The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	議会審議非公開の憲法原理的省察（一）：ドイツ連邦議会の委員会審議を例として
Author(s)	前硲，大志
Citation	阪大法学. 2018, 67(5), p. 139-163
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87047
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

議会審議非公開の憲法原理的省察（一）

――ドイツ連邦議会の委員会審議を例として――

前　硲　大　志

はじめに
第一章　委員会審議の公開／非公開をめぐる従来の議論
　第一節　基本法四二条一項一文の解釈
　第二節　公開／非公開の機能に基づく議論
　第三節　委員会の任務・役割に定位した議論
　第四節　小括（以上本号）
第二章　委員会審議の公開／非公開の憲法原理的省察
　第一節　憲法原理から要請される議会手続の役割
　第二節　委員会に期待される役割
　第三節　委員会に期待される役割と審議の公開／非公開
　第四節　小括
おわりに

はじめに

本稿は、議会審議の非公開、とりわけ委員会審議の非公開について、憲法原理の観点から考察を加えるものである。もとより、議会内部の組織や議事手続といった議会政過程をどのように形成し規律するかについては、「何れの國に於いても、議院の當然の權能として」[1]議院の自律権、とりわけ議院規則制定権に委ねられる事項であるとされる。日本においても、日本国憲法五八条二項は「両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め」ることができるとし、議事手続の法的規律を各議院の自律的な議院規則制定権に委ねている。また、議会は、各議院の制定する議院規則だけでなく、法律の形式によっても自身の内部組織や手続を定めることができる[2]。さらには、一定の拘束力を備えた議会慣行・先例も、議会法の法源として数えられる[3]。この慣行・先例も、各議院が自律的に形成してきたものといえる。もっとも、これらの議院規則、法律、慣行・先例によって自律的に形成される法的規律には、憲法の明文規定という限界が存在する。また、憲法の明文規定にとどまらず、民主制原理や代表原理、法治国原理といった憲法原理が、議会政過程の形成・規律に一定の指針や限界を与えることもありえよう。そうであるとするならば、議院や議会が自律的に形成した議会政過程の法的規律について憲法原理の観点からの考察を行うことには、それらの規律を憲法学の対象として吟味・検討するという意義があるものと思われる。

議会審議の非公開、とりわけ委員会審議の非公開についての法的規律は、まさにこうした考察が求められる事項である。というのも、そもそも、委員会審議の公開／非公開については、憲法の明文規定が存在しない。日本国憲法五七条一項は「両議院の会議は、公開とする」と定めているが、ここにいう「両議院の会議」は本会議を指すものと解され、委員会を含まないとするのが通説である[4]。そして実際に、委員会審議については、国会法五二条一項

が「委員会は、議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない」と定めている。憲法の明文規定がない以上、委員会審議の公開／非公開に関しては憲法原理の観点からの考察に意義が見出されうるにもかかわらず、従来の議論においては、委員会審議のとりわけ「非公開」への憲法原理的関心が薄かったように思われる。すなわち、従来の議論は、委員会審議の公開を民主制原理ないし代表原理に結びつける一方で、その非公開については、これを審議の効率化・実質化という実務上の技術的必要性から説明してきたといえる。[5] しかし、たとえば本会議について秘密会を憲法自身が予定していることなどからすると、憲法上、議会政過程にも一定の非公開性が内在しているとみる余地もあるように思われる。そうだとすれば、委員会審議の非公開についても、これを憲法の予定する議会の作用に内在的な非公開の一部をなすものとみる可能性があり、改めて憲法原理の観点から考察することが必要であろう。また、現在、国会における委員会審議の多くがテレビ等を通じて中継放送されていることもあり、「非公開」まで含めた憲法学的考察には「意義が乏しい」[6] とも評されるところではあるが、しかし、そうした運用が「法的帰結を覆すわけではない」[7]。何よりも、将来的に、国会法の改正も含めて委員会審議の公開／非公開に関する制度変更の可能性が残されている以上、そうした場合に備えて、委員会審議の公開と非公開の両面について、憲法学的議論を展開する必要性に欠けるところはない。そうだとすれば、委員会審議の公開／非公開についての憲法原理的省察には、理論的にも実務的にも、十分な意義があるといえよう。

本稿では、そうした考察の具体的対象として、ドイツ連邦議会（以下、「連邦議会」という）の委員会審議[8]の公開／非公開についての法的規律を取り上げる。その理由は以下の諸点にある。まず、ドイツにおいても委員会審議の公開／非公開は、連邦議会が自律的に定める議事規則に委ねられており、[9] これについての憲法原理的省察が意義

を持つ事項であるといえる点である。すなわち、ドイツ連邦共和国基本法（以下、「基本法」という）四二条一項一文は「連邦議会は、公開で議事を行う」[10]と定めているが、後に見るように、ここにいう「連邦議会」は本会議のみを指すものと解するのが通説である。したがって、この見解をとるならば、委員会審議の公開／非公開については基本法に定めがなく、連邦議会の議事規則制定権（基本法四〇条一項二文）に委ねられる事項となる。次に、ドイツ連邦議会議事規則（以下、「議事規則」という）[11]六九条一項一文は「委員会の審議は原則として非公開とする」と定めており、[12]運用上も非公開が原則とされているため、連邦議会は、「委員会審議の非公開」の位置づけや評価を検討する素材として適しているという点も挙げられる。[13]加えて、委員会審議の公開／非公開については、日独で実定法上の共通点と運用上の相違点とが同時に存在しており、比較の観点からも、連邦議会における委員会審議の公開／非公開をめぐる議論[14]が参照に値する点が挙げられる。すなわち、前述した日本国憲法および国会法の定めは、基本法および議事規則の定めと対応しており、日独ともに委員会審議については非公開を原則としている。他方、ドイツにおいては運用上も非公開が原則となっているのに対して、日本においてはインターネットやテレビを通じて委員会審議の多くが中継放送されており、実質的には非公開原則が貫徹されていない状況にある。

そこで、以下では、まず連邦議会の委員会審議の公開／非公開をめぐる従来の議論について概観・検討する。その際には、従来の議論を、その論証アプローチの相違に着目して整理したうえで、いずれの方法がより適切かという観点からの評価を加えることとする（第一章）。これを踏まえて、次に、より適切といえるアプローチに拠りながら、連邦議会における委員会審議の公開／非公開について憲法原理の観点からの検討を試みる（第二章）。そこでは、まず民主制原理や法治国原理が議会手続の役割として要請するものを確認したうえで（第一節）、次に連邦議会の委員会にどのような役割が期待されているのかを、主として議事規則上の組織・権限から明らかにし、その

役割に民主制原理や法治国原理の観点からの評価を加える（第二節）。そして、そうした考察を踏まえて、それらの役割に適合的なものとして選択される公開／非公開の憲法原理的意義を示すことを試みる（第三節）。最後に、本稿で示されたことから明らかになる、民主制原理や法治国原理と公開／非公開との関係についての問題と残された課題を提示することで、本稿を閉じることとする（おわりに）。

第一章　委員会審議の公開／非公開をめぐる従来の議論

委員会審議の公開／非公開をめぐって、ドイツにおいては従来、基本法四二条一項一文という明文規定の解釈をめぐる議論（第一節）と、基本法の規定自体から離れた公開／非公開の機能を論拠とする議論（第二節）、そして連邦議会全体における委員会の役割に着目した議論（第三節）が展開されてきた。

第一節　基本法四二条一項一文の解釈

まず、基本法四二条一項一文は「連邦議会（Bundestag）は、公開で議事を行う」と定めている。ここにいう「連邦議会」は本会議を指すものと解するのが通説である。[15] その根拠としては以下の二点が挙げられる。まず、基本法四二条三項において「連邦議会（Bundestag）」と「委員会（Ausschüsse）」とが使い分けられていることから、基本法が「連邦議会」と述べる場合、「憲法機関全体」[16]・「総体」[17]としての連邦議会、したがって連邦議会全体としての議事を行う場である本会議を意味すると考えられる点である。次に、基本法四四条一項は調査委員会の証拠調手続について原則として公開で行うことを予定する一方で、その他の審議手続についてはその公開を定めていない。調査委員会の第一次的機能である統制機能の実効性は公開性に依存するところ、かかる調査委員会についてすら審

議の公開が定められていない以上、基本法はその他の委員会についても審議の公開を要請するものでないと解される点である。[18]

そのうえで、議会における決定プロセスの実質的な部分が委員会に移行しているという事実面での変化や、議事規則六二条一項三文により自己の職務領域に属する問題を独自に取り扱う権限が委員会に付与されたという規範面での変化を踏まえて、委員会が本会議を代替する場合、すなわち、委員会においてのみ審議がなされ、全体としての議会に帰せられる決定が当該委員会で下される場合には、基本法四二条一項一文の「直接適用または少なくとも類推適用」[19]により、公開の要請が当該委員会にも及ぶとする見解[20]が存在する。これに対して、委員会が本会議代替的に活動する場合でも、同文の公開原則が本会議にのみ関するものであることは異ならないとする見解[21]も存在する。また、同文の規律の明確性に鑑みれば、類推適用の前提となる想定に反した（planwidrig）規律の欠缺が存在しないため、委員会の作業についてこれを公開する正当な利益があったとしても、同文の適用領域を委員会にまで拡張することは正当化できないとする見解[22]も存在するところである。

第二節　公開／非公開の機能に基づく議論

前記のように、委員会にまで基本法四二条一項一文による審議公開の原則が及ぶかという点について、これを肯定する見解も存在するものの、同条三項の文言や他の規定との平仄からして、同条一項一文はあくまでも本会議のみを対象としていると解する見解が多数ある。そこで、こうした基本法解釈論とは別に、議会審議の公開／非公開それ自体の機能を論拠[23]として、委員会審議の公開／非公開の要請を導き出そうとする議論も存在する。

第一款　議会審議公開のコミュニケーション創出機能と代表原理

議会における審議の公開が有する機能として、例えば Leo Kißler は、代表機能、統制機能および統合機能の三つを提示する。[24] また Joachim Vetter は、民主的参加、統制および正統化を可能にするものとして、議会審議の公開を位置づける。[25] Kißler が、自身の示した三つの機能について、「重心は垂直的コミュニケーションの確立という観点のもとにおかれるべき」[26] と述べるように、これらのうちで特に着目されるのは、代表者たる議会と被代表者たる有権者との間に恒常的なコミュニケーションを創出するという機能である。すなわち、議会審議が公開されることで、審議の経過や状況、諸会派・議員の立論について継続的に現在の情報が提供される。それによって、市民が直接に政治的評価を下すことが可能になり、[27] また、議会プロセスにおける政治参加（批判や代案の提示も含めた間接的な参加）の機会が開かれる、というものである。[28] 加えて、ロビイストなど利害関係者からの議会の決定への影響を透明にすることや、市民から提示された考えが議会の決定にどのように反映されたのかを市民に知らせること[29]も、こうした機能の一部として理解されよう。

このようにして創出される恒常的コミュニケーションは、議会の決定への理解や、決定についての正統性・受容性を確保するための前提条件[30]として位置づけられる。[31] そして、この正統性・受容性の確保は、「代表プロセスの目標[32]」であり、代表民主制の「成功条件[33]」の一つとされる。かくして、上記のコミュニケーションを創出する機能を持つ議会審議の公開は、代表原理に基づく要請として評価されるのである。

そして、こうした正統性・受容性をもたらすコミュニケーションは「政治的決定プロセスを透明、統制可能で、参加に対して開かれたものにする実質的な[34]」ものであることが求められ、ここでの公開の要請は具体的な政治的決定プロセスに向けられている。委員会はこの政治的決定が実質的に下される段階とされるため、かかる委員会にも、

代表原理に基づく審議公開の要請が及ぶものと説明される。[35]

第二款　議会審議非公開の審議実質化機能・妥協促進機能と議会の機能性

以上に対して、審議非公開の機能によって、委員会審議の非公開を根拠づける議論も存在する。

審議非公開の機能としてまず挙げられるのが、専門事項的議論の促進による審議の実質化である。例えばErnst Friesenhahnによれば、「事項に即した作業にとっては、委員会での作業は歓迎すらされうるものであり、扉が閉じられていることは、委員会によってなされる作業の質にとってプラスになることすらある」[36]とされる。Friesenhahnがこのように述べたドイツ国法学者大会にてその対報告を務めたKarl Josef Partschも、委員会審議の非公開を、「真に自由な議論を生じさせ、また、政党紀律による圧力のもとにある議員について、対象事項の性質に基づく論拠に従う自由を守るという意義を有する」[37]ものとして評価する。[38]特にPartschにおいては、公開の制限または排除による保護のもとで、輝かしい演説ではなく、冷静な調査報告がなされ、政治的・イデオロギー的観点が事項的観点の後景に退くとされている。[39]したがって、ここでは、専門的事項に即した議論を可能にし、作業の質を向上させるという意味で審議を実質化させることが、審議非公開の機能として把握される。そしてまさに、こうした審議の実質化機能が、委員会審議を非公開にすることの論拠となる。[40]

また、審議非公開の別の機能としては、政治的決定に際しての妥協を促進するという点も挙げられる。すなわち、各人が当初有している見解・立場は種々様々であるため、多数派を形成し、政治的決定を下すためには、それらの間で一定の譲歩が必要となる。[41]しかし、そうした譲歩は、公衆からは一貫性の欠如として消極的に評価されかねないものである。そうすると、公衆の目があるところにおいては、議員は自己の当初の見解に固執することを選択し、

その結果、多数派形成・政治的決定が滞ってしまうおそれがある。[42] そこで、議会審議の非公開は、「政治的決定のための避難所」[43]・「守られた空間」[44]として、譲歩を容易にする機能を営むこととなる。そして、このような妥協の促進という機能も、委員会における審議非公開の論拠の一つと解されている。[45]

これらの機能はともに、議会審議の実効性・効率性、ひいては議会の機能性（Funktionsfähigkeit）を向上させるものといえる。そして、この議会の機能性は、憲法レベルの法益と評価されうるため、[46] 議会審議の非公開もまた、憲法レベルの法益に資する価値を有するものとして位置づけられうることとなる。

第三款　利益衡量による判断

このように、一方で、議会審議の公開は議会と市民との間に恒常的なコミュニケーションを作り出す機能を有し、これは議会における決定の正統性・受容性の確保の前提条件を成すという意味で代表原理に資するものと評価される。他方で、議会審議の非公開は、審議を専門事項的に実質化し、また妥協を促進する機能を有し、これは議会の機能性という法益に資するものとして評価される。

そのうえで、委員会審議を原則として公開すべきか否かについては、両者の価値が競争関係にあるものとして、それぞれの機能的利点を衡量するという枠組みで判断されうる。[47]

第三節　委員会の任務・役割に定位した議論

第二節でみた議論は、基本法解釈論とは異なる次元で、審議の公開／非公開の機能それ自体に着目し、それらの機能が代表原理・民主的正統性あるいは議会の機能性といった法益へと寄与することを論拠とするものであった。

こうした議論（特に第一款でみた公開の機能に着目する議論）においては、議会政過程の中で委員会審議が有する重要性には言及されるが、委員会審議に固有の意義には着目されない[48]。

この点、同じく基本法解釈論とは異なる次元であるものの、委員会という審議局面により即した議論として、連邦議会の中で委員会が果たすべき役割を措定したうえで、審議の公開／非公開のいずれがその役割により資するかという観点からアプローチするものが存在する。すなわち、ここでは、審議の公開／非公開の機能それ自体の特定の法益への寄与ではなく、それらの機能の、委員会の任務への適合性が論拠となる。こうした議論を展開するものとして、本節では、Joachim Linck の論稿[49]を概観する[50]。

Linck は、まず、前述した基本法解釈論のレベルにおいて、委員会が本会議を代替してしまう場合には、基本法四二条一項一文による審議公開の原則が当該委員会にも及ぶと解したうえで、それ以外の委員会についても審議の公開を拡大していくことが法政策的に望ましいか否かを検討する[51]。

その際、Linck は、研究の手順として、まず議会による決定の任務と目標を明らかにし、さらに、議会における決定プロセスにとって委員会での作業と議会審議とが併存していることのもつ意義を明らかにすることが求められるとする。そして、議会の目標の枠内で委員会に与えられる特殊な任務が明らかにされて初めて、委員会審議の公開が、当該任務にとって最適な働きを発揮するのに適しているかが吟味されうるとする。

Linck によれば、多元的民主制における議会による決定には二つの目標がある。一つは、最適な時間・費用・便益関係を伴う成果を生み出すことである。今一つは、社会における相異なる利害を、平和的手段でもって、広く受け容れられるよう調整することである。そして、この効率性と平和のいずれか一方だけでなく、両者をともに保証することが、議会における作業の目標とされる。また、効率性を備えた決定は専門知識を必要とし、平和を確保す

る決定は広く受容される妥協を必要とするものとされる。

Linckは、ドイツの憲法状況によれば、こうした目標を達成するために、いわゆる混合議会（Mischparlament）の形式が採用されているとする。すなわち、連邦議会は、作業議会（Arbeitsparlament）でありながら、討論議会（Redeparlament）[52]でもあるとされる[53]。そして、本会議には討論議会の機能が与えられ、委員会には作業議会の機能が与えられるものとされる[54]。そこでは、本会議討論の任務は、対立する政治的な立場を描出し、論拠や決定理由によって政治的闘争を合理化する点にあるとされる一方で、委員会での作業は、平和を確保する効率的な妥協による決定を獲得するための、事項に定位した作業に向けられているとされる。

こうして、Linckは問題を次のように提起する。すなわち、「委員会での作業において、平和を確保する妥協の準備と効率性とに積極的な効果を及ぼすことに、委員会審議の公開が適しているか否か[55]」である。

そして、Linckはこの問いに対して、「公開の委員会審議は、非公開のそれに比べて、事項に適した決定と妥協を獲得することに適していない[56]」と結論づける。その根拠として、まず効率性との関係では、①各会派は外部に向けては一つのまとまった見解を示そうとするため、自身の会派に所属する委員を拘束しようとすること、②公開の下では多くの委員が、瞬間的な着想に基づいて生煮えの思考を議論に投入することを躊躇してしまうこと、③会派は、日和見政党だと公衆に思われたくないがために、公開の下では、一度抱いた見解から離れがたくなってしまうこと、④公開の下では政党は、選挙をにらんだ機会思考を働かせ、専門知識に基づく適切な決定ではなく、人々に阿った決定を下してしまうこと、⑤委員会審議を公開にすると、本会議で発言する機会に乏しい陣笠議員の委員会での発言は、プレスに向けられた、自らのイメージ作りのためのものになってしまうこと、という五点の理由から、公開の委員会審議においては、適切な決定に至るための専門知識が非公開の場合に比べて少なくなってしまうとさ

れる。また、平和を確保する妥協との関係では、議会は社会における諸要請をやり取りする際に直接・間接の様々な圧力に晒されており、また議員個人も自身の再選に関して憂慮を抱くものであるところ、議員の面目を維持しつつ、かつ、政党政治上の競争相手に比してチャンスを失うことなく、社会からの不当で過大な要請に対する防御を可能にすることが必要であるが、そのための手続としては、審議を非公開にする方がより大きな成果を見込むことができるとされる。

なお、Linckはこのように、効率性と妥協の双方にとって委員会審議を非公開にする方が適合的であるとするが、他方、委員会審議の公開が透明性を強化するものであることにも変わりがないとして、結局は、透明性の拡大のために効率性の減少という対価を支払う用意があるか否かの問題であるとする。そして、審議公開の機能は本質的には本会議討論の公開によって保障される一方で、この機能が委員会審議の非公開によって縮減される程度は非本質的なものにとどまるとの評価に基づき、議会の決定プロセスの分割として、委員会における手続の非公開を支持する。

第四節　小括

以上みてきたように、連邦議会の委員会審議の公開／非公開をめぐる議論には三つの類型があるといえる。

まず、第一の類型は、基本法の条文解釈として展開されるものである。そこでは、基本法四二条一項一文、四二条三項および四四条一項を対照して、基本法が審議の公開を要請する「連邦議会」には委員会が含まれないとする見解が示されている（なお、委員会が本会議を代替してしまう場合には、基本法による公開の要請が及ぶと解する余地もある）。こうした議論によれば、基本的に、委員会審議の公開／非公開は、議院自律権に委ねられる事項と

なる。したがって、第一の議論は、委員会審議の原則非公開を定める議事規則六九条一項一文が、本稿の関心対象である〝議院が自律的に形成する議会政過程の法的規律〟にあたることを示している。

次に、第二の類型は、議会審議の公開／非公開それ自体の機能に着目し、それらの機能が寄与する憲法原理・法益を論拠として展開されるものである。そこでは、公開・非公開のいずれも、それぞれ一定の憲法原理ないし憲法レベルの法益に資することが示されている。こうした議論は、議会審議に関する一般論として妥当するものとみることができよう。[57]

しかし、議会政過程においては、審議の場として様々なレベルのものが置かれており、それらの間での分業が図られている。そうすると、第二の類型のような議論では、個々の審議レベルに即した論証としては不十分であろう。[58] より実質的な議論のためには、議会全体のなかで各レベルに求められる特殊な役割をも加味して考察することが、さらに必要となるように思われる。[59]

第三の類型として紹介したLinckの議論は、そうした委員会の役割を措定した上で、その役割に審議の公開／非公開のいずれがより資するかという観点から展開されたものである。そこでは、議会による決定が目標とするものを明らかにしたうえで、その目標の枠内で委員会に与えられる任務が示されている。委員会という審議レベルにおける公開／非公開の是非を論ずるのであれば、このように議会全体のなかで委員会に付与される役割・任務に定位するアプローチがより適切であろう。

もっとも、Linckは、前記の議論において委員会に与えられる任務を明らかにするにあたって、組織や権限といった、連邦議会における委員会固有の要素からの裏づけをしていない。すなわち、その際Linckは、Winfried Steffaniの論稿[60]を参照指示しているが、[61] 当該参照箇所は、一般論として、討論議会と作業議会ではそれぞれ本会議

と委員会が本質的な役割を果たすことを叙述するにとどまっている。そうすると、Linckの議論は、委員会の任務に定位するというアプローチにおいては適切なものといえるが、その論証においては、連邦議会における委員会という具体的な審議レベルに未だ即しきれていないものといえる。

また、Linckは、基本法四二条一項一文解釈（本稿の整理でいえば第一の類型）を憲法規範の観点からの議論と位置づける一方で、そうした現行法解釈論とは異なる、委員会の任務に定位した議論（同じく第三の類型）を、単に法政策的観点からのものと位置づけている。そのため、Linckが後者の議論を展開するにあたっては、そこで示される委員会の任務の有する憲法原理的意義について厚く論じられているわけではない[62]。しかし、自律的に形成される議会政過程の法的規律を憲法学の観点から吟味・検討するという本稿の関心からすれば、委員会審議の公開／非公開に関する法的規律をめぐる議論の定位点となる委員会の任務・役割について、憲法原理の観点からどのように評価されるのかを明らかにすることが求められよう。そして実際に、Linckが提示した、専門知識を必要とする効率性を備えた決定や、広く受容される妥協に基づく平和的決定といった議会手続の目標に基づく議論は、次章第一節に概観するような民主制原理や法治国原理に関するドイツ語圏での議論からすると、政策的機能論にとどまることなく、憲法原理の観点からもこれを考察することができるものといえる。

そこで、次章では、基本的にLinckの示した第三の類型のアプローチに拠りながら、連邦議会の委員会に固有の要素を勘案しつつ、委員会審議の公開／非公開について、憲法学の観点から検討することを試みる。

（1）美濃部達吉『議會制度論』（日本評論社、一九三〇年）四三四頁。

（2）もっとも、日本国憲法下において、「議院法伝統」（大石眞『議院自律権の構造』（成文堂、一九八八年）二一一頁）の

もと、国会法という法律形式で各議院の議事手続準則を定めることにより、議院自律権が損なわれている旨の指摘はかねてからなされてきているところである。参照、黒田覚『国会法』（有斐閣、一九五八年）三二頁以下、大石真「立法と権限分配の原理（二・完）」法学四三巻一号（一九七九年）七五頁以下、大石・同書三一〇頁以下。また、大石・同書三一二頁は、「国会の独立性（自律性）」という表現について、「権力分立の原理との関係で意味をもつにとどまるのみならず、場合によっては、一院の犠牲においても守られるべきものとのニュアンスを含みうるので、妥当ではなかろう」とする。本稿は国会法による議事手続準則決定の可否や拘束力を論じるものではないが、国会法のいわゆる紳士協約説についてさしあたり参照、小嶋和司・大石眞『憲法概観〔第七版〕』（有斐閣、二〇一一年）二〇二頁。

（3）Vgl. *Norbert Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 67, 黒田・前掲注（2）九頁、大石眞『議会法』（有斐閣、二〇〇一年）六頁。

（4）例えば、法学協会編『註解日本国憲法　下巻』（有斐閣、一九五四年）八七五頁、佐藤功『ポケット注釈全書　憲法』（有斐閣、一九五五年）三二七頁、黒田・前掲注（2）一三六頁、宮沢俊義〔芦部信喜補訂〕『全訂　日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）四三三頁、清宮四郎『憲法Ⅰ〔第三版〕』（有斐閣、一九七九年）二五〇頁、小林直樹〔〔新版〕憲法講義（下）〕（東京大学出版会、一九八一年）二二八頁、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈　日本国憲法　下巻』（青林書院、一九八八年）九五六頁〔樋口陽一〕、伊藤正己『憲法〔第三版〕』（弘文堂、一九九五年）四五九頁、大山礼子『国会学入門〔第二版〕』（三省堂、二〇〇三年）二四四頁、樋口陽一『憲法〔第三版〕』（創文社、二〇一〇年）三五九頁、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、二〇一一年）三四三頁〔勝山教子〕、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ〔第五版〕』（有斐閣、二〇一二年）一三四頁〔高見勝利〕、大石眞『憲法講義Ⅰ〔第三版〕』（有斐閣、二〇一四年）一七〇頁、毛利透『グラフィック　憲法入門〔補訂版〕』（新世社、二〇一六年）一五四頁（もっとも毛利は、「今日のように国会運営が委員会中心に行われている現実を前提にすれば、委員会を非公開で行うことは憲法の趣旨に反してまったく不適切であるというべき」とする）、木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法』（日本評論社、二〇一六年）四九五頁〔只野雅人〕など。

他方、「両議院の会議」が本会議に限られないと解する見解として、渋谷秀樹『憲法〔第三版〕』（有斐閣、二〇一七年）五六二頁は、「国会審議の実態、そして憲法の文言が『両議院の会議』として公開の対象を本会議に限定していないことか

らして、委員会の公開も憲法上の要請と解されるので、この規定〔国会法五二条一項――筆者〕は違憲である」とする。

(5) 例えば、鈴木隆夫『国会運営の理論』(信山社、二〇一四年［聯合出版社、一九五三年］)一六九頁［一二七頁］以下、浜田純一「会議公開原則と報道」ジュリスト九五五号（一九九〇年）一一六頁。また参照、佐藤功・前掲注（4）三二八頁以下、辻啓明「委員会の制度及び運営の諸問題（2）―議会審議の活性化のために―」議会政治研究四六号（一九九八年）五〇頁、大山・前掲注（4）一一二頁。

他方で、こうした趣旨とは異なり、立法過程において合意形成のためにしばしばなされる「取り引き」を、「出来る限り公式の議事手続の中で行わせるために、委員会の手続の一部を秘密会としてこの交渉を委員会で行うように誘導する」というアイディアを提示するものとして、上田健介「議院内閣制――国民・国会・内閣の関係――」大石眞（監修）・懸公一郎・笠原英彦（編）『なぜ日本型統治システムは疲弊したのか――憲法学・政治学・行政学からのアプローチ――』(ミネルヴァ書房、二〇一六年）二五頁注（17)。立法の正統性を手続的に担保するという観点から重要な指摘であると思われるが、本稿ではこの点に関する考察は措くこととする。

(6) 野中ほか・前掲注（4）一三四頁〔高見勝利〕。

(7) 渋谷・前掲注（4）五六二頁。

(8) 本稿では、法案や議案の審査を行ういわゆる立法委員会における審議の公開／非公開を対象とし、事実調査を主目的とする調査委員会における審議は考察の対象外とする（立法委員会と調査委員会の区別について参照、大石・前掲注（3）六四頁)。というのも、調査委員会は、立法委員会の権限とは大きく異なる準司法的権限を有しており（基本法四四条二項参照)、証拠調手続の公開（基本法四四条一項一文）もそうした文脈のなかにあるため、立法委員会における審議の公開／非公開とは別に検討を要する事柄といえるからである。

(9) Vgl. BVerfGE 1, 144 (152).

(10) 訳文は、高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集〔第七版〕』(信山社、二〇一六年）二三四頁に拠った。

(11) 一九九〇年当時の議事規則の邦訳として、吉田栄司『憲法的責任追及制論Ⅰ』(関西大学出版部、二〇一〇年［初出、一九九二、一九九三年］)三五一頁以下。本稿に挙げた議事規則の条文に関しては、ほぼ全てが当時のままである。なお、議事規則の邦訳については、既存のものを参考にしつつも、筆者の判断により一部訳文を改めた箇所がある。以下、既に邦

訳が存在する諸論稿についても同様である。

(12) なお、委員会審議の非公開（Nichtöffentlichkeit）と秘密保持（Geheimhaltung）とは別個の概念である。すなわち、委員会審議が非公開で行われたとしても、当該委員会の審議内容等を委員その他の参加者が公にすることは、原則として許されている。また、非公開でなされた委員会審議の議事録は、原則として秘密事項にはあたらないものとされている（議事規則七三条二項一文、ドイツ連邦議会秘密保護規則（議事規則第三附則）二条五項二文）。

審議されるテーマの種類や内容上、秘密取扱いが必要な場合には、委員会が秘密保持等級を議決する（同七条一項一文）。秘密保持等級には四段階があり、厳格なものから順に、機密（STRENG GEHEIM）、極秘（GEHEIM）、秘（VS-VERTRAULICH）、部外秘（VS-NUR FÜR DIENSTGEBRAUCH）である（同二条一項）。委員会において審議される秘密事項（Verschlußsache）が「秘」以上の等級に位置づけられる場合、秘密保護規則の諸規定が適用される（議事規則六九条七項）。このとき、当該秘密事項の内容について、議会作業上の理由に基づいて必要不可欠な範囲・時宜よりも広くあるいは早期に情報が提供されてはならず（秘密保持規則四条一項）、連邦議会議員以外の者のアクセスには制限がかけられる（同条三項、四項）。また、議事録に記載する内容を、議決のみに限定することもできる（同七条二項、三項）。

(13) なお、一部の委員会については、例外的に公開を原則とする旨の定めが置かれている。例えばＥＵ委員会議事規則一〇三条三項。

(14) 連邦議会の委員会審議の公開をめぐる議論に関する先行研究として特に参照、山本悦夫『国民代表論――国民・政党・国民代表の関係において』（尚学社、一九九七年［初出、一九八九年］）一九五頁以下。

(15) Vgl. *Leo Kißler*, Die Öffentlichkeit des Deutschen Bundestages, 1976, S. 314, 330; *Hans-Peter Schneider*, Art. 42, Rn. 4, in: Erhard Denniger/Wolfgang Hoffmann-Riem/ders./Ekkehart Stein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., 2001 (GW 2. Aufbau1. August 2002); *Ludger-Anselm Verstyl*, Art. 42, Rn. 2, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., 2012; *Ralf Müller-Terpitz*, Art. 42, Rn. 50, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 164. Aktualisierung Dezember 2013; *Siegfried Magiera*, Art. 42, Rn. 2, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar. 7. Aufl., 2014; *Bodo Pieroth*, Art. 42, Rn. 1, in: Hans D. Jarass/ders, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 14. Aufl., 2016; *Lars*

Brocker, Plenaröffenlichkeit und nichtöffentliche Ausschussberatung: Das arbeitsteilige Konzept des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG, ZParl 2016, S. 53; *Hans Hugo Klein*, Art. 42, Rn. 32, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 80. Ergänzungslieferung Juni 2017 (Lfg. 69 Mai 2013). また、連邦憲法裁判所も同様に解する（BVerfGE 1, 144 (152)）。

他方、*Heinhard Steiger*, Zur Funktion der Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen heute, Studium Generale 23 (1970), S. 731は、議会審議公開の原則は、審査や衡量を行う討論が公開のもとでなされることを通じて決定の正当性を生み出すという機能をも有しており、下される決定の根拠づけが公開のもとでなされるだけでは不十分であるとして、基本法四二条一項一文を通説よりも広く解釈すべきとする。また、*Martin Morlok*, Art. 42, Rn. 24, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 3. Aufl., 2015は、議会における決定的な作業がより一層委員会で果たされていることから、現実適合的な憲法解釈として、公開の要請が委員会にも及ぶとする。*Jürgen Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 107は、同じく議会作業における委員会の重要性を委員会公開の主たる論拠とする一方で、より文言解釈的な説明を付加して、「委員会も連邦議会という機関の一部であるため、基本法四二条一項一文の文言はむしろ委員会を含んだ解釈を支持する」と述べる。Vgl. auch *Hermann Pünder*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingenbedingungen repräsentativer Demokratie, VVDStRL 72 (2013), S. 242.

(16) *Müller-Terpitz*, Anm. 15, Rn. 50.

(17) *Schneider*, Anm. 15, Rn. 4.

(18) Vgl. *Joachim Linck*, Die Parlamentsöffentlichkeit, ZParl 1992, S. 681.

(19) *Müller-Terpitz*, Anm. 15, Rn. 53.

(20) 典型的なものとして参照、*Joachim Linck*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 1973, S. 516 ff. ここでLinckは、基本法四二条一項一文を「原則として、ある対象についての議会審議が非公開の下でのみ行われてはならない」（S. 518）という趣旨に解釈している。なお、類推適用の構成をとるものとして、*ders.*, Anm. 18, S. 681; *Versteyl*, Anm. 15, Rn. 9; *Klein*, Anm. 15, Rn. 46. これに対して、*Achterberg*, Anm. 3, S. 572は、「この種の委員会は審議の公開に関する規定にいう『連邦議会』や『ラント議会』である」としており、直接に同文が適用されるものとして構成する余地を残している。また、*Joachim Vetter*, Die Parlamentsausschüsse im Verfas-

sungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 214は、本会議を代替する委員会について非公開を定める規定は「違憲」であると述べるものの、同文の適用形態について触れていない。

(21) *Helmut Winkelmann*, § 23 Parlamentarische Ausschussarbeit, Rn. 44, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Praxishandbuch, 2016.

(22) *Brocker*, Anm. 15, S. 53 f. なお、Brockerは、想定に反した規律の欠缺が存在しない旨を明示するものとして *Müller-Terpitz*, Anm. 15, Rn. 50を挙げている。にもかかわらず、Müller-Terpitz自身は、前記の通り Rn. 53において、本会議代替的な委員会での審議について、基本法四二条一項一文を適用する可能性を示している。

(23) 議会間作業共同体（die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft）が取りまとめた、委員会審議公開への賛否それぞれについての一〇の論拠（vgl. Vorbemerkung zu § 54, S. 10 ff., in: Heinrich G. Ritzel/Joseph Bücker/Hermann J. Schreiner/Helmut Wikelmann (Hrsg.), Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand: Dezember 1988; 山本・前掲注（14）二〇九頁以下）も、その大半は、委員会審議の公開／非公開の機能を挙げたものといえる。なお、議会間作業共同体について参照：*Uwe Thaysen*, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, 1972, S. 44.

(24) *Kißler*, Anm. 15, S. 304 ff.

(25) *Vetter*, Anm. 20, S. 198. Vgl. auch *Linck*, Anm. 20, S. 515 f.

(26) *Kißler*, Anm. 15, S. 307.

(27) 審議の経過や対象事項に関して評価を下すことだけでなく、連邦議会において議論が活発になされているというイメージを向上させることも期待される。すなわち、連邦議会の作業ぶりは、空席の目立つ本会議だけが目の当たりにされるために誤解されており、委員会における議論をも公開することで、そうしたマイナスイメージを払拭しようというものである。Vgl. 5. WP./240./18. 6. 1969/13306B (Abg. *Karl Moersch*); *Wolfgang Zeh*, § 39 Das Ausschußsystem im Bundestag, in: Hans-Peter Schneider/ders. (Hrsg), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 1099.

(28) Vgl. *Heinrich Oberreuter*, Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen, ZParl

1975, S. 79, 88; *Vetter*, Anm. 20, S. 211 f.

(29) Vgl. *Pünder*, Anm. 15, S. 241 f., 253 f.

(30) なお、*Gerhard Loewenberg*, Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnisse in Wissenschaft und Öffentlichkeit, ZParl 2007, S.818 f., 823 f. は、そもそも決定を下す合議体ではなく、議論のフォーラムに過ぎなかった議会が重要な政治的決定の担い手へと変化することで生じた矛盾の一つとして、「透明性のパラドクス」を挙げる。すなわち、一方で、今日において選挙は代表の前提をなしている。そして、この選挙による代表は、選挙人による議員の責任追及が可能であることを必要としているため、代表民主制は透明性を内包する。他方で、こうした透明性により公衆が目の当たりにするのは、多くの決定主体相互による時間のかかる審議や、しばしば原理が失われていくように見える妥協、衝突を緩和するためになされる議員同士のお世辞、作業を組織化し成果を得るための複雑な手続など、政治について公衆の気に入らないことばかりである。そのため、透明性はかえって議会に対する公衆の不信の原因となることから、議会はその決定プロセスの一部を非公開にしようとする。かくして、「議会は、自らの会議が公開であることを主張するが、その決定プロセスは公衆にとって不透明なものである」(a. a. O., S. 819) こととなる。こうした見解からは、議会審議の公開により生ずるコミュニケーションが決定の受容度を高めるという見立てをナイーブなものとして評価する余地もあろう。

(31) Vgl. *Steiger*, Anm. 15, S. 731; *Heinrich Oberreuter*, Parlamentarische Öffentlichkeit. Strukturwandel und Differenzierung, in: ders., Republikanische Demokratie, 2012 (1977), S. 163; *Vetter*, Anm. 20, S. 211; *Pünder*, Anm. 15, S. 208; *Klein*, Anm. 15, Rn. 27.

(32) *Heinrich Oberreuter*, Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft: Wichtigtuer und Wichtiges tun, in: ders., Republikanische Demokratie, 2012 (2005), S. 324.

(33) *Pünder*, Anm. 15, S. 198.

(34) *Oberreuter*, Anm. 32, S. 324.

(35) Vgl. *Oberreuter*, Anm. 28, S. 79; *ders.*, Anm. 31, S. 164. また、*Bröhmer*, Anm. 15, S. 107 も、委員会での作業が本会議での作業に匹敵する重要性を有することを論拠に委員会の公開を唱えるが、その際、いわゆる Wüppesahl 事件における連邦憲法裁判所判決（BVerfGE 80, 188）を引き合いに出す。すなわち、同判決において連邦憲法裁判所は、連邦議会における

実際の専門事項的作業の大部分が委員会で行われており、議員にとって委員会への参加が本会議への参加に比肩する重要性を有することから、無会派の議員に委員会参加権を認めないことを基本法三八条一項二文による議員の権利の侵害であるとしている。Bröhner によれば、議会での作業と公開との関係においても同様の帰結を引き出すのが自然であり、委員会での作業も本会議での作業に匹敵する重要性を有する以上、本会議と同様に公開されるべきとされる。

(36) *Ernst Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 32.

(37) *Karl Josef Partsch*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 83.

(38) もっとも、Friesenhahn が「委員会もまた議会に属しているのであり、本会議から委員会へと作業がどの程度移されるかは、最良の作業技術に関する問題に過ぎない」(*Friesenhahn*, Anm. 36, S. 32) と位置付けるのに対して、Partsch は「委員会は、今日の議会において、政府との最も密接な接触が行われる場である」という認識の下で、「委員会の構築は……単なる作業技術の問題ではなく、それを超えた憲法政治上の意義を有している」(*Partsch*, Anm. 37, S. 84) としており、両者は委員会に関する制度構築の問題を捉える次元を異にしている。

(39) *Partsch*, Anm. 37, S. 79.

(40) Vgl. auch *Heinz Rausch*, Parlamentsreform. Tendenzen und Richtungen, ZfP Jg. 14 (1967) Heft 3, S. 282; BT-Drucksache V/4373, S. 9; *Wolfgang Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 69; *Herbert Frost*, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, in: Manfred Baldus/Martin Heckel/Stefan Muckel (Hrsg.), Ausgewählte Schriften zum Staats- und Kirchenrecht, 2001 (1970), S. 36; *Winfried Berg*, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, Der Staat 9 (1970) Heft 1, S. 28.

(41) Vgl. *Hans Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 324（邦訳として、清宮四郎訳『一般国家学』（岩波書店、一九七一年）五四二頁）; *Verena Büchler-Tschudin*, Demokratie und Kompromiss, 1980, S. 37; *Helmuth Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983) –, 1988, S. 432 f.; *Oliver Lepsius*, Rechtswissenschaft in der Demokratie, Der Staat 52 (2013) Heft 2, S 170 ff. また、*Ulrich Scheuner*, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1973, S. 57 f. は、多数決の前提をなす構成要素の一つとして、世界観や党派形成の多元性、すなわち決定の開放性を挙げ、それら政治的世界観の正統性と開放性が承認されると、そこから、代表制議会においては

様々な利害が表明される必要性も生じるとする。そして、政治において社会的・経済的利害がその影響力行使と貫徹をめぐって争う中で、多数決原理は本質的な役割を果たすとし、「多数派を形成するために、部分諸利益は互いに折り合いをつけ、調整をしなくてはならない」(a. a. O., S. 58) と述べる。

(42) Vgl. *Matthias Jestaedt*, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit – Was darf der Verfassungsstaat verbergen?, AöR 126 (2001) Heft 2, S. 230 ff.

(43) *Oliver Lepsius*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 72 (2013), S. 347.

(44) 18. WP./176./9. 6. 2016/17447D (Abg. *Johann Wadephul*).

(45) Vgl. auch BT-Drucksache V/4373, S. 9; 5. WP./240./18. 6. 1969/13307C (Abg. *Hans Dichgans*); *Zeh*, Anm. 27, S. 1098; *Bröhmer*, Anm. 15, S. 21, 106; *Wolfgang Zeh*, § 53 Parlamentarisches Verfahren, Rn. 60, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl., 2005; *Max-Emanuel Geis*, § 54 Parlamentsausschüsse, Rn. 52, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), a. a. O.; 18. WP./176./9. 6. 2016/17447A (Abg. *Bernhard Kaster*). また、前述の議会間作業共同体がとりまとめた委員会審議非公開の諸論拠も、その主な趣旨は、議会外部による圧力から議員を解放し、自由闊達な議論を確保しようとする点にあるといえる (vgl. Vorbemerkung zu § 54, S. 11 f., in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23)。

(46) 少なくとも、連邦憲法裁判所はこれまで、基本法三八条一項二文の保障する議員の自由と平等に関しては、それらに対する制約を正当化しうる憲法レベルの法益として、議会の機能性を認めてきている (BVerfGE 80, 188 (219, 222); 84, 304 (321); 96, 264 (278); 99, 19 (32); 112, 118 (140); 118, 277 (324); 130, 318 (348))。また、連邦憲法裁判所は、法案審議合同協議会 (Vermittlungsausschuss) の審議非公開を、同協議会における作業の効率性のためのものと位置づけている (BVerfGE 120, 56 (74)) 一方で、この非公開自体を違憲とはせず、同協議会が自身の権限を越える場合に、当該手続を経て成立した法律が、基本法四二条一項一文において規範化された議会討論公開の原理に (も) 抵触するものと判示している (BVerfGE 120, 56 (78))。

また、Linck も、議員の地位の内在的限界を効率的・機能的な連邦議会の必要性に求めている。その際 Linck は、こうした効率的・機能的議会の必要性を (憲法) 規範的要請とみるための手掛かりを、「特定の憲法上の任務の遂行を、議員個人にではなく、連邦議会それ自体に割り当てる基本法の規定」に見出す (*Joachim Linck*, Fraktionsstatus als geschäftsord-

nungsmäßige Voraussetzung für die Ausübung parlamentarischer Rechte, DÖV 1975, S. 690)。

(47) Vgl. *Adalbert Hess*, Reflexion über den Debattenstil, in: Hans-Achim Roll (Hrsg.), Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages, 1982, S. 64; *Vetter*, Anm. 20, S. 205; *Brohmer*, Anm. 15, S. 98.

(48) なお、前節第二款で挙げたPartschについても、本節と同様のアプローチをとるものとしてみる余地がある。というのも、Partsch, Anm. 37, S. 79 f.においては、全体としての議会と委員会との機能の相違が強調されているからである。すなわち、Partschは、ここで議論の対象とする委員会を、法律の議決を準備する「専門委員会（Fachausschüsse）」（a. a. O., S. 78）と明示したうえで、議会をそれらの委員会へと細分化・特殊化することの限界として、両者の機能の相違を強調する。Partschは、全体としての議会の中心的機能について、Maurice Webb イギリス下院議員の発言を引用して、公共政策について討論を行うためのフォーラム、および、国民の多様な望みを調整し、共通項を見出すための場所である点にこれを見出す。他方でPartschは、委員会の機能を、そこで事項に即した専門的作業が行われる点に見出す。前節第二款でみた審議非公開の機能は、このなかで説明されたものである。こうした叙述の流れに照らせば、Partschの議論も、委員会の任務・役割に定位したものとして、本節に含めることもできよう。

もっとも、こうした叙述は、委員会審議の公開／非公開の是非を問う文脈において展開されたものではないため、Partschが委員会の機能を述べる際には、委員会において非公開で作業が行われることが既に前提とされてしまっている。他方で、Partschが委員会審議の非公開について肯定的に述べる文脈では、委員会審議の「性格（Charakter）」（a. a. O., S. 83）への言及はあるものの、委員会固有の任務・役割が明確に措定されているわけではない。むしろそこでは、前述の通り、委員会審議を非公開にすることの持つ意義が端的に示されているに止まる。そこで、本稿では、Partschの議論を前節で取り扱うこととした。

(49) *Linck*, Anm. 20, S. 518 ff.

(50) 近時の論稿では、*Brocker*, Anm. 15, S. 55 ff.も同様に、公開原則の本会議への限定および委員会審議の原則非公開を、本会議と委員会の分業という基本法の「モデル（Leitbild）」（a. a. O., S. 55）に適うものとして評価している。もっとも、Brockerも本款で取り扱うLinckの論稿を多く引用ないし参照しており、その論旨もLinckのそれと異ならないことから、本節ではLinckの論稿を概観することとした。

(51) なお、ここでLinckのいう「法政策的（rechtspolitisch）」観点からの議論とは、現行法解釈論と対をなすもののようである。Vgl. *Linck*, Anm. 20, S. 514, 518.

(52) 討論議会と作業議会について参照、*Winfried Steffani*, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag – ein Vergleich, in: ders., Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, 1979 (1965), S. 333 ff. Steffaniによれば、一方では、イギリスをモデルとして、議院内閣制・単一国家・討論議会が一体をなしているものと把握され、他方では、アメリカをモデルとして、大統領制・連邦国家・作業議会が一体をなしているものと把握される。そのうえで、ドイツは、議院内閣制を採用しながら、連邦国家でもあり、連邦議会は「作業する討論議会（arbeitendes Redeparlament）」（a. a. O., S. 338）という混合形態としての構造的メルクマールを示しているとされる。その際、Steffaniは、英・米・独の議会比較において、常設の専門的委員会の有無、本会議場の座席数（総議員数未満か否か）、執務室あたりの議員数、各議員に割り当てられるスタッフ数といったデータを挙げる。近年、イギリスでも下院議員全員に個室が提供されるようになるなどの作業環境の改善が図られているようであるが、議員の作業環境に関しては、なおもアメリカ連邦議会が抜きんでており、次いで連邦議会、イギリス下院の順に充実しているようである（参照、大山・前掲注（4）二一一頁以下）

(53) Vgl. auch *Kai-Uwe von Hassel*, Parlament und Öffentlichkeit – ein belastetes Verhältnis?, in: Emil Hübner/Heinrich Oberreuter/Heinz Rausch (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen, 1969, S. 239.

(54) これとは対照的に、*Hess*, Anm. 47, S. 65は、「『討論議会』としての機能と『作業議会』としての機能は、互いに密接に絡み合っており、『討論』を本会議に、『作業』を委員会、審議会および作業部会に配分するという単純な方法では局限されえないものである」とする。

(55) *Linck*, Anm. 20, S. 519.

(56) *Linck*, Anm. 20, S. 520.

(57) なお、*Linck*, Anm. 20, S. 516は、民主制原理から議会の全審議の公開を要請するような、一般的な憲法原理からの演繹という方法に対して、「一般的で、輪郭がなく、具体性に乏しい憲法原理のなかに解釈によって予め読み込んだものを、解釈によって当該憲法原理から読み取る」という言わば論点先取（petitio principii）の危険があることを指摘する。

(58) Vgl. auch *Jestaedt*, Anm. 42, S. 220 f. Jestaedt は、原則公開・例外非公開（後者には正当化が求められる）という正当化の偏差に関して、憲法理論の視角と実定憲法の視角との混同に注意を喚起し、「基本法からは、確かに個別の公開要請が引き出されうるものの、国家の権力行使の非公開が一般的根拠づけを要するという内容の包括的な憲法原則が引き出されうるわけではない」（a. a. O., S. 220）とする。

(59) また参照、赤坂幸一「立法過程の合理化・透明化」法学教室四四〇号（二〇一七年）四三頁。

(60) 参照指示された箇所は、後に所収される際の *Steffani*, Anm. 52, S. 333である。

(61) *Linck*, Anm. 20, S. 519 (Fn. 79).

(62) 前述のように、多元的民主制における議会の決定プロセスの目標として効率性と平和確保が示されているが、それも、多元的社会において平和的な利害調整を議会の最も本質的な機能とする Kelsen や Friesenhahn の論稿を脚注で参照指示するにとどまっている（*Linck*, Anm. 20, S. 520 (Fn. 85)）。