

## ドイツ連邦議会による政府の統制 —調査委員会を中心に—

海外立法情報課 渡辺 富久子

### 【目次】

はじめに

I 連邦議会による政府の統制の概要

II 調査委員会の概要

1 調査委員会の概要

2 調査委員会法の概要

おわりに

翻訳：ドイツ連邦議会の調査委員会の権限を定める法律  
(調査委員会法)

### はじめに

ドイツ連邦議会（以下「連邦議会」）の主な任務として、立法（Gesetzgebung）と政府の統制（Regierungskontrolle）がある。連邦議会による行政監視は、この政府の統制という文脈で論じられる。政府の統制は、立法、行政、司法の権力分立に由来する立法府による行政府の統制

であるといえるが<sup>(1)</sup>、ドイツにおいては、政府の統制の枠組みにおいて、連邦議会が連邦政府等から情報を得ることにより、政治的な意思形成を透明化し、市民がともに考えることを促進することと捉えられている<sup>(2)</sup>。本稿では、連邦議会による政府の統制の概略を紹介する。

連邦議会は、ドイツ連邦共和国基本法（以下「基本法」）で定める国家機関<sup>(3)</sup>の一つであり、国民の代表である議員により構成される。ドイツにおける統治形態は、議院内閣制である。連邦首相は連邦議会によって選出され、連邦議会の信任に依拠している。連邦大臣は、連邦首相の提案に基づいて連邦大統領によって任命される<sup>(4)</sup>。連邦首相及び連邦大臣は、連邦政府（以下「政府」）を構成する（基本法第62条）。政府が連邦議会に対して責任を負うのに対して、連邦議会は政府を統制する。

議院内閣制においては議会の与党と政府の結びつきが強く、与党は政府を適切に統制するこ

(1) ドイツでは、公務員の行政行為の違法性のチェックなどの狭義の「行政監視」は、主に行政裁判所や市民オンブズマン等の各種オンブズマンが行っている。市民からの全般的な苦情を受け付ける市民オンブズマン（Bürgerbeauftragte）は、州議会に置かれている場合がある。連邦議会においても、このような市民オンブズマンを連邦議会に設置する目的の法律案が1996年に同盟90/緑の党から提出されたことがあったが、国民と議員との距離が広がるとの理由により、当該法律案は成立しなかった。Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 2., überarbeitete Auflage, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S.389. また、連邦データ保護法に基づき連邦内務省に設置される連邦データ保護オンブズマン、滞在法に基づき連邦首相官房に設置されている移民・難民・統合オンブズマンなど、法律で定める政策の遂行を促進するためのオンブズマンがある。ドイツのオンブズマンについては、Julis Kruse, *Der öffentlich-rechtliche Beauftragte: ein Beitrag zur Systematisierung der deutschen Variante des Ombudsmannes*, Berlin: Duncker & Humblot, 2007を参照。

(2) Ismayr, *op.cit.* (1), S.299.

(3) 基本法で定める国家機関とは、連邦議会、連邦参議院、連邦大統領、連邦政府及び連邦憲法裁判所である。連邦参議院は、各州の政府の代表69名により構成される。野党が連邦参議院や連邦憲法裁判所を通じて政府・与党の統制を試みることもしばしばある。

(4) 連邦大臣は連邦議会議員でなければならないとする基本法上の規定はないが、通常は連邦議会議員である。連邦議会議員でない者が連邦大臣に任命されることもある。連邦議会のウェブサイト参照。〈[http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06\\_08/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06_08/index.html)〉以下、インターネット情報は、2012年11月30日現在である。

とができないため、政府を統制する役割は主に野党が担うことになる。このため、ドイツにおいて、連邦議会による政府の統制に関する法規の規定は、議会内少数派の権利として発展してきた<sup>(5)</sup>。連邦議会による政府の統制を定める法規には、基本法及び基本法の規定に基づく関連法律並びに連邦議会議事規則<sup>(6)</sup>がある。

連邦議会による政府の統制のための手段には、質問制度や調査委員会、請願委員会など様々なものがある。そのうち、調査委員会は、政府や行政官庁の不祥事等を調査するために、必要に応じて連邦議会に設置されるアドホックな委員会である。調査委員会は、行政府からの情報に依存することなく、自ら証人喚問や文書の提出要求等の証拠調べを行う権限を有するので、最も強力な政府の統制手段とされている。

本稿では、第I章で基本法及び連邦議会議事規則等に定める連邦議会による政府の統制手段全般の概要について、第II章では連邦議会による政府の統制手段の一つである調査委員会の概要及び2001年に制定されたドイツ連邦議会の調査委員会の権限を定める法律（以下「調査委員会法」）<sup>(7)</sup>の概要について紹介する。末尾に、調査

委員会法の翻訳を付す。

## I 連邦議会による政府の統制の概要

基本法及び連邦議会議事規則等で定める連邦議会による政府の統制のための手段には、大きく分けて(1)建設的不信任制度、(2)召喚権、(3)質問制度、(4)政府報告書、(5)動議 (Antrag)、(6)予算及び決算、(7)調査委員会 (Untersuchungsausschuß)、(8)調査会 (Enquete-Kommission)、(9)請願委員会、(10)国防オンブズマン (Wehrbeauftragter)、(11)常任委員会及び公聴会、(12)政府統制のための専門委員会 (Gremium) がある。

政府の統制のためには、特に政府から情報を得ることが不可欠であり、統制手段の多くは、議会の情報を得る権限 (Informationsrecht) を強化するものである。政府の統制においては、政府の行為の事後的な責任追及のみならず、現在進行し又は予定されている政策の検証も重視されている<sup>(8)</sup>。

末尾の表1「連邦議会における政府の統制の活動」に示すように、統制手段のほとんどは野

(5) 議会内少数派の権利は、マックス・ウェーバー (Max Weber) がその理念の端緒であり、ウェーバーが提案した少数者調査権は、ワイマール憲法第34条で定められた。Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland: zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München: Duncker & Humblot, 1918. その主要部分の邦訳は、マックス・ウェーバー著、中村貞二・山田高生訳「新秩序ドイツの議会と政府—官僚制度と政党組織の政治的批判」『政治・社会論集』河出書房新社, 1988, pp.303-383. を参照。1952年に制定された連邦議会議事規則においても少数派の権利が定められ、1969年及び1980年の改正などにより次第に強化されている。吉田栄司「西ドイツ連邦議会における反対派の政府統制権能」『法学論叢』113(3), 1983.6, pp. 56-78; 114(2), 1983.11, pp. 30-56; 114(4), 1984.1, pp. 23-43; 吉田栄司「議会内反対派による政府統制—西ドイツ憲法論における新たな視角」『自治研究』60(9), 1984.9, pp.102-119; 60(10), 1984.10, pp.119-129; 60(11), 1984.11, pp.98-111 を参照。特に調査委員会については、孝忠延夫『国政調査権の研究』法律文化社, 1990; 苗村辰弥『基本法と会派』法律文化社, 1996等が詳しい。

(6) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl. I S.1237). 連邦議会議事規則の邦訳は、吉田栄司「ドイツの連邦議会議事規則」『関西大学法学論集』42(5), 1992.12, pp.1285-1311; 42(6), 1993.2, pp.1688-1711; 43(3), 1993.10, pp.1188-1213 を参照。

(7) Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S.1142).

(8) ただし、行政府が憲法上有する自律的な行政の権限を侵してはならないとされている。Christian Teuber, *Parlamentarische Informationsrechte: Eine Untersuchung an den Beispielen des Bundestages und des Landes Nordrhein-Westfalen*, Berlin: Duncker & Humblot, 2007, S.41ff.

党により行使されている。緑の党が初めて連邦議会に議席を獲得した1983年以降、連邦議会には野党が複数存在することになった。以降、野党間の競争により、政府の統制活動は質量ともに活発化している。連邦議会による政府の統制の有効性は、世論の反響で測られる。マスコミや政党、利益集団、市民活動において問題となっているテーマについて、会派や議員がいかに情報を収集、発信、批判及びアイデアを提言し、これを公の議論につなげていくかが重要とされている。<sup>(9)</sup>

(1) **建設的不信任制度**（基本法第67条、連邦議会議事規則第97条）

建設的不信任制度において、連邦議会は、連邦首相に対する不信任動議を議決することができるが、その際、議員の過半数以上の多数によりその後継者を指名した上で、連邦大統領に対して連邦首相の解任を要請しなければならない。建設的不信任動議は、連邦議会議員の4分の1以上又は一会派により提出されることができる。動議が可決された場合には、連邦大統領は、連邦首相を罷免し、連邦議会が新たに指名する者を連邦首相に任命しなければならない。

この制度は、ワイマール共和国時代に政権が不安定となりナチス政権を招来したことに対する反省から導入された。建設的不信任制度は、政府の統制手段の中で最も結果の重いものであ

るが、その意図するところは、政権の安定を優先して連邦議会の統制を制限するというよりも、連邦議会と政府の相互依存性を強化して、連邦議会に責任を引き受けさせることにある<sup>(10)</sup>。

連邦首相に対する不信任動議が提出されたことは、これまでに2回しかない。そのうち1回は否決され（1972年）、もう1回は可決された（1982年）。<sup>(11)</sup>

連邦大臣に対する不信任動議については、基本法上の定めがない。実際には、連邦大臣に対する不信任動議や辞任要求動議が野党から提出されることがあるが、これまでいずれも否決されている<sup>(12)</sup>。連邦大臣に対する不信任動議は、たとえ可決されたとしても法的拘束力を有しない。

(2) **召喚権**（基本法第43条、連邦議会議事規則第42条及び第68条）

連邦議会及びその委員会は、連邦首相及び連邦大臣（以下「連邦政府構成員」）の召喚を要求することができる。連邦政府構成員の召喚を要求する動議は、本会議では一会派又は出席議員の5%以上により、委員会では個々の議員により提出されることができるが、出席議員の過半数をもって議決される。動議が可決されると、当該連邦政府構成員が連邦議会の会議に出席するまで、会議は中断される。召喚を要求する動議は過半数により議決されるため、野党がこの動議を提出することは少ない。

(9) Ismayr, *op.cit.* (1), S.302f.

(10) Ingo von Münch, *Grundgesetz: Kommentar*, Band 1, 6., neubearbeitete Auflage, München: C.H.Beck, 2012, S.2800.

(11) 1972年のブランド(Willy Brandt)連邦首相は、不信任動議の採択は免れたが、その5か月後、東方政策めぐって政権の不安定を招いたため、連邦議会の解散を意図して、基本法第68条の規定により自らの信任を問う動議(Vertrauensfrage)を提出した。連邦議会において当該動議は否決され、連邦首相の提案に基づいて、連邦大統領により連邦議会は解散された。1982年のシュミット(Helmut Schmidt)連邦首相は、不信任票を多く集めたため、後任としてコール(Helmut Kohl)連邦首相が選任された。建設的不信任制度の詳細は、渡辺暁彦「ドイツにおける議院内閣制と政権の安定—基本法六七条のいわゆる「建設的不信任投票」制度に関する一考察—」『同志社法学』52(2), 2000.7, pp.338-406を参照。

(12) 具体的な事例については、Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Band I, Baden-Baden: Nomos, 1999, S.1247ff.を参照。

尚、連邦議会が召喚権を有するのと引換えに、連邦政府構成員及びその代理は、連邦議会及び委員会のすべての会議に出席し、発言する権利を有している。

### (3) 質問制度

質問制度には、大質問 (Große Anfrage)、小質問 (Kleine Anfrage)、質問時間 (Fragestunde) 及び文書質問、時事討論 (Aktuelle Stunde)、政府質問 (Regierungsbefragung) と様々な種類がある。これらの質問は、主に、立法及び政府統制の活動のために議員が必要とする情報を得るためのものであるが、政府の政策を批判し、世論を喚起するために、意図的に質問権が行使されることもある<sup>(13)</sup>。

#### a) 大質問 (連邦議会議事規則第 100 条～第 103 条)

大質問は、政府に対して、外交や経済、社会保障、教育等の大きな政治的テーマについて、包括的に多くの質問を文書で行うものであり<sup>(14)</sup>、一会派又は連邦議会議員の 5% 以上が提出することができる。政府の回答は、通常、文書による。政府の回答があると、大質問は、本会議の議事に上程され、一会派又は連邦議会議員の 5% 以上が要求する場合には、これを審議しなければならない。大質問は、政府の統制のための手段の中で実際に最も意義を有するものとされている<sup>(15)</sup>。

#### b) 小質問 (連邦議会議事規則第 104 条)

小質問は、政府に対して、個別の特定のテーマについて文書で質問を行うものであり、一会派又は連邦議会議員の 5% 以上が提出する

ことができる。小質問については文書による回答が定められており、本会議の議事に上程されることはない。

#### c) 質問時間及び文書質問 (連邦議会議事規則第 105 条及び附則 4)

個々の議員の質問としては、質問時間及び文書質問がある。個々の議員は、個別の質問により、政府に対して 1 週間に 2 つまで口頭による回答を、1 か月に 4 つまで文書による回答を求めることができる。これらの質問及び回答は、簡潔でなければならない。質問により得た公的な情報又はデータは、他の議会活動の根拠とすることができる<sup>(16)</sup>。

政府による口頭の回答のために、1 週間に 180 分以内 (主に水曜日の 13 時半から) の質問時間が連邦議会において設けられる。質問時間内に回答されなかった質問は、文書により回答される。公共の関心を有する問題については、緊急質問 (dringliche Frage) が認められている。緊急質問は、質問時間の最初に取り上げられる。政府から口頭の回答を得るための質問は個々の議員の権利であるが、その所属会派によって事前に調整されることが多い<sup>(17)</sup>。回答は、通常、連邦大臣ではなく、政務次官 (parlamentarischer Staatssekretär) が行っている。

文書質問については、原則として 1 週間以内に政府から回答がある。

#### d) 時事討論 (連邦議会議事規則第 106 条及び附則 5)

時事討論は、連邦議会において活発な討論

(13) Ismayr, *op.cit.* (1), S.331f.

(14) 質問項目の数は大抵 30 以上であり、数百に及ぶこともある。

(15) 通常、政府からの回答があった後、数週間後に議事に上程される。当該大質問について単独で審議されることもあるが、他の関連する動議や法律案と一緒に連邦議会で審議されることも多い。Ismayr, *op.cit.* (1), S.333.

(16) *ibid.*, S.346.

(17) *ibid.*, S.344.

を行うことを目的として、1965年に導入された制度である。時事討論は、長老評議会(Ältestenrat)<sup>(18)</sup>が取り決めたとき、一会派若しくは出席議員の5%以上が質問時間における政府の回答を不満として要求したとき又は一会派若しくは連邦議会議員の5%以上が質問時間の質問とは無関係に要求したときに行われる。時事討論の全体の時間は、討論を活性化するために1時間以内とされ、各発言者の発言時間は5分以内とされている。ただし、連邦政府構成員が発言した時間は、1時間の制限時間に算入されない。

時事討論の制度は、野党にとって、自らが時事的な議題を提起して、これを公開の討論に付すことができるという利点がある。制度の導入当初は、時事討論のテレビ中継によって国民の議会に対する関心を喚起することが期待されていたが、連邦政府構成員による施政方針演説等に比べると、時事討論がテレビ放映されることははるかに少ない<sup>(19)</sup>。

e) 政府質問（連邦議会議事規則第106条及び附則7）

政府質問は、毎週水曜日の午前中の閣議の後、その日の13時から、連邦議会において行われるもので、閣議で決定された法律案や政府報告書についての政府からの報告と、それを受けた質疑の時間である。この際、政府からの報告事項のみでなく、閣議及び国政の

全般に対する質疑も可能である。連邦政府構成員の発言は5分、その後の質疑を含め全体の時間は30分とされている。ただし、30分を超える場合も多く、その場合には、引き続き行われる質問時間が短縮される。

政府質問は、閣議の情報が政府記者会見によって最初にマスコミに流れることに対する批判を受け、1988年から試行的に始められた制度である。政府質問は、1990年に連邦議会議事規則において定められた。

(4) 政府報告書(個別の法律の規定等に基づく)

政府報告書は、法律の規定又は連邦議会の議決に基づいて連邦議会に提出される。農業に関する報告書や都市計画に関する報告書といった政策主題に関わるものや、個別の法律の執行状況及びその評価を記載する報告書など様々な種類のものがある。多くの報告書は、法律の効果や社会状況の変化などの記載を含み、法律改正に資するもので、定期的に連邦議会に提出される。政策上重要な報告書については、本会議で審議されることも多い。

(5) 動議（連邦議会議事規則第75条及び第88条）

動議は、特定の決定を行うことを連邦議会に対して要請するものである<sup>(20)</sup>。動議は、一会派又は連邦議会議員の5%以上が提出することができる。動議には、それ自体が単独で議案となる

(18) 長老評議会は、議事運営に関する事項を決定する機関である。長老評議会は、議長、副議長及び会派勢力に比例して各会派が指名する議員計23名で構成され、これに連邦政府構成員が1名加わる。連邦議会の年間活動計画の作成や委員長ポストの配分、議院予算の作成その他議院運営について協議する。古賀豪「Ⅲ ドイツ」『主要国の議会制度』国立国会図書館調査及び立法考査局、2010、p.26を参照。

(19) 時事討論がテレビ放映されることが少ない理由として、建設的な批判よりも責任の押し付けが目立つこと、議題によっては短時間で準備して回答するという形式が相応しくなく、当該専門分野に長けた議員が多く発言し専門的になりすぎること、等がある。Ismayr, *op.cit.* (1), S.349f.

(20) 動議の原語はAntragである。Antragは議案の一つであり、日本でいう決議案に相当するものも含むが、議事運営的な動議に相当するものも含んでいる。本稿では、これまでのドイツの議会に関する諸々の論稿を参考とし、Antragを動議と訳した。

本動議並びに他の議案に付随する修正動議及び附帶動議<sup>(21)</sup>がある。本動議の多くは、政府に対して法律案の提出を要請するものである。動議は、本会議において審議対象となり、委員会に付託されることもある。連邦議会により可決された動議は法的拘束力を有しないが、政府は、通常、連邦議会が可決した動議は政治的拘束力を有するとみなしている。

動議の大部分は野党により提出されるが、動議は議員の過半数により議決されるので、野党が提出する動議が可決されることはほとんどない。それにもかかわらず、動議は、野党にとって、影響力のある政府統制のために欠かすことのできない手段となっている。<sup>(22)</sup>

#### (6) 予算及び決算（基本法第 110 条及び第 114 条、連邦議会議事規則第 95 条）

予算は、年度ごとの予算法の議決により成立する。予算案及び予算法案は、政府が作成し、連邦参議院及び連邦議会に提出する。予算案の作成に際しては、連邦財務省及び連邦財務大臣並びに他の連邦官庁の裁量の余地が大きいが、連邦議会の予算委員会の委員は早期の情報収集に努めており、連邦議会においては、予算委員会による予算案及び予算法案の審査が重要である。予算委員会は 41 人の委員により構成される。連邦議会の慣習として、予算委員会の委員長は、代々、最大野党の幹部 (Parteivorstand) が務め

ている。本会議では基本的な政策について審議が行われ、予算額の増減が議決されることも多い。

予算執行の審査については、予算委員会の小委員会である決算委員会が担当する。決算委員会は 15 人の委員により構成される。決算委員会は、翌会計年度に連邦会計検査院が提出する会計検査報告を審査し、承認する<sup>(23)</sup>。

#### (7) 調査委員会（基本法第 44 条、調査委員会法）

調査委員会は、政府や行政官庁等の責任を追究するために必要に応じて連邦議会に設置される委員会であり<sup>(24)</sup>、証人喚問や文書の提出要求等の証拠調べを行う権限を有する。連邦議会議員の 4 分の 1 以上により調査委員会の設置を要求する動議が提出された場合には、連邦議会は調査委員会を設置しなければならない。調査委員会の詳細は、第 II 章で紹介する。

#### (8) 調査会（連邦議会議事規則第 56 条）

調査会の制度は、1969 年の連邦議会議事規則の改正により導入された。調査会は、多分野にわたる重要な問題に関し、連邦議会の決定の準備を行うために、連邦議会に設置される。連邦議会議員の 4 分の 1 以上により調査会の設置を要求する動議が提出された場合には、連邦議会は調査会を設置しなければならない。

調査会においては、議員に加え、連邦議会に

(21) 附帶動議は、法律案、政府報告書、政府による意見表明、大質問、欧州議会の決定等に付随して提出される（連邦議会議事規則第 75 条第 2 項 c）。

(22) Ismayr, *op.cit.* (1), S.402ff. 第 14 議会期（1998～2002 年）には 1,092、第 15 議会期（2002～2005 年）には 872、第 16 議会期には（2005～2009 年）には 1,791 の動議が、与野党の会派又は議員により連邦議会に提出された。

(23) 基本法第 114 条によれば、連邦財務大臣は、翌会計年度に、連邦議会及び連邦参議院に対して、連邦の収入及び支出について会計報告を行う。独立した機関である連邦会計検査院は、当該会計報告を検査し、並びに予算執行の経済性及び適法性をも検査する。連邦会計検査院は、この検査の結果を連邦政府、連邦議会及び連邦参議院に対して報告する。連邦議会及び連邦参議院は、それぞれ当該会計検査報告を承認する (Entlastung der Bundesregierung) が、この承認により、その根拠となった予算法に対する異議を連邦憲法裁判所に対して申し立てることができなくなるという法的効果が生じる。Ingo von Münch, *Grundgesetz: Kommentar*, Band 2, 6., neubearbeitete Auflage, München: C.H.Beck, 2012, S.1301f.

(24) 孝忠 前掲注(5), p.24.

属さない専門家も、議員と同等の権利を持つ委員となる。調査会は、技術的、経済的、社会的な発展とその影響に関する情報を収集及び分析し、連邦議会に対して、政治的な決定のための提言を行う。調査会は、連邦議会が行政府から独立して情報を入手し、様々な可能性を検討するための手段である<sup>(25)</sup>。

このように、前項の調査委員会が個別の事件や事柄を対象とするのに対し、調査会は広範で長期的なテーマを対象とする点、また、調査委員会は議員のみにより構成されるのに対し、調査会には専門家も委員として参加する点が大きく異なり、調査会は調査委員会とは異なる機能を有している。

現在の第 17 議会期（2009～2013 年）においては、「成長、福祉、生活の質」と「インターネットとデジタル化社会」という 2 つの調査会が連邦議会に設置されている。どちらの調査会にも、17 人の連邦議会議員と 17 人の専門家が委員として所属している。

(9) 請願委員会（基本法第 17 条及び第 45c 条、連邦議会議事規則第 108 条～第 112 条、請願

委員会法）

基本法第 17 条は、何人も、個人で又は他人と共同で、議会に対して、文書により<sup>(26)</sup>請願を提出する権利を有することを定めている。請願によって、行政の行為や不作為の違法性を訴えることができるのみでなく、立法措置を要望することもできる。連邦議会議長は、常任委員会の一つである請願委員会に請願を送付する。請願委員会は、請願事項が専門の委員会に関連する場合には、当該委員会の意見も聴取する。請願委員会は、毎月、連邦議会に対して一括した報告を行い、連邦議会が最終的に議決する<sup>(27)</sup>。請願は、議会期不継続<sup>(28)</sup>の原則に服さない。<sup>(29)</sup>

請願委員会法<sup>(30)</sup>の規定によれば、連邦政府及び連邦の官庁は、請願委員会の請願審査のために必要な場合には、請願委員会に対して、文書及び情報を提供し並びにその施設への立入りを許可しなければならない。

(10) 国防オンブズマン（基本法第 45b 条、連邦議会議事規則第 113 条～第 115 条、国防オンブズマン法）

1949 年に制定された基本法には、国防に関す

(25) Ismayr, *op.cit.* (1), S.413ff.

(26) 2005 年にはインターネットを通じた電子請願の提出が可能となった。2006 年には全請願に占める電子請願の割合は 17% であったが、2010 年には 36% となった。電子請願は、一定の要件を満たすと公開請願（öffentliche Petitionen）と認められる。公開請願と認められたものは、そのテキストが連邦議会のウェブサイトに掲載され、それを見た者は共同署名をしたり、フォーラムへ書き込みをすることができる。2010 年には、約 2,100 に上る公開請願があり、その共同署名の数は 300 万を超え、10 万件以上のフォーラムへの書込みがあった。一定の要件を満たす公開請願については、請願委員会の公聴会が開かれ、そこには請願者も参加することができる。Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, *Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa*, 2011, S.2f.

(27) 2011 年の請願は全部で 15,136 件であった。そのうち、6,387 件が請願委員会の審査対象となった。さらに、そのうち願意が叶えられたのは、全体件数の 6% 強にあたる 945 件である。請願委員会の審査対象とならなかったものについて、その理由は、情報提供等の簡易な処理による対応、書類の不備、州の所管などである。BT-Drs. 17/9900, S.68.

(28) 議会期（Wahlperiode）は、連邦議会総選挙後の最初の開会日から次の総選挙による後継議会の最初の開会日までの期間をいい、解散がない場合には 4 年間である。会期はない。連邦議会では、通常の議案は議会期中継続する。古賀 前掲注(18), p.26.

(29) Ismayr, *op.cit.* (1), S.383ff.

(30) Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages（Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes）vom 19. Juli 1975（BGBl. I S. 1921）.

る規定がなかったが、冷戦等を背景に、1956年に国防に関する様々な規定が基本法に定められた<sup>(31)</sup>。これに伴い、連邦国防省及び連邦軍が設置され、徴兵制が導入された。同時に、これらを統制するための機関として、連邦議会に国防委員会及び国防オンブズマンが設けられた<sup>(32)</sup>。

国防オンブズマン法<sup>(33)</sup>の規定によれば、国防オンブズマンは、連邦議会の政府統制の補助機関としてその任務を遂行する。国防オンブズマンの主な任務は、国防分野における特定の事件の調査並びに人権侵害及び内部規律 (Innere Führung) の違反に関する事案の処理の2つである。特定の事件の調査は、連邦議会又は国防委員会<sup>(34)</sup>からの指示がなければ、国防オンブズマンはこれを行ってはならないとされている。人権侵害や内部規律の違反の場合には、軍人から訴えがあったときなどに、国防オンブズマンは、自らの裁量及び決定に基づいて活動することができる<sup>(35)</sup>。国防オンブズマンは、任務遂行のために広範な権限を有する。例えば、連邦国防省の大臣及び公務員に対して情報の提供や資料の提出

を要求することができ、いつでも事前通告なしに軍隊を訪問することができる。国防オンブズマンは、毎年、連邦議会に対して活動を報告する。しかし、国防オンブズマンは、行政に対する指示権を有しない。

国防オンブズマンは、連邦議会の秘密選挙により、総議員の過半数をもって選任される。国防オンブズマンの被選挙権は、連邦議会議員の選挙権を有する35歳以上のドイツ人が有する。国防オンブズマンの任期は5年であり<sup>(36)</sup>、再選も可能である。国防オンブズマンは、連邦政府構成員や政務次官と同様、ドイツ連邦共和国に対して公法上の勤務関係 (in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis) にある<sup>(37)</sup>。

(11) 常任委員会及び公聴会 (基本法第45条、第45a条及び第45c条、連邦議会議事規則第62条及び第70条)

常任委員会は、連邦議会により付託された法律案を審査し、連邦議会に対して当該法律案の議決について勧告することを主な任務とするが、

(31) Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S.111).

(32) 国防オンブズマンは、スウェーデンの国防オンブズマンを範として導入された。1956年の基本法改正において、当初、連邦国防大臣に対する不信任の制度の導入が目指されていたが、野党のSPD (社会民主党) は、基本法改正法案に賛成する見返りとして、連邦国防大臣に対する不信任制度ではなく、国防オンブズマンの導入を主張した。Von Münch, *op.cit.* (10), S.2435. 国防オンブズマンについては、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂, 2012, pp.315-328 に詳しい。

(33) Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes - WBeauftrG) vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677) .

(34) 国防委員会と国防オンブズマンは、連邦議会の付託を受けて、連邦軍を統制するという共通の役割を担っている。これは、軍人の権利を保護すること及び連邦軍を社会から孤立させないことを目的としている。Rudolf J. Schlaffer, *Der Wehrbeauftragte 1951 bis 1985: aus Sorge um den Soldaten*, München: R. Oldenbourg Verlag, 2006. S.115. ただし、国防委員会は、自らが審査する事件の調査を国防オンブズマンに指示することはできない。

(35) 国防オンブズマンが2011年に受けた訴えの数は、4,864件であった。件数は年々減っているが、これは、軍人の数が削減されているのにほぼ比例しているとされている (2011年現在約20万人の軍人がいる)。BT-Drs.17/8400, S.9.

(36) 連邦議会議員の任期は4年であり、国防オンブズマンの任期と連動していない。これは、選挙により与党が変わったときにも、議会からの相対的な独立を確保するためである。平松 前掲注(32), p.317. 国防オンブズマンの候補者を提案することができるのは、国防委員会、会派及び会派を形成することができるのと同数の議員である (国防オンブズマン法第13条)。国防オンブズマンは、初代を除いて、これまで与党議員が務めている。議員が国防オンブズマンに選任された場合には、議員を辞職する。連邦議会のウェブサイトを参照。 (<[http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnetel7/biografien/K/koenigshaus\\_hellmut.html](http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnetel7/biografien/K/koenigshaus_hellmut.html)>)

(37) Von Münch, *op.cit.* (10), S.2438.



連邦議会からの付託がなくても所管する事項について調査することができる。例えば、常任委員会は、所管の連邦官庁に対して、その活動や準備中の法律案についての報告を要求することができる<sup>(38)</sup>。常任委員会のうち、基本法に定められ、設置が義務付けられているものは、欧州連合委員会<sup>(39)</sup>、外務委員会、国防委員会及び請願委員会である。特に、国防委員会は、国防に関して、調査委員会の権限を行使することができる。<sup>(40)</sup>

委員会は、公聴会を開催することができる。連邦議会から付託された案件については、主務委員会<sup>(41)</sup>は、委員の4分の1以上の要求があれば、公聴会を開催する義務を負う。連邦議会から付託されない案件については、委員会の議決により公聴会を開催する。公聴会の開催が少数派の要求に基づく場合には、当該少数派の指名する参考人を招致しなければならない。委員会が参考人の数の上限を定めた場合には、各会派の委員数に比例して、各会派が参考人を指名する。公聴会は、連邦の官庁を情報源とすることができない野党の要求により開催されることが多い。また、公聴会は、連邦の官庁からの情報に対する依存度を減じる効果も有する<sup>(42)</sup>。

## (12) 政府統制のための専門委員会

連邦議会は、特に人権を制約する行政府の活動や、財政に大きな影響を与える金融機関への支援等について、専門の委員会を設置して統制を行っている。第17議会期においては、刑事訴追や危険防止のための住居内における盗聴（基本法第13条）、通信の秘密を制限する情報機関の活動（基本法第10条）<sup>(43)</sup>、通信の秘密を制限する税関の捜査（基本法第10条）、情報機関の活動（基本法第10条、第45d条）<sup>(44)</sup>を統制するための専門委員会がそれぞれ置かれている。これらの専門委員会は、政府から定期的に報告を受け、法律の規定が犯罪の解明に実際に資するか否か、法律に基づく措置が当事者の基本権を十分保障しているか否か等を検証する。また、銀行救済のための公的資金投入（金融市場安定化基金法第10a条等）を統制する専門委員会も設置されている。

## II 調査委員会の概要

第II章では、調査委員会の概要及び2001年に制定された調査委員会法の概要を紹介する。

(38) 連邦議会のウェブサイト参照。〈<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/aufgaben.html>〉

(39) 欧州連合の指令等の実施については、各専門の委員会が所管するが、欧州連合の組織的の改革及び拡大並びに欧州議会及び他の欧州連合加盟国の議会との協力、複数の分野にわたるプログラム等については、欧州連合委員会が所管する。欧州連合委員会は、連邦政府から、包括的に及びできる限り早期に欧州連合の計画でドイツに大きく関わるものについて情報の提供を受ける（基本法第23条第2項）。欧州連合委員会には、35人の委員の他に、16人の欧州議会議員が表決権を持たない委員として参加する。連邦議会ウェブサイト参照。〈<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/index.jsp>〉

(40) 連邦議会ウェブサイト参照。〈<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/regierungskontrolle/grem.html>〉

(41) 法律案は、主担当の委員会（主務委員会）の他に、関連する他の委員会にも送付される。

(42) Ismayr, *op.cit.* (1), S.407ff.

(43) 通信の秘密を制限する情報機関の活動を統制する委員会（いわゆる基本法第10条審査会）については、渡邊齊志「ドイツ「信書、郵便及び電信電話の秘密の制限のための法律」の改訂」『外国の立法』No.217, 2003.8, pp.115-133を参照。これには、信書、郵便及び電信電話の秘密の制限のための法律の邦訳も掲載されている。〈[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000495\\_po\\_21703.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000495_po_21703.pdf?contentNo=1)〉

(44) 連邦の情報機関には、連邦情報局、連邦憲法擁護庁及び軍事防諜局がある。連邦議会によるこれらの情報機関の統制及び情報機関統制委員会法の詳細については、渡邊齊志「ドイツにおける議会による情報機関の統制」『外国の立法』No.230, 2006.11, pp.124-131を参照。〈[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000336\\_po\\_023005.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000336_po_023005.pdf?contentNo=1)〉

## 1 調査委員会の概要

調査委員会は、政府や行政官庁等の不祥事を調査するために、必要に応じて連邦議会に設置される委員会である。調査委員会において、議会は、証人喚問や文書の提出要求等の証拠調べを行うことができ、政府や行政官庁に頼らず、自ら情報収集を行うことができる。調査委員会は、このような強力な権限を有するために、政府の統制のための最も強力な手段とされている。調査委員会は、また、事実を調査して政治的に解釈し、政治的な責任を明らかにするので、議会制民主主義にとって不可欠な政治的対決の手段 (politisches Kampfmittel) でもある。<sup>(45)</sup>

調査委員会は議会の補助機関であり、連邦議会の権限の範囲内において調査権限を有する。調査委員会の実施する調査は、その調査対象及び目的に応じて、①統制調査 (Kontrollenquete)、②立法調査 (Gesetzgebungsenquete)、③議会内調査 (Kollegialenquete)、④私企業の不祥事調査 (Mißstandsenquete) の4種に分類されている。<sup>(46)</sup>

統制調査は、政府及び行政官庁による行為の違法性や権利侵害を検証するものである。司法も、裁判官の判決や裁判手続に及ばない範囲で、調査対象とすることが可能である。立法調査は、立法の準備をするためのものであり、1969年に連邦議会議事規則に調査会が定められて以降、立法調査は調査会において行われている。議会内調査は、議員の行為など議会内の事件を対象

とする。私企業の不祥事調査は、私的領域の不祥事で、公益のためにその解明を要するものを対象とする<sup>(47)</sup>。

調査委員会の制約として、以下の6点がある<sup>(48)</sup>。

### ①公益性の必要

純粹に私人又は私企業に関する事柄は、調査委員会の調査対象としてはならない。

### ②法治国家の原則

調査委員会の関係者 (委員、証人、情報提供者、連邦政府など) には、調査の開始前に、調査内容とその範囲を明らかにしなければならない。これは、調査委員会の証拠調べの権限との関係において、証人や証拠物を提出する者の基本権を適切に保護することである。

### ③権力分立の原則

政府及び行政の統制を目的とする調査委員会においては、行政府が固有の責任を有する事件で、完結していないものを調査対象とすることはできない。司法との関係においても、係争中の裁判手続や裁判官の判決を調査対象とすることはできない。

### ④連邦制国家の原則

連邦議会は、連邦が立法権限を有する分野及び連邦が連邦法を執行する分野に限り、調査委員会を設置することができる<sup>(49)</sup>。

### ⑤基本権の保護

調査委員会のあらゆる議決、決定及び手続において基本権<sup>(50)</sup>を尊重しなければならない。

(45) Paul J. Glauhen und Lars Brocker, *PUAG: Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, Köln: Carl Heymanns, 2011, S.1.

(46) Dieter Wiefelspütz, *Das Untersuchungsausschussgesetz*, Baden-Baden: Nomos, 2003, S.46ff.

(47) 連邦憲法裁判所は、1987年10月1日の判決 (BVerfGE 77, 1) において、調査委員会の調査対象は、公共の目的のために相当な範囲で公的資金による助成を受け、税制上も優遇されている私企業における不祥事の解明にも及ぶことを判示した。山本悦夫「86 私企業に対する国政調査権と基本権の保護」『ドイツの憲法判例 (第2版)』信山社, 2003, pp.510-515を参照。

(48) Wiefelspütz, *op.cit.* (46), S.51ff.

(49) 各州の憲法にも、州議会に調査委員会を設置することができる旨の規定がある。

(50) 基本権 (Grundrechte) は、基本法に定められている個人の権利で、国家による干渉から保護されるものである。基本権の多くは、基本法第1章 (第1条～第19条) に定められており、例えば、人間の尊厳 (第1条)、信仰の自由 (第4条)、信書、郵便及び通信の秘密 (第10条)、住居の不可侵 (第13条) などがある。

## ⑥ 議会期不継続の原則

調査委員会の活動は、議会期の終了とともに終了する。議会期の終了時に調査報告が未完であっても、議会期の終了後にこれを完了してはならない。ただし、これは、次の議会期に同じ事件を対象とする調査委員会を設置することを妨げるものではない。

調査委員会の根拠となる規定は、基本法第44条<sup>51)</sup>である。次に、基本法第44条を訳出する<sup>52)</sup>。

### 基本法第44条

- (1) 連邦議会は、公開の会議で必要な証拠を調べる調査委員会を設置する権限を有し、議員の4分の1以上が動議を提出した場合には、これを設置する義務を負う。[ただし、調査委員会の会議は、]非公開とすることができる。
- (2) 証拠調べには、刑事訴訟に関する規定を準用 (*sinngemäße Anwendung*) する。これは、信書、郵便及び通信の秘密を妨げるものではない。
- (3) 裁判所及び行政官庁は、司法共助及び職務共助の義務を負う。
- (4) 調査委員会の議決は、裁判官の審査を受けない。調査対象である事件の評価及び判断に対しては、裁判所は関与しない。

この基本法第44条第1項によれば、連邦議会は、議員の4分の1以上が調査委員会の設置を要求する動議を提出した場合には、調査委員会

を設置する義務を負う。したがって、連邦議会の国政調査権は、主として少数派による政府の統制として行使されている。その他、調査委員会法には、動議に掲げられた調査事項は修正されてはならないこと(調査委員会法第2条)、調査委員会の委員の4分の1以上が動議を提出する場合には、調査委員会は、証拠調べを行わなければならないこと(調査委員会法第17条)等が定められている。しかし、調査委員会の議決は多数決で行われるため、少数派の主張が委員会の議決となるとは限らない。<sup>53)</sup>

調査委員会の調査では、組織上の問題や法律の不備などが明らかになる。また、調査委員会の最終報告書においては改善策の提案がなされるので、これが後に法律案、動議、本会議での討論等の公の議論につながっていくことが期待されている。これまでの調査委員会において、事実調査のための証人喚問や資料の提出要求が首尾よく成功したかどうか、調査委員会が公の議論に影響を与えたかどうかということは、事件によって様々であった<sup>54)</sup>。(末尾の表2「連邦議会に設置された調査委員会」を参照)

## 2 調査委員会法の概要

調査委員会の根拠となる法律上の規定は長らく基本法第44条のみで、実施法が存在しなかった。実施法の必要性は早くから認識され、法律案は何度も提出されていたが、なかなか成立しなかったのである<sup>55)</sup>。これは、その時々との与党が

51) 基本法第44条は、ワイマール憲法第34条を引き継ぐものである。基本法第44条は、「議員の4分の1以上」を調査委員会の設置を要求する動議の提出要件としているが、ワイマール憲法第34条では、この要件は「議員の5分の1以上」であった。調査委員会は、ワイマール共和国の議会においても設置されることがあった。このように要件が引き上げられたのは、ワイマール共和国時代に見られた少数派の権利の濫用を防ぐためである。Anja Weisgerber, *Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, Frankfurt am Main: P. Lang, 2003, S.48.

52) 高橋和之編『世界憲法集(新版)』岩波書店, 2007, pp.194-195を参照した。

53) Wiefelspütz, *op.cit.* (46), S.85ff.

54) Ismayr, *op.cit.* (1), S.379.

55) これまでの様々な調査委員会法案については、Wiefelspütz, *op.cit.* (46), S.90ff.

少数派の権利を強化する調査委員会法の成立に熱心でなかったことが原因であった<sup>56)</sup>。実施法がない状況においては、基本法第44条の規定を根拠として調査委員会が設置され、1969年の調査委員会法案<sup>57)</sup>の規定等が委員会の手続に準用されてきた。しかし、調査委員会は証人に対して証言の義務を負わせるものでもあり、議会外にも効力を有する法律が必要とされ、2001年に、社会民主党（SPD）と同盟90/緑の党<sup>58)</sup>の連立政権下で、ようやく調査委員会法が制定された<sup>59)</sup>。調査委員会法は、第15議会期（2002～2005年）以降に設置された調査委員会に適用されている。

基本法第44条第2項は、証拠調べには、刑事訴訟に関する規定を準用する旨を定めている。しかし、連邦議会の調査委員会は裁判所ではなく、この規定は誤解を招くとして学説上様々な論争があった。2001年に制定された調査委員会法では、証拠調べを定める各条項において、刑事訴訟法の準用すべき規定が明確に定められたことが評価されている。ただし、準用される規定がすべて挙げられているわけではなく、状況に応じて他の規定の準用も可能である<sup>60)</sup>。

次に、調査委員会法の概要を紹介する。

### (1) 調査委員会の設置

調査委員会は、連邦議会の議決に基づいて設置される。連邦議会の議員の4分の1以上が調査委員会の設置を要求する動議を提出した場合には、連邦議会は、これを議決しなければならない<sup>61)</sup>（第1条）。

調査委員会設置の議決は、動議に掲げる調査事項を修正してはならない。しかし、動議の提出者が同意する場合には、修正することができる。これは、調査が骨抜きにならないようにするとともに、調査委員会の設置が遅延して十分な調査ができなくならないように配慮する規定である<sup>62)</sup>。連邦議会が調査委員会の設置を要求する動議の一部を違憲と認める場合には、連邦議会が違憲と認めない範囲に限って、調査委員会が設置される。動議の提出者は、動議の一部否決を事由として連邦憲法裁判所に提訴することができる（第2条）。

調査委員会の設置の是非や調査対象については連邦議会が議決するのに対し、調査委員会は、調査の手段（証拠調べの方法等）を決定する。

### (2) 調査委員会の組織及び調査の委託

連邦議会は、調査委員会の設置に際し、委員

<sup>56)</sup> Ismayr, *op.cit.* (1), S.368.

<sup>57)</sup> Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages. BT-Drs. V/4209. 列国議会同盟（IPU）の委員により作成された法律案のため IPU 規則とも呼ばれる。第7議会期（1972～1976年）に設置された調査委員会以降、調査委員会の手続には、この IPU 規則が準用されてきた。Wiefelspütz, *op.cit.* (46), S.99.

<sup>58)</sup> 東西ドイツ統一後の1993年5月に、東西ドイツの緑の党と旧東ドイツの市民権運動団体であった同盟90が連合し、同盟90/緑の党となった。同盟90/緑の党著、今本秀爾監訳『未来は緑：ドイツ緑の党新綱領』緑風出版、2007, p.251を参照。

<sup>59)</sup> 調査委員会法案には、SPDと同盟90/緑の党が共同で提出したもの（BT-Drs.14/2518）と、自由民主党（FDP）が提出したもの（BT-Drs.14/2363）があった。法律案を審査した選挙審査・不逮捕特権・議事規則委員会がこの2法律案を統合し、この委員会による文言の法律案（BT-Drs.14/25790）が最終的に法律として制定された。法律案の内容は、IPU規則や、その後の調査委員会法案、調査委員会の経験や連邦憲法裁判所の判決を踏まえたものであった。

<sup>60)</sup> Von Münch, *op.cit.* (10), S.2406ff.

<sup>61)</sup> 議会運営の実際として、少数派が調査委員会設置の動議を提出した場合には、本会議において議決を行わずに、連邦議会の議長が、本会議において基本法第44条第1項の規定に基づいて調査委員会が設置されることを確認したことをもって設置された例もあった。Wiefelspütz, *op.cit.* (46), S.191f.

<sup>62)</sup> Glauben und Brocker, *op.cit.* (45), S.34.

及びこれと同数の代理委員の定数を定める<sup>63</sup>。定数は、各会派の所属議員数の比率に応じて配分される。各会派には、最低1名が配分される（第4条）。

委員は、会派が選任し、解任する（第5条）。委員の地位についての規定はないが、事件に関与した議員が委員になることはできないと解されている。委員の行為規範については、連邦議会議事規則の倫理規定<sup>64</sup>が補足的に適用される<sup>65</sup>。

委員長は、各会派の所属議員数を考慮して決定されなければならない。調査委員会は、長老評議会の合意に基づいて、委員の中から委員長を指名する（第6条）。委員長は、投票権を有する<sup>66</sup>。副委員長も、長老評議会の合意に基づいて、調査委員会がその委員の中から指名するが、副委員長は、委員長とは異なる会派に所属していなければならない（第7条）。調査委員会の議事は、調査委員会法に別段の定めがない限り、過半数をもって決する（第9条）。

調査委員会は、予備調査受託者（Ermittlungsbeauftragte）に、6か月以内の期間で調査の準備等を委託することができる。調査の委託については、委員の4分の1以上の動議があれば、これを議決しなければならないとされているが、予備調査受託者は、出席委員の3分の2の多数により、決定される。予備調査受託者は、証拠物を収集及び検分する。予備調査受託者は、さらに、証拠物の提出を要求し、検証する等の権限を有する。予備調査受託者は、事情聴取を行うことができるが、尋問する権限は有しない。予備調査受託者は、調査の終了後に、調査委員会に対して、調査の結果を報告する。

予備調査受託者は、独立してその任務を行う（第10条）。予備調査受託者は、この法律による新たな制度である。

### (3) 会議

審議に係る会議は、非公開である（第12条）。ただし、連邦政府及び連邦参議院の構成員並びにその代理は、基本法第43条第2項（当該者の連邦議会の会議における出席権）の規定により、これらの会議にも出席する権利を有する。

証拠調べに係る会議は、公開とされている（第13条）。これは、基本法第44条第1項を実施する規定である。しかし、メディアによる録音、録画、放送及び放映は許可されない。証拠調べにおいて、基本権の保護や、秘密保護、公益の保護が問題となる場合には、会議は非公開とすることができる（第14条）。

### (4) 秘密保護

調査委員会は、連邦議会議事規則の秘密保護規則<sup>67</sup>に従って、証拠物、証拠調べ及び審議について、秘密保護の区分を行うことができる。秘密保護の区分には、「機密」、「極秘」、「秘」及び「部外秘」の4つがある。これらの秘密事項の取扱いは、連邦議会議事規則の秘密保護規則の規定に従う（第15条）。

「秘」以上に区分された秘密事項には、調査委員会の委員、連邦参議院及び連邦政府の構成員並びにその代理に限り、アクセスすることができる。予備調査受託者及びその補助員、調査委員会の委員の秘書並びに委員会事務局及び会派の職員は、秘密事項の取扱いを委任され、正式に

63) 調査委員会設置の動議において、委員の定数も提案される。

64) 連邦議会議事規則附則1に定められている。古賀豪「ドイツ連邦議会議員の行為規範の改正」『外国の立法』No.229, 2006.8, pp.114-130を参照。〈[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000351\\_po\\_022904.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000351_po_022904.pdf?contentNo=1)〉

65) Wiefelspütz, *op.cit.* (46), S.196ff.

66) *ibid.*, S.199f.

67) 連邦議会議事規則附則3に定められている。

秘密保護の義務を負う限りにおいて、当該秘密事項にアクセスすることができる（第16条）。

#### (5) 証拠調べ

調査委員会は、証拠調べを行う旨の議決に基づいて、証拠調べを行う。委員の4分の1以上が証拠調べを要求する動議を提出した場合には、証拠調べを行わなければならない。証人の尋問や鑑定人の意見聴取の順序は、委員会における合意に基づいて決定されるが、委員の4分の1以上がこれに異議を申し立てる場合には、会派の勢力を考慮して、違う立場の証人や専門家が交互に発言する。さらに、証拠調べを要求する動議が調査委員会により否決された場合において、委員の4分の1以上が申立てを提出したときには、証拠調べを行うことの可否について連邦通常裁判所の捜査裁判官が裁判する旨が定められている（第17条）。

#### (6) 連邦機関の文書提出義務

連邦政府、連邦の官庁その他の機関は、調査委員会の要求に基づいて、調査に関連する文書を提出する義務を負う。ただし、文書提出義務は、憲法上の制約を受ける。憲法上の制約とは、①公益の保護、②行政府が固有の責任を有する事件で、完結していないもの、③私人の権利の保護である<sup>68)</sup>。調査委員会が連邦の機関に対して文書の提出を要求した場合には、所管の連邦大臣又は連邦政府がこれを決定する。連邦大臣又は連邦政府が要求を拒否し、又は当該文書が秘密事項と区分されて提出される場合には、その理由を示さなければならない（第18条）。調査委員会又は委員の4分の1以上が申立てを提出した場合には、連邦憲法裁判所が要求の拒否の適法性について、連邦通常裁判所が秘密事項の指定の適法性について裁判する。

#### (7) 私人の証拠提出義務

調査委員会は、必要な場合には、私人（自然人及び法人）に対しても、証拠物の提出を要求することができる。ただし、証拠物が個人のプライバシーに深く関わる場合には、当該証拠物を提出する義務はない。証拠物を所持する者が提出又は引渡しを拒否する場合には、調査委員会は、この者を、1万ユーロ以下の過料に処することができる。また、調査委員会又は委員の4分の1以上が申立てを提出した場合には、連邦通常裁判所の捜査裁判官は、引渡しを強制するためにこの者の勾留を命ずることができる。証拠物が自発的に提出されない場合において、調査委員会又は委員の4分の1以上が申立てを提出したときは、連邦通常裁判所の捜査裁判官が、その押収及び調査委員会への引渡しについて裁判するものとする。（第29条）

#### (8) 証人喚問

証人は、調査委員会の召喚に応じて出頭する義務を負う（第20条）。証人が出頭しない場合には、調査委員会は、この者に対し、1万ユーロ以下の過料に処し、その勾引を命ずることができる（第21条）。

証人は、職業上の守秘義務を負う場合には、証言を拒否することができ、回答すれば本人又は親族が調査を受けるおそれがある質問に対して、情報提供を拒否することができる（第22条）。証人が公務員の場合には、職務上の守秘義務による証言拒否権を有するが、連邦政府は、必要な証言を許可する義務を負う（第23条）。

証人が法律に定める事由によらず証言を拒否する場合には、調査委員会は、当該証人に対して、1万ユーロ以下の過料に処することができる。また、この場合において、調査委員会又は委員の4分の1以上が申立てを提出した場合には、連邦通常裁判所の捜査裁判官は、証言を強制するた

<sup>68)</sup> Glaubens und Brocker, *op.cit.* (45), S.122ff.

めに証人の勾留を命ずることができる(第27条)。

証人に対しては、尋問調書を送達する。証人は、調書を確認し、修正することもできる。調書の送達後2週間が経過したとき、又は証人がこの期限の遵守を放棄したときに、調査委員会は、議決により、証人ごとに証人喚問が終了したことを確認する(第26条)。

#### (9) 意見を聴取される権利

最終報告書の公表により権利を著しく侵害されるおそれのある者には、調査手続の終了前に、最終報告書の草案におけるこの者に係る記述について2週間以内に意見を表明する機会が与えられる(第32条)。

#### (10) 報告

調査委員会は、調査の終了後、連邦議会に対して報告書を提出する。報告書には、調査手続の経過、調査した事実及び調査結果が記載される。調査委員会が全会一致で報告書を採択しない場合には、報告書に少数意見を記載しなければならない(第33条)。

#### おわりに

以上のように、ドイツにおいては、連邦議会による政府の統制という枠組みで行政監視が行われている。議院内閣制を採るドイツにおいて、連邦議会による政府の統制は、主に野党が担って

おり、1983年に緑の党が初めて連邦議会に議席を獲得し、野党が複数存在するようになって以来、この傾向はより顕著になっている。

連邦議会においては、議会外の中立的な人物や機関に政府や行政の統制・監視を委ねるのではなく、議員自らが責任を持って統制を行うべきとされており、実際、政府を統制するための活動が、野党により活発に行われている。行政府の統制のためには現状や政策を判断するための情報が不可欠であり、会派や議員の情報を入手する権利及び手段が様々に保障されている。これらは複合的及び段階的に用いられることにより、一層の効果を発揮する。政府の統制のための活動が、新たな立法の契機となることもしばしばある。様々なメディアが発達している現代において、これらの活動をメディアがいかに報道し、公の議論につなげるかということが重要とされている。

調査委員会は、政府や行政における不祥事を追及するための最も強力な手段である。2001年には調査委員会法が制定され、調査委員会における少数派の様々な権利が定められた。だが、調査委員会がただの政治的な見世物に陥らず、事実の追究及び政策の検証のために有効な機能を果たすためには、法律の規定だけでは十分ではない。むしろ、議会における理性的な会派間の協力が必要とされている<sup>(69)</sup>ことに留意すべきであろう。

(わたなべ ふくこ)

(69) Von Münch, *op.cit.* (10), S.2412.

表 1 連邦議会における政府の統制の活動

議会期	期 間	政府構成員の 召喚	大質問	小質問	質問時間/ 文書質問	時事討論	調査委員会
		(うち野党の 割合 (%)) <sup>(注1)</sup>	(うち野党の 割合 (%))	(うち野党の 割合 (%))	(うち野党の 割合 (%))	(うち野党の 割合 (%))	(うち野党の 割合 (%))
1	1949-53	5	160	355	392	—	9
		(100.0)	(38.1)	(58.9)	(68.8)		(77.8)
2	1953-57	7	97	377	1,069	—	3
		(85.7)	(52.6)	(38.7)	(58.2)		(66.7)
3	1957-61	3	49	411	1,536	—	0
		(100.0)	(87.7)	(64.0)	(75.7)		
4	1961-65	3	35	308	4,786	2	2
		(100.0)	(68.6)	(43.8)	(56.7)	(50.0)	(100.0)
5	1965-69	3	45	488	10,733	17	2
		(100.0)	(35.6)	(42.0)	不明	(52.9)	(50.0)
6	1969-72	2	31	569	11,073	8	1
		(100.0)	(80.6)	(82.8)	(64.5)	(100.0)	(100.0)
7	1972-76	4	24	480	18,497	20	2
		(100.0)	(75.0)	(88.8)	(68.9)	(90.0)	(100.0)
8	1976-80	0	47	434	23,467	9	1
		(100.0)	(70.2)	(84.3)	(64.1)	(100.0)	(100.0)
9	1980-83	1	32	297	14,384	12	1
		(100.0)	(75.0)	(85.2)	(61.1)	(83.3)	(100.0)
10	1983-87	10	175	1,006	22,864	117	4
		(100.0)	(84.6)	(95.9)	(65.9)	(76.9)	(75.0)
11	1987-90	14	145	1,419	20,251	126	2
		(100.0)	(86.2)	(98.5)	(70.1)	(78.6)	(50.0)
12	1990-94	2	98	1,382	20,880	103	3
		(100.0)	(85.7)	(98.1)	(66.1)	(80.6)	(33.3)
13	1994-98	9	156	2,070	18,445	103	2
		(100.0)	(89.7)	(98.8)	(79.3)	(85.4)	(50.0)
14	1998-02	14	101	1,813	15,067	141	1
		(100.0)	(95.1)	(99.1)	(89.7)	(81.6)	(100.0)
15	2002-05	5	65	797	13,584	71	2
		(100.0)	(100.0)	(99.7)	(96.8)	(69.0)	(100.0)
16	2005-09	12	63	3,299	15,492	113	2
		(100.0)	(98.4)	(100.0)	(80.7)	(99.1)	(100.0)
17 <sup>(注2)</sup>	2009-	54	50	2,851	20,138	100	2
		不明	(98.0)	(99.0)	(96.4)	不明	(50.0)

(注1) 野党の割合とは、質問や動議等の件数全体において、野党会派が提出した割合をいう。

(注2) 第17議会期については、2012年11月1日現在のデータである。

出典：Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Band I, Baden-Baden: Nomos, 1999, S.2759ff 及び連邦議会のウェブサイトを参照して筆者作成。



表2 連邦議会に設置された調査委員会

	調査事項	調査委員会の設置を要求する動議の提出者	a) 委員長	a) 最初の会議	会議の回数
			b) 副委員長の所属会派	b) 最後の会議	
第1 議会期 (1949-53) 与党：CDU/CSU (キリスト教民主・社会同盟), FDP (自由民主党), DP (ドイツ党)					
1	統合管理区域及びドイツ連邦共和国への輸入の検証	BP (バイエルン党)	a) SPD (社会民主党) b) CDU/CSU	a) 1950.3.22 b) 1950.11.8	12
2	燃料販売地域における状況の検証	SPD	a) CDU/CSU	a) 1950.3.29 b) 1950.9.27	9
3	ボンにおける発注事業の検証	SPD	a) FDP b) SPD	a) 1950.3.22 b) 1952.6.21	35
4	ダールブッシュ鉱山の事故原因の調査	KPD (ドイツ共産党)	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1950.7.27 b) 1950.9.29	3
5	首都問題	BP, CDU/CSU, SPD, FDP, DP, WAV (経済再建連合), Z (中央党)	a) CDU/CSU b) Z	a) 1950.10.5 b) 1951.5.23	36
6	連邦首相府における文書盗難	CDU/CSU	a) SPD b) DP	a) 1951.11.7 b) 1953.4.13	16
7	連邦の行政における不祥事	SPD	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1951.11.7 b) 1952.6.9	13
8	外務省の人事政策の検証	SPD	a) FDP b) CDU/CSU	a) 1951.11.16 b) 1952.10.8	40
9	連邦の機関における重度障害者の雇用状況の検証	SPD	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1952.10.1 b) 1953.6.26	10
第2 議会期 (1953-57) 与党：CDU/CSU, FDP, DP, GB/BHE (全ドイツブロック / 祖国及び権利喪失者同盟)					
1	ヨーン元連邦憲法擁護庁長官によるソ連管理区域への立入りに関する連邦内務大臣の監督責任の検証	SPD	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1954.11.10 b) 1957.7.3	16
2	ライヒ及び連邦の法令の整理	CDU/CSU	a) CDU/CSU	a) 1955.3.25 b) 1957.6.24	4
3	油脂輸入貯蔵機関における業務の検証	SPD	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1956.5.2 b) 1957.5.23	14
第4 議会期 (1961-65) 与党：CDU/CSU, FDP					
1	米軍居住施設の建設プロジェクトにおけるフランツ・ヨゼフ・シュトラウス連邦国防相の関与の検証 (FIBAG 委員会)	SPD	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1962.3.28 b) 1962.8.30	21
2	連邦憲法擁護庁により開始された連合軍の通信施設を通じての電話盗聴手続の検証	SPD	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1963.11.7 b) 1964.4.21	17
第5 議会期 (1965-69) 与党：CDU/CSU, SPD					
1	歩兵戦闘車 HS30 の調達の検証	FDP	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1967.4.27 b) 1969.6.26	90
2	情報機関の組織及び権限等に関する検証	SPD	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1968.11.14 b) 1969.5.7	11
第6 議会期 (1969-72) 与党：SPD, FDP					
1	パン・インターナショナル航空会社に対する連邦交通省の監督責任に関する疑念の検証	CDU/CSU	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1971.10.13 b) 1972.9.28	27

第7議会期 (1972-76) 与党：SPD, FDP					
1	建設的不信任決議及び東方諸条約の議決の際の議員の買収疑惑に関する検証	CDU/CSU	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1973.6.15 b) 1974.3.27	51
2	スパイ疑惑で拘留されたギュンター・ギョームの連邦首相府における雇用の検証	CDU/CSU	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1974.6.12 b) 1975.1.31	29
第8議会期 (1976-80) 与党：SPD, FDP					
1	フランツ・ヨゼフ・シュトラウスの電話盗聴に関する検証	CDU/CSU	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1978.1.27 b) 1980.1.24	52
第9議会期 (1980-83) 与党：SPD, FDP					
1	ドイツ民主共和国国家人民軍の中佐ラウシェンバッハのドイツ連邦共和国への入国及びドイツ民主共和国への帰国に関する検証	CDU/CSU	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1981.10.29 b) 1982.3.11	5
第10議会期 (1983-87) 与党：CDU/CSU, FDP					
1	フリック社の政治献金事件	SPD	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1983.6.9 b) 1986.3.12	86
2	ツィーマーマン連邦内務相の在任中のスパイ防止活動	SPD	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1985.11.28 b) 1986.11.27	32
3	住宅宅地開発株式会社ノイエ・ハイマート事件	CDU/CSU, FDP	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1986.6.18 b) 1987.2.10	76
4	U ボート取引	緑の党, SPD	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1986.12.18 b) 1987.2.16	15
第11議会期 (1987-90) 与党：CDU/CSU, FDP					
1	U ボート取引	SPD, 緑の党	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1987.5.20 b) 1990.10.23	64
2	核スキャンダル	CDU/CSU, SPD, 緑の党	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1988.5.22 b) 1990.9.12	116
第12議会期 (1990-94) 与党：CDU/CSU, FDP					
1	ドイツ民主共和国の商業調整局及びアレクサンダー・シャルク・ゴロドコヴスキ	SPD	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1991.6.7 b) 1994.5.18	183
2	信託公社	SPD	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1993.9.30 b) 1994.5.18	54
3	血液及び血液製剤によるHIV感染	CDU/CSU, SPD, FDP	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1993.10.29 b) 1994.10.21	46
第13議会期 (1994-98) 与党：CDU/CSU, FDP					
1	プルトニウムの密輸	CDU/CSU, SPD, 同盟 90/ 緑の党, FDP	a) CDU/CSU b) SPD	a) 1995.5.17 b) 1998.5.28	80
2	ドイツ民主共和国の財産	SPD	a) SPD b) CDU/CSU	a) 1995.9.29 b) 1998.5.28	96
第14議会期 (1998-2002) 与党：SPD, 同盟 90/ 緑の党					
1	政治献金	SPD, 同盟 90/ 緑の党	a) SPD b) CSU	a) 1999.12.16 b) 2002.6.27	125

第15議会期 (2002-2005) 与党：SPD, 同盟 90/ 緑の党					
1	選挙詐欺	CDU/CSU	a) SPD	a) 2002.12.20	32
			b) CSU	b) 2003.7.3	
2	旅券政策	CDU/CSU	a) CDU/CSU	a) 2004.12.17	32
			b) SPD	b) 2005.8.30	
第16議会期 (2005-2009) 与党：CDU/CSU, SPD					
1	連邦情報局	FDP, 同盟 90/ 緑の党, 左派党	a) CDU/CSU	a) 2006.4.7	125
			b) SPD	b) 2009.6.18	
2	不動産金融会社ヒポ・リアル・エステート	FDP, 同盟 90/ 緑の党, 左派党	a) SPD	a) 2009.4.23	23
			b) CDU/CSU	b) 2009.9.18	
第17議会期 (2009-) 与党：CDU/CSU, FDP					
1	放射性廃棄物最終処分場候補地ゴアレーベン	SPD, 同盟 90/ 緑の党, 左派党	a) CDU/CSU	a) 2010.5.6	
			b) SPD		
2	テログループ「国家社会主義地下組織」	CDU/CSU, SPD, FDP, 左派党, 同盟 90/ 緑の党	a) SPD	a) 2012.1.27	
			b) CDU/CSU		

出典： Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Band II, Baden-Baden: Nomos, 1999, S.2188ff 及び連邦議会のウェブサイトを参照して筆者作成。

# ドイツ連邦議会の調査委員会の権限を定める法律（調査委員会法）

Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages  
(Untersuchungsausschussgesetz – PUAG)

海外立法情報課 渡辺 富久子 訳  
政治議会課 古賀 豪 訳

## 第1条 設置

- (1) 連邦議会は、調査委員会を設置する権限を有し、議員の4分の1以上が調査委員会の設置を要求する動議を提出した場合には、これを設置する義務を有する。
- (2) 調査委員会は、連邦議会の議決に基づいて設置される。
- (3) 調査手続は、憲法<sup>(1)</sup>が定める連邦の所管の範囲でこれを実施することができる。

## 第2条 [調査委員会の]設置に係る適格な少数議員の権利

- (1) 連邦議会は、議員の4分の1以上が調査委員会の設置を要求する動議を提出した場合には、これについて遅滞なく議決しなければならない。
- (2) 調査委員会設置の議決は、動議に掲げる調査事項を修正してはならないが、動議の提出者がこの修正に同意する場合には、この限りではない。
- (3) 連邦議会が[調査委員会の]設置を要求する動議の一部を違憲と認める場合には、連邦議会が違憲と認めない範囲に限って調査を実施するという条件で、調査委員会を設置しなければならない。調査委員会の設置を要求する動議が一部否決されたことを事由として連

邦憲法裁判所に提訴する動議提出者の権利は、これを妨げない。

## 第3条 調査事項

調査委員会は、[連邦議会による]調査の付託 (Untersuchungsauftrag) に従う。調査の付託の事後の修正には、連邦議会の議決を要するものとし、[この場合において、]前条第2項の規定を準用する。

## 第4条 [調査委員会の]組織

連邦議会は、[調査委員会の]設置に際し、委員及びこれと同数の代理委員の定数を定める。定数は、各会派の所属議員数の比率に応じて配分し、調査委員会の任務及び活動能力を考慮したものとしなければならない。各会派は、1人以上の委員の配分を受けなければならない。議員団<sup>(2)</sup>は、連邦議会の一般的な議決に従って考慮される。各会派に配分する委員の数は、比例議席配分方式 (サンラグ・シェーパーズ式)<sup>(3)</sup>により算出する。

## 第5条 委員

委員及び代理委員は、会派が選任し、解任する。

\* Untersuchungsausschussgesetz vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S.1142), das durch Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S.718) geändert worden ist. 訳文中 [] 内の語句は、訳者が補ったものである。

(1) ドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz) を指す。

(2) 議員団 (Gruppen) とは、会派としての最低所属議員数 (連邦議会議員の5%) に満たない議員の集団をいう (連邦議会議事規則第10条第4項)。

(3) 連邦議会の議席配分は、サンラグ・シェーパーズ式による。サンラグ・シェーパーズ式については、山口和人「ドイツの連邦選挙法」『外国の立法』No.237, 2008. 9, p.42の注(9)を参照。〈[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000199\\_po\\_023703.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000199_po_023703.pdf?contentNo=1)〉

## 第6条 委員長

- (1) 委員長の指名に際しては、各会派の所属議員数を考慮しなければならない。調査委員会は、長老評議会の合意に基づいて、委員の中から委員長を指名する。
- (2) 委員長は、調査手続を指揮し、その際、連邦議会の〔調査委員会の〕設置の議決及び調査委員会の議決に拘束される。

## 第7条 副委員長

- (1) 調査委員会は、長老評議会の合意に基づいて、委員の中から副委員長を指名する。ただし、副委員長は、委員長の所属する会派とは異なる会派に所属していなければならない。
- (2) 副委員長は、委員長が欠席の場合には、委員長の職権及び職務をすべて有する。

## 第8条 招集

- (1) 委員長は、議事日程を通知の上、調査委員会を招集する。
- (2) 委員長は、委員の4分の1以上が議事日程を示して要求する場合には、連邦議会の日程表において次に可能な期日に会議を招集しなければならない。
- (3) 委員長は、委員の4分の1以上が議事日程を示して要求し、かつ、連邦議会議長が許可する場合に限り、連邦議会の日程表以外の日に又は連邦議会の会議室でない場所で会議を招集することができる。

## 第9条 議決能力

- (1) 調査委員会は、委員の過半数が出席するとき、議決能力を有する。動議により議決能力を欠いていると認められない限り、調査委員会は議決能力を有するものとする。
- (2) 委員長は、議決能力を欠いていることが認められた場合には、直ちに一定時間会議を中断する。この時間を経過したときに、なお議

決能力を欠いている場合には、〔調査委員会は、〕遅滞なく次の会議を定めなければならない。この会議においては、委員の過半数が出席しない場合においても、調査委員会は議決能力を有するものとするが、このことは招集状において示されなければならない。

- (3) 調査委員会は、議決能力を欠いているときは、調査行為を行ってはならない。
- (4) 調査委員会の議事は、この法律に別段の定めがない限り、投票の過半数をもって決する。可否同数のときは、議事は否決されたものとみなす。

## 第10条 予備調査受託者

- (1) 調査委員会は、何時でも、その支援として、調査を予備調査受託者に委託する旨を議決する権限を有し、委員の4分の1以上が〔その旨の〕動議を提出した場合には、これを議決する義務を有する。調査の委任は、6か月以内の期限を付するものとする。
- (2) 予備調査受託者は、前項の規定による議決後3週間以内に、出席委員の3分の2以上をもって指名される。当該期間内に予備調査受託者を指名することができない場合には、委員長は、副委員長の同意を得て、かつ、調査委員会における各会派の代表と協議して、その後3週間以内に予備調査受託者を指名する。
- (3) 予備調査受託者は、原則として、調査委員会による調査の準備を行う。予備調査受託者は、必要な証拠物を収集及び検分（sichten）する。予備調査受託者は、第18条の規定に準じて証拠物の提出を要請し、第19条の規定に準じて検証（Augenschein）する権限を有する。予備調査受託者は、第30条の規定に準じて〔証拠物の〕引渡請求権を行使することができる。予備調査受託者が、強制力がなければ第3文及び第4文の規定に基づく権限を行使することができない場合には、第

17条第1項の規定による証拠調べのための議決を要する。予備調査受託者は、事情聴取を行うことができる。予備調査受託者は、調査委員会全体に対して責任を負う。予備調査受託者の活動の結果は、調査委員会のすべての委員に提供される。予備調査受託者は、調査終了後に、調査委員会に対して、文書及び口頭により調査の結果を報告する。予備調査受託者は、報告において、事後の調査の進め方に関する提案を行う。予備調査受託者は、対外的には抑制的な行動を適切にとらなければならない。公開の説明を行わない。

- (4) 予備調査受託者は、独立して任務を行う。予備調査受託者は、出席した委員の3分の2以上の多数をもって、何時でも解任することができる。予備調査受託者は、その任務のために適切な範囲で補助員を使用することができる。

### 第11条 会議の記録

- (1) 調査委員会の会議に関して、記録を作成する。
- (2) 証拠調べにおいては、陳述のとおり記録する。証拠調べは、記録のためにこれを録音することができる。
- (3) 審議の記録方法については、調査委員会が決定する。

### 第12条 審議に係る会議

- (1) 調査委員会の審議及び議決は、非公開とする。
- (2) 調査委員会は、会派が指名する会派の職員の立入りを許可することができる。
- (3) 非公開の会議の内容の公衆への報告の方法

及び範囲については、調査委員会が決定する。

### 第13条 証拠調べに係る会議

- (1) 証拠調べは、公開の会議で行う。録音、録画、放送及び放映は、これを許可しない。調査委員会は、第1文の規定の特例を許可することができる。第2文の特例の場合には、出席した委員の3分の2以上の多数の議決及び証人又は事情聴取される者の同意を要する。
- (2) 会議における秩序維持については、裁判所構成法第176条から第179条<sup>(4)</sup>までの規定を準用する。

### 第14条 会議の非公開

- (1) 調査委員会は、次の各号に掲げる場合には、非公開とする。
- 証人又は第三者の個人的な生活領域に属する事情が言及される場合で、その公開の討議により重大かつ保護すべき利益が侵害されるおそれがあるとき。
  - 個々の証人又は他の者の生命、身体又は自由に危険が及ぶおそれがあるとき。
  - 営業上の秘密、業務上の秘密、発明上の秘密又は租税上の秘密<sup>(5)</sup>が言及される場合で、その公開の討議により重大かつ保護すべき利益が侵害されるおそれがあるとき。
  - 特別な理由により、連邦又は州の利益と相反するとき、特に、ドイツ連邦共和国又はその他の国との関係の安全にとって不利益となるおそれがあるとき。
- (2) 調査委員会は、個人に対して、非公開の証拠調べへの立入りを許可ことができ、[この場合においては]、第12条第2項の規定を準用する。

(4) 裁判所構成法第176条（法廷における秩序維持）、第177条（秩序維持のための措置）、第178条（不適當な行為を理由とする秩序罰）、第179条（秩序罰の執行）。初宿正典・須賀博志編訳『原典対訳連邦憲法裁判所法』成文堂、2003、pp.140-143。

(5) 租税法第30条は、租税官が遵守すべき守秘義務を定めている。

- (3) 次の各号に掲げる者は、会議の非公開又は公開の制限の動議を提出することができる。
1. 調査委員会の出席委員
  2. 連邦参議院及び連邦政府の構成員並びにその代理
  3. 証人、鑑定人及びその他の情報提供者
- (4) 会議の非公開又は公開の制限については、調査委員会がこれを決定する。委員長は、調査委員会の議決に基づき、公開の会議において決定の理由を述べる。

### 第 15 条 秘密保護

- (1) 調査委員会は、証拠物、証拠調べ及び審議について、秘密保護の区分を行うことができる。議長は、第 1 文の決定の前に、暫定的な区分を行うことができる。
- (2) 秘密保護の区分に関する決定は、連邦議会の秘密保護規則によるものとする。[この場合において、] 第 14 条第 3 項の規定を準用する。
- (3) この法律に別段の定めがない限り、秘密事項の取扱い並びに機密、極秘及び秘と区分された会議及びその記録については、連邦議会の秘密保護規則を適用する。

### 第 16 条 秘密事項へのアクセス及び守秘義務

- (1) 調査委員会又はその他の機関が「秘」以上に区分した秘密事項には、調査委員会の委員並びに連邦参議院及び連邦政府の構成員及びその代理のみがアクセスすることができる。予備調査受託者及びその補助員、調査委員会の委員の秘書並びに委員会事務局及び調査委員会における会派の職員は、秘密事項の取扱いを委任され、正式に秘密保護の義務を負う

限りにおいて、当該秘密事項にアクセスすることができる。

- (2) 調査委員会の委員、予備調査受託者並びに第 1 項に規定する秘書、職員及び補助員は、委員会の解散後も、第 1 項に規定する秘密事項を知り得た場合には、これについて守秘義務を負う。これらの者は、連邦議会議長の許可を得ずに、裁判又は裁判外において証言してはならない。[この場合において、] 議員法第 44c 条第 2 項第 2 文及び第 3 項<sup>(6)</sup>の規定を準用する。
- (3) 調査委員会の委員が、調査行為において、個人的な生活領域に属する秘密又は業務上若しくは営業上の秘密等の他人の秘密を知り得た場合には、当該委員は、権限を有する者により授権された場合に限り、これを公にすることが許される。ただし、当該秘密の公開が法律上義務付けられている場合には、これを適用しない。

### 第 17 条 証拠調べ

- (1) 調査委員会は、証拠調べを行う旨の議決に基づいて、調査の付託により必要となる証拠調べを行う。
- (2) [調査委員会は、] 調査委員会の委員の 4 分の 1 以上が [証拠調べを要求する] 動議を提出した場合には、証拠調べを行わなければならない。ただし、証拠調べをしてはならない場合又は当該証拠物がこの法律に定める強制措置をもってしても入手することができない場合には、この限りでない。
- (3) 調査委員会は、証人の尋問及び鑑定人の意見聴取の順序を、できる限り相互の合意に基づいて決定するものとする。調査委員会の委

(6) その後議員法の改正があり、第 44c 条は第 44d 条に繰り下がったため、現在は実際には、議員法第 44d 条第 2 項及び第 3 項を準用している。議員法第 44d 条第 2 項及び第 3 項は、連邦議会以外の機関が当該秘密事項と関わっていた場合には、当該機関の了解を得て証言を許可することができる旨及び証言が連邦及び州の利益に反する場合に限り、許可を拒否することができる旨を定めている。

員の4分の1以上が異議を申し立てた場合には、連邦議会議事規則の発言の順序に関する規定を準用する。

- (4) 調査委員会が特定の証拠調べ又は第21条第1項、第27条第1項、第28条第6項及び第29条第2項第1文の規定により提出された動議に係る強制措置の適用を否決した場合において、委員の4分の1以上が申立てを提出したときは、連邦通常裁判所の捜査裁判官<sup>(7)</sup>が証拠調べ[の可否]又は強制措置の適用について裁判する。

### 第18条 証拠物の提出

- (1) 連邦政府、連邦の官庁並びに公法上の連邦直属の法人、施設及び財団は、憲法上の制約を留保して、[調査委員会の]要求に基づいて、調査委員会に対して証拠物、特に調査事項に関連する文書を提出する義務を負う。
- (2) 前項の要求に関する決定は、この決定が法律により連邦政府に留保されていない限り、所管の連邦大臣が行う。[所管の連邦大臣又は連邦政府が]要求を拒否する場合又は当該証拠物が秘密事項と区分されて提出される場合には、調査委員会に対して拒否の理由又は当該区分の理由を文書により示さなければならない。[証拠物の]提出の際には、完全である旨を付記しなければならない。
- (3) 調査委員会又はその委員の4分の1以上が申立てを提出した場合には、連邦憲法裁判所が[第1項の]要求の拒否の適法性について裁判し、連邦通常裁判所の捜査裁判官が秘密保護の区分の適法性について裁判する。
- (4) 裁判所及び行政官庁は、司法共助及び職務

共助の義務、特に証拠物提出義務を負う。[証拠提出義務に関する]争いについては、調査委員会又はその委員の4分の1以上が申立てを提出した場合には、連邦通常裁判所の捜査裁判官が裁判する。

### 第19条 検証

検証の実施については、前条第1項から第3項前半まで及び第4項の規定を準用する。

### 第20条 証人の召喚

- (1) 証人は、調査委員会の召喚に応じて出頭する義務を負う。[この場合において、]刑事訴訟法第50条<sup>(8)</sup>の規定は、適用しない。
- (2) 召喚状において、証人には証拠調べの趣旨(Beweisthema)を通知し、証人の権利を明示し、召喚に応じない場合の法的効果及び信頼する法律補佐人(rechtliches Beistand)を尋問に立ち会わせることができる旨を教示しなければならない。

### 第21条 証人の不出頭の効果

- (1) 適法に召喚された証人が出頭しない場合には、調査委員会は、当該証人に対して、不出頭による費用の負担を求め、1万ユーロ以下の過料に処し、その勾引を命ずることができる。証人が再度の召喚に応じない場合には、再度の過料に処することができる。[勾引の命令については、]刑事訴訟法第135条第2文<sup>(9)</sup>の規定を適用しなければならない。
- (2) 証人が不出頭について適時に事前に弁明する場合には、第1項の規定による措置を行わない。[証人が]不出頭について事後に弁明

(7) 原語は Ermittlungsrichter. 検察官の請求に基づいて、被疑者及び証人の尋問や、勾留の命令を行う裁判官。

(8) 刑事訴訟法第50条第1項は、連邦議会、連邦参議院及び州議会の構成員については、議会の集会が行われる場所で尋問しなければならない旨を定めている。同条第2項は、連邦政府及び州政府の構成員については、その職務の場所で、職場外にいる場合には、その滞り場所で尋問しなければならない旨を定めている。

(9) 刑事訴訟法第135条第2文は、勾引の命令に基づいて、勾引が行われた日の翌日が経過する前に限り、被疑者を拘束することができる旨を定めている。



する場合において、証人がその責を負わないことを疎明するときは、第1項の規定による命令を取り消さなければならない。

## 第22条 証言拒否権及び情報提供拒否権

- (1) [証言拒否権については、] 刑事訴訟法第53条及び第53a条<sup>(10)</sup>の規定を準用する。
- (2) 証人は、回答すれば本人又は刑事訴訟法第52条第1項<sup>(11)</sup>に規定する親族である者が法律で定める手続により調査を受けるおそれがある質問に対して、情報提供を拒否することができる。
- (3) 第1項及び第2項に規定する権利については、事案に関する最初の尋問の開始時に証人に教示しなければならない。
- (4) 証人が証言の拒否に際して援用する事実は、要求に応じて、疎明しなければならない。

## 第23条 公務員の尋問

- (1) [公務員の尋問については、] 刑事訴訟法第54条<sup>(12)</sup>の規定を適用しなければならない。
- (2) 連邦政府は、[公務員に] 必要な証言を許可する義務を負い、[公務員の尋問については、] 第18条第1項から第3項前半までの規定を準用する。

## 第24条 証人の尋問

- (1) 証人は、個別に、かつ、その後に尋問すべき証人がいない場所で尋問しなければならない。

- (2) 調査の目的に照らして必要な場合には、証人と他の証人の対質をさせることができる。
- (3) 委員長は、尋問の前に、証人に対して真実を述べることを求め、尋問事項を説明し、不正な又は不完全な証言をした場合の刑法上の効果を教示しなければならない。
- (4) 委員長は、証人に対し人定質問を行う。証人には、事案に関する尋問の初めに、尋問事項について知っている事実を述べる機会を与えなければならない。
- (5) 更に、証言を明瞭にし完全なものとするために、及び証人が知っている事実についてその根拠を探るために、最初に委員長が質問をすることができる。続いて他の委員が質問をすることができる。各会派による質問権行使の順序及び時間の決定については、調査委員会の全会一致による別段の議決がない限り、発言の順序及び討論の形式に関する連邦議会議事規則の規定及び慣行を準用しなければならない。
- (6) [証人の尋問については、] 刑事訴訟法第136a条<sup>(13)</sup>の規定を準用しなければならない。

## 第25条 証人に対する質問の許可

- (1) 委員長は、不適切な質問又は事案と関係がない質問を許可してはならない。証人は、委員長に対して、質問を許可しないことを要請することができる。質問の許可及び不許可の適法性に疑義がある場合には、調査委員会が委員の動議に基づいてこれを決定するものと

(10) 刑事訴訟法第53条は、職業上又は公務上の守秘義務を有する者について、証言拒否権を定めている。第53a条は、第53条に掲げる者の補助員及び職業訓練生も同様の証言拒否権を有することを定めている。

(11) 刑事訴訟法第52条第1項は、被疑者の婚約者、配偶者、同性パートナー並びに三親等以内の直系親族及び二親等以内の傍系親族の証言拒否権を定めている。

(12) 刑事訴訟法第54条は、裁判官及び公務員が職務上の守秘義務を有する事項についての証人尋問について、公務員に関する法令の規定を適用する旨、連邦議会及び州議会の議員並びに連邦政府及び州政府の構成員については、このための特則を適用する旨、連邦大統領は連邦及び州の利益に関わる証言を拒否することができる旨を定めている。

(13) 刑事訴訟法第136a条は、拷問や脅迫等により、被疑者の意思形成を侵害してはならない旨、また、拷問や脅迫等による証言を証拠としてはならない旨を定めている。

し、質問の不許可には、出席委員の3分の2の多数を必要とする。

- (2) 調査委員会が、既に回答を得た質問を許可しない旨を議決した場合には、調査委員会の報告書には当該質問及び回答について記載してはならない。

### 第26条 尋問の終了

- (1) 証人に対しては、尋問調書を個別に送達しなければならない。
- (2) 調査委員会は、議決により、証人ごとにその尋問が終了したことを確認する。[尋問の終了の]決定は、尋問調書の送達後2週間が経過したとき又は[証人が]この期限の遵守を放棄したときに、これを行うことができる。
- (3) 調査委員会の委員長は、尋問の最後に、証人に対して、前項の規定により尋問が終了する要件を教示しなければならない。

### 第27条 事由のない証言拒否

- (1) 証人が法律に定める事由によらず証言を拒否する場合には、調査委員会は、当該証人に対して、証言拒否による費用の負担を求め、1万ユーロ以下の過料に処することができる。
- (2) 前項に規定する要件がある場合において、調査委員会又はその委員の4分の1以上が申立てを提出したときは、連邦通常裁判所の捜査裁判官は、証言を強制するために勾留を命ずることができるが、調査手続の終了後に及ぶ勾留及び6か月を超える勾留を行ってはならない。
- (3) [過料及び勾留については、]刑事訴訟法第70条第4項<sup>(14)</sup>の規定を準用しなければならない。

らない。

### 第28条 鑑定人

- (1) この法律に別段の定めがない限り、鑑定人については、第20条、第22条から第26条までの規定を準用しなければならない。
- (2) [手続に]参加させる鑑定人は、調査委員会がこれを選任し、[この場合において、]刑事訴訟法第74条<sup>(15)</sup>の規定は、適用しない。
- (3) 調査委員会は、鑑定書作成の期限について鑑定人と協議するものとする。
- (4) 鑑定人は、合意された期限内に、不偏不党で、完全かつ真実の鑑定書を作成しなければならない。鑑定書は、調査委員会の要求に応じて、これを作成し、口頭で詳細に説明しなければならない。
- (5) 鑑定拒否権については、刑事訴訟法第76条<sup>(16)</sup>の規定を準用しなければならない。
- (6) 鑑定書の作成の義務を負う鑑定人が第3項の規定による適切な期限について協議を拒否し、又は協議して定めた期限を遵守しなかった場合には、調査委員会は、当該鑑定人を1万ユーロ以下の過料に処することができる。適法に召喚された鑑定人が出頭しない場合又は鑑定書の作成若しくは説明を拒否する場合にも、第1文の規定を適用するものとし、この場合には、調査委員会は、当該鑑定人に対して、不出頭又は拒否による費用の負担を求めることができる。[この場合においては、]第21条第2項の規定を準用する。

### 第29条 [証拠の]引渡義務

- (1) 証拠物として調査上意義を有する可能性の

(14) 刑事訴訟法第70条第1項及び第2項は、証人が法律に定める理由なしに証言を拒否する場合の過料及び勾留を定めるが、第4項は、これらの処分を同一の手続において繰り返してはならない旨を定めている。

(15) 刑事訴訟法第74条は、裁判官を忌避するのと同様の理由（偏った思想等）により、鑑定人を忌避することができる旨を定めている。

(16) 刑事訴訟法第76条は、証人が証言を拒否するのと同様の理由で、鑑定人は鑑定を拒否することができる旨を定めている。

ある物を所持する者は、調査委員会の要求に応じて、この物を提出して引き渡す義務を負う。この証拠物が極めて個人的な性格を有する情報を含むため、その引渡しが当該者にとって過大な要求である場合には、この義務はないものとする。

- (2) [当該物を]所持する者が[提出及び引渡しを]拒否する場合には、調査委員会は、この者を1万ユーロ以下の過料に処することができる。調査委員会又はその委員の4分の1以上が申立てを提出した場合には、連邦通常裁判所の捜査裁判官は、引渡しを強制するために勾留を命ずることができる。[勾留については、]第27条第2項及び第3項の規定を準用する。この項に規定する秩序措置(Ordnungsmittel)又は強制措置は、第22条第1項及び第2項の規定により証言又は情報提供を拒否することができる者については、これを科してはならない。
- (3) 第1項の[証拠]物が任意に提出されない場合において、調査委員会又はその委員の4分の1以上が申立てを提出したときは、連邦通常裁判所の捜査裁判官がその押収及び調査委員会への引渡しについて裁判するものとし、[押収については、]刑事訴訟法第97条<sup>(17)</sup>の規定を準用する。連邦通常裁判所の捜査裁判官は、第1項の[証拠]物を押収するために、状況により当該物の存在が見込まれる場所における搜索を命ずることもできる。[この場合において、]刑事訴訟法第104条、第105条第2項及び第3項、第106条、第107条並びに第109条<sup>(18)</sup>の規定を準用しなければならない。

### 第30条 証拠物の提出手続

- (1) [証拠物として調査上意義を有する可能性のある物を]所持する者が、要求された証拠物が調査上意義を有さないこと又は要求された証拠物が第14条第1項第1号から第4号までに掲げる秘密に該当することを申し立てる場合には、この証拠物が極めて個人的な性格を有する情報を含まず、その引渡しが当該者にとって過大な要求でない場合で、かつ、調査委員会が当該証拠物の秘密保護の区分を「極秘」と議決した場合に限り、第29条第2項に定める秩序措置及び強制措置並びに第29条第3項第1文に規定する引渡しを命ずることができる。
- (2) 調査委員会は、提出された証拠物を閲覧し、証明力を精査する権限を有する。調査委員会は、全会一致で証拠物に証明力がない旨を認めた場合には、当該証拠物を所持していた者に遅滞なく返却しなければならない。
- (3) 調査委員会は、第1項に規定する証拠物を閲覧し、その証明力を精査した後に、当該証拠物が調査に関し証明力があると認められた場合に限り、「極秘」とする秘密保護の区分の取消しを議決することができる。証拠物が第14条第1項第1号から第4号までに掲げる秘密に該当する場合には、付託された調査の遂行のために当該証拠物の公的な使用が不可欠であり、かつ、これが相当である場合に限り、調査委員会は、第1文に規定する議決を行うことができる。
- (4) [調査委員会は、]前項第1文に規定する議決を行う前に、証拠物の処分権を有する者の意見を聴取しなければならない。「極秘」とする秘密保護の区分の取消しにこの者が異議を申し立てる場合において、連邦通常裁判

(17) 刑事訴訟法第97条は、押収されない物を定めている。これは、特に、業務上及び職務上の秘密に関わる文書である。

(18) 刑事訴訟法第104条(家宅搜索)、第105条~第107条(押収)、第109条(押収物の保管方法)。

所の捜査裁判官が、調査委員会又はその委員の4分の1以上の申立てに基づいてその取消しを許可しないときは、取消しをしてはならない。

### 第31条 記録及び文書の朗読

- (1) 他の調査委員会、裁判所及び官庁の調査行為に関する記録並びに文書で、証拠となるものは、調査委員会において朗読されなければならない。
- (2) 調査委員会の委員全員が議事録又は文書にアクセス可能とされていた場合には、調査委員会は、その朗読の中止を議決することができる。
- (3) 第14条第1項の要件がある場合には、公開の会議における議事録及び文書の朗読又はその主な内容の公表は、行わない。

### 第32条 意見を聴取される権利

- (1) 最終報告書の公表により権利を著しく侵害されるおそれのある者には、最終報告書の草案におけるこの者に係る記述について、証拠調べの会議において当該者と議論していない限り、2週間以内に意見を表明する機会を、調査手続の終了前に与えなければならない。
- (2) 意見表明の主な内容は、報告書に記載しなければならない。

### 第33条 報告

- (1) 調査委員会は、調査の終了後、連邦議会に対して文書で報告する。報告書には、調査手続の経過、調査した事実及び調査結果を記載しなければならない。
- (2) 調査委員会が全会一致で報告書を採択しない場合には、報告書に少数意見を記載しなければならない。
- (3) 調査委員会が議会期の終了前に付託された調査を処理できないことが予想される場合に

は、調査委員会は、連邦議会に対して適時にそれまでの手続の経過及び調査結果を記載した状況報告書を提出しなければならない。

- (4) 調査委員会は、連邦議会の議決に基づき、中間報告書を提出しなければならない。

### 第34条 調査委員会としての国防委員会の権限

- (1) 国防委員会は、事件を調査事項とする旨を議決する場合には、調査委員会としての権限を有する。国防委員会は、その委員の4分の1以上の要求により、調査委員会として組織しなければならない。[この場合において、]第1条から第3条までの規定を準用する。
- (2) 国防委員会の委員長が、[調査委員会の]委員長を務める。
- (3) 国防委員会が事件を調査事項とする場合には、その実施のために小委員会を設置することができ、当該小委員会においては国防委員会の代理委員も委員とすることができる。
- (4) 調査委員会としての国防委員会の手続については、この法律の規定を適用する。国防委員会は、連邦議会に対して、その調査結果について報告しなければならないが、[連邦議会における]討論は、公表された報告書に係る事項に限り許される。

### 第35条 費用及び立替金

- (1) 調査手続の費用は、連邦が負担する。
- (2) 証人、鑑定人及び予備調査受託者の補償金又は報酬は、司法報酬及び補償法の規定による。調査委員会は、動議により、法律補佐人の費用を証人に払い戻すことを議決することができる。予備調査受託者の報酬は、司法報酬及び補償法第9条第1項第1文に規定する最高の報酬区分による。
- (3) 補償金、報酬及び立替金の払戻しについては、連邦議会議長が[その額を]定める。

### 第36条 裁判所の管轄

- (1) 基本法第93条及び連邦憲法裁判所法第13条<sup>(19)</sup>並びにこの法律の規定に別段の定めがない限り、この法律に関し争いがある場合には、連邦通常裁判所が管轄する。
- (2) 連邦通常裁判所が調査委員会設置の議決を違憲と認め、その裁判のために議決の効力が問題となった場合には、[連邦通常裁判所は

その] 手続を中止し、連邦憲法裁判所の裁判を求めなければならない。第1文の規定は、連邦通常裁判所の捜査裁判官について準用する。

- (3) 連邦通常裁判所の捜査裁判官の裁判に対しては異議申立てを行うことができ、当該異議申立てについては連邦通常裁判所が裁判する。

(わたなべ ふくこ)

(こが つよし)

---

(19) 基本法第93条及び連邦憲法裁判所法第13条は、連邦憲法裁判所の管轄事項を定めている。