



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	統一機関(einheitliche Stelle)の導入 (2・完) : 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, 67(1), 117-144
Issue Date	2016-05-26
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/61972
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol67no1_06.pdf



統一機関 (einheitliche Stelle) の導入 (二・完)

—— 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及び内容

第一節 サービス指令の成立過程

第二節…サービズ指令の要請内容

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)

第二節…組織学的側面

第一節では、統一機関を通じて手続と統一機関の組織形態について、法的側面から検討した。そして、組織形態については、法的側面からは様々な選択肢が許されることが明らかとなっ

た。もともと、制度導入をめぐつては、さらに進めて当該制度が最も有効に機能する組織形態を説明することが要請される。そのため、第二節では、組織学的側面から統一機関の組織形態を検討する⁽¹⁾。その際まず、サービズ指令が発効する前に公表されたディーツ (Andreas Dietz) の論文を参考にして、単一の

(以上、六六卷六号)

機関を通じた手続処理の基本構想とそのデメリットを明確にし、ドイツにおける現行の統一機関との比較検討を行う(第一款)。また、サービス指令の発効を受けてから、統一機関の組織形態をめぐり、より具体的な主張がベック(Dieter Beck)によりなされた。そこで、そのベックの主張を続けて検討する(第二款)。

第一款…一つの手による許可 (Genehmigung aus einer Hand)

統一機関が導入される以前に、ドイツにおいて単一の機関を通じて行政手続に関する構想がなかったわけではない。すなわちディーツは、二〇〇五年に「一つの手による許可⁽²⁾」という構想についての考察」と称した論文を発表した。ここでは、行政組織上の視点から二つの基本モデルを設定し、比較検討している。以下では、二つの基本モデルの相違を説明し(一)、統⁽¹⁾けて、統一機関により類似するモデルについて検討を行う(二)。最後に、当該モデルに関するディーツの指摘を考慮した上で、現行の統一機関がどのように評価されるかを検討する(三)。

一 二つの基本モデル

二つの基本モデルは、それぞれ「人的モデル (Personales

Modell)」と「機能的モデル (Funktionales Modell)」と称される。人的モデルでは、市民は、あらゆる手続について一つの「担当機関 (Ansprechstelle)」のみを利用する。一人ひとりの担当者は、休養期間等に交代することはあるが、担当機関は同一のままである。そして、市民はそこへのみ出向かい、他の機関に出向かうことはない⁽³⁾。他方、機能的モデルは、人的モデルと異なり、一つの担当機関のみの利用を市民に求めるものではない。すなわち、市民の求める内容に応じて異なる機関が対応する。例えば、運転免許の初回交付のための手続のようなルーティンな手続については、統一の担当機関が対応し、そうでない手続については各管轄庁の専門職員 (Sachbearbeiter) が対応する。そしてその際、担当機関の職員と管轄庁の専門職員は、それぞれ独立して任務遂行する。すなわち、窓口・受付となる Front-Office とその背後で事務処理を行う Back-Office を厳格に分離するのではなく、むしろ、それぞれの手続内容に応じて異なる機関が、独立して手続を完了させるのである。その意味において、「線引きは、あらゆる(手続の(「筆者註」) 進行に対して横に(quer)ではなく、いわば縦に(längs) 引かれる⁽⁴⁾」のである。なお、統一機関は、機能的には、ディーツの論文でいうところの担当機関及び Front-Office に相当するもの

と考えられる。

人的モデルと機能的モデルとを比較すると、機能的モデルは、その手続内容に応じて別個の行政機関がそれぞれ独立して対応し、Front-OfficeとBack-Officeとの厳格な分離を伴わない点、その結果、Front-OfficeとBack-Office間での連絡・調整が、特別の問題として取り上げられない点が、統一機関と異なる点である。そして本稿は、Front-OfficeとBack-Office間での連絡・調整を統一機関の特色として取り上げるものであるから、以下では機能的モデルには触れず、人的モデルについて検討することとする。

二 人的モデル (Personales Modell)

先述の通り人的モデルでは、市民は、あらゆる利害関係に際して単一の機関のみを利用し、あらゆる種類の行政サービスをそこでのみ受け取る。すなわち、申込用紙の交付・情報提供に加えて、申請した許可が付与（又は拒否）されるまでの全ての手続に単一の機関が対応する⁽⁵⁾。文字通り、市民はあらゆる許可を「一つの手から (aus einer Hand)」受け取るのである。他方、Front-Officeの職員と異なり、Back-Officeで活動する専門職員と市民は、直接にコンタクトを取らない。申請があると担当機

関は、Back-Officeにこれを送付し、市民にそのことが伝えられる。したがって市民は、必要書類が適切な機関に送付されたかについて気に掛ける必要はなく、市民にとってそのような担当機関の存在が大きなメリットとなる⁽⁶⁾。他方、行政庁にとってそのような機関は、まさに「アキレスのかかと (Achillesferse)」⁽⁷⁾ともいうべき行政運営の生命線となる機関である。そして、そのような全ての行政領域を把握する担当機関は、必然的に領域横断的機関となる。そのため、セクシヨナリズムを基軸とする通常の行政組織構造にこれを組み込むことはできず、Front-Officeは特別の地位に置かれ、場合によると外部組織として位置付けられる⁽⁸⁾。

以上が、人的モデルの特徴であるが、続けてディーツは、人的モデルのデメリットについて、次のように述べる⁽⁹⁾。

《あらゆる出来事が、市民の指示により担当機関で始まり、また担当機関で終結することは、Front-Officeとしてのこの機関（担当機関（一筆者註）とBack-Officeとしてのその他の領域との間の任務、権限及び管轄を正確に区分することをする。なぜなら、摩擦による損失 (Reibungsverluste) をできる限り最小限に抑えるためである。それでもなお、以下の場合には問

題が生じうる。すなわち、担当機関が不適切な情報を外部に向けて提供し、市民がその正当性を信頼し、しかるべき準備がなされてから初めて、事後的に専門職員が問題を修正する場合。

そのような事態を避けるために、担当機関は、単純な情報又は自ら排他的に処理する手続に関する情報しか独自に提供することができない。しかしながら、より取扱いが難しい (schwieriger) 問題又は詳細事項については、担当機関は、管轄を有する Back-Office の専門職員に確認しなければならぬ。デメリットは明白である。すなわち、専門職員と市民は直接コンタクトを取るのではなく、人的モデルは、介入する担当機関の存在により手続を複雑にする。(担当機関のみでの「(筆者註) 取扱いが難しい (schwierig) 要請がなされた場合には、市民と専門職員との間の直接のコンタクトを伴うこれまでのシステムに比べて、関与者間の調整の必要が著しく高まる。」このデメリットを、市民による単純な要請がなされた際の、担当機関による負担の軽減という効果が埋め合わせることはできない。》(傍点筆者)

デイツによると人的モデルのデメリットは、仲介となる機関の存在により手続の不必要な複雑化を招き、市民と専門職員

との間でこれまでなされていたコンタクトと比較して、関与者間の調整が増加することである。そこでいう「関与者間の調整」が意味するところのものであるが、それは担当機関と Back-Office 間での連絡・調整を意味するものと思われる。なぜなら、傍点部分から明らかなように、デイツは、担当機関が独自に取り扱うことのできない問題について情報提供を行う際には、Back-Office の専門職員に確認しなければならぬと述べた後に、結論として、人的モデルのデメリットを挙げているからである。

また、デイツは次のように主張する⁽¹⁰⁾。

《確かに担当機関は、少なくとも単純な要請やルーティンな手続を独自にかつ排他的に処理し、Back-Office は、従前より同じく遂行してきたこの任務から解放される。しかし、より取扱いが難しい手続については、これまでのモデルに比べて内部的な調整の必要が著しく高まり、そのため実現可能な負担軽減効果を少なくとも埋め合わせ、場合によっては、総合的に見ると負担軽減効果を上回りさえするのである。》(傍点筆者)

まずデイツは、担当機関が、市民による単純な要請やルー

ティンな手続を独自にかつ排他的に処理することにより Back Office の負担軽減効果が見込まれることを指摘する。そして、そこでの「独自にかつ排他的に」手続を処理するとの表現から、その際担当機関は、Back Office との間で、連絡・調整を行う必要がないことが窺える。他方、「より取扱いが難しい (schwieriger)」すなわち、担当機関が独自に対応することができない手続については、内部的な調整の要請、すなわち管轄を有する Back Office との連絡・調整が必要になるのである。その際 Back Office は、市民との間で連絡・調整を行う負担から解放される代わりに、担当機関という行政内部の機関との間で連絡・調整を行うという負担が課せられる。したがって、先述の負担軽減効果は相殺され、また、担当機関の専門的能力次第では、さらなる負担が Back Office に課されることになるのである。

以上、要するにディーツは、担当機関と Back Office 間の連絡・調整をデメリットとして紹介しているのである。そして、担当機関は任務の対象が異なるものの、その機能については統一機関に類似し、Back Office は管轄庁に相当する。したがって、本稿が肯定的に評価する統一機関と管轄庁間の連絡・調整が、ディーツにおいては否定的に評価されている点が注目されるの

である。それでは、その理由は、どのようなものであるか。ディーツは次のように述べる¹¹⁾。

《……任務遂行の効率の変化というデメリットが、市民にとつてのそのメリットを大きく上回る。統一的な担当機関による絶え間無い仲介は、市民と Back Office との間の調整を妨げ、摩擦による損失を引き起こし、行政における又は市民のための等価値の改善を実現することなく、更なる人的コストを強いるものである。》(傍点筆者)

そこでは任務遂行の効率の変化が、デメリットとして挙げられている。すなわちそれは、あらゆる手続について担当機関を介在させることが、行政事務の停滞を招くことを意味すると考えられる。とりわけ、担当機関限りで完了しない手続については、Back Office との内部調整が不可欠になり、市民と Back Office 間で手続が処理される場合と比較すると、任務遂行の効率が劣ることは明らかである。さらに、そのようなデメリットは、市民にとつてのメリットを大きく上回ると述べられている。そこだという市民のメリットとは、先述の適切な管轄庁に書類が送付されたかを気に掛ける必要がないこと、言い換えると、市

民にとつての行政手続の簡素化を意味する。したがって、そのような行政手続の簡素化というメリットに、任務遂行の非効率化というデメリットが上回ることが指摘されているのである。

三 統一機関との比較検討

以上のディーツの指摘を踏まえて、統一機関を通じた手続について検討すると、統一機関は、その利用が強制されていないこと、すなわち手続の利用者の任意に委ねる「選択モデル」が採られていることが特徴である(参照、第二章第一節第一款)。そしてそれは、ディーツの言うところの任務遂行の非効率化といった指摘が、潜在的に影響を及ぼしているのではないかとと思われるところである。すなわち、任務遂行の非効率化は、手続の利用者からすると手続の遅延を意味する。したがって手続の利用者は、手続の迅速性を一定程度放棄する代わりに、手続の簡素化を選択することができ、反対に手続の簡素化を放棄する代わりに、手続の迅速性を選択することができるのである。そのような利用者にとつての重要な選択を利用者の任意に委ねるという解決は、肯定的に評価できると思われる。

第二款・統一機関の組織学的分析

第一款では、単一の機関を通じた手続処理一般に想定される現象を考察した。第二款では、より具体的に統一機関を対象として、いかなる組織にその任務を委ねることが組織学的に最適かという問題、すなわち、統一機関に期待される機能を最も有効に果たすシステムを解明する。そこでまず、統一機関に期待される機能と効果は何かについて論じる(一)。次に、そのような機能を果たすために統一機関に求められる要素を検討する(二)。最後に、現在の時点でドイツにおいて、いかなる機関が、その要素を満たすと考えられているかを説明する(三)。

一 統一機関は、従来サービス提供者と管轄庁間で行われてきたコンタクトを仲介する。その際、統一機関には、「通訳する機能(Dolmetscherfunktion)」⁽¹²⁾、すなわち双方の要求や関心を正確に伝えることが期待される。そして、統一機関がそのような機能を果たすことにより、管轄庁が可能な限り迅速な決定を行うことができるという効果が発生する。すなわち、統一機関が管轄庁の負担を軽減することで、管轄庁は決定任務に集中することができ、それにより「迅速化効果(Beschleunigungseffekt)」⁽¹³⁾が生じるのである。

二 それでは、そのような機能及び効果を最大限引き出すために求められる要素は何であるか。

統一機関の導入によって手続の利用者は、単一の機関を通じて手続を処理すること及び情報を受け取ることが可能となる。利用者にとって、このような手続の簡素化は大きなメリットとなる。他方、統一機関は、これまで利用者が負担してきたコストを肩代わりすることになる。このコストというのは、事業活動を営むためにどのような手続が必要であるかを調査し、申請、届出書類を複数の管轄庁に送付し、場合によっては、手続の迅速化のために管轄庁に働きかけること等を意味する。このような統一機関の任務は、複数の管轄庁の任務領域を横断するものであり、ここでは非常に多様な分野の許可手続に関連する知識がなければならぬ。さらに、ベックは次のように主張する¹⁴。

《指令の提案によりもたらされるような、サービス提供者のための情報及び支援の提供は、従業員（統一機関（―筆者註））が、経済の文化にも、行政の文化にも十分に通じていることを前提とする。従業員は、その地域の経済条件（wirtschaftliche Rahmenbedingungen）に精通していなければならない。最も雑多な許可手続に関して、従業員は、許可手続がどのように進

行し、迅速な進行のためにいかなる書類が必要かを知らなければならない。》（傍点筆者）

すなわち統一機関は、様々な許可手続に関する知識を保有するのみならず、経済と行政の文化にも通じていなければならないのである。

しかしながら、ベックは次のように主張する。なお、ここでは統一担当者という表現が用いられているが、統一機関に読み替えて理解することが可能である。

《統一担当者の任務は、非常に多彩である。ここでは、非常に多様な分野と許可手続に関する知識がなければならない。統一担当者は、経済の世界についても管轄機関についても通じていなければならない。この場合、知識が専門化した**Ökonomie**におけるような深みにまで到達することは、必然的に不可能である。》¹⁵（傍点筆者）

すなわち統一機関は、複数の管轄庁の事務内容について知識を持ち合わせていなければならないが、統一機関のもつ知識が、管轄庁の有するような深い知識に達することは、必然的に不可

能とされるのである。

また、先述した論文でディーツも次のような主張をしていた。⁽¹⁶⁾

《……全知の担当機関という理想形態は達成不可能である。

現代の法の世界が非常に複雑であることは、公行政の領域において合理的な専門化を要求する。あらゆる行政庁の任務に通じている従業員は存在しえない。従業員は、Front-OfficeのGeneralist か Back-Office の Specialist のいずれかである。》

ディーツの指摘は統一機関ではなく、あらゆる手続を担当する担当機関を念頭に置いたものであるが、Front-OfficeがGeneralistである一方、Back-OfficeがSpecialistであるとの指摘は、それぞれ統一機関と管轄庁に置き換えて理解することが可能であると思われる。

したがって、ベックは次のように主張する。⁽¹⁷⁾

《……いかなる機関に、いかなる手段と方法によって、任務遂行に必要な情報にアクセスすることができるということに関する知識が、(統一機関の「―筆者註」) 手元になければなら

ない。》

すなわち、統一機関が管轄庁の保有する情報にアクセスするための術を把握しておく必要があることを指摘するのである。

そのための手段として、管轄庁との連絡手段を統一機関が把握しておく必要がある。連絡手段としては、第一に、直接管轄庁とコンタクトをとることが考えられるが、さらにベックは、申請協議(旧七一条)を有効な手段として指摘する。申請協議は、許可に関わる行政庁が一同に会し、各行政庁が意見交換を行う機会を保障するものである。ベック曰く「―場合によっては統一担当者の提案による―申請協議のような……管轄機関の代表者 (Vertreter) と集まる手段は、Front-Officeにおける専門性の欠如という問題を埋め合わせる」⁽¹⁸⁾ものである。そして、そのような申請協議を利用するためには、許可に係る行政庁をテーブルにつかせるための「外交能力 (diplomatisches Geschick)」が必要となる。これについて、ベックは次のように主張する。⁽¹⁹⁾

《このこと(様々な関係行政庁を一つのテーブルにつかせること「―筆者註」)は、公行政に位置付けられる統一担当者の

方が、民間におけるそれ (etwa für einen Privaten) よりも、容易に可能になるだろう。》

すなわち、申請協議の主催者としては、民間よりも行政機関の方が適任であると評価するのである。そのことは、先述のように(参照、第二章第一節第二款)民間を統一機関とする選択肢が、法的に許容されるにも関わらず、現実採用されていない理由の一つとして挙げることも可能であろう。

以上のように、統一機関の専門的能力に疑いがあるため、統一機関と管轄庁の協力関係を構築する必要がある。²⁰⁾そして、そのような協力関係を構築するために、法律上も連邦行政手続法第七一d条が相互援助を定めている。もともと、協力関係の構築に際しては、次のような問題が指摘されている。なお、以下というFront Endとは、機能的にFront-Office及び統一機関に相当するものと考えられる。

《……Back-Officeから見てFront Endが、サービス提供者の担当を正確に行うために十分な専門的能力を持たないという危険が常に存在する。さらにFront Endは、助言と仲介活動によって、Back-Officeの作業工程に常に

一定程度介入する。統一担当者が、手続を指揮する権限や決定を行う権限を明らかに持たないとしても、統一担当者がBack-Officeに関わる問題についてサービス提供者を担当すること(Betreuung)は、ある意味で、その管轄領域の、テリトリイを侵すもの(territorialer Eingriff)として経験される。これは、アブリオリにFront Endの活動に対するある種の懷疑をもたらす。

そのような懷疑は、サービス提供者のために、進行中の許可手続の情報を手に入れるという統一担当者の可能性によって強まるだろう。ここでは、統一担当者が、好ましくない統制者(unliebsamer Kontrolleur)として誤解される可能性がある。その結果、最悪の場合統一担当者が、Back-Officeの側から、その案件についてはほとんど能力を持たず、自己の管轄に介入してくる機関として認識されるという事態が起こりうる。

管轄機関が経済的事業(Wirtschaftsunternehmen)の助言者及び支援者であることを自覚している場合、統一担当者は、既存の組織及び組織統一体の競争相手(Konkurrenz)又は潜在的な脅威としても経験される。このことは、とりわけ統一担当者が、既存の組織及び組織統一体の自己理解(Selbstverständnis)にとって本質的であり、ある程度その存

在をも基礎づける任務を引き受ける場合に妥当する。自己理解への脅威と激しい利益対立 (Interessengegensätze) は、組織間の良好な共同作業にとって、考えられうる最悪の前提条件である。⁽²¹⁾ (傍点筆者)

まず、ここでも Front End が十分な専門性を持たないことが指摘されている。他方 Front End は、サービス提供者のための助言、仲介活動を通じて常に Back Office の活動に介在するため、Back Office の側から、十分な専門性を持たないにも関わらず自己の「テリトリーを侵すもの」として Front End を認識し、そこに一定の懐疑が生まれるのである。特に統一機関の場合、サービス提供者に情報提供するために、Back Office にその保有する情報の提供を求めることが予想されるためそのような懐疑が強まる。さらに管轄庁が、それまで事業者をサポートする業務を行ってきた場合、統一機関の業務内容と重複するため、統一機関は管轄庁の競争相手となるのである。したがって、そこには利益対立が生じ、そのような対立は、良好な協力関係を構築するにあたって考えられる最悪な前提条件と評価されている。そこで以下では、以上のような問題を踏まえた上で、協力関係の構築にあたって必要となる要素を検討する。

まず、第一に、組織間で既に確立した協力関係をさらに発展させる方向で統一機関を導入することが適切である。⁽²²⁾ なぜなら、新たに信頼関係を構築するには多大な時間を要するからである。⁽²³⁾

第二に、統一機関は、連邦、州、郡、郡に属さない都市、市町村 (Gemeinde) 及び団体といった様々なレベルの管轄機関とコンタクトをとる可能性があるため、それらの機関が協力の要請に応じるような組織的近接性 (organisatorische Nähe) が要求される。⁽²⁴⁾ なお、統一機関の従業員に対しては、「社会的能力 (soziale Kompetenzen)」が要請される。⁽²⁵⁾ これは、事業者及び行政機関と交渉する能力である。

以上の指摘をまとめると、まずはじめに、統一機関の任務領域が横断的であることを理由として、高度の専門的能力とこれまでに統一機関に匹敵する任務を遂行してきたかという「事前経験 (Vorerfahrung)」が必要となる。⁽²⁶⁾ しかしながら、専門的能力が管轄庁と同じ水準に達することは不可能である。したがって、管轄庁との協力関係の構築が不可欠であるが、かかる協力関係の構築は通常困難である。なぜなら、専門的能力が劣るにもかかわらず、統一機関が、管轄庁の任務領域に介入することに管轄庁が懐疑を抱くからである。また場合によって、競

争者として統一機関が認識されることで、敵対関係に陥る可能性もある。したがって、協力関係を一から構築することは少なくとも相当な時間を要するため、すでに確立している協力関係を展開させることが望ましいとされる。また、管轄庁の保有する情報にアクセスし、場合によって意見交換を行うためには、組織的近接性を有することが有利に作用するのである。

三 ベックは、以上から①専門的能力、②事前経験、③組織的近接性という三つの要素を抽出し、郡、団体、民間に照らし合わせて検討する。⁽⁷⁾それによると、まず団体が専門的能力の点で他の機関よりも勝る。⁽⁸⁾なぜなら、団体はそれぞれの職種⁽⁹⁾とに専門分化しているからである。次に、事前経験に関して、例えば自由業者の助言を担当するという経験は、郡と団体の機関が有するとされる。⁽¹⁰⁾最後に、郡の行政機関が、管轄庁への組織的近接性について他の機関より優れているとされる。⁽¹¹⁾

- (1) 組織学は「Organisationswissenschaft」の訳語である
(Vgl. Dieter Beck, in: Jan Ziekow/Alexander Windoffer (Hrsg.), *Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister*, 2008, S.166; Ziekow/Axel Piesker/Marco

Salm/Corinna Sicko, *Evaluierung der einheitlichen Ansprechpartner nach EU-Dienstleistungsrichtlinie in Baden-Württemberg*, 2012, S.33.

- (2) Andreas Dietz, *Konzeptionelle Überlegungen zur „Genehmigung aus einer Hand“, DÖV 2005, S.772ff.*
(3) Dietz, aa.O (Fn.2), S.773.
(4) Dietz, aa.O (Fn.2), S.777.
(5) Dietz, aa.O (Fn.2), S.773.
(6) Dietz, aa.O (Fn.2), S.774.
(7) Dietz, aa.O (Fn.2), S.774.
(8) Dietz, aa.O (Fn.2), S.774.
(9) Dietz, aa.O (Fn.2), S.774.
(10) Dietz, aa.O (Fn.2), S.774.
(11) Dietz, aa.O (Fn.2), S.776.
(12) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1), S.34.
(13) Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2013, § 71a Rn6.
(14) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aa.O (Fn.1), S.185.
(15) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aa.O (Fn.1), S.179.
(16) Dietz, aa.O (Fn.2), S.774.
(17) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aa.O (Fn.1), S.185.
(18) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aa.O (Fn.1), S.186f.

- (19) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.184.
- (20) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.180f.
- (21) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.179f.
- (22) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.180f.
- (23) ベックは次のように言う。「国内法化の〔一筆者註〕履行 (Implementierung) に際しては、相応して (Entsprechend) 必要な協力関係が構築されなければならない、相応して慎重に形成されなければならない。その結果管轄機関は、統一担当者を能力があり、脅威をもつものではなく、また自らに利のある協力パートナー (Kooperationspartner) と考える。他方、そのような関係を構築するには、互いの信頼関係が発展するための相応な時間を要する。」(Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.180.)°
- (24) なお組織的近接性は、同じ行政機関内部における部局 (Abteilung) との関係を含む概念である (Vgl. Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.233.)°
- (25) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.185. その他、外国語の知識及び文化的背景についての理解といった異文化に関する能力 (interkulturelle Kompetenzen) も、外国のサービス提供者に対応する際に特に求められる (Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.),

aaO (Fn.1.), S.185f.)°

- (26) 例えば、¹ 特に事業担当局 (Gewerbeamte) が、事業の開始に際して許可手続を調整する役割を果たしたとされた (Vgl. Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.184.)°
- (27) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.233f.
- (28) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.234.
- (29) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.234.
- (30) Beck, in: Ziekow/Windoffer (Hrsg.), aaO (Fn.1.), S.237.

第三章・バーデン＝ヴュルテンベルク州における実施状況

前章では、統一機関をめぐる理論状況を中心に検討した。そこで第三章では、実践的側面、すなわち統一機関が、現在のところドイツにおいていかなる組織に定着し、またそれが、どのように機能しているかについて検討する。その際、素材となるのは、シュバイヤー行政大学の研究機関が提出した報告書¹である。まず、報告書の契機及び概要について説明する。

二〇〇九年十二月二八日に施行された「バーデン＝ヴュルテンベルク州における統一担当者に関する法律（EAG BW）」の第八条によると、法律の施行から三年を経過した後に、統一担当者の利用状況及び統一担当者が手続に及ぼす影響を報告することが、州政府に義務付けられていた。²⁾ それを受けて、州政府が委託したシュバイヤー行政大学の研究機関は、二〇一三年三月十八日にバーデン＝ヴュルテンベルク州議会に報告書を提出した。なお、報告書では「統一担当者（EA）」の名称が使用されているが、それは、機能的に統一機関に相当する。したがって以下では、用語を統一するため、統一機関に読み替えることとする。

報告書の作成過程において、シュバイヤー行政大学の研究機関による研究は次の三段階で行われた。まず第一段階では、統一機関の組織構造とその運用に関する統計調査が行われた。次に第二段階では、統一機関をどの程度、団体、郡及び郡都市（Städtekreis）に定着させることが適切な解決策を示すのかという問題が検討された。さらに、これに関連して他の州における組織形態との比較が行われた。最後に第三段階では、第一段階と第二段階の研究成果を組み合わせる評価を行い、その結果推奨案が完成した。

三つの研究段階の内、第二段階は、主に統一機関の組織形態について法的、組織学的考察を加えるものである。そして、その内容については、すでに第二章の第一節第二款及び第二節第二款で述べた内容と重複するところが多いため、ここでは第二段階の研究成果については触れない。以下では、まずはじめに、統一機関の組織構造及び情報システムに関する統計を紹介する（第一節）。次に、統一機関の運用に関する統計及びそれに関する統一機関の側からの提案内容を紹介する（第二節）。最後に、以上の統計と提案の内容を踏まえて、統一機関の実施状況の特徴をまとめる（第三節）。

第一節…統一機関の組織構造及び情報システム

まず最初に、統一機関の任務遂行をどの機関が担当するかを紹介する（第一款）。その際、州、地方自治体（郡及び郡都市）、団体の内どの機関を選択したかという問題（一）と、当該機関内部のどの部局が統一機関として活動するかという問題（二）を区別して紹介する。続けて、統一機関が利用する情報システムを紹介する（第二款）。

第一款・組織構造

一 州議会は、全ての団体を統一機関として選定した。さらに、地方自治体の選択により地方自治体の追加的な関与を認める。EAG BWによると二〇の団体が統一機関となる。団体の類型は、商工会議所、手工業者団体、弁護士会、税理士会、建築士団体、技師団体及び州獣医団体 (Landesveterärkammer) である。さらに、報告書が作成された段階で二九の郡及び九の郡都市が統一機関として関与する。したがって、報告書の作成時点(二〇一二年三月一日時点)においてバーデン＝ヴュルテンベルク州には、全部で六八の統一機関が存在する⁽³⁾。

二 統一機関の任務をいかなる部局が担当するかについて、六八の統一機関のうち五九の統一機関から得られた回答の結果が記載されている。その内訳は、郡都市八、郡二六、団体二五である。回答結果の主な内容は次の通りである⁽⁴⁾。

まず郡都市では、事業担当局 (Gewerbandt) 五〇%、経済振興を担当する部局 (Bereich Wirtschaft und Strukturförderung) 五〇%であった。次に郡では、法及び公安局 (Rechts- und Ordnungsamt) 三五%、中央及び人事局 (Haupt- und Personalamt) 三五%、経済振興局二五%であった。最後に、

団体では、法及び税に関する部局三五%、手工業登録課 (Referat Handwerksrolle) 又はそれに匹敵する登録委員会二五%、執行部 (Geschäftsführung) 二〇%であった。

以上の結果からは、統一機関の任務と類似性を持つ既存の組織に統一機関の任務を担当させたことが窺われる⁽⁵⁾。

第二款・情報システム

統一機関は、様々な情報システムを利用することができる。

それは主に以下の五つの類型に分類される⁽⁶⁾。すなわち、①独自の情報システム、②他の統一機関との共通の情報システム、③統一機関以外の機関との共通の情報システム、④州のサービスポータル (Servicebw)、⑤他の機関が導入した情報システムである。

①独自の情報システムとは、当該組織が独自に設置したデータバンクを意味する。それは、基本的に統一機関による利用のみが予定され、通常オフラインで構築されている。共通の情報システムとして、郡都市及び郡は、ドイツ全域の統一機関を対象としたフォーラムを利用することが可能となっている。⑤他の機関が導入した情報システムとして、団体、とりわけ商工会議所と手工業者団体が、それぞれ保有する独自のソフトウェア

が挙げられる。

第二節…統一機関の運用の側面

第二節では、情報システムの利用状況（第一款）と統一機関の利用状況（第二款）を紹介する。続けて、統一機関と管轄庁間での内部的な協力関係（第三款）を検討し、最後に、統一機関が主張する現行制度の問題を紹介する（第四款）。

第一款…情報システムの利用状況

先述の情報システムとの関係では、統一機関のために用意された情報システムをあらゆる統一機関が利用しているわけではない。とりわけ団体の約三分の一は、そのような情報システムを全く利用しないと述べる⁽⁷⁾。その理由は、団体が独自に保有する情報システムを利用した方が、詳細な情報を得ることができるところからであると思われる。

そして、いくつかの統一機関は次のような苦情を述べる⁽⁸⁾。すなわち、①管轄庁の任務領域に関係する情報にはインターネットでは取得できないもの（例えばエネルギー及び環境分野）があること、②手続処理のために必要な申請用紙が不明であるこ

と、③料金に関する情報を取得できないこと、④行政の内部基準についての情報が明らかでないことである。

さらに、州政府が提供する情報システム「Service-bw」も利用が乏しいようである。例えば郡都市の一二％、郡の二三％、団体の四一％が全く利用しないと回答した。利用すると回答した統一機関の中でも、利用の頻度については、郡都市の八三％、郡の六三％、団体の六二％が「たまたま（gelegentlich）」Service-bwを利用するにとどまると回答する。その理由の一つとして、そこで用意されている情報が非常に一般的でありかつ表面的なものであるということが挙げられた⁽⁹⁾。

以上のような情報システムの利用状況を参考にして、情報システムの問題を挙げるならば、それは、管轄庁の保有する専門的な情報を提供するものではなく、その結果、統一機関が自由にアクセスすることのできる情報は、一般的、抽象的な情報にとどまるということである。

第二款…統一機関の利用状況

統一機関の利用について、それは、投入された資源との関係においてわずかなものと評価された⁽¹⁰⁾。そして、情報提供の六〇％、手続処理の八〇％は団体が行っており、サービス提供者

は団体を利用する傾向にある。⁽¹¹⁾ なお団体の中でも、建築士団体、税理士会、弁護士会及び州獣医団体は、ほとんど統一機関としての任務を遂行しておらず、大部分は手工業者団体と商工会議所によるものである。

次に、統一機関の利用者であるサービス提供者の構成を見ていく。その際統一機関は、第一に外国のサービス提供者のために創設されたにもかかわらず、情報提供及び手続処理を希望する者は、そのほとんどが国内のサービス提供者であることを特徴として挙げることができる。すなわち、統一機関の八八%は、二〇一〇年から二〇一二年にかけて外国のサービス提供者が統一機関を利用することは、「月に一度以下」とであると回答する。「月に複数回」又は「月に一度」利用があると答える統一機関は一二%にとどまる。⁽¹²⁾

他方、国内のサービス提供者は、外国のサービス提供者と比較すると頻繁に統一機関を利用する。すなわち、統一機関の一六%は、「毎日」「週に複数回」又は「週に一度」利用があると述べる。そして、二二%は「月に複数回」又は「月に一度」利用があると述べる。もつとも、ここでも三分の二は「月に一度以下」とであると回答する。⁽¹³⁾

第三款：管轄庁との共同作業

他の管轄庁との共同作業は、とりわけ手続処理に際して要請される。その際郡都市と郡は、管轄庁との共同作業を非常に肯定的に評価した。すなわち、郡都市の統一機関の全てが管轄庁との共同作業の状況を「秀 (Sehr gut)」又は「優 (Gut)」と評価する。また、郡では四分の三が他の行政庁との共同作業に満足している。⁽¹⁴⁾ 反対に、いわゆる「行政から距離のある (verwaltungsfremd)」団体では、否定的評価が示される傾向にある。すなわち、団体の三九%が管轄庁との共同作業を「良 (Befriedigend)」「良 (Ausreichend)」又は「不⁽¹⁵⁾ (Mangelhaft)」と評価する。

そのような共同作業を行う際に特に注意を払うべきことについて、統一機関は次のように述べる。⁽¹⁶⁾ 「サービス提供者が、時間のかかることを理由に拒絶しないように、これ、すなわち申込用紙と情報の提供等は、迅速に行われなければならない、適切な期間内に処理されなければならない」と。すなわち、統一機関と管轄庁とのコンタクトは手続の遅延を招きうるものであり、さらに、統一機関の利用は利用者の任意であるから、手続の遅延という事態が、統一機関の利用を断念する要因となる可能性があるのである。そのため、管轄庁とのコンタクトを迅

速に行うことに統一機関は注意を払う。そのことは、回答した全ての郡が遅滞のない手続処理を目指し、団体及び都市の約七〇％が遅滞のない手続処理を働かせることから窺われる⁽¹⁸⁾。

ここでは、統一機関の任意利用というモデルが、迅速な手続処理を目指すよう統一機関に心理的影響を与えていると思われる。なお、遅滞のない処理を目指す統一機関の多くは、そのための手段として、管轄庁へ注意喚起を行うための特定時点を定めるといった手続マネージメント (Verfahrensmanagement) を予定する⁽¹⁹⁾。全部で九つの統一機関が、そのような手続マネージメントシステムを挙げる。具体的には、電話又は電子メール(七〇％)、書面(二三％)、口頭(七％)により管轄庁に働きかける。

次に、とりわけ手続処理に際して申請等を管轄庁に送付する任務を遂行した後に、その後の管轄庁における手続の処理状況について統一機関と管轄庁間で情報共有が行われるかを解明する。情報共有は、統一機関が管轄庁における手続の一般的処理状況を把握し、結果各管轄庁間の連絡、調整役としての機能を果たすために必要となる。

まず、共同作業の相手方となる管轄庁は、そのほとんど(九一・六％)が地方自治体の行政庁である。手続処理中の管轄庁

との共同作業については、次のような一見すると否定的な統計が存在する。すなわち、手続の処理状況について管轄庁からのフィードバック (Rückkopplung) が行われない手続は全体の八八・八％に及ぶ。もっともその内訳をみると、団体における手続(一〇〇％)を除けば郡で八〇％、郡都市で五六％とその割合は低下する⁽²⁰⁾。次に、反対に管轄庁から統一機関に手続の処理状況の問合せが行われるかという質問に対しても、行われなことの回答が八七・五％を占めるが、ここでも団体における手続(一〇〇％)を除けば、郡で四五％、郡都市で四四％であり、半数以上の手続処理に際して管轄庁は、統一機関に手続の処理状況を問い合わせているのである。

以上より、確かに団体と管轄庁間の共同作業は良好に行われているとは言えないが、郡都市及び郡の統一機関は、それを良好に行い、手続の処理状況について管轄庁の側から問合せがある手続も半数以上を占める。とりわけその目的が、統一機関にコンタクトをとることで他の行政機関における手続の一般的処理状況を把握することにあるとすれば、統一機関が一定の調整機能を果たしていると言えるだろう。

第四款・統一機関が抱える問題

以下では、バーデン＝ヴュルテンベルク州の統一機関が抱える問題についての統一機関の側からの提案を紹介する。

まず、情報提供の側面について、郡都市、郡、団体の全てに共通するのは、州による情報提供サービスの改良を求める点である。とりわけ、州の運営する情報ポータル「Service-bw」についての改良が求められている⁽²³⁾。

さらに、郡都市、郡、団体のいずれも任務領域の拡張を提案する。すなわち調査が行われた時点では、手続の処理について少なくとも営業許可手続、各種職業団体への登録手続及び事業担当局への事業届出手続を統一機関が担当していた。他方、例えば郡都市は、建築法関係の手続を、郡は、税務署、労働局、職業組合への届出等を、団体は、社会保険の届出等を対象に加えることを提案する⁽²³⁾。さらに、選出された統一機関の半数が、対象の拡大について賛同している⁽²⁴⁾。

また、統一機関の存在に対する認識の低さも問題として挙げられる。これは、統一機関の利用率の低さを導くとともに、誤った利用も導く。例えば、それが運転免許の交付などの担当者であると市民が誤解し、それに押しかける事態が指摘されて⁽²⁵⁾いる。

第三節…小括

以上、バーデン＝ヴュルテンベルク州の実態をみると、まずはじめに、統一機関の利用が僅少であることが分かる。そしてその原因としては、それが十分に認知されていないこと及び統一機関の任務領域が狭いことからこれを利用する利用者側のメリットが少ないことが挙げられる。例えば、税務署に向けた届出を担当しないことに対して、サービス提供者は不満を述べる⁽²⁷⁾。

他方で、統一機関そのものが機能不全に陥っているわけではない。例えば管轄庁との共同作業は、団体を除いて特に支障がないようであり、管轄庁の側から統一機関へのコンタクトも行われている。一方、団体はその専門性において勝り、固有の情報ネットワークを有していることから、特に情報提供に關してはその利用が望ましい側面もある。現に利用者が最も利用する統一機関が団体である。しかし、州が提供する情報システムが上手く機能していないことに加えて、今後統一機関の任務領域の拡大を目指すのであれば、管轄庁との共同作業が一層求められることになる。そうすると、団体と管轄庁との共同作業の改善を目指すか、さもないと郡都市及び郡の統一機関の役割が、今後重要性を増す可能性がある。

- (1) Jan Ziekow/Axel Piesker/Marco Salm/Corinna Sicko, Evaluierung der einheitlichen Ansprechpartner nach EU-Dienstleistungsrichtlinie in Baden-Württemberg 2012. なお、本稿ではバーデン＝ヴュルテンブルク州で行われた調査結果を紹介するが、ライプニッツ＝ブファルツ州でも同様の調査が行われている。調査結果については、Vgl. Ziekow/Piesker/Sicko/Dirk Zeitz, Evaluation des Landesgesetzes über die Einheitlichen Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten, 2012.
- (2) Landtag von Baden-Württemberg Drucks. 15/3241, S.2.
- (3) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.45.
- (4) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.47.
- (5) Vgl. Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.47.
- (6) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.60.
- (7) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.59.
- (8) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.61.
- (9) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.54.
- (10) Vgl. Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.50.
- (11) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.50.
- (12) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.55.
- (13) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.56.
- (14) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.64.
- (15) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.64.
- (16) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.65.
- (17) エルンスト(Christian Ernst)は次のように言う。「……確かに市民にとっては、その行政上の案件のために、事実上常に一つの機関を中心として利用しさえすれば良いことを意味するが、そのことは、追加的な行政の統一体(Verwaltungseinheit)が、市民と管轄庁との間の関係に介入するよりもむしろ初めから可能になる。行政手続の処理はこれにより長期化する傾向にあるだろう。手続に関する疑問に一つ統一機関は、何度も管轄庁に再三の問合せをしなければならぬ。」(Ernst, Die Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners i.S. der EU-Dienstleistungsrichtlinie durch das 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, DVBl 2009, S.957)。
- (18) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.65.
- (19) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.66.
- (20) Vgl. Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.78.
- (21) Vgl. Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.78.
- (22) Service-bw が提供する情報については、郡都市はそれぞれ顧客を志向したものにすぎない、郡はより明快かつ簡潔なものにする、団体はより具体化するなどを求めている (Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aa.O (Fn.1.), S.86)。

- (23) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aaO (Fn.1), S.87f. 例²⁴に、不動産取引業者が他の都市で事業を営むためには、通常一八の手続を経る必要がある (Alexander Windoffer: Das System des einheitlichen Ansprechpartners, in: Stefan Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie — Chancen und Risiken für Deutschland, 2007, S.26f.)。また、外国の不動産取引業者が、サービス活動を開始する際の手続を図示したものとして、Vgl. Dieter Beck, in: Ziekow/Alexander Windoffer (Hrsg.), Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2008, S.232.
- (24) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aaO (Fn.1), S.97.
- (25) Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aaO (Fn.1), S.96.
- (26) サービス提供者の過半数 (五九%) は、コンタクトをとる以前に、それが統一機関の任務も遂行すること、あるいはそもそも統一機関の存在について知らなかったと答えており、意識的に統一機関を訪れたものは、二九% にすぎなかった (Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aaO (Fn.1), S.80)。
- (27) Vgl. Ziekow/Piesker/Salm/Sicko, aaO (Fn.1), S.82.

第四章・学説の提言

第四章では、統一機関の更なる発展に向けたドイツの学説を紹介する。まずはじめに、本稿が特に注目する、複数の管轄庁の決定に対する調整任務を統一機関がより発揮しうるモデルをノイダート (Anne Neidert) が主張しており、これを検討する (第一節)。次に、第三章でバーデン・ヴュルテンベルク州の統一機関が提言したような、統一機関により広い活動領域を認めることを、ルーフ (Anika Dorthé Luch) とシュルツ (Sonke Ernst Schulz) が主張しており、これについて検討する (第二節)。ノイダートの主張を統一機関による任務の質的向上に向けた提言と位置付けるならば、ルーフとシュルツの主張は、統一機関の任務の対象拡大に向けた提言と位置付けることができる。なお双方の学説とも、サービス指令の国内法化以前に主張されているため、統一担当者の用語が使用されているが、ここでは統一機関と読み替えて紹介する。

第一節…統一機関の任務の質的向上

ノイダートは、「手続マネージャーモデル

〔Verfahrensmanagermodell〕を実現が望ましいモデルとして提案する⁽¹⁾。手続マネージャーモデルの内容は、次の通りである。

まず統一機関は、提出された書類を同時に複数の関係行政庁に送付する。これは、従来「星印手続 (Sternverfahren)」として連邦行政手続法旧七―d条に規定されていたものである。

再度、旧七―d条の条文を挙げると、それは以下のようなものであった。

《第七―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。》

すなわち、申請書類の提出を受けた管轄庁は、それを他の関係行政庁に同時に送付し (第一項)、その後、管轄庁が設定し

た関係行政庁が意見表明を行うための期間を経過すると、原則として管轄庁による決定に際して、関係行政庁は意見を述べることができなくなるのである (第二項)⁽²⁾。そして、そのような効果は「排除効 (Präklusion)」⁽³⁾と呼ばれる。

もっとも、管轄庁による送付に排除効が与えられる一方で、統一機関による送付には排除効が与えられない⁽⁴⁾。しかしながら、ある行政庁に提出された申請の内容をその他の関係行政庁が把握することによっても、矛盾する判断のおそれは低減するだろう。

さらに、統一機関には申請協議の招集権限が与えられる⁽⁵⁾。申請協議とは、許可庁、関係行政庁及び申請人が一同に会して、当該申請について意見交換を行うための手続であり、連邦行政手続法の旧七―e条が規定していた (参照、第二章第一節第一款)。もっとも、本来の申請協議は許可庁が招集することが予定されているところ、統一機関が招集する場合を想定して明文規定を設けている点⁽⁶⁾が、手続マネージャーモデルの特徴である。そして、これにより統一機関の主導により管轄庁間での横の連絡が保障される。なお、申請協議はいわば「インフォーマルな行政活動 (informelle Verwaltungstätigkeit)」⁽⁷⁾と言えるため、招集権限を統一機関に認めたとしても管轄権限上の紛争は生じ

ない。⁽⁶⁾

他方、手続マネージャーモデルは、他の管轄庁における手続の処理期間を統一機関が設定することを提案する。⁽⁷⁾ その際、当該処理期間の設定に際し、関係行政庁は意見表明を行うことができる。そのことが、申請協議の招集に応じる誘因になると思われる。

統一機関に招集権限があることは、統一機関は、自らの判断で申請協議を招集することを意味する。他方、申請人の求めがある場合には招集するものとする(sollen)とされる。⁽⁸⁾ 一方では、申請人の求めがある場合には、原則、実施が予定されるが、なお統一機関には一定の裁量が与えられる。その理由は、統一機関において処理される事案の大部分は、事業届出手続のような簡素な手続であるため、いかなる場合であっても申請協議を認めることは非生産的であり、事務の遅滞をもたらすことにある。⁽⁸⁾

なお、許可の内容を矛盾なきよう調整することに、統一機関は責任を負わない。すなわち、統一機関は決定権限を有しないため、その内容を調整する責任まで負わせることは適切ではないとされる。⁽⁹⁾

以上、手続マネージャーモデルは、とりわけ申請協議の招集

権限を統一機関が有することを明文で規定し、さらに各管轄庁の手続の処理期間を設定する権限を法律により統一機関に与えることで、組織間調整の機能を強化させていることが特徴と言える。

第二節…統一機関の任務の対象拡大

ここでは、サービス指令が統一担当者によるその処理を求める「手続と形式」の内容をめぐる学説を紹介する。⁽¹⁰⁾ これを提言するのは、ルーフとシュルツである。第一章第二節第三款で述べたように、「手続と形式」は非常に広汎な概念であった。他方、立法理由(9)によると、私人と同様に注意を向けなければならないものについては、サービス指令の適用が除外される。すなわち、手続と形式は、「サービスに特殊の(dienstleistungsspezifisch)」ものに限定され、「一般的な(allgemein)」ものとは区別される。さらに、サービス指令第六条第一項によると、統一機関が処理すべき「手続と形式」は、サービス活動を行うために「必要な(erforderlich)」ものに限定される。以下ではまず、「サービスに特殊の」手続が何を指すかについて考察する。

先述のバーデン・ヴュルテンベルク州における実施状況によ

ると、営業許可の申請、各種職業団体への届出、事業担当局への届出という少なくとも三つの手続を統一機関は処理する。これは、サービス提供者による利用のみを予定する手続であるから、まさに「サービスに特殊の」ものと評価できるだろう。しかしながら、その意味をルーフとシュルツはさらに緩やかに捉える。

ルーフとシュルツによると、当該規定が「典型的に (typischerweise)」サービス活動に適用されることを予定している場合、当該規定のために遵守しなければならない手続を「サービスに特殊の」手続と評価する。⁽¹¹⁾例えばイミッション防止法第四条第一項第一文によると、有害な環境上の影響を引き起こすおそれがあると判断された施設の設置及び操業には許可の取得を要する一方で、第二文は事業上の目的に寄与せず、経済的事業において使用されない施設は別の要件の下、許可を取得することを求める。したがって、第四条第一項第一文は、主としてサービス提供者に適用されるものと評価し、当該規定のために経由する手続を「サービスに特殊の」手続として認めるのである。⁽¹²⁾

次に、「必要な」をめぐる解釈を検討する。ルーフとシュルツによると、当該手続を経なければ、サービス活動それ自体を

開始、遂行することができない、いわゆる「Ob (するかしないか)」に関わる手続を意味するというのが、「必要な」をめぐるサービス指令の理解であるとする。⁽¹³⁾その一方で、ルーフとシュルツは、国内法化に際してはさらに拡張した理解が望ましいとする。すなわち、当該手続を経なければサービス活動の方法が左右されるという、いわゆる「Wie (どのようにするか)」に関わる手続を含めて理解する。⁽¹⁴⁾「Wie」に関わる手続とは、サービス活動の方法に関する手続であるから、当該手続を経ない場合であっても、別の方法や態様でサービス活動を開始、遂行することは許される。キール市の墓地条例 (Friedhofssatzung) を例に挙げると、その第六条第一項第二文によると、墓地に関する営業活動には事前に許可を取得する必要がある。その際、「墓地専属の庭師 (Friedhofsgärtner)」という独立の職業像は存在しないため、許可取得のための手続は、「庭師 (Gärtner)」というサービスの方法や態様に関わるものである。したがって、これは「Ob」に関わる手続ではない。⁽¹⁵⁾

その結果、サービス指令の挙げる「必要な」手続と形式にはあたらないが、ルーフとシュルツは、「サービスに特殊の」手続と言えるのであれば、「Wie」に関わる手続であっても統一機関を通じた処理を可能にすべきと主張する。⁽¹⁶⁾そして、キール

市の墓地条例は、その適用対象をもっぱらサービス提供者に限定するため、「サービスに特殊の」手続にあたり、統一機関によって処理されるべきことになる。¹⁷⁾

第三節…小括

以上の学説を踏まえて、私見を述べる。

まず、ノイダートの主張については、統一機関に調整役としての機能を期待する本稿の立場からは、とりわけ申請協議という組織間調整の場を設定する権限を与えることは望ましいと言える。

任務の対象拡大について、ルーフとシュルツは、「サービスに特殊の」手続か否かを法律規定の文言から判断する。例えばある規定の適用対象が、サービス提供者のみに限定されるような場合に、当該規定により遵守すべき手続を「サービスに特殊の」手続として認める。そして、ルーフとシュルツの見解を評価する際に重要なことは、それがサービス指令の国内法化以前に主張されたことである。すなわちルーフとシュルツは、統一機関の活動領域を明確にすることで、利用者がそれを利用する際の混乱を防止するために、規定の文言を手掛かりとする解釈

を展開していると思われるのである。¹⁸⁾ 他方、サービス指令を国内法化した連邦行政手続法第七一a条第一項によると、統一機関による活動領域は、法律又は法規命令で個別に規定されることになった(参照、第二章第一節第一款)。とすれば、統一機関の活動領域を論じる際には、その領域が曖昧であることによる利用者の混乱を考慮する必要に乏しい。なぜなら、統一機関がいかなる手続を処理するかは、個別の法律と法規命令によって利用者の目に明らかとなるからである。すなわち統一機関の活動領域は、立法者又は行政機関が改めてその範囲を確定することになるから、ここでは立法者に対する要請として、統一機関のあるべき活動領域を論じることになる。そして、第一章第二節第四款で述べた通りサービス指令の国内法化においては、サービス提供者の主観が重視された。例えば、統一担当者の組織形態において要請される統一性とは、サービス提供者の視点から見て統一的なものであるかといった問題であった。したがって、統一機関の活動領域についてもそのようなサービス提供者の主観を重視すべきである。すなわちサービス提供者の経験上、サービス活動を行う際に典型的に利用する手続を対象とすべきである。¹⁹⁾

- (1) Anne Neidert, Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahren, in: Utz Schliesky (Hrsg.) Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung Teil1, 2008, S.125ff.
- (2) BT-Drucks. 13/3995, S.9.
- (3) BT-Drucks. 13/3995, S.9.
- (4) Neidert, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.128.
- (5) Neidert, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.130f.
- (6) Neidert, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.131.
- (7) Vgl. Neidert, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.129.
- (8) Neidert, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.130.
- (9) Neidert, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.135.
- (10) Anika Dörthe Luch/Sönke Ernst Schulz, Der sachliche Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie: Zur Abgrenzung von dienstleistungsspezifischen Genehmigungen und solchen allgemeiner Natur, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.87ff.
- (11) Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.95.
- (12) Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.109.
- (13) Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.104.
- (14) Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.115.

- (15) Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.109.
- (16) Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.115.
- (17) Vgl. Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.109.
- (18) Vgl. Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.99f.
- (19) ルーフ・シュルツが想定するモデルに該当する(Vgl. Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), aaO (Fn.1), S.99ff.)。なお理由付けについても、ルーフ・シュルツの言うモデル3の肯定的な理由付けを参考にした。

おわりに

おわりにでは、統一機関を研究することの意味、すなわち統一機関の導入にどのような利点があるかを要約した上で（第一節）、残された課題（第二節）を論じる。

第一節：統一機関の利点

本稿は、行政組織の分化がもたらしうる悪影響、とりわけ、

①手続の複雑化に伴う利用者の負担、②官庁間での決定の矛盾・衝突に対する解決策を提供する素材として、統一機関について考察を加えてきた。それにより判明したことは、統一機関が多方面にメリットを与えうることであった。第一に手続の利用者、とりわけサービス提供者に与えるメリットである。すなわち利用者は、単一の機関に書類を提出するのみで足り、情報提供についても当該機関を通じて受けることができる。そのため、利用者がコンタクトをとる必要のある行政機関の数が減少し、複数の行政機関に足を運ぶという負担が軽減される。さらに、これまで複数の管轄庁が、それぞれ別個に行ってきた情報提供を整理統合して利用者に伝えることにより、利用者の理解が容易になることも期待される。第二に、行政内部に与えるメリットである。例えば、手続処理にあたつて管轄庁が、他の官庁の意向を考慮する必要がある場合には、直接連絡・調整を図ることが通常であるが、場合によっては組織間の縄張り争い等の事情から、相手方である管轄庁がこれに応じなかったり、また、自らこれを断念することもありうる。そのような場合に、統一機関という第三者機関とのコンタクトを通じて、官庁間の横の連絡を間接的に実現することが期待される。

第二節 残された課題

本稿は、とりわけ管轄庁間の調整役としての機能に重点を置いて統一機関を考察した。他方、統一機関が様々な管轄庁間の調整役として十分に機能するには、各管轄庁の保有する多数の情報取得する必要がある。しかしその際には、データ保護法(BDSG)との関係が問題になる。⁽¹⁾すなわち、取得できる情報が制約されるのである。情報の保護・管理についての詳細な分析は今後の課題となる。

本稿は、統一機関が調整役として一定の役割を果たし得ることを明らかにした。しかしながら、統一機関が携わる手続は、事業活動に必要な手続に限られており、その点に限界がある。⁽²⁾例えばこれらの手続は、実的要件が重複し、だからこそ調整を要する許認可手続を基本的に包まない。⁽³⁾元々、統一機関は事業者の便益を志向して導入されたものであり、調整機能は統一機関が持つ副次的な機能であった。その点に調整役としての機能の限界があると思われる。今後は、実的要件が重複する複数の許認可が併存する場面を念頭に置いて、調整の実体法理の⁽⁴⁾説明を進めることとした。

(1) ネットドレーマー (Andrea Nesseldehner) は、統一担当者の導入により相当数数のデータ交換が行われること及びデータ保護の必要性を指摘する (Vgl. Nesseldehner, in: Jan Ziekow/Alexander Windoffer (Hrsg.) *Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister*, 2008, S.143ff.)

(2) なお欧州委員会は、外国人事業者の利用が低迷している状況を受けてのことではあるが、二〇一四年の終わりに「第二世代 (zweite Generation)」の統一担当者構築に向けたキャンペーンを提唱した。そこでは、①企業の生存サイクル (Lebenszyklus) における全手続に統一担当者が関与すること、②情報を多言語化すること、③利用し易いものにする(こと) (とりわけオンライン上での手続の処理を可能にする(こと))が要請されている (BR-Drucks. 363/12, S.13f.)。

(3) 事実、ノイダートは次のように言う。「……サービスに関する統一担当者の任務領域にとって、複数の平行する必要な手続と形式が実体的に (inhaltlich) 矛盾する(こと)は、むしろ例外である。」と (Anne Neidert, *Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens*, in: Utz Schliesky (Hrsg.), *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*, Teil, 2008, S.136.)。

(4) 規制目的、許可要件が相互に重複する複数の許認可が必要な場合の許認可相互の関係は「平行許可 (Parallel Genehmigungen)」と呼ばれ、既に村松勲教授の先行研究が存在する (村松勲「環境保護に関わる行政上の許認可権の競合と調整 (Ⅰ～Ⅱ)」*ばい*でいあ 一七巻 (一九九三年) 七七頁、一八巻 (一九九四年) 一六一頁)。