The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	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
Author(s)	前硲，大志
Citation	阪大法学. 2018, 67(6), p. 201-220
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87062
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（二・完）

――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（以上第六七巻五号）
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（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

本章では、委員会審議の公開／非公開について、その憲法原理的意義を、委員会という具体的審議レベルに固有の役割に定位しながら明らかにする。

すなわち、まず、議会手続の役割として、民主制原理や法治国原理といった憲法原理からどのようなことが要請されるかを概観する（第一節）。そのうえで、具体的に連邦議会において委員会に期待されている役割を明らかにする。その際には、主として議事規則によって定められた委員会の組織・権限を手掛かりとする。[63] そうして、そこで明らかにされた委員会の役割が憲法原理に照らしてどのように評価されうるのかを考察する（第二節）。そして、この考察を踏まえたうえで、それらの役割にいずれがより適合的かという観点から委員会審議の公開／非公開を改めて検討することを通じて、委員会審議の公開／非公開の有する憲法原理的意義を明らかにすることを試みる（第三節）。そうすることで、委員会審議の公開／非公開をめぐる議論が、単なる政策的機能論とは異なる、憲法論としての位置づけを獲得することにもつながると思われる。

第一節　憲法原理から要請される議会手続の役割

本節では、議会手続の役割として、憲法原理たる民主制原理および法治国原理（ないし権力分立原理）からどのようなことが要請されるのかを概観する。これは、これらの原理から直接に、連邦議会の委員会という具体的審議レベルに求められる役割を導出しようとするものではない。委員会に求められる役割は、次節において、議事規則上の組織・権限を手掛かりにして示されるところ、本節は、その役割をこれらの憲法原理に照らして評価するため

の参照規準の確認を目的とする。

第一款　民主制原理――多数派形成と妥協

まず、民主制原理の観点からは、議会における手続には、多数に支持されうるように法案・議案を仕上げるという役割（多数派形成）が求められうる。すなわち、例えば、民主制を「国家意思または法秩序がその秩序に服する者自身によって創設される」[64]国家形態として理解するHans Kelsenによれば、「民主制は、自由の理念に基づいて――つまり仮説的に――契約により、したがって全員一致のもとで成立した秩序を、多数決によって継続させるという方法で、当初の理念へと接近するだけで満足する」[65]。そして、大抵の場合、人はすでに創設された国家秩序のなかに産み落とされるのであり、「問題となりうるのは、こうした秩序の継続、修正だけである。そして、このような観点の下では、（特別多数とは異なる）絶対多数の原理は、自由の理念へと相対的に最も接近することを意味する」[66]とされる。このような理解に立てば、民主制原理からは、政治的意思形成に際して、自己決定の自由としての「社会的・政治的自由」[67]の最大化を図るという意味での多数派形成が要請されるものといえよう。そうすると、政治的意思形成機関たる議会での手続に対しても、この意味での多数派形成の役割が、民主制原理から求められる。

また、とりわけ、そうした議会における多数派形成が意見調整と妥協によって行われることにも、民主制原理に照らして積極的意義が見出される。というのも、「多数決原理は、多数派と少数派がそれぞれ閉鎖的なものとして対峙するのでない場合に限り、民主制の一原理である」（Verena Büchler-Tschudin）[68]といえるからである。[69]このように考えれば、議会における多数派形成に際して妥協が行われることは、多数決という決定方法を民主制の手続たらしめる前提条件となり、これもまた民主制原理のもとで求められるであろう。加えて、「民主制が、意見の不一

致という前提のもと、平和的なやり方で拘束力ある決定に至るための手続であるべきとすれば、このことは通常、競争相手達が妥協を取り結ばない限り不可能である」（Manfred Hättich）[70]とする立場[71]からは、議会における多数派形成が妥協によることは、民主制をして平和的決定の手続たらしめるという意味でも[72]、民主制原理から要請されるものといえよう。

他方で、多数決そのものは民主制原理の目標から直接に派生するものではないとする立場においてもなお、妥協を民主制原理にとって決定的なものと捉える余地もある。Albert Bleckmann によれば、まず、個人と国民全体とを殆ど同一視できなくなった大衆民主制において、「民主制原理がなおも何らかの実体的目的を有すべきものであるとすれば、民主制原理は、国家的決定の正当性、すなわち、基本権によって保護されたあらゆる個別利益の事項に即した適切な衡量の正当性を保障するものでなくてはならない」[73]とされる。そして、多数決原理は、これによらなければ国家的決定を下すことができないという実際上の理由によって正当化されるのであり、民主制原理の目標とする正当性担保のためのものとして「民主制原理から自動的に帰結されるのではない」[74]と位置づけられる。そのうえで、Bleckmann は、「国家的決定に関係する全ての利害は、全利害関係者の可能な限り広範な合意に依拠する妥協においてのみ、事項に即して適切に較量されうるものであるため、この合意獲得という機能は、民主制原理にとって決定的である」[75]とする。そしてまた、Bleckmann は、こうした衡量による国家的決定の正当性担保という民主制原理の目標にとっては、間接民主制、とりわけ議会制がより適切な統治形態であると評価している[76]。このような立場からすれば、民主制原理は、国家的決定を下す機関としての議会での手続に、妥協の実現を期待しているものとみることができよう。

第二款　法治国原理――専門的合理化と政府・行政への審査・批判

次に、法治国原理からは、議案内容の専門的合理化、および政府・行政への審査・批判という役割が議会手続に求められうる。

まず、法案その他の議案の内容が専門的に合理化されることで、その後、議決された法案や議案に従った国家任務の遂行につき、事項適合性や効率性の向上が見込まれる。そうすると、仮に、Konrad Hesse や Eberhard Schmidt-Aßmann[77] のように、法治国原理を「国家任務の目的適合的かつ効率的な遂行を可能にするべく」（Hesse）[78] 権限・手続・組織を創設・規律することをも要請するものとして理解すれば、[79] 国家任務の遂行に規準を与える議会での手続において法案その他の議案の専門的合理化を図ることは、国家任務遂行の目的適合性や実効性、効率性の向上を目指すという意味で、法治国原理から要請されるものといえよう。

また、権力相互の抑制と統制を図るという側面を持つ権力分立が法治国原理の構成要素、「法治国原理に根ざしたもの」（Klaus Stern）[80] であるとするならば、[81] 議会が政府・行政への審査・批判を行うという役割も、法治国原理のもとで議会手続に求められるものということができる。

第二節　委員会に期待される役割

以上を踏まえて、本節では、連邦議会全体の中で委員会に期待される役割の憲法原理的意義を考察する。この委員会の役割については、主として議事規則における委員会の組織・権限の定めを手掛かりとすることで、委員会に固有の要素からこれを明らかにする。そのため、以下では、まず、議事規則の定めを中心に、委員会の組織と権限を概観する（第一款）。そして、そこで示された組織と権限から委員会に期待される役割を推論し、それらの役割

について、前述の民主制原理・法治国原理の観点から評価を加える（第二款）。

第一款　委員会の組織と権限

常設委員会[82]の多くは、各省庁の別に対応する形で構成される[83]。もっとも、省庁の管轄事項を分割するもの（連邦財務省に対する予算委員会と財務委員会）、連邦議会内部の任務に関するもの（請願委員会、選挙審査・免責・議事規則委員会）、特殊領域を所管する委員会（ＥＵ委員会）なども存在する[84]。また、個別の事項のために特別委員会を置くこともできる（議事規則五四条一項二文）。常設委員会と特別委員会は、後者の権限が一定のテーマに限定されており、したがって後者が委託された任務の処理をもって終了する点を除いては、区別がつかないとされる[85]。

各常設委員会の委員構成および委員長ポストについては、各会派の所属議員数に比例して配分されるという鏡像原則（Grundsatz der Spiegelbildlichkeit）が妥当する（議事規則五七条一項、一二条一文）[86]。なお、議会慣行上、予算委員会の委員長には野党会派の構成員が充てられている[87]。

委員会は、基本法上の権限として、連邦政府の構成員に対する会議への出席要求権を有する（基本法四三条一項）。また、国防委員会には、調査委員会の権限も付与されている（基本法四五ａ条二項一文）。

また、委員会は議事規則上、「準備的議決機関（vorbereitende Beschlußorgane）[88]として、自己に付託された議案またはこれと直接に実質的関連性のある問題のみに関し、一定の議決を連邦議会に勧告する義務を有する」（議事規則六二条一項二文）。付託された議案について、委員会は、本会議において原案のまま可決すべき旨の勧告、修正のうえ可決すべき旨の勧告[89]、および議案を否決すべき旨の勧告をなすことができる。また、同一案件として付託された複数の議案の一部について、処理されたものと宣言する議決を勧告することもできる（議事規則六四条二

項四文）。なお、独自の法案提出権は付与されていない。

さらに、委員会は、付託された議案のほかにも、自己の職務領域に属する問題を取り扱うことができる（議事規則六二条一項三文）。もっとも、付託された任務については「直ちに」（同項一文）処理する義務を負うため、優先順位は付託議案のほうが高いとされる[90]。また、この独自取扱権限においては、手続にかかる問題以外の実体的事項に関する議決を行うことはできず、各専門領域における非付託事項についての議論と情報収集を通じた意思形成およびその文書化をなしうるにとどまるものと解されている[91]。

加えて、委員会は、審議対象についての情報を収集するために、専門家、利益代表者その他公述人の公聴会を開催することができる（議事規則七〇条一項一文）。主務委員会[92]は、付託された議案については、少数派権として委員の四分の一の求めがあれば、公聴会を開催しなくてはならない（同項二文前段）。これに対して、付託議案以外の各委員会の職務領域に属する審議対象については、公開の会議での情報収集が過度に用いられたり濫用されることを防ぐために[93]、委員会の議決に基づいて公聴会を開催することとされている（同文後段）。

第二款　委員会に期待される役割とその憲法原理的意義

以上の組織および権限から推論すれば、委員会には「準備的議決機関」として本会議の負担を軽減する機能が求められており、そのために、後の本会議における多数派の予備形成、議決される内容の専門的合理化および政府・行政に対する審査・批判といった役割が期待されているものと考えられる。そして、これらはまさに、前述の民主制原理・法治国原理から議会手続に要請される役割に即したものである。

すなわち、まず、付託された議案について審議・表決し、本会議に対して議決を勧告するという委員会の中心的

権限は、本会議での審議（第二、第三読会）・最終表決[94]に先立って議案に関する様々な意見を調整し、本会議で議決するに足るまで当該議案に修正を施すためのものと解される。委員会が比較的少数の議員によって構成されることも、こうした目的に沿うものであろう。というのも、審議に参加する議員[95]の数が少なくなることには、争点を拡散させることなく密な意見交換をしやすくし、参加者の間での妥結を図ることを容易にする[96]という機能があるといえるからである。そして、委員会が鏡像原則に従って組織されるのは、委員会での多数・少数関係が本会議においても再現される可能性を高めることを目的とした構成とみることができる[97]。そうすると、これらの権限・組織からは、委員会には、意見調整と妥協によって、議案を後の本会議においても多数派を形成しうるものへと予め仕上げる役割が期待されているといえよう。そして、こうした多数派形成の役割は、前述のように、民主制原理から議会手続に要請されるものとして評価することができる。

また、各委員会には一定の所管領域が存在し、一方において、常設委員会の委員は原則的に任期中継続して当該委員会の委員であり続け、他方において、特別委員会では取り扱われる事項の特定性がより一層高い。このことからは、委員会の専門性を組織構造の面から確保しようという趣旨を見て取ることができる。加えて、委員会には、特定の議案や審議対象について公聴会を開き、専門家等から意見や情報を収集する権限が与えられている[98]。これらの組織構造や権限からは、本会議に先立って議案内容の専門的合理性を高める役割も、委員会に期待されているといえる。そして、こうした専門的合理化という役割は、前述のように、法治国原理から議会手続に要請されるものとして評価することができる。

さらに、常設委員会の多くが連邦省庁の別に対応して構成され、かつ、委員会に政府構成員の出席を要求する権限が与えられていることからすると、委員会には、政府・各省庁の活動について審査・批判する役割も期待されて

いると考えられる。[99] 予算委員会の委員長ポストが野党会派に割り当てられる点も、議院内閣制のもとで密接な関係にある政府・与党会派に対する審査・批判という役割をより良く果たすことを目的としたものといえる。[100] 委員会に付託された議案についての公聴会開催が少数派権として準備されていることにも、同様の目的を見出せよう。[101] また、付託された議案のほかに自身の職務領域に属する問題を独自に取り扱う権限も、委員会の独立性を高めるものであり、こうした審査・批判をより実効的に行わせるために付与されたものと理解できる。[102] この審査・批判という役割も、前述のように、法治国原理から議会手続に要請されるものとして評価することができる。

なお、このように、委員会に期待される役割としては、多数派の予備形成、専門的合理化、政府・行政に対する審査・批判を挙げることができるが、これらの役割は相互に排他的なものではなく、同時に果たされうる。[103] そして、政府・行政に対する審査・批判が法案その他の議案の審議や議決に向けられたプロセスにおいてなされる場合には、そうした審査・批判は、多数派の予備形成や専門的合理化に資するものとして位置づけられよう。すなわち、政府・行政（さらには与党会派）に対する審査・批判は、議案についてのさらなる意見調整の機会と捉えることもできるであろうし、その結果、議案をより多数に支持されうるものへと仕上げる契機として理解しうる。また、政府構成員の出席を求めることなどを通じ、議案に関して政府・行政に対する審査・批判を行うことによって、当該議案の専門事項に関する政府・行政側の知見・見解を踏まえた作業も期待される。この意味で、そうした審査・批判は議案の内容の専門的合理性を高めることを促進するものとして把握することもできる。そうすると、いわゆる立法委員会が法案その他の議案の審査を行う場合には、政府・行政に対する審査・批判という役割は、多数派の予備形成ないし専門的合理化という役割の遂行に奉仕するものとして、副次的な位置づけに止まるといえよう。[104] 他方、前述のように、各委員会の職務領域における独自取扱権限の枠内では、実体的事項に関する議決を行うことができ

ず、そこで行われうる意思形成も、手続問題を除き、何らかの決定に向けられたものではない。そうすると、この独自取扱権限の行使によって委員会審議が行われる場合、多数派の予備形成や議案の専門的合理化といった役割は後景に退き、むしろ政府・行政に対する審査・批判という役割がそれ自体として意義を強調されることになろう。(106)

第三節　委員会に期待される役割と審議の公開／非公開

以上のように、意見調整と妥協による多数派の予備形成、議案内容の専門的合理化、および政府・行政に対する審査・批判といった委員会に期待される役割は、それぞれ民主制原理や法治国原理によって支えられうるものといえる。そして、こうした考察を踏まえることによって、これらの役割への適合性という観点から選択される委員会審議の公開／非公開について、単なる政策的機能論にとどまらない憲法原理的意義を見出すことができよう。すなわち、前述したLinckにおいては、委員会審議の公開／非公開が、連邦議会の全体構造から明らかにされる委員会の役割への適合性という観点から論じられた。Linckのこうした観点自体は、委員会審議という具体的事項に即したものとして評価できる一方で、その定位点となる委員会の役割の憲法原理的意義の考察が不十分であるために、政策的機能論としての位置づけにとどまっている。本稿では、そうした不備を補うべく、前節において、民主制原理や法治国原理といった憲法原理に照らして委員会の役割を考察した。本節では、前節における委員会の役割についての憲法原理的省察を踏まえたうえで、改めてそれらの役割への適合性というLinckの示した観点から委員会審議の公開／非公開について検討を施すことにより、委員会という具体的審議レベルに即しながら、その公開／非公開の憲法原理的意義を明らかにすることを試みる。

第一款　意見調整と妥協による多数派の予備形成

そこで、これらの役割に委員会審議の公開／非公開のいずれが適合的かを改めて検討すると、まず、意見調整と妥協による多数派の予備形成という役割にとっては、委員会審議を「非公開」にする方が適合的であるということができる。[106] というのも、従来の議論において示されているように、委員が率直な意見交換と譲歩を行おうとする場合、外部からの圧力や面目を保とうとする動機が働くことのないような状況に置くことが望ましいからである。また、会派に関しても、同様のことが指摘される。すなわち、会派もまた日和見政党とみなされたくないがために、公開の下では、当初に抱いていた見解に固執することが懸念される。そして、その結果として、委員会審議の場で所属議員が柔軟な対応をとることを妨げる拘束をかけるおそれがある。[107] こうした観点からも、委員会審議を通じて意見調整と妥協を図るためには、審議を非公開にする方が適しているものといえよう。[108] そうすると、ここでは、委員会審議の「非公開」が、民主制原理から要請される役割に資するものとして位置づけられることになる。

第二款　議案内容の専門的合理化

また、議案内容の専門的合理化という役割にとっても、委員会審議を「非公開」とする方が適合的ということができる。というのも、第一章第三節で触れたLinckの指摘を参考にするならば、委員会審議を公開にしてしまうと、委員において選挙を視野に入れた機会思考・イメージ戦略が働く結果、専門事項的に複雑・高度に考慮された決定よりも、分かりやすさを求めて単純化された決定へと向かうことが懸念されるからである。そうすると、少なくともそうした単純化への傾向を弱めるという意味において、委員会審議を「非公開」にすることは、法治国原理から要請される委員会の役割に資するものとして評価しうる。

他方、このように議案の内容に関して審議を行う場面と、公聴会のような、審議の前提となる利害関係や専門的知見を収集・確認する場面とは、別様に解することができる。すなわち、例えばVetterは、公聴会について、政府提出法案に関して、政府内部での法案作成段階では顧みられなかった利害につき、関係団体がその立場を改めて表明し、法案への影響力を行使するための機会を与える手段となる点を指摘する。[109] このようにして、公聴会がさらなる利害を委員会審議の場に取り込む機能を果たすとすれば、それは、調整・妥協の対象となる利害をより幅広く把握することにつながる。この場合、争点が拡散し、調整・妥協そのものが困難になる恐れがある一方で、調整・妥協に際して、より幅広い利害が配慮されることで、より広範な多数派の形成に資するともいえよう。[110] 後者の側面を捉えれば、公聴会という「公開」の場は、民主制原理から要請される委員会の役割に適合的ということになろう。また、専門的知見の収集を「公開」の場において行うことには、委員会にもたらされた知見の質・量に関して、修正・補充の必要性をさらなる第三者が指摘する機会の広がりが期待される。[111] この意味では、公聴会などの「公開」の場が、専門的合理化という法治国原理から要請される委員会の役割にも適合的といえよう。したがって、公聴会のような、審議の前提となる利害関係や専門的知見を収集・確認する場面においては、これを「公開」にすることが、民主制原理・法治国原理から要請される委員会の役割にとって適合的であると位置づけることができる。

第三款　政府・行政に対する審査・批判

さらに、前述の各委員会の職務領域における独自取扱権限を行使することで果たされうる政府・行政に対する審査・批判という役割にとっては、その批判による匡正の実効性という観点から、当該権限行使による審議を「公開」で行う方が適合的といえよう。というのも、この権限の枠内での審議は、実体的事項に関する議決を直接にも

たらすものでない。そのため、ここでの審査・批判を踏まえて政府・行政の活動が匡正されるか否かは、政府・行政側がその批判を自ら受け容れるか否かに左右されるところ、この審査・批判を公開で行うことには、政府・行政への受容圧力を高める効果が見込まれるからである。

他方、実体的事項についての何らかの議決に向けた法案その他の議案の委員会審議について、そこでなされる政府・行政に対する審査・批判は、前述のように多数派の予備形成および議案の専門的合理化に奉仕する性格のものと位置づけられうる。とすれば、この場合の審査・批判の意義は、多数派の予備形成・議案の専門的合理化を促進する点に求められる。そうすると、ここでの審議は、これを「非公開」とすることが、民主制原理・法治国原理から要請される委員会の役割にとって適合的であろう。

第四節　小括

以上、本章では、民主制原理や法治国原理から議会手続に求められる役割として、多数派形成、妥協、専門的合理化、政府・行政に対する審査・批判といった役割が挙げられうることを概観したうえで、主として議事規則に定められた委員会の組織・権限から推論される委員会の役割が、まさにこうした民主制原理や法治国原理の要請する役割に即したものであったことを示した。そして、それらの役割に適合的な方法という観点から委員会審議の公開／非公開を考察することにより、委員会審議の公開／非公開の有する憲法原理的意義を見出すことを試みた。

すなわち、まず、委員会の組織・権限からは、その役割として、意見調整・妥協による多数派の予備形成、議案内容の専門的合理化、政府・行政に対する審査・批判が見出された。そして、これらの役割のうち、前一者は民主制原理から、後二者は法治国原理からそれぞれ要請されるものであることを確認した。そのうえで、法案その他の

議案の内容に関して委員会が審議を行う場合には、その「非公開」が、多数派の予備形成および専門的合理化の役割に適合的であり（もっとも、利害関係や専門的知見を収集・確認する場面では「公開」がそれぞれ適合的であり）、したがって民主制原理および法治国原理の観点から積極的に評価されうること、および、委員会の独自取扱権限の枠内で審議を行う場合には、その「公開」が、政府・行政に対する審査・批判の役割に適合的であり、したがって法治国原理から積極的に評価されうることを示した。

おわりに

このようにみると、民主制原理および法治国原理と「公開／非公開」との関係について、それが一筋縄ではいかないことが明らかとなる。すなわち、従来、民主制原理にせよ法治国原理にせよ、その本質的要素として国家作用の「公開性」が挙げられるのが一般的であったといえよう。とりわけ、議会審議に関してはその「公開」が強く要請されるものと解されてきた[112]。ところが、本稿で示されたところによれば、民主制原理や法治国原理からの要請に即したものといえる委員会の役割、とりわけ意見調整と妥協による多数派の予備形成と議案内容の専門的合理化にとっては、むしろ「非公開」の方が適合的でありうる。ここでは、これらの原理が必ずしも「公開」を帰結するとはいえないのである。その意味で、民主制原理や法治国原理は、「公開／非公開」という事項に関して、むしろ両価値的なものとさえいえるかもしれない[113]。

とすると、民主制原理や法治国原理が、どのような場合に「公開」と親和的であり、どのような場合に「非公開」と親和的であるのかを、それぞれの局面・レベルに即して具体的に検討することが求められよう[114]。そのことは、とりわけ、議院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という形で憲法学

としての検討を試みるという本稿の関心にとって、直接的な意義をもつ。本稿は、その端緒として、連邦議会の委員会を題材に、若干の検討を施したものにすぎない。

そして、連邦議会の中には、本稿で取り扱ったいわゆる立法委員会のほかにも、本会議や調査委員会など検討に値する局面・レベルが多々あり、さらには連邦議会と連邦参議院の構成員から組織される法案審議合同協議会（基本法七七条二項一文）[115]といった審議レベルも存在する。これらの局面・レベルについても、委員会と同様にそれぞれ固有の役割が期待されている可能性があり[116]、そうした役割を明らかにしながら、これに憲法原理的観点から考察を加えることが必要であろう。また、委員会も含めて、それら各局面での審議について、議事録の取扱い[117]との関連から検討を加える余地も残されている。特に、「公開／非公開」というテーマに関していえば、審議の場そのものを「非公開」にする一方で、議事録の作成・公表によって「公開」の要請にも配慮するという[118]形で、民主制原理や法治国原理の両価値的性格を把握することも可能であろう。こうして、様々な局面・レベルに即した検討を重ねることによって、議会政過程の自律的な法的規律に対する民主制原理や法治国原理の働きをより一層精緻に明らかにすることが求められる。こうした試みについては、他日を期すこととし、さしあたりここで本稿を閉じる。

（63）委員会の組織や権限は、当該委員会について想定される任務に適合するよう与えられるべきものといえるため、組織・権限に基づいて委員会の任務を明らかにすることは、いわば逆推論による論証となろう。しかしながら、こうした方法をとることによって、機関の権限に着目した「実体的・静態的な議論」と、「一定の組織と手続をそなえた特定の機関がその政治制度全体の中で有する特有の働きや役割」に着目した「機能的で動態的な」（いずれも大石・前掲注（3）七六頁）議論とを架橋することが期待される。本稿はこうした架橋の試みでもある。また参照、大石眞『憲法秩序への展望』（有斐閣、二〇〇八年［初出、一九九八年］）一四五頁以下。

（64）*Kelsen*, Anm. 41, S. 326（邦訳五四五頁）。Vgl. auch *ders.*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., 1929, S. 14

（邦訳として、長尾龍一・植田俊太郎訳『民主主義の本質と価値　他一篇』（岩波書店、二〇一五年）二九頁）。

(65) *Kelsen*, Anm. 41, S. 323（邦訳五四〇頁）; *ders.*, Anm. 64, S. 8（邦訳二一頁）。

(66) *Kelsen*, Anm. 41, S. 323（邦訳五四一頁）; *ders.*, Anm. 64, S. 9（邦訳二二頁）。

(67) *Kelsen*, Anm. 41, S. 321（邦訳五三八頁）; *ders.*, Anm. 64, S. 4（邦訳一七頁）。

(68) *Bücher-Tschudin*, Anm. 41, S. 37.

(69) また、妥協形成によって少数派の立場も実質的に顧慮されればされるほど、多数決の正統性が高まると指摘するものとして参照、*Schulze-Fielitz*, Anm. 41, S. 445.

(70) *Manfred Hättich*, Demokratie und Wahrheit, in: ders., Demokratie als Problem, 1996, S. 12.

(71) Vgl. auch *Friesenhahn*, Anm. 36, S. 25. また、多数決原理の（イデオロギーではなく）現実における考察として、Kelsen は、多数決原理に妥協の可能性を創り出すという機能を見出し、議会制における多数決原理は政治的対立の妥協の原理であるとしたうえで、議会民主制を社会における対立の平和的かつ漸次的な調整の可能性を提供する形態として評価する。Vgl. *Kelsen*, Anm. 41, S. 324, 359 ff.（邦訳五四二、六〇〇頁以下）; *ders.*, Anm. 64, S. 55 ff.（邦訳七五頁以下）。

(72) Vgl. auch *Schulze-Fielitz*, Anm. 41, S. 430 f.

(73) *Albert Bleckmann*, Vom Sinn und Zweck des Demokratieprinzips, 1998, S. 109.

(74) *Bleckmann*, Anm. 73, S. 118.

(75) *Bleckmann*, Anm. 73, S. 121.

(76) Vgl. *Bleckmann*, Anm. 73, S. 118 ff., 122 f.

(77) Vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., 2004, Rn. 75 ff.（邦訳として、太田匡彦・大橋洋一・山本隆司訳『行政法理論の基礎と課題――秩序づけ理念としての行政法総論』（東京大学出版会、二〇〇六年）八五頁以下）。

(78) *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. Aufl., 1999, Rn. 190（同版の邦訳として、初宿正典・赤坂幸一訳『ドイツ憲法の基本的特質』（成文堂、二〇〇六年）一二三頁）。Vgl. auch *ders.*, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: ders., Ausgewählte Schriften, 1984 (1962), S. 104 f.（参照箇所の邦

訳として、赤坂正浩「憲法の規範力と国家活動に対する専門家の助言」ドイツ憲法判例研究会編『講座憲法の規範力（第一巻）規範力の観念と条件』（信山社、二〇一三年）一七八頁以下）。

（79） Vgl. auch *Helmuth Schulze-Fielitz,* Rationalität als rechtsstaatliches Prinzip für den Organisationsgesetzgeber, in: Paul Kirchhof/Moris Lehner/Arndt Raupach/Michael Rodi (Hrsg.), Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, S. 322; *Andreas Voßkuhle,* § 43 Sachverständige Beratung des Staates, Rn. 1, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Anm. 45; 赤坂・前掲注（78）一七七頁以下、松本和彦「統治と専門性」公法研究七六号（二〇一四年）一一八頁以下。

（80） *Klaus Stern,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 732（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、二〇〇九年）一八九頁（丸山敦裕訳））。

（81） もっとも、例えばHesseは、権力分立について、それが国家権力の抑制と統制を要求するのみならず、国家の作用、機関およびそれらの機関に体現される現実の諸勢力を「事態に即して規定し整序する」（*Hesse,* Anm. 78 (Grundzüge), Rn. 482（邦訳三一一頁））という問題でもあるとし、国家権力の創設、合理化、安定化および制約という包括的機能に鑑みれば、「権力分立は法治国秩序だけに整序されうるものではない」（a. a. O., Rn. 499（邦訳三一八頁））とする。

（82） *Achterberg,* Anm. 3, S. 135の定義によれば、常設委員会（der ständige Ausschuß）とは「もっぱら議員によって構成され、一定の任務領域を取り扱うために、立法期のあいだ継続して設置される機関」をいう。本稿でもこの定義に則る。

（83） これと対照的に、イギリス議会では、法案を審議する委員会は一定の所管を持たない。参照、前田英明『国会の立法活動――原理と実相を検証する――』（信山社、一九九九年）一一七頁、上田健介「イギリス」大石眞・大山礼子編『国会を考える』（三省堂、二〇一七年）五一頁。

（84） Vgl. *Winkelmann,* Anm. 21, Rn. 4.

（85） *Winkelmann,* Anm. 21, Rn. 5.

（86） Vgl. auch BVerfGE 80, 188 (221 f).

（87） Vgl. *Winkelmann,* Anm. 21, Rn. 37.

(88) Vgl. auch BVerfGE 1, 144 (154).

(89) Vgl. *Thomas Hadamek*, § 17 Die Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen, Rn. 150 f., in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014.

(90) § 62, S. 1, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23.

(91) § 62, S. 4 f., in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23. Vgl. auch *Hadamek*, Anm. 89, Rn. 100.

(92) 法案は同時に複数の委員会に付託されることができ、その際には、主務委員会（der federführende Ausschuß）が特定されなくてはならない（議事規則八〇条一項一文後段）。このとき、主務委員会以外の委員会は、主務委員会と協議して、議案の特定の問題の審議に、鑑定人と同様の立場で参加することができる（同項二項）。

(93) § 70, S. 5, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23.

(94) 連邦議会は法案について、いわゆる三読会制を採用している（議事規則七八条一項一文）。第一読会においては、議案の諸原則のみが討論の対象となり（同七九条二文）、実体に関する動議を提出することはできない（同条三文）。委員会への付託は、原則として第一読会の終了時になされる（同八〇条一項一文前段）。その後、特段の議決がなければ、委員会による議決勧告および委員会報告が配布された後、二日目に第二読会が開始され（同八一条一項二文）、さらに第三読会（同八四条）および最終表決（同八六条）へと手続が進む。

(95) 各委員会に所属していない議員にも、表決権のない審議権（beratende Stimme）が与えられる場合がある。すなわち、審議にかかる議案の筆頭提案議員は、表決権のない審議権をもって審議に参加することができ、他の提案者のうち一人を代理に立てることもできる（議事規則六九条三項二文）。また、「特別な場合」には、委員会は、委員でない議員にも、表決権のない審議権をもってその審議に参加することを求め、または許さなくてはならない（同項三文）。なお、当該委員会に所属していないその他の議員は、原則として、傍聴人として当該委員会の会議に関与しうるにとどまる（同条二項一文）。

(96) あくまでも、本会議に比して、委員会の少人数構成がそのような意見調整および妥協の可能性を高めうるというにとどまる。実際にそのような意見調整や妥協がなされるか否かは、各委員における関心対象の幅広さや党派的選好の強度に左右される事柄であるが、その点は本会議での審議に関しても同様である。

(97) Vgl. *Hadamek*, Anm. 89, Rn. 104.

(98) Vgl. *Winkelmann*, Anm. 21, Rn. 59.

(99) Vgl. *Vetter*, Anm. 20, S. 250, 254 f.; *Geis*, Anm. 45, Rn. 3.

(100) Vgl. *Vetter*, Anm. 20, S. 144.

(101) Vgl. *Winkelmann*, Anm. 21, Rn. 59.

(102) Vgl. *Vetter*, Anm. 20, S. 126 f.; *Zeh*, Anm. 27, Rn. 11; *Geis*, Anm. 45, Rn. 3; *Hadamek*, Anm. 89, Rn. 100; Vorbemerkung zu § 54, S. 6, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23; § 62, S. 4, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23.

(103) 本稿の趣旨とは異なり、政府に対する統制機関としての委員会の働きを強調する文脈においてであるが、Vorbemerkung zu § 54 S. 5, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23は、「同時に統制を伴うことのない立法府の活動はほとんどありえない」とする。また参照、大石・前掲注（3）一〇七頁。

(104) 本稿とは異なり、*Zeh*, Anm. 27, Rn. 12は、「立法は包括的な統制プロセスのなかに置かれている」とする。Vgl. auch *Vetter*, Anm. 20, S. 107 f.

(105) Vgl. § 62, S. 4 f., in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23.

(106) これに対して、*Schulze-Fielitz*, Anm. 41, S. 410は、事項本質的な争点が全て妥協交渉の対象となって初めて、交渉結果が満足のいくものになるという認識から、妥協に適した状態の前提条件として、対立する利害状況がある程度透明であることを挙げる。もっとも、Schulze-Fielitz自身も、主観面での妥協可能性に関しては、「比較的長期にわたる、または掘り下げられた政党政治的議論において、公開のもとで固められた決定もまた、妥協形成プロセスを困難にする。というのも、関与者の『面目の喪失』が大きくなり過ぎてはならないからである」（a. a. O., S. 411）と述べており、妥協形成に関わる者の面目を保とうとする動機について一定の配慮がみられる。

(107) Vgl. *Linck*, Anm. 20, S. 519; Vorbemerkung zu § 54 S. 11, in: Ritzel u. a. (Hrsg.), Anm. 23.

(108) 政府や地方自治体の審議会を念頭に置き、かつ、著者の経験に基づく考察ではあるものの、委員が傍聴者の視線や反応を意識してしまうことで、妥協・譲歩・本音のレベルでの議論が困難になる傾向を指摘するものとして、森田朗『会議の政治学』（慈学社出版、二〇〇六年）一三二頁以下。

(109) *Velter*, Anm. 20, S. 203 f.

(110) より幅広い利害への配慮を犠牲にしても「妥協」の実現に重きを置く局面として、法案審議合同協議会を挙げることができる。Vgl. BVerfGE 120, 56 (73 ff.).

(111) 専門家の助言の合理性の担保という観点から、専門家の助言活動の民主的統制について検討するものとして参照、赤坂・前掲注（78）一八五頁以下。

(112) 例えば、古典的なものとして、ワイマール期において民主制理解と議会制への評価をめぐって対立したにもかかわらず、Kelsen と Carl Schmitt は、いずれも議会制の根本に「公開性」の要素があることを認めている。Vgl. *Kelsen*, Anm. 41, S. 354（邦訳五九三頁）; *Carl Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl., 1926, S. 43 ff.（邦訳として、樋口陽一訳『現代議会主義の精神史的状況　他一篇』（岩波書店、二〇一五年）三五頁以下）。

(113) *Jestaedt*, Anm. 42, S. 243は、開かれた社会の国家は、公開と秘密の二者択一に習熟しておらず、「適切な組み合わせ」が重要であるとする。

(114) 民主制原理や法治国原理といった一般的原理から演繹的に公開性を根拠づけることを否定的にみるものとして参照、*Martens*, Anm. 40, S. 53 ff., ins. 59 f.

(115) 法案審議合同協議会についてさしあたり参照、加藤一彦「ドイツ基本法における『法案審議合同協議会（ＶＡ）』の憲法的地位と権能」現代法学二一号（二〇一二年）一五頁以下。

(116) 例えば、法案審議合同協議会での審議について、妥協の達成という目標に特筆すべき価値が見出されうる可能性について参照、拙稿「判批」自治研究九二巻一一号（二〇一六年）一五五頁。

(117) 連邦議会の委員会の場合、「ドイツ連邦議会議事規則七三条三項に基づく委員会議事録の取扱いに関する指針」（議事規則第二付録（Anhang 2））において、非公開審議の議事録が閲覧可能となるのは、原則として、審議にかかる法律が公布された後か、若しくは立法期の終了後とされている。Vgl. auch *Hadamek*, Anm. 89, Rn. 157.

(118) 例えば、法案審議合同協議会の議事録が、当該会議の後、三度目の立法期まで秘密とされる（vgl. *Jens Kersten*, Art. 77, Rn. 74, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Anm. 15）ことと比較すれば、連邦議会の委員会における議事録の取扱いは、審議を「非公開」とした趣旨を損なわないように配慮しながら、より「公開」の要請に応えようとしたものと評価することができる。