

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	デジタル化時代のドイツ請願委員会 －活動の現況、請願プラットフォーム－
著者 / 所属	岩波 祐子 / 行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	452号
刊行日	2022-12-16
頁	59-70
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20221216.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

デジタル化時代のドイツ請願委員会

— 活動の現況、請願プラットフォーム —

岩波 祐子

(行政監視委員会調査室)

1. ドイツ連邦議会請願委員会とは
 - (1) 請願手続の流れ
 - (2) 請願の種類
2. 請願委員会の活動
 - (1) 活動実績データ
 - (2) 本会議における報告
3. デジタル化時代の請願
 - (1) 公開請願～請願フォーラム
 - (2) 請願の共同作成
 - (3) 「非正規」オンライン請願
4. 私見ードイツにおける請願の意義

1. ドイツ連邦議会請願委員会とは

ドイツ連邦議会の請願委員会 (Petitionsausschuss) (以下「請願委員会」という。) は、ドイツ連邦共和国基本法 (憲法) に直接の根拠を持つ「憲法委員会」¹であり、国際オンブズマン協会などにも加盟し、活発な活動を行っていることで知られる。同委員会の設置根拠規定等の詳細は先行研究²に譲り、本稿では請願委員会のウェブサイト掲載の情報 (最終

¹ ドイツ連邦共和国基本法 (憲法) はまず第17条で請願権を定め、第45c条で請願処理のための請願委員会を定める。第17条「全ての人々は、個別に又は他者と共同して、所管官庁又は国民の代表機関に対して書面で要求又は苦情 (Bitten oder Beschwerden) を申し立てる権利を有する」、第45c条「連邦議会は、第17条に従い、連邦議会宛の請願及び苦情を処理する義務を負う請願委員会を設置しなければならない」。請願委員会は1975年以降、基本法で設置が要求される「憲法委員会」とされている。

² 鈴木秀美「ドイツ・オンブズマンと請願委員会」『議会政治研究』No. 37 (議会政治研究会、平8. 3)、田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』No. 665 (国立国会図書館調査及び立法考査局、平18. 6)、第139回国会参議院行政機構及び行政監察に関する調査会会議録第1号 (平8. 12. 12) ほか

アクセス令和4年11月29日)及び請願委員会を紹介するDeutscher Bundestag『Stichwort Petitionen Von der Bitte zum Bürgerrecht』(2019.2)(以下「広報パンフレット」という。)を参照しつつ、請願手続の流れ、現在の活動で注目される点に絞り紹介する。

(1) 請願手続の流れ

ア 請願の提出

請願者(Petent)は書面、はがき、ファクス、オンラインで請願書を作成し、請願委員会に提出する。請願の手続については、請願委員会ウェブサイト「問合せを避けるために通常の手順を示す」として注意点がまとめられている。

図表1 請願手続の手順と内容に関する10のポイント(試訳)

1. ドイツ連邦議会での請願手続は書面による手続である。電子的手段により提出された請願は、インターネット上でこの目的のために利用可能になっているフォームのいずれかで提出された場合にのみ、要件を満たす。
2. 連邦立法の要求及び連邦当局の活動に関する苦情は、議会で審議されるものとする。
3. 連邦の憲法上の権限に該当しない請願は、州(Land)に権限がある限り、各州議会の請願委員会に提出されるものとする。ドイツ連邦議会は司法機関ではないため、判決を宣告したり、裁判所の決定を覆したり修正したりすることはできない。
4. 請願ごとに請願番号を付したファイルが作成される。データは、データ保護要件に従って電子的に記録されるものとする。請願の送信者(請願者)は、受領確認を受け取る。
5. 請願委員会は、必要な場合には、所管の連邦省庁又は所管の連邦監督当局に対し、意見を求めるものとする。
6. 連邦省又は監督当局の意見は、委員会事務局(Ausschussdienst geprüft)によって審査されるものとする。
7. 意見書の交付後に請願を成功させることができる場合は、申立人にその旨を通知しなければならない。請願委員会は、手続の終了を勧告することを決定する。ドイツ連邦議会は、この勧告に従って行動する。
8. 委員会事務局による審査により、請願が成功しないことが判明した場合、二つの選択肢がある:
 - (a) 請願者は、委員会事務局による審査の結果を簡略化された手続により通知されるものとする。したがって、請願者は自分の要求を再度批判的に検討し、請願を維持するかどうかを決定できる。
 - (b) 委員会事務局は、議会の審議のために、理由を付した決定勧告案を作成する。請願委員会は請願について議論し、ドイツ連邦議会が決定する勧告を採択する。その後、請願者は請願の審議結果を最終的に通知される。
9. 請願委員会における審議において、請願の全部又は一部に十分に根拠があることが明らかとなった場合には、ドイツ連邦議会は、請願委員会の勧告に基づき、その旨の決定を下し、請願者及び連邦政府に送付する。
10. 権力分立の原則により、連邦政府はドイツ連邦議会の決定に従う義務はない。ただし、この場合、請願委員会に対して意見の相違を正当化する必要がある。

ここで説明されている広範な検査手順は、数週間で実施はできません。また、委員会事務局で処理される案件数が多いことを考慮すると、進展を求めることは通常、請願の処理の遅延につながりますので、控えてください。

(原文出所) <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.Verfahrensschritte.html>

請願を提出するには、議員の紹介は不要であり、請願は、請願委員会が随時受け付け、まず請願委員会事務局³が請願としての要件を満たすか等、事前の審査を行う。この段階で照会、確認等で解決する例も多い。

イ 請願委員会の審査・本会議への上程

事前審査を経た請願は請願委員会に付託され、特定の専門領域の処理を委ねられた与野党各1名、計2名（3名の場合もある）の請願委員が報告者として担当し、審査に付される。報告者同士の意見が合致した場合、請願は委員会で一括採択されるが、報告者の意見が分かれた場合には、個々の請願について委員会の審査が行われる。

委員会では事実関係を確認し、内容を評価する。連邦政府の責任を検討し、必要に応じて州（州議会 Landesparlament）へ送付する。また、連邦政府（Bundesregierung）に対してコメントを出す。委員会の権限は、1975年の改革によって強化され、連邦政府だけでなく連邦官庁等にも請願委員会への書類提出、情報提供、施設への立入り許可が義務付けられ、請願委員会には請願者、証人及び専門家の意見聴取の権限が与えられている。

ウ 本会議 連邦政府等への送付

請願委員会は、案件によっては、連邦議会（Deutscher Bundestag）本会議（Plenum）に勧告する決議によって、請願を連邦政府等への送付を要請することができる。

連邦議会の決定による請願の連邦政府への送付（Überweisungen：照会、転送の意味もある。本稿では便宜「送付」と訳する）は、強度に応じた段階的なものとなっている⁴。政府には通常6週間の回答期間が与えられる。

請願書の「資料」（Material）としての送付は、直接請願者の問題を解決するものではないが、将来の立法等の草案を作成する際の注意喚起という意味がある。所管大臣はその後の処理につき1年以内に報告しなければならない。

次に強力な形式は、請願書の「考慮するため」（Erwägung）の送付である。この請願が、連邦政府に対し、問題の更なる見直しと改善策をもたらすという連邦議会の見解を表明するものである。

最も強力なものが請願書の「検討のため」（Berücksichtigung）の送付である。政策等の見直しを強く求めるもので、連邦議会が請願者の要望に十分に根拠があるとして全面的に受け入れ、改善が絶対に必要と考える場合の対応である。

なお、将来の立法のための提案などを内容とする請願については、連邦議会は、連邦政府や政治団体が請願者の懸念に留意して立法計画を検討、立法過程への変化をもたらすことへの強い関心を表明することができる。

³ 職員は約80名である。注2会議録末尾掲載のドイツ連邦議会請願委員会に関する海外派遣報告では、「請願の事前審査をするための職制として5課及び総務課が設置されている。各課には上級公務員が3名ずついるが、いずれも司法試験合格者で、公募により採用している。このため各省庁の公務員も応募して採用されることがあるが、各省庁からの出向者はいないとのことである。」（21頁）と紹介されている。

⁴ 他に、連邦議会の決議の根拠、特に請願者の要望に注意喚起するための簡易送付（Schlichte Überweisung）がある（2021年122件、2020年142件）。

連邦政府は決定に従う必要はないが、従わない場合は立場を正当化する必要がある⁵。

エ 結果の通知

請願者は、委員会から結果を通知される。拒否 (Ablehnung) の結果に対しては、異議申立てが可能であり、委員会で再審査が行われる。

(2) 請願の種類

請願は以下の4種類に分類される。分類は委員会が行うため、請願者が提出の段階でどの請願に該当するかを指定する必要はない。何十万もの署名を集める請願もあるが、1人が出した署名が軽く扱われるということはない。

なお、2005年9月からは、電子請願 (E-Petition) (オンライン請願 (Online-Petition) とも呼ばれる) も導入されており、請願委員会の公式ウェブサイト (<https://epetitionen.bundestag.de>) から提出できる⁶。公式サイトの登録者は400万人以上という。

基本法では請願は書面によるとされ、電子メールによる請願がその要件を満たすかとの議論もあったが、事前の利用登録を経た上で氏名、住所、メールアドレスを申告させることで満たすという扱いとなっている。電子請願については、後述する公開請願 (die veröffentlichte Petition) として、フォーラムで公開討論に付することも可能である。

2021年は、4,860件(約42%)がWebフォームで提出された。

ア 個人の請願 (die Einzelpetition)

個別の事例における不当な取扱いについての不平、法律の一般的な不適切な運用への批判、将来の立法への提案など、古典的なものである。住所、署名を添えた手紙、はがき、ファクス、オンラインによる提出が可能である。インターネット上で、書式が公開されている。

イ 団体請願 (die Sammelpetition)

一つの請願を複数あるいは多数の市民が行うものである。署名文への連署、あるいは署名簿の同封による。通知等については、連邦議会は請願の発起人のみに対応する。このため、共同提案者への通知は発起人が行う必要がある。

ウ 大衆請願 (die Massenpetition)

同じ要望内容の多数の請願が、一体として取り扱われるものである。団体請願と異なり、初めから数人又は多数の署名がある一つの請願として提出されたものではない。個別の請願の内容の全部又は一部が一致した場合、その中の一つの請願が「筆頭請願」

(Leitpetition) となり、その提出者が他のすべての請願を代表するものとして通知される。なお、同じ書式の手紙が何万通も届く場合でも、請願の処理方法は変わらない。

エ 公開請願 (die veröffentlichte Petition)

電子請願が提出時にオンラインでも公開されるよう選択された場合、公開請願となり、

⁵ 請願に関する決議は政府を法的に拘束するものではない。しかし、政府部内で懸案処理を押し付け合い、解決が放置されている場合、案件によっては、議員立法や議会での決議によって国民に問題の所在を知らせることもある。これは、連邦政府の施策の変更を促す効果がある。

⁶ 電子請願を利用する場合であっても、住所を申告しなければならない。これは、本人確認のため、受領確認を必ず郵送するためであり、電子メール通知でこれを置き換えることはできないとされている。

全てのインターネットユーザーが、4週間、署名する機会を与えられる。特定の問題に対する有権者の幅広い意見をより早く、より広く議員に伝える機会となっている。閲覧者は、公開された請願を支持し、また、取り上げられたテーマに関するディスカッションフォーラムに参加し、意見を表明することができる⁷。4週間以内に5万人以上の署名が集まると請願委員会の公聴会への道が開かれる。公聴会には連邦政府の担当者とともに請願者も招かれる。なお、公開請願については、後に詳述する。

2. 請願委員会の活動

以下の記述のデータ部分は、2022年及び2021年に提出された請願委員会報告書による。

(1) 活動実績データ

2021年に請願委員会に提出された新規の請願は11,667件(2020年14,314件)である。活動日数⁸は253日、1日平均は約46件である。うち4,860件(約42%)がWebフォームで提出された。請願委員会の会議は19回開催され、合計368件(2020年は727件)の請願が個別討議にかけられた。公聴会は5つの請願を対象に2回開催された。この中には、香港の状況による中国政府に対する制裁と、気候政策に関する市民評議会の創設が含まれている。市民の個別の支援を求める請願は約62%で、多くはコロナ禍に関連するため、連邦保健省関連のものが最多数を占めている。

総処理件数(前年からの繰越しを含む)は12,606件(2020年は14,309件)、うち議会による審議に至らず処理されたもの⁹が計6,212件(同7,201件)、議会で審議されたものが6,326件(同6,838件)である。議会で審議されたものは、問題解決(要望に応えたもの)(1,902件。2020年1,291件)、連邦政府に送付(後述)、連邦議会の議員会派(Fraktion)への情報提供(20件。同38件)、欧州議会への転送(4件。同27件)などとして処理されており、要望に応えられなかったとされたものが3,926件(2020年4,951件)となっている¹⁰。1年以内に全ての手続が終了するわけではないため、新規数と処理件数は一致しない。

連邦政府への送付の内訳は、請願書の「資料」としての送付256件(2020年340件)、「考慮するため」の送付23件(2020年10件)、「検討のため」の送付1件(2020年8件)である。

(2) 本会議における報告

請願委員会の1年間の活動は、例年、活動報告の提出を受けて、本会議で報告される。その際には、委員長のみならず、各党の委員からも発言がある。なお、発言のみであり、質疑・答弁などの議論はされていない。

⁷ 電子メールによる請願の受理の開始と同時期にモデルプロジェクトが実施され、その後の導入に至った。モデルプロジェクトについては注2田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」、渡邊齊志「短信：ドイツ請願の活性化に向けた連邦議会の取組み」『外国の立法(電子版)』(2005.9.26)(事務用資料)が詳しい。

⁸ ドイツ連邦議会は通年開会されている。

⁹ 助言、情報提供、紹介、資料送付などにより完了したもの3,250件(3,612件)、匿名、侮辱、意見表明、住所不明、混乱など(請願としての要件を満たさないもの)2,268件(2,693件)など。

¹⁰ 政府に情報提供をしつつ州に転送するなど、重複して計上されるものもある点に注意。

本会議報告は、個別の請願を取り上げるというよりは、所感、各党の立場を表明する場となっているようである¹¹。合意に至らない請願が何年も放置されていること（自由民主党、FDP）、請願が支持されるのは「請願の目的が連立協定で既に合意されている場合」に限られており、政府に批判的な立場にはチャンスがないこと（ドイツのための選択肢、AfD）、5万の署名を集め公開議論された請願が5件、請願の0.8%というものは不十分であり、より提出を簡単にすべく改革が必要であること（ドイツ社会民主党、SPD）、請願の3件に1件は却下され、半分は議論されず、本当に支持的な投票があったのは約4%に過ぎない、しかも政府の回答は行動を起こす必要はないと考えるというものであること（左翼党、Die Linke）などが指摘された。後述する民間プラットフォームを意識した発言も多く、直接民主制的制度に言及するものもある。この点、連立合意で請願委員会の改革が約束されたとの発言（Die Linke）が特に注目される。

3. デジタル化時代の請願

請願委員会の歴史は長い、その活動は、デジタル技術やIT技術により質量ともに大きな転換を遂げている。公式ウェブサイトの展開や電子請願の導入により、オンラインによる請願の提出はもちろん、公開請願として、請願を審査前から公開することが可能となっている。サイトでは、他者が既に提出した請願に追加署名すること、提出された請願について話し合うこと、さらには請願そのものを他者と共同して作成することまでが可能となっている。多数の支持を集めた請願については委員会の公聴会への道も開かれる。サイトは提出された請願の審査状況に関する情報をリアルタイムで提供している。

このような公式の請願サイトに加え、民間の非公式な請願サイトの活動も活発である。オンラインによる請願受付には早くから取り組んでいたところ、近時は民間のプラットフォームによる類似の活動との競合もクローズアップされている。

（1）公開請願～請願フォーラム

公開請願については特に取扱いの規則が設けられている（Richtlinie öffentliche Petitionen）。請願の公開を要求するには、委員会の公式プラットフォームを通じて請願を提出しなければならない。請願内容は、客観的な公開討論に適する必要がある。委員会の権限の範囲内にある一般的な関心事項に関するものでなければならず、所定の拒否理由¹²があってはならない。特に、特定の人物への言及があってはならない点は重要である。

審査には通常3週間を要し、これをクリアすると、請願がプラットフォームで公開され、請願者にはシステムにより自動的に通知される。公開時から4週間は、共同署名期間であり、この間はプラットフォームにおける電子署名、議論（フォーラムの各請願へのコメン

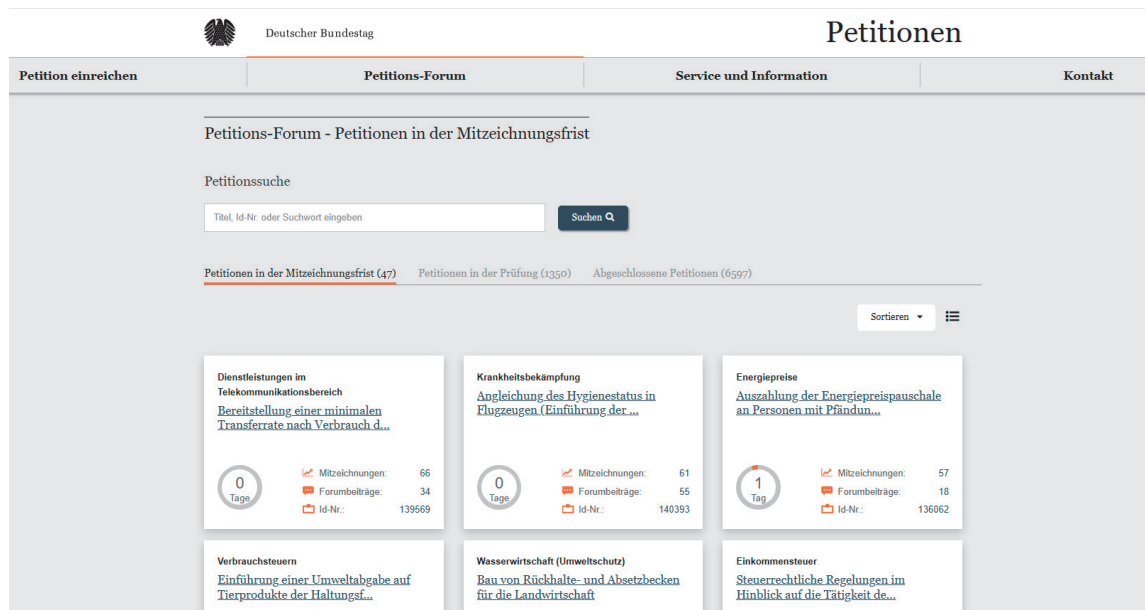
¹¹ 本稿執筆に際し、2022年6月23日及び2021年6月9日の連邦議会本会議議事録ほかを参照した。請願委員会は委員が個別の請願を担当し調査・調整するなど業務の量が多く、また、マスコミで取り上げられるような陽の当たる委員会ではないとも評されているところ、経験の長い委員からは国民に最も近く、やりがいのある委員会との発言も見られる。

¹² 一般的な請願の拒否事由に加え、特に「個人的な」要求・苦情を含むものが例示されている。

トの投稿) が可能となる¹³。コメントの投稿の際には公式ウェブサイトに掲載されているネチケットの遵守等が求められ、侮辱的、わいせつな投稿、他のWebサイトへのリンクを含む投稿は直ちに削除されることになる。

図表 2 は2022年11月29日現在の請願フォーラムのサイトである。共同署名期間中の請願が47件、審査中の請願が1,350件、手続を完了した請願が6,597件となっている。それぞれの請願について、共同署名の数、フォーラムへの投稿数も表示されている。○の中の数字は、公開期間終了までの日数である。個別の請願を提出日、署名数、コメント数等に応じてソートすることも各ページで可能であり、最も動きのある請願を知ることができる。

図表 2 連邦議会請願委員会 請願フォーラム トップページ



(出所) <https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht/mz.nc.html>

図表 3 では、共同署名中の請願の例として請願139172番のページを抜粋した。このページから資料をダウンロードし、共有し、署名し、フォーラムで議論することが可能となっている¹⁴。特定カテゴリーの畜産物への環境税の導入に関するもので、趣旨、理由等の請願そのものの内容に加え、共同署名の進捗状況がグラフで示されている。ここでQuorum erreicht (定足数) と表示されているのは、請願委員会が公聴会を開催するためには共同署名の期間内に5万人の支持が要求されていることから、その達成状況を示すものである。

なお、審査中の請願では、最も多い署名を集めているのは要介護者を守るための医療制度改革に関する請願117906番であり、署名数は206,667である。

¹³ この期間内であれば、郵送、ファクスによる支持も可能である。2021年に受理された請願については、合計333,306件の支持がなされた。

¹⁴ 請願者は氏名、住所、メールアドレスを登録しなければならないが、サイト上で公開されるのは氏名のみである。連署には実名でなくシステムが指定する仮名を使用することも可能である。また、ディスカッションフォーラムでもユーザーが選択する仮名を選択できる。

図表 3 連邦議会請願委員会 請願フォーラム 個別請願の例

Verbrauchssteuern

Einführung einer Umweltabgabe auf Tierprodukte der Haltungsformen 1 bis 3 vom 19.09.2022

Text der Petition

Mit der Petition wird die Einführung einer Umweltabgabe auf Tierprodukte der Haltungsformen 1 bis 3 gefordert. Die Mehreinnahmen sollten dann für den Ausbau erneuerbarer Energien und entsprechender Infrastruktur verwendet werden. Eine weitere Möglichkeit wäre, Unternehmen, die durch die Energiekrise in Not geraten sind, durch Zuschüsse ein Umrüsten auf erneuerbare Energien im Produktionsprozess zu ermöglichen.

Begründung

Es wird bis jetzt noch viel zu wenig gegen die Klimakrise getan und die Idee einer Steuer auf Tierprodukte aus Massentierhaltung geht zwei Probleme gleichzeitig an. Erstens, die Massentierhaltung wird weniger attraktiv und

Petition mitzeichnen

▼
Mehr anzeigen

🔗 Petition teilen

Detailübersicht

Id.-Nr.
139172

Hauptpetent
—

Status
in der Mitzeichnung

Download der Petition
 als PDF-Datei

Erstellungsdatum
19.09.2022

Mitzeichnungsfrist
30.11.2022

1

Tag

Mitzeichnungsverlauf

Anzahl Online-Mitzeichnungen
145

zeitlicher Verlauf

Quorum erreicht
 Nein

Informiert bleiben

Diskussionszweige (7) Neuen Diskussionszwe...

Nutzer1011573 | 05.11.2022 - 14:33

[Einführung einer TIERSCHUTZ- und zugleich Umweltabgabe auf Tierprodukte der Haltungsformen 1 bis 3](#)

Letzter Beitrag:
Nutzer1011573 | 05.11.2022 - 14:33

0

rupert1159 | 01.11.2022 - 08:46

[Juhu!Eine neue Abgabe.Fällt Euch denn garnichts Neues mehr ein?](#)

Letzter Beitrag:
Lupinal | 03.11.2022 - 09:59

4

(出所) https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2022/_09/_19/Petition_139172.nc.html

手続を完了した請願については委員会から請願者に宛てた回答文書が掲載される¹⁵。図表4は、請願制度の変更を求める請願の処理結果である。紙、郵送により発生するCO₂、郵送料が節約できることを理由として、請願者と請願委員会との電子通信を可能とすること、電子請願プラットフォームのユーザーアカウントで「公開されていない請願」も閲覧できるようにすること、請願への添付資料のアップロードを可能にすることなどが求められている。委員会からは、請願処理は基本法に根拠を持ち、書面による手続とされているところ、請願プラットフォームは憲法で保障された以上の委員会の追加提供であると述べた上で、現在の対応の理由と、現行の制度内で可能な対応を示している。

そして、委員会は現在プラットフォームの改訂に取り組んでおり、請願者の提案を修正プロセスに加えるとして、この請願書はドイツ連邦議会の各議員会派に送付することを推奨するという結論となっている（議会主導の提案として適していると思われる場合、請願内容への注意喚起を行うという対応である）。

図表4 連邦議会請願委員会 請願フォーラム 個別請願への回答例

Petitionsverfahren

Überarbeitung des Petitionssystems vom 16.01.2022

<p>Text der Petition</p> <p>Mit der Petition wird eine Überarbeitung des Petitionssystems gefordert. So soll u. a. eine elektronische Kommunikation zwischen Petent:innen und dem Petitionsausschuss ermöglicht werden.</p> <p>Begründung</p> <p>Ersteller von Petitionen können diese in ihrem Benutzerkonto unter dem Reiter "Petitionen" einsehen. Dort erscheinen jedoch nur Petitionen, die veröffentlicht wurden. Bei Petitionen, die nicht veröffentlicht wurden, steht nur "Noch kein Titel", das Aktenzeichen fehlt in vielen Fällen (erstaunlicherweise nicht immer) und auch der Verfahrensstand ist nicht einsehbar.</p> <p>Es sollten hier zur besseren Nachverfolgbarkeit aber auch die nicht veröffentlichten Petitionen zumindest mit dem vom PetA vergebenen Titel, Aktenzeichen und Status aufgeführt werden.</p> <p>Außerdem sollte der Bundestag überlegen, ob man bei Einreichen einer Petition nicht ggf. auch auswählen könnte, wie die Kommunikation mit dem Petenten gewünscht ist. Es ist z.B. denkbar, dass Eingangsbestätigungen, Beschlüsse oder sonstige Schreiben auch einfach zum elektronischen Abruf zur Verfügung gestellt werden (z.B. als Nachricht ins Postfach des Petitions-Accounts oder per E-Mail, sofern der Petent dies ausdrücklich wünscht). So ließen sich auch Papier, CO2 für den Postversand und Portokosten sparen. Wer lieber Briefe vom Bundestag bekommen möchte, der kann dies ja problemlos bei Einreichen einer Petition auswählen, aber dies trifft wohl eher nur auf einen Bruchteil der Petenten zu. Ebenso könnte auf papierhalt eingereichte Petitionen problemlos auch weiterhin papiergebunden geantwortet werden. Aber eine gewisse Flexibilität wäre im Zeitalter von eAkte, Umweltproblemen und zunehmenden Digitalisierungsforderungen doch wünschenswert.</p> <p>Auch wäre es wünschenswert, wenn man mit Einreichen der Petition oder im Nachgang auch Anlagen zur Petition hochladen könnte, damit diese nicht per Post übersandt werden müssen. Solche Funktionen bieten viele Landesparlamente inzwischen wie selbstverständlich und auch das Petitionsportal des Europäischen Parlaments nutzt diese praktische Möglichkeit, Unterlagen elektronisch einreichen bzw. nachreichen zu können.</p> <p style="text-align: center;">^ Weniger anzeigen</p> <p> Petition teilen</p>	<p>Detailübersicht</p> <p>Id-Nr. 129753</p> <p>Hauptpetent -</p> <p>Status Abgeschlossen</p> <p>Download der Petition <input type="checkbox"/> als PDF-Datei</p> <p>Erstellungsdatum 16.01.2022</p> <p>Votum und Begründung A3 <input type="checkbox"/> Begründung (pdf)</p> <hr/> <p>Mitzeichnungsverlauf</p> <p>Anzahl Online-Mitzeichnungen 138</p> <p>zeitlicher Verlauf</p> <p>Quorum erreicht Nein</p>
--	---

(出所) https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2022/_01/_16/Petition_129753.nc.html

¹⁵ サイト上で確認できた限りでは、2012年7月18日に処理が完了したのものから登録されている。

最終的な処理の分類はVotum und Begründung（議決結果と理由）の欄に略号で表示される（本件はA3）。

図表 5 Votum und Begründungの主要略号内容

A1	請願書を検討のために連邦政府に送付
A2a	請願書を連邦政府に送付して考慮すること、請願書を連邦政府に送付すること—連邦◇◇省に一考慮のため。
A2b	請願書を連邦政府（連邦○○省）に資料として送付
A3	連邦議会の各議員会派に請願を知らせる
A4	請願を欧州議会に転送
A5	州(Land)議会へ転送
A9a	要求が満たされたため（又は部分的に満たされたため）請願手続を終了
A9b	要求を満たすことができなかったため請願手続を終了

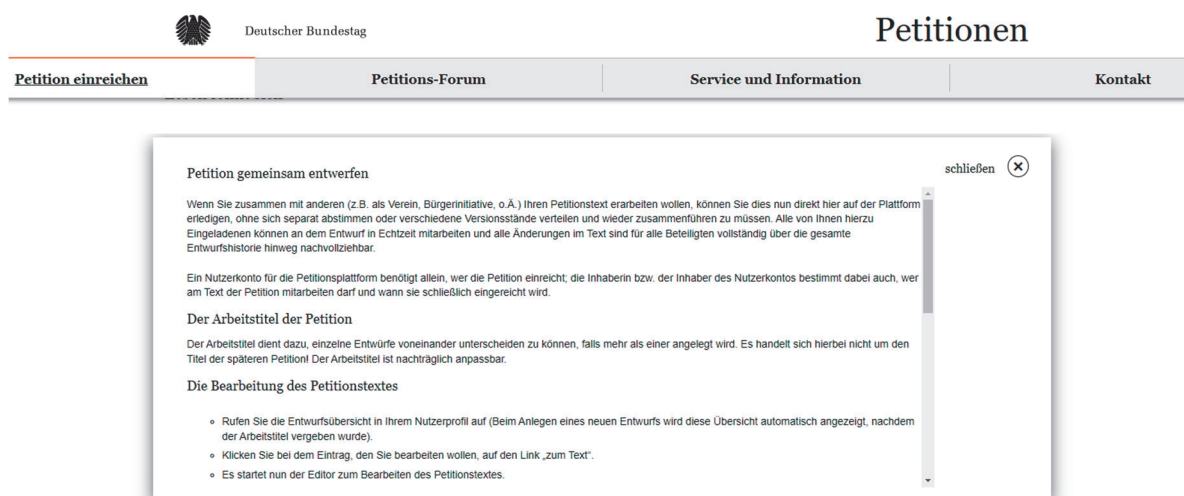
（出所）請願委員会ウェブサイト掲載の個別請願へのコメント欄より筆者作成

（２）請願の共同作成（Petition gemeinsam entwerfen）

請願委員会のウェブサイト上で請願を共同して作成、提出する仕組みも導入されている。市民団体のイニシアティブ等のための活用も想定し、シンプルな操作で参加、編集作業が可能となり、1人につき5件まで参加することができる。案文編集への招待の方法も記されている。請願委員会の広報資料等でも「インターネット時代の産物」と評されており、従来の非常に労力を要した起草・調整・提出の過程を大幅に省力化できるようになった。

民間のウェブサイトにおいても、この共同作成に勧誘するものが見られる。ただし、請願委員会のウェブサイトと後述「非正規」オンライン請願サイトとの識別が必ずしも容易でない点は留意が必要である。

図表 6 請願共同作成の画面



（出所）<https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen/entwurf.html>

(3) 「非正規」オンライン請願

ドイツ語圏では、10年以上の活動歴を持つドイツ発のopenPetition¹⁶をはじめ、世界的に活動するChange.org¹⁷など、多くのオンライン請願サイトプラットフォームがある。自分の興味のあるテーマの「請願」を検索し支持、あるいは自ら投稿できる。機能的には請願委員会のサイトと共通するものも多い。これらはその後の正規の請願提出につながられることもあるが¹⁸、多くの支持を得ていることを示す政治的アピールの場との意味合いが強い。

これらの非正規の民間プラットフォームには、直接民主制に正規の公開請願のような署名期間の制限がないこと、他の多くのメディア等と連携したキャンペーン¹⁹が可能であること等の利点もある²⁰。また、「真正でないオンライン請願が基本法第17条の保護に該当するのは一定の場合に限られるが、それでも世論形成に顕著な貢献ができ、過去の政治的決定に影響を与えたことは確かである」²¹との評価もある。手軽な直接民主制的手段として意義を認める声がある一方で、その手軽さが政治的な無責任さを招くとの懸念もある。さらに、「全てのプラットフォーム/プロバイダーが政治的に中立であるわけではなく、『場合によっては自ら政治的立場をとる』のだから、なおさらである」²²との指摘もある。匿名性・個人情報保護についても請願委員会のサイトが仮名の使用も含め慎重に設計されているのに対して、民間プラットフォームにはなお商業的に利用される可能性も含め不安も残る。

しかし現実問題として、請願委員会にとっても民間プラットフォームの存在は無視できず、役割に応じて棲み分けるなど、共存共栄が期待される。

4. 私見—ドイツにおける請願の意義

「請願」が最終的に願意どおりの結果となる確率は必ずしも高くない。請願委員会とopenPetitionとChange.orgの利用者を対象にしたアンケートの結果を紹介するKathrin Vos, 『ENGAGIERT, POLITISCH, DIGITAL? Online-Petitionen als Partizipationsform der digitalen Zivilgesellschaft』(Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021)によると、具体的な

¹⁶ 「政治的に中立」な非営利団体であり、公式サイト<<https://www.openpetition.de/>>。毎年活動報告書が掲載されている。2020年には740万人の署名を集め、8,690件の「請願書」を公開した。「討論」に27,924の参加、国会議員の発言が1,538、「306の請願が成功」したという。ニュースレター購読は930万人、Facebookのフォロワーは6万6000人。

¹⁷ 2019年のドイツでのユーザーは620万、署名数は9,508件、新規請願は9,508件。

¹⁸ ユーザーは必ずしも非正規であると認識していないとの指摘もあるが、サイト内で正規の請願に結びつける旨明記しているものもある。ただし請願委員会の報告書では、民間のプラットフォームで収集された電子署名はドイツ連邦議会で承認されることはない……請願委員会のオンラインポータルで行う必要がある」としている。また、公式サイト「よくある質問と回答」にも、オンラインによる提出の際の署名について、「定足数を考慮に入れたインターネット上の電子署名は、ドイツ連邦議会請願委員会の請願プラットフォームでのみ可能です。特に、純粋に機械で生成されたサポートリスト（電子メールアドレスなど）は、委員会の手続原則に準拠していないため、受け入れられません」と記載されている。

¹⁹ openPetitionの2020年活動報告ではオフラインの活動として、デモ、公開討論、政治家との会合などへの言及がある。

²⁰ 民間プラットフォーム側からの反論と請願委員会の関わりに言及するものとして、Rita Schuhmacher「Petitionen als Werkzeug niedrigschwelliger Bürgerbeteiligung」『eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04/2018』(Netzwerk Bürgerbeteiligung, 2018. 12)

²¹ Michael Meie「Online-Petitionen - Bürgerbeteiligung der Zukunft oder Sofa-Aktivismus?」『Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation』(Universitätsverlag Potsdam, 2020)

²² 注21参照。

目標を達成しているのは6%程度にとどまっている一方で、問題に対する社会的な注目を集めたこと、キャンペーンの仲間を獲得したこと等をもって全体として成功という評価をする例が見られ、「請願が成功につながることはまれだが、その経験はしばしばポジティブなものになる」と表現されている。社会的な注目を集めたと評価する利用者の割合はopenPetitionでは54%、Change.orgでは33%であり、社会的な注目を集め、議論の場に乗せることは一つの成功と言えよう。

ただし、同割合は連邦請願委員会では8%にとどまる。委員会は広報資料等を通じ、一貫して数にとらわれない姿勢を強く打ち出している。「どのような場合でも、世間の脚光を浴びることのない個人の請願には、人気のある公共の請願と同じ程度の注意と配慮が与えられることが保証されなければなりません。」など、請願権が基本権の一つとして尊重され、請願者の人数によって扱いが変わるものではないと強調されている。

しかし、この方針は、少数派の意向の尊重²³までも意味するものではない。与党が一定以上の内容は受け入れないことは本会議報告でも指摘され、実際にも連邦政府への施策の見直しを強く求める例は数少ない。この点、広報パンフレット20頁は以下のように述べる。

請願者は、請願委員会を市民の権威と見誤ったり、国民の代表者に過大な期待をかけたりはいけません。民主主義の仕組みは、国民が選挙で、どの政党が主に今後の政治を形成すべきかを定めることです。したがって、請願委員会が、選挙で多数派ではなかった望ましい政治的概念を実施することによって、選挙結果を修正することを期待してはならないのです。

請願内容は外交政策から身近な不都合まで広範多岐にわたっているが、高いレベルの政策の変更要求に対応するというよりも、生活に密着したレベルの問題解決、まさに運用レベルの不都合の解決を現実的に目指すことが請願委員会の原点のように思われる。

請願委員会はコロナ禍でも活動を止めることなく、かえって現場視察におけるドローンの活用等、知恵を絞った精力的な取組を展開してきた。

今後の動向が注目されるところである。

【主要参考文献】

本文で引用したもののほか、Deutscher Bundestag『Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2021』(2021年活動報告予備版)(2022.6)、『Im Dienst der Bürger Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2021』(2020年活動報告、製本版)(2021.2)

Carolin Kahlisch, Britta Oertel,『Petitionen an den Deutschen Bundestag-Bekanntheit und Nutzung』(Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 2020.11)

(いわたみ ゆうこ)

²³ドイツは、闘う民主制に加え野党が主導できる少数者調査権で知られ、少数派であっても一定の割合を持つ者の意向がある程度尊重されている。