

ドイツ・ラインラントプファルツ州 法律委員会の異議審査手続

恩 地 紀代子

Ⅰ はじめに

日本では、平成26年（2014年）に行政不服審査法が改正された。行政不服審査とは、国民が行政の行為について行政機関に苦情を申し立て、そのやり直しを求める権利を行使する制度である。改正法には、新しく、審理員による審理の制度が導入された。これは、改正法の目玉の1つとされている（後出Ⅱ）。筆者は、平成28年夏に行なわれたドイツ行政職員へのヒアリングにおいて、ラインラントプファルツ州の司法省の職員が、「わが州には、法律委員会制度があり、それは、日本の改正法に導入された二段階の不服審査制度のうち、第一段階の審査〔審理員による審理〕ととてもよく似ている（sehr ähnlich）。」と発言するのを耳にした⁽¹⁾。いわゆるリップ・サービスである。ラインラントプファルツ州の法律委員会制度は、伝統のあるもので、今やドイツのほとんどの州が不服審査制度を撤廃・縮小しているなか、強固に維持されている稀な例である。対して、日本の新しい制度は、まだ始まったばかりのいかにも心細いものである。そこで、本稿では、上記ヒアリングにおけるドイツ行政

(1) 司法省公法部・リーフラー氏（Abteilung öffentliches Recht, Herr Christian Riefler）発言（平成28年9月13日）。

職員の発言も踏まえ、ドイツ・ラインラントプファルツ州の法律委員会制度の概要とその評価を紹介・考察し、比較された日本の新しい審理員制度にとって何らかの参考になればと考える。なお、以下、日本の不服審査を審査請求と、ドイツの不服審査を異議審査請求と、用語を使い分ける。

II 日本の新しい審理員審理制度

日本の新しい行政不服審査制度は、二段階の審理方式を採っている。つまり、審理員による審理と行政不服審査会による審査である。

ここでは、前記Iの司法省職員のコメントを踏まえ、第一段階の審理員制度にフォーカスする。第一段階は、審査請求人が審査請求書を審査庁に提出することで始まる。通常、審査庁は、処分庁に上級庁がある場合は最上級庁、処分庁に上級庁がない場合は当該処分庁である。そのあとの流れは、次のとおりである。①まず、審査庁は、「審査庁に所属する職員」の中から審理員を指名する。これは、審理員が、審査庁の補助機関として位置づけられているためである。ただし、審理手続の公正を確保するため、審査請求の対象となっている処分に関与した職員を審理員に指名することはできない（9条2項1号）。実務上、審理員に指名される職員は、総務部門の課長・課長補佐級の者が多いが、弁護士を任期付公務員または非常勤公務員として任用し、審理員に指名する方法も考えられる⁽²⁾。②次に、審理員は、原則として、前出の審査請求書、処分庁から提出される弁明書（審査請求人の主張に対する弁明を記載した書面）、それに対する審査請求人の反論書（弁明書に記載された事項に対する反論を記載した書面）などのやりとりといった書面手続によって審理を行なう。なお、審査請求に対する判定行為である裁決の権限は審査

(2) この点を調査するものとして、参照、佐藤英世「日本の地方自治体における不服審査体制と法律専門家」（高橋明男編『法治主義を超えて』大阪大学出版会、2018年、222頁）。

ドイツ・ラインラントプファルツ州法律委員会の異議審査手続

庁に帰属するが、審理員は、個々の事件に関する審理手続については、審査庁の指揮を受けることなく、自らの名において、審理を行なう。また、1つの審査請求について審理を担当する審理員は1人に限定されておらず、複数の審理員による審理も、法令上可能である。管理職級の職員と専門的知識をもつ職員とを組み合わせる方法も考えられている。

さて、審査請求においては、上記のように、書面審理が原則であるが、改正法は、審査請求人の「申立があった場合」には、審理員は、口頭で審査請求にかかる事件に関する意見を述べる機会を与えなければならないと規定している（31条1項）。審査請求人の手続保障の水準を向上させ、審理の充実を図るためである。そして、この口頭意見陳述は、審理員が、処分庁を招集して行なうものとされている。審理員・審査請求人・行政庁が一堂に会することとなり、審査請求人は、このとき、審理員の許可を得て、処分庁に対して質問をすることができる。

③最後に、審理員は、必要な審理を終えたと認めるとき、審理手続を終了し、審理員意見書（審査庁がすべき裁決に関する意見書）を作成して、審査庁に提出する。これで第一段階は終了である。そのあとは、第二段階の行政不服審査会による審査の場面に移り、両段階を経て、審査庁が裁決を下す。

つまり、審査請求の第一段階では、①審査庁に所属する職員で、審査請求の対象となっている処分に関与していない、おおそ課長級の者が、審査庁から審理員に指名され、審査請求の審理を行なう。②審理は、原則として書面によるが、審査請求人から申立があった場合には、審理員は、申立をした者に対し、口頭意見陳述の機会を与えなければならない。その際、口頭意見陳述の場には、処分庁も招集され、審理は、審理員の前で、審査請求人と処分庁が対峙する対審的な構造で行なわれる。

III ドイツ・ラインラントプファルツ州の法律委員会制度

ドイツの異議審査請求は、上級庁による審査が基本であるが、例外的に、委員会による審査制度が採られている場合がある。ラインラントプファルツ州の法律委員会制度は、その例である。

ラインラントプファルツ州には、郡法律委員会 (Kreisrechtsausschuss) がある。郡庁の決定に対する異議審査請求は、州の行政裁判所法施行法 (AGVwGO) に基づき、郡法律委員会であつかわれる。郡法律委員会は、委員長 1 名 (ein Vorsitzender) と陪席 2 名 (zwei Beisitzer) で構成される。委員長は、郡長 (Landrat) である。陪席は、郡議会 (Kreistag) により選出された普通の市民 (Bürger) である。①まず、ラインラントプファルツ州行政裁判所法施行法は、「郡長が、法律委員会の委員長をつとめる」旨を定めると同時に、「郡長は、裁判官の職につく資格を有する公務員 (Beamten mit der Befähigung zum Richteramt) に、法律委員会の委員長の権限を委譲することができる」旨を定めている (8 条)。つまり、委員長の権限を実際に行使するのは、郡庁で働いている公務員のうち「裁判官の職につく資格」を有する者である。ちなみに、「裁判官の職につく資格」というのは、まぎらわしい表現だが、ドイツの法曹養成制度でゴールに到達した者を意味する。ドイツでは、2つの国家試験に合格すると、「裁判官の職につく資格」を得る。この資格を得た者は、「完全に有資格」の法曹 (Volljurist) と呼ばれる。例えば、ドイツ人が、「わたしは弁護士になる。」、「わたしは裁判官になる。」、「わたしは検察官になる。」、「わたしは公務員になる。」などと言うと、まるで法曹職に階層があるような印象を受けるが、ドイツでは、「裁判官の職につく資格」を認める試験に合格した者は、それらすべての法曹職につく資格を持つ。つまり、そのような制度を背景として、郡法律委員会の委員長は、「裁判官の職につく資格のある者」(弁護士・裁判官・検察官と同一の養成課程をクリアした公務員) がつとめるという仕組み

ドイツ・ラインラントプファルツ州法律委員会の異議審査手続

になっている。実務上、委員長には、異議審査請求の対象となっている処分を行なったのとは別の部局の長（Dezernent）などがあてられる。⁽³⁾

②次に、かかる資格を有する委員長は、郡議会により郡住民のなかから選出された普通の市民である陪審2名とともに、法律委員会（合議体）を構成する。そして、法律委員会は、机上の書類審査ではなく、裁判類似の手続によって審理を行なう。つまり、委員長が、異議審査請求人・処分庁を招集し、みなが一室に会する。それは、形式的な意味で裁判ではないが、その雰囲気や進行の様子は、法廷とよく似ている。ラインラントプファルツ州の法律委員会の委員長は、完全な独立性が担保されており、行政庁の役職者から指示を受けることはない。法規以外の何ものにも拘束されずに、法律の素人である2名の陪席とともに、異議審査請求案件について、決定を下す。委員会の構成は、委員長の数（1名）を陪席の数（2名）が上回っているため、ときには、2名の陪席の意見が一致して、委員長の意見が通らないこともありうる。実際に、そのようなことも起きている。しかし、通常は、裁判官の職につく資格を有する委員長は、当然、そうでない陪席と比較して法的知識にたけているので、意見を通すことが多い。法律委員会の審理では、あらかじめ、異議審査請求の対象となっている処分の意味が説明され、異議審査請求人の主張が法的に通用しないことが説明される。③最後に、審理で当事者の意見を聴いたあと、委員長と2名の陪審とで構成される委員会が、異議審査決定を下す。

つまり、ドイツ・ラインラントプファルツ州の郡法律委員会では、①郡庁に所属する職員で、審査請求の対象となっている処分に関与していない、裁判官の職につく資格を有する職員が、郡長から委員長の権限を委譲され、法律の素人である陪審2名とともに、異議審査請求の審理

(3) Hans-Josef Roth, “Das Widerspruchsverfahren aus der Sicht der Kreis- und Stadtrechtsausschüsse” in Jan Ziekow, “Das Widerspruchsverfahren in Rheinland-Pfalz” S 27

を行なう。②審理は、法律家である委員長が準備をして、あらかじめ、陪席2名に、これは法的観点からこうであるなどと説明したあとに行なわれる。審理は、審査請求人・処分庁が招集されて一堂に会し、異議審査請求人は自分の考えを述べることができ、処分庁ももう一度事情を説明することができる。

Ⅳ 法律委員会制度に対するラインラントプファルツ州職員の 評価

ドイツ・ラインラントプファルツ州の法律委員会制度は、前出Ⅰのヒアリングでは、同州の職員らから、以下のように、肯定的に評価されている。彼らはみな、前記の「裁判官の職につく資格」を有し、法律委員会の委員長の経験をもつ人物である。

まず、ゲルマースハイム郡庁職員は、「法律委員会の審理は市民目線で説明され、わかりやすい。異議審査請求人である市民は、法律家だけでなく法の素人の理解も反映して決定がなされているという感覚を得ることで、決定を受け入れやすくなる。市民に近い制度で、非常に肯定的に受け入れられている。」⁽⁴⁾と評価する。また、内務省の職員は、「郡庁の建築許可に対する異議審査請求など、つまらない案件で行政裁判所をわずらわせるのは、本来、不当な要求である。行政が、事案について市民ともう一度、理性的に話し合い、市民に行政決定の意味を説明し、なぜ彼の異議審査請求に成功の見込みがないかを伝えればよいはずである。これは、非常に手間のかかる手続だが、机上で事務的に処理し、市民との話し合いをもたない他の州に比べて、わがラインラントプファルツ州は、そのあとに裁判所へ出訴される件数の割合がかなり低い。法律委員会による異議審査請求手続は、行政裁判所という司法の手に委ねる前の行政

(4) ゲルマースハイム郡庁助役・ゼーフエルト氏 (Erster Kreisbeordneter, Herr Dietmar Seefeldt) 発言 (平成28年9月16日)。

ドイツ・ラインラントプファルツ州法律委員会の異議審査手続

の自己統制という極めて重要な手続である。」⁽⁵⁾と、許認可事務をあつかう南部事務所職員は、「異議審査請求手続のなかで、審査請求人の気持ちや和やかになることがよくある。例えば、誤解であったとか、幾分わかりあえたというような感じだ。それが、法律委員会による異議審査請求手続の利点である。」⁽⁶⁾と、前出Iの司法省職員は、「異議審査手続が、しかるべき資格のある者によって責任をもって行なわれるのであれば、わたしたち行政で紛争をおさめられる。裁判所の手続は、通常、行政の手続よりも長くかかるので、異議審査手続の機会は、有意義なことである。」と評価する。その他、上記ゲルマースハイム郡庁職員は、ドイツの国家的政策に関連する行政決定に対する異議審査請求についても郡法律事務所で審理をした、と誇らしげに語ってくれた。

V おわりに

このようにみてくると、ドイツのラインラントプファルツ州の法律委員会制度と日本の新しい審理員審理制度は、いずれも、審理担当者・不服申立人・処分庁の三者構造で、口頭審理を行なうもので、確かに印象として似た面もあるが、それらを、同じレベルで語ることはなかなか難しい。

ドイツ・ラインラントプファルツ州の法律委員会制度は、①委員長〔審理担当者〕の適格要件として、「裁判官の職につく資格を有する者」であることが規定されている。これに対し、日本の新しい制度では、審理員〔審理担当者〕の適格要件としてそれに相当する規定はない。旧法下で、不服申立の対象となっている処分を行なった職員本人が審理手続

(5) 内務省自治体部局長代行・シュツーベンラオホ氏 (Stellvertretender Abteilungsleiter Kommunales und Sport, Herr Hubert Stubenrauch) 発言 (平成28年9月13日)。

(6) 南部州事務所副長官・コプフ氏 (Vizepräsident, Herr Hannes Kopf) 発言 (平成28年9月14日)。

を担当するなど、国民が裁決内容の公平妥当に到底期待を置くことができなかつた問題点を踏まえ、「処分に関する手続に関与していない者」と規定する程度である。②また、法律委員会は、裁判官の職につく資格を有する委員長に、普通の市民である陪席2名を加えて構成されている。行政争訟における市民参加についてドイツと日本の背景は全く異なるので、ここで、ドイツにおける行政裁判への市民参加、つまり、ドイツの行政裁判における裁判官の構成を付記すると、ドイツの行政裁判（第一審）の法廷は、職業裁判官3名（drei Richter）と市民裁判官2名（zwei ehrenamtlichen Richter）で構成される（行政裁判所法5条3項⁽⁷⁾）。市民裁判官は、行政裁判において、一般社会の代表として職務を遂行し、口頭弁論に関与する。特別な専門知識が求められることはなく、誰でも市民裁判官になる資格を有する⁽⁸⁾。これに対し、日本の審理員制度には、市民の感覚を取り入れるという観点はない。③そして、法律委員会の異議審査手続は、日本の審理員審理とは異なり、例外としてではない口頭審理である。〔行政裁判の職業裁判官に相当する〕委員長が、〔行政裁判の市民裁判官に相当する〕陪席とともに構成する合議体の前で、〔行政裁判の原告と被告に相当する〕異議審査請求人と処分庁が、口頭で意見のやりとりをする。この制度を、上記Ⅱの職員は、「わが州には、裁判に似た組織の法律委員会がある。」とさらりと表現したが、なるほど、その通りである。

(7) 行政裁判では、構成上、職業裁判官の数が市民裁判官の数を上回っているため、法の解釈・適用に際して職業裁判官が決定的な役割を果たし、素人である市民裁判官がその判断を覆すことはできない。他方、法律委員会の構成は数の上で陪席の優位を認めているため、ときには、2名の陪席の意見が一致して、委員長の意見が通らないこともありうる（Ⅲ参照）。

(8) 行政裁判所の市民裁判官の要件は、30歳以上のドイツ国民で、選定前1年間にその裁判所の管轄区域に住所を有した者である（行政裁判所法20条）。ただし、公務員、職業軍人、弁護士等は、不適格とされている（行政裁判所法22条）。

ドイツ・ラインラントプファルツ州法律委員会の異議審査手続

いずれにせよ、日本の審理員たちが、新しい審理員制度について、公平妥当で国民が納得できる頼もしいものと自信をもって外国からのインタビュアーに語る姿は、なかなか想像できないので、ドイツ・ラインラントプファルツ州の法律委員会委員長経験者たちが、同州の法律委員会制度について、市民目線の市民に近い制度である、裁判所をわずらわせなくても自分たちで解決できる、国家政策に関連する案件であっても自分たちで対応できる、市民に肯定的に受け入れられているなどと（IV参照）、堂々と肯定的に語る姿は、とても印象的である。