HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	統一機関（einheitliche Stelle）の導入（１） ：EU及びドイツにおける行政手続、組織改革
Author(s)	福島, 卓哉
Citation	北大法学論集, 66(6), 159-205
Issue Date	2016-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/61197
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol66no6_05.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

統一機関（einheitliche Stelle）の導入（一）

――EU及びドイツにおける行政手続、組織改革――

福島卓哉

目　次

はじめに
第一章　サービス指令の成立過程と内容
　第一節：成立過程

第二節：サービス指令の要請内容
第二章　ドイツにおける国内法化
　第一節：法的側面
　第二節：組織学的側面
第三章　バーデン＝ヴュルテンベルク州における実施状況
　第一節：統一機関の組織構造及び情報システム
　第二節：統一機関の運用の側面
　第三節：小括
第四章　学説の提言
　第一節：統一機関の任務の質的向上
　第二節：統一機関の任務の対象拡大
　第三節：小括
おわりに
　第一節：統一機関の利点
　第二節：残された課題

（以上、本号）

はじめに

自由放任主義に支えられた資本主義経済は、貧富の格差等に代表される様々な矛盾を社会にもたらし、これらを是正ないし緩和して資本主義体制を維持するため、国家による幅広い領域への介入が必要となった(1)。その結果、行政組織は膨張し、さらに、その任務に専門的、技術的に対応するために分化を遂げた(2)。しかしながら、分化した行政組織構造は、自己の部門の所掌事務中心の考え方と行動の現象を意味する「セクショナリズム」の弊をもたらしうることが、従来から指摘されてきた(3)。

とりわけ近年では、環境保護に代表される複数の行政機関の管轄を横断する課題が増加し、行政機関が別個独立に対応することには限界が生じている。[4]

ところで、行政組織の分化は、それ自体が病理現象ではない。むしろ、複数の行政組織が一体となって対応することは、権限の融合・質的な強化を招く結果、行政の権限濫用を抑え、私人に予測可能性を与えるという法律による行政の原理の本来の目的を脅かす危険を孕んでいる。[5]また、組織の分化は、機能別、目的別組織編成に基づく組織分業に由来しており、組織間の対立を生理現象として評価する見解もある。[6]したがって、行政組織の分化を前提とした上で、行政機関相互間での必要十分な連絡・調整が求められる場面であるにもかかわらず、[7][8]それがなされないことで生じる弊害を病理現象と言うべきである。

このような調整が求められる場面は、計画、施策、予算等の展開過程のみでなく、行政手続の利用者、とりわけ事業者が行政機関に日常的に持ち込む申請案件に対応する場面においても存在する。しかしながら、従来わが国では、前者の政策形成過程における調整のあり方を中心に議論がなされてきたように思われる。[9]他方、とりわけ日常的な調整案件への迅速な対応が求められることを理由に、後者の場面においても独自に調整のあり方を解明する必要が高いと言えよう。例えば事業者は、事業活動を開始するために複数の行政庁に様々な申請を提出する必要があるが、同一の目的実現に向けたそれらの申請は、相互に関連しており、全ての申請手続をパスしなければ最終目標を達成することができないのが通例である。[10]このように、事業者にとっては個々の申請をパスすることが最終目標ではなく、ある申請をパスしても別の申請が認められなければ、そのことは意味をなさないため、官庁間での相互調整の必要が生まれるのである。[11]

ここで、ドイツに目を向けると、二〇〇六年のEU指令を契機として「統一機関（einheitliche Stelle）」という制度が導入された。本稿は、当該制度を対象に、事業者が日常的に持ち込む複数の申請案件の迅速かつ適切な処理という視角から、その導入に際して展開された法的、技術的な問題をめぐる議論を紹介、分析することにより、その可能性と限界を明らかにする試みである。検討に先立ち、以下では統一機関の概要を簡単に説明する。

統一機関とは、サービス提供者が、サービス活動を開始、遂行するために必要な全ての手続、形式及び許可の申請を、それを経由して処理することができるところの機関を意味する。[12]こ

こで言うところの「サービス（Dienstleistungen）」とは、EU運営条約五〇条（現五七条）が規定する、通常有償の、独立の活動であり[13]、経済的対価を受け取ることが予定されている限り、民間事業者による民間サービスに加えて[14]、電力、ガス、水道事業等の公共サービスをも含む広い概念であることに注意を要する[15]。そのような「サービス」の提供活動を開始する際に必要な全ての手続と形式（Formalitäten）[16]を単一の機関、すなわち統一機関が処理することが予定されているのである。

統一機関導入の背景は、EU指令によって構成国に課された国内法化義務の履行であった。すなわち、欧州理事会は、二〇〇六年十二月に「域内市場におけるサービスに関する指令[17]」（以下、「サービス指令」とする。）を採択した。サービス指令は、自国以外の構成国のサービス提供者が、「統一担当者（Einheitlicher Ansprechpartner）[18]」と呼ばれる単一の機関とのコンタクトを通じて、サービス活動の開始・遂行に必要な全ての手続等を処理することができるよう、構成国に要請した。

既に、EU委員会の二〇〇二年の報告書では、中小企業及び消費者が、他国の現行法とその解釈、行政庁の管轄の所在及び手続に関する情報にアクセスする際に、著しい困難が存在することが指摘されていた[19]。すなわち、他国の行政庁の管轄の所在、法令とその解釈の内容及び行政文化を熟知していない外国のサービス提供者にとって、そのことが、他国でサービス活動を行う際の、いわば非関税障壁となっていたのである。そのような事態を改善し、域内市場の自由化を促進することこそ、サービス指令発効の背景であった[20]。

それでは、統一機関が、域内市場の自由化にいかにして貢献するのか。先述の通り、統一機関とは単一の機関であり、行政窓口として機能する。すなわち、サービス提供者は、統一機関とのみコンタクトをとることで、サービス活動を開始するための全ての手続を完了できる。したがって、複数の管轄庁に出向き、必要書類を提出し、情報提供を受けるといった負担から解放される。そのことは、利用者の視点からの「行政の簡素化（Verwaltungsvereinfachung）[21]」に繋がり、その負担を軽減させる。結果、先述の非関税障壁は撤廃され、域内市場の自由化が促進することが期待されているのである。要するに、統一機関を導入した背景は、それが行政の簡素化、ひいてはEU域内市場の自由化に貢献する一手段と考えられたからであった。

このように、統一機関は、申請書類を提出するための単一の窓口となり、それにより利用者の負担が軽減される。もっとも、単一の窓口という構想は、何もEU及びドイツにおいてのみ見

受けられるものではない。実際、我が国でも、例えば単一の窓口をオンライン上に設けるという措置が提案されてきたという経験があり[22]、そうであるならば、ここで新たに諸外国の制度を参照する必要は乏しいとも思える。しかし、ここで強調しておかねばならないのは、統一機関は、ただ申請の提出先である窓口として機能するのみではなく、利用者の「手続パートナー（Verfahrenspartner）」[23]として機能することが義務付けられていることである。具体的には、統一機関は、管轄庁に手続の迅速な完了を要請し、場合に応じて監督官庁にも働きかけることが予定される[24]。それは手続の迅速化に寄与し、一次的には利用者の便益を志向するものとして位置づけることができる。他方、統一機関は、行政組織内部にもメリットを与える。それは、統一機関が行政機関相互間の「調整任務（Koordinierungsaufgabe）」[25]を果たすことによりもたらされる。それでは、なぜ統一機関は「調整任務」を果たすと言えるのか。考えられる第一の理由として、統一機関が、申請に関わる行政庁間での協議を、場合に応じて招集するよう期待されていることが挙げられる[26]。これまで、セクショナリズムの弊たる官庁間の縄張り争いという心理的要因が、官庁間の協議の実施に消極的に作用していたのであれば、第三者機関の主導による協議の実施は魅力的に映る。第二の理由として、複数の管轄庁における手続の処理状況に関する情報が、統一機関に集積することが挙げられる。すなわち、後述するように統一機関は、利用者に対して情報提供義務を負い、当該義務を十分に果たすために、管轄庁が保有する一定の情報を取得する権限が、法律上、統一機関に与えられている[27]。したがって、統一機関という第三者機関を経由する形で間接的に情報共有が実現されるのである。

以上のように統一機関は、我が国で検討が不足していると思われる事業者による申請由来の調整の迅速かつ適切な実現に向けて、有益な素材を提供するのである。

以下では、次のような順序で検討していく。まず、日本に存在しない統一機関が、なぜＥＵ及びドイツに導入されたかについて、その歴史的経緯を明確にする。既に述べたように統一機関導入の直接の契機はサービス指令であるから、指令の成立過程とその要請内容を解明する（第一章）。次に、サービス指令の要請を受けて、統一機関をいかなる組織形態で設立するか、また、いかなる役割をそれに与えるかをめぐるドイツ国内の議論状況を解明する（第二章）。さらに、単一の機関を通じて手続を処理するという組織運営のあり方それ自体に、機能的にいかなる限界があるかを解明することは、万国共通の普遍的な参

照価値を有する。したがって、この点も第二章第二節において分析する。そして、理論の実践状況を明らかにするため、バーデン＝ヴュルテンベルク州の統一機関の組織構造と運営実態に関する統計資料を素材に検討を行う（第三章）。最後に、今後の発展可能性を踏まえて、現時点における学説の提言を紹介する（第四章）。

（1）手島孝『現代行政国家論』（勁草書房、一九六九年）は、現代資本主義国家の行政国家化の必然性を、西ドイツを対象として実証的に解明する。

（2）田口富久治『行政学要論』（有斐閣、一九八一年）一三八頁以下。

（3）本田弘『現代行政の構造』（勁草書房、一九九四年）七六頁以下。

（4）阿部泰隆『国土開発と環境保全』（日本評論社、一九八九年）七九頁以下。

（5）遠藤博也「行政権限の競合と融合」北大法学論集一九巻四号（一九六九年）三四頁所収、同『行政過程論・計画行政法』（信山社、二〇一一年）五頁、同『実定行政法』（有斐閣、一九八九年）一二頁以下、同『行政法スケッチ』（有斐閣、一九八七年）七〇頁以下。

（6）今村都南雄『官庁セクショナリズム』（東京大学出版会、二〇〇六年）二一〇頁。

（7）調整は、上級機関による指揮監督権の行使を用いる「統合的調整」と対等な立場にある行政機関相互間による「分立的調整」に二分されるが（佐藤功『行政組織法〔新版〕』（有斐閣、一九八五年）七七頁、遠藤文夫「行政機関相互の関係」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『行政法大系7』（有斐閣、一九八八年）一八七頁）、本稿でいう調整は、後者の「分立的調整」を念頭に置くものである。

（8）調整の必要は、現行法が予定しているところである。例えば国家行政組織法第二条は、明確な範囲の所掌事務と権限を持つ全ての行政機関が、「相互の連絡」を図り、「一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない」旨を定めており、これは、「調整」の原理という行政組織論の核心的原理に他ならない（佐藤功『行政組織』（日本評論社、一九五一年）一四頁以下）。また、行政手続法第十一条第二項は、同一の申請者からされた相互に関連する複数の申請に対する処分について、「複数の行政庁は、必要に応じ、相互に連絡をとり、」「審査の促進に努める」旨を定める。そこで念頭に置かれている処分は、道路、河川、空港等の公共事業というよりはむしろ、私企業の事業についてのものであるとされる（塩

野宏＝高木光『条解行政手続法』（弘文堂、二〇〇〇年）一八〇頁）。

（9）政策形成過程における調整を扱う論稿として、さしあたり、芝池義一「行政計画と総合調整」法律時報五四巻一一号（一九八二年）二六頁、八木俊道「行政における総合調整と行政組織」公法研究五〇号（一九八八年）二一一頁、大橋洋一「計画間調整の法理（一）－（五・完）」自治研究六八巻一〇号三七頁、一一号三五頁（一九九二年）、六九巻一号四九頁、二号五〇頁、三号四五頁（一九九三年）所収、同「計画間調整の法理―自治体計画策定権限の憲法保障を中心として―」同『現代行政の行為形式論』（弘文堂、一九九三年）二五一頁が挙げられる。

（10）経済産業省は、「第四五回外資系企業動向調査（二〇一一年調査）」において、外資系企業が日本で事業展開する上での阻害要因として「行政手続きの複雑さ」を挙げる企業が、三二・八％を占めることを明らかにした。これは、全体の五番目に多い要因であり、「規制・許認可制度の厳しさ」の二九％を上回る（http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/gaisikei/result/result_45/pdf/2011gaikyo.pdf）。

（11）参照、多賀谷一照「複合申請手続の法理」自治研究六七巻一一号（一九九一年）五一頁。なお、立法的解決の一つの選択肢として、一部の許認可に集中効を付与することが考えられる。例えばドイツ連邦行政手続法第七五条第一項第一文後段は、当該事業が計画確定決定を得た場合には、それ以外の行政庁による許認可、同意、計画確定決定等を要しない旨を規定している。しかしながら、計画確定手続の集中効について、その対象と程度いずれの問題についても、完全な決着には程遠い状況にあり、それが不明確であると手続の混乱を招きかねないとされる（山田洋「計画確定決定の集中効」雄川一郎先生献呈論集『行政法の諸問題（中）』（一九九〇年）六一三頁所収、同『大規模施設設置手続の法構造―ドイツ行政手続論の現代的課題―』（信山社、一九九五年）一三三頁）。そこで、以下では集中効の付与を通じた立法的解決には触れず、複数の許認可が併存する事態を想定する。

（12）連邦議会議事録によると、「サービス提供者は、将来的に、サービス活動を開始するために必要な全ての手続と形式（Formalitäten）並びにサービス提供者がサービス活動を遂行するために必要な許可の申請を、自身から見て統一の機関（統一担当者〔Einheitlicher Ansprechpartner〕）を通じて処理することができるものとする。」（BT-Drucks. 16/10493, S.1.）。

（13）Sven Eisenmenger, in: Michael Fehling/Berthold Kastner/Rainer Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 2013, § 71a Rn7.

(14) 顧問弁護士、税理士、建築士、技師、会計士、経済監査士（Wirtschaftsprüfer）、測定技師といった規制職業（regulierte Berufe）のほとんどが、「サービス」に含まれる。「サービス」の具体例については、Vgl. Rudolf Streinz/Stefan Leible, in: Monika Schlachter/Christoph Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie : Handkommentar, 2008, § 4 Rn3.

(15) Vgl., Wilfried Krames, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), a.a.O (Fn.14), §2 Rn15.

(16) 手続と形式は、国家機関とのあらゆる必要的なコンタクトを意味する。なお、「手続」が行政庁による決定をもたらすものである（したがって、届出及び通知を含まない）のに対して、「形式」が届出及び通知を含む広い概念であるとして、両者を区別する解釈も成立しうる（Anika Dorthe Luch/Sönke Ernst Schulz, Der sachliche Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie—Zur Abgrenzung von dienstleistungsspezifischen Genehmigungen und solchen allgemeiner Natur, in: Utz Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung: Teil1, 2008, S.81f.）。

(17) Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlamente und des Rates v. 12.12.2006 (ABl L376/36 v 27.12.2006).

(18) ドイツでは指令の国内法化に際して、統一担当者という名称に代わって、統一機関という名称が使用されている。

(19) Vgl., Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM (2002) 441endg. v. 30.7.2002, S.46f.

(20) 連邦議会議事録によると、「指令の目標は、国境を越えるサービス提供のために、EU域内市場を改善することである。」（BT-Drucks. 16/10493, S1.）。

(21) サービス指令は、第二章で「行政の簡素化（Verwaltungsvereinfachung）」という章題を掲げ、統一担当者に関する規定は、この第二章に置かれている。

(22) 日本では、一九九八年に行政情報システム各省庁連絡会議の了承を得て、「ワンストップサービスの推進について」と称する実施・整備方針が策定された。方針では、インターネットを活用して、一つの画面から各種行政手続等のサービスを提供する「総合行政サービスシステム」の整備が提案されていた（行政管理局「ワンストップサービスの推進について」MC Views 第七三号（一九九九年）一四頁以下）。また、二〇〇七年には「新電子自治体推進指針」（http://www.soumu.go.jp/denshijiti/pdf/070320_2.pdf）を総務省が公表し、そこではオンラインによる行政手続が推進されている。

（23）Alexander Windoffer, in: Jan Ziekow/Alexander Windoffer (Hrsg.), Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2008, S.34 ; Eisenmenger, in: Fehling/ Kastner/ Störmer (Hrsg.), a.a.O (Fn.13).. § 71a Rn14.

（24）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.23), S.35.

（25）Schliesky, in: Hans Joachim Knack/Hans Günter Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz. 2014, § 71d Rn1.

（26）Anne Neidert, Verwaltungsverfahren über einen einheitlichen Ansprechpartner, 2011, S.201.

（27）連邦行政手続法（BGBl I v. 17.12.2008, S.2418）第七一ｄ条。

第一章：サービス指令の成立過程と内容

第一節：成立過程

まずはじめに、サービス指令の成立過程を説明する。その際まず、サービス指令の成立過程の概要を（第一款）、続けて、成立過程において欧州理事会、議会及び各構成国で特に争いになった点を説明する（第二款）。

第一款：概要

サービス指令は、二〇〇〇年三月二三から二四日にかけてリスボンで行われた欧州理事会の特別会合を端緒とする。その際、国家及び政府の代表は、一〇年後に向けた新たな戦略的目標を立て、連合を競争力のあるダイナミックな知識に基づく、多数の優れた職場（Arbeitsplatz）を伴う持続的な経済成長を遂げる経済圏にするというスローガンを掲げた[1]。なお理事会は、閣僚級の各構成国代表一名から構成され、各代表は、構成国の政府の立場を代弁し、票を投じる（ＥＵ条約第十六条第二項）。そのため、サービス指令は、各構成国の利害調整を経て誕生したと言え、政治的プロセス（politischer Prozess）の一部とも表現される[2]。

理事会の意向を受けて欧州委員会は、二段階の域内市場戦略を展開した。第一段階は、「サービスに対する域内市場の状況（Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen）」という報告書[3]の作成とともに、二〇〇二年に終結した。報告書の作成にあたっては、現代の経済においてサービスが、ＥＵ域内の約七〇％のＧＤＰと雇用を保障し、著しい経済と雇用のポテン

シャルを含んでいることが既に認識されていた。[4]

その一方で、報告書の作成過程において、外国のサービス提供者にとってサービスの提供先である外国の行政手続、管轄庁の所在、行政文化等が分かりにくいことが指摘された。とりわけ、中小企業及び消費者が、それらの情報にアクセスすることが困難であることを踏まえて、それらは、中心的な被害者として位置付けられた。[5]そのような報告書の内容を踏まえて、第二段階の措置として二〇〇四年一月一三日に、欧州委員会は、域内市場におけるサービスに関する欧州議会及び理事会の指令に関する提案として「KOM（2004）2」[6]を提出した。[7]その後、第二款で述べるように、委員会提案の内容を一部修正した上で、二〇〇六年一二月二八日にサービス指令が発効したのである。[8]

第二款：争点

サービス指令の成立過程で最も議論を呼んだのは、「母国主義（Herauskunftsprinzip）」の導入の可否であった。[9]母国主義とは、サービス提供者が母国以外の構成国内でサービスを提供する場合であっても、提供先の構成国の法令でなく母国の法令に従ってさえすればよいという原則である。[10]例えば二〇〇四年のサービス指令草案は、第十六条第一項に次のような規定を置いていた。

《第一六条（1）構成国は、サービス提供者が調整分野にあたる母国の国内規定にのみ服することを保障しなければならない。

第一項は、サービス活動へのアクセス及び同活動の遂行に係る国内規定、とりわけサービス提供者の行動、当該サービスの質又は内容、広告、契約及びサービス提供者の責任を含むものとする。》

このような母国主義が実現すると、一つの構成国に構成国の数と同じだけのルールが存在することになり、それらは互いに競争の下に置かれる。そして、サービス提供者が、ある国のルールでサービス提供を行うことが有利と考える場合、拠点をその国に移すことになり、多くのサービス提供者の拠点が、その国に次第に集中する。その結果、各国のルールは徐々にその国のルールに収斂することになる。[11]

ところが、母国主義の導入をめぐっては、中東欧の新規加盟国から来る低賃金労働者の流入を招き、国内労働者の職を奪う

ものであること等を理由に、各国政府の抵抗や利益団体のロビー活動を受けた[12]。結果的に、欧州議会が、二〇〇六年二月十六日に二〇〇四年の草案の修正案を決議し、母国主義が削除された。そして、母国主義に代わって、他の構成国のサービス提供者に対する規制要件について、不当な差別条項にあたらないか、必要性及び比例性を満たすかの審査をサービス提供先の構成国に求める規定が設けられた（サービス指令第十六条）。例えば母国主義と比較すると、サービス提供者が母国の法令を遵守している場合であっても、上記三要件を満たすサービス提供先の国の規制要件を満たさない場合には、サービス提供先の国で行うサービス活動に追加的な制限が加わる。さらに、上記三要件に基づく措置については、サービス提供先の構成国が、サービス提供者の活動を監督する義務を負うとされる[13]。

以上のことから、サービス提供先の構成国に統制の余地が広く認められることになる。その結果、域内市場の自由化への影響力は、当初と比較して制限されたものとなった[14]。

以上のように、サービス指令の成立過程において議論の中心となったのは、統一担当者ではなく母国主義の導入の可否であった。その理由として、統一担当者が、母国主義ほどには構成国の国内法体系に影響を与えないと考えられたことが挙げられるように思われる。

第二節：サービス指令の要請内容

まずはじめに、サービス指令の適用領域について説明する（第一款）。続けて、サービス指令全体の構成を説明した後（第二款）、指令の文言、その背景等を手掛かりに、指令が要請する統一担当者の任務内容（第三款）及び組織形態（第四款）を明らかにする。

第一款：サービス指令の適用領域

一　サービス指令は、「サービス」という広い概念に対して、共通の一般的法枠組みを整備する[15]。サービス指令第四条第一項は、「サービス」についての概念規定を設ける[16]が、それによるとサービスとは、ＥＵ運営条約第五〇条（現五七条）が包摂する通常有償の、独立の活動である。そして、ＥＵ運営条約第五〇条（現五七条）は、サービスとして工業、商業、手工業及び自由業の活動を列挙するが、これらは例示列挙であり、経済的対価が与えられることを前提とする活動は、原則としてサービスに含まれる。またそれは、「通常」与えられるものであるから、

無償で提供される活動についても、それのみで直ちにサービスに該当しないとは言えないのである。

他方、純粋な慈善活動、経済的動機を伴わない情報提供、国家による教育活動は、たとえそれが、利用者により一定の金額が支払われるものであっても、有償性が認められず、サービスに該当しないとされる(17)。

以上のような広い領域をサービス指令がカバーする一方で、適用除外規定を設けることで適用範囲を限定する。そして、これらのサービスに共通する一般的な規制を指令が設けているのである。

二　サービス指令は、適用除外規定を第二条第二項、第三項で規定する。第二項は、次のサービスを適用除外とする。すなわち、一般的利益に関わる非経済的サービス（Nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse）〔第二項ａ〕、金融サービス〔同項ｂ〕、電子コミュニケーションサービス〔同項ｃ〕、港湾サービス〔同項ｄ〕、労働者派遣元事業者のサービス〔同項ｅ〕、健康管理サービス〔同項ｆ〕、視聴覚サービス〔同項ｇ〕、賭博事業〔同項ｈ〕、公権力行使に関連する活動〔同項ｉ〕、社会サービス〔同項ｊ〕、民間警備サービス〔同項ｋ〕、裁判所執行官による活動〔同項ｌ〕である。第三項は、適用除外分野として租税分野を挙げる。

それらが適用除外となった理由は大きく二つに分けられる。第一に政治的な理由である。例えば第二条第二項ｉの派遣元事業者のサービスの適用除外には、利益団体によるロビー活動が影響を与えた。第二に他の関連する指令との優劣関係に基づく理由である。例えば第二条第二項ｂの金融サービスには、他の特別の指令で既に規制がなされていた(18)。

三　本稿の研究対象である統一機関と適用除外規定との関係は明らかでない。もっとも、域内市場の自由化が、外国人労働力の流入を招くとの懸念から、一部のサービスが適用除外となった経緯に鑑みると、域内市場の自由化に貢献する統一機関と指令の適用除外規定―とりわけ政治的な理由によるもの―との関連性が全くないとは言えない。しかしながらそれは、適用除外となったサービスの領域において、統一担当者が機能不全に陥るという関連性ではない。すなわち、サービス指令の適用除外規定が置かれたのは、統一担当者の持つ①利用者の手続パートナー、②行政組織間の調整の機能が、当該適用除外領域で十分に機能しないことを考慮した結果ではない。したがって

本稿は、あくまで統一機関を研究対象とするものであるから、サービス指令の適用除外規定についてこれ以上の分析を加えない。

第二款：サービス指令の構成

統一担当者の任務内容の検討に先立ち、統一担当者という制度がサービス指令の中に占める位置付けを確認するため、指令の構成をここで述べる。

サービス指令は全部で八つの章から構成される[19]。第一章は、サービス指令の適用範囲、他のＥＵ法との関係及び用語の定義に関する一般規定を定める。第二章は「行政の簡素化（Verwaltungsvereinfachung）」という章題を掲げ、行政の簡素化のための手段を規定する。なお第二章は、以下で述べる開業の自由及びサービスの自由移動のいずれの領域にも適用される[20]。第三章は、開業の自由のための規定を置く。すなわち、開業に際しての許認可要件や手続等についての規定を置く。第四章は、「サービスの自由移動」という章題の下、サービス提供者とサービス受領者の権利について規定する。第五章は、サービスの質を確保するための措置、例えばサービス提供者が、サービス受領者に提供すべき情報の内容等について規定する。第六章は、構成国間の職務共助規定を定める。第七章は、構成国が作成した報告書を二〇〇九年の終わりまでに、構成国相互間で評価すること等の措置を各構成国に義務付ける。終章は、二〇〇九年十二月二八日を国内法化の期限とする規定を置く。

それらの章の内、統一担当者は第二章に位置付けられる。すなわち第二章は、行政の簡素化のための手段として、サービス提供者の情報請求権、手続の電子処理等に関する規定を置くが、これらの手段と並ぶのが統一担当者である[21]。

第三款：統一担当者の任務内容

統一担当者の任務内容は、手続と形式の処理（一）と情報提供（二）に大別される。以下では、条文の文言及び他の条文との関係を手掛かりとして、統一担当者の任務内容を明確にする。

一　手続と形式の処理

手続と形式の処理について定めた規定は、第六条第一項及び第一一条第三項である。なお、第八条第一項は、これらの手続の電子処理を可能にすることを構成国に義務付ける。条文の文言は次の通りである。

《第六条　（1）構成国は、サービス提供者が以下の手続と形式を統一担当者を通じて処理できることを保障する。

（a）そのサービス活動の開始に必要な、あらゆる手続と形式。とりわけ、意思表示、届出又は管轄庁における許可の申請。許可の申請には、公的登録簿（Register）、各種職業の登録簿（Berufsrollen）若しくはデータバンクにおける登録の申請又は職業組合（Berufsverbänden）若しくは職業組織（Berufsorganisationen）における登録を含む。

（b）そのサービス活動の遂行に必要な許可の申請。

（2）統一担当者の創設は、国内システム内部の行政庁間の管轄（Zuständigkeit）及び権限（Befugnis）の分配には手を加えない。

第八条　（1）構成国は以下のことを保障する。すなわち、サービス活動の開始又は遂行に関係するあらゆる手続と形式が、しかるべき統一担当者を通じて又はしかるべき管轄庁において、遠方から問題なく、そして電子的に処理され得ること。

第一一条　（3）構成国は、サービス提供者が第六条で挙げられた統一担当者に以下の変更について知らせることを義務付ける。

（…）

（b）許可を付与するための要件をもはや満たさないように、状況が変化したこと。》

1　統一担当者による任務内容を明確にするためには、第一に、統一担当者による任務の対象となる「手続と形式」の意味内容を明らかにする必要がある。なぜなら、第六条第一項aが、サービス活動の「開始」に必要な、あらゆる手続と形式をその対象とする一方で、同項bによると、サービス活動を「遂行」する際は、「許可」の「申請」を統一担当者の任務の対象とするため、対象が異なるように読めるからである。確かに、文言に忠実に解釈すると、サービス活動の「開始」に際しては、統一担当者は、あらゆる手続と形式を処理する一方で、その「遂行」に際しては、許可の申請のみを処理するという結論を導く余地がある。しかし、「開始」とは初回の市場参入におけるプロセス、「遂行」はそれ以降のプロセスを示すという風に考えられているところ[22]、「開始」と「遂行」の場面で、任務の対象を区別する意味が明らかでない。また第八条第一項は、サービス活動の開始及び遂行に関係するあらゆる手続と形式について電子処理を認めており、「開始」と「遂行」とで対象を区別していない。さらに、第一一条第三項は、既にサービス活動が開

始、遂行された後の手続と形式について、統一担当者を通じて処理することが可能とする。すなわち、「許可」の「申請」に対象を限定する旨の条文は、第六条第一項ｂを除いて見受けられず、むしろ全体を観察すれば、「手続と形式」は基本的にあらゆる手続と形式を包むものと考えることが自然である。[23]

「手続と形式」の意味内容は、以上のように非常に広汎であるが、第六条第一項ａ及びｂは、サービス活動の開始・遂行に「必要な（erforderlich）」手続と形式について統一担当者による処理を可能にすることを求める。

さらに、立法理由（Erwägungsgründe）（９）は次のような適用除外規定を置く。

《（９）この指令は、サービス活動の開始又は遂行に関する要件にのみ適用される。それ故、以下の要件には適用されない。道路交通規則、都市開発若しくは土地利用（Bodennutzung）に関する規定、都市計画及び国土整備（Raumordnung）に関する規定、建築規範（Baunormen）並びにそのような規定を守らないことを理由として科される行政法上の制裁。それらは、サービス活動そのものを規律する又はそのものに関係するものではなく、サービス提供者が経済活動を遂行する過程で、私人と同様に注意が払われなければならないものである。》（傍点筆者）

ここでは、サービス提供者が経済活動をする過程で、私人と同様に注意を向ける要件については、統一担当者の任務の対象から除外されることが明らかにされている。[24]

以上、要するに「手続と形式」とは、サービス指令の解釈によると、サービス活動を開始、遂行するための、あらゆるものと考えられている。しかしながら、「手続と形式」の範囲は、①第六条第一項ａ及びｂの「必要な」手続と形式という文言、②立法理由（９）から導かれる「サービスに特殊の（dienstleistungsspezifisch）」ものという要件により制限される。もっとも、いかなる制限がなされるかは、サービス指令及びそのハンドブック[25]からは明らかではない。他方ドイツでは、一部の学者により、この点に関するサービス指令の最低限の要請を明らかにする試みがなされている。それについては第四章で述べる。

２　続けて、手続と形式の「処理」の意味内容が問題となる。「処理」とは「abwickeln」の日本語訳であるが、abwickeln は、

一般的、抽象的な表現であり、多様な解釈が可能である。ヴィンドッファー（Alexander Windofer）によると、次のような対極的な解釈が成り立つ[26]。すなわち、第一に、サービス提供者の提出する書類等を管轄庁に送付するという役割を担うに過ぎないという解釈である。そのような解釈は、統一担当者への「最小限の要請（Minimum an Anforderungen）」を表す。第二に、管轄庁と同様に、その手続上の権限を認めるという解釈である。そのような解釈は、手続の進行について、統一担当者に管轄庁と同様の権限を認め、統一担当者が、申請に対する許認可権限に介入することを前提とする。それは、「最大限度の解釈（Das Maximum）」と呼ばれる。以上のように、「処理（abwickeln）」という文言からは、二つの対極となる解釈が成立しうるが、サービス指令の要請が、これらの内どこに位置付けられるかが問題となるのである。

この問題の解明には、先述した第六条第二項が重要な役割を果たす。再度、その規定を挙げる。

《（2）統一担当者の創設は、国内システム内部の行政庁間の管轄（Zuständigketit）及び権限（Befugnis）の分配には手を加えない。》

第二項は、統一担当者に決定権限を与えることにより、国内の行政庁間の管轄・権限を変更することを要請しない。したがって、「最大限度の解釈」は強制されない。またそのことは、立法理由（48）の第六文からも明らかである。

《（48）（第六文―筆者註）統一担当者には、サービス活動を開始するために必要な書類を発行するために直接の管轄を有する行政庁又はサービス提供者と直接の管轄庁との間の仲介役として、サービス提供者を支援する重要な機能が認められる。》（傍点筆者）

すなわち、管轄庁「又は」仲介役としての機能が、選択的に求められるにとどまる。

もっとも、サービス指令が「最大限度の解釈」を強制しないとしても、「最小限度の要請」を意図するにとどまるかについては、さらなる考察が必要である。そして、この点に関して参考となるのは、先述した立法理由（48）の第六文である。すなわち、そこでは少なくとも、サービス提供者と管轄庁間の仲介役として、サービス提供者を「支援する」ことが求められている。ヴィンドッファー曰く、この支援する任務は、「必要書類

の受領及び送付を行う権限がある単なるコンタクト機関、という最低限度の要請を超えるものである。」[27]すなわち、サービス提供者の要請に対して、適切な処理を行い、遅滞のない処理を管轄を有する機関に向けて働きかける（verwenden）という「手続パートナー（Verfahrenspartner）」としての機能が要請される。[28]確かに、そのような機能が要請されることについては立法理由以外からは明確でないが、コルマン（Joachim Kormann）は、むしろ統一担当者による任務の本質は、まさしくそのような「支援機能（unterstützende Funktion）」であると評価する。[29]その機能を果たすための手段として、管轄庁に向けた直接の法効果をもたらさない措置、例えば遅滞のない処理のインフォーマルな（informell）催促、期限及び期限を逸した場合の効果への注意を促すこと（Erinnerung）並びに場合に応じて監督官庁への依頼（Anrufung）を行うことが求められる。[30]これらは、いずれも法的拘束力のない「インフォーマルな手段（informelle Wege）」[31]である。

要するに、統一担当者には、管轄庁に向けて書類を送付するという「使者（Bote）」[32]としての機能のみでなく、サービス提供者の「手続パートナー」として、それを支援する機能を果たすことが要請される。そして、行政内部との関係で言えば、統一担当者は、管轄庁に遅滞のない手続の処理をインフォーマルな手段を用いて要請することが義務付けられる。[33]他方、そのような要請には法的拘束力が認められない。また、管轄庁と並んで手続に介入する権限を統一担当者に与えることは、強制されない。そのため、ヴィンドッファーの言う二つの解釈との関係で言えば、その中間に位置する解釈が、サービス指令から導かれるのである。

二　情報提供

次に、統一担当者の第二の任務である情報提供任務の内容について検討する。情報提供任務は第七条に規定がある。

《第七条（１）構成国は、サービス提供者・受領者が統一担当者を通じて以下の情報に容易にアクセスすることを保障する。

（ａ）その高権領域において事業を営むサービス提供者にあてはまる、とりわけサービス活動を開始、遂行するための手続と形式に関する要件。

（ｂ）管轄庁との直接のコンタクトを実現するための、サービス活動の遂行に管轄を有する行政庁を含む、管轄庁に関する報告（Angaben）。

（c）サービス提供者及びサービスに関する公的記録簿・データバンクにアクセスするための手段と条件。

（d）管轄庁とサービス提供者・受領者、サービス提供者と受領者又はサービス提供者の間で争いが発生した場合に、一般に利用可能な法的救済手続。

（e）管轄庁ではないが、サービス提供者・受領者を実際に支援する連盟（Verbänden）又は組織に関する報告。

（2）構成国は以下のことを保障する。サービス提供者・受領者が、照会に基づき、第一項aによる決定要件（maßgebliche Anforderungen）の通例の解釈（gewöhnliche Auslegung）と適用の有無について、情報提供という形での支援を管轄庁から受けることができること。適当であれば、この助言は、簡素な箇条書きのマニュアルを含む。情報は簡素であり、理解できる言葉で提供される。

（3）構成国は以下のことを保障する。第一項及び二項が挙げる情報と支援が、明確かつ一義的な方法で提供されること、遠方から、また電子的に容易にアクセス可能なものであること及び最新状況に適合したものであること。

（4）構成国は以下のことを保障する。統一担当者と管轄庁が、第一項及び二項によるあらゆる情報と支援の要請に可能な限り迅速に応答すること。その要請に瑕疵がある又は理由がない場合は、申請人に遅滞なくその旨を知らせること。

（5）構成国と委員会は、第七条が挙げる情報を共同体における他の言語でも準備するよう、統一担当者の用意を促すために、付随する措置を講じる。このことは、言語の使用に関する構成国の法令に手を加えるものではない。

（6）サービス提供者・受領者を支援するという管轄庁の義務は、個別事案における法的助言を含まず、要件が、通常どのように解釈されるか又は適用されるかという一般的情報が関わるに過ぎない。》（傍点筆者）

第七条第一項によると、構成国は、サービス提供者がサービス活動を開始、遂行するための手続に関する要件、管轄を有する行政庁の所在及び各種データバンクへのアクセス方法に関する情報に、統一担当者を通じて、容易にアクセスすることを保障しなければならない。その際統一担当者が、独自に、すなわち管轄庁に意見を求めることなく、自らの責任で情報照会に応じることを予定するのか又は管轄庁の意見の伝達を予定するにとどまるのかが問題となる。要するにこの問題は、統一担当者がサービス提供者に情報提供する際に、文字通りの仲介役とし

て、管轄庁の意見を伝えることしか許されないのかという問題である。

そのような問題については、第七条第一項と二項の比較により結論が導かれる。先述の通り第七条第一項は、サービス提供者に対し、一定の情報について統一担当者を通じて容易にアクセスすることを保障する規定である。他方、第二項は、決定要件（maßgebliche Anforderungen）の通例の解釈（gewöhnliche Auslegung）と適用の有無に関する情報を管轄庁から受けることができる旨を規定する。第一項は、統一担当者が情報提供すること、そして第二項は、管轄庁が情報提供する旨を規定するが、提供される情報の内容はそれぞれ異なる。すなわち、第一項は、法令、規則及び管轄庁の所在といった一般的情報について、統一担当者が、独自に情報提供することを予定し、他方、第二項は、法令の解釈と適用の有無といった、より専門的判断を必要とする情報について、管轄庁による提供を予定していると理解され、そのことは、情報提供における「段階関係（Stufenverhältnis）」[34]を示すものとされる。

他方、統一担当者が独自に応答できない情報について問合せがあった場合でも、統一担当者は、管轄庁の意見をサービス提供者に伝えることで、それに応答しなければならない。さらにその際、情報提供に遅滞がないよう、管轄庁に働きかけることが要請される。それらは、先述の「手続パートナー」としての支援機能から要請されるものである。[35]

第四款：統一担当者の組織形態

サービス指令は、第三款で述べたような統一担当者の任務内容やサービス活動の開始・遂行のために必要な許認可の実体要件及び手続についてはある程度詳細な規定を置く一方で、統一担当者の組織形態については詳細な規定を置かない。すなわち、指令は、「枠組み指令（Rahmenrichtlinie）」としての特徴を有し、摩擦のない域内市場の形成のために本質的な点のみを規律するのである。[36]以下では、そこでいう「本質的な点」、すなわち統一担当者が、その組織形態について有すべき特徴を解明する。その際、サービス指令が、当該組織に使用する名称、すなわち「統一担当者」の「統一（einheitlich）」という文言が、解明のための手掛かりとなる。

一　この「統一」という文言の意味をめぐっては、様々な解釈が可能である。第一に、絶対的、自然的事実として、ただ一つのパートナーを行政区画ごとに設置するという客観的理解が

考えられる。第二に、サービス提供者から見て、パートナーが統一されていることが要請されるという主観的理解が成り立つ。そして、そのような主観的理解は、客観的理解と異なる結論を導く可能性がある。すなわち、主観的理解によると、ある行政区画に複数の統一担当者が存在する場合であっても、サービス提供者が、それらのいずれも利用することができる場合は、サービス提供者にとっては、パートナーが統一されていると評価できる。第三に、連邦、州、地方自治体の行政機関の内、いずれか一つに統一するという理解である。そのような理解は、連邦、州、地方自治体という垂直的な国家構造の中から一つの組織を選択することから、「垂直レベル（vertikale Ebene）」[37]での同質性（Homogenität）を求めるものである。第四に、行政機関、職業団体、民間といった水平的な関係にあるそれらの組織の中から、一つを選択し、当該組織が統一的に任務を提供するという「水平レベル（horizontale Ebene）」[38]の同質性を求める理解である。第五に、統一担当者の任務が、「手続の処理」と「情報提供」に大別されることを踏まえて、これらの任務ごとに、それぞれ統一されたパートナーを設けるという理解が考えられる。[39]

二　結論として、主観的理解、すなわち、サービス活動の開始・遂行に際して必要な手続の処理及び情報提供にあたるパートナーが、サービス提供者から見て統一されていることが要請されることに争いはない。[40]

その根拠として次のことが指摘される。すなわち、サービス指令の元になった委員会提案「ＫＯＭ２００４（２）」は、理由7(c)で次のような規定を置く。

《……担当者（Ansprechpartner）は、サービス提供者にとって統一的なものとする。すなわち、サービス提供者は、サービス提供に関連する全ての必要的な、とりわけ許可のための形式と手続を同一の機関で処理することができなければならない。申請人は、様々な主務官庁（Instanz）、組織（Einrichtung）等を利用する必要はもはやなく、その案件には、ただ一つの担当者しかいないのである。》（傍点筆者）

すなわち、理由7(c)によると、サービス提供者にとって統一的なものであることを必要とする。そして、それは先述の主観的理解に相当する。[41]

三　要するに統一担当者は、サービス提供者が統一的と評価しうる組織形態を備えなければならないとの要請が導かれる。例えばサービス提供者が、その活動を開始するために、事業届出と営業許可申請を必要とする場合、それらのいずれも、同一の機関が処理しなければならない。また、手続の処理のみでなく、情報提供も同一の機関が行わなければならない。なぜなら、手続の処理と情報提供は通常不可分であり、手続の処理と情報提供に際して一々別個の機関を訪問しなければならないとすれば、サービス提供者にとって統一的と評価することができないからである[42]。他方、統一担当者の任務を行政機関（連邦、州、地方自治体）、職業団体、民間のいずれに属する機関に委託するかについて、サービス指令は何ら要請していない。また、それらの内、一つの機関に専属させることも要請していない。したがって、例えば地方自治体と職業団体が協働して統一担当者として任務遂行することも、構成国の裁量に委ねられる。

（1）Vgl., Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Lissabon, 23./24.3.2000, Nr.5.

（2）Alexander Windoffer, in: Jan Ziekow/Alexander Windoffer (Hrsg.), Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2008, S.19.

（3）Bericht der Komission an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM (2002) 441endg. v. 30.7.2002.

（4）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.2), S.20.

（5）Vgl., Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM (2002) 441endg. v. 30.7.2002, S.72f.

（6）http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0002&from=EN

（7）ここでの提案は、当時の委員の名称フリッツボルケシュタイン（Frits Bolkestein）にちなんでボルケシュタイン指令と呼ばれる（Rudolf Streinz/Stefan Leible, in: Monika Schlachter/Christoph Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Handkommentar, 2008,Einl. Rn30.）。

（8）サービス指令の成立過程について、Vgl. Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.2)., S.17ff.; Ziekow, Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrensrecht, WiVerw 2008, S.176.; Ziekow, Die Auswirkungen der Dienstleistungs-RL auf

das deutsche Genehmigungsverfahrensrecht, GewArch 2007, S.179.

（9）Vgl., Streinz/Leible, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), a.a.O (Fn.7), Einl. Rn39ff. 母国主義の導入をめぐる政治的動向については、原田徹「ＥＵの公共サービス概念を巡る政治的対立の布置状況―域内市場サービス指令案における「原産国原則」適用の是非を通じて」ＥＵ学会年報第二七号（二〇〇七年）二四二頁以下を参照。なお、原田は「母国原則」ではなく「原産国原則」と呼ぶ。また、「本国原則」（棚池康信「二〇〇五年ＥＵの危機と二〇〇四サービス指令」生駒経済論叢 第四巻第二号（二〇〇六年）七二頁）、「母国法原則」とも呼ばれ（外務省ＨＰ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/srv_statute.html）その訳語は様々である。

（10）原田・前掲（註９）二四三頁。

（11）参照、庄司克宏「ＥＵ域内市場戦略―相互承認と規制権限の配分」田中俊郎＝庄司克宏編『ＥＵ統合の軌跡とベクトル―トランスナショナルな政治社会秩序形成への模索』（慶応義塾大学出版会、二〇〇六年）一一三頁以下。

（12）例えばフランスでは、いわゆる「ポーランドの配管工」が大量に押し寄せて、フランス人の職を奪うのではないかという不安が高まった。そのような批判は、欧州憲法条約にも向けられて、フランス及びオランダの国民投票における批准拒否に至った。しかしながら実際には、他の加盟国から移民労働者が配管工として働く場合は、ＥＵ法上の労働者としての平等な権利と保護が与えられているため、こうした批判は基本的には的外れなものであるとされる（庄司・前掲（註11）一二三頁以下。）。

（13）庄司・前掲（註11）一二四頁。

（14）Vgl., Streinz/Leible, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), a.a.O (Fn.7), Einl. Rn33.

（15）「指令は、諸サービスの広い多様性に役立つと同時に、いくつかの活動及び職業並びにその規制の特殊性を考慮する〝一般的法枠組み（allgemeiner Rechtsrahmen）〟をもたらすものとする。」（Streinz/Leible, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), a.a.O (Fn.7), Einl. Rn27.）。

（16）なお、サービス指令第四条第二号は「サービス提供者」についての概念規定を設ける。それによると、サービス提供者とは、構成国の国籍を有する自然人及び構成国で事業活動を行うＥＵ運営条約第四八条（現五四条）の意味における法人であって、サービスを提供する又はもたらすものである。

（17）「サービス」の内容については、Vgl., Streinz/Leible, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), a.a.O (Fn.7), ８４ Rn2ff.; Sven Eisenmenger, in: Michael Fehling/Berthold Kastner/Rainer Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht,

2013, § 71a Rn7.

（18）Streinz/Leible, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), a.a.O (Fn.7), Einl. Rn27.

（19）日本貿易振興会「サービス分野の市場統合とサービス指令（EU）」（http://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/05001449/05001449_001_BUP_0.pdf）では、サービス指令の主要条項が取り入れられる理由となった現状の問題点が、欧州委員会資料に基づいて示されている。

（20）Ziekow, Die Auswirkungen der Dienstleistungs-RL auf das deutsche Genehmigungsverfahrensrecht, GewArch 2007, S.180.

（21）第二章の特徴は、サービス活動のための手続について構成国間で共通の規律を求めることである。そして、サービス指令の適用範囲の広汎さに鑑みて、シュミッツ（Heribert Schmitz）とプレル（Lorenz Prell）は次のように述べる。「EUサービス指令により共同体法は、かつてない規模で構成国の手続法に作用する。従来の二次法（Sekundärrechtsakte）の文脈における領域特殊の手続の規律と異なり、指令の手続上の準則は、領域（例えば交通サービス）が一つ一つ明文上除外されない限り、全てのサービス部門に包括的に妥当する。」と（Heribert Schmitz/Lorenz Prell, Verfahren über eine einheitliche Stelle—Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2009, S.1.）。

（22）Ziekow/Windoffer, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), a.a.O (Fn.7), § 6 Rn8.

（23）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.2), S.26ff.

（24）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.2), S.29.

（25）Komission der Europäischen Gemeinschaften, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007 (Vgl., http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf).

（26）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.2), S.31.

（27）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.2), S.33.

（28）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.2), S.36f. なお、管轄庁からサービス提供者に向けて書類が送付される局面では、統一機関は、「使者としての機能（Botenfunktion）」を果たすにとどまる。すなわち、ヴィンドッファーは言う。「このような場合（管轄庁からサービス提供者に向けて書類が送付される場合―筆者注）、統一担当者には、純粋な使者としての機能が帰属する。このことは、統一担当者が、送付された書類に例

えば法的な説明（Ausführungen）といった独自のコメントを取り付けることを排斥する。」（Windoffer, in Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.34f.）と。

（29）コルマンは次のように言う。「とりわけ、この仲介者としての役割（Mittlerrolle）は、サービス提供者を積極的に支援するという統一担当者の義務により刻印される。確かに、立法理由（48）の後段（〝支援する重要な機能〟）で明文上言及されているが、指令のテクスト（Richtlinientext）では明文上規定されていないため、そのような単なる仲介を超える機能について全く疑いがないとは思えない。サービス指令第七条第二項は、明文上〝照会に基づく情報提供という形での支援〟に言及するが、サービス指令第七条第二項は、統一担当者ではなく〝管轄庁〟に関するものである。しかしながら、最も重要な統一担当者による任務及びその組織（Einrichtung）の本質は、そもそも、まさにこの支援機能なのである。」と（Joachim Kormann, Einheitlicher Ansprechpartner und deutscher Föderalismus: der Zwang Kooperation—Probleme bei der Umsetzung der Art.6ff. der EU-Dienstleistungsrichtlinie, 2008, S.18f.）。

（30）Windoffer, in Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.35.

（31）Windoffer, in Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.47.

（32）Windoffer, in Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.34.

（33）ヴィンドッファー曰く「上述の意味における〝手続パートナー〟の任務の割り当てることは、第六条第一項の目標設定の特殊な側面を引き立たせる。すなわち、手続の迅速化（Verfahrensbeschleunigung）という側面である。」（Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.35.）。

（34）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.42.

（35）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.44f.

（36）ツィーコー曰く「他方で、サービス指令は国内法システムのための枠組みを定めるのみでなく、一部、非常に詳細かつ明確な（detailscharf）規定を含む。これは、例えば許可を付与するための要件及び手続に関する規定に当てはまる。」（Ziekow, a.a.O (Fn.20), S.180.）。

（37）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.52.

（38）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.52.

（39）「統一（einheitlich）」という言葉の意味をめぐり、様々

な解釈が可能であることについては、Vgl. Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.51ff.

（40）Christian Ernst, Die Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners iS der EU-Dienstleistungsrichtlinie durch das 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften, DVBl 2009, S.956 ; Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.57 ; Florian Lemor, Verortung des einheitlichen Ansprechpartners aus der Sicht der Freien Berufe, in: Stefan Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie—Chansen und Risken für Deutschland, 2007, S.89.

（41）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.53.

（42）例えばヴィンドッファーは、任務内容に応じて異なる統一担当者を置くことに反対する論拠として次のように述べる。「そのような区分（情報提供と手続の処理の二つの任務について、それぞれ異なる統一担当者を対応させるための区分—筆者注）は、実体的（sachlich）、時間的な著しい重複に鑑みると、実際にはほとんど不可能であると思われる。すなわち、手続の処理と情報の伝達は、申請前の段階から既に相互に入り組んでいる。そこでは、サービス提供者への助言（すなわち情報提供）が行われ、サービス提供者は、同時に—助言又は申請前協議のために必要な—申請前の対応（Vorantragskorrespondenz）（例えば、書類の提出）を、統一担当者を通じて進めるかもしれない。さらに、許可手続が進行する間も、情報の要求が生まれるかもしれない。例えば後続して実施される手続と形式に関するものや、同じ手続に関するものである。」(Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.2), S.56）と。

第二章：ドイツにおける国内法化

第二章では、第一章で検討したサービス指令の要請を受けたドイツにおける国内法化の内容及び関連する学説を検討する。その際、法的側面（第一節）と組織学的側面（第二節）とで節を分けて検討する。

第一節：法的側面

第一節では、統一機関の法的側面を検討する。その際、統一機関の運営に関わる手続的観点（第一款）と統一機関の組織形

態に関わる組織的観点(第二款)とに分けて検討する。最後に、責任法上の（haftungsrechtlich）問題（第三款）、すなわち、統一機関の職務遂行によって生じた損害に対する責任をどの組織が負担するかを検討する。

第一款：手続的観点

ドイツでは二〇〇八年一一月一二日に、「連邦行政手続法の改正に関する第四の法律（4・VwVÄndG）[1]」という一括改正法が成立した。それにより、連邦行政手続法第五編第一ａ章に「統一機関を通じた手続[2]」という新たな章題の下、いくつかの条文が挿入された[3]。第五編第一ａ章の内容は次の通りである。

《第五編第一ａ章　統一機関を通じた手続

第七一ａ条〔適用可能性〕

（1）法令（Rechtsvorschrift）により、統一機関を通じて行政手続が処理されうる旨が命じられる場合、この章の規定及び、この章の規定から逸脱しない限りにおいて、この法律の残りの規定は有効である。

（2）申請人又は届出義務者（Anzeigepflichtige）が、直接、管轄庁を利用する場合も、管轄庁は、第七一ｂ条第三項、四項及び六項、第七一ｃ条第二項並びに第七一ｅ条に基づく義務を負う。

第七一ｂ条〔手続〕

（1）統一機関は、届出、申請、意思表示及び書類を受け取り、それらを遅滞なく管轄庁に送付する。

（2）届出、申請、意思表示及び書類は、統一機関に到達した三日後に管轄庁に到達したものとみなす。期間は、統一機関に到達することによって停止する。

（3）届出、申請又は意思の表明（die Abgabe einer Willenerklärung）によって、それが満了するまでに管轄庁が活動しなければならないところの期間が進行する場合、管轄庁は受領証（Empfangsbestätigung）を交付する。受領証においては、統一機関に到達した日付が伝えられ、また、期間、期間の進行が開始するための要件、期間満了に結びついた法効果及び利用可能な法的救済手続が指摘されなければならない。

（4）届出又は申請に不備がある場合、管轄庁は、遅滞なく、いかなる書類が後に送付されなければならないかを通知する。通知は、第三項に基づく期間の進行が、不備のない書類の到達によって初めて開始するという指摘を含む。後に送付された書類が統一機関に到達した日付が、通知されなければならない。

（５）手続処理のために統一機関が利用される場合、管轄庁による通知は、統一機関を通じて、申請人又は届出義務者に伝えられるものとする。行政行為は、行政行為が向けられた者の求めに基づいて、管轄庁により直接発せられる。

（６）郵便により国外に送付される書面による行政行為は、郵便局に委託した一ヶ月後に発せられたものとみなす。第四一条第二項第三文が準用される。申請人又は届出義務者は、第十五条に基づいて任意受領代理人（Empfangsbevollmächtigte）を任命することを要求できない。

第七一ｃ条〔情報義務〕

（１）統一機関は、照会に基づいて、遅滞なく、決定規定（maßgebliche Vorschriften）、管轄庁並びに公的登録簿及びデータバンクへのアクセス、帰属する手続権並びに組織（Einrichtungen）に関する情報を与える。これらの情報は、申請人又は届出義務者が活動を開始、遂行する際に支援するものである。統一機関は、照会を特定できない場合、遅滞なく通知する。

（２）管轄庁は、照会に基づいて、遅滞なく、決定規定及びその規定の通例の解釈に関する情報を提供する。第二五条に基づき、必要な提案及び情報が遅滞なく与えられる。

第七一ｄ条〔相互援助〕

統一機関と管轄庁は、共に整序された（ordnungsgemäß）、遅滞のない手続の処理を目指す。全ての統一機関と管轄庁は、その際、援助しなければならない。管轄庁は、統一機関に、とりわけ手続の状態（Verfahrensstand）に関する必要的情報を提供する。

第七一ｅ条〔電子手続〕

この章に基づく手続は、求めに基づいて、電子形式で処理される。第三ａ条第二項第二文、三文及び第三項には変更を加えない。》

以下では、第一に国内法化に際しての立法技術上の特徴を述べた後に（一）、条文の規定内容についてより詳細な検討を加えることで、第一ａ章の特徴を浮かび上がらせる（二）。

一　まず、「統一機関を通じた手続」が、行政手続法という一般法を媒体として国内法化された。すなわち、サービス指令は、その適用領域の広さを特徴とするため、個別法を媒体として国内法化する際には著しい数の法令を必要とし、結果として手続法の分散を招くこと[4]、さらに、立法のためのコストが甚大

になることへの配慮がなされたのである。[5] したがって、行政手続法という一般法に統一機関を通じた手続が規定されたことは、サービス指令の持つ特徴に影響を受けたからと言える。

なお、各州の行政手続法も、連邦行政手続法と同様の規定を置くか連邦行政手続法の規定を準用する。[6] なぜなら、サービス指令の国内法化義務は、連邦だけでなく州にも課されるからであり、連邦行政手続法の改正に併せて各州の行政手続法もそれに一致する内容で改正する必要があったからである。[7]

他方、旧第五編第一ａ章の条文は全て削除された。そこで、旧一ａ章の内容及びそれが削除された理由を明らかにする必要がある。なぜなら、「統一機関を通じた手続」に関する規定が、旧一ａ章と同じ箇所に挿入されたことに鑑みると、「統一機関を通じた手続」が旧一ａ章の規定にとって代わる、又はそれをさらに発展させる内容として評価された可能性が残るからである。そこでまず、旧一ａ章の内容を紹介する。旧一ａ章は「許可手続の促進（Beschleunigung von Genehmigungsverfahren）」という章題を掲げて、次のような規定を置いていた。

《第五編第一ａ章　許可手続の促進

第七一ａ条〔適用可能性〕

行政手続が、申請人による経済的な事業（wirtschaftlichen Unternehmung）におけるプロジェクト（Vorhaben）実施に寄与する許可の付与を目的とする場合（許可手続）、第七一ｂ－ｅ条が適用される。

第七一ｂ条〔遅滞のない許可手続〕

許可庁は、適切な期間内に手続が終了し、かつ求めに基づいて特別に早められるよう、法的に、また事実上可能な事前措置（Vorkehrungen）を講じる。

第七一ｃ条〔助言と情報の提供〕

（1）許可庁は、必要な限り、手続の迅速化の可能性に関する情報を、それに結びつくメリットとデメリットを含めて、提供する。このことは、事案の重要性又は困難性から適切と思われる限り、求めに基づき書面又は電子的方法で行うことができる。

（2）許可庁は、必要な限り、許可の申請前に将来の申請人とともに以下のことを討議する。

1　いかなる証拠・書類が提出されなければならないか。

2　いかなる専門鑑定（sachverständigen Prüfungen）が、許可手続において認められうるか。

3　許可手続の負担を減らすために、いかなる方法で第三者又は公衆を参加させることができるか。

４　許可の個別の事実上の前提条件を、あらかじめ裁判によって解明させることが適当か（自主的証拠手続）。行政庁は、他の行政庁を、また将来の申請人が同意する場合には第三者を参加させることができる。

（３）申請が到達した後、申立て・申請書類に不備がないか及びどれほどの期間が手続に見込まれるかを申請人に遅滞なく知らせなければならない。

第七一ｄ条〔星印手続（Sternverfahren）〕

（１）ある許可手続に公益主体が関与する場合、管轄庁は、事実上可能であり、かつ必要な限り、とりわけ申請人の求めに基づいて、同時に、かつ意見表明を行うための期間を定めた上で、これを要請するものとする。

（２）期間満了後の意見はもはや考慮されない。ただし、主張された利害が、許可庁に既に知られており若しくは知っておくべきであった場合又は当該決定の法適合性（Rechtmäßigkeit）に重要な問題がある場合を除く。

第七一ｅ条〔申請協議（Antragskonferenz）〕

申請人の求めに基づいて、行政庁は、あらゆる関与機関と申請人との協議を招集するものとする。》

そこから読み取れることは、旧一ａ章と統一機関を通じた手続規定の内容は、重複しないということである。[8] したがって、旧一ａ章の内容を統一機関を通じた手続が引き継いだと評価することはできない。

事実、連邦議会議事録によると、旧一ａ章が廃止された理由は次の通りである。まず、旧七一ｂ条及び旧七一ｃ条については、それが連邦行政手続法から姿を消したわけではなく、連邦行政手続法の一般手続規定に、それぞれ移行したと説明されている。[9] すなわち、旧一ａ章は、経済的な事業の許可手続[10]を対象とする規定であり、旧七一ｂ条及び旧七一ｃ条も同様であったが、一般手続規定に移ることにより、そのような限定がなくなったのである。[11] 他方、旧七一ｄ条の星印手続と旧七一ｅ条の申請協議に関する定めは、現行の連邦行政手続法から姿を消した。その理由は次の通りである。すなわち、旧一ａ章は、行政の内部手続の規律を内容としており、国民に手続上の権利を付与するものではなかった。そのため、その制定過程において行政規則で規定することも検討されていたところ、[12] 法律に規定が存在することは、より広く行政実務に影響を与えるとの期待から、行政手続法に規定されたのである。しかし、今日、旧一ａ章の内容、とりわけ星印手続と申請協議は、行政実務において広く

取り入れられ、旧七一ｄ条及び旧七一ｅ条が存在することによる効果は、既に発揮されたとして削除されたのである。[13][14]

そのように、旧一ａ章と統一機関を通じた手続との間に関連性がないのであれば、なぜ旧一ａ章の箇所に、統一機関を通じた手続のみが規定されたのか。例えばサービス指令の国内法化として新たに連邦行政手続法に設けられた規定が、第一ａ章に集合しているわけではなく、他方、サービス指令の国内法化のために特別の章を設け、そこに規定を集合させることも考えられる選択肢であった。[15]それについてツィーコーは、サービス指令の要請を行政手続法のさらなる発展に利用すべく、行政手続法の様々な箇所に取り入れたと指摘する。[16]すなわち、サービス指令の国内法化のために特別の章を設けるならば、当該章の規定が、サービス指令の適用領域にのみ妥当するとの誤解を与えることを危惧したのではないかと思われる。そして、そのような理解は、統一機関を通じた手続がサービス指令の適用領域を超えて適用されることを前提とする。

事実、次のように、適用領域の拡張という特徴を指摘することができる。すなわち、まず、統一機関を通じた手続を利用できる主体は、サービス指令が念頭に置く外国のサービス提供者に制限されていない。そして、利用主体を国内のサービス提供者にも拡張することは、国内法化に際して初めから争いがなかった。実際、連邦内務省勧告は、国内サービス提供者と外国サービス提供者との間で利用する手続が分裂すること及び国内サービス提供者への不平等を招くことを理由に、[17]適用範囲を国内サービス提供者にも拡張することを提案しており、[18]これが草案にも取り込まれる形となった。

また、利用主体の拡張に併せて、統一機関が処理すべき手続が拡張する可能性も第一ａ章の規定から窺うことができる。すなわち、第七一ａ条第一項によると、第七一ａ－ｅ条は「法令（Rechtsvorschrift）」により命じられた場合に適用される。法令には、連邦と州の個別法（Fachrecht）及び法規命令が含まれる。そして、サービス指令の適用領域においては、そのような法令の制定が強制される。さらに、法令の制定は、サービス指令の適用領域に限定されておらず、適用領域外の手続についても、法令を制定することで、統一機関が処理すべき手続となる。

以上のように、サービス指令の適用領域を拡張する形で国内法化を実現したことを、特徴として挙げることができる。

また、適用領域の拡張に関連して「統一機関」という名称が用いられたことも注目される。すなわち、サービス指令と同様

に、「統一担当者」という名称が連邦行政手続法に取り入れられなかったのは、統一機関が役務を提供する対象・手続が、サービス指令の要請する統一担当者のそれとは異なることに配慮したものと思われる[19]。なお、統一機関という名称は機能的概念である[20]。すなわち、統一機関の任務を担う機関が統一機関と称されるのである。したがって、組織の名称として「統一機関」以外を用いることも許される[21]。そして、第七一ａ条第一項によると、その他の行政手続法の規定も、基本的に統一機関に適用されることになる。その際重要なのは、土地管轄に関する規定（第三条）が適用されることである[22]。というのは、統一機関の事物管轄は横断的なものであるため、土地管轄に関する規定が、その活動領域を限定する上で主要な役割を果たすからである。

行政手続法との関連では、「統一機関を通じた手続」は、新たな手続類型と称される。例えば従来、連邦行政手続法第九条の手続概念は、行政行為の発付及び公法上の契約の締結に向けた活動を意味するものであった[23]。しかし、第七一ｂ条によると、手続は、届出や意思表示も対象とする。したがって、「統一機関を通じた手続」は、一般手続（第九条以下）には含まれず、さらに要式手続（第六三条以下）及び計画確定手続（第七二条以下）とも区別され、新たな手続類型として位置づけられる[24]。

二　以下では、第一ａ章の規定を参考にして、「統一機関を通じた手続」の内容を検討する。

まずはじめに、統一機関の利用が強制されていないことが特徴である。例えば第七一ａ条第一項は、統一機関を通じて手続を処理することが「できる（können）」と規定する。また、同条第二項は、統一機関を利用することができる場合であっても、申請人等が「管轄庁を利用する場合」を予定している。以上より、申請人等は、統一機関の利用を強制されず、選択権を有することが明らかとなる。それは「選択モデル（Optionsmodell）」[25]と呼ばれる。

それでは、統一機関が利用される場合、どのような手続の進行が予定されているのか。その際、先述したサービス指令の要請に対応させる形で、手続と形式の処理（１）、情報提供（２）に分けて検討を行う。

１　まずはじめに、手続と形式は、第七一ｂ条第一項によれば申請のみでなく届出も対象とする点で、広い概念である。そして、それは、先述の通り従来の行政手続法における手続概念より広いものである。そのことは、申請に限定しない手続と形式の処理を求めるサービス指令に適合する。以下では、手続の

進行順に検討する。

第七一ｂ条第一項は、遅滞のない書類の送付を統一機関に求める。その際、第二五条第一項により統一機関が手続の利用者に助言を提供する義務を負うこととの関係で、そのような助言の提供が、場合によっては、遅滞のない送付という要請に反する事態が懸念される。例えば助言の提供を行うために提出書類の審査を行い、一向に管轄庁に書類を送付しないという事態が考えられる。しかしながら、遅滞なき送付という要請は、統一機関が明らかな不備又は瑕疵のある記載事項を指摘し、瑕疵の迅速な修正を求めることまで排除するものではない[26]。その際、明らかな不備又は瑕疵がある場合にのみ助言義務を負うのは、以下の理由に基づくものである。すなわち、統一機関の主要な機能は手続の簡素化と促進であるから、統一機関は、不備の審査及び通知が手続の促進に貢献する限度でそのような義務を負うのである[27]。なお、「明白」な瑕疵の有無は、客観的な職員の視点が基準となる[28]。なぜなら、統一機関の職員は、その知識や経験に幅があると考えられているため、個々の職員の主観を基にすることは、判断の統一性を確保できないからである[29]。

手続の利用者が書類を統一機関に提出した後、次に問題となるのは、いつ書類が提出されたのかを確定する時点である。その際、期間には、行政の側が遵守しなければならない期間と手続の利用者が遵守しなければならない期間という二つの期間が存在する。

まず、行政の側が遵守しなければならない期間が設定されている場合、管轄庁に書類が到達した時点を以て、期間の進行開始時点とすることが考えられる[30]。しかし、それでは統一機関が書類を送付しない限り、期間はいつまで経っても進行しないことになる。そして、利用者の関与しないところで期間の進行が左右されるとすれば、それは利用者に不安な結論をもたらすだろう[31]。そのため、第七一ｂ条第二項第一文は、統一機関へ到達した三日後[32]に管轄庁に到達したものとみなし、結果、その時点から期間が進行する。

次に、同項第二文は、手続の利用者が遵守しなければならない期間が設定されている場面を想定しており、それによると、書類が統一機関に到達した時点で期間の進行が停止する。これにより利用者は、期間内に統一機関へ書類を提出することに注意すれば足りる。

要するに、ここでは統一機関の利用が、利用者に不利益をもたらさないような配慮がなされているのである。

書類が管轄庁に到達すると、管轄庁は、原則として「受領証

（Empfangsbestätigung）」を交付する（同条第三項）。受領証には、書類が到達したこと以外に、行政庁が遵守しなければならない手続の期間、当該期間が進行するための要件、期間満了により生じる法的効果、決定の遅延・懈怠に対する法的救済手続等が記載される。なお、書類に不備がないことは記載されない。なぜなら、事後に書類の不備を審査することが予定されているからである。[33] 受領証の交付は、サービス指令第十三条第五項の要請に対応するものであり、[34] 国内法化に際しての独自の措置ではない。

書類に不備があれば、管轄庁はその旨を通知する（同条第四項）。そして、行政が遵守すべき期間が設定されている場合、そのような通知を受けて提出される追加書類が到達した時点で、期間の進行が開始する。なお、第四項もサービス指令第十三条第六項の要請に対応するものであり、国内法化に際しての独自の措置ではない。[35]

書類が管轄庁に到達した後、管轄庁は、どのようにして手続の利用者に通知又は行政行為を発するのか。具体的には、管轄庁が、利用者に直接通知するのか、それとも統一機関を経由しなければならないのかが問題となる。そのような問題について、サービス指令は明快な解答を与えない。他方、ドイツでは、統一機関を利用する場合には、管轄庁から利用者に対する通知等も原則として統一機関を経由しなければならないことが規定された（同条第五項）。そのような対応については、模範草案の作成過程で疑念が呈されていた。[36] 実際、手続の利用者にとって、通知が、統一機関を通じて行われることに特別の利益を認めることはできない。むしろ、管轄庁が直接通知することが直截かつ迅速と言える。しかしながら、申請及び届出を行う前から通知及び行政行為の発付に至るまで、全ての手続処理に統一機関が関わることは、それが手続の処理状況に関する概観（Überblick über den Stands des Verfahrens）を把握することができ、その結果、情報提供任務の遂行が可能になるというメリットが、学説により指摘されていることは注目すべきである。[37] なぜなら、仮にそのようなメリットを立法者が重視したのであれば、そのことは、統一機関に一本化された窓口としての役割のみでなく、手続の処理状況全般を把握する役割を期待していることの現れと言えるからである。

そして、そのような各管轄庁で処理されている手続に関する情報を統一機関が網羅的に把握するためには、統一機関と管轄庁間で協力関係を構築する必要がある。そのために、第七一ｄ条は、統一機関と管轄庁間の相互援助を定める。その際、それ

は、行政内部の規律事項であるから、行政規則によって規律することも考えられた。例えば統一機関と管轄庁の上級行政機関が共通する場合、当該上級行政機関が、行政規則により、これらの相互援助を義務付けることが可能である。しかし、統一機関によって主に処理されるサービス提供者のプロジェクト（Vorhaben）実施のための手続には、様々な行政主体及び行政レベルに属する行政庁が関与する。そのため、行政規則では足りず、一般的、継続的な相互援助義務について、法律で定めることが不可欠であったのである[38]。

それでは、そのような相互援助を実現するために、とりわけ管轄庁は、統一機関に対してどのような義務を負うか。

同条第二文は、「手続の状態（Verfahrensstand）」に関する必要的情報を統一機関に提供するよう管轄庁に義務づける。そこでいう手続の状態とは、「管轄庁に到達した（bei der zuständigen Behörde eingegangen）」、「作業中（in Bearbeitung）」、「その他の書類を必要とする（weitere Unterlagen angefordert）」、「最終決定が送付された（abschließende Entscheidung wurde versandt）」といった、手続の経過に関する一般的な情報である[39]。他方、第七一ｄ条は、統一機関に書類閲覧権（Akteneinsichtsrecht）までは認めていないとされる[40]。したがって、統一機関が提供を求めることができる情報は、一般的なものであり、手続の細部についてまで把握する権限を第七一ｄ条から直ちに導くことはできない。

以上より、統一機関を通じた手続の処理に際して、行政手続法は、統一機関と管轄庁間の協力を予定しているものの、そのために統一機関が管轄庁に主張することができる権限は、統一機関を手続の調整役として見た場合には、なおも不十分であると思われる。もっとも、サービス指令は、統一担当者が管轄庁に主張できる具体的な権限の内容について定めを置いていないから、そのことのみを以て、指令の要請に違反するとは言えない。しかし、調整役としての機能を統一機関に期待する立場からは、他の管轄庁に対する統一機関の権限を強化する見解が主張されている。それについては、第四章で述べる。

２　統一機関による情報提供任務については、第七一ｃ条が定める。そして、情報提供任務については、サービス指令による要請との間に大きな違いが見られない。すなわち、統一機関は、他の行政庁が管轄を有する決定規定（maßgeblichen Vorschriften）の解釈ついて、独自に情報提供することはできず、関連規定の内容、管轄庁並びに公的登録簿及びデータバン

クへのアクセス（Zugang）、手続上の権利並びに申請人・届出人の活動の開始・遂行をサポートする組織（Einrichtungen）に関する情報を提供する義務を負う（同条第一項）。それは、一般的情報については、統一機関が独自に情報提供を行い、専門的判断を要する問題については、管轄庁が情報提供を行う段階関係（参照、第一章第二節第三款）を念頭に置くものである。なお、公的登録簿における「公的」とは、公衆が利用可能であることを意味する。例えば商業登録簿（Handerlsregister）や手工業目録（Handwerksrolle）が挙げられる[41]。また、「サポートする組織」の例としては、職業団体（berufsständische Kammer）が挙げられる[42]。

第二款：組織的観点

第一章第二節第四款で述べたように、統一担当者の組織形態ついて、サービス指令の要請は、主観的統一性を充足する、すなわちサービス提供者の視点から「統一的」と評価できる担当者の創設であった。そして、サービス指令は、具体的にどの機関に統一担当者の任務を委ねるかについては、そのような主観的統一性の充足を求める以外は構成国の裁量に委ねる。そこで以下では、ドイツの国家構造において、連邦、州、地方自治体、団体（Kammer）[43]及び民間（Private）のいずれに属する機関が、統一機関としての任務を担うことが法的に許容されるのかを検討することで、統一機関の組織形態をより具体的に浮き彫りにする。さらにサービス指令は、いずれか一つの機関に統一担当者の任務を専属させることを要請しない（参照、第一章第二節第四款）。すなわち、民間と行政機関との公私協働、州と地方自治体、地方自治体と団体といった公的機関同士の協働形態を選択することも構成国の自由である。したがって、そのような協働形態が、ドイツの国内法上許容されるかについても考察する。

一　連邦

連邦が、連邦の行政機関として統一機関を設置する際に、障害となるのは基本法第八三条である。基本法第八三条は、州による執行権の推定を定めた規定であり、「州は、この基本法が特別の定めをなし、又は特別の定めを許していない限りにおいて、その固有の事務として、連邦法律を執行する。」ことを規定する。

そして、基本法第八四条第一項第一文は、「州がその固有の事務として連邦法律を執行するときは、州は、行政庁の設置及

び行政手続について規律する。」と規定する。それにより、少なくとも行政庁の設置と行政手続の規律が、州の管轄権限に含まれることになる[44]。

したがって、結論としては、連邦の行政機関として統一機関を設置することは、通常許されないとされる[45]。

二　州

連邦と異なり、州の行政機関として統一機関を設置することは、基本法に抵触しない[46]。また、統一機関に関する手続を整備すること、統一機関を既存の手続に組み込むことも州の取扱事項である。そして、州の裁量はその全てについて、とりわけ統一機関の創設について、非常に広汎である。さらに州は、他の州に統一機関の任務を移すことも可能であるとされる[47]。

三　地方自治体

地方自治体の行政機関として統一機関を設置する際には、統一機関の任務が国家任務であり、地方自治体固有の任務ではないため[48]、連邦又は州が、統一機関の創設を地方自治体に要請することになる。もっとも、基本法第八四条第一項第七文及び第八五条第一項第二文によると、連邦法律を以て市町村及び市町村組合に任務を委譲することは禁止されるため、州による任務の委譲が予定されることになる。

そして、州による任務委譲に際して各州の憲法[49]は、地方自治を保障するために、概して次の三つの要件を定める。すなわち、①任務委譲は、法律又は法規命令によらなければならないこと、②費用の補填について条文が設けられなければならないこと（牽連性原則［Konnexitätsprinzip］）[50]、③任務委譲が地方自治体にとって過剰な負担となりうる場合、しかるべき財政上の補償が行われなければならないことという三つの要件である。他方で、財政補償を法律で規定し、それを実施すれば、いかなる任務委譲も正当化されるというわけではない。すなわち、任務委譲それ自体に次のような限界がある。

地方自治の保障を定める基本法第二八条第二項は、地方自治体の担当する任務が剥奪されることから地方自治体を保護するのみでなく、新たな任務による過重な負担が課せられることからも保護する。なぜなら、追加的に任務を委譲することは、自由意思による自治行政を保障するための人的、物的資源の減少を招くため、地方自治への干渉となりうるからである[51]。

そして、過剰な負担か否かの判断に際しては、州立法者に、自治行政の保障の核心領域を侵さない限度において広汎な裁量

が認められ、地方自治体の負う義務が、他の人的、財政的資源をもはや利用することができないという縛りにより、自らの責任において遂行する任務そのものの存在が危ぶまれる場合、そのような裁量を逸脱したものとみなされる。[52]

地方自治体は、一般に、郡（Kreis）及び郡に属さない都市（kreisfreie Städt）と郡に属する市町村（kreisangehörige Gemeinde）とに大きく二分される。そして、郡に属する市町村は、一般に、郡及び郡に属さない都市よりも小規模である。したがって、とりわけ人的、物的資源をわずかしか有さない小規模の市町村に対して統一機関の設置を強制することは、その自治行政を害する危険があり、郡に属する市町村の行政機関として統一機関を設置することは、原則として地方自治の保障（基本法第二八条第二項）に反し、許されない。[53]他方、郡及び郡に属さない都市の行政機関として、統一機関の設置を求めることは、法的に許される。[54]

四　団体（Kammer）

団体の例として、手工業者団体、商工会議所及び各種職能団体、例えば弁護士会、税理士会、技師団体（Ingenieurkammer）等が挙げられる。

連邦及び州の団体に関する法律は、特定された任務領域を各団体に与える。例えば商工会議所法（IHKG）第一条、第九〇条第一項、手工業者団体法（HwO）第九一条、バーデン＝ヴュルテンベルク建築士法（ArchitektenG BW）第十二条、ヘッセン技師団体法（Hess IngKammG）第二条第一項が挙げられる。もっとも、これらの任務は、もとより排他的に定式化されておらず（手工業者団体法第九一条第一項、バーデン＝ヴュルテンベルク建築士法第十二条第二項、ヘッセン技師団体法第二条第一項第八号）、明文上、法律及び法規命令を通じてさらなる任務を団体に割り当てる可能性を認める（商工会議所法第一条第四項、ヘッセン技師団体法第二条第一項第八号、第三項）。もっとも、その任務は、団体の本来の任務領域に性質上適合するものでなければならず、このことは、明文規定がない場合であっても記述されざる構成要素とみなされる。[55]

結論として、団体の業務との性質的な一致が統一機関の任務に認められる。なぜなら、手続の処理、許可及び団体名簿への登録に関する団体のこれまでの任務（手工業者団体法第六条以下、連邦弁護士法（BRAO）第六条以下、バーデン＝ヴュルテンベルク建築士法第三条以下、ヘッセン技師団体法第十六条以下）との性質的な類似性が確認され、情報提供任務についても、

これまで行われてきた団体による情報及び助言提供活動に匹敵するからである（商工会議所法第一条第一項、手工業者団体法第一条第九号、バーデン＝ヴュルテンベルク建築士法第十二条第二項第二号）[56]。

五　民間（Private）

統一機関の任務を民間に委ねる際には、行政主体と民間との契約の締結を伴う場合と伴わない場合が考えられる。そして、行政主体と民間との間で契約が締結される場合、いわゆる「公私協働（öffentlich-private Partnerschaft［ÖPP］）」の関係が形成される。それについては、後の「協働（Kooperation）」で述べるとして、ここではそのような契約の締結を伴わない場面を念頭に置く。

統一機関による公的任務の遂行を民間に委ねる場合においても、国家による保証責任は依然として残る[57]。したがって、国家は役務の質を保障するための措置を講じなければならない。そして、そのための措置として、統一機関としての適切な任務提供を保障することができる基準に事業者が合致することを、国が信任した私的組織に認証するように求める制度が挙げられる[58]。それは、「質の保障制度（Qualitätssicherungssystem）」と呼ばれる。そこで、そのような「質の保障制度」が、国家による保証責任を果たすために十分であるかが問題となる。

「質の保障制度」を運用する際には、統一機関として任務を適切に行いうるかについて評価することのできる基準が存在する必要がある。しかしながら、どのような基準が妥当であるかは、前以て想定できるものではなく、質の保障基準は、経験に裏付けられたものでなければならない。そのため、統一機関制度の導入後間もない時期においては、国家の保証責任を十分に果たすことができないとの懸念から、質の保障制度は法的に許されないとされる[59]。

六　協働（Kooperation）

協働は、公私協働（ÖPP）と「公公協働（öffentlich-öffentliche Partnerschaft）［ÖÖP］」[60]の二つの形態に分かれる。そして、両者はその主体の違いによって区別される[61]。すなわち、前者は行政主体と民間が、後者は異なる行政主体同士が共同作業を行う。

1　公私協働（ÖPP）

公私協働の利用には次のような法的制約がある[62]。

第一に、予算総則法（HGrG）第六条第二項が、経済性の原則[63]に適合しているかの調査を国に義務付ける。経済性の原則に適合しない場合、公私協働プロジェクトは許容されない[64]。

第二に、統一機関の任務が有償サービスである場合、原則として委託発注法（Vergaberecht）の適用がある。これにより、公告義務が課される[65]。

以上より、公私協働は選択肢の一つであるが、実体面として費用と利益の関係について入念な考察を行わなければならず、手続面では公告義務が課される。

2　公公協働（ÖÖP）

公公協働は、法律の根拠に基づく場合[66]と公法上の契約に基づく場合とに分かれる。

公法上の契約による場合には、行政手続法第五四条以下の規定が適用される[67]。また、いずれの場合も原則として委託発注法の適用があり、その結果、公告義務が課される[68]。公公協働には、個々の地方自治体内部での簡素な協働と州、地方自治体、団体といった異なる主体間で行われる協働がある。後者について、混合行政禁止原則[69]に違反しないかが問題となるが、統一機関は行政庁の決定権限には介入せず、共同して決定権限を行使することには繋がらないため、これに反しないとされる[70]。

七　各州の統一機関の組織形態

以上より、連邦の行政機関と郡に属する市町村の行政機関を統一機関として選定することは、原則、法的に許されない。また、質の保障制度を背景にして私的機関を選定することも、現時点では、国家の保証責任の観点から許されない。その他の類型については、いずれを選択することも法的に禁止されていない。

そして、各州の統一機関の主要な組織形態を見ると、統一機関に主として団体を選択した州が五州（バーデン＝ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ハンブルク州、メクレンブルク＝フォーアポンメルン州及びテューリンゲン州）、地方自治体を選択した州が五州（ブレーメン州、ニーダーザクセン州、ノルトライン＝ヴェストファーレン州、ザールラント州及びシュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州）、州を選択した州が六州（ベルリン州、ブランデンブルク州、ヘッセン州、ラインラント＝プファルツ州、ザクセン州及びザクセン＝アンハルト州）となっている[71]。

第三款：責任法上の（haftungsrechtlich）問題

一　責任法上の問題として、基本法第三四条及びドイツ民法第八三九条に基づく職務責任規定の適用の有無を検討する。すなわち、ドイツ民法第八三九条第一項は、「官吏が故意又は過失により、第三者に対して負っている職務義務に違反した場合、官吏はこれにより生じた損害を第三者に賠償しなければならない。」と規定する。そして、そのような職務責任規定の適用の有無をめぐっては、私人に統一機関の任務が託される場合が特に問題となる。

その際、主体が私人であることのみで「官吏」に当たらないとは理解されていない。すなわち、「官吏」は機能的意味で理解され、私人もこれに含まれうる。そして、指令及び法律に基づく統一機関の活動は、公法上の活動（öffentlich-rechtliche Handeln）に当たると評価されている[72]。もっとも、統一機関は決定権限を有さず、いわゆる「行政補助者（Verwaltungshelfer）」である。連邦通常裁判所は、行政補助者については、任務の高権的性質の強弱、行政が遂行する高権的任務との結びつき及び私人の裁量の広狭を総合的に考慮して「官吏」に該当するか否かを判定する[73]。そして、統一機関の任務、とりわけ手続と形式の処理は、その後の管轄庁における手続及び決定に直接結びつくものであり、さらに公私協働の場合には、契約により行政に指揮権限が認められることで私人の裁量は狭まっている。したがって、公私協働という形態の下では職務責任規定の適用が認められうる[74]。

他方、質の保障制度では、行政による契約上の指揮監督権が予定されておらず、私人に広い裁量が認められる。そのため、「官吏」にあたらず、職務責任規定が適用されない[75]。

二　次に、例えば統一機関の過失により書類の送付が遅延したために損害が発生したというような場合、いかなる組織が責任を負うかといった、責任の所在をめぐる問題がある。

連邦通常裁判所の採用する「委任説（Anvertrauenstheorie）[76]」によると、職務義務違反の元になった任務を委任した機関が責任を負う。それは、通常、雇用主たる法人（Anstellungskörperschaft）である[77]。したがって、統一機関が州の行政機関である場合は、州が責任を負う。他方、郡（Landkreis）には州の下級行政機関たる職員と郡の行政機関たる職員が存在し[78]、そのいずれが統一機関であるかにより結論が異なる。すなわち、前者の場合は州が、後者の場合は郡がそれぞれ責任を負うことになる。その際、統一機関の任務を国家任務として捉える、すなわち郡固有

の任務として捉えない場合であっても、郡の行政職員が統一機関であれば、郡が責任を負う。なぜなら、それにより、本来の雇用関係には何ら変動が生じないからである。[79]

その他の類型においても、職務責任規定の適用が肯定される場合には、責任の所在をめぐって同様の法理が妥当する。

（1）BGBl I v. 17.12.2008, S.2418.

（2）なお、「統一機関を通じた手続」という章題については、統一機関が、単に仲介役としてのみ機能するという誤解を招く表現であるとの指摘がある（Alexander Windoffer, Zur verwaltungsverfahrensrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, DÖV 2008, S.798.）。

（3）なお、連邦行政手続法の改正は第七一ａ－ｅ条にとどまらない。すなわち、第一四条第五項、第六項及び第四一条第二項の改正、第六九条第三項の修正並びに第二五条第二項及び第四二ａ条の追加がなされた。とりわけ、第四二ａ条は許可擬制（Genehmigungsfiktion）に関する定めであり、サービス指令第一三条第四項の国内法化に対応する規定である。許可擬制とは、申請を受けてから確定期間内に何らの決定もなされない場合、申請の内容が十分に特定されていれば、許可がなされたものとみなすとする制度である。そして、第四二ａ条は、第七一ａ－ｅ条と同様、法令により命じられた場合にその適用がある。許可擬制の詳しい内容については、Vgl., BT-Drucks. 16/10493, S.15f.

（4）行政手続法制定前のドイツの行政手続法制の特色は、これに関する実定法の形式及び内容にわたる統一性の欠如であった。そして、手続規定の分散から生じる弊害を除去すべく、手続規定を統一して、行政手続制度を整備しようとする要求が出現したのである（海老沢俊郎『行政手続法の研究』（成文堂、一九九二年）三九頁）。なお、手続規定の分散により生じる弊害として、例えば以下のことが挙げられる（参照、同一七頁以下）。第一に、行政官が、散乱した手続規定を手間をかけて参照し、対照することを余儀なくされ、行政処分をなすまで無用に時間を浪費することである。第二に、事物の領域ごとに様々な手続規定を遵守しなければならないことにより、行政機関相互の調整が困難になることである。第三に、個人にとって、不統一な手続規定に通暁することがほとんど不可能であり、規定内容の不明確さから手続規定の解釈・運用が不安定なものになり、個人から行政活動に対する予測可能性を奪うことである。

（5）連邦議会議事録では次のことが指摘されている。「サービス指令に基づく行政手続法上の要請を個別法

(Fachrecht) で一つ一つ規定することには、著しいデメリットがある。一方で、何倍も大きな規定を消費する (Regelungsaufwand) だろう。他方で、指令の準則が不統一に国内法化され、少なくとも関係法領域で、細部において相互に矛盾する規定が多数生じるだろう。手続法は不必要に分裂し、法を適用する者 (Rechtsanwender) にとって見通しがつかなくなる。」(BT-Drucks. 16/10493, S2)。

(6) なお、バーデン＝ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ベルリン州、メクレンブルク＝フォーアポンメルン州、ニーダーザクセン州、ラインラント＝プファルツ州、ザールラント州、ザクセン＝アンハルト州、シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州及びテューリンゲン州では、統一機関に関して、一括改正法の内容を補足、具体化するための規定が定められている (Utz Schliesky/Anne Neidert/Sönke Ernst Schulz, Bewertung der Richtlinieumsetzung in Deutschland—Der Einheitliche Ansprechpartner im Verfahrens- und Organisationsrecht, in: Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung: Teil3, 2010, S.275ff.)。

(7) BT-Drucks. 16/10493, S.12.

(8) 旧一a章の内容については、山田洋「行政手続促進論の展開―ドイツ行政手続法の改正をめぐって―」東洋法学四一巻一号（一九九七年）三三頁以下を参照。

(9) BT-Drucks. 16/10493, S15.

(10) これに何が含まれるかについては、厳密には必ずしも明らかではないが、おそらく各種の事業についての営業許可手続などが想定されているものと考えられている(山田・前掲註（8）三三頁)。適用範囲が不明確であることについて、Heinz Joachim Bonk, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz, NVwZ 1997, S.327.

(11) 例えば旧七一c条の主要な内容は、第二五条第二項へ移行した。もっとも、従前と異なりSoll規定に分類されたことで、当該手続の実施について行政庁に一定の裁量が認められることが明らかにされている (BT-Drucks16/10493, S.15.)。

(12) BT-Drucks. 13/3995, S.2.

(13) これは、「シグナル効果 (Signalwirkung)」と表現される (BT-Drucks. 13/3995, S.2.)。

(14) BT-Drucks. 16/10493, S.17.

(15) 例えば許可擬制に関する第四二a条は、サービス指令第一三条第四項の国内法化に寄与する (BT-Drucks16/10493, S.15.)。そのため、例えば「サービス指令の国内法化」と称した章を設け、許可擬制と統一機

関を通じた手続に関する規定を併せて規定する選択肢も採り得たところであった。

（16）Jan Ziekow, Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrensrecht, WiVerw 2008, S.180.

（17）このような不平等の是正は、法的な要請ではなく、経済的な合理性の確保という視点から導かれるものである（Dieter Beck, Alexander Windoffer, in: Jan Ziekow/Alexander Windoffer (Hrsg.), Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2008, S.167.）。

（18）Empfehlung des Beirates Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrensrecht, NVwZ 2008, S.641.

（19）連邦議会議事録は、「〝統一機関を通じた手続〟という名称は、サービス指令の適用領域及びそこで使用される〝統一担当者〟という概念に限定されることなく通用する一般手続（allgemeines Verfahren）が問題になることを明らかにする。」と説明する（BT-Drucks. 16/10493, S.17）。

（20）Ziekow, a.a.O (Fn.16), S.181.

（21）BT-Drucks. 16/10493, S.17.

（22）Isabel Caralp, Die Auswirkungen von One-Stop-Government und von Netzwerkstrukturen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht: Eine Untersuchung am Beispiel der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, 2012, S.29ff.

（23）Vgl., Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 19 Rn2.

（24）Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2013, § 71a Rn4.

（25）Kopp/Ramsauer, a.a.O (Fn.24), § 71a Rn.3.

（26）BT-Drucks. 16/10493, S.18. 他方、フック（Winfried Huck）は、行政手続法第一〇条第二文及び第七一d条から統一機関による限定的な審査義務を導く（Huck, in: Johann Bader/Michael Ronellenfitsch, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2010, 71b Rn5.）。

（27）Schliesky/Neidert/Schulz, a.a.O (Fn.6), S.271 ; Vgl., Schliesky, in: Hans Joachim Knack/Hans Günter Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 71b Rn9.

（28）Neidert, Verwaltungsverfahren über einen einheitlichen Ansprechpartner, 2011, S.152.

（29）Isabel, a.a.O (Fn.22), S.67.

（30）Vgl., Kopp/Ramsauer, a.a.O (Fn.24), § 31 Rn20.

（31）国内法化以前に、既にネッセルドレーアー（Andrea Nesseldreher）は、次のように述べていた。曰く「指令

草案は、〝顧客（Kunden）〟としてのサービス提供者の視点（Perspektive）に厳格に基づいて解釈される。このような準則の意味によると、サービス提供者に、期間に関して確かな法的安定性を獲得させる規定を創設することが、より一貫しているだろう。このことは、例えば期間を守らなければならない書類が、統一担当者に到達した三日後に管轄庁に到達することを擬制するといった到達擬制（Zugangsfiktion）が生じる形で、到達擬制により達成される。」と（Andrea Nesseldreher, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.154.）。

（32）なお、三日という期間は、郵便局における通常の処理期間に一致させたものとされる（Vgl., Nesseldreher, in: Ziekow/Windoffer, a.a.O (Fn.17), S.154.）。もっとも、統一機関が電子送付する場合にも、三日という猶予期間は排除されない（BT-Drucks. 16/10493, S.19.）。

（33）Isabel. a.a.O (Fn.22), S.67.; Vgl., Kopp/Ramsauer, a.a.O (Fn.27), § 71b Rn13a.

（34）BT-Drucks. 16/10493, S.19.

（35）BT-Drucks. 16/10493, S.19.

（36）Ziekow, a.a.O (Fn.16), S.184.

（37）Kopp/Ramsauer, a.a.O (Fn.24), § 71b Rn17.

（38）Vgl., Isabel. a.a.O (Fn.22), S.94f. なお、連邦行政手続法は、行政庁間の職務援助義務規定（第四条、五条）を既に設けているが、当該法律規定のみでは不十分であった。なぜなら、統一機関と管轄庁間の相互援助義務は、時に各行政庁の固有の任務に及ぶ場合もあり、その場合、連邦行政手続法第四条第二項第二号の要件を満たさず、職務援助義務規定の適用がないからである。また、典型的、継続的に援助を要請することは、一般職務援助義務の要請を超えるものとされる（参照; 第五条）（BT-Drucks. 16/10493, S.20.）。

（39）データ保護の観点から、統一機関が取得することのできる情報は、一般的情報にとどまっている（Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), a.a.O (Fn.27), § 71d Rn3.）。

（40）カラルプ（Isabel Caralp）は次のように言う。曰く「（第七一d条―筆者注）第二文に基づく情報提供義務から、統一機関による書類閲覧権は導かれない。行政手続法第二九条第一項によると、行政手続の関与者のみが閲覧権を有する。関与者が誰であるかは、同じく行政手続法第一三条が規定する。統一機関は、そこで挙げられる人物（Personen）には該当しない。そのため、統一機関には、目的に適すると判断した方法で当該情報を統一機関に伝える管轄庁に、問い合わせるという可能性が残るに過ぎない。これは、データ保護の法的要件にも適合する。それによると、個人データ（personenbezogene Daten）は、送付又は受領する機関による任務遂行のために必要があ

る場合にのみ、送付することができる（連邦データ保護法第一五条）。他方、部門行政庁（Fachbehörde）における書類を見落としなく閲覧することは、情報提供（手続の状態に関する情報提供）という目的のために必要ではない。そのため、統一機関は、例えば〝申請が…に到達した〟といった手続の状態又は処理の進捗に関する一般的情報の請求権のみを有する。申請人が、より踏み込んだ情報の獲得を望む場合、申請人自ら、部門行政庁で書類閲覧を受けなければならない。」と（Isabel, a.a.O (Fn.22), S.92.）。

（41）Kopp/Ramsauer, a.a.O (Fn.24), § 71c Rn6.

（42）Kopp/Ramsauer, a.a.O (Fn.24), § 71c Rn7.

（43）例えば団体（Kammer）の代表例である商工会議所は、日本とは異なり公法上の社団（Körperschaft des öffentlichen Rechts）に分類され、日本でいうところの公共組合にあたる（薄井一成「ドイツ商工会議所と自治行政―公共組合の法理論―」一橋法学第二巻第二号（二〇〇三年）四九九頁）。

（44）Nesseldreher, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.66f.

（45）連邦の行政機関として統一機関を創設することの法的許容性に関する、より詳細な考察について、Vgl., Nesseldreher, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S65ff.

（46）基本法第三〇条は、「国家の権能の行使及び国家の任務遂行は、この基本法が特別の定めをせず、又は許していない限度において、州のなすべき事項である。」と規定し、原則として、州に管轄があることを明らかにする。

（47）Nesseldreher, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.84.

（48）Nesseldreher, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.97.

（49）参照、バーデン＝ヴュルテンベルク州憲法第九七条第三項、ラインラント＝プファルツ州憲法第四九条第四項、第五項、ザクセン州憲法第八五条第一項、二項、第八七条第一項、三項、シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州憲法第四六条第四項、第四九条第二項。

（50）サービス指令の国内法化がもたらす牽連性原則との関係における問題について、Vgl., Jan Ziekow, Die verfahrensrechtliche Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie und das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, LKV 2009, S.385.

（51）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.97.

（52）Vgl., VerfGH RP, Urt. v. 16. 3. 2001 DÖV2001, S.602.

（53）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17),

S.100.

(54) Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.98.

(55) Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.106.

(56) Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.106f.

(57) Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.127.

(58) Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.125f.

(59) Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.129f.

(60) Thorsten Siegel, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.120.

(61) Ziekow/Axel Piesker/Marco Salm/Corina Sicko, Evaluierung der einheitlichen Ansprechpartner nach EU-Dienstleistungsrichtlinie in Baden-Württemberg, 2012, S.31.

(62) Siegel, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.114ff.

(63) 経済性の原則については、石森久広『財政民主主義と経済性―ドイツ公法学の示唆と日本国憲法』（有信堂、二〇一一年）一一七頁以下を参照。

(64) Siegel, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.114f.

(65) Siegel, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.115. なお、公私協働にあっては、詳細な事前公告を行うことができないとの問題がある。「すなわち、公私協働が、本来、民間事業者のノウハウと創意工夫を活用することを目的とするものであるならば、発注機関が「発注の対象や条件」を予め詳細に決定し、これを公告することは、適切でない。なぜなら、それは、民間事業者が創意工夫を発揮し、革新的な問題解決策を形成する途を塞ぎかねないからである。」（岸本太樹「公私協働促進法の制定とドイツ協働契約論の新展開（一）―競争的対話（Wettbewerblicher Dialog）の導入を中心に」自治研究第八六巻第三号（二〇一〇年）九三頁）。

(66) 例えばバイエルン州の「地方自治体の共同作業に関する法律（KommZG）」（BayGVBl 1994, S.555.）が挙げられる。

(67) Siegel, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.122.

(68) Siegel, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), a.a.O (Fn.17), S.122ff.

(69) 混合行政禁止原則とそれをめぐる連邦憲法裁判所の判

決の変遷について、白藤博行「行政主体間の混合行政禁止原則と自己責任原則―最近のドイツの制度保障論ＡＲＧＥ判決を素材として―」紙野健二＝白藤博行＝本田滝夫『行政法の原理と展開―室井力先生追悼論文集』（法律文化社、二〇一二年）七八頁以下を参照。

（70）Sönke Ernst Schulz, Kooperationsmodelle zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners als unzulässige Mischverwaltung?, DÖV 2008, S.1034.

（71）Kopp/Ramsauer, a.a.O (Fn24), § 71a Rn12bff.

（72）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.138f.

（73）BGH, Urt. v. 21. 1. 1993 (BGHZ 121, 161); Maurer, a.a.O (Fn.23), § 26 Rn13. なお、行政補助者と異なり、行政権限を自己の名で行使する権限を認められた私人を Beliehene と呼び、Beliehene が委任された公務を執行している場合、職務責任規定の適用があると解されている（松塚晋輔「ドイツの職務責任規定における『官吏』の概念（一）」久留米大学法学第三七号（二〇〇〇年）六五頁）。

（74）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.141f.

（75）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.142.

（76）連邦通常裁判所は次のように述べる。曰く「しかしながら、部（Senat）は長い間―そしてその点についてはライヒ裁判所（Reichsgericht）と完全に一致して―官吏の職務義務違反に責任を負う法人に関する問題に、次のように応答してきた。すなわち、それを遂行する際に瑕疵を以て行われた職務を誰が、職務主体に委託したか、言い換えれば、それを遂行する際に職務義務違反が現れた任務を誰が、職務主体に委譲したか。」と（BGH, Urt. v. 12. 2. 1970 (BGHZ 53, 218f.)）。Vgl., BGH, Urt. v. 21. 4. 1983 (BGHZ 87, 204f.); BGH, Urt. v. 15. 1. 1987 (BGHZ 99, 330f.); BGH, Urt. v. 29. 11. 1990 (BGHZ 113, 75.).

（77）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.139.

（78）森川洋「ドイツにおける郡の現状と改革計画」経済地理学年報第五三巻（二〇〇七年）一二〇頁以下。

（79）Windoffer, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg), a.a.O (Fn.17), S.140 ; Vgl., BGH, Urt. v. 21. 4. 1983 (BGHZ87, 205f.); BGH, Urt. v. 15. 1. 1987 (BGHZ99, 331f.).

【筆者付記】

筆者は、平成二七年一月に北海道大学法学研究科に修士論文を提出し、同年三月に修士号を授与された。本稿は、この修士論文に若干の加筆、修正を加えたものである。