

# ノルトライン＝ヴェストファーレン州（ドイツ） における異議審査手続の撤廃

恩 地 紀代子

## 【目次】

はじめに

- 一 異議審査請求前置の原則
- 二 異議審査前置手続への批判
- 三 モデル地域に限定した異議審査前置手続の試験的停止
  - (一) 試験的停止
  - (二) 試験的停止対象法領域の拡大
- 四 モデル地域限定でなされた試験規定の州全域への拡大
  - (一) 第一次拡大
  - (二) 第二次拡大

(三) 異議審査の管轄庁

五 異議審査前置手続の撤廃

(一) 動機

(二) 基準

おわりに

はじめに

行政法の分野で、取消訴訟と不服申立の関係をめぐる問題の一つに、行政行為に対し取消訴訟と不服申立のどちらをなすべきかという問題がある。いずれも国民が行政行為について苦情を申し立て、そのやり直しを求める権利を行使する制度であるが、取消訴訟は裁判所に申し立てるものであるのに対し、不服申立は行政庁に申し立てるものであるところに違いがある。

この点、日本では、行政事件訴訟法が、どちらを選択してもよいという自由選択主義を採用している（八条一項本文）。つまり、最初に不服申立をしてもよいし、直ちに取消訴訟を提起してもよい。これに対して、ドイツでは、連邦行政裁判所法（VwGO）が、不服申立前置主義を採用している（ドイツ法については、一般に、「異議審査」(Widerspruch)の翻訳語が当てられているので、以下、この語を用いる)。つまり、取消訴訟に先立つて異議審査請求をすることが義務付けられる（六八条一項）。したがって、もし異議審査請求を行わずに直ちに取消訴訟を提起すれば、それは不適法な訴えとして、却下されることになる。

と、従来は、右のように、日本とドイツの制度の相違が語られてきた。しかし、近年、ドイツにおいても、異

議審査請求前置を原則としながらも、改正法の例外規定を積極的に活用することによって、実質的に、異議審査手続の前置強制を撤廃する動きがある。以下では、ドイツ（正確には、ドイツ連邦共和国）一六州のうち、人口が多く、経済の中心地である、ノルトライン＝ヴェストファーレン州（図1）<sup>①</sup>における異議審査前置手続の撤廃をめぐる動きについてみていくことにする。<sup>②</sup>

### 一 異議審査請求前置の原則

ドイツでは、連邦行政裁判所法が、異議審査請求前置の原則について、六八条一項一文で、「取消訴訟を提起するには、あらかじめ前置手続において、行政行為の適法性および合目的性が審査されなければならない。」と規定している。異議審査請求前置制度には、<sup>①</sup>行政の自己統制、<sup>②</sup>国民の権利保護、<sup>③</sup>裁判所の負担軽減が期待されている。<sup>④</sup>

本稿は、連邦行政裁判所法・第六次改正法と関連する。第六次改正法は、一九九七年一月一日に発効している。

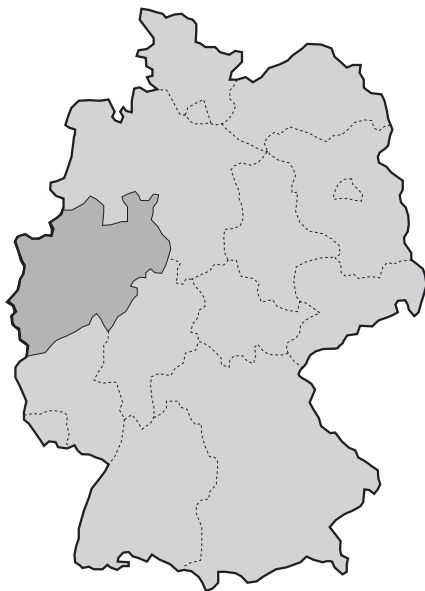


図1 ノルトライン＝ヴェストファーレン州 ■

連邦の立法者が、第六次改正にあたって目論んだのは、「計画手続・許認可手続の迅速化 (die Beschleunigung von Planungsverfahren und Genehmigungsverfahren)」である。<sup>(5)</sup> 連邦の立法者の見解によれば、それらが、国民の権利をよりよく保護し、ドイツの経済的地位を強くする。<sup>(6)</sup>

第六次法改正の折り、異議審査請求前置原則の例外 (Ausnahmen) を定める六八条一項二文が改められた。新しい規定では、「法律がその旨を定めてくるとき (wenn ein Gesetz dies bestimmt) には、この審査を要しなご」とされている。<sup>(7)</sup> そして、この新しい規定 (解放条項) こそが、ドイツの各州の立法者に、異議審査請求前置原則の例外を定める可能性を開いたのである。

なお念のため付言すれば、先述の通り、ドイツ連邦共和国は一六州から構成される連邦国家である。各州は、(日本の都道府県とは異なり) 単に法人格を持つ地方公共団体ではなく、それぞれ主権をもち、独自の州憲法、州議会、州政府、州裁判所を有する。各州の権能は、立法・行政・司法に分割され、そのうち立法権は州議会に属する。<sup>(8)</sup>

## 二 異議審査前置手続への批判

異議審査手続は、行政行為の適法性・合目的性を、行政庁が事後審査 (Nachprüfung) する手続である。先述のとおり、連邦行政裁判所法六八条一項二文の改正によって、各州には、連邦法が取消訴訟に先立って行なうことを要求している異議審査を、地域で独自に除外する可能性が開かれた。<sup>(9)</sup>

異議審査 (行政庁による事後審査) は、行政法の多くの領域で、手続の不必要な遅延を招くだけのものと批判されている。とりわけ、この批判を強く浴びるのは、慎重かつ詳細に事実や法律状況を審査したうえで行政行為

がなされる法領域である。つまり、そのような法領域では、異議審査手続を実施したところで、行政庁が新しい認識に基づいて判断を変更することは期待できず、行政の自己統制に資することもなければ、国民の権利保護に資することもないと、批判されるのである。

そうして今や、例外を定めることを認める新しい規定をよりどころに、異議審査手続を縮小・撤廃する州法が制定されている。

### 二 モデル地域に限定した異議審査前置手続の試験的停止

#### (一) 試験的停止

ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者も、改正法の新しい例外規定を活用した。彼らは、まず第一に、地域限定法を制定した。それは、東ヴェストファーレン＝リッペ・モデル地域行政負担軽減法 (BAG OWL)<sup>(10)</sup> や、二〇〇四年三月十六日に公布された州法である。この州法が、東ヴェストファーレン＝リッペ地方 (デトモルト行政区、Regierungsbezirk Detmold<sup>(11)</sup>、図2) に地域を限定して、試験的に、二〇〇四年四月一日以降二〇〇七年三月三十一日までの間になされる行政行為

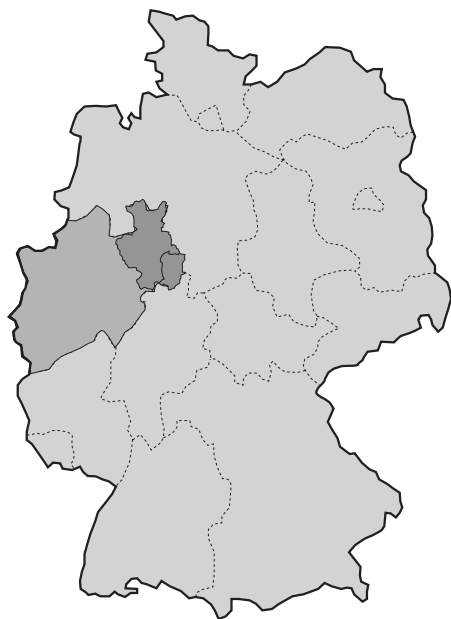


図2 モデル地域 ■

について、営業法、労働保護法、機械安全法<sup>(12)</sup>、労働時間法<sup>(13)</sup>、企業医・安全技師その他労働安全のための専門家に  
関する法の領域<sup>(14)</sup>において、異議審査請求前置の手続を停止した。

東ヴェストファーレン＝リッペ・モデル地域行政負担軽減法の草案からは、異議審査前置手続がその機能を  
充分發揮していないと疑われていたことがわかる。例えば、営業法 (Gewerberecht) や労働保護法 (Arbeits-  
schutzrecht)<sup>(15)</sup>の領域では、行政庁は高度な専門知識 (Kompetenz) に基づいて決定を下しており<sup>(16)</sup>、異議審査で救  
済される割合は低く、①行政の自己統制機能についても、②国民の権利保護機能についても、非常に強く(むしろ  
完全に)疑問視されるとし、これらの領域における異議審査前置手続の実施は正当化できず、手続の不必要な  
遅延を招くものとみなされている。そして、草案は、(残る一つの機能である)③裁判所の負担軽減機能の問題  
については、モデル地域における試験の範囲で明らかになるであろうとし、試験は地域を限定して実施するので、  
行政裁判所<sup>(17)</sup>への営業法・労働法など対象法にかかる訴訟が過度に増加する恐れはないとしていた<sup>(18)</sup>。

## (二) 試験的停止対象法領域の拡大

次に、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者は、その補充法規 (Ergänzungsgesetz OWL)<sup>(19)</sup>を定め、  
二〇〇五年五月三日、異議審査前置手続を不要とする法領域を拡大させた。これにより、モデル地域 (デトモル  
ト行政管区) では、レストラン法<sup>(20)</sup>、建築監督庁・建築許可庁の決定の領域においても、東ヴェストファーレン＝  
リッペ・モデル地域行政負担軽減法の有効期間中、異議審査前置手続が不要となった。

草案は、建築法の領域<sup>(21)</sup>でも、異議審査前置手続の停止によって、(建築許可などの)手続にかかる時間が著し  
く短縮されるだろうと述べ<sup>(22)</sup>、さらに異議審査前置手続の廃止 (Wegfall)<sup>(23)</sup>によって、第三者の基本権を侵害する

ことなく手続の時間を短縮できるかどうかの確認ができるとしている。そして、建築法の領域においても、先行試行中の営業法・労働法の領域と同様、裁判所の負担軽減機能の問題は、モデル地域における試験で明らかになる<sup>(24)</sup>としていた。

#### 四 モデル地域限定でなされた試験規定の州全域への拡大

##### (一) 第一次拡大

ノルトライン＝ヴェストファーレン州の人々は、モデル地域限定で行なわれた右実験の結果をふまえて、例外規定を州全域に拡大するか否かが決定されるものと考えていたようである。ところが、まだ実験が終わらないうちに、地域限定の実験の評価を終えたわけでもないのに（後出）、二〇〇七年三月三〇日、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、再び、期間を二〇一〇年二月三十一日までに限定して、ノルトライン＝ヴェストファーレン州・第一次行政負担軽減法（BAG）<sup>(25)</sup>によって、例外規定が州全域へ拡大された。

この点、もし、モデル地域（デトモルト行政区）での試験期間中に、異議審査前置手続を不要とする当該措置が正当と総括評価されたのであれば、試験規定は価値を認められたことになる。しかし、州議会では、どのような判断に基づいて州全域への拡大を決定するに至ったのかという（異議審査前置手続が三つの機能のうち二つの機能を發揮していないという）より詳しい説明はなされなかった。そのため、野党は、その「性急な（vorschnell）」行為を批判した。もともと、それは、東ヴェストファーレン＝リッペ・モデル地域行政負担軽減法に相応の諸規定を州全域に拡大することに完全に反対するというのではなく、ただ、実証実験の結果を見極めたい<sup>(26)</sup>という批判であった。

## (二) 第二次拡大

右にひきつづき、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、二〇〇七年一月一日、ノルトライン＝ヴェストファーレン州・第二次行政負担軽減法 (BAG II)<sup>27)</sup> が発効し、異議審査前置の例外が再び拡大された。ただ、その規定もまだなお実験の性格であり、期間も、二〇一二年一〇月三十一日までに限定された。州の立法者は、この限時法の期間経過後に、同法の例外規定をどの範囲で恒久法に (in Dauerrecht) 引きつづかを決定するものとしていた。<sup>28)</sup>

右ノルトライン＝ヴェストファーレン州・第二次行政負担軽減法一条により、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、関連諸法令の改正がなされた。異議審査前置手続に関する重要な新設規定は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州・行政裁判所法改正法六条・七条、公務員法一七九 a 条に見いだされる。そして、行政裁判所法改正法六条・七条の規定は、その後二〇一〇年一月二六日に発効したノルトライン＝ヴェストファーレン州・司法に関する法 (JustG NRW)<sup>29)</sup> に引き継がれた。以下、その内容をみよ。

ノルトライン＝ヴェストファーレン州・司法に関する法は、異議審査前置手続の不要・要について、原則・例外の体系で規格化している。同法一〇条一項は、(連邦行政裁判所法とは逆の形式になるが)、当該行政行為が二〇〇七年一月一日以降二〇一五年二月三十一日までの間になされるものであれば、取消訴訟に先立って異議審査請求を行なう必要はないという原則を規定している。そのうえで、同条二項一文が、次の(1)～(5)をこの原則から除外し、異議審査手続を経ることを求めている。

- (1) 一 つめの例外は、連邦法・EU法が異議審査請求前置を規定している場合である(一一〇条二項一文一号)。



これは、上位法令が下位法令に優先するという形式的効力の原理に基づく。

(2) 二つめの例外は、職業の領域において成績評価に基づいてなされる決定の場合である（一一〇条二項一文二号）。これについては、すでに連邦憲法裁判所<sup>30)</sup>が、裁判所の審査能力の限界を踏まえて、基本権である職業の自由が有効に保護されるように法律によって裁判以外の場で最終成績に対して異議を申し立てる権利を与えなければならぬ旨を判示していた。ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者は、異議審査手続を存置することによって、この要求に応じた。

(3) 三つ目の例外は、学校法（Schulrecht）の領域で学校によりなされる決定である（一一〇条二項一文三a号）。教育助成法に基づく決定についても、教育支援事務所や学生援護会<sup>32)</sup>によって行なわれる場合は同様である。ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者は、それらは、通常、行政法をよく知らない職員によってなされるので、異議審査手続を存置することが妥当と考えた。<sup>33)</sup>そのため、異議審査は、行政法に通暁しているものと思われる上級行政庁によって行なわれる（後出）。

(4) 四つめの例外は、公共放送局である西部ドイツ放送（WDR）・ドイツ公共放送（ARD）・第二ドイツテレビ（ZDF）・ドイツラジオ負担サービス（Deutschlandradio Beitragsservice）によってなされる決定である（一一〇条二項一文四号）<sup>34)</sup>。公共放送の領域における異議審査の存置については、立法者たちが、様々な視点から、賛成の意見を述べている。例えば、①ノルトライン＝ヴェストファーレン州としては、この領域で異議審査手続を撤廃したところで、異議審査にかかる費用は、どのみち州によって賄われるのではなく、放送受信料（Rundfunkgebühren）<sup>35)</sup>の徴収によって賄われるのだから、全くコストの削減が期待できないこと、②他州の経験を引き合いに、ニーダーザクセン州では、この領域で、異議審査前置手続を撤廃したところ、北ドイツ放送

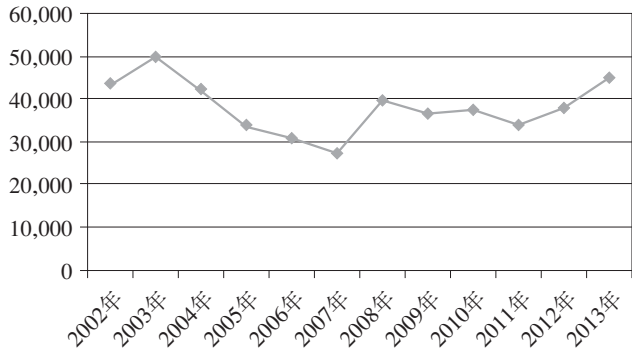
(NDR)<sup>37</sup> にかかる訴訟が飛躍的に増大したため、二〇〇五年に、異議審査制度を再導入していること、などを賛成の理由に挙げている。

(5) 五つめの例外は、一見すると重要そうなものである。それは、他者への授益的行政行為に対してその行政手続に關与していなかった第三者が取消訴訟を提起しようとする場合には、それに先立って異議審査請求をしなければならないというものである(一一〇条三項一文)。これは、行政行為を行なう際に、その第三者の利益が考慮されていないという事実に基づいて、異議審査手続の枠内で、当該第三者の権利保護を補完する。ただ、この例外には、そのまた例外がある(左の広範なカタログ規定による。同項二文)。

つまり、ノルトライン＝ヴェストファーレン州・司法に關する法一一〇条三項一文は、例外的に、第三者負担的行政行為に關する取消訴訟について、異議審査前置手続を経るべき旨を規定するものの、同項二文が掲げる次の広範な領域カタログ規定に該当する場合には、この例外がひっくり返り、異議審査前置手続を要しないとする原則に戻る。

先にみたように(四(一))、異議審査前置手続不要原則を定めた同法一一〇条一項の土台として、ノルトライン＝ヴェストファーレン州・第一次行政負担軽減法(BAGI)のカタログ規定がある。それは、労働保護法、営

ノルトライン＝ヴェストファーレン州  
行政裁判所 新受件数の推移



Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.4, (2002-2014)

業法、機械安全法、労働時間法、企業医・安全技師その他労働安全のための専門家に関する法、レストラン法、建築監督庁・建築許可庁の決定の領域において、異議審査前置手続を不要とする内容の試験規定であった。司法に関する法一〇条三項二文は、これに、行政管区（Bezirksregierung）<sup>38</sup>によって発せられた行政行為を新たに加えたカタログ規定である。つまり、第三者負担的行政行為（一一〇条三項一文）であっても、それが、右の広範なカタログ行為に該当する場合には、異議審査手続は不要となる。

結局のところ、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、二〇〇七年一月一日にノルトライン＝ヴェストファーレン州・第二次行政負担軽減法（BAG II）が発効して以降、ほとんどの領域における行政行為が、異議審査請求前置から解放されることになった。<sup>39</sup>

### （三）異議審査の管轄庁

ノルトライン＝ヴェストファーレン州・第二次行政負担軽減法の発効後もなお異議審査前置の実施が必要であるわずかな領域についても、上級行政庁による再審査は広範に制限された。<sup>40</sup>一般論として、国民が行政庁に対して行政行為の再審査を求めるにあたって、当該行為を行なった行政庁（原処分庁）とそれとは別の行政庁とを比べた場合、後者の方が頼りになる。そのため、連邦の立法者は、異議審査決定は、原則として直近上級行政庁（nächsthöhere Behörde）が行なうものとしている（連邦行政裁判所法七三条一項二文一号）。しかし、これもまた法律により例外を規定することが可能であり、<sup>41</sup>ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者は、手続の迅速化（連邦行政裁判所法第六次改正の目論見）を実現するために、直近上級行政庁ではなく、原処分庁（Ausgangsbehörde）が、異議審査を行なうものとした（ノルトライン＝ヴェストファーレン州・司法に関する

法一一一条)。

異議審査の管轄に関する重大な例外は、学校法 (Schulrecht) の領域で学校によりなされる決定である (前出)。この領域では、直近上級行政庁が異議審査を行なう。なぜなら、学校法の領域で異議審査が存置されたのは、行政法をよく知らない学校の職員によって行なわれた決定について、行政法に通暁しているものと思われる直近上級行政庁 (州教育局・行政管区) による再審査を可能にするという意義を有するからである。<sup>(42)</sup>

## 五 異議審査前置手続の撤廃

### (一) 動機

ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者のこうした判断の中心的な動機は、手続を迅速化するために、不必要な諸規定を撤廃することによって行政の負担を軽減することである。重要なことに集中できるようにすれば、行政庁は、より能率的に、活動できると考えたわけである。

### (二) 基準

ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者は、異議審査前置手続がその機能を果たしていないとの論証によって、モデル地域限定法 (東ヴェストファーレン＝リッペ・モデル地域行政負担軽減法) の試験規定を、同地域における試験結果の評価を待たずに (前出)、ノルトライン＝ヴェストファーレン州全域に拡大した。州全域への拡大を規定したノルトライン＝ヴェストファーレン州・行政負担軽減法の草案には、立法理由として、異議審査前置手続が、行政の自己統制機能を実現していないだけでなく、それと同程度に、裁判所の負担軽減機能

を実現していないと記されている（ただし、国民の権利保護機能については、全く言及されていない<sup>43</sup>）。

おわりに

以上、ノルトライン＝ヴェストファーレン州（ドイツ）における異議審査前置手続の撤廃をめぐる動きをみてきた。原則と例外の逆転現象が生じていることがわかる。

ちなみに、日本では、はじめに触れたように不服申立前置主義を採用していない。行政事件訴訟法は、自由選択主義を採用しており（原則）、例外的に、個別法で規定すれば、審査請求前置となる（八条一項）。この点、かつては、個別法に前置主義を定める例が多く、原則と例外が逆転しているとの批判もあつて、日本の立法者は、二〇一四年、行政不服審査法改正の折りに、個別法の前置主義を廃止・縮小する改正を行なった。現在では、原則通り、不服申立前置主義は例外的（限定的）な存在である<sup>44</sup>。

これに対して、ドイツでは、連邦行政裁判所法が、異議審査請求前置主義を採用しており（原則）、例外的に、個別法（連邦法または州法）で規定すれば、異議審査の前置が不要となる。ノルトライン＝ヴェストファーレン州が、個別法（州法）に規定することによって、異議審査前置手続を広範に撤廃し、連法行政裁判所法が定める異議審査請求前置の原則を破壊ないし放棄している事実は意味深である。もともと、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の立法者が、異議審査前置手続を広範に撤廃したのは、別段連邦への反骨精神が旺盛というわけではなく、むしろ、連邦の立法者の意思と呼応している。なぜなら、連邦の立法者は、連邦行政裁判所法第六次改正の折り、六八条一項二文の改正について、「異議審査前置手続は、その機能を十分に発揮しておらず、不必要な手続遅延を意味する」と言及しているからである。連邦行政裁判所法第六次改正法が個別法を用いて異議審査前置手続を

縮小・撤廃する可能性を開いたのは、計画手続・許認可手続の迅速化を達成するためである（既出<sup>45</sup>）。手続の迅速化を実現することで、ドイツの経済的地位の強化が期待された。そして、ノルトライン・ヴェストファーレン州は、ドイツ最強の経済州である（既出<sup>46</sup>）。連邦の立法者が例外規定の積極的な活用を巧みに誘導した法状態に関する右の言及と照らし合わせれば、ノルトライン・ヴェストファーレン州において、異議審査前置手続を実施しなければならぬ領域は殆どないという<sup>47</sup>。

同じく機能不全が指摘されてきた不服申立（異議審査）制度であるが、日本で、行政不服審査法改正にあたって、不服申立制度が国民の信頼を得るためにはどうすればよいか（例えば、行政の自己統制機能を実現するためには、連邦行政裁判所法第六次改正の際、異議審査制度の問題はむしろ、経済活動の国際化と激化のなかで、ドイツの国際的競争力を低下させないようにするためにどうすればよいかという見地から論議されている。つまり、行政庁の許認可手続に時間がかかることでドイツの経済競争力を損なうことがないように、（行政庁の間と金を費やし、スピードが特に重要な他の作業の能率を低下させてしまうような異議審査を一旦アンインストールすることで許認可）手続を迅速化するべきだと説くのである。

本稿でみたノルトライン・ヴェストファーレン州における異議審査前置手続の撤廃をめぐる動きは、一見、前置原則の破壊ないし放棄に挑戦しているようにみえる。ちなみに、かつて連邦行政裁判所法起草の際にも、ドイツの学者の間には、前置制度は（行政裁判所における）手続を遅らせる結果をもたらすにすぎないとし、反対する者が少なくなかった<sup>48</sup>。それでも、連邦の立法者は、連邦行政裁判所法に異議審査前置手続を存置することを決定した（一九六〇年<sup>49</sup>）。そして、現在も、連邦行政裁判所法は、異議審査請求前置主義の原則を維持している。

今日性と普遍性、要らなくて捨てるのであれば、それを顧みる必要もないのであるから、ドイツにおける立法者の基本的な見解は、前置制度は、全体としてやはり望ましいものであるということではあるまいか。<sup>(50)</sup>

- (1) ノルトライン＝ヴェストファーレン州は、ドイツ西北部に位置し、州都はデュッセルドルフである。ドイツ売上高上位五〇社のうち二四社が拠点を構え、中小・中堅企業も集積している。海外からの企業誘致にも積極的である。日本企業も、伊藤忠商事、丸紅、三菱商事、三井物産、住友商事、双日、キャノン、ニコン、ダイハツ工業などが、デュッセルドルフ近郊に進出している。
- (2) 以下の記述にあたっては、Caroline Zagajewski 'Das fakultative Widerspruchsverfahren' (2013) S22-30を参照した。
- (3) 行政裁判所においては、法律上の責問 (Rechtsfrage) のみを追求しうるのに対し、異議審査手続では、裁量の点 (Ermessenspunkt) においても再度の審査が認められている。
- (4) 行政庁に再度審査するよう強制することによって、行政裁判所の負担の軽減に貢献する。
- (5) と、「この目的に奉仕する行政裁判所の手続の簡素化・最適化」である。行政裁判所の手続の簡素化・最適化については、参照、恩地紀代子『ドイツ行政裁判手続の効率的運営』（南日本出版）。
- (6) DT-Drucks.13/3993.S1（一九九六年三月六日）。
- (7) 改正前は、異議審査手続を経ずに取消訴訟を提起することが許されるのは、「特別の場合について (für besondere Fälle)」のみであったが、今ではその文言は削除されている。
- (8) 基本法〔憲法〕七〇条一項は、基本法が連邦に付与している分野（外交、防衛、国籍、通貨、郵便など）以外の立法権を州に与える一方、三一条で州法に対する連邦法の優位を明確にしている。
- (9) 改正法の下では、連邦法または州法が規定すれば、前置手続は不要となる。連邦法または州法によって前置手続の審査範囲を適法性のみに制限することも可能である（法曹会『ドイツにおける行政裁判制度の研究』一〇九頁）。

異議審査の業務がなくなれば、行政庁はその分の時間と費用を別の業務にあてることができる。ちなみに、学説においては、州は、異議審査手続の前置強制を撤廃するだけでなく、異議審査手続を自由選択制にすることも、連邦行政裁判所法六八条一項二文一号により、許されるとする立場が多数を占めている。ただ、行政の負担は、異議審査手続が完全に撤廃された場合、完全になくなるのに比べ、選択制の場合は残ることになる。

(10) Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe vom 16.3.2004, GVBl. NRW 2004 S.134. Gesetz zum Bürokratieabbau は、非官僚主義化法と訳出されることもある(山田洋「行政不服審査制度の実効性」『行政法学の未来に向けて』五八二頁)。

(11) ノルトライン＝ヴェストファーレン州の最東部に位置する。

(12) Gerätesicherheitsgesetz

(13) Arbeitszeitgesetz

(14) Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit

(15) 正式名は、「職場の労働者の安全衛生を改善するための労働災害防止対策の実施に関する法律 (Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit)」で、事業者の労働安全衛生体制の構築についての責任をはじめ、広く労働安全衛生全般について規定している。

(16) 行政庁は、営業監視施設(その危険性のゆえに特別の監視を要する施設)の設置・建造・構築方法・材料・装備等が法定の要件に適合しているかどうかを検査する。

(17) ドイツの裁判権は、非常に専門化しており、五つの個別の管轄分野がある。つまり、通常裁判所、労働裁判所、行政裁判所、社会裁判所、税務裁判所である。行政裁判所は、行政法分野のすべての公法上の訴訟を担当する(ただし、憲法上の訴訟を除く)。行政裁判に関して、行政裁判所―高等行政裁判所―連邦行政裁判所の三審制が、とら



れている。最高裁判所にあたる連邦行政裁判所のみが連邦に所属し、それ以外の高等行政裁判所・行政裁判所は州の裁判所である。そのため、司法権についても、原則的には、州に帰属している。ノルトライン＝ヴェストファーレン州には、行政裁判所（第一審裁判所）が七つある。アーヘン行政裁判所（VG Aachen）、アーンヘルク行政裁判所（VG Aachen）、デュッセルドルフ行政裁判所（VG Düsseldorf）、ゲルゼンキルヘン行政裁判所（VG Gelsenkirchen）、ケルン行政裁判所（VG Köln）、ミンデン行政裁判所（VG Minden）、ミュンスター行政裁判所（VG Münster）である。東ヴェストファーレン＝リッペ地方の管轄は、ミンデン行政裁判所（VG Minden）なので、本稿に係る訴訟件数について、複数回にわたりメールで尋ねてみたが、返答はなかった。



図3 ミンデン行政裁判の管轄区域（同裁判所HP）

- (18) LT-Drucks.NRW 13/4586.S14.1100三年一月二日。
- (19) Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe, GVBl.NRW2005 S.484.
- (20) Gaststättenrecht
- (21) Bauaufsichtsbehörde
- (22) Baugenehmigungsbehörde
- (23) 連邦の立法者によれば、連邦行政裁判所法第六次改正の背景には、経済活動の国際化と激化の流れのなかで、行政庁の許認可に時間がかかることで、ドイツの国際的競争力が損なわれ、ドイツの経済力が低下することを危ぶむ政

治的圧力があつたという。力が低下することへの苛立ちと焦り、深き苦悶がにじみでる。

(24) ただ、レストラン法の領域における停止については、異議審査手続の機能の問題ではなく、先行する労働法・営業法領域における停止の結果であつた。レストラン法上の諸措置は、多くの場合、労働法・営業法に根拠をもつので、立法者にとっては、それらを整合させることが重要であつた(LT-Drucks.NRW 13.6477,Sl.3-14:1100五年一月一七日)。

(25) Erstes Gesetz zum Bürokratieabbau vom 13.März 2007,GVBl.NRW 2007 S.133

(26) Plenarprotokoll 14/56,S.6275

(27) Zweites Gesetz zum Bürokratieabbau vom 9.Okt 2007,GVBl.NRW 2007 S.393

(28) ノルトライン＝ヴェストファーレン州・第二次行政負担軽減法案は、「異議審査手続は、将来、もはや、ノルトライン＝ヴェストファーレン州・行政裁判所法とノルトライン＝ヴェストファーレン州・公務員法一七九 a 条二文に列記された場合〔職業の領域において成績評価に基づいて行なわれる措置など〕にしか実施されないだろう。異議審査の決定については、原則として、原処分庁が管轄する。この法律は、時限法として起草される。二〇一二年九月三〇日までには、どの範囲において、異議審査手続が永続的に取りやめになるかの決定がなされるだろう。」としてい  
 2 (LT-Drucks.NRW 14/4199,Sl.1100七年四月11日)。

(29) Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen vom 26.Jan. 2010, GVBl. NRW 2010 S.30.

(30) 連邦憲法裁判所は、基本法〔憲法〕の遵守を監視する機関である。国民は誰でも、国家によってその基本権を侵害されたと感じた場合、連邦憲法裁判所に異議を申し立てることができる。連邦憲法裁判所は、内政・外交に重要な意味をもち、世論の強い関心を呼ぶ問題も扱っている。ドイツ兵士が国連軍の活動に参加することが基本法と矛盾しないか等はその一例である(ドイツの実情研究会『ドイツの実情』一四八頁)。

(31) 連邦憲法裁判所一九九一年四月一七日決定(BVerfGE 84,34,45ff)。

- (32) 学生援護会 (Studentenwerk) は、奨学金などを通して学生をサポートしている。
- (33) LT-Drucks.NRW 14/4199,S8.1100七年四月三日。
- (34) ドイツでは、放送についての立法権限は、連邦にはなく、州にあるとされる。西部ドイツ放送は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州（ケルン）の公共放送局である。また、各州の放送局が集まり、ドイツ公共放送という組織を形成し、全国放送の番組を分担して編成する第一ドイツテレビを運営している。第二テレビはマインツにあり、テレビのみの放送局である。ドイツラジオは、コマーシャルの入らないチャンネルで、情報と文化に重点をおいた番組を流している（ドイツの実情研究会『ドイツの実情』三九四頁）。
- (35) 現・放送負担金。ドイツでは、主要財源として公共放送を支えてきた放送受信料 (Rundfunkgebühr) が、二〇一三年一月一日から、放送負担金 (Rundfunkbeitrag) に切り替えられた。パソコンやスマートフォンなどを使ったテレビ視聴が急増するなかで、受信機の有無にかかわらず全世界帯から一律に放送負担金を徴収することになった（齋藤純子「ドイツの新しい放送負担金制度」外国の立法二六二号四八頁）。
- (36) LT-Drucks.NRW 14/4199,S8.1100七年四月三日。
- (37) ニーダーザクセン州の公共放送局で、ハンブルグにある。戦後、ドイツでは、戦勝四カ国（アメリカ合衆国、イギリス、フランス、ソ連）による直接統治が実施されていたが、ニーダーザクセン州は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州と同様（後出）、イギリス軍占領地区であった。
- (38) 州は、州最上級庁（州の各省）・州上級庁・州中級庁・州下級庁を組織している。州上級庁は各省に直属し、州全域を管轄する。州中級庁は各省に直属するが、州の一部を管轄する（自治体国際化協会『ドイツ地方行政の概要』二六頁）。行政区画は、州の総務省 (Ministerium für Inneres und Kommunales) の中級庁として、法律で他の行政庁の管轄と規定された以外の全ての分野の行政を担当する。また、州下級庁の監督庁でもある。ノルトライン＝ヴェストファーレン州には、既出のデトモルトの他、デュッセルドルフ、ケルン、ミュンスター、アーンスベルクの五つの

行政区がある。デトモルト行政区は、例えば、環境にとって特に重要な施設（発電所など）を監督している（Bezirksregierung Detmold HP）。行政区の行政行為に異議審査が不要とされた理由は、それが、行政庁による事後審査を必要としないほど特別高度な正当性保証を伴うからとされる。ただし、病院の計画・融資領域は除かれる。病院の計画・融資の領域が例外とされるのは、競合する病院経営者たちの権利を守るためである（LT-Drucks.NRW 14/199.S9.1.00七年四月二三日）。

(39) ノルトライン・ヴェストファーレン州が、州法（第二次行政負担軽減法）によって異議審査手続を広範に撤廃する権限を有するかどうかの検討の出発点は、基本法七二条・七四条にある。基本法七二条一項により、各州は、連邦がその立法権を行使しないあいだ、その限度においてのみ、競合的立法の範囲内で、立法の権限を有する。行政裁判所法の異議審査手続は、取消訴訟の訴訟要件なので、基本法七四条一項一号が列記する競合的立法権限（裁判手続）に含まれる。

(40) ノルトライン・ヴェストファーレン州は、イギリス占領下の一九四六年八月に統合されて成立した州である。占領下の各州法においては、不服申立に、様々の名称が付けられていたが、それは大きく異議申立と訴訟の二種にわかれる。異議申立は当該行政行為を行なった行政庁（原処分庁）に再審査を求めるものであり、訴訟は原処分庁と同じ系統の上級行政庁に再審査を求めるものである。イギリス占領地区の行政裁判所法においては、一般的には、行政行為を行なった行政庁への異議手続について規定し、上級行政庁は、法律が訴訟要件として上級行政庁へ訴願すべきことを規定している場合に、異議に代わる訴訟の裁決庁となった（最高裁判所事務総局『西ドイツ行政裁判所法について』九二頁）。

(41) 連邦行政裁判所法七三条一項二文一号によれば、異議審査決定は、原則として直近上級庁が行なうが、法律により例外を規定することが可能である。

(42) その他、学校が、本来の教育的任務に加えて、異議審査手続の経費を負担すべきでないとの理由もある（LT-

Drucks.NRW 14/4199.S10.1.100七年四月二三日）。

(43) 行政庁が異議に応じない場合又は異議審査請求人が異議審査庁の説明に満足しない場合、裁判所に訴訟が提起されることになる。「実際のところ、様々な行政分野において、異議審査前置手続は、裁判所の負担軽減機能・行政の自己統制機能を果たしておらず、そのため、訴訟手続の前に時間と費用がかかるにすぎない。異議審査手続の決定の管轄が直近上級庁とされていることも、とりわけ、行政の義務的事務（Pflichtaufgaben）の領域において、手続負担を招くにすぎないことが明らかになった（LT-Drucks.NRW 14/4199.S1.100七年四月二三日）」。

(44) 従前、前置を規定する個別法は九六法律であったところ、そのうち四七法律が前置を全部廃止し、全部存置されたのは二八法律である。例外的に存置されたのは、(1) 審査請求に一審代替性があり（高裁に提訴）、国民の手続負担の軽減が図られている場合（電波法、特許法など）、(2) 大量の審査請求があり、直ちに出訴されると裁判所の負担が大きくなると考えられる場合（国税通則法、国民年金法、労働者災害補償保険法など）、(3) 第三者機関が高度に専門技術的な判断を行なうこと等により、裁判所の負担が軽減されると考えられる場合（公害健康被害補償法、国家公務員法など）である。

(45) DT-Drucks.13/3993.S1（一九九六年三月六日）。

(46) ノルトライン＝ヴェストファーレン州・経済振興公社の代表取締役社長であるゲオルグ・K・ロエル氏は、グロバル市場においてはスピード感がなければ競争に打ち勝つことはできない（日本では医療機器の認証に時間がかかるため、最先端の技術を駆使し人のために役立つ画期的な製品を販売しようとしても、競争に敗れて先に海外のマーケットを占有されてしまう）と述べる（WEDGE Infinity 二〇一六年一月二日）。

(47) Caroline Zagajewski 'Das fakultative Widerspruchsverfahren' (2013).S30.

(48) 高橋克己『西ドイツ行政裁判所法について』（最高裁判所事務総局）八七頁。

(49) ここで存置というのは、すでに、戦後のドイツでは、ノルトライン＝ヴェストファーレン州を含むイギリス占領

地区、その他アメリカ占領地区において、異議審査前置主義が採用されていたからである。それらの地区において、前置制度は、救済の実効性が低い点、国民の側も行政庁の側も長期にわたって争訟手続に煩わされることとなる点において若干の批判を受けながら、それでも、裁判所の負担を軽減する点において、おおむね歓迎すべきものとされ、採用されていない地方においても、実務家は、いずれかといえば、前置制度の採用が望ましいという意見であったという（白石健三「ドイツの行政裁判について」法曹時報九卷一一号三一頁）。

(50) 本稿は、日本学術振興会科学研究費助成金（基盤研究B、研究課題番号26301010）の助成による研究成果の一部である。