。そうした受容の是非は主に、議員の有する政治的傾向・目標に左右されるものということができよう。そうすると、委員会等の構成において本会議の縮図を描くにあたり、議会の機能性という憲法的法益の観点からは、委員会等による政治的意思形成の成果の本会議における受容可能性を高めるべく、議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちで委員ポストを配分することが求められよう。

85) 前掲注42) の諸判例を参照。Vgl. auch *Joachim Linck*, Fraktionsstatus als geschäftsordnungsmäßige Voraussetzung für die Ausübung parlamentarischer Rechte, DÖV 1975, S. 690.

86) BVerfGE 130, 318 (348-349, Rn. 116).

87) Vgl. *Joachim Vetter*, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 98 f.

そして、連邦議会においては、そうした議員の政治的傾向・目標の別に着目したカテゴリーとして、会派・議員団を挙げることができる。議事規則10条1項1文は、「会派」の要件として、会派を結成しようとする議員らが「同一の政党に属するか、または、等しい方向性の政治的目標に基づいていかなるラントにおいても競合しない諸政党に属する」こと⁸⁸⁾を要求しており、政党所属に徴表される政治的傾向・目標を共通にする議員の集団が「会派」の原則的形態として想定されている⁸⁹⁾。また、「議員団」について、議事規則10条4項1文はこうした同一政党要件を置いていない⁹⁰⁾ものの、そもそも1991年判決によって会派のほかには委員ポスト配分の対象として認められたのは、「同一の政党所属または選挙連合に基づいて結成された無会派議員の集団」としての「議員団」である。したがって「議員団」も、ここで組上に載せられている限りでは⁹¹⁾、政党所属等に徴表される政治的傾向・目標を共通にする議員の集団であること⁹²⁾が想定されている。そうすると、連邦議会の場合、議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちでの委員ポスト配分については、会派・議員団を単位とすることが導かれよう。

88) 後者の要件に該当する典型例は、CDU/CSU会派である。

89) Vgl. *Peter Müller*, Art. 38 Rn. 97, in: v. Mangoldt/Klein/Starck u. a. (Hrsg.), Anm. 10. また、議事規則10条1項1文の要件を満たさない議員の集団が「会派」として承認されるためには、連邦議会の同意が必要である(同項2文)。これは、1文の同一政党要件と同様に、異なる政治的目標を有する議員らが会派として優遇されることを求めて「政略結婚(Zweckehe)」を行うことを阻止する趣旨に出たものとされる。Vgl. § 10, S. 22-24, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 18, Stand: Juli 2003 (S. 22), Dezember 2008 (S. 23 f.).

90) *Kassing*, Anm. 18, S. 33-35は、この点につき、議事規則10条4項と会派結成要件との関連づけ(「会派の最低議員数に達しない」という会派の最低議員数要件への紐づけや、同条2項および3項の議員団への適用可能性の明示)から、会派結成につき同条1項に挙げられる同一政党要件は、議員団結成についても援用されるのが当然であるとする。また、*Sven Hölscheidt*, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, 2001, S. 428 f.は、議員団と会派が同じ機能を果たすことから、議員団の構成員についても、会派の場合と同様に政治的同一性が無ければならないとする。

91) 1991年判決後の第13立法期における連邦議会の決定(BT-Sten. Prot. 13/24 S. 1672 D-1673 A, BT-Drucksache 13/684)によって委員ポスト配分の対象として認められた議員団も、同一政党(PDS)所属の議員らによって結成されたものである。

92) Vgl. auch § 10, S. 26, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 18, Stand: Juni 2004.

このように、議会の機能性という憲法的法益からは、委員会等の構成において本会議の縮図を描くにあたり、議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちでの委員ポスト配分が求められる。そのうえで、連邦議会における会派・議員団が、その結成要件や存在態様からして、政党所属等に徴表される政治的傾向・目標を共通にする議員の集団である点を前提とすることで、会派・議員団を委員ポスト配分の単位とすることまで導き出される。そうすると、⑧会派・議員団単位要請は、連邦議会における具体的な会派・議員団制度を前提に、議会の機能性という憲法的法益からの要請によって基礎づけられるものといえる。

(イ) 民主的正統化の要請

また、連邦憲法裁判所の判例においては、会派と議員団のいずれにせよ、その結成が基本法38条1項2文に基づく議員の権限に含まれることに変わりがなく、かつ、同文に基づき全議員に保障される議会意思形成への関与権限が平等なものであることから、両者の別異取扱いが否定されている。ここでは、会派と議員団に質的差異がないことを示すために基本法38条1項2文が援用されるにとどまっております、そもそもなぜ会派・議員団を委員ポスト配分の単位とするべきなのかという問いへの答えにはなっていない。

もっとも、2004年判決で判示されるように、基本法38条1項2文に基づく議員の権限は、これを同項1文の平等選挙の原則と関連づけて考察する余地がある。そして、なぜ会派・議員団を委員ポスト配分の単位とするべきなのかという問いに対しては、こうした「選挙」という要素を取り込むことによって、民主制原理の観点から次のように答えることができよう。

上でみたように、議会は、国民によって選挙を通じて直接に形成され、また責任追及を受けることによって、民主的正統性を獲得する。したがって、議会の民主的正統性は、選挙の結果として構成された姿形において認められる⁹³⁾。そうすると、選挙された議会の構成を、その選挙制度とは全く趣旨の異なる観点から把握（例えば議員の学歴・職歴や納税額によるグルーピング）

93) Vgl. Dieter Birk, Gleichheit im Parlament, NJW 1988, S. 2521.

したうえで議会運営を行った場合、選挙を通じた民主的正統化の実質が損なわれることになりかねない。とりわけ、委員会等が、全体としての議会＝本会議と同様に国民の代表という核心的営みをなす際に、それに堪えるだけの民主的正統性を備えた組織構成として本会議の縮図となることを求められる場合には、その原型である本会議の構成は、選挙を通じて民主的に正統化された姿形において把握されるべきであろう⁹⁴⁾。この点を踏まえると、㊤縮図要請が妥当する場合に、民主制原理における民主的正統化の要請のより具体的内容として、本会議の構成をその正統化手段である選挙の原則・方法に即して、あるいは少なくともこれと矛盾しないように把握すべきことが挙げられる。

そして、連邦議会の場合、「人物選択と結びつけられた比例選挙の諸原則」(連邦選挙法1条1項2文)によって選挙が実施され、基本的には、比例選挙において各政党の候補者リストが得た票の総数に従って各政党の議席数が定まる。すなわち、ここでは、政党を単位とした比例選挙制度がベースとして選択されている⁹⁵⁾。そうすると、連邦議会については、その構成を議員の所属政党という観点から把握することが、民主制原理における民主的正統化の要請のより具体的内容に適うであろう。そして、上でみたように、連邦議会において所属政党という点で共通性を持った議員の集団にあたるのが、「会派」と「議員団」(「同一の政党所属または選挙連合に基づいて結成された無会派議員の集団」)である⁹⁶⁾。とすれば、連邦議会の委員会等について縮図要請が妥当するとき、民主制原理における民主的正統化のより具体的な要請とし

94) Vgl. auch *Armin Steinbach*, Spiegelbildlichkeit als Proporzprinzip, DÖV 2016, S. 287. 他方、こうした思考に批判的な見解として参照、*Martin Nettesheim*, Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, NJW 2012, S. 1411. そこでは、鏡像原則の背後に「有権者の比例的反映を通じて国民の現在化 (Vergegenwärtigung) の理念を貫徹させる」ものという政治的決定のイメージが隠されており、こうした「フランス風の理解」によって、組織問題における代表制的な決定の自由が失われると指摘される。

95) ドイツ連邦議会の選挙制度の概略について参照、山本真敬「ドイツ」大林啓吾・白水隆編著『世界の選挙制度』(三省堂、2018年) 56頁以下。

96) *Meyer*, Anm. 13, Rn. 97は、会派を「政党に選挙候補者擁立権を独占させ、比例選挙制度を堅持してきた選挙手続の自然の産物」であるとする。

また、「国民の意思」の分布図を国民代表機関の構成へと反映するための制度として、

て、本会議の構成をその民主的正統化の手段である選挙の原則・方法に即して把握することが求められ、そのために会派・議員団を委員ポスト配分の単位とすべきであると理論構成することができよう⁹⁷⁾。

このように、民主制原理における民主的正統化の観点からは、委員会等の構成において本会議の縮図を描くにあたり、本会議の構成をその正統化手段である選挙の原則・方法に即して、あるいは少なくともこれと矛盾しないように把握することが要請される。そのうえで、連邦議会の選挙制度が政党を単位とした比例選挙をベースにしており、かつ連邦議会における会派・議員団が議員の所属政党という点で共通性をもつ点を前提とすることで、会派・議員団を委員ポスト配分の単位とすることまで導き出される。そうすると、⑧会派・議員団単位要請は、連邦議会における具体的な選挙制度および会派・議員団制度を前提に、民主制原理における民主的正統化の要請によっても基礎づけられるものといえる。

(3) 勢力比例要請の憲法的基礎づけ

次に、会派・議員団を単位として委員ポストを配分する際に、会派・議員団の所属議員数の比率を基準とすべきとする⑨勢力比例要請について、連邦憲法裁判所判例においては(⑧会派・議員団単位要請と峻別されないかたちで)、基本法38条1項1文の平等選挙の原則を理論構成の出発点として、基本法38条1項2文に基づく全議員の平等な参加権限によって憲法的基礎づけを与えられていた。

(ア) 基本法38条1項2文解釈と国家権力行使への国民の平等な関与権

まず、⑨勢力比例要請に憲法的基礎づけを与えること自体は、基本法38条

各政党の得票率と議席占有率の一致、会派形成のための同一政党所属要件、および各委員会の委員ポストの各会派への比例割当てといった諸制度を把握する見解として参照、本秀紀『現代政党国家の危機と再生——ドイツにおける「政治の国庫負担」の憲法論を手がかりに』(日本評論社、1996年〔初出1993年〕)175-179頁。

97) Vgl. Hartmut Borchert, Die Fraktion – eine eigenständige, demokratisch legitimierte Repräsentation im parteienstaatlichen parlamentarischen System –, AöR 102 (1977), S. 220-227, 232 f.

1項2文の保障する⁹⁸⁾ 全議員の平等な関与権限を引き合いに出すだけで十分に
なされうるのであろう。すなわち、会派・議員団は、同文の保障する平等な関
与権限を有する個々の議員の集合体であるところ、会派・議員団を単位とす
る議会作業への関与のあり方を定める際に、所属議員の頭数に比例した別異
取扱いをしなければ、個々の所属議員の関与権限に実質的な不平等を来す
ことになる⁹⁹⁾。そうすると、同文により平等なものとして保障される議員の
関与権限の射程に含まれる場面において、会派・議員団を単位とした定めを
置く場合には、会派・議員団の所属議員数に比例した別異取扱いまで、同文
は要請しているものと解することができよう¹⁰⁰⁾。そして、既にみた委員会等
の果たす任務の重要性に鑑みれば、委員会等への関与も、同文によって保障
される議員の関与権限の射程に含まれるであろう。したがって、会派・議員
団を単位として委員ポストを配分する際に、会派・議員団の所属議員数の比
率を基準とすべきとする◎勢力比例要請は、基本法38条1項2文の解釈によっ
て導き出されうるものといえる。

そのうえで、さらに基本法38条1項1文の保障する平等選挙の原則を関連
づけることで、こうした基本法解釈に民主制原理からの基礎づけを与える
こともできる。すなわち、既にみたように、平等選挙の原則(基本法38条1

98) Vgl. *Siegfried Magiera*, Art. 38 Rn. 60, in: Michael Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar*, 8. Aufl., 2018; *Dieter Wiefelspütz*, §12 Abgeordnetenmandat, Rn. 22, in: Morlok/Schliesky/ders. (Hrsg.), *Anm. 15; Austermann/Waldhoff*, Anm. 11, Rn. 146.

99) 1989年判決(BVerfGE 80, 188 (224 f.))では、会派所属議員と無所属議員の比較において、前者は同じ会派に所属する他の議員のためにも発言するのに対し、後者は自身のためのみ発言するという把握の下で、両者に等しい重みが認められるべきではないとされている。この判示を「一人」か「複数人」かでカテゴリー的に区別する趣旨と解した場合、同じく「複数人」からなる会派および議員団の相互間での別異取扱いに関しては、この判示の射程外ということになりうる。もっとも、同判決が、委員会における表決権を無所属議員に付与することを「過剰な重みをもって」作用するものと確認しているところからすれば、あくまでも人数の多寡という量的観点から相対的な「重み」の違いがあることを指摘する趣旨と解するのが自然なように思われる。そうすると、会派および議員団の相互間における所属議員数に比例した別異取扱いも、上記判示の射程内ということになろう。

100) Vgl. *Müller*, Anm. 89, Rn. 108, 118; auch *Simon Schuster*, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition*, DÖV 2014, S. 519.

項1文)を全議員の平等な関与権限(基本法38条1項2文)の前提とする把握は、国家権力行使への国民の平等な関与権の保障という民主制原理における根本的要請を選挙の場面のみに限定せず、選挙された代表者による意思形成プロセスにまで実質的に及ぼすことを、その趣旨とするものである¹⁰¹⁾。そして、上記の◎勢力比例要請を導き出す基本法38条1項2文解釈もまた、国家権力行使への平等な関与権の保障を図るという点において、この趣旨を引き継いでいる¹⁰²⁾。そうすると、基本法38条1項2文の全議員の平等な関与権限から会派・議員団の所属議員数に比例した別異取扱いの要請を導き出す基本法解釈に、さらに前提として基本法38条1項1文の平等選挙の原則を関連づけることによって、これらに通底する基礎として、民主制原理における国民の平等な関与権の保障の要請を見出すことができよう¹⁰³⁾。

このように、基本法の下で、鏡像原則における◎勢力比例要請は、全議員の平等な関与権限から会派・議員団の所属議員数に比例した別異取扱いの要請を導く基本法38条1項2文解釈、そして、民主制原理における国民の平等な関与権の保障の要請によって、憲法的基礎づけを与えられうるものと考えられる。

(イ) 民主的正統化の要請

また、◎勢力比例要請の憲法的基礎づけについても、③会派・議員団単位要請と同様に、民主制原理における民主的正統化の要請を引き合いに出すことができる。

上でみたように、議会の民主的正統性は、選挙の結果として構成された姿

101) *Martin Morlok*, § 3 Volksvertretung als Grundaufgabe, Rn. 49, in: ders./Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Anm. 15は、議員の平等を、選挙権の平等の中に認められる国民全員の等しい政治的決定権に根ざすものとして、「こうした市民の政治的な平等権が議員に投影されており、したがって議員の平等は選挙権の平等の延長として理解されうる」とする。Vgl. auch *Meyer*, Anm. 13, Rn. 122; *Dreier*, Anm. 21, S. 317 f.; *Müller*, Anm. 89, Rn. 143.

102) 議事規則12条の定める案分比例につき、「有権者の投票を、議会における作業のための編成にまで継承するものに外ならない」とするものとして、*Meyer*, Anm. 13, Rn. 107.

103) Vgl. *Birk*, Anm. 93, S. 2521-2523.

形において認められる。そして、委員会等が、国民の代表という営みをなすに堪えるだけの民主的正統性を備えた組織構成として本会議の縮図となることを求められる場合に、会派・議員団を委員ポスト配分の単位とするとしても、各会派・議員団に配分される委員ポスト数が、選挙の結果として生じた本会議の構成を反映していなければ、選挙を通じた民主的正統化の実質が損なわれかねない。そうすると、①縮図要請および②会派・議員団単位要請が妥当する場合に、民主制原理における民主的正統化の要請のより具体的内容として、各会派・議員団に配分される委員ポスト数の計算に際して、選挙の結果として生じた本会議の構成を基準とすべきことも挙げられよう¹⁰⁴⁾。

そして、連邦議会の場合、比例選挙制度がベースとして選択され、選挙の結果、各政党の得票率に比例して、各政党に議席数が配分される。加えて、連邦議会における会派・議員団は、そのように議席数が配分された政党に共通して所属する議員の集団であり、各政党への配分議席数と会派・議員団の構成員数は概ね¹⁰⁵⁾一致することとなる。これらを踏まえると、連邦議会における委員会等について、各会派・議員団に配分される委員ポスト数の計算に際して基準とすることが求められる本会議の構成は、会派・議員団の所属議員数の比率に従って把握されるものといえよう¹⁰⁶⁾。

104) 前掲注94) 参照。

105) ある政党から候補者として擁立され当選した議員が、自動的に当該政党の会派構成員となるわけではない(vgl. Vorbemerkungen zu § 10, S. 9; § 10, S. 22, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 18, Stand: Oktober 1982 (Vorbemerkungen zu § 10), Juli 2003 (§ 10))。そのため、政党に配分された議席数と会派・議員団の構成員数とが一致しない可能性は存在する。

106) もっとも、「反映されるべき会派の勢力関係の要素のうち、民主的責任連関にとって最も重要なものは多数派関係である」(BVerfGE 112, 118 (155, Lübke-Wolff反対意見))と考えた場合、配分される委員ポスト数の計算に際しての基準となるのは、必ずしも会派・議員団の所属議員数の厳密な比率ではなく、選挙の結果として形成された多数／少数関係であると解する余地もある。とりわけ、選挙の意義として多数／少数関係の形成による政権選択の側面を強調したならば、そうした余地はより大きくなる。なお、上記のLübke-Wolff反対意見自体は、案分比例構成と多数／少数関係の反映の両立が困難な場合において、後者を優先する権限を連邦議会が有することを指摘するとどまり、両者の両立が可能な場合に多数／少数関係の反映をもって満足するという趣旨のものではない。

このように、民主制原理における民主的正統化の観点からは、各会派・議員団に配分される委員ポスト数の計算に際して、選挙の結果として生じた本会議の構成を基準とすることが要請される。そのうえで、連邦議会の選挙制度が、政党にその得票率に比例して議席数を配分する比例選挙をベースにしており、かつ、連邦議会における会派・議員団が、そうした議席配分を受ける政党に共通して所属する議員の集団であることを前提とすることで、会派・議員団の所属議員数の比率を、各会派・議員団に配分される委員ポスト数計算の基準とすることまで導き出される。そうすると、◎勢力比例要請も、連邦議会における具体的な選挙制度および会派・議員団制度を前提に、民主制原理における民主的正統化の要請によって基礎づけられるものといえる。

(ウ) 議会の機能性

また、◎勢力比例要請の基礎づけとしては、議会の機能性という憲法的法益も考慮に値するものと思われる。すなわち、委員会等の政治的意思形成の成果の本会議における受容可能性を高めるために、会派・議員団の所属議員数の比率にあらわれる本会議での各党派の重みを、委員会等の構成に反映させるという方法が考えられる。

もっとも、委員会等における意思決定が多数決によってなされ、その際に会派・議員団ごとに所属議員が基本的に一致して賛否の態度をとることを前提とした場合、委員会等における政治意思形成の本会議における受容可能性を高めるためには、本会議における多数／少数関係を、委員会における多数／少数関係に反映させれば十分であり、会派・議員団ごとの所属議員数の比率に忠実であることまでは必要ないともいえる。その限りでは、議会の機能性という憲法的法益からは、必ずしも◎勢力比例要請までは導かれない。

他方で、委員会等において多様な政治的傾向・目標からの意見を表出させ、それらの意見に各党派相応の影響力を与えつつ、調整や妥協¹⁰⁷⁾を通じて当

107) もっとも、少なくとも法案審議合同協議会（特にその作業部会）に関しては、連邦議会と連邦参議会の間での妥協の達成という調整手続の目標が、鏡像原則の妥当性を

該委員会等としての意思を形成してゆくという過程を経ることでこそ、委員会等の政治意思形成の成果が本会議において受容されやすくなると考えるならば¹⁰⁸⁾、委員会等の構成には、会派・議員団の所属議員数の比率にあらわれる本会議での各党派の重みを反映させることが望ましいこととなろう。そうすると、◎勢力比例要請についても、これを議会の機能性という憲法的法益によって基礎づけることができよう。

以上のように、基本法の下で、鏡像原則における◎勢力比例要請は、全議員の関与権限の平等を実質的にも確保するという基本法38条1項2文の解釈・民主制原理における国民の平等な関与権の保障の要請、民主的正統化の要請、および、議会の機能性という憲法的法益によって、憲法的基礎づけを与えられうるものと考えられる。

(4) 鏡像原則の憲法的基礎づけのまとめ

本節では、鏡像原則の構成要素を①縮図要請、②会派・議員団単的要請および◎勢力比例要請に分析する視座に立ったうえで、それぞれが基本法の下でどのように憲法的基礎づけを与えられうるのかを検討してきた。

まず、①縮図要請については、「全国民の代表」(基本法38条1項2文)たる議員の総体=全体としての連邦議会=本会議を、国家権力を行使する「個別の機関」(基本法20条1項2文)と解したうえで、委員会等が連邦議会の任務の本質的部分を担うがゆえに、当該委員会等について、本会議に比肩しうる構成をとることが求められるという基本法解釈によって、基礎づけられうる。また、民主制原理における民主的正統化の要請からも、委員会等が全体としての議会=本会議と同様に国民の代表という営みをなす場合には、それに堪えるだけの民主的正統性を備えた組織構成として、本会議の似姿をとる

後退させる要素となりうる (vgl. BVerfGE 140, 115 (Rn. 105-108); 拙稿・前掲注75) 154-155頁)。

108) 委員会におけるそうした意見調整と妥協による多数派の予備形成の役割を、民主制原理の観点からの要請と評価しうる点につき参照、拙稿「議会審議非公開の憲法原理的省察(二・完)——ドイツ連邦議会の委員会審議を例として——」阪大法学67巻6号(2018年)203-208頁。

ことが求められるといえる。

次に、③会派・議員団単位要請については、議会の機能性という憲法的法益から、委員会等の政治的意思形成の成果を本会議において受容されやすくするために、委員ポスト配分が議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちでなされることが求められる。また、民主制原理における民主的正統化の要請からは、本会議の縮図を描く際には、議会を民主的に正統化する手段である選挙の原則・方法と少なくとも矛盾しないかたちで本会議の構成を把握することが求められる。そして、具体的に連邦議会の場合、会派・議員団が典型的には政党所属等に徴表される政治的傾向・目標を共通にする議員の集団であり、連邦議会選挙も政党を単位とした比例選挙制度がとられていることから、いずれの要請においても、会派・議員団を単位として委員ポストを配分すべきこととなる。

最後に、④勢力比例要請については、まず会派・議員団を単位として取り扱う以上、全議員の平等な関与権の保障（基本法38条1項2文）のために、会派・議員団の所属議員数に比例した別異取扱いまで同文によって要請される。また、同文の前提として基本法38条1項1文の平等選挙の原則を関連づけることによって、これらに通底する基礎として、民主制原理における国民の平等な関与権の保障の要請を見出すことができる。次に、民主制原理における民主的正統化の要請からは、各会派・議員団に配分される委員ポスト数の計算に際して、選挙の結果として生じた本会議の構成を基準とすることが求められる。具体的に連邦議会の場合、比例選挙制度のもとで本会議の構成が生じ、会派・議員団が、議席数配分を受けた政党に共通して所属する議員の集団であることから、各会派・議員団に配分される委員ポスト数の計算に際しては、会派・議員団の所属議員数の比率を基準とすべきこととなる。さらに、議会の機能性という憲法的法益からは、委員会等における決定を本会議において受容されやすくするために、会派・議員団の所属議員数比率にあらわれる各党派の重みを反映することが求められると解することもできる。

2. 日本国憲法下での会派案分比例原則の憲法的基礎づけ

次に、以上でみた基本法の下で考えうる鏡像原則の憲法的基礎づけを手掛かりに、日本国憲法下での会派案分比例原則の憲法的基礎づけについて検討する。

(1) 縮図要請の憲法的基礎づけ

まず、①縮図要請については、日本国憲法の下でも、基本法下と同様の憲法的基礎づけをなしうと思われる。

(ア) 日本国憲法41条および前文1段2文の解釈

日本国憲法においては、「全国民を代表する」(43条1項)議員によって組織される両議院で「構成」(42条)される「国会」が、「国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」とされる(41条)。ここでも、「立法機関」として立法権という国家権力を「行使」する主体となる「国民の代表者」(前文1段2文)は、そうした議員の総体＝全体としての国会であるといえる¹⁰⁹⁾。もっとも、国会における活動単位は原則としてこれを「構成」する両議院となるため、国会が「国民の代表者」として国家権力を行使する際には、両議院の本会議によることになる(例えば、59条1項参照)。そのうえで、仮に委員会等が議院の任務の本質的部分を担うほど重要な役割を有しているとすれば¹¹⁰⁾、当該委員会等には、本来の「国民の代表者」たる全体としての国会＝両議院の本会議に比肩しうだけの組織構成が要求されると解しうる。

(イ) 民主的正統化の要請

また、民主制原理における民主的正統化の要請は、日本国憲法が前文1段1文および2文において「主権が国民に存することを宣言」したうえで、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使」するものとし、代表民主制を採用してい

109) 参照、芹沢斉・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタール 憲法』(日本評論社、2011年)11頁〔赤坂正浩〕。

110) 参照、松澤浩一『議会法』(ぎょうせい、1987年)350-351頁、原田・前掲注5)157-162頁。もっとも、国会における委員会審査の実態については、その空洞化も指摘される(例えば参照、大山礼子「国会の機能と手続をめぐる問題」大石ほか・前掲注12)293-298頁)。

る以上、同様に妥当するであろう¹¹¹⁾。そうすると、日本国憲法の下でも、国家権力の行使については一定水準の民主的正統性が要求される。

そして、全体としての国会が「国権の最高機関」として代表民主制における核心的な営みをなしうる地位にあるのも、全体としての国会こそが、国民によって「選挙」(43条1項)を通じて直接に形成され、また責任追及を受ける国家機関の完全な姿形として、一定水準以上の民主的正統性を備えているからと説明できよう¹¹²⁾。そうであれば、委員会等が、全体としての国会＝両議院の本会議と同様に代表民主制における核心的な営みをなす場合には、それに堪えるだけの民主的正統性を備えた組織構成として、全体としての国会＝両議院の本会議の似姿をとることが求められることになろう。

以上のように、日本国憲法の下で、会派案分比例原則における①縮図要請は、議員の総体＝全体としての国会が「国権の最高機関」かつ「立法機関」として国家権力を行使する「国民の代表者」にあたるという日本国憲法41条および前文1段2文の解釈、そして、民主制原理における民主的正統化の要請によって、憲法的基礎づけを与えられうる。

(2) 会派単位要請の憲法的基礎づけ

他方、本会議の縮図を描く際に会派を単位として委員ポストを配分すべきとする②会派単位要請について、基本法下における④会派・議員団単位要請と同様の憲法的基礎づけをなしうるかは、より慎重な検討を必要とする。

(ア) 民主的正統化の要請

(a) 選挙の原則・方法に即した民主的正統化の要請の具体化

まず、民主制原理における民主的正統化の要請のより具体的内容として、議会の構成をその正統化手段である選挙の原則・方法に即して、あるいは少

111) 参照、高田篤「議会議制についての憲法理論的・憲法科学的省察」憲法問題17号(2006年)115-116頁。

112) 二院制の構成原理に関する文脈においてであるが、民主的正統性と権限の相関性を指摘するものとして参照、只野雅人「参議院の機能と両院制のあり方」同『代表における等質性と多様性』(信山社、2017年〔初出2010年・2014年〕)199頁以下。

なくともこれと矛盾しないように把握すべきという点も、日本国憲法の下で同様に妥当しうるのであろう。というのも、上でみたように、国会は国民によって選挙を通じて直接に形成され、また責任追及を受けることによって民主的正統性を獲得するのであって、国会の民主的正統性もまた、選挙の結果として構成された姿形において認められるものといえるからである。

そうすると、議院の構成を把握するに際しては、それぞれの選挙のあり方を踏まえることが求められる。この点で、日本国憲法下における現行の選挙制度を前提とした場合、まず衆議院に関しては、小選挙区・比例代表並立制が採用されることにより、比例代表選挙はもとより、選挙区選挙においても同士討ちを避けるため各党一人ずつ候補者を擁立することが想定されることから、政党選択の色合いが濃くなるように制度設計がなされているといえる。こうしたいわゆる「政党本位」という制度趣旨に着目すれば、衆議院の構成は、議員の所属政党という観点からこれを把握すべきものと解することが自然なように思われる。

他方、参議院に関しては、やや複雑である。まず、参議院についても比例代表選挙が導入され、この点では衆議院とともに「政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正」¹¹³⁾が行われてきたと評価される。これに対して、選挙区選挙について、仮にこれを「一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する」¹¹⁴⁾ものと解し、こうした見方を強調したならば、参議院のうち選挙区選挙による部分の構成は、所属政党の別よりも選出地域の観点から把握される方がより適切であると考え余地も生じよう。もっとも、参議院の選挙区選挙においても、立候補の届出文書に所属政党等の名称の記載が求められ(公職選挙法86条の4第3項)、電子メールを利用する方法であれば、いわゆる確認団体も選挙運動のために使用する文書図画を頒布することができ(公職選挙法142条の4第4項)、経歴放送の目的に党

113) 最高裁判所大法廷平成24年10月17日判決・民集66巻10号3357頁(3367頁)、最高裁判所大法廷平成26年11月26日・民集68巻9号1363頁(1373頁)。

114) 最高裁判所大法廷平成29年9月27日判決・民集71巻7号1139頁(1149頁)、最高裁判所大法廷令和2年11月18日判決・裁判所ウェブサイト(D1-Law:28283707, 28283710)。

派別の周知が含まれている（公職選挙法151条1項）など、ある程度は、候補者が政党に所属していることが制度設計において意識されている。この点に鑑みれば、参議院のうち選挙区選挙による部分の構成についても、これを議員の所属政党の観点から把握することが選挙の原則・方法と矛盾するとまでは言えないと思われる。

(b) 「会派」を単位とする把握？

さらに、議院の構成を議員の所属政党の観点から把握することが適切であるとしても、その方法として「会派」を単位とすることが適切か否かには慎重な検討を要する。従来、いわゆる国対政治や党議拘束のもと、会派と政党との密接な関係が指摘されてきた¹¹⁵⁾。しかしながら、議会議法の法源の一つに数えられる先例¹¹⁶⁾においては、会派は2人以上の議員をもって結成されるものとされているにとどまり（衆議院先例集（平成29年版）99号、参議院先例録（平成25年版）110号）、会派構成員の所属政党の同一性が要件とされていない。実際に、例えば2020年11月11日当時において、衆議院に「立憲民主党・社民・無所属」会派、参議院に「立憲民主・社民」会派が存在しているなど、院外においては異なる政党に所属する議員らによって一つの会派が構成されることもある。こうした同一政党要件の不存在とこれに伴う統一会派の存在を強調すれば、会派を単位とする構成把握は、必ずしも選挙の原則・方法に即した観点としての所属政党の別によるものではなく、民主的正統化の具体的要請に適っていないものとみる余地が生じよう¹¹⁷⁾。

このことは翻って、衆議院・参議院の構成を所属政党の観点から把握する際に、会派を単位とするのであれば、会派の結成要件を再考すべきというこ

115) 参照、松澤浩一「国会の会派」駿河台法学4巻1号（1990年）60-63頁、大山礼子『国会学入門 第2版』（三省堂、2003年）50-55頁。

116) 参照、松澤・前掲注110) 21-22頁、川崎政司「議会と先例——議会法制における慣行等の役割・実態・限界——」公法研究81号（2019年）110頁以下。

117) もっとも、いわゆる野党共闘の下、各選挙区で候補者調整を行い、与党候補者一名と野党候補者一名が実質的に一騎打ちの選挙戦を展開したうえで、候補者調整を行った諸政党が議院において統一会派を結成することが慣行として強く定着しているような状況下であれば、厳密には所属政党の別によらないそうした会派を単位とする構成把握も、民主的正統化の要請に適うものと評価する余地が大きくなる。

ともなりうる。すなわち、現在の先例における人数要件に加えて、所属政党の同一性を会派結成要件として課すという方針が考慮に値すると思われる。そうして、会派が議員の所属政党ごとに組織されるならば¹¹⁸⁾、会派を単位として議院の構成を把握することも、民主的正統化の手段である選挙の原則・方法に即したのものとして、民主制原理における民主的正統化の要請から導き出されよう。

(イ) 議会の機能性

次に、議会の機能性という憲法的法益によって、議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちで委員ポストを配分することを基礎づけることは、日本国憲法下においても、基本法下と同様になしえよう。すなわち、国会の両議院においても委員会等には、本会議の負担を軽減し、議院全体の任務遂行の質と効率性(議会の機能性)を確保することが期待されている¹¹⁹⁾。そして、そのためには、委員会等の政治的意思形成の成果が、本会議において基本的に受け容れられるものとなることが肝要である。国会においても、そうした受容の是非は主に、議員の有する政治的傾向・目標に左右されるものということができよう。そうすると、委員会等の構成において本会議の縮図を描くにあたり、議会の機能性という憲法的法益からは、議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちで委員ポストを配分することが求められよう。

他方で、日本の国会において、そうした政治的傾向・目標の別に着目したカテゴリーとして「会派」を挙げてよいかには、慎重な判断を要する。というのも、既にみたように、衆議院・参議院ともに、議員の所属政党の同一性が会派の結成要件とされておらず、実際に政党の垣根を超えた会派も存在しているためである。もっとも、国会の両議院においても、2021年1月20日現在、会派の多くは、同一の政党に所属する議員によって結成されている¹²⁰⁾。

118) 2021年1月20日現在においては、衆議院の「立憲民主党・無所属」会派に社会民主党所属議員が1名、参議院の「立憲民主・社民」会派に社会民主党所属議員が1名それぞれ含まれているほかは、概ね議員の所属政党ごとに会派が結成されている。

119) 参照、森本・前掲注3) 107-108頁。

120) 参照、前掲注118)。

この状況を前提とすれば、国会においても、政党所属に徴表される政治的傾向・目標を共通にする議員の集団を、会派の原則的形態とみることができよう。また仮に、与党会派に対抗するべく広く野党所属の議員らが統一会派を結成し、かつその内部において一党の所属議員が大多数を占めるのでないような場合でも、大雑把ながら、与党／反与党という政治的傾向・目標に即した会派形成がなされていると評価しうる。そうすると、国会の場合も、議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちでの委員ポスト配分については、会派を単位とすることが導かれよう。

以上のように、日本国憲法の下でも、会派案分比例原則における②会派単位要請について、まず基本法下と同様の憲法的要請が妥当する。すなわち、民主制原理における民主的正統化の要請として、議会の構成をその正統化手段である選挙の原則・方法に即して、あるいは少なくともこれと矛盾しないように把握することが求められ、また、議会の機能性という憲法的法益からの要請として、議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちで委員ポストを配分することが求められる。そのうえで、いわゆる「政党本位」の選挙制度、および、国会における会派も現状ではその多くが議員の所属政党ごとに組織され、政党所属に徴表される政治的傾向・目標を共通にする議員の集団として把握されうる点を前提とすることで、会派を委員ポスト配分の単位とすることまで導き出される。そうすると、②会派単位要請は、国会における具体的な選挙制度および会派構成の現状を前提に、民主制原理における民主的正統化の要請および議会の機能性という憲法的法益からの要請によって基礎づけられうるものといえる。もっとも、国会においては、比例選挙をベースとした選挙制度がとられておらず、特に参議院議員選挙では大選挙区制の下で必ずしも政党選択の要素が貫徹されていない点、また、会派の結成について同一政党要件が存在しないため、②会派単位要請を導く前提状況がその都度の政治情勢によって容易に失われかねない点には、注意を要する。

(3) 勢力比例要請の憲法的基礎づけ

そして、①縮図要請および②会派単位要請が妥当することを前提としたうえで、配分されるポスト数は会派の所属議員数の比率を基準にすべきとする③勢力比例要請についても、基本法下における③勢力比例要請と同様の憲法的基礎づけをなしうるかは、慎重な検討を必要とする。

(ア) 日本国憲法43条1項解釈と国家権力行使への国民の平等な関与権

まず、③勢力比例要請に憲法的基礎づけを与えること自体は、日本国憲法43条1項の解釈によってなされうる。すなわち、日本国憲法上、国会議員には「全国民を代表する」(同項)者という地位のみが与えられており、議員間での地位や権限の相違は定められていない。そして、この地位は議員が「選挙された」(同項)ことに基づくところ、少なくとも憲法上は、各議員の選挙において妥当する諸原則(普通・平等・直接・自由・秘密)は共通している。こうした共通性に鑑みれば¹²¹⁾、憲法上、国会議員には「全国民を代表する」者としての地位が平等に保障されており、したがって、「全国民を代表する」者としての地位に基づいて議会意思形成プロセスに関与する権限もまた、同項によって¹²²⁾各議員に平等に保障されているものと解することができよう。そして、会派は、この平等な関与権限を有する個々の議員の集合体であるところ、会派を単位とする議会作業への関与のあり方を定める際に、会派所属議員の頭数に比例した別異取扱いをしなければ、個々の会派所属議員の関与権限に実質的な不平等を来たすことになる。そうすると、同項により平等なものとして保障される議員の関与権限の射程に含まれる場面において、会派を単位とした取扱いを定める場合には、会派の所属議員数に比例した別異取扱いまで、同項が要請していると解することができよう。そし

121) Vgl. Höltscheidt, Anm. 65, S. 292.

122) なお、例えば議案の発議・修正権につき「憲法41条などから当然認められる権能である」(大石眞『憲法講義I〔第3版〕』(有斐閣, 2014年) 139頁)とされることがあるように、議会意思形成プロセスに議員が関与するための個別の各権限について、その日本国憲法上の根拠は必ずしも43条1項に限られないであろう。もっとも、個別の権限の根拠が43条1項以外に求められる場合であっても、当該権限が議員相互間で平等なものであるという点については、当該権限の基礎となる「全国民を代表する」地位そのものの平等を保障すると解される43条1項に、その根拠を求めることができよう。

て、委員会等の担う役割の重要性に鑑みれば、委員会等への関与も、同項の保障する議員の関与権限の射程に含まれるであろう。したがって、会派を単位として委員ポストを配分する際に、会派の所属議員数の比率を基準にすべきとする③勢力比例要請は、日本国憲法43条1項の解釈によって導き出されうものといえる。

そして、基本法下と同様に、さらに平等選挙の原則を関連づけることで、こうした日本国憲法解釈に民主制原理からの基礎づけを与えることもできよう。すなわち、選挙に関して、日本国憲法も平等選挙の原則を採用していると解される(14条1項)¹²³⁾。そして、国会議員は、まさに「選挙された」(43条1項)者として、「全国民を代表する」(同項)地位にある。こうした日本国憲法の定めを照らせば、国会議員の全国民の代表たる地位の平等およびそれに基づく平等な関与権限の保障の前提として、平等選挙の原則を位置づけることができよう。そして、このような平等選挙の原則を出発点とする把握は、国家権力行使への国民の平等な関与権の保障という民主制原理における根本的要請¹²⁴⁾を選挙の場面のみに限定せず、選挙された代表者による意思形成プロセスにまで実質的に及ぼすことを、その趣旨とする。こうした民主制原理からの立論は、日本国憲法上、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」(前文1段1文)するとされていることに照らしても、首肯されうと思われる。そうすると、全議員の平等な関与権限から会派の所属議員数に比例した別異取扱いの要請を導き出す日本国憲法43条1項解釈に、さらに前提として14条1項の平等選挙の原則を関連づけることによって、これらに通底する基礎として、民主制原理における国民の平等な関

123) 参照、大石・前掲注122) 99-100頁。

124) なお、大石真「憲法問題としての「国会」制度」同『憲法秩序への展望』(有斐閣、2008年〔初出1998年〕)135-136頁は、議員定数不均衡問題を権利保障という観点からのみ捉えるアプローチを批判して、立憲民主主義の要諦とされる責任政治の原理から、国民による実効的な責任追及を確保すべきものとして公職選挙の意義を把握し、そうした実効的な責任追及を可能とするための仕組みとして、平等選挙の原理を位置づける。本稿が「国民の平等な関与権の保障」という表現を用いているのも、これを主観的権利の問題として構成する意図に出たものではなく、むしろ民主制の下で客観法的に要請される「仕組み」の一つと解している。

与権の保障の要請を見出すことができよう。

このように、日本国憲法の下で、会派案分比例原則における③勢力比例要請は、「全国民を代表する」者としての全議員の平等な地位・関与権限から会派の所属議員数に比例した別異取扱いの要請を導く日本国憲法43条1項解釈、そして、民主制原理における国民の平等な関与権の保障の要請によって、憲法的基礎づけを与えられうるものと考えられる。

（イ）民主的正統化の要請？

これに対し、③勢力比例要請の憲法的基礎づけについて、民主制原理における民主的正統化の要請を引き合いに出すことができるかには、異論の余地が大きい。

まず、①縮図要請および②会派単位要請が妥当する場合に、民主制原理における民主的正統化の要請のより具体的内容として、各会派に配分される委員ポスト数の計算に際して、選挙の結果として生じた本会議の構成を基準とすべきという点は、日本国憲法の下でも同様に妥当しうるのであろう。というのも、上でみたように、国会の民主的正統性も選挙の結果として構成された姿形において認められるため、委員会等が、国民の代表という営みをなすに堪えるだけの民主的正統性を備えた組織構成として本会議の縮図となることを求められる場合に、会派を委員ポスト配分の単位とするとしても、各会派に配分される委員ポスト数が選挙の結果として生じた本会議の構成を反映していなければ、選挙を通じた民主的正統化の実質が損なわれかねないからである。

そして、同じく上でみたように、衆議院議員選挙は「政党本位」を制度趣旨としており、参議院議員選挙に関しても、比例選挙はもとより、選挙区選挙においても候補者が政党に所属していることが制度設計上ある程度は意識されている。これらの点で、衆議院・参議院ともに、政党選択としての側面を備えた選挙制度を採用しているといえる。そうすると、本会議の構成を各政党に所属する議員数の比率に従って把握した場合にも、これを選挙の結果として生じた構成と評価することはできる。そして、2021年1月20日現在の

ように、各会派構成員の殆どが同一の政党に所属する議員である状況¹²⁵⁾をも前提とすれば、民主制における民主的正統化の要請から、会派の所属議員数の比率を、各会派に配分される委員ポスト数計算の基準とすることまで導き出されうる。

もっとも、衆議院・参議院の会派は、その結成につき所属政党の同一性が要件とされていない(参照、衆議院先例集(平成29年版)99号、参議院先例録(平成25年版)110号)ため、会派の所属議員数の比率に従って把握される本会議の構成は、各政党に所属する議員数の比率に従った本会議の把握から乖離するおそれが、少なくとも連邦議会に比して相対的に大きい。また、議員の党籍変更や、議員を擁する政党の分裂や結合が生じると、その後各政党の所属議員数の比率に従って本会議の構成を再把握しても、それが選挙によって生じた構成といえるかに疑問をさしはさむ余地がある。

そもそも、衆議院・参議院ともに、選挙区選挙と比例選挙が「並立」する制度を用いており、必ずしも各政党への比例的な議席配分を目指すものではない。とりわけ小選挙区制は「政権の安定につながる特質」や「政権の交代を促す特質」¹²⁶⁾を有するとされ、そうした小選挙区に比例代表より多くの定数を割り当てる¹²⁷⁾現行の衆議院議員選挙は、内閣総理大臣指名における衆議院の優越(日本国憲法67条2項)も相まって、多数/少数関係の創出による政権選択の色合いが濃いものといえる。これらに鑑みれば、特に衆議院において、各会派に配分される委員ポスト数の計算に際して基準とされるべき本会議の構成は、与党/野党の多数/少数関係をもって把握されれば足りると解する余地があろう。そうした場合、民主制原理における民主的正統化の観点からは、③勢力比例要請までは基礎づけられないこととなる。

このように、日本国憲法の下で、会派案分比例原則における③勢力比例要請は、民主制原理における民主的正統化の要請によって憲法的基礎づけを与えられうる一方で、会派結成に同一政党要件がないことなどにより、③勢力

125) 参照、前掲注118)。

126) 最高裁判所大法廷平成11年11月10日判決・民集53巻8号1704頁(1718頁)。

127) 参照、安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法(上)』(ぎょうせい、2009年)114頁。

比例要請を導き出す前提状況がその都度の政治情勢によって容易に失われかねない点に、注意を要する。そして、特に衆議院に関して、選挙制度に多数／少数関係の創出による政権選択の色合いが濃いことに鑑みれば、配分されるべき委員ポスト数の計算に際して、民主的正統化の要請から基礎づけられるのは、本会議の構成を与党／野党の多数／少数関係をもって把握することまでであると解する余地が存する。

(ウ) 議会の機能性

③勢力比例要請の基礎づけとしては、議会の機能性という憲法的法益も、基本法下と同様に考慮に値すると思われる。すなわち、委員会等の政治的意思形成の成果の本会議における受容可能性を高めるために、会派の所属議員数の比率にあらわれる本会議での各党派の重みを、委員会等の構成に反映させるという方法が考えられる¹²⁸⁾。

もっとも、ここでも、そうした受容可能性を高めるためには、本会議の多数／少数関係を、委員会における多数／少数関係に反映させれば十分であり、会派ごとの所属議員数の比率に忠実であることまでは必要ないとする余地がある。その限りでは、議会の機能性という憲法的法益からは、必ずしも③勢力比例要請までは導かれない。

他方で、委員会等において多様な政治的傾向・目標からの意見を表出させ、それらの意見に各党派相応の影響力を与えつつ、調整や妥協を通じて当該委員会等としての意思を形成してゆくという過程¹²⁹⁾を経ることでこそ、委員会等の政治意思形成の成果が本会議において受容されやすくなると考えるならば、委員会等の構成には、会派の所属議員数の比率にあらわれる本会議での各党派の重みを反映させることが望ましいこととなろう。その場合には、③勢力比例要請についても、これを議会の機能性という憲法的法益によって基礎づけることができよう。

128) 参照、大石・前掲注4) 66頁。

129) 少なくとも、日本のように与党内の事前審査に伴う国会審議の空洞化が批判される(参照、大山・前掲注110)296-298頁)文脈においては、国会審議の実質化・活性化として、こうした過程が求められるように思われる。

以上のように、日本国憲法の下で、会派案分比例原則における③勢力比例要請は、全議員の関与権限の平等を実質的にも確保するという日本国憲法43条1項の解釈・民主制原理における国民の平等な関与権の保障の要請、および、議会の機能性という憲法的法益によって、憲法的基礎づけを与えられうるものと考えられる。また、民主制原理における民主的正統化の要請によっても、③勢力比例要請が基礎づけられる余地はあるものの、その前提条件が容易に失われかねない点に注意を要し、さらに、特に衆議院に関しては、③勢力比例要請までは民主的正統化の要請によって基礎づけられないものとも解しうる。

(4) 会派案分比例原則の憲法的基礎づけのまとめ

本節では、会派案分比例原則の構成要素を①縮図要請、②会派単位要請および③勢力比例要請に分析する視座に立ったうえで、それぞれが日本国憲法の下でどのように憲法的基礎づけを与えられうるのかを検討してきた。

まず、①縮図要請については、議員の総体＝全体としての国会＝両議院の本会議が「国権の最高機関」かつ「立法機関」（日本国憲法41条）として国家権力を「行使」する「国民の代表者」（日本国憲法前文1段2文）にあたと解したうえで、委員会等が議院の任務の本質的部分を担うほど重要な役割を有しているならば、当該委員会等には、全体としての国会＝両議院の本会議に比肩しうるだけの組織構成が求められるという日本国憲法解釈によって、基礎づけられうる。また、民主制原理における民主的正統化の要請からも、委員会等が全体としての議会＝本会議と同様に国民の代表という営みをなす場合には、それに堪えるだけの民主的正統性を備えた組織構成として、本会議の似姿をとることが求められるといえる。

次に、②会派単位要請については、議会の機能性という憲法的法益から、委員会等における政治的意思形成の成果を本会議において受容されやすくするために、委員ポスト配分が議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちでなされることが求められる。また、民主制原理における民主的正統化の要

請からは、本会議の縮図を描く際に、各議院を民主的に正統化する手段である選挙の原則・方法と少なくとも矛盾しないかたちで本会議の構成を把握することが求められる。そして、具体的に国会の場合、いわゆる「政党本位」の選挙制度、および、国会における会派も現状ではその多くが議員の所属政党ごとに組織され、政党所属に徴表される政治的傾向・目標を共通にする議員の集団として把握されうる点を前提とすることで、いずれの要請においても、会派を単位として委員ポストを配分すべきことが導かれる。もっとも、国会の場合には、（特に参議院の選挙区選挙において）選挙制度上は必ずしも政党選択の要素が貫徹されておらず、また、会派の結成について同一政党要件が存在しないため、②会派単位要請を導く前提状況が連邦議会におけるほど明確に存在するわけではないことには、注意を要する。

最後に、③勢力比例要請については、まず全議員の平等な関与権限が日本国憲法43条1項によって保障されると解され、会派を単位として取り扱う以上、会派の所属議員数に比例した別異取扱いまで、同項によって要請される。また、こうした日本国憲法解釈の前提として平等選挙の原則（日本国憲法14条1項）を関連づけることによって、これらに通底する基礎として、民主制原理における国民の平等な関与権の保障の要請を見出すことができる。さらに、議会の機能性という憲法的法益からは、委員会等における決定を本会議において受容されやすくするために、会派の所属議員数比率にあらわれる各党派の重みを反映することが求められると解することもできる。また、民主制原理における民主的正統化の要請によっても③勢力比例要請が基礎づけられる余地はあるものの、ここでも、会派の結成について同一政党要件が存在しないことなどからその前提条件が容易に失われかねない点に注意を要し、さらに、特に衆議院に関しては、③勢力比例要請までは民主的正統化の要請によって基礎づけられないとも解しうる。

3. 小括

以上、本章では、鏡像原則および会派案分比例原則について、①・㊤縮図

要請, ②・㊦会派（・議員団）単位要請および③・㊧勢力比例要請に分析する視座に立ったうえで、それぞれについて、基本法および日本国憲法の下でいかなる憲法規範による基礎づけがなされうるかを検討してきた。

①・㊨縮図要請については、まず憲法解釈上、議員の総体＝議会全体＝本会議が立法権を行使する主体と解されたうえで、委員会等がそうした本会議に匹敵する機能を営むこと、また、民主制原理における民主的正統化の要請から、これを基礎づけることができる。

また、②・㊦会派（・議員団）単位要請については、議会の機能性という憲法的法益および民主制原理における民主的正統化の要請から、これを基礎づけることができる。

さらに、③・㊧勢力比例要請については、全議員の平等な関与権限が憲法上保障されていると解されること、民主制原理における国民の平等な関与権限の保障の要請、民主的正統化の要請、および議会の機能性という憲法的法益から、これを基礎づけることができる。

もっとも、国会と連邦議会の相違として注意を要するのが、選挙制度（比例選挙をベースとしているか否か、政党選択・政権選択の色合いの濃さ）の違いと、会派の結成について議事規則等における同一政党要件の存否である。この相違に照らせば、国会においては、②会派単位要請および③勢力比例要請を、議会の機能性という憲法的法益または民主制原理における民主的正統化の要請から導き出すには、その前提が欠けていると解する余地が残されている。

おわりに

本稿では、以上のように、会派案分比例原則・鏡像原則の憲法的基礎づけについて、①・㊨縮図要請、②・㊦会派（・議員団）単位要請および③・㊧勢力比例要請に分析する視座に立ったうえで検討してきた。もっとも、本稿での検討結果に照らせば、②・㊦会派（・議員団）単位要請と③・㊧勢力比例要請は、さらに精緻化されうる。すなわち、②・㊦会派（・議員団）単位

要請に関してはまず、議会の機能性という憲法的法益から、委員ポスト配分が議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちでなされることが求められ、また民主制原理における民主的正統化の要請から、各議院を民主的に正統化する手段である選挙の原則・方法と少なくとも矛盾しないかたちで本会議の構成を把握して縮図を描くことが求められる。これら自体は、必ずしも会派・議員団を委員ポスト配分の単位とすることのみを求めているわけではない。そのうえで、連邦議会や国会における会派・議員団の規範的要件や実際のあり様、また、それぞれの議会選挙における原則・方法を前提として初めて、会派・議員団を委員ポスト配分の単位とすることの要請まで引き出されるという構造になっている。したがって、②・㊸会派（・議員団）単位要請に関しては、議会の機能性および民主制における民主的正統化の要請に基礎づけられる抽象的な要請が措定されたうえで、各議会の選挙制度や会派・議員団制度を前提として具体的に導かれるものという二段構成となっている。同様の構成は、③・㊹勢力比例要請を民主的正統化の要請から導き出す場合にも当てはまる。加えて、会派案分比例原則・鏡像原則の構成要素のうち、一方において①・㊶縮図要請は、未だ縮図をどのように描くべきかにまで言及するのではなく、他方において③・㊹勢力比例要請は、上記の二段構成をとる②・㊸会派（・議員団）単位要請が妥当することを前提とする。そうすると、会派案分比例原則・鏡像原則が憲法ランクの要請として成り立つか否かは、各議会における具体的な選挙制度や会派・議員団制度に依存的であるといえる。

しかし他方で、委員ポスト配分が議員の政治的傾向・目標の別に着目したかたちでなされることや、各議院を民主的に正統化する手段である選挙の原則・方法と少なくとも矛盾しないかたちで、選挙の結果として生じる本会議の構成を把握して縮図を描くことといった要請は、それらが抽象的であるがゆえに、会派案分比例原則・鏡像原則の憲法的基礎づけにとどまらない含意を有している。すなわち、ここでは、議会が委員会等の組織構成につき自律権を行使する際に、各議会における具体的な選挙制度や会派・議員団制度と

の整合性をも考慮に入れることが要請されており、少なくともその限りで（結論として会派案分比例原則・鏡像原則が導かれなくても）、議院自律権を嚮導または制約しうる規範的要請として働く。こうして、本稿での議論に照らせば、各議会における選挙制度、会派・議員団制度そして委員会等の組織構成を相互連関的に把握することの必要性が、憲法学の観点から示されよう¹³⁰⁾。

本稿は、会派案分比例原則・鏡像原則について、その憲法的基礎づけを考察するにとどまる。そのため、会派案分比例原則・鏡像原則に関しては、それがいかなる合議体にまで妥当するかという射程の問題が残されている¹³¹⁾。また、議会の内部組織構成において考慮されるべき憲法ランクの要請は、会派案分比例原則・鏡像原則に尽きるものではない。とりわけ2004年判決の事案のように、与野党会派の議席数が拮抗している場合に、委員数が僅少かつ固定的に設定される委員会等においては、会派案分比例原則・鏡像原則と、本会議の多数派を委員会等においても多数派にすることを求める多数派原理との調整をいかに図るかが問題となりうる¹³²⁾。こうした会派案分比例原則・

130) また、こうして選挙のあり方と議院の構成把握の方法を関連づけることは、いわゆる「社会学的代表」(参照、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法〔第7版〕』(岩波書店、2019年)304頁)の観念を、選挙制度形成の場面に次ぐ段階にある議会の内部組織構成の場面において具体化するものとしても、憲法理論的意義を有するであろう。

131) この点について、連邦憲法裁判所による1989年判決(BVerfGE 80, 188)、2004年判決(BVerfGE 112, 118)および2015年判決(BVerfGE 140, 115)を比較しつつ簡単に検討したものとして参照、拙稿・前掲注75)153-155頁。

また、日独比較という点でみれば、委員長ポストの配分における会派案分比例原則の妥当性も、検討に値するであろう。日本の国会の場合、参議院においては「常任委員長は、一定数以上の議員が所属する会派に、その所属議員数に比例して配分するのを例とする」(参議院先例録(平成25年版)77号)一方で、衆議院における委員長割当ては会派案分比例によるものとされていない(参照、衆議院委員会先例集(平成29年版)18号)。他方、ドイツ連邦議会の場合、委員長のポストは会派案分比例によるものとされる(議事規則12条1文)。もっとも、連邦憲法裁判所は、委員長の職務が議会任務への議員の同権的関与の原理の影響に服するものではないという理由のもと、議員団が委員長ポスト配分の対象とされないことにつき、これを議事規則自律権の枠内にとどまるものとしている(BVerfGE 84, 304(328); 96, 264(280))。ここでは、委員長のポスト配分における会派案分比例が、委員会等の委員構成における鏡像原則とは本質的に異なるものと解されているように思われる。

132) さらに、議会の内部組織構成以外にも、「会派案分比例」の妥当性や他の要請(議会

鏡像原則の射程や他の要請との調整に関する問題については、他日を期すこととし、さしあたりここで本稿を閉じる。

〔付記〕本研究はJSPS科研費20K13317の助成を受けたものである。

少数派保護の要請など）との調整が問題となりうる事項として、議会における発言・質問時間配分も検討に値するであろう（参照、衆議院先例集（平成29年版）274号、同276号、参議院先例録（平成25年版）251号）。