

ドイツにおける議会による情報機関の統制

渡邊 斉志

【目次】

- I ドイツの情報機関
- II 議会統制の発展経過
 - 1 議会協力者会議
 - 2 議会監督審査会
 - 3 議会監督委員会
 - 4 基本法第10条審査会と基本法第10条委員会
- III 現行体制
 - 1 議会監督委員会
 - 2 基本法第10条審査会

翻訳：連邦の情報機関の活動の議会による監督に関する法律（監督委員会法）

行政機関は、一般に、上級官庁や会計検査院による行政統制、予算審議を通じた議会統制、および権利を侵害された者の訴えを契機として行われる司法統制に服するとともに、世論やマスメディアによる監視という非制度的な統制を受けている。

ドイツの場合、情報機関については、これらに加え、連邦議会の下に設置された組織による直接的な監督という手段も導入されている。これは、情報機関の活動が他の行政機関とは質的に異なっており、それを民主主義的にコントロールするためには、特別な仕組みが必要である、とみなされていることの証左である。

最近、我が国においても、情報機関の創設等を通じたインテリジェンス体制の強化を求める主張が相次いで提起されている^(注1)。こうした議論の行方を現時点で予測することは困難であるが、同じ議会制民主主義の体制を敷くドイツの事例を参照することは、我が国の制度を論じる際に参考になると思われる。

そこで、以下では、ドイツにおける情報機関に対する議会による統制の概要を紹介するとともに、情報機関の監督者である議会監督委員会の活動を規律している法律「連邦の情報機関の活動の議会による監督に関する法律（監督委員会法）」の邦訳を掲げる。

I ドイツの情報機関

ドイツは、連邦レベルにおいて、次の三つの情報機関を有している。

- ・連邦情報局（Bundesnachrichtendienst: BND）
連邦首相府に属し、外国情報を中心とした安全保障上重要な情報の収集にあたる。
- ・連邦憲法擁護庁（Bundesamt für Verfassungsschutz: BfV）
連邦内務省の下部組織であり、自由で民主主義的な憲法秩序に反する組織の監視を任務とし、州の憲法擁護機関と協力しながらドイツ国内の過激組織に関する情報収集を行う。
- ・軍事防諜局（Militärischer Abschirmdienst: MAD）
連邦軍の一部局で、軍隊内での防諜活動（カウンターインテリジェンス）に従事する。

各機関はいずれも行政府に属しており、その監督は、第一義的には上部機関によって行われている。

情報機関の活動は、情報の収集・分析という極めてデリケートな性質を持つものであり、活動内容が公にされた場合、情報源が露見する等の理由により、その後の活動に支障を来たすおそれがある。そのため、たとえ上部機関に対し

てであっても、情報機関の活動の詳細は明らかにされていない。

しかし、その一方で、情報機関も国家機関である以上、民主主義的な統制の下に置くことが要請される。

そこで、ドイツにおいては、機密性の保持と民主主義的統制の実効性の担保を同時に実現するために、上述した三つの機関については、監督機能を連邦議会にも与え、かつ、監督に携わる者をごく少数に限定するという方法がとられている。

II 議会統制の発展経過

1 議会協力者会議

ドイツ連邦共和国において、情報機関の監督を主たる目的として議会に置かれた最初の組織は、1956年に設置された議会協力者会議 (Parlamentarisches Vertrauensmänner Gremium; PVMG) である。

この会議は、連邦首相が主宰し、その招集によってのみ開催されるもので、連邦議会のすべての院内会派の議員で構成されることとされていた。

その後、自発的な招集権が与えられ、議長が輪番制となり、会派の一の求めがあった場合には会議を開催しなければならないようになるなど、制度は整備されていった。しかし、この会議は、法的な根拠を持たなかったため、正当性の点において不十分であった。また、会議の構成員数が当初の5人から13人に増加したことで秘密の保持が困難となったこともあり、十分な監督能力を備えるには至らなかつた^(注2)。

2 議会監督審査会

1978年、「連邦の情報機関の活動の議会による監督に関する法律 (監督審査会法)」が制定され^(注3)、同法に基づき議会監督審査会 (Parlamentarische Kontrollkommission ; PKK) が設置された。

この審査会は、議会協力者会議に代わるものであり、現在の議会監督委員会の前身である。

審査会の委員は、連邦議会の単純過半数で選出され、1被選期間 (Wahlperiode) の間その任にあたることとされた。委員の任期は、連邦議会が新たな委員を選出したときに終了するものとされ、委員の数、構成、審査会の活動方法等は、連邦議会が定めることとされた。委員の数については、法律上明文の規定はなかったので、さしあたり8名とされ、各院内会派、すなわちキリスト教民主/社会同盟 (CDU/CSU)、社会民主党 (SPD)、自由民主党 (FDP) に3:3:2の割合で配分された。

情報機関の活動の監督が審査会の任務であり、連邦政府は、審査会に包括的な報告を行う義務を負っていた。また、委員には、在任中はもとより、その任を解かれた後も秘密保持の義務が課せられていた^(注4)。

3 議会監督委員会

1999年、議会監督審査会は議会監督委員会 (Parlamentarisches Kontrollgremium : PKGr) に改組された^(注5)。これにより、委員に対し、情報機関に情報開示を求める権限、情報機関の職員に事情聴取を行う権限、および情報機関を訪問する権限を与えるなど、監督機能の強化が図られた (議会監督委員会の機能については次節を参照)。

なお、議会監督審査会が議会監督委員会へと改組されるのと同時に、基本法第10条委員会がこれに統合された。その結果、情報機関が安全保障上の理由から通信の秘密を制限する活動 (通信傍受等) を行おうとする場合には、同委員会の同意を得ることとされた。この同意権は、それまでは基本法第10条委員会 (次項参照) が有していたものである。

4 基本法第10条委員会と基本法第10条審査会

ドイツでは、信書、郵便及び通信の秘密（以下「通信の秘密」とする。）は、ドイツ連邦共和国基本法（憲法に相当）第10条により、法律の規定に基づいて制限が加えられる場合を除き不可侵とされている。そのため、情報機関がその活動の一環として行う通信傍受や郵便の開封等は、通信の秘密の過度な侵害につながらないよう特に厳重な監視の下に置かれている。

このような監視に従事する機関として設置されたのが、基本法第10条委員会(G10-Gremium)と基本法第10条審査会(G10-Kommission)である。両者の設置は、1968年に制定された「信書、郵便及び電信電話の秘密の制限のための法律（基本法第10条に関する法律-G10）」に基づくものである。^(注6)

基本法第10条委員会の委員は、連邦議会議員の中から選出される。基本法第10条審査会の委員は、裁判官資格を有する者（議員である必要はない）の中から基本法第10条委員会によって任命される。

基本法第10条委員会は、情報機関が安全保障上の理由から通信の秘密を制限する活動を行おうとする場合に、その可否を判断する権限を与えられていたが、前項で述べたように、1999年に議会監督委員会に吸収された。

一方、基本法第10条審査会は、通信の秘密を制限するような情報機関の個々の措置の是非を判断することを任務としており、連邦政府から毎月報告を受け、措置の実施を認めるか否かを決定している（次節参照）。

Ⅲ 現行体制

1 議会監督委員会

議会による情報機関の監督の際に中心的な役割を果たしているのは、議会監督委員会である。

(構成)

議会監督委員会は、1978年に制定された「連邦の情報機関の活動の議会による監督に関する法律（監督委員会法）」に基づいて連邦議会に設置された機関であり、各被選期間ごとに連邦議会議員の中から選出される。選出には、連邦議会議員の過半数の支持が必要とされる。

第16立法期（2005年10月～）における委員の数は、連立与党のキリスト教民主／社会同盟と社会民主党から各3名、自由民主党、左翼党、90年連合／緑の党から各1名の合計9名である。^(注7)

(秘密保持)

議会監督委員会の審議は秘密とされる。委員は、その任を解かれた後も、在任中に知り得た事実の秘密保持が義務付けられる。

(予算執行計画の審議、予算審議への関与)

議会監督委員会も、情報機関の年次予算執行計画を審議する。

情報機関の予算案は、連邦議会予算委員会の委員が出席する秘密会で審議されるが、議会監督委員会の委員長、委員長代理および委任を受けた者も、この秘密会の審議に参加することができる。逆に、秘密会の委員長、委員長代理および委任を受けた者は議会監督委員会の審議に参加することができるが、この場合、秘密会の委任を受けて議会監督委員会の審議に参加した者は、議会監督委員会の委員と同様に秘密保持の義務を負う。

(連邦政府の義務)

連邦政府は、情報機関の活動一般について、及び特に重要な事項について、議会監督委員会に報告を行わなければならない。やむをえない事由がある場合に限り報告を拒否することができるが、その際には、当該情報機関を所管する

連邦大臣等は、議会監督委員会に対し、拒否の理由を述べなければならない。

また、連邦政府は、議会監督委員会の求めがあった場合には、情報を開示し、情報機関職員からの事情聴取および情報機関への訪問を認めなければならない。

(専門家への調査の委嘱)

議会監督委員会は、委員の3分の2以上の同意により、専門家に調査を委嘱することができる。委嘱を受けた専門家は、調査結果を議会監督委員会に報告しなければならない。また、秘密保持の義務を負う。

(連邦議会への報告)

議会監督委員会は、各被選期間の中間と終了時に、連邦議会に対し報告を行う。

(会議の開催頻度)

議会監督委員会は、少なくとも四半期に一回開催される。

2 基本法第10条審査会

基本法10条審査会とは、先述したように、情報機関の活動が通信の秘密を制限しうるものであることに鑑み、その活動を監視することを目的として設置される機関である。ドイツ連邦共和国基本法の第10条が通信の秘密を基本権として定めており、その基本権に制限を加える情報機関の活動を監視する機関であることから、このような名称となっている。

委員（審査会長以下4名及び代理委員4名の合計8名）は、裁判官職に就くための資格を有する者に限られ、議会監督委員会によって任命される。

審査会の役割は、情報機関の活動全般を監視することではなく、通信の秘密に制限を加える措置（信書・郵便の開封や通信の傍受等）の妥

当性について判断を下すことである。そのため、各情報機関を所管する連邦省に、毎月、当該の省が命じた通信の秘密を制限する措置について、原則としてその執行前に審査会に報告を行わせ、審査会がその可否を決定するという手順がとられている。審査会が措置の実施を認めなかった場合には、その命令は失効する。

このような任務を遂行することができるよう、審査会の委員には、情報機関のすべての資料を閲覧する権限、および情報機関に立ち入る権限が与えられている。その帰結として、委員は秘密の保持を義務付けられており、また、審査会の審議も秘密とされている。

注

* インターネット情報はすべて2006年8月18日現在である。

(1) 例として以下を参照。

自由民主党政務調査会国家の情報機能強化に関する検討チーム「国家の情報機能強化に関する提言」2006.6.22.

<<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2006/pdf/seisaku-016.pdf>> :

PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会『日本のインテリジェンス体制－変革へのロードマップ－』PHP総合研究所, 2006.

<http://research.php.co.jp/seisaku/suggestion/data/seisaku01_teigen33_00.pdf>

(2) Helmut Roever, "Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes [PKK-Gesetz — PKKG —]". *Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Heymanns Carl, 1987, S.169-209.

(3) BGBl. I 1978 S.453

(4) 議会監督審査会の機能については以下の文献を参照。

Hans-Ulrich Evers, "Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienst." *NJW*, 1978, S.1144-1145.

また、議会監督審査会設置までの状況については以下の文献を参照。

Karl-Ludwig Haedige, "Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland." *Kriminalistik*, 1998, S.310-334.

(5) BGBl. I 1999 S.1334

(6) 同法については下記の文献を参照。

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」(邦訳あり)『外国の立法』217号, 2003.8, pp.115-133.

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/217/21703.pdf>>

(7) BT Drucksache 16/170, 16/171, 16/172, 16/173, 16/174

参考文献

- ・山口和人「情報機関の活動に対する議会の監督を強化する法改正」『ジュリスト』1165号, 1999.10, p.4.
- ・Hansalek, Erik, *Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste*,

Frankfurt am Main: Peter Lang, 2005.

- ・Hirsch, Alexander, *Die Kontrolle der Nachrichtendienste: vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform*, Berlin: Duncker & Humblot, 1996, S.133-158.
- ・Schneider, Hans-Peter und Zeh, Wolfgang (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin*: Walter De Gruyter, 1989, S.1369-1392.
- ・Borgs-Maciejewski, Hermann, "Parlament und Nachrichtendienste." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol.27, No.6. 1977, S.12-27.
- ・Borgs-Maciejewski, Hermann, "Zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste." *ZRP*, 1997, S.361-364.
- ・Peitch, Dietmar und Polzin, Christina, "Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste." *NVwZ*, 2000, S.387-393.

(わたなべ ただし・国会レファレンス課)

2001年6月26日の信書、郵便及び電信電話の秘密の制限を新たに規定するための法律により最終改正された1978年4月11日の連邦の情報機関の活動の議会による監督に関する法律（監督委員会法）

Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes
(Kontrollgremiumgesetz – PKGrG)
vom 11. April 1978 (BGBl. I S.453)
zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuregelung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S.1254)

渡邊齊志 訳

第1条

- (1) 連邦政府は、連邦憲法擁護庁、軍事防諜局及び連邦情報局の活動に関しては、議会監督委員会 (Parlamentarische Kontrollgremium) による監督を受ける。
- (2) 連邦議会、連邦議会の委員会及び基本法第10条関係法^(訳注1)の規定に基づく審査会の権限は、影響を受けない。

第2条

連邦政府は、議会監督委員会に対し、第1条第1項に掲げる官庁の一般的な活動及び特に重大な事件 (Vorgänge) について、包括的に報告を行う。連邦政府は、議会監督委員会の求めに応じて、その他の事件についても報告を行わなければならない。

第2a条

連邦政府は、議会監督委員会に対し、第2条の規定に基づく報告の枠内において、求めに応じて、[第1条第1項に規定する]^(訳注2)機関の文書及びデータを閲覧に供し、これらの機関の職員からの事情聴取を認め、並びにこれらの機関への訪問を可能にしなければならない。

第2b条

- (1) 第2条及び第2a条の規定に基づく連邦政府の義務が及ぶ範囲は、連邦の情報機関が自

由に取り扱う権限を有する情報及び物件のみとする。

- (2) 連邦政府は、情報へのアクセス上やむを得ない理由若しくは第三者の人格権の保護の理由により必要な場合、又は執行上の自己責任の根幹領域に関わる場合にのみ、第2条及び第2a条の規定に基づく報告を拒否することができる。連邦政府が報告を拒否した場合には、当該の情報機関を所管する連邦大臣 (連邦憲法擁護法^(訳注3)第2条第1項第2文、MAD法^(訳注4)第1条第1項第1文)、及び連邦情報局が関係する限りにおいて連邦首相府長官 (BND法^(訳注5)第1条第1項第1文)は、議会監督委員会に対し、その求めに応じて、拒否の理由を述べなければならない。

第2c条

議会監督委員会は、その委員の3分の2の同意により、連邦政府の意見を聴取した後に、個別の事例について、監督任務の遂行のための調査を専門家に委嘱することができる。当該専門家は、議会監督委員会に調査結果を報告しなければならない。第5条第1項の規定を準用する。

第2d条

情報機関の職員は、職務上の事項について、所属する情報機関の長が請願を採用しなかった場合に限り議会監督委員会に請願を行うことを

許されるが、請願は、自らの、若しくは当該官庁の他の職員のためのものであってはならない。市民がドイツ連邦議会に提出した請願であって、第1条第1項に規定する官庁による当該市民に関連する行為についてのものは、議会監督委員会に通知することができる。

第2e 条

- (1) 議会監督委員会の委員長、委員長代理及び委任を受けた委員は、連邦予算規則第10a条の規定に基づく秘密会の審議に参加することができる。同様に、連邦予算規則第10a条の規定に基づく秘密会の委員長、委員長代理及び委任を受けた委員は、議会監督委員会の審議に参加することができる。
- (2) 各情報機関の年次予算執行計画 (jährliche Wirtschaftspläne) 案は、議会監督委員会の審議にも付される。連邦政府は、議会監督委員会に対し、当該予算年度の予算執行計画の執行について報告を行う。各情報機関の予算執行計画及びその執行についての審議に際しては、議会監督委員会の委員及び連邦予算規則第10a条の規定に基づく秘密会の委員は、相互に他方の審議に参加することができる。

第3 条

第1条に規定する官庁に対する連邦政府の政治的責任は、影響を受けない。

第4 条

- (1) ドイツ連邦議会は、各被選期間の開始時に、議会監督委員会の委員を議員の中から選出する。
- (2) ドイツ連邦議会は、議会監督委員会の委員の数、構成及び活動方法を定める。
- (3) 議会監督委員会の委員には、ドイツ連邦議会の構成員の過半数の票を得た者が選出される。

- (4) 議会監督委員会の委員がドイツ連邦議会の議員を辞職し、若しくはドイツ連邦議会における所属会派を離脱し、又は連邦大臣若しくは政務次官に任命された場合には、議会監督委員会の委員の地位を喪失するものとし、第5条第4項の規定は、影響を受けない。この委員の替わりには、遅滞なく新たな委員を選出しなければならない。委員が議会監督委員会の委員を辞職した場合にも同様とする。

第5 条

- (1) 議会監督委員会の審議は、秘密とする。議会監督委員会の委員及び議会監督委員会の審議に参加する連邦予算規則第10a条の規定に基づく秘密会の委員は、議会監督委員会における自らの活動の際に知り得た事項の秘密保持を義務付けられる。議会監督委員会の委員又は連邦予算規則第10a条の規定に基づく秘密会の委員がそれぞれの委員を辞職した後についても同様とする。同様に、議会監督委員会の委員が連邦予算規則第10a条の規定に基づく秘密会の審議への参加により知り得た事項についても秘密保持が義務付けられる。第1文の規定は、議会監督委員会の出席委員の3分の2が予め同意した場合、時事的な事件 (aktuelle Vorgänge) の評価には適用しない。
- (2) 議会監督委員会は、少なくとも四半期に一回は開催される。議会監督委員会は、議事規則を定める。
- (3) 議会監督委員会の委員は、議会監督委員会の招集及び同委員会への報告を求めることができる。
- (4) 議会監督委員会は、次期の連邦議会が第4条の規定に従って決定を下すまでの間、ドイツ連邦議会の1被選期間の終期を越えて活動する。

第6条

議会監督委員会は、ドイツ連邦議会に対し、各被選期間の中間及び終了時に、それまでの監督活動についての報告を行う。報告に際しては、第5条第1項に規定する原則を顧慮しなければならない。基本法第10条に関する法律第14条第1項第2文の規定は、影響を受けない。

訳注

(1) 正式名称は Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post-und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G10) (信書、郵便及び電信電話の秘密の制限のための法律 (基本法第10条に関する法律 – G10)) である。

- (2) 訳文中の [] は、訳者が補記したものである。
- (3) 正式名称は Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (憲法擁護に関する連邦及び州の協力並びに連邦憲法擁護庁に関する法律) である。
- (4) 正式名称は Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (軍事防諜局法) である。
- (5) 正式名称は Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (連邦情報局法) である。
- (6) 正式名称は Bundeshaushaltsordnung (連邦予算規則) である。

(わたなべ ただし・国会レファレンス課)